

***Fiskalna decentralizacija i
regionalni razvoj
Hrvatske na putu u EU***

*mr.sc. Ante Žigman
studeni, 2007.*

Osnovna načela

Primjerenost prihoda: ako je volumen financiranja iz potpora dovoljan za pokrivanje okomite fiskalne neravnoteže nakon prijenosa novih funkcija i kao dodatak vlastitim izvorima prihoda

Autonomija: decentralizacija pretpostavlja da opći transferi ne budu vezani uz namjensku potrošnju kako bi jedinice lokalne samouprave mogle postaviti vlastite prioritete. Nacionalne prioritete potrebno je osigurati uvjetnim potporama

Jednakost: potpore izravnjanja treba izravno varirati prema rashodovnim potrebama te obrnuto prema fiskalnom kapacitetu. Trebale bi djelomično ili u potpunosti kompenzirati razlike u prihodovnoj sposobnosti (vlastiti prihodi i zajednički prihodi) te u zahtjevima za potrošnju (rashodovnim potrebama).

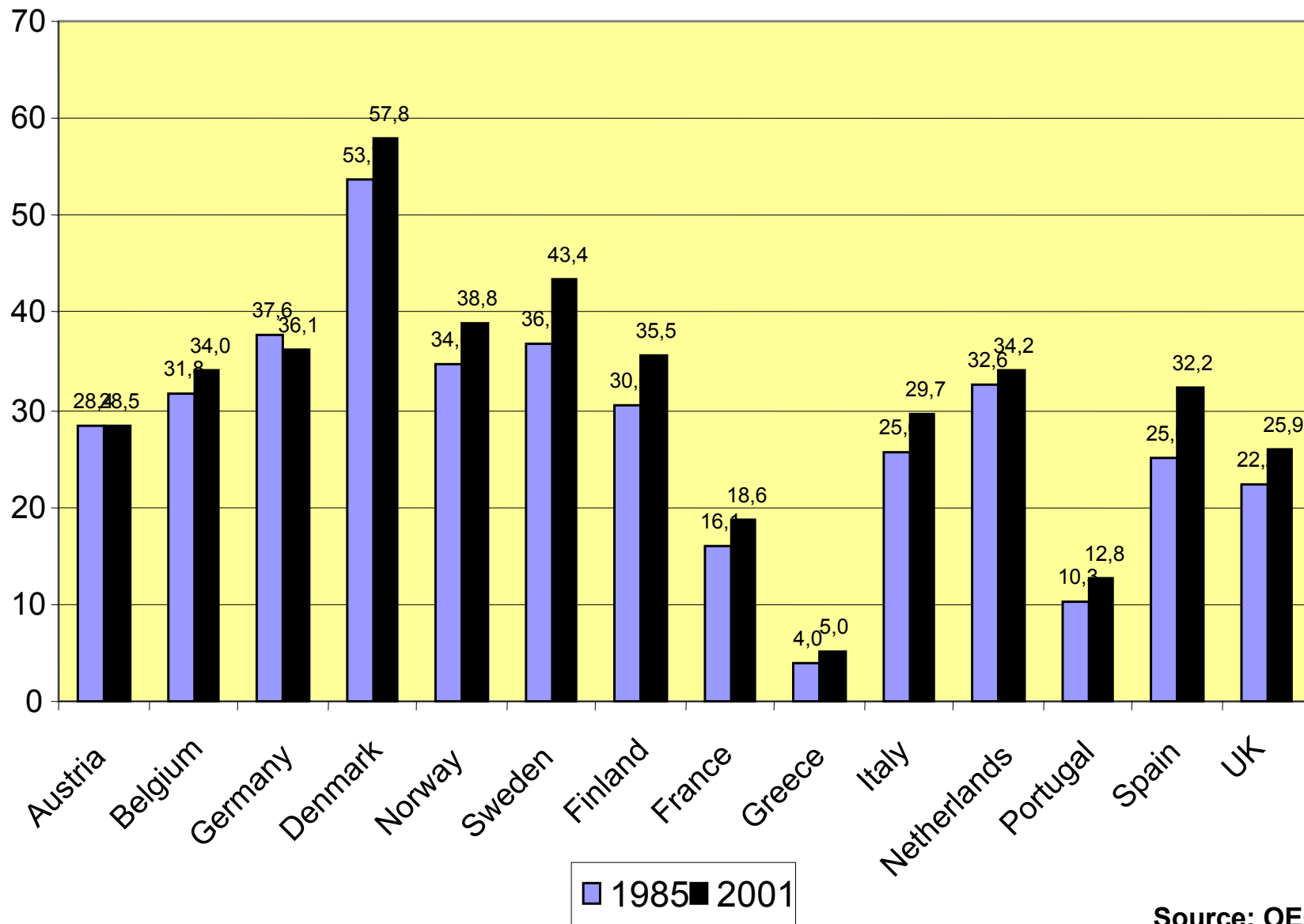
Osnovna načela (2)

Predvidljivost: transferi izravnanja trebaju biti unaprijed poznati. Parametri kojima se određuje veličina transfera moraju biti stabilni tijekom određenog broja godina u svrhu promicanja srednjeg i dugoročnog planiranja te zdrave prakse izrade proračuna.

Jednostavnost: formula za izračunavanje transfera treba biti razvidna, lako razumljiva svim dionicima (dužnosnicima na središnjoj državnoj razini kao i onima i na lokalnoj razini), ne zahtijevati previše podataka te utemeljena na objektivnim čimbenicima koji nisu podložni manipuliranju od strane lokalnih politika

Poticajnost: transferi bi trebali biti u skladu sa zdravim fiskalnim upravljanjem te suzbijati neučinkovitu fiskalnu praksu, kao što je deficitarno financiranje i neučinkovit izbor rashoda

Dijagram 1. Izdaci lokalne uprave kao postotak opće države



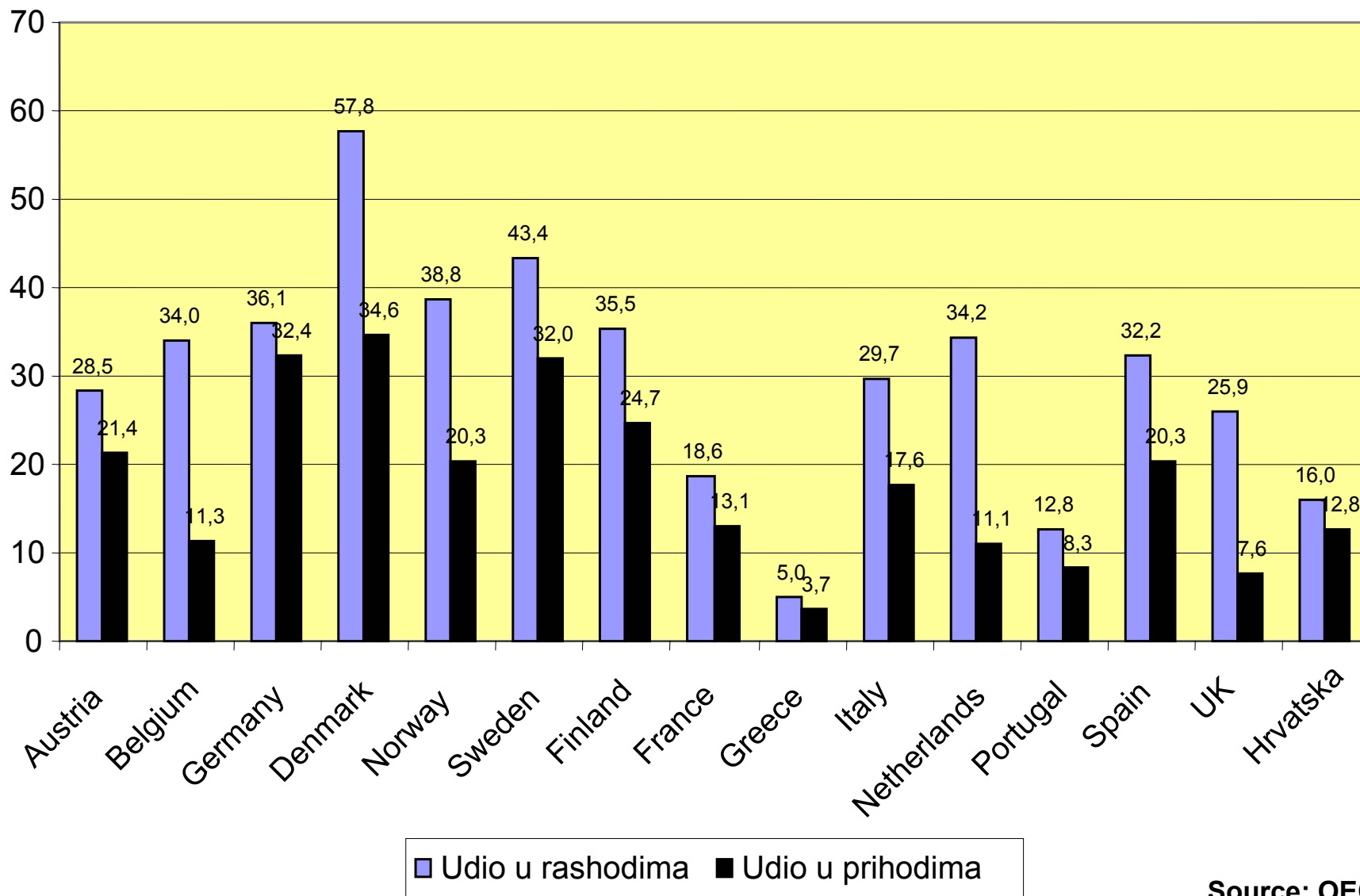
Opća fiskalna kretanja

Povećana decentralizacija u EU-u u posljednjih 15-20 godina, osim federalnih država

Stvaranje regionalnih sustava istaknuta je značajka (njihova raspršenost odraz je potražnje za decentralizacijom)

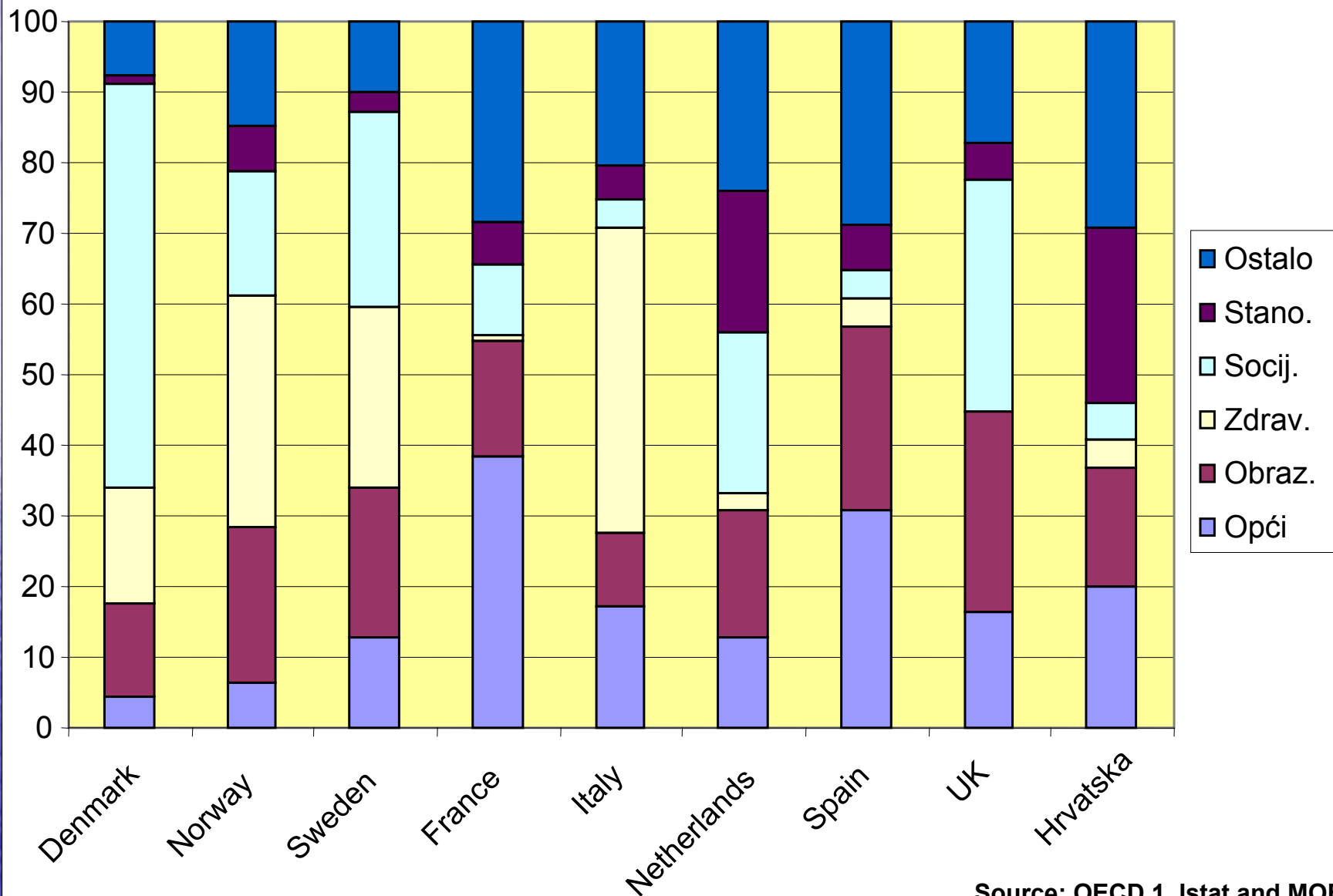
Ekspanzija lokalne potrošnje donekle je ograničena rastom mirovina i socijalnih davanja (koji se obično vode izvan središnje i lokalne uprave)

Dijagram 2. Izdaci i prihodi lokalne uprave kao postotak opće države (2001)



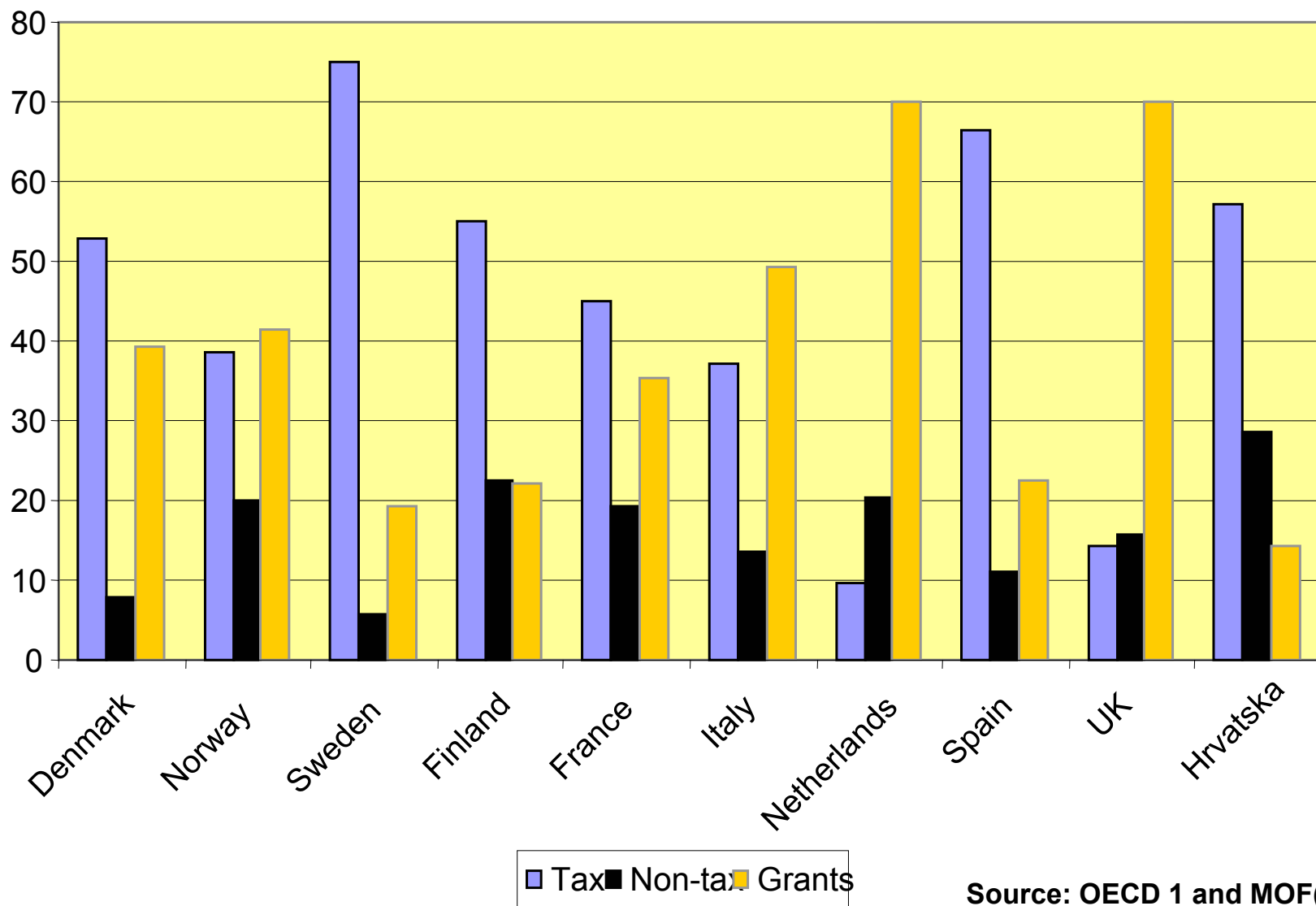
Source: OECD 1

Dijagram 3. Struktura izdataka lokalne uprave (%)



Source: OECD 1, Istat and MOF(Hr)

Dijagram 4. Struktura prihoda lokalne uprave (%)



Source: OECD 1 and MOF(Hr)

STRUKTURA PRIHODA

- Glavne razlike u stupnju oslanjanja na poreze, neporezne prihode ili potpore —mnogi različiti modeli
- S povećanjem stupnja decentralizacije oslanjanje na neporezne prihode smanjuje se i izgleda da države biraju između sustava temeljenih na porezima i sustava temeljenih na potporama
- Zajednički porezi u Hrvatskoj najvažniji su izvor prihoda za lokalnu upravu, dok je razina potpora prema međunarodnim standardima relativno mala

Koji su to porezni prihodi JLRPS?

- **ŽUPANIJSKI POREZI**
 - Porez na nasljedstva i darove
 - Porez na cestovna motorna vozila
 - Porez na plovila
 - Porez na automate za zabavne igre
- **GRADSKI ILI OPĆINSKI POREZI**
 - Prirez porezu na dohodak
 - Porez na potrošnju
 - Porez na kuće za odmor
 - Porez na tvrtku ili naziv
 - Porez na korištenje javnih površina
- **ZAJEDNIČKI POREZI**
 - Porez na dohodak
 - Porez na promet nekretnina

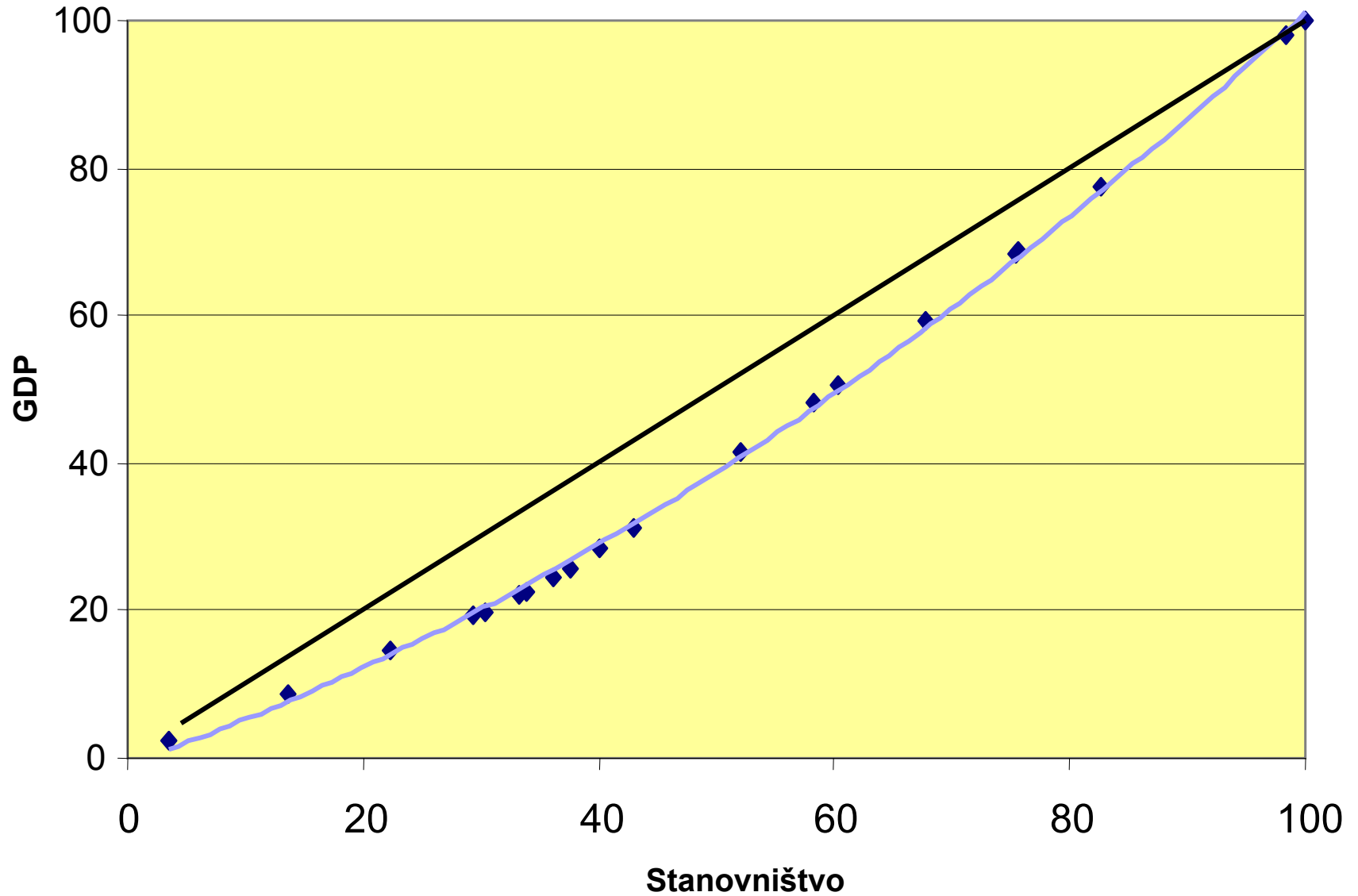
STRUKTURA LOKALNIH POREZA

- Države s visokim stupnjem decentralizacije (kao one u Skandinaviji) relativno se više oslanjaju na porez na osobni dohodak (POD)
- Države s nižim stupnjem decentralizacije više se oslanjaju na porez na imovinu i druge poreze
- Lokalni prirezi na POD postaju sve popularniji
- Međutim, države koje se oslanjaju na POD obično primjenjuju jedinstvenu poreznu stopu u svrhu smanjenja progresivnosti u naplati i minimaliziraju fiskalne razlike među jedinicama lokalne uprave koje iz toga proizlaze
- Hrvatska je neuobičajena: nizak stupanj decentralizacije, ali veliko oslanjanje na POD (i porez na dobit) za financiranje lokalne uprave

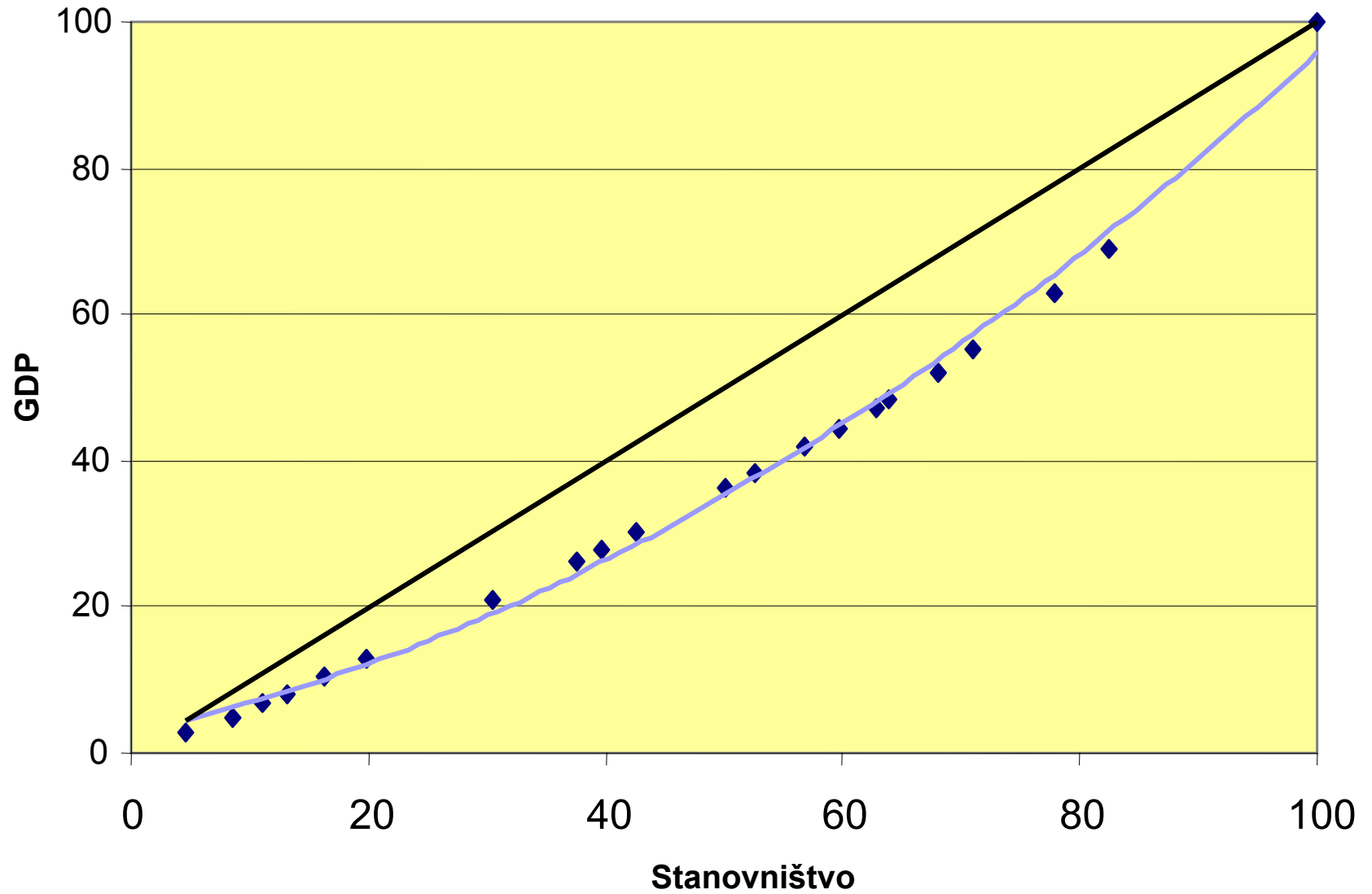
IZRAVNANJA U SREDIŠTU PAŽNJE: RAZLOZI ZA IZRAVNANJA

- Izravnanja potiču nacionalno jedinstvo—ni jedno područje ne smije imati osjećaj “zakinutosti” u odnosima prema centru
- U Europi, mjesto stanovanja se više ne prihvaća kao čimbenik u razlikama u pristupu javnim uslugama
- Preseljenje tvrtaka i pojedinaca ne bi trebalo biti potaknuto razlikama u razinama pruženih javnih usluga (bez njihovih troškova)
- Države s većim stupnjem regionalnih razlika imat će veće razlike u prihodima lokalne uprave
- Gdje ne postoji sustav izravnanja, bit će više razlika u pružanju usluga
- Za jednakost razina pružanje usluga i/ili provedbu minimalnih standarda potreban je neprogresivan lokalni porezni sustav i učinkovit sustav potpora
- Italija ima visok stupanj regionalnih razlika u dohotku (kao Hrvatska)

Dijagram 7. Lorentzova krivulja – BDP po županijama u Italiji



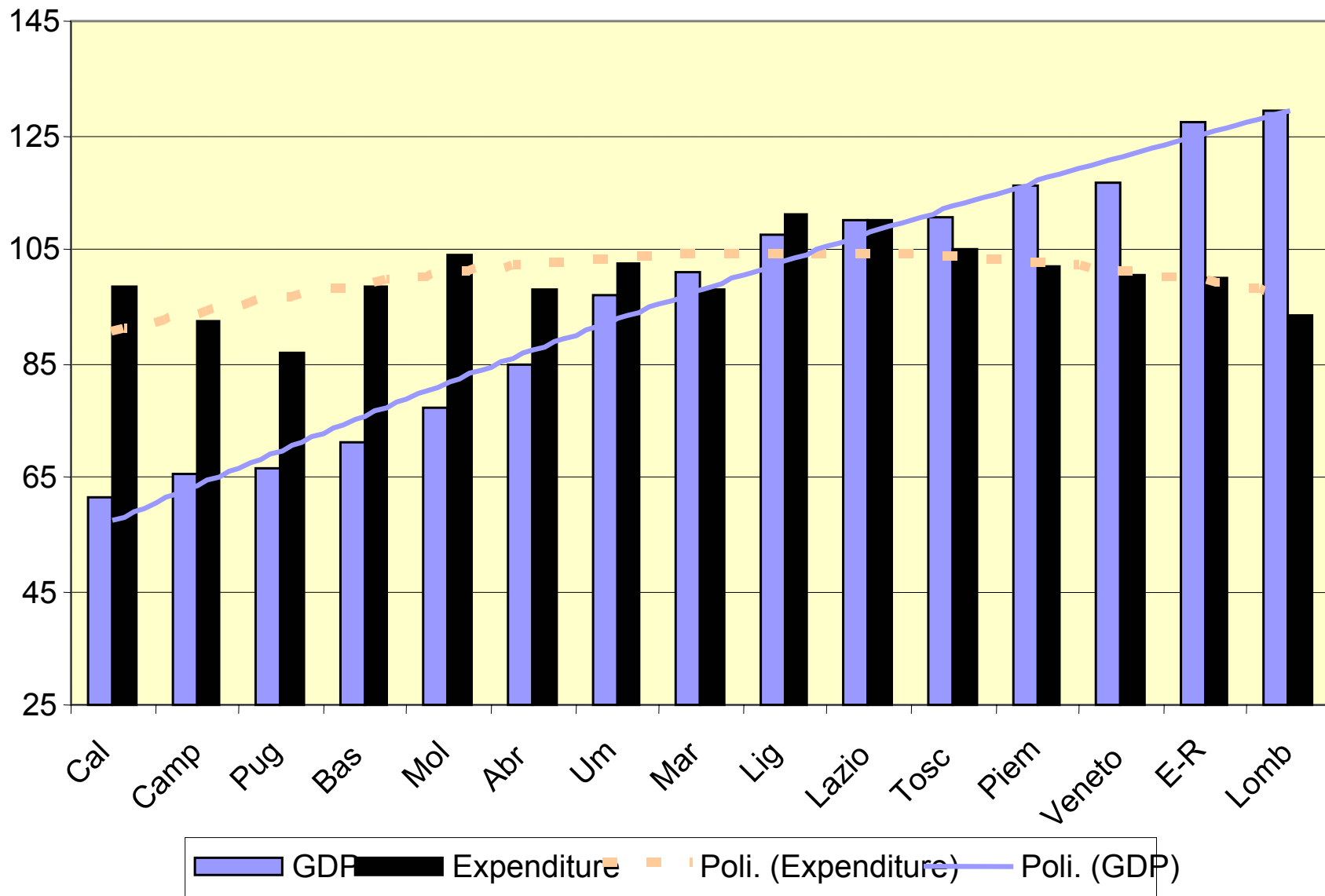
Dijagram 8. Lorentzova krivulja – BDP po županijama u Hrvatskoj



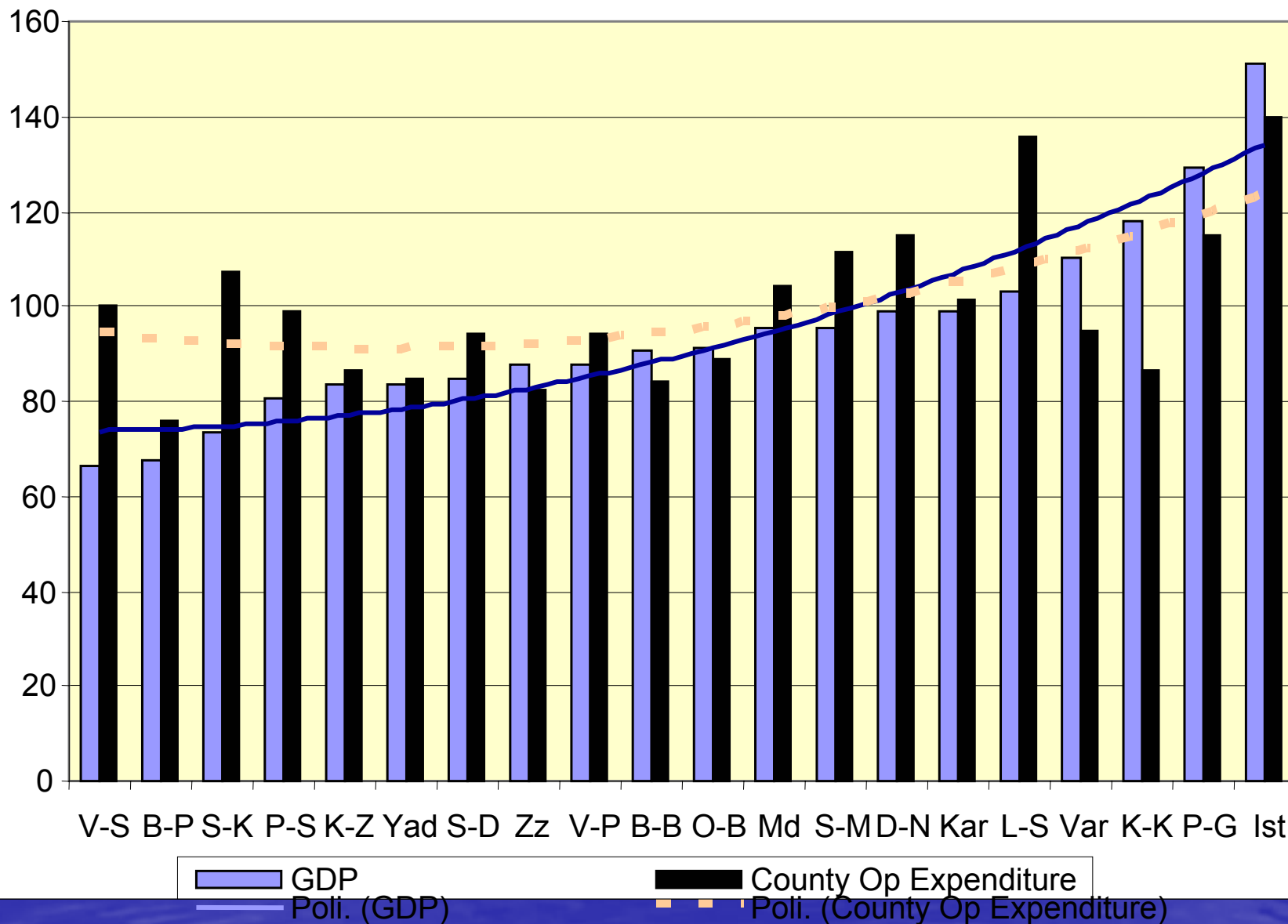
POSTIZANJE IZRAVNANJA

- Italija je postigla značajna izravnanja u regionalnim upravama i (u manjoj mjeri) općinama
- Izravnanja u Italiji postižu se kroz značajan sustav potpora i lokalni porez na imovinu (koji nije progresivan)
- Za usporedbu, Hrvatska je postigla stanovit stupanj izravnanja u županijskim upravama, ali u gradovima i općinama postoji velika nejednakost u izdacima

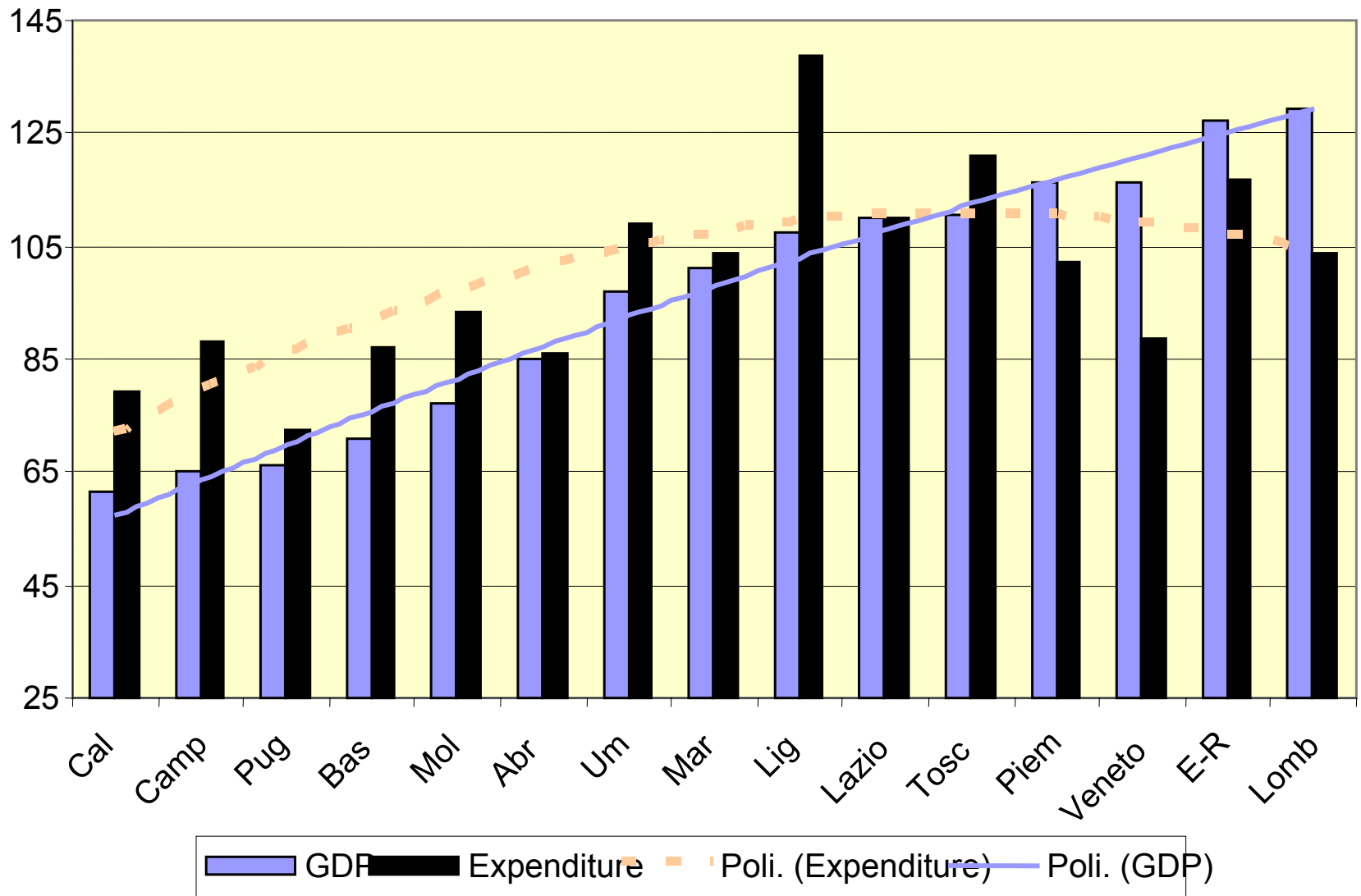
Dijagram 9. Italija: Indeks BDP-a po glavi stan. i poslovni izdaci za regije



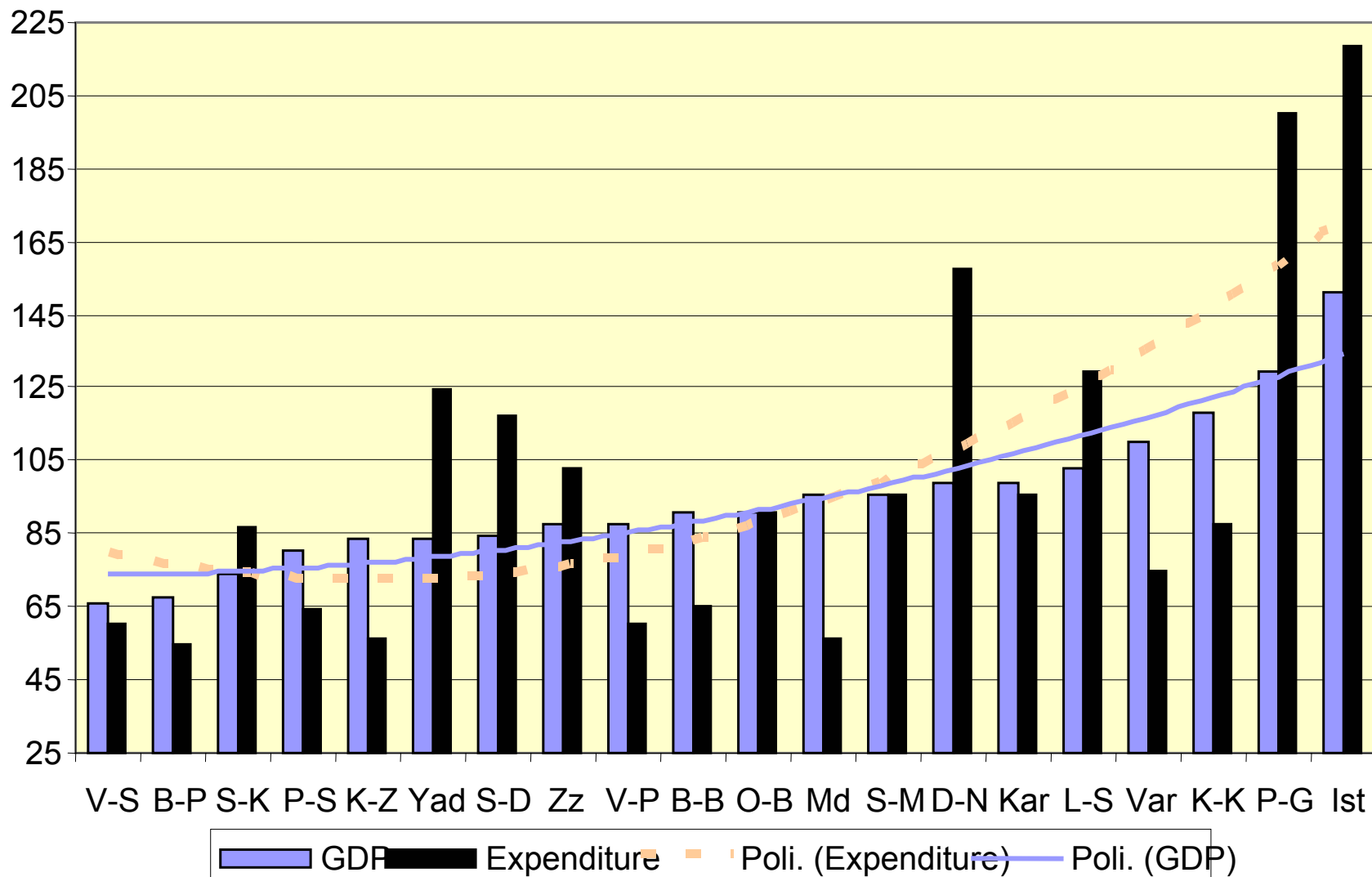
Dijagram 10. Hrvatska: Indeks BDP-a po glavi stan. i poslovni izdaci za župan.



Dijagram 11. Italija: Indeks BDP-a po glavi stan. i poslovni izdaci za općine



Dijagram 12. Hrvatska: Indeks BDP-a po glavi stan. i poslovni izdaci za gradove i općine



RASCJEPKANOST U SREDIŠTU PAŽNJE

- Rascjepkanost je tradicionalna značajka lokalne uprave u Europi, ali ima tri negativne posljedice:
- Viši troškovi pružanja usluga, zbog neiskorištavanja ekonomije razmjera
- Pružanje manjeg opsega usluga
- Više nejednakosti u pružanju usluga jer su razlike u fiskalnim kapacitetima obrnuto proporcionalne veličini jedinica lokalne uprave
- Što je veće povezivanje jedinica, veće je smanjivanje razlika, ali povezivanje može biti politički vrlo teško

U pravcu decentralizacije

- Stvarna decentralizacija uključuje davanje veće autonomije i pravednosti u financiranju, kao i više funkcija
- Sustav financiranja treba davati više autonomije i pravednosti, kao i pripremu za daljnji prijenos zadataka
- Zapravo, sustav financiranja treba revidirati paralelno sa daljnjim prijenosom zadataka na lokalne jedinice
- Novi sustav financiranja temelji se na:
 - Standardnim prihodima
 - Standardnim rashodima
 - Sredstva za decentralizirane funkcije

U pravcu decentralizacije

Pojedinačni transfer svakoj lokalnoj jedinici određen je fiskalnim jazom, koji predstavlja razliku između ukupnih **standardiziranih rashoda** i **standardiziranih prihoda**. (Blok) potpora se plaća jedinicama s pozitivnim fiskalnim **jazom**, a iznos potpore ovisi o ukupnom fondu (sredstvima) raspoloživom za pokrivanje jaza.



U pravcu decentralizacije

Izračunavanje standardnih rashoda:

- **Standardni rashod** izračunava se za svaku kategoriju potrošnje. On se temelji na standardnom trošku pružanja usluge u svakoj jedinici lokalne i regionalne samouprave.
- S obzirom da neke jedinice imaju dodatne rashode—na primjer škole u hladnijim područjima trebat će više novca za grijanje—standardni rashodi koriste pokazatelje posebnih potreba
- Kao rezultat toga, standardizirani bi rashodi dozvolili svakoj jedinici da pruži razinu usluge jednaku onoj u drugim jedinicama, uzimajući u obzir čimbenike koji određuju njene posebne potrebe.
- Ukupne potrebe potrošnje određuju se zbrajanjem standardnih rashoda za svaki sektor

U pravcu decentralizacije

Izračunavanje standardnog prihoda:

- **Standardni prihod** je iznos poreznog i neporeznog prihoda, koji bi bio prikupljen kada bi svaka lokalna jedinica zahtijevala jednak porezni napor svojih stanovnika.
- Standardni prihod se izračunava kao prihod, koji bi bio prikupljen kada bi se prosječna porezna stopa (u svim jedinicama) primijenila na stvarnu lokalnu poreznu osnovicu.
- Na primjer, standardni prihod se izračunava na temelju pretpostavke da sve jedinice imaju jednake stope prireza
- Ukupni standardni prihod određuje se zbrajanjem standardnih prihoda za svaki izvor prihoda.

U pravcu decentralizacije

Fiskalni jaz i fond (sredstva) izravnanja:

- **Fiskalni jaz**, za svaku jedinicu, čini razliku između njenih standardnih rashoda i standardnih prihoda
- Drugim riječima, to je nedostatak prihoda, koji je potreban za pružanje standardne razine usluge, čak iako je jedinica koristila prosječnu poreznu stopu
- **Fond (sredstva) izravnanja** bit će korišten za davanje potpora jedinicama koje imaju fiskalni jaz (ili nedostatak prihoda)
- Veličina fonda (sredstava) izravnanja odredit će postotak fiskalnog jaza koji će se pokriti—fond možda neće biti dovoljno velik za zatvaranje 100 posto jaza.

Analiza nedostataka i potreba JLRPS

- Značajne socio-ekonomske razlike među županijama (demografski trendovi, ekonomska aktivnost, stopa rasta,..);
- Niska razina poduzetništva, nizak stupanj obrazovanja poduzetnika;
- Administrativne prepreke i nedovoljno razvijeni instrumenti financiranja poduzetništva;
- Nizak stupanj umrežavanja i suradnje poduzetnika, istraživačkih i obrazovnih institucija;
- Poduzetnici u područjima s razvojnim poteškoćama (nedostatak adekvatne infrastrukture);
- Nedostatno poticanje ulaganja u proizvodne sektore
- Nizak stupanj primjene modernih tehnologija i inovacija u proizvodnji i poslovanju;
- Nedovoljno razvijeno istraživanje i razvoj, te povezivanje istraživanja i razvoja s komercijalnom primjenom.

Analiza nedostataka i potreba JLRPS

- Značajne socio-ekonomske razlike među županijama (demografski trendovi, ekonomska aktivnost, stopa rasta,..);
- Niska razina poduzetništva, nizak stupanj obrazovanja poduzetnika;
- Administrativne prepreke i nedovoljno razvijeni instrumenti financiranja poduzetništva;
- Nizak stupanj umrežavanja i suradnje poduzetnika, istraživačkih i obrazovnih institucija;
- Poduzetnici u područjima s razvojnim poteškoćama (nedostatak adekvatne infrastrukture);
- Nedostatno poticanje ulaganja u proizvodne sektore
- Nizak stupanj primjene modernih tehnologija i inovacija u proizvodnji i poslovanju;
- Nedovoljno razvijeno istraživanje i razvoj, te povezivanje istraživanja i razvoja s komercijalnom primjenom.

Definiranje relevantnih prioriteta – ciljeva

- Povećati konkurentnost i uravnotežiti regionalni razvoj kroz promicanje, malog i srednjeg poduzetništva, istraživanja i tehnološkog napretka, razvoja informacijskog društva istovremeno poboljšavajući socijalne i gospodarske uvjete u područjima s razvojnim teškoćama.

Mjere za ostvarenje prioriteta

- Poslovna infrastruktura
- Poboljšanje poslovne klime
 - Poboljšanje administrativne učinkovitosti na nacionalnoj razini
 - Program poboljšanja poslovne konkurentnosti putem e-business usluga
 - Pružanje usluga savjetovanja MSP
 - Razvoj investicijskog okruženja
 - EURPotpora razvoju klastera

Mjere za ostvarenje prioriteta

- Transfer tehnologije i podrška na znanju utemeljenim novoosnovanim poduzećima
 - Fond za ulaganja u znanost i inovacije
 - Inkubacijski centar za bioznanosti i komercijalizaciju tehnologije
- Upravljanje operativnim programom i izgradnja kapaciteta
 - Tehnička pomoć vezana za horizontalna pitanja upravljanja Operativnim programom
 - Priprema sektorskih studija, priprema budućih programskih dokumenata i pripadajućih zaliha projektnih prijedloga