

Jačanje financijskog kapaciteta i povećanje financijske autonomije lokalnih jedinica

*Jure Šimović**

UDK 336.12:352

352:336.12

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 15. 7. 2000.

Prihvaćeno: 25. 9. 2000.

Procesi decentralizacije u prenošenju i izvršavanju javnih zadataka sa središnjih na niže razine vlasti u prvi plan stavljaju probleme financijskog kapaciteta i probleme financijske autonomije lokalnih jedinica.

U radu autor istražuje skup mogućih mjera kojima bi se povećao financijski kapacitet i financijska autonomija lokalnih jedinica. Pri tome posebno istražuje: (1) mjere u području poreznog sustava, (2) mjere u području neporeznih instrumenata financiranja, te (3) mjere u području nefiskalnih instrumenata financiranja.

Ključne riječi: lokalne jedinice, proračun lokalnih jedinica, financijski kapacitet, financijska autonomija, porezni prihodi, neporezni prihodi, proračunski transferi, nefiskalni instrumenti financiranja

1. Uvod

Ako se složimo s mišljenjem da je lokalna samouprava oblik političke decentralizacije koja je posljedica demokratskog političkog sustava i ekonomskog razvoja i da je zbog toga stupanj decentralizacije u razvijenim demokratskim zemljama u pravilu mnogo veći nego u nerazvijenim zemljama,

* Dr. sc. Jure Šimović, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

onda u narednom razdoblju valja očekivati dalje procese prenošenja nadležnosti u izvršavanju određenih javnih zadataka sa središnjih na niže razine vlasti i u našoj zemlji.

Decentralizacija kao proces demokratizacije u suvremenim državama potaknuta je prije svega spoznajom da je lokalna vlast onaj dio vlasti koji je najbliži građanima te ih stoga može uključiti u donošenje odluka i tako iskoristiti sve prednosti neposredne primjene njihova znanja i sposobnosti te time pružiti ključne prednosti svakoj demokratskoj vlasti kao što je "efikasnost rada, odgovornost u radu te jednakost u zadovoljavanju javnih potreba".¹

Drugi važan uzrok povećanja izdataka lokalnih jedinica prouzročen je činjenicom što se proširenje javnih funkcija suvremene države nije ograničilo samo na njezine središnje organe, nego se odrazilo i na lokalnom planu.

Ti procesi proširenja i prenošenja javnih zadataka na niže razine vlasti u prvi plan stavljaju probleme i načine njihova financiranja, odnosno probleme financijskog kapaciteta i probleme financijske autonomije lokalnih jedinica.

Iako su već dosta dugo jasno formulirana i politička i upravna načela o lokalnoj samoupravi, fiskalna teorija još do danas nije dala jasan odgovor na pitanje što bi trebao biti optimalan stupanj fiskalne autonomije lokalnih jedinica u fiskalnom sustavu.

Fiskalna teorija nudi opet samo "teoretski" odgovor na naprijed postavljeno pitanje koji otprilike glasi: između središnjih i nižih organa vlasti potrebno je fiskalne odnose urediti tako da oni istovremeno osiguravaju financijsku autonomiju i samoupravnost lokalnih vlasti, ali s druge strane da ta fiskalna autonomija lokalne vlasti ne utječe negativno na koordinaciju mjera fiskalne politike na makroplanu koju u pravilu provodi središnja vlast.

Kompromis o tom pitanju u praksi se rješava sporazumno između središnje i nižih razina vlasti. Pri tome niže razine vlasti zadržavaju pravo na javne izdatke, ali odgovornost i odluke o poreznim prihodima obično ostaju u nadležnosti središnje vlasti. Ona obično, kao npr., u Republici Hrvatskoj, određuje maksimalne porezne stope za lokalne poreze, određuje odnose u

¹ Organizacija lokalnih javnih sektora, Izvještaj Savjetodavne komisije za međupravne odnose. Washinton, 1987. (prijevod: Institut za javne financije Zagreb), str. 3.

raspodjeli prihoda od zajedničkih poreza između središnje i nižih razina vlasti te uređuje sustav dotacije u svrhu financijskog izravnjanja.

S druge strane, predstavnička tjela lokalnih jedinica svojim odlukama određuju visinu poreznih stopa za lokalne poreze, ali u okviru maksimalnih poreznih stopa koje je odredila središnja vlast i posve samostalno donose odluke o visini neporeznih lokalnih javnih davanja.

2. Načela i instrumenti financiranja javnih potreba lokalnih jedinica

Presudan utjecaj na pravce razvoja lokalne samouprave, a posebno na pravce razvoja sustava financiranja javnih potreba lokalnih jedinica u posljednjim godinama izvršila su opredjeljenja iz Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

Hrvatski državni sabor već je u mjesecu prosincu 1992. godine donio zaključak o prihvaćanju i poštovanju načela i instituta Europske povelje o lokalnoj samoupravi, a kada je Republika Hrvatska primljena u punopravno članstvo Vijeća Europe, Hrvatski državni sabor donio je Zakon o proglašenju Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi.²

Prema odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi, financijski kapacitet i financijska autonomija te financijski odnos između središnjih i lokalnih vlasti morao bi se temeljiti na sljedećim polaznim načelima i instrumentima financiranja:

1. Lokalne će jedinice imati, u okviru državne gospodarske politike, pravo na odgovarajuće svoje prihode kojima će slobodno raspolagati u obavljanju svojih ovlasti.
2. Prihodi lokalnih jedinica moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim ustavom i zakonom.
3. Najmanje dio prihoda lokalnih jedinica mora proizlaziti iz lokalnih poreza i naknada, čije stope, u ganicama utvrđenim zakonom, same određuju.
4. Sustavi financiranja prihoda lokalnih jedinica moraju biti dovoljno raznoliki i evolutivni kako bi mogli slijediti, koliko je to praktički moguće, promjene stvarnih troškova obavljanja lokalnih ovlasti.

² Narodne novine - dodatak Međunarodni ugovori, 14/97.

5. Zaštita financijski slabijih lokalnih jedinica traži prihvaćanje odgovarajućih postupaka ili mjera financijskog ujednačavanja u cilju ispravljanja učinaka nejednake diobe mogućih izvora financiranja odnosno financijskog opterećenja što ga moraju podnositi. Takvim postupcima ili mjerama ne smije se sužavati slobodno odlučivanje lokalnih jedinica o pitanjima koja su u njihovu djelokrugu.
6. Od lokalnih će se jedinica, na odgovarajući način, tražiti mišljenje o tome kako će im se dodjeljivati preraspoređeni izvori financiranja.
7. Koliko je to moguće, subvencije lokalnim jedinicama neće biti namijenjene financiranju specifičnih projekata. Dodjelom tih sredstava neće se ugrožavati temeljna sloboda politike odlučivanja lokalnih jedinica u području njihovih vlastitih nadležnosti.
8. Kako bi se financirali njihovi troškovi investiranja, lokalne jedinice moraju imati, u skladu sa zakonom, pristup nacionalnom tržištu kapitala."

Načela i instituti Europske povelje o lokalnoj samoupravi bili su presudnoga značenja i za izgradnju sustava financiranja javnih potreba jedinica lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj. Može se reći da je postojeći sustav financiranja javnih potreba jedinica lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj i po načelima na kojima se zasniva i po instrumentima kojima se ostvaruje sukladan Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Ta je konstatacija vrlo bitna posebno sa stajališta osmišljavanja i predlaganja mjera kojima je cilj povećanje financijskog kapaciteta i financijske autonomije lokalnih jedinica. Naime, i mjere koje se u tom smislu predlažu moraju biti sukladne načelima i institutima te povelje.

No, pronalaženje odgovarajućih mjera kojima bi se povećao financijski kapacitet i financijska autonomija lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj u današnjim uvjetima u osnovi je vrlo složen i dugoročan zadatak. To proizlazi prije svega iz činjenice što su financijski resursi građana i gospodarskih subjekata ograničeni, a javne potrebe i na razini središnje i na razini lokalnih vlasti vrlo velike.

Tablica 1. *Struktura prihoda proračuna lokalnih jedinica po glavnim vrstama prihoda (županija, gradova i općina)*

Vrsta prihoda	GODINA					
	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.
Porezni prihodi	-	66,25	55,88	52,73	55,94	51,84
Neporezni prihodi	-	22,70	34,40	33,32	29,25	30,86
Kapitalni prihodi	-	4,80	4,94	6,25	5,11	7,13
Potpore (dotacije)	-	6,25	7,78	7,70	9,70	10,18
UKUPNO	-	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Izvor podataka: Ministarstvo financija Republike Hrvatske, Ostvarenje prihoda i izvršenje izdataka proračuna, Zagreb, 1999.

Mjere na kojima bi trebalo utemeljiti proširenje financijskog kapaciteta i financijske autonomije lokalnih jedinica morale bi se zasnivati na daljnoj afirmaciji sljedećih načela lokalnog financiranja:³ (1) načela pluralizma instrumenata financiranja, (2) načela ekvivalentnosti u korištenju svih onih javnih usluga gdje je to načelo moguće provesti, te (3) načela povećanja izravnog prikupljanja prihoda od strane lokalnih jedinica.

Polažeći od načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi te vodeći računa o određenim specifičnostima i ograničenjima, procese za povećanje financijskog kapaciteta i financijske autonomije lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj valjalo bi temeljiti na kombinaciji sljedećih mjera o kojima će u nastavku biti riječi: (1) na povećanju prihoda od lokalnih poreza, (2) na povećanju udjela lokalnih jedinica u raspodjeli prihoda od zajedničkih poreza, (3) na povećanju neporeznih prihoda, (4) na povećanju financijskog značenja nefiskalnih instrumenata financiranja.

3. Porezni prihodi proračuna lokalnih jedinica

Porezni prihodi najvažniji su prihodi proračuna lokalnih jedinica. Podaci iz tablice 1 pokazuju da su lokalne jedinice u Republici Hrvatskoj u razdoblju

³ J. Šimović, Sustav i politika financiranja javnih potreba lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj, ZPF Zagreb, 1/96.

od 1995. do 1999. godine od poreznih prihoda prikupile između 51% i 66% sredstava.⁴

Poslije navedeni podaci o važnosti poreznih prihoda u financiranju javnih potreba lokalnih jedinica pokazuju da u osmišljavanju mjera u cilju jačanja financijskog kapaciteta i financijske autonomije lokalnih jedinica te prihode nije moguće zanemariti, iako je prostor djelovanja, zbog već vrlo visokog stupnja poreznog opterećenja, vrlo ograničen.⁵

Prema odredbama Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (Narodne novine, br. 117/93) status zajedničkih poreznih prihoda u proračunskom sustavu Republike Hrvatske imaju prihodi od ovih poreza:

- prvo, prihodi od poreza na dohodak, od kojih 70% čine prihode državnog proračuna, 5% prihode županijskih proračuna te 25% prihode proračuna gradova i općina, dok prihodi grada Zagreba iznose 45% (u 2000. godini raspodjela prihoda od poreza na dohodak je sljedeća: 60% čine prihodi državnog proračuna, 32% prihodi gradova i općina, 8% prihodi proračuna županija, dok je sudjelovanje Grada Zagreba i dalje ostalo 45%),⁶
- drugo, prihodi od poreza na dobit, od kojih 70% čine prihode državnog proračuna, 10% prihode županijskih proračuna i 20% prihode proračuna općina i gradova,
- treće, prihodi od poreza na promet nekretnina i prava, od kojih 40% pripadaju državnom proračunu, 60% proračunima općina i gradova, te
- četvrto, prihodi od poreza na priređivanje igara na sreću, od kojih 50% pripadaju državnom proračunu, a 50% proračunima općina i gradova.

U poreznom sustavu Republike Hrvatske postoji deset lokalnih poreza, od čega četiri županijska i šest poreza čiji prihodi pripadaju općinama i gradovima.

⁴ Podaci o strukturi proračunskih prihoda lokalnih jedinica po pojedinim nivoima (županije, gradovi i općine) kao i po pojedinim vrstama prihoda mogu se vidjeti: S. Ivanišević, J. Koprić, J. Ormejec, J. Šimović, Report on local Self-government in Croatia, Croatia Law Centre, Zagreb, 1999.

⁵ B. Jelčić, O. Lončarić-Horvat, J. Šimović, H. Arbutina, Hrvatski fiskalni sustav, Birotehnika, Zagreb, 1999, str. 183.

⁶ Vidi: Zakon o izmjenama Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, Narodne novine, 33/2000.

Županijski porezi jesu: (1) porez na nasljedstva i darove, (2) porez na cestovna motorna vozila, (3) porez na plovne objekte i (4) porez na priređivanje zabavnih i športskih priredbi.

Općinski odnosno gradski porezi jesu: (1) porez na potrošnju, (2) porez na kuće za odmor, (3) porez na reklame, (4) porez na tvrtku, (5) porez na korištenje javnih površina i (6) prirez na porez na dohodak.

Iz podataka tablice 2 vidi se da pretežit dio poreznih prihoda u proračunima lokalnih zajednica dolazi od prihoda zajedničkih poreza, i to od poreza, na dohodak i poreza na dobit (oko 80%), dok je izdašnost ostalih zajedničkih poreza i lokalnih poreza relativno mala.

Iako se u teoriji javnih financija već dugi niz godina pokušavaju pronaći izdašne porezne osnovice kojima bi se financirale javne potrebe lokalnih jedinica, taj problem do danas nije uspješno riješen.

Tablica 2. *Struktura poreznih prihoda lokalnih jedinica
 (županija, gradova i općina)*

Vrsta prihoda	GODINA				
	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.
Porez i prirez na dohodak	-	72.18	72.67	65.36	64.55
Porez na dobit	-	13,04	13,53	18,00	20,92
Porez na kuće za odmor	-	1,10	1,06	0,83	0,76
Porez na nasljedstva i darove	-	0,52	0,55	0,51	0,13
Porez na promet nekretnina	-	6,76	6,78	8,88	0,14
Porez na tvrtku ili naziv	-	2,02	1,46	4,96	1,61
Porez na korištenje javnih površina	-	0,26	0,40	0,48	0,47
Porez na potrošnju	-	1,98	1,60	1,60	1,13
Porez na posebne usluge (porez na priređivanje zabavnih i športskih priredbi, porez od priređivanja igara na sreću, porez na reklame)	-	0,48	0,40	0,43	0,41
Porezi na cestovna motorna vozila i porez na plovne objekte	-	1,50	1,38	1,63	1,46
Ostali porezi	-	0,16	0,17	0,32	0,02
Ukupno	-	100,00	100,00	100,00	100,00

Izvor podataka: Ministarstvo financija Republike Hrvatske, Ostvarenje prihoda i izvršenje izdataka proračuna, Zagreb, 1999.

Načelono, osim mjera koje je potrebno poduzeti u području neporeznih prihoda i u području korištenja nefiskalnih instrumenata, jačanje financijskog kapaciteta lokalnih jedinica moguće je ostvariti sljedećim mjerama u području poreznih prihoda: (1) povećanjem prihoda na osnovi postojećih lokalnih poreza, (2) uvođenjem novih lokalnih poreza, (3) povećanjem udjela lokalnih jedinica u raspodjeli prihoda od postojećih zajedničkih poreza, (4) proširenjem statusa zajedničkih prihoda i na porezne prihode od neizravnih poreza (porez na dodanu vrijednost i posebni porezi na promet).

Pri razmatranju navedenih mogućih rješenja svakako se ne smije izgubiti iz vida da je već dostignuti stupanj poreznog opterećenja vrlo visok.

Udio javnih prihoda u bruto društvenom proizvodu Republike Hrvatske iznosio je u 1999. godini oko 56%. U tim uvjetima uvođenje novih poreznih oblika ili povećanje poreznih stopa kod postojećih poreznih oblika bilo bi krajnje riskantan i upitan korak. U tim uvjetima, isto tako, kada je ukupni stupanj fiskalne presije visok, značajnije jačanje financijskog kapaciteta lokalnih jedinica mjerama u poreznom sustavu teško je očekivati.⁷

Zbog toga će se ovom prilikom razmotriti samo one mjere kojima bi lokalne jedinice u okviru postojećeg poreznog instrumentarija mogle povećati svoj financijski kapacitet te mjere kojima bi lokalne jedinice za prenesena područja djelatnosti trebale povećati svoj udio u raspodjeli zajedničkih poreznih prihoda.

Mjere za jačanje financijskog kapaciteta lokalnih jedinica u okviru postojećeg poreznog instrumentarija koji se odnosi na lokalne poreze valja prije svega promatrati sa stajališta jesu li lokalne jedinice svojim odlukama iskoristile sva prava koja su im dana odredbama Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave iz 1993. godine (Narodne novine, 117/93).

Osvrt na ovaj problem odnosit će se samo na sljedeće lokalne poreze: (1) porez na potrošnju, (2) prirez na porez na dohodak i (3) porez na kuće za odmor, jer za to postoje valjane podloge. Osvrt bi trebao dati odgovore na ova tri pitanja: (1) jesu li sve lokalne jedinice uvele te poreze koje na to imaju pravo, (2) jesu li sve lokalne jedinice uvele taj porez s početkom 1994. godine ili kasnije te (3) jesu li sve lokalne jedinice svojim odlukama propisale mak-

⁷ J. Šimović, Neka obilježja sustava financiranja javnih potreba u Republici Hrvatskoj, časopis Hrvatska javna uprava, Zagreb, 3/99, str. 417.

simalnu poreznu stopu ili nižu. Svaka od tih mjera neposredno utječe na veličinu financijskog kapaciteta lokalne jedinice.

Porez na potrošnju koji se plaća na potrošnju alkoholnih pića (prirodna vina, specijalna vina, žestoka pića), piva i bezalkoholnih pića u ugostiteljskim objektima imale su uvedene sve općine i gradovi s 31. prosinca 1999, ali su neke općine i gradovi taj porez uvele s 1. siječnja 1994, dok su druge taj porez uvele tek u 1999. godini. Svojim odlukama lokalne jedinice utvrdile su različite stope tog poreza: 1%, 2%, 2,5% i 3%.

Zanimljivo je spomenuti da su maksimalnu poreznu stopu za taj porez propisali upravo oni gradovi i općine čiji je financijski kapacitet po glavi stanovnika daleko veći od prosjeka (Rijeka, Zagreb).

Prerez na porez na dohodak koji mogu uvesti gradovi iznad 40.000 stanovnika s 31. prosinca 1999. imalo je uveden 12 gradova, dok ostali gradovi koji imaju preko 40.000 stanovnika (npr. Zadar, Sisak i drugi) još do danas nemaju odluke svojih predstavničkih tijela o uvođenju prireza.

Valja naglasiti da je šest gradova donijelo odluke o prirezu tijekom 1994. godine, dok je preostalih šest gradova te odluke donijelo tijekom 1995, 1996. i 1998. godine.

Šest gradova s više od 40.000 stanovnika koji su uveli prirez na porez na dohodak koristi se maksimalnom stopom koja je utvrđena Zakonom o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, dok su ostali gradovi uveli stopu prireza koja je niža od maksimalne.

Međutim, vezano uz problem prireza svakako se čini upitnim da je odredbama Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave propisano da pravo na prirez imaju građani gradova iznad 40.000 stanovnika, dok građani gradova koji nemaju 40.000 stanovnika nemaju to pravo. Čini se da tom odredbom središnja vlast propisuje nešto čime "štiti" građane od njihove vlastite lokalne samouprave. Sukladno tome, odredbu da pravo na prirez na porez na dohodak imaju gradovi s preko 40.000 stanovnika treba ukinuti i to pravo proširiti na sve jedinice lokalne samouprave.

Iako danas ne postoji ažurna evidencija o broju obveznika poreza kuća za odmor, vrlo su velike razlike u tim poreznim prihodima kod općina koje imaju ista obilježja ("turističke" općine), što posredno upućuje na

vrlo velike razlike u provedbi porezne politike i u ovom segmentu oporezivanja.

Navedena analiza pokazuje da predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave i u okviru postojećeg poreznog instrumentarija i ovlaštenja imaju prostora za donošenje odluka kojima bi se mogao povećati financijski kapacitet tih jedinica.

Kao što se vidi iz strukture poreznih prihoda u tablici 2, pretežit dio poreznih prihoda lokalnih jedinica potječe iz zajedničkih poreznih prihoda (oko 80%). S obzirom i na tu činjenicu, u budućim mjerama porezne politike na lokalnom planu trebalo bi stimulirati i poticati sve procese koji bi vodili povećanju prihoda od lokalnih poreza.

Sve veće javne ovlasti lokalnih jedinica i sve veća njihova poduzetnička uloga u osiguranju uvjeta za razvoj mjesnog gospodarstva stalno aktualiziraju probleme nerazmjera sve većih potreba za izdacima s jedne strane i ograničenih prihoda s druge strane. Središnji je problem kako pronaći relativno izdašan izvor prihoda koji će, s jedne strane, osigurati relativno visok stupanj financijske autonomije lokalnih jedinica, a da, s druge strane, ta financijska autonomija lokalnih jedinica ne utječe negativno na koordinaciju mjera fiskalne politike između lokalnih i središnjih vlasti. Dok neki rješenje tog problema vide u uvođenju općeg lokalnog poreza na potrošnju⁸, drugi pak to vide u uvođenju općeg lokalnog poreza na imovinu.⁹

Financijski analitičari još do danas nisu uspjeli uskladiti svoja stajališta u tom pogledu. No, s relativno velikom sigurnošću može se reći da će u neposrednoj budućnosti jedan od spomenutih dvaju izvora ili pak i jedan i drugi biti značajni čimbenici u financiranju javnih potreba lokalnih jedinica.

Sve izneseno pokazuje da jačanje financijskog kapaciteta i financijske autonomije lokalnih jedinica valja u većoj mjeri zasnivati na odlukama njihovih predstavničkih tijela. Na taj način lokalna vlast neposredno preuzima i točno određene obveze prema biračima, a time se ugrađuju i elementi odgovornosti i djelotvornosti u obavljanje javnih zadataka.

⁸ Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern. Schriftenreihe des Bundesministerium der Finanzen, Bonn, 1992, Heft 31, str. 82.

⁹ B. Diekmann, D. Schutz, Die Kopfsteuer als Komponente eines Gemeindesteuersystems. Archiv für Kommunalwissenschaften, Jahrgang, 1989, str. 230.

Povećanje financijskog kapaciteta lokalnih jedinica od povećanja njihova udjela u raspodjeli prihoda s naslova zajedničkih procesa trebalo bi vezati uz dalje prenošenje područja nadležnosti sa središnje na lokalne razine vlasti.

4. Neporezni prihodi kao instrument financiranja javnih potreba lokalnih jedinica

Neporezni prihodi vrlo su značajan izvor prihoda proračuna lokalnih jedinica.

Bitno obilježje neporeznih prihoda u proračunima lokalnih jedinica u razdoblju od 1995. do 1999. godine svakako je činjenica da je udio tih prihoda u pojedinim godinama značajno odstupao. Iz podataka u tablici 1 vidi se da je udio tih prihoda u proračunima lokalnih jedinica iznosio u 1995. godini 22,7%, a u 1997. godini 33,32%. U 1998. godini vidi se značajniji pad udjela tih prihoda u ukupnim proračunskim prihodima lokalnih jedinica (29,25%).

Neporezni prihodi proračuna lokalnih jedinica svojim su najvećim dijelom povezani s aktivnostima lokalnih jedinica u komunalnom sektoru, odnosno u sektoru poslovanja i u sektoru izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture.¹⁰

Iako su vrlo raznorodni neporezni prihodi proračuna lokalnih jedinica, tri su neporezna prihoda, kako na osnovi prioriteta obavljanja poslova na koje se odnose, tako i na osnovi njihove financijske izdašnosti, posebno važna za proračune lokalnih jedinica. Ti neporezni prihodi jesu:

1. prihodi od poduzetničkog dohotka i dohotka od nekretnina u vlasništvu županija, gradova i općina,
2. prihodi od komunalnih naknada,
3. prihod od komunalnog doprinosa.

Neporezni prihodi za navedene tri osnove sudjelovali su sa 69% u strukturi ukupnih neporeznih prihoda lokalnih proračuna u 1998. godini, pri čemu su prihodi od poduzetničkog dohotka i dohotka od nekretnina sudjelovali sa 24%, prihodi od komunalne naknade sa 34%, a prihodi od komunalnog doprinosa sa 11%.

¹⁰ J. Šimović. Komunalno javno gospodarstvo: organizacija i financiranje. Slobodno poduzetništvo, Zagreb, 12-13/95, str. 275-284.

4. 1. Poduzetnički dohodak i problemi cijena komunalnih usluga za komunalne djelatnosti individualne potrošnje

Veličina prihoda s naslova poduzetničkog dohotka proračuna lokalnih jedinica u prvom redu ovisi o veličini cijene komunalnih usluga komunalne djelatnosti individualne potrošnje.

Prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, 36/95 i 70/97) putem cijene komunalne usluge osiguravaju se sredstva za obavljanje sljedećih komunalnih djelatnosti: (1) za opskrbu pitkom vodom, (2) za odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, osim odvodnje atmosferskih voda, (3) za opskrbu plinom, (4) za opskrbu toplinskom energijom, (5) za prijevoz putnika u javnom prometu, (6) za održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na skupljanje i odvoz komunalnog otpada, (7) za odlaganje komunalnog otpada, (8) za tržnice na malo, (9) za obavljanje pogrebnih poslova te (10) za obavljanje dimnjačarskih poslova.

U Zakonu o komunalnom gospodarstvu (stavak 3. članka 18) rečeno je da visinu i način plaćanja komunalne usluge određuje isporučitelj usluge.

Međutim, budući da u sektoru pružanja komunalnih usluga nema konkurencije ponuđača, pa time ni cijene komunalnih usluga ne mogu postati alokatorom faktora proizvodnje, postavlja se složeno pitanje koje bi troškove trebala sadržavati cijena tih komunalnih usluga.

Odgovor na to pitanje vrlo je važan i sa stajališta financijskog kapaciteta lokalnih jedinica i sa stajališta ponašanja potrošača.

Iako treba reći da cijene usluga komunalnih djelatnosti individualne potrošnje, zbog mnogih ograničenja, ne mogu biti faktorom optimalne alokacije poslovanja tih djelatnosti i da zbog toga samofinanciranje u tim djelatnostima treba biti manje zastupljeno nego u ostalom gospodarstvu, to ne znači da samofinanciranje ne treba biti i jednim od elemenata financiranja razvoja komunalne infrastrukture. To zapravo znači da bi lokalne jedinice morale voditi takvu politiku cijena komunalnih usluga prema kojoj bi komunalne organizacije koje obavljaju komunalne djelatnosti individualne potrošnje morale ostvarivati i određeni višak prihoda nad rashodima.

Ako cijene komunalnih usluga ne pokrivaju ni troškove poslovanja tih komunalnih djelatnosti, lokalna jedinica morat će manjak prihoda (gubitak) pokriti iz proračunskih poreznih prihoda.

S druge strane, ako cijene komunalnih usluga ne pokrivaju ni troškove poslovanja komunalnih organizacija, potrošači će se tada, zbog niskih cijena komunalnih usluga, ponašati neracionalno i neodgovorno pri njihovu trošenju. To će s druge strane zahtijevati neopravdano visoku potražnju za tim uslugama.¹¹

Posebno su zbog toga neprihvatljiva bilo kakva oslobađanja od plaćanja komunalnih usluga individualne potrošnje, posebno opća oslobađanja. Nažalost, u posljednje vrijeme pojedine lokalne jedinice uvode takva oslobađanja za pojedine usluge individualne potrošnje, što sve negativno utječe na financijski kapacitet lokalne jedinice. Pri tome treba također napomenuti da u odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nisu uopće predviđene mogućnosti uvođenja bilo djelomičnog bilo potpunog oslobađanja plaćanja cijena komunalnih usluga za individualnu komunalnu potrošnju, dok su predstavničkom tijelu lokalne jedinice dane mogućnosti da uvede u određenim slučajevima oslobađanja i za obveznike komunalne naknade i za obveznike komunalnog doprinosa.

Sve to upućuje na zaključak da cijene komunalnih usluga za individualnu komunalnu potrošnju moraju pokrivati troškove poslovanja i sadržavati u sebi dio troškova njihova razvoja.

Takva aktivna politika lokalnih jedinica na sektoru cijena komunalnih usluga bitna je i sa stajališta financijskog kapaciteta lokalnih jedinica i sa stajališta ponašanja potrošača u njihovim zahtjevima za potrošnjom tih udruga.

4. 2. Komunalna naknada i problemi financiranja poslovanja komunalnih djelatnosti zajedničke potrošnje

Komunalna naknada temeljni je izvor prihoda kojim se osiguravaju sredstva za financiranje komunalnih djelatnosti kod kojih ne postoji mogućnost realne individualizacije njihovih troškova na korisnike.

Prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu, komunalnom naknadom osiguravaju se sredstva za financiranje obavljanja sljedećih komunalnih djelatnosti: (1) za odvodnju atmosferskih voda, (2) za održavanje čistoće u

¹¹ D. Witt, Značenje naknada pri financiranju javnih usluga, časopis Financijska praksa, Zagreb, 5/85, str. 32.

dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina, (3) za održavanje javnih površina, (4) za održavanje nerazvrstanih cesta, (5) za održavanje groblja i krematorija te (6) za održavanje javne rasvjete.

Komunalnu naknadu plaćaju vlasnici stambenog i poslovnog prostora te vlasnici građevnog zemljišta koji se nalaze u naseljima s uređenim građevnim zemljištem.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, pod naseljima s uređenim građevnim zemljištem smatraju se naselja opremljena najmanje sljedećim komunalnim sadržajima: (1) pristupnom cestom, (2) objektima za opskrbu električnom energijom te (3) objektima za opskrbu vodom prema mjesnim prilikama.

Program održavanja komunalne infrastrukture za komunalne djelatnosti neindividualizirane potrošnje donosi predstavničko tijelo lokalne jedinice, a samu visinu komunalne naknade određuje njezino poglavarstvo.

Određivanje visine komunalne naknade jedno je od najvažnijih pitanja. Načelno bi se moglo reći da bi visina komunalne naknade morala biti određena tako da sredstva koja se prikupe budu dostatna za troškove održavanja komunalnih djelatnosti koje se iz nje financiraju.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu visina komunalne naknade određuje se različito za pojedina područja ovisno o: (1) stanju opremljenosti građevnog zemljišta objektima i uređajima komunalne infrastrukture, (2) lokaciji objekata (zgrade ili građevnog zemljišta) po zonama te (3) namjeni objekta, odnosno prostora.

Imaju li se na umu navedeni elementi utvrđivanja visine komunalne naknade, posebno njezino diferencirano određivanje, utvrđivanje pondera važnosti pojedinog elementa u osnovi je vrlo složen zadatak.

Ako bismo se ovom prilikom željeli zadržati na analitičkom promatranju samo elemenata koji se odnose na lokaciju stambenog objekta, za ponder važnosti tog elementa trebalo bi uzeti u obzir najmanje sljedeće: (1) prirodnu pogodnost položaja stambenog objekta, (2) atraktivnost zone stanovanja, (3) gustoću naseljenosti, (4) prometnu povezanost, (5) opremljenost objektima za opskrbu, (6) opremljenost kulturnim i društvenim objektima, (7) utjecaj onečišćavača zraka, tla i vode, (8) utjecaj luke u blizini velikih prometnica, (9) stupanj opremljenosti komunalnom infrastrukturom.

Navodeći samo najvažnije utjecajne čimbenike koje bi valjalo uzeti u obzir pri vrednovanju i diferenciranom utvrđivanju visine komunalne naknade za element koji se odnosi na lokaciju stambenih objekata, željela se skrenuti pozornost na svu složenost tih pitanja i potrebu njihova zajedničkog uređenja.

U odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu predviđeno je da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može u opravdanim slučajevima donijeti odluku o djelomičnom ili potpunom oslobađanju od plaćanja komunalne naknade. Međutim, odmah treba reći da bi predstavnička tijela lokalnih jedinica odluku o djelomičnom ili potpunom oslobađanju od plaćanja komunalne naknade trebala donositi vrlo selektivno. Naime, ovlaštenje predstavničkom tijelu lokalne jedinice da u opravdanom slučaju može uvesti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade trebalo bi tumačiti tako da se odnosi samo na slučajeve kad je riječ o određenim kategorijama građana koji ne mogu plaćati komunalnu naknadu.

Donosi li odluku o oslobađanju od plaćanja komunalne naknade, predstavničko tijelo lokalne jedinice prethodno bi moralo jasno utvrditi kriterije za to oslobađanje i što je moguće jasnije odrediti kategorije građana koji bi se eventualno mogli koristiti tim oslobađanjem (umirovljenici koji primaju socijalnu pomoć, staračka poljoprivredna kućinstva koja su oslobođena od plaćanja poreza na dohodak i slično).

4. 3. Komunalni doprinos i problemi financiranja građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture

Komunalni doprinos propisan je odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Sredstva koja se ostvare na toj osnovi jedan su od instrumenata financiranja izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, i to za: (1) opskrbu pitkom vodom, (2) odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, (3) opskrbu plinom, (4) opskrbu toplinskom energijom, (5) javne površine, (6) nerazvrstane ceste, (7) groblja i krematoriji te (8) javnu rasvjetu.

Komunalni doprinos plaća vlasnik građevnog zemljišta i to prema kvadratnom metru bruto razvijene površine građevine koja se može izgraditi na građevnoj parceli. Troškovi priključka građevnog zemljišta na objekte i uređaje komunalne infrastrukture nisu obuhvaćeni komunalnim doprinosom.

Visinu komunalnog doprinosa utvrđuje predstavničko tijelo lokalne jedinice u skladu s programom mjera propisanih Zakonom o prostornom uređenju.

Rješenje o komunalnom doprinosu koje izdaju upravni odjeli lokalnih jedinica i u kojem se utvrđuje visina obveze pojedinog obveznika komunalnog doprinosa jest dvostrano obvezno rješenje. Ono s jedne strane sadrži obvezu obveznika da plati komunalni doprinos, a s druge strane sadrži i obvezu lokalne jedinice da u određenom roku izgradi komunalni objekt ili uređaj. Osim toga, lokalna jedinica ima obvezu vratiti uplaćena sredstva doprinosa i platiti kaznu ne bude li komunalni objekt izgrađen.

Kao što je već spomenuto, razlog za uvođenjem komunalnog doprinosa je prikupljanje sredstava radi izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, pa iz sredstava komunalnog doprinosa nije moguće financirati troškove tekućeg poslovanja komunalnih djelatnosti. U tom sklopu treba promatrati specifičnost tog instrumenta prikupljanja sredstava.

U Zakonu o komunalnom gospodarstvu ne postoje izričite odredbe kako razrezati i naplatiti komunalni doprinos od vlasnika građevinskih objekata koji su dogradili ili rekonstruirali postojeće objekte i time značajno povećali svoje zahtjeve za kapacitetima komunalnih djelatnosti. Niz zapreka i nejasnoća s kojima se lokalne jedinice susreću u rješavanju tog problema rješava se tako da se ti problemi "ne vide", ali time lokalne jedinice gube značajna proračunska sredstva.

4. 4. Ostali neporezni prihodi lokalnih jedinica

Pored poduzetničkog dohotka, komunalne naknade i komunalnog doprinosa, vrlo je velik broj preostalih neporeznih prihoda proračuna lokalnih jedinica. Polazeći od sistematizacije u materijalu Ostvarenje prihoda i izvršenje izdataka proračuna Ministarstva financija Republike Hrvatske za 1999. godinu, među najizdašnijim preostalim neporeznim prihodima proračuna lokalnih jedinica jesu: (1) prihodi od prodaje državnih biljega, (2) prihodi od godišnje naknade za uporabu cesta za cestovna motorna i priključna vozila, (3) prihodi od naknade za uporabu cesta koja se plaća na traktore i njihova priključna vozila, (4) prihodi od upravnih pristojbi županija, gradova i općina, (5) prihodi na osnovi ostalih naknada utvrđenih odlukama županija,

gradova i općina, (6) prihodi od boravišnih pristojbi, (7) prihodi od globi i kazni, (8) prihodi na osnovi ostalih neporeznih prihoda (darovi, nasljedstva, legati, prihodi na osnovi posebnih ugovora, mjesni samodoprinos i slično).

5. Dotacije

U uvjetima fiskalne decentralizacije mjesto i uloga dotacije prilično su jasno određeni. U tim uvjetima sustavom dotacija središnja vlast treba prije svega ujednačiti uvjete financiranja javnih potreba na razini lokalnih jedinica cijele zemlje. Zbog toga središnja vlast dotacije dodjeljuje samo lokalnim jedinicama s ispodprosječnim fiskalnim kapacitetom.

Financijsko izravnaje treba jedanput razriješiti financijske zadatke u vertikalnom odnosu između središnje i lokalnih organa vlasti, a drugi put financijske odnose u horizontalnom smjeru između financijski jakih i financijski slabih lokalnih jedinica. Više nego u drugim područjima ovdje su u izravnom sukobu gospodarska razboritost i vlastiti interesi. Ako ti konfliktni interesi postupcima financijskog izravnaja ne budu u najvećoj mogućoj mjeri dovedeni u sklad, postaju izvorom političkih i drugih napetosti.

U vezi s naprijed navedenim zahtjevima pred financijsko izravnaje postavlja se i osnovno pitanje: Mogu li postavke modela financijskog izravnaja u člancima 48. i 49. Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave dati zadovoljavajući odgovor da će njihovom primjenom u praksi biti ostvareno načelo prema kojem će javne potrebe istog društvenog prioriteta imati i iste mogućnosti financiranja, bez obzira na to u okviru koje se političko-teritorijalne jedinice ostvaruju?

Dosadašnja praksa financiranja javnih potreba na razini jedinica lokalne samouprave i uprave svakako pokazuje da iznimno složeni i osjetljivi mehanizam međupračunskih transfera u našoj praksi nije dao zadovoljavajuće rezultate. Pri tome treba također reći da se postojeći sustav financijskog izravnaja u svim svojim elementima nije dosljedno niti provodio. Zbog svega toga, konfliktni interesi u ovom području i njihovo neadekvatno rješavanje postajali su često razlogom političke i druge napetosti.

Posljedica svega toga bila je da je Vlada Republike Hrvatske tijekom 1998. godine donijela Uredbu o mjerilima za davanje suglasnosti općinama,

gradovima i županijama za korištenje dotacija iz državnog proračuna Republike Hrvatske (Narodne novine, 51/98).

Iako je polazna teza o mjestu i ulozi dotacija u našem proračunskom sustavu vrlo jasno izražena, poteškoće i napetosti koje su pratile njezino funkcioniranje u proteklim godinama zahtijevaju da se instrumenti i postupci sustava dotacija u našoj zemlji temeljito razmotre i eventualno dograđe.

6. Mjesto i uloga nefiskalnih instrumenata u financiranju javnih potreba lokalnih jedinica

Korištenje nefiskalnih instrumenata u financiranju javnih potreba lokalnih jedinica treba usko povezati s problemima financiranja objekata i uređaja regionalne i lokalne kapitalne infrastrukture.

Financiranje izgradnje kapitalnih infrastrukturnih objekata te održavanje i razvitak druge trajne imovine lokalnih jedinica nije moguće ostvariti s ograničenim fiskalnim izvorima, bilo porezne, bilo neporezne naravi.

Do sada su se javne potrebe lokalnih jedinica financirale fiskalnim prihodima i transferima središnje vlasti, pa su u tim uvjetima u najvećoj mjeri trpjela i zaostajala ulaganja u razne sadržaje lokalne urbane infrastrukture.

Pri naglom povećanju gradskog stanovništva izgradnja odgovarajuće urbane infrastrukture javlja se kao prijevika potreba za stvaranje valjanih uvjeta života u tim sredinama. To se prije svega odnosi na:

- (1) izgradnju gradskih prometnica,
- (2) izgradnju vodoopskrbnih i kanalizacijskih sustava,
- (3) izgradnju postrojenja i objekata toplinske, plinske i električne infrastrukture,
- (4) izgradnju objekata i postrojenja javnog gradskog prijevoza,
- (5) ulaganja u uređenje javnih površina (parkova, javne rasvjete i drugo),
- (6) ulaganja u postrojenja i objekte za pročišćavanje otpadnih voda i za odvodnju atmosferskih voda,
- (7) ulaganja u postrojenja i objekte za zaštitu okoliša, održavanje čistoće i za zbrinjavanje komunalnog otpada,
- (8) ulaganja u objekte kulturne, socijalne, zdravstvene, predškolske i školske infrastrukture.

Ulaganja u kapitalne objekte urbane infrastrukture moraju postati važan čimbenik razvojne strategije svake lokalne jedinice. To zapravo znači da u suvremenim uvjetima proračuni lokalnih jedinica, pored svojih klasičnih funkcija, sve više dobivaju i funkciju investicijskog fonda. Tu sve izraženiju funkciju proračuna lokalnih jedinica kao investicijskog fonda lokalne vlasti ne mogu uspješno izvršiti i financirati fiskalnim izvorima. Za to su potrebni i novi izvori i novi oblici financiranja.

Ta činjenica nameće potrebu donošenja dvaju proračuna na razini lokalne jedinice: (1) tekućeg proračuna i (2) kapitalnog proračuna. Tekuće javne potrebe lokalne zajednice temeljile bi se pretežito na fiskalnom financiranju, a financiranje potreba na osnovi kapitalnih ulaganja trebalo bi pretežno temeljiti na nefiskalnim instrumentima financija.

Kapitalni troškovi izgradnje lokalne infrastrukture iznimno su visoki i u pravilu premašuju fiskalni kapacitet lokalnih jedinica. Sredstva potrebna za financiranje lokalne infrastrukture ne mogu se osigurati niti klasičnim zaduživanjem kod bankarskog sektora jer su u pravilu proračuni mnogih lokalnih jedinica premali za zaduživanje za tako velike i kompleksne investicije.

Strana iskustva pokazuju da se financijska sredstva za kapitalna ulaganja u lokalnu infrastrukturu mogu osigurati različitim oblicima udruživanja privatnog i lokalnog javnog sektora u zajednički projekt.

U mnogim razvijenim zemljama, naročito Europe i u Sjedinjenim Američkim Državama, privatni financijski sektor ima već danas vrlo značajnu ulogu u financiranju lokalnih javnih investicijskih programa. Najveći doprinos privatnog financijskog sektora osiguranju sredstava za investicijske projekte lokalne infrastrukture ostvaren je korištenjem sljedećih nefiskalnih instrumenata: (1) izdavanjem lokalnih obveznica, (2) projektnim financiranjem te (3) privatizacijom.

6. 1. Lokalne obveznice

U zemljama u kojima postoji razvijeno financijsko tržište financiranje javnih investicijskih programa putem izdavanja lokalnih (općinskih, gradskih, municipalnih) obveznica postalo je jedan od najraširenijih instrumenata nefiskalnog financiranja. Tržište lokalnim obveznicama osobito je razvijeno u SAD.

Prema općoj definiciji, obveznice su vrijednosni papir koji vlasniku donosi određeni fiskalni prihod (kamate, rentu), a nakon roka dospijeaća vlasniku se isplaćuje nominalni iznos obveznice (glavnica).

Izdavatelj lokalnih obveznica je lokalna vlast. Ona ih izdaje radi prikupljanja sredstava za financiranje kapitalnih projekata.

Ulaganja lokalnog stanovništva u lokalne obveznice motivirano je najčešće ovim dvama razlozima: (1) rizik ulaganja vrlo je malen, jer lokalna jedinica teško može bankrotirati; (2) posebne porezne i druge povlastice vlasnicima obveznica, koje može dati bilo lokalna, bilo središnja vlast. U pravilu, u lokalne obveznice ulažu investitori koji nisu skloni visokim rizicima, već se radije odlučuju za sigurne plasmane s nižim dobitima (kamatama).

Izdavanje lokalnih obveznica kao instrument zaduživanja i prikupljanja sredstava za financiranje lokalne infrastrukture u Republici Hrvatskoj do sada se koristilo vrlo malo. Do sada su se u Republici Hrvatskoj pojavila samo tri izdanja lokalnih obveznica: dva izdanja Istarske županije (eko-obveznice i zdravstvene obveznice) te jedno izdanje obveznica Grada Opatije (obveznice za izgradnju vodoopskrbnog i kanalizacijskog sustava).

Mnoge lokalne jedinice u Republici Hrvatskoj susreću se s problemima financiranja kapitalnih projekata lokalne infrastrukture. U uvjetima ograničenih fiskalnih prihoda, korištenje instrumenata zaduživanja lokalnih jedinica, posebno izdavanjem lokalnih obveznica, javlja se kao jedan od realnih putova rješenja ovog problema.¹²

Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi, koje je potpisnik i Republika Hrvatska, predviđeno je u stavku 8. članka 9. da će zemlje članice "omogućiti lokalnim jedinicama pristup nacionalnom tržištu kapitala, kako bi se, sukladno zakonu, financirali njihovi troškovi investiranja".

Sustavni pristup rješenju zaduživanja lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj i zaduživanju izdavanjem lokalnih obveznica zahtijeva prethodno rješavanje i usklađivanje nekih zakonodavnih te organizacijsko-tehničkih pitanja. Tek uz te pretpostavke zaduživanje lokalnih jedinica izdavanjem obveznica moglo bi postati jedna od osnovica za financiranje lokalne infrastrukture.

¹² A. Bajo, *Financiranje lokalnih jedinica zaduživanjem*, časopis *Financijska praksa*, Zagreb, 4-5/98, str. 483.

6.2. *Projektno financiranje*

Projektno je financiranje metoda i tehnika financiranja u kojoj se udružuju privatni i javni sektor radi izgradnje skupih objekata lokalne i regionalne infrastrukture.

Projektno financiranje zapravo se temelji na partnerstvu između privatnog i javnog sektora u kojem svaki od sudionika djeluje u onom dijelu projekta u kojem je njegovo sudjelovanje najučinkovitije. Smatra se da je model pune privatizacije neke javne usluge neprihvatljiv, pa stoga u konceptu projektnog financiranja javni sektor zadržava odgovornost za zadovoljavanje potreba građana za tom javnom potrebom, a privatni sektor financijskim sredstvima i drugim prednostima poduzetničkog poslovanja osigurava da se ta javna potreba zadovolji na učinkovit i racionalan način.

Specifičnost tehnike projektnog financiranja je u tome da se prikupljanje sredstava odnosi na točno određeno financiranje kapitalnih objekata. Drugo bitno obilježje projektnog financiranja je u tome da taj projekt ili složeniji sustav može funkcionirati na profitnoj osnovi i da može postojati kao neovisna ekonomska cjelina. Privatni sektor preuzima na sebe obvezu izgradnje i upravljanja tim javnim dobrom, a za uzvrat od korisnika usluga naplaćuje naknadu za njegovu uporabu. Sredstvima od te naknade privatni sektor pokriva troškove korištenja tog javnog dobra, vraća sredstva uložena u njegovu izgradnju i ostvaruje profit. Upravo je po tom obilježju ova tehnika financiranja nazvana projektnim financiranjem: izvori sredstava za financiranje projekta konačno su prihodi koje polučuje sam projekt.¹³

To s druge strane znači da projektno financiranje nije moguće primijeniti za projekte koji su ekonomski neopravdani odnosno kod kojih ne postoji prihvatljiva stopa povrata uloženog kapitala kako bi se namirivao dug koji je prouzročio sam taj projekt te ostvarivao određeni profit. Zbog toga projektno financiranje zahtijeva vrlo preciznu i detaljnu ekonomsku analizu projekta, kao i sve druge analize njegove izvedbe.

Uloga javnog sektora u tom modelu financiranja svodi se uglavnom na osiguranje privatnih ulagača protiv određenih rizika. Osim toga, javni sektor

¹³ D. Juričić. Projektno financiranje: suvremeni način financiranja javne infrastrukture, časopis Financijska praksa, Zagreb, 4-5/98, str. 491.

može se kod projektnog financiranja pojaviti i kao strana koja ustupa zemljište kako bi projekt bio jeftiniji te kao strana koja daje financijske garancije.

U praksi su se do danas potvrdili različiti oblici projektnog financiranja, zavisno od načina eksploatacije, preuzimanja rizika i odgovornosti te sudjelovanja u dobiti. Najčešći su oblici takvog financiranja: (1) model izgradnje, eksploatacije i predaje (BOT), (2) model izgradnje, predaje i eksploatacije (BTO), (3) model kupnje, izgradnje i eksploatacije (BBO), (4) model najma, razvitka i eksploatacije (LDO), (5) model dodatnog projekta i (6) model razvojnog dobitka.

U svim navedenim modelima prepoznaje se vodeća uloga privatnog sektora glede planiranja, financiranja i eksploatacije u projektu. No, da bi privatni kapital putem projektnog financiranja postao značajnim čimbenikom financiranja lokalne infrastrukture, potrebno je zakonske propise u tom području urediti tako da potiču, a ne da sputavaju udruživanje sredstava privatnog i javnog sektora. Neprilagođeni zakonski propisi mogu u početnim fazama razvoja projekta privatnim tvrtkama izazvati vrlo visoke troškove, a da te tvrtke još uopće nisu sigurne hoće li se taj projekt i početi graditi. Isto tako, lokalne jedinice trebaju relativno fleksibilno urediti postupke po kojima se fakturiraju prodajne cijene usluga, posebno ako su prihodi nedostatni za namirivanje duga i osiguravanje planiranog dobitka na uložena sredstva.

7. Zaključak

Proširenje javnih funkcija lokalnih jedinica i prenošenje javnih zadataka sa središnjih na niže razine vlasti u prvi plan stavljaju probleme financijskog kapaciteta i probleme financijske autonomije lokalnih jedinica.

U osmišljavanju i predlaganju mjera kojih je cilj povećanje financijskog kapaciteta i financijske autonomije lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj s jedne se strane vodilo računa da te mjere budu sukladne načelima i institutima Europske povelje o lokalnoj samoupravi, a s druge se strane vodilo računa o realnom gospodarskom, socijalnom i fiskalnom okružju u Republici Hrvatskoj u kojem se to povećanje financijskog kapaciteta i financijske autonomije mora ostvariti.

Uzimajući u obzir takvo okruženje i ograničenja koji iz njega proizlaze, u radu je istražen skup mogućih mjera kojima bi se povećao financijski kapacitet i financijska autonomija lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj, pri čemu su posebno istražene: (1) mjere u području poreznog sustava, (2) mjere u području neporeznih instrumenata financiranja te (3) mjere u području nefiskalnih instrumenata financiranja.

Skup mjera kojima bi trebalo povećati financijski kapacitet i financijsku autonomiju lokalnih jedinica morao bi se u većoj mjeri zasnivati na odlukama njihovih predstavničkih tijela, dok bi se povećanje financijskog kapaciteta lokalnih jedinica zbog njihova većeg udjela u raspodjeli prihoda od zajedničkih poreza moralo isključivo vezati za procese daljeg prenošenja područja nadležnosti sa središnje na lokalne razine vlasti.

Literatura

1. A. Bajo: Financiranje lokalnih jedinica zaduživanjem, Financijska praksa, Zagreb, 4-5/98.
2. S. Ivanišević, J. Koprić, J. Omejec, J. Šimović: Report on local Self - government in Croatia, Croatian Law Centre, Zagreb, 1999.
3. B. Diekmann, D. Schutz: Die Kopfsteuer als Komponente eines Gemeindesteuersystems, Archiv für Kommunalwissenschaften, Jahrgang 1989, str. 230.
4. B. Jelčić, O. Lončarić-Horvat, J. Šimović, H. Arbutina: Hrvatski fiskalni sustav, Birotehnika, Zagreb, 1999.
5. D. Juričić: Projektno financiranje: suvremeni način financiranja javne infrastrukture, Financijska praksa, Zagreb, 3-4/98.
6. J. Šimović: Sustav i politika financiranja javnih potreba lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj, ZPF, Zagreb, 1/96.
7. J. Šimović: Neka obilježja sustava financiranja javnih potreba u Republici Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, Zagreb, 3/99.
8. J. Šimović: Komunalno javno gospodarstvo: organizacija i financiranje, Slobodno poduzetništvo, Zagreb, 12-13/95.
9. D. Witt: Značenje naknada pri financiranju javnih potreba, Financijska praksa, Zagreb, 5/85.
10. Decentralization of the Socialist State, World Bank Washington, 1995.
11. Perspektiven staatlicher Ausgabenpolitik, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn, 1994, Heft 51.
12. Gutachen zur Reform der Gemeindesteuern, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn, 1992, Heft 31.
13. Gutachen zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn, 1992, Heft 47.
14. Organizacija lokalnih javnih sektora; Izvještaj Savjetodavne komisije za međupravne odnose, Washington, 1987. (prijevod: Institut za javne financije Zagreb)

STRENGTHENING FINANCIAL CAPACITY AND INCREASING FINANCIAL AUTONOMY OF THE LOCAL UNITS

Summary

The processes of widening the public functions of local units, as well as the processes of devolution of the public tasks from the central to the lower levels of government brings to the focus of attention the problems of financial capacity and the problems of financial autonomy of the local units.

In elaboration and proposals of measures aimed to increase the financial capacity and the financial autonomy of the local units in the Republic of Croatia, it has been taken into account, on the one hand that they be compatible to the principles and institutions of the European Charter on Local Self-government, and on the other the real economic, social and fiscal environment in the Republic of Croatia, where this increase of the financial capacity and financial autonomy should be realized.

Considering those environments and limitations arising from them, the compound of potential measures which would increase the financial capacity and financial autonomy of the local units in the Republic of Croatia, has been examined in the article, with a special attention to: (1) the measures in the area of the system of taxation; (2) measures in the area of extra-taxation instruments of financing; and (3) measures in the area of non-fiscal instruments of financing.

The compound of measures which aim to increase the financial capacity and financial autonomy of the local units should be prevalently grounded upon the decisions of their representative bodies, whilst the increase of the financial capacity of the local units from the title of their greater share in the revenue distribution on the title of the common taxes should be exclusively tied to the further processes of devolution of competencies from the central to the local levels of government.

Key words: local units, local budget, financial capacity, financial autonomy, taxation revenue, non-taxation revenue, budgetary transfers, non-fiscal financing instruments