

Fiskalni kapacitet lokalnih jedinica na brdsko-planinskom području

*Josip Jambrač**

UDK 336.14:352
Prethodno znanstveno priopćenje / preliminary scientific report
Primljeno / received: 6. 5. 2012.
Prihvaćeno / accepted: 31. 8. 2012.

U Hrvatskoj je 556 lokalnih i 20 područnih (regionalnih) jedinica. Od ukupnog broja jedinica, njih 351 ima poseban status financiranja, od čega 45 u statusu jedinica brdsko-planinskih područja. Uspoređuju se fiskalni kapaciteti jedinica lokalne samouprave u razdoblju od 2004. do 2010. kroz prihode poslovanja, prihode od poreza i pomoć. Detaljno se analiziraju i uspoređuju pokazatelji jedinica brdsko-planinskih područja s pokazateljima jedinica na razini Hrvatske. Također se prikazuje odnos površina, broja stanovnika te ulaganja u dugotrajnu imovinu, rashode za zaposlene i druge rashode u jedinicama brdsko-planinskih područja i utvrđuje indeks razvijenosti. Cilj je utvrditi fiskalni kapacitet lokalnih jedinica brdsko-planinskih područja i utvrditi trebaju li biti u tom privilegiranom statusu financiranja, odnosno utvrditi održivost koncepta razvoja jedinica lokalne samouprave sa statusom brdsko-planinskih područja.

* Josip Jambrač, Vrbovec, e-mail: josip.jambrac@gmail.com

Ključne riječi: lokalna samouprava – Hrvatska, fiskalni kapacitet, prihodi poslovanja, rashodi, pomoć, brdsko-planinsko područje

1. Uvod

Analizira se fiskalni kapacitet u lokalnim samoupravnim jedinicama na brdsko-planinskom području (BPP) od 2004. do 2010. i uspoređuje s pokazateljima lokalnih jedinica na razini čitave Hrvatske. Uspoređuju se odnosi prihoda poslovanja, poreznih prihoda i pomoći te utjecaj pomoći na prihode unutar samog područja i istih pokazatelja u svim jedinicama lokalne samouprave (JLS). Također, utvrđuje se odnos površine, broja stanovnika te rashodi za dugotrajnu imovinu, rashodi za zaposlene i drugi rashodi u jedinicama brdsko-planinskog područja.

Svrha je pokazati, uspoređujući rezultate analize s kriterijima, dugoročnu neodrživost koncepta razvoja jednog dijela JLS, onih sa statusom jedinica brdsko-planinskih područja. Cilj je izračunati i utvrditi fiskalni kapacitet lokalnih jedinica BPP i utvrditi trebaju li biti u tom privilegiranom statusu financiranja, odnosno utvrditi održivost koncepta razvoja JLS sa statusom BPP, odnosno analizom pokazati koje jedinice tu ne pripadaju.

U četvrtom se dijelu analizira stanje u gradovima i općinama po županijama na razini Hrvatske kroz tri pokazatelja: prihode poslovanja, porezne prihode i pomoći. U petom se dijelu daje pregled zakonske regulative te se analizira stanje od 2004. do 2010. svih jedinica BPP i uspoređuje s pokazateljima lokalnih jedinica na razini Hrvatske. Također se daje pregled gustoće stanovnika jedinica brdsko-planinskih područja i pregled indeksa razvijenosti za period od 2006. do 2008.

2. Teorijski i metodološki okvir

Hrvatska je ustrojena kroz dvije razine i četiri tipa tijela državne uprave i dvije razine i tri tipa jedinica teritorijalne samouprave. Jedinice teritorijalne samouprave ustrojene su u dvije razine: lokalnu, koju čine općine, gradovi i veliki gradovi, i područnu, koju čine županije. U cijelom ustroju Grad Zagreb ima poseban status. On je ujedno lokalna i područna samouprava, obavlja dio poslova državne uprave u prenesenom djelokrugu i metropola je.

Lokalna razina je temeljna razina samouprave, ona na kojoj se ostvaruju glavne svrhe radi kojih teritorijalna samouprava postoji (Koprić, 2010). Na razini lokalne samouprave od 1993. funkcioniraju općine i gradovi. Općine, zakonskom definicijom predviđene kao jedinice pretežito ruralnog karaktera, osnovane su u pravilu za više naselja. Hrvatska danas broji 429 općina. Gradovi su definirani kao urbane jedinice koje bi u pravilu trebale imati preko 10.000 stanovnika. Populacijska je kategorija dodatno proširena, što je u konačnici omogućilo osnivanje 126 gradova.

Uz navedeno, postoje i jedinice s posebnim statusom. To su ponajprije jedinice na područjima posebne državne skrbi,¹ na brdsko-planinskim područjima,² na otocima, zatim gradovi Vukovar i Zagreb i 53 jedinice (županije i 33 grada) koje su preuzele decentralizirane funkcije. U status BPP određeno je temeljem Zakona 45 jedinica, 12 gradova i 33 općine koje su svoj status zadržale do danas.

U analizi se koriste odabrani pokazatelji proizašli iz ostvarenih proračuna lokalnih jedinica na razini države i jedinica BPP. U nastavku se daje pregled pokazatelja.

Prihodi poslovanja sadržavaju prihode od poreza, pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar opće države, prihode od imovine, prihode od administrativnih pristojbi po posebnim propisima te ostale prihode u koje spadaju tekuće i kapitalne donacije i prihodi od vlastite djelatnosti i sl. Prihodi poslovanja te prihodi od poreza i pomoći koju jedinice dobivaju pokazuju stvarnu fiskalnu sposobnost – sliku jedinice.

Prihodi od poreza čine porez i prirez na dohodak, porez na dobit i imovinu, porez na robu i usluge i drugi prihodi od poreza. Vlastiti izvori prihoda općine/grada dolaze od vlastite imovine, prireza porezu na dohodak, poreza na potrošnju, na kuće na odmor, na tvrtku i druge. Zajedničke prihode od poreza, a najznačajniji je porez na dohodak, jedinice dijele s državom proračunom. Visina prihoda proračuna iz poreza na dohodak pokazuje vitalnost proračuna, odnosno strukturu zaposlenih stanovnika. Naime, porez i prirez na dohodak plaća se prema mjestu prebivališta. Porez na dobit pokazuje stanje gospodarskih subjekata i posebno je važan za jedinice BPP jer se vraća u njihove proračune.

Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar opće države sadržavaju tekuće i kapitalne pomoći iz proračuna, od ostalih subjekata unutar opće

¹ Zakon o područjima posebne državne skrbi, NN 86/08.

² Zakon o brdsko-planinskim područjima, NN 12/02, 32/03, 117/03, 42/05, 90/05, 80/08.

države te pomoći međunarodnih organizacija i inozemnih vlada. Primljene pomoći vrlo često *poprave* prihode poslovanja, proračunsku sliku i daju privid dobrog poslovanja. *Sposobnost* dobivanja pomoći vrlo često čini najznačajniju razliku između jedinica.

U analizi rashoda odabrani su rashodi materijalne prirode i tekuće donacije. Prije svega rashodi za zaposlene koji uključuju plaću i doprinose. Trend rasta rashoda za zaposlene primjetan je u svim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLPRS). Materijalni rashodi uključuju naknade troškova zaposlenima, rashode za materijal i energiju koji sadrže troškove tekućeg i investicijskog održavanja, rashode za usluge te ostale usluge i troškove rada predstavničkih i izvršnih tijela. Značajan dio rashoda su naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, naknade građanima u novcu i naravi. Naknade rastu iz godine u godinu i postaju značajan prihod građana i *utjecajan* rashod na lokalnoj razini.

Analiziraju se rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine, građevinski objekti, postrojenja i oprema, prijevozna sredstva, knjige, umjetnička djela, višegodišnji nasadi i osnovno stado te nematerijalna proizvedena imovina. Ulaganja u građevinske objekte komunalne infrastrukture i druge objekte javne namjene, pokazatelj je aktivnosti jedinice.

Indeks razvijenosti izračunava se na temelju pokazatelja: stope nezaposlenosti, dohotka po stanovniku, proračunskih prihoda jedinice po stanovniku, općeg kretanja stanovništva i stope obrazovanosti. Pojedini pokazatelji su podaci za cijela područja koja obuhvaćaju po nekoliko lokalnih jedinica jer su tako organizirana područja državnih institucija. Uredbom o indeksu razvijenosti iz 2010. uređeni su pokazatelji, izračun i udio pojedinih pokazatelja u ukupnoj vrijednosti indeksa.

Usporedbom općina i gradova na razini države i brdsko-planinskih područja naprijed navedenih pokazatelja i utvrđenih indeksa razvijenosti pokazuje se stanje jedinica u posebnom statusu i ispravnost tog statusa. Analiziraju se godine početka i kraja razdoblja te 2008., jer su od 2007. bitno promijenjeni izvori financiranja JLS. Porez na dobit u cijelosti je pripao državnom proračunu,³ a jedinicama lokalne samouprave povišena stopa poreza na dohodak.⁴

³ Zakon o proračunu, NN 96/03, 87/08.

⁴ Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 117/93, 69/97, 33/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07 – Odluka Ustavnog suda RH i 87/08.

3. Ukratko o stanju teritorijalne organizacije

Hrvatska je vrlo često mijenjala broj i tip jedinica lokalne samouprave. Konačan se broj jedinica lokalne samouprave zaustavio na 556 lokalnih i 20 područnih (regionalnih) jedinica. Lokalne jedinice čini 429 općina i 127 gradova. Novelom Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁵ 2005. 23 grada dobivaju status *velikog* grada (Koprić, 2010). Osim toga, 351 lokalna jedinica u posebnom je statusu financiranja. To su područja od posebne državne skrbi u tri kategorije, brdsko-planinska područja i dio otoka s posebnim statusom financiranja kapitalnih projekata. U cijelom ustroju samouprave Grad Zagreb ima poseban položaj. On je prema Ustavu glavni grad Republike Hrvatske, a ima dvostruki status, grada i županije, te je jedina lokalna jedinica koja obavlja znatan dio poslova državne uprave za svoje građane u prenesenom djelokrugu (Koprić, 2010). Po svom statusu i mogućnostima (fiskalnim i ljudskim potencijalima) jako odskakače od ostalih jedinica (Koprić, 2009). Podaci za Grad Zagreb nisu uključeni u analizu jer bi stvorili *krivu* sliku o prosječnim fiskalnim kapacitetima jedinica. Naime, sam Grad Zagreb ostvari više od 50% prihoda od poreza svih gradova. Od ukupnih prihoda od poreza svih 556 jedinica, više od 40% pripada Gradu Zagrebu.

4. Gradovi i općine na razini Republike Hrvatske

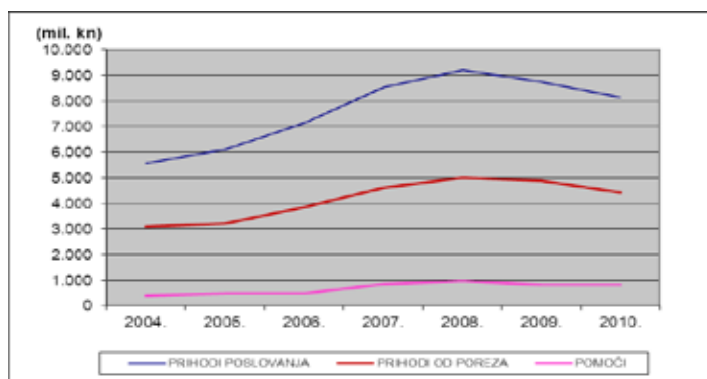
Hrvatska prema zadnjem popisu stanovnika iz 2011. ima 4.290.612 stanovnika. Od popisa stanovništva iz 2001. Hrvatska je izgubila 146.848 stanovnika ili, slikovito, 28 općina i 3 grada. Broj stanovnika u gradovima manji je za 59.188. Mjeri li se to prosječnom veličinom grada iz popisa 2001., to je *gubitak* 3 grada s prosjekom od 18.268 stanovnika. Općine imaju 87.660 stanovnika manje ili mjereno istim kriterijem gotovo 28 općina s prosjekom od 3.162 stanovnika manje. Prosjek broja stanovnika pao je u gradovima približno 4%, a u općinama približno 7%. Pad broja stanovnika u općinama spustio je prosjek broja stanovnika u općinama na ispod 3.000. Tako značajni pad ima velik utjecaj na ukupni kapacitet jedinica.

Gradovi. Prema popisu stanovnika iz 2011., u gradovima živi 3.021.681 stanovnik ili više od 70% stanovništva. Više od $\frac{3}{4}$ ukupnog broja gradova,

⁵ Veliki gradovi su JLS koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja i imaju više od 35.000 stanovnika. S njima se izjednačavaju gradovi sjedišta županija.

njih 98, ima do 20.000 stanovnika, a u njima živi približno 29% ukupnog gradskog stanovništva. Od 20.000 do 30.000 stanovnika ima 11 gradova sa 9% stanovnika, dok je od 30.000 do 50.000 stanovnika 9 gradova s udjelom od 14%. Samo je 5 gradova od 50.000 do 100.000 stanovnika i čine oko 10% gradskog stanovništva. Četiri su grada po broju stanovnika iznad 100.000 i zajedno čine 40% ukupnog stanovništva gradova. Čak 60 gradova ne udovoljava populacijskom kriteriju za dobivanje statusa grada od 10.000 stanovnika. Dakle, 47% gradova svoj je status dobilo po kriteriju *iznimno*.

Grafikon 1. Prihodi poslovanja, prihodi od poreza i pomoći gradova u Hrvatskoj



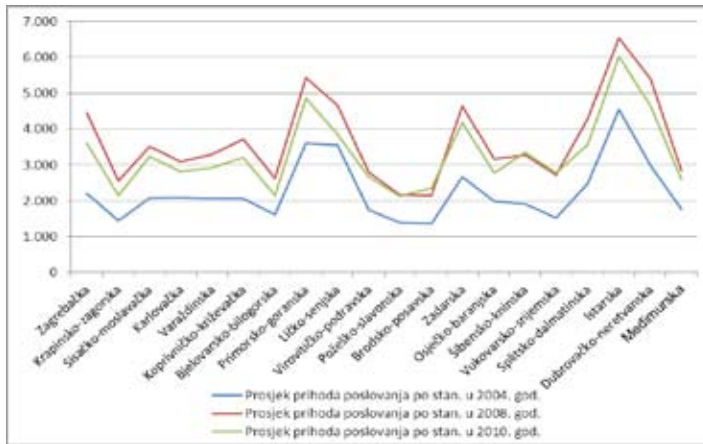
Izvor: Ministarstvo financija (autorov izračun)

U razdoblju od 2004. do 2008. sva tri odabrana pokazatelja, prihodi poslovanja, prihodi od poreza i pomoći pokazuju rast. Zadnje dvije godine promatranog razdoblja prihodi poslovanja kao i prihodi od poreza padaju na razinu vrijednosti iz 2007. (grafikon 1). U tom razdoblju pomoći gotovo zadržavaju istu razinu vrijednosti. U promatranih sedam godina prihodi poslovanja porasli su oko 46%, prihodi od poreza oko 43%, dok su iznosi pomoći udvostručeni. Može se zaključiti da su prihodi poslovanja rasli zbog povećanih prihoda od poreza i da pomoći nisu bitno utjecale na rast prihoda poslovanja.

Trend pada prihoda poslovanja nakon 2008. na razini Hrvatske gotovo se u cijelosti poklapa sa stanjem u gradovima po županijama (grafikon 2). Tri su iznimke. Gradovi u Brodsko-posavskoj, Šibensko-kninskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji bilježe rast prihoda poslovanja. Gradovi Brodsko-posavske županije imaju 2004. prosječno 3,4 puta manji prihod poslova-

nja, 1.355 kn/st., prema gradovima u Istarskoj županiji od 4.540 kn/st. U 2010. gradovi Istarske županije i dalje imaju najviše prihode poslovanja po stanovniku. Razlika između najvišeg i najnižeg je 2,8 puta. Velike razlike u fiskalnim kapacitetu gradova, a još više općina, ne omogućuju kvalitetno izvršavanje zadaća i stvaraju sve veće razlike u razvoju jedinica (Koprić, 2010a). U apsolutnom iznosu prihodi poslovanja po stanovniku porasli su u gradovima Istarske županije za 1.479 kn/st., naprama 291 kn/st. u gradovima Ličko-senjske županije u promatranom periodu.

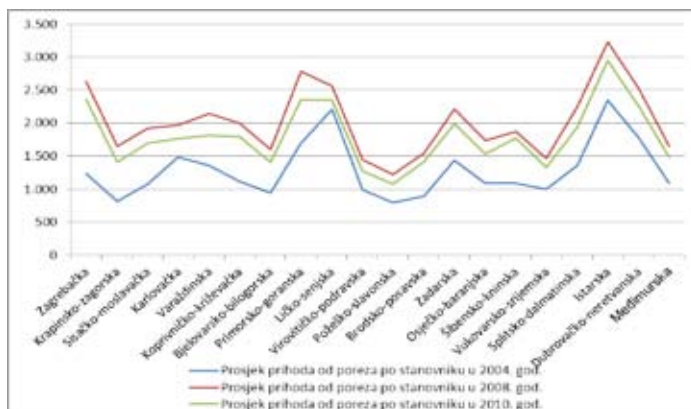
Grafikon 2. Prosjek prihoda poslovanja po stanovniku u gradovima po županijama



Izvor: Ministarstvo financija (autorov izračun)

Prihodi od poreza manji su u svim gradovima nakon 2008. (grafikon 3). Do 2008. vidljiv je rast prihoda od poreza prosječno oko 62% ili za 824 kn/st., zatim slijedi pad oko 8,8% odnosno za 251 kn po stanovniku. U 2004. i 2008. samo gradovi u osam županija imaju veći prosjek prihoda od poreza po stanovniku od hrvatskog prosjeka, a u 2010. njih sedam. Razlika najnižeg i najvišeg prihoda od poreza po stanovniku 2004. gotovo je 3 puta ili u apsolutnom iznosu 1.545 kn/st., a u 2010. nešto manja, 2,7 puta, ali u iznosu, 1.871 kn/st. ili gotovo 20%. Na početku i na kraju razdoblja najveći i najmanji prihod od poreza bilježe gradovi istih županija, Istarske županije najviši, a Požeško-slavonske najniži.

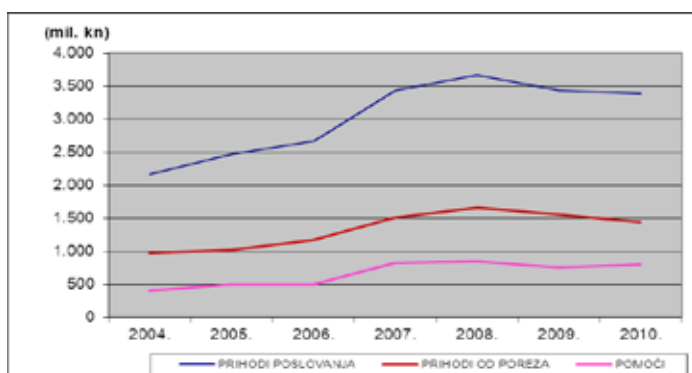
Grafikon 3. Prosjek prihoda od poreza po stanovniku u gradovima po županijama



Izvor: Ministarstvo financija (autorov izračun)

Općine. Trendovi rasta prihoda poslovanja i prihoda od poreza i pomoći u promatranom razdoblju gotovo su identični i za općine. Prihodi poslovanja porasli su 57%, prihodi od poreza 47%, a iznosi pomoći općinama dvostruko. U prihodima poslovanja visina pomoći, za razliku od gradova, ima velik utjecaj. Naime, udio pomoći u prihodima poslovanja u 2004. iznosi 19%, a u 2010. 24% prihoda poslovanja. Pomoć općinama ublažila je pad prihoda od poreza i prihode poslovanja zadržala na razini 2009. (grafikon 4).

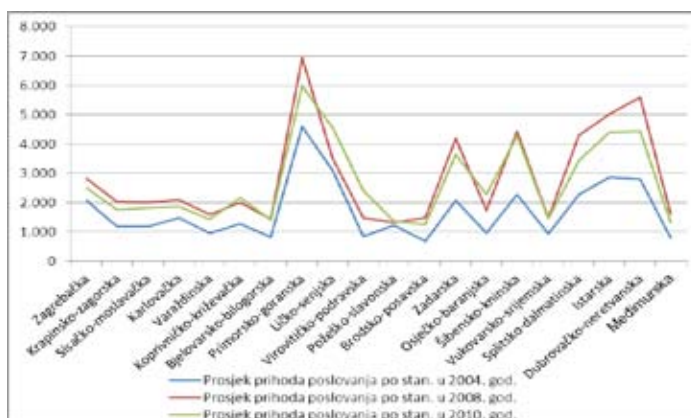
Grafikon 4. Prihodi poslovanja, prihodi od poreza i pomoći općina u Hrvatskoj



Izvor: Ministarstvo financija (autorov izračun)

U tri promatrane godine veći prosjek prihoda poslovanja po stanovniku od prosjeka na razini Hrvatske imale su 2004. i 2008. općine u osam županija, a 2010. općine u sedam županija. U 2004. razlika najnižeg i najvišeg prosjeka prihoda poslovanja po stanovniku iznosi 6,7 puta, a u 2010. godini 4,8 puta. To je gotovo dvostruko veća razlika od razlike koju bilježe najniži i najviši prihodi poslovanja po stanovniku gradova po županijama. Treba istaknuti da su, s jedne strane, na početku i kraju promatranog razdoblja općine Primorsko-goranske županije općine s najvišim prosjekom prihoda poslovanja (grafikon 5), dvostruko više od prosjeka. S druge strane, 30% općina u statusu brdsko-planinskih područja općine su Primorsko-goranske županije.

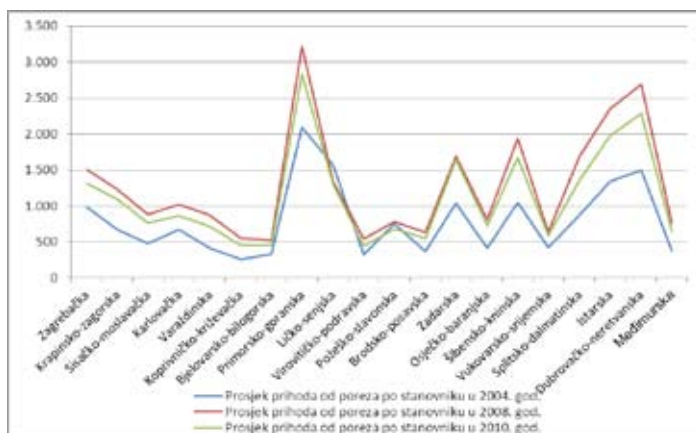
Grafikon 5. Prosjek prihoda poslovanja po stanovniku u općinama po županijama



Izvor: Ministarstvo financija (autorov izračun)

Najniži prosjek prihoda od poreza bilježe 2004. općine Koprivničko-križevačke županije, a najviši općine Primorsko-goranske županije (grafikon 6). Razlika iznosi 8 puta ili 1.832 kn/st., što je iznos gotovo trostrukog prosječnog prihoda od poreza na razini Hrvatske. U 2010. općine Primorsko-goranske županije ostvaruju najveće prihode od poreza, dok su općine Virovitičko-podravske županije s ostvarenim najnižim prosjekom. Razlika je 6,4 puta ili 2.387 kn/st., a u apsolutnom iznosu razlika se povećala 30%. U odnosu prema 2004., osam istih županija bilježi prihode od poreza više od državnog prosjeka, dok su deveto mjesto zamijenile općine Požeško-slavonske s Krapinsko-zagorskom županijom. Osam županija s prosjekom prihoda od poreza višim od prosjeka na državnoj razini sudjeluju sa 32 jedinice ili sa 70% ukupnog broja jedinica u statusu brdsko-planinskih područja.

Grafikon 6. Prosjek prihoda od poreza po stanovniku u općinama po županijama



Izvor: Ministarstvo financija (autorov izračun)

5. Jedinice u statusu brdsko-planinskih područja

Probleme u raspodjeli prihoda lokalnim jedinicama zamjećuje se od 1995., od kada se osnivaju područja od posebne državne skrbi (PPDS), imaju ih jedinice na brdsko-planinskim područjima definiranim posebnim zakonom iz 2002. te neke otočne jedinice koje su dobile poseban status u sustavu financiranja (Bajo, 2007). Hrvatska pod pojmom područja od posebne državne skrbi⁶ utvrđuje područja općina i gradova koja su bila okupirana do 1995., radi otklanjanja posljedica rata, bržeg povratka prognanika i izbjeglica, poticanja demografskog i gospodarskog napretka te postizanja što ravnomjernijeg razvitka svih područja Republike Hrvatske (RH).

Zakonom o brdsko-planinskom području iz 2002. uređuju se poticajne mjere za demografsku obnovu, gospodarski rast i održivi razvitak te stvaranje preduvjeta za rješavanje socijalnih prilika i podizanje životnog standarda stanovnika u brdsko-planinskim područjima. U srpnju 2003. dolazi do izmjena i dopuna Zakona. Brdsko-planinska područja su područja od interesa i pod posebnom zaštitom RH radi poticanja demografske obnove,

⁶ Zakon o područjima posebne državne skrbi, NN 44/96, 57/96, 124/97, 78/99, 87/00, 127/00, 94/01, 88/02, 26/03, 42/05, 90/05, 86/08.

naseljavanja i stvaranja preduvjeta da se prirodni i ini gospodarski resursi što kvalitetnije koriste za gospodarski razvoj tih područja i RH u cjelini, uz očuvanje biološke i krajobrazne raznolikosti te kvalitetnije i ravnomjernije rješavanje socijalnih prilika i gospodarskog rasta i razvoja svih područja RH. Pod brdsko-planinskim područjima razumiju se područja čija nadmorska visina, nagib i vertikalna raščlanjenost terena te njima uvjetovane pedološke, klimatske i druge prirodne osobitosti čine otežane uvjete za život i rad stanovnika. Status pripadnosti brdsko-planinskim područjima utvrđuje se na razini jedinica lokalne samouprave.

Status BPP u smislu toga Zakona ne može ostvariti jedinica: (1) na otocima, (2) utvrđena kao područje posebne državne skrbi sukladno Zakonu o područjima posebne državne skrbi, (3) koja se svojim teritorijem proteže uz morsku obalu i ima gustoću naseljenosti veću od 20 stanovnika po kilometru kvadratnom, (4) koja ima gustoću naseljenosti veću od 40 stanovnika po kilometru kvadratnom i čiji su proračunski prihodi i primici po glavi stanovnika umanjeni za pomoć, donacije, prihode od prodaje nefinancijske imovine te primitke od financijske imovine i zaduživanja veći za više od 50% prosjeka JLS koje udovoljavaju osnovnim geomorfološkim varijablama za ulazak u BPP.

Status BPP imaju po tom Zakonu gradovi Buzet, Čabar, Delnice, Imotski, Lepoglava, Ogulin, Orahovica, Senj, Sinj, Trilj, Vrbovsko i Vrgorac te općine Bistra, Budinščina, Cerovlje, Čavle, Dicmo, Đurmanec, Fužine, Gračišće, Jelenje, Jesenje, Kalnik, Kaptol, Karlobag, Klana, Klis, Lobar, Lokve, Lovreć, Lupoglav, Ljubešćica, Matulji, Motovun, Mrkopalj, Muć, Novi Golubovec, Podbablje, Primorski Dolac, Radoboj, Ravna Gora, Skrad, Stubičke Toplice te Šestanovac i Vinodolska općina.

Za BPP, temeljem donesenog Zakona, trebao se izraditi program održivog razvoja BPP, koji je trebala donijeti Vlada na prijedlog Ministarstva za javne radove, obnovu i graditeljstvo, na temelju kojeg bi se izrađivali operativni programi poticanja razvoja brdsko-planinskih područja. Program održivog razvoja Ministarstvo je trebalo izraditi u suradnji s nekim drugim ministarstvima te s JLS na brdsko-planinskim područjima. I u kasnijim novelama Zakona spominje se potreba izrade programa, ali on nije izrađen.

Zakonom o područjima posebne državne skrbi dio poreza na dohodak i poreza na dobit ostvaren na području jedinica koji pripada državnom proračunu ustupljen je tim jedinicama i prihod je njihovih proračuna. U 2004. udio državnog proračuna u porezu na dohodak iznosi 25,6%, a na područjima posebne državne skrbi, brdsko-planinskim područjima te otocima koji financiraju kapitalne projekte država je u potpunosti ustupila svoj dio

poreza na dohodak. Jedinice na BPP ostvaruju porezne i druge olakšice koje se primjenjuju na područje posebne državne skrbi treće skupine. Porez na promet nekretnina ne plaćaju građani koji stječu nekretnine koje se nalaze na područjima posebne državne skrbi ako imaju ili prijavljuju prebivalište na tom području. Naknada za iskorištavanje mineralnih sirovina iznosi 50% i primjenjuje se i na BPP. Također se posebno stimulira zapošljavanje s područja jedinica u statusu BPP dodatnim smanjivanjem poreza na dobit na 75% propisane stope.

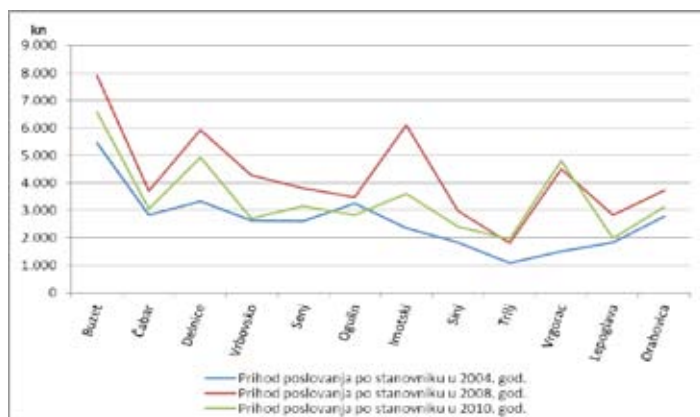
Statusom PPDS i BPP jedinice lokalne samouprave dobivaju najveći dio prikupljenog poreza na dohodak, 90%. Osim toga, pripada im i dio poreza koji bi morale izdvajati u fond za poravnanje. S obzirom na to da se od 2007. porez na dobit ne dijeli s lokalnim jedinicama, područjima PPDS i BPP izravno se isplaćuje pomoć iz središnjeg državnog proračuna u visini poreza na dobit koji se ostvaruju na tom području. Podaci Ministarstva financija pokazuju pad ostvarene dobiti u jedinicama BPP. Od 2008. do 2010. država je na ime poreza na dobit jedinicama vratila 140, 124 te 88 milijuna kuna. Tu ne završava mogućnost financiranja proračuna lokalnih jedinica. Jedinice su dobivale i dodatna sredstva iz državnog proračuna, županijskih proračuna te Fonda za regionalni razvoj, prema različitim kriterijima i prosudbama. Stoga je vrlo teško odvojiti i procijeniti rezultate dobivenih *poticaja* statusom i drugih izvora financiranja sa stvarnim mogućnostima jedinica (Hrženjak, 2009). Procjena i ocjena temelji se na analizi pokazatelja ukupnih podataka.

U status jedinica BPP ušle su jedinice 11 županija. Četiri *priobalne* županije, Istarska, Primorsko-goranska, Ličko-senjska i Splitsko-dalmatinska u statusu BPP imaju 31 jedinicu, 9 gradova i 22 općine ili 70% svih jedinica BPP. U gradovima BPP ima ukupno 114.429 stanovnika. Najmanje stanovnika ima grad Čabar – 4.387, a najviše Sinj – 25.373. Ispod 10.000 stanovnika u statusu BPP je 8 od 12 gradova. Od 14 jedinica s kontinentalnog prostora, iz sedam županija, 11 je općina i tri grada. Općine u statusu BPP imaju u prosjeku 9.804 stanovnika. Najmanja s 839 stanovnika je Primorski Dolac, a najveća s 10.544 Matulji. Obje jedinice su u priobalju. Različitost veličina jedinica po prostoru i broju stanovnika u velikoj mjeri utječe na ekonomsku aktivnost jedinica, stanovništva i poduzetništva, koje stvara osnove za oporezivanje i daje određenu sigurnost u stabilnosti prihoda (v. i Koprić, 2010b).

Od samog početka statusa, od 2004., pet županija čije su jedinice dobile status jedinica BPP, Zagrebačka, Primorsko-goranska, Istarska, Splitsko-dalmatinska i Ličko-senjska, imale su prihode poslovanja i prihode od

poreza iznad prosjeka svih lokalnih jedinica na razini Hrvatske. U periodu do 2010. jedinice tih županija i dalje su zadržale iznadprosječne prihode. *Gradovi*. Gradovi u statusu BPP, početkom statusa, 2004., imali su prosječne prihode poslovanja po stanovniku 2.434 kn, uz prihode od poreza u iznosu od 1.737 kn/st. Krajem razdoblja, 2010., prihodi poslovanja porasli su na 3.145 kn/st., a prihodi od poreza na 1.769 kn/st. Prihodi od poreza svoj su najveći skok imali 2006., 25%, da bi 2010. bili veći tek za 32 kn/st. Istovremeno, pomoć gradovima je porasla 4 puta, a tijekom razdoblja činila 32% prihoda poslovanja.

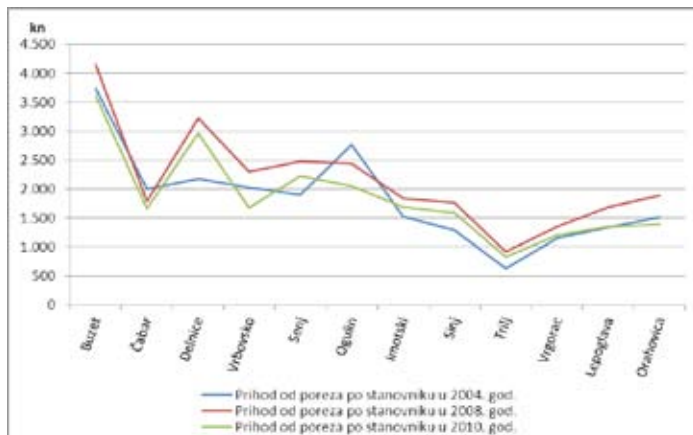
Grafikon 7. Prihod poslovanja po stanovniku u gradovima BPP



Izvor: Ministarstvo financija (autorov izračun)

Sedam je gradova na početku razdoblja statusa BPP imalo prihode poslovanja po stanovniku iznad prosjeka gradova na razini Hrvatske bez Grada Zagreba od 2.408 kn (grafikon 7). Podaci za 2008. govore o pet gradova, a za 2010. o samo tri grada s prihodom poslovanja po stanovniku iznad prosjeka na razini Hrvatske od 3.813 kn. Početkom razdoblja razlika najnižih i najviših prihoda poslovanja po stanovniku je 5 puta ili 4.371 kn. Krajem razdoblja, 2010., razlika je 3,4 puta, ali je u apsolutnom iznosu veća i iznosi 4.621 kn/st. Samo su dva grada, Trilj i Vrgorac, imali kontinuitet rasta prihoda poslovanja u cijelom razdoblju zahvaljujući izdašnjoj pomoći.

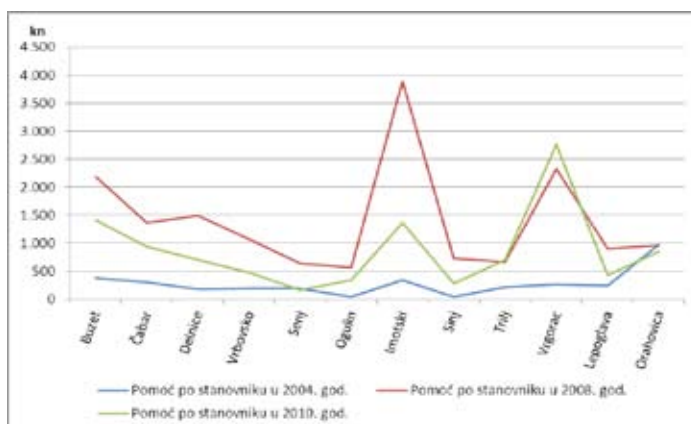
Grafikon 8. Prihod od poreza po stanovniku u gradovima BPP



Izvor: Ministarstvo financija (autorov izračun)

Najmanji prihod od poreza po stanovniku na početku i na kraju razdoblja ima grad Trilj, a najveći grad Buzet (grafikon 8). Razlika s početka razdoblja između prihoda od poreza Buzeta i Trilja nešto je manja. Devet od dvanaest gradova u statusu BPP 2004. ima prihode od poreza po stanovniku više od prosjeka gradova na razini Hrvatske. U 2008. broj gradova pada na pet, a u 2010. ostaju samo četiri grada s prihodima od poreza višim od prosjeka prihoda od poreza gradova na razini Hrvatske. Dakle, usprkos svim povlasticama i povratima poreza, pokazatelji prihoda od poreza, kojih je porez iz dohotka najizdašniji dio i pokazatelj zaposlenosti stanovnika, pokazuju zaostajanje u odnosu prema drugim gradovima Hrvatske. Očito da sva pomoć (grafikon 9) koja je pristizala i u gradove BPP nije bila ne samo dovoljna već nije bila presudna za pokretanje ili dovođenje gospodarskih subjekata odnosno zadržavanje stanovništva.

Grafikon 9. Pomoći po stanovniku u gradovima BPP



Izvor: Ministarstvo financija (autorov izračun)

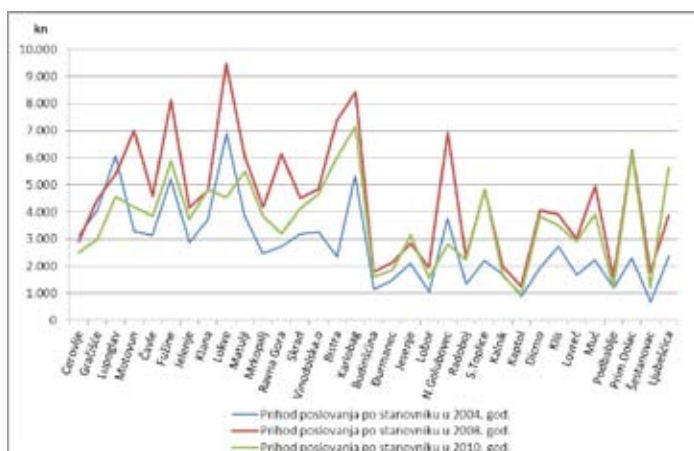
Općine. U brdsko-planinsko područje ušle su 33 općine iz 9 županija. Prema toj listi, Karlovačka i Virovitičko-podravska županija *nemaju* nijedne općine s uvjetima brdsko-planinskog područja. U općinama BPP žive 97.804 stanovnika ili prosječno 2.964. Status općina BPP dobile su općine s vrlo velikim razlikama u prihodima poslovanja u 2004.: od 1,8 mil. kuna općine Šestanovac do 40,3 mil. kuna općine Matulji (grafikon 10).

Grafikon 10 pokazuje *divljanje* prihoda poslovanja kroz promatrano razdoblje. Razlike s početka razdoblja zadržale su se cijelo vrijeme. Općine s visokim prohodima poslovanja i dalje su u velikoj i nedostižnoj prednosti pred ostalima. Razlika između najnižeg i najvišeg prihoda poslovanja po stanovniku u 2004. između Lokva i Šestanovca je deset puta. U 2008. razlika je 7,5 puta, a u 2010. 6,3 puta. Trećina općina u statusu BPP imala je 2004. i 2008. manje prihode poslovanja po stanovniku od hrvatskog prosjeka. U 2010. broj općina raste za četiri, na 15.

Prihodi od poreza (grafikon 11) gotovo su vjerna preslika prihoda poslovanja. U oba pokazatelja općine s najvišim prihodom od poreza po stanovniku pripadaju *bogatim* županijama, Primorsko-goranskoj i Splitsko-dalmatinskoj odnosno Istarskoj županiji. Razlike su više nego velike i u takvim odnosima nedostižne. Odnosi su 425/3.821 kn/st. 2004., 703/3.695 kn/st. 2008. te 616/3.329 kn/st. 2010. Na početku je razdoblja osam općina, a na kraju njih 14 imalo prihode od poreza manje od prosječnih prihoda od poreza općina na razini čitave zemlje. Usporedbom prihoda od poreza kroz promatrano razdoblje ništa se značajnije nije dogodilo u općinama

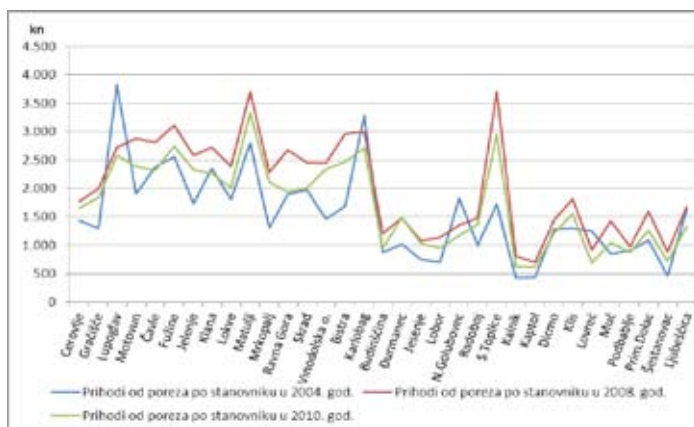
BPP. Općine s većim prihodima na početku razdoblja nastavile su rast brže od ostatka jedinica. Ako je cilj bio konvergencija jedinica s posebnim statusom, pokazatelji govore suprotno. Model financiranja je *sačuvao* i povećao razlike.

Grafikon 10. Prihod poslovanja po stanovniku u općinama BPP



Izvor: Ministarstvo financija (autorov izračun)

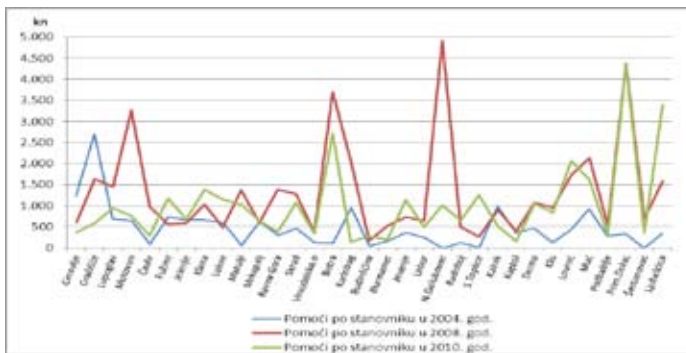
Grafikon 11. Prihod od poreza po stanovniku u općinama BPP



Izvor: Ministarstvo financija (autorov izračun)

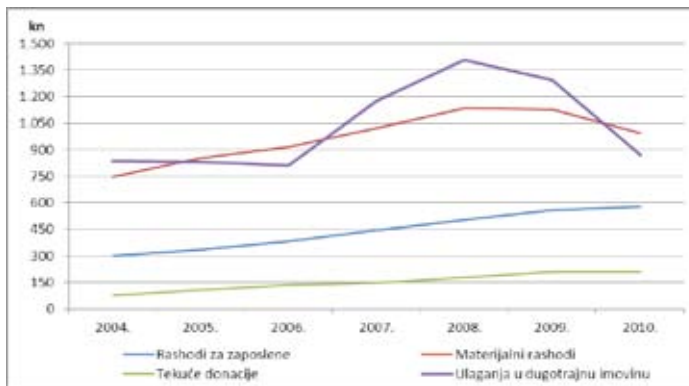
Rašomon kriterija i različitih izvora dodatnog financiranja na najbolji je način prikazan u grafikonu 12. Gotovo je nemoguće utvrditi kriterije prema kojima je pomoć stizala u općine BPP. Pomoć općinama kretala se od nula kuna (dvije jedinice u 2004.) do 4.906 kn/st. u 2008. Taj iznos pomoći trostruki je iznos prosječnih prihoda od poreza općina na razini Hrvatske. Pomoć je uglavnom stizala *sposobnošću vlasti*, manje temeljem razvojnih potreba.

Grafikon 12. Pomoć po stanovniku općinama BPP



Izvor: Ministarstvo financija (autorov izračun)

Grafikon 13. Odabrani rashodi jedinica BPP



Izvor: Ministarstvo financija (autorov izračun)

Odabrane rashode prikazane u grafikonu 13 karakterizira kontinuiran rast rashoda za zaposlene i tekućih donacija kroz cijelo razdoblje. Rashodi za

Rezultat popisa stanovništva u 2011. pokazuje da u jedinicama BPP živi 9.180 stanovnika manje ili 4% populacije prema popisu iz 2001. U gradovima živi 180 stanovnika više. Tri grada, Buzet, Imotski i Lepoglava, bilježe rast broja stanovnika. U općinama živi 9.360 stanovnika manje, odnosno oko 10% populacije općina BPP. Trend odlaska u urbane sredine nije zaobišao ni jedinice BPP.

Stanje na razini Hrvatske. U svakom pogledu treba reći da je stanje u općinama na razini Hrvatske istovremeno bilo znatno lošije od stanja u općinama BPP i podjednako lošije u većini gradova. Komparacija jedinica BPP sa svim općinama i gradovima bez Grada Zagreba ide u prilog brdsko-planinskom području. Naime, usporedba prihoda poslovanja, prihoda od poreza i pomoći po stanovniku kroz cijelo promatrano razdoblje ide u prilog jedinica BPP. Na razini Hrvatske gradovi ostvaruju prosječne nešto više prihode od poreza od 2007., dok su na razini općina rezultati znatno povoljniji u općinama BPP u sva tri pokazatelja po stanovniku (prihodima poslovanja, prihodima od poreza i pomoći). Općine BPP imaju više pokazatelje prihoda poslovanja, poreza i pomoći po stanovniku nego gradovi BPP. Općine BPP imaju više pokazatelje i od prosječnih pokazatelja gradova na razini Hrvatske, bez Grada Zagreba, osim 2010. glede prihoda poslovanja, i to samo zbog smanjenja dotoka pomoći.

Vlada je u srpnju 2010. donijela Odluku o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti u skladu sa Zakonom o regionalnom razvoju iz 2009. i Uredbom o indeksu razvijenosti. Pokazatelji se izračunavaju na temelju podataka u razdoblju triju godina koje prethode postupku ocjenjivanja. Razdoblje 2006.–2008. korišteno je za postupak ocjenjivanja i razvrstavanja jedinica prema stupnju razvijenosti. Jedinice u statusu BPP razvrstane su kako slijedi: u II. skupinu općina i gradova, indeks 50–75% prosjeka RH – 11 jedinica, u III. skupinu općina i gradova, indeks 75–100% prosjeka RH – 22 jedinice, u IV. skupinu općina i gradova, indeks 100–125% prosjeka RH – 10 jedinica i u V. skupinu općina i gradova s najvišim indeksom razvijenosti iznad 125% – 2 jedinice. Indeks razvijenosti potvrdio je zaključke temeljene na već iznesenim fiskalnim pokazateljima promatranog razdoblja. Najveći broj jedinica, 34 jedinice u statusu BPP, pripadaju jedinicama višeg ili najvišeg indeksa razvijenosti. One su to bile i prije promatranog razdoblja odnosno stupanja u poseban status (Bajo, Bronić, 2007). Status u BPP tim je jedinicama osigurao u relativno dugom razdoblju izdašnije (*nepravednije*)

punjenje proračuna i mogućnosti razvoja nego ostatku jedinica odnosno građanima koji u njima žive.

6. Zaključak

Pomoć su jedinice brdsko-planinskog područja dobivale temeljem zakonske regulative, ali i izravno iz državnog proračuna, Fonda za regionalni razvoj, županija kojima pripadaju. Podaci o prihodima poslovanja, prihodima od poreza i pomoći po stanovniku pokazuju upitnost kriterija, ne samo financijskih već i drugih, prema kojima se ulazilo u status jedinice brdsko-planinskog područja. U promatranom razdoblju jedinice s višim prihodima još su povećale svoje prihode i povećale razliku u odnosu prema ostalima. Uz to, neke od jedinica sklopile su i sporazume s Vladom o kapitalnim donacijama iako istovremeno prema prihodima poslovanja, prihodima od poreza te prema broju stanovnika po četvornom kilometru nisu uopće smjele ući u status jedinica BPP i nisu trebale biti pomagane. Dodjela tekućih donacija, povrat poreza na dobit ostvarenog u jedinici i povrat poreza na dohodak ostvaren po poreznoj prijavi, uz kapitalne sporazume, stavili su *bogate* jedinice, jedinice s višim prihodima, u poseban, gotovo povlašten položaj. Takav način netransparentnog *stimuliranja* financiranjem posebnih jedinica iz državnog proračuna bez utvrđivanja i usklađivanja ciljeva i pokazatelja razvoja (Bajo, 2011) nije učinkovit. On stvara *lažno* uspješne čelnike i povlaštene odnosno *lažno uspješne* jedinice. Pritom pomoć s razine središnje države smanjuje autonomiju lokalnih jedinica. S obzirom na to da program održivog razvoja jedinica BPP nije donesen, sredstva su se u većini slučajeva ulagala bez usklađivanja s regionalnim strategijama i programima razvoja.

Budući da se ekonomski temelj ubiranja prihoda obično povećava s brojem stanovnika, smanjenje broja stanovnika u jedinicama BPP jedan je od značajnijih pokazatelja učinaka ulaganja u razvojne programe, odnosno stvaranje infrastrukturnih preduvjeta za privlačenje potencijalnih investitora, otvaranje radnih mjesta i stvaranje perspektive za ostanak. S obzirom na veličinu pojedinih jedinica i strukturu stanovništva, premještaj svrhe lokalne samouprave s političke i upravne na razvojnu nije moguć do te mjere da nikakvo povećanje prihoda neće značajnije poboljšati njihove razvojne mogućnosti.

Dodatno financiranje treba biti vezano za indeks razvijenosti bez nepotrebnog *obilježavanja* jedinica da bi ostvarile pomoć nužnu za ispunjavanje zadaća definiranih zakonom, odnosno za stvaranje približno jednakih

uvjeta dobrog življenja i razvojnih mogućnosti. Bez usklađivanja Strategije regionalnog razvoja sa strateškim dokumentima prije svega općina i gradova kao stvarnih nositelja razvoja te bez preuzimanja odgovornosti za provedbu programa razvoja regionalne politike na razini regija (političkih ili upravnih tijela), teško se može očekivati i tražiti značajniji pomak u pristupu funkcioniranju i financiranju jedinica lokalne samouprave. Problemi će se povećavati ulaskom Hrvatske u Europsku uniju, prestankom modela financiranja područja od posebnog statusa i (ne)sposobnošću lokalnih jedinica u pripremi i kandidiranju projekata za sredstva iz fondova EU. Praksa dobivanja novca iz državnog proračuna i drugih izvora nije usmjeravala jedinice i njihove službe prema zahtjevnijim fondovima i drugim modelima financiranja projekata.

Dvadeset godina nakon osamostaljenja sasvim je dovoljno vremena za analizu rezultata ispunjavanja svrhe lokalne/područne samouprave i kvalitete pružanja usluga građanima. Demografska kretanja jasno pokazuju tendenciju napuštanja ruralnih područja u korist većih urbanih sredina. Razvoj lokalne samouprave kroz nastavak procesa decentralizacije trebao bi biti važna komponenta u ekonomskom razvoju zemlje. Nastavak decentralizacije otvara pitanje racionalnosti teritorijalnog ustroja i spremnosti donošenja odluka. Promjene teritorijalnog ustroja trebale bi dati nov ekonomski zamah, otvoriti perspektivu na lokalnoj razini s ciljem stvaranja uvjeta financijske autonomije i kapaciteta, veće participacije građana i jače političke uloge lokalne samouprave u odnosu prema središnjoj državi.

Literatura

- Bajo, A. (2007) Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj. Institut za javne financije (53–75)
- Bajo, A. (2011) Planovi kapitalnih investicija i dug lokalnih jedinica. Newsletter Instituta za javne financije br. 54
- Bajo, A., M. Bronić (2007) Procjena učinkovitosti modela fiskalnog izravnjanja u Hrvatskoj. Institut za javne financije
- Bronić, M. (2008) Tekuće donacije Ministarstva financija općinama i gradovima na području posebne državne skrbi. Institut za javne financije
- Državna geodetska uprava: Površine jedinica lokalne samouprave
- Državni zavod za statistiku (2011) Popis stanovništva 2011. Zagreb: Državni zavod za statistiku
- Mrženjak, J. (2009) Napomene o lokalnoj i regionalnoj samoupravi u Hrvatskoj. Hrvatska javna uprava 9(4): 999–1010

- Koprić, I. (2008) Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju lokalne samouprave. *Hrvatska javna uprava* 8(1): 95–133
- Koprić, I. (2009) Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. *Hrvatska javna uprava* 9(1): 69–78
- Koprić, I. (2010) Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 10(3): 665–681
- Koprić, I. (2010a) Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 10(4): 941–959
- Koprić, I. (2010b) Kriteriji za prosudbu racionalnosti teritorijalne organizacije lokalne i regionalne samouprave. *Riznica* br. 12
- Ministarstvo financija, Proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Pravni izvori

- Zakon o brdsko-planinskim područjima, NN 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05, 80/08
- 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, 132/06, 26/07, 73/08
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07
- Zakon o područjima posebne državne skrbi, NN 44/96, 57/96, 124/97, 78/99, 87/00, 127/00, 94/01, 88/02, 26/03, 42/05, 90/05, 86/08
- Zakon o područjima županija, gradova i općina, NN 90/92, 69/95, 124/97, 68/98, 117/99, 128/99, 129/00, 92/01, 83/02, 25/03, 107/03, 175/03, 86/06
- Zakon o proračunu, NN 96/03, 87/08
- Zakon o regionalnom razvoju, NN 153/09

Uredba o indeksu razvijenosti, NN 63/10

Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti. http://vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odlukevladerrh/2010/69_sjednica_vlade_republike_hrvarske

FISCAL CAPACITY OF MUNICIPALITIES IN THE HILLS AND MOUNTAIN AREAS

Summary

The number and type of local self-government units in Croatia has changed rather often. Currently, there are 556 local and 20 regional units. There are special financing arrangements in 351 local self-government units, 45 of which are in hills and mountain areas. The author compares fiscal capacities of local units in the period 2004-2011 through tax and non-tax revenues and state subsidies. The paper continues with a detailed comparative analysis of the economic indicators of local units in hills and mountain areas with the indicators at the national level. The author shows the ratio of area and population, investment in long-term assets, personnel expenditures and other expenditures in the units situated in hills and mountain areas, and determines their development index. The aim is to establish the fiscal capacity of local units in hills and mountain areas and to determine whether they should retain their privileged financial arrangements, that is, to determine the feasibility of the development concept of those local units.

Key words: local self-government – Croatia, fiscal capacity, revenues, expenditures, state subsidies, hills and mountain areas