

PROCJENE UČINKOVITOSTI MODELA FISKALNOG IZRAVNANJA U HRVATSKOJ

dr. sc. Anto BAJO
Institut za javne financije
i Ekonomski fakultet u Zagrebu

Izvorni znanstveni članak*
UDK 336.2
JEL H73, H72, H74

mr. sc. Mihaela BRONIĆ
Institut za javne financije, Zagreb

Sažetak

U Hrvatskoj nikada nije obavljena detaljna analiza fiskalnih i gospodarskih nejednakosti lokalnih jedinica (općina i gradova). Vlada i Ministarstvo financija nastojali su dijeljenjem prihoda, dodjelama tekućih dotacija i povratom poreza na dohodak ublažavati razlike u fiskalnim kapacitetima lokalnih jedinica. Međutim, pritom nisu kvalitetno izračunavali fiskalne kapacitete jer pri definiranju kriterija za vodoravno fiskalno izravnane nisu vodili brigu o gospodarskim nejednakostima niti su kvalitetno utvrdili pripadnosti lokalnih jedinica posebnom sustavu financiranja. Stoga se u radu testira hipoteza da je postojeći hrvatski model vodoravnoga fiskalnog izravnane neučinkovit jer Vlada i Ministarstvo financija slabo usmjerenim financijskim potporama (dijeljenjem prihoda, tekućim dotacijama i povratima poreza na dohodak) ne utječu na ublažavanje razlika među fiskalnim kapacitetima lokalnih jedinica nego ih čak i potiču.

Ključne riječi: fiskalno izravnane, dijeljenje prihoda, porez na dohodak, povrat poreza, fiskalni kapacitet, Hrvatska

1. Uvod

Od stjecanja neovisnosti Hrvatska nije izradila detaljne analize fiskalnih i gospodarskih nejednakosti lokalnih jedinica niti je utvrdila kvalitetan model fiskalnog izravnane.

* Primljeno (*Received*): 8.12.2006.
Prihvaćeno (*Accepted*): 15.2.2007.

Od 1995. do 2007. godine 275 lokalnih jedinica dobilo je poseban status u sustavu financiranja. To su područja posebne državne skrbi (I, II. i III. kategorije), brdsko-planinska područja te dio otoka s posebnim statusom financiranja kapitalnih projekata. Vlada i Ministarstvo financija kao glavni instrument ublažavanja vodoravnih fiskalnih nejednakosti primijenili su dijeljenje poreza i povrat poreza na dohodak, a rjeđe su se koristili dodjelom dotacija iz središnjega državnog proračuna. Međutim, zbog nedostatka kvalitetnih kriterija i godišnjih analiza promjena u financijskom položaju lokalnih jedinica Vlada, Ministarstvo financija i Ministarstvo mora, prometa, razvitka i turizma ne utvrđuju svake godine njihov stvarni stupanj fiskalnih kapaciteta, razine fiskalnih i gospodarskih nejednakosti te opravdanost zadržavanja posebnog statusa u financiranju.

Glavna je teza rada da Vlada i Ministarstvo financija dijeljenjem poreza na dohodak, dodjelama dotacija i povratima poreza na dohodak ne pridonose ublažavanju vodoravnih fiskalnih nejednakosti. Nakon uvodnoga, u drugom se dijelu rada objašnjavaju problemi u fiskalnom izravnanju. U trećem se dijelu analizira postojeći model fiskalnog izravnanja, koji se temelji na diobi poreza na dohodak, dodjeli dotacija i povratu poreza na dohodak. U četvrtom se dijelu, na primjeru 546 općina i gradova, u 2004. godini procjenjuje vodoravne fiskalne nejednakosti i odgovara na pitanje potiče li država njihov rast. Peti dio čine zaključci, prijedlozi i preporuke.

2. Problemi u fiskalnom izravnanju

Od 1993. do 2007. sustav financiranja lokalnih jedinica obilježilo je osnivanje područja posebne državne skrbi (PPDS), brdsko-planinskih područja (BPP), lokalnih jedinica na otocima koje su sklopile sporazum o financiranju kapitalnih projekata te tzv. decentralizacija financiranja lokalnih jedinica. Međutim, nisu riješena osnovna pitanja poput jasne raspodjele nadležnosti i ovlasti za financiranje pojedinih funkcija te raspodjele prihoda između središnje države i lokalnih jedinica. U financiranju pojedinih funkcija postoje elementi dvojnosti, a Vlada, Ministarstvo financija i nadležna ministarstva tek su od 2001. dio ovlasti za financiranje osnovnoga i srednjeg školstva, zdravstva i vatrogastva prenijeli na lokalne jedinice. Nažalost, Hrvatska još uvijek nema osmišljenu strategiju regionalnog razvoja u kojoj bi posebnu pozornost posvetila modelu financiranja lokalnih jedinica s naglaskom na potpori područjima s gospodarskim teškoćama u razvoju i problemima financiranja minimalnog standarda javnih usluga.

Stalna je dominacija administrativno-teritorijalne decentralizacije koju ne prati odgovarajući mehanizam financiranja koji bi se temeljio na poštovanju lokalnih i regionalnih razlika u fiskalnim kapacitetima, odnosno na sposobnosti lokalnih jedinica da financiraju javna dobra i usluge. Još uvijek ne postoji kvalitetna suradnja Vladinih tijela u osmišljavanju i provedbi fiskalne decentralizacije. Nedostaju pojedinci i kvalitetna institucija koja bi preuzela brigu o usklađivanju mjera administrativno-teritorijalne i fiskalne decentralizacije i cjelovito sagledala fiskalne odnose središnje države i lokalnih jedinica. Dosadašnje su vlade više pozornosti pridavale zakonodavnim uređenjima te su brojnim izmjenama i dopunama zakona iz samoupravnog djelokruga i područja lokalnih jedinica (općina, gradova i županija) stvarale privid o fiskalnoj decentralizaciji. Takav *status quo* izravno je utjecao na produbljivanje nesporazuma oko poželjnog modela financiranja lokalnih je-

dinica. I dalje je ostalo neriješeno pitanje treba li središnja država lokalnim jedinicama prepustiti pojedine izdašne poreze ili dijeljenjem poreznih prihoda i dotacijama obavljati preraspodjelu prihoda lokalnim jedinicama. U tim uvjetima postavlja se pitanje postoji li u Hrvatskoj trend fiskalne decentralizacije ili centralizacije. Hrvatska se odlučila za dominaciju središnje države (Vlade, Ministarstva financija i nadležnih ministarstava) u sustavu financiranja koji se uvelike temelji na diobi poreza (posebice poreza na dohodak) te na dodjeli dotacija iz središnjega državnog proračuna.

Problemi u preraspodjeli prihoda lokalnim jedinicama osobito su zamjetni od 1995, otkada su osnovana područja posebne državne skrbi, brdsko-planinska područja te neke otočne lokalne jedinice koje su dobile poseban status u sustavu financiranja. Kao rezultat takvog stanja i političko-ekonomskog lobiranja u 2007. godini, više od polovice lokalnih jedinica u posebnom je sustavu financiranja (tabl. 1).

Tablica 1. Lokalne jedinice u posebnom statusu financiranja u 2007.

Status	Broj lokalnih jedinica
Područja posebne državne skrbi	180
prva kategorija	50
druga kategorija	61
treća kategorija	69
Brdsko-planinska područja	45
Otoci (s kapitalnim sporazumom)	50
Decentralizirane funkcije	53
I. Ukupno s posebnim statusom	328
II. Bez posebnog statusa	242
III. Ukupno (I+II)	570

Napomena: Na PPDS-u, BPP-u i otocima je 275 lokalnih jedinica.

Izvor: Ministarstvo financija (2001-2006)

Dodatno su od 2001. u posebnom sustavu financiranja i 53 lokalne jedinice koje su decentralizacijom preuzele obvezu financiranja dodatnih funkcija. Izvan posebnog sustava financiranja u Hrvatskoj su 242 lokalne jedinice, odnosno manje od polovice administrativno-teritorijalnih lokalnih jedinica. Nažalost, Vlada i Ministarstvo financija zaboravili su da možda u posebnom sustavu financiranja nisu sve lokalne jedinice s ispodprosječnim fiskalnim i gospodarskim kapacitetima koje treba podupirati.

Područja posebne državne skrbi i brdsko-planinska područja. Godine 1996. utvrđene su dvije skupine područja posebne državne skrbi, a tijekom 2002. i treća skupina (NN 26/03). Na tim se područjima nalazi 180 lokalnih jedinica (u prvoj skupini 50, u drugoj 61, te u trećoj 69). Prva i druga skupina određene su na temelju stupnja gospodarske štete prouzročene ratnim razaranjima. Treću skupinu čine područja za koja se procjenjuje da zaostaju u razvoju na temelju četiriju kriterija: ekonomske razvijenosti, strukturnih teško-

ća, demografskoga i posebnog kriterija. Utvrđeno je da sve tri skupine mogu obuhvatiti do 15% ukupnog stanovništva Hrvatske. Od 2002. godine 45 lokalnih jedinica dobilo je status brdsko-planinskih područja radi bržega i ravnomjernijega gospodarskog razvoja. PPDS-ovima i BPP-ovima Vlada i Ministarstvo financija redovito osiguravaju dotacije iz središnjega državnog proračuna, a uvode i dodatne poticajne mjere. Od 2001. prihode od poreza na dohodak i dobit gotovo u cijelosti ustupaju općinama i gradovima na PPDS-ovima, a od 2003. i na BPP-ovima. Uvedene su i razne olakšice u porezu na promet nekretnina, snižene stope poreza na dobit za određene skupine obveznika, uvedene povlastice na naknadu za iskorištavanje mineralnih sirovina te dane druge povlastice fizičkim i pravnim osobama na PPDS-ovima.

Poticajne mjere za otoke. Radi zaštite otoka te bržega demografskog razvoja, Vlada je u 2003. godini donijela poticajne mjere za razvoj 45 otočkih lokalnih jedinica. Poticajne mjere uvedene su u obliku povlastica za kupnju ili zakup poljoprivrednog zemljišta, financiranja kapitalnih projekata vezanih za vodu i vodoopskrbu, prostornog planiranja te poboljšanja prometne infrastrukture. Od 2001. do 2007. središnja je država svoj dio prihoda od poreza na dohodak ustupala otočnim općinama i gradovima koji sklope zajednički sporazum o financiranju kapitalnih projekata. Od 2007. Vlada i Ministarstvo financija oslobađaju te jedinice obveze uplate dijela poreza na dohodak u fond izravnanja. Dotadašnja sredstva iz fonda izravnanja postaju prihod otočnih općina i gradova namijenjen financiranju kapitalnih projekata (tabl. 1. u prilogu).

Decentralizirane funkcije. Tijekom 2001. doneseni su novi propisi kojima su pojedini poslovi državne uprave decentralizirani i preneseni u djelokrug lokalne i regionalne samouprave. Lokalne su jedinice dobile nove zadaće u području osnovnoga i srednjeg školstva, zdravstva, socijalne skrbi i vatrogastva. Obvezu financiranja decentraliziranih funkcija preuzele su 53 lokalne jedinice (20 županija i grad Zagreb te 32 grada). Vlada, Ministarstvo financija i nadležna ministarstva tim su lokalnim jedinicama osigurali sredstva dodatnim udjelom u porezu na dohodak i pomoći (dotacije) za izravnanje.

Možemo zaključiti da su se dosadašnje Vlade bavile preraspodjelom prihoda, kombinirajući instrumente dijeljenja poreza, dodjele dotacija i povrata poreza na dohodak te su ostavile relativno malo prostora za stvarnu fiskalnu autonomiju lokalnih jedinica u raspolaganju prihodima. Fiskalni su učinci uvedenih mjera nepoznati jer su Vlade mijenjale udjele lokalnih jedinica u poreznim prihodima, kriterije dodjele dotacija te vraćale porez na dohodak bez obzira na promjene gospodarskog položaja jedinica koje su dobivale poseban status u sustavu financiranja.

Nejednakosti u dohocima

Postavlja se pitanje jesu li Vlada i Ministarstvo financija pri diobi poreza i dodjeli dotacija iz središnjega državnog proračuna vodili brigu o postojećim gospodarskim nejednakostima lokalnih jedinica. Dobar su pokazatelj gospodarskih nejednakosti ostvareni bruto dohodak po stanovniku općina i gradova. Na temelju dostupnih podataka za 2004. godinu primjetne su znatne razlike u raspodjeli bruto dohodaka u lokalnim jedinicama koje su u posebnom sustavu financiranja (PPDS-ovima, BPP-ovima i na otocima s kapitalnim sporazumom) te ostalih lokalnih jedinica koje nisu u tom statusu. Stoga pogledajmo ukupnu raspodjelu bruto dohodaka lokalnih jedinica.

Tablica 2. Raspodjela bruto dohoda po stanovniku lokalnih jedinica u 2004.

Dohodak u kunama	Lokalne jedinice, ukupno	%	Lokalne jedinice u PPDS, BPP i na otocima	%	Ostale lokalne jedinice	%
iznad 20.000	141	26	63	23	78	29
16.000-20.000	106	19	54	20	52	19
12.000-16.000	135	25	60	22	75	28
8.000-12.000	117	21	66	24	51	19
do 8.000	47	9	31	11	16	6
ukupno	546	100	274	100	272	100
prosjek = 16.000						
iznad prosjeka	247	45	117	43	130	48
ispod prosjeka	299	55	157	57	142	52
75% prosjeka	164	30	97	35	67	25

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija, Porezne uprave (2006)

U 2004. godini prosječan bruto dohodak po stanovniku lokalnih jedinica iznosio je oko 16.000 kuna. Iznadprosječni dohodak ostvarilo je 247 lokalnih jedinica, a ispodprosječni, u rasponu od 12.000 do 16.000 kuna, imalo je 299 lokalnih jedinica. Manje od 75% prosjeka bruto dohotka po stanovniku imale su 164 lokalne jedinice, koje su ujedno i glavni kandidati koje Vlada i Ministarstvo financija trebaju značajnije podupirati putem sustava fiskalnog izravnanja. Međutim, postoje određene nelogičnosti u dobivanju posebnog statusa u sustavu financiranja.

Naime, od 274 lokalne jedinice koje su u posebnom sustavu financiranja (PPDS-ovi, BPP-ovi i otoci) njih 117 ima iznadprosječan bruto dohodak po stanovniku. Ispodprosječan dohodak, u rasponu od 12.000 do 16.000 kuna, ostvaruje 157 lokalnih jedinica. Međutim, samo 97 lokalnih jedinica ima bruto dohodak manji od 75% prosjeka na razini općina/gradova i one su stvarni kandidati za aktivnije fiskalne potpore središnje države. Možemo zaključiti da dio lokalnih jedinica koji je trenutačno u posebnom sustavu financiranja to ne bi trebao biti te da postoje brojne lokalne jedinice s nižim prosječnim dohocima koje država ne podupire jer nisu u posebnom sustavu financiranja.

Tako od 272 lokalne jedinice koje su izvan posebnog sustava financiranja 130 njih ima iznadprosječni bruto dohodak po stanovniku. Međutim, 142 lokalne jedinice imaju ispodprosječni dohodak u rasponu od 12.000 do 16.000 kuna. Čak 67 lokalnih jedinica ima uvjete za dobivanje dotacija iz državnog proračuna jer imaju bruto dohodak po stanovniku manji od 75% prosjeka na razini općina/gradova.

U nastavku ćemo analizirati mehanizme preraspodjele prihoda između središnje države i lokalnih jedinica putem diobe poreza, dodjele dotacija te povrata poreza na dohodak (na PPDS-ovima). Na temelju jednostavnih regresijskih modela, na primjeru 546 lokalnih jedinica u 2004. procijenit ćemo fiskalne učinke državnih potpora na ublažavanje lokalnih vodoravnih gospodarskih nejednakosti.

3. Model fiskalnog izravnanja

Lokalne se jedinice razlikuju po stupnju gospodarskog razvoja i mogućnosti prikupljanja prihoda na svom području. To je rezultat različitih prirodnih, demografskih, ekonomskih i političkih uvjeta u kojima su se pojedina područja razvijala. Za ublažavanje nejednakosti nastalih zbog različitih mogućnosti prikupljanja prihoda na nižim razinama vlasti države se koriste mehanizmom fiskalnog izravnanja. Postoje dvije vrste fiskalnog izravnanja: okomito i vodoravno. Okomitim fiskalnim izravanjem središnja država nastoji osigurati dostatna sredstva za financiranje osnovnih ili dodatnih (decentraliziranih) funkcija lokalnih jedinica. Mehanizmom vodoravnog izravnanja, pak, nastoji ublažiti fiskalne nejednakosti proistekle iz neujednačenoga gospodarskog razvoja pojedinih područja kako bi osigurala minimum potrebne razine javnih usluga u svim lokalnim jedinicama. Osnovni instrumenti okomitoga fiskalnog izravnanja jesu zajednički porezi (dijeljenje poreza), a vodoravnoga fiskalnog izravnanja dotacije.

3.1. Okomito fiskalno izravanje

Okomito fiskalno izravanje mehanizam je raspodjele ovlasti i prihoda između središnje države i lokalnih jedinica. Ostvaruje se dodjelom prihoda i ovlasti za javne usluge lokalnim jedinicama. Ne postoji jedinstveno mišljenje o tomu koje izvore sredstava osigurati lokalnim jedinicama. Dodjela ovlasti i prihoda uglavnom ovisi o stupnju demokratizacije društva, ustavnom ustroju, broju stanovnika te, posebice, o sposobnosti lokalnih jedinica da samostalno osiguraju izvore prihoda i kvalitetne javne usluge. Hrvatska je utvrdila ovlasti za dodjelu sredstava lokalnim jedinicama, ali je izdašne izvore lokalnih prihoda poput poreza na dohodak, dobiti i poreza na promet nekretnina podijelila s lokalnim jedinicama. U 2007. godini središnja je država u cijelosti preuzela prihod od poreza na dobit te tako uskratila izdašan prihod proračunima lokalnih jedinica. Podjela prihoda od tih poreza moćan je instrument Vlade i Ministarstva financija za ublažavanje nejednakih fiskalnih kapaciteta, ali i strateški instrument vođenja fiskalne politike. Naime, povećanjem ili smanjenjem udjela lokalnih jedinica u poreznim prihodima Vlada i Ministarstvo financija mogu utjecati i na ravnomjernu raspodjelu prihoda i poreznog tereta. Zbog toga su porezi koje središnja država dijeli s lokalnim jedinicama glavni instrument okomitoga fiskalnog izravnanja.

Dijeljenje poreza

Dosadašnje su se Vlade dijeljenjem poreza koristile kao instrumentom: a) za ublažavanje okomitih fiskalnih nejednakosti nastalih preuzimanjem decentraliziranih funkcija i b) vodoravnoga fiskalnog izravnanja radi ublažavanja gospodarskih regionalnih nejednakosti nastalih neujednačenim razvojem pojedinih područja (nezaposlenost, demografska obilježja itd.).

Dijeljenje poreznih prihoda za okomito fiskalno izravanje. Sustav financiranja lokalnih jedinica uvelike se oslanja na dijeljenje poreznih prihoda (osobito prihoda od poreza na dohodak) između središnje države i lokalnih jedinica. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji regulira diobu poreza, posebice poreza na dohodak, teško je razumljiv. Od 1993. mijenjao se jedanaest puta, a samo od

2001. do 2007. čak šest puta.¹ Takve česte izmjene zakona i načina raspodjele poreza na dohodak stvaraju konfuziju u smislu uloge i fiskalnih učinaka poreza na financijsku poziciju lokalnih jedinica.

Od 1994. do 2001. središnja je država županijama, općinama i gradovima prepuštala dio poreznih prihoda prikupljenih na njihovim područjima (tabl. 3).

Tablica 3. Raspodjela poreza između središnje države i lokalnih jedinica od 1994. do 2001. (u %)

Porez na	Središnja država	Županije	Općine i gradovi	Grad Zagreb
dohodak	60	8	32	–
dohodak, Grad Zagreb	60	5	–	35
dobit	70	10	20	–
dobit, Grad Zagreb	70	–	–	30
promet nekretnina	40	–	60	–

Izvor: Zakon o financiranju jedinica lokalne uprave i samouprave

Lokalnim jedinicama koje preuzimaju financiranje decentraliziranih funkcija od 2001. središnja je država osigurala i veći udio u porezu na dohodak (tabl. 4).

Tablica 4. Raspodjela zajedničkih poreznih prihoda između središnje države i lokalnih jedinica od 2001. do 2006. (u %)

Porez na	Središnja država	Županije	Općine i gradovi	Decentralizirane funkcije	Fond za izravnanje
dohodak	25,6	10	34	10,4	21
dobit	70	10	20	–	–
promet nekretnina	40	–	60	–	–

Izvor: Zakon o financiranju jedinica lokalne uprave i samouprave

Osim toga, ako prihodima dobivenim od poreza na dohodak ne mogu financirati decentralizirane funkcije (do razine utvrđenoga minimalnog financijskog standarda), lokalne jedinice dobivaju i dodatna sredstava iz fonda za izravnanje. Taj je fond zapravo dio poreza na dohodak što ga središnja država ustupa lokalnim jedinicama za financiranje decentraliziranih funkcija. Samo 345 lokalnih jedinica sudjeluje u punjenju toga “fonda”.

¹ Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03 i 132/06.

Ostalih 225 lokalnih jedinica izuzeto je jer su u posebnom položaju u sustavu financiranja (PPDS-ovi i BPP-ovi).²

Od 2007. godine Vlada i Ministarstvo financija ponovno su promijenili raspodjelu postotnog udjela lokalnih jedinica u zajedničkim porezima (tabl. 5).

Tablica 5. Raspodjela zajedničkih poreznih prihoda između središnje države i lokalnih jedinica od 2007. (u %)

Porez na	Središnja država	Županije	Općine i gradovi	Decentralizirane funkcije	Fond za izravnjanje
dohodak	–	15	52	12	21
dobit	100	0	0	–	–
promet nekretnina	40	–	60	–	–

Izvor: Zakon o financiranju jedinica lokalne uprave i samouprave

Središnja je država u cijelosti preuzela prihode od poreza na dobit te zadržala istu diobu poreza na promet nekretnina kao i u prethodnim godinama. Prihodi od poreza na dobit sada se u cijelosti uplaćuju u središnji državni proračun.

3.2. Vodoravno fiskalno izravnjanje

Vodoravne fiskalne nejednakosti (razlike u sposobnosti lokalnih jedinica da osiguraju jednake javne usluge uz jednako porezno opterećenje) povećavaju se ako postoji nesklad između rashoda lokalnih jedinica i fiskalnih kapaciteta (sposobnosti prikupljanja prihoda). Prije decentralizacije 2001. nije bilo dubljih analiza učinaka Vladinih mjera na ublažavanje postojećih vodoravnih fiskalnih nejednakosti, a upitno je jesu li nakon 2001. zbog prilično zbudjujućeg mehanizma i kriterija dodjele dotacija iz središnjega državnog proračuna nastale i nove nejednakosti. Glavni su instrument vodoravnoga fiskalnog izravnjanja različite vrste tekućih i kapitalnih dotacija. Međutim, umjesto izgradnje kvalitetnog mehanizma dotacija, Vlada i Ministarstvo financija koristili su se diobom poreza kao glavnim instrumentom ublažavanja vodoravnih fiskalnih nejednakosti, bez obzira na gospodarske pokazatelje lokalnih jedinica.

Dijeljenje prihoda

Osim za ublažavanje okomitih nejednakosti proizašlih iz preuzimanja decentraliziranih funkcija, dosadašnje su se Vlade dijeljenjem poreza koristile i kao instrumentom vodoravnoga fiskalnog izravnjanja odnosno kao fiskalnom mjerom za ublažavanje gospodarskih regionalnih nejednakosti. Vlada, Ministarstvo financija i nadležna ministarstva dije-

² Tim je lokalnim jedinicama središnja država prepustila veći iznos poreza na dohodak prikupljen na njihovu području. Općine i gradovi na PPDS-ovima i BPP-ovima dobivaju najveći dio prikupljenog poreza na dohodak jer im je središnja država osim svog dijela poreza prepustila i dio poreza koji bi morali izdvajati u fond izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija (tabl. 1. u prilogu).

ljenjem poreza posebice su podupirali PPDS-ove i BPP-ove te otočne općine i gradove koji su sklopili sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnih projekata.

Tako PPDS-ovima i BPP-ovima Vlada i Ministarstvo financija redovito osiguravaju dotacije iz državnog proračuna. Od 2001. PPDS-ovima te od 2003. BPP-ovima Vlada, Ministarstvo financija i nadležna ministarstva daju dodatne poticaje. Prihode od poreza na dohodak i dobit gotovo u potpunosti ustupaju općinama i gradovima na tim područjima. Uvedene su i razne porezne olakšice u prometu nekretnina, snižene su stope poreza na dobit za određene skupine obveznika te uvedene druge povlastice fizičkim i pravnim osobama na PPDS-ovima.

Tablica 6. Raspodjela poreza na područjima posebne državne skrbi i brdsko-planinskim područjima (u %)

Porez na	Središnja država	Županije	Općine i gradovi na PPDS-ovima
dohodak	–	10	90
dobit, 2003-2006.	–	10	90
dobit, od 2007.	100	–	–

Izvor: Zakon o financiranju jedinica lokalne uprave i samouprave

Kako se od 2007. porez na dobit ne dijeli s lokalnim jedinicama, Vlada je odlučila da će PPDS-ovima i BPP-ovima izravno isplaćivati pomoći iz središnjega državnog proračuna u visini poreza na dobit koji ostvaruju na svom području. U središnjem državnom proračunu za 2007. za tu je namjenu predviđeno 287 milijuna kuna (NN 137/2006).

Dijeljenje poreza za financiranje kapitalnih projekata. Radi zaštite otoka te njihova bržega demografskog razvoja, Vlada je 2003. donijela poticajne mjere za razvoj 45 otočnih lokalnih jedinica. Riječ je o povlasticama za kupnju ili zakup poljoprivrednog zemljišta, financiranje kapitalnih projekata vezanih za vodu i vodoopskrbu, za prostorno planiranje i poboljšanje prometne infrastrukture. Od 2007. Vlada i Ministarstvo financija dodatno su oslobodili otočne jedinice obveze uplate dijela poreza na dohodak u fond za izravnjanja, koji je postao njihov dodatni prihod za financiranje kapitalnih projekata.

I više je nego očito da su Vlada, Ministarstvo financija i druga nadležna ministarstva podupirali PPDS-ove, BPP-ove te pojedine otočne lokalne jedinice ne samo zato što imaju niske fiskalne kapacitete nego i zbog socijalnih razloga. Podsjetimo, to su ratom stradala i nedovoljno razvijena područja te područja s visokom nezaposlenošću i nepovoljnim demografskim obilježjima.

Dotacije iz središnjega državnog proračuna

Vlada i Ministarstvo financija do 2005. koristili su se tekućim dotacijama iz središnjega državnog proračuna kao dodatnim (umjesto glavnim) instrumentom za ublažavanje vodoravnih fiskalnih nejednakosti. Od 2005. Vlada mijenja njihovu namjenu, te tekuće dotacije postaju kapitalne dotacije iz središnjega državnog proračuna.

Tekuće se dotacije dodjeljuju financijski slabijim lokalnim jedinicama s ispodprosječnim fiskalnim kapacitetima. Nažalost, kriteriji nisu jasni i stoga se te dotacije ne mogu učinkovito koristiti za ublažavanje postojećih fiskalnih nejednakosti lokalnih jedinica.

Od 1994. do 2001. tekuće nenamjenske dotacije dodjeljuju se županijama na čijem je području prihod svih lokalnih jedinica (općina i gradova), bez Grada Zagreba, manji od 75% nacionalnog prihoda po stanovniku. Dotacija se osigurava iz središnjega državnog proračuna u visini razlike između ostvarenih prihoda po stanovniku županije i 75%-postotnog republičkog prosjeka prihoda po stanovniku. Pri tome se pretpostavlja da sve lokalne jedinice imaju prosječno porezno opterećenje. Dotacije se nisu mogle dodijeliti županiji na čijem je području stopa prireza poreza na dohodak manja od 1%, a porezne stope i visina iznosa poreza niže od zakonski propisanih najviših stopa, odnosno visine iznosa poreza. Na sličan su način županije mogle dodjeljivati dotacije općinama i gradovima na svom području. Nažalost, iako su zakonom definirani, navedeni kriteriji nisu primjenjivani u stvarnom izračunu i definiranju kriterija dodjele dotacija lokalnim jedinicama. Zanimljivo, iako se više ne koriste, ti su kriteriji još uvijek navedeni u Zakonu o financiranju jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave, a većina zemalja EU njima se koristi pri utvrđivanju ciljeva regionalne politike za izdvajanje područja koja zaostaju u razvoju.

Umjesto navedenih kriterija, od 2001. Vlada i Ministarstvo financija godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna utvrđuju nove kriterije za dodjelu tekućih dotacija. Tim su zakonima utvrđeni kriteriji dodjele: 1. tekućih dotacija središnje države županijama, koje ih onda doznačuju općinama i gradovima na svom području i 2. izravnih tekućih dotacija središnje države općinama i gradovima na PPDS-ovima.

Dotacije županijama

Od 2002. do 2006. učestalo se mijenjaju kriteriji dodjele dotacija županijama.³ Od 2002. do 2005. te su dotacije namijenjene korekciji fiskalnog kapaciteta i ulaganjima u razvojne programe županija, općina i gradova na njihovu području.

Od 2005. Vlada mijenja namjenu dotacija te ih dodjeljuje za ulaganja u razvojne programe županija, općina i gradova na njihovu području. Dakle, od 2005. središnja država županijama ne dodjeljuje tekuće nego kapitalne dotacije. Zakonom je izričito definirano da dotacije služe za ulaganja u kapitalne programe (osim za nabavu osobnih automobila). Županije su dužne općinama i gradovima (na svom području) koji nisu izravni korisnici dotacija iz središnjega državnog proračuna dodijeliti određeni postotak dotacija. Taj se postotak dotacija mijenjao: u 2003. iznosio je najmanje 30%, 2004. najmanje 50%, a

³ Od 2002. do 2006. kriteriji dodjele dotacija županijama bili su broj stanovnika prema popisu iz 2001, prosjek prihoda županijskog proračuna ostvaren prije dvije godine po stanovniku na razini države (državni prosjek), prihodi županijskog proračuna ostvareni prije dvije godine po stanovniku županije, prosjek rashoda za kapitalne programe iz županijskog proračuna ostvaren prije dvije godine po stanovniku na razini države (državni prosjek) i rashod za kapitalne programe iz županijskog proračuna ostvaren prije dvije godine po stanovniku županije. Od 2005. kriteriji dodjele dotacija županijama više nisu prosjek rashoda za kapitalne programe iz županijskog proračuna po stanovniku na razini države (državni prosjek) ni rashod za kapitalne programe iz županijskog proračuna po stanovniku županije. Umjesto tih rashoda, za kapitalne su programe uvedeni dodatni novi kriteriji: broj stanovnika Hrvatske (bez Grada Zagreba) po km² površine Hrvatske (državni prosjek) i broj stanovnika pojedine županije po km² površine županije.

2005. najmanje 75%. Dakle, županijama ostaje maksimalno 25% dotacija koje su strogo namjenske i služe za kapitalne rashode, a ostalih minimalno 75% dodjeljuje se općinama i gradovima na području županije koji nisu izravni korisnici dotacija iz središnjega državnog proračuna.

Tablica 7. Kriteriji dodjele dotacija iz središnjega državnog proračuna županijama

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
Broj stanovnika, popis 2001.	+	+	+	+	+
Prosjeck prihoda županijskog proračuna po stanovniku na razini države (državni prosjek)	+	+	+	+	+
Prihodi županijskog proračuna po stanovniku županije	+	+	+	+	+
Prosjeck rashoda za kapitalne programe po stanovniku na razini države (državni prosjek)	+	+	+	-	-
Rashod za kapitalne programe po stanovniku županije	+	+	+	-	-
Broj stanovnika Hrvatske (bez Grada Zagreba) po km ²				+	+
Broj stanovnika pojedine županije po km ² površine županije				+	+

Izvor: Zakoni o izvršavanju državnog proračuna od 2001. do 2006. godine

Izravne tekuće dotacije općinama i gradovima na područjima posebne državne skrbi

Osim dotacija koje središnja država dodjeljuje županijama (a one ih raspodjeljuju općinama i gradovima), postoje i dotacije koje središnja država izravno doznačava općinama i gradovima na PPDS-u. Stoga u tablici 8. navodimo kriterije dodjele tih izravnih dotacija.

Kriteriji dodjela dotacija lokalnim jedinicama nejasni su i prečesto se mijenjaju.⁴ Od 2002. do 2006. dotacije općinama i gradovima bile su namijenjene korekciji fiskalnih kapaciteta, poticanju ulaganja u kapitalne programe i racionalnosti izvršenja funkcija. Od 2005. Zakonom je izričito definirano da su tekuće dotacije općinama i gradovima nami-

⁴ Od 2002. godine kriteriji dodjele tih dotacija jesu broj stanovnika prema popisu iz 2001. godine, prosjeck prihoda po stanovniku općina i gradova na razini države (državni prosjek) ostvaren prije dvije godine, prosjeck prihoda po stanovniku skupine PPDS-ova (odnosno pojedine općine i grada), udio rashoda za kapitalne programe ostvaren prije dvije godine u ukupnim rashodima, racionalnost izvršenja funkcija sustava (broj zaposlenih, rashod po zaposlenome), rashodi za funkcije grada (s manje od 30.000 stanovnika) ostvareni prije dvije godine te faktor korekcije za postupni prijelaz na novi model izračuna potpora. Od 2003. godine uvodi se i dodatni kriterij za dodjelu tih dotacija općinama i gradovima – uravnoteženje materijalnih rashoda (broj stanovnika i rashod po stanovniku) ostvaren prije dvije godine. Godine 2005. taj se dodatni kriterij (uravnoteženje materijalnih rashoda) ukida i uvode se ovi kriteriji: broj stanovnika po km² na razini I. i II. skupine PPDS-ova (skupinski prosjek) i broj stanovnika po km² pojedine općine i grada. Osim toga, od 2005. godine ukida se i faktor korekcije za postupni prijelaz na novi model izračuna potpora kao kriterij dodjele dotacija.

jenjene ulaganju u kapitalne programe i financiranju materijalnih i rashoda za energiju. U tablici 9. navedene su općine i gradovi kojima se dodjeljuju tekuće dotacije.

Tablica 8. Kriteriji dodjele tekućih dotacija središnje države općinama i gradovima na područjima posebne državne skrbi od 2002. do 2006.

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
Broj stanovnika prema popisu iz 2001. godine	+	+	+	+	+
Prosjek prihoda po stanovniku općina i gradova na razini države (državni prosjek)	+	+	+	+	+
Prosjek prihoda po stanovniku skupine PPDS-ova (pojedine općine ili grada)	+	+	+	+	+
Udio rashoda za kapitalne programe u ukupnim rashodima	+	+	+	+	+
Racionalnost izvršenja funkcija sustava (broj zaposlenih, rashod po zaposlenome)	+	+	+	+	+
Rashodi za funkcije grada (s manje od 30.000 stanovnika)	+	+	+	+	+
Faktor korekcije za postupni prijelaz na novi model izračuna potpora	+	+	+	-	-
Uravnoteženje materijalnih rashoda (broj stanovnika i rashod po stanovniku)		+	+	-	-
Broj stanovnika po km ² na razini I. i II. skupine PPDS-ova (skupni prosjek)				+	+
Broj stanovnika po km ² pojedine općine i grada				+	+

Izvor: Zakoni o izvršavanju državnog proračuna od 2001. do 2006. godine

Tablica 9. Izravne tekuće dotacije općinama i gradovima na područjima posebne državne skrbi

Godina	Vrsta dotacije	Namjena dotacija
2002. 2003. 2004.	Tekuće dotacije za PPDS	korekcija fiskalnog kapaciteta proračuna, poticanje ulaganja u kapitalne programe i racionalnost izvršenja funkcija općina i gradova
2005. 2006.	Dotacije za prvu i drugu skupinu PPDS-ova	financiranje rashoda za materijal, energiju i ulaganje u kapitalne programe

Napomena: Od 2004. godine dotacije se osiguravaju u iznosu koji odgovara razlici između procijenjenog povrata poreza na dohodak prema godišnjoj prijavi, koji za lokalne jedinice preuzima središnji državni proračun, i sredstava dotacija izračunanih na temelju kriterija iz Zakona o izvršenju proračuna za svaku godinu.

Izvor: Zakoni o izvršavanju državnog proračuna od 2001. do 2006. godine

Povrat poreza kao instrument fiskalnog izravnavanja

Dodatnu zbrku u definiranju jasnih kriterija za fiskalno izravnanje stvara odredba Zakona o izvršavanju državnog proračuna (NN 31/04) kojim se tekuće dotacije lokalnim jedinicama na PPDS-ovima i BPP-ovima osiguravaju u iznosu razlike procijenjenog povrata poreza na dohodak prema godišnjoj prijavi za prethodnu godinu (koji bi trebala vratiti pojedina lokalna jedinica na PPDS-u ili BPP-u) i visine sredstava dotacija izračunanih na temelju kriterija iz Zakona o izvršenju proračuna za svaku godinu. Naime, taj povrat poreza na dohodak obveznicima na PPDS-u umjesto lokalne jedinice vraća središnja država iz svog proračuna, te se za taj iznos povrata umanjuje iznos tekuće dotacije lokalnoj jedinici. No ni tada nisu poznati fiskalni učinci povrata poreza na PPDS-u ni podaci o njegovoj usklađenosti s mehanizmom dodjele dotacija.

4. Procjene učinaka modela vodoravnoga fiskalnog izravnanja

Glavna je teza rada da Vlada i Ministarstvo financija mehanizmom dijeljenja prihoda, slabo usmjerenim tekućim dotacijama i povratima poreza na dohodak ne uspijevaju ublažiti vodoravne fiskalne nejednakosti lokalnih jedinica. Stoga ćemo na temelju podataka za 2004. utvrditi jesu li Vlada i Ministarstvo financija dodjelom prihoda, tekućih dotacija i povratima poreza na dohodak pomagali lokalnim jedinicama s ispodprosječnim fiskalnim kapacitetima (manjim od 75-postotnog prosjeka bruto dohotka po stanovniku) ili su pridonijeli povećanju fiskalnih nejednakosti.

4.1. Modeli procjene vodoravnih fiskalnih nejednakosti

Fiskalni se kapacitet mjeri kao sposobnost lokalnih jedinica da prikupe prihode za pokriće rashoda. Kao pouzdana mjera fiskalnog kapaciteta često služi bruto dohodak po stanovniku.⁵ Na temelju dohotka po stanovniku općina i gradova putem četiri regresijska modela procijenit ćemo je li država pri raspodjeli poreza i dodjeli dotacija poštivala razlike fiskalnih kapaciteta lokalnih jedinica. Podaci o bruto dohocima dobiveni su od Porezne uprave, na temelju uzorka kojim je bilo obuhvaćeno 5% populacije (oko 120.000 stanovnika) općina i gradova koji su ostvarili dohodak što prema odredbama Zakona o porezu na dohodak podliježe oporezivanju.

Model I. Bruto dohodak i prikupljeni porez i prerez na dohodak po stanovniku

Prvim jednostavnim regresijskim modelom nastojimo utvrditi raspodjelu ukupno prikupljenog poreza na dohodak (prije dijeljenja) i bruto dohodaka po stanovniku općina i gradova. U tom su modelu godišnji bruto dohoci neovisna, a prikupljeni prerez i porez na dohodak po stanovniku lokalnih jedinica ovisna varijabla.⁶ Ti su odnosi iskazani prvom jednadžbom:

⁵ Više o mjerama fiskalnog izravnanja vidjeti u Martinez-Vazquez i Jameson Boex (1997).

⁶ Teško je analitički razdvojiti prihode priraza od prihoda poreza na dohodak jer ne postoje odvojene stavke u računskom planu proračuna i financijskim izvješćima proračuna i proračunskih korisnika.

$$T_i = \alpha_i + \beta BD_i + u_i \quad (1)$$

gdje su:

T_i – ukupno prikupljeni porez i prirez na dohodak po stanovniku lokalne jedinice n

BD_i – bruto dohodak po stanovniku lokalne jedinice n

i – lokalna jedinica n .

Ako je bruto dohodak lokalne jedinice po stanovniku manji od prosječnoga, očekujemo da će se na području lokalne jedinice (općine i grada) prikupiti manje prihoda po stanovniku. Na taj ćemo način utvrditi pravilnost u rasporedu tereta poreza na dohodak prije utvrđene diobe između središnje države i lokalnih jedinica (općina i gradova).

Model II. Bruto dohodak i podijeljeni porez i prirez na dohodak po stanovniku

Drugim jednostavnim regresijskim modelom pokušat ćemo utvrditi raspodjelu ukupno prikupljenog poreza na dohodak nakon dijeljenja i bruto dohodaka po stanovniku općina i gradova. U tom su modelu godišnji bruto dohoci neovisna, a prikupljeni prirez i porez na dohodak (nakon dijeljenja) po stanovniku lokalnih jedinica ovisna varijabla.⁷ Ti su odnosi iskazani drugom jednadžbom:

$$TD_i = \alpha_i + \beta BD_i + u_i \quad (2)$$

gdje su:

TD_i – podijeljeni porez i prirez na dohodak po stanovniku lokalne jedinice n

BD_i – bruto dohodak po stanovniku lokalne jedinice n

i – lokalna jedinica n .

Ako je bruto dohodak lokalne jedinice po stanovniku manji od prosječnoga, očekujemo da će općine i gradovi diobom poreza dobiti više prihoda po stanovniku. Na taj ćemo način utvrditi pravilnost u preraspodjeli tereta poreza na dohodak u modelu fiskalnog izravnanja, odnosno utvrditi je li diobom poreza država utjecala na ublažavanje nejednakosti u bruto dohocima po stanovniku lokalnih jedinica ili nije.

Model III. Bruto dohodak i tekuće dotacije po stanovniku

Trećim jednostavnim regresijskim modelom pokušat ćemo utvrditi je li država dodjelama tekućih dotacija znatnije utjecala na ublažavanje razlika u bruto dohocima lokalnih jedinica po stanovniku ili nije. U tom su modelu godišnji bruto dohoci neovisna, a tekuće dotacije iz središnjega državnog proračuna (po stanovniku općina i gradova) ovisna varijabla. Ti se odnosi iskazuju trećom jednadžbom:

⁷ U prikupljeni porez i prirez, nakon dijeljenja, uključen je povrat poreza općinama i gradovima na PPDS-ovima i BPP-ovima što ga Ministarstvo financija (umjesto općina i gradova) isplaćuje iz državnog proračuna.

$$TR_i = \alpha_i + \beta BD_i + u_i \quad (3)$$

gdje su:

TR_i – tekuće dotacije po stanovniku lokalne jedinice n

BD_i – bruto dohodak po stanovniku lokalne jedinice n

i – lokalna jedinica n .

Očekujemo da će lokalne jedinice s ispodprosječnim bruto dohocima dobivati veći iznos dotacija po stanovniku.

Model IV. Bruto dohodak i podijeljeni porez i prirez na dohodak, tekuće dotacije i povrat poreza

Četvrtim jednostavnim regresijskim modelom nastojimo utvrditi ukupni fiskalni učinak dijeljenja poreza i prireza na dohodak, tekućih dotacija i povrata poreza na dohodak na PPDS-ovima i BPP-ovima na ublažavanje razlika u fiskalnim kapacitetima (bruto dohocima po stanovniku). Za procjenu učinka primjenjuje se jednadžba:

$$PDTP_i = \alpha_i + \beta BD_i + u_i \quad (4)$$

gdje su:

$PDTP_i$ – podijeljeni porez i prirez na dohodak, tekuće dotacije i povrat poreza na dohodak na PPDS-u i BPP-u po stanovniku lokalne jedinice n

BD_i – bruto dohodak po stanovniku lokalne jedinice n

i – lokalna jedinica n .

Zanima nas jesu li lokalne jedinice dobile minimalan iznos poreza na dohodak i dotacija po stanovniku (75% prosjeka) za financiranje minimuma rashoda na svom području ili nisu.

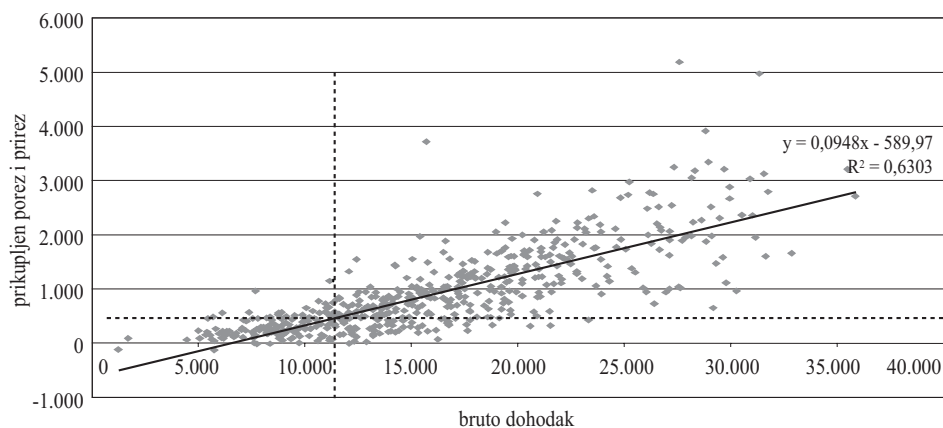
U nastavku prikazujemo rezultate procjena modela utjecaja mehanizma fiskalnog izravnjanja na ublažavanje fiskalnih nejednakosti u 2004. godini.

4.2. Rezultati procjena

Model I. Bruto dohodak i prikupljeni porez i prirez na dohodak po stanovniku, prije dijeljenja

Na temelju jednostavne regresijske jednadžbe s bruto dohocima kao neovisnom i prikupljenim porezom na dohodak kao ovisnom varijablom utvrdili smo da postoji značajna statistička povezanost tih varijabli. Koeficijent determinacija pokazuje da je bruto dohodak (uz 1% signifikantnosti) sa 63% objašnjavao promjene u prikupljenom porezu i prirezu na dohodak (prije dijeljenja) u lokalnim jedinicama (tabl. 2. u prilogu).

Grafikon 1. Bruto dohodak i prikupljeni porez na dohodak i prirez po stanovniku u 2004, prije dijeljenja poreza (u kn)



Izvor: izračun autora

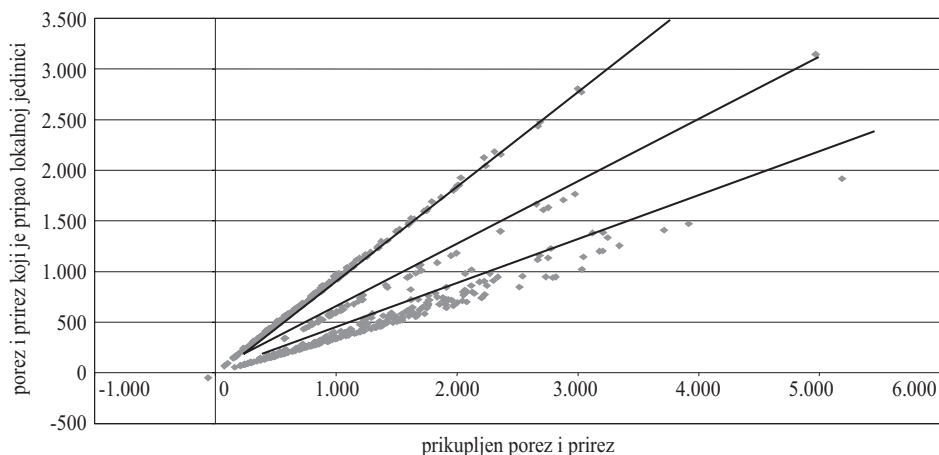
Ostalih 37% varijacija prikupljenog poreza i prireza na dohodak treba pripisati ostalim odbicima (npr. olakšicama i izuzećima itd.) koji nisu vezani za bruto dohodak lokalnih jedinica. Iako postoje značajne razlike prikupljenog poreza po stanovniku općina i gradova, možemo reći da prije dijeljenja poreza postoji pravilna raspodjela tereta poreza na dohodak po stanovniku lokalnih jedinica (više poreza prikupljeno je na području lokalnih jedinica s većim dohodcima).⁸ Moguće veće razlike bruto dohodaka i poreza mogu biti rezultat izuzeća i olakšica ugrađenih u sustav poreza na dohodak.

Učinci diobe poreza na dohodak. Usporedbom prikupljenog poreza i prireza na dohodak po stanovniku na području lokalnih jedinica sa zakonom utvrđenom raspodjelom jasno se ocrtavaju slabosti Vladinih mjera u primjeni poreza na dohodak kao instrumenta za ublažavanje regionalnih nejednakosti.

Analizom smo utvrdili kako su na liniji najbližoj osi *y* lokalne jedinice na PPDS-ovima i BPP-ovima. U sredini su lokalne jedinice na otocima koje su zaključile zajednički sporazum o financiranju kapitalnih projekata. Na liniji najbližoj osi *x* nalaze se lokalne jedinice bez posebnog položaja u sustavu financiranja. Takva raspodjela poreza pokazuje da je država najviše pomagala lokalnim jedinicama na BPP-ovima, PPDS-ovima te na otocima s kapitalnim sporazumom, a najmanje lokalnim jedinicama koje nisu u posebnom sustavu financiranja a imaju ispodprosječan bruto dohodak po stanovniku. Na primjer, tri lokalne jedinice – općina Marija Bistrica (nije u posebnom sustavu financiranja), grad Vis (otočna lokalna jedinica) i grad Hrvatska Kostajnica (na PPDS-u) – prikupile su oko 1.000 kuna prihoda od poreza i prireza na dohodak po stanovniku. Preraspodjelom je općina Marija Bistrica (na liniji bližoj osi *x*), dobila 300, grad Vis (na središnjoj liniji) 600, a grad Hrvatska Kostajnica (bliže osi *y*) oko 1.000 kuna poreza i prireza po stanovniku.

⁸ To je logično zbog progresivnosti poreza na dohodak. Što su veći dohoci, plaća se više poreza.

Grafikon 2. Dijeljenje poreza i pririza na dohodak između središnje države te općina i gradova po stanovniku u 2004. (u kn)



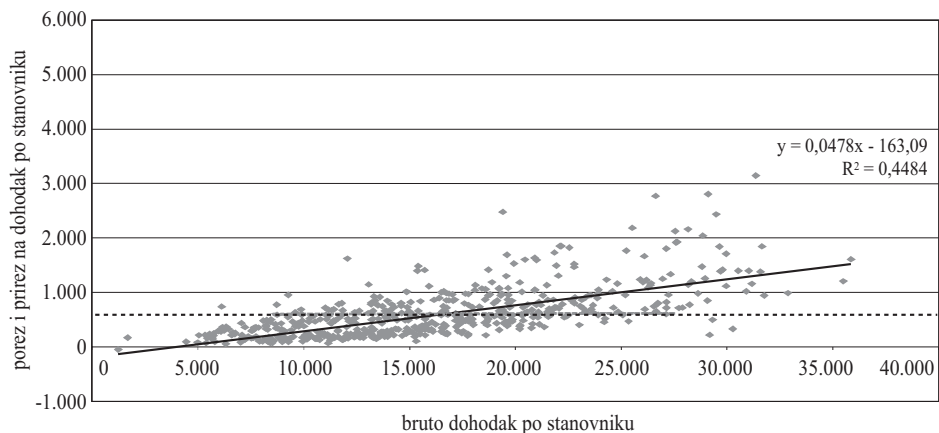
Izvor: izračun autora

U nastavku pogledajmo fiskalne učinke diobe poreza na dohodak na fiskalni kapacitet lokalnih jedinica.

Model II. Bruto dohodak i podijeljeni porez i pririz na dohodak po stanovniku

U drugom je modelu varijabla bruto dohodka značajna u objašnjenju varijacije poreza i pririza na dohodak. Međutim, bruto dohodak tek s 45% objašnjava diobu poreza, a ostalih 55% varijacija treba pripisati drugim čimbenicima (tabl. 3. u prilogu).

Grafikon 3. Bruto dohodak i podijeljeni porez na dohodak i pririz po stanovniku u 2004. godini (u kn)



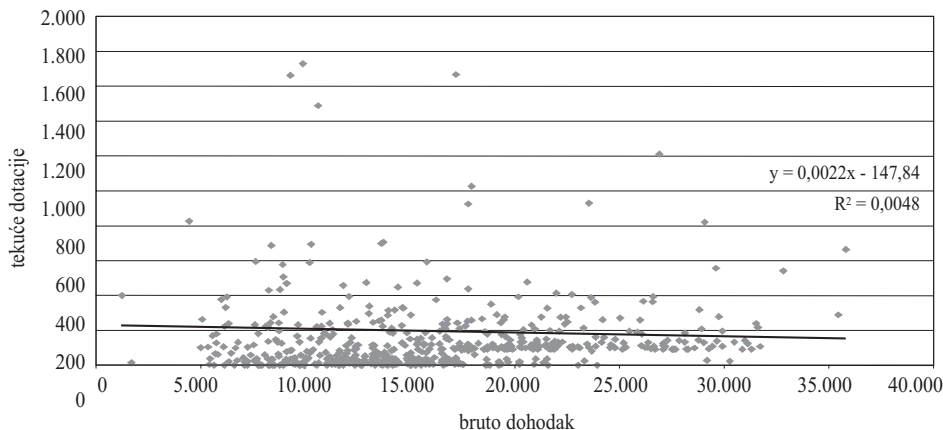
Izvor: izračun autora

Pri diobi poreza središnja država nije vodila dovoljno brige o postojećim razlikama bruto dohodaka na područjima općina i gradova. Veći broj lokalnih jedinica nije dobio ni 75% prosječno podijeljenog prihoda od poreza i prireza na dohodak po stanovniku. U grafikonu 3. zbog manjega pozitivnog nagiba regresijskog pravca čini se da je ovisnost proračunskih sredstava o dohotku po stanovniku niža nego prije dijeljenja poreznih prihoda. Međutim, vidljivo je da nakon dijeljenja prihoda od poreza i prireza na dohodak općine i gradovi s većim fiskalnim kapacitetom u prosjeku i dalje raspolažu s više prihoda nego one s manjim fiskalnim kapacitetom. To pokazuje da je postojeća preraspodjela u prosjeku više koristila općinama i gradovima s manjim fiskalnim kapacitetima, ali se zbog slabo utvrđenog statusa u sustavu financiranja u pojedinim slučajevima pojavljuju još veće fiskalne nejednakosti. Na primjer, općina Sveta Nedjelja (Zagrebačka županija) i grad Buzet (Istarska županija) imaju sličan bruto dohodak od 26.500 kuna po stanovniku. Grad Buzet je na BPP-u, a općina Sveta Nedjelja nije u posebnom statusu financiranja. U gradu Buzetu prikupljeno je 3.000 kuna, a u općini Svetoj Nedjelji 2.200 kuna poreza i prireza po stanovniku. Nakon preraspodjele poreza na dohodak i prireza grad Buzet je dobio oko 2.771 kunu (uključujući povrat poreza koji isplaćuje država), a općina Sveta Nedjelja samo 724 kune prihoda po stanovniku (četiri puta manje).

Model III. Bruto dohodak i tekuće dotacije po stanovniku

Je li država tekućim dotacijama uspjela ublažiti nejednakosti u dohotku lokalnih jedinica? Polazimo od pretpostavke da će lokalne jedinice s manjim bruto dohocima po stanovniku dobivati veće dotacije iz državnog proračuna, a bogatije (s iznadprosječnim bruto dohocima po stanovniku) manje. U grafikonu 4. prikazana je raspodjela godišnjeg bruto dohotka i tekućih dotacija po stanovniku općina i gradova u 2004.⁹

Grafikon 4. Bruto dohodak i tekuće dotacije po stanovniku općina i gradova, u 2004. (u kn)



Izvor: izračun autora

⁹ Izvor podataka o tekućim dotacijama jesu podaci Ministarstva financija o lokalnim proračunima, <http://www.mfin.hr/str/55/>

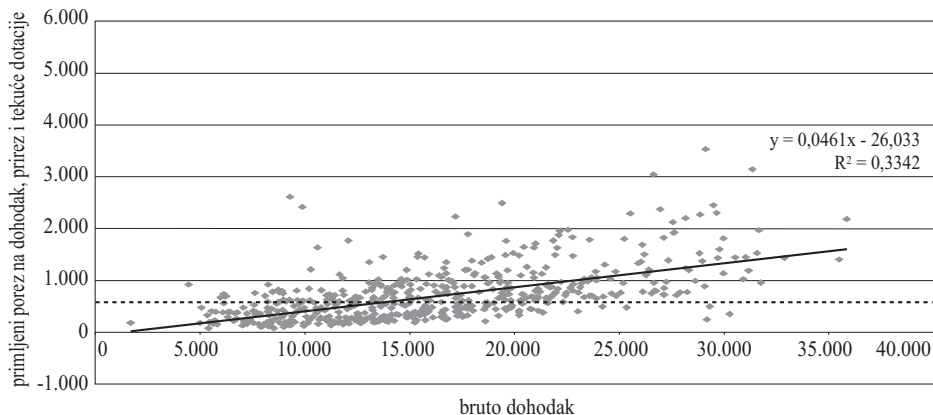
Ne postoji statistička povezanost tih varijabli (bruto dohodak nije signifikantan u objašnjenju varijacija tekućih dotacija) jer su tekuće dotacije lokalnim jedinicama niske i pogrešno usmjerene. Vlada i Ministarstvo financija pri dodjeli dotacija nisu uzeli u obzir postojeće razlike bruto dohoda po stanovniku lokalne jedinice. O nepostojanju statističke veze svjedoči nizak koeficijent determinacije kojom se sa samo 0,5% promjena u dohotku utječe na raspodjelu dotacija (tabl. 4. u prilogu). Čak 99% odstupanja u dodjeli dotacija treba pripisati čimbenicima koji nisu izravno vezani za bruto dohodak kao glavni gospodarski pokazatelj fiskalnih kapaciteta lokalnih jedinica. Zaključujemo da Vlada i Ministarstvo financija nisu vodili brigu o razlikama dohoda po stanovniku lokalnih jedinica te su dotacije doznakačavali prema upitnim kriterijima.

U nastavku objašnjavamo ukupni učinak dijeljenja poreza na dohodak i prireza te tekućih dotacija lokalnim jedinicama na ublažavanje razlika u bruto dohocima po stanovniku.

Model IV. Bruto dohodak i podijeljeni porez i prirez na dohodak, tekuće dotacije i povrat poreza po stanovniku

Zanima nas jesu li lokalne jedinice dobile minimalan iznos tekućih dotacija i poreza na dohodak po stanovniku (75% prosjeka) za osiguranje financiranja minimuma rashoda. I u četvrtome modelu postoji slaba statistička povezanost bruto dohoda i iznosa poreza na dohodak i prireza te tekućih dotacija po stanovniku lokalnih jedinica (tabl. 4. u prilogu).

Grafikon 5. Bruto dohodak i porez i prirez na dohodak te tekuće dotacije po stanovniku u 2004. (u kn)



Izvor: izračun autora

Dodijeljeni porez i prirez na dohodak i tekuće dotacije nisu ovisili o bruto dohocima (fiskalnim kapacitetima) lokalnih jedinica. Bruto dohoci (uz 1% signifikantnosti) sa samo 33% objašnjavaju promjene veličine poreza na dohodak nakon dijeljenja

poreza i dotacija (tabl. 5. u prilogu). I u tom je slučaju preraspodjela poreza na dohodak i dodjela tekućih dotacija u prosjeku više koristila lokalnim jedinicama s manjim bruto dohocima. Međutim, postoje primjeri da su te razlike i povećane. Na primjer, općina Biskupija (Šibensko-kninska županija), u II. skupini PPDS-ova, i općina Davor (Brodsko-posavska županija), koja nije u posebnom sustavu financiranja, ostvaruju oko 10.600 kn bruto dohotka po stanovniku. U općini Biskupija prikupljeno je 150, a u općini Davor 372 kune prihoda od poreza na dohodak po stanovniku. Nakon preraspodjele poreza na dohodak, prireza i tekućih dotacija (uključujući povrat poreza na PPDS-u), Biskupija je dobila oko 1.600 kuna, a Davor samo 161 kunu prihoda po stanovniku (deset puta manje).

4.3. Zašto Vlada i Ministarstvo financija dijeljenjem poreza na dohodak, tekućim dotacijama i povratima poreza na dohodak ne ublažavaju gospodarske nejednakosti?

Vlada i Ministarstvo financija mehanizmom fiskalnog izravnanja (dijeljenjem poreza, tekućim dotacijama i povratom poreza na PPDS-u) pomagali su lokalnim jedinicama u posebnom statusu financiranja (na PPDS-ovima, BPP-ovima i otocima s kapitalnim sporazumom). Međutim, lokalne jedinice s ispodprosječnim fiskalnim kapacitetima nisu nužno na PPDS-u, BPP-u ili otocima s kapitalnim sporazumom (tabl. 10). U 2004. čak se 274 lokalne jedinice nalaze na PPDS-u, BPP-u i otocima (s kapitalnim sporazumom), a 166 njih ima bruto dohodak po stanovniku niži od 75% državnog prosjeka. Međutim, ispodprosječni dohodak po stanovniku nemaju sve lokalne jedinice u posebnom sustavu financiranja. Naime, od 274 lokalne jedinice u posebnom statusu financiranja samo 98 njih ima fiskalni kapacitet manji od 75% prosjeka države, a čak 176 i veći od 75% prosjeka po stanovniku.

Tablica 10. Lokalne jedinice s bruto dohotkom po stanovniku manjim od 75% prosjeka u 2004.

Lokalne jedinice	Broj lokalnih jedinica	Postotak
PPDS, BPP, otoci s kapitalnim sporazumom	98	59
bez posebnog statusa u financiranju	68	41
ukupno	166	100

Izvor: izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija.

Od 166 lokalnih jedinica s ispodprosječnim bruto dohocima po stanovniku (75% državnog prosjeka) gotovo 60% njih je na PPDS-u, BPP-u i otocima s kapitalnim sporazumom, a 40% lokalnih jedinica nije u posebnom statusu financiranja.

Očito su upitni kriteriji raspodjele dotacija i poreza jer se fiskalna politika prema lokalnim jedinicama ne može voditi poreznom politikom. Lokalnim se jedinicama na PPDS-ovima i BPP-ovima te otočnim lokalnim jedinicama s kapitalnim sporazumom mjerama porezne politike pomaže ne samo zato što imaju niske fiskalne kapacitete, već zbog socijalnih razloga (ratom stradala područja imaju veći broj nezaposlenih, mali broj stanovnika

i sl.). Primarni cilj fiskalnog izravnanja (dodjele dotacija i dijeljenja prihoda) jest pomoć lokalnim jedinicama za osiguranje minimalnoga financijskog standarda javnih usluga. Socijalne i druge razvojne probleme lokalnih jedinica Vlada treba rješavati kvalitetnim sustavom namjenskih dotacija iz središnjega državnog proračuna.

Početna hipoteza, prema kojoj model vodoravnoga fiskalnog izravnanja (koji se oslanja na dijeljenje poreza, dodjelu tekućih dotacija te povrat poreza na PPDS-u) nije učinkovit u ublažavanju gospodarskih nejednakosti lokalnih jedinica, pokazala se točnom. Vlada i Ministarstvo financija ne vode dovoljno brige o postojećim nejednakostima i pripadnosti lokalnih jedinica posebnom sustavu financiranja. Postojeće kriterije podjele prihoda i dodjele dotacija treba revidirati. Vlada i Ministarstvo financija pri odlukama o kriterijima fiskalnog izravnanja moraju uzimati u obzir stvarne gospodarske pokazatelje kao temelj za koordinaciju mjera fiskalne politike za ublažavanje nejednakosti.

5. Zaključak

Vlada i Ministarstvo financija financijskim potporama (podjelom poreza na dohodak, dodjelom tekućih dotacija i povratima poreza na dohodak) nisu znatnije utjecali na ublažavanje fiskalnih nejednakosti.

Razlozi su slabi kriteriji kojima se ne uzimaju u obzir gospodarske nejednakosti, pogrešno usmjereni transferi (dotacije iz središnjega državnog proračuna), upitna kvaliteta i posljedice diobe poreza između središnje države i lokalnih jedinica, slabo usmjereni povrati poreza na dohodak, nepostojanje izračuna fiskalnih kapaciteta i fiskalnih potreba te neadekvatno utvrđena pripadnost lokalnih jedinica PPDS-u i BPP-u.

Vlada i Ministarstvo financija ne bi smjeli učestalo mijenjati odredbe zakona o raspodjeli zajedničkih prihoda prije nego se utvrde financijske posljedice za fiskalne kapacitete lokalnih jedinica. Posebice trebaju pojednostavniti raspodjelu poreza na dohodak te se koristiti samo jednom ili dvjema jednostavnim raspodjelama koje bi vrijedile za sva područja. Vlada i Ministarstvo financija trebaju utvrditi ciljeve koji se žele postići raspodjelom poreza na dohodak i tekućim dotacijama. Ako žele pomoći lokalnim jedinicama s ispodprosječnim fiskalnim kapacitetima (za osiguranje minimalne razine javnih usluga), tada je potrebno mijenjati način dijeljenja porez na dohodak i kriterije dodjele tekućih dotacija. PPDS-ovima, BPP-ovima i otočnim lokalnim jedinicama treba pomagati izravnim namjenskim transferima iz središnjega državnog proračuna, a ne mjerama porezne politike. Vlada i Ministarstvo financija trebaju se prestati koristiti dijeljenjem poreza i posebnih poreznih poticaja (npr. odobravanjem većega osobnog odbitka poreznim obveznicima na PPDS-u ili BPP-u) za ublažavanje gospodarskih regionalnih nejednakosti. Pri poboljšanju mehanizma fiskalnog izravnanja Vlada i Ministarstvo financija moraju voditi brigu i o gospodarskim pokazateljima te ih ugraditi u kriterije za dodjelu dotacija. Posebice trebaju razvijati kvalitetan sustav namjenskih tekućih i kapitalnih dotacija (s udjelom ili bez udjela lokalnih jedinica, projektne dotacije itd.), uzimajući u obzir gospodarske sposobnosti lokalnih jedinica.

LITERATURA

Bajo, A. i Bronić, M., 2004. “Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: problemi fiskalnog izravnjanja“. *Financijska teorija i praksa*, 28 (4), 445-467.

Martinez-Vazquez, J. and Jameson Boex, L. F., 1997. “*An Analysis of Alternative Measures of Fiscal Capacity for Regions of the Russian Federation*” [online]. *Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies. Working Paper*, No. 97-4. Available from: [<http://isp-aysps.gsu.edu/papers/ispwp9704.pdf>].

Ministarstvo financija. *Proračuni jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave* [online]. Zagreb: Ministarstvo financija. Dostupno na: [<http://www.mfin.hr/str/55/>].

Ministarstvo financija, 2001-2006. *Godišnja izvješća Ministarstva financija*. Zagreb: Ministarstvo financija.

Ministarstvo financija, Porezna uprava, 2006. *Podaci o bruto dohocima po općinama i gradovima*. Zagreb: Ministarstvo financija.

Ott, K., Bajo, A. i Pitarević, M., 2003. *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj*. Zagreb: The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe : Institut za javne financije.

Rosen, S. H., 1999. *Javne financije*. Zagreb: Institut za javne financije.

Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave od 2002. do 2007. godine. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o brdsko-planinskim područjima, NN 12/02, 32/02, 117/03, 42/05 i 90/05. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03 i 132/06. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, NN60/01 i 129/05. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o otocima, NN 34/99, NN 32/02, i NN 33/06. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o područjima posebne državne skrbi, NN 26/03, 42/05 i 90/05. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o proračunu, NN 96/03. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o vatrogastvu, NN 139/04. Zagreb: Narodne novine.

Zakoni o izvršavanju državnog proračuna od 1999. do 2007. godine. Zagreb: Narodne novine.

Prilog

Tablica 1. Dioba poreza na dohodak od 2007.

Dijeljenje poreza na dohodak	Županija	Općina ili grad	Vatrogasne postrojbe, decentralizirana funkcija*	Ostale decentralizirane funkcije**	Fond izravnanja***	Udio za zajedničko financiranje kapitalnih projekata
uobičajeno – standardno dijeljenje	15,0	52,0	1,3	10,7	21,0	–
Zagreb	–	67,0	1,3	10,7	21,0	–
PPDS, BPP	10,0	90,0	–	–	–	–
otoci – financiranje kapitalnih projekata	15,0	52,0	1,3	10,7	–	21,0

* Samo za općine i gradove koji su utemeljili i financiraju redoviti rad javnih vatrogasnih službi.

** Samo za općine, gradove i županije koje su preuzele obvezu financiranja decentraliziranih funkcija.

*** Transferi središnje države lokalnim jedinicama koje rashode za decentralizirane funkcije do minimalnoga financijskog standarda ne mogu financirati iz dodatnog udjela u porezu na dohodak.

Tablica 2. Regresija T-a i BD-a (prikupljeni porez i prirez prema bruto dohotku)

Izvor varijacije	Suma kvadrata	Stupnjevi slobode	Sredina kvadrata	Broj opažanja	= 546
Protumačen regresijom	202714417	1	202714417	F-omjer (1, 544)	= 927,60
Rezidualna odstupanja	118883202	544	218535	R ²	= 0,6303
				korigirani R ²	= 0,6297
Ukupno	321597619	545	590087		
T	Koeficijent		Standardna pogreška		t-statistika
BD	0,0947819		0,003112		30,46
_cons	-589,5712		53,96493		-10,93

Tablica 3. Regresija TD-a i BD-a (podijeljeni porez i prirez na dohodak prema bruto dohotku)

Izvor varijacije	Suma kvadrata	Stupnjevi slobode	Sredina kvadrata	Broj opažanja	= 546
Protumačen regresijom	51519138	1	51519138	F-omjer (1, 544)	= 442,14
Rezidualna odstupanja	63387954	544	116522	R ²	= 0,4484
				korigirani R ²	= 0,4473
Ukupno	114907092	545	210839		
T	Koeficijent		Standardna pogreška		t-statistika
BD	0,0477823		0,0022724		21,03
_cons	-163,0569		39,40531		-4,14

Tablica 4. Regresija TR-a i BD-a (tekuće dotacije prema bruto dohotku)

Izvor varijacije	Suma kvadrata	Stupnjevi slobode	Sredina kvadrata	Broj opažanja	
				F-omjer (1, 544)	= 546
Protumačen regresijom	105235	1	105235	R ²	= 2,61
Rezidualna odstupanja	21933755	544	40319	korigirani R ²	= 0,0048
Ukupno	220238990	545	40438		= 0,0029

T	Koeficijent	Standardna pogreška	t-statistika
BD	0,0021596	0,0013367	-1,62
_cons	147,831	23,1797	6,38

Tablica 5. Regresija PDTP-a i BD-a (podjeljeni porez na dohodak, prirez, tekuće dotacije i povrat poreza prema bruto dohotku)

Izvor varijacije	Suma kvadrata	Stupnjevi slobode	Sredina kvadrata	Broj opažanja	
				F-omjer (1, 544)	= 541
Protumačen regresijom	47021928	1	47021928	R ²	= 270,51
Rezidualna odstupanja	93693949	539	173829	korigirani R ²	= 0,3342
Ukupno	140715877	540	260585		= 0,3329

T	Koeficijent	Standardna pogreška	t-statistika
BD	0,0461406	0,0028054	16,45
_cons	-26,03342	48,82572	-0,53

Anto Bajo and Mihaela Bronić: An Evaluation of the Effectiveness of the Fiscal Equalisation Model in Croatia

Abstract

No detailed analysis of fiscal and economic inequalities among local units (municipalities and cities) in Croatia has ever been carried out. The Government and the Finance Ministry have endeavoured by revenue sharing, by allocating current grants and by refunds of income tax to palliate the differences in the fiscal capacities of the local units. However, this has not been accompanied by a proper calculation of fiscal capacities, because in the definition of the criteria for horizontal equalisation, no attention has been paid to the economic inequalities, nor has there been a proper establishment of the way local units belong to a separate financing system. Hence this paper tests out the hypothesis that the existing Croatian model for horizontal equalisation is inefficient because the Government and the Finance Ministry are not able via their poorly targeted financial aid (revenue sharing, current grants and income tax refunds) to effect any palliation of the differences among the fiscal capacities of local units, which they in fact rather exacerbate.

Key words: fiscal equalisation, revenue sharing, income tax, tax refund, fiscal capacity, Croatia