

Decentralizacija funkcija javnog sektora s državne razine na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i fiskalna decentralizacija

*Maja Lukeš-Petrović**

UDK 336.2.023

336.12:352/354

Stručni rad

Primljeno: 4. 3. 2002.

Prihvaćeno: 20. 4. 2002.

Decentralizacija funkcija javnog sektora u području osnovnog i srednjeg školstva, zdravstva i socijalne skrbi s državne razine na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave zahtijeva i prenošenje odgovarajućih financijskih sredstava. U radu se prikazuju oblici fiskalne decentralizacije i financijske pomoći jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave za pokriće troškova javnog sektora koji su decentralizirani od 1. srpnja 2001.

Ključne riječi: decentralizacija, javni sektor, lokalna samouprava, fiskalna decentralizacija, porezni sustav

Uvodne napomene

1. Decentralizacija nije samo prijenos sredstava koji se iz državnog proračuna RH osiguravao za funkcije na niže razine, već i prijenos odgovornosti i slobode odlučivanja o svrsishodnosti i racionalizaciji

* Maja Lukeš-Petrović, načelnica u Ministarstvu financija Republike Hrvatske

trošenja sredstava za decentralizirane funkcije s razine države na lokalnu i područnu samoupravu na koju se funkcije prenose.

2. Na samoupravu se prenose sredstva koja su se stvarno isplaćivala iz državnog proračuna za određene namjene u uvjetima izrazito neujednačenog razvitka i gospodarskih teškoća.

3. Neravnomjerni razvitak lokalne i područne samouprave i koncentracija rasporeda prenesenih izdataka na lokalnim razinama uvjetuje da sve županije i gradovi koji preuzimaju financiranje decentraliziranih izdataka ne mogu u cijelosti pokriti prenesene troškove iz poreza na dohodak, već su im potrebne i potpore izravnjanja iz državnog proračuna RH.

1. Demokratizacija odlučivanja - više razina odlučivanja - prednosti, pretpostavke i načela

Pri više razina odlučivanja građani izravno i putem svojih predstavnika mogu izraziti svoje potrebe ili prioritete u javnim službama i neposredno nadzirati njihovo izvršenje.

Polazeći od javnih prihoda određene razine, jasnije se sagledavaju i procjenjuju troškovi javnih službi svake razine koji se financiraju iz tih prihoda. Korisnici usluga imaju pak mogućnost nadzora obavljanja funkcija, njihove kvalitete i kvanitete, ispitivanja svrhovitosti i predlaganja mjera racionalizacije i inovacije.

1. 1. Osnove pretpostavke za decentralizaciju

Za provedbu decentralizacije nužne su sljedeće pretpostavke:

1. Jasno definiranje funkcija subjekata na određenim razinama odlučivanja od države do lokalne i područne (regionalne) samouprave u segmentima javnog sektora.

2. Jasno definiranje odgovornosti subjekata za obavljanje funkcija (od administrativnih do društvenih i socijalnozaštitnih zadaća i usluga) na određenim razinama.

3. Jasno definirani stupanj samostalnosti razina lokalne i područne (regionalne) samouprave, kako u obavljanju funkcija, zadaća i usluga, tako i u ostvarenju prihoda za te prenesene funkcije. U okviru proračunskih limita treba im osigurati veću samostalnost odlučivanja o prioritetnim rashodima i razinama usluga u skladu s lokalnim potrebama.

U segmentu prihoda radi osiguranja odgovornosti treba im omogućiti minimalni stupanj lokalne samostalnosti u utvrđivanju poreznih stopa, i to barem jednog značajnog izvora prihoda (poreza) koji je prenijet na lokalnu razinu. Međutim, smatramo da time ne bi imale ovlast definiranja poreznih osnovica.

Iako samostalnost lokalne samouprave mora biti eksplicitno definirana, ona po našem mišljenju mora biti istovremeno i ograničena. To se odnosi na zaduživanje lokalnih vlasti.

4. Potrebno je omogućiti svim razinama približno iste mogućnosti za pružanje usluga njihovim stanovnicima, u čemu je nužno primijeniti institut potpora izravnjanja iz državnog proračuna ili prelijevanjem iz jedne u drugu razinu. To pokazuje veliko značenje potpora izravnjanja u koncepciji fiskalne decentralizacije.

5. Potrebno je osigurati redovito i učinkovito izvršavanje decentraliziranih funkcija i usluga javnog sektora na svim razinama - odgovarajući optimum kadrovskih i drugih resursa (objekti, oprema i dr., informatička infrastruktura) u institucijama (ustanovama) koje obavljaju funkcije.

6. Potrebno je osigurati zakonito, racionalno i svisishodno obavljanje funkcija (demokratsko ponašanje službenika, namještenika i javnih djelatnika - učitelja i dr.) i upravljanje javnim financijama - prihodima u proračunskim procesima na lokalnim razinama.

7. Jasno definirati ovlasti države i resornih ministarstava prema lokalnim jedinicama, a napose glede donošenja podzakonskih akata i

naputaka kojima se i dalje propisuju norme koje izravno utječu na rashode lokalnih samouprava u pogledu decentraliziranih funkcija.

1.2. Osnovna načela za decentralizaciju

U svijetu su priznata sljedeća načela za ocjenu poreznog sustava na lokalnoj razini:

- adekvatnost prihoda - prikupljanje dovoljno sredstava kako bi se lokalnoj samoupravi omogućilo obavljanje funkcija i zadataka koje traže građani;
- stabilnost - stalna i stabilna naplata prihoda (bez značajnih periodičnih odstupanja);
- predvidljivost - porezi moraju poreznom obvezniku biti predvidljivi kako bi se olakšalo njihovo dugoročno financijsko planiranje;
- jednakost - pravednost: porezi trebaju biti pravedni, tj. jednaki porezni obveznici pod jednakim okolnostima moraju plaćati jednake iznose (tzv. horizontalna jednakost), a porezni obveznici u nejednakim okolnostima moraju plaćati različite iznose poreza na osnovi tih okolnosti (tzv. vertikalna jednakost);
- efikasnost i administracija: troškovi naplate poreza variraju prema vrstama poreza;
- neutralnost na društveno i ekonomsko ponašanje koje umanjuje efikasnost gospodarstva;
- konkurentnost - porezni sustav unutar jedne nadležnosti ne može radikalno odstupati od poreznog sustava u susjednim područjima a da ne utječe na gospodarski razvitak i rast. Olako utvrđeni porezi na tvrtku teže smanjiti konkurentnost, dok široko utemeljeni porezi na sve gospodarske djelatnosti to čine u manjoj mjeri.
- transparentna odgovornost i mjesto nadležnosti; to znači da ako postoji više od jedne razine uprave i te razine odlučuju o trošenju,

poreznim obveznicima treba biti jasno tko donosi odluke o oporezivanju i kakve su veze između tih odluka i trošenja. To može biti komplicirano u situacijama zajedničkog prihoda i dodatnog poreza.

2. Faze decentralizacije - mogućnosti i izbor

Cjelokupni proces decentralizacije javnih funkcija države trebalo bi provesti postupno, tj. u više faza ovisno o makroekonomskim procjenama gospodarskog razvoja zemlje u narednih pet godina.

U I. fazi decentralizacije u skladu s opredjeljenjima Vlade RH pošlo se od postojećeg teritorijalnog ustroja, ograničenih resursa i fiskalnih ograničenja lokalnih vlasti te obveze izvršavanja dostignute razine funkcija koje se decentraliziraju.

Cilj je da se na efikasniji način, koristeći se ograničenim resursima, potakne demokratizacija odlučivanja i izvršavanja javnih potreba i omogući efikasniji i racionalniji javni sektor i gospodarski razvitak ne samo slabije razvijenih područja već i sveukupni napredak regija.

3. Stanje u provedbi decentralizacije javnog sektora u Republici Hrvatskoj

Decentralizacija javnog sektora u Republici Hrvatskoj započela je 1. srpnja 2001.

3.1. Faza decentralizacije - usvojeni zakoni kojima se decentraliziraju funkcije i osiguravaju sredstva za njihovo izvršavanje - djelomični prijenos određenih funkcija i sredstava na županije i 32 grada

Hrvatski sabor usvojio je pet zakona kojima se određene funkcije odnosno troškovi prenose s države na gradove i županije i osiguravaju sredstva za njihovo provođenje.

Pod decentraliziranim funkcijama razumijevaju se izdaci utvrđeni izmjenama i dopunama posebnih zakona, i to:

1. za osnovno školstvo
2. za srednje školstvo
3. za socijalnu skrb
4. za zdravstvo.

Uvidom u fiskalni kapacitet općina, gradova i županija u odnosu prema mreži ustanova zaključeno je da se zbog neravnomjernog razvitka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave decentralizirane funkcije prenose do razine županije odnosno 32 grada koji su dostigli određeni fiskalni kapacitet s obzirom na ostvarenje poreza na dohodak. Pri tomu je zaključeno da županije preuzimaju financiranje izdataka za prenesene funkcije onih općina i gradova koji ih ne bi mogli izvršavati s obzirom na svoj fiskalni kapacitet.

3.1.1. Osnovno školstvo - decentralizacija funkcija na 32 grada i na županije

Doneseni Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom školstvu pored ostalih promjena propisuje za koje se namjene osiguravaju sredstva u proračunu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U proračunu lokalne i područne (regionalne) samouprave osiguravaju se sredstva za:

- materijalne troškove osnovne škole, investicijsko održavanje školskog prostora, opreme i nastavnih sredstava i pomagala,
- nabavu školske opreme, nastavnih sredstava i pomagala,
- prijevoz učenika,
- kapitalnu izgradnju školskog prostora i opreme prema standardima i normativima koje utvrđuje ministar.

Zakonom je propisano da Vlada RH svake godine uz državni proračun utvrđuje kriterije i mjerila za osiguravanje minimalnog financijskog standarda radi ostvarivanja javnih potreba.

U financijskoj dokumentaciji danoj uz Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom školstvu navedeni su gradovi koji pored županija i Grada Zagreba preuzimaju financiranje decentraliziranih izdataka za osnovno školstvo. To su gradovi koji imaju više od 10.000 stanovnika i gradovi županijska središta koji su 1999. godini ostvarili 400 kuna prihoda od poreza na dohodak po stanovniku.

Financiranje decentraliziranih izdataka osnovnih škola koje nisu na području navedenih gradova preuzimaju županije.

3.1.2. Srednje školstvo - decentralizacija funkcija na županije i Grad Zagreb

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem školstvu pored ostalih promjena propisuje se za koje se namjene osiguravaju sredstva u proračunu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U proračunu županije osiguravaju se sredstva za:

- materijalne troškove srednje škole,
- prijevoz zaposlenika,
- potpore za sufinanciranje smještaja i prehrane učenika u učeničkim domovima,
- investicijsko održavanje školskog prostora, opreme i nastavnih sredstava i pomagala,
- nabavu školske opreme, nastavnih sredstava i pomagala,
- kapitalnu izgradnju školskog prostora i opreme prema standardima i normativima koje utvrđuje ministar.

Vlada RH svake godine uz državni proračun utvrđivala bi kriterije i mjerila za osiguravanje minimalnog financijskog standarda radi ostvarivanja javnih potreba.

3.1.3. Zdravstveno osiguranje - decentralizacija funkcija na županije i Grad Zagreb

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju propisuju se namjene za koje se osiguravaju sredstva u proračunu jedinice područne (regionalne) samouprave.

Iz sredstava proračuna županija odnosno Grada Zagreba osiguravaju se sredstva za:

- investicijsko održavanje prostora i opreme zdravstvenih ustanova u vlasništvu županija odnosno Grada Zagreba.

Naime od 1994. ukinut je obračun amortizacije dugotrajne imovine u zdravstvenim ustanovama, pa im je onemogućeno osiguranje potrebnih sredstava za investicijsko održavanje prostora i opreme. U međuvremenu je sredstva za investicijsko održavanje sporadično ulagao državni proračun ili Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, a ne same zdravstvene ustanove i vlasnici (osim u pojedinim slučajevima).

U vlasništvu županija su domovi zdravlja, ustanove za zdravstvenu njegu u kući, poliklinike, opće bolnice, specijalne bolnice, lječilišta, ustanove za hitnu medicinsku pomoć i dr.

3.1.4. Socijalna skrb - decentralizacija funkcija na županije i Grad Zagreb

Zakon o izmjenama i dopunama zakona o socijalnoj skrbi propisuje za koje se namjene osiguravaju sredstva u proračunu jedinice područne (regionalne) samouprave.

1. Sredstva za financiranje centra za socijalnu skrb osiguravaju se u državnom proračunu i proračunu županije na čijem području centar djeluje.

U proračunu županija osiguravaju se sredstva za financiranje:

- izdataka za materijal (uredski i ostali potrošni materijal),
- energiju, komunalne i ostale usluge (izdataka za komunikacije, informiranje, službena putovanja, osiguranje i unajmljivanje),
- tekuće održavanje (prijevoznih sredstava, namještaja i druge opreme i zgrada),
- financijskih izdatake (izdataka za platni promet i bankarske usluge, kamate i ostalih financijskih izdataka), ostalih nespomenutih izdataka (izdataka za reviziju, članarine, pribavljanje stručnog mišljenja i intelektualne usluge i reprezentaciju).

2. Županija je obvezna osigurati sredstva za podmirenje troškova ogrjeva.

3. Županija na koju je prenijeto osnivačko pravo nad domom za odrasle osobe (starije i nemoćne) dužna je osigurati sredstva za nastavak djelatnosti doma na način da mu osigurava razliku sredstava od ukupnih izdatka umanjenih za vlastite prihode (od naplate cijene skrbi izvan vlastite obitelji, ostalih usluga).

3.1.5. Kapitalni projekti iz državnog proračuna RH

Iz državnog proračuna RH i dalje se nastavlja osiguravanje sredstava za započete kapitalne projekte za sve ustanove koje se decentraliziraju, i to do njihova dovršenja.

3.2. Sistemski zakon i uredba Vlade kojima se osiguravaju sredstva za financiranje decentraliziranih funkcija

Izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, br. 59/01.) utvrđen je način i izvori sredstava za pokriće decentraliziranih troškova ustanova u području osnovnog i srednjeg školstva te zdravstva i socijalne skrbi koji su se do 1. srpnja 2001. financirali iz državnog proračuna RH. Tim se zakonom i godišnjom uredbom Vlade RH osigurava kontrola u osiguravanju dostatnih sredstava i namjensko korištenje tih sredstava, ali i samostalnost lokalne i područne samouprave.

Sredstva se mogu koristiti samo za namjene decentraliziranih funkcija iz tih djelatnosti. U prvoj se godini ugrađuje stanoviti mehanizam kontrole države nad korištenjem tih sredstava.

3.2.1. Osiguravanje izvora prihoda - Zakon

Prema Zakonu prihodi se decentraliziraju gradovima (32 grada) i županijama koji preuzimaju financiranje troškova, i to :

1) ustupanjem dodatnih udjela u porezu na dohodak (koji sada pripada državnom proračunu Republike Hrvatske) po fiksno utvrđenim udjelima, i to za :

- osnovno školstvo	2,9%,
- srednje školstvo	2,0%,
- socijalnu skrb	
• za centre za socijalnu skrb	0,4%,
• za domove za starije i nemoćne osobe	1,6%.
- zdravstvo:	
• investicijsko održavanje ustanova u vlasništvu županija	2,5%

2) Iz sredstava potpora izravnanja - pozicije u državnom proračunu Republike Hrvatske osigurava se razlika nedostajućih sredstava za pokriće obveza utvrđenih za svaku godinu prema odlukama o minimalnom financijskom standardu u pojedinim područjima i prema uredbi o načinu utvrđivanja visine potpore izravnanja iz državnog proračuna.

3.2.2. Uredba Vlade RH - način izračuna potpora i izravnanja

Vlada RH na temelju članka 45.a stavka 2. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi svake godine uredbu o načinu izračuna iznosa potpora izravnanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

3.2.2.1. Predmet koji se regulira uredbom

Uredbom je utvrđen način izračuna iznosa potpora izravnanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iz državnog proračuna Republike Hrvatske za odnosnu godinu prema posebnim zakonima i odlukama o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnog standarda javnih potreba u djelatnostima osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi i zdravstva.

3.2.2.2. Zakonima su propisane decentralizirane funkcije, a odlukama Vlade propisani su kriteriji i mjerila za osiguravanje minimalnog financijskog standarda u određenoj godini, iz čega proizlazi osnovica za utvrđivanje prenesenih decentraliziranih obveza.

3.2.2.3. Subjekti na koje se odnosi uredba jesu sve županije, Grad Zagreb i 32 grada te drugi gradove i općine koji prihvate financiranje osnovnog školstva.

Uredba se odnosi na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje su preuzele financiranje decentraliziranih funkcija, i to na županije, Grad Zagreb i 32 grada. U 2002. godini to su: Samobor, Velika Gorica, Vrbovec, Zaprešić, Krapina, Kutina, Sisak, Karlovac, Varaždin, Koprivnica, Bjelovar, Crikvenica, Opatija, Rijeka, Gospić, Virovitica, Požega, Slavonski Brod, Zadar, Osijek, Šibenik, Vinkovci, Makarska, Split, Labin, Pazin, Poreč, Pula, Rovinj, Umag, Dubrovnik i Čakovec.

Pored navedenih subjekata uredba se odnosi i na druge jedinice lokalne samouprave koje u skladu s člankom 45. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave preuzimaju financiranje decentralizirane funkcije osnovnog školstva.

Zakon propisuje mogućnost da općina ili grad s više od 8.000 stanovnika financira izdatke osnovnog školstva utvrđene na temelju uredbe Vlade RH te više općina ili gradova koji zajedno imaju najmanje 8.000 stanovnika mogu odlučiti da zajednički obavljaju funkcije za osnovno školstvo na svom području, pod uvjetom da predstavnička tijela svih gradova i općina tako odluče u skladu s navedenom uredbom.

3.2.2.4. Pravo na potpore izravnanja

Pravo na sredstva s pozicije potpora izravnanja za decentralizirane funkcije iz državnog proračuna RH imaju županije i navedene jedinice lokalne samouprave - gradovi ako iz vlastitih prihoda - posebnog dodatnog udjela poreza na dohodak - ne ostvare sredstva do iznosa prenesene obveze za decentralizirane funkcije utvrđenog u uredbi o

načinu izračuna iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije (NN, 118/01).

3.2.2.5. Osnovica za utvrđivanje prenesene obveze županije, Grada Zagreba i 32 grada za 2002. godine za osnovno školstvo, srednje školstvo, socijalnu skrb i zdravstvo proizlazi iz Odluka Vlade RH o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnog financijskog standarda tih javnih potreba u 2002. godini (NN, 110/01 i 115/01).

3.2.2.6. Planiranje prihoda i rashoda za decentralizirane funkcije u proračunu županije i grada

Rashode za decentralizirane funkcije županije i gradovi trebaju planirati po ekonomskoj i funkcijskoj klasifikaciji do ukupnog iznosa utvrđenog u citiranoj uredbi Vlade RH.

Prihode za decentralizirane funkcije županije i gradovi planiraju polazeći od godišnje procjene ostvarenja poreza na dohodak temeljem svakog pojedinog dodatnog udjela poreza na dohodak.

Razliku prihoda do svote obveze iz uredbi Vlade RH županije i gradovi trebaju planirati iz sredstava potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije iz državnog proračuna Republike Hrvatske za određenu godinu.

3.2.2.7. Obveza doznake sredstava krajnjim korisnicima (školama, bolnicama, domovima zdravlja i centrima za socijalni rad)

Županije i gradovi - korisnici potpora izravnjanja dužni su sredstva redovito doznačivati krajnjim korisnicima (ustanovama) čije su

financiranje preuzeli. Te ustanove u skladu s pozitivnim propisima donose financijske planove i izvješća o utrošenim sredstvima županijama i gradovima koji ih financiraju.

Ovisno o godini u kojoj se Zakon primjenjuje dana je mogućnost jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave da odlučuje i raspoređuje sredstva ustanovama unutar djelatnosti ovisno o utvrđenim prioritetima.

3.2.2.8. Način utvrđivanja mjesečnih dotacija potpora izravnjanja

Iznos utvrđene obveze županije odnosno grada iz uredbe dijeli se na dvanaest jednakih dijelova. Od mjesečnog iznosa obveze odbija se iznos ostvarenog poreza na dohodak iz dodatnog udjela za decentraliziranu funkciju za prethodni mjesec, a nedostajući iznos sredstava do mjesečne obveze podmiruje se iz sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske na poziciji: Izdaci za potpore izravnjanja za decentralizirane funkcije 36311.

3.2.2.9. Sredstva za decentralizirane funkcije su strogo namjenska

Županije i gradovi - korisnici potpora izravnjanja dužni su se sredstvima za decentralizirane funkcije ostvarenima iz dodatnih udjela u porezu na dohodak i iz potpora izravnjanja koristiti po utvrđenim decentraliziranim namjenama, u zadanim okvirima i planiranim prioritetima u djelatnostima koje propisuju same jedinice na temelju snimka stanja djelatnosti. U školstvu, na primjer, sredstva se mogu koristiti samo za financiranje redovitog programa osnovnog odnosno srednjeg školstva. To stoga što je riječ o minimalnim financijskim standardima temeljem kojih se osiguravaju sredstva, što ne znači da

jedince ne mogu i iz vlastitih prihoda kao i dosad osiguravati sredstva za dodatne potrebe i programe.

3.2.2.10. Zahtjev za isplatu sredstava za mjesečne potpore izravnjanja podnosi se Ministarstvu financija na obrascu OPI

Zahtjev za isplatu sredstava za mjesečne potpore izravnjanja s pozicije iz državnog proračuna Republike Hrvatske županija i grad - korisnik potpore izravnjanja podnosi Ministarstvu financija na propisanom obrascu OPI, koji je sastavni dio uredbe. Uz to županija i grad trebaju na početku godine priložiti:

- proračun županije, Grada Zagreba i grada, za 2002. godinu s planom prihoda (iz dodatnog udjela poreza na dohodak i potpore izravnjanja) i planom rashoda (po funkcijskoj i ekonomskoj klasifikaciji) zbrojno,

- raspored sredstava po ustanovama zbrojno u skladu s odlukama o minimalnim standardima, izvješće o iznosu dospjelih obveza po decentraliziranim funkcijama za srpanj-prosinac 2001. te doznačenim sredstvima za te funkcije krajnjim korisnicima (ustanovama) zbrojno, po ustanovama i po vrsti troška.

Iznos potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije u 2002. godini izračunava Ministarstvo financija u suradnji s resornim ministarstvima prema korisnicima potpora, po kriterijima i mjerilima iz odluka i do visine iznosa obveze utvrđene prema pregledu obveza.

Potpore se doznačuju do 20. u mjesecu za prethodni mjesec. Za prosinac sredstva će se uplatiti akontativno prema podacima iz prethodnih mjeseci.

Zakon propisuje da ako se od dodatnog udjela u porezu na dohodak ostvari više sredstava nego što im pripada, na temelju uredbe, za funkciju, Ministarstvo financija može se koristiti viškom za smanjenje potpora u skladu s drugim funkcijama, u godini za koju su namijenjena sredstva ili za sljedeću godinu.

3.2.3. *Tromjesečno izvješćivanje*

Županije, Grad Zagreb i gradovi dužni su tromjesečno izvješćivati resorno ministarstvo o iznosu dospjelih obveza prema decentraliziranim funkcijama i o doznačenim sredstvima za te funkcije krajnjim korisnicima (ustanovama), zbrojno po ustanovama i po vrsti troška. U prvoj godini primjene (drugo polovini 2001.) izvješćivanje je bilo mjesečno.

3.2.4. *Nadzor zakonitosti obavljanja funkcija tijela i namjenskog korištenja sredstava*

Županija, Grad Zagreb i grad dužni su nadzirati zakonitost rada upravnih tijela koja obavljaju poslove decentraliziranih funkcija i korisnika proračunskih sredstava (ustanova) koji se financiraju iz tih sredstava.

Na zahtjev ministarstva nadležnog za pojedinu djelatnost čija se funkcija decentralizira i na zahtjev Ministarstva financija, po potrebi će se obavljati i nadzor zakonitosti postupanja i namjenskog korištenja sredstava.

3.2.5. *Postupno povećanje utjecaja lokalnih vlasti u odlučivanju o decentraliziranim sredstvima i funkcijama*

Zakonom je propisana postupna decentralizacija i osigurano povećanje utjecaja lokalnih vlasti u raspodjeli decentraliziranih sredstava.

Zakonom se predviđa mogućnost da se općina ili grad s više od 8.000 stanovnika ili više općina odnosno gradova koji zajedno imaju

najmanje 8.000 stanovnika mogu udružiti i na temelju uredbe Vlade RH financirati osnovno školstvo.

Od 2001. godine postupno se uvodi decentralizirano odlučivanje lokalne samouprave o preraspodjeli sredstava ustanovama u decentraliziranim djelatnostima.

U skladu sa Zakonom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odgovorna za prenesene funkcije dužna je u 2002. godini sredstva prenositi svakoj ustanovi razmjerno prethodnoj godini prema odluci o minimalnim standardima. U skladu s time ustanove izrađuju financijske planove i programe te izvješća, a proračuni koji ih financiraju planiraju i izvještavaju resorno ministarstvo o planu i izvršenju izdataka.

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2002. godini može raspodijeliti sredstva po ustanovama unutar skupina pojedine djelatnosti, ali se preraspodjela mora zasnivati na planu objavljenom najmanje dva mjeseca prije njegova usvajanja. Preraspodjelom se pojedinoj ustanovi ne mogu smanjiti sredstva za više od 20% prošlogodišnjeg iznosa sredstava utvrđenog odlukom o minimalnim standardima.

Primjerice, u zdravstvu županije mogu tijekom godine preraspodijeliti sredstva između pojedinih ustanova u okviru ukupne svote odobrenih sredstava pojedinoj županiji prema odluci o minimalnim standardima.

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave od 2003. godine može raspodijeliti sredstva ostvarena od povećanog udjela u porezu na dohodak i od potpore izravnanja po ustanovama unutar skupina pojedine djelatnosti, ali se preraspodjela mora zasnivati na planu objavljenom najmanje dva mjeseca prije njegova usvajanja.

U skladu sa Zakonom predstavničko tijelo općine ili grada s više od 8.000 stanovnika može donijeti odluku da će financirati izdatke osnovnog školstva utvrđene na temelju uredbe Vlade RH i da će osigurati pohađanje osnovne škole učenicima s područja druge općine ili grada uz uvjet da te općine ili gradovi sudjeluju u financiranju tih izdataka.

Nadalje, prema Zakonu i više općina ili gradova koji zajedno imaju najmanje 8.000 stanovnika mogu odlučiti da zajednički obavljaju funkcije za osnovno školstvo na svom području pod uvjetom da predstavnička tijela svih gradova i općina: utvrde da funkciju osnovnog školstva mogu obavljati sredstvima utvrđenim na temelju uredbe Vlade RH, donesu odluku o pravu pohađanja osnovne škole učenicima koji nemaju prebivalište na području tih općina i gradova pod uvjetom da jedinica područne (regionalne) samouprave na kojoj ti učenici imaju prebivalište sudjeluje u financiranju izdataka, te da donesu odluku o osnivanju zajedničkog tijela radi obavljanja poslova nabave, računovodstva i financijskog izvješćivanja.

Općine i gradovi koji donesu takve odluke dostavljaju ih županiji na čijem se području nalaze.

3.3. Učinci decentralizacije - od 1. srpnja 2001.

3.3.1. *Ukupno decentralizirani rashodi*

U skladu s Uredbom Vlade RH za 2001. godinu sveukupne obveze za navedene decentralizirane funkcije u drugoj polovini godine iznosile su 555,2 milijuna kuna.

Od navedenog iznosa na osnovno školstvo odnosi se 219,5 milijuna kuna (na županije 160,2 milijuna kuna, na gradove 59,3 milijuna kuna), na srednje školstvo 107,3 milijuna kuna, na zdravstvo 192,3 milijuna kuna, a na socijalnu skrb 36,1 milijuna kuna.

3.3.2. *Ostvareni prihodi za pokriće rashoda*

Dio ukupnih troškova podmiren je:

- iz ustupljenog dodatnog udjela u porezu na dohodak 48%
- iz sredstava potpora izravnanja Državnog proračuna RH (pozicija 131652) 52% .

a) Iz ustupljenog dodatnog udjela u porezu na dohodak:

Najveći udio ostvaren temeljem ustupljenog dodatnog udjela u porezu na dohodak u decentraliziranom trošku je:

1. kod županija: Primorsko-goranske županije 70%,
Zagrebačke županije 61%,
Splitsko-dalmatinske županije 55%,
Istarske županije 54%;

2. kod gradova:

Grada Varaždina 97%,
Grada Crikvenice 92%,
Grada Zaprešića i Grada Zadra 76%,
Grada Pule 75%,
Grada Makarske 71%,
Grada Osijeka 67%,
Grada Čakovca 65%,

kod svih ostalih gradova navedeni udio je ispod 60%;

b) Iz sredstava potpora izravnanja Državnog proračuna RH najviše sredstava isplaćeno je:

1. kod županija:

Osječko-baranjskoj i Krapinsko-zagorskoj županiji (oko 8% ukupno doznačenih potpora županijama),

Varaždinskoj i Sisačko-moslavačkoj županiji (oko 7% ukupno doznačenih potpora županijama).

2. kod gradova:

Velikoj Gorici i Slavonskom Brodu (8% ukupno doznačenih potpora gradovima),

Šibeniku (7% ukupno doznačenih potpora gradovima),

Pazinu (6% ukupno doznačenih potpora gradovima).

Od 32 grada koji su preuzeli financiranje funkcija osnovnog školstva za tri grada (Rijeka, Opatija i Rovinj) nisu isplaćena sredstva potpora izravnjanja jer su ostvarili više sredstava poreza na dohodak temeljem ustupljenog dodatnog udjela nego što su prenesene obveze za osnovno školstvo.

Udio ostvarenog prihoda temeljem ustupljenog dodatnog udjela iz poreza na dohodak u stvarnom trošku po županijama i funkcijama je kako slijedi:

- Za funkciju osnovnog školstva: Primorsko-goranska županija 48%, Istarska 38%, Zagrebačka 27%, Krapinsko-zagorska i Splitsko-dalmatinska 25%, a sve druge županije su ispod 25%.
- Za funkciju srednjeg školstva: Primorsko-goranska županija 78%, Istarska 81%, Zagrebačka 130%, Splitsko-dalmatinska 60%, a sve druge županije su ispod 50%.
- Za funkciju socijalne skrbi: Primorsko-goranska županija 64%, Istarska 90%, Zagrebačka 60%, Splitsko-dalmatinska 40%, a sve druge županije su ispod 40%.
- Za funkciju zdravstva: Primorsko-goranska županija 81%, Istarska 45%, Zagrebačka 79%, Splitsko-dalmatinska 117%, Koprivničko-križevačka 44%, a sve druge županije su ispod 40%.

Iz svega dosad navedenog zaključujemo da su Zagrebačka, Primorsko-goranska, Splitsko-dalmatinska i Istarska županija županije s najvećim ostvarenjem sredstava temeljem dodatnog udjela iz poreza na dohodak (kako zbrojno za ukupno decentralizirane funkcije tako i promatrajući svaku funkciju posebno), što odgovara i njihovom stvarnom fiskalnom kapacitetu, u odnosu prema drugim županijama.

Grad Zagreb, koji ima status grada i županije, preuzeo je financiranje svih decentraliziranih funkcija.

Grad Zagreb je sve obveze decentraliziranih funkcija podmirio iz dodatnog udjela poreza na dohodak, s tim da je ostvario višak u svoti od 8,2 milijuna kuna. Ostvario je višak sredstava u svoti od 7 milijuna kuna u porezu na dohodak za osnovno školstvo i 3,6 milijuna kuna

za srednje školstvo. Manjak u zdravstvu od 7% i skrbi od 5% podmiren je iz nastalog viška u funkcijama osnovnog i srednjeg školstva, uz odobrenje Ministarstva financija, u skladu sa Zakonom.

Proizlazi da su sredstva za prvu fazu decentralizacije izvršavana u skladu sa zakonom i podzakonskim propisima. Potpore su doznajčivane u rokovima, s tim da je za prosinac doznajčena akontacija na temelju procjene poreza na dohodak. Višak sredstava nije vraćen u Državni proračun, već je ostao na računima korisnika, s tim da će se umanjiti akontacija za siječanj 2002. godine, u skladu s Uredbom propisanim obveznim iznosima.

4. Zaključna razmatranja

Nejednaki fiskalni kapacitet lokalne i područne samouprave razlog je da su sve županije i Grad Zagreb te svi gradovi korisnici potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije iz Državnog proračuna za 2001.

Analiza ostvarenja poreza na dohodak uvjetovala je propisivanje minimalnih dodatnih udjela u porezu na dohodak kako se "bogatijima" kroz ustupljeni udio ne bi davalo više od pojedinog troška, a trošak se namiruje kroz potporu iz Uredbe Vlade Republike Hrvatske o načinu utvrđivanja visine iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije.

Iako se zasad više sredstava izdvaja iz potpora s pozicije izravnjanja, u 2002. i 2003. postupno lokalna vlast dobiva više prostora za samostalno odlučivanje o preraspodjeli sredstava za funkcije koje se decentraliziraju.

Vrlo je važno istaknuti da se kroz dodatni udio poreza na dohodak županijama i gradovima koji preuzimaju financiranje decentraliziranih funkcija i kroz sredstva potpora izravnjanja smanjuje dio poreza na dohodak koji pripada državnom proračunu i da se pokriva 100% decentraliziranih funkcija na razini standarda u 2001. godini.

Decentralizirana sredstva mogu se koristiti samo za namjene decentraliziranih funkcija iz tih djelatnosti, a u prvim se godinama ugrađuje stanoviti mehanizam kontrole države nad korištenjem tih sredstava.

Tijekom provedbe I. faze decentralizacije u drugoj polovini 2001. u raspravama na lokalnoj i državnoj razini kao nedostaci decentralizacije posebno su naglašeni:

- nepostojanje strategije decentralizacije,
- brzina provedbe decentralizacije u vrijeme lokalnih izbora, u polovini godine i u uvjetima sveobuhvatne transformacije proračuna i računskog plana proračuna,
- nedovoljna pripremljenost za provedbu zakona i implementaciju na lokalnu razinu županija, gradova i ustanova čije se funkcije decentraliziraju,
- nedovoljna suradnja države i lokalne i područne regionalne samouprave u samom predlaganju obuhvata decentraliziranih funkcija i dinamike procesa decentralizacije,
- stvarno nepostojanje fiskalne decentralizacije zbog značajnog udjela potpora izravnjanja u prihodima koji pokrivaju decentralizirane rashode,
- nepripremljenost kadrovske strukture i infrastrukture na lokalnoj razini,
- ograničena mogućnost odlučivanja o preraspodjeli sredstava,
- administriranje i kontrola države nad korištenjem sredstava,
- niska razina minimalnih standarda za prenesene funkcije.

Država je do sada osiguravala sredstva za navedene funkcije u djelatnostima u skladu s mogućnostima državnog proračuna. Lokalna i područna (regionalna) samouprava često je smatrala da bi to bolje rješavala na svojoj razini.

U ograničenim materijalnim i vremenskim uvjetima prva je faza decentralizacije pokazala stanovite manjkavosti, ali i pozitivne

pomake u boljem sagledavanju potreba, dodatnom osiguravanju sredstava, ali i prvim naznakama racionalizacije sredstava u nekim lokalnim sredinama.

Prijeko je potrebno da budemo realni u procjeni stvarne situacije i odgovornosti koje iza toga stoje za izvršavanje javnih rashoda!

U praksi će se uvijek nametati problem fiskalnog financijskog izravnanja - bilo u obliku ustupanja dijela vlastitih prihoda i/ili u obliku različitih dotacija (vezanih, namjenskih i nenamjenskih, prioritarno kapitalnih).

Smatramo:

Decentralizacija je proces - znači provodi se postupno tijekom određenog višegodišnjeg razdoblja, uz analize i procjenu učinka ostvarenja cilja. U skladu s tim trebat će izraditi strategiju decentralizacije s terminskim planom ostvarenja.

U I. fazi decentralizacije treba smanjiti udio države u raspodjeli zajedničkih prihoda (poreza na dohodak) i osigurati potpore izravnanja iz državnog proračuna, što je i učinjeno.

Trebat će osigurati mehanizme odgovornosti lokalne vlasti za obavljanje prenesenih zadaća, uz eksternu kontrolu zakonitosti.

U II. fazi trebat će omogućiti veću intervenciju lokalnih vlasti u distribuciji sredstava za decentralizirane funkcije, uz jasnu odgovornost za osiguranje ne samo standardne razine već i racionalnosti i učinkovitosti u obavljanju funkcija i zadaća.

U II. fazi trebat će razmotriti prijedloge transformacije dijela zajedničkih poreza u vlastite poreze lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Polazeći od sadašnje situacije, zbog velikih razlika u fiskalnom kapacitetu i različite razine decentraliziranih troškova trebat će osigurati određeni oblik stupnjevite solidarnosti ne samo između države i nižih razina već i između jedinica lokalne i područne samouprave (vertikalno i horizontalno financijsko izravnanje).

U II. fazi trebat će provesti transformaciju neporeznih prihoda u porezne prihode, zatim dalju fiskalnu decentralizaciju u pogledu lokalnih prihoda s ciljem da lokalne vlasti mogu povećati te prihode, uz veću odgovornost prema željama lokalnog stanovništva pri odlučivanju o tekućim izdacima, poboljšanje efikasnosti lokalne vlasti te povećanje lokalnih sredstava namijenjenih investicijama, a ne potrošnji i tekućim izdancima.

Nije bitno na koji se način prenose sredstva za decentralizirane usluge, tj. koliko se prenosi ustupanjem dijela prihoda državnog poreza (udio poreza na dohodak), a koliko kroz dotacije iz državnog proračuna, već koliko se prostora ostavlja jedinici lokalne i područne samouprave da samostalno odlučuje o raspodjeli tih sredstava za funkcije - usluge koje će obavljati. Ako se podzakonskim aktima određenih ministara utvrđuju uvjeti koji imaju financijski učinak na lokalnu razinu, onda i uza sve ustupljene prihode u stvarnosti nema ni demokratizacije odlučivanja ni decentralizacije.

Decentralizacijom određenih funkcija odnosno zadataka trebat će ustrojiti službe - upravna tijela u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave koje će moći stručno i profesionalno obavljati prenesene poslove, jer sadašnje unutarnje ustrojstvo tijela lokalne i područne samouprave to ne će omogućavati na zadovoljavajućoj razini.

U skladu s tim bit će potrebno analizirati opseg poslova i zadataka iz koje će proizaći broj potrebnih stručnih djelatnika i osiguranje prostornih uvjeta opreme, i sredstva za njihove plaće i plaće novozaposlenih djelatnika.

Za uspješnost rada službi, osobito već i u prijelaznom razdoblju decentralizacije, potrebno je osigurati informatizaciju pri horizontalnom i vertikalnom povezivanju. Budući da nije snimljeno postojeće stanje informatičke opremljenosti lokalne samouprave, na osnovi parcijalnih saznanja možemo pretpostaviti da sadašnja horizontalna informatizacija jedinica lokalne samouprave nije dostigla zadovoljavajući stupanj. Novi zadaci zahtijevat će nov integralni pristup u

skladu s uvođenjem sustava Državne riznice odnosno s izgradnjom njezinih novih podsustava regionalnih riznica, što je u procesu ostvarenja, dok se na razini područne i lokalne razine pripremaju inicijalni pokusni projekti - zametci - Internet riznice područne samouprave.

U budućće će, dugoročno promatrano, u skladu sa strategijom daljnje decentralizacije i razvoja javnog sektora, kao generalno rješenje u kontekstu prilagođavanja svjetskim tendencijama biti potrebno :

- poticati ne samo teritorijalno već i funkcijsko-financijsko povezivanje jedinica lokalne i područne samouprave u izvršavanju stanovitih javnih usluga i poslova koje same ne mogu izvršavati vlastitim prihodima, ili nemaju odgovarajuću infrastrukturu-ustanove, i

- razmotriti provedbu privatizacije javnih usluga iz javnog sektora, što će biti jedan od daljnjih pravaca našeg rada u području politike financiranja javnog sektora.

DECENTRALIZATION OF THE FUNCTIONS OF THE PUBLIC SECTOR FROM THE STATE LEVEL TO LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT UNITS AND FISCAL DECENTRALIZATION

Summary

The process of decentralization of the public sector in Croatia began on the 1st of July 2001.

In the first phase of decentralization, laws have been adopted by which some activities in the field of primary and secondary education, health and social welfare are delegated from the central level to local and regional self-government units. By delegating these activities to local and regional self-government units, the function of their financing is delegated to them as well. For this purpose, a part of

revenue from income tax (which belongs to the budget of the Republic of Croatia) is transferred to local and regional self-government units and the system of support from the state budget to those local and regional self-government units which are unable to finance delegated activities alone has been established.

The author states that in the course of decentralization there have been some deficiencies caused by: the absence of the strategy of decentralization, speed of its implementation, lack of preparation for the implementation of laws, insufficient co-operation between the central government and the bodies of local and regional self-government units, inadequate actual decentralization of financial resources, inefficiency of local civil servants and infrastructure in local and regional self-government units, limited possibilities of deciding on the redistribution of financial resources, bureaucratic control of the central administration and the low level of minimal standards for delegated activities.

In the author's opinion, in the second phase it will be necessary to consider the proposals for transformation of joint taxes into exclusive taxes of local and regional self-government as well as to organize services in local and regional self-government units which will be capable of taking over the tasks of financing public services delegated to them.

Key words: decentralization, public sector, local self-government, fiscal decentralization, tax system