

József Hegedüs

Financiranje javnih usluga u lokalnim jedinicama

Resorne politike, decentralizacija i javne usluge

Članak se bavi financijskim i organizacijskim ustrojem javnih usluga na lokalnoj razini s naglaskom na tranzicijskim zemljama. Javne usluge moguće je definirati kao usluge koje se organiziraju za dobrobit cjelokupnoga društva, odnosno, kao dobra čija uporaba stvara zajedničku korist. Javne usluge ne znače nužno usluge koje pruža javni sektor, već su to funkcije koje se načelno smatraju odgovornošću države. Tako je i osnovno obrazovanje, iako se općenito smatra odgovornošću države, usluga koju mogu pružati i nedržavne ustanove, primjerice, privatne škole. Broj područja na kojima javne ustanove ustupaju mjesto privatnim organizacijama općenito raste, pri čemu zadaće nadzora ostaju na središnjim ili lokalnim vlastima (primjeri toga su i dječji vrtići te ustanove socijalne skrbi, primjerice, starački domovi itd.). To je osobito važno za tranzicijske zemlje opterećene naslijeđem dominantne uloge države u društvu, u kojima nije bilo mjesta za privatne institucije u javnim uslugama.

Uloga javnog sektora na nekom području određena je cjelinom gospodarskih i resornih politika vlade (poput obrazovne politike, stambene politike, zdravstvenog sustava itd.). Zemlje koje su prolazile kroz tranzicijsko razdoblje nakon 1990. morale su transformirati svoja centralno-planska gospodarstva u tržišna gospodarstva. Prijedlozi reforme javnog sektora morali su ponuditi neke nove definicije javnih uslugea koje država želi osigurati društvu, kao i regulativnih i financijskih sredstava kojima bi to učinila. Osnovno pitanje s kojim su se tranzicijske zemlje morale suočiti bio je opseg vladinih odgovornosti, odnosno, na koji način država može smanjiti svoju izravnu ulogu u gospodarstvu, osobito na području javnih usluga. Ta je zadaća zahtijevala resorne politike sa sveobuhvatnim programima restrukturiranja u kojima su mogli biti i elementi privatizacije, nove financijske strukture te drugačija raspodjela odgovornosti. U mnogim je državama provedba takve reforme javnog sektora naišla na političke poteškoće (Kornai, 2000.).

Decentralizacija je zahtijevala da niže razine vlasti, u skladu s nacionalnom makropolitikom, osiguraju širok raspon javnih usluga važnih za lokalnu zajednicu (stanovanje, javni prijevoz, socijalnu skrb, obrazovanje itd.). Raspon javnih usluga ustupljenih nižim razinama vlasti različit je od države do države. Procesom decentralizacije mijenjaju se međusobni financijski odnosi različitih razina vlasti. Drugačija je raspo-

djela prihodnih i rashodnih zadaća, u pravilu, dovela do povećanja kako odgovornosti, tako i autonomije lokalnih vlasti. Stvarna je decentralizacija ključna za uklanjanje mekog proračunskog ograničenja koje predstavnike lokalnih jedinica navodi na pokušaj maksimalnog povećanja dotacija središnje države (tzv. rentijerska ili *rent-seeking* strategija), uz istodobno umanjivanje važnosti dobre organizacije javnih usluga.

Alternativni sustavi osiguranja usluga

Nakon devedesetih godina 20. stoljeća na promjene organizacijskih struktura u Mađarskoj nisu utjecale samo dobro poznate zakonske propozicije već i nove odgovornosti lokalnih vlasti koje su im prenesene u skladu s odredbama novih resornih zakona (primjerice: protupožarna zaštita). U nekoliko su slučajeva poticaji ugrađeni u poreznu i dotacijsku politiku potaknule lokalne vlasti na restrukturiranje vlastite organizacije javnih funkcija. Institucionalne su promjene imale i potporu lokalnih interesnih (lobističkih) skupina. Općine pružaju javne usluge kroz različite organizacijske oblike: (a) Ured (grado)načelnika; (b) proračunske institucije (primjerice: škole); (c) poduzeća u stopostotnom vlasništvu općine ili zaklade čiji je jedini osnivač općina; (d) zajednička ulaganja (s udjelom općine koji nije manji od 25%); (e) tvrtke u pretežno privatnom vlasništvu ili tvrtke u kojima općina nema vlasničkoga udjela.

Izvor: Hegedüs, 2004.

Lokalne javne usluge mogu se analizirati s dva aspekta:

- a) s obzirom na upravne i upravljačke osobitosti (oporezivanje, računovodstvo, vlasnička prava, nadzor, pravni status u smislu radnog prava) i
- b) s obzirom na modele financiranja (troškove, alternativne izvore prihoda te mehanizam za postizanje njihove ravnoteže).

Financijski i organizacijski ustroj lokalnih javnih usluga razlikuje se od sektora do sektora. Reforme javnog sektora u tranzicijskim zemljama stvorile su nove zakonske i financijske okvire za pružanje usluga na lokalnoj razini. To uključuje stupanj autonomije lokalnih vlasti da utječu na organizacijski ustroj, korisničke naknade, konkurenciju itd. Društvene usluge (obrazovanje, socijalna skrb, zdravstvo) i komunalne usluge (javni prijevoz, stanovanje, vodoopskrba itd.) po svojoj se "prirodi" međusobno bitno razlikuju.

Promatrači tih procesa pretpostavili su da postoji jednosmjerni napredak kojim se općine - kako bi došle do sve učinkovitijih rješenja - transformiraju iz strukture u kojoj država ima dominantnu ulogu u strukturu u kojoj izravno javno pružanje usluga ustupa mjesto učinkovitijim nedržavnim rješenjima. (Taj se pristup pokazao jednostranim iz nekoliko razloga. Tako, primjerice, ne uzima u obzir činjenicu da je bez primjerenoga regulativnog okruženja upitna učinkovitost novih institucionalnih oblika.) U Mađarskoj razvoj regulativnog okvira nije prethodio dodjeljivanju ugovora za javne usluge tvrtkama izvan javnog sektora, privatizaciji javnih službi, prijenosu javnih usluga na zaklade i društva s ograničenom odgovornošću sa samo jednim članom. Ponekad je jedini razlog za novo, izvanproračunsko, organizacijsko rješenje bio upravo bijeg od ograničenja koja nameće proračunski nadzor. Prednost je neprofitnih organizacija u odnosu na javne ustanove njihova neovisnost i prilagodljivost u upravljanju financijama (financiranju plaća, oporezivanju). Na području tipičnih komunalnih usluga općinske su tvrtke morale ustupiti mjesto privatnim tvrtkama (koje su djelomično ili potpuno u vlasništvu lokalnih vlasti) kako bi osigurale više prostora za djelovanje radi poboljšanja usluga (pristup tržištu kapitala). Uključivanje nevladinih organizacija na područje javnih usluga postavlja pitanje financijske održivosti. Nevladine su organizacije na području društvenih usluga gotovo potpuno ovisne o državi, što znači da je njihova financijska stabilnost upitna.

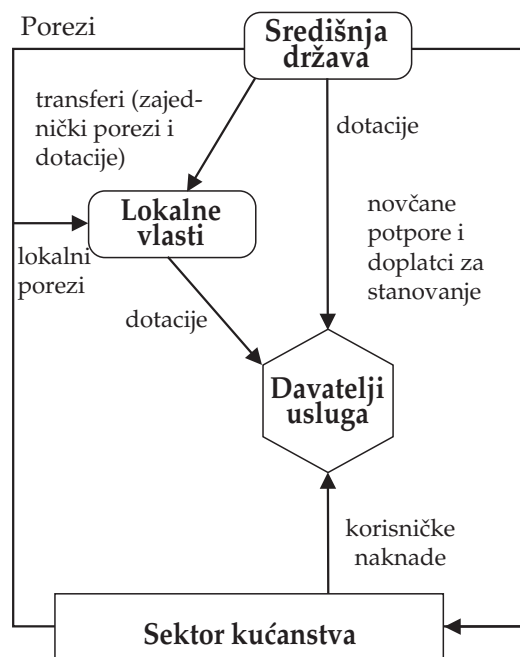
Međutim, regulativni temelj ne čine samo zakoni, primjerice o utvrđivanju cijena, o nabavi itd., nego i usvajanje standarda ponašanja te osiguranje provedbe zakona. Važnost je organizacijskog ustroja u tome da kroz strukturu poticaja i standarde ponašanja utječe na učinkovitu uporabu financijskih resursa. Institucionalni okvir i oblik tih financijskih sredstava određuju poticaje i prostor za manevriranje u pružanju javnih usluga, kako kod lokalnih i središnjih vlasti, tako i kod davatelja usluga. Odnos između države i davatelja usluga može se opisati i kao problem odnosa principala i agenta (Le Grand, 2002.). Ključno je organizacijsko pitanje odnos između države (principala) i davatelja usluga. Odnos se može odrediti unutar državnog sektora, što se događa kad proračunske ustanove pružaju usluge. Primjerice, u Mađarskoj se odnos između školske uprave i lokalnih vlasti određuje obrazovnim programom i proračunom. Za izvanproračunske institucije¹ odnosi se određuju ugovorom kojim se, osim cijene i kvalitete usluga, može uglaviti i neka vrsta postupka za podjelu rizika.

Financiranje javnih usluga zahtijeva da davatelj usluge dobije naknadu za pruženu uslugu neovisno o tome je li riječ o proračunskoj ustanovi,

¹ Financijski parametri (promet, prihodi i rashodi) davatelja usluga izvan lokalne uprave tretiraju se kao izvanproračunske kategorije. To znači da njihov proračun nije dijelom proračuna lokalnih jedinica, čak i ako su u njihovu vlasništvu.

poduzeću u vlasništvu općine ili privatnoj tvrtki. Javne se usluge mogu financirati korisničkim naknadama i/ili dotacijama. Davatelj usluga može biti povezan sa središnjom državom i/ili lokalnim vlastima. Sljedeća slika odnosi se na sektor kućanstava, a prikazuje glavne izvore financiranja.

Slika 1: Izvori financiranja lokalnih javnih usluga



Davatelj usluga ostvaruje prihode naplatom korisničkih naknada² i iz dotacija koje mu dodjeljuju lokalne vlasti ili središnja država (izvor dotacija su porezi koje plaćaju korisnici). Kućanstva (korisnici) plaćaju poreze i primaju dohodovnu potporu od lokalnih i državnih vlasti. Lokalne jedinice financiraju svoje dotacije (i dohodovne potpore) iz lokalnih poreza i dotacija središnje države. Ključno je pitanje kakav poticaj davatelju usluga nude financijska i organizacijska rješenja.

Naglasak poglavlja bit će na osnovnoj strukturi financiranja usluga u odnosu na institucionalno okruženje pružanja usluga³.

U prvom dijelu bavimo se pitanjem korisničkih naknada. Nakon što razjasnimo gospodarski okvir i različite vrste korisničkih naknada, razmotrit

² Korisničkim se naknadama smatraju naknade za proizvode ili usluge koje je korisnik obavezan platiti. Između plaćanja i pružene usluge postoji veza, ali se one mogu znatno razlikovati po stupnju "pokrivenosti troškova" (Bailey, 1998., str. 126.). Porez je drugi način financiranja kod kojeg je riječ o "transferu bez plaćanja", dakle ne postoji veza između plaćenog iznosa i pružene usluge.

³ Naše je zanimanje ograničeno na operativni dio, osobito na korisničke naknade i dotacije, te njegov odnos s organizacijskim ustrojem sustava pružanja usluga, tako da se u ovom poglavlju ne bavimo pitanjima ulaganja kapitala.

ćemo različite metode čiji je cilj povećati platežnu sposobnost kućanstava. To je osobito važno za tranzicijske zemlje jer je u njima platežna sposobnost kućanstava ograničena. Na kraju prvog dijela osvrnut ćemo se na različite mjere usmjerene na korisničke naknade, uključujući i “ne-službeno utvrđivanje cijena”.

Drugi dio poglavlja usredotočen je na dotacije. Nakon kratkog pregleda glavnih ekonomskih opravdanja uporabe dotacija kao izvora financiranja javnih usluga, pozabavit ćemo se dotacijama koje se izravno dodjeljuju davateljima usluga te dotacijama koje se najprije dodjeljuju lokalnim jedinicama kako bi ih one zatim prosljedile davateljima usluga. Glavna je poruka ovog dijela da lokalni institucionalni ustroj utječe na učinkovitost stukture dotacija.

Korisničke naknade

1. Ekonomija i politika korisničkih naknada

U posljednjim desetljećima korisničke naknade imaju sve veću ulogu u financiranju lokalnih jedinica u zemljama OECD-a, iako je riječ o relativno novoj financijskoj tehnici⁴.

Vrste korisničkih naknada

Razlikujemo najmanje tri vrste korisničkih naknada: (1) naknade za usluge, (2) cijene javnih usluga te (3) naknade za posebne namjene. Naknade za usluge uključuju takve stavke kao što su dozvole (za sklapanje braka, posao, psa, vozilo) te raznovrsne sitne naknade koje lokalne vlasti propisuju pojedincima (ili poduzećima) za posebne usluge: upis nekog podatka ili ishođenje preslika drugog. Takve naknade zapravo predstavljaju povrat troškova koje privatni sektor nadoknađuje javnom sektoru. Nasuprot tome, cijene javnih usluga odnose se na prihode lokalnih vlasti od prodaje privatnih dobara i usluga (izuzimajući povrat troškova za usluge koje smo upravo opisali). Svaka prodaja usluga koje se lokalno pružaju određenim privatnim osobama - od naknada za komunalne usluge do ulaznine za rekreacijske sadržaje - svrstava se pod ovaj opći naslov. Takve bi

⁴ Ipak, postoji značajna neujednačenost u prikupljanju korisničkih naknada i pristojbi i upravljanju njima. Cjelovita informacija o prihodima ne može se dobiti samo analizom računa nižih razina vlasti jer se znatan dio korisničkih naknada prikuplja kroz izvanproračunske institucije. Točnije, prihodi od korisničkih naknada, u skladu s organizacijom pružanja usluga, mogu biti evidentirani na računima privatnih poduzeća koja su u ugovornom odnosu s javnim sektorom ili na računima poduzeća u stopostotnom ili djelomičnom vlasništvu lokalnih vlasti ili u pojedinim odjelima lokalne uprave. Zbog toga je vrlo teško dobiti precizne komparativne podatke o primjeni korisničkih naknada u području lokalne uprave.

cijene načelno valjalo utvrđivati na konkurentskoj, privatnoj razini, bez uključivanja poreznog ili subvencijskog elementa, osim kada to predstavlja najdjelotvorniji način za ostvarivanje ciljeva od javnog interesa, iako je i tada poreznosubvencijski element najbolje prikazati odvojeno. Treću kategoriju prihoda mogli bismo nazvati naknadama za posebne namjene. Takvi se prihodi razlikuju od naknada za usluge i cijena javnih usluga u tome što ne proizlaze iz ponude ili prodaje nekih dobara ili usluga nekom privatnom subjektu. Nasuprot cijenama koje se plaćaju dobrovoljno, iako slično naknadama za usluge koje mogu biti propisane zakonom, porezi predstavljaju obvezan doprinos lokalnim prihodima. Ipak, porezi za posebne namjene (barem u teoriji) na neki su način povezani s koristima koje ostvaruje korisnik, za razliku od poreza opće namjene kao što su trošarine na gorivo, koje plaćaju korisnici cesta kao zasebna skupina, ili pak lokalni opći porezi na poslovanje ili nekretnine, a koji se smatraju cijenom za lokalna kolektivna dobra (vidi u nastavku). Takvih je poreza u lokalnim financijama napretek: posebni paušali, porezi na prirast vrijednosti zemljišta, porezi na poboljšanje uvjeta života, doprinos za troškove održavanja javnih površina, dodatni porezi na nekretnine povezani s uslugama uporabe kanalizacije ili ulične rasvjete, naknade i pristojbe za uporabu zemljišta, naknade za razgraničenja itd. Većina takvih davanja razrezuje se ili prema procijenjenoj vrijednosti nekretnine ili prema nekom njenom pojedinačnom svojstvu: površini, dužini ulične fasade ili položaju.

Izvor: Bird, 2001.

Prema ekonomskoj teoriji primjerena bi politika nedvojbeno bila: naplatiti odgovarajuću cijenu ugrubo izračunatu na temelju kriterija dugoročnih marginalnih troškova (Bailey, 1995.). Jedino će se tako primjerene količine i vrste usluga pružati pravim ljudima, a to su oni koji su spremni za njih platiti. Razlozi učinkovitosti tako zahtijevaju da se korisničke naknade uvedu gdje god je to provedivo. Često se tvrdi, međutim, da razlozi pravičnosti govore protiv korisničkih naknada. "Iako uvođenje korisničkih naknada nije, naposljetku, nimalo važnije od određivanja cijene sira, istraživanja provedena u različitim zemljama pokazala su kako bi naplata lokalnih javnih usluga mogla imati čak i progresivan distributivni učinak. U svakom slučaju, pokušaj ispravljanja temeljnih problema raspodjele neučinkovitim određivanjem cijena os-

kudnih lokalnih resursa gotovo je uvijek loša zamisao s posljedicom da se za malo ili nimalo pravičnosti plaća velikom neučinkovitošću.” (Bird, 2001., str. 6.)

Postoje nedoumice oko preciznog razlikovanja korisničkih naknada i lokalnih poreza. Naravno, postoje izvori prihoda koji očigledno pripadaju kategoriji poreza (primjerice: porezi na promet, dohodak i nekretnine). Ostali prihodi, poput ulaznine za posjet parkovima, naknade za uporabu kanalizacijske infrastrukture, cestarine, dakle, iznosi plaćeni za korištene državne usluge, nedvojbeno pripadaju kategoriji korisničkih naknada. Međutim, postoje i brojni izvori prihoda koje nije tako jednostavno svrstati, jer njihov financijski model više odgovara kategoriji poreza. Primjerice, naknada za prikupljanje otpada obveza je koja se razrezuje na nekretninu (“porez na smeće”), pa je time bliža kategoriji poreza, nego korisničkih naknada. S druge strane, pojedini porezi koji se razrezuju na zone za izgradnju bliži su namjenskim cijenama korištenja nego uobičajenim porezima. (To se naziva naknadom po učinku, a razrezuje se, primjerice, u zoni izgradnje kako bi se raspodijelili troškovi ulaganja u infrastrukturu.)

Različite vrste usluga imaju različit potencijal za “naplatu”. “Ekonomska priroda” usluga postavlja granice uporabi korisničkih naknada. Jedan je način opravdavanja razlika u cijenama javnih usluga kategorizacija usluga u “socijalne”, “zaštitne”, “meliorativne” ili “korisničke” usluge (Bailey, 1999., str. 133.). Usluge koje se odnose na “socijalne potrebe”, primjerice socijalne usluge (novčane potpore osobama s niskim primanjima, doplatka za stanovanje itd.), u cijelosti se financiraju iz državnih i lokalnih izvora, a na drugom kraju spektra, korisničke, odnosno usluge korištenja opreme (poput fotokopiranja) u cijelosti se financiraju iz korisničkih naknada. “Zaštitni” su programi usluge koje su bliže načelu socijalnih potreba, primjerice: prihvatilišta za beskućnike, školska užina za učenike itd., a “meliorativni” se programi odnosno programi za poboljšanje kvalitete života (primjerice posebni razredi) financiraju kombinacijom dotacija i korisničkih naknada.

Drugo je opravdanje za uvođenje korisničkih naknada vanjska korist koja se ostvaruje programima. Ako svu korist od neke usluge uživa isključivo njezin korisnik, opravdan je pun povrat troškova; ako veći dio koristi proizašle iz te usluge uživa zajednica, opravdana je subvencija.

Međutim, između politike “naplate” i ekonomskih načela ne postoji izravna veza. Resornim se strategijama utvrđuje okvir za mogući smjer politike cijena javnih usluga. Primjerice, moguća uloga studentskih školarina u financiranju obrazovanja pitanje je za središnju državnu vlast, a ne za lokalnu jedinicu i njezine institucije. Unatoč tome i unutar granica zadanih resornim politikama i zakonskim okvirom, lokalne institucije mogu odigrati važnu ulogu.

Primjenjivost korisničkih naknada u znatnoj mjeri ovisi o drugim čimbenicima, poput implementacije, načina naplate, mjerljivosti itd. (Vidi sljedeći okvir za moguće opcije u prikupljanju otpada).

Mogućnosti prihoda u gospodarenju otpadom

Korisničke naknade uobičajeno služe pokriću dijela troškova gospodarenja krutim otpadom na teret onih koji stvaraju otpad. Korisničke naknade mogu generirati znatne prihode i dati poticaj za maksimalno reduciranje otpada, osobito ako su strukturirane na takav način da najviše plaćaju oni koji najviše zagađuju (načelo "zagađivač plaća"). Iako je korisničke naknade moguće uvesti u različitim etapama procesa gospodarenja krutim otpadom (uključujući njegovo prikupljanje i odvoz), u mnogim gradovima one ne pokrivaju u cijelosti troškove zbrinjavanja krutog otpada. Iako su građani i poduzeća, u pravilu, spremni platiti za uslugu prikupljanja krutog otpada, nerijetko nisu spremni platiti punu cijenu njegova zbrinjavanja na sanitarno ispravan način. Iskustva mnogih zemalja pokazuju da naplata pune cijene zbrinjavanja otpada može potaknuti neodgovorno zagađivanje okoliša smećem ili čak otvoreno ilegalno odlaganje otpada, osobito ako je slaba implementacija propisanih standarda (tj. ako se djelotvorno ne sprečava ilegalno odlaganje otpada), pa fizičke ili pravne osobe mogu izbjeći plaćanje korisničkih naknada tako što se samostalno rješavaju otpada.

Analiza financijske dokumentacije gradova u mnogim zemljama u razvoju pokazuje kako je današnja praksa pokrića troškova zbrinjavanja krutog otpada vrlo slaba (nisu neuobičajene stope pokrića niže od 10%) te kako prostora za poboljšanja ima, uistinu, vrlo mnogo. Mogućnosti za pokriće troškova povezanih s gospodarenjem krutim otpadom kreću se u rasponu od uvođenja ili povećanja poreza na smeće, primjene naknade za prikupljanje i odvoz otpada do oslanjanja na druge, opće prihode (uključujući porez na nekretnine i dozvole za poslovanje). Izbor neke od tih mogućnosti ovisi o relativnoj važnosti različitih kriterija: o tome jesu li prihodi adekvatni i je li ih lako prikupiti, plaća li zagađivač učinjenu štetu, je li opcija politički prihvatljiva te može li se nametnuti obveza plaćanja.

Opcije za primjenu korisničke naknade:

"Porez na smeće": Porez na smeće u načelu je porez po jedinstvenoj stopi koji se prikuplja zajedno s drugim porezima kao što je mjesni

porez. Također, može se dopuniti porezom na objekte i proizvode koji stvaraju otpad, primjerice: porezom na plastičnu ambalažu, restorane i slične usluge. Tu je riječ o porezu zato što plaćanje nije razmjerno količini rabljene usluge. Takvim se porezom mogu osigurati dovoljni prihodi ako se stope oporezivanja utvrđuju prema troškovima te ako se, po potrebi, mogu usklađivati. Često se prikuplja zajedno s porezom na nekretnine budući da bi njegovo izravno prikupljanje bilo skupo (otprilike 10- 13% ukupnih troškova). Načelo "zagađivač plaća" primjenjivo je samo u onoj mjeri u kojoj porezna stopa ovisi o kriteriju koji se uzima umjesto proizvodnje otpada, primjerice: o veličini zemljišta i vrijednosti nekretnine. Za utvrđivanje ili izmjenu poreznih stopa potrebna je politička volja. Ako se porez ne plaća, davatelj teško može uskratiti uslugu.

Naknade po zapremnini ili težini: Naknada po zapremnini znači da iznos naknade ovisi o količini otpada koji valja zbrinuti izraženoj njegovom zapremninom ili težinom. Tom se naknadom ostvaruju odgovarajući prihodi sve dok se iznosi naknade utvrđuju prema troškovima te ako se, po potrebi, mogu ažurirati. Međutim, takvu je naknadu teško prikupljati, jer to zahtijeva vrlo složen sustav prikupljanja otpada. Naknada je sukladna načelu "zagađivač plaća", ali, u političkom smislu, stvara poteškoće. Dovodi do nelegalnog bacanja otpada ako ne postoji lokalna inspekcija i sposobnost provedbe zakonskih propisa.

Naknada za odvoz (za istovar otpada na deponij, pretovarnu postaju ili u postrojenje za reciklažu): prihodi su visoki ako se iznos naknade utvrđuje na temelju punog troška investicija i rada pogona. Ako se pri odvozu otpada rabe teretne vage, naknada se prikuplja bez teškoća. Načelo da "zagađivač plaća" poštuje se ako prijevoznik otpada prosljeđuje naknadu na onoga tko proizvodi otpad. Općine često nevoljko snose svoj dio troškova. Naknada je provediva, ali uz nadzor koji će osigurati da kamioni uistinu stignu do odlagališta.

Moguće je razmotriti i druge opcije prihoda, primjerice: različite oblike poreza na nekretnine, naknade za izdavanje dozvola za poslovanje, dodatne komunalne pristojbe ili pak subvencije iz fonda za opće namjene (uključujući transfere).

Izvor: Svjetska banka⁵

⁵ <http://wbln0018.worldbank.org/External/Urban/UrbanDev.nsf/Urban+Waste+Management/B5478BCC312272128525688D0051A0E8?OpenDocument>

Dodatna pristojba za komunalne usluge predstavlja zanimljiv slučaj u kojem se "opći porezi" plaćaju naknadama za javne usluge. Jedan od razloga za takav oblik naplate je taj što su građani spremniji plaćati naknade za javne usluge nego porez.

2. Jačanje kapaciteta kućanstava za plaćanje usluga

Važan je način financiranja javnih usluga subvencioniranje korisnika kroz različite programe. Takvi programi zahtijevaju posredne subvencije, a potpore prenesene na davatelje usluga možemo smatrati "programima za subvencioniranje ponude".

U bivšim socijalističkim državama Istočne Europe subvencije za stanovanje bile su ključni element financija javnog sektora. Riječ je, ustvari, o subvencijama potražnje, uglavnom u obliku popusta na račune koje stanaru šalju službe javnog sektora (vodovod, toplana, stambeni fond itd.). U pravilu su se odobravale obiteljima s nižim prihodima na temelju rezultata provjere imovinskog stanja kako bi im se pomoglo platiti spomenute troškove; općenito su strukturirane tako da veću potporu primaju siromašnija kućanstva. Primjena subvencija za troškove komunalnih usluga bila je rasprostranjena širom regije (Vidi Lux, 2003., Katsura i Romanik, 2002., Lykova i ostali 2004.). Programi subvencioniranja potražnje mogu se financirati 1. iz državnog proračuna, 2. iz proračuna lokalnih jedinica ili 3. iz proračuna davatelja usluge. Jednobražni se programi subvencioniranja troškova stanovanja, u pravilu, financiraju sredstvima državnog proračuna, iako ima i drugačijih primjera. U Mađarskoj su se (do 2004.) stambene subvencije financirale iz općih prihoda lokalnih jedinica. Davatelji usluga mogu uplaćivati doprinos fondovima koji se osnivaju radi pružanja pomoći kućanstvima s niskim primanjima.

Plan subvencioniranja troškova komunalnih usluga u Budimpešti

Općinske vlasti Budimpešte osnovale su zakladu (popularno prozvanu Fondom za obeštećenje). Njezin su upravni odbor činili predstavnici komunalnih poduzeća, predstavnici gradske skupštine te članovi nekoliko građanskih udruga. U skladu sa svojim statutima komunalna su poduzeća (vodoopskrba, kanalizacija, zbrinjavanje krutog otpada te toplane) uplaćivala u Fond 1-2% svoje dobiti od prodaje (taj je doprinos bio jednak gotovo 10% njihovih nenaplaćenih potraživanja). Zauzvrat, poduzeća su bila oslobođena plaćanja poreza na doprinose uplaćene u Fond za komunalne troškove. Temeljni je poslovni interes javnih komunalnih poduzeća da održe nenaplaćena potraživanja na razini koja neće ugroziti njihovo dnevno

ili pak dugoročno poslovanje. Te tvrtke smatraju svoj doprinos Fondu poslovnom tehnikom čiji je cilj smanjiti njihove gubitke te istodobno zajamčiti neometan nastavak njihova poslovanja (kao što će se vidjeti, ti su doprinosi izravno povezani s naporima poduzeća da sačuvaju spremnost svojih korisnika na plaćanje svojih usluga). Program predviđa odobravanje subvencija za troškove grijanja kućanstvima u najnižoj desetini dohodovne ljestvice (najviše 25.000 kućanstava), te troškova za vodu, kanalizaciju i zbrinjavanje otpada za 50% kućanstava u najnižoj desetini dohodovne ljestvice (40.000 kućanstava). Tako je subvencijama pokriveno otprilike 15-20% troškova komunalnih usluga svakog kućanstva.

Izvor: Győri, 2003.

Subvencije potražnje najvažnija su tehnika upravljanja problemom kućanstava s niskim primanjima u tranzicijskim zemljama. Osim tog rješenja (koje možemo nazvati rješenjem za ciljanu skupinu), postoje i druge metode kontrole potražnje modifikacijom korisničkih naknada (tarifno rješenje). "Specifikacijom korisničke naknade" (odobravanjem olakšica pojedinim skupinama korisnika) potražnja za javnim uslugama može se povećati ili zadržati na istoj razini (u vrijeme gospodarske recesije). To su neizravne subvencije čije troškove, u pravilu, pokrivaju "dobri platiše". Iskustvo tranzicijskih zemalja pokazalo je kako se problem kućanstava s niskim primanjima ne može riješiti bez povećavanja djelotvornosti (Hegedüs, 2003.). Presudna je točka efikasnost komunalnih tvrtki, odnosno, "usluga za konačnog korisnika". Ako tvrtke nisu pod pritiskom da poboljšaju svoju učinkovitost, ni učinkovito utvrđivanje cijena dopunjeno sustavom subvencioniranja troškova stanovanja neće osigurati najbolje iskorištavanje javnih resursa.

Prema literaturi s područja javnih financija, programe koji uključuju preraspodjelu dohodaka (primjerice, subvencioniranje troškova stanovanja) trebalo bi financirati sredstvima državnog proračuna. Najčešće lokalne vlasti upravljaju programima subvencioniranja dohotka sustavom razmjernih dotacija. To znači da se dio troškova (5-20%) plaća iz proračuna lokalnih zajednica, što stvara poticaj za pozorniji odabir korisnika programa.

3. Korisničke naknade i poticaji

Krajnji su izvori financiranja javnih usluga na lokalnoj razini korisničke naknade i dotacije/ transferi. To znači da svaki davatelj usluga mora pokriti svoje troškove prihodima od naknada koje plaćaju korisnici te od neke vrste transfera, bilo iz javnog sektora (lokalne ili državne vlasti), bilo iz privatnih donacija. Nepostojanje stvarne decentralizacije (auto-

nomije prihoda i potrošnje) dovelo je do "nemogućnosti povrata troškova", što je neizbježno prouzročilo pad razine usluga velikih razmjera (Hegedüs, 2003.).

Institucionalni okvir sektora usluga (obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, komunalne službe itd.) utječe na mehanizam utvrđivanja korisničkih naknada. Prvo je pitanje: koja je razina vlasti odgovorna za "utvrđivanje" cijena? Utvrđivanje cijena, u pravilu, podrazumijeva procedure ili proces odobravanja kojim se davatelju usluge naposljetku određuje "cijena" usluga. Katkad su procedure vrlo jednostavne, primjerice kada se propisuju zakonom ili odlukom vlade. Naknade za, primjerice, troškove socijalnih službi (javne kuhinje, socijalni stanovi itd.) najčešće se utvrđuju odlukama vlade. U nekim drugim slučajevima država ima isključivo "nadzornu" ulogu, što ponekad znači da utječe na proces utvrđivanja cijene, iako nema uvijek kapacitet za stvarnu kontrolu, tako da različite razine vlasti mogu podijeliti odgovornost za politiku cijena.

Službena je uloga davatelja usluga u određivanju cijena ograničena. Međutim, u stvarnosti, davatelji usluga podnose prijedloge za izmjenu cijena pa na taj način ipak imaju određeni utjecaj.

Kada je riječ o socijalnim uslugama, u kojima je jedno od središnjih pitanja pitanje jednakosti, davatelji usluga mogu imati vrlo ograničen utjecaj na odluke o iznosu korisničkih naknada. Međutim, postoje i neslužbeni načini da se poveća stvarni doprinos korisnika financiranju usluga (primjerice, donacijama i dobrovoljnim priložima). Vidi dodatna tumačenja ovog problema u sljedećem okviru.

Neslužbeno utvrđivanje cijena

Donacije i dobrovoljni doprinosi u javne svrhe čine još jednu vrstu prihoda. Kod takvog doprinosa, u pravilu, nema povrata. Sektori socijalne skrbi i obrazovanja vrlo su često korisnici donacija. Osjećajući porezni pritisak, davatelji usluga žele povećati svoje prihode, ali kao izvanproračunske prihode. Donatorima se donacije, u pravilu, priznaju kao odbitak od porezne osnovice, što institucijama daje poticaj da prikupljaju novac kroz zaklade, čak i ako one zamijene standardne korisničke naknade. U Mađarskoj mnoge škole financiraju posebne usluge preko "zaklada". Roditelji uplaćuju školarinu za svoju djecu na račune školskih zaklada. Izvannastavni programi učenja stranih jezika i škola tenisa, primjerice, financiraju se takvim modelom. Drugi je takav primjer Zaklada "Razborita ljubav", odnosno centar za dnevnu skrb o djeci u Berettyóújfalu, registriran 1995. Ciljevi Zaklade bili su: 1. promicanje integracije

predškolskog obrazovanja u školsko; 2. razvijanje vještina kod djece posebnim aktivnostima koje nisu dio redovnog nastavnog programa (zanatske radionice, dramske družine, tjelesna kultura itd.); 3. kupovanje dodatne opreme (primjerice: sportske opreme, malih tkalačkih stanova, knjiga, glazbenih instrumenata); 4. plaćanje učitelja za rad u izvanškolskim aktivnostima. Upravni odbor Zaklade odlučuje o uporabi financijske potpore i dobiti s obzirom na ciljeve proklamirane osnivačkim aktima. Plaćanje je dobrovoljno, ali gotovo svaki roditelj svakog mjeseca uplaćuje manji ili veći iznos.

Izvor: Hegedüs, 2004.

U sektoru komunalnih službi većina zemalja u regiji prenijela je funkciju utvrđivanja cijena na lokalne vlasti, ali stvarni utjecaj ovisi o nekoliko drugih čimbenika. Primjerice, postupak određivanja cijena vrlo je važan već sam po sebi. U nekim zemljama regije lokalne jedinice imaju pravo utvrđivati tarife, ali uz suglasnost središnje vlasti ili nadležnih državnih tijela. Katkada središnja država subvencionira davatelja usluge iznosom razmjernim tarifi.

Razumljivo je pravo središnjih vlasti da daju ili uskrate suglasnost, odnosno, da podijele odgovornost za politiku cijena. Komunalnim je poduzećima potrebna sigurnost osobito ako ulaze u dugoročna ulaganja, jer ako se podcijene njihove usluge, ona mogu pretrpjeti gubitke. Zakon propisuje procedure ili računovodstvena pravila koja, ovisno o tome koliko se efikasno provode zakoni, mogu ograničiti prostor za djelovanje svakoj organizaciji koja ima ovlasti za utvrđivanje cijena.

Utvrđivanje tarife javnog prijevoza u Budimpešti

U Mađarskoj je javni prijevoz u nadležnosti lokalnih vlasti. U Budimpešti gradske vlasti imaju pravo određivati tarifu. Međutim, središnja država subvencionira javni prijevoz plaćanjem olakšica za umirovljenike i studente. Veličina transfera ovisi o tarifi: što je tarifa viša, to je veća subvencija. Postupak je takav da gradska skupština najprije odlučuje o prijedlogu koji podnosi poduzeće za javni prijevoz u vlasništvu grada, ali, zbog državne subvencije, za svaku izmjenu tarife potrebno je najprije dobiti suglasnost središnje državne vlasti. Odmah nakon tranzicije nova se gradska skupština usprotivila povećanju tarife iz političkih razloga, žrtvujući pritom državnu subvenciju. (Tarifa je u to vrijeme pokrivala 40% cijene javnog prijevoza.)

za.) Godine 2003., kada je grad odlučio bitno povećati tarifu, vlada je odbacila prijedlog poskupljenja tarife.

Izvor: BKV (Budimpeštansko poduzeće za javni prijevoz)

Vlade se sučeljavaju s porastom troškova usluga, a korisničke naknade predstavljaju mogući poticajni mehanizam nadzora nad cijenama. Jedno novije istraživanje (Borge i Rattso, 2004.) pokazalo je kako se 30-40% svakog povećanja troškova prebaci na potrošače u obliku viših korisničkih naknada. Štoviše, financiranje korisničke naknade ima znatan negativan učinak na jedinični trošak. Porast financiranja korisničkim naknadama za 10 postotnih poena očekivano smanjuje jedinične troškove za 6-9%.

Dotacije

1. Ekonomski učinci dotacija

U zemljama širom svijeta troškovi javnih usluga često se dijele između onih koji se njima služe (primjerice: kućanstva, komercijalni i industrijski objekti) i vlade. Vladini mehanizmi raspodjele troškova uključuju dotacije⁶ viših razina vlasti koje se nadopunjuju iz lokalnih izvora. U Mađarskoj se razmjerne dotacije rabe, primjerice, u socijalnim programima lokalnih vlasti, u kojima 80% troškova plaća središnja država, a 20% lokalne vlasti. Primjer subvencija iz općeg fonda (u financiranju obrazovanja) jesu dotacije koje se temelje na standardnim troškovima usluge po studentu, a, u pravilu, pokrivaju 70-80% troškova.

Svrha je razmjernih dotacija potaknuti lokalne vlasti da osiguraju društveno i ekološki poželjnu razinu javnih usluga. Bez tih dotacija razina tih usluga bila bi niža od društvenog optimuma. Subvencije iz općih fondova priznaju aspekte opće koristi i jednakosti. Drugim riječima, sustavom dotacija svaka općina može osigurati minimalnu razinu funkcioniranja svojih javnih funkcija. Primjereni povrat troškova (dotacijama) predstavlja ključ, kako za održivost, tako i za sudjelovanje privatnog sektora u pružanju usluga.

Temeljno je pitanje javne politike, kada je riječ o strukturi dotacija, kako će na dotacije reagirati niže razine vlasti i davatelji usluga. Ako uspijemo odgovoriti na ovo pitanje, moguće je utvrditi kriterije uspješnog sustava dotacija. "Teorija dotacija" istražuje mogući učinak različitih vrsta dotacija na proračunsko ponašanje nižih razina vlasti. Gramlich je (1977.) odredio tri vrste dotacija koje, u skladu s teorijom dotacija, imaju različite posljedice te je proučavao empirijske dokaze u prilog teoriji: a) otvorena razmjerna dotacija je dotacija zamišljena tako da iskoristi prelijevanje

⁶ Razmjerne se dotacije ostvaruju uz uvjet da se iznos dobiven iz državnog proračuna mora nadopuniti određenim iznosom iz lokalnih fondova.

subvencija, jer subvencionira ponudu javnih usluga koje nadilaze granice lokalne ili područne jedinice; b) zatvorena dotacija u paušalnom iznosu nadoknađuje razliku u razinama prihoda, a time i javnih usluga; c) zatvorena kategorička dotacija trebala bi osigurati minimalnu uslugu ili razinu potrošnje za različita dobra i usluge u nadležnosti države.

Empirijska su istraživanja u određenoj mjeri potvrdila "teoriju dotacija". Međutim, istraživanja su također naglasila kriterije za loše dotacije (Bahl, 2000.). Razlozi za "loše dotacije" mogu se svrstati u četiri kategorije. Prvi je razlog ako dotacije onemogućuju lokalnu autonomiju. Drugim riječima, središnja državna vlast nije spremna prepustiti kontrolu nad upravljanjem do čega bi došlo kada bi na lokalnu jedinicu prenijela svoje ovlasti za prikupljanje prihoda. Umjesto toga prijenosi sredstava među razinama vlasti smatraju se izvorima prihoda lokalnih jedinica. Drugi bi razlog mogao biti pokušaj očuvanja ili postizanja jednoobraznosti. Cilj središnje vlasti mogao bi biti pružanje otpora raznolikosti lokalnih vlasti na području strukture rashoda ili prihoda. Treći bi razlog može biti, uvjerenje kako su lokalne vlasti korumpiranije pa bi tako prijenos odgovornosti na niže razine vlasti doveo do uzaludnog trošenja prihoda. Možda doista postoji zrnce istine u tvrdnji kako su dužnosnici lokalnih vlasti podložniji pritiscima članova lokalne zajednice zbog svoje blizine biračkom tijelu. Četvrto, uvođenje sustava transfera moglo bi biti dio strategije prebacivanja proračunskog manjka na lokalne vlasti. Primjerice: isprva se prihvati sustav dotacija, a kasnije, kada se poveća deficit proračuna, pojavi se ozbiljan nedostatak sredstava.

2. Dotacije na razini davatelja usluga

Dotacije davateljima usluga mogu se temeljiti na standardnoj (normativnoj) proceduri ili mogu biti predmet pregovora.

Primjer su prvoga rješenja dotacije čiji se iznos određuje na temelju standardnog troška proizvodnje, odnosno pružanja usluge. Drugim riječima, prijenos sredstava pokriva isključivo standardni trošak usluge. Ako rashodi lokalne zajednice probiju okvir, iznos dotacije se smanjuje ili se dotacija, štoviše, ukida. Takvo rješenje, gdje je iznos dotacije određen na temelju standardnog troška proizvodnje, nerijetko nema veze sa stvarnom cijenom usluga koja je, gotovo uvijek, viša. Ovdje je dotacija temeljena na standardnom trošku, zapravo, razmjerna dotacija, ali s tim da stopa razmjera ovisi o stvarnim troškovima.

O dotacijama čiji se iznos određuje na temelju stvarnog troška proizvodnje, u pravilu se pregovara, i ne postoji nikakva gornja granica za standardne troškove. Dotacijom se, dakle, financiraju stvarni troškovi usluge umanjeni za iznos korisničke naknade.

Subvencioniranje vodoprivrednog sektora u Mađarskoj

Mađarska je vlada postupno počela ukidati najveći dio proračunskih subvencija u vodoprivredi otkako je njezino gospodarstvo zakoračilo na put preobrazbe u tržišno gospodarstvo 1989. Ukidanje subvencija u vodoprivredi od velikog je značenja. Glavni koraci koje je mađarska vlada poduzela kako bi smanjila vrlo visoke državne subvencije za vodu bili su decentralizacija nadležnosti središnje države za osiguranje javne vodoopskrbe i poskupljenje vodnih naknada. Središnja je vlada na lokalne vlasti pravno prenijela vlasništvo nad vodoopskrbnim poduzećima i vlasništvo nad postojećim vodnim resursima. Vodne su tarife podignute primjenom formule u koju su bili uključeni troškovi faktora proizvodnje, amortizacije, održavanja te neto dobit. Kao posljedica decentralizacije, 33 vodoprivredna poduzeća raščlanila su se u 250 tvrtki, a usporedno s tim procesom pojavile su se i velike razlike u cijeni usluge. Kako bi nadoknadila visoke troškove proizvodnje u pojedinim područjima države, vlada je osnovala fond koji se financira iz državnog proračuna (3 milijarde forinta u 2003.) kako bi obeštetila davatelje usluge s visokim troškovima proizvodnje. U skladu s formulom za utvrđivanje iznosa dotacije, razlika između troškova proizvodnje i maksimalne cijene koju određuje vlada ustupa se tvrtkama.

Izvor: Papp, 1999.

Važnost tih dviju metoda očituje se u njihovim učincima na organizacijske poticaje. U prvom slučaju, ekonomska racionalnost tjera organizacije da režu troškove i restrukturiraju svoje poslovanje, usmjeravajući se prema bolje plaćenim poslovima. Drugo rješenje također može dovesti do situacije koja nije optimalna. U procesu pregovora davatelj usluge može uskratiti podatke (uslijed tzv. asimetrične informiranosti⁷), što nadzor nad stvarnom potrošnjom čini nemogućim. Opće pravilo stoga nalaže da je rješenje bazirano na standardnim troškovima proizvodnje učinkovitije, pod uvjetom da je rizik oportunitizma ograničen ili kada je "stroga kontrola trošenja proračunskih sredstava" preskupa. (Taj bi se problem mogao riješiti zaključivanjem ugovora.)

Horizontalne subvencije također mogu imati važnu ulogu u financiranju nekih usluga. Tipičan su primjer usluge stanovanja kada prihodi od stanarine ne pokrivaju troškove održavanja, a javna poduzeća za uprav-

⁷ Davatelj usluga uvijek raspolaže s više informacija nego nadzorno tijelo.

ljanje imovinom iskoriste ostale svoje prihode (prihode od poslovnog najma) kako bi pokrila gubitke na stambenim jedinicama. Pritom je važno istaknuti kako takvo horizontalno subvencioniranje nije odluka davatelja usluge, već lokalne vlasti (principala). Veće institucije, koje imaju više od jedne nadležnosti, često pribjegavaju tehnikama horizontalnih subvencija.

3. Dotacije na lokalnoj razini

U decentraliziranom sustavu davatelji usluga korisnici su transfera koje im dodjeljuju lokalne vlasti. Međutim, to ne znači nužno da lokalne vlasti imaju stvarnu moć odlučivanja kada je riječ o načinu na koji će darovana sredstva biti upotrijebljena. Prenesena dotacija znači da lokalne vlasti prenose sredstva izravno na davatelje usluga. Dotacije tada čine dio lokalnog proračuna, ali lokalne vlasti nemaju pravo namijeniti ta sredstva prema vlastitom izboru. Tipičan su primjer prenesenih dotacija u Mađarskoj Nacionalni zdravstveni fond i dotacije vatrogasnoj službi.

Tipologija dotacija

Nekoliko je načina klasifikacije transfera. Transferi predstavljaju financijske tokove iz središnjega, državnog proračuna prema nižim razinama vlasti. Javljaju se u dva osnovna oblika: kao dijeljenje prihoda i kao dotacije. *Dijeljenje prihoda* nižim razinama vlasti predstavlja alokaciju prihoda iz poreza i stopa što ima širu, nacionalnu osnovicu, iako uvijek u okviru fiksnog dijela poreznih prihoda (bilo kao porez po poreznoj osnovici, bilo kao zajednički fond različitih izvora poreznih prihoda), na temelju: 1.) zadržavanja prihoda u okviru pojedinačnih područja nadležnosti (također se naziva načelom derivacije) ili 2.) drugih kriterija kao što su broj stanovnika, potrebe rashoda i/ili porezni kapacitet. (Shah, 1994.) *Dotacije* su financijska sredstva koja teku od jedne vlasti (davatelja dotacije) prema drugoj (primatelju dotacije). U stvarnosti su vrlo male razlike u odnosu na dijeljenje prihoda ako se alokacija ne temelji na podrijetlu i dotacijama. Drugi je tip klasifikacije dotacija povezan sa stupnjem autonomije nižih razina vlasti kada je riječ o uporabi ustupljenih financijskih sredstava. Kod *neuvjetovanih transfera* raspolaganje novcem nije ničim uvjetovano. *Uvjetovana* (ili *kategorička*) dotacija odobrava se uz vrlo precizan uvjet o načinu uporabe novca, a riječ je, u pravilu, o financijskoj pomoći za unaprijed određene usluge. Između tih dviju krajnosti su *dotacije u bloku* kojima se može slobodno raspolagati unutar unaprijed zadanoga funkcionalnog

područja. Dotacije u bloku mogu se iskoristiti na širokom području usluga u nadležnosti lokalnih jedinica, primjerice: u prostornom planiranju, gdje primatelji takvih dotacija imaju razmjerno veliku autonomiju u odlučivanju o krajnjoj namjeni tih sredstava. *Razmjerne dotacije* zahtijevaju da, sukladno stopi razmjera, za financiranje pojedinih javnih usluga korisnik dotacije iz vlastitih izvora osigura dio financijskih sredstava. Razmjerne kategoričke dotacije razmjerno sudjeluju u izdacima za uslugu koja je predmet dotacije. Razmjerne dotacije mogu biti *otvorene ili zatvorene*, ovisno o tome jesu li sredstva zajedničkog fonda fiksna ili nisu. *Dotacije s obzirom na fiskalnu sposobnost* u pravilu su neuvjetovani transferi koji ovise o sposobnosti lokalne zajednice za prikupljanje prihoda. Te se sposobnosti uglavnom mjere poreznim kapacitetom: što je veći prihod od lokalnih poreza, to je veći iznos dotacije koji će primiti lokalna jedinica. Nadalje, dotacije se mogu dodjeljivati na temelju *prava* ili mogu biti *natječajne*. Lokalnim se vlastima može dodijeliti pravo na određen iznos sredstava pod uvjetom da središnjim vlastima podnesu zahtjev koji zadovoljava kriterije financiranja. Za natječajne dotacije, međutim, lokalne se vlasti međusobno natječu podnoseći zahtjeve kojima pokušavaju optimalno zadovoljiti kriterije središnje vlasti.

Izvori: LGI/WBI, 2003.

Kada je riječ o prenesenim dotacijama, poticajni je mehanizam ugrađen u ugovor između vlade i korisnika dotacije. Takav se ugovor može temeljiti, primjerice: na načelu standardnih troškova ili pak na dogovorenom proračunu. (U Mađarskoj se bolnice financiraju metodom standardnog troška, a vatrogasna se služba financira na temelju dogovorenog proračuna.)

Lokalne vlasti primaju dotacije opće namjene koje mogu upotrijebiti za svaku zakonitu namjenu, upravo onako kao što bi postupile i s vlastitim poreznim prihodima. Međutim, dotacije čiji se iznos utvrđuje primjenom alokacijske formule, odnosno objektivnog kriterija (primjerice: neke mjere poreznog kapaciteta i/ili potreba potrošnje), vrlo su često dotacije opće namjene, pod uvjetom, naravno, da njihova uporaba nije unaprijed zadana.

Iznos dotacija opće namjene može se utvrditi primjenom alokacijske formule ili na temelju *ad hoc* odluke. Formula uglavnom uključuje varijable koje odražavaju promjene u potrebama i troškovima širom područja nadležnosti; formulom se ponekad nadoknađuje nizak fiskalni

kapacitet ili nagrađuje dobar učinak u prikupljanju poreza. Formula koja se temelji na visokom ponderu broja korisnika nekih usluga znači da je dotacija uvjetovana. Razlog je u tome što dotacije, u pravilu, ne pokrivaju ukupne troškove usluga pa, *de facto*, prisiljavaju lokalne vlasti na sufinanciranje usluga. Formula za izračun iznosa dotacije u ovom slučaju uključuje i faktor "po korisniku". Iz toga slijedi, ako je iznos dotacije po korisniku niži od stvarnih troškova usluge po korisniku, namjena dotacije unaprijed je zadana bez obzira na to što dijeljenje troškova, prema zakonu, nije obvezno.

Normativi u Mađarskoj

Kako bi mogle ispunjavati svoje zakonom propisane odgovornosti, lokalne vlasti, po načelu automatizma, imaju pravo na normativne doprinose iz državnog proračuna. To, međutim, nije oblik financiranja zadaća jer trošenje sredstava iz takvih subvencija ne podliježe ograničenjima. Lokalne vlasti prema vlastitoj procjeni odlučuju koliko će i na koje zadaće potrošiti. U početku (devedesetih godina) dominirali su globalni doprinosi (razmjerni ukupnom broju stanovnika, kasnije broju osoba u različitim dobnim skupinama). Poslije je, međutim, udio doprinosa koji se utvrđuju na temelju pokazatelja za konkretnije zadaće (broja djece u jaslicama, vrtićima, osnovnim i srednjim školama, broja korisnika studentskih domova, socijalnih institucija itd.) sve više rastao u ukupnim financijama. Cilj te mjere bio je poboljšati alokaciju takvih financijskih sredstava iz proračuna središnje državne prema lokalnim vlastima. Samo je jedna stavka izravno povezana s prihodima koje je uspjela prikupiti lokalna jedinica. Svaku forintu koju lokalne vlasti prikupe od stvarno naplaćenih boravišnih pristojbi u turizmu država subvencionira s dvije forinte, što čini manje od jedan posto ukupnih subvencija iz državnog proračuna.

Izvor: OECD, 2001.

Treća su mogućnost za dodjelu dotacija za javne usluge uz posredovanje lokalnih vlasti specifične (uvjetovane) dotacije. Lokalna je jedinica ta koja ima "ugovornu obvezu" prema središnjoj državnoj vlasti. Ona mora zajamčiti kvalitetu i kvantitetu usluga koje nude njezine službe ili davatelj usluge (u pravilu, proračunske institucije). (Namjenske su dotacije vrlo slične prenesenim dotacijama.)

Struktura dotacija i iskrivljenja

U današnjem mađarskom sustavu transfera među različitim razinama vlasti dotacije se dodjeljuju godišnje. Struktura dotacija, ovisno o vrsti dotacije, na ovaj ili onaj način utječe na gospodarske prakse lokalnih vlasti. Kako lokalne vlasti pokušavaju maksimalno povećati iznos dotacija koje primaju od središnje državne vlasti, proces alokacije može iskriviti njihove financijske odluke, rezultirajući situacijom u kojoj prioritete potrebe lokalnog korisnika imaju malo ili nimalo utjecaja na organizaciju usluga. Odgovor lokalnih jedinica na sustav dodjele dotacija moguće je opisati kao optimalan kada ukinu ili svedu na najmanju mjeru pružanje onih usluga kod kojih je nizak omjer sredstava iz dotacije i troškova usluge te onih niskog prioriteta za lokalnu zajednicu. Takav omjer dotacija i troškova nije rezultat nedovoljnih dotacija, već, u pravilu, visokih troškova prouzročenih viškom kapaciteta ili lošim upravljanjem. Primjer takvog ponašanja bilo je zatvaranje dječjih vrtića početkom devedesetih godina 20. stoljeća djelomice uslijed nedovoljnih dotacija, a dijelom i zbog manjeg broja djece koja su zadovoljavala kriterije za upis. Tek kada općine obustave pružanje usluga koje su zajednici prijeko potrebne, a koje ne primaju odgovarajuću financijsku potporu, njihovo se ekonomsko ponašanje može smatrati pogrešnim. Sličan obrazac ponašanja općine slijede i kada smanjuju opseg ili kvalitetu važnih lokalnih usluga, uglavnom zanemarivanjem potreba primjerenog održavanja ili obnavljanja, ili pak smanjivanjem intenziteta usluga. Drugi oblik reakcije općine na nizak omjer dotacija i troškova za pojedine javne usluge u lokalnoj zajednici bio je prijenos odgovornosti za takve usluge na razinu županije.

Izvori: Hegedüs, 2003.

Kao što smo vidjeli, uvjetovane dotacije i dotacije opće namjene imaju različit utjecaj na ponašanje lokalnih vlasti. Međutim, podjela je na te dvije vrste dotacija umjetna zbog toga što novac "zamjenjuje" novac. Dostupnost dotacija oslobađa druge prihode lokalnih zajednica koji bi u suprotnom bili utrošeni na financiranje javnih usluga koje pomaže zajednica. Tako, zapravo, postoje dvije opcije: 1. lokalne vlasti dopuštaju porezno rasterećenje i omogućuju kućanstvima povećanje individualne potrošnje ili 2. lokalne vlasti povećavaju potrošnju na drugim područjima koja su bez potpore. Drugim riječima, sredstva se na-

posljedku mogu potrošiti u bilo koju svrhu, iako im je namjena izvorno bila drugačija.

Lokalne vlasti koje provode nadzor nad davateljima usluga mogu usvojiti dvije strategije. Prva je, *tradicionalan model financijskog planiranja i financijskog upravljanja na temelju nabavne vrijednosti*: proračun neke institucije predstavlja projekciju temeljenu na podacima za prethodnu poslovnu godinu (plan), a stavke proračuna za institucije rezultat su pojedinačnih pregovora koji se može mijenjati tijekom fiskalne godine u skladu s promjenama vanjskih i unutarnjih uvjeta⁸. Druga strategija, davateljima usluga pokušava dati jasna financijska pravila te temeljiti njihove prijenose sredstava na formulama za izračun dotacija⁹. Za različite elemente troškova rabe se različite metode za procjenu visine financijskih sredstava, ovisno o funkcijama svakoga pojedinog davatelja usluga.

Zaključak: ugovori o pružanju usluga i njihova provedba

Valja uzeti u obzir i druge čimbenike. I sami ugovori imaju učinak na poticaje, a to također može utjecati na dizajn dotacije. "Zadaće" institucija (primjerice: društvenih institucija) također mogu u tumačenju ponašanja organizacija biti važan čimbenik koji pridonosi krajnjem rezultatu (Besley i Ghatak, 2003.).

Financiranje javnih usluga u lokalnoj zajednici može se svesti na instrumente korisničke naknade i dotacije. Institucionalni okvir i dizajn tih financijskih sredstava određuju poticaje i prostor za djelovanje u pružanju javnih usluga, kako za lokalne ili središnje vlasti, tako i za davatelje usluga. Odnos između države i davatelja usluge može se opisati kao odnos principala i agenta (Le Grand, 2002.).

Ključni je problem u odnosu principala i agenta u tome što se agent (davatelj usluge) može ponašati "oportunistički". (Principal je politički dio državne uprave koji donosi odluke; davatelj usluge može biti dio državne uprave, primjerice: jedna od brojnih uprava ili proračunskih

⁸ Zbog toga svakodnevne prakse, u pravilu, nisu standardizirane, već specifične za svaki pojedini slučaj, što znači i materijalno slabljenje financijske discipline institucija. Institucije su sklone pretjeranoj potrošnji, a proračun je ionako, u pravilu, podcijenjen, pa nemogućnost prikupljanja planiranih poreznih prihoda, u pravilu, ne izaziva zabrinutost jer je poznato da su prihodi bili precijenjeni. Dodatna je posljedica te prakse u institucijama njihovo neplaćanje računa, primjerice: troškova komunalnih usluga i dugovanja prema poduzećima u vlasništvu lokalne jedinice. Očigledno je riječ o organiziranoj neodgovornosti pri čemu se moć profesionalne, odnosno financijske uprave u nekoj instituciji dokazuje stupnjem "proboja" granice planirane potrošnje. Takvo rješenje ili neizbježna praksa imaju i dodatnu negativnu posljedicu, a to je, u pravilu, nepotpuna informiranost lokalnoga predstavničkog tijela, jer službe i institucije ne uspijevaju otkriti interne pojedinosti financijskog upravljanja koje često krše duh, a ponekad i slovo zakona.

⁹ U skladu s ovom teorijom, sredstvima iz transfera lokalne bi vlasti trebale pokriti razliku između potreba rashoda i kapaciteta prihoda. Ta je metoda bliska ovoj zamisli.

ustanova, neovisnih ili kvazineovisnih jedinica.) To znači da će, u skladu s teorijom, a također i zbog asimetrične informiranosti, davatelj usluge (pokušavajući ostvariti svoj interes) učiniti otklon od ponašanja koje propisuju nadzorna tijela (principal) uvijek kad od toga ima koristi. Način uređenja sustava korisničkih naknada i ustroj dotacija utječu na vjerojatnost pojave rizika od “oportunističkog ponašanja”.

Izuzimajući institucionalni okvir (temeljni zakoni itd.) i financijske elemente, “ugovor o pružanju usluga” i njegova provedba čine odlučujući faktor za efikasnost usluge. Zaključivanje ugovora valjalo bi tumačiti u širem smislu jer uključuje neke od suvremenih proračunskih metoda (programsko financijsko planiranje), praćenje i mjerenje uspješnosti.

Literatura

- Bahl, Ray, 2000.: *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice*, World Bank, Municipal Finance, Background Series, April
- Bailey, Stephen, 1995.: *Public Sector Economics: Theory, Politics, and Practice*, Basingstoke: Macmillan Press Ltd
- Bailey, Stephen, 1999.: *Local Government Economics: Principles and Practice*, Macmillan Press Ltd
- Besley, Timothy, Ghatak, Maitreesh, 2003.: *Incentives, Choice and Accountability in the Provision of Public Services*, London School of Economics, London
- Bird, Richard M., 1994.: *Financing Local services: Patterns, Problems, and Possibilities*, Paper prepared for Global Report on Human Settlements, April
- Bird, Richard M., 2001.: *Subnational Revenues: Realities and Prospects*, X.Fiscal Decentralisation Workshop in Nepal
Dostupno na: /isp-aysps.gsu.edu/training/nepal2004/bird2001.pdf
- Borge, Lars-Erik, Rattsø, Jørn, 2004.: The Relationships between Costs and User Charges: the Case of a Norwegian Utility Service, *FinanzArchiv*, 2005, 61, 98-119
- Dillinger W., 1993.: *Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery*, Urban Management Programme Discussion Paper Series No. 16. UNDP/UNCHS/World Bank Urban Management Programme, Washington, DC
- Downing, Paul B., DiLorenzo, Thomas J., 1987.: User Charges and Special Districts, u: *Management Policies in Local Government Finance*, ICMATraining Institute, 260-286
- Gramlich, Edward M.: Intergovernmental Grants, 1977.: A Review of the Empirical Research, u W. Oates (ur.), *Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, MA, Lexington Books, 219-239
- Györi, Péter, 2003.: *The Budapest Model. A Liberal Urban Policy Experiment*, Open Society Institute - Budapest i Local Government and Public Service Reform Initiative (OSI/LGI), Budapest
- Hegedüs, József, 2003.: Decentralisation and Structural Adjustment in Hungary, u: *Decentralisation and Power Shift*, ur. A. Brillantes, S. Ilago, E. Santiago, B. Esden), 461-495
- Hegedüs, József, 2004.: Off-budget Revenues and Expenditures Challenge to Subnational Finances, u: *Hungary - Subnational Modernization Challenges*, ur. M. Kopányi, S. E. Daher, D. Wetzel, WBI

- Hegedüs, József, 2003.: Financing Public Services on Local Level: Charging Development Cost, User Charges, Supporting Low Income Groups, u: *Reforms of Public Services*, Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb, 45-52
- Katsura, H. M., Romanik. C. T., 2002.: *Ensuring Access to Essential Services: Demand-Side Housing Subsidies*, Social Protection Discussion Paper Series, The World Bank 2002.
- Kennedy, David, 2002.: *Contracting in Transition Economy Municipal Projects*, Abstract, London EC2A 2JN, UK., Working paper No. 75, September
- Kornai, Janos, 2000.: Ten Years after 'The Road to a Free Economy': the Author's Self-evaluation, Paper for the World Bank 'Annual Bank Conference on Development Economics ABCDE', April, 18-20
- LGI/WBI, 2003.: *Intergovernmental Grants Distance Learning Module, Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management*, Central European University Summer Program u suradnji s World Bank Institute i Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open Society Institute
- Lux, M., 2003.: State and Local Government: How to Improve the Partnership, u: M. Lux (ur.): *Housing Policy: An End or a New Beginning?*, Budapest, LGI Books, Open Society Institute
- Lykova, Tatiana, Petrova, Ekaterina, Sivaev, Sergei, Struyk, Raymond, 2004.: Participation in a Decentralized Housing Allowance Program in a Transition Economy, Manuscript
- Malcomson, Jim, 2002.: Public Purchasing of Health Services, u: *Public Service Productivity*, Papers presented at a seminar held in HM Treasury on 13 June
- McMaster, J., 1991.: *Urban Financial Management: A Training Manual*, WBI Technical Materials. World Bank Institute of the World Bank, Washington, DC
- OECD, 2001.: *Fiscal Design Accross Levels of Government*, Year 2000 Surveys Country Report: Hungary, May
- Papp, Mária, 1999.: *The Survey of the Condition System of the Hungarian Public Water Utility Services*, Hungarian Water Association, Internal Report
- Péteri, Gábor, 1997.: Alternative Service Delivery, u: Juraj Nemec, Glen Wright (ur.), *Public Finance: Theory and Practice in Central European Transition*, NISPAcee, 389-415
- Shah, Anwa, 1994.: *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing & Emerging Countries*, Policy and Research Series #23, World Bank