

Neka pitanja financiranja jedinica lokalne samouprave - međunarodnokomparativni aspekt

*Hrvoje Arbutina**

UDK 336.12:352
352:336.12
340.5

Pregledni znanstveni rad
Primljeno: 20. 7. 2000.
Prihvaćeno: 25. 9. 2000.

U radu je, analizom djelovanja različitih financijskih instrumenata na proces decentralizacije i financijskih učinaka tih instrumenata, izložena problematika financiranja jedinica lokalne samouprave. Ukratko je razmotreno i pitanje poželjne veličine jedinica lokalne samouprave s obzirom na postizanje optimalnih financijskih učinaka.

Ključne riječi: financiranje jedinica lokalne samouprave, decentralizacija

1. Uvod

Problematika financiranja lokalne samouprave razmjerno je dinamično područje koje u mnogim državama neprestano generira potrebu za promjenama, često i značajnim, postojećeg stanja. Promijenjene potrebe, novi problemi koje donose nove tehnologije, nestanak postojećih i pojava novih poslova, promjene u ravnoteži interesa na lokalnoj razini i promjene prevladavajućih pristupa i općih naziranja o značaju i ulogama lokalnih jedinica - sve to utječe i na različite pristupe financiranju lokalnih jedinica. U vezi s prevladavajućim općim pristupom, prednost u različitim razdobljima dobi-

* Dr. sc. Hrvoje Arbutina, docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

vaju bilo koncepcija naglašenije centralizacije, bilo, suprotno, trendovi usmjereni pojačanju decentralizacije.

U području javnih financija i centralizacija i decentralizacija imaju argumente sebi u prilog. Tako, "centralizirani sustav (a) osigurava određeni standard obavljanja usluga svakoj lokalnoj jedinici, (b) primjenjuje jednake poreze i (c) usmjerava raspodjelu na regionalnoj i osobnoj razini".¹

Ukratko, navedene prednosti centralizacije usmjerene su na izjednačavanje uvjeta života i standardiziranje zadovoljavanja potreba u različitim regionalnim i lokalnim jedinicama i u tom su smislu sredstvo unifikacije pomoću fiskalnih instrumenata. Decentralizirani sustavi "(a) omogućuju lokalnim jedinicama autonomiju, (b) pojačavaju zainteresiranost lokalnih uprava i (c) sredstvo su nadzora nad preraspodjelom (tj. omogućuju da ona ostane u razmjerno skromnim razmjerima)".²

Prednosti decentraliziranih sustava protuteža su prednostima centralizacije; one omogućuju uvažavanje lokalnih preferencija, koje bi, bez decentralizacije, vjerojatno ostale neregistrirane od središnje vlasti, te time i ne-realizirane, što bi moglo biti potencijalnim uzročnikom nezadovoljstva stanovništva decentraliziranih razina političko-teritorijalnog (ili samo teritorijalnog) organiziranja.

Usprkos nizu nesumnjivih razlika između federalno i unitarno uređenih država, među kojim su razlikama i one na razini uređenja međusobnih financijskih odnosa centralnih i decentraliziranih razina, neki problemi do kojih dolazi u vezi s financiranjem različitih razina vlasti mogu biti univerzalno zanimljivi bez obzira na to kakvo je unutrašnje uređenje određene države jer je i konkretni problem važan za države s različitim uređenjem - npr. razlike u stupnju razvijenosti pojedinih područja koja mogu biti politički i teritorijalno organizirana kao različite jedinice lokalne samouprave. Ti problemi rješavaju se određenim instrumentima u okviru općeg uređenja financijskih odnosa između političko-teritorijalnih jedinica različite razine, istim instrumentima koji se primjenjuju u državama koje su različito ustrojene s obzirom na oblik unutrašnjeg uređenja, pa je moguće da rješenja u

¹ Fiscal Policies in Economies in Transition, Edited by Vito Tanzi. International Monetary Fund. Washington, D.C., 1992, str. 345.

² Isto.

području javnih financija budu slična za nerazvijene lokalne jedinice i u federativnim i u unitarnim državama. To se može ilustrirati na primjeru problema koji su u području lokalnih financija uočeni u SR Njemačkoj, dakle izrazito federativno uređenoj državi. Tako je, u sklopu rješavanja financiranja općina, koje su u SR Njemačkoj, kao i u Republici Hrvatskoj, jedinice lokalne samouprave, Savjet stručnjaka za ocjenjivanje općeg gospodarskog razvitka predlagao reformu sustava financiranja općina u SR Njemačkoj. Za to tijelo, "dobar sustav financiranja općina ima obilježja,"³

"- da općine u vlastitom interesu - ovdje u interesu što je moguće trajnijih poreznih prihoda, naime rasta porezne osnovice općinskih poreza - pro- vode politiku koja ujedno odgovara i interesima građana,

- da, kao osnovno, raspored porezne snage bude argumentirano predviđen, čime bi razmjerno otpala i potreba za financijskim izravnanjem"⁴.

Citirani zahtjevi, iako bez sumnje vrlo općeniti, primjenjivi su u svim drža- vama u kojima lokalna samouprava ima neki stupanj financijske auto- nomije. Prilog je to tezi da su financijska, pa i javnofinancijska, pitanja često općega značenja, a njihova rješenja, *mutatis mutandis*, općeprimjenjiva. Stoga će u nastavku teksta pažnja biti usmjerena na bit problema i njihovih rješenja koja mogu biti važna za Hrvatsku, dok će unutrašnje uređenje pojedine države, iako svakako uvijek u obzoru autora, često biti u drugom planu.

Promotre li se, međutim, trendovi, tada je svakako opravdan pristup koji je primjenu našao u analitičnim podacima, izvrsno fundiranim radovima Ke- na Messera, upornog i temeljitog istraživača kretanja u području oporeziva- nja u zemljama članicama OECD, naime podjela na federativno i unitarno uređene države kada se raščlanjuju pojave u kontekstu financijskih odnosa i financiranja različitih razina vlasti.

Namjena je ovog teksta - koji je nastao kao jedna dionica znatno šireg pro- jekta *Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia* - upoznati hrvat- sku znanstvenu i, napose, stručnu javnost s različitim aspektima, ali i

³ Junkernheinrich, Martin. Reform des Gemeindefinanzsystems. Archiv fuer Kommunalwissenschaften. Vol. 31, 1992. Zweiter Halbjahresband, str. 224.

⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Gegen Pessimismus, Jahresgutachten 1982/83. Stuttgart und Mainz, 1982. Ziff. 79. cit. prema Junkernheinrich. loc. cit.

problemima financiranja jedinica lokalne samouprave, pri čemu je pristup međunarodnokomparativni. Imajući u vidu postojeći (značajno izražen, blago rečeno) fiskalni pritisak na svim razinama političko-teritorijalnog organiziranja u Hrvatskoj, razmjerno detaljnije je, nauštrb "klasičnih" međuproračunskih transfera, prikazan alternativni⁵ način financiranja lokalnih jedinica - tj. mogućnost poduzetničkog angažmana čelništava tih jedinica. U okviru takvog angažmana, a imajući u vidu slabe mogućnosti prikupljanja povećanih sredstava primjenom klasičnih instrumenata zbog njihove iscrpljenosti, važnu, ako ne i najvažniju, ulogu ima javno zaduženje lokalnih jedinica. Primjena tog instrumenta omogućuje privlačenje 1. slobodnih sredstava stanovništva i pravnih osoba države u kojoj se lokalne jedinice zadužuju, i 2. slobodnih sredstava inozemnih ulagača - oba ta izvora nedostupna su postojećim poreznim instrumentima, pa onda i međuproračunskim transferima. Naime, uvođenje novih poreza ili povećanje postojećih, što bi značilo dodatno povećanje fiskalnog pritiska, moglo bi dovesti do unutrašnjeg "poreznog revolta", s političkim posljedicama o kojima u demokratski uređenoj državi svaka trenutno vladajuća struktura mora voditi računa, a negativno bi djelovalo i na inozemne investitore usmjerene na neposredna ulaganja. Javno zaduženje jedinica lokalne samouprave, sa svojom osobinom osiguranja konkretne materijalne koristi uz minimalni rizik za ulagača, ima određene prednosti⁶ u uvjetima iscrpljenog fiskalnog kapaciteta fizičkih i pravnih osoba, napose u tranzicijskim državama.

2. Veličina lokalnih jedinica

Veličina jedinica lokalne samouprave od bitne je važnosti što se tiče njihovog fiskalnog kapaciteta, tj. sposobnosti osiguranja novčanih sredstava za izvršavanje zadataka iz njihove nadležnosti. Vrlo je rašireno mišljenje da je u određenim situacijama potrebno objedinjavanje dviju ili više manjih jedinica kako bi se time stvorili uvjeti za formiranje "kritične mase" potrebnih sredstava. Male, fiskalno neadekvatne jedinice lokalne samouprave ne mogu udovoljiti svojim obvezama te stoga središnja vlast može naći shodnim

⁵ Termin "alternativni" odnosi se na izvore financiranja različite od tzv. "klasičnih" izvora, pod kojima kao najznačajnije treba razumjeti sredstva financijskog (fiskalnog) izravnjanja - lokalne poreze i međuproračunske transfere te korisničke naknade.

⁶ Naravno, ne samo prednosti; i ono, naime, prijeto povećanjem fiskalnog pritiska, diktiranim potrebom servisiranja javnog duga.

pojačani nadzor ili čak i prenošenje nekih zadataka na više razine političko-teritorijalnog organiziranja.⁷ Nadalje, fiskalna neadekvatnost može dovesti čelnništva lokalnih jedinica u frustrirajući položaj nemogućnosti zadovoljavajućeg ispunjenja postavljenih zadataka, s općenito štetnim posljedicama za djelovanje lokalnih vlasti.⁸ S druge strane, prisutan je i argumentiran stav koji govori protiv objedinjavanja malih jedinica lokalne samouprave, nudeći pri tome metode prevladavanja nesumnjivih nedostataka usitnjene lokalne samouprave. Tako se u jednoj studiji posvećenoj istraživanju navedenog problema u SAD upozorava na činjenicu da se stanovnici jedinica lokalne samouprave, ako mogu birati, rijetko opredjeljuju za uklanjanje "usitnjenih" lokalnih jedinica.⁹

3. Međunarodnoproračunski transferi (potpore)

Potpore lokalnim jedinicama, koje se tehnički realiziraju kao međuproračunski transferi mogu biti vertikalne ako se radi o potporama središnje vlasti, ili horizontalne ako se radi o transferima između političko-teritorijalnih jedinica iste razine. Važna je i podjela na opće i namjenske potpore; kod te podjele već iz samog imena jasno je razlikovanje među njima.¹⁰

Prema pokazateljima prikupljenim i analiziranim u sklopu aktivnosti Vijeća Europe vezanih uz problematiku financiranja regionalne i lokalne samouprave, najvažniji izvor lokalnih financijskih sredstava su međuproračunski transferi (potpore) središnje vlasti. U ukupnim sredstvima lokalnih proračuna, naime, takve potpore sudjeluju s nešto manje od 50% (točnije, sa 49,03%).¹¹ Takvo stanje nije, međutim, tek jedan pokazatelj. Trend prevlasti potpora središnje vlasti kao glavnog izvora lokalnih prihoda uočen je još prije više od dvadeset godina. Tako je u jednoj studiji o izvorima lokalnih

⁷ Leamons, F. A., *Changing Patterns of Local Government*, The Hague, 1970, str. 48.

⁸ Isto.

⁹ The Organization of Local Public Economies, Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR), Washington, D.C., 1987, str. III.

¹⁰ Za detaljan prikaz još jedne, složenije, podjele potpora središnje vlasti, čiji prikaz prelazi granice ovog rada, vidjeti svakako: Preliminary Draft Report on "Methods of Estimating Local Authorities' Spending Needs and Methods for Estimating Revenue", Council of Europe, Steering Committee on Local and Regional Democracy, Committee of Experts on Local Finance, Strasbourg, 2000, str. 15-22.

¹¹ 4th General Report on Political Monitoring of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government: "The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities: a litmus test for subsidiarity", Rapporteur: Frecon, Jean-Claude, Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Chamber of Local Authorities, Strasbourg 2000, str. 40.

financijskih sredstava također izrađenoj pod okriljem Vijeća Europe, koja se temelji na podacima iz 1978. godine, već konstatirano postojanje trenda značajnog povećanja iznosa potpora središnje vlasti lokalnim i regionalnim vlastima, te se navodi: "Taj se trend u većini zemalja" (članica Vijeća Europe, nap. H.A.) "razvio u tolikoj mjeri da su potpore središnje vlasti postale glavni izvor financiranja lokalnih i regionalnih vlasti"¹². Štoviše, taj trend još i dobiva na značenju pa su u nekim zemljama, važnim po veličini, gospodarskoj snazi i utjecaju, neki lokalni porezi zamijenjeni, ili se razmatra njihova zamjena, potporama središnje vlasti.¹³

Potpore se, u usporedbi s lokalnim porezima i u kontekstu zahtjeva za većom decentralizacijom putem veće autonomije lokalnih jedinica, općenito smatraju manje poželjnim izvorom financiranja. Razlog tome je to što lokalne jedinice u pravilu nemaju nikakvog utjecaja na određivanje visine potpora, osim možda u fazi normativnog reguliranja kriterija za njihovu dodjelu, putem mogućeg utjecaja u zakonodavnom tijelu. Druga vrsta kritike koja se upućuje potporama jest njihovo destimulativno djelovanje na koncepciju oporezivanja u fiskalno kapacitiranijim (tj. bogatijim) lokalnim jedinicama. Takve će se naime jedinice možda ustručavati povećavati porezno opterećenje, za koje u njima ima prostora, ako čimbenici odlučivanja o takvom opterećenju u njima procijene da će se dio sredstava prikupljenih oporezivanjem, putem međuproračunskih transfera, preliti drugim, siromašnijim lokalnim jedinicama. S druge strane, sigurnost dobivanja potpora prijeto odustajanjem siromašnijih lokalnih jedinica od primjene optimalnog oporezivanja na njihovom području. S obzirom na ta ograničenja instituta potpora, ali i njihovo nesumnjivo značenje, stalno je pozivanje u studijama i prijedlozima Vijeća Europe na prevlast potpora opće namjene nad namjenskim potporama, jer "Transferi ne smiju ograničavati lokalnu samoupravu", niti bogatije i siromašnije lokalne jedinice smiju zbog njih, svaka iz svojih razloga, odustati od najvećeg mogućeg korištenja svojih fiskalnih kapaciteta.¹⁴

¹² Financial Apportionment and Equalisation, Study Series Local and Regional Authorities in Europe, Study No. 24, Council of Europe, str. 43.

¹³ 4th General..., str. 54.

¹⁴ Draft Recommendation on "The Financial Resources of Local Authorities in Relation to their Responsibilities: A Litmus Test for Subsidiarity". Rapporteur: Jean-Claude Frecon, Council of Europe, Strasbourg, 2000, str. 7.

4. Porezi

S obzirom na uobičajeni stupanj autonomije regionalnih i lokalnih razina vlasti u oblikovanju pojedinog poreza, porezi se mogu podijeliti na sljedeće vrste:

"Vlastiti porezi: Osnovica i stopa pod nadzorom lokalnih vlasti.

Preklapajući porezi: Porezna osnovica definirana na razini države, ali stope pod nadzorom lokalnih vlasti.

...

Podijeljeni porezi: Osnovica i stope određuju se na razini čitave države, ali uz postojanje utjecaja niže razine vlasti bilo na razmjer prihoda koji joj se dodjeljuju ili na iznos koji svaka razina vlasti ostvaruje."¹⁵

Potrebno je dati jednu sadržajno-terminološku napomenu: u različitim tekstovima koriste se za iste (ili slične) fenomene različita imena, što može dovesti do problema u razumijevanju. Tako se, na primjer, u jednoj studiji Vijeća Europe za porezne izvore financiranja lokalnih jedinica koriste nazivi: 1. isključivi (exclusive) porezi - oni su pandan vlastitim porezima, 2. zajednički (common) porezi - imaju karakteristike *supra* navedenih preklapajućih poreza, a 3. podijeljeni (shared) porezi - dijele u oba teksta jednak naziv, ali u izvoru objavljenom pod egidom Vijeća Europe, gdje se oni definiraju kao porezi koji se prikupljaju na nacionalnoj razini a prihod ostvaren njihovom primjenom zatim se djelomično raspodjeljuje lokalnim jedinicama, ali, može se zaključiti, bez bilo kakvog utjecaja tih jedinica¹⁶, lokalne jedinice nemaju utjecaja na te poreze, za razliku od nevelikog, ali ipak postojećeg takvog utjecaja prema Messereovoj studiji. Zbog skoro nepostojećeg (Messere) ili nepostojećeg (4th General Report...) utjecaja lokalnih vlasti na prikupljanje i raspodjelu tih poreza oni se u oba rada praktički izjednačuju s međuproračunskim transferima.¹⁷

Prihodi od poreza tipičan su i nezaobilazan izvor financiranja jedinica lokalne samouprave. Kao što je *supra* izloženo, ti prihodi mogu potjecati od različitih poreza, različitih s obzirom na utjecaj jedinica lokalne samo-

¹⁵ Messere, Ken. Tax Policy in OECD Countries, IBFD, Amsterdam, 1993. str. 187.

¹⁶ 4th General..., str. 37.

¹⁷ Messere, str. 191; 4th General..., loc. cit.

uprave na njihovo oblikovanje. Porez na nekretnine, na primjer, kao najznačajniji oblik imovinskih poreza, kod kojih se nastanak porezne obveze veže za činjenicu vlasništva nad nekretninom koja se nalazi na području određene jedinice lokalne samouprave, danas je tipičan lokalni porez, i on se može naći u popisu lokalnih prihoda velikog broja europskih država. U nekim državama lokalnim jedinicama pripada, međutim, i prihod od lokalnog poreza na poduzetničku djelatnost. Tako, na primjer, u Španjolskoj općinama pripada prihod od poreza na samostalnu djelatnost (*Impuesto sobre Actividades Económicas*)¹⁸, a u SR Njemačkoj prihod od poreza na poslovnu djelatnost (*Gewerbesteuer*).^{19,20} Obuhvat tih dvaju *exempli gratia* uzetih poreza u obje je ržave razmjerno vrlo širok; u Njemačkoj su obveznici sva trgovačka društva koja obavljaju poslovnu djelatnost (za sva trgovačka društva vrijedi pretpostavka da obavljaju poslovnu djelatnost), a u Španjolskoj su obveznici fizičke i pravne osobe te entiteti bez pravne osobnosti, koji obavljaju djelatnosti koje se oporezuju, a to je "obavljanje, na državnom području, u mjestu određenom tarifom poreza, poslovnih, stručnih ili umjetničkih aktivnosti, bilo da su registrirane ili ne"²¹. I u Republici Hrvatskoj oporezuje se lokalnim porezom gospodarska djelatnost, iako se to vidi iz karakteristika, a ne iz imena poreza - naime, Zakonom o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave²² propisan je, kao gradski odnosno općinski porez, porez na tvrtku ili naziv. Obveznici su pravne i fizičke osobe koje su obveznici poreza na dobit i dohodak, a porez se, za razliku od usporedivih navedenih španjolskog i njemačkog poreza, razrezuje u apsolutnom iznosu (najviše do protuvrijednosti od 500 njemačkih maraka). Smatram da se i hrvatski porez na reklame, također općinski i gradski izvor financiranja, može tumačiti kao sredstvo dodatnog oporezivanja gospodarske djelatnosti poduzetnika, fizičkih i pravnih osoba.

¹⁸ Pérez, Susanna Aníbarro, Municipal taxes in Spain, *Rivista di diritto tributario internazionale* (International Tax Law Review), br. 2/99, str. 20-28.

¹⁹ *European Tax Handbook*, urednici: Kesti, Juhani, Andersen, Peter S., Swanhagen, Christina, IBFD, 1999, str. 207-208.

²⁰ Kritiku poreza na poslovnu djelatnost u SR Njemačkoj, koja se temelji na izostanku neutralnosti i njegovom preuskom obuhvatu, i prijedlog njegove zamjene novim lokalnim porezom (porezom na ostvarenje vrijednosti) vidjeti u: Junkernheinrich, str. 222-228.

²¹ Pérez Aníbarro, str. 21, 25.

²² Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, Narodne novine, br. 117/93.

4.1. Trendovi kod poreza

Iako se neprestano govori o potrebi povećanja važnosti neporeznih prihoda kao sredstva financiranja lokalne samouprave, prihodi od poreza i međuprorračunski transferi ostaju važnim lokalnim izvorima prihoda, i to porezi u federativno uređenim državama, s iznimkom Australije, a međuprorračunski transferi u unitarnim državama, izuzimajući Dansku i Francusku.²³ U Danskoj su porezi iznimno važan izvor prihoda lokalnih jedinica; izravnim i neizravnim porezima prikupljeno je 58% ukupnih prihoda lokalnih jedinica u 1997. godini.²⁴ Promotri li se praksa najrazvijenijih industrijskih država svijeta, onih okupljenih u okviru OECD, uočljive su značajne razlike u udjelu primitaka središnje vlasti u odnosu prema primicima nižih razina vlasti u unitarno uređenim državama-članicama te organizacije. Raspon iznosi od 93% udjela središnje vlasti na Novom Zelandu do 44% u Japanu; udio lokalnih jedinica u ukupnim poreznim prihodima kreće se od 30% u Švedskoj do nešto preko 1% u Grčkoj.²⁵ Što se tiče trenda, provedeno istraživanje pokazalo je blage pomake u sudjelovanju u ukupnim poreznim prihodima u korist lokalnih jedinica u većini zemalja, osim u Švedskoj gdje je taj pomak bio izraženiji. Međutim, najznačajniji pomak, i to u suprotnom smjeru, ostvaren je u Ujedinjenom Kraljevstvu, gdje je udio središnje vlasti porastao sa 71% na 77%, a udio lokalnih vlasti, ionako ispod prosjeka OECD, pao je sa 10% na 4%.²⁶ Ipak, usprkos tako značajnom smanjenju udjela lokalnih poreza u ukupnom poreznom opterećenju, nema izvješća o ozbiljnoj krizi financiranja lokalne samouprave u Ujedinjenom Kraljevstvu. Čini se stoga da je opravdan stav kako je ovlaštenje jedinica lokalne samouprave da same određuju osnovice i stope poreza u njihovoj nadležnosti prikladniji kriterij ocjene stupnja autonomnosti lokalne samouprave u području vlastitog financiranja nego što je to udio lokalnih jedinica u sredstvima ukupno prikupljenih poreza.²⁷

²³ Messere, str. 192.

²⁴ Municipalities and Counties in Denmark, Tasks and Finance, Danish Ministry of Interior, January 1999, str. 30.

²⁵ Messere, Ken. OECD Tax Developments in the 1990's, Bulletin for International Fiscal Documentation, Vol. 51, br. 7/97, str. 308.

²⁶ Isto, str. 308-309.

²⁷ Messere, Ken. Half a Century of Changes in Taxation, Bulletin for International Fiscal Documentation, Vol. 53, br. 8-9/99, str. 361.

Studije koje su se prije izrađivale u sklopu Vijeća Europe omogućuju ustanovljenje određenih specifičnih karakteristika u općem kontekstu problematike financiranja jedinica lokalne samouprave. Jedna od izraženih takvih karakteristika relativno je malen udio lokalnih poreza kao izvora lokalnih sredstava, uspoređeno s udjelom sredstava ostvarenih na osnovi međupračunskih transfera²⁸. Svakako, naglasak je na pridjevu "relativno"; naime, lokalni su porezi ipak još uvijek važan izvor lokalnih prihoda. Prema najnovijim dostupnim podacima, oni, gledajući prosjek zemalja-članica Vijeća Europe, sudjeluju u ukupnim приходима lokalnih proračuna sa 25,73%²⁹.

Zanimljivo je razmotriti najnovije podatke o sudjelovanju pojedinih izvora prihoda u lokalnim proračunima zemalja Vijeća Europe s obzirom na podjelu na starije države članice i na tranzicijske države. Tako je u starijim državama članicama nerazmjer između poreznih prihoda i međupračunskih transfera znatno manji od *supra* navedenog prosjeka - lokalni porezi sudjeluju sa 33%, a potpore središnje vlasti sa 40%. U tranzicijskim, pak, državama potpore čine skoro 2/3 lokalnih prihoda, a lokalni porezi manje od 18%.³⁰

5. Korisničke naknade

Još se jedan instrument uobičajeno javlja kao izvor prihoda lokalnih jedinica u europskim zemljama: korisničke naknade, tj. naknade za korištenje određenih javnih dobara (fees and charges). Primjena tog instrumenta je standardna a prihodi prikupljeni njime relativno su malog, ali ipak ne i zanemarivog značenja - iznose oko 12% ukupnih prihoda lokalnih proračuna³¹. Prema jednom, očito prema korisničkim naknadama optimističkom stavu, ti su prihodi područje u kojemu je, "možda i više nego kod poreza", bitna inicijativa lokalnih vlasti³²; s druge strane, pesimistički je zaključak kako "... dosadašnje iskustvo u većini zemalja nije naročito ohrabrujuće..."; "... cijene koje se naplaćuju rijetko su one potrebne za posti-

²⁸ O udjelu međupračunskih transfera detaljnije vidjeti *supra*, pod 3.

²⁹ 4th General..., str. 39-41.

³⁰ 4th General..., str. 41.

³¹ Isto, str. 64.

³² Isto.

zanje učinkovitosti"; naposljetku "Potencijal za pojačano korištenje korisničke naknade kao sredstva financiranja lokalne samouprave tako ostaje više potencijal nego što se ostvaruje"³³.

6. Zaduživanje

Trendovi u financiranju zadovoljavanja na razini lokalne samouprave javnih potreba isti su ili slični onima koji su uočeni na razini središnje vlasti, a to znači - stalni rast potreba za novčanim sredstvima. Danas, međutim, napose u tzv. tranzicijskim zemljama, iscrpljen je ili je blizu iscrpljenja potencijal instrumenata koji bi se mogli nazvati klasičnim sredstvima za prikupljanje prihoda namijenjenih financiranju potreba jedinica lokalne samouprave, to jest lokalnih poreza i međuprorračunskih transfera te naknada za korištenje javnih dobara (onih kod kojih je naknadu za njihovo korištenje uopće moguće naplatiti). Odgovor na takvu situaciju bilo je iznalaženje novih izvora financijskih sredstava. Među njima, još uvijek tek potencijalno posebnoga značenja, može biti zaduživanje jedinica lokalne samouprave. Ta se metoda značajno razlikuje od prije spomenutih. Naime, primjena tih, "klasičnih", metoda nije uključivala element rizika za čelništva lokalnih jedinica; trebalo je naprosto ili prikupiti lokalne poreze ili se, na normativnoj ili provedbenoj razini, izboriti za što je moguće veći iznos potpora u obliku međuprorračunskih transfera. Uvođenje javnog duga kao sredstva financiranja znači ujedno i uvođenje elementa neizvjesnosti, tj. poduzetničkog načina razmišljanja u sustav planiranja prihoda i rashoda jedinica lokalne samouprave. To je, uostalom, posve u skladu s obvezom koju su, u skladu s člankom 9, točkom 8. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, preuzele države članice Vijeća Europe, potpisnice Povelje: "8. Kako bi se financirali njihovi troškovi investiranja, lokalne jedinice moraju imati, u skladu sa zakonom, pristup nacionalnom tržištu kapitala."³⁴

Zaduživanje lokalnih jedinica ima razmjerno već dugu tradiciju, tijekom koje su prikupljeni brojni i različiti pokazatelji. U vezi s time, pažnju je vrijedno obratiti na neka američka iskustva, već zbog činjenice da su tamo

³³ Bird, Richard M. i Wallisch, Christine. Financing local government in Hungary. Washington D.C., World Bank, March 1992. Working Paper 869. cit. prema: Messere, Tax Policy... str. 191.

³⁴ Europska povelja o lokalnoj samoupravi. Narodne novine, dodatak - Međunarodni ugovori, 14/97.

“pravila igre” možda najoštrija - tako, na primjer, nad američkim jedinicama lokalne samouprave može biti otvoren stečajni postupak, i upućuje na to da se, općenito gledajući, odnosi karakteristični za privatnopoluduzetničku sferu u SAD najdosljednije primjenjuju.³⁵

U posljednjih nekoliko desetljeća na američkom tržištu obveznica jedinica lokalne samouprave zabilježeni su događaji koji se bez pretjerivanja mogu ocijeniti burnima, u mnogo čemu ne bitno različitima od događanja karakterističnih za poduzetništvo. Kako javni dug znači, naravno, obvezu koju je zajmoprimalac preuzeo, neudovoljavanje toj obvezi, čak i ako se radi o javnopravnom tijelu, tj. određenoj teritorijalnoj zajednici, može imati posljedice iste ili slične onima koje pogađaju poduzetnika koji ne udovoljava svojim dospjelim obvezama. Tako su npr. lokalne obveznice podvrgnute ocjenjivanju specijaliziranih agencija kao i obveznice koje izdaju privatnopravni subjekti, pa su agencije Moody's Investors Service Inc. i Standard & Poor's Corporation obveznicama New York Cityja dodijelile ocjenu A. Međutim, 1975. godine New York nije uspio udovoljiti svojim dospjelim obvezama na osnovi izdanih obveznica. Sve do tada lokalne obveznice smatrane su vrlo sigurnim ulaganjem, odmah poslije obveznica savezne vlade, ali taj je događaj poljuljao povjerenje u njih.³⁶ Do druge krize došlo je 1983. godine. Tada Washington Public Power Supply, čije su obveznice bile također visoko ocijenjene, više nije mogao udovoljavati dospjelim obvezama. Te dvije situacije izazvale su zabrinutost među investitorima i dovele do nastanka “jedne sasvim nove djelatnosti” u području financiranja lokalnih potreba, naime do razvoja djelatnosti osiguranja duga i kreditnih jamstava.³⁷

Američko iskustvo poznaje obveznice javnog zajma lokalnih jedinica koje se mogu pojaviti u dva oblika: kao općeobvezujuće obveznice (general obli-

³⁵ Ovo je doista tek općenit stav. Za detaljnije uvide, počevši od samih osnova problematike stečaja jedinica lokalne samouprave, naravno s obzirom na američke prilike, vidjeti: McConell, Michael W. i Picker, Randal C., *When Cities Go Broke: A Conceptual Introduction to Municipal Bankruptcy*. The University of Chicago Law Review, Vol. 60, No. 2/93. U navedenom djelu izraženi su, između ostalog, i kritički stavovi prema razlikovanju stečajnih pravila u sferama privatnog poduzetništva i javnog gospodarstva; pravila o stečaju u poduzetničkom području znatno su, naime, stroža prema dužnicima.

³⁶ *Fundamentals of Municipal Bonds*. Public Securities Association, 3rd Edition, PSA, New York, 1987, str. 4; vidjeti također i str. 43-51.

³⁷ Isto.

gation bonds) i kao namjenske obveznice (revenue bonds)³⁸. Ta se podjela tek sekundarno oslanja na uobičajeni kriterij, tj. na namjenu sredstava prikupljenih javnim zaduženjem lokalne jedinice. U prvom je planu kriterij izvora sredstava za povrat pozajmice. Naime, u slučaju općeobvezujućih obveznica, izvor sredstava za povrat duga na osnovi obveznica jest ukupna porezna snaga (full faith and credit) izdavatelja; u slučaju namjenskih obveznica, sredstva prikupljena njima namijenjena su izgradnji nekog određenog objekta a povrat duga predviđen je iz prihoda ostvarenog temeljem korištenja tog objekta.³⁹ Dugo vremena općeobvezujuće obveznice bile su prevladavajući oblik zaduženja jedinica lokalne samouprave; krajem šezdesetih godina 65% svih godišnje izdanih obveznica bile su te vrste. Koncem sedamdesetih, međutim, trend se promijenio i namjenske obveznice su gotovo dvostruko nadmašile općeobvezujuće obveznice.⁴⁰ Bila je to posljedica, djelomično, potrebe za novim vrstama namjenskih obveznica, ali dobrim dijelom i rezultat revoltiranosti poreznih obveznika visokim porezima na imovinu; ti su porezi služili kao izvori sredstava putem kojih su jedinice lokalne samouprave servisirale obveze koje su dospijevale temeljem izdanih općeobvezujućih obveznica.⁴¹ Valja spomenuti još jednu vrstu obveznica, karakterističnu za područje lokalnih financija: moralno obvezujuće obveznice (moral obligation bonds). Sredstva za vraćanje duga kod tih obveznica prikupljala su se od projekta koji se financirao zajmom, ali moralnu (iako ne i pravnu) obvezu za povrat duga ako bi došlo do problema u otplati zajma dodatno je preuzimala država u kojoj se nalazila jedinica lokalne samouprave. Korištenje te vrste obveznica značajno se smanjilo krajem osamdesetih godina.⁴²

7. Zaključak

Uspješna decentralizacija zavisi od mnogih čimbenika; financiranje lokalnih razina jedan je od njih, i to sigurno značajan. Međutim, i učinkovito, racionalno lokalno financiranje zavisi od različitih aspekata provedbe

³⁸ Isto, str. 1-3.

³⁹ Isto.

⁴⁰ Isto, str. 2.

⁴¹ Isto, str. 3.

⁴² Isto, str. 4.

decentralizacije, npr. od veličine lokalnih jedinica. Stavovi o tom pitanju nisu jedinstveni. Teorija poznaje argumente koji govore i u prilog ujedinjavanju lokalnih jedinica radi povećanja njihova fiskalnog kapaciteta, i one koji se tome protive inzistirajući na elastičnom, potrebama diktiranom povezivanju lokalnih jedinica čija je veličina determinirana preferencijama lokalnog stanovništva.

Instrumenti financiranja jedinica lokalne samouprave mogu se promatrati s obzirom na različite ciljeve koji se njima žele postići. U ovom tekstu najzastupljeniji su kriteriji - njihovo djelovanje na stupanj autonomije lokalnih jedinica te njihova važnost kao izvora sredstava lokalnih jedinica. Među-proračunski transferi danas su, ako se kao referentna grupa zemalja uzmu zemlje članice Vijeća Europe, najvažniji izvor prihoda, no zbog centraliziranog odlučivanja o kriterijima njihove dodjele oni nisu najpoželjniji sa stajališta promocije lokalne autonomije.

Lokalni porezi uobičajeni su izvor lokalnih sredstava. Zavisno od njihova koncipiranja, oni mogu biti značajan instrument postizanja većeg stupnja decentralizacije. Oni, međutim, po svojoj izdašnosti uvelike zaostaju za potporama. Ta činjenica nije tek jedan podatak, nego dugoročan trend s tendencijom pojačanja.

Korisničke naknade i zaduženje lokalnih jedinica imaju potencijal izvora sredstava koji bi se mogli realizirati u sklopu pojačane poduzetničke aktivnosti čelnih jedinica. Danas su oba ta izvora prihoda, promotre li se države članice Vijeća Europe, ipak tek sekundarna po svom značenju, zaostaju dosta za potporama i porezima. Ipak, neka iskustva iz SAD, u kontekstu zahtjeva iz Europske povelje o lokalnoj samoupravi i činjenice iscrpljenosti uobičajenih instrumenata lokalnog financiranja, napose u tranzicijskim zemljama, upućuju na buduću potencijal, napose javnog duga kao instrumenta prikupljanja potrebnih sredstava za kapitalne investicije na lokalnoj razini.

8. Literatura

Draft Recommendation on "The Financial Resources of Local Authorities in Relation to their Responsibilities: A Litmus Test for Subsidiarity", Rapporteur: Jean-Claude Frecon, Council of Europe, Strasbourg, 2000.

- European Tax Handbook, urednici: Kesti, Juhani, Andersen, Peter S, Swanhagen, Christina, IBFD, 1999.
- Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Narodne novine, dodatak - Medunarodni ugovori, 14/97.
- Financial Apportionment and Equalisation. Study Series Local and Regional Authorities in Europe, Study No. 24, Council of Europe
- Fiscal Policies in Economies in Transition, Edited by Vito Tanzi, International Monetary Fund, Washington, D.C., 1992.
- 4th General Report on Political Monitoring of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government: "The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities: a litmus test for subsidiarity", Rapporteur: Frecon, Jean-Claude, Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Chamber of Local Authorities, Strasbourg 2000.
- Fundamentals of Municipal Bonds, Public Securities Association, 3rd Edition, PSA, New York, 1987.
- Junkernheinrich, Martin, Reform des Gemeindefinanzsystems, Archiv fuer Kommunalwissenschaften, Vol. 31, 1992, Zweiter Halbjahresband
- Leamons, F. A., Changing Patterns of Local Government, The Hague, 1970.
- McConnell, Michael W., i Picker, Randal C., When Cities Go Broke: A Conceptual Introduction to Municipal Bankruptcy, The University of Chicago Law Review, Vol. 60, No. 2/93.
- Messere, Ken, Half a Century of Changes in Taxation, Bulletin for International Fiscal Documentation, Vol. 53, br. 8-9/99.
- Messere, Ken, OECD Tax Developments in the 1990's. Bulletin for International Fiscal Documentation, Vol. 51, br. 7/97.
- Messere, Ken, Tax Policy in OECD Countries, IBFD, Amsterdam, 1993, str. 187.
- Municipalities and Counties in Denmark, Tasks and Finance, Danish Ministry of Interior, January 1999.
- The Organization of Local Public Economies, Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR), Washington, D.C., 1987, str. III.
- Pérez, Susanna Aníbarro, Municipal taxes in Spain, Rivista di diritto tributario internazionale (International Tax Law Review), br. 2/99.
- Preliminary Draft Report on "Methods of Estimating Local Authorities' Spending Needs and Methods for Estimating Revenue", Council of Europe, Steering Committee on Local and Regional Democracy, Committee of Experts on Local Finance, Strasbourg, 2000.
- Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, Narodne novine, 117/93.

SOME QUESTIONS OF FINANCING THE LOCAL SELF- -GOVERNMENT UNITS - COMPARATIVE ASPECTS

Summary

The author in this text explores various models of financing the local self-government units, starting from the criterion of their impact on a degree of decentralization and of their fiscal abundance. Introductory, the arguments are given in favor and against the integration of multiple units of self-government. The integration increases the fiscal capacity; on the other hand, even smaller local units may mutually combine in relation to specific tasks whereas such a connection does not have a permanent character.

Inter-budgetary transfers have been for a longer period of time the most significant source of local units' revenue, but they do not make a convenient means to promote decentralization. Local taxes make in that sense a better means, but their potential has approached the limits in many countries, in particular those undergoing the process of transition.

The payments by beneficiaries as well as the public debt as the means of local financing of mainly the business character have been so far of only a secondary significance. While the payments by beneficiaries might be expected to remain so, the local units' debt, as some American experiences demonstrate, might potentially be a significant source of revenue, in particular for the purposes of capital investments in the local units.

Key words: local self-government units financing, decentralization