



IZVIESTAJ

Pokazatelji fiskalne decentralizacije

za Jugoistočnu Evropu:
2006 - 2011



Udruga općina u
Republici Hrvatskoj



Udruga Gradova u
Republici Hrvatskoj



Mreža udruženja
lokalnih vlasti
Jugoistočne Evrope
(NALAS)



IZVJEŠTAJ

Pokazatelji fiskalne decentralizacije

za Jugoistočnu Europu:

2006-2011

Drugo izdanje
Studeni, 2012.



Udruga općina u
Republici Hrvatskoj



Udruga Gradova u
Republici Hrvatskoj



Mreža udruga
lokalnih vlasti
Jugoistočne Europe



Ovaj izvještaj predstavlja zajednički napor NALAS-ove Radne skupine za fiskalnu decentralizaciju (TF FD).

Autori:

Levitas, Anthony, međunarodni stručnjak za unutardržavne fiskalne odnose
Alkan, Adil, predstavnik Saveza općina regije Marmara
Comsa, Radu, predstavnik Udruge općina Rumunjske
Cuibus, Mariana, predstavnica Rumunjskog saveza lokalnih jedinica
Đukić, Žana, predstavnica Zajednice općina Crne Gore
Elezi, Shiret, predstavnica Udruge lokalnih samouprava Republike Makedonije
Pejović, Duško, predstavnik Saveza općina i gradova Republike Srpske
Kovačević, Dženita, predstavnica Saveza općina i gradova Federacije BiH
Martinović, Mirko, predstavnik Udruge općina u Republici Hrvatskoj
Milunović, Vilma, predstavnica Udruga općina Slovenije
Naić, Dunja, predstavnica Stalne konferencije gradova i općina Republike Srbije
Nikolova, Mariana, predstavnica Nacionalnog saveza općina Republike Bugarske
Osadci, Alexandru, predstavnik Saveza lokalnih vlasti Moldove
Runtić, Dario, predstavnik Udruge gradova u Republici Hrvatskoj
Sadikaj, Osman, predstavnik Udruge kosovskih općina
Savov, Emil, predstavnik Nacionalnog saveza općina Republike Bugarske
Stefancu, Adrian, predstavnik Rumunjskog saveza lokalnih jedinica
Tuni, Vasilika, predstavnica Udruge albanskih općina

Uz potporu:

NALAS-ovih menadžera znanja
Josifov, Gjorgji, podrška Radnoj skupini za fiskalnu decentralizaciju 2010. i 2011. na području zaduživanja lokalne samouprave
Zajazi, Kelmend, izvršni direktor NALAS-a
Ilijeva-Acevska, Natasha, voditeljica programa NALAS-a

SAŽETAK:

Deentralizacija u Jugoistočnoj Europi još uvijek je nedovršen proces: ni u jednoj zemlji regije prihodi ni rashodi jedinica lokalne samouprave ne dosežu prosjek Europske unije (EU), niti kao postotak BDP-a niti kao udio u ukupnim javnim prihodima.

Tijekom posljednjih pet godina bilo je malo značajnih promjena u financiranju ili ovlastima lokalne samouprave na području Jugoistočne Europe. To nam govori da je politika prijenosa ovlasti i novca na lokalnu razinu koja se počela provoditi krajem 1990-tih izgubila na zamahu, a ponegdje i potpuno zastala.

Dio objašnjenja za ovo posustajanje može biti strukturne prirode. S jedne strane, **zbog niske gustoće naseljenosti na područjima lokalnih jedinica u većem dijelu Jugoistočne Europe pružanje javnih usluga raštrkanim naseljima problematično je i skupo.** S druge strane, **neproporcionalna koncentracija ljudi, bogatstva i vlasti u glavnim gradovima država te regije zakočila je razvoj djelotvornih sustava izravnjanja, a ujedno i otežala dodjelu održivih izvora financiranja lokalnim jedinicama.**

U najvećem dijelu regije, bezuvjetne finansijske dotacije imaju relativno skromnu ulogu u financiranju jedinica lokalne samouprave. To je važno jer većina zemalja upravo bezuvjetnim dotacijama osigurava dodatne prihode siromašnijim lokalnim jedinicama. Nedovoljna iskorištenost bezuvjetnih dotacija postavlja važna pitanja o pravednosti sustava unutar državnih financija u zemljama regije.

U većini zemalja regije, jedinice lokalne samouprave značajan izvor prihoda crpe iz kvazifiskalnih nameta na promet nekretnina, nove investicije i poslovanje. U nekoliko tih država središnje vlasti nastoje ograničiti takvu praksu kako bi poboljšale „poduzetničku klimu“. Koliko god legitimni takvi potezi bili, rezultirat će smanjivanjem već ionako ograničene finansijske autonomije lokalnih jedinica, osim ako se ne pronađe način da se nadomjesti izgubljeni prihodi.

Nigdje u Jugoistočnoj Europi porez na imovinu ne proizvodi prihode u vrijednosti 1 posto BDP-a, što je prosjek za EU, a u svim se zemljama treba poboljšati i naplata poreza na imovinu. Nerealistično je međutim očekivati da će porez na imovinu donijeti približne prihode kakve donosi u nekim dijelovima Sjeverne Amerike ili u Skandinaviji (2 do 3 posto BDP-a). Štoviše, postizavanje EU normi neće radikalno poboljšati fiskalnu autonomiju jedinica lokalne samouprave u regiji. Stoga sva nastojanja da se prošire porezne ovlasti lokalne samouprave trebaju uključivati i ovlasti da uvedu prirez porezu na dohodak kao što je već učinjeno u Crnoj Gori i Hrvatskoj.

Izdaci za investicije lokalnih jedinica u velikom dijelu zemalja regije padaju značajno ispod prosjeka za EU i još značajnije ispod prosjeka za osam bivših komunističkih država koje su u Uniju ušle 2004. To je posebno zabrinjavajuće kad uzmememo u obzir zapušteno stanje ili potpunu nerazvijenost infrastrukture koju lokalna samouprava u svim zemljama mora održavati, a u većini slučajeva i izgraditi.

U većem dijelu regije finansijski položaj lokalnih jedinica značajno se pogoršao posljednjih pet godina i za mnoge je 2011. godina bila obilježena dalnjim padom i prihoda i rashoda. No u nekim je zemljama trend bio nešto pozitivniji. Različite finansijske putanje, međutim, ne može se jednostavno objasniti različitim načinima na koje je globalna recesija 2008./2009. pogodila regionalna gospodarstva: posljedice gospodarske krize nisu bile jednoobrazne, a politika središnjih vlasti u odgovoru na krizu kao i prema lokalnim jedinicama značajno se razlikovala od zemlje do zemlje.

U većini država Jugoistočne Europe, značajnije funkcije socijalnog sektora nisu decentralizirane. **No, u Rumunjskoj, Bugarskoj, Moldovi, Makedoniji i na Kosovu¹ lokalne jedinice su u cijelosti odgovorne za financiranje osnovnog i srednjeg školstva, uključujući i plaće učitelja i nastavnika. U svim tim zemljama, ali osobito u Bugarskoj i Makedoniji, postoje dokazi nedostatnog financiranja lokalne samouprave i/ili školstva.** Štoviše, dotacije u bloku koje lokalne jedinice dobivaju za osnovno i srednje školstvo u većini zemalja ne funkcioniraju kao dotacije u bloku i u najvećem broju slučajeva imaju specifičnu namjenu.

Dug opće države u Jugoistočnoj Europi u pravilu je značajno ispod granica koje su postavljene Ugovorom iz Maastrichta. To je dobra vijest jer znači da se jedinice lokalne samouprave u većini zemalja regije mogu dodatno zaduživati a da ne ugroze ograničenja Maastrichta. **Ni u jednoj zemlji regije ukupni dug jedinica lokalne samouprave ne premašuje 3 posto BDP-a ili 8.5 posto ukupnog javnog duga.** Postoje neki dokazi da su se lokalne jedinice u Crnoj Gori, Rumunjskoj i Srbiji okrenule zaduživanju na tržištu kapitala kako bi nadoknadile gubitak prihoda izazvan globalnom recesijom.

Jedinice lokalne samouprave u Jugoistočnoj Europi za investicije izdvajaju veći udio svojih prihoda nego njihovi parnjaci u zemljama EU-a unatoč tome što dobivaju znatno manji udio ukupnih javnih prihoda. Investicije lokalne samouprave, izražene kao postotak BDP-a, u većem dijelu regije u posljednjih su šest godina bile znatno više nego na području Unije. To je dobra vijest jer znači da se jedinice lokalne samouprave u Jugoistočnoj Europi trude nadoknaditi goleme infrastrukturne deficitne koje su naslijedile. Pa ipak, razina investicija na nekim područjima ostaje niska, dok je na drugim potaknuta ulaganjima nekolicine bogatijih lokalnih jedinica.

¹ Ova se oznaka koristi bez prejudiciranja statusa i u skladu je s Rezolucijom 1233 Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda (UNSC 1244) i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju neovisnosti Kosova.

UVOD

Ovaj izvještaj pripremila je Radna skupina za fiskalnu decentralizaciju Mreže udruga lokalnih vlasti Jugoistočne Europe (Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe, NALAS). Ovo je drugo izdanje publikacije za koju se NALAS nada da će postati kontinuiran poduhvat kojim se donositeljima odluka na nacionalnoj i lokalnoj razini, istraživačima i zainteresiranim promatračima osiguravaju pouzdani komparativni podaci o financijama lokalnih jedinica i unutardržavnim fiskalnim odnosima u Jugoistočnoj Europi.

Prvo izdanje izvještaja objavljeno je u ožujku 2011. godine i pokrivalo je razdoblje od 2006. do 2010. godine. Ovim se izdanjem promatrano razdoblje proširuje na 2011. i produbljuju određeni aspekti analize. Pritom se više pozornosti posvećuje rashodima jedinica lokalne samouprave i posljedicama globalne recesije na regiju koja je sada dodatno zakomplicirana neizvjesnošću o budućnosti Europske unije.

Jednako je važno da je u ovom izdanju značajno poboljšana kvaliteta podataka. Sada su kompletirani podaci svih članica za gotovo sve godine pod revizijom, a pogreške iz prvog izdanja su ispravljene². Pa ipak izvještaj, kao i predmet njegove analize, još uvijek predstavlja nedovršen proces i NALAS se nada da će ga s vremenom proširiti i produbiti kako bi odgovorio na potrebe svojih članica i zainteresiranih promatrača.

² Najvažnije od pogrešaka su da podaci o prihodima i rashodima lokalne samouprave u Hrvatskoj nisu obuhvatili sve jedinice; da razina investicija bugarske lokalne samouprave nije uključila one investicije koje se financiraju iz strukturnih fondova EU-a; da su se podaci o ukupnoj javnoj potrošnji na Kosovu odnosili na središnju, a ne opću državu.

Očekujemo i da ćemo izvještajem obuhvatiti analizu rashoda po funkcijama i preispitati horizontalnu pravednost sustava unutardržavnih financija u regiji. Pri pregledu pokazatelja iz izvještaja važno je imati na umu da još ne možemo osigurati pouzdane podatke o distribuciji prihoda i rashoda lokalnih jedinica koje se razlikuju po vrstama i veličini. Ovo i dalje ostaje problem jer postoje dobri razlozi za uvjerenje da su u mnogim članicama skupine prihodi i rashodi nakrivljeni prema nekolicini većih lokalnih jedinica, osobito glavnim gradovima.

Izvještaj ipak daje pouzdanu snimku strukture, funkcija i financiranja lokalne samouprave u Jugoistočnoj Europi danas, kao i pregled razvoja unutardržavnih finansijskih odnosa tijekom turbulentnog razdoblja od 2006. do 2011. Smatramo da će izvještaj biti od koristi članicama NALAS-a kao i široj zajednici jer će osigurati pouzdane podatke o ulozi lokalnih vlasti u zemljama regije kao i u usporedbi s njihovim parnjacima u EU.

Izvještaj je podijeljen u četiri dijela. Počinje kratkom raspravom o podacima i nekim metodološkim pitanjima vezanima za njihovo korištenje i interpretaciju, a potom daje osnovne informacije o veličini i strukturi općinskih vlasti u Jugoistočnoj Europi kao i nekoliko ključnih makroekonomskih pokazatelja. U nastavku izvještaj preispituje sastav prihoda i rashoda lokalnih jedinica i u zaključku iznosi nekoliko opažanja o trendovima u posljednjih šest godina.

1 PODACI, TERMINOLOGIJA I METODOLOŠKA PITANJA

Podatke korištene u ovom izvještaju osigurale su udruge-članice NALAS-a u odgovoru na upitnike. Udruge-članice su podatke prikupile od ministarstava financija, središnjih banaka i statističkih ureda svojih zemalja. Potom su provedene provjere dosljednosti i – tamo gdje je bilo moguće – usporedbe sa sličnim podacima iz drugih izvora, uključujući Eurostat, statističku agenciju Europske unije; bazu podataka MMF-a o finansijskim statistikama država regije i bazu podataka OECD-a o poreznim prihodima različitih razina uprave. Komparativni podaci o jedinicama lokalne samouprave u zemljama članicama preuzeti su iz Eurostata i niza publikacija koje je objavila banka DEXIA⁴.

Uspoređivanje unutardržavnih finansijskih sustava nikad nije jednostavno. Glavni razlog tome je što zemlje različitim razinama uprave dodjeljuju različite odgovornosti i različite javne prihode. Stoga se ono što lokalne jedinice čine i kako to financiraju uvelike razlikuje od zemlje do zemlje. Te se razlike nažalost ne mogu detektirati jednostavnim proučavanjem

Ono što lokalne jedinice čine i kako to financiraju uvelike se razlikuje od zemlje do zemlje.

relevantnog zakonodavstva, djelomice i stoga što je regulatorni okvir za lokalnu samoupravu uvijek komplikiran i idiosinkrastičan. Drugim dijelom je to zbog toga što se praksa često značajno razlikuje od onoga što je propisano zakonima. Još uvijek postoje i znatne razlike u sustavima računovodstva koje pojedine zemlje koriste za definiranje i izvještavanje o prihodima i rashodima javnog sektora.

Uzveši zajedno, ovi problemi znače da je često vrlo teško biti siguran da jabuke uspoređujemo s jabukama ili da su ravnala kojima mjerimo temeljena na istoj metrići. Na kraju, u mnogim su jedinicama podaci sami po sebi problematični. U nastavku ćemo sažeti neka od tih pitanja, dok ćemo druga ostaviti za opširniju raspravu.

Razine vlasti: U ovom izvještaju promatramo najniže razine uprave, demokratski izabrane općinske ili komunalne vlasti. U gotovo cijeloj Jugoistočnoj Europi demokratski izabrane općinske vlasti čine najvažniju razinu ispoddržavne uprave, osobito u fiskalnom pogledu⁵. Zbog lakšeg pregleda, i komunalne i općinske vlasti nazivamo jedinice lokalne samouprave iako taj naziv zamagljuje činjenicu da su mnoge „jedinice“ zapravo sela s nekoliko tisuća duša. Ako nije drugačije navedeno, svi podaci korišteni u ovom izvještaju odnose se na tu najnižu razinu demokratski izabrane vlasti (1. stupanj samoupravnih jedinica).

Što lokalne jedinice rade: U Jugoistočnoj Europi, općine ili komune snose odgovornost za održavanje i unaprjeđivanje javne infrastrukture, uključujući ulice i ceste, mostove i parkove. Mnoge su nadležne i za školske zgrade, a većina upravlja i financira vodoopskrbu i odvodnju, prikupljanje i zbrinjavanje komunalnog otpada, javnu rasvjetu, javni

⁴ Local Government Finance in the fifteen countries of the European Union, Dexia (Bruxelles-Pariz, 1997.), „L'Europe locale et régionale: les Chiffres Clés 2009“, Dexia/CEMR (Bruxelles-Pariz, izdanje 2010.-2011.) str. 1-19. „Subnational public finance in the European Union“, Dexia, srpanj 2011. str.1-36.

⁵ Iznimka je Bosna i Hercegovina.

prijevoz i sustav grijanja. Sa stajališta financija je najvažnije što lokalne jedinice moraju financirati gradnju nove infrastrukture koja je posvuda u regiji već desetljećima zapuštena ili nedovoljno održavana, a ponegdje nije ni postojala⁶.

Međutim, u nekim područjima usluge poput vodoopskrbe i odvodnje pružaju komercijalizirani subjekti koji se ne financiraju iz proračuna nego se – barem u teoriji – financiraju sami putem doprinosa i naknada koje ubiru od korisnika. U drugim područjima neke ili sve od navedenih usluga osiguravaju općinski odjeli koji također naplaćuju pristojbe i naknade od korisnika, ali su njihovi prihodi i rashodi dio općinskog proračuna. U većini zemalja regije podugovaranje javnih usluga s privatnim sektorom ostaje u povojima iako postoje iznimke u prikupljanju i zbrinjavanju otpada i javnom prijevozu.

Uz nekoliko važnih izuzetaka, većina lokalnih vlasti nije odgovorna za financiranje ili pružanje javnih usluga socijalnog sektora. Iznimke se odnose na one općine koje su odgovorne za financiranje osnovnog i/ili srednjoškolskog obrazovanja i/ili osiguravanje usluga iz primarne zdravstvene zaštite. Tamo gdje je to slučaj posebno je naznačeno.

Stanovništvo: Podaci o stanovništvu temelje se na posljednjem službenom popisu stanovništva ili – u slučajevima gdje takvih podataka nema – na brojkama koje koriste relevantne statističke agencije. U nekim zemljama (npr. Albanija, Kosovo⁷) popisi su nedavno provedeni ali njihovi rezultati još nisu obrađeni do kraja. U drugim su zemljama planirani za blisku budućnost (npr. BiH). Novi popisi stanovništva u JI Evropi vjerojatno će izazvati tehničke poteškoće i političke tenzije jer će se rezultati popisa uvelike razlikovati od podataka o stanovništvu koji se sada koriste za raspodjelu unutardržavnih dotacija i transfera.⁸

BDP: Vrijednosti BDP-a preuzete su od ministarstva financija pojedine zemlje i gdje je bilo potrebno pretvorene u euro na temelju prosječnog godišnjeg tečaja za godinu u pitanju. Tablice i grafikoni koji uspoređuju trendove u zemljama regije tijekom zadnjog razdoblja izračunati su na temelju vrijednosti u eurima prema prosječnom tečaju relevantne središnje banke. U nekim slučajevima BDP i/ili prosječne tečajne vrijednosti revidirane su nakon objave prvog izdanja ovog izvještaja. Te revizije čemo istaknuti samo ako značajno mijenjaju cjelokupnu sliku.

Prihodi konsolidirane opće države: Za usporedbu uloge lokalnih jedinica u javnim sektorima unutar njihovih nacionalnih okvira koristili smo njihove prihode kao udio u ukupnim prihodima opće države. Prihode smo koristili umjesto rashoda jer su ti podaci dostupniji i pouzdaniji. Pod općom državom podrazumijevamo ukupne prihode države i njezinih ureda

Sa stajališta financija najvažnije je što lokalne jedinice moraju financirati gradnju nove infrastrukture koja je posvuda u regiji već desetljećima zapuštena ili nerazvijena, a ponegdje nije ni postojala.

⁶ U većini zemalja regije broj deponija otpada i sustava za pročišćavanje otpadnih voda koji zadovoljavaju standarde EU-a može se nabrojati na prste jedne ruke.

⁷ Ova se oznaka koristi bez prejudiciranja statusa i u skladu je s Rezolucijom 1233 Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda (UNSC 1244) i Mišljenju Međunarodnog suda pravde o proglašenju neovisnosti Kosova.

⁸ Na primjer, još neobrađeni podaci popisa na Kosovu sugeriraju da je broj stanovnika 15 do 20 posto manji nego što se trenutačno prepostavlja i da neproporcionalan velik dio pogrešne procjene otpada na Prištinu. Sličan fenomen karakterističan je za Albaniju i Tiranu, gdje rezultati popisa još nisu finalizirani.

i agencija, uključujući i prihode iz izvanproračunskih fondova kao i prihode ispoddržavnih razina uprave. U izračunu ukupnog prihoda lokalnih jedinica isključili smo primitke iz zaduživanja, ali smo ubrojili prihode od prodaje imovine i prijenos viškova iz proteklih godina unatoč činjenici da bi u idealnom svijetu oni bili izdvojeni i obračunati posebno.

Neuvjetovane (opće) dotacije: U većem dijelu JI Europe lokalne jedinice od središnjih vlasti primaju neuvjetovane dotacije kojima mogu slobodno raspolagati. U nekim se zemljama ukupan iznos dotacija određuje kao postotni udio nekih poreznih prihoda središnje države. To ponekad izaziva zabunu treba li te prihode smatrati zajedničkim porezima ili općim dotacijama. No zato što se te potpore dodjeljuju lokalnim jedinicama na temelju formule a ne dijele s njima na osnovi njihova podrijetla, smatramo ih neuvjetovanim dotacijama.

Uvjetovane dotacije i dotacije u bloku: U cijeloj regiji, jedinice lokalne samouprave primaju dotacije od viših razina vlasti koje mogu potrošiti namjenski. U nekim slučajevima takve se potpore trebaju smatrati dotacijama u bloku, što znači da se sredstva smiju potrošiti za specifičnu funkciju (primjerice, obrazovanje), ali lokalne jedinice – barem

u teoriji – mogu same odrediti namjenu unutar te funkcije. U praksi su međutim takve potpore izrazito ograničene: u zemljama gdje jedinice lokalne samouprave primaju dotacije u bloku za decentralizirane funkcije njihova sloboda u trošenju tih sredstava unutar tih funkcija ostaje strogo ograničena.

Zajednički porezi: U većem dijelu regije, lokalne jedinice po zakonu imaju pravo na dio određenih poreza koji se generiraju pod njihovom jurisdikcijom ali čiju osnovicu, stope i naplatu kontroliraju više razine vlasti. Najvažniji od zajedničkih poreza u zemljama JI Europe je porez na dohodak. Porez na promet nekretnina, određen prema kupoprodajnoj cijeni nekretnine, često se dijeli između državne i lokalne uprave, dok je u nekim zemljama porez na imovinu također zajednički porez, iako se u većini slučajeva radi o vlastitom izvoru prihoda lokalnih jedinica.

Vlastita sredstva: Podaci o prihodima iz vlastitih izvora jedinica lokalne samouprave u cijelom su svijetu nepotpuni jer se ti podaci slabo prikupljaju, a potom i različito i nedosljedno klasificiraju. To se posebno odnosi za zemlje JI Europe.

U teoriji, vlastita sredstva lokalne samouprave sastoje se od prihoda od prodaje ili iznajmljivanja općinske imovine; dohotka od kazni, globi i kamata; komunalnih naknada i doprinosa; koncesija i dozvola; lokalnih poreza. U praksi se međutim često gubi razlika između komunalnih naknada i doprinosa, dozvola i koncesija i lokalnih poreza. U mnogim zemljama komunalne naknade i doprinose kao i lokalne poreze – iako ih ubire lokalna samouprava – u potpunosti određuju više razine vlasti pa se stoga smatraju zajedničkim prihodima.

U drugim zemljama je regulacija lokalnih komunalnih naknada *de facto* ako ne i *de iure* toliko slaba da dopušta lokalnim jedinicama da naknade, doprinose i pristojbe koriste kao (loše regulirane) kvazi-poreze. U nastojanju da poboljšaju poduzetničku klimu više tijela državne uprave nastoje spriječiti takvu praksu, što u budućnosti može dovesti do značajnog pada vlastitih prihoda lokalnih jedinica.

U jednom dijelu regije tijela državne uprave određuju i prikupljaju porez na promet nekretnina koji se onda pogrešno smatra vlastitim prihodom lokalne samouprave jer se u cijelosti vraća lokalnim jedinicama. I na kraju, jedinice lokalne samouprave u Crnoj Gori i Hrvatskoj mogu uvesti prirez porezu na dohodak koji se treba smatrati vlastitim prihodom lokalne samouprave. No, nažalost, to je slučaj samo u Crnoj Gori, dok se u Hrvatskoj – gdje je prirez važniji prihod – prijavljuje zajedno s prihodima koje lokalne jedinice dobivaju od udjela u porezu na dohodak.

Sloboda lokalnih jedinica u raspolaganju sredstvima iz dotacija u bloku strogo je ograničena

Najvažniji od zajedničkih poreza u zemljama JI Europe je porez na dohodak.

2 OPĆI PREGLED JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U JUGOISTOČNOJ EUROPPI

Broj i vrsta ispoddržavnih razina vlasti

Tablica 1 daje pregled broja i vrste ispoddržavnih razina uprave u zemljama u kojima djeluje NALAS. Bosna i Hercegovina ima tri razine vlasti: 1) dva entiteta, Republiku Srpsku (RS) i Federaciju Bosne i Hercegovine (FBiH) te Distrikt Brčko; 2) kantone u FBiH; i 3) općine u FBiH i RS. U FBiH kantoni su odgovorni za pružanje brojnih javnih usluga, dok je entitetska vlada relativno malena.

U ovom izvještaju prihodi i rashodi na kantonalnoj razini nisu uključeni u prihode lokalnih jedinica ni za BiH ni za Federaciju. Uključeni su međutim u vrijednost ukupnih javnih prihoda i rashoda i u BiH i u Federaciji. Kako NALAS ima članice u oba entiteta, podaci za BiH se analiziraju posebno za svaki od njih. Takav pristup osigurava objema članicama NALAS-a dragocjene informacije za analizu i lobiranje.

TABLICA 1

ČLANICE NALAS-A	RAZINE ISPODDRŽAVNE VLASTI	VRSTE ISPODDRŽAVNE VLASTI	# SAMOUPRAVNIH JEDINICA PRVOG STUPNJA	
ALBANIJA	AAM	2	Okruzi; općine/komune	373
BOSNA I HERCEGOVINA		3	Entiteti; kantoni; općine	143
FBiH	SOGFBiH	2	Kantoni; općine (mjesni odbori)	80
RS	ALVRS	1	Općine (mjesni odbori)	63
BUGARSKA	NAMRB	1	Općine/komune	264
HRVATSKA	UORH	2	Županije; općine; gradovi	556
KOSOVO*	AKM	1	Općine	38
MAKEDONIJA	ZELS	1	Općine (mjesni odbori)	85
MOLDOVA	CALM	2	Raioni/regije; općine/komune	898
CRNA GORA	UMMo	1	Općine	21
RUMUNJSKA	FALR, ACoR	2	Okruzi; općine/komune	3181
SRBIJA	STCM	2	Autonomne pokrajine, općine (mjesni odbori)	145
SLOVENIJA	SOG	1	Općine	211
TURSKA	UMM	4	Posebne provincijske uprave; metropolitanske općine; okružne općine; komune	2854

Albanija i Hrvatska imaju regionalnu razinu uprave, odnosno drugi stupanj samoupravnih jedinica (*quark*, *županija*). Uloga *quarka* u Albaniji je vrlo ograničena. U Hrvatskoj su županije nešto važnije, ali još uvijek imaju vrlo ograničenu ulogu u pružanju javnih usluga. Moldova ima dvije razine ispoddržavne uprave: *raione/regije* i *komune/općine*. Čelnike *raiona* imenuje vlada i oni imaju značajnu kontrolu nad proračunom (demokratski izabranih) vlasti općina i komuna. Ovlasti *raionskih čelnika* zamagljuju razliku između prvog i drugog stupnja uprave u Moldovi kao i razliku između lokalne samouprave i teritorijalnog ustroja državne uprave⁹. U izvještaju finansijski podaci za lokalnu samoupravu u Albaniji, Hrvatskoj i Moldovi uključuju prihode i rashode regionalnih jedinica. Srbija ima dvije razine ispoddržavne uprave: autonomne pokrajine i općine. Finansijski podaci u izvještaju odnose se međutim samo na općine.

Prema zakonu Rumunjska ima dvije razine ispoddržavne uprave – *reone* i *komune*, odnosno gradove i velike gradove. Jednice drugog stupnja imaju važniju ulogu u pružanju javnih usluga nego u Albaniji ili Hrvatskoj, ali u fiskalnom pogledu, kao i sa stajališta javnih usluga, važnije su jedinice prvog stupnja samouprave - općine, komune i veliki gradovi.

Turska ima četiri razine ispoddržavne uprave. Tri od njih – komune, okružne općine i metropolitanske općine mogu se smatrati prvim stupnjem lokalne samouprave iako se znatno razlikuju po svojim pravima i odgovornostima. Turska ima i 81 demokratski izabranu posebnu provincijsku upravu koje pružaju neke javne usluge osobito u ruralnim područjima. Kao i u slučaju Albanije, Hrvatske i Moldove, podaci za Rumunjsku i Tursku uključuju prihode i rashode i ovog drugog stupnja lokalne samouprave¹⁰.

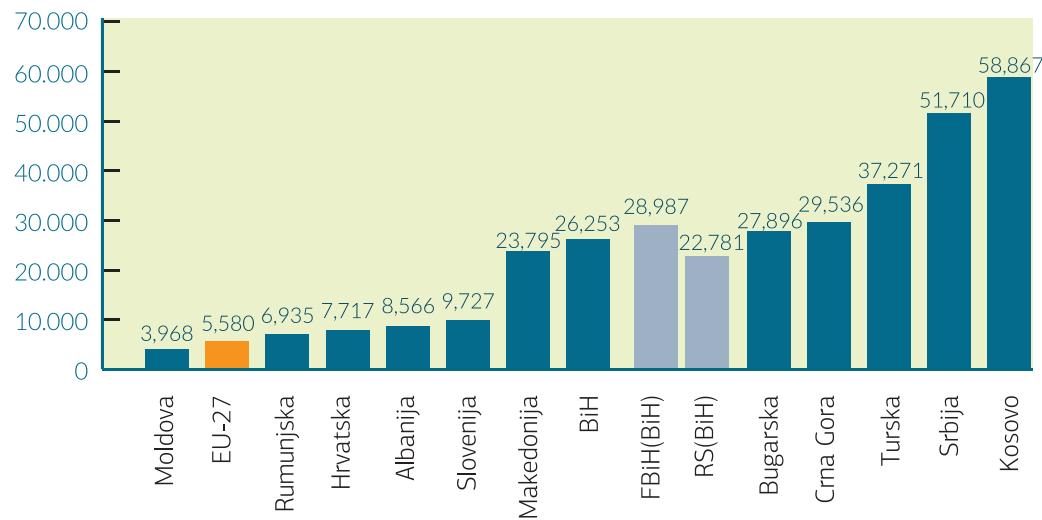
Kao što se može vidjeti iz grafikona 1, u JI Europi postoje znatne razlike u prosječnoj veličini jedinica prvog stupnja.

⁹ Moldova ima i autonomnu provinciju *Gaugaziju*.

¹⁰ U vrijeme pripreme ovog izvještaja Turska je razmatrala povećanje broja metropolitanskih općina.

Grafikon1

Prosječan broj stanovnika u samoupravnim jedinicama prvog stupnja



Moldova ima najfragmentiraniji sustav lokalne samouprave s prosječnim brojem stanovnika ispod 4000. Lokalne jedinice u Rumunjskoj, Hrvatskoj, Albaniji i Sloveniji su također relativno male, s prosječno manje od 10.000 stanovnika. Mala veličina osnovnih jedinica lokalne samouprave u tim zemljama predstavlja prepreku decentralizaciji jer takve općine imaju premalu poreznu bazu i nedostaje im ljudskog kapitala koji je potreban za podršku glavnih javnih usluga. No, ono što je neobično u grafikonu jest relativno velika veličina lokalnih jedinica u regiji u usporedbi s prosjekom EU-a. Makedonija, BiH, Crna Gora, Turska, Srbija i Kosovo redom imaju općine s više od 20.000 stanovnika dok na području EU-a samo 9 (od 27) zemalja imaju općine usporedive po veličini (Danska 56.345; Grčka - od 2010. - 34.650; Irska 39.190; Litva 55.655; Nizozemska 38.435; Portugal 34.520; Švedska 32.210; Velika Britanija 152.200)¹¹.

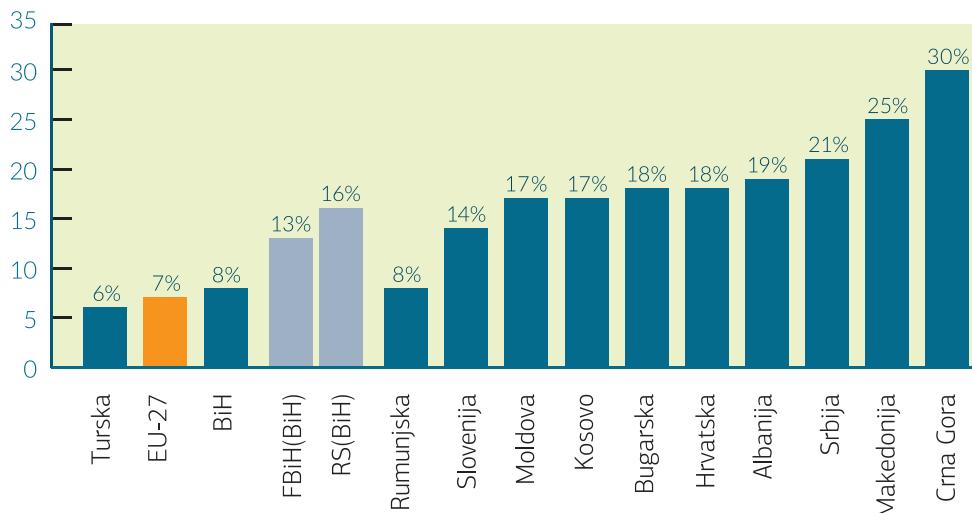
Jedan razlog za relativno velike općine u JI Evropi je postotak stanovništva koje živi u glavnim gradovima. Kao što se može vidjeti iz grafikona 2, većina članica ove skupine ima znatno veći udjel stanovništva u glavnom gradu nego što je to prosjek u EU. Samo u sedam zemalja EU-a stanovništvo glavnih gradova predstavlja više od 15 posto ukupnog stanovništva (Beč 21%; Sofija 17%; Nikozija 22%; Tallinn 34%, Budimpešta 17%; Riga 32%; Vilnius 17%).

¹¹ Dexia, 2009.

Distribucija stanovništva i gustoća naseljenosti

Grafikon 2

Postotak stanovništva koje živi u glavnim gradovima



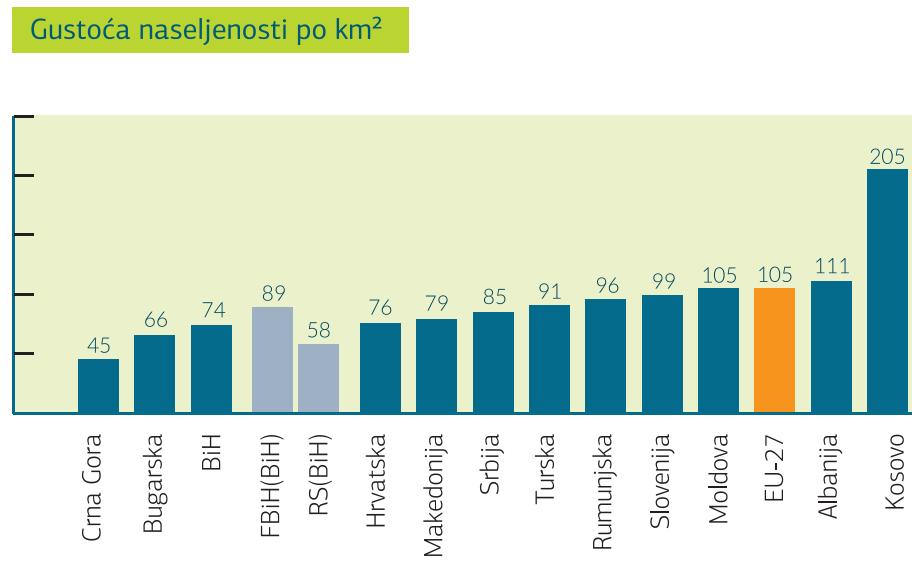
Visok udio stanovništva u glavnim gradovima regije znači da je porezna baza nakriviljena prema jednom glavnom urbanom području što može proizvesti tehničke i političke smetnje decentralizaciji. U tehničkom smislu, teško je lokalnim jedinicama osigurati robusne izvore prihoda ili stvoriti dobre mehanizme izravnjanja kada je toliko gospodarstva koncentrirano oko jednog metropolitanskog područja. U političkom smislu, takva situacija može otežati primjenu mehanizama izravnjanja jer oni često izazivaju konflikte između glavnog grada i svih ostalih lokalnih jedinica.

Grafikon 3 prikazuje prosječnu gustoću naseljenosti u jedinicama prvog stupnja, dok grafikon 4 prikazuje njihovu prosječnu površinu u četvornim kilometrima. Uz iznimku Kosova (čija je gustoća naseljenosti usporediva s Italijom), sve članice skupine imaju gustoću naseljenosti ispod EU prosjeka. Istodobno je prosječna površina lokalnih jedinica znatno veća nego u EU. Prema tome, općine u JI Evropi imaju u prosjeku više stanovnika (grafikon 1) i veću površinu nego općine u EU, ali nižu gustoću naseljenosti. Niska gustoća naseljenosti znači da općine moraju osigurati javne usluge stanovnicima

Visok udio stanovništva u glavnim gradovima regije znači da je porezna baza nakriviljena prema jednom glavnom urbanom području što može proizvesti tehničke i političke smetnje decentralizaciji.

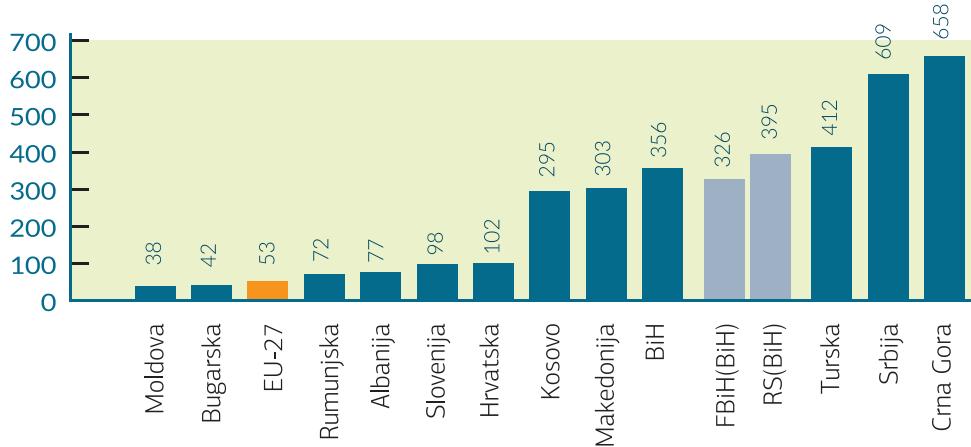
koji su raspršeni na većim područjima¹². Ovakva situacija može otežati i napore oko decentralizacije jer je pružanje javnih usluga raštrkanom stanovništvu teže i skuplje nego pružanje istih usluga stanovnicima koji žive u koncentriranim naseljima.

Grafikon3



12 Moguće je imati i vrlo koncentrirana naselja unutar jedinica koje imaju veliku površinu što rezultira niskom gustoćom naseljenosti. To u pravilu ipak nije slučaj.

Grafikon4

Prosječna površina jedinica lokalne samouprave u km²

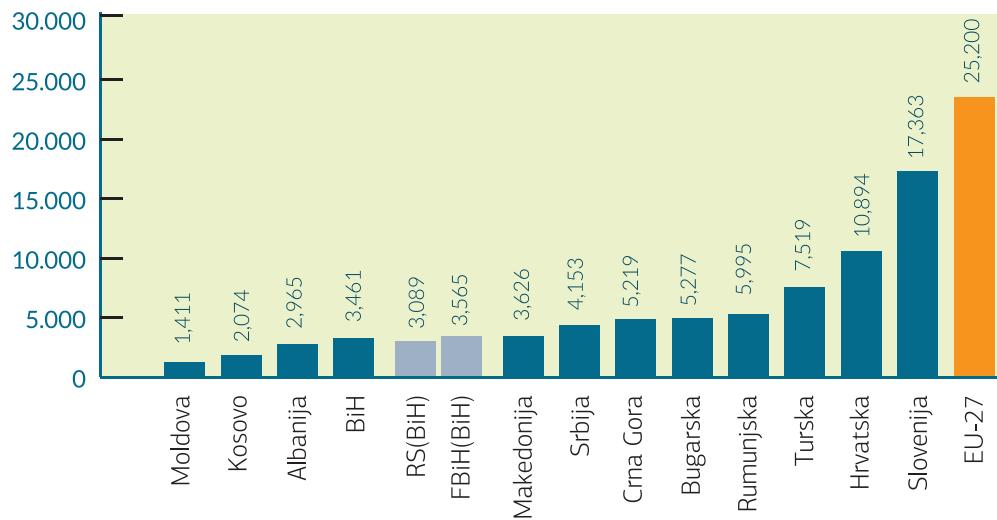
Dinamika bruto društvenog proizvoda

Grafikon 5 prikazuje BDP po glavi stanovnika u svim članicama skupine u 2010. godini. Kao što se može vidjeti, među zemljama skupine postoje značajne razlike u relativnom bogatstvu. Slovenija je daleko najbogatija s BDP-om po glavi stanovnika od 17.363 eura. Slijede je Hrvatska (10.894), Turska (7.519) i Rumunjska (5.995). Moldova je najsilomašnija u skupini s BDP-om po glavi stanovnika ispod 1500 eura. Slijedi je Kosovo čiji je BDP tek u ovoj godini prvi put premašio 2000 eura po glavi stanovnika. Sve ostale članice skupine imaju BDP u rasponu od 3000 do 5.300 eura po glavi stanovnika.

Među zemljama skupine postoje značajne razlike u relativnom bogatstvu. Slovenija je daleko najbogatija s BDP-om po glavi stanovnika od 17.363 eura. Slijede je Hrvatska (10.894), Turska (7.519) i Rumunjska (5.995). Moldova je najsilomašnija u skupini s BDP-om po glavi stanovnika ispod 1500 eura. Slijedi je Kosovo čiji je BDP tek u ovoj godini prvi put premašio 2000 eura po glavi stanovnika. Sve ostale članice skupine imaju BDP u rasponu od 3000 do 5.300 eura po glavi stanovnika. Prosječni BDP iznosi 25.200 eura po glavi stanovnika.

Grafikon5

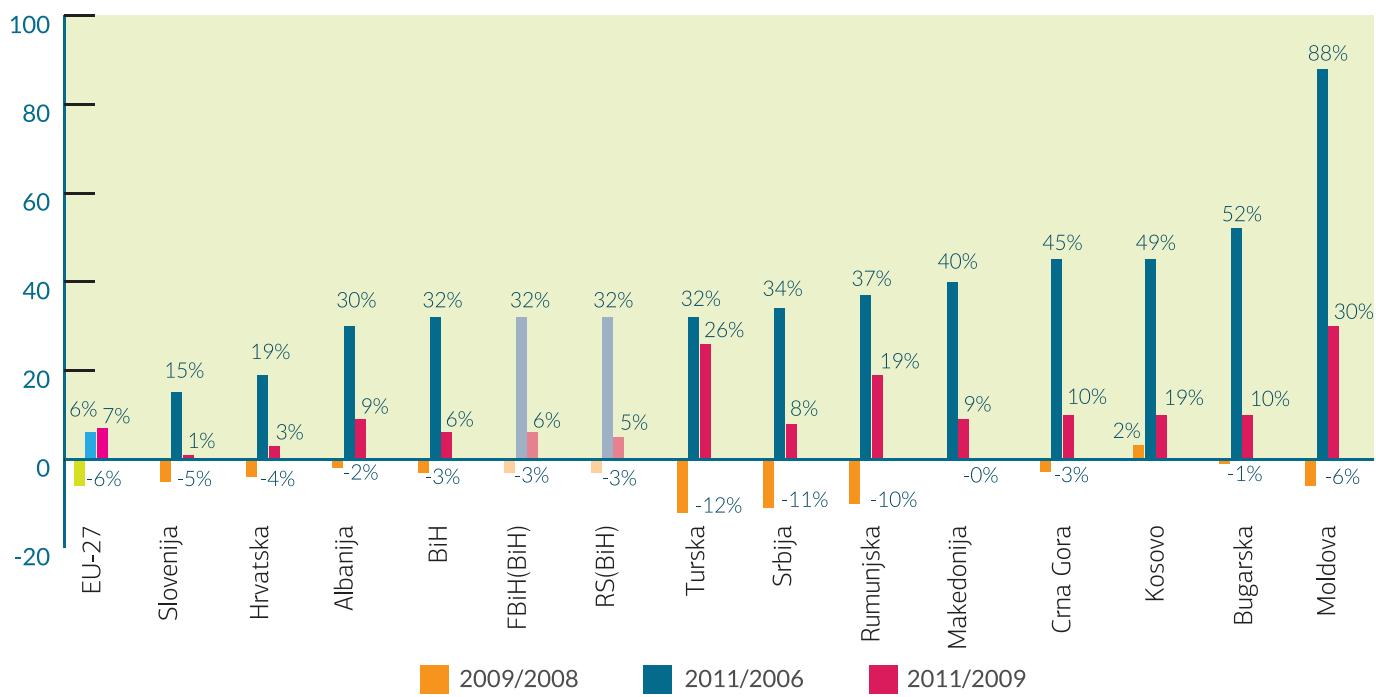
BDP po glavi stanovnika 2011. (u eurima)



Grafikon 6 prikazuje rast BDP-a po glavi stanovnika (izraženo u eurima) u razdoblju između 2006. i 2011., učinke globalne recesije iz 2009. godine i relativnu snagu oporavka nakon toga. Rast BDP-a bio je najbrži u Moldovi, no njezino je gospodarstvo bilo daleko iza drugih u skupini. Bugarska, Kosovo, Crna Gora i Makedonija su zabilježile rast od 40 posto ili više tijekom posljednjih šest godina, jednim dijelom zato što su posljedice krize 2009. bile relativno blage, a drugim dijelom zato što im je rast bio relativno robustan. U međuvremenu, Albanija, BiH, Turska, Srbija i Rumunjska posljednjih su šest godina imale rast od 30 do 40 posto, dok su stope rasta za Sloveniju i Hrvatsku bile znatno ispod onih za ostatak skupine, ali još uvijek dvostruko veće od prosjeka za EU.

Grafikon6

Rast BDP-a po glavi stanovnika 2006.-2011.;
recesija 2009. i oporavak



Kao što se može vidjeti iz grafikona, recesija iz 2009. imala je vrlo različite posljedice za pojedine članice skupine. Najmanje su krizu osjetili Kosovo, Makedonija i Bugarska, pri čemu je na Kosovu 2009. zabilježen i gospodarski rast. No Hrvatska i Slovenija doživjele su pad veći od 3 posto, dok su gospodarstva Turske, Srbije i Rumunjske zabilježile pad od 10 posto ili više. No, tursko, rumunjsko i moldovsko gospodarstvo su 2010. i 2011. godine bilježili snažan oporavak, a najsporije su se oporavljala gospodarstva Slovenije i Hrvatske koja su imala stope rasta znatno ispod onih za EU. Ukratko, iako se može zaključiti da su mnoge zemlje regije bile pošteđene najgorih posljedica krize zbog činjenice da nisu integrirane u svjetsko gospodarstvo, njihove različite putanje prije i poslije podcrtavaju činjenicu da je ovdje riječ o gospodarski vrlo heterogenoj skupini.

Osnovni pokazatelji fiskalne decentralizacije

Udio prihoda (ili rashoda) lokalne samouprave u BDP-u neke zemlje najvažniji je pokazatelj fiskalne decentralizacije jer on izražava veličinu sektora lokalne samouprave u odnosu prema ukupnoj gospodarskoj aktivnosti zemlje. Drugi važan pokazatelj fiskalne decentralizacije je udio prihoda (ili rashoda) lokalne samouprave u prihodima (ili rashodima) konsolidirane opće države. Taj nam pokazatelj govori kolika je uloga lokalne samouprave u ukupnoj upravnoj strukturi zemlje.

Da bismo stavili ove pokazatelje u perspektivu, moramo znati veličinu ukupnog javnog sektora u odnosu prema BDP-u, kao i ponešto o tome koje javne usluge su u nadležnosti lokalne samouprave. Ako je ukupni javni sektor neke zemlje relativno mali, nije vjerojatno da će prihodi lokalnih jedinica predstavljati značajan udio u BDP-u. No, mogli bi predstavljati znatan udio u ukupnim javnim prihodima. Takva situacija sugerirala bi da na svim razinama postoje problemi u prikupljanju poreza, ali da se država relativno pošteno odnosi prema lokalnoj samoupravi. Obrnuto, situacija gdje je javni sektor velik a prihodi lokalnih jedinica maleni i u odnosu prema BDP-u i prema ukupnim javnim prihodima sugerirala bi da više razine vlasti ne shvaćaju lokalnu samoupravu kao ozbiljnog partnera u pružanju javnih usluga.

Da bismo mogli usporediti status jedinica lokalne samouprave u JI Evropi moramo znati koje javne usluge su zakonom obvezne pružati. Potpun popis tih funkcija teško je napraviti jer su pravni okviri koji definiraju lokalnu samoupravu u regiji različiti i kompleksni. Drugi razlog je što se odgovornost za pružanje usluga u praksi može razlikovati od onog što je propisano zakonima, a treći što mnoge jedinice lokalne samouprave nemaju prihode kojima bi financirale usluge za koje su odgovorne.

Osim toga, kada promatramo prihode (ili rashode) lokalnih jedinica u odnosu prema BDP-u ili prema veličini ukupnog javnog sektora, moramo imati na umu da su neke javne usluge toliko velike da njihovo prenošenje u nadležnost lokalne samouprave predstavlja radikalnu promjenu te slike. To se odnosi na usluge iz socijalnog sektora, poput zdravstva, školstva i socijalne skrbi. Ovdje je od osobite važnosti pitanje jesu li lokalne jedinice odgovorne za isplatu plaća nastavnicima i učiteljima. Razlog tome je što su plaće učiteljima i nastavnicima u pravilu jedan od najvećih javnih rashoda koji iznosi od 3 do 5 posto BDP-a.

Tablica 2 daje pregled funkcija iz socijalnog sektora koje su prenesene na lokalnu samoupravu regije. Kao što se vidi iz tablice, Rumunjska, Kosovo, Makedonija, Bugarska i Moldova su u cijelosti odgovorne za sve troškove osnovnog i srednjeg školstva, uključujući i troškove plaća za učitelje i nastavnike. Na Kosovu jedinice lokalne samouprave održavaju klinike za primarnu zdravstvenu zaštitu i isplaćuju plaće liječnicima i medicinskom osoblju koji u njima rade, dok je u Rumunjskoj lokalna samouprava odgovorna za troškove primarne i sekundarne zdravstvene zaštite koji se ne odnose na plaće. Prema svim pravilima, jedinice lokalne samouprave koje imaju takve odgovornosti trebale bi imati veće prihode od ostalih članica skupine, i kao udio u BDP-u i kao udio u ukupnim javnim prihodima.

TABLICA 2

Funkcije socijalnog sektora samoupravnih jedinica prvog stupnja

	VRTIĆI		OSNOVNE ŠKOLE		SREDNJE ŠKOLE		PRIMARNO ZDRAVSTVO		SEKUNDARNO ZDRAVSTVO	
	Zgrade	Plaće	Zgrade	Plaće	Zgrade	Plaće	Zgrade	Plaće	Zgrade	Plaće
KOSOVO	X	X	X	X	X	X	X	X		
RUMUNJSKA	X	X	X	X	X	X	X			X
MAKEDONIJA	X	X	X	X	X	X				
BUGARSKA	X	X	X	X	X	X				
MOLDOVA	X	X	X	X	X	X				
SRBIJA	X	X	X		X		X			
SLOVENIJA	X	X	X				X			
HRVATSKA	X	X								
ALBANIJA	X		X		X		X			
FBIH (BIH)	X		X							
RS (BIH)					X		X			
CRNA GORA										
TURSKA										

Na drugom kraju spektra, lokalne jedinice u Albaniji, FBIH, RS, Crnoj Gori i Turskoj ne plaćaju plaće nijednoj skupini zaposlenih u socijalnom sektoru, pri čemu u Turskoj i Crnoj Gori nemaju nikakvih odgovornosti ni u zdravstvu ni u školstvu. Stoga bi po svim pravilima prihodi tih lokalnih jedinica izraženi i kao udio u BDP-u i u javnim prihodima trebali biti niži nego u drugim zemljama skupine.

Prihodi jedinica lokalne samouprave u Jugoistočnoj Evropi

majući na umu te uvjete, možemo se okrenuti grafikonu 7 koji prikazuje prihode lokalnih jedinica kao udio ukupnih javnih prihoda i kao udio u BDP-u za sve članice skupine kao i prosjek za EU. Ovdje trebamo istaknuti da se vrijednosti za EU odnose samo na samoupravne jedinice prvog stupnja, dok vrijednosti za Rumunjsku, Tursku, Moldovu i Hrvatsku uključuju i prihode jedinica drugog stupnja, regionalne/područne samouprave. Najvažnija stvar koja proizlazi iz tablice je da u prosjeku lokalna samouprava u zemljama EU-a ima daleko značajniju ulogu u javnim sektorima svojih zemalja nego članice NALAS-ove skupine. Bilo bi točno zaključiti da je u većem dijelu JI Europe decentralizacija proces koji je daleko od završetka.

U većem dijelu Jugoistočne Europe decentralizacija je proces daleko od svog završetka.

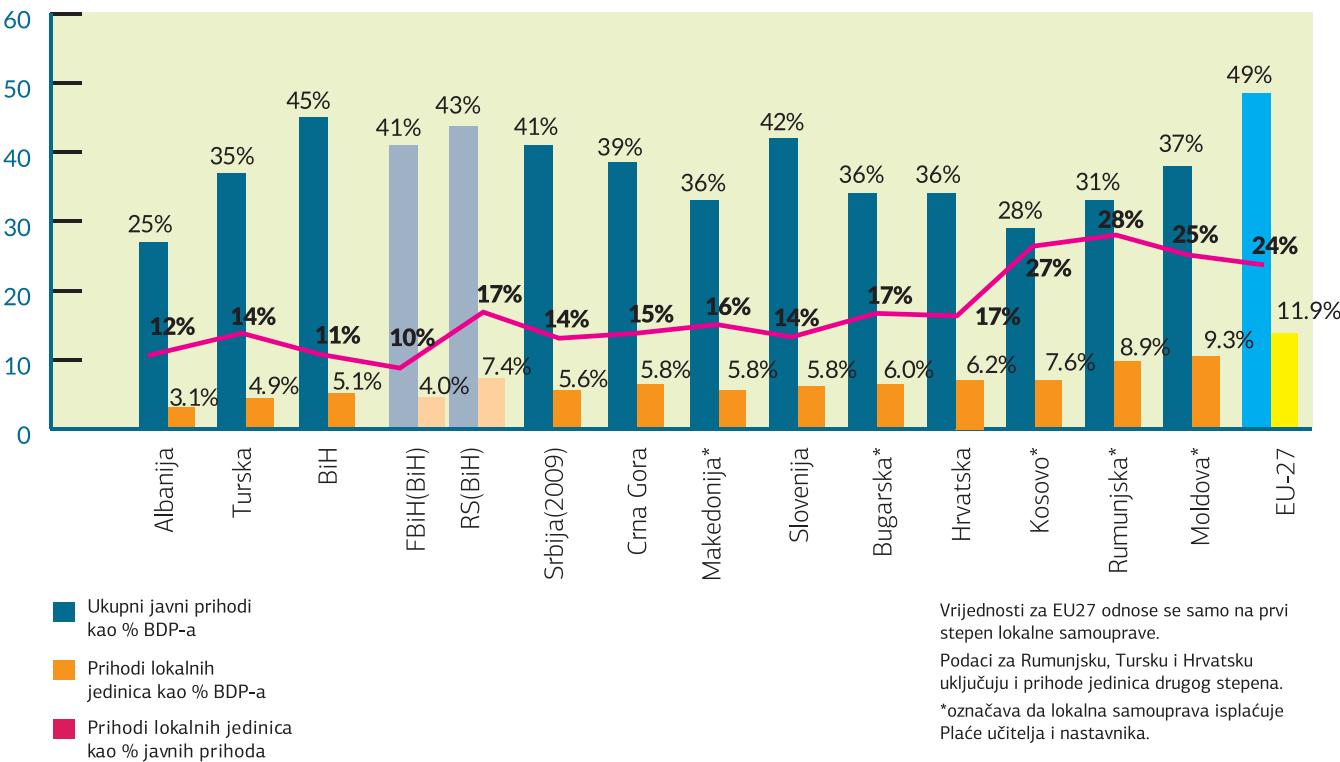
Iz tablice jasno proizlazi da je veličina javnog sektora kao postotak BDP-a u gotovo svim članicama skupine značajno ispod prosjeka za EU, pri čemu u nekim zemljama ukupni javni prihodi predstavljaju manje od 35 posto BDP-a, što sugerira i slabo gospodarstvo i lošu naplatu poreza.

Vrijednosti za EU27 odnose se samo na prvi stupanj lokalne samouprave. Podaci za Rumunjsku, Tursku i Hrvatsku uključuju i prihode jedinica drugog stupnja. *označava da lokalna samouprava isplaćuje plaće učitelja i nastavnika.

Prihodi lokalnih jedinica izraženi u postotku BDP-a ovdje će vjerojatno biti niži od očekivanja iz jednostavnog razloga što cijeli javni sektor ima problema u prikupljanju poreza kojima se financiraju javne usluge.

Grafikon 7

Prihodi lokalnih jedinica kao udio BDP-a i ukupnih javnih prihoda u 2011.



Iznenađujuće je što Makedonija, Bugarska, Kosovo i Moldova ne izgledaju bitno drugčije od ostalih članica skupine unatoč tome što lokalna samouprava u tim zemljama u cijelosti snosi troškove osnovnog i srednjeg školstva. Štoviše, na Kosovu i u Rumunjskoj lokalne jedinice plaćaju i najveći dio troškova zdravstvenog sustava. U tom su pogledu Makedonija i Bugarska osobito iznenađujuće: ukupni prihodi lokalnih jedinica su 5.8 posto odnosno 6.0 posto BDP-a što je razina slična mnogim drugim članicama skupine, iako oko polovice tog udjela odlazi na plaće učitelja i nastavnika. Iz toga se može zaključiti da u tim zemljama postoji ozbiljan problem financiranja jedinica lokalne samouprave i/ili osnovnog i srednjeg školstva. Obrnuta je situacija u Republici Srpskoj gdje se čini da općine dobivaju relativno visok udio BDP-a (7.4 posto) ako se uzme u obzir da nisu odgovorne za gotovo nijednu funkciju socijalnog sektora.

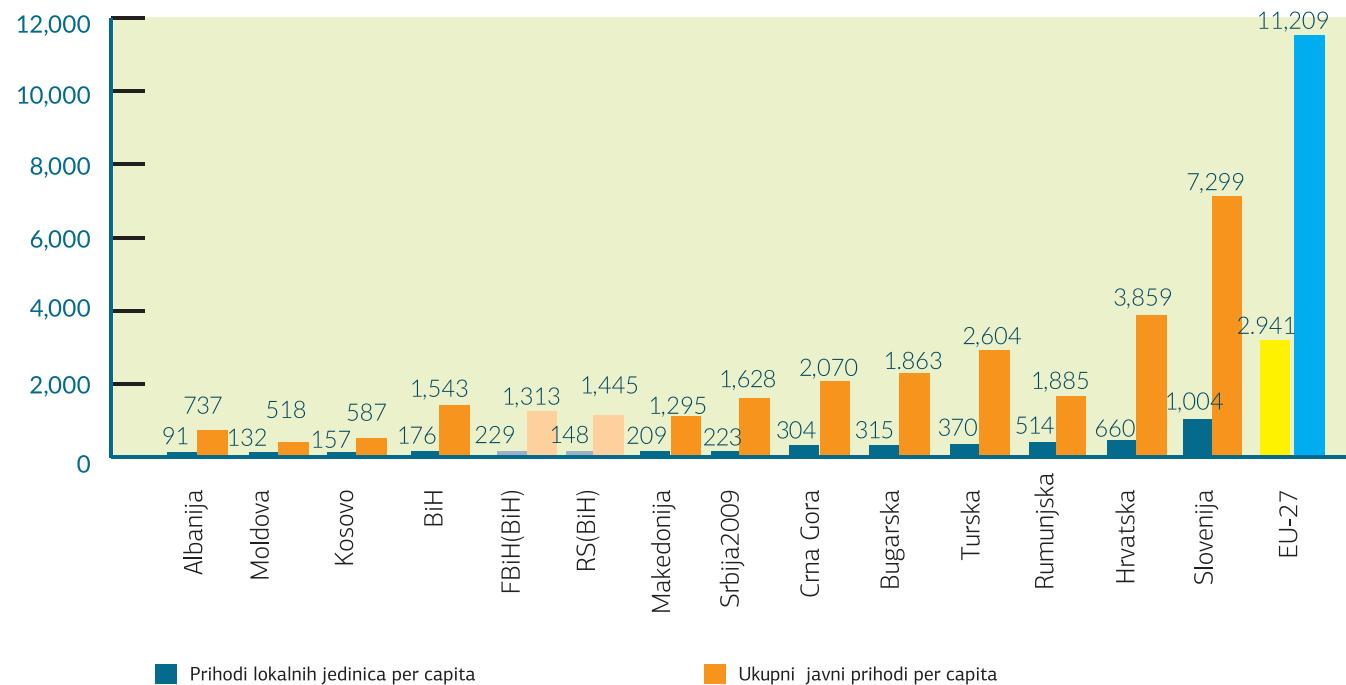
Kao što se može vidjeti iz grafikona, sve članice skupine imaju javne sektore koji su značajno manji od prosjeka za EU kao cjelinu i u mnogim zemljama ukupni javni prihodi predstavljaju znatno manje od 40 posto BDP-a, što sugerira slabu naplatu poreza u cijeloj regiji. No, unatoč toj općoj slabosti, središnje vlasti nekih zemalja odnose se prema lokalnoj samoupravi bolje od drugih. Na primjer, ukupni javni sektori Makedonije, Bugarske, Kosova, Rumunjske i Moldove su slične veličine, a u svim tim zemljama su lokalne samouprave odgovorne za isplatu plaća učiteljima i nastavnicima. No, unatoč tome, lokalne jedinice u Rumunjskoj, na Kosovu i u Moldovi dobivaju nešto manje od 30 posto od ukupnih javnih prihoda (što je blizu EU normi) dok u Bugarskoj i Makedoniji dobivaju znatno ispod 20 posto. To sugerira da se središnje vlasti Rumunjske, Kosova i Moldove snažnije zalažu da bi osigurale općinama prihode iz kojih će financirati usluge koje su prenesene na njihovu razinu nego vlasti u Bugarskoj i Makedoniji.

Drugi iznenađujući rezultat je relativno malen udio BDP-a i ukupnih javnih prihoda koji dobivaju lokalne jedinice u tri najbogatije članice skupine – Sloveniji, Hrvatskoj i Turskoj. Decentralizacija u tim zemljama očito nije daleko dospjela unatoč relativnom bogatstvu tih zemalja.

Grafikon 8 prikazuje ukupne prihode javnog sektora i jedinica lokalne samouprave u 2010. godini po glavi stanovnika. Grafikon je koristan podsjetnik na velike razlike u resursima koji su dostupni javnom sektoru i među članicama skupine i u usporedbi sa zemljama Europske unije.

Grafikon 8

Ukupni prihodi javnog sektora i prihodi lokalnih jedinica po glavi stanovnika 2011. (u eurima)



Uočljivo je da jedinice lokalne samouprave Moldove, Kosova i Makedonije – dakle triju naјsiromašnijih zemalja skupine – plaćaju ne samo osnovne javne usluge nego i plaće učitelja i nastavnika iz prihoda manjih od 200 eura po glavi stanovnika. Dakle, decentralizacija nije baš daleko dospjela u relativno bogatima članicama skupine, ali je u naјsiromašnjima odvedena vrlo daleko. Iz toga se može zaključiti da je, barem u nekim slučajevima, decentralizacija motivirana ne toliko željom da se lokalna samouprava osnaži za kvalitetno pružanje javnih usluga koliko željom središnjih vlasti da se riješe odgovornosti za njihovo financiranje.

Grafikon je koristan i kada se čita zajedno s grafikonom 7. Primjerice, bugarske jedinice lokalne samouprave imaju prihode po glavi stanovnika slične onima crnogorskih općina, no u Bugarskoj, za razliku od Crne Gore, lokalne jedinice plaćaju plaće učiteljima i nastavnicima. Isto tako, općine u Republici Srpskoj imaju značajno veće prihode po glavi stanovnika od svojih parnjaka u Federaciji BiH unatoč tome što su obje lokalne samouprave odgovorne za iste funkcije, a ukupni javni prihodi u Federaciji veći od onih u RS.

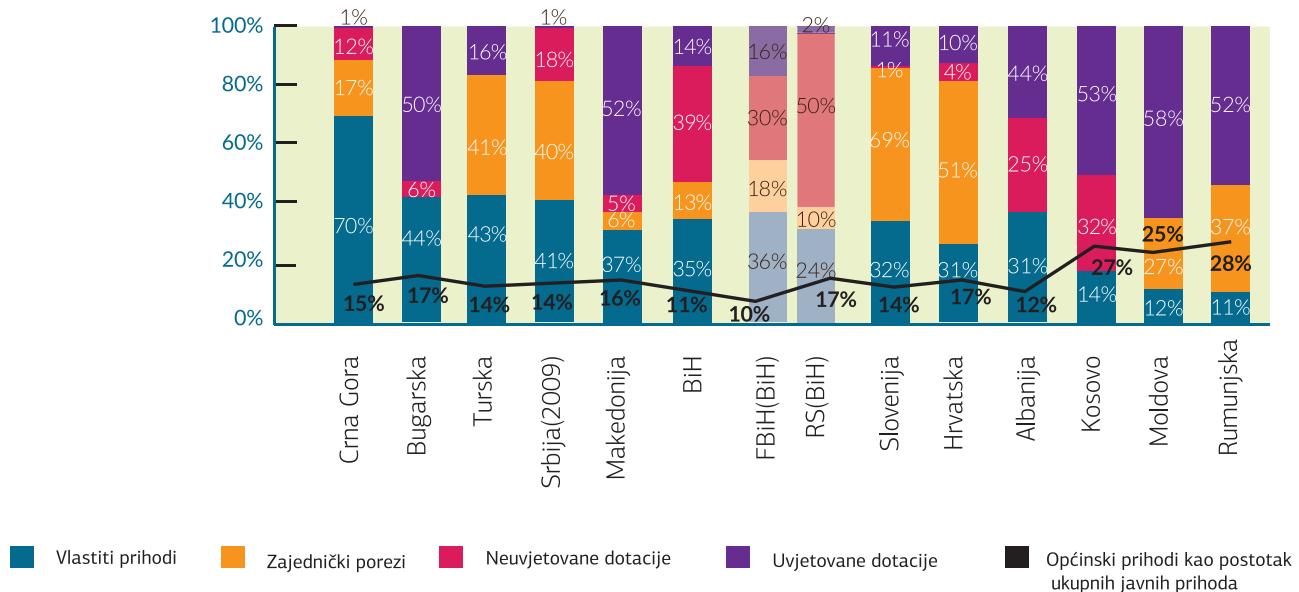
Decentralizacija nije baš daleko dospjela u relativno bogatima članicama skupine, ali je u naјsiromašnjima odvedena vrlo daleko. Iz toga se može zaključiti da je, barem u nekim slučajevima, decentralizacija motivirana ne toliko željom da se lokalna samouprava osnaži za kvalitetno pružanje javnih usluga koliko željom središnjih vlasti da se riješe odgovornosti za njihovo financiranje.

Osnovni sastav prihoda jedinica lokalne samouprave

Grafikon 9 pokazuje osnovni sastav prihoda jedinica lokalne samouprave za članice skupine u 2011. godini. Nažalost, teško je dobiti usporedive informacije za EU. Jedan od razloga je što podaci često predstavljaju zajedničke poreze kao vlastite prihode ili dotacije lokalnoj samoupravi. Katkad je međutim upravo suprotno, pa se vlastiti prihodi iz prieza porezu na dohodak predstavljaju kao zajednički porezi. Ustvari, oba problema – kao i niz drugih – otežavaju interpretiranje podataka za regiju.

Grafikon9

Sastav prihoda jedinica lokalne samouprave 2011.



Na primjer, u Turskoj se nekoliko zajedničkih poreza zbraja i vraća lokalnoj samoupravi dijelom na osnovi podrijetla a dijelom kao opća, neuvjetovana dotacija koja se izračuna preko formule. No iz podataka se ne može razaznati koliko od zajedničkih poreza otpada na dotacije. Slično tome, sustav izravnjanja u Sloveniji daje siromašnjim jedinicama dodatni dio od poreza na dohodak. Prihodi od tih dodataka funkcioniraju kao potpore izravnjanja, ali se ne mogu razlikovati od zajedničkih poreza. Obrnuta je situacija u Hrvatskoj gdje lokalne jedinice mogu uvesti prirez porezu na dohodak. Taj bi se prihod trebao smatrati vlastitim prihodom a ne – kao što je navedeno u grafikonu – zajedničkim porezima. Naposljetku, kao što smo i prije spomenuli, mnogi od prihoda koji se uobičajeno smatraju vlastitim prihodima su ustvari naknade i doprinosi koje određuju (a katkad i ubiru) više razine vlasti no čiji prinos ide u cijelosti lokalnoj samoupravi pa se tako (netočno) smatraju vlastitim prihodom lokalnih jedinica.

Financijska neovisnost jedinica lokalne samouprave

Grafikon ipak daje neke osnovne podatke o opsegu financijske neovisnosti jedinica lokalne samouprave. Na primjer, u Bugarskoj, Makedoniji, Moldovi, Rumunjskoj i na Kosovu financijska autonomija lokalne samouprave ograničena je jer više od 50 posto njegovih prihoda potječe iz uvjetovanih dotacija. To se može objasniti činjenicom da su općine u tim zemljama odgovorne za pružanje usluga iz socijalnog sektora pa njihova državna uprava želi osigurati da novac namijenjen obrazovanju bude doista i potrošen u te svrhe. U Albaniji je međutim situacija nešto problematičnija: tamo lokalne jedinice dobivaju oko 45 posto svojih prihoda iz uvjetovanih dotacija unatoč činjenici da ne pružaju usluge iz socijalnog sektora.

Obrnuta je situacija u Crnoj Gori gdje lokalna samouprava gotovo uopće ne prima uvjetovane dotacije od države i ima vrlo visoke razine vlastitih prihoda. Udio vlastitih prihoda u Crnoj Gori je dvaput veći od vrijednosti koja bi vjerojatno bila prosjeka na razini EU-a kad bi je mogli izvući iz pouzdanih podataka. To je moguće zato što crnogorska lokalna samouprava ima vrlo značajne prihode od prodaje imovine i najma, kao i od naknada za prenamjenu zemljišta. Kao i u Hrvatskoj, i ona ima pravo uvesti prirez porezu na dohodak, ali se taj izvor – za razliku od Hrvatske – u Crnoj Gori vodi kao vlastiti prihod a ne kao zajednički porez.

Općenito gledajući, zanimljivo je primijetiti da samo **Albanija, Kosovo i Bugarska ne dijele sa središnjim vlastima porez na dohodak, dok je u Makedoniji ta podjela vrlo ograničena**. To je iznenadujuće jer je raspodjela poreza na dohodak ne samo popularna u cijeloj regiji, nego je i predstavljala ključni stup unutardržavnih financijskih sustava u praktički svim postkomunističkim zemljama koje su ušle u EU 2004. godine. Možda je još važnije to što jedinice lokalne samouprave u Turskoj, Sloveniji, Hrvatskoj,

Nizak udio neuvjetovanih dotacija u ukupnim prihodima postavlja pitanja o pravednosti unutardržavnih financijskih sustava tih zemalja jer se u pravilu tim općim dotacijama osiguravaju dodatni prihodi siromašnjim lokalnim jedinicama.

Moldovi i Rumunjskoj ne primaju neuvjetovane dotacije dok u Makedoniji, Crnoj Gori i Bugarskoj takve potpore predstavljaju manje od 10 posto ukupnih prihoda. Nizak udio neuvjetovanih dotacija u ukupnim prihodima postavlja pitanja o pravednosti unutardržavnih finansijskih sustava tih zemalja jer se u pravilu tim općim dotacijama osiguravaju dodatni prihodi siromašnijim jedinicama. Uz to, neuvjetovane se potpore mogu dodijeliti na mnogo načina i samo njihovo postojanje u sustavu ne bi trebalo značiti da se one koriste za redistribuciju nacionalnog dohotka. Štoviše, kako smo već spomenuli, i Turska i Slovenija za izravnanje koriste i druge mehanizme.

Tablica 3 pojednostavljuje informacije prikazane u grafikonu 9 i iznosi udio vlastitih prihoda u ukupnim prihodima za članice skupine koje plaćaju plaće učiteljima i nastavnicima i onih koje ne plaćaju te troškove.

TABLICA 3

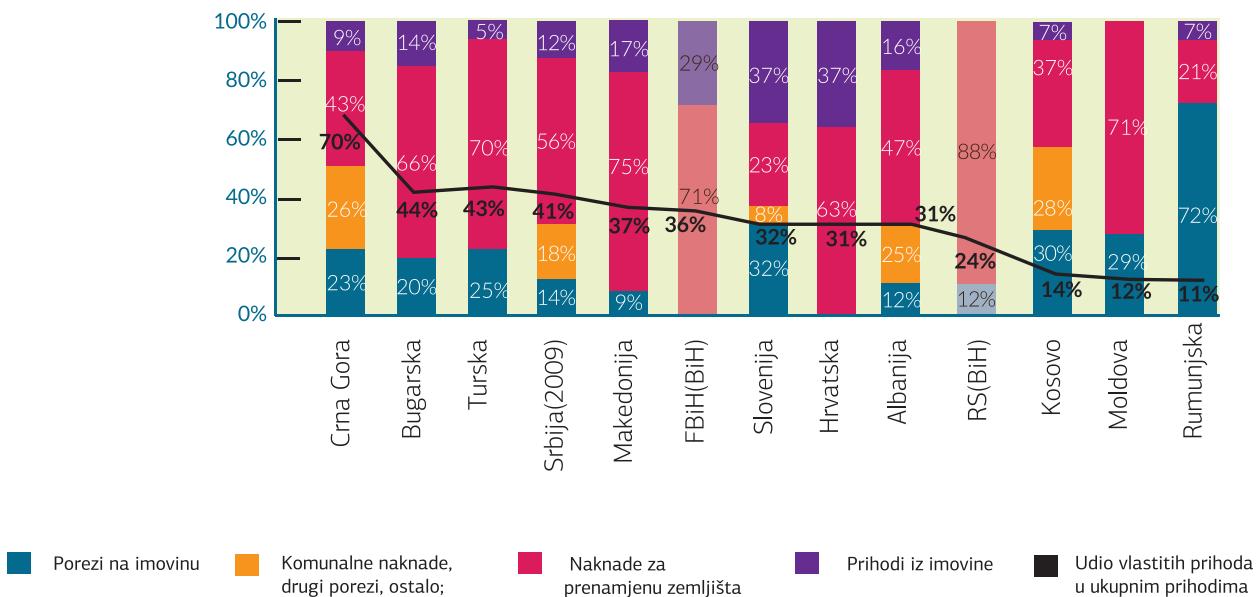
**Omjer vlastitih prihoda prema
ukupnim prihodima (2011.)**

ISPLAĆUJU PLAĆE U ŠKOLSTVU	Bugarska	Makedonija	Moldova	Kosovo	Rumunjska				
	0.43	0.31	0.10	0.18	0.10				
NE ISPLAĆUJU PLAĆE U ŠKOLSTVU	Crna Gora	Turska	Srbija	BiH	FBiH	RS	Albanija	Slovenija	Hrvatska
	0.79	0.43	0.41	0.35	0.37	0.31	0.37	0.34	0.27

Grafikon 10 prikazuje sastav vlastitih prihoda kao i njihov udio u ukupnim prihodima u jedinicama lokalne samouprave za zemlje regije. Nažalost, način na koji se prikazuju vlastiti prihodi uvelike varira od zemlje do zemlje, uključujući i Europsku uniju. U nekim slučajevima izvještaji su vrlo detaljni i sadržavaju puno više kategorija nego što je prikazano u grafikonu. U drugim slučajevima, koriste se samo dvije ili tri kategorije i vrlo je teško reći što one zapravo sadržavaju. Na primjer, u Makedoniji, Federaciji BiH i RS lokalna samouprava dobiva značajne prihode od naknada za prenamjenu zemljišta, naknada za korištenje zemljišta i građevinskih i lokacijskih dozvola ali se sve bilježe kao komunalne naknade. Isto tako, prihodi od prodaje ili najma općinskog vlasništva često se predstavljaju kao komunalne naknade.

Grafikon10

Sastav vlastitih prihoda (2011.)



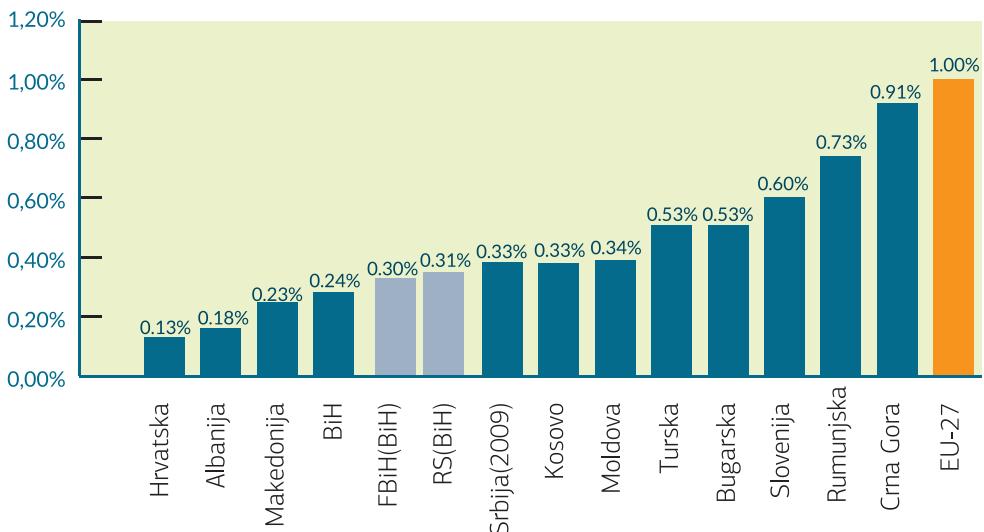
Zbog ovih poteškoća teško je doći do bilo kakvih općih zaključaka o sastavu vlastitih prihoda u skupini ili o odnosu između sastava vlastitih prihoda i njihova udjela u ukupnim prihodima lokalne samouprave. Ono što se može reći jest da je u većini zemalja prikupljanje podataka o vlastitim prihodima loše i da se čini kako nema značajnjeg odnosa između sastava vlastitih prihoda i njihova udjela u ukupnim prihodima lokalne samouprave. Drugim riječima, nema očite veze između sastava vlastitih prihoda i finansijske autonomije lokalne samouprave. No vrijedi napomenuti da su u cijeloj regiji izvori vlastitih prihoda neproporcionalno koncentrirani u glavnim gradovima i u pravilu - preko naknada za prenamjenu zemljišta, doprinosa za ishođenje građevinske dozvole i poreza na promet nekretnina - čvrsto vezani za tržiste nekretnina.

Grafikon 11 pokazuje prihode iz poreza na imovinu kao postotak BDP-a za sve članice skupine kao i prosjek za EU u 2011. godini. Kao što se vidi iz grafikona jedino se Rumunjska i Crna Gora približavaju EU prosjeku od 1 posto BDP-a. No i to je malo kad se usporedi sa Sjevernom Amerikom, Australijom, Francuskom i nekim nordijskim zemljama gdje porez na imovinu predstavlja 2 do 3 posto BDP-a.

Izvori vlastitih prihoda neproporcionalno su koncentrirani u glavnim gradovima i u pravilu - preko naknada za prenamjenu zemljišta, doprinosa za ishođenje građevinske dozvole i poreza na promet nekretnina - čvrsto vezani za tržiste nekretnina.

Grafikon11

Porezi na imovinu kao % BDP-a (2011.)



Treba napomenuti da se u mnogim zemljama EU-a kao i mnogim članicama skupine prihodi od poreza na imovinu vode zajedno s prihodima od poreza na promet nekretnina. Taj se porez plaća na kupoprodajnu cijenu zemljišta i zgrada i obično se mora platiti prije nego što kupac dobije vlasničke isprave za nekretninu koju je kupio. Stoga je naplata tog poreza vrlo visoka i u mnogim je zemljama prihod od tog poreza veći od onog iz poreza na imovinu, i to unatoč činjenici da se porez plaća samo na nekretnine koje su prodane tijekom tekuće godine. Na primjer, u Crnoj Gori gdje porez na imovinu izražen kao postotak BDP-a donosi najviše i gdje se ta dva poreza prijavljuju posebno, prihod od poreza na promet nekretnina premašio je prihode od poreza na imovinu u dvije od posljednjih šest godina.

Uzevši u obzir očigledne probleme u postavljanju ad valorem poreza na imovinu kao robusnog izvora prihoda za lokalnu samoupravu u većem dijelu EU-a, nerealistično je očekivati da će taj porez osigurati osnovu za financijsku neovisnost jedinica lokalne samouprave u EU-i. Ipak, jasno je u cijeloj regiji postoji prostor za povećanje prihoda od poreza.

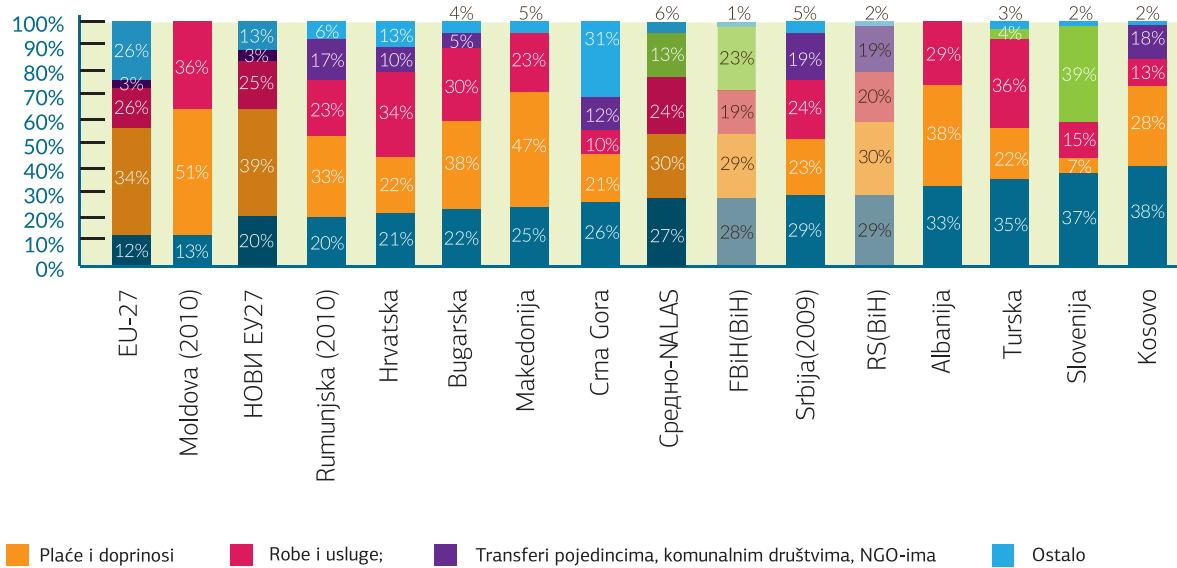
Rashodi jedinica lokalne samouprave

Grafikon 12 pokazuje sastav rashoda jedinica lokalne samouprave po vrsti za svaku od članica skupine, kao i prosjek za skupinu (JIE); prosjek za EU (EU27); i naposljetku prosjek za sedam postkomunističkih država koje su ušle u EU 2004. godine (NOVI EU7)¹³.

Podatke treba uzeti s rezervom jer postoje značajne razlike u načinu prijavljivanja rashoda među zemljama kao i problemi s dobivanjem potpuno usporedivih podataka iz Eurostata. Na primjer, neke zemlje u regiji kapitalnu pomoć komunalnim društvima tretiraju kao investicije dok ih druge vode kao subvencije pravnim osobama. U međuvremenu, u EU se kapitalna pomoć ne smatra subvencijom pa je u grafikonu uključena u kategoriju „ostalo“ dok kategorija za subvencije uključuje samo operativne transfere komunalnim društvima. Općenito gledajući u cijeloj regiji postoji tendencija da se povećavaju izdaci za investicije tako se što se mnogi rutinski popravci kao i nabava sve nove opreme (npr. računala) vode kao investicija. U nekim zemljama postoji i tendencija da se umanjuju rashodi za plaće koje se onda vode kao nabavka usluga i roba.

Grafikon 12

Sastav rashoda jedinica lokalne samouprave 2011.



¹³ Češka, Estonija, Mađarska, Latvija, Litva, Poljska i Slovačka.

Za RS u podacima nema razlike između transfera pojedincima i transfera tvrtkama. Za Srbiju investicije uključuju i kapitalne pomoći tvrtkama i mjesnim odborima, za Crnu Goru „Ostalo“ uključuje značajne otplate dospjelog duga, za EU27 i NOVI EU7 transferi uključuju samo operativne transfere komunalnim poduzećima.

Pa ipak, najuočljivija značajka koja proizlazi iz grafikona 12 je da su investicije lokalne samouprave u najvećem dijelu JI Europe znatno više od investicija njihovih parnjaka u EU i čak od sedam postkomunističkih zemalja koje su u EU ušle 2004. Razlike u prosječnoj visini investicija između tri skupine (JIE, EU27, EU7) bila je uočljivo dosljedna proteklih 5 godina. To nam govori da se lokalna samouprava u JI Europi, kao i lokalna samouprava zemalja koje su u EU ušle 2004. izvanredno zalažu kako bi nadoknadle zaostatke i troše koliko god mogu na investicije da bi modernizirali zapuštenu ili nerazvijenu infrastrukturu koju su naslijedili iz prošlosti. Ili, drugim riječima: lokalne jedinice u JI Europi ulaze u više napora od svojih parnjaka u EU u izgradnju nove infrastrukture jer troše veći udio svojih prihoda na investicije unatoč tome što primaju znatno manje udjele javnih prihoda, izraženo ili u postotku BDP-a ili ukupnih javnih prihoda (grafikon 7).

U cijelom svijetu lokalne se jedinice suočavaju sa sve većim pritiscima u pružanju dodatnih javnih usluga i nove infrastrukture zajedno s ograničenim resursima da podmiri te potrebe. Odluke o investiranju u infrastrukturu zahtijevaju velike finansijske resurse. Stoga se lokalnim jedinicama treba omogućiti da koriste fleksibilan sastav resursa i metoda kako bi pratile potrebe za investiranje u zajednici. Osim osnovnog institucionalnog okvira decentralizacije, sustav učinkovitog finansijskog menadžmenta za investicije lokalne samouprave treba uvesti nove i fleksibilne koncepte upravljanja kapitalnim rashodima. U osiguranju sredstava za financiranje javne infrastrukture obično se koriste tri vrste financiranja: tekući prihodi proračuna, financiranje zaduživanjem (izdavanje vrijednosnih papira ili uzimanjem kredita i zajmova na tržištu kapitala) i javno-privatno partnerstvo (ugovorna suradnja ili čak privatizacija, koja podrazumijeva ulaganja sredstava privatnog sektora u javnu infrastrukturu).

Lokalne jedinice u JI Europi ulaze u više napora od svojih parnjaka u EU u izgradnju nove infrastrukture jer troše veći udio svojih prihoda na investicije unatoč tome što primaju znatno manje udjele javnih prihoda, izraženo ili u postotku BDP-a ili ukupnih javnih prihoda (grafikon 7).

Uzveši u obzir nisku razinu investicija lokalnih jedinica u većini zemalja JI Europe, pad u investicijama lokalne samouprave nakon 2009. izazvan finansijskom i ekonomskom krizom te stanje postojeće infrastrukture jasno je da postoji golema potreba da se povećaju sredstva za investicije na lokalnoj razini. U tranzicijskim zemljama lokalna se samouprava suočava s dodatnim problemima nerazvijene infrastrukture uz vrlo velike pritiske za obnovom i zahtjevima za usklađenost s EU normama. S druge strane, suočavaju se s proračunskim ograničenjima u financiranju kapitalnih javnih investicija i nerazvijenim tržištem kapitala.

Znajući da su jedinice lokalne samouprave odgovorne za osiguravanje javne infrastrukture, možemo razumjeti koliko je važan investicijski kapacitet lokalnih jedinica za razvoj cijele zajednice, njezino dugoročno blagostanje i socijalnu koheziju. Odluke o izgradnji infrastrukturnih objekata su među najvažnijim odlukama lokalnih jedinica, a njihov rezultat su dobre prometnice, uređene ulice i javni parkovi, škole i vrtići, vodoopskrba i odvodnja, zbrinjavanje otpada, sportske dvorane i površine za rekreaciju, knjižnice i vijećnice, vatrogasna i hitna služba, skrb o starijima... Te odluke bile su vrlo važne u proteklim godinama a imat će važnu ulogu i u budućem razvoju.

Uspoređujući članice skupine, odmah se vidi da je visina investicija najniža a rashodi za plaće najviši u Bugarskoj, Makedoniji, Moldovi i Rumunjskoj. To je razumljivo jer su te četiri zemlje (uz Kosovo) odgovorne za isplatu plaća učiteljima i nastavnicima. Poput njih, i kosovske općine troše vrlo visok postotak svojih proračuna na plaće, no za razliku od njih, lokalne jedinice na Kosovu imaju i vrlo visoku razinu investicija. Zašto je tome tako nije sasvim jasno, no dio objašnjenja je svakako i komparativna snaga kosovskog unutardržavnog finansijskog sustava (vidi grafikon 7).

Treba istaknuti da je tijekom posljednjih nekoliko godina više od 40 posto svih investicija jedinica lokalne samouprave u Bugarskoj bilo financirano iz strukturnih fondova EU-a. Ti su fondovi važni i za Rumunjsku i Sloveniju – bez njih bi razina investicija u sve tri zemlje bila značajno niža. No, u Bugarskoj je problem dublje prirode: udio ukupnih javnih prihoda koji idu lokalnoj samoupravi nizak je u odnosu prema BDP-u uvezvi u obzir njihove obveze za javne usluge (vidi grafikon 7).

U takvoj situaciji, čini se da EU fondovi omogućuju donositeljima odluka na političkoj razini u Bugarskoj da izbjegnu rješavanje opće slabosti sustava unutardržavnih financija. Istodobno, osobito je uočljivo da jedinice lokalne samouprave u Makedoniji investiraju koliko god mogu, uvezvi u obzir prilično loš odnos središnjih vlasti prema lokalnim jedinicama (ponovo grafikon 7). Naposljetku, kombinacija izrazito niske razine investicija i izrazito velike potrošnje na plaće trebala bi izazvati zabrinutost na nacionalnoj i lokalnoj političkoj razini u Moldovi.

Iznenaduje relativno niska razina investicija jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj, no to se čini privremenom posljedičom recesije i sporog oporavka jer su prije krize investicije činile više od 30 posto svih rashoda lokalne samouprave. Što više, hrvatski sustav unutardržavnih financija izgleda kao jedan od snažnijih u regiji. Ovdje međutim opet kažemo „izgleda“ jer bez mogućnosti da analiziramo distribuciju prihoda i rashoda u lokalnim jedinicama teško je reći koliko od te visoke razine investicija otpada na investicije Zagreba i još nekoliko velikih gradova. Drugim riječima, iako je razina investicija u regiji općenito visoka, ne možemo odrediti koliku ulogu u tome imaju ulaganja nekoliko bogatijih jedinica i (vjerojatna) neuravnoteženost unutardržavnih finansijskih sustava u zemljama regije. Istodobno, u Crnoj Gori su investicije lokalne samouprave pale još dramatičnije nego u Hrvatskoj, a slično se može ustvrditi i za Sloveniju.

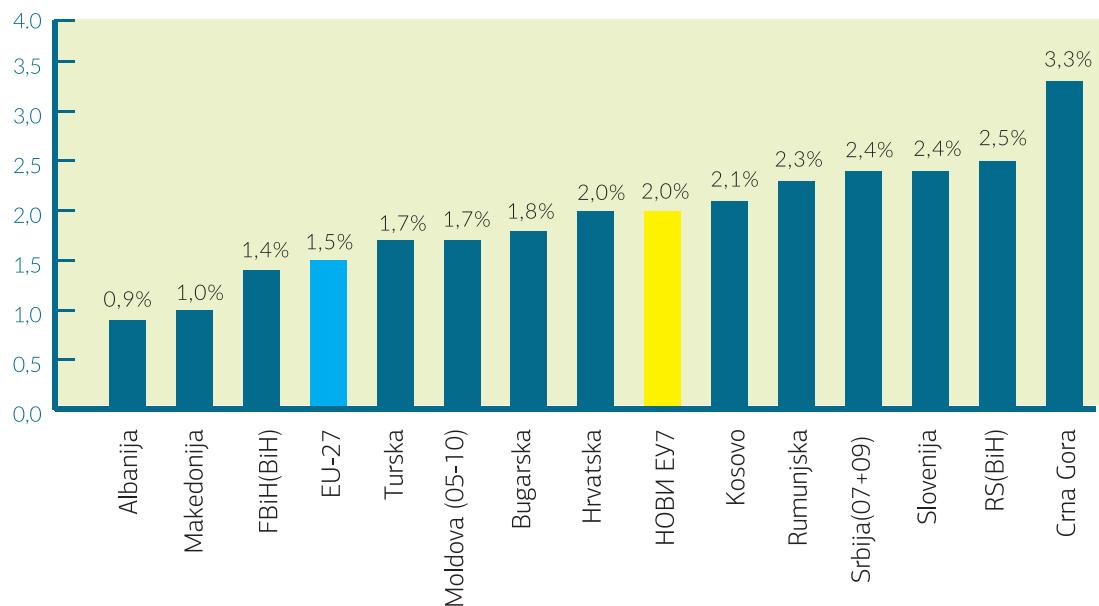
Grafikoni 13 i 14 dodatno pojašnjavaju situaciju. Grafikon 13 prikazuje prosječan udio investicija lokalne samouprave kao postotak BDP-a za sve članice skupine proteklih šest godina; za 15 članica EU prije proširenja 2004.; i za sedam postkomunističkih zemalja koje su te godine ušle u Uniju. Grafikon 14 prikazuje prosječne razine općinskih investicija po glavi stanovnika u eurima za isto razdoblje i za iste skupine kao grafikon 13. Za oba grafikona prosjek za Srbiju temelji se samo na podacima za 2007. i 2009., dok se prosjek za Moldovu temelji na razdoblju 2005.-2010. a ne razdoblju 2006.-2011.

Prvo što treba zamijetiti iz ovih grafikona jest da visok udio ukupnih izdataka neke lokalne jedinice za investicije ne znači automatski u visok udio općinskih investicija u BDP-u ili u visokim razinama rashoda po glavi stanovnika u eurima. Lokalne jedinice u Albaniji na primjer izdvajaju više od 30 posto svojih rashoda za investicije (koje se dijelom financiraju iz uvjetovanih dotacija, vidi grafikon 9). Unatoč toj visokoj razini investicija Albanija ima najnižu razinu općinskih investicija kao postotak BDP-a i – manje iznenađujuće – jednu od najnižih razina izdvajanja za investicije po glavi stanovnika u eurima. Obrnuto, Moldova ima nisku razinu investicija i najnižu razinu izdvajanja po glavi stanovnika pa ipak premašuje prosjek „izvornih“ 15 članica EU-a u pogledu udjela investicija jedinice lokalne samouprave u BDP-u.

Drugim riječima, iako je razina investicija u regiji općenito visoka, ne možemo odrediti koliku ulogu u tome imaju ulaganja nekoliko bogatijih jedinica i (vjerojatna) neuravnoteženost unutardržavnih finansijskih sustava u zemljama.

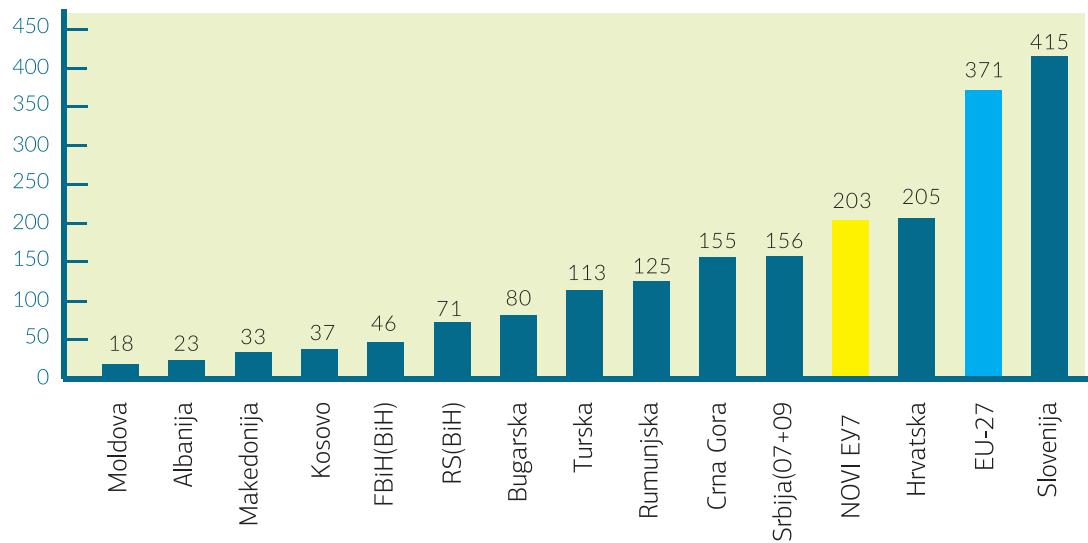
Grafikon13

Investicije jedinica lokalne samouprave kao udio u BDP-u (prosjek 2006.-2011.)



Grafikon 14

Investicije jedinica lokalne samouprave po glavi stanovnika u eurima (prosjek 2006.-2011.)

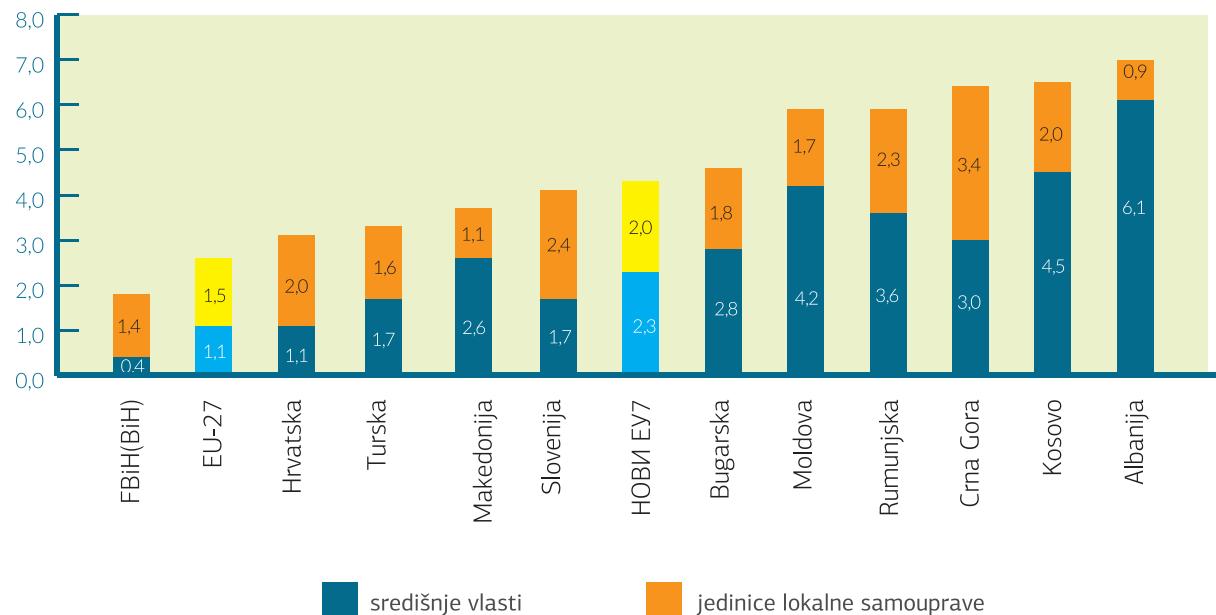


Druga stvar koju treba zamijetiti je da su više razine općinskih investicija koje su zabilježene u regiji (kao i u skupini EU7, grafikon 14) u pravilu praćene višim razinama općinskih investicija izraženih kao udio u BDP-u u usporedbi s prosjekom za EU. Doista, razine investicija izraženih kao udio u BDP-u u Crnoj Gori, Republici Srpskoj, Sloveniji, Rumunjskoj i na Kosovu premašile su ne samo prosjek za EU27 nego i prosjek za EU7. Štoviše, investicije lokalnih jedinica po glavi stanovnika u Slovačkoj su tijekom proteklih šest godina bile više od EU prosjeka, dok je Hrvatska dostigla per capita razinu jednaku onoj na području EU7. To su dojmljiva postignuća za koja se nadamo da će se održati i u sljedećem desetljeću.

Istodobno, treba priznati da situacija u ostalim zemljama regije nije tako sjajna. Izdaci za investicije jedinica lokalne samouprave kao postotak BDP-a izrazito su niski u Albaniji i Makedoniji gdje su dobrano ispod prosjeka za EU. To bi trebao biti izvor ozbiljne zabrinutosti političkim vlastima u tim zemljama. Isto tako, dok je opća slika nešto bolja u FBiH, Bugarskoj, Turskoj i Moldovi, investicije izražene kao udio u BDP-u ostaju niže od prosjeka za EU7 i tako ispod razine koju očekujemo vidjeti uvezvi u obzir koliko zaostataka u infrastrukturi jedinice lokalne samouprave u JI Evropi trebaju nadoknaditi.

Naposljeku, isplati se baciti pogled na sastav javnih investicija po razinama vlasti. To je prikazano u grafikonu 15 koji navodi ukupne javne investicije kao udio u BDP-u kao i koliko od tih investicija otpada na državu a koliko na jedinice lokalne samouprave. Kao i za prethodne grafikone, vrijednosti su prosjek za razdoblje od 2006. do 2011¹⁴.

Grafikon 15 Javne investicije kao postotak BDP-a po razinama vlasti (prosjek 2006.-2011.)



Kao što se vidi iz grafikona, i razina ukupnih javnih investicija i njihov sastav uvelike se razlikuju među zemljama regije, kao i između regije i dviju skupina EU članica. Toliko je razlika da je vrlo teško izvući bilo kakve zaključke o obrascima ili trendovima, no čini se da je jasno da je potreba za investicijama javnog sektora – barem kao postotak BDP-a – naizgled znatno niža u izvornih 15 članica EU-a i da investicije javnog sektora opadaju kako gospodarstvo napreduje. Čini se i da postoji tendencija da s rastom bogatstva pojedine zemlje udio izdataka za investicije lokalnih jedinica u raste u odnosu prema ukupnim javnim izdacima. Čini se i da postoji odnos inverzije između ukupnih javnih investicija i uspjeha vlasti u naplati poreza, no to je vjerojatno samo drugi način za reći da napretkom gospodarstva pada potreba za investicijama javnog sektora.

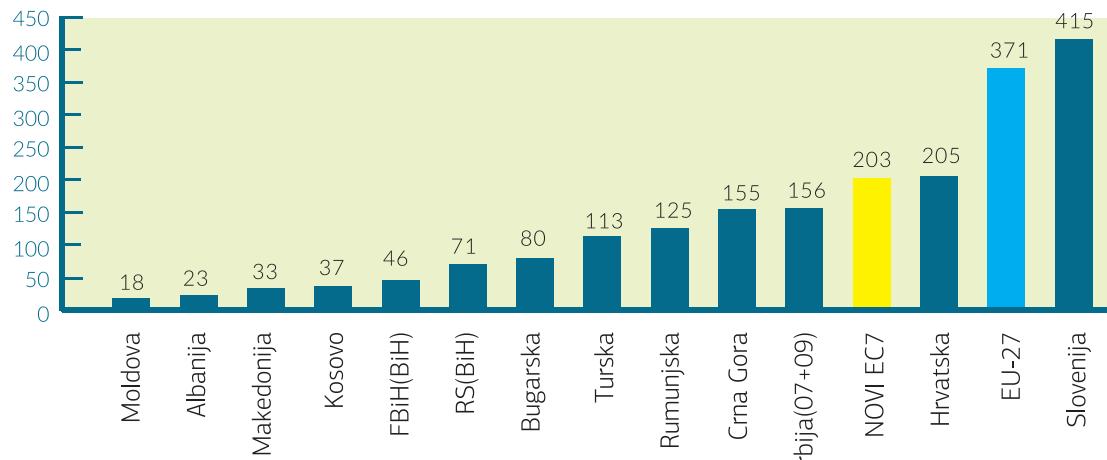
¹⁴ Male razlike među grafikonima u pogledu investicija jedinica lokalne samouprave kao postotka BDP-a rezultat su nedosljednosti u izvorima podataka o ukupnim javnim investicijama.

Zaduživanje jedinica lokalne samouprave

Većini zemalja JI Europe zaduživanje jedinica lokalne samouprave još uvijek je nova pojava. To se može vidjeti iz grafikona 16 koji prikazuje ukupni dug lokalnih jedinica u eurima po glavi stanovnika za sve članice skupine za koje imamo pouzdane podatke te za EU kao cjelinu¹⁵. Jedinice lokalne samouprave u JI Evropi nisu imune na izazove ekonomskog okruženja i promjenjive uvjete kreditnog tržišta. Ozbiljna kriza stavila je pritisak na financije lokalnih jedinica i njihove proračune, a za posljedicu neke lokalne jedinice imaju probleme s likvidnošću i višom cijenom financiranja, dok je drugima pristup kreditnom tržištu ograničen politikom državne uprave. S druge strane, potražnja za komercijalnim kreditima smanjena je zbog pristupa drugim izvorima jeftinijeg financiranja, uključujući potpore od državnih agencija i međunarodne programe pomoći što donekle neutralizira posljedice nepovoljne situacije na kreditnom tržištu.

Grafikon 16

Dug jedinica lokalne samouprave po glavi stanovnika u eurima



¹⁵ Kosovo, Federacija BiH i BiH su isključeni iz prikaza zbog nedostatka podataka. Dok je u jedinicama lokalne samouprave FBiH bilo nešto zaduživanja, razina zaduživanja na Kosovu je zanemariva.

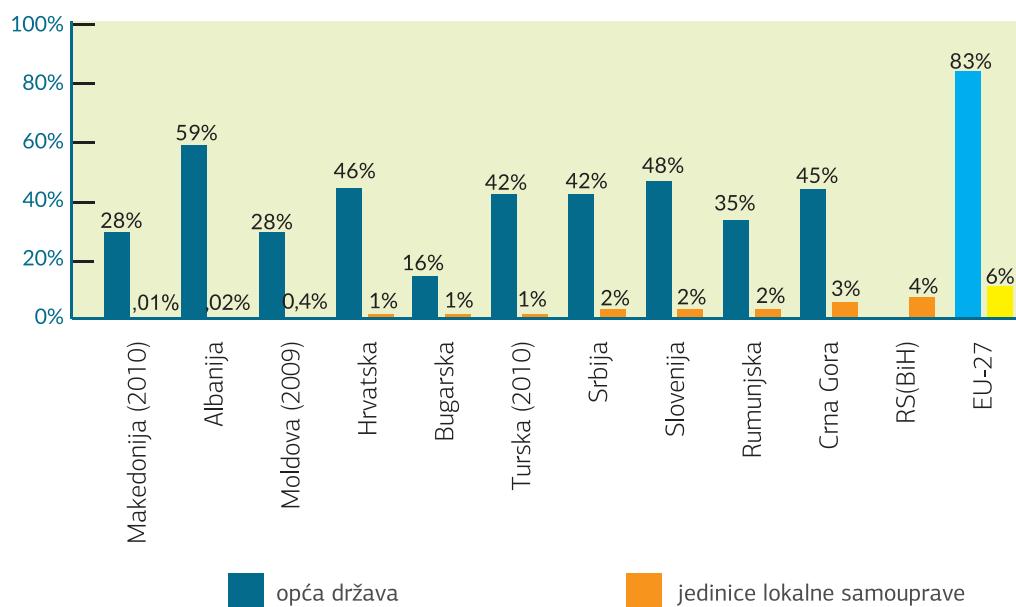
Kao što se može vidjeti iz grafikona 16, dug lokalnih jedinica po glavi stanovnika u EU je gotovo pet puta veći od duga Slovenije¹⁶, zemlje s najvećom razinom duga u skupini. Istdobno na drugom kraju spektra, zaduživanje jedinica lokalne samouprave u Moldovi, Albaniji i Makedoniji još je u povojima, dok je u ostalim zemljama regije ostaje nerazvijeno.

Grafikon 17 ovoj slici dodaje važne detalje. Pokazuje visinu javnog duga – i lokalne samouprave i opće države – kao postotak BDP-a. Dug opće države u većini zemalja regije značajno je ispod prosjeka za EU, a prosjek EU-a je sad bitno viši od ograničenja od 60 posto BDP-a koji je postavljen Ugovorom iz Maastrichta 1992. godine. Dio tog „viška“ duga nastao je zaduživanjem nacionalnih vlada kojim su spašavale svoje finansijske sustave i/ili pokušavale potaknuti rast gospodarstva nakon krize 2008. No, i prije 2008. zaduživanje opće države u EU bilo je u prosjeku iznad ograničenja postavljenih Ugovorom iz Maastrichta.

Komparativno niska razina zaduženosti opće države u JI Evropi barem u teoriji predstavlja dobru vijest za lokalne jedinice u regiji jer to znači da se zaduživanje lokalne samouprave može značajno povećati, a da time ne gurne dug opće države značajno bliže ili preko limita Maastrichta. Postoji međutim jedna važna iznimka: Albanija.

Grafikon 17

Dug opće države i jedinica lokalne samouprave kao % BDP-a



¹⁶ Podaci ne uključuju nepodmirene obveze privatnom sektoru ili drugim vladinim agencijama. U Turskoj su takvi podaci dostupni i nepodmirene obveze su velike, 3 do 4 puta veće od službenog komercijalnog duga. Nažalost, pouzdani podaci o nepodmirenenim obvezama za druge zemlje skupine nisu dostupni, no to je značajan problem u Makedoniji a mogao bi biti za Srbiju i ostale članice skupine.

2011. godine javni dug Rumunjske iznosio je samo 37 posto BDP-a. No, zaduživanje jedinica lokalne samouprave udvostručilo se sa 1.2 posto BDP-a u 2006. na 2.4 posto BDP-a u 2011. Rezultat toga je da se ukupni dug lokalnih jedinica povećao na 27 posto od njihovih prihoda 2011., a u nominalnoj vrijednosti porastao sa 12.9 milijardi leja 2010. (26 posto vlastitih prihoda) na 13.8 milijardi leja 2011. Lokalne jedinice u Rumunjskoj su izložene valutnom riziku jer je oko 40 posto njihovog duga denominirano u eurima (2011).¹⁷

Ukupni dug jedinica lokalne samouprave u Sloveniji i Bugarskoj bilježi trend rasta proteklih nekoliko godina. U Sloveniji se krajem 2010. popeo na prihvatljivih 29 posto ukupnog prihoda jedinica lokalne samouprave s 15 posto koliko je iznosio 2006., dok je u Bugarskoj s 8.8 posto iz 2006. porastao na još uvijek umjerenih 18.6 posto od ukupnih prihoda tijekom 2010. Iako sporijim tempom, lokalni dug je rastao i 2011. godine u obje zemlje, čime je ukupni dug došao na 33, odnosno 21 posto ukupnih prihoda lokalnih jedinica.

Prilagodbe proračuna lokalnih jedinica u pogledu kapitalnih izdataka odigrale su 2011. ključnu ulogu u održavanju dobrih finansijskih rezultata slovenske i bugarske lokalne samouprave jer su obje nakon pada prihoda smanjile razinu investicija. U Sloveniji su kapitalni izdaci smanjeni na 37 posto ukupnih rashoda sa 43 posto koliko su u ukupnim rashodima predstavljali u razdoblju od 2006. do 2010. U Bugarskoj su investicije 2011. pale na 22 posto ukupnih rashoda u odnosu na 28 posto iz 2010. To ukazuje na visoku fleksibilnost kapitalnih izdataka jer se neki projekti mogu odgoditi ili napustiti.

Dug jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj bio je relativno stabilan i kretao se oko 10 posto prihoda lokalnih jedinica. Niska razina duga odražava restriktivan pristup središnjih vlasti zaduživanju lokalnih jedinica. Važno je međutim spomenuti da je tijekom 2010. zaduženost lokalnih jedinica kontinuirano rasla u absolutnim vrijednostima. No, 2011. palo je za 8.8 posto jer su lokalne jedinice, reagirajući na smanjene prihode smanjile i zaduživanje i kapitalne izdatke. Krajem 2011. kapitalni izdaci pali su za 11 posto i dosegli najnižu razinu u povijesti, samo 21 posto ukupnih rashoda.

Rast zaduženosti lokalnih jedinica u Sloveniji, Bugarskoj, Rumunjskoj i Hrvatskoj rezultat je pritiska da se ispune standardi EU-a u zaštiti okoliša nakon ulaska u EU (Hrvatska će pristupiti u srpanju 2013.).¹⁸ No, proračunski pritisci i potencijalno iscrpljivanje rezervi gotovine u kombinaciji sa zahtjevima za sufinciranje projekata iz EU fondova vjerojatno će predstavljati izazove i u budućnosti. Trenutačna potreba za značajnim proračunskim uštedama stavit će na kušnju sposobnost lokalne samouprave da adekvatno odgovori na nepovoljne ekonomske i finansijske uvjete.

¹⁷ Treba dodati da valutni rizik povezan s dugom lokalnih jedinica postoji i u drugim zemljama. U Srbiji je primjerice gotovo cijeli dug jedinica lokalne samouprave u eurima, a valutni rizik je podcijenjen i na nacionalnoj i na lokalnoj razini.

¹⁸ Dobar dio EU pomoći novim članicama odnosi se na potpore za izgradnju nove javne infrastrukture, osobito deponija otpada i pročistača otpadnih voda. Te potpore međutim moraju imati sufinciranje od krajnjeg korisnika. Lokalne jedinice novih članica koristile su zaduživanje kako bi mogle sufincirati takve projekte. Treba napomenuti da se sredstava EU-a isplaćuju tek nakon što je krajnji korisnik platio projekt koji se financira potporom, što znači da lokalne jedinice trebaju kredite za premoščivanje kako bi uspješno koristile EU fondove. Taj problem doveo je do razvoja posebnih programa ili posebnih pravila u nekoliko novih članica. U Poljskoj je primjerice zaduživanje za finansiranje projekata iz EU fondova izuzeto od ograničenja dok su u Bugarskoj lokalna samouprava i vlada zajedno stvorile finansijsku instituciju za premoščivanje FLAG.

U Crnoj Gori dug je značajno porastao u razdoblju između 2008. i 2011. – sa 28 na 98.5 milijuna eura. U odnosu prema ukupnim prihodima lokalnih jedinica, u tom je razdoblju dug narastao sa 8 na 52 posto. Sve do 2008. godine jedinice lokalne samouprave financirale su većinu svojih investicija kapitalnim prihodima i bespovratnim potporama. Korištenje zaduživanja i snažan porast duga može se pripisati i urušavanju finansijskih kapaciteta lokalnih jedinica i smanjenju gotovinskih rezervi. Lokalne jedinice međutim ostaju ispod ograničenja zaduživanja prema kojima obveze za otplate duga ne smiju premašiti 10 posto prihoda iz poslovanja prethodne godine. Vrijedi spomenuti da su od 2010. do 2011. – dok su bilježile pad prihoda – lokalne jedinice smanjile kapitalne izdatke sa 83 na 51 milijun eura (166 milijuna eura 2008.). Ovo pokazuje kapacitet jedinica lokalne samouprave da prilagode svoj proračun pogoršanju ekonomskih i finansijskih uvjeta.

Dug općina u Srbiji kontinuirano je rastao proteklih nekoliko godina da bi krajem 2011. dosegao 42 posto ukupnih prihoda jedinica lokalne samouprave (2008. iznosi je 31 posto). Ovaj je porast dijelom rezultat prve emisije municipalnih obveznica u zemlji. Obveznice je izdao Novi Sad u tri tranše u ukupnoj vrijednosti od 35 milijuna eura. Prva tranša prodana je u listopadu 2011. za 15 milijuna eura, što je predstavljalo važan korak naprijed u razvoju kreditnog tržišta Srbije. Obveznice imaju dospijeće 10 godina i grace period od dvije godine¹⁹. Prema prognozama za 2012. kapitalni izdaci srpskih općina ostanak će na razini prethodne godine, od 23 posto ukupnih rashoda, dok će dug prema očekivanjima pasti na 37 posto ukupnih prihoda.

Općinski dug u Makedoniji još uvijek je zanemariv što odražava a) nedavno ukinutu zabranu općinskog zaduživanja (2008.); b) oslanjanje lokalnih jedinica na financiranje središnjih vlasti; c) nove mogućnosti financiranja kapitalnih investicija putem prodaje ili iznajmljivanja građevinskog zemljišta.

Iako je ukupni dug jedinica lokalne samouprave u Makedoniji značajno porastao sa 36 milijuna MKD 2010. na 476 milijuna MKD do kraja 2011., on još uvijek predstavlja samo 2 posto prihoda lokalnih jedinica. Pozamašnih 73 posto duga lokalnih jedinica potječe iz prvog programa posredničkog financiranja Projekta unaprjeđenja općinskih usluga (MSIP I) kojim se financiraju investicije koje imaju potencijala za generiranje prihoda ili uštede. Očekuje se da će udio duga u prihodima lokalnih jedinica postupno rasti u sljedeće 2 do 3 godine uvezši u obzir činjenicu da je Makedonija potpisala novi ugovor sa Svjetskom bankom koji će joj osigurati dodatnih 37.2 milijuna eura za povećanje kapitalnih investicija na lokalnoj razini. Cilj oba programa je dati poticaj razvoju makedonskog gospodarstva osiguravanjem sredstava koja omogućuju lokalnim jedinicama provedbu ambicioznih kapitalnih projekata koji su ključ razvoja. Kada se uračunaju novi izvori financiranja za makedonske općine, očekuje se da će iznos duga u ukupnim prihodima porasti za približno 15 posto.

¹⁹ Emisiju je omogućio USAID koji je osigurao jamstva za treću tranšu u iznosu od 6 milijuna eura.

Kao što se može vidjeti iz grafikona 17, Albanija se opasno približava maastrichtskom limitu za ukupni javni dug (60 posto BDP-a). Rezultat toga je da je zemlja pod znatnim vanjskim pritiskom da ograniči unutarnje zaduživanje. Istodobno, zaduživanje jedinica lokalne samouprave nije zapravo ni započelo, a lokalne jedinice nisu odgovorne za albanske probleme s maastrichtskim limitom. Pa ipak, nacionalna vlada se boji da bi svako povećanje duga lokalnih jedinica moglo gurnuti zemlju preko ruba pa je stoga blokirala zaduživanje općina.

Da bi situacija bila gora, nije jasno kako pristupiti problemu. Očito je rješenje da nacionalna vlada smanji svoje obveze i time poveća prostor za zaduživanje lokalnih jedinica. Nažalost, iskustvo drugih zemalja nam govori da nacionalne vlade rijetko ograničavaju svoje zaduživanje kako bi ga omogućile lokalnim jedinicama. I doista, većina aktualnog diskursa u Albaniji nije o prevelikom dugu nacionalne vlade nego o razlozima zašto je zaduživanje jedinica lokalne samouprave preuranjeno i opasno.

Između 2009. i 2011. kapitalni izdaci predstavljali su znatan udio u ukupnim rashodima lokalnih jedinica u Albaniji – 37 posto na godišnjoj razini – odražavajući tako potrebu za moderniziranjem glavnih infrastrukturnih objekata. Očekuje se da će udio duga u ukupnim prihodima jedinica lokalne samouprave postupno rasti uvezši u obzir nedavno usvojene zakone o zaduživanju lokalnih jedinica koji općinama daje više prostora za zaduživanje..

TABLICA 4

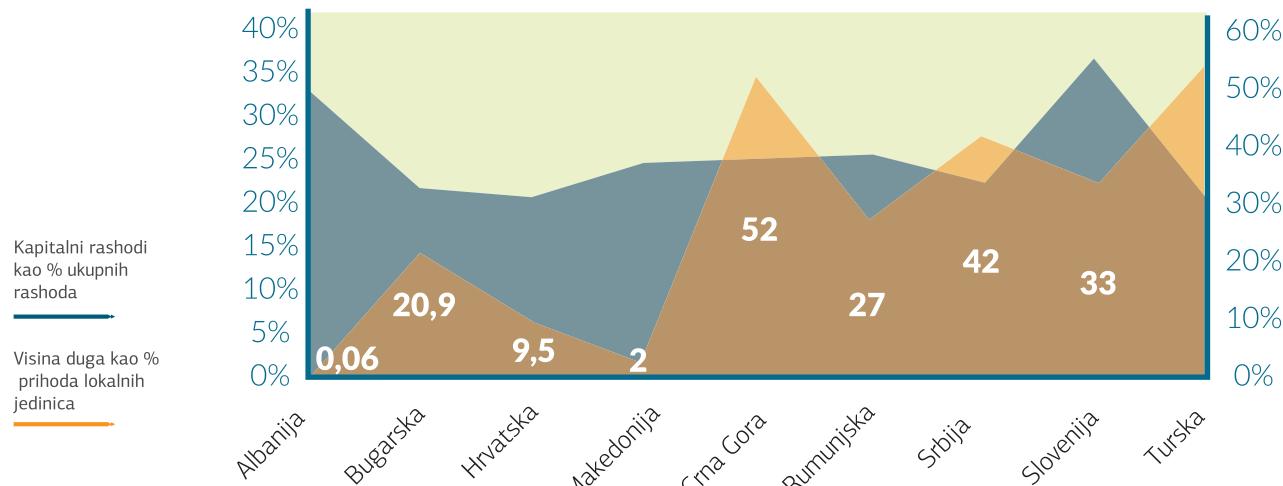
Dug kao
% prihoda
jedinica lokalne
samouprave

	2007	2008	2009	2010	2011
ALBANIJA	-	-	-	0.3	0.6
BUGARSKA	8.8	8.2	12.8	18.6	20.9
HRVATSKA	7	7.5	8.9	10	9.5
MAKEDONIJA	-	-	-	0.1	2
CRNA GORA*	7	8.5	29.4	44	52.3
RUMUNJSKA	19.3	21.1	25.1	26	26.8
SRBIJA	33.8	30.7	37.8	37.4	42
SLOVENIJA	15	18.9	25.7	28.7	33.2
TURSKA*	CALM	79.6	82.1	N/A	53.8

*uključujući i nepodmirene obveze

Grafikon 18

Visina duga i kapitalnih izdataka 2011.



Posljednjih nekoliko godina proračuni lokalnih jedinica suočavali su se s problemima, a neke su lokalne jedinice bilježile uzastopne deficitne. Razlog tome su pokušaji da se nastavi s visokim razinama kapitalnih rashoda, uz malo ili nikakvo smanjenje operativnih troškova. No, gledajući na sve zemlje regije, uočljivo je da je većina lokalnih jedinica na recesiju odgovorila smanjivanjem troškova poslovanja i rezanjem investicija, pokazujući tako fleksibilnost potrebnu za prilagodbu uvjetima u okruženju. Štoviše, većina je uspjela uravnotežiti svoje proračune i time sprječiti poremećaje u sustavu lokalnih financija. Kako bi ostali otporni na vanjske čimbenike u sljedećem će razdoblju morati nastaviti razborito upravljati kapitalnim izdacima i održavati ravnotežu u poslovanju u skladu sa slabijim priljevima prihoda.

Zaduživanje lokalnih jedinica u JI Evropi nije se približilo razinama zaduživanja njihovih parnjaka u EU (grafikon 16): samo u Crnoj Gori, Rumunjskoj i Sloveniji zaduživanje jedinica lokalne samouprave približilo se ili prešlo udio od 2 posto BDP-a, dok je u drugim zemljama znatno ispod te razine. Štoviše, u mnogim zemljama neproporcionalno velik udio duga otpada na dugove glavnih gradova. Na primjer, u Srbiji se gotovo polovica od 580 milijuna eura duga lokalnih jedinica odnosi na dug Beograda.

Uzveši sve zajedno, jasno je da zaduživanje jedinica lokalne samouprave u regiji ostaje izrazito nerazvijeno i da je jedan od glavnih izazova za sljedeće razdoblje pitanje kako ga promišljeno povećavati. U većini zemalja to će zahtijevati neku kombinaciju barem dvije opće vrste intervencija na političkoj razini.

Prvo, u mnogim zemljama adekvatnost i predvidljivost prihoda lokalne samouprave morat će se povećati da bi općine imale resurse na temelju kojih će se razborito zaduživati. To će od lokalnih jedinica zahtijevati bolju naplatu vlastitih prihoda, posebno u pogledu povećanja komunalnih naknada i doprinosa, a potom i praćenja kako ih komunalna društva naplaćuju. No, to će zahtijevati i od središnjih vlasti da osnaže sustave unutardržavnih transfera, da te sustave kodificiraju i time zajmodavcima i zajmoprincima daju sigurnost da se priljev prihoda neće dramatično mijenjati iz godine u godinu. Štoviše, u mnogim će zemljama trebati ojačati i sustave izravnjanja kako bi lokalne jedinice prvog i drugog stupnja mogle učinkovito iskoristiti zaduživanje i kako bi se zaduživanje rasporedilo ravnomjerno, a ne ostalo koncentrirano na glavne gradove.

Drugo, i jednakovo važno, jest da će jedinice lokalne samouprave morati radikalno unaprijediti svoje sposobnosti za pripremu, planiranje i izradu finansijske konstrukcije za kompleksne višegodišnje investicijske projekte, osobito u sektoru vodoprivrede i zbrinjavanja otpada. Bez temeljite pripreme i izrade finansijske konstrukcije takvih projekta nemoguće je dobro iskoristiti kapital iz zaduživanja. Takva vrsta planiranja međutim zahtijeva vrijeme i novac, a mnoge lokalne jedinice u regiji nažalost nisu spremne izdvojiti ni jedno ni drugo.

To je jednim dijelom zato što mnoge jedinice lokalne samouprave nerado plaćaju za neuhvatljivu ekspertizu koja je preduvjet za planiranje izgradnje dobre prostorne infrastrukture. Drugim je dijelom to zbog toga što je u zemljama regije inženjere puno lakše naći nego stručnjake za finansijsko planiranje, a povezivanje jednih i drugih je slabo. I na kraju, to je dijelom i zbog toga što su izborni ciklusi kraći od vremena koje je potrebno da bi se isplanirala i izgradila nova infrastruktura. Rezultat svega toga je da se ionako oskudni fondovi za investicije troše na izgradnju cesta po principu „pay-as-you-build“ (plaćajući svojim sredstvima iz akumuliranih viškova na računu), a ne na izgradnju postrojenja kao što je pročistač otpadnih voda po principu „pay-as-you-use“, korištenjem tržišta zajmova. Razlog tome je činjenica da je planiranje cesta jednostavnije, njihova izgradnja se može prekinuti ili odgoditi ako ponestane novca, a učinci će biti vidljivi biračima prije sljedećih izbora.

Ionako oskudni fondovi za investicije troše na izgradnju cesta financiranih iz vlastitih izvora po principu „pay-as-you-build“, a ne na izgradnju postrojenja kao što su pročistač otpadnih voda financirani po principu „pay-as-you-use“, korištenjem tržišta zajmova. Razlog tome je činjenica da je planiranje cesta jednostavnije, njihova izgradnja se može prekinuti ili odgoditi ako ponestane novca, a učinci će biti vidljivi biračima prije sljedećih izbora.

Jačanje vještina planiranja na razini lokalnih jedinica i izgradnja jačeg i predvidljivijeg sustava unutardržavnih finansija neće biti laki, no to se može postići ako predstavnici državne uprave rade zajedno s udrugama općina, domaćim i stranim kreditorima i razvojnim organizacijama i agencijama EU-a zainteresiranim za promicanje učinkovite apsorpcije sredstava iz potpora.

Naposljetku, postoji obilje primjera dobre prakse za bolju pripremu projekta, za poboljšanje kreditne sposobnosti lokalnih jedinica ili za jačanje sustava transfera. Međutim, ono čega nedostaje među donositeljima odluka na nacionalnoj razini je shvaćanje da općine imaju absolutno temeljnu ulogu u moderniziranju javne infrastrukture regije i da bez jakih općinskih vlasti neće biti ni infrastrukture.

Tablica 4 prikazuje grubu procjenu rasta investicija kada bi se razina duga jedinica lokalne samouprave u cijeloj regiji povećala na 4 posto BDP-a. To je očito vrlo ambiciozan cilj, osobito u sadašnjem razdoblju fiskalne suzdržanosti. Možda je čak i nerealističan. Ali, da ga ostvarimo danas rezultirao bi s više od 23 milijarde eura nove infrastrukture.

**Dug lokalnih jedinica danas i projekcija
za razinu od 4% BDP-a**

TABLICA 5

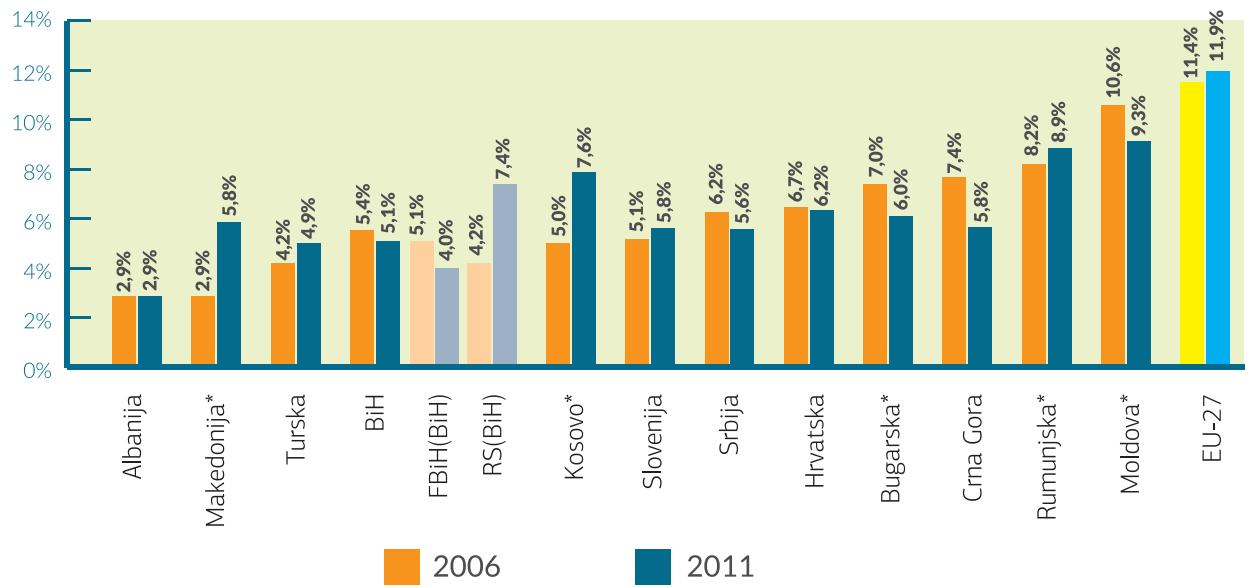
	TRENUTAČNI % BDP-A	DUG (U MIL. EURA)	SIMULACIJA ZA 4% BDP-A	DUG (U MIL. EURA))	RAST INVESTICIJA
MAKEDONIJA (2010)	0.01%	59	4%	293	235
ALBANIJA	0.02%	1.5	4%	375	373
MOLDOVA (2009)	0.04%	16	4%	201	185
HRVATSKA	0.06%	269	4%	1.870	1.600
BUGARSKA	1.2%	480	4%	1.537	1.057
TURSKA (2010)	1.2%	6.643	4%	22.173	15.530
SRBIJA	1.6%	582	4%	1.246	664
SLOVENIJA	1.9%	685	4%	1.426	741
RUMUNJSKA	2.4%	3.200	4%	5.458	2.258
CRNA GORA	3.0%	96	4%	131	35
RS (BIH)	3.9%	174	4%	177	3
PROSJEK/UKUPNO	1.48%	12.031	4%	34.886	22.855

3 FISKALNA DECENTRALIZACIJA 2006. - 2011.

U ovom ćemo odjeljku prikazati probrane pokazatelje za razdoblje od 2006. do 2011. godine za zemlje Jugoistočne Europe. Grafikon 18 prikazuje prihode jedinca lokalne samouprave kao postotak BDP-a 2006. i 2011. godine. Kao što se može vidjeti iz grafikona, tijekom posljednjih pet godina financijski položaj lokalnih jedinica u Hrvatskoj, Federaciji BiH, Srbiji, Bugarskoj, Crnoj Gori i Molovi znatno je oslabio. Do najvećeg pada došlo je u Crnoj Gori, Bugarskoj i FBiH. U Crnoj Gori, gdje se lokalne jedinice izrazito oslanjaju na vlastitim prihode općenito, a osobito na prihode povezane s tržištem nekretnina, pad se može pripisati završetku booma na tržištu nekretnina koji je obilježio sredinu desetljeća. Situacija u Bugarskoj i FBiH nije toliko jasna, ali bez obzira na to što bilo uzrok pada, donositelji odluka na političkoj razini trebali bi biti zabrinuti, osobito u FBiH koja nema luksuz korištenja EU strukturnih fondova da bi kompenzirala slabost svog sustava unutardržavnih financija. Istodobno, prihodi jedinica lokalne samouprave u Albaniji ostali su na istoj (niskoj) razini iz 2006.

Za razliku od njih, u Turskoj, Sloveniji i Rumunjskoj došlo je do skromnog rasta prihoda lokalnih jedinica u postotku BDP-a. U tim zemljama pritom nije bilo većih promjena u odgovornostima koje bi utjecale na povećanje rashoda. Dramatičniji rast zabilježile su jedinice lokalne samouprave u Republici Srpskoj, Makedoniji i na Kosovu. Na Kosovu je razlog za to bio porast u uvjetovanim potporama koje lokalne jedinice dobivaju za plaće učitelja, nastavnika i zaposlenih u pružanju primarne zdravstvene zaštite. U RS su uzrok rasta bile promjene u sustavu transfera koje su uvedene 2007. godine, no nije bilo nikakvih značajnih povećanja rashoda povezanih s nadležnostima lokalnih jedinica koje ne plaćaju plaće učiteljima i nastavnicima. Sasvim drugačija situacija je u Makedoniji gdje su jedinice lokalne samouprave 2007. ušle u drugu fazu decentralizacije pa su postupno počele preuzimati decentralizirane funkcije osnovnog i srednjoškolskog obrazovanja. Nove odgovornosti lokalnih jedinica financiraju se gotovo isključivo strogom reguliranim dotacijama u bloku koje su namijenjene isplati plaća učitelja i nastavnika.

Promjene u prihodima jedinica lokalne samouprave kao postotak BDP-a (2006.-2011.)



Za Makedoniju i Kosovo kao bazna godina koristi se 2007. a ne 2006.

Trendovi za jedinice lokalne samouprave koje isplaćuju plaće učiteljima i nastavnicima

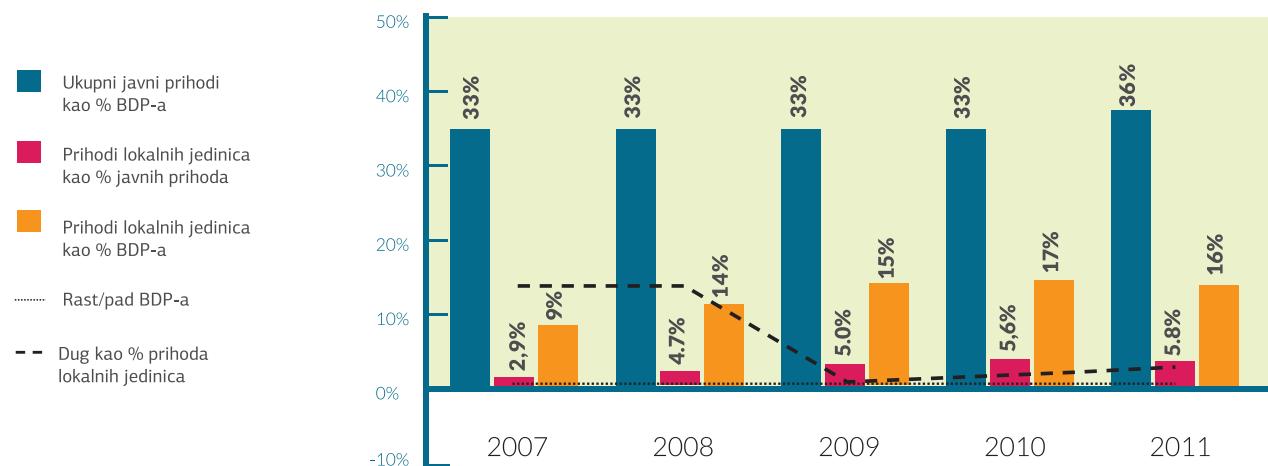
Sljedeći skup grafikona promatra trendove u zadanom razdoblju za one članice skupine u kojima su jedinice lokalne samouprave nadležne za isplatu plaća učiteljima i nastavnicima (Bugarska, Rumunjska, Makedonija, Kosovo i Moldova). Ovdje prihode konsolidirane opće države prikazujemo kao postotak BDP-a i ukupnih javnih prihoda; rast ili pad BDP-a u eurima; i gdje je to moguće, dug jedinica lokalne samouprave kao postotak (godišnjih) prihoda tih jedinica.

Za članice skupine treba istaknuti sljedeće trendove:

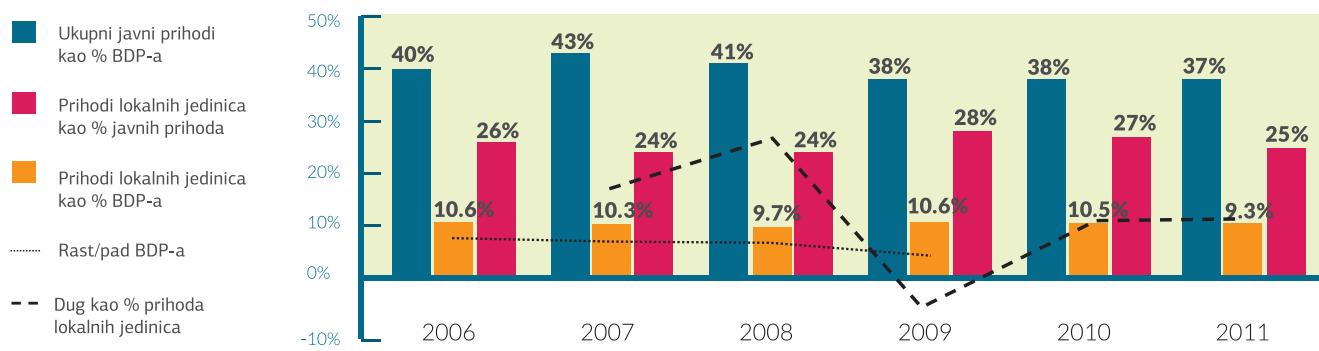
- ▶ Sve članice skupine imaju javne sektore koji predstavljaju sličan udio BDP-a (30 do 40 posto BDP-a) i u svima jedinice lokalne samouprave obavljaju slične funkcije. Dio javnih prihoda koji otpada na lokalne jedinice značajno se razlikuje: U Bugarskoj i Makedoniji jedinice lokalne samouprave primaju manje od 20 posto ukupnih javnih prihoda, dok je taj iznos za Kosovo, Rumunjsku i Moldovu između 25 i 30 posto.
- ▶ Između 2006. i 2010. Makedonija je doživjela najveće strukturne promjene. Prihodi lokalnih jedinica porasli su sa 2.2 posto na 5.8 posto BDP-a kako su one postupno preuzimale sve više decentraliziranih funkcija.
- ▶ Uvezši u obzir činjenicu da jedinice lokalne samouprave u Makedoniji i Bugarskoj isplaćuju plaće učiteljima i nastavnicima a istodobno imaju prihode do ili ispod 7 posto BDP-a i 20 posto ukupnih javnih rashoda, može se reći da su lokalne jedinice i/ili školstvo ozbiljno nedovoljno financirani.
- ▶ Od svih članica skupine, kriza 2009. najteže je pogodila Rumunjsku. Čini se međutim da je nacionalna vlada pokušala zaštititi lokalnu samoupravu jer nije došlo do pada prihoda lokalnih jedinica ni kao postotka u BDP-u niti kao udjela u javnim prihodima.
- ▶ Na Kosovu i u Makedoniji globalna ekonomска kriza nije dovela do pada BDP-a ali je ipak zaustavila njegov rast. U obje zemlje prihodi lokalnih jedinica kao postotak BDP-a i ukupnih javnih prihoda rasli su između 2009. i 2011. a da pritom nisu dobile nove odgovornosti na rashodovnoj strani.
- ▶ U Bugarskoj BDP jestao je, ali značajno manje nego u Rumunjskoj. U obje su zemlje međutim prihodi lokalnih jedinica pali između 2009. i 2011., iako je taj pad u Rumunjskoj bio odgođen do prošle godine i naizgled praćen malim porastom u zaduživanju lokalnih jedinica.
- ▶ Zaduživanje tek treba započeti na Kosovu, kao što je upravo započelo u Makedoniji. U Bugarskoj i dalje ostaje skromno. U Rumunjskoj je ukupni dug sada 28 posto godišnjih prihoda lokalnih jedinica i čini se da porastao nakon globalne recesije.



Makedonija



Moldova



Kosovo



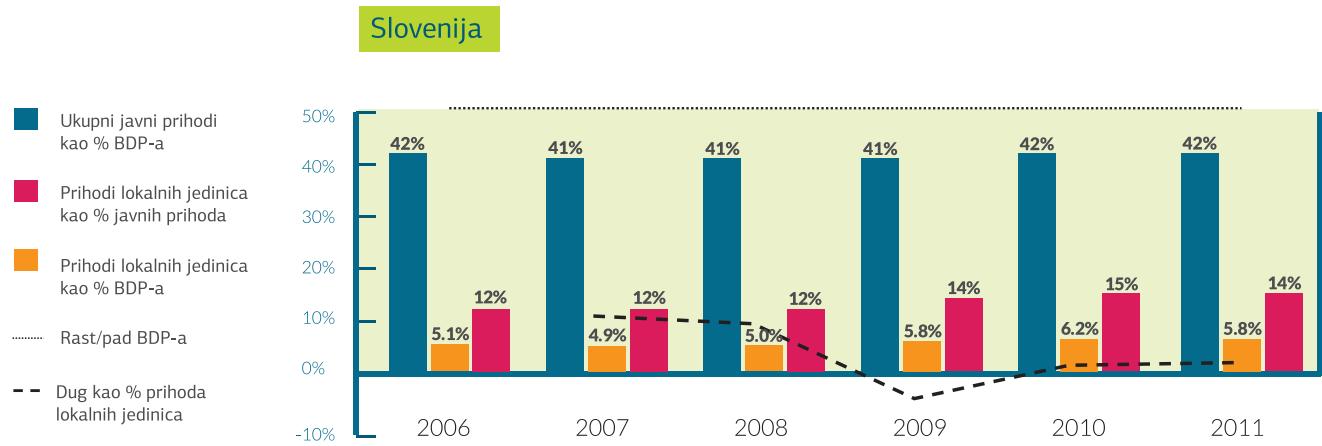
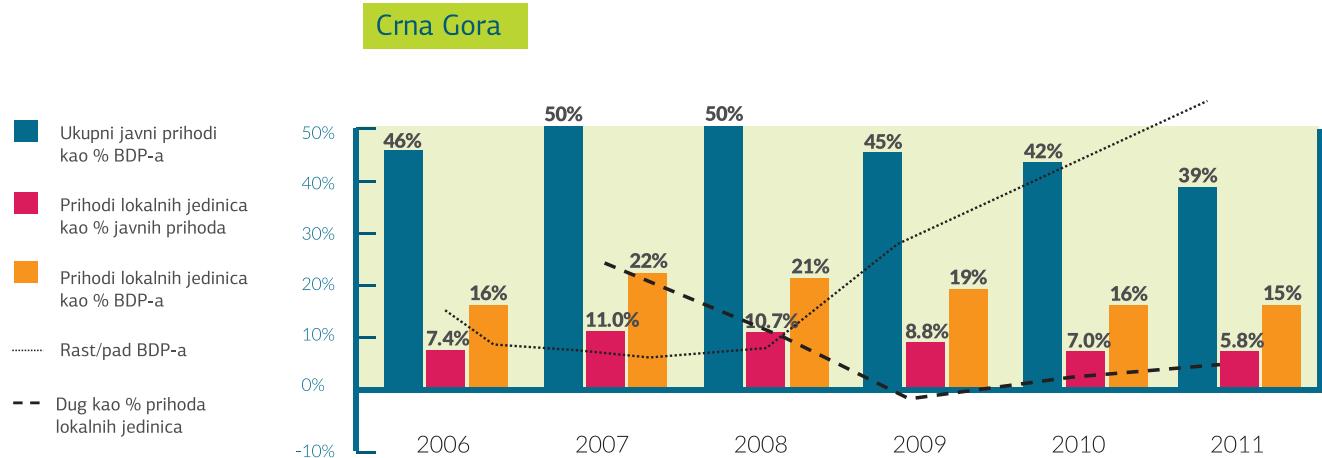
Trendovi za jedinice lokalne samouprave koje ne plaćaju plaće učiteljima i nastavnicima ni troškove primarne zdravstvene zaštite

Sljedeći skup grafikona daje prikaz jedinica lokalnih samouprava u Crnoj Gori, Republici Srpskoj, FBiH, Turskoj, Srbiji i Hrvatskoj. U tim zemljama općine ne plaćaju plaće učiteljima i nastavnicima niti financiraju usluge iz primarne zdravstvene zaštite. Slovenske, hrvatske i srpske lokalne jedinice međutim plaćaju plaće odgojiteljima u vrtiću.

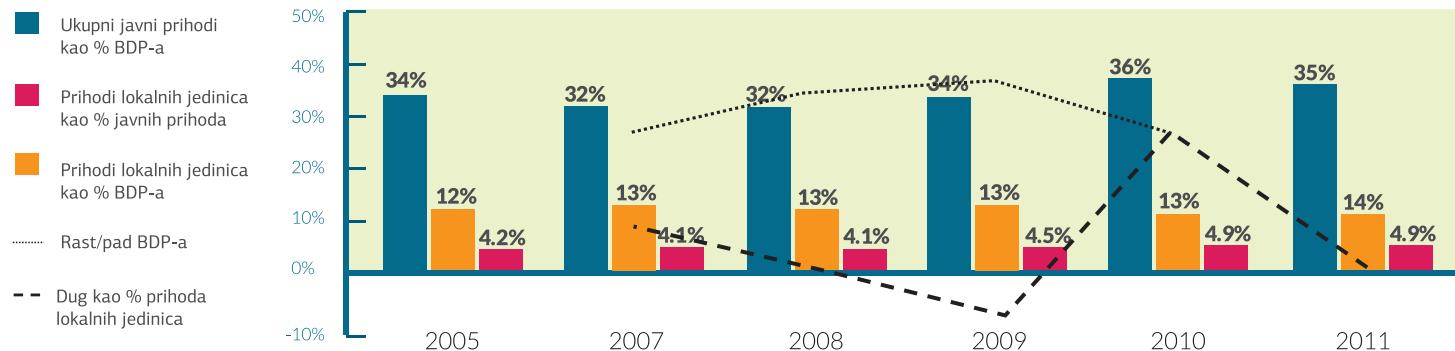
Treba istaknuti sljedeće trendove:

- ▶ U Crnoj Gori prihodi lokalnih vlasti svoj vrhunac od preko 10 posto BDP-a dosegну 2007. i 2008., a otada su pali na manje od 6 posto. Maksimalna vrijednost postignuta je zahvaljujući procvatu tržišta nekretnina, a do pada je došlo zbog stagnacije tržišta i pada ukupnih javnih prihoda. Jedinice lokalne samouprave na pad prihoda reagirale su povećanjem zaduživanja pa crnogorske lokalne jedinice aktivno koriste tržište kapitala, premda i ovdje, kao i u drugim zemljama, vjerojatno postoje razlike u zaduživanju između bogatijih i siromašnijih jedinica.
- ▶ U Sloveniji je prihod lokalnih jedinica kao udio BDP i ukupnih javnih prihoda značajno porastao u 2009. i 2010. unatoč oštrom padu BDP-a. To nam govori da je nacionalna vlada pokušala zaštитiti lokalne jedinice od posljedica krize i/ili je to učinio priljev sredstava iz EU fondova. Tijekom 2011., međutim, i prihodi jedinica lokalne samouprave zabilježili su lagan pad. Zaduživanje lokalnih jedinica ostalo je na upadljivo stabilnoj razini, a dug iznosi oko 50 posto godišnjih prihoda.

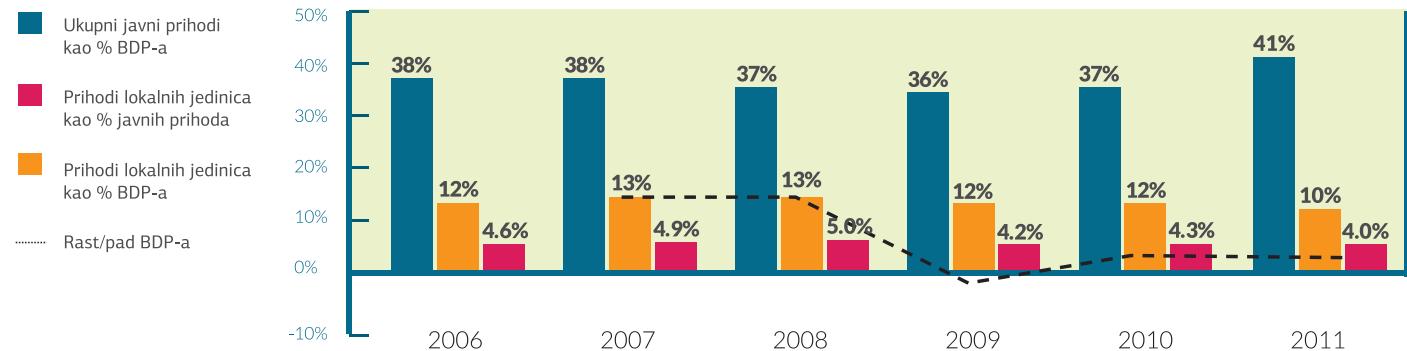
- ▶ Situacija u jedinicama lokalne samouprave u FBiH popravila se između 2006. i 2007. usvajanjem novog sustava raspodjele prihoda. No, otada je došlo do ozbiljnog urušavanja njihova finansijskog položaja unatoč relativno skromnim posljedicama krize na ekonomiju entiteta. Lokalne jedinice su počele sa zaduživanjem, ali entitetska vlada ga još aktivno ne prati pa su zbirni podaci o ukupnom dugu nedostupni.
- ▶ Za razliku od trenda u FBiH, finansijski položaj jedinica lokalne samouprave u RS kontinuirano se poboljšavao posljednjih šest godina. Prihodi lokalnih jedinica prešli su 7 posto BDP-a i time su najviši u zemljama regije, uvezvi u obzir činjenicu da općine u RS nisu odgovorne za funkcije socijalnog sektora. Čini se da postoji i relativno aktivno tržište kapitala za lokalne jedinice, a njihov ukupni dug je nešto preko 50 posto godišnjih prihoda.
- ▶ U Turskoj su prihodi lokalnih jedinica kao udio u BDP-u i ukupnim javnim prihodima bili u stalnom rastu cijelo promatrano razdoblje, uključujući i za vrijeme krize 2009. Pa ipak, prihodi lokalnih jedinica ostaju niski za tako veliku zemlju koja ima više od 12 lokalnih jedinica s više od milijun stanovnika i koja se ubrzano urbanizira. Dug bankama sada iznosi 30 posto ukupnih prihoda lokalnih jedinica. Međutim, ako se uzmu u obzir sve nepodmirene obveze, iznos je bliži 80 posto duga lokalnih jedinica.
- ▶ U Hrvatskoj su prihodi jedinica lokalne samouprave svoj vrhunac dosegli 2008. – 7.3 posto BDP-a, odnosno 19 posto ukupnih javnih prihoda. Otada su obje vrijednosti u padu i sada iznose 6.2, odnosno 17 posto. Pa ipak, prihodi lokalnih jedinica smanjili su se manje od ukupnog javnog sektora. To znači da je nacionalna vlada uložila izvjesni napor da ih zaštiti. Ukupni dug općina je nizak, oko 16 posto godišnjih prihoda a čini se da se lokalne jedinice zadužuju manje nego u susjednim zemljama.
- ▶ U Albaniji su prihodi lokalnih jedinica vrlo niski, i kao postotak BDP-a i kao postotak ukupnih javnih prihoda. To je dijelom zbog veličine javnog sektora u odnosu prema BDP-u i poteškoćama koje sve razine vlasti imaju u naplati poreza. No čini se da je to dijelom i izravni rezultat vladine politike i općenitog posustajanja u politici decentralizacije koja je obilježila prvu polovicu prošlog desetljeća. Zaduživanje lokalnih jedinica još je u povojima.
- ▶ Situacija u Srbiji još je nejasna. Prije 2009. godine prihodi lokalnih jedinica i kao postotak BDP-a i kao postotak ukupnih javnih prihoda bili su na relativno zdravim razinama (otprilike 6.5, odnosno 15 posto), uvezvi u obzir činjenicu da jedinice lokalne samouprave ne snose troškove plaća učitelja i nastavnika. (Plaćaju međutim plaće odgojiteljima u predškolskim ustanovama, a ti su troškovi značajni zbog visokog udjela djece u vrtićima). Tijekom 2009. nacionalna je vlada smanjila transfere lokalnim jedinicama reagirajući na krizu da bi 2011., uoči parlamentarnih izbora, promijenila zakon o financiranju lokalne samouprave kako bi općinama osigurala nova sredstva. Podaci za razdoblje nakon 2009. su teško dostupni pa nije jasno što su promjene zakona zapravo postigle u financiranju jedinica lokalne samouprave. Unatoč nestabilnosti ukupnog sustava unutar državnih financija, veće lokalne jedinice, a posebno Beograd, započele su agresivno zaduživanje kako bi financirale investicije.



Turska

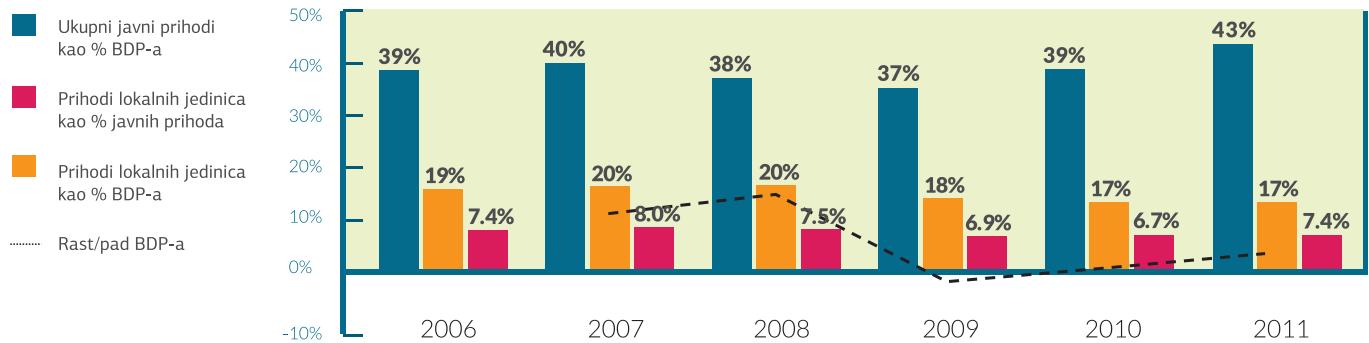


Federacija Bosna i Hercegovina

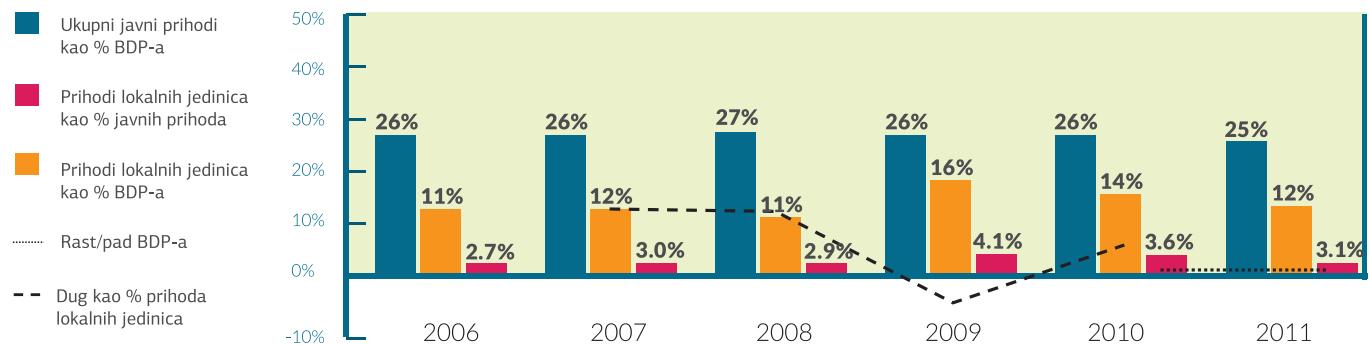




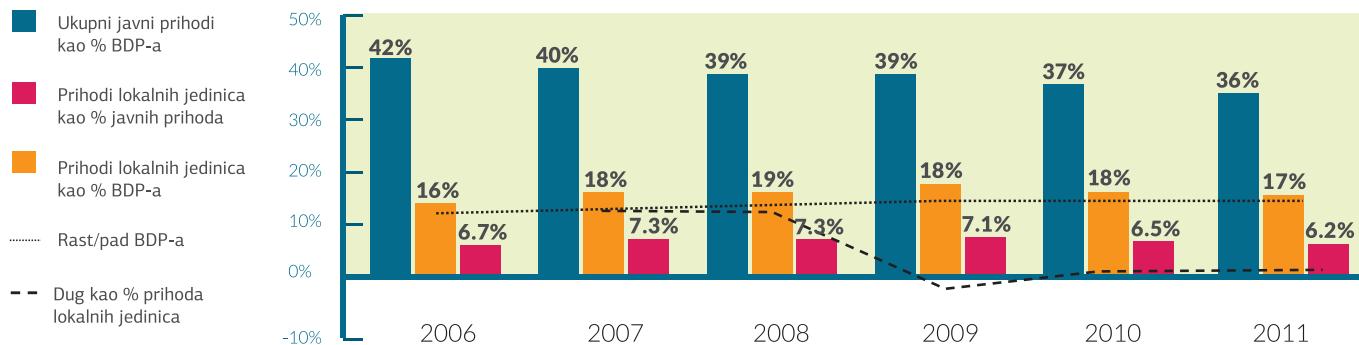
Republika Srpska



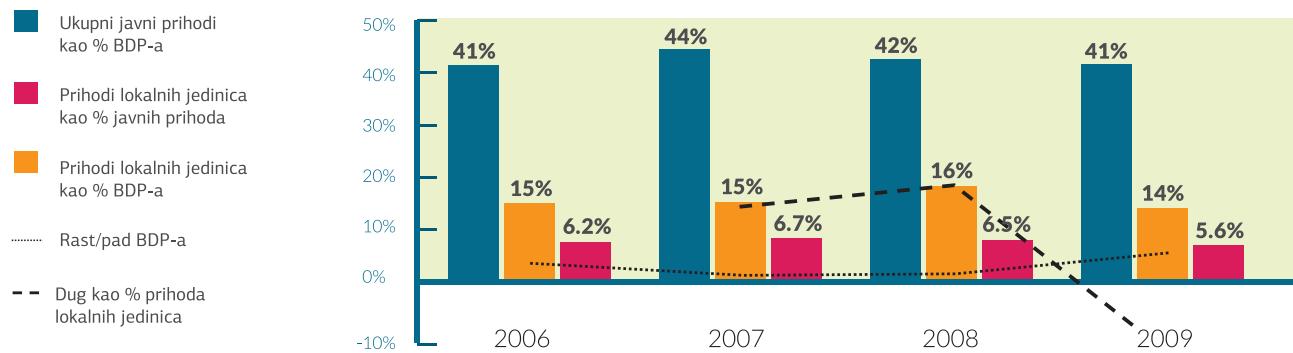
Albanija



Hrvatska



Srbija



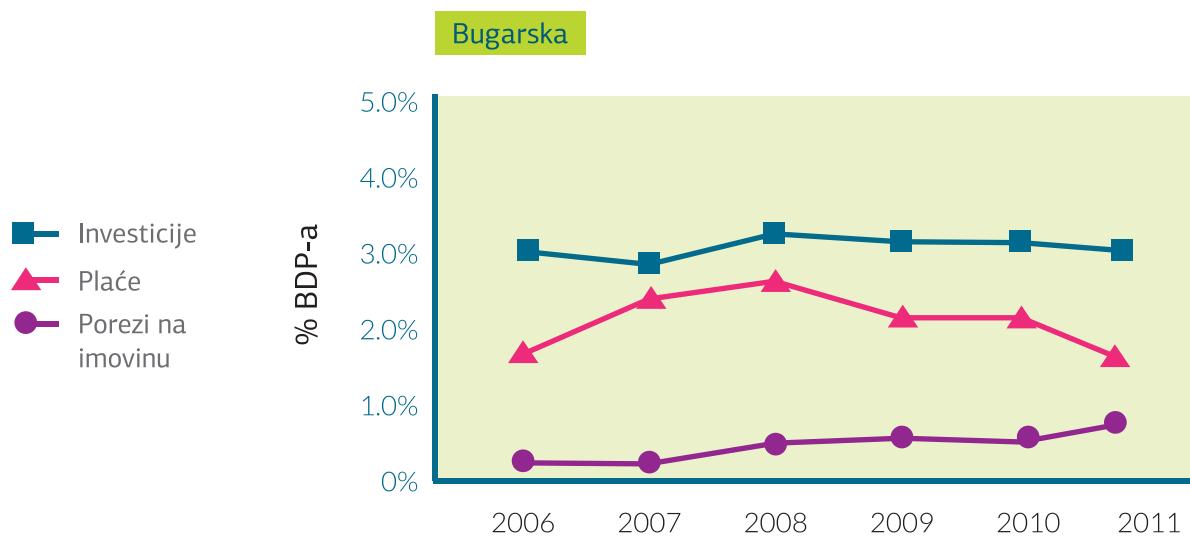
Trendovi za investicije jedinica lokalne samouprave, plaće i poreze na imovinu kao postotak BDP-a

Sljedeći skup grafikona prikazuje investicije, plaće i poreze na imovinu kao postotak BDP-a. I ovdje počinjemo s pet članica skupine koje su u cijelosti odgovorne za isplatu plaća u osnovnom i srednjem školstvu.

Treba istaknuti sljedeće trendove:

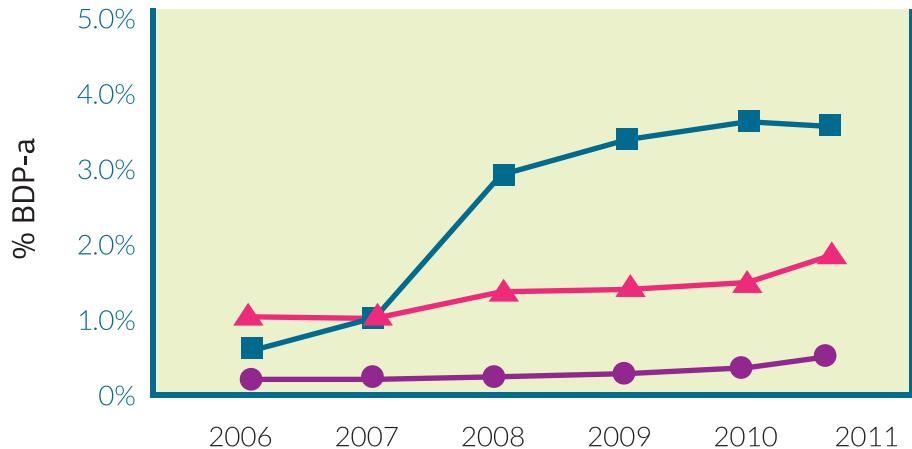
- ▶ U svim članicama skupine osim Moldove i Kosova plaće su između 2,5 i 3,5 posto BDP-a. Uzimajući u obzir činjenicu da na plaće učiteljima i nastavnicima tipično otpada 2,5 do 3 posto BDP-a, imamo razloga vjerovati da su osnovno i srednje školstvo Makedoniji, Bugarskoj i Rumunjskoj osobito loše financirani, što ne znači da je situacija s obrazovanjem na Kosovu ili u Moldovi dobra, nego samo da učitelji i nastavnici izgleda primaju veći udio BDP-a nego njihovi kolege u drugim zemljama.
- ▶ U Makedoniji znatan rast plaća kao postotak BDP-a odražava širenje procesa decentralizacije na sve lokalne jedinice u razdoblju od 2006. do 2009. Otada se rast plaća stabilizirao, a zabilježen je porast investicija, iako s vrlo niskih početnih razina. Inicijalni porast naplate poreza nije se održao.
- ▶ U Moldovi su plaće u lokalnoj samoupravi porasle do razine od približno 5 posto BDP-a. Visok udio plaća u proračunima lokalnih jedinica mogao bi biti rezultat relativno visokih plaća učitelja i nastavnika i/ili prevelikog broja zaposlenih u tom sektoru. No, ta vrijednost dijelom odražava i administrativne troškove održavanja velikog broja vrlo malih jedinica lokalne samouprave.
- ▶ U Bugarskoj su investicije lokalnih jedinica kao postotak BDP-a u 2011. doživjele pad unatoč povećanju sredstava iz strukturnih fondova EU-a. Plaće su također bile u padu dok se povećala naplata poreza na imovinu. Sve to sugerira da su lokalne jedinice u Bugarskoj pod popriličnim finansijskim opterećenjem.
- ▶ U Crnoj Gori investicije jedinica lokalne samouprave vrhunac od 5 posto BDP-a dosegle su 2008. Otada su se strmoglavile na 2 posto BDP-a. Troškovi za plaće su nedavno također zabilježili pad, dok je naplata poreza na imovinu porasla i približila se EU projecima. Kao i u Bugarskoj, ova kombinacija trendova govori da su crnogorske lokalne jedinice pod znatnim finansijskim stresom.
- ▶ Na Kosovu su i plaće u lokalnim jedinicama i investicije posljednjih godina u priličnom porastu. Naplata porezna na imovinu je međutim u blagom padu.
- ▶ U Sloveniji su investicije lokalne samouprave pale s visokih 3 posto BDP-a 2010. na 2 posto u sljedećoj godini. Naplata poreza na imovinu nije poboljšana ali i dalje ostaje relativno visoka za regiju. Zbog razloga koje je teško objasniti rashodi za plaće su vrlo niski.

- ▶ Od 2009. izdaci za investicije u Hrvatskoj pali su s više od 2 posto BDP-a na tek nešto više od 1 posto. Rashodi za plaće ostali su relativno niski i stabilni, dok je naplata poreza na imovinu vrlo niska za relativno bogatu zemlju s mnogo vrijednih nekretnina. Ovdje treba imati na umu da porez na imovinu još nije decentraliziran.
- ▶ U FBiH izdaci za investicije pali su na 1 posto BDP-a dok su troškovi za plaće ostali na 1 posto BDP-a u cijelom razdoblju. Istodobno, naplata poreza na imovinu, i inače na niskim razinama, dodatno je oslabjela.
- ▶ U Republici Srpskoj izdaci za investicije 2008. premašivali su 3 posto BDP-a, no otada su pali na nešto ispod 2 posto. Plaće su u međuvremenu ostale na istoj razini od 2009. – 2 posto BDP-a. Naplata poreza na imovinu je neznatno opala.
- ▶ U Albaniji su izdaci za investicije svoj vrhunac od nešto iznad 1 posto BDP-a dosegli 2009., a otada su u padu. Troškovi za plaće su manji od 1 posto BDP-a, a posljednjih je nekoliko godina naplata poreza na imovinu u blagom padu.
- ▶ U Turskoj su izdaci za investicije zabilježili blagi pad – sa oko 2 posto BDP-a 2008. godine na 1.7 posto danas. Plaće su niske i stabilne na 1 posto BDP-a, naplata poreza na imovinu također na niskoj i stabilnoj razini.



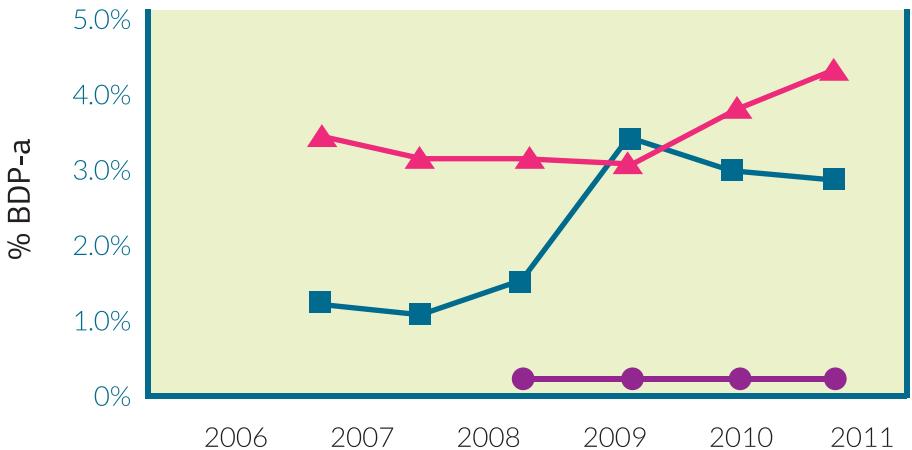
Makedonija

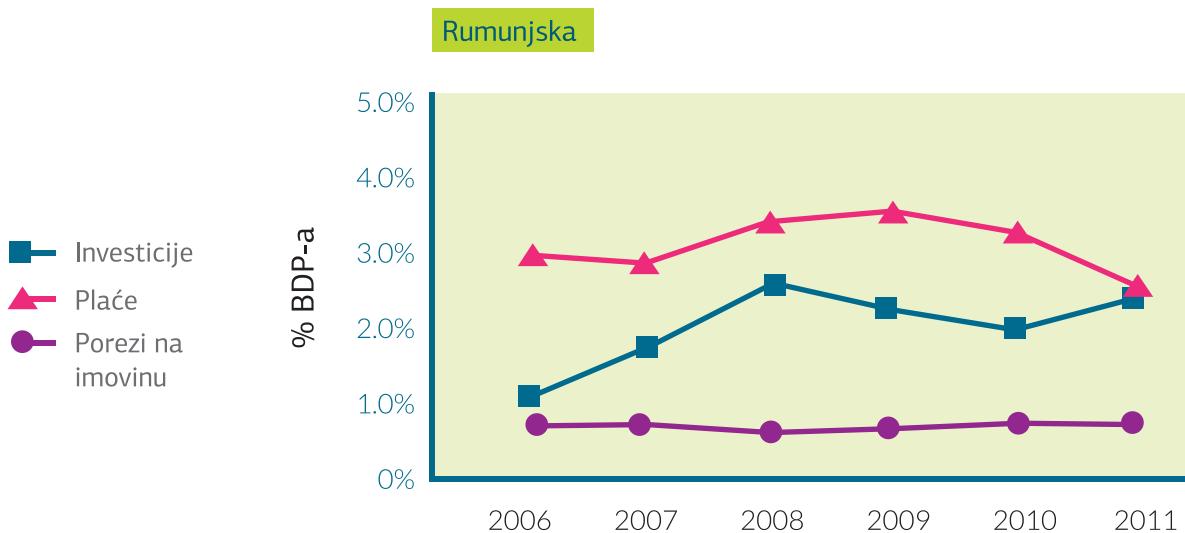
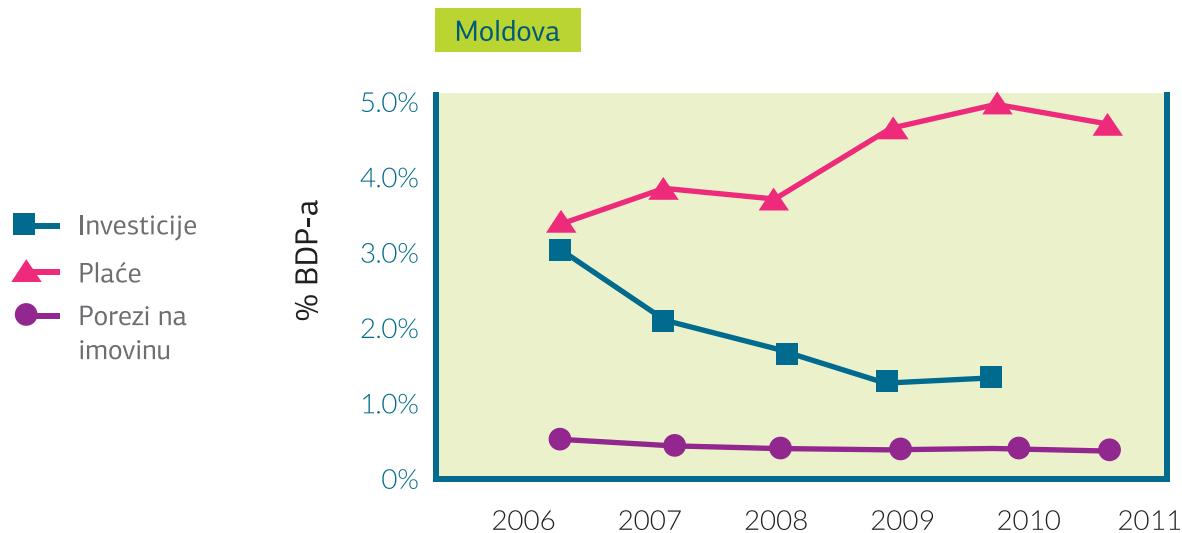
- Investicije
- ▲ Plaće
- Porezi na imovinu



Kosovo

- Investicije
- ▲ Plaće
- Porezi na imovinu

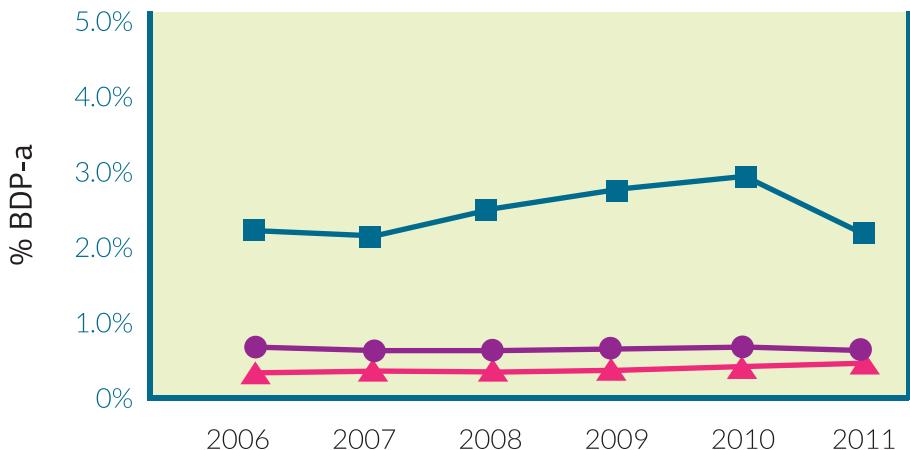






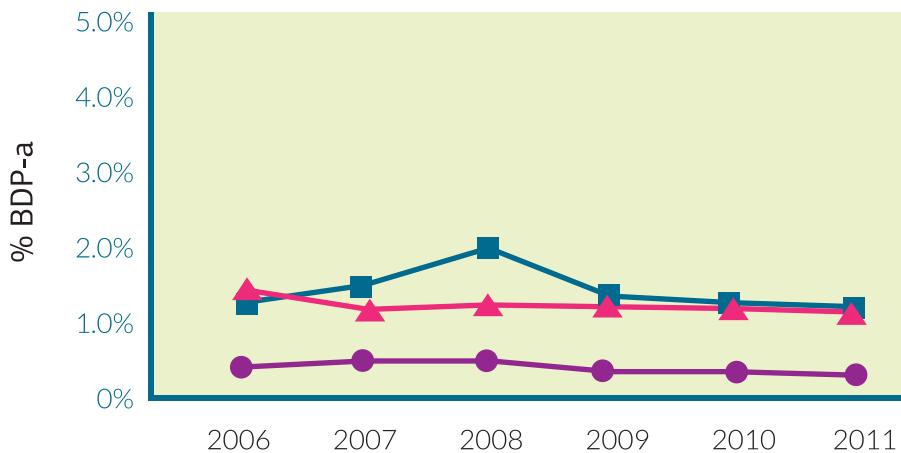
Slovenija

■ Investicije
▲ Plaće
● Porezi na imovinu



Federacija Bosna i Hercegovina

■ Investicije
▲ Plaće
● Porezi na imovinu



Republika Srpska



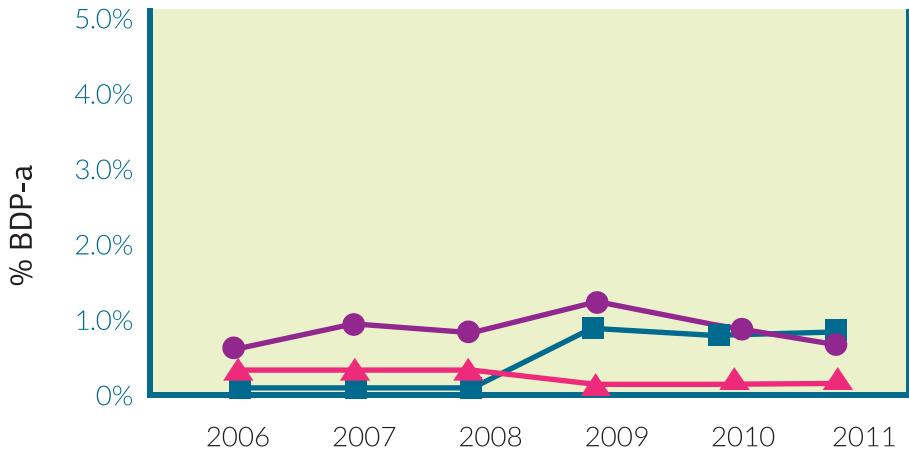
Hrvatska





Albanija

■ Investicije
▲ Plaće
● Porezi na imovinu

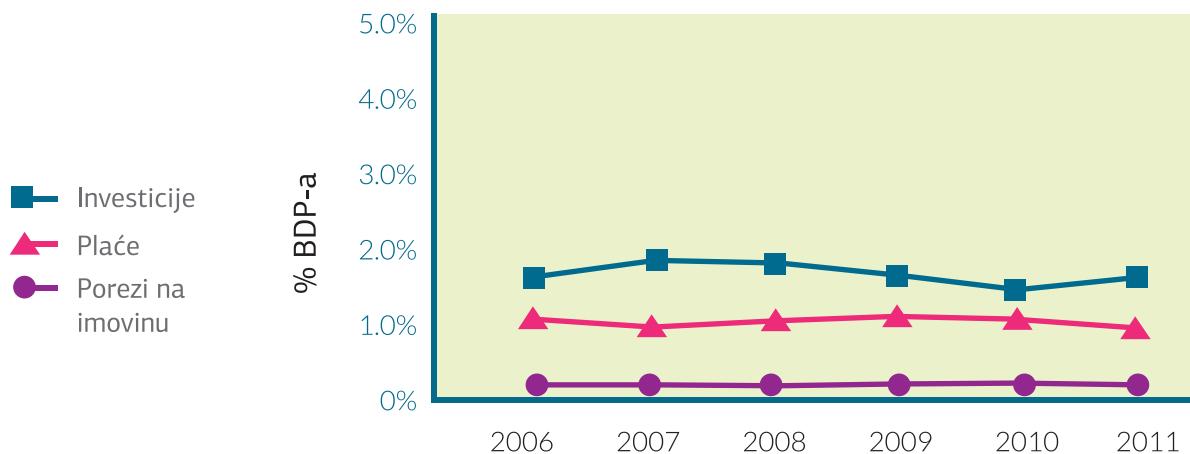


Crna Gora

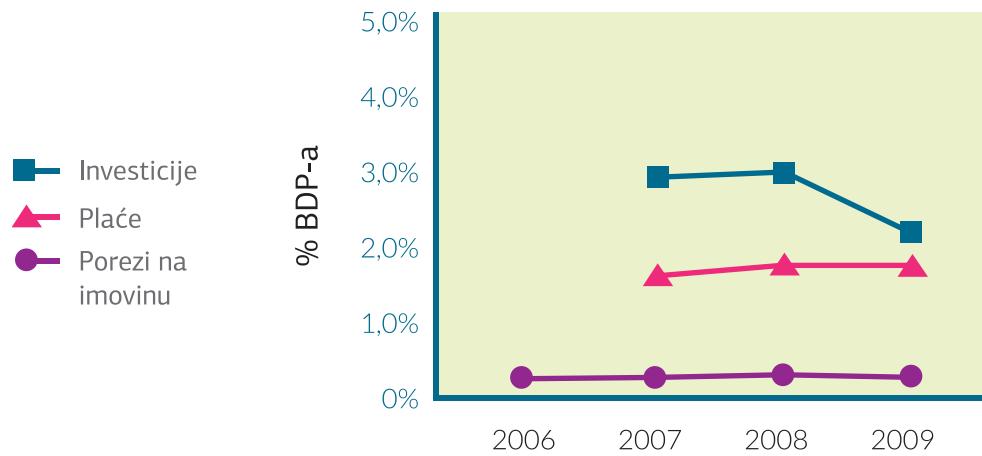
■ Investicije
▲ Plaće
● Porezi na imovinu



Turska



Srbija



PARTNERSKE ORGANIZACIJE

Organizacije, institucije i tvrtke koje su dale značajnu potporu NALAS-u i njegovim udrugama-članicama prepoznate su kao partneri NALAS-a. Njihova potpora može uključiti ali nije ograničena na lobiranje za NALAS i njegove članice, ekspertnu potporu i finansijsku potporu. NALAS se dokazao kao vrijedan potporu za većinu ovih organizacija kroz osiguravanje regionalnih iskustava, smjernica ili koordinaciju aktivnosti koje se provode u zemljama članicama.



World Bank Institute
Internet: www.worldbank.org



Swiss Agency for Development and Cooperation
Internet: www.sdc.admin.ch



Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Internet: www.gtz.de



Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
Internet: www.bmz.de



Council of Europe
Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Strasbourg
Tel: +33 388413018, Fax: + 33 388413747 / 27 51
Internet: www.coe.int/congress

