

---

## Fiskalni odnosi između središnje i lokalne vlasti u Republici Hrvatskoj

---

PAVLE MIHALJ\*

### *Sažetak*

Ako je funkcioniranje fiskalnog sustava velikim dijelom funkcioniranje demokracije, onda je sasvim razumljiv interes za njegovo efikasno funkcioniranje. U okviru njega posebnu pozornost zaslužuje onaj segment koji se odnosi na financiranje lokalne uprave i samouprave. Jer, dobro uređeni odnosi između središnje države i lokalnih zajednica temeljna su pretpostavka gospodarskog, socijalnog i svakoga drugog razvitka. Decentralizacija fiskalnog sustava u Republici Hrvatskoj jedna je od zadaća što stoji na putu ostvarenja tih ciljeva. Krucijalno je samo pitanje koji je to prihvatljivi stupanj decentralizacije s gospodarskog i političkog stajališta. Iskustva u europskim zemljama mogu poslužiti kao podloga za uređenje fiskalnih odnosa između viših i nižih razina vlasti. Središnja vlast teba zadržati samo one funkcije koje ne mogu obavljati jedinice lokalne uprave i samouprave.

*“Karakter nekog društva i neke civilizacije ništa ne pokazuje tako jasno kao fiskalna politika koju je ustrojio politički sektor društva”<sup>1</sup>.*

### I.

U znanstvenim, stručnim, posebice u političkim krugovima sve je izraženiji interes za lokalnu upravu i samoupravu. U okviru toga problemi odnosa između središnje i lokalne vlasti na području financiranja imaju osobito izraženu težinu, jer fiskalni odnosi između središnje i lokalne vlasti spadaju u složenija pitanja fiskalne teorije i politike. Osobita je pozornost posvećena decentralizaciji i lokalnim javnim financijama.

Lokalne financije integralni su dio fiskalnog, financijskog i, mnogo šire, gospodarskog sustava svake zemlje. Dva su temeljna činitelja koja determiniraju značaj i ulogu lokalnih financija u jednoj zemlji. Prvo, to je opseg i karakter funkcija koje izvršavaju

\* Pavle Mihalj, docent na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Gospodarska politika Hrvatske.

<sup>1</sup> Schumpeter, J.A., *Povijest ekonomske analize*, svezak drugi, Informator, Zagreb, 1975., str. 640.

lokalne jedinice (zajednice), u čemu se očituje stupanj političke i fiskalne decentralizacije. Drugo, karakter fiskalnih odnosa između lokalnih jedinica i središnjih organa, posebice u sustavu osiguranja financijskih sredstava i raspodjele prihoda, što u najvećoj mjeri utječe na stupanj fiskalne autonomije lokalne jedinice, odnosno na njezin fiskalni suverenitet.<sup>2</sup> Jer, opće je poznato da odsutnost fiskalne autonomije često predstavlja osnovni uzrok nedovoljne političke i administrativne samouprave lokalne vlasti.

Povećanje broja javnih funkcija suvremene države tendencija je koja je prisutna u najvećem dijelu dvadesetog stoljeća. Suvremena država u odnosu prema prošlom stoljeću preuzima na sebe mnoge gospodarske, a osobito socijalne funkcije. Širenje broja funkcija neizbježno je utjecalo i na širenje administrativnog aparata (makar do njega može doći i bez decentralizacije). Iz povećanog broja funkcija “zakonito” je očekivati i potrebu za većim financijskim sredstvima za izvršenje povećanog broja funkcija. To, dakako, nije imalo odraza samo na središnje već i na lokalne organe.

Izgradnja fiskalnih odnosa između lokalnih i središnjih organa, čak i u zemljama s dugom tradicijom u lokalnoj samoupravi, izuzetno je složen i osjetljiv problem. U zemljama koje tu tradiciju nemaju, izgradnja fiskalnih odnosa između lokalnih i središnjih organa treba pristupiti s visokim stupnjem obazrivosti i tolerancije. U zemljama, pak, s dugom tradicijom u lokalnoj samoupravi lokalne jedinice ne samo što nastoje očuvati dosegnuti stupanj decentralizacije nego ga nastoje još podići na viši stupanj od središnje vlasti. U okviru toga sve je teže rješavati suprotnosti između lokalnih i središnjih organa na području financiranja javnih potreba. Odluka o višem ili nižem stupnju lokalne samouprave izravno je vezana za raspodjelu znatnog dijela nadležnosti, a onda i prihoda između lokalne i središnje vlasti. Decentralizacija sama po sebi nije dvojbeno. Pitanje je uvijek stupnja decentralizacije. Jer, nedvojbeno je da svaka decentralizacija ima svoju cijenu.

Lokalna samouprava preduvjet je za vođenje politike koja je najbliža interesima građana. Suviše uska lokalna samouprava prepreka je ostvarenju interesa građana. S druge, pak, strane suviše široka lokalna samouprava može proizvesti neželjene političke i gospodarske posljedice.

Prilikom razdiobe poreznih izvora moraju se respektirati gospodarski, fiskalni i politički činitelji. Kad je riječ o gospodarskim činiteljima, to znači da porezi koji se ubiru iz gospodarske aktivnosti na cjelokupnom državnom teritoriju uđu u središnji proračun, dok porezi ostvareni na području lokalnih zajednica imaju njima i pripasti. S gospodarskog stajališta “stoga smatra se najprihvatljivijim onaj obujam lokalne samouprave, kojim se ograničavaju aktivnosti lokalnih jedinica u mjeri u kojoj se onemogućavaju negativni učinci na druge lokalne jedinice”.<sup>3</sup> Pri tome ne treba težiti “originalnostima” po svaku cijenu, koje se opravdavaju posebnim uvjetima.

<sup>2</sup> Pod fiskalnim suverenitetom, kao izrazom državnog suvereniteta, razumijevamo pravo uvođenja porezne obveze i naplate poreza. Autonomno je pravo države ili političko-teritorijalne jedinice da osobama koje podliježu tom suverenitetu uvede i naplati poreznu obvezu. Potpuni suverenitet ima država, a ostale političko-teritorijalne jedinice svoj suverenitet izvode iz državnog suvereniteta.

<sup>3</sup> Lončarić-Horvat, O., Lokalne financije – zašto i kako ih reformirati, *Financijska praksa*, IJF, Zagreb, br. 9-10, 1990., str. 465.

S fiskalnog stajališta, središnjoj vlasti, čije su funkcije od vitalnog značenja za državu, treba dodijeliti snažne i izdašne porezne izvore, stabilne, koji se u vremenu depresije neće bitno smanjivati.

Prema rukovodećim načelima, središnjoj bi vlasti odgovarali carinski prihodi, porezi na potrošnju, porez na promet, županijama, gradovima i općinama pripao bi dio neposrednih poreza i druga davanja lokalnog i općinskog karaktera. Ovakva podjela odgovarala bi starom poreznom aksiomu federalizma: savezu posredni – državicama neposredni porezi. I doista u praksi, posredni porezi: carine, monopolski prihodi (monopoli), porez na promet, prometni porezi mahom su u posjedu središnjeg fiskusa. Ovu podjelu ne treba shvatiti kao dogmu. U primjeni je ovaj sustav pretrpio mnoge promjene: ne samo što je savez dobio neposredne poreze nego su i uže političko-teritorijalne jedinice iskoristile posredne poreze (porez na promet). Sve je prisutniji sustav mješovitih poreza.

Politički momenti moraju se respektirati, jer ukazuju na opseg i vrste nadležnosti užih političko-teritorijalnih jedinica, tako da su sredstva koja su im potrebna u funkciji tih nadležnosti.

Samoupravno pravo lokalnih jedinica podrazumijeva i pravo na određene kompetencije. Neprijeporno je njihovo pravo na odlučivanje o vlastitim rashodima. To im pravo pripada i onda kad odlučuju o korištenju sredstava iz namjenske dotacije viših teritorijalnih jedinica. Pravo o samostalnom odlučivanju o vlastitim rashodima logično uključuje i vođenje vlastite proračunske politike.

Sustav financiranja lokalnih jedinica integralni je dio fiskalnog sustava, koji je izravno u funkciji posebnosti lokalnih jedinica. Efikasni fiskalni sustav djeluje na više razina fiskalne vlasti, što podrazumijeva postojanje decentraliziranog fiskalnog sustava. To, dakako, traži odgovor na pitanje: koji je to stupanj decentralizacije prihvatljiv?

## II.

Model financiranja lokalnih fiskalnih vlasti u teoriji javnih financija poznat je kao fiskalni federalizam<sup>4</sup> ili fiskalna decentralizacija. Sustav je to centraliziraniji što je više ovlasti za donošenje odluka u rukama viših tijela upravnih vlasti.

Bazu fiskalnih odnosa u europskim federacijama čini sustav zajedničkih poreza. Zajednički porezi postoje u slučaju kad uži teritorijalni organi sudjeluju u raspodjeli u stanovitom postotku od određenog poreza koji pripada široj političko-teritorijalnoj jedinici, odnosno središnjoj vlasti. Razlozi su ne samo financijske nego i političke prirode. Jačanje centralističkog principa i dinamičnost funkcija središnjih organa imaju za posljedicu sve veći obujam središnjeg proračuna (zakon privlačne snage većeg proračuna) i stoga pobudu za određivanjem i osiguravanjem novih prihoda, a to može ići

<sup>4</sup> Pod fiskalnim federalizmom razumijevamo fiskalne odnose između širih i užih političko-teritorijalnih jedinica, kao i između jedinica istog ranga u federativnim državama. Temeljna su pitanja koja se moraju urediti u federativnim državama: fiskalni suverenitet, raspodjela prihoda među političko-teritorijalnim jedinicama i nadležnost pojedinih političko-teritorijalnih jedinica u prikupljanju prihoda i njihovu trošenju.

samo na teret užih političko-teritorijalnih jedinica, koje ustupaju svoje poreze središnjem proračunu. To čine pod uvjetom da za sebe, kao obeštećenje, zadrže sudjelovanje u tako ustupljenim davanjima.

Racionalnije korištenje poreznih izvora, manji troškovi, bolja kontrola, stručnije osoblje, predstavlja s druge strane onaj administrativno-tehnički razlog zbog kojeg je opravdano centralizirati zajedničke poreze u okviru središnje vlasti.

Najčešća mjera za određivanje stupnja (de)centralizacije fiskalnog sustava je udio rashoda središnje državne vlasti u ukupnim izravnim rashodima države. Tako se udio središnje države u financiranju ukupnih izravnih rashoda države kreće od 41% u Kanadi, 47% u Švicarskoj, 55% u SAD, 57% u Njemačkoj i Švedskoj, 71% u Velikoj Britaniji, pa do 84% u Francuskoj.<sup>5</sup>

Decentralizacija, pa tako i fiskalnog sustava, ima neminovno i političku dimenziju. Politička dimenzija može se svesti na različite načine organiziranja gospodarskih i političkih institucija kojima se definira financijska snaga lokalne zajednice.

“Financijska snaga centralne fiskalne vlasti ograničena je dostignutim stupnjem decentralizacije fiskalnog sustava koji predstavlja ukupnu strukturu centralne i lokalne fiskalne vlasti. Decentralizirani fiskalni sustav predstavlja takav sustav oporezivanja i javne potrošnje u kojem se definira moć prikupljanja poreznih prihoda i kontrola javne potrošnje između različitih razina fiskalne vlasti, od jedinica lokalne do centralne vlasti. Stupanj decentralizacije fiskalnog sustava ovisi o političkom ustrojstvu zemlje. Kao mjera dostignutog stupnja decentralizacije fiskalnog sustava koristi se moć centralne vlasti u financiranju ukupne javne potrošnje, odnosno autonomija lokalne vlasti u financiranju lokalne javne potrošnje.”<sup>6</sup>

Hrvatska je naslijedila, defektni, fiskalni sustav bivše države relativno dobro iskoristila u uvjetima rata da bi prikupila potrebna sredstva u državni proračun, koji je ponajprije bio podređen obrani zemlje, ali istovremeno i izvršenju značajne socijalne funkcije.<sup>7</sup>

Od osamostaljenja, Hrvatska je učinila značajne napore da bi od sustava dogovorne ekonomije prešla na tržišno gospodarstvo. Nedvojbeno je da je izgradnja fiskalnog sustava na temeljima tržišnog gospodarstva jedan od vrlo osjetljivih i složenih problema. U okviru je njega, a sukladno teritorijalnom ustrojstvu Republike Hrvatske, i način financiranja tako ustrojenih lokalnih jedinica. Promjene u fiskalnom sustavu Republike Hrvatske nisu uvjetovane samo novim teritorijalnim ustrojem i kvalitativnim promjenama u sustavu lokalne samouprave. Osnovni su uzroci promjena u cjelokupnom poreznom sustavu i sustavu financiranja javnih potreba promjene u političkom i gos-

<sup>5</sup> Vidi, Raič, N., Sustav lokalne vlasti i način financiranja, *Financijska praksa*, IJF, Zagreb, br. 3, 1993., str. 201.

Rosen, S.N., *Javne financije*, Institut za javne financije, Zagreb, 1999., str. 510.

<sup>6</sup> Raič, N., *ibidem*, str. 202.

<sup>7</sup> Vidi detaljnije, Sirotković, J., Međunarodna pozicija hrvatske fiskalne politike, *Ekonomija/Economics*, RIFIN, Zagreb, br. 3., 1999., str. 403. i dalje.

podarskom sustavu. Dogradnja sustava financiranja uvjetovana je i konkretnim promjenama u organizaciji uprave, preustroju društvenih djelatnosti, sustavu plaća i javnih službenika, itd.

Građanima Republike Hrvatske pravo na lokalnu samoupravu zajamčeno je Ustavom Republike Hrvatske. Ono obuhvaća pravo na odlučivanje o potrebama i interesima koje imaju lokalno značenje. Odnosi se to na uređenje prostora i urbanističko planiranje, uređenje naselja i stanovanja, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnoj skrbi, tjelesnoj kulturi, sportu i tehničkoj kulturi te na zaštitu i uređenje okoliša.

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi utvrđuje općinu i grad kao jedinice lokalne samouprave, a županiju kao jedinicu lokalne uprave i samouprave. Glavna je zadaća jedinice lokalne samouprave i uprave poboljšanje standarda svih njezinih stanovnika, ostvarenje gospodarskih interesa i ciljeva, ulaganje u komunalni standard i komunalnu infrastrukturu i ulaganje u programe koji su namijenjeni zadovoljavanju javnih potreba. Županije u okviru svoga djelokruga usklađuju interese oko ravnomjernog gospodarskog i društvenog razvitka općina i županija.

Zakon o financiranju jedinica jedinice lokalne samouprave i uprave<sup>8</sup> utvrđuje izvore sredstava za financiranje poslova iz djelokruga županija, gradova i općina. Jedinice lokalne samouprave i uprave stječu proračunska sredstva iz vlastitih izvora (poreznih i neporeznih), zajedničkih prihoda (poreznih i neporeznih), te potpora iz državnog i županijskog proračuna u skladu s utvrđenim kriterijima. Osim toga, u skladu sa Zakonom o proračunu jedinica može za ostvarenje kapitalnih projekata ostvariti i primitke po osnovi zaduživanja.

Lokalne jedinice stječu prihode iz tri izvora: iz vlastitih izvora, od zajedničkih poreza i iz dotacija iz državnog proračuna.

Vlastiti prihodi županija:

1. prihodi od vlastite imovine,
2. županijski porezi,
3. novčane kazne i imovinska korist oduzeta za prekršaje, što ih propisuje županije,
4. drugi prihodi utvrđeni zakonom.

Županijski porezi jesu:

1. porez na nasljedstva i darove,
2. porezi na cestovna motorna vozila,
3. porezi na plovne objekte, i
4. porez na priređivanje zabavnih i sportskih priredaba.

S druge strane, općine i gradovi imaju vlastite izvore prihoda, a oni obuhvaćaju:

1. prihode od vlastite imovine,
2. općinske, odnosno gradske poreze  
– porez na potrošnju alkoholnih i bezalkoholnih pića,

<sup>8</sup> Vidi, Linzbauer, Lj., Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, *Porezni vjesnik*, IJF, Zagreb, br. 4-5, 1994. i NN, 69/1997. NN, 33/2000.

- porez na kuće za odmor,
  - porez na reklame,
  - porez na tvrtku ili naziv,
  - porez na korištenje javnih površina,
3. novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje što ih sami propišu,
  4. upravne pristojbe u skladu s posebnim zakonom,
  5. boravišne pristojbe u skladu s posebnim zakonom,
  6. komunalne naknade, doprinose i druge naknade utvrđene posebnim zakonom,
  7. naknade za uporabu javnih općinskih ili gradskih površina,
  8. druge prihode utvrđene posebnim zakonom.

Osim vlastitih izvora prihoda, općine i gradovi sudjeluju u zajedničkim porezima ostvarenim na svome području.

*Tablica 1. Zajednički porezi i njihova raspodjela između različitih razina vlasti u Hrvatskoj*

Vrste poreza	Država %	Županije %	Općine i gradovi %	Grad Zagreb %
Porez na dohodak	60	8	32	–
Porez na dohodak Grad Zagreb	47	8	–	45
Porez na dobit	70	10	20	–
Porez od igara na sreću	50	–	50	–
Porez na promet nekretnina	40	–	60	–

*Izvor:* Zakon o financiranju lokalne samouprave i uprave, NN, 117/1993. i Zakon o izmjenama Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, NN, 33/2000.

Glavna je značajka izvora financiranja lokalnih jedinica zakonom utvrđena podjela zajedničkih poreznih i neporeznih prihoda između države i nižih razina vlasti. Zajednički su porezni prihodi porez na dohodak, porez na dobit, porez od igara na sreću i porez na promet nekretnina, koji se dijele između države, županija, gradova i općina, te Grada Zagreba.

U raspodjeli poreza na dohodak u državni proračun uplaćuje sada 60% (umjesto ranije 70%), u proračun županije 8% (umjesto ranije 5%), te u proračun grada, odnosno općine 32% (umjesto ranije 25%). Grad Zagreb je u posebnom položaju, jer ima status i grada i županije te po toj osnovici sudjeluje u porezu na dohodak koji plaćaju porezni obveznici nastanjeni na njegovu području sa 45%.

Porez na dobit dijeli se između državnog proračuna i proračuna županije, gradova i općina u sljedećim odnosima: državni proračun 70%, županija 10%, te grad/općina 20% uplaćenog poreza na dobit.

Porez na priređivanje igara na sreću dijeli se između državnog proračuna i općina i gradova u odnosu 50:50, a porez na promet nekretnina u omjeru 40% : 60%.

Gradovi iznad 40.000 stanovnika mogu obveznicima sa svoga područja propisati prirez na porez na dohodak do 30%. Iznimka je i ovdje Grad Zagreb koji tu stopu može propisati do 60%. Visina stopa utvrđuje se odlukama jedinica lokalne samouprave, a prirez pripada gradu na području kojeg je prebivalište poreznog obveznika. U najvećem broju gradova koji imaju uveden prirez stopa se kreće od 6 do 7,5%, dok je jedino Grad Zagreb uveo prvotno stopu od 22%, a potom je smanjio na sadašnjih 18%.<sup>9</sup>

### III.

Izbor koncepcije i strategije gospodarskog razvoja dobrim dijelom određuje i fiskalnu politiku. Empirijska istraživanja pokazuju relativno visoki stupanj korelacije između fiskalne decentralizacije i gospodarskog rasta. I dok u razvijenim zemljama postoje značajne razlike u stupnju fiskalne decentralizacije, u zemljama u razvoju prosječan udio središnje vlasti u ukupno ubranim prihodima vrlo je visok (čak i više od 90%), dok je udio lokalnih vlasti u ukupnim prihodima marginalan, jedva desetak postotaka. Središnje je pitanje, kad je riječ o decentralizaciji u ovim zemljama, je li ona posljedica ili, pak, uzrok gospodarskog razvoja. Dva su stajališta: prvo, rast lokalnog sektora rezultat je gospodarskog razvoja i, drugo, fiskalna decentralizacija pridonosi gospodarskom razvoju.<sup>10</sup>

Financijska neovisnost lokalnih vlasti o središnjoj vlasti pitanje je koje će nedvojbeno biti u središtu pozornosti u narednom razdoblju. Razloge za to treba tražiti u interesima pojedinih regija i interesnih grupa, bez obzira na stupanj gospodarske razvijenosti. Cilj je brže rješavanje problema gospodarskog i socijalnog razvoja na lokalnoj razini sukladno interesima građana. Regionalnom politikom potrebno je zaustaviti negativne trendove depopulacije pojedinih područja, smanjiti pritisak novog stanovništva na velike gradove, razvijati prepoznatljivost pojedinih županija, privlačiti strane investicije radi otvaranja novih radnih mjesta i smanjiti negativne posljedice migracija stanovništva. Zbog toga u cilju učinkovitog regionalnog razvoja<sup>11</sup> u Hrvatskoj neke vladine funkcije treba decentralizirati. Središnja vlast treba zadržati samo one funkcije koje ne mogu obaviti jedinice lokalne samouprave i uprave. Taj proces mora biti postupan, temeljit i ne može se ostvariti u kratkom roku. To pokazuje i praksa u visokorazvijenim zemljama. Jer, svaka žurba u rješavanju problema lokalne samouprave i uprave može donijeti više štete nego koristi.

Reforma onoga dijela fiskalnog sustava koji uređuje odnose između središnje i lokalne vlasti nuždan je dio gospodarskih i političkih reformi. Jer, svaka zemlja mora institucionalno riješiti odnose između različitih razina vlasti. Središnje je pitanje opsega

<sup>9</sup> Vidi, Skupina autora (ur. K. Ott), *Javne financije u Hrvatskoj*, Institut za javne financije, Zagreb, 2000., str. 78.

<sup>10</sup> Vidi, Skupina autora, *Sustav i politika lokalnog financiranja*, Ekonomski fakultet Rijeka, Rijeka, 1994., str. 59. i 61.

<sup>11</sup> U posljednje vrijeme u političkim krugovima, čini se, vlada pojmovna zbrka, kad je riječ o decentralizaciji, regionalnom razvoju i regionalizaciji. Nije riječ o istoznačnim pojmovima. Regionalizacija nije sinonim za decentralizaciju, niti su istoznačni pojmovi regionalnog razvoja i regionalizacije.

decentralizacije s političkog i gospodarskog stajališta. Gospodarstva zemalja u tranziciji, pa tako i Hrvatske, ne trebaju tražiti “originalna” rješenja da bi izgradile transparentne fiskalne sustave, nego se koristiti dostignućima zemalja razvijenog tržišnog gospodarstva.

Sređeni odnosi između središnje države i lokalnih jedinica temelj su dobro uređenih fiskalnih odnosa u državi. Nesređeni, pak, odnosi najčešće proizlaze iz nesređenih ili nedovoljno jasno razrađenih koncepata raspodjele i dodjele sredstava nižim razinama vlasti. Najvažnije pitanje u uređenju odnosa između državnih i lokalnih razina vlasti jest uređeni sustav financijskog izravnjanja.

Mehanizmom financijskog izravnjanja država nastoji ublažiti nejednakosti koje nastaju zbog nejednakog rasporeda prihoda na nižim razinama vlasti. Dva su oblika fiskalnog izravnjanja: okomito i vodoravno. Kod okomitog fiskalnog izravnjanja glavni su instrumenti transferi u obliku dijeljenja poreza, dok su kod vodoravnog izravnjanja dotacije.<sup>12</sup>

Hrvatska, kao i niz europskih zemalja, koristi model zajedničkih poreza kad je riječ o podjeli odgovornosti za prikupljanje poreza i raspolaganju ubranim prihodima između državne i lokalnih razina vlasti.<sup>13</sup>

Tablica 2. Struktura prihoda općina, gradova i županija

Prihodi	1996. g.	%	1998. g.	%
Porez i prirez na dohodak	41		34	
Neporezni prihodi	31		33	
Porez na dobit	8		10	
Potpore	8		9	
Porezi na nekretnine	6		6	
Kapitalni prihodi	5		7	
Tuzemni porezi i ostali	2		2	

Izvor: Ministarstvo financija, *Godišnje izvješće za 1998. godinu*, Zagreb, 1999., str. 75.

Iz tablice možemo iščitati pad udjela poreza na dohodak i prireza kao posljedicu snižavanja poreznih stopa poreza na dohodak i povećanja neoporezivog dijela dohotka, što se odrazilo i na visinu ubranog prireza. Istovremeno, evidentan je porast udjela poreza na dobit u ukupno ubranim prihodima. Dva su razloga za to: prvi, povećanje porezne stope poreza na dobit sa 25% na 35%, i drugi, povećanje financijske discipline poreznih obveznika. Iz tablice je vidljiva i tendencija porasta kapitalnih prihoda, a osobito potpora – sa 15% u 1996. godini na 23% u 1998. g.

<sup>12</sup> Skupina autora, (ur. Ott), *ibidem*, str. 78.

<sup>13</sup> O tome vidi opširnije, Petak, Z., *Financiranje lokalne samouprave u zemljama Europske unije, Informator*, br. 4376, 14. veljače 1996., Prilog Europska unija, br. 12, str. 9-14.



Među ukupno ubranim prihodima evidentan je i porast neporeznih prihoda u proračunima općina, gradova i županija. Razlog je to što da su ukinuti komunalni fondovi, a komunalne naknade i doprinosi postali dio neporeznih prihoda gradova i općina.

Kapitalni prihodi od relativno su malog značaja za lokalnu samoupravu i upravu. Riječ je o prihodima od prodaje stanova, poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu, kao i prihoda od prodaje nepokretnih i pokretnih stvari u vlasništvu jedinica uprave i samouprave.

Dotacije (potpore), s druge strane, najčešći su oblik dopunskog financiranja lokalnih jedinica. One služe kao sredstvo za fiskalno izravnjanje između javnih potreba koje se moraju zadovoljiti i nedostatnih fiskalnih izvora za njihovo financiranje. Fiskalno izravnjanje vrši se između središnje države i županija te između županija i gradova/općina. Naime, država daje potporu (dotacije) županijama, županija ih distribuira gradovima i općinama. Pravo na potpore imaju samo one lokalne jedinice koje imaju fiskalni kapacitet<sup>14</sup> ispod prosjeka i koje nisu u mogućnosti vlastitim prihodima pokrivati svoju proračunsku potrošnju. U Hrvatskoj se u tu svrhu koriste dvije vrste dotacija: opće i posebne (namjenske). Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (čl. 48. i 49.) regulira način dodjele dotacija. Opće dotacije služe kao pomoć jedinicama lokalne samouprave i uprave čiji su fiskalni kapaciteti ispodprosječni. Općinama i gradovima potpore osigurava županija, pri čemu su isključeni gradovi iznad 40 tisuća stanovnika, kojima Zakon omogućava uvođenje prireza poreza na dohodak. Općine i gradovi čiji su proračunski prihodi po stanovniku manji od 75% županijskog prosjeka, imaju pravo na županijsku potporu do visine 75% županijskog prosjeka. Što se, pak, županija tiče, one su u nadležnosti države. Onim županijama koje iz vlastitih izvora ne uspijevaju ostvariti 75% prosječnih proračunskih prihoda po stanovniku, država osigurava potporu do te razine.

Namjenske potpore daju se općinama/gradovima za točno određene svrhe. Konkretno, radi se o općinama i gradovima stradalih u ratnim razaranjima, ali u nekim slučajevima i lokalnim jedinicama izvan stradalim područja.

Osim zajedničkih poreza i dotacija lokalnim jedinicama, u posebnim slučajevima predviđena je i mogućnost zaduživanja. Ta je mogućnost predviđena u slučajevima kad vraćanje duga ne ugrožava financiranje rashoda lokalne jedinice. Najčešće se radi o zaduživanju radi investiranja u objekte i opremu komunalne infrastrukture.

Teritorijalni ustroj i način financiranja lokalnih jedinica u nas, uveden 1994. godine, pokazao je niz nedostataka: stalne promjene, prevelik broj općina, što je onemogućavalo praćenje njihova fiskalnog kapaciteta. To je, s druge strane, otežavalo utvrđivanje visine potrebnih sredstava u sustavu fiskalnog izravnjanja. Veliki broj lokalnih jedinica nije raspolagao bilancom imovine, učestale promjene područja lokalnih jedinica nisu respektirale gospodarska, demografska i politička obilježja pojedinih područja. Sve je to utjecalo na stupanj ovisnosti lokalne o središnjoj vlasti (dotacijama).

<sup>14</sup> Pod fiskalnim kapacitetom treba razumijevati mjeru sposobnosti prikupljanja prihoda i financiranja rashoda na razini lokalnih jedinica.

Stoga je bitno pronaći optimalni stupanj fiskalne decentralizacije, odnosno na kojoj će se razini odvijati pojedine funkcije javne potrošnje i ubiranja poreza. Pitanje optimalnosti rješava se kao političko pitanje kompromisom između lokalne i središnje vlasti. Fiskalni sustav mora biti fleksibilan, a to znači da se brzo može prilagoditi gospodarskim, socijalnim i političkim odnosima različitih razina fiskalne vlasti.

Središnja je vlast uvijek odgovorna za kreiranje (utvrđivanje) i realizaciju fiskalne politike. "Pritom se koristi instrumentima monetarne i fiskalne politike: politikom kontrole ponude novca, kamatne stope, tečaja nacionalne valute, kontrole uvoza i izvoza i drugo. U tom području djelovanja lokalna vlast je u potpunosti nemoćna i podložna mjerama centralne vlasti. Stoga se može kazati da ne postoji lokalna fiskalna politika"<sup>15</sup>.

Od momenta uvođenja novog načina financiranja lokalnih jedinica prisutan je nesklad u fiskalnim kapacitetima županija i gradova, te financijskih obveza koje su im dodijeljene. U razdoblju 1995.–1998. godine županijski prihod u ukupnim prihodima lokalnih jedinica smanjen je sa 12,25% na 9,25%, ili za 3%. Tendencija smanjenja prisutna je i kod općina – sa 18,9% na 15,7%, ili za 3,2%. Jedino su gradovi povećali ionako veliki udjel sa 68,8% na 75,1% u ukupno ubranim sredstvima.<sup>16</sup>

U Hrvatskoj danas ima 537 jedinica lokalne samouprave, od čega 414 općina (u prijašnjem sustavu, pa sve do zaključno 1993. godine Hrvatska je imala 117 općina). Tako veliki broj općina (čiji je fiskalni kapacitet često upitan, a ponekad i nepoznat), gradova i županija iziskuje jalove fiksne troškove, što nedvojbeno utječe na razinu zadovoljavanja javnih potreba.

Tablica 3. Ukupna javna potrošnja u Hrvatskoj 1995. – 1998. g.

Godina	Država %	Županije %	Općine i gradovi %	Ukupno %	Država %	Niže razine vlasti %
1995.	87,09	1,56	14,45	100	87,09	12,91
1996.	83,96	1,96	14,08	100	83,96	16,04
1997.	83,62	1,62	14,76	100	83,62	17,38
1998.	82,14	1,53	16,23	100	82,14	17,86

Izvor: Ministarstvo financija RH, 1999.

Podaci iz tablice rječitro govore o relativno malom pomaku, kad je riječ o ukupnoj državnoj potrošnji u korist nižih razina vlasti, pri čemu je najznačajniji pomak bio kod gradova i općina na nižim razinama vlasti.

<sup>15</sup> Raič, N., ibidem, str. 205.

<sup>16</sup> Godišnje izvješće Ministarstva financija Republike Hrvatske, 1999., str. 75.

Pred fiskalnu politiku na lokalnoj razini, postavlja se nekoliko temeljnih zadataka:<sup>17</sup>

*prvo*, precizirati odnos i nadležnost između središnje i lokalne vlasti, zbog veće učinkovitosti fiskalne politike u alokativnom, redistributivnom i stabilizacijskom pogledu;

*drugo*, fiskalne odluke donositi na razini središnje vlasti, kako bi se postigli što veći učinci u gospodarskom pogledu, na kratki rok, te stvorio prostor za socijalnu zaštitu na dugi rok;

*treće*, definirati fiskalni kapacitet pojedine lokalne jedinice, da bi se utvrdilo u kojoj mjeri lokalna vlast može sama financirati svoje potrebe;

*četvrto*, smanjiti poreznu presiju najnerazvijenijih područja, da bi se povećala konkurentnost lokalnog gospodarstva;

*peto*, riješiti problem visine javnih izdataka: nije ih moguće smanjivati, nego je prije svega potrebno povećati bruto-domaći proizvod kao pretpostavku za povećanje rashoda na lokalnoj razini.

### *Zaključak*

Lokalne financije onaj su segment fiskalnog sustava kojim se regulira financiranje lokalnih jedinica. Stupanj fiskalne autonomije lokalnih jedinica ovisi o dosegnutom stupnju fiskalne decentralizacije. Na tom području u svijetu nailazimo na različita rješenja, ovisno o tome radi li se o federativnim ili unitarnim državama, radi li se o dvije ili tri razine vlasti. Makar su politički razlozi bili uvijek ključni kad je riječ o stupnju decentralizacije (pa i fiskalne), nedvojbeno je da sve više u prvi plan dolaze gospodarski. Naime, empirijska istraživanja pokazuju relativno visoki stupanj korelacije između fiskalne decentralizacije i gospodarskog rasta. Hrvatska se nakon ratnog razdoblja i opravdanog visokog stupnja centralizacije nalazi pred razdobljem kad za to prestaju razlozi. Gospodarski, demografski, socijalni razlozi govore u prilog većoj decentralizaciji. Kad je riječ o gospodarskim razlozima mišljenja su podijeljena. Demografski razlozi, osobito u Hrvatskoj, govore u prilog većoj decentralizaciji. Naime, potrebno je zaustaviti trendove depopulacije pojedinih područja, smanjiti pritisak novog stanovništva u velike gradove, razvijati prepoznatljivost pojedinih hrvatskih županija. Sa socijalnog, i ne samo socijalnog, stajališta treba privući strane investicije radi otvaranja radnih mjesta i smanjivati negativne posljedice migracije stanovništva. Krucijalno je pitanje samo koji je to prihvatljivi stupanj decentralizacije s gospodarskog (i fiskalnog) i političkog stajališta. U svakom slučaju, nije potrebno pod svaku cijenu težiti "originalnim" rješenjima, koja su nas "krasila" u ne tako dalekoj prošlosti. Kriterij mjera i iskustva u europskim zemljama dobra su podloga za iznalaženje modela financiranja na lokalnoj razini. Središnja vlast treba zadržati samo one funkcije koje, po logici stvari, ne mogu obavljati jedinice lokalne uprave i samouprave.

<sup>17</sup> Vidi detaljnije, Santini, G., Kako pravilno riješiti fiskalne odnose središnje i lokalne vlasti?, *Privredni vjesnik*, 20. ožujka 2000., str. 12.

### Literatura

- Andrijašević, S., Neka pitanja fiskalnih odnosa središnjih i lokalnih razina vlasti, *Financijska praksa*, br. 5, 1993.
- Bajo, A., Administrativno teritorijalni ustroj i financiranje jedinica lokalne samouprave, *Financijska praksa*, br. 3, 1996.
- Bajo, A., Zašto i kako mjeriti fiskalni kapacitet lokalnih jedinica, *Financijska praksa*, br. 3, 1999.
- Bogoev, K., *Lokalne finansije Jugoslavije*, Savez ekonomista Jugoslavije, Beograd, 1964.
- Bogoev, K., *Komunalne finansije*, skripta, Skopje, 1962.
- Jelčić, Bo. - Jelčić, Ba., *Porezni sustav i porezna politika*, Informator, Zagreb, 1998.
- Jelčić, Bo., *Lokalna samouprava, Hrvatska agenda 2000.*, Europski dom, Zagreb, 1999.
- Jurlina-Alibegović, D., Financiranje nižih razina vlasti, *Financijska praksa*, br. 3, 1998.
- Linzbauer, Lj., Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, *Porezni vjesnik*, Institut za javne financije, br. 4-5, 1994.
- Lončarić-Horvat, O., Lokalne financije – zašto i kako ih reformirati?, *Financijska praksa*, br. 9-10, 1990.
- Ministarstvo financija Republike Hrvatske, godišnja izvješća*
- Musgrave, R. i P., *Javne financije u teoriji i praksi*, IJF, Zagreb, 1995.
- Musgrave, R., *Teorija javnih finansija*, Naučna knjiga, Beograd, 1973.
- Ott, K. (ur.) i dr., *Javne financije u Hrvatskoj*, IJF, Zagreb, 2000.
- Petak, Z., *Financiranje lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj*, USAID, Zagreb, 1998.
- Petak, Z., Financiranje lokalne samouprave u zemljama Europske unije, *Informator*, br. 4376, 14. veljače 1996.
- Raič, N., Sustav lokalne vlasti i način financiranja, *Financijska praksa*, br. 3, 1993.
- Rosen, S.H., *Javne financije*, IJF, Zagreb, 1999.
- Santini, G., Kako pravično riješiti fiskalne odnose središnje i lokalne vlasti?, *Privredni vjesnik*, 20. ožujka 2000.
- Schumpeter, J.A., *Povijest ekonomske analize*, svezak drugi, Informator, Zagreb, 1975.
- Sirotković, J., Međunarodna pozicija hrvatske fiskalne politike, *Ekonomija/Economics*, br. 3, 1999.
- Sever, I., i dr., *Financiranje jedinica lokalne samouprave i uprave*, Ekonomski fakultet, Rijeka, 1993.
- Skupina autora, *Sustav i politika lokalnog financiranja, Prilog teoriji i analizi lokalnog financiranja*, Ekonomski fakultet, Rijeka, 1994.

Šimović, J., Modeli financiranja lokalne uprave, *RIF*, br. 6., 1991.

Zgaga, D., Plaćanje lokalnih poreza te financiranje lokalne samouprave i uprave, *RIF*, br. 5, 1994.

Pavle Mihalj

*FISCAL RELATIONS BETWEEN THE CENTRAL AND THE LOCAL  
GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF CROATIA*

*Summary*

If the functioning of the fiscal system implies the functioning of democracy, then the interest in its smooth operation is understandable. Particularly important is its segment concerning the financing of local government and self-government. Well-regulated relations between the state and local communities is the basic prerequisite of economic, social and any other development. The decentralization of the fiscal system in the Republic of Croatia is one of the barriers standing in the way of achieving these goals. The crucial question is only which is the acceptable degree of the decentralization, economically and politically. The experiences of other European countries may serve as a basis for regulating the fiscal relations among the higher and the lower levels of government. The central government should retain only those responsibilities that cannot be carried out by the units of local government and self-government.