

FISKALNI FEDERALIZAM

mr. sc. Marina KESNER-ŠKREB
Institut za javne financije, Zagreb

Pojmovnik*

Fiskalni federalizam označava fiskalne odnose središnje vlasti i nižih razina vlasti, odnosno financijske aspekte prijenosa vlasti s nacionalne razine na regionalne i lokalne razine. Fiskalni federalizam obuhvaća dva povezna područja. Prvo je raspodjela nadležnosti u odlučivanju o javnim rashodima i javnim prihodima među različitim razinama vlasti (nacionalnim, regionalnim i lokalnim). Drugo je područje stupanj slobode odlučivanja regionalnih i lokalnih vlasti u razrezivanju lokalnih poreza te u određivanju pojedinih rashoda (u agregatnomu i detaljnom smislu).

Razina tih nadležnosti ovisi o stvarnom stupnju decentralizacije neke države kako u političkomu, tako i u administrativnom smislu. Koliko ovlasti imaju lokalne vlasti¹ ovisi o:

- rasponu javnih usluga koje financiraju;
- dostatnosti prihoda za financiranje javnih usluga;

- razmjerima ovlasti što ih lokalne vlasti imaju u alociranju proračunskih sredstava;
- razmjerima ovlasti u određivanju poreznih stopa lokalnih poreza i korisničkih naknada.

Javni rashodi koji se financiraju na razini lokalnih vlasti različito su određeni u pojedinim zemljama. U većini zemalja lokalne su vlasti odgovorne za financiranje komunalnih usluga: lokalnih cesta i rasvjete, vođoopskrbe i kanalizacije, odvoza smeća, uređenja parkova i sportskih terena, gradnju socijalnih stanova i sl. Posebno je raznolik pristup stupnju lokalnog financiranja socijalnih usluga kao što su obrazovanje, zdravstvo i socijalna skrb. U nekim se zemljama sve te usluga financiraju iz državnog proračuna, u drugima se troškovi dijele među razinama lokalne vlasti, a u trećima lokalne vlasti snose ukupan trošak socijalnih usluga.

Lokalni javni rashodi financiraju se lokalnim porezima, neporeznim prihodima i

* Primljeno (*Received*): 25.5.2009.

Prihvaćeno (*Accepted*): 29.5.2009.

¹ Pojam lokalna vlast u nastavku teksta označava regionalnu i lokalnu vlast zajedno. Primjerice, u hrvatskom sustavu lokalne uprave i samouprave to su županije, gradovi i općine.

financijskim transferima među različitim razinama vlasti. Lokalne se vlasti također mogu zadužiti na financijskom tržištu.

Lokalni porezni prihodi mogu se prikupljati iz dva izvora: prvo, iz raspodjele prihoda od poreza među različitim razinama vlasti (zajednički porezi) i, drugo, autonomno, tako da svaka lokalna vlast odlučuje o visini lokalnih poreza na način da može samostalno određivati poreznu osnovicu, stopu ili porezna izuzeća.

Lokalni se porezi dijele na tri kategorije: porezi na imovinu, porezi na dohodak i dobit te porezi na promet.

Porezi na imovinu najčešći su oblik lokalnih poreza. Ti porezi imaju određene prednosti koje pridonose stabilnosti lokalnih prihoda. Naime, osnovica tog poreza jest nepokretna imovina smještena na području lokalne vlasti, pa je stoga nedvojbeno da i prihod od poreza pripada toj jedinici lokalne vlasti. Osim toga, nekretnina se ne može sakriti u sivom gospodarstvu, pa je ona sigurna porezna osnovica za lokalni proračun. Nedostatak tih poreza jest dugotrajno i složeno određivanje osnovice, što podrazumijeva vrednovanje nekretnina i prilagođivanje njihove vrijednosti promjenama cijena. Usto, taj se porez ubire izravno od poreznog obveznika, što svaku njegovu promjenu čini posebno politički osjetljivom za lokalne vlasti.

Porez na dohodak najizdašniji je lokalni porez. Stope lokalnog poreza na dohodak obično se određuju kao stope prireza na državni porez na dohodak. U nekim zemljama lokalna vlast također participira u sredstvima od poreza na dobit. No u posljednje je vrijeme važnost poreza na dobit u lokalnim proračunima europskih zemalja sve manja. Naime, osnovica poreza na dobit vrlo je mobilna, pa je teško utvrditi koji dio tog poreza pripada lokalnoj vlasti.

Porezi na potrošnju u većini su europskih zemalja obilježeni nacionalnim porezom na dodanu vrijednost i trošarinama, dok lokalni porezi na potrošnju čine samo mali dio lokalnih proračunskih prihoda.

Neporezni prihodi autonomni su prihodi lokalnih jedinica koji imaju unaprijed utvrđenu namjenu. Glavni su neporezni prihodi komunalne naknade kojima se financira lokalna komunalna infrastruktura poput vodovoda, kanalizacije, javnog prijevoza i sl. Visinu stope neporeznih prihoda samostalno određuju lokalne jedinice, koje i obavljaju njihovu naplatu.

Financijski transferi s razine nacionalne vlasti prema lokalnim vlastima ostvaruju se dijeljenjem poreznih prihoda i dotacijama. Dijeljenje poreznih prihoda obavlja se prema određenoj formuli, koja može obuhvatiti, primjerice, *per capita* kriterij, tj. porez se može dijeliti prema broju stanovnika, ili teritorijalni kriterij, tj. porez može pripadati lokalnoj jedinici na čijem je području ubran. Dotacije mogu biti namjenske, tj. služiti za pokrivanje točno određenog rashoda (primjerice, socijalnih naknada ili troškova obrazovanja), ili nenamjenske, kada ih lokalne vlasti troše prema vlastitoj procjeni.

Namjena financijskih transfera lokalnim vlastima jest provođenje *vodoravnoga i okomitog izravnjanja*. Okomito izravnjanje služi za zatvaranje jaza između troška za usluge što ih pružaju lokalne vlasti i izravnih sredstava koje one mogu prikupiti. Vodoravno izravnjanje služi za ujednačivanje *per capita* prihoda ili rashoda pojedinačnih jedinica lokalne vlasti.

Lokalne jedinice vlasti mogu se dugoročno zadužiti uzimanjem kredita kako bi financirale velike kapitalne investicije koje ne mogu pokriti iz godišnjih prihoda. No mogućnost otplate glavnice i kamata u budućnosti, tj. servisiranje duga lokalnih jedi-

nica vlasti, mora biti osigurano iz budućih prihoda. Europske zemlje obično postavljaju limite kako bi izbjegle preveliko zaduživanje lokalnih jedinica i prekomjeren porast duga javnog sektora.

LITERATURA

Bajo, A., 2001. "Fiskalna decentralizacija" [online] u: K. Ott, ur. *Javne financije u Hrvatskoj*. 3. izd. Zagreb: Institut za javne financije, 55-64. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/rosen/rosenic/decentralizacija.pdf>].

Hewitt, P. D., 1991. "Transfers to Local Governments" in: Ke-young Chu and R. Hemming, eds. *Public Expenditure Handbook*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Oates, E. W., 1977. *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lanham: Lexington Books.

Rosen, S. H., 1999. *Javne financije*. Zagreb: Institut za javne financije.

Ter-Minassian, T., 1997. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.