

Međunarodna konferencija

„Budućnost fiskalne decentralizacije u Jugoistočnoj Europi”

Budva, 1.- 2. studenoga 2012.

Budvanska deklaracija o budućnosti fiskalne decentralizacije u Jugoistočnoj Europi

Mi, sudionici konferencije „Budućnost fiskalne decentralizacije u Jugoistočnoj Europi“ održane u Budvi, u Crnoj Gori, 1. i 2. studenoga 2012.,

Mi, gradonačelnici, predstavnici ministarstava financija, predstavnici udruga lokalnih samouprava, predstavnici međunarodnih financijskih institucija, stručnjaci za financiranje i uzajamno financiranje središnjih, regionalnih i lokalnih vlasti, lideri Jugoistočne Europe,

Prepoznajući važnost lokalnih samouprava u zastupanju interesa građana, u pružanju potrebnih usluga i brizi za dobrobit građana i dobrobit mnogih budućih naraštaja,

Uviđajući napredak u fiskalnoj decentralizaciji koji je ostvaren uz napore svih razina vlasti,

Upoznati s velikim potrebama za obnovljenom i novom infrastrukturom u našim zajednicama,

Svjesni odgovornosti za investicije na lokalnoj razini,

Uzimajući u obzir malu fiskalnu snagu lokalnih samouprava u Jugoistočnoj Europi u odnosu na EU,

Poštujući pritom europske norme, točnije pravnu stečevinu Vijeća Europe, uključujući i Europsku povelju o lokalnoj samoupravi,

Ovime izjavljujemo da ćemo ujediniti napore za:

1. Proširenje opsega dijaloga između ministarstava financija i nacionalnih udruga i unapređivanje njegovih rezultata

Teme za raspravu, pored redovnih/tipičnih o godišnjim vertikalnim transferima, trebale bi uključivati i druga važna pitanja poput revizije prihodovne baze lokalnih jedinica, sposobnosti zaduživanja lokalnih samouprava, poboljšanja regulatornog okvira za javno-privatna partnerstva, mogućnosti stvaranja politika za ublažavanje učinka gospodarske krize itd.

Umjesto da bude formalan, dijalog bi trebao biti usmjeren na rezultate, na temelju preliminarne objektivne procjene ciljeva mogućih politika. Istovremeno bi i središnja vlast i lokalne samouprave trebale uspostaviti stabilne mehanizme za praćenje i vrednovanje rezultata. Problemi fiskalne decentralizacije neprestano bi trebali biti dio dijaloga. Dijalog bi mogli olakšati donatorski programi, međunarodne financijske institucije, partnerske istraživačke institucije koje mogu pružiti dubinska obrazloženja i opravdanja za nacionalne specifičnosti.

Gospodarska se kriza često koristi kao izgovor/razlog za potkopavanje i odlaganje važnih mjera fiskalne decentralizacije. Trebamo promatrati utjecaj krize kao priliku za intenziviranje i institucionaliziranje dijaloga.

2. Povećanje kapaciteta općina za investicije kako bismo nadišli uvijek nedostatno financiranje općinske infrastrukture

Općinske su investicije svugdje među onima koje su najteže pogođene krizom. Stavljanjem naglaska na zaštitu socijalne sigurnosne mreže, sposobnosti ulaganja lokalnih samouprava naglo su se smanjile; općinska infrastruktura u državama JI Europe u teškoj je situaciji i treba dugoročna rješenja. Potrebni su usmjereni napori u najmanje tri ključna područja utjecaja: u izgradnji administrativnih sposobnosti na lokalnoj razini za dugoročno planiranje kapitalnih ulaganja, olakšavanju korištenja raznih izvora financiranja (vlastiti prihodi, bespovratna sredstva, zaduživanje i javno-privatna partnerstva) te provedbi konkretnih lokalnih politika za veću transparentnost i odgovornost prema građanima.

3. Olakšavanje pristupa lokalnih samouprava europskim predpristupnim, strukturnim i poljoprivrednim fondovima te drugim nacionalnim fondovima EU-a

Za sve veći broj lokalnih samouprava fondovi EU-a jedini su izvor investicija. Nacionalne politike trebale bi poticati korištenje tih fondova i to uklanjanjem regulatornih prepreka i pružanjem pomoći lokalnim samoupravama da stabiliziraju svoju prihodovnu bazu, izgrade kapacitete i druge provedbene inovativne kreditne mehanizme/posrednike. Zahtjevi sufinanciranja trebaju uzimati u obzir sposobnost lokalnih vlasti za stvaranje prihoda.

4. Olakšavanje pristupa tržištu kredita

U mnogim slučajevima dobre i raširene prakse za lokalno zaduživanje funkcioniraju samo za velike i financijski stabilne lokalne samouprave. Odgovarajuća kombinacija regulatornih promjena i provedba inovativnih mehanizama objedinjavanja može olakšati malim lokalnim vlastima pristup lokalnim i međunarodnim tržištima kredita.

NALAS, nacionalne udruge i njihovi članovi obvezuju se da će učiniti sljedeće:

1. Ispuniti sve veće potrebe za jačanjem kapaciteta za razvoj, provedbu i širenje dobrih lokalnih praksi; postati resursni centri naprednog znanja
2. Usredotočiti se na povećavanje učinkovitosti općinskih usluga – metodologiju primjene mjerila za pravilno vođenje troškovnog računovodstva, komparativne studije za specifične usluge itd. koje mogu dovesti do značajnog porasta učinkovitosti
3. Pružiti potporu lokalnim samoupravama i regijama s najslabijim rezultatima; razviti analitičke alate za objektivnu procjenu gospodarske, financijske i društvene situacije te osmisliti ciljane mjere za siromašne i/ili one teško pogođene krizom.
4. Povećati transparentnost i učinkovitost u lokalnom upravljanju financijama. Teške odluke zahtijevaju više transparentnosti i odgovornosti u svim područjima lokalnog upravljanja – nabavi, proširenju/smanjenju opsega usluga, analizama cjelokupnih troškova prije određivanja naknada i pristojbi za korisnike, detaljno opravdanje i procjenu utjecaja poreznih olakšica itd. Poseban naglasak treba staviti na napore za unapređenje sustava prikupljanja prihoda čime bi se postigle više stope prikupljanja.
5. Pripremiti i predložiti poboljšane vertikalne mehanizme
Razvoj sustava transfera kojemu je cilj povećati obujam i udio bezuvjetnih bespovratnih sredstava te istovremeno uvesti mjere zaštite od pružanja neopravdano skupih usluga. Razvoj stabilnih mehanizma ujednačavanja. Konsolidacija raznih izvora za transfere kapitala raspršenih po različitim ministarstvima.

Ministarstva financija usmjerit će svoje napore na sljedeća područja:

1. Porezna politika

Definiranjem nacionalne porezne politike postupno će proširiti opseg i udio lokalnih poreza i pristojbi u prvom redu na uštrb trenutanih prihoda državnog proračuna, a ne povećavajući

porezno opterećenje. Sukladno tome, nacionalne specifičnosti trebale bi potaknuti veća ovlaštenja lokalne samouprave u ubiranju poreza, određivanju stopa i periodičkim ocjenama porezne osnovice. Neprestano praćenje i predviđanje podnošljive ukupne fiskalne cijene (poreza, naknada, pristojbi itd.) u odlučivanju o odabiru politika, uz poseban naglasak na buduće gospodarske, okolišne i socijalne zahtjeve EU-a.

2. Regulatorni okvir transfera

Uobičajena je slabost sustava transfera nedostatak predvidljivosti od jedne godine do druge koji, na lokalnoj razini, vodi do povećane nesigurnosti oko pružanja redovnih usluga i osobito do nemogućnosti planiranja višegodišnjih ulaganja. Okvir bi trebao biti stabilan i predvidljiv najmanje za naredne tri godine. I središnja vlast i lokalne samouprave imat će koristi od jasnijih srednjoročnih pravila za vrste transfera, određivanje obujma i alokaciju na temelju objektivnih kriterija.

3. Nefinancirani mandati

O predloženim promjenama porezne politike treba raspravljati s jedinicama lokalne samouprave preko njihovih udruga. Zahtijevat će od državnih agencija financijsko opravdanje i primjerenu naknadu uz istodobno predlaganje prijenosa odgovornosti za dodatne usluge na lokalne jedinice.

4. Potpora međuopćinskoj suradnji

Razvit će i implementirati financijske mehanizme za potporu međuopćinskim ulaganjima u javnu infrastrukturu - osobito u usluge koje pokrivaju potrebe nekoliko lokalnih samouprava, kao što su vodovod, kanalizacija i zbrinjavanje otpada (koje se tradicionalno organiziraju na regionalnoj osnovi).

Financijske i druge institucije dijelit će i promicati:

1. Ključne zaključke

Širenje znanja u osjetljivim područjima kao što je upravljanje financijskim rizicima pozitivno će utjecati na ponašanje lokalnih samouprava u novim područjima kao što su izdavanje obveznica i financijski inženjering.

2. Metodologije za planiranje dugoročnih investicija

U mnogim zemljama regulatorni i proračunski okvir ograničili su izgleda za dugoročne investicije na lokalnoj razini. Kriza je nametnula dodatni teret povećanjem razine nesigurnosti. Istovremeno, uspješno planiranje i provedba investicijskih projekata zahtijeva

upotrebu specifičnog znanja i tehnika, bez kojih investicijska zajednica zanemaruje lokalne jedinice kao vjerodostojne partnere. Potrebni su intenzivni naponi za izgradnju lokalnih kapaciteta u predviđanju novčanih tokova, izračunavanju neto operativnog viška, razboritoj ocjeni boniteta, prioritiziranju investicijskih potreba, itd.

3. Tehnike procjene učinka

Ovo je tipična „siva“ zona u lokalnim kapacitetima koja se može prevladati izobrazbom o korištenju metodologija za procjenu punih/budućih troškova neke specifične investicije nakon dovršetka – servisiranja duga, budućih operativnih troškova, prijenosa troškova u korisničke naknade/pristojbe, planiranja generalnih popravaka i slično.

4. Kreativni i inovativni investicijski alati

Najbolje od svjetskog znanja treba lokalno prilagoditi kako bi se promicala lokalna ulaganja na održiv i odgovoran način.

Budva, 02.11.2012.