

PRORAČUNSKI PRIHODI U FUNKCIJI ZADOVOLJAVANJE JAVNIH POTREBA SAMOUPRAVNIH JEDINICA U REPUBLICI HRVATSKOJ***

SAŽETAK

U okviru teorijskoga i egzaktnog razmatranja uspostavljenog sustava samoupravnih jedinica u Republici Hrvatskoj (općine, gradovi i županije) u radu je provedeno istraživanje funkcioniranja i proračunske dostatnosti sredstava, odnosno postojećih izvora prihoda kojima se financira zadovoljavanje predviđenih (planiranih) javnih potreba i interesa građana.

S obzirom na nemogućnost povećanja poreznih izvora naglašava se potreba i nužnost pronalaženja novih izvora i novih oblika financiranja samoupravnih jedinica.

KLJUČNE RIJEČI: *proračun, zadovoljavanje javnih potreba, lokalna i područna samouprava, policentrični razvoj, nadzor.*

Uvod

Sredstva za zadovoljavanje javnih potreba proračunska su sredstva koja predstavljaju opću imovinu o kojoj u cijelosti sudi politička, demokratska i stručna javnost i koja kontinuirano podliježe proračunskom nadzoru i kontroli. To su sredstva koja čine više od polovine bruto nacionalnog proizvoda u Republici Hrvatskoj što ukazuje na njihovo svekoliko socioekonomsko značenje. U radu se obrađuju temeljne značajke proračunskog sustava te izvori prihoda proračuna koji su u funkciji zadovoljavanja potreba i interesa građana.

1. Ustroj lokalne samouprave i zadovoljavanje javnih potreba

Proračunskim sredstvima na lokalnoj razini upravljaju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Pravne okvire ustroja samoupravnih jedinica u Republici Hrvatskoj čine Ustav Republike Hrvatske (1990. godina), Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi i Zakon o područjima županija, gradova i općine u Republici Hrvatskoj (1992. godina). Pravo na lokalnu i područnu samoupravu, na samostalnost u obavljanju lokalnih poslova, vlastite prihode,

slobodno raspolaganje prihodima, samostalno uređivanje unutarnjeg ustroja i djelokruga samoupravnih tijela, kao i neposredan izbor članova predstavničkih tijela građanima je zajamčeno ustavnim odredbama. Samoupravna prava ostvaruju se putem predstavničkih tijela koja se formiraju od predstavnika izabranih na demokratskim tajnim izborima provedenim po principu neposrednog, jednakog i općeg biračkog prava. Utvrđeno pravo omogućuje samoupravnim jedinicama autonomno obavljanje dodijeljenih poslova, što podrazumijeva da su im osigurani vlastiti izvori prihoda u visini koji su neophodni za financiranje njihovih poslova, funkcija i programa i kojima slobodno raspoložu te se na taj način može osigurati policentrični razvoj.

U skladu s procesom decentralizacije, tijekom 2001. godine izvršene su zakonske izmjene¹ prema

* Prof. dr. sc. Branko Matić, Ekonomski fakultet u Osijeku

** Mr. sc. Ivica Čulo, Veleučilište u Požezi

*** Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta Bankarski sustav i financiranje policentričnog razvitka (broj 010-0102290-1284)

¹ Ukupno poslovanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave reguliraju sljedeći propisi:

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 86/06, 125/06 i 16/07),

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne

kojima su samoupravnim jedinicama dodijeljeni novi poslovi koji se odnose na područja osnovnoga i srednjega školstva, zdravstva, socijalne skrbi, urbanističkog planiranja, zaštite okoliša, prometne infrastrukture, gospodarskog razvoja, kulture i drugo.

2. Područje samoupravnih jedinica

Podjela i raspored cjelokupnoga državnog teritorija izvršena je u skladu sa zakonskim propisima prema kojima je utvrđeno područje županija, naziv i sjedište lokalnih jedinica, način određivanja i promjene granica te postupak promjene područja, sjedišta, osnivanje novih jedinica lokalne samouprave i drugo. Nakon izvršene podjele državnog teritorija i brojnih promjena, na dan 28. srpnja 2006. godine, ustrojeno je 20 županija i Grad Zagreb sa statusom posebne teritorijalne jedinice i glavnoga grada države, 429 općina i 127 gradova. U tablici 1. prikazano je brojno stanje općina, gradova i naselja po županijama.

novine 33/01, 60/01, 106/03, 129/05 i 109/07), Zakon o proračunu (Narodne novine 96/03), Zakon o izvršenu Državnog proračuna (Narodne novine 138/06. donosi se svake godine), Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine 117/93, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03 i 132/06), Zakon o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04 i 178/04), Zakon o koncesijama (Narodne novine 89/92), Zakon o vatrogastvu (Narodne novine 139/04, pročišćeni tekst i 174/04), Zakon o socijalnoj skrbi (Narodne novine 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, 103/03, 44/06 i 79/07), Zakon o poljoprivrednom zemljištu (Narodne novine 66/01, 83/01, 87/02, 48/05 i 90/05), Zakon o šumama (Narodne novine 140/05 i 82/06), Zakon o građnji (Narodne novine 175/03 i 100/04), Zakon o veterinarstvu (Narodne novine 79/97, 105/01, 172/03 i 41/07), Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 141/06), Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine 117/01, 197/03, 92/05, 18/06 i 110/07), Uredba o postupku nabave roba, radova i usluga male vrijednosti (Narodne novine 14/02), Uredba o objavama i evidenciji javne nabave (Narodne novine 14/02, 18/02 i 122/05), Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 27/05 i 2/07), Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (NN 27/05 i 2/07), Naputak o ekonomskoj i funkcijskoj klasifikaciji rashoda/izdataka te prihoda i primitaka (Narodne novine 140/02), Pravilnik o unutarnjoj reviziji proračunskih korisnika (Narodne novine 150/05), Odluka o uvjetima i načinu plaćanja gotovim novcem (Narodne novine 36/02) i drugi zakoni i propisi.

Utvrđeno područje županija temelji se na uvažavanju povijesnih, prometnih i gospodarskih čimbenika koji predstavljaju prirodnu samoupravnu cjelinu u okviru Republike Hrvatske. S obzirom na to, kao i na činjenicu da je samoupravni sustav uspostavljen prema suvremenim teorijskim i u praksi potvrđenim rješenjima uz podjelu hrvatskog nacionalnog prostora na 21 administrativno-teritorijalnu jedinicu omogućilo je svakoj toj jedinici cjelovitu preglednost i uvid u njezine društvene i materijalne resurse.

3. Instrument financiranja samoupravnih jedinica

Sve važne odluke u raspolaganje proračunskim sredstvima i realizaciji proračunskih ciljeva (alokacija i realokacija resursa, redistribucija društvenog proizvoda, stabilizacija i razvoj gospodarstva) utvrđuju se i provode putem proračuna. Prema odredbama Ustava Republike Hrvatske² proračun je temeljni instrument u kome se utvrđuju prihodi i rashodi, uz odobrenje predstavničkog proračunskog tijela, pri čemu akt odobrenja ima zakonsku i administrativnu snagu iz koje proizlaze ovlasti i obveze za tijela koja ga izvršavaju. Prihodi za financiranje lokalnih potreba osiguravaju se u skladu s odredbama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a sustav financiranja javnih potreba utvrđuje se na temelju Zakona o proračunu i Zakona o izvršavanju državnog proračuna³.

Državni proračun i proračun samoupravnih jedinica temeljni je akt financiranja javnih potreba od općega i zajedničkog interesa za stanovnike Republike Hrvatske. Proračun je definiran kao procjena godišnjih prihoda i primitaka, te izdataka i drugih plaćanja (države i lokalnih i područnih jedinica) za jednu godinu, a donosi ga predstavničko tijelo. Proračun se donosi u skladu sa zakonskim odredbama prema kojima se proces odvija kroz

2 Ustavom Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 41./01. je u članku 90. regulirano da se državnih prihodi i rashodi utvrđuju u državnom proračunu.

3 Zakonom o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske u članku 1. je propisano da se ovim Zakonom uređuje struktura prihoda, primitaka, rashoda i izdataka Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2007. godinu i njegovo izvršavanje, opseg zaduživanja i jamstava države, upravljanje javnim dugom te financijskom i nefinancijskom imovinom, poticajne mjere u gospodarstvu, korištenje namjenskih prihoda i primitaka i drugo.

proceduru planiranja, izrade, donošenja i izvršavanja. Proračunom se utvrđuje upravljanje imovinom i javnim dugom, zaduživanje i izdavanje jamstva, te obračun i nadzor nad proračunskim sredstvima. Sredstva se mogu koristiti samo za utvrđene proračunske namjene, što znači da se na teret proračuna mogu preuzeti obveze samo za namjene utvrđene proračunom do predviđenog iznosa, odnosno za ostvarivanje proklamiranih ciljeva na razini korisnika državnog proračuna, proračuna lokalnih i područnih jedinica i njihovih korisnika, te ustanova i mjesne samouprave.⁴ U tijek cijelog proračunskog procesa samoupravne jedinice su

Tablica broj 1: Teritorijalni ustroj lokalne samouprave - na dan 28. srpnja 2006. godine

	Županija	Broj		Ukupno jedinica	Broj naselja
		Gradova	Općina		
1.	Zagrebačka županija	9	25	34	697
2.	Krapinsko-zagorska	7	25	32	423
3.	Sisačko-moslavačka	6	13	19	456
4.	Karlovačka županija	5	17	22	649
5.	Varaždinska županija	6	22	28	301
6.	Koprivničko-križevačka	3	22	25	264
7.	Bjelovarsko-bilogorska	5	18	23	323
8.	Primorsko-goranska	14	22	36	514
9.	Ličko-senjska županija	4	8	12	252
10.	Virovitičko-podravska	3	13	16	190
11.	Požeško-slavonska	5	5	10	277
12.	Brodsko-posavska	2	26	28	185
13.	Zadarska županija	6	28	34	225
14.	Osječko-baranjska	7	35	42	264
15.	Šibensko kninska	5	15	20	195
16.	Vukovarsko-srijemska	5	26	31	84
17.	Splitsko-dalmatinska	16	39	55	367
18.	Istarska županija	10	31	41	646
19.	Dubrovačko-neretvanska	5	17	22	230
20.	Međimurska županija	3	22	25	129
21.	Grad Zagreb	1	-	1	70
	Ukupno	127	429	556	6.741

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, NN 86/06., Državni zavod za statistiku – Popis stanovništva 2001. i www.revizija.hr

4 Članak 4. Zakona o proračunu, Narodne novine 96/03.

dužne proračunskom imovinom raspolagati prema načelima zakonitosti, učinkovitosti, ekonomičnosti i transparentnosti.

4. Oblici zadovoljavanja javnih potreba

Proračunski sustav države i teritorijalnih jedinica uspostavljen je s ciljem da osigura zadovoljavanje javnih potreba i interesa građana, a time i zadovoljavanje individualnih, odnosno osobnih potreba. Sustav je strukturiran tako da osigurava sredstva za financiranje poslova, funkcija i programa iz samoupravnog djelokruga u visini neophodnoj za efikasno ostvarivanje predviđenih ciljeva i omogućavanje skladnih odnosa između svih samoupravnih

dijelova. Zadovoljavanje javnih potreba podrazumijeva sve one potrebe koje na razini zajednice mogu zadovoljiti osobne/individualne interese pojedinca,

a koje on sam ne bi mogao osigurati.⁵

U okviru zadovoljavanja javnih potreba nužno je razlikovati i javne od privatnih potreba. To je važno zato što kod zadovoljavanja privatnih potreba korist od nekog dobra pripada pojedincu, kao i samo dobro. Za razliku od privatnih dobara kojima jedino pravo zadovoljavanja potreba ima onaj čija su i nitko drugi, javnim dobrima osigurano je pravo raspolaganja svim pojedincima, što podrazumijeva da pojedinac korištenjem nekog javnog dobra ne umanjuje vrijednost toga dobra niti ometa drugoga i druge korisnike u korištenju tog istog dobra.

5. Nadzor i kontrola raspolaganja proračunskim sredstvima

U procesu ostvarivanja i izvršavanja proračuna, a radi osiguranja zaštite i moguće nezakonite uporaba javnih dobara u sustavu raspolaganja proračunskim sredstvima obvezno je provođenje nadzora i kontrole. Polazeći od toga, proračunski sustav Republike Hrvatske uspostavljen je tako, da omogućuje potpuni nadzor u raspolaganju proračunskom imovinom i to tako što su nadzorni i kontrolni aspekti u potpunosti implementirani u sveobuhvatnom proračunskom procesu⁶. Temeljno je određenje funkcije nadzora da utvrdi obavljaju li se poslovne aktivnosti u skladu s propisima i donesenim pravilima, odnosno jesu li usklađene s njima. Proračunski nadzor definiran je Zakonom o proračunu kao postupak nadziranja zakonitosti, svrhovitosti i pravodobnosti korištenja proračunskih sredstava, kojim se nalažu mjere za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti te mjere za unapređenje poslovanja i ostvarivanja predviđenih ciljeva. Prema njegovim odredbama proračunski nadzor obuhvaća nadzor računovodstvenih, financijskih i ostalih poslovnih dokumenata proračunskih korisnika i obavlja se izravno kod proračunskih (subjekata) korisnika.

U skladu sa zakonskim proračunskim odredbama raspolaganje proračunskom imovinom podliježe godišnje obveznom revizijskom postupku koji se u Republici Hrvatskoj provodi na temelju Zakona

o državnoj reviziji⁷. Prema odredbama tog Zakona obavlja se revizija financijskih izvještaja i financijskih transakcija jedinica državnog sektora, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba koje se djelomice ili u cijelosti financiraju iz proračuna, javnih poduzeća, društava i drugih pravnih osoba u kojima Republika Hrvatska, odnosno jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju većinsko vlasništvo na dionicama, ili udjelima te emisijske banke⁸. Predmet su revizije svi tekući i kapitalni izdaci koji se financiraju iz državnog proračuna ili fondova na razini Republike, odnosno iz proračuna na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Postupak ispitivanja financijskih transakcija podrazumijeva zakonsko korištenje sredstava te davanje ocjene o djelotvornosti, ekonomičnosti i učinkovitosti glede ostvarenja ciljeva. "Objekt ili područje ispitivanja i ocjenjivanja državne revizije u većini razvijenih zemalja svijeta jest: državni proračun, proračun jedinica lokalne samouprave, državni fondovi i emisijona banka. Kod nas su i pravne osobe s pretežitim udjelom državnog kapitala. Težište državne revizije sve više se usmjerava od provjere zakonitosti prema ocjeni učinkovitosti, ekonomičnosti i djelotvornosti korištenja sredstava."⁹ Postupak revizije subjekata obavlja na načelu neovisnosti ovlašteni državni revizor, a institucija u kojoj radi (Državni ured za reviziju) je odgovorna za svoj rad izravno i isključivo Hrvatskom saboru, kojem podnosi izvješće o obavljenim revizijama, te izvješće o radu. Na taj se način u postupku obavljanja revizija zadovoljava i načelo javnosti rada, kao jedno od važnijih suvremenih revizijskih načela. Budući da se primjenom međunarodnih revizijskih standarda (INTOSAI¹⁰) svim subjektima koji podliježu kontroli državne revizije osigurava jednak pristup, metodologija rada, očitovanje i prigovor na izvješće o obavljenoj reviziji u potpunosti se ostvaruje načelo objektivnosti u radu.

⁷ Zakon o državnoj reviziji, Narodne novine, broj 49/03.

⁸ Zakonom o Hrvatskoj narodnoj banci (»Narodne novine«, br. 70/93., 48/95. i 105/99.) ukinute su odredbe članak 3. stavak 1. Zakona o državnoj reviziji u dijelu koji se odnosi na Hrvatsku narodnu banku. Odredbama članka 57. je propisano da reviziju financijskih izvješća i cjelokupnog poslovanja Hrvatske narodne banke obavljaju neovisni vanjski revizori, prema propisima o reviziji i Međunarodnim revizijskim standardima. Odluku o izboru revizora koji će obaviti reviziju financijskih izvješća Hrvatske narodne banke donosi Odbor za financije i državni proračun Hrvatskoga sabora, a na prijedlog Savjeta Hrvatske narodne banke.

⁹ Spremić, I.: Kako čitati i razumjeti revizorovo izvješće?, Revizija, god. V., br 3, HUR Zagreb 1998., str 12.

¹⁰ INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institution) revizijski standardi, Narodne novine, broj 93/94.

6. Proračunski prihodi i primici - sredstava za financiranje javnih potreba

Sredstva za financiranje javnih potreba samoupravne jedinice osiguravaju od poreza i drugih izvora koji se prikupljaju u njihovim proračunima kao obvezni na temelju zakonskih odredbi i drugih propisa, te prihoda od prodaje nefinancijske imovine i drugih prihoda za koje ne postoji zakonska obveza davanja. Financiranje javnih potreba osigurava se i iz proračunskih primitaka koji se ostvaruju od priljeva novca od financijske imovine i različitih oblika zaduživanja.

U proračunskom sustavu osnovne vrste izvora su: porezi, doprinosi, pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar opće države, prihodi od prodaje nefinancijske imovine (kapitalni prihodi) i prihodi od imovine, prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima, te drugi prihodi.

Analizom ostvarenih prihoda i primitaka proračuna prema razinama financiranja javnih potreba (na državnoj i lokalnim razinama)¹¹ u četverogodišnjem razdoblju od 2003. do 2006. možemo vidjeti u tablici 2, da je ostvaren rast proračunskih prihoda i primitaka na svim razinama vlasti od 23,4%, odnosno da je ostvarena prosječna godišnju stopu rasta 7,25%. U tom je razdoblju povećanje ukupnih proračunskih prihoda ostvareno u iznosu 24,3 mlrd kn. Od ukupnog povećanja najveći porast ukupnih proračunskih prihoda kroz promatrano razdoblje ostvaren je 2004. godine s povećanjem u iznosu 11,8 mlrd kn ili 11,3% u odnosu na prethodnu godinu, a u okviru toga najveće povećanje ostvareno je u Državnom proračunu u iznosu 10,3 mlrd kn ili od 11,6. Tijekom 2006. u odnosu na prethodnu godinu

najveće povećanje proračunskih prihoda i primitaka ostvario je Grad Zagreb 16,4%, jedinice lokalne i područne samouprave 14,2%, a najmanji rast od 4,5% ostvaren je u Državnom proračunu.

U ukupnim proračunskim sredstvima koja su tijekom 2006. ostvarena u iznosu 128,3 mlrd kn, najveći udjel imaju prihodi i primici državnog proračuna 84,0% koji su u odnosu na 2003. porasli 21,2%, što čini prosječnu godišnju stopu rasta 6,6%. Prihodi i primici lokalnih i područnih jedinica u ukupnim prihodima i primicima sudjelovali su sa 16,0%, a u odnosu na 2003. njihov udjel je povećan za 9,6%. U tom su razdoblju prihodi grada Zagreba porasli za 11,1%, a drugih jedinica 8,9%. Odnosno prihodi i primici Grada Zagreba porasli su 37,8%, a lokalnih i područnih jedinica 35,0%, što je za 7,4% sporije od rasta u Gradu Zagrebu. Prema navedenim podacima javne potrebe se financiraju iz proračuna Grada Zagreba u iznosu 6,5 mlrd kn ili 31,6%, a iz svih drugih proračuna samoupravnih jedinica osigurana su sredstva za financiranje javnih potreba građana u iznosu 14.1 mlrd kn ili 68,4%.

Brži rast prihoda i primitaka samoupravnih jedinica, u promatranom razdoblju, rezultat je izvršene fiskalne decentralizacije nakon koje je u raspodjeli povećan udjel poreza na dohodak ostvarenog na području općina i gradova s 34% na 52%, županija s 10% na 15%, a udjel u dohotku Grada Zagreba povećan je s 47% na 67%.

Tablica broj 2: Ostvareni prihodi i primici središnjeg proračuna i proračuna lokalnih i područnih jedinica u vremenu od 2003. do 2006. (- u mili kn)

Proračun	Ostvareni prihodi i primici u 2003.	Udjel ostvar. 2003. %	Ostvareni prihodi i primici u 2004.	Udjel ostvar. 2004. %	Ostvareni prihodi i primici u 2005.	Udjel ostvar. 2005. %	Ostvareni prihodi i primici u 2006.	Udjel ostvar. 2006. %	Indeks kol. 9/3
1. Državni	88.869	85,4	99.185	85,7	103.120	85,2	107.751	84,0	121,2
2. Grada Zagreba	4.717	4,5	5.116	4,4	5.584	4,6	6.500	5,0	137,8
3. Jedin. lok. i pod. samo	10.437	10,1	11.500	9,9	12.331	10,2	14.086	11,0	135,0
Ukupno	104.023	100,0	115.801	100,0	121.035	100,0	128.337	100,0	123,4

¹¹ Navedeni podaci prihoda i primitaka nisu konsolidirani, što znači da su u prihodima lokalnih jedinica iskazani i prihodi koje lokalnim jedinicama ostvaruju iz državnog proračuna za financiranje decentraliziranih funkcija i pomoći (potpore).

Izračun autora prema bazi podataka Državnog ureda za reviziju.

Tablica broj 3: Udjel pomoći u ostvarenim ukupnim prihodima i primicima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave po županijama u razdoblju od 2003. do 2006.

obzirom na veličinu javne potrošnje nije potrebno dati usporedbu s Gradom Zagrebom u kojem su prihodi i primici ostvareni u iznosu od 6,5 mlrd kn.

Županija	Udjel pomoći u ostvarenim prihodima i primicima po županijama			
	2003.	2004.	2005.	2006.
1. Zagrebačka županija	12,8	10,8	10,8	9,2
2. Krapinsko-zagorska	23,1	11,6	11,6	15,3
3. Sisačko-moslavačka	28,8	10,6	10,6	9,7
4. Karlovačka županija	18,4	8,0	8,0	9,1
5. Varaždinska županija	11,5	6,7	6,7	7,6
6. Kopriivničko-križevačka	18,2	7,5	7,5	10,6
7. Bjelovarsko-bilogorska	17,0	12,3	12,3	11,8
8. Primorsko-goranska	4,6	3,7	3,7	3,9
9. Ličko-senjska županija	31,0	24,8	24,8	20,8
10. Virovitičko-podravska	46,0	28,8	28,8	18,8
11. Požeško-slavonska	18,5	11,2	11,2	11,3
12. Brodsko-posavska	36,3	8,2	8,2	11,3
13. Zadarska županija	12,3	6,0	6,0	9,7
14. Osječko-baranjska	17,2	7,8	7,8	8,3
15. Šibensko kninska	14,6	11,8	11,8	9,3
16. Vukovarsko-srijemska	37,1	12,9	12,9	18,7
17. Splitsko-dalmatinska	6,5	6,4	6,4	6,7
18. Istarska županija	7,7	5,1	5,1	3,4
19. Dubrovačko-neretvanska	11,9	10,0	10,0	7,8
20. Međimurska županija	19,6	8,5	8,5	9,6
Ukupno	14,9	8,4	8,4	8,5

Izračun autora prema bazi podataka Državnog ureda za reviziju, www.revizija.hr

Financiranje javnih potreba na razini samoupravnih jedinica provodi se na tri razine lokalne vlasti: županija, gradova i općina. Na temelju provedenog istraživanja tijekom 2006. od ukupno ostvarenih prihoda i primitaka u iznosu 20,6 mlrd kn za financiranje javnih potreba na razini 20 županija ostvareni su prihodi u iznosu od cca 3 mlrd kn ili prosječno 150 mili kn po županiji. U 126 gradova ostvareni su prihodi i primici u iznosu od cca 8,1 mlrd kn ili prosječno 63 mili kn po gradu, dok su sredstva za financiranje javnih potreba u 429 općina ostvarena približno kao i na razini županija u iznosu od cca 3 mlrd kn ili prosječno 7 mili kn po općini. S

Osiguranje sredstava za financiranje javnih potreba temelji se na raspodjeli sredstava između središnje države i lokalnih jedinica koja se provodi okomitim i horizontalnim aktivnim financijskim izravnanim. Funkcija okomitog financijskog izravnania podrazumijeva raspodjelu poreznih prihoda između središnje države i jedinica lokalne i područne samouprave, a horizontalno financijsko izravnanie podrazumijeva dodjelu sredstava središnje države slabije razvijenim samoupravnim jedinicama. Sredstva se dodjeljuju jedinicama radi namirenja nedostatka vlastitih prihoda koje nisu mogli osigurati u postupku okomitog aktivnog financijskog izravnania uglavnom zbog različitog stupnja razvijenosti i slabog fiskalnog kapaciteta.

U strukturi ukupno ostvarenih proračunskih prihoda jedinica lokalne i područne samouprave, udjel

prihoda od pomoći (tekućih i kapitalnih)¹² iznosi 8,5%, a u odnosu na 2003. udjel dodijeljenih pomoći manji je 43%, dok je u prethodne dvije godine niži za 1,2%.

U tablici 3 navedeni su udjeli pomoći u ostvarenim ukupnim prihodima i primicima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave po županijama u razdoblju od 2003. do 2006. bez Grada Zagreba. Prema navedenim kretanjima udjela pomoći u ukupnim prihodima samoupravnih jedinica može se vidjeti značajna ovisnost pojedinih jedinica o pomoćima iz državnog ili županijskog proračuna, što najprije ukazuje na nedovoljnu ekonomsku snagu jedinica i ograničene mogućnosti njihova autonomnog odlučivanja u području zadovoljavanja javnih potreba i interesa građana.

Pravo na pomoć utvrđeno je odredbama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Pomoći se dodjeljuju samoupravnim jedinicama kada njihovi izvori prihoda nisu dovoljni za financiranje utvrđenih javnih ovlasti, odnosno kada prihode ostvaruju ispod 75% državnog ili županijskog prosjeka po stanovniku. Pravo na pomoći nemaju gradovi iznad 40000 stanovnika, Grad Zagreb i sve one lokalne jedinice koje su propisale stope lokalnih poreza ispod zakonom propisanih najviših stopa.

Pomoći su dodijeljene županijama¹³ za ulaganja u razvojne programe koji se izvode na razini županije, općina i gradova na njihovom području, te općinama i gradovima na području posebne državne skrbi.

U skladu s donesenim propisima jedinice lokalne i područne samouprave u Republici Hrvatskoj su odgovorne za potpuno i pravodobno prikupljanje proračunskih prihoda koje ostvaruju u skladu sa zakonskim odredbama i kriterijima koje karakteriziraju suvremeni modeli financiranja. Od ukupno ostvarenih prihoda, prema podacima u tablici 4 je vidljivo da najveći udjel u financiranju javnih potreba lokalnih jedinica pripada poreznim prihodima u okviru kojih najveći udjel pripada prihodima od poreza i prireza na dohodak te poreza na dobit¹⁴

¹² U 2006. na prihode od pomoći (tekuće i kapitalne) odnosi se 1.200.442.443,00 kn od čega se na tekuće pomoći odnosi 430.781.319,00 kn ili 35,9%, a na kapitalne pomoći 769.661.124,00 kn ili 64,1%. U okviru ukupno ostvarenih pomoći na pomoći dane jedinicama lokalne i područne samouprave odnosi se 1.193.645.605,00 kn, a na pomoći dane Gradu Zagrebu odnosi se 6.796.838,00 kn ili 0,6%.

¹³ Pomoći su dodijeljene na temelju odredbi Zakona o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2006. u skladu s propisanim kriterijima.

¹⁴ Od 1. siječnja 2007. godine prihodi od poreza na dobit su prihodi državnog proračuna.

Ta dva porezna izvora su među najvažnijim izvorima financiranja koje ubire država, a prihode

Tablica broj 4. Udjel ukupno ostvarenih prihoda i primitaka lokalnih i područnih jedinica po vrstama izvora prihoda u razdoblju

	S Gradom Zagrebom u 2006.	Bez Grada Zagreba u 2006.
- Porez i priprez na dohodak	40,1	38,8
- Porez na dobit	11,7	6,9
- Porezi na imovinu	3,4	3,7
- Županijski porezi	1,1	1,0
- Gradski	1,6	2,1
1. Porezni prihodi	57,9	52,5
Tekuće pomoći	2,1	3,0
Kapitalne pomoći	3,7	5,5
2. Pomoći	5,8	8,5
Administrativne pristojbe	1,8	1,9
Prihodi od financijske imovine	0,7	0,9
Prihodi od nefinancijske imovine	6,2	6,4
Komunalna naknada i doprinosi	13,7	14,8
Drugi prihodi po posebnim propisima	3,8	3,5
Drugi prihodi poslovanja	0,8	1,1
3. Neporezni prihodi	27,0	28,6
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	4,6	6,1
4. Kapitalni prihodi	4,6	6,1
Primici od financijske imovine i zaduživanja	3,2	4,3
5. Drugi prihodi	4,7	4,3
Ukupno prihodi i pomoći	100,0	100,0

Izračun autora prema bazi podataka Državnog ureda za reviziju, www.revizija.hr

od njih dijeli razmjerno prikupljenom iznosu i u utvrđenom postotku s lokalnom i područnom jedinicom. Sljedeći najvažniji prihodi su neporezni prihodi u okviru kojih najveći udjel, treći po visini od ukupno ubranih prihoda, imaju prihodi od komunalne naknade i doprinosa koje prikupljaju same jedinice. Vidljivo je da su izvori prihoda različiti i od županije do županije. Najizdašniji izvori prihoda i sve veće povećanje udjela u ukupnim lokalnim prihodima imaju porezni prihodi. S obzirom na opće

tendencije rasta i razvoja postoji objektivna granica realnog povećanja poreznih izvora, što implicira traženje novih izvora i novih oblika financiranja javnih potreba. Najprije ih treba tražiti u sferi neporeznih prihoda koji nisu primjereno uključeni u sustav osiguranja sredstava (osobito od poduzetničkog dohotka) i koji imaju tendenciju smanjenja udjela u ukupnim proračunskim sredstvima s kojima se zadovoljavaju javne potrebe građana. Zadržavanje tih tendencija utjecat će na nemogućnost izvršavanja poslova i funkcija na razini samoupravnih jedinica s dugoročnim socioekonomskim posljedicama. U skladu s tim važno je utvrditi fiskalni kapacitet lokalnih jedinica, nova porezna i neporezna opterećenja i nove kriterije koji će osigurati dovoljne prihode za financiranje javnih potreba.

Pregled prihoda lokalnih i područnih jedinica u Republici Hrvatskoj bez grada Zagreba naveden je u tablici 5. U njoj su prikazani prihodi lokalnih i područnih jedinica podijeljeni na (1) porezne prihode, (2) neporezne prihode, (3) kapitalne prihode i (4) pomoći (dotacije) s udjelima u ukupno ostvarenim prihodima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Tablica broj 5: Udjel prihoda lokalnih i područnih jedinica u 2006. u odnosu na 2003. (bez Grada Zagreba) u ukupno ostvarenim prihodima jedinica lokalne i područne samouprave - u %

Prihodi	Udjel 2003.	Udjel 2006.	Indeks
1	2	3	4
1. Tekući prihodi	79,4	85,4	107,6
1.1. Porezni prihodi	48,2	52,5	108,9
1.2. Neporezni prihodi	31,2	32,9	105,4
2. Kapitalni prihodi	5,7	6,1	107,0
3. Pomoći	14,9	8,5	57,0
Ukupno	100,0	100,0	-

Izračun autora prema bazi podataka Državnog ureda za reviziju, www.revizija.hr

U tablici 5 iz kretanje proračunskih prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, za promatrane dvije fiskalne godine, vidimo da je udjel tekućih prihoda 85,4% u ukupnim prihodima samoupravnih jedinica i da je u odnosu na 2003. porastao 7,6%. Na to povećanje najveći utjecaj imali su porezni prihodi čiji se udjel povećao 8,9 %. Po-

većanje udjela je rezultat povećanja udjela jedinica u porezu na dohodak nakon provedene decentralizacije sredstava 2001. U odnosu na 2003. kapitalni prihodi su povećani 7,0%, a pomoći koje se koriste kao sredstvo smanjivanja razlika u poreznoj snazi lokalnih jedinica gotovo su prepolovljene, što znači da je u 2006. godini smanjeno financiranje javnih potreba iz prihoda od pomoći u odnosu na 2003.

Zaključak

Ustroj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj izvršen je prema suvremenim teorijskim i praktičnim rješenjima koja su prihvatile gotovo sve razvijene zemlje svijeta. Prema prihvaćenom konceptu lokalna vlast je dana građanima uz donošenje odluka na više razina. Uspješnost funkcioniranja lokalnog sustava temelji se na podjeli fiskalnih odgovornosti između središnje i lokalnih razina vlasti, te na principima fiskalne decentralizacije koja se provodi u okviru sustava lokalnih financija koje su sastavnica ukupnih javnih financija.

Prema provedenom istraživanju vidljivo je da, unatoč izgrađenosti sustava po jedinstvenim kriterijima, mogućnost osiguranja izvora prihoda je različita od županije do županije. Najizdašniji izvori prihoda za financiranje lokalnih javnih potreba su u području poreza, uz njihovo sve veće povećanje udjela u ukupnim lokalnim prihodima. S obzirom na opće tendencije rasta i razvoja postoji objektivna granica realnog povećanja poreznih izvora, što ukazuje na nužnost traženja novih izvora i novih oblika financiranja samoupravnih jedinica osobito u području neporeznih prihoda koji nisu primjereno uključeni u sustav osiguranja sredstava za zadovoljavanje javnih potreba građana.

Daljnje zadržavanje tih tendencija imat će ograničavajuću ulogu u izvršavanju poslova i funkcija na razini samoupravnih jedinica s dugoročnim posljedicama. U skladu s tim važno je utvrditi fiskalni kapacitet lokalnih jedinica, nova porezna i neporezna opterećenja i nove kriterije koji će omogućiti da samoupravne jedinice osiguraju dovoljne prihode za financiranje javnih potreba.

Literatura

- Bajo, A.: Proračunski sustav, ornament ili sredstvo upravljanja državnim financijama, Institut za javne financije, Zagreb, 2006.
- Jurlina-Alibegović, D. et al.: Financiranje lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj, Projekt Ekonomskog instituta, Zagreb, 1997.
- Čulo, I.: Financiranje jedinica lokalne samouprave u RH, Veleučilište u Požegi i Matica hrvatska, Naklada slap, Jastrebarsko 2002.
- Čulo, I.: Proračunska kontrola, Revizija broj 1, HUR Zagreb, 2002.
- Jelčić, Bo.: Financijsko pravo i financijska znanost, Informator, Zagreb, 1998.
- Marković, B. & Stojanović, S.: Financiranje jedinica lokalne samouprave na primjeru općine Šodolovci, 2. Poglavlje u knjizi Financiranje razvoja i restrukturiranje gospodarstva, Ekonomski fakultet u Osijeku, Osijek, 2007.
- Srb, V., Matić, B., Marković, B.: Monetarne financije, Ekonomski fakultet u Osijeku, Osijek, 2003.
- Šimović, J.: Hrvatski fiskalni sustav (Javni izdaci), Birotehnika, Zagreb, 1999.
- The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, The IX Congress of INTOSAI, Lima, 1997.
- Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj 124/00., pročišćeni tekst
- INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institution) revizijski standardi, Narodne novine, broj 93/94.
- Međunarodni ugovori, Narodne novine 14/97.
- Zakona o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2006. Narodne novine 148/05.
- Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 86/06, 125/06 i 16/07),
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 106/03, 129/05 i 109/07),
- Zakon o proračunu (Narodne novine 96/03), Zakon o izvršenu Državnog proračuna (Narodne novine 138/06. - donosi se svake godine),

- Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine 117/93, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03 i 132/06,
- Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04 i 178/04,
- Zakon o koncesijama, Narodne novine 89/92,
- Zakon o vatrogastvu, Narodne novine 139/04., pročišćeni tekst i 174/04,
- Zakon o socijalnoj skrbi, Narodne novine 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, 103/03, 44/06 i 79/07,
- Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Narodne novine 66/01, 83/01, 87/02, 48/05 i 90/05,
- Zakon o šumama, Narodne novine 140/05 i 82/06,
- Zakon o gradnji, Narodne novine 175/03 i 100/04.,
- Zakon o veterinarstvu, Narodne novine 79/97, 105/01, 172/03 i 41/07,
- Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, Narodne novine 141/06,
- Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine 117/01, 197/03, 92/05, 18/06 i 110/07,
- Uredba o postupku nabave roba, radova i usluga male vrijednosti, Narodne novine 14/02,
- Uredba o objavama i evidenciji javne nabave, Narodne novine 14/02, 18/02 i 122/05,
- Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, Narodne novine 27/05 i 2/07,
- Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, NN 27/05 i 2/07,
- Naputak o ekonomskoj i funkcijskoj klasifikaciji rashoda/izdataka te prihoda i primitaka, Narodne novine 140/02,
- Pravilnik o unutarnjoj reviziji proračunskih korisnika, Narodne novine 150/05,
- Odluka o uvjetima i načinu plaćanja gotovim novcem, Narodne novine 36/02. i drugi zakoni i propisi.

Branko Matić, Ph. D.,
Faculty of Economics, Osijek
Ivica Čulo, M. Sc.,
Associate-Degree College, Požega

BUDGET REVENUE IN FUNCTION OF PUBLIC REQUIREMENTS
SATISFACTION OF SELF-GOVERNING UNITS OF CROATIA

Summary

Within the framework of theory and exact examination in the established system of self-governing units in the Republic of Croatia (communes, cities and counties), the work carried out the research of functioning and budgetary sufficiency of the means and existing sources of revenue to finance and satisfy the predicted (planned) public requirements and interests of citizens respectively.

Taking into consideration the impossibility of the increased sources of taxation, we accentuate the requirement and necessity of finding new sources and forms to finance self-governing units.

KEY WORDS: budget, satisfaction of public requirements, local and regional self-government, supervision, polycentric development