

Fiskalni federalizam u Švajcarskoj

Karakteristike švajcarskog federalizma i reforme

Institute for Management and Regional Economics

Stefan Pfaeffli

Lucerne, 7. juli 2011.

Teme

- Opšte karakteristike federalne Švajcarske
- Zadaci i finansiranje na nižim nivoima vlasti
- Reforma federalizma između konfederacije i kantona
- Organizacija i uloga opština

Opšte karakteristike federalne Švajcarske

Opšti podaci o Švajcarskoj

- Površina: 41.300 km²
- Stanovništvo: 7,7 miliona
- Gustina naseljenosti: 185 stanovnika/km²
- 3 zvanična jezika: nemački, francuski, italijanski
- Stranci: 1,735 miliona ~ 22,1% stanovništva. ¹
- Radna snaga: 4,8 miliona ²
- Stopa nezaposlenosti: 2,9% ³
- BDP: \$ 666,3 mlrd ⁴; 535 mlrd CHF
- BDP po glavi stanovnika: \$ 86.532; 69.500 CHF
- Javni dug: 38,8% BDP ⁵

1) april 2011.

2) kraj 2010.

3) maj 2011.

4) 2008, po tekućem deviznom kursu

5) kraj 2009.

Mapa Švajcarske



Tri nivoa vlasti u Švajcarskoj

Nacionalna vlada

26 kantona
20 kantona, 6 polukantona

~2700 opštine

Kasarakteristike nacionalne Vlade

- Savezna država (republika)
- Jak federalizam: princip subsidijarnosti
- Neposredna demokratija na saveznom nivou:
 - Inicijativa: 100.000 potpisa
 - Referendum: 50.000 potpisa
- Organizacija vlasti: Velika koalicija, sada desni centar (2 SP, 1 CVP, 2 FDP, 1 SVP, 1 BDP); bira Parlament; mandat: 4 godine
- Parlament: dvodomni sistem: Nacionalno veće (predstavnici građana; biraju se proporcionalno) i Veće kantona (Senat; dva predstavnika iz svakog kantona)

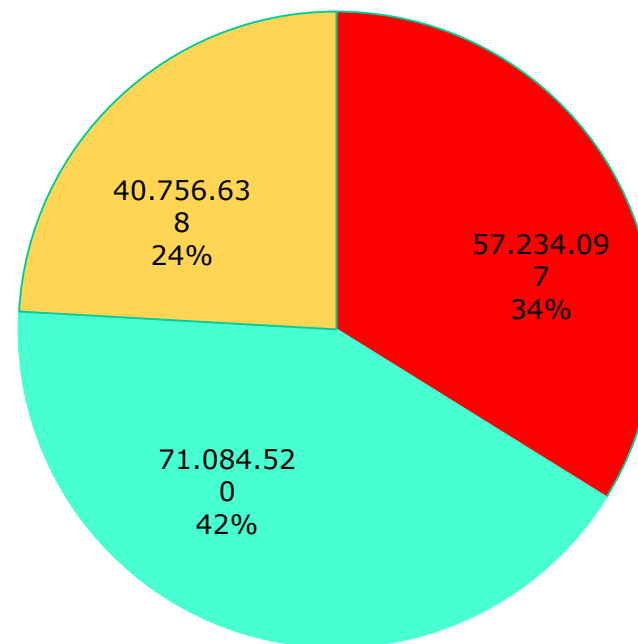
Načela podela vlasti između kantona i konfederacije

- Nadležnosti na saveznom nivou samo ako su predviđene saveznim ustavom
- Savezni ustav mora navesti sva savezna ovlašćenja pojedinačno i u potpunosti
 - Nove javne dužnosti u početku su u okviru nadležnosti kantona
 - Nova savezna ovlašćenja zahtevaju izmene i dopune saveznog ustava
 - Izmena i dopuna saveznog ustava uvek zahteva referendum s dvostrukom većinom, većinom kantona i većinom građana
 - Ovo pravilo o dodeli ovlašćenja otklanja konfuziju.

Državne jedinice i para-država

Državne jedinice

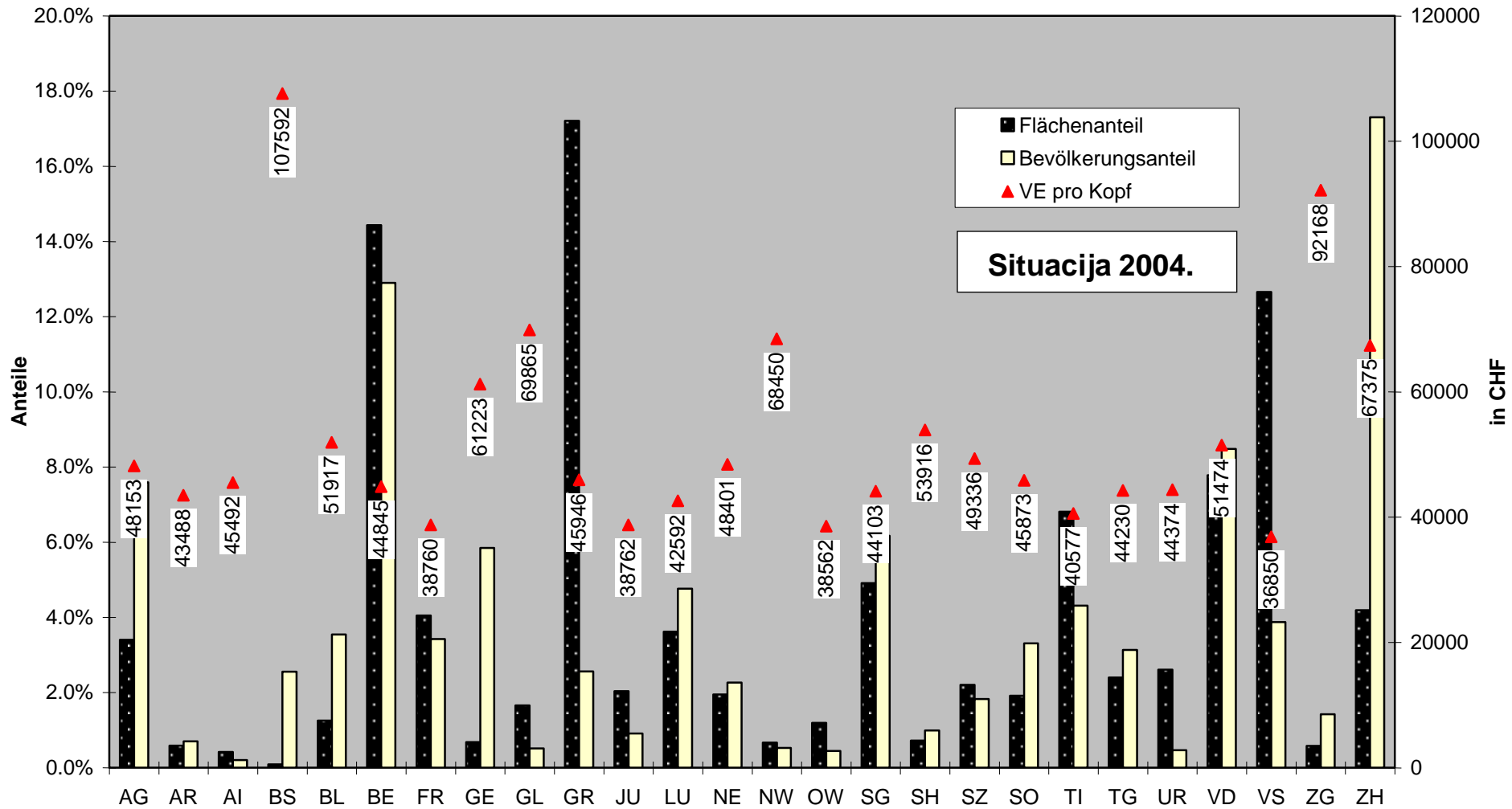
- Konfederacija: centralna vlast
- Kantoni
 - o 20 kantona + 6 polu-kantona
 - o donose kantonalne zakone i imaju visok stepen autonomije
- Opštine
 - o ~ 2700
 - o Dužnosti / Položaj zavisi od kantona
 - o Prosečna veličina opštine: 2400 stanovnika
 - o Lokalna autonomija (u okviru ograničenja): organizacija, finansiranje, obavljanje obaveznih i dobrovoljnih zaduženja



Para-državni sektor

- Poštanske usluge, železnica, socijalno osiguranje, snabdevanje električnom energijom, ...

Kantonalni dispariteti



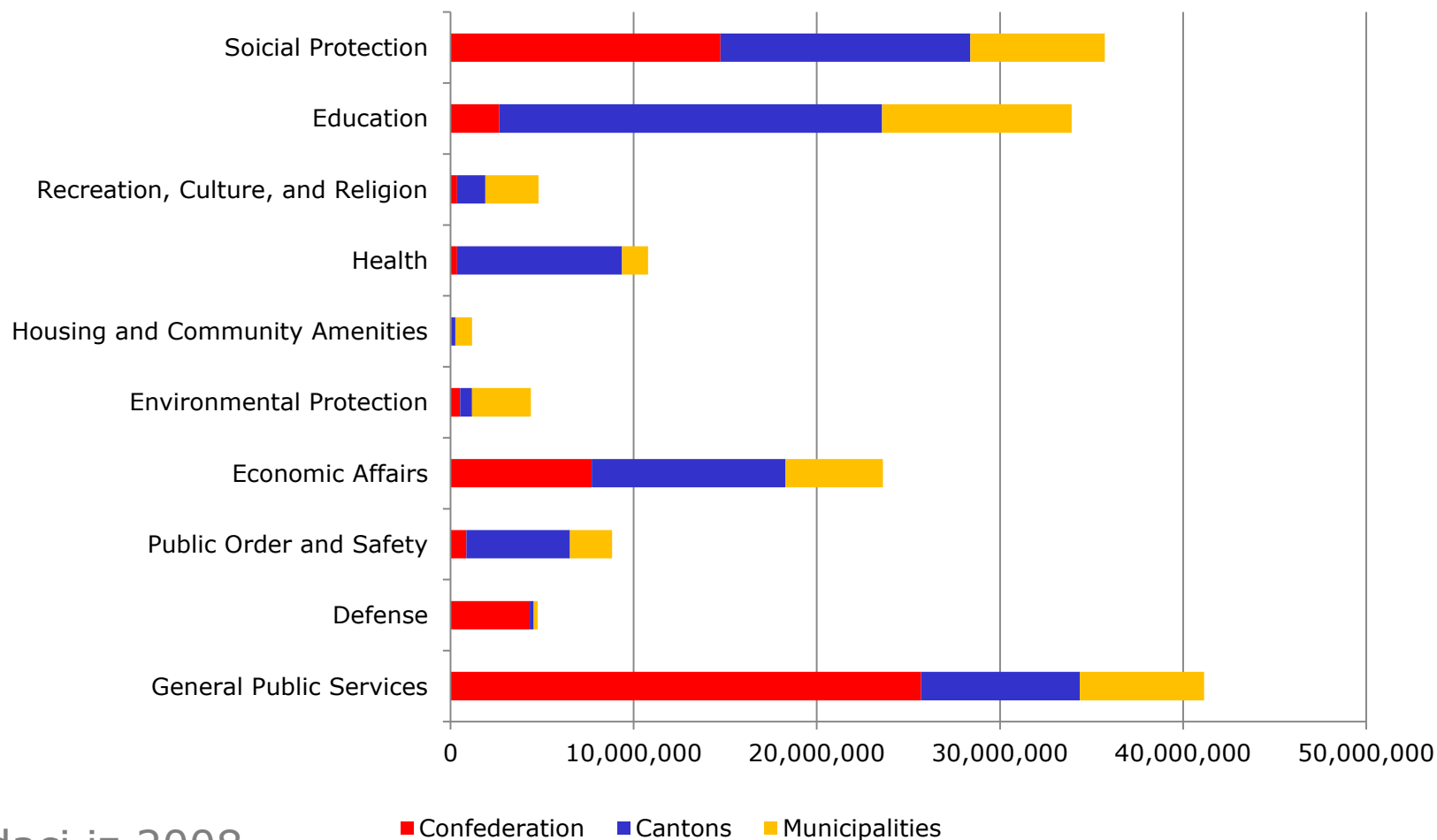
Politička vlast

(Opšti pregled)

| Oblast | Konfederacija | Kantoni | Opštine s lokalnim parlamentima | Opštine s lokalnim parlamentima |
|----------------------------------|-------------------|------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Izbor vlade | Parlament | Građani | Građani | Građani |
| Izbor parlamenta | Građani kantona | Građani | Građani | ---- |
| Ustav | Građani i kantoni | Građani | Građani | Građani |
| Zakon | Parlament | Parlament, ponekad i građani | Parlament | Građani |
| Inicijativa | Građani i kantoni | Građani | Građani | Građani |
| Referendum | Građani i kantoni | Građani | Građani | Građani |
| Odobrenje finansijskih izveštaja | Parlament | Parlament | Parlament | Građani |
| Usvajanje novog budžeta | Parlament | Parlament | Parlament | Građani |
| Odobrenje poreza | Parlament | Parlament | Parlament | Građani |

Dužnosti i finansiranje na nižim nivoima vlasti

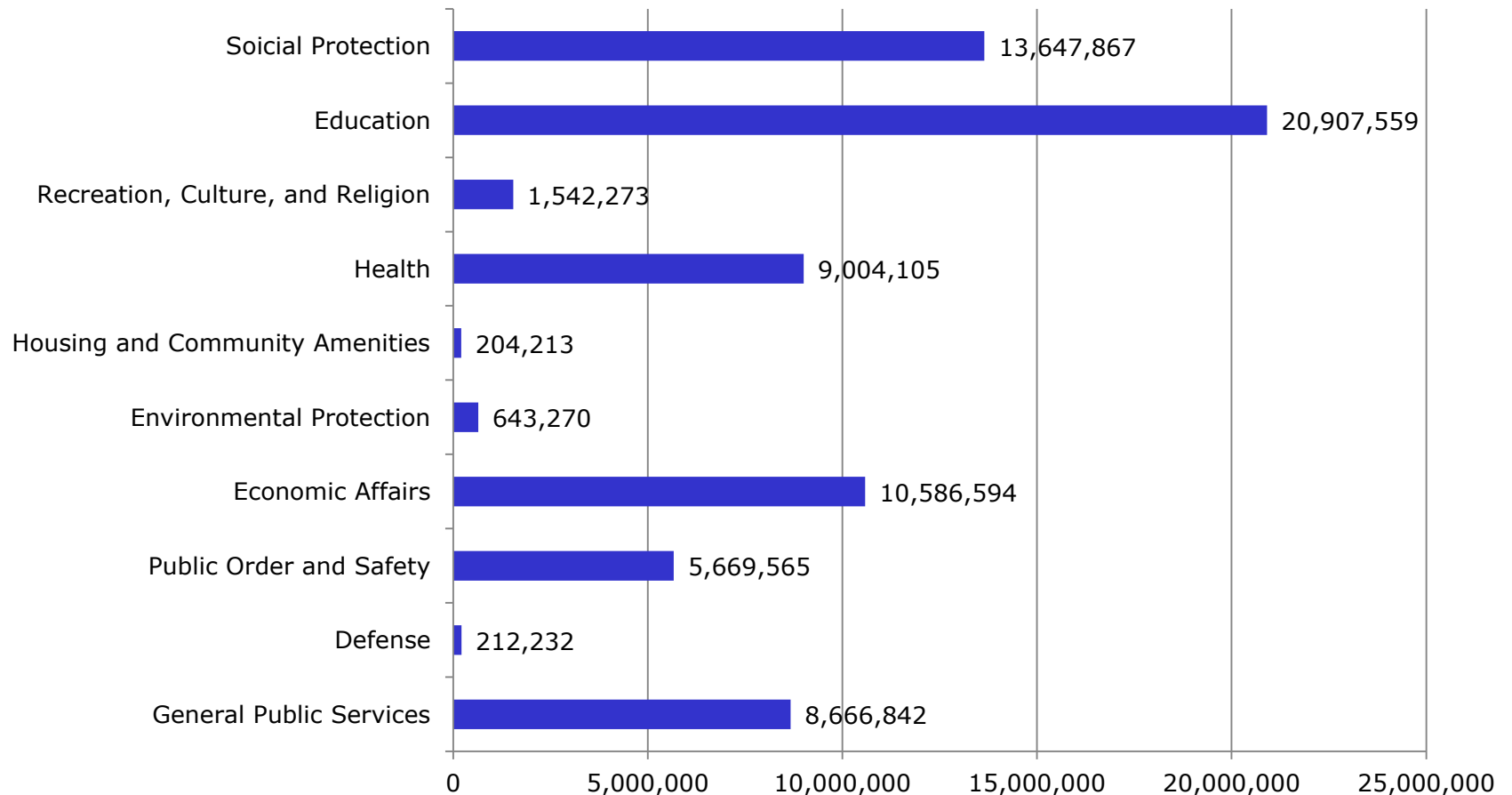
Sadašnja raspodela dužnosti između konfederacije, kantona i opština



Podaci iz 2008.

Glavne dužnosti kantona

(Rashodi u 1000 CHF u 2008)

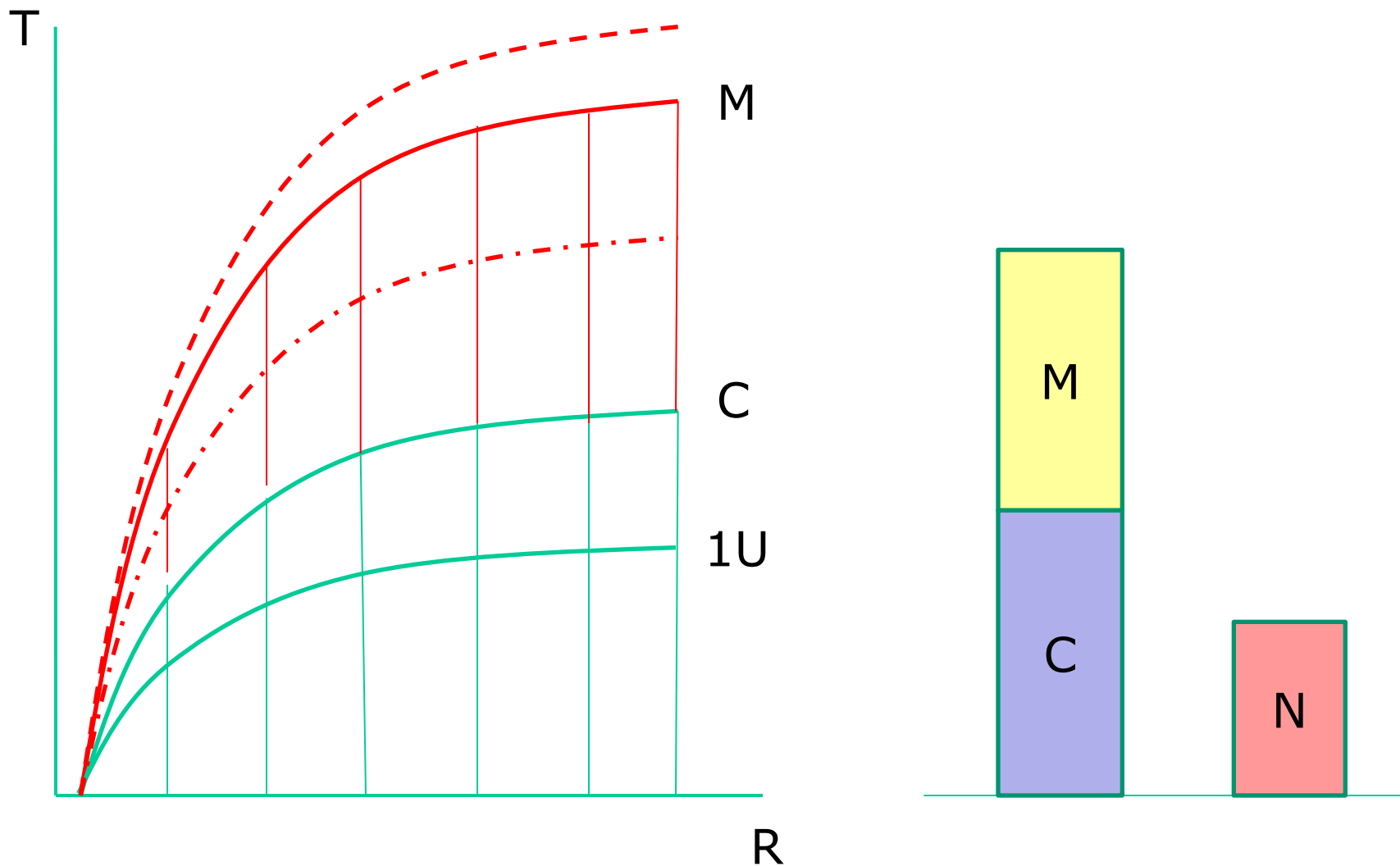


Raspodela prihoda

| Oporezovana stavka | Konfederacija | Kantoni | Opštine |
|--------------------------------|--------------------------|---------------------------|------------------|
| Dohodak | Direktni federalni porez | Direktni porez na dohodak | Dodatak |
| Zdravstvo | | Porez na bogatstvo | Dodatak |
| Profit | Porez na profit | Porez na profit | Porez na profit |
| Kapital | | Porez na kapital | Porez na kapital |
| Potrošnja | Porez na dodatu vrednost | | |
| Potrošnja određenih dobara | Npr. benzin | | |
| Nasleđe/pokloni | | Opciono | Moguće |
| Posebne javne usluge na zahtev | Takse | Takse | Takse |

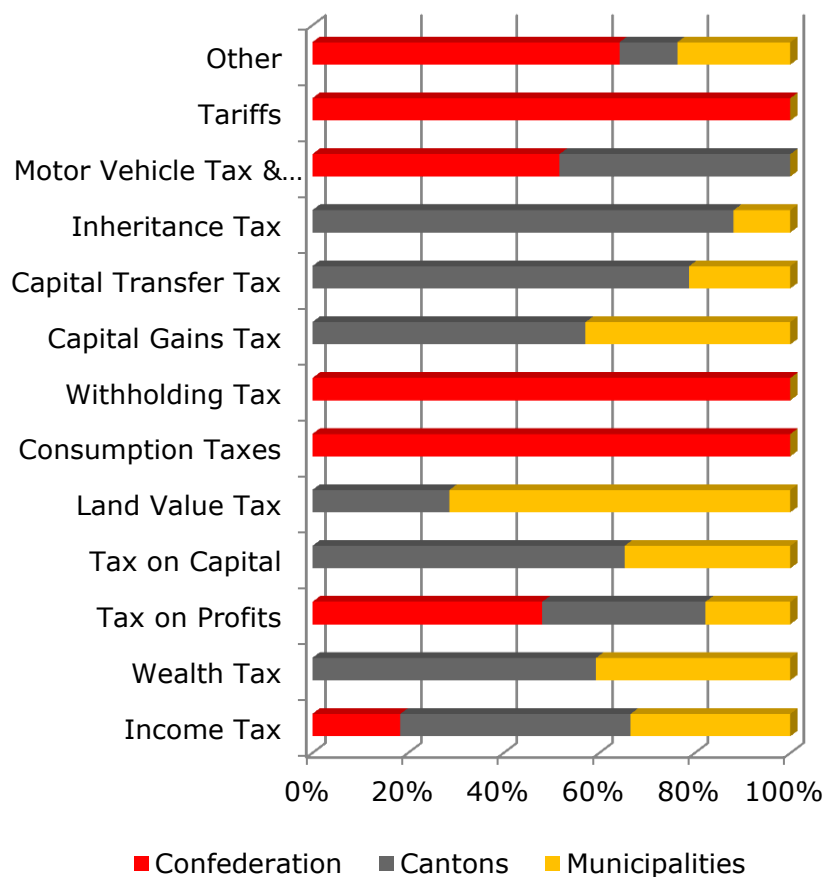
Nije kompletirano

Sistem raspodele poreza u Švajcarskoj

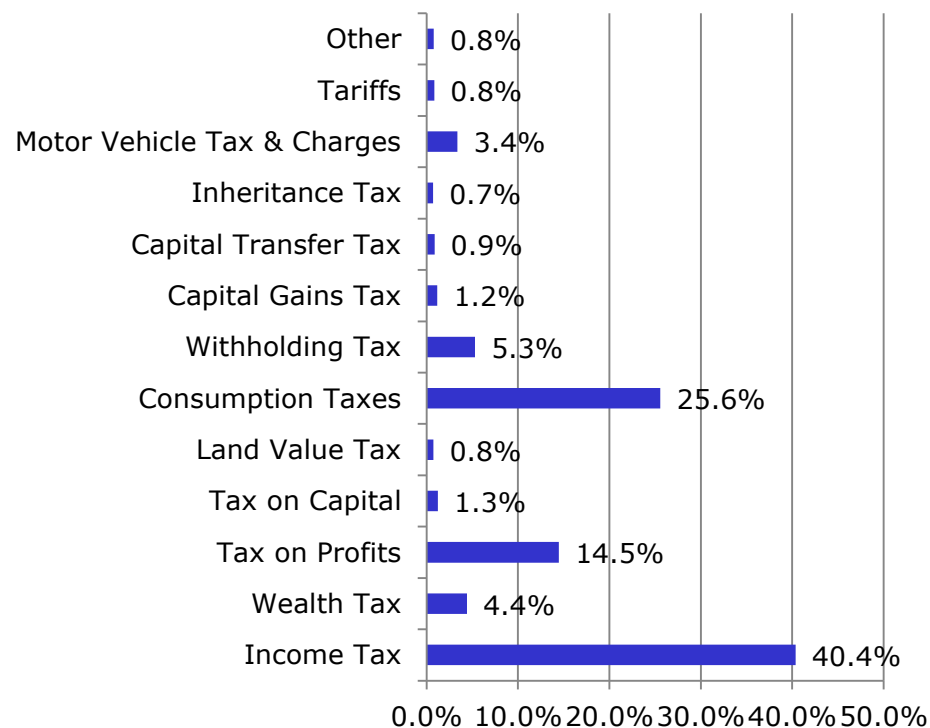


Korišćenje i udeo poreza i taksi

Podaci iz 2008.



Udeo izvora prihoda

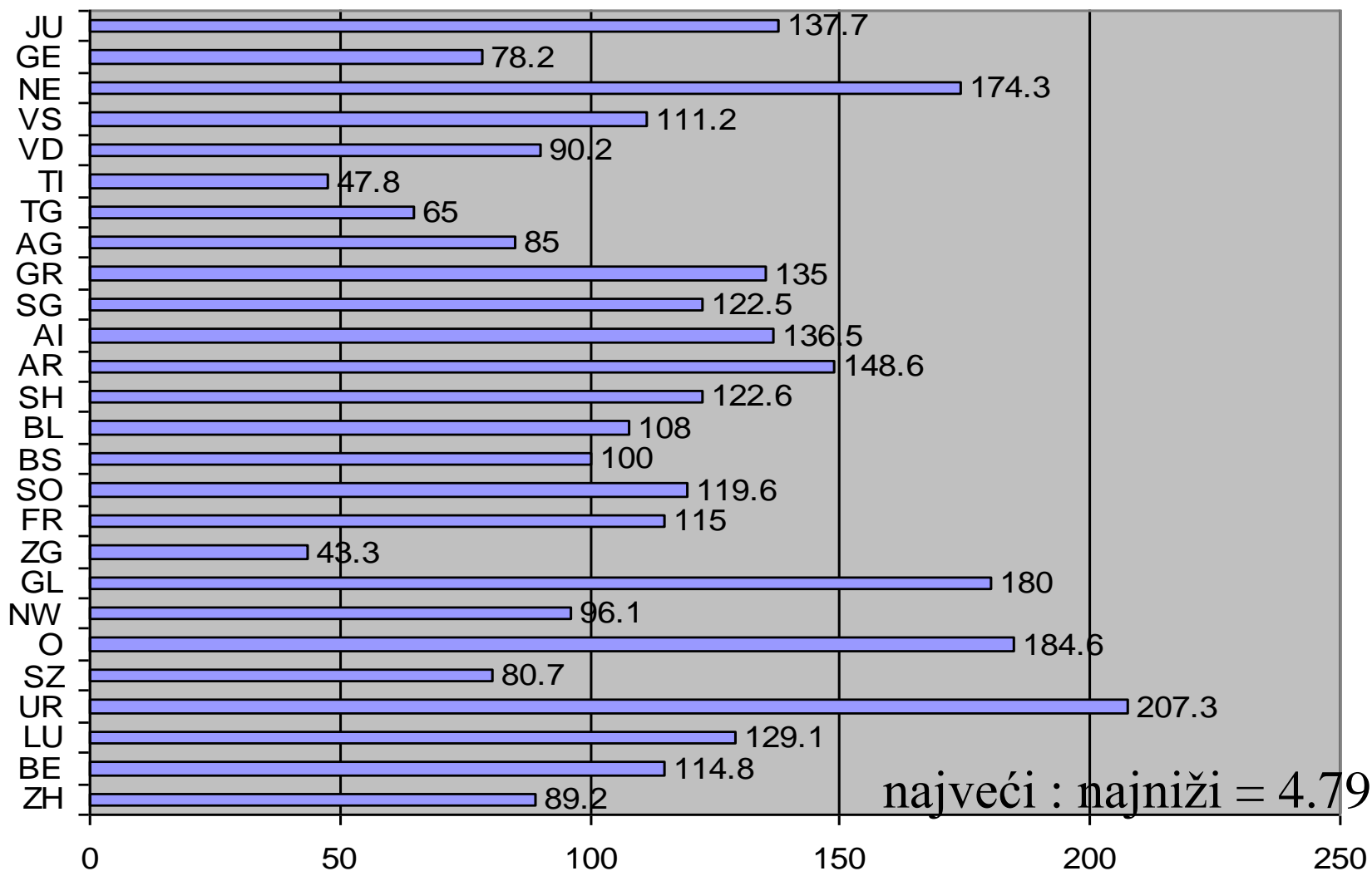


Raspodela glavnih prihoda među nivoima vlasti

- Prihod pojedinaca i pravnih subjekata oporezuju sva tri nivoa vlasti
- Bogatstvo oporezuju samo kantoni i opštine
- Iako se izvori prihoda raspodeljuju među nivoima vlasti, nema fiksnih kvota
- Poreske zakone usvajaju kantoni. Kantoni određuju odbitke, poreske razrede i poreske jedinice
- Opštinske dodatke određuje svaka opština
- Porez na potrošnju pripada samo konfederaciji
- Takse određuju samo kantoni i opštine

Poreska opterećenja po kantonima

Indeks poreskih zaduženja za porodicu s dvoje dece u 2006.
(porez na prihod i bogatstvo po kantonima, opštinama i crkvama)



Reformisanje federalizma Konfederacija - kantoni

Reformisanje federalizma u Švajcarskoj

Pregled

- **Nova zaduženja i dodela finansijskih sredstava** (važi od 1. januara 2008)
 - nova zaduženja
 - dodela novih troškova i sredstava
 - fino podešavanje putem finansijskog izjednačavanja u užem smislu
- **Reforma teritorije**, naročito na opštinskom nivou
- Projekti reforme na **višim nivoima** (konfederacija-kantoni) i **nižim nivoima** (kantoni-opštine)

Finansijsko izjednačavanje
u užem smislu

NFA – najvažnija reforma federalizma

1. Razjašnjenje funkcionalnih odgovornosti na svakom nivou vlasti

- i. Oslobađanje od odgovornosti
- ii. Poboljšanje vertikalne saradnje između federalnog i kantonalnog nivoa upravljanje zajedničkim funkcijama (programski pristup)
- iii. Podsticanje horizontalne saradnje među kantonima

2. Smanjenje razlika među kantonima

- i. Ujednačavanje resursa (minimalni nivo finansiranja)
- ii. Nadoknada posebnih troškova (zbog topografskih i socijalno-demografskih uslova)

Nova zaduženja I: Rasterećenje (važi od 2008)

Centralizacija

- Penziono osiguranje
- Invalidsko osiguranje
- Autoputevi
 - o izgradnja
 - o upravljanje
 - o održavanje
- Centri za poljoprivredne konsultacije
 - o Uzgoj domaćih životinja

Kantonizacija

- Domovi za stare: doprinos za izgradnju i rad
- Specijalno obrazovanje
- Kućna nega
- Obrazovanje za socijalna zanimanja
- Bespovratna sredstva ispod univerzitetskog nivoa
- Rekreativni sport u školi
- Razdvajanje saobraćaja van urbanih područja:
 - modernizacija železničkih ukrštanja
- Aerodromi
- Subvencije za izgradnju u planinskim područjima
- Direktni saveti poljoprivrednicima

Nova zaduženja II:

Pojednostavljena saradnja između konfederacije i kantona

Smanjenje premije zdravstvenog osiguranja
Dodatna pomoć za stara lica
Regionalni javni saobraćaj

Saobraćaj u urbanim područjima
Upravljanje bukom
Zaštita prirode i pejzaža
Sprečavanje poplava
Očuvanje voda
Poboljšanje poljoprivrednih struktura
Šume, lov, ribolov

Glavni putevi

Zvanični pregled zemljišta

Fiksni doprinos
nema rangiranja prema
finansijskoj snazi

Programsko budžetiranje

**Opređeljena
bespovratna sredstva**

Upravljanje prema ciljevima
od konfederacije
ka kantonima

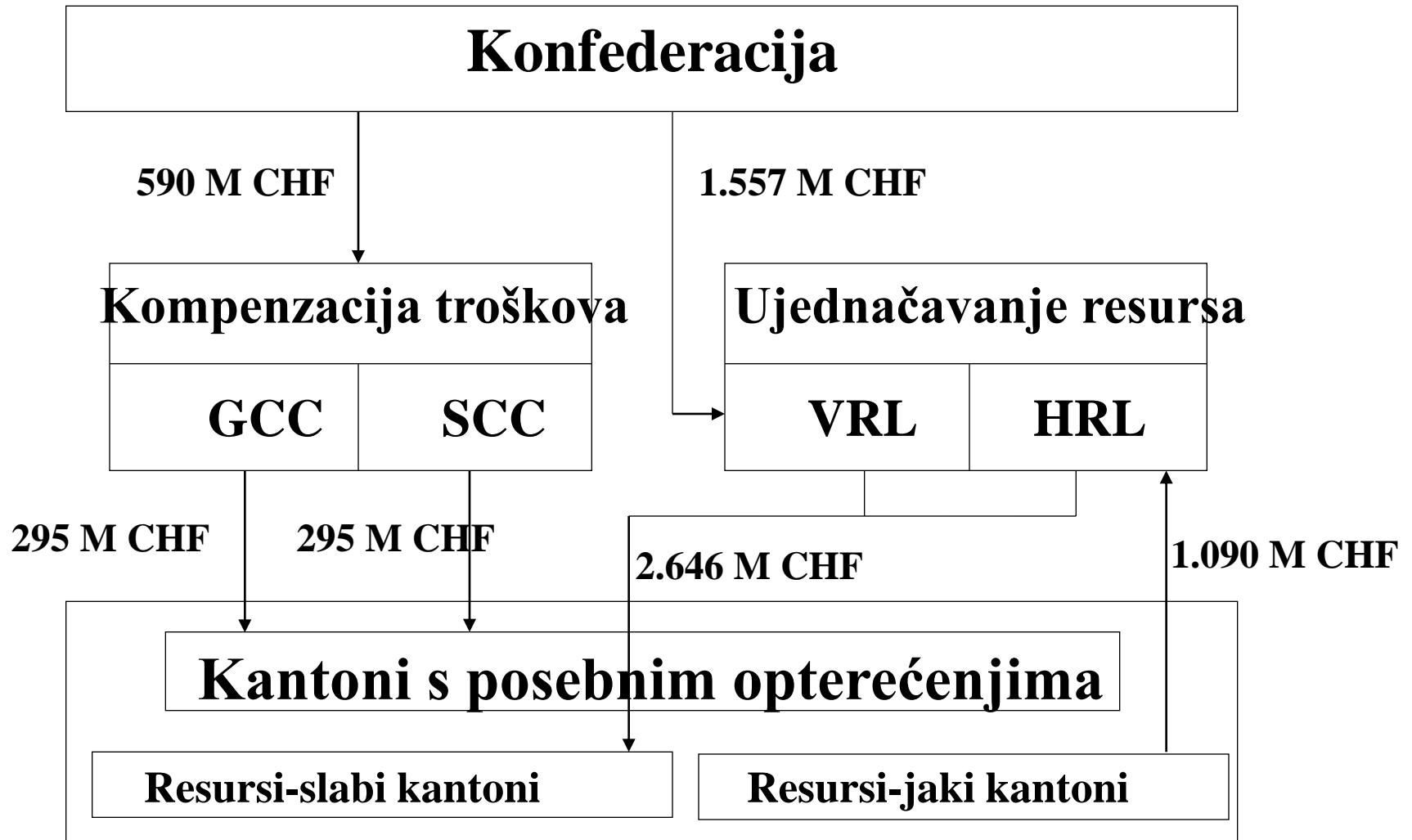
Nova dodela dužnosti III: poboljšana saradnja među kantonima

- Integracija osoba s invaliditetom
- Najmodernija medicina, specijalizovane bolnice
- Kantonalni univerziteti
- Univerziteti primenjenih nauka
- Urbani prevoz
- Prominentna pozorišta, muzeji, itd.
- Upravljanje otpadom
- Kanalizacija

Međukantonalni okvir horizontalne saradnje

- optimizirana u svim kantonima
- ko ima prednost
 - = ko odlučuje
 - = ko plaća
- više efikasnosti

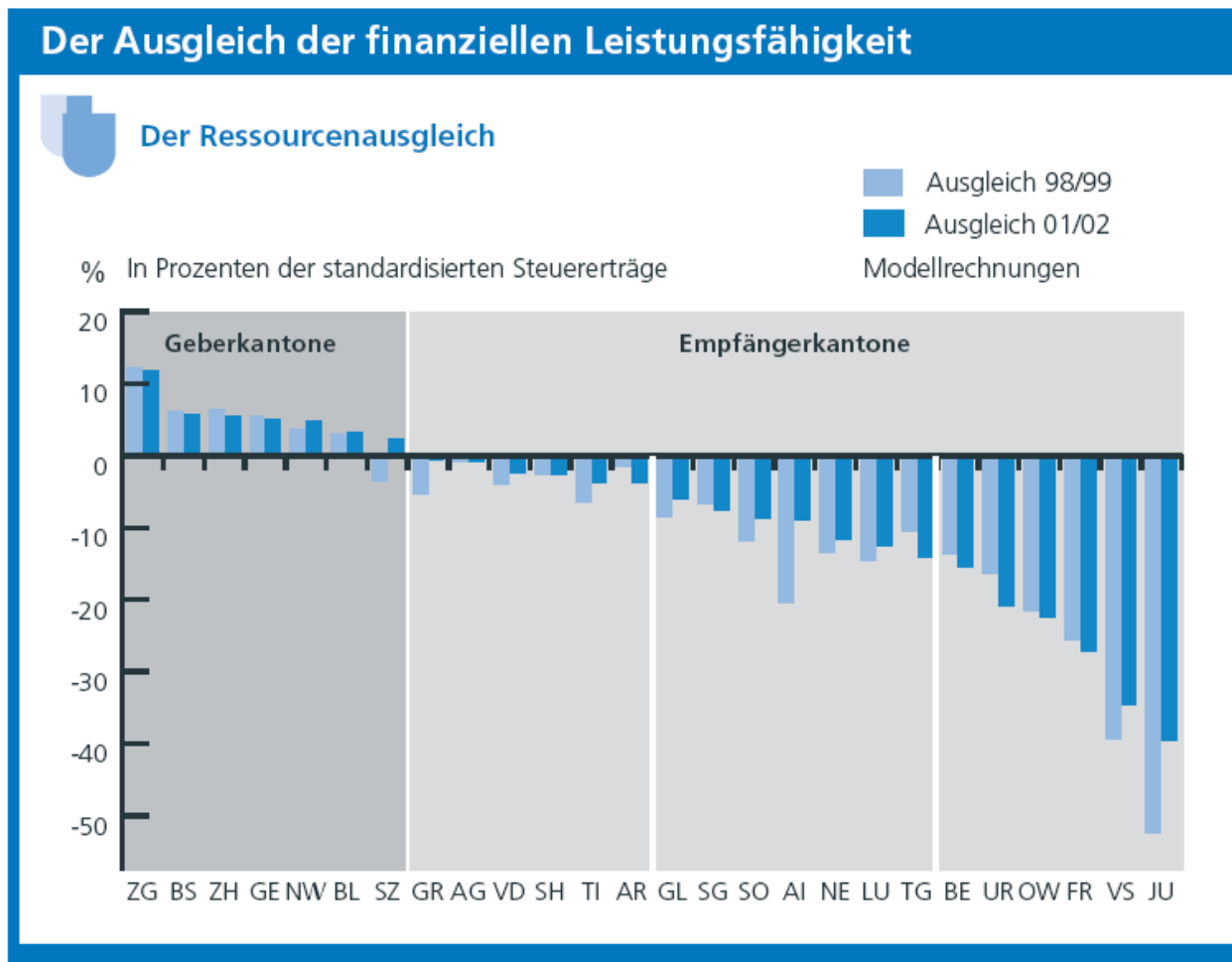
Finansijsko ujednačavanje (u užem smislu)



GCC = Geografsko-topografska kompenzacija troškova
HRL = Horizontalno ujednačavanje resursa

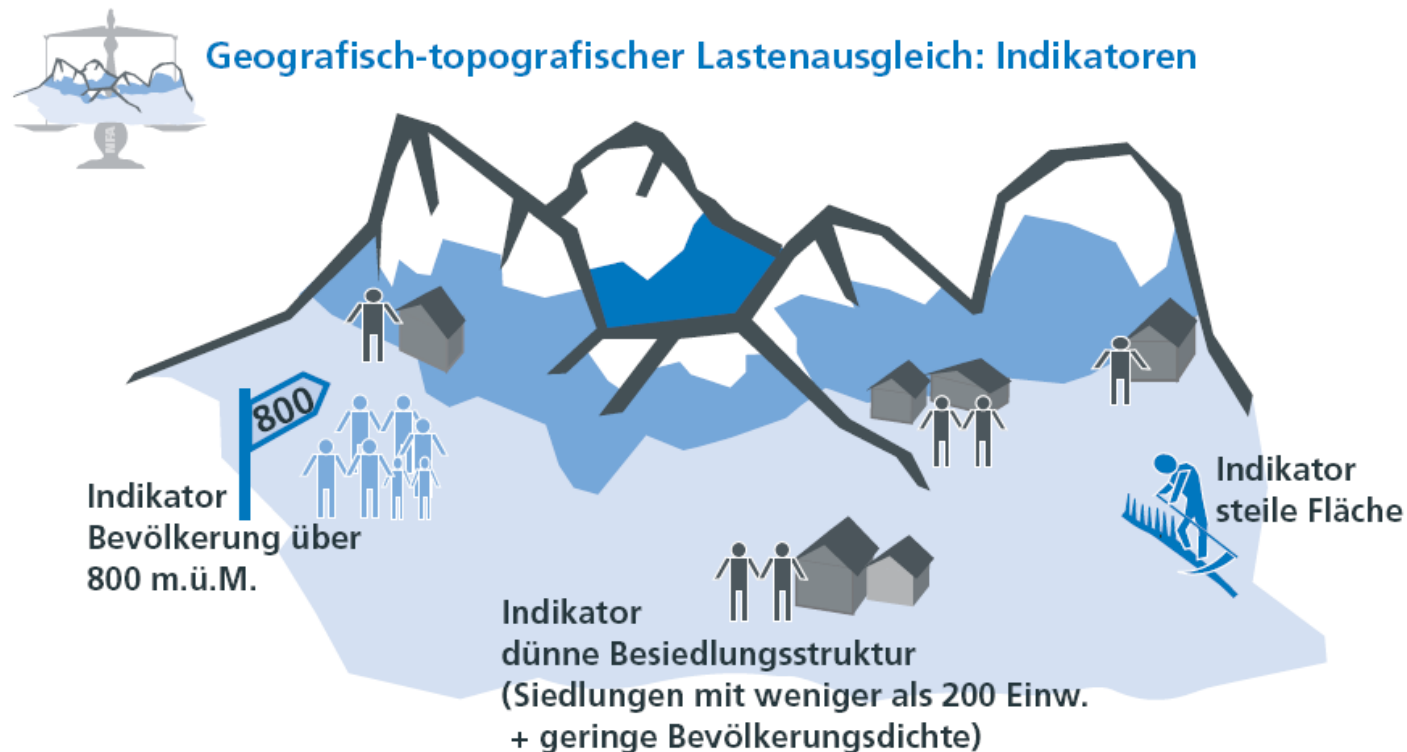
SLC = Socijalno-demografska kompenzacija troškova
VRL = Vertikalno ujednačavanje resursa

NFA ujednačavanje resursa



NFA – kompensacija troškova prema geografsko-topografskim uslovima

Der Lastenausgleich



NFA – kompensacija troškova prema socijalno-demografskoj situaciji

| Grundpfeiler | Bez. | Indikator | Quelle und Aufdatierung | Ge- wicht |
|----------------------|------|---|--|--------------|
| Armut | A | Anteil Sozialhilfeempfänger an der Wohnbevölkerung | Sozialhilfestatistik (ab 2006 verfügbar), jährlich | 40% |
| Altersstruktur | B | Anteil Einwohner im Alter von 80 Jahren und mehr an der Wohnbevölkerung | Bevölkerungsstatistik, jährlich | 25% |
| Ausländerintegration | C | Anteil Personen mit Herkunft ausserhalb der Schweiz und ihrer Nachbarstaaten, die maximal 12 Jahre in der Schweiz leben, an der Wohnbevölkerung | Zentrales Ausländerregister, jährlich | 35% |

Organizacija i uloga opština

Opština – standardna organizacija

Građani

- o Glasačka kutija
- o Opštinski sastanak

Skupština opštine (nije obavezan)

Revizorski komitet

Kontrolna komisija (dobrovoljna)

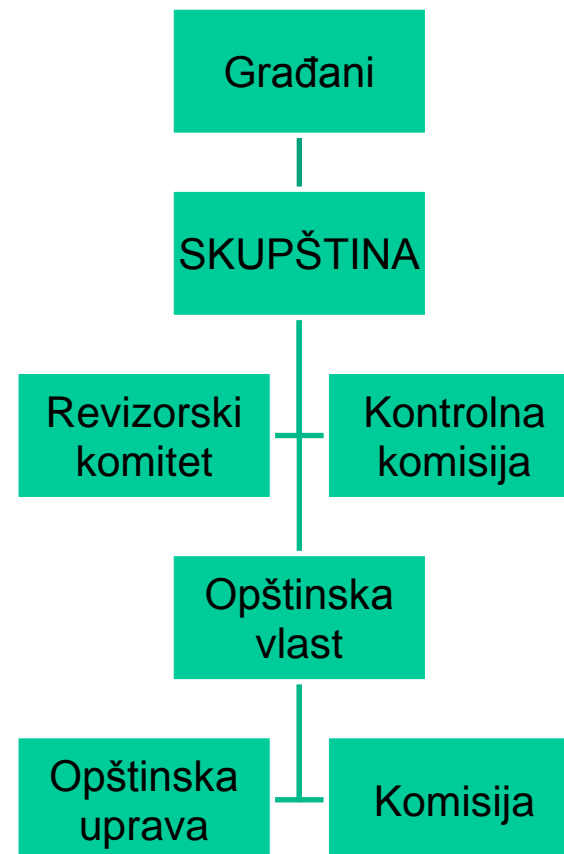
- o Saveti za političko usmeravanje
- o Učešće u kontroli

Opštinska vlast

- o 3-7 članova / načelo kolegijalnosti
- o Biraju građani opštine neposredno
- o Proporcionalno glasanje je često, ali nije obavezno

Komisija

Uprava



Glavne dužnosti opština

Organizacija opštine

- Sistem upravljanja
- Izbor lokalnih organa vlasti
- Ljudski resursi

Naplata poreza

- Kantonalni porezi
- Lokalni porezi (opština, crkva)

Održavanje reda / Spasilačke službe

- Građevinska inspekcija
- Vatrogasna brigada

Matična služba

- Stanovnici, rođenje, smrt, venčanja

Obrazovanje

- Osnovna škola i predškolske ustanove
- Muzičke škole

Socijalno staranje

- Socijalna pomoć
- Domovi penzionera, Domovi za negu

Zdravstvo

- Kućna nega

Saobraćaj

- Regionalni i urbani javni prevoz
- Opštinski putevi

Životna sredina i razvoj

- Upravljanje kanalizacijom i otpadom
- Prostorno planiranje

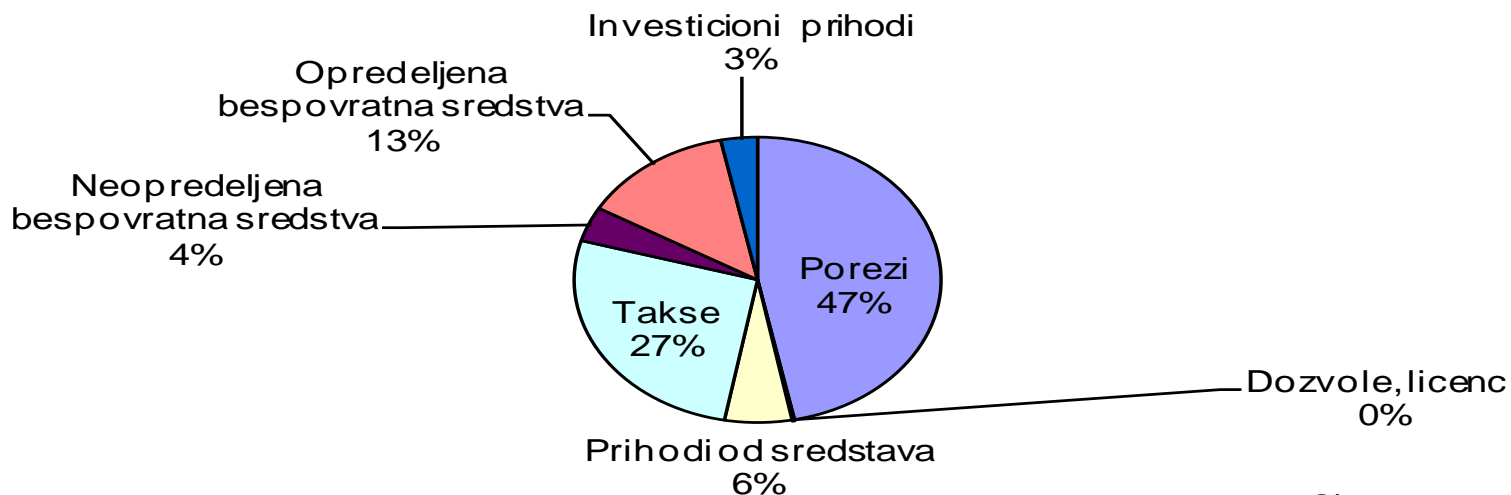
Kultura, razonoda, sportovi

- Opštinski centri za kulturu, razonodu i sportove, na primer biblioteke, pozorišta, muzeji, koncertne dvorane, stadioni, klizališta, bazeni, igrališta

Glasanje i izbori

- Organizacija i sprovođenje saveznih, kantonalnih i opštinskih glasanja i izbora

Finansijska odgovornost opštine

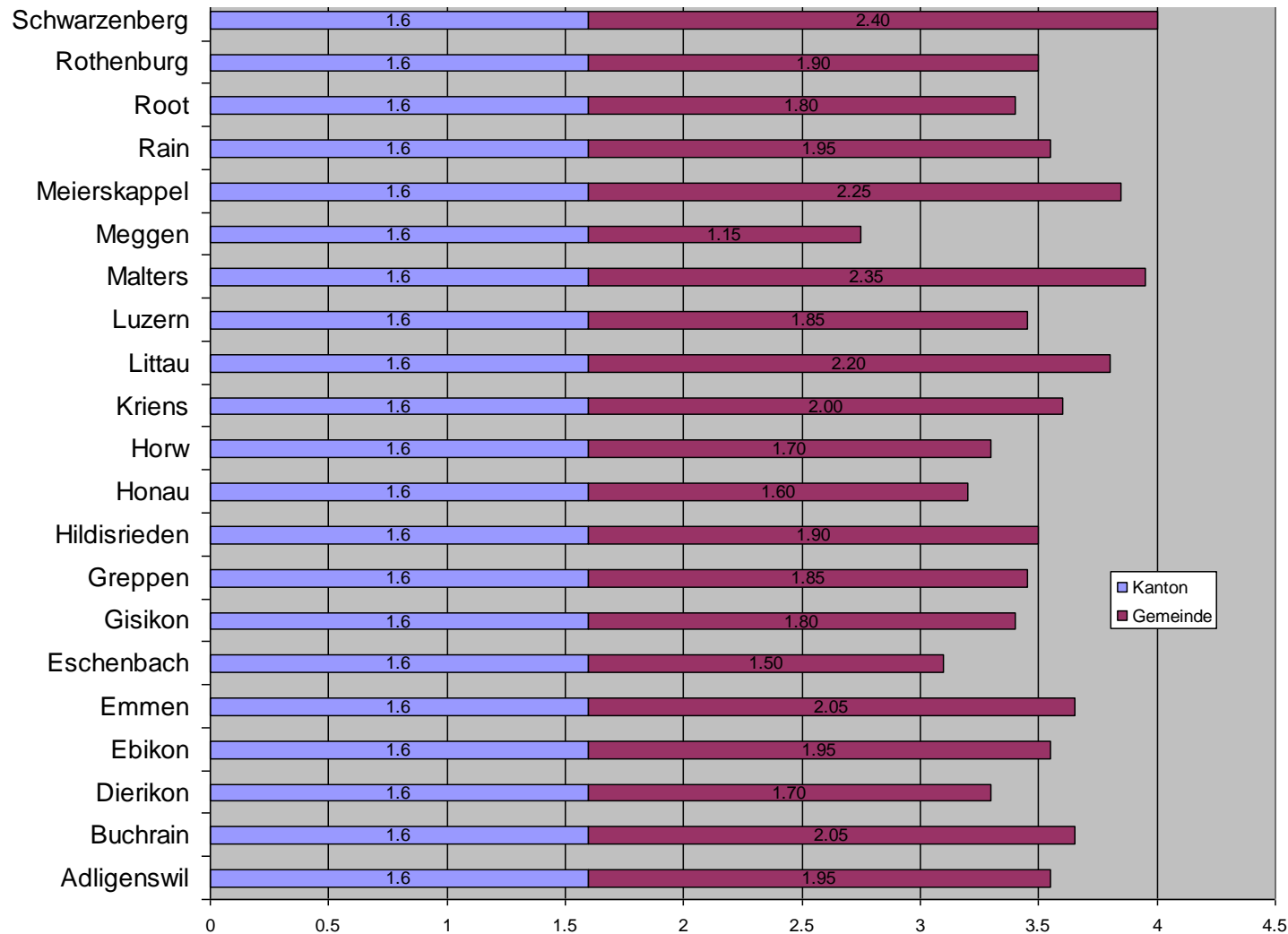


Samo 17%
bespovratnih sredstava

Cifre 2005.

Dispariteti u poreskim opterećenjima na području Lucerna 2007.

**Samo opštinski porezi
visok : nizak = 2,1**



Reformisanje federalizma u okviru kantona

Kanton Lucerna - "Lucern '99 – reforma opštine 2000+"

- Trajanje projekta 1997-2008

- Ciljevi

- Efikasnije opštine
- Poboljšan opštinski kapacitet za zadovoljavanje potreba građana
- Bolje partnerstvo između opština i kantona

- Sadržaj projekta

- Bolja raspodela zaduženja: oslobađanje / kongruencija ovlašćenja i odgovornosti
- Efikasnije finansijsko izjednačavanje
 - **Ujednačavanje resursa**
 - **Kompenzacija troškova**
- Poboljšanje spoljnih struktura
 - **Bolja saradnja među opštinama**
 - **Spajanje opština**
- Poboljšanje unutrašnjih struktura (novi Zakon o opštinama)
 - **Jasnije razlikovanje strateških i operativnih funkcija:** Uloga vlade i uprave
 - **Više upravljanja** (novi instrumenti za planiranje i kontrolu)
 - Srednjoročno planiranje zadataka i finansija, godišnji plan, godišnji budžet (ranije su bili obavezni samo finansijski plan i budžet)
 - Obračun troškova (prikaz potpunih troškova, veća transparentnost)
 - Tri opcije za godišnje izveštaje o budžetu: obračun troškova, NPM ili gotovinska osnova
 - **Smanjeni nadzor kantona** (više odgovornosti za opštinu)
 - Ograničeno na četiri oblasti: demokratski standardi, vladavina prava, minimalni administrativni zahtevi i postojanje kontrolnog sistema CS. CS mora da prati opštinski statut; postoje godišnji budžet, srednjoročno planiranje, godišnji plan, godišnji izveštaj važe.
 - Kanton ne sme da se meša u sprovođenje i ocenu politike, sem ukoliko to nije predviđeno posebnim zakonom.
 - **Međuopštinska saradnja**

Autonomija opština i odgovornost države

- Reformisanje federalizma → više prostora za delovanje opština
 - Više mogućnosti – veći rizici!
 - Kantonalna odgovornost za opštine – da ili ne?
Problem “moralnog rizika”
 - Strogi uslovi za odgovornost kantona:
 - o garancija kantona za opštinu
 - o slab nadzor
 - o neposredni uzrok slabog nadzora; dokaz o uzročnosti
- Nema više garancije nula-deficit
- Samo sumarni monitoring