

FISKALNA DECENTRALIZACIJA U HRVATSKOJ: PROBLEMI FISKALNOG IZRAVNANJA

mr. sc. Anto BAJO
Institut za javne financije, Zagreb

Izvorni znanstveni članak*
UDK 336.2(497.5)
JEL H61, H70

mr. sc. Mihaela BRONIĆ
Institut za javne financije, Zagreb

Sažetak

U sustavu financiranja lokalnih jedinica država se opredijelila za središnju ulogu u raspodjeli ovlasti, ali i izvora financiranja, što se ogleda u povećanju sredstava koje središnja država doznaučuje lokalnim jedinicama za financiranje decentraliziranih funkcija i kapitalnih projekata. Nažalost, sustav fiskalnog izravnania koji se oslanja na dijeljenje prihoda između države i lokalnih jedinica i dotacija središnje države lokalnim jedinicama nije učinkovit. Problem je to što se mehanizam fiskalnog izravnania ne temelji na dobroj procjeni fiskalnih nejednakosti te na utvrđenoj fiskalnoj poziciji lokalnih jedinica koja bi uzimala u obzir kvalitetne izračune fiskalnih kapaciteta. Zbog slabo uređenog mehanizma međuproračunskih transfera, posebice zbog nepostojanja kvalitetnih kriterija doznake dotacija, usporena je provedba fiskalne decentralizacije, a korištenje sredstava dobivenih decentralizacijom neučinkovito je. Razloge takvom stanju treba tražiti na razini središnje države, ali i na razini lokalnih jedinica.

Ključne riječi: fiskalna decentralizacija, fiskalno izravnianie, dotacije, regionalne nejednakosti

Uvod

Osnovna teza rada je da model fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj nije uspješan te je došlo do zastoja u učinkovitom korištenju sredstava koje je država prenijela lokalnim jedinicama. Razlozi neučinkovitosti jesu slabo utvrđen model fiskalnog izravnania

* Primitljeno (*Received*): 23.7.2004.
Prihvaćeno (*Accepted*): 21.9.2004.

koji se temelji na nedovoljno jasno utvrđenim kriterijima dodjele državnih dotacija te komplicirani sustav dijeljenja poreza.

Prvi dio ovog rada prikazuje veličinu lokalnih jedinica u Hrvatskoj, drugi dio objašnjava raspodjelu ovlasti i izvora financiranja između središnje države i lokalnih jedinica, treći obrazlaže stupanj fiskalne autonomije na temelju veličine i strukture prihoda i rashoda lokalnih jedinica. U četvrtom se dijelu objašnjava model fiskalnog izravnanja, s posebnim naglaskom na procjeni stupnja fiskalnih regionalnih razlika. U petom su dijelu navedeni glavni problemi u provedbi fiskalne decentralizacije te preporuke za njihovo rješavanje, a šesti je dio zaključak.

1. Veličina lokalnih jedinica

Hrvatski sustav financiranja lokalnih jedinica može se podijeliti na dva razdoblja: prvo, od 1994. do 2001. godine, te drugo, od 2001. do danas. U prvom je razdoblju sustav financiranja lokalnih jedinica centraliziran te lokalne jedinice imaju ograničenu autonomiju u prikupljanju prihoda i raspodjeli svojih rashoda. To je razdoblje obilježeno donošenjem zakonskih rješenja u kojima su utvrđene ovlasti za financiranje, kao i raspodjela fiskalnih i administrativnih ovlasti između središnje države i lokalnih jedinica. U Hrvatskoj postoje tri razine vlasti: središnja država, županije te lokalne jedinice (općine i gradovi). Županije su, osim što imaju status lokalne samouprave, bile i upravne jedinice. Od 2001. godine upravne i samoupravne funkcije mogu obavljati sve lokalne jedinice te su jasnije utvrđene ovlasti i djelokrug lokalnih jedinica.

Dobar pokazatelj dinamike promjena u ta dva razdoblja jest veličina lokalnih jedinica odnosno udio rashoda/prihoda lokalnih jedinica u BDP-u te u ukupnim rashodima opće države.

Tablica 1. Udio proračuna lokalnih jedinica u BDP-u i u proračunu opće države od 1999. do 2003. godine (u %)

	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.
Udio prihoda/rashoda lokalnih jedinica u prihodima/rashodima opće države					
prihodi	11,2	12,6	12,9	15,1	16,1
rashodi	11,1	11,8	12,6	14,3	15,2
Udio prihoda/rashoda lokalnih jedinica u BDP-u					
prihodi	5,9	6,2	6,0	7,0	7,5
rashodi	6,1	6,4	6,2	7,0	7,5
Rashodi opće države u BDP-u	54,8	54,0	49,1	48,8	49,4

Izvor: Ministarstvo financija, 2004.

Veličina lokalnih jedinica odnosno udio rashoda lokalnih jedinice u BDP-u sve do 2001. godini kretao se prosječno oko 6,2% BDP-a. Od 2001. godine, kada je počela de-

centralizacija, taj se udio povećava. Tako je udio rashoda lokalnih jedinica u BDP-u u 2003. godini na razini 7,5% BDP-a. Isti trend slijedi i veličina prihoda.

Udio rashoda lokalnih jedinica u proračunu opće države povećava se sa 11% u 1999. godini na 15% u 2003. godini. Pozitivni financijski trendovi posebice se uočavaju na strani prihoda. Tako prihodi lokalnih jedinica u 1999. godini čine oko 11%, a u 2003. godini čak više od 16% prihoda proračuna opće države.

Unatoč povoljnoj financijskoj poziciji, ostaje otvoreno pitanje koliko su lokalne jedinice fiskalno autonomne, odnosno do koje su razine odgovornosti i izvori sredstava preneseni u djelokrugu lokalnih jedinica.

2. Raspodjela odgovornosti i izvora sredstava

2.1. Raspodjela odgovornosti

Gradovi i općine u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značenja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni tijelima središnje države. Pri tome obavljaju poslove uređenja naselja i stanovanja, prostornoga i urbanističkog planiranja, komunalne djelatnosti, brige o djeci, socijalne skrbi, primarne zdravstvene zaštite, odgoja i osnovnog obrazovanja, kulture, tjelesne kulture i športa, zaštite i unapređenja prirodnog okoliša te protupožarne i civilne zaštite. *Županija* obavlja poslove regionalnog značenja, osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Sve općine i gradovi mogu obavljati i poslove iz samoupravnog djelokruga županije na svom području ako osiguraju uvjete i sredstva za financiranje. Iako su poslovi i ovlasti lokalnih jedinica utvrđeni, ipak ne postoji potpuna fiskalna autonomija lokalnih jedinica u samostalnom financiranju svih rashoda.

Znatan dio rashoda lokalne jedinice financiraju u suradnji sa središnjom državom koja osigurava dotacije iz državnog proračuna posredovanjem Ministarstva financija ili mjerodavnih ministarstava. Veća autonomija lokalnih jedinica vezana je za obavljanje komunalne djelatnosti, predškolskog odgoja te kulturne, sportske i vjerske djelatnosti.

Od 2001. fiskalnom decentralizacijom država prenosi odgovornost za financiranje školstva, zdravstva, socijalne skrbi te vatrogastva na lokalne jedinice. Središnja je država prenijela ovlasti za financiranje samo dijela troškova zdravstva i obrazovanja odnosno materijalnih rashoda i rashoda za nabavu nefinancijske imovine. Pune ovlasti za financiranje prenesene su na lokalne jedinice koje su preuzele financiranje vatrogastva i socijalne skrbi. Financiranje decentraliziranih funkcija preuzele su lokalne jedinice s najvećim fiskalnim kapacitetima. Od 570 lokalnih jedinica njih 53 (20 županija, Grad Zagreb i 32 općine i grada) preuzelo je obvezu financiranja decentraliziranih funkcija. Sve županije (i Grad Zagreb) te 32 općine i grada preuzele su financiranje svih decentraliziranih funkcija. Dodatno, od 2002. godine financiranje vatrogastva preuzele su 83 lokalne jedinice (općine i gradovi). Zanimljivo, ukupni proračun 53 lokalne jedinice koje su preuzele financiranje decentraliziranih funkcija čini oko 70% konsolidiranog proračuna svih lokalnih jedinica.

Tablica 2. Raspodjela funkcija prema razinama vlasti

	Središnja država	Općine	Gradovi	Županije
1. Opće javne usluge	X	X	X	X
2. Obrana	X			
3. Javni red i sigurnost	X	X	X	
4. Obrazovanje	X	X	X	X
4.1. predškolski odgoj		X	X	
4.2. osnovno obrazovanje	X	X	X	X
4.3. srednjoškolsko obrazovanje	X			X
4.4. visokoškolsko obrazovanje	X			
5. Zdravstvo	X			X
6. Socijalna sigurnost i socijalna skrb	X	X	X	X
7. Stambeno – komunalni poslovi i usluge		X	X	
8. Rekreacija, kultura i vjerska djelatnost		X	X	
9. Poljoprivreda, šumarstvo, lov i ribolov	X			X
10. Rudarstvo, industrija i graditeljstvo	X	X	X	X
11. Promet i komunikacije	X	X	X	X
11.1. cestovni promet	X	X	X	X
11.2. željeznički promet	X			
11.3. zračni promet	X			
12. Drugi ekonomski poslovi i usluge	X	X	X	X

2.2. Raspodjela izvora financiranja

Fiskalna autonomija označava sposobnost lokalnih jedinica da samostalno utvrđuju osnovice i stope poreznih, ali i neporeznih prihoda.

Lokalne jedinice u Hrvatskoj nisu potpuno autonomne u utvrđivanju osnovice i stope poreznih prihoda. To pokazuje i iduća tablica.

Lokalne jedinice u relativno malom opsegu određuju stope lokalnih poreznih prihoda. Stope zajedničkih poreza (koji se dijele između općine, grada, županije i države) te županijskih poreza u potpunosti određuje središnja vlast. Stope općinskih i gradskih poreza uglavnom utvrđuje općinska ili gradska vlast, ali unutar limita što ih je odredila središnja vlast. Samo za jednu vrstu općinskih ili gradskih poreza (porez na korištenje javnih površina) lokalne vlasti potpuno autonomno određuju poreznu stopu.

Lokalne jedinice autonomno određuju stope prireza porezu na dohodak u granicama limita (maksimalne stope prireza) koji je utvrdila središnja država. Tako su do 2001. godine prirez mogli uvesti samo gradovi s više od 40.000 stanovnika. Maksimalna stopa prireza što su ga uvodili gradovi mogla je biti 30% (Grad Zagreb do 60%). Od 2001. godine sve lokalne jedinice osim županija mogu uvesti prirez porezu na dohodak, te je utvrđena i niža gornja granica do koje lokalne jedinice mogu uvoditi prireze. Maksimalne stope prireza koje lokalne jedinice mogu uvesti jesu 10% u općinama, 12% u gradovima do 30.000 stanovnika i 15% u gradovima s više od 30.000 stanovnika. Maksimal-

na stopa prireza Grada Zagreba je 30%. Prihodi od prireza pripadaju općini ili gradu na području kojih je prebivalište poreznog obveznika. Do 2001. godine 12 lokalnih jedinica uvelo je prirrez porezu na dohodak. Od 2001. do 2003. godine čak 213 lokalnih jedinica (61 grad i 152 općine) uvelo je prirrez.

Tablica 3. Raspodjela ovlasti za utvrđivanje poreznih stopa

	Središnja vlast	Lokalna vlast, autonomno	Lokalna vlast, ograničeno
Zajednički porezi na			
dohodak	XX		
dobit	XX		
promet nekretnina	XX		
Županijski porezi			
nasljedstva i darove	XX		
cestovna motorna vozila	XX		
plovila	XX		
automate za zabavne igre	XX		
Općinski i gradski porezi			
potrošnju			XX
kuće za odmor			XX
korištenje javnih površina		XX	
neobrađeno obradivo			
poljoprivredno zemljište			XX
neiskorištene poduzetničke nekretnine			XX
neizgrađeno građevno zemljište			XX
tvrtku ili naziv			XX
prirrez porezu na dohodak			XX

Raspodjela prihoda od poreza (zajednički porezi). Sustav financiranja lokalnih jedinica uvelike se oslanja na mehanizam dijeljenja poreznih prihoda između središnje države i lokalnih jedinica. Od 1994. do 2001. središnja je država županijama, općinama i gradovima prepuštala udio u poreznim prihodima prikupljenim na njihovim područjima.

Tablica 4. Raspodjela poreza između središnje države i lokalnih jedinica od 1994. do 2001. godine (u %)

Porez na	Središnja država	Županije	Općine i gradovi	Grad Zagreb
dohodak	60	8	32	–
dohodak, Grad Zagreb	60	5	–	35
dobit	70	10	20	–
dobit, Grad Zagreb	70	–	–	30
promet nekretnina	40	–	60	–

Zahvaljujući takvoj raspodjeli, porez na dohodak, na dobit te na promet nekretnina postali su najizdašniji prihodi lokalnih jedinica.

Tablica 5. Raspodjela zajedničkih poreznih prihoda između središnje države i lokalnih jedinica u 2003. godini (u %)

Porez na	Središnja država	Županije	Općine i gradovi	Decentralizirane funkcije	Vatrogastvo izravnaje	Fond za
dohodak	25,6	10	34	9,4	1	21
dohodak, Grad Zagreb	25,6	–	47	9,4	1	21
dobit	70	10	20	–	–	–
promet nekretnina	40	–	60	–	–	–

Za lokalne jedinice koje preuzimaju financiranje decentraliziranih funkcija od 2001. središnja je država osigurala i veći udio u porezu na dohodak. Osim toga, za lokalne jedinice koje su preuzele financiranje decentraliziranih funkcija, a prihodima dobivenim od poreza na dohodak ne mogu financirati decentralizirane funkcije (do razine utvrđenoga minimalnog standarda) središnja je država osigurala dodatna sredstva iz tzv. fonda za izravnaje. Taj fond za izravnaje u biti je dio poreza na dohodak što ga središnja država ustupa lokalnim jedinicama za financiranje decentraliziranih funkcija. Samo 300 lokalnih jedinica od njih 570 sudjeluje u punjenju toga fonda. Ostalih 270 lokalnih jedinica ima poseban položaj u sustavu financiranja (PPDS, brdsko-planinska područja i otoci) i ne sudjeluju u punjenju toga fonda. Tim je lokalnim jedinicama država prepustila cijeli iznos poreza na dohodak prikupljen na njihovu području.

Neporezni prihodi su autonomni prihodi lokalnih jedinica koji imaju unaprijed utvrđenu namjenu. Visinu stope neporeznih prihoda samostalno utvrđuju lokalne jedinice te samostalno obavljaju njihovu naplatu. Središnja država određuje maksimalnu stopu neporeznih prihoda koje mogu uvoditi lokalne jedinice. Glavni neporezni prihodi su komunalna naknada i doprinosi kojima lokalne jedinice financiraju gradnju i održavanje komunalne infrastrukture. Komunalna naknada i doprinosi ujedno su i najveći prihodi lokalnih jedinica.

Kapitalne prihode lokalne jedinice ostvaruju prodajom imovine i privatizacijom komunalnih (lokalnih) poduzeća. Kapitalne prihode najvećim dijelom ostvaruju općine i

gradovi. Do 2000. godine većina lokalnih jedinica napravila je popis kapitalne imovine (imovinske bilance). Zahvaljujući tom popisu, većina lokalnih jedinica intenzivirala je prodaju te povećala prihode od prodaje imovine.

3. Fiskalna autonomija lokalnih jedinica

Relativno je niska fiskalna autonomija lokalnih jedinica u ubiranju vlastitih prihoda. Najizdašniji prihodi od poreza dijele se s državom, koja ujedno određuje poreznu osnovicu i stope tih poreza. Najmanje prihoda lokalne jedinice ostvaruju od vlastitih poreza. One imaju i autonomiju u korištenju neporeznih prihoda i tek malog dijela vlastitih poreznih prihoda. Čak je upitna i autonomija u korištenju neporeznih prihoda. Naime, gotovo svi neporezni prihodi lokalnih jedinica imaju utvrđenu namjenu za koju se moraju koristiti. Tako najznačajnije neporezne prihode (komunalne naknade i doprinose) lokalne jedinice moraju iskoristiti za financiranje komunalne infrastrukture. Ipak, pogledajmo informacije o ostvarenjima proračuna lokalnih jedinica od 1999. do 2003. godine.

3.1. Autonomija u utvrđivanju prihoda

Prihodi lokalnih jedinica značajnije se povećavaju od 2001. godine zahvaljujući početku fiskalne decentralizacije, odnosno povećanom udjelu lokalnih jedinica u porezu na dohodak.

Tablica 6. Struktura ukupnih prihoda lokalnih jedinica od 1999. do 2003. godine
(u mil. kn i u %)

(mil kn.)	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.
Porezni prihodi	4.624	4.995	5.273	7.066	8.380
Dotacije	644	698	961	1.237	1.504
Neporezni prihodi	2.555	2.980	3.043	3.484	3.890
Kapitalni prihodi	555	736	684	704	710
Ukupni prihodi	8.378	9.409	9.961	12.491	14.484
Udio pojedinih prihoda u ukupnim prihodima (u %)					
Prihodi od poreza	55	53	53	57	58
Dotacije	8	7	10	10	10
Neporezni prihodi	30	32	31	28	27
Kapitalni prihodi	7	8	7	6	5
Ukupno prihodi	100	100	100	100	100

Izvor: Ministarstvo financija, 2004.

Ukupni prihodi lokalnih jedinica povećavaju se s oko 8 mlrd. kn u 1999. na oko 10 mlrd. kn u 2001. godini. Početkom procesa fiskalne decentralizacije od 2001. godine središnja država ustupa znatniji dio prihoda lokalnim jedinicama u obliku poreza na dohodak te istodobno povećava razinu dotacija. Stoga se od 2001. godine prihodi povećavaju s 10 mlrd. kn na više od 14 mlrd. kn u 2003. godini. U strukturi dominiraju priho-

di od poreza čiji se udio povećava s 53% u 2001. godini na 58% ukupnih prihoda lokalnih jedinica u 2003. godini. Istodobno se smanjuje relativni udio neporeznih prihoda u proračunima lokalnih jedinica s 31% u 2001. na 27% u 2003. godini, a sredstva dotacija iz središnjega državnog proračuna čine 10% prihoda lokalnih jedinica.

Tablica 7. Struktura poreznih prihoda od 1999. do 2004. godine (u mil. kn)

	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.
Porez i prirez na dohodak	2.967	3.177	3.625	5.068	6.119
Prirez				712	783
Porez na dobit	975	1.095	892	1.171	1.400
Porez na imovinu	513	540	592	524	527
Porez na robu i usluge	158	174	162	289	333
Ostali porezi*	11	9	1	15	1
Ukupno	4.624	4.995	5.273	7.066	8.381

* Ostali porezi su porez na: korištenje javnih površina, neiskorištene poduzetničke nekretnine, neizgrađeno građevinsko zemljište, tvrtku ili naziv, neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište, automate za zabavne igre itd.

Izvor: Ministarstvo financija, 2004.

U strukturi poreznih prihoda uglavnom dominiraju porezi koje lokalne jedinice dijele s državom u utvrđenom postotku. To su ponajprije porez na dohodak i dobit te porez na imovinu. Prihodi od poreza i prireza na dohodak povećavaju se s 3,6 u 2001. na oko 6,1 mlrd. kn u 2003. godini. Najveći dio tog povećanja rezultat je većeg udjela u prihodima od poreza na dohodak lokalnih jedinica koje su preuzele obvezu financiranja decentraliziranih funkcija. Usto, velik je broj lokalnih jedinica iskoristio mogućnost uvođenja prireza porezu na dohodak, što je dodatno povećalo njihove ukupne proračunske prihode. Treba istaknuti da se povećavaju prihodi od poreza na dobit s 892 mil. kn u 2001. na 1,4 mlrd. kn u 2003. godini. Porez na imovinu postupno se smanjuje. U strukturi tog poreza dominira porez na promet nekretnina, koji lokalne jedinice dijele sa središnjom državom. Porez na robu i usluge te ostali porezi čine tek manje stavke u proračunu lokalnih jedinica.

3.2. Autonomija u utvrđivanju rashoda

Tablica 8. Rashodi lokalnih jedinica od 1999. do 2003. godine (u mil. kn)

	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.
1. Tekući rashodi	6.064	6.769	8.237	9.366	10.875
1.1. za zaposlene	1.705	1.874	1.356	2.029	2.257
1.2. za dobra i usluge	2.247	2.538	2.475	3.703	4.244
1.3. financijski	134	143	203	232	474
1.4. subvencije i ostali tekući transferi	1.978	2.214	4.203	3.402	3.900
2. Kapitalni rashodi	2.647	2.939	2.017	2.358	3.540
Ukupno (1+2)	8.711	9.708	10.254	11.724	14.415

Izvor: Ministarstvo financija, 2004.

Lokalne jedinice imaju relativno malu autonomiju pri određivanju namjene sredstva. To pokazuje i struktura proračunskih rashoda lokalnih jedinica u kojima dominiraju materijalni rashodi i rashodi za zaposlene.

Materijalni rashodi i rashodi za zaposlene lokalnih jedinica povećavaju se zbog decentralizacije financiranja lokalnih jedinica. Kapitalni rashodi povećavaju se s 2 mlrd. kn u 2001. na 3,5 mlrd. kn u 2003. godini.

Tablica 9. Rashodi prema funkcijama lokalnih jedinica u 2002. i 2003. godini
(u mil. kn)

	2002.	2003.
01 Opće javne usluge	2.271	2.672
02 Obrana*	1	2
03 Javni red i sigurnost**	338	490
04 Ekonomski poslovi	1.898	2.364
05 Zaštita okoliša	436	562
06 Usluge unapređenja stanovanja	2.211	3.111
07 Zdravstvo	485	575
08 Rekreacija, kultura i religija	1.321	1.600
09 Obrazovanje	1.997	2.539
10 Socijalna zaštita	573	671
Ukupno	11.531	14.584

* Izdaci za civilnu zaštitu.

** Izdaci se odnose na financiranje vatrogasnih postrojbi.

Izvor: Ministarstvo financija, 2004.

Najveći dio rashoda lokalnih jedinica prema funkcijama odnosi se na komunalne djelatnosti, slijede rashodi za opće javne (administrativne) usluge, te za obrazovanje. Znatnije se povećavaju stavke koje se odnose na decentralizirane funkcije, posebice na zdravstvo i socijalnu skrb. Napomenimo da se rashodi za javni red i sigurnost odnose na financiranje vatrogasnih postrojbi koje od 2002. godine dio lokalnih jedinica preuzima u svoj djelokrug.

4. Model fiskalnog izravnjanja

Sustav fiskalnog izravnjanja kojim središnja država nastoji ujednačiti razvoj nedovoljno razvijenih područja u Hrvatskoj temelji se na dva glavna mehanizma: 1. okomitome – dijeljenje prihoda, te 2. vodoravnome – tekuće i kapitalne dotacije.

Očita su nastojanja središnje države da sustavom fiskalnog izravnjanja pomogne obnovu i razvoj područja stradali u ratnim razaranjima. Osim toga, od 2001. godine država proširuje obuhvat lokalnih jedinica koje imaju poseban status u sustavu financiranja, a koje stimulira poreznim oslobođanjima i nizom poreznih poticaja. Raspodjelom prihoda od pore-

za država se koristi za ublažavanje fiskalnih nejednakosti između lokalnih jedinica te za financiranje decentraliziranih funkcija lokalnih jedinica koje su preuzele njihovu obvezu.

Prije nego što objasnimo sustav fiskalnog izravnanja analizirat ćemo stupanj fiskalnih nejednakosti među županijama u 2001. godini.

4.1. Regionalne fiskalne nejednakosti

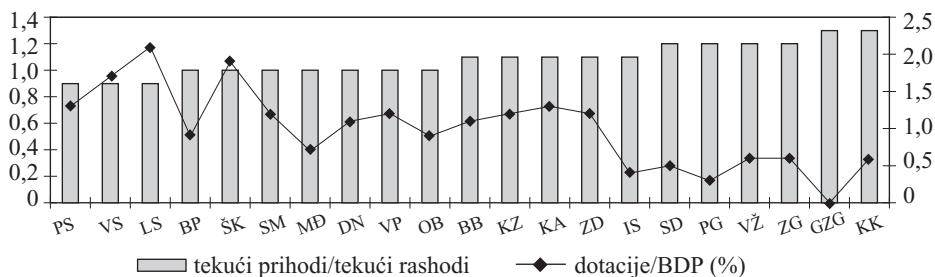
Regionalne razlike među lokalnim jedinicama u Hrvatskoj objašnjavamo na primjeru regionalnih (županijskih) proračunskih prihoda i rashoda te bruto domaćeg proizvoda (BDP-a) u 2001. godini. Cilj je utvrditi opravdanost dotacija što ih središnja država dodjeljuje lokalnim jedinicama te ustanoviti jesu li te dotacije utemeljene na dobro odabranim kriterijima. Stupanj regionalnih nejednakosti analiziramo na temelju četiri vrste usporedaba:

- pokriva tekućih rashoda tekućim prihodima i udjela ukupnih dotacija središnje države u regionalnom BDP-u,
- prihoda i dotacija po stanovniku,
- regionalnih dotacija od središnje države po stanovniku i regionalnog BDP-a,
- poreznih i neporeznih prihoda i regionalnog BDP-a.

4.1.1. Sposobnosti lokalnih jedinica za pokriće tekućih prihoda tekućim rashodima i udio dotacija središnje države u regionalnom BDP-u

Kao što pokazuje slika 1, usporedbom stupnja financijske autonomije (sposobnosti županija da tekuće rashode financiraju tekućim prihodima) s visinom dotacija od središnje države (kao postotak BDP-a) nastojimo utvrditi je li središnja država pri dodjeli dotacija dobro procijenila fiskalnu poziciju županija. Točka pokrića 1,0 označava da je županija sposobna svojim tekućim prihodima (prihodi bez dotacija i kapitalnih prihoda) pokrивati tekuće rashode.

Slika 1. Usporedba financijske autonomije lokalnih jedinica i dodijeljenih dotacija u 2001. godini



Napomena: brojke lijevo – pokriće tekućih prihoda tekućim rashodima

brojke desno – udio dotacija u BDP-u županija

simboli – PS – Požeško-slavonska, VS – Vukovarsko-srijemska, LS – Ličko-senjska, BP – Brodsko-posavska, ŠK – Šibensko-kninska, SM – Sisačko-moslavačka,

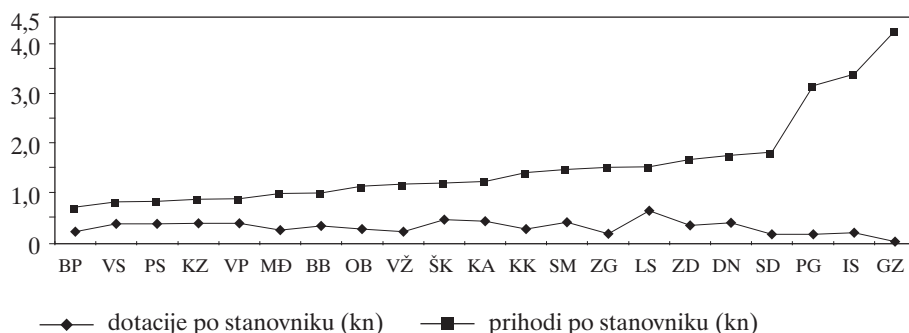
MD – Međimurska, DN – Dubrovačko-neretvanska, VP – Virovitičko-podravska,
 OB – Osječko-baranjska, BB – Bjelovarsko-bilogorska, KZ – Krapinsko-zagorska,
 KA – Karlovačka, ZD – Zadarska, IS – Istarska, SD – Splitsko-dalmatinska,
 PG – Primorsko-goranska, VŽ – Varaždinska, ZG – Zagrebačka, GZ – Grad Zagreb
 KK – Koprivničko-križevačka,

Ustanovili smo da najveći broj županija može tekućim prihodima financirati tekuće rashode. U 2001. godini bilo je samo šest županija koje nisu bile sposobne financirati tekuće rashode tekućim prihodima. Međutim, i tih šest županija pokrivalo je tekuće rashode tekućim prihodima u opsegu većem od 90%. Najveći dio županija sposoban je (samostalno) tekućim prihodima financirati tekuće rashode te im znatniji iznosi dotacija središnje države (za tekuće potrebe) nisu bili potrebni. Ipak, sve su županije (osim Grada Zagreba) dobivale dotacije (kapitalne i tekuće) od središnje države, a mnoge od njih i relativno velike iznose. Očito je da središnja država nije vodila brigu o stupnju fiskalnih nejednakosti te je dotacije dodjeljivala i županijama s višim fiskalnim kapacitetima.

4.1.2. Vlastiti prihodi i ukupne dotacije prema županijama

Raspodjela vlastitih prihoda i dotacija središnje države po stanovniku u županijama (sl. 2) pokazuje jesu li dotacije dobro usmjerene odnosno dodijeljene lokalnim jedinicama s niskim fiskalnim kapacitetima.

Slika 2. Raspodjela vlastitih prihoda i dotacija prema županijama u 2001. godini (u tis. kn)



Tri županije (Grad Zagreb, Primorsko-goranska i Istarska) imaju znatno veće vlastite prihode po stanovniku od ostalih županija. Grad Zagreb zbog visokog fiskalnog kapaciteta ne prima tekuće nenamjenske dotacije od središnje države.

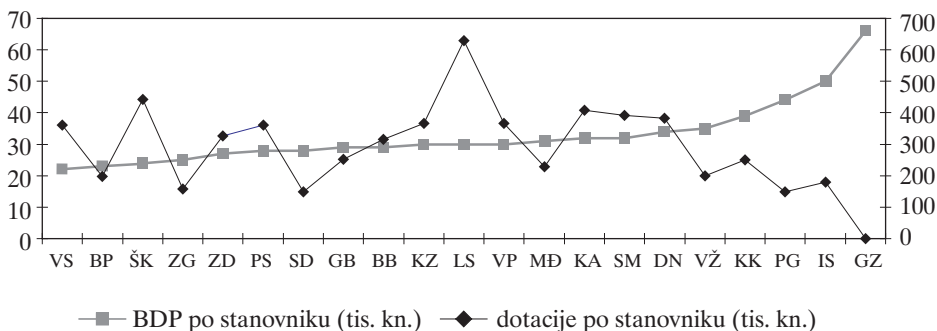
U 2001. godini županije (bez Grada Zagreba) raspolažu s prosječno 1.500 kn vlastitih prihoda po stanovniku. Nažalost, središnja država sustavom dodjele dotacija nije značajnije pomogla županijama s manje od 1.500 kn prihoda po stanovniku. Očito su sve županije, bez obzira na veličinu vlastitih prihoda po stanovniku, dobivale gotovo jednak iznos dotacija po stanovniku (oko 260 kn). Iznimka je Ličko-senjska županija, koja dobiva prosječno trostruko veći iznos dotacija po stanovniku od ostalih županija. Značajnije iznose dotacija dobile su i Šibensko-kninska te Karlovačka županija. Zanim-

ljivo, nijedna od te tri županije koje dobivaju dotacije središnje države ne pripada grupi županija s najmanjim vlastitim prihodima po stanovniku. Dakle, ni po kriteriju veličine vlastitih prihoda po stanovniku dotacije središnje države nisu ravnomjerno raspoređene po županijama.

4.1.3. Raspodjela dotacija i BDP-a prema županijama

Raspodjela BDP-a po regijama vjerojatno je jedan od najvažnijih kriterija koji središnja država treba uzeti u obzir pri dodjeli dotacija. Usporedba ukupnih regionalnih dotacija po stanovniku i regionalnog BDP-a (sl. 3) treba pokazati postoji li negativna korelacija između veličine dotacija dodijeljenih županijama i županijskog BDP-a. Polazimo od pretpostavke da se dotacije trebaju dodjeljivati županijama (lokalnim jedinicama) s nižim BDP-om po stanovniku.

Slika 3. BDP i dotacije po stanovniku županija u 2001. godini



Napomena: brojke lijevo – dotacije po stanovniku županije
brojke desno – BDP županije po stanovniku

Ustanovili smo da je postojao razlog za dodjelu dotacija za 12 županija. Suprotno tome, upitno je je li 9 županija trebalo dobivati dotacije iz središnjega državnog proračuna. Tri županije (Karlovačka, Sisačko-moslavačka te Dubrovačko-neretvanska), s iznadprosječnim regionalnim BDP-om po stanovniku, dobile su više dotacija po stanovniku nego županija koja ima najmanji BDP po stanovniku (Vukovarsko-srijemska). Tri županije (Brodsko-posavska, Zagrebačka te Splitsko-dalmatinska) dobile su relativno manje dotacija po stanovniku od drugih županija sa sličnim BDP-om. Zanimljivo je da Ličko-senjska županija ima gotovo prosječan regionalni BDP po stanovniku,¹ a dobiva najveći iznos dotacija po stanovniku.

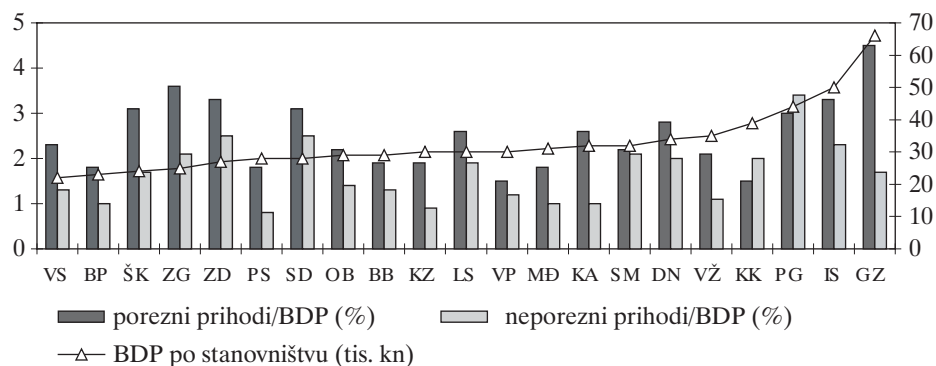
¹ Prosječan regionalni BDP bez Grada Zagreba iznosi oko 30.000 kn.

4.1.4. Porezni i neporezni teret te regionalni BDP po stanovniku u županijama

Četvrti pokazatelj fiskalnih nejednakosti koji treba uzeti u obzir pri dodjeli i utvrđivanju kriterija dodjele dotacija lokalnim jedinicama jest raspodjela poreznog i neporeznog tereta (sl. 4). Može se očekivati da županija koja ima veći BDP po stanovniku ujedno prikuplja i više poreznih i neporeznih prihoda. Međutim, u 2001. nije bilo tako.

Brojne županije s relativno velikim BDP-om prikupljaju znatno manje prihoda nego županije koje imaju manji BDP. Tako je Grad Zagreb, koji ima daleko najveći BDP po stanovniku, prikupio najmanje neporeznih prihoda po stanovniku. Isto je i sa županijama koje imaju iznadprosječni BDP po stanovniku, a prikupljaju relativno malo poreznih i neporeznih prihoda po stanovniku (Varaždinska, Virovitičko-podravska, Međimurska, Koprivničko-križevačka županija). Županije s relativno niskim BDP-om po stanovniku (Šibensko-kninska, Zagrebačka ili Zadarska) prikupljaju iznadprosječne iznose poreznih i neporeznih prihoda po stanovniku u odnosu prema županijama s većim BDP-om (npr. Varaždinska ili Koprivničko-križevačka županija). Treba istaknuti da porezne prihode prikuplja Porezna uprava, a neporezne samostalno prikupljaju lokalne jedinice. Napor lokalnih jedinica u prikupljanju neporeznih prihoda relativno je malen i pokazuje da lokalne jedinice s nižim fiskalnim kapacitetima ubiru više neporeznih prihoda po stanovniku nego lokalne jedinice s višim fiskalnim kapacitetima.

Slika 4. Usporedba poreznog i neporeznog tereta županija i BDP-a po stanovniku županija u 2001. godini



Napomena: brojke lijevo – ukupni porezni i neporezni prihodi u % BDP-a županija
 brojke desno – BDP po stanovniku županije

Na temelju analize četiriju pokazatelja regionalnih razlika možemo reći da sustav dodjele dotacija ne uzima u obzir stupanj regionalnih fiskalnih nejednakosti. Stoga je potrebno mijenjati kriterije za dodjelu dotacija, uz veće poštovanje razlika u fiskalnom kapacitetu lokalnih jedinica. Za kvalitetnije određivanje kriterija dodjele dotacija potrebno je istražiti financijsku poziciju svake općine i grada na području županija. Osim regionalnog BDP-a, pri izračunu i utvrđivanju razlike između lokalnih jedinica treba

uzeti u obzir i druge pokazatelje kojima se otkrivaju razlike u prihodima i stvarnim potrebama za rashodima svih općina i gradova na području županija.

4.2. Sustav fiskalnog izravnjanja

4.2.1. Okomito fiskalno izravnjanje

4.2.1.1. Tekuće namjenske dotacije – dotacije izravnjanja za decentralizirane funkcije

Od 2001. godine država je za 53 lokalne jedinice koje su preuzele obvezu financiranja decentraliziranih funkcija osigurala dodatni udio u porezu na dohodak (v. t. 5). Tako lokalne jedinice koje preuzimaju financiranje svih decentraliziranih funkcija mogu povećati udio u porezu na dohodak za 10,4%. Ako preuzimaju financiranje samo pojedinih funkcija, tada je taj udio utvrđen na način predočen u tablici 10.

Tablica 10. Dodatni udio lokalnih jedinica u porezu na dohodak

Decentralizirane funkcije (u %)	Osnovno školstvo	Srednje školstvo	Zdravstvo	Socijalna skrb	Vatrogastvo	Ukupno
	2,9	2	2	2,5	1	10,4

Iduća tablica pokazuje financiranje decentraliziranih funkcija dodatnim udjelom lokalnih jedinica u porezu na dohodak te sredstvima iz tzv. fonda za izravnjanje.

Tablica 11. Financiranje decentraliziranih funkcija lokalnih jedinica iz poreza na dohodak i fonda za izravnjanje u 2002. i 2003. godini

Decentralizirane funkcije	2002.			2003.		
	Županije i Zagreb	Gradovi	Ukupno	Županije i Zagreb	Općine i gradovi	Ukupno
1. osnovno školstvo	411	153	564	497	188	685
2. srednje školstvo	317	0	317	384	0	384
3. zdravstvo	385	0	385	398	0	398
4. socijalna skrb	245	0	245	260	0	260
5. vatrogastvo	0	0	0	0	79	79
Ukupne obveze	1.358	153	1.511	1.539	267	1.806
a) sredstva iz dodatnog udjela u porezu na dohodak	589	77	665	719	177	896
b) dotacije izravnjanja	769	76	846	820	90	910

Izvor: Ministarstvo financija, 2004.

Ukupne obveze za decentralizirane funkcije povećavaju se u godini dana s 1,5 na 1,8 mlrd. kn. Veći dio sredstava za njihovo financiranje središnja je država osigurala iz fonda za izravnjanje. Od ukupno osiguranih sredstava najveći se dio odnosi na financiranje osnovnog školstva i zdravstva, slijedi srednje školstvo i socijalna skrb.

Raspodjela sredstava iz fonda za izravnjanje te utvrđivanje ukupnih obveza (rashoda) koje treba osigurati pojedinoj lokalnoj jedinici za financiranje preuzetih decentraliziranih funkcija određuje se na temelju utvrđenih minimalnih financijskih standarda. Vlada na prijedlog resornog ministarstva svake godine utvrđuje minimalne financijske standarde odnosno trošak obavljanja neke aktivnosti. Pri definiranju minimalnih financijskih standarda mjerodavna ministarstva uzimaju u obzir različite potrebe za javnim rashodima lokalnih jedinica. Primjerice, kriterij za dodjelu materijalnih i financijskih rashoda u srednjim školama je broj upisanih učenika u određenoj nastavnoj godini pomnožen prosječnim godišnjim troškom po učeniku. Pri tome je prosječni godišnji trošak utvrđen za svaku pojedinu lokalnu jedinicu.

Područja posebne državne skrbi (PPDS) i brdsko-planinska područja

U Hrvatskoj su 1996. godine utvrđene tri skupine područja posebne državne skrbi (NN 44/96 i 26/03) na kojima se nalazi 180 lokalnih jedinica (u prvoj skupini 50, u drugoj 61, u trećoj 69). Prva i druga skupina određene su na temelju stupnja gospodarske štete prouzročene ratnim razaranjima do 1996. godine. Treća se skupina ocjenjuje na temelju četiriju kriterija: ekonomske razvijenosti, strukturnih poteškoća, demografskoga i posebnog kriterija. Utvrđeno je da sve tri skupine mogu obuhvatiti do 15% ukupnog stanovništva Hrvatske. Tim područjima država je redovito osiguravala dotacije iz državnog proračuna. Međutim, od 2000. godine država uvodi dodatne poticajne mjere za područja posebne državne skrbi (PPDS). Tako se prihodi od poreza na dohodak i dobit (koji se inače dijele između središnje države i lokalnih jedinica) do 2005. godine u potpunosti ustupaju općinama i gradovima na tim područjima.

Tablica 12. Raspodjela poreza na područjima posebne državne skrbi (u %)

	Središnja država	Županije	Općine i gradovi na PPDS-u
Porez na dohodak	–	10	90
Porez na dobit	–	10	90

Od 2002. godine 45 lokalnih jedinica dobilo je radi poticanja bržega i ravnomjernijeg gospodarskog razvoja status brdsko-planinskih područja. U njima su uvedeni jednaki porezni poticaji te sudjelovanje u dijeljenju poreznih prihoda kao i na PPDS-u. Međutim, nije jasno koliko se brdsko-planinska područja razlikuju od lokalnih jedinica na PPDS-u i da li se uopće razlikuju. Zbog snažnog lobiranja i nepostojanja jasnih kriterija, u brdsko-planinska područja ulaze i pojedine općine i gradovi čiji fiskalni kapacitet omogućuje financiranje tekućih rashoda. Glavni je problem što nije napravljena dobra revizija te nije utvrđeno koliko se povećao fiskalni kapacitet lokalnih jedinica na PPDS-u i u brdsko-planinskim područjima te koliko je tih lokalnih jedinica koje ne trebaju biti u posebnom sustavu financiranja.

4.2.1.2. Dijeljenje poreza za financiranje kapitalnih projekata

Radi zaštite otoka te bržega demografskog razvoja, Vlada je u 2003. godini donijela poticajne mjere za razvoj 45 otočkih lokalnih jedinica. Poticajne su mjere uvedene u

obliku povlastica za kupnju ili zakup poljoprivrednog zemljišta, financiranja kapitalnih projekata vode i vodoopskrbe, prostornog planiranja te poboljšanja prometne infrastrukture. Država ustupa svoj dio prihoda od poreza na dohodak (29,6%) samo onim općinama i gradovima na otocima koji zajednički sklope sporazum o financiranju kapitalnih projekata na svom području.

4.2.2. Vodoravno fiskalno izravnjanje

4.2.2.1. Tekuće dotacije

Središnja država dodjeljuje tekuće dotacije financijski slabijim lokalnim jedinicama s ispodprosječnim fiskalnim kapacitetima. Od 1994. do 2001. godine tekuće nenamjenske dotacije iz državnog proračuna dodjeljuju se županijama na čijem je području prihod svih lokalnih jedinica (općina i gradova), ne uključujući Grad Zagreb, manji od 75% nacionalnog prihoda po stanovniku. Dotacija se osigurava iz državnog proračuna u visini razlike između ostvarenih prihoda po stanovniku županije i 75% republičkog prosjeka prihoda po stanovniku. Pri tome se pretpostavlja da sve lokalne jedinice imaju prosječno porezno opterećenje. Dotacije ne mogu biti dodijeljene županiji na čijem je teritoriju stopa prireza na dohodak manja od 1%, a porezne stope i visina iznosa poreza niže od zakonski propisanih najviših stopa, odnosno visine iznosa poreza. Na sličan način županije dodjeljuju dotacije općinama i gradovima na svom području.

Nažalost, iako su zakonom definirani, navedeni kriteriji nisu nikada primijenjeni u stvarnom izračunu i definiranju kriterija dodjele dotacija središnje države lokalnim jedinicama.

Od 2001. godine središnja država godišnjim zakonima o izvršavanju proračuna utvrđuje nove kriterije za dodjelu tekućih nenamjenskih dotacija te ih dodjeljuje samo županijama na čijem se području nalaze lokalne jedinice (općine i gradovi) koje ulaze u skupinu lokalnih jedinica što pripadaju PPDS-u. Županije moraju najmanje 50% tekućih nenamjenskih dotacija što su ih dobile od središnje države dodijeliti općinama i gradovima koji nisu izravni korisnici dotacija iz državnog proračuna. Ostalih 50% sredstava županije, prema vlastitim kriterijima, dodjeljuju ostalim općinama i gradovima.

Kriteriji za izračun i dodjelu dotacija središnje države županijama od 2001. godine jesu: prosjek prihoda županijskih proračuna po stanovniku i prihodi županijskog proračuna po stanovniku županije, prosjek rashoda za kapitalne programe županijskog proračuna po stanovniku te rashodi za kapitalne programe iz županijskog proračuna po stanovniku županije. *Kriterije za izračun i raspodjelu pomoći općinama i gradovima* od 2001. godine čine: prosjek prihoda po stanovniku općina i gradova, prosjek prihoda po stanovniku na PPDS-u odnosno pojedine općine i grada na tom području, udio rashoda za kapitalne programe u ukupnim rashodima, uravnoteženje materijalnih rashoda (broj stanovnika i rashod po stanovniku), racionalnost sustava (broj zaposlenih, rashod po zaposlenome) i rashodi za funkcije grada (manje od 30.000 stanovnika), te faktor korekcije za postupan prijelaz na novi model izračuna pomoći.

Pri definiranju kriterija za dodjelu tekućih nenamjenskih pomoći županijama, općinama i gradovima uzete su u obzir razlike u raspoloživim prihodima (npr. u kriterije za dodjelu dotacija uključeni su prihodi određenog lokalnog proračuna po stanovniku žu-

panije za pojedinu godinu), te različite potrebe za javnim rashodima u lokalnim jedinicama. Na primjer, u kriterije za dodjelu dotacija županijama uključeni su rashodi za kapitalne programe za pojedinu godinu po stanovniku lokalne jedinice. Međutim, problem je to što kriteriji za dodjelu tekućih nenamjenskih dotacija nisu dovoljno jasno utvrđeni i definirani.

4.2.2.2. Kapitalne dotacije

Dotacije preko mjerodavnih ministarstava. Kapitalne dotacije dodjeljuju se općinama i gradovima koji su pretrpjeli ratna razaranja, prirodne katastrofe ili za određene poslove. To su obično dotacije za kapitalne projekte koji traju dulje od godine dana. Lokalne jedinice šalju zahtjeve za financiranje ovlaštenim ministarstvima (npr. Ministarstvu javnih radova, obnove i graditeljstva). Ministarstva u ime lokalnih jedinica prosleđuju zahtjev Ministarstvu financija, koje odobrava ili odbija te zahtjeve. Nažalost, u Ministarstvu financija ne postoji odjel za kapitalne investicije koji bi nadgledao odobravanje i korištenje kapitalnih dotacija.

Dotacije preko Fonda za regionalni razvoj. Osim putem različitih ministarstva, kapitalne se dotacije dodjeljuju i putem Fonda za regionalni razvoj. Fond je osnovan za poticanje ujednačenoga regionalnog razvoja PPDS-a, otoka, brdsko-planinskih područja, posebice područja koja ostvaruju niži BDP od 65% prosječnog BDP-a u Hrvatskoj. Fond se financira iz središnjega državnog proračuna, prihodima od privatizacije, obveznica, zajmova, donacija te iz ostalih izvora.

Fond može do 50% investicijskog projekta lokalne jedinice financirati bespovratno. Pri tome se posebno pogodnima za bespovratno financiranje smatraju infrastrukturni projekti lokalnih jedinica. Ovisno o značenju infrastrukturnog projekta za regionalni razvoj pojedine županije ili više županija Upravni odbor Fonda donosi odluku o iznosu i sudjelovanju Fonda. Na temelju analize troškova i koristi, specifičnih ciljeva pojedinih županija te poštovanja ekoloških standarda Fond (na prijedlog županija) donosi odluku o bespovratnom financiranju kapitalnih projekata. Međutim, kriteriji dodjele kapitalnih dotacija putem Fonda za regionalni razvoj nisu detaljno i jasno definirani.

5. Glavni problemi i preporuke

U sustavu financiranja lokalnih jedinica prije, ali i nakon početka procesa fiskalne decentralizacije, pojavljuje se niz strukturnih problema koji čine ograničenja za nastavak reforme započete 2001. godine. Stoga u nastavku navodimo glavne probleme u provedbi fiskalne decentralizacije i preporuke za njihovo rješavanje.

5.1. Problemi

Nejednak financijski položaj lokalnih jedinica. Iako se povećava broj lokalnih jedinica koje su sposobne samostalno financirati tekuće rashode tekućim prihodima, još je uvijek velik broj lokalnih jedinica kojima središnja država osigurava tekuće dotacije. U Hrvatskoj je čak 270 lokalnih jedinica (općina i gradova) koji imaju poseban status u sustavu financiranja i kojima središnja država osigurava niz poreznih olakšica, ustupa ci-

jeli prihod od poreza na dohodak i dobit ili dio tog prihoda te dodatno osigurava dotacije za vodoravno fiskalno izravnjanje. Međutim, upitan je poseban status u financiranju tih lokalnih jedinica jer se povećava broj financijski neovisnih lokalnih jedinica koje tekućim prihodima bez problema financiraju tekuće rashode². U 2002. godini od 566 općina i 122 grada u njih 380 (70% svih lokalnih jedinica) tekući su prihodi veći od tekućih rashoda. U 2003. godini stanje se poboljšava te je 85% lokalnih jedinica sposobno samostalno financirati tekuće rashode.

Regionalne nejednakosti. U Hrvatskoj postoje značajne regionalne nejednakosti koje Vlada i Ministarstvo financija nisu dovoljno uzimali u obzir pri utvrđivanju kriterija i dodjele dotacija. Pri dodjeli dotacije nisu napravljeni dovoljno temeljiti izračuni fiskalnih kapaciteta svih lokalnih jedinica. Osim toga, čak i model dijeljenja prihoda od poreza ne uzima u obzir fiskalni kapacitet lokalnih jedinica. Tako je Grad Zagreb uključen u sustav dijeljenja poreza, a vlastitim prihodima može bez problema osigurati financiranje decentraliziranih funkcija. Grad Zagreb kao financijski najsnažnija lokalna jedinica sudjeluje s oko 40% u ukupnim proračunima lokalnih jedinica, a likvidna sredstva Grada čine oko 45% likvidnih sredstava svih lokalnih jedinica.

Model fiskalnog izravnjanja (mehanizam dodjele dotacija i dijeljenje poreza) nije utemeljen na realno utvrđenim izračunima fiskalnih kapaciteta svih lokalnih jedinica. Posebice velik problem nastaje pri utvrđivanju i izračunu minimalnih financijskih standarda decentraliziranih funkcija. Navedeni su kriteriji za doznake dotacija (tekućih i kapitalnih) nejasni. Zbog slabe koordinacije Ministarstva financija s ostalim ministarstvima dodjela dotacija često se ne obavlja na temelju realne procjene financijske pozicije lokalnih jedinica. Stoga su dotacije nerijetko pogrešno usmjerene prema lokalnim jedinicama čiji su fiskalni kapaciteti veći od prosjeka ostalih lokalnih jedinica u Hrvatskoj.

Fond za regionalni razvoj. Upitna je uloga Fonda u financiranju kapitalnih projekata lokalnih jedinica. Osim dodjele bespovratnih kapitalnih dotacija, Fond sudjeluje i u odobravanju kredita lokalnim jedinicama za izgradnju komunalne infrastrukture, uz niže kamatne stope. Problem je što na razini središnje države ne postoji kvalitetan model dodjele kapitalnih dotacija niti utvrđenih kriterija. Stoga je osnivanje Fonda (koji obavlja i poslove karakteristične za državne razvojne banke) dodatno zakompliciralo financiranje kapitalnih projekata lokalnih jedinica.

Fiskalna disciplina. Financijski položaj lokalnih jedinica mogao bi se dodatno poboljšati da je bolja fiskalna disciplina, odnosno prikupljanje neporezних prihoda (tzv. prihoda po posebnim propisima). U 2003. godini lokalne jedinice potraživale su gotovo 6 mlrd. kn uglavnom neporezних prihoda i prihoda od prodaje kapitalne imovine.

² Iz prihoda poslovanja isključeni su primici: 1. domaćih i inozemnih potpora, dotacija i transfera iz državnog proračuna i proračuna drugih lokalnih jedinica, te 2. iz posebnih ugovora (mjesečni samodoprinosi i sufinanciranje građana).

Tablica 13. Nenaplaćeni javni prihodi lokalnih jedinica, stanje na kraju razdoblja
 (u mil. kn)

Potraživanja	Stanje 2001.	Stanje 2002.	Stanje 2003.
1. Prihodi poslovanja	3.273	3.492	3.879
porezi	490	554	631
doprinosi	1	8	2
imovina*	883	992	1.084
administrativne pristojbe**	1.835	1.888	2.089
ostala potraživanja	65	63	8
2. Prodaja kapitalne imovine	2.236	2.182	2.090
3. Ukupno (1+2)	5.509	5.674	5.969

* Prihodi od imovine odnose se na kamate na dane zajmove i vrijednosne papire, oročena sredstva, dividende, prihode od dobiti trgovačkih društava itd.

** Administrativne pristojbe odnose se na neporezne prihode, uglavnom na komunalne naknade i doprinose.

Izvor: Ministarstvo financija, 2004a.

Povećavaju se nenaplaćene administrativne pristojbe te prihodi na kamate za dane zajmove i dobiti lokalnih komunalnih poduzeća. Fiskalna je disciplina veća za poreze što ih za lokalne jedinice prikuplja Porezna uprava. Iako samostalno obavljaju naplatu, lokalne jedinice najslabije prikupljaju neporezne prihode.

Neto financijska pozicija lokalnih jedinica. Unatoč osiguranim sredstvima za financiranje i prijenos ovlasti, usporava se provedba fiskalne decentralizacije. Potpora toj tezi su pokazatelji iz analize neto financijskog položaja lokalnih jedinica od 2001. do 2003. godine. Neto financijska imovina jest razlika između financijske imovine i financijskih obveza³ te je koristan pokazatelj likvidnosti lokalnih jedinica (v. tabl. 13). U 2003. godini neto financijska imovina s dionicama i udjelima uvelike je nadmašivala obveze lokalnih jedinica i iznosila je čak 6 mlrd. kn. Neto financijska pozicija bez dionica i udjela bila je slabija te je financijska imovina lokalnih jedinica u 2003. godini bila veća od financijskih obveza za 1,3 mlrd. kn.

Novčani viškovi (likvidnosti). Stanje gotovinskih depozita na računima povećava se od 2001. godine. To je povećanje rezultat većeg udjela u porezu na dohodak te uvođenja prireza porezu na dohodak. Otvara se pitanje jesu li lokalne jedinice umjesto financiranja decentraliziranih funkcija zadržale sredstva na računima u poslovnim bankama. Treba istaknuti da je kumulativni iznos sredstava od 1,7 mlrd. kn u 2003. godini na računima lokalnih jedinica u poslovnim bankama bio gotovo identičan iznosu sredstava koje je država u posljednje tri godine dodijelila iz Fonda za izravnaje radi financiranja decentraliziranih funkcija.

Ulaganja u dionice i udjele. Lokalne jedinice ulažu u dionice i udjele trgovačkih društava i financijskih institucija unutar ili izvan javnog sektora (v. tabl. 13). Rast tih ulaganja

³ Financijsku imovinu lokalnih jedinica čine novac u blagajni, depoziti, dani zajmovi, vrijednosni papiri te dionice i udjeli u glavnici institucija unutar ili izvan javnog sektora. Financijske obveze obuhvaćaju sve obveze lokalne jedinice koje se odnose na izdane čekove i mjenice, vrijednosne papire te primljene zajmove.

otvara pitanje jesu li lokalne jedinice dio proračunskih viškova te sredstva koja su dobile iz Fonda izravnanja za decentralizirane funkcije koristile za investiranje u financijsku imovinu. To se posebice odnosi na Grad Zagreb i druge financijski snažnije lokalne jedinice.

5.2. Preporuke

- Središnja bi država, osim za Grad Zagreb, pri izračunu fiskalnih kapaciteta kao kriterija za dodjelu dotacija trebala voditi brigu i o mogućem isključivanju ostalih lokalnih jedinica s visokim fiskalnim kapacitetima (Istarske i Primorsko-goranske županije).
- Pri utvrđivanju veličine dotacija lokalnim jedinicama središnja država mora izračunavati fiskalne kapacitete svih lokalnih jedinica. Pri tome se posebice treba koristiti regionalnim BDP-om, svim prihodima, ali i rashodima po stanovniku na temelju kojih treba utvrđivati kriterije te određivati visinu dotacija što ih treba dodeliti pojedinim lokalnim jedinicama.
- Poboľšati suradnju Ministarstva financija i ostalih ministarstava koja su obvezna bolje definirati minimalne financijske standarde, i to posebice za decentralizirane funkcije. Utvrđivanje minimalnih standarda mora biti utemeljeno na zajedničkim izračunima Ministarstva financija i mjerodavnih ministarstava (zdravstva, socijalne skrbi, obrazovanja).
- Uz pretpostavku da Vlada i Ministarstvo financija u sljedećem razdoblju utvrde jasne kriterije za doznačivanje kapitalnih dotacija, kao i model financiranja kapitalnih projekata lokalnih jedinica slabijega fiskalnog kapaciteta, ne bi bilo potrebe za Fondom za regionalni razvoj. Taj bi fond u budućem razdoblju trebalo integrirati u Ministarstvo financija kao odjel koji bi se bavio praćenjem kapitalnih ulaganja na razini središnje države i na razini lokalnih jedinica (tzv. odjel za upravljanje imovinom).
- Lokalne jedinice moraju biti odgovornije te poboljšati naplatu neporeznih prihoda na svome području.
- Središnja država mora utvrditi razloge visoke razine likvidnih sredstava na računima lokalnih jedinica u poslovnim bankama te provjeriti jesu li lokalne jedinice deponirale sredstva namijenjena financiranju decentraliziranih funkcija na bankovne račune.
- Lokalne se jedinice ne bi trebale ponašati kao investitori u financijsku imovinu jer im to nije primarna funkcija. Naime, dok se središnja država, doduše sporo, povlači iz gospodarstva prodajom svojih udjela u poduzećima, lokalne vlasti preuzimaju tu ulogu kupovinom dionica lokalnih poduzeća. Štoviše, to možda rade na štetu svojih primarnih funkcija u obrazovanju, socijalnoj zaštiti, zdravstvu itd.

6. Zaključak

Možemo zaključiti da je u Hrvatskoj relativno ograničena autonomija lokalnih jedinica u utvrđivanju porezne osnovice i stopa, ali ne i neporeznih prihoda. Djelomično je ograničena i autonomija pri utvrđivanju namjene rashoda. Naime, lokalne jedinice veći dio rashoda moraju iskoristiti za zakonom utvrđene namjene. Ipak, unatoč ograničenoj sposobnosti raspolaganja prihodima i utvrđivanju namjene rashoda, financijski položaj

lokalnih jedinica je odličan. Država je od 2001. godine sustavom dijeljenja poreznih prihoda i dodjelom dotacija osigurala znatan dio financijskih sredstava kojima se fiskalni kapacitet svih lokalnih jedinica znatno poboljšao. Prihodi od imovine se u proračunima lokalnih jedinica povećavaju, a brojne lokalne jedinice raspolažu viškovima sredstava na računima poslovnih banaka.

Unatoč glavnom opredjeljenju Vlade i Ministarstva financija za sustav fiskalnog izravnanja koji se temelji na dijeljenju prihoda i dodjeli dotacija, postoji niz problema oko utvrđivanja stvarne fiskalne pozicije lokalnih jedinica te, posebice, oko kriterija dijeljenja prihoda i dodjele dotacija. U sustavu fiskalnog izravnanja ne vodi se dovoljna briga o regionalnim i fiskalnim nejednakostima na razini lokalnih jedinica. Jedan od ključnih problema jest slaba institucionalna autonomija Ministarstva financija pri utvrđivanju kriterija te slaba koordinacija Ministarstva financija i mjerodavnih ministarstava koja trebaju sudjelovati u izradi minimalnih financijskih standarda i procjeni rashoda lokalnih jedinica.

Vlada i Ministarstvo financija trebaju revidirati već postojeći sustav fiskalnog izravnanja i dodjele dotacija. Dodatni je razlog činjenica da lokalne jedinice dio financijskih sredstva namijenjenih financiranju decentraliziranih funkcija i fiskalno izravnanje usmjeravaju u financijsku imovinu. Vlada i Ministarstvo financija trebaju utvrditi iskorištavaju li lokalne jedinice (posebice Grad Zagreb) sredstva doznačena za decentralizirane funkcije za investiranje u vrijednosne papire (dionice i udjele). Nakon provjere trebalo bi revidirati kriterije i način dodjele dotacija iz državnog proračuna za sve lokalne jedinice. Tada bi se lokalnim jedinicama koje investiranjem u dionice i udjele trgovačkih društava i financijskih institucija izvan ili unutar javnog sektora povećavaju financijsku imovinu uskratili dotacije iz državnog proračuna.

Državi ostaje zadatak da provjeri prve učinke procesa fiskalne decentralizacije, kvalitetnije kontrolira namjenu iskorištavanja doznačenih sredstava te bolje definira kriterije za dodjelu međuproračunskih dotacija i dijeljenje prihoda lokalnim jedinicama.

LITERATURA

Bajo, A., 1999. »Zašto i kako mjeriti fiskalni kapacitet lokalnih jedinica«. *Financijska praksa*, 23 (3), 277-308.

Bajo, A., 2004. »Zaduživanje lokalnih jedinica u hrvatskoj: mogućnosti i ograničenja« [online]. *Newsletter Instituta za javne financije*, (15). Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/newsletter/PDF/15.pdf>].

HNB. *Bilteni HNB-a*. Zagreb: Hrvatska narodna banka.

Ministarstvo financija. *Mjesečni statistički prikazi Ministarstva financija RH*. Zagreb: Ministarstvo financija RH.

Ministarstvo financija, 2004a. *Konsolidirano financijsko izvješće lokalnih jedinica*. Zagreb: Ministarstvo financija.

Ott, K., 1996. »Fiskalna regionalna i razvojna politika u kontekstu Nacionalnog programa razvitka hrvatskih otoka«. *Financijska praksa*, 20 (4), 399-417.

Ott, K. i Bajo, A., 2001. »Lokalne financije i lokalni proračuni« [online]. *Financijska teorija i praksa*, 23 (3), 311-449. Dostupno na: [http://www.ijf.hr/financijska_praksa/PDF2001/ftp3-01.pdf].

Ott, K., Bajo, A. i Pitarević, M., 2003. *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: radovi s konferencije*. Zagreb: The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe : Institut za javne financije.

Pitarević, M., 2002. »Decentralizacija u Republici Hrvatskoj – proračun jednoga grada od 1996. do 2000. godine« [online]. *Financijska teorija i praksa*, 26 (4), 775-793. Dostupno na: [http://www.ijf.hr/financijska_praksa/PDF-2002/4-02/pitarevic.pdf].

Zakon o proračunu, NN 96/03. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 117/93, 59/01, 107/01, 117/01. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o otocima, NN 34/99. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o vatrogastvu, NN 58/93. i 196/99. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o područjima posebne državne skrbi, NN 44/96. i 26/03. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o brdsko-planinskim područjima, NN 12/02. Zagreb: Narodne novine.

Zakoni o izvršavanju državnog proračuna od 1999. do 2004. godine. Zagreb: Narodne novine.

Prilog

Tablica 14. Veličina i struktura financijske imovine i obveza lokalnih jedinica od 2001. do 2003. godine (u mil. kn)

	2001.	2002.	2003.
a) <i>Financijska imovina</i>	5.929,4	7.104,9	8.357,2
Novac u blagajni	989,5	1.894,2	2.001,3
Depozit, jamčevni polozi	359,8	360,1	540,9
Zajmovi (dani)	505,4	551,8	676,6
tuzemni	502,6	551,0	676,1
inozemni	2,8	0,8	0,5
Vrijednosni papiri	126,2	94,9	90,4
Dionice i udjeli u glavnici	3.948,5	4.203,9	5.047,9
a1) <i>Financijska imovina (bez dionica)</i>	1.980,9	2.901,0	3.309,4
b) <i>Obveze za financijsku imovinu</i>	1.726,5	1.941,3	1.987,5
Čekovi i mjenice	0,2	0,1	0,1
Ostali vrijednosni papiri	3,0	3,0	0,1
Zajmovi (primljeni)		1.938,3	1.987,3
tuzemni zajmovi	1.448,8	1.666,3	1.594,6
inozemni zajmovi	274,5	272,0	392,7
c) <i>Neto financijska pozicija (s dionicama i udjelima)(a-b)</i>	4.202,8	5.163,6	6.369,8
d) <i>Neto financijska pozicija bez dionica i udjela (a.1.-b)</i>	254,4	959,7	1.321,9

Izvor: Ministarstvo financija, 2004a.

Anto Bajo and Mihaela Bronić:
Fiscal Decentralisation in Croatia: Problems of Fiscal Equalisation

Summary

In the local government financing system the central government has opted for a central role in the distribution of authorities as well as sources of financing, which can be seen in an increase in the resources that the central government transfers to local government units for the financing of decentralised functions and capital projects. Unluckily, the fiscal equalisation system that relies on the distribution of revenue between the state and local government units and on grants from the central to the local government units is far from effective. The problem inheres in the failure of the mechanism of fiscal equalisation to be based on an accurate assessment of fiscal inequalities or any properly defined fiscal position of the local government units taking into account well founded calculations of fiscal capacities. Because of the poorly regulated mechanism of intergovernmental budget transfers, and particularly because of the lack of quality criteria for the transfer of grants, the implementation of fiscal decentralisation has been slowed and the use of the resources obtained via decentralisation is inefficient. The reasons for this state of affairs should be sought both at the central government and the local government unit level.

Key words: fiscal decentralisation, fiscal equalisation, grants, regional inequalities