

DECENTRALIZACIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ – PRORAČUN JEDNOGA GRADA OD 1996. DO 2000. GODINE*

Mihaela PITAREVIĆ
Institut za javne financije, Zagreb

Pregledni članak**
UDK: 321.7(497.5)

Sažetak

Rad obrađuje problematiku decentralizacije u svijetu: kako, kada i zbog čega do nje dolazi, preduvjete za uspješnu decentralizaciju i koristi od nje. Potom se bavi analiziranjem situacije na najnižim razinama vlasti u Hrvatskoj, odnosno u gradu, a cilj mu je prikaz trenutačne financijske situacije i uočavanje ključnih problema vezanih za decentralizaciju te razine vlasti. Ustanovljeno je kako je Hrvatska napravila niz koraka u procesu decentralizacije, ali postoje brojni nedostaci koje treba ukloniti.

Ključne riječi: decentralizacija, Hrvatska, grad, proračun

1. Uvod – o decentralizaciji

Diljem svijeta posljednjih desetljeća jača trend decentralizacije, a ona se fokusira na alociranje javnih izdataka,¹ prihoda te transfera od središnje državne vlasti ka nižim razinama vlasti (Kelly, 2000). Fokusira se i na učinkovito zaduživanje, financijski management te strukture vlasti na nižim razinama države.²

* Zbog nemogućnosti iznošenja izvora podataka, grad nećemo imenovati.

**Primljeno (Received): 7.10.2002.

Prihvaćeno (Accepted): 15.11.2002.

¹U računovodstvu proračuna obično se primjenjuje načelo novčane osnove (engl. *cash basis accounting*), tj. prihodi i primici te izdaci i ostala plaćanja priznaju se i knjiže u obračunskom razdoblju kada su plaćeni odnosno naplaćeni. Dakle, izdaci se priznaju tek kada su isplaćeni pa se po toj logici i zovu izdacima, a ne rashodima. U RH se pojavljuje tendencija ka postupnom prijelazu na (engl. *accruals basis accounting*) računovodstvu nastanka poslovnog događaja, pri čemu se prihodi, primici, izdaci i rashodi knjiže kada su nastali, a ne kada su stvarno naplaćeni ili plaćeni. Tako je tijekom 2001. i 2002. godine uspostavljen novi sustav računovodstva u kojemu se umjesto primjene gotovinskog načela (engl. *cash basis accounting*) priznavanje prihoda/primitaka i rashoda/izdataka obavlja na modificiranom obračunskom računovodstvenom načelu (engl. *modified accrual accounting basis*). To znači da se izdaci/rashodi priznaju onda kada su nastali, a prihodi/primici samo onda kada su stvarno naplaćeni.

²Više o tome vidjeti: Ter-Minassian, 1997.

Kada i zašto nastaje decentralizacija? Od davnine je poznato kako tržišni mehanizam ne može sam izvršavati sve ekonomske funkcije (npr. osigurati zakonsku regulativu, ukloniti prepreke konkurenciji) te je stoga zadaća politike javnog sektora usmjerenje, ispravljanje i dopunjavanje djelovanja tržišta. Danas je javni sektor najčešće vrlo velik. Tako je potrošnja opće države u zemljama EU 2000. godine iznosila 44,2, a u zemljama OECD-a iste je godine iznosila 37,9% nominalnog BDP-a (OECD, 2001). Za Hrvatsku su rashodi konsolidirane opće države 1999. godine iznosili 54,7% nominalnog BDP-a (Ministarstvo financija, 2001).

Kako je javni sektor najčešće velik, nema moderne ili suvremene države koja ne bi bila podijeljena na lokalne jedinice, odnosno koja ne bi poznavala neki oblik lokalne (samo)uprave. A time se nameće odabir između centralizacije i različitih stupnjeva decentralizacije, odnosno:

- *dekoncentracije*; redistribucije donošenja odluka unutar različitih dijelova središnje vlasti
- *delegacije*; prenošenje odgovornosti i moći sa središnje vlasti na djelomično samostalne niže razine vlasti
- *devolucije*; prebacivanja moći sa središnje na potpuno neovisne niže razine vlasti (Kelly, 2000).

Optimalni odabir u stvarnosti ne postoji, a jedino što je poznato jest da je između središnjih i nižih razina vlasti fiskalne odnose potrebno urediti tako da istodobno osiguravaju financijsku autonomiju i samoupravu nižih razina vlasti. Međutim, ta fiskalna autonomija nižih razina vlasti ne smije negativno utjecati na koordinaciju mjera fiskalne politike na makroplanu, koju po pravilu provodi središnja vlast. Teorija pokazuje kako bi proces decentralizacije trebao krenuti od raspodjele odgovornosti za izdatke jer je samo za poznate funkcije koje su niže razine vlasti dužne obavljati moguće procijeniti razinu prihoda koji će im za to biti nužni. To se u praksi rješava tako da niže razine vlasti zadržavaju pravo na odluke o funkcijama (izdacima), a odgovornost i odluke o poeznim prihodima obično ostaju u djelokrugu središnje vlasti.

Lokalne se jedinice razlikuju po svojoj ekonomskoj snazi – fiskalnom kapacitetu (odnosno količini prihoda koje mogu prikupiti), a kako je to temelj za financiranje javnih usluga, razlikuju se i po mogućnosti da zadovolje potrebe stanovništva na svom području. Budući da središnja vlast želi koliko-toliko ujednačen razvoj svih lokalnih jedinica (dakle, sličnu količinu i kvalitetu pruženih javnih dobara i usluga), nejednakosti proistekle iz različitih razloga (društvenih, demografskih, političkih, ekonomskih) ublažavaju sustavom međuprorračunskih transfera. Sustav se obično sastoji od (1) optimalnog *dijeljenja zajedničkih prihoda* središnje države s nižim razinama vlasti, te (2) od osiguranja *dotacija* siromašnim jedinicama s ispodprosječnim fiskalnim kapacitetom.

Dokazano je da je proces decentralizacije jači u zemljama u kojima su jača industrijalizacija i ekonomski razvoj te u zemljama koje nedavno nisu bile u ratu. To se može objasniti činjenicom da je u njima lakše ispuniti pretpostavke nužne za uspješnu decentralizaciju, od kojih Bahl (2000) spominje najvažnije:

- lakše je uspostaviti dobar pravni i institucionalni okvir unutar države

- postoji politička volja za decentralizacijom, što dovodi do političke devolucije – donošenja političkih odluka na potpuno neovisnim nižim razinama vlasti
- kapaciteti za prikupljanje poreza i pružanje javnih dobara i usluga na nižim razinama vlasti razvijaju se simultano s decentralizacijom
- središnja je vlast jaka i sposobna pratiti decentralizaciju (najviše u smislu naknadne kontrole, tehničke pomoći i vođenja nižih razina vlasti) te razviti pokazatelje na temelju kojih će se moći utvrditi jesu li ciljevi decentralizacije i postignuti. Za ciljeve je važno fokus pomaknuti od *inputa* ka *outputu*, dakle, odgovornost za potrošnju novca, treba zamijeniti odgovornošću za postignute rezultate
- zakonodavna i izvršna vlast na nižim razinama izabrana je na tim razinama, a proračun nižih razina vlasti odobrava se na tim razinama i one imaju kontrolu nad nekim izvorima prihoda i određena prava na pozajmljivanje
- sustav dotacija transparentan je i jasan
- jasna je raspodjela funkcija (izdataka) između različitih razina vlasti
- niže razine ažurno, transparentno i točno vode računovodstvo
- postoji aktivno sudjelovanje društva, nevladinih organizacija i privatnog sektora
- vlasti nižih razina uče jedne od drugih.

Ipak, važno je naglasiti kako decentralizacija nije lijek za sve te zadatke te da važnu ulogu imaju i brojni činitelji poput ekonomije obujma, eksternalija i sl. Decentralizacija nije cilj već sredstvo za ostvarenje nekih prednosti koje ona pruža, a te su:

1. Prije svega, veća efikasnost i djelotvornost u smislu potpunijeg zadovoljavanja sklonosti lokalnog stanovništva količinom, kvalitetom i cijenom javnih dobara i usluga. Stanovništvo u različitim lokalnim jedinicama sklono je različitim količinama, kvalitetama i cijenama javnih dobara i usluga, a po jedinicama razlikuju se troškovi osiguranja tih dobara i usluga. Stoga bi prema načelu subsidiarnosti (*engl. correspondence principle*) javna dobra i usluge trebala nuditi ona lokalna jedinica koja ima kontrolu nad minimalnim zemljopisnim područjem na kojemu se mogu iskoristiti prednosti i pokriti troškovi tih dobara ili usluga.
2. Jačanje odgovornosti nižih razina vlasti prema njihovu stanovništvu (onima koji su tu vlast izabrali), pri čemu se prihodi prikupljeni na određenoj razini vlasti vežu s njezinim izdacima. Na taj se način može i poboljšati mobilizacija prihoda.
3. Smanjenje pretjeranog preklapanja koordinacije različitih razina državne vlasti.
4. Omogućivanje međulokalne konkurencije i inovacija u pružanju javnih dobara i usluga.

2. Hrvatska

Hrvatska je već napravila niz koraka u procesu decentralizacije, ali očito je i da sadašnji sustav ima brojne nedostatke³ i da ga treba mijenjati. Svrha ovog rada je analiza proračuna jednoga grada od 1996. do 1999. odnosno do 2000. godine.⁴ Namjera mu je

³O slabostima sustava financiranja jedinica lokalne uprave i samouprave u RH vidjeti: Bajo, 1999.

prikazati rezultate decentralizacije u Hrvatskoj na primjeru financijskog stanja jedne od jedinica lokalne uprave i samouprave, navesti probleme s kojima se ona suočava te predložiti rješenja za poboljšanje postojećega stanja u gradu. Analiziran je navedeni grad jer su nam samo njegovi podaci bili dostupni.

Korišteni su podaci iz godišnjih obračuna proračuna grada s pripadajućom dokumentacijom za 1996, 1997, 1998. i 1999. te podaci o ukupnom ostvarenju prihoda i izvršenju izdataka grada (obračuni za 1996, 1997. i 1998) Ministarstva financija RH, Uprave za pripremu i konsolidaciju proračuna. Proračun za 2000. godinu uzet je iz podataka Službenoga glasnika grada broj 7/1999. Naglašavamo da bi bilo zanimljivo, iako se rad temelji na stanju i podacima iz 1999/2000, ažurirati te podatke s novijima (ako i kada budu dostupni) da se vidi kako su promjene koje su se dogodile u međuvremenu utjecale na opisane probleme odnosno na stanje proračuna, njegovu transparentnost i pouzdanost.

Na samom početku potrebno je naglasiti kako su problemi koji su se pojavili tijekom analize brojni, te navodimo najbitnije:

- pretpostavlja se da su računovodstvene evidencije na razini grada vođene uredno, istinito i ažurno
- u analiziranom razdoblju bilo je mnogo promjena (klasifikacije) kontnog plana proračunskih korisnika, što je rezultiralo neusporedivošću nekih stavki i/ili različitim podacima istih stavki u različitim dokumentima
- velik je problem korištenje računovodstva novčane osnove (engl. *cash basis accounting*), što u uvjetima velike nelikvidnosti, postojanja neplaćenih obveza, nenaplaćenih potraživanja i proračunskog duga pridonosi netransparentnosti stanja
- niz dokumenata i podataka nedostupan je, npr. popis svih izdanih jamstava te popis nenaplaćenih potraživanja i neplaćenih proračunskih obveza.

S obzirom na brojne probleme, iako su podaci analizirani u najboljoj namjeri, vjerojatno je da nisu sasvim vjerodostojni pa ih stoga treba uzimati s dozom opreza.

3. Proračun grada

Grad je jedna od 568 lokalnih jedinica RH. Opća gospodarska situacija u gradu posljednjeg desetljeća nije sjajna. Od 1991. do 1995. godine grad i njegova okolica bili su predmetom ratnih razaranja. Nakon prestanka rata na tom području gospodarska se situacija polako popravlja. Međutim, glavnina ekonomskih potencijala kojima je prije rata raspolagalo to područje uništena je (razrušeni su hoteli i tvornice te spaljena i okupirana mnoga domaćinstva), a prepreka bržem oporavku i obnovi cijelo je vrijeme bila i blizina Jugoslavije te tamošnja događanja. Šire područje grada doživjelo je i niz potresa (1995, 1996, 1997), koji su mu nanijeli veliku materijalnu štetu. Zbog toga grad godinama nije u mogućnosti iskorištavati svoje turističke i/ili gospodarske potencijale. Sve se to događalo i događa se u uvjetima velike opće nelikvidnosti, nezaposlenosti, nisko-

⁴Posebno zahvaljujem djelatnicima Porezne uprave grada i Ministarstvu financija RH na podacima i pomoći u radu. Izneseni su stavovi autoričini i nisu nužno stavovi navedenih institucija.

ga gospodarskog rasta i brojnih problema vezanih za hrvatsko gospodarstvo i financijski sustav.

Proračun grada (u daljnjem tekstu proračun) ocrtava sve spomenute probleme.

1. Na *prihodnoj* strani nailazimo na nedovoljno ostvarene prihode gradskog proračuna (velika nenaplaćena potraživanja) te male dotacije države gradu.
2. Na strani *izdataka* golemi su tekući izdaci, (posebno transferi za potrebe kulture i komunalnih poduzeća).
3. U *računu financiranja* sve su veće obveze po osnovi zaduživanja, sudužništva i davanja jamstava.
4. *Velik je problem nepostojanje popisa kapitalne imovine* odnosno neriješeni imovinskopravni odnosi s ostalim općinama.

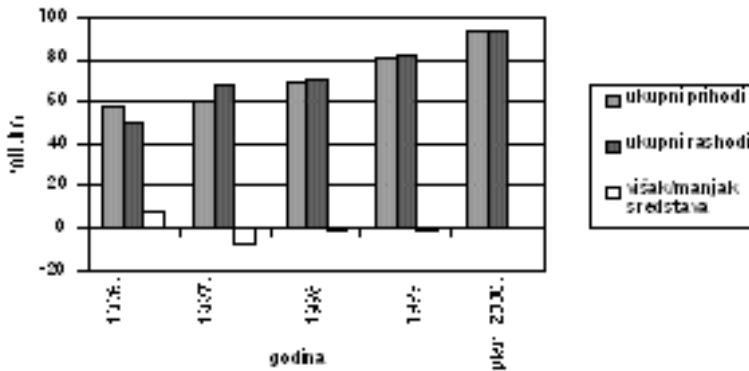
3.1. Opće stavke proračuna

Tablica 1. Proračun grada (mil. kn) – primjenom računovodstva novčane osnove

Pozicija	Godina				
	1996.	1997.	1998.	1999.	plan 2000.
prihodi od poreza i doprinosa – porezni	33,7	35,4	37,4	33,0	33,3
kapitalni prihodi	0,1	0,1	1,1	2,6	5,1
potpore, subvencije i dotacije	6,3	4,2	1,8	1,8	9,1
ostali prihodi i primici – neporezni	17,6	20,2	29,1	43,4	45,5
Ukupno prihodi i primici	57,7	59,9	69,4	80,7	93,5
tekući izdaci	49,2	67,2	64,4	54,7	66,0
kapitalni izdaci	0,7	0,5	3,3	22,8	14,9
dani zajmovi i udio u glavnici	0,0	0,0	0,9	3,9	12,2
otplata glavnice	0,0	0,0	1,5	0,2	0,3
pričuva	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
Ukupno izdaci i ostala plaćanja	50,0	67,9	70,4	81,7	93,5
višak sredstava	7,7	0,0	0,0	0,0	0,0
pokriće manjka iz viška prihoda pred. god.	0,0	8,0	0,9	1,0	0,0

Izvor: Računi prihoda i izdataka od 1996. do 2000. godine za grad iz Prijedloga godišnjih obračuna.

Graf 1. Proračun grada primjenom računovodstva novčane osnove



Izvor: Tablica 1.⁵

Iz tablice 1. i grafa 1. vidljivo je kako su se od 1996. do 1999. godine izdaci proračuna kretali usporedno s prihodima. Neprestani rast proračunskih prihoda i izdataka rezultirao je 1999. godine proračunom od oko 81 milijun kuna. Višak sredstava pojavljuje se samo 1996. godine (7,6 mil. kn), a prema bilješkama uz financijske izvještaje, to je posljedica više ostvarenih poreznih prihoda te pristizanja neplaniranih potpora⁶ iz državnog proračuna potkraj 1996. godine. Od 1997. godine u proračunu se pojavljuje manjak sredstava (deficit), koji se pokrivaio viškom prihoda iz prošlih godina. Međutim, potrebno je napomenuti kako se na temelju prikazanog proračuna zbog primjene računovodstva novčane osnove ne može vidjeti ukupno stanje. Naime, nedostaju podaci o nenaplaćenim potraživanjima, nenaplaćenim obvezama grada te obvezama po osnovi zaduživanja, sudužništva i davanja jamstava (dug grada).⁷

Tablica 2. Proračun grada primjenom računovodstva nastanka poslovnog događaja (mil. kn)

Pozicija	1996.	1997.	1998.	1999.
nenaplaćena potraživanja	23,7	29,6	32,5	31,3
naplaćeni prihodi	57,7	59,9	69,4	80,7
ukupni prihodi	81,3	89,6	101,9	111,9
ukupni izdaci	50,0	67,9	70,4	81,7
ostale obveze	0,1	4,2	11,4	21,9
dug grada	0,0	0,0	25,0	31,4
ukupni rashodi	50,1	72,1	106,8	135,0
višak/manjak	31,2	17,4	-4,9	-23,1

Izvor: Računi prihoda i izdataka od 1996. do 2000. godine za grad iz prijedloga godišnjih obračuna.

⁵ Iako su u tablici i grafu dani podaci plana za 2000. godinu, u analizi se njima ne koristimo jer nije riječ o ostvarenim podacima, te služe isključivo radi orijentacije.

⁶ Potpore su uglavnom uplaćene za djelomično ublažavanje posljedica potresa na području županije, te kao namjenske uplate za upravne odjele obnovu i komunalno gospodarstvo.

⁷ Ti bi podaci bili obuhvaćeni proračunom kada bi se primjenilo računovodstvo nastanka poslovnog događaja.

Tablica 2. daje prikaz proračuna grada primjenom računovodstva nastanka poslovnog događaja (odnosno uključivanja nenaplaćenih potraživanja, neplaćenih proračunskih obveza te duga grada). Rezultat je realnije prikazana financijska slika proračuna sa znatno većim ukupnim proračunskim prihodima i rashodima te većim viškom sredstava 1996. i 1997. godine, odnosno većim manjkom sredstava 1998. i 1999. godine.

Podaci iz tablice 3. i grafa 2. daju usporedno prikazane osnovne stavke proračuna izrađenoga primjenom računovodstva novčane osnove i računovodstva nastanka poslovnog događaja.

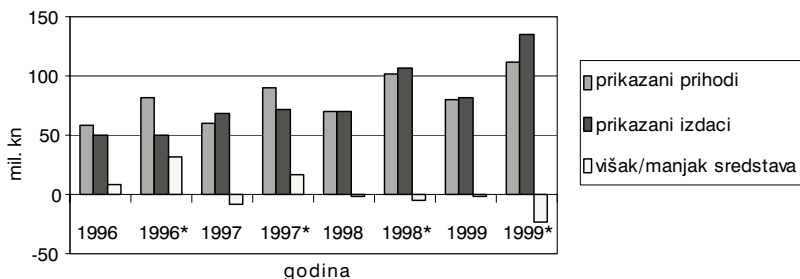
Tablica 3. Usporedni prikaz osnovnih stavki proračuna izrađenoga primjenom računovodstva novčane osnove i računovodstva nastanka poslovnog događaja (mil. kn)

Pozicija	1996.	1996.*	1997.	1997.*	1998.	1998.*	1999.	1999.*
prihodi i primici	57,7	81,3	59,9	89,6	69,4	101,9	80,7	111,9
izdaci i ostala plaćanja	50,0	50,1	67,9	72,1	70,4	106,8	81,7	135,0
višak prihoda	7,7	31,2	-8,0	17,4	-0,9	-4,9	-1,0	-23,1

Izvor: Računi prihoda i izdataka od 1996. do 2000. godine za grad iz prijedloga godišnjih obračuna Proračun izrađen primjenom računovodstva nastanka poslovnog događaja.

* Prikaz osnovnih stavki proračuna izrađenoga primjenom računovodstva nastanka poslovnog događaja.

Graf 2. Usporedni prikaz osnovnih stavki proračuna izrađenoga primjenom računovodstva novčane osnove i računovodstva nastanka poslovnog događaja



Izvor: Tablica 3.

* Prikaz osnovnih stavki proračuna izrađenoga primjenom računovodstva nastanka poslovnog događaja.

Posljedica primjene računovodstva novčane osnove u uvjetima velike nelikvidnosti u RH rezultira neprikazivanjem stvarne i cjelovite financijske situacije proračunskih korisnika (ovisno o veličini nenaplaćenih potraživanja, neplaćenih obveza i veličini duga). Iz tablice 3. i grafa 2. zamjećujemo kako je 1996. godine (prema računovodstvu novčane osnove) proračun imao višak sredstava od 7,7 milijuna kuna, a primjenom računovodstva nastanka poslovnog događaja, deficit sredstava od 23,1 milijuna kuna.

vodstva nastanka poslovnog događaja (evidentiranjem nenaplaćenih potraživanja kao prihoda) višak bi bio četiri puta veći (oko 31,2 mil. kn). Nadalje, prema računovodstvu novčane osnove proračun bilježi manjak od 7,9 milijuna kuna 1997. godine, dok bi računovodstvo nastanka poslovnog događaja (evidentiranjem nenaplaćenih potraživanja) te godine iskazalo višak sredstava od oko 17,4 milijuna kuna.

Primjenom načela novčane osnove manjak sredstava evidentiran u proračunu od 1998. godine mnogo je manji nego što bi to bilo kada bi se primijenilo računovodstvo nastanka poslovnog događaja. Naime, primjena računovodstva nastanka poslovnog događaja i evidentiranje neplaćenih obveza i duga grada 1998. godine (36 mil. kn) i 1999. godine (53 mil. kn), uz nenaplaćena potraživanja, rezultiralo bi 1998. godine pet puta većim manjkom sredstava od prikazanih u proračunu vođenome računovodstvom novčane osnove. U 1999. godini manjak bi bio čak 23 puta veći od prikazanoga u proračunu. Dakle, iako je možda bolje da se nenaplaćena potraživanja ne evidentiraju kao prihodi, nije dobro da se neplaćene obveze ne evidentiraju u proračunu i tako ne prikazuju stvarna rashodna strana proračuna.⁸

3.2. Prihodna strana proračuna

Središnja vlast u RH određuje maksimalne porezne stope za lokalne poreze, odnose u raspodjeli prihoda od zajedničkih poreza između središnje i nižih razina vlasti te uređuje sustav transfera radi fiskalnog izravnavanja (Šimović, 2000:127). Sustav se sastoji od optimalnog *dijeljenja zajedničkih prihoda* središnje države s nižim razinama vlasti te osiguranja *dotacija* siromašnim jedinicama s ispodprosječnim fiskalnim kapacitetom u prikupljanju prihoda i financiranju javnih usluga na svom području.

Tablica 4. Veličina i struktura ukupnih proračunskih prihoda grada

Pozicija	1996.		1997.		1998.		1999.	
	mil. kn	%	mil. kn	%	mil. kn	%	mil. kn	%
porezni prihodi	33,7	58,4	35,4	59,0	37,4	53,9	33,0	40,8
kapitalni prihodi	0,1	0,2	0,1	0,2	1,1	1,6	2,6	3,2
potpore, subvencije i dotacije	6,3	10,8	4,2	7,0	1,8	2,6	1,8	2,2
neporezni prihodi	17,6	30,6	20,2	33,8	29,1	41,9	43,4	53,7
Ukupni prihodi	57,7	100,0	59,9	100,0	69,4	100,0	80,7	100,0

Izvor: Računi prihoda i izdataka od 1996. do 2000. godine za grad iz prijedloga godišnjih obračuna.

⁸ Napominjemo da je tijekom 2001. i 2002. godine uspostavljen novi sustav računovodstva u kojemu se priznavanje prihoda/primitaka i rashoda/izdataka obavlja na modificiranom obračunskom računovodstvenom načelu (engl. *modified accrual accounting basis*). To znači da se izdaci/rashodi priznaju onda kada su nastali, a prihodi/primitci samo onda kada su stvarno naplaćeni.

Prema Kelly (2000), postoje četiri modela raspodjele prihoda od zajedničkih poreza između središnje države i nižih razina vlasti⁹. U Hrvatskoj se, po uzoru na Njemačku praksu, primjenjuju dijeljenje zajedničkih poreza i prirez.

Podaci u tablici 4. kao najizdašnije izvore proračuna grada navode porezne (porez i prirez na dohodak) i neporezne prihode (komunalne naknade i prihodi od zakupnine).

Udio poreznih prihoda u ukupnim proračunskim prihodima opada s oko 59% 1996. na oko 40% 1999. godine, a taj manjak poreznih prihoda u proračunu uglavnom pune neporezni prihodi. Oni čine 30% ukupnih prihoda 1996. i čak 54% ukupnih proračunskih prihoda 1999. godine. Kapitalni su prihodi zanemarivi (iako njihov udio raste), dok udio potpora, subvencija i dotacija (u daljnjem tekstu dotacije) u ukupnim prihodima proračuna tijekom godina pada, i to s oko 11% 1996. na otprilike 2% 1999. godine. Daljnjom analizom proračunskih prihoda nailazimo na dva velika problema.

Problem 1: Veliki iznos nenaplaćenih potraživanja

Spomenuta situacija opće nelikvidnosti u RH rezultirala je gomilanjem nenaplaćenih proračunskih potraživanja. U tablici 5. dani su podaci o veličini nenaplaćenih potraživanja i naplaćenih proračunskih prihoda od 1996. do 1999. godine.

Tablica 5. Visina nenaplaćenih potraživanja i naplaćenih proračunskih prihoda grada od 1996. do 1999. godine

Pozicija	1996.		1997.		1998.		1999.	
	mil. kn	%	mil. kn	%	mil. kn	%	mil. kn	%
nenaplaćena potraživanja (1)	23,7	29,1	29,6	33,1	32,5	31,9	31,3	27,9
naplaćeni prihodi (2)	57,7	70,9	59,9	66,9	69,4	68,1	80,7	72,1
Ukupno prihodi (1) + (2)	81,3	100,0	89,6	100,0	101,9	100,0	111,9	100,0

Izvor: Računi prihoda i izdataka i računi zaduživanja od 1996. do 2000. godine iz prijedloga godišnjih obračuna grada.

Podaci pokazuju kako prosječno nije nenaplaćeno oko 30% prihoda godišnje, odnosno oko 29 milijuna kuna. Iz tablice je vidljivo i to da je tijekom vremena veličina potraživanja uglavnom u apsolutnom iznosu rasla. Uz opću nelikvidnost, na rast nenaplaćenih potraživanja utjecala je i loša gospodarska situacija na širem području županije, a kao najveći dužnici grada u nalazima Državne revizije navode se pravne osobe iz hotelijerstva, trgovine, ugostiteljstva i industrije. Prema podacima iz tablice 6, oni gradu

⁹ To su porezi nižih razina vlasti kojima u njihovoj administraciji pomaže središnje vlast, prirez, dijeljenje zajedničkih poreza i dijeljenje prikupljenih prihoda.

1998. godine uglavnom duguju za komunalnu naknadu¹⁰ (otprilike 16,7 mil. kn ili 51% svih potraživanja) te za najam nekretnina i pokretnina u vlasništvu grada (oko 9 mil. kn ili 27% ukupnih potraživanja grada).

Tablica 6. Rekapitulacija nenaplaćenih potraživanja grada dana 13. prosinca 1998. godine (u mil. kn i u postocima)

Potraživanja	mil. kn	%
komunalna naknada	16,7	51
zakupnina	8,8	27
porez na tvrtku	2,5	8
dani zajmovi javnim poduzećima	2,2	7
porez na vikendice	0,7	2
porez na reklame	0,5	2
naknada za korištenje javnih površina	0,4	1
uplate jamčevine i avansa	0,3	1
ostala potraživanja	0,6	2
Ukupna potraživanja	32,8	100

Izvor: Rekapitulacija popisa potraživanja i obveza proračuna grada sa stanjem 31. prosinca 1998. godine; bilješke uz financijska izvješća za 1998. godinu, grad, 26. veljače 1999. godine.

Kao što se vidi iz tablice 6, jedan dio potraživanja čine i zajmovi dani javnim poduzećima (7% ukupnih potraživanja 31. prosinca 1998). Potrebno je napomenuti, što se i prema financijskim izvještajima i bilješkama vidi, da grad redovitim davanjem novih zajmova, po dospjeću dodijeljenih (starih) zajmova uglavnom produžuje rokove vraćanja većine tih starih zajmova. Jednostavno rečeno, zajmovi se gradu ne vraćaju već se rokovi vraćanja produljuju.

Problem 2: Nedovoljne dotacije

Fiskalna politika koristi se sustavom međuproračunskih transfera kako bi izjednačila fiskalne kapacitete nižih razina vlasti, da bi premostila jaz između prihoda i izdataka, povećala efektivnost izdataka središnje razine vlasti ili kao javnim odgovorom na vanjske učinke¹¹ odnosno zbog političkih razloga. Za postizanje učinkovitosti sustava potrebno se koristiti različitim dotacijama za rješavanje različitih problema (Weist, 2000.) To su:

¹⁰ Prihodi od komunalne naknade definirani su Zakonom o komunalnom gospodarstvu. Komunalna je naknada prihod proračuna jedinice lokalne samouprave, plaćaju je vlasnici odnosno korisnici stambenog prostora, poslovnog prostora, garažnog prostora, građevnog zemljišta koje služi za obavljanje poslovne djelatnosti i neizgrađenoga građevnog zemljišta. Prihodi od komunalne naknade troše se za odvodnju atmosferskih voda, održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta te za javnu rasvjetu.

¹¹ Više o tome vidjeti: Rosen, 1999.

1. dijeljenje zajedničkih prihoda središnje države s nižim razinama vlasti te opće dotacije (ili dotacije u bloku) za zatvaranje fiskalnog jaza,
2. specifične, namjenske dotacije s udjelom nižih razina vlasti za ispravljanje problema vezanih za vanjske učinke,
3. opće, formulom¹² definirane dotacije za izjednačavanje fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica.

Nužno je točno definirati kako, kome i kad dati dotacije te uspostavljanje dobrog sustava financijskog izvještavanja, kontrole i ocjenjivanja.

U većini zemalja Srednje Europe dotacije su sve važniji izvor prihoda lokalnih jedinica (tablica 7). One prosječno čine oko 26% (1997. godine) odnosno oko 28% ukupnih prihoda lokalnih proračuna (1998. godine).

Tablica 7. Prihodi lokalnih vlasti u Srednjoj Europi (u %)

Zemlja	Vlastiti i prihodi koji se dijele sa središnjom vlasti			Državne dotacije
	1997.	1998.	1997.	1998.
Estonija	60,7	54,2	24,5	22,5
Latvija	54,4	54,1	32,4	32,7
Letonija	66,5	73,6	16,3	-----
Poljska	59,5	58,2	38,3	39,7
Češka ^a	52,0	51,5	22,6	22,1
Slovačka	36,7	39,5	-----	-----
Mađarska	35,5	37,2	29,2	31,7
Slovenija	42,6	41,2	21,7	21,5

Izvor: Horváth, 1999.

^a Transferi nisu uključeni.

^b Dotacije lokanim uredima (engl. *district offices*) su uključene.

Osnove sustava dotacija, najspornije su i u dosadašnjoj su praksi pokazale najviše nedostataka (Šimović, 1999). Razina dotacija nižim razinama vlasti u RH je u usporedbi s ostalim tranzicijskim zemljama malena. Razlozi tome su ponajprije u činjenici što se međupropračunski transferi dodjeljuju isključivo kao potpore financijski slabijim nižim razinama vlasti, a ne kao instrument kojim bi se financirala određena razina javnih izdataka u svim nižim razinama vlasti.

Podaci u tablici 8. prikazuju smanjenje dotacija u proračunu grada.¹³

¹² Pri korištenju formule kao metode za alokaciju sredstva potrebno je da ona bude transparentna i jednostavna. S vremenom je normalno očekivati promjene, stoga bi formulu nakon određenog broja godina trebalo revidirati i ispraviti nedostatke.

¹³ Način dodjele dotacija određen je člankom 48. i 49. Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave. Prema Zakonu, županiji na području koje se prihodi županije, općina i gradova, uz prosječno porezno opterećenje, ostvaruju ispod republičkog prosjeka (izuzevši Grad Zagreb) osigurava se dotacija iz državnog proračuna u visini razlike između ostvarenih prihoda po stanovniku i 75-postotnog republičkog prosjeka po stanovniku. Dotacija se ne osigurava županiji na području koje je visina prireza poreza na dohodak manja od 1,00, a stope poreza i visine iznosa poreza niže od zakonom propisanih najnižih stopa. Isti kriterij vrijedi i za županijsko fiskalno izravnaje, s tim da se kao osnova fiskalnog izravnaja uzima županijski prosjek prihoda po stanovniku.

Tablica 8. Odnos dotacija i ukupnih prihoda proračuna grada

Pozicija	1996.		1997.		1998.		1999.	
	mil. kn	%	mil. kn	%	mil. kn	%	mil. kn	%
dotacije	6,3	10,8	4,2	7,0	1,8	2,6	2	2,2
ukupno prihodi proračuna	57,7	100,0	59,9	100,0	69,4	100,0	81	100

Izvor: Računi prihoda i izdataka od 1996. do 2000. godine za grad iz prijedloga godišnjih obračuna.

Unatoč činjenici da je gospodarska situacija grada relativno loša, pomoć viših razina vlasti u obliku dotacija tijekom vremena pada s oko 11% ukupnih prihoda proračuna 1996. godine na 2% 1999. godine. Smanjene proračunske prihode od dotacija grad uglavnom kompenzira većim ostvarenjima vlastitih neporeznih prihoda.

3.3. Proračunski izdaci

Već smo spomenuli kako bi fiskalna decentralizacija trebala započeti dodjeljivanjem odgovornosti za izdatke nižim razinama vlasti. Ali problemi se pojavljuju s odlukom o tome koja javna dobra i usluge treba pružati koja razina vlasti. Općine i gradovi u RH imaju jasnije definiran samoupravni djelokrug javnih zadaća i odgovornosti za njihovo provođenje nego županije, koje ni do danas nemaju jasno definirane samoupravne ni upravne ovlasti. Za poboljšanje stanja u svjetlu spoznaje da sve lokalne jedinice nisu jednake trebalo bi jasno definirati koje su osnovne javne funkcije što ih moraju obavljati lokalne jedinice i pri tome paziti da ne bude preklapanja funkcija, a zatim onim lokalnim jedinicama koje su razvijenije¹⁴ prepustiti i odgovornost za neke dodatne javne funkcije.

Tablica 9. Struktura izdataka proračuna grada u %

Izdaci	1996.	1997.	1998.	1999.
Tekući izdaci	98,5	99,0	91,6	67,0
– izdaci za zaposlene, utrošeni mat. i tekuće održ.	16,5	14,7	16,4	17,7
– tekući izdaci za materijal i usluge	6,5	4,8	5,0	9,5
– tekući transferi građ., kućan. i nefin. org. (kultura)	48,5	44,7	44,6	27,0
– ostali tekući transferi i potpore (komun. gosp.)	27,0	34,8	25,5	12,7
Kapitalni izdaci	1,3	0,8	4,7	27,9
Dani zajmovi i udio u glavnici	0,0	0,0	1,3	4,7
Otplata glavnice	0,0	0,0	2,2	0,3
Pričuva	0,2	0,3	0,3	0,1
Ukupno	100,0	100,0	100,0	100,0

Izvor: Računi prihoda i izdataka od 1996. do 1999. godine za grad iz prijedloga godišnjih obračuna.

¹⁴ Potrebno je razviti sustav bodovanja kako bi se mogla utvrditi razvijenost lokalnih jedinica – tehnička, financijska i administrativna, te njihova sposobnost da planiraju i razborito upravljaju svojom imovinom.

Podaci u tablici 9. upućuju na tekuće izdatke kao najveće izdatke u analiziranom razdoblju.

U 1996. godini tekući su izdaci iznosili 98%, a u 1999. godini 67% ukupnih izdataka proračuna. Njihova se veličina s godinama polako smanjuje, kako malo više rastu kapitalni izdaci. Tako kapitalni izdaci u strukturi ukupnih izdataka u 1998. godini čine oko 5%, a u 1999. godini dosežu svoj vrhunac s oko 28% ukupnih izdataka proračuna. Posljedica je to kompenzacije velikog potraživanja (komunalne naknade i zakupnine) za uredske poslovne zgrade u iznosu od oko 18 milijuna kuna, i taj je iznos prikazan kao kapitalni izdatak¹⁵ za uredske poslovne zgrade (iako novčana sredstva u stvarnosti nisu bila isplaćena).

Tablica 10. Usporedna struktura ukupnih izdatka proračuna grada s i bez kompenzacije

Izdaci	1999.	1999,*	1999.	1999,*
	mil. kn	mil. kn	%	%
tekući izdaci	54,7	54,7	67,0	85,8
kapitalni izdaci	22,8	4,9	27,9	7,6
dani zajmovi i udio u glavnici	3,9	3,9	4,7	6,1
otplata glavnice	0,2	0,2	0,3	0,4
pričuva	0,1	0,1	0,1	0,2
Ukupno	81,7	63,8	100,0	100,0

Izvor: Računi prihoda i izdataka od 1996. do 2000. godine iz prijedloga godišnjih obračuna za grad 1999.

* Izdaci proračuna bez »fiktivnog kapitalnog izdatka« za uredske zgrade u iznosu od 17,928 milijuna kuna.

Taj »fiktivni kapitalni izdatak« utjecao je na promjenu stvarne strukture izdataka 1999. godine. U tablici 10. dana je usporedna struktura izdatka s kompenzacijom i bez nje, odnosno, s prikazanim »fiktivnim kapitalnim izdatkom« za uredske zgrade od 17,928 milijuna kuna i bez njega.

Rezultat uključivanja »fiktivnog kapitalnog izdatka« je prikazivanje 17% tekućih izdataka proračuna manje od stvarnih, te 27% više kapitalnih izdataka. Detaljnijom analizom proračunskih izdataka nailazimo na sljedeće probleme.

Problem 3: Veliki izdaci za kulturu

Najveći izdaci proračuna do 1999. godine bili su *tekući transferi građanima, kućanstvima i nefinancijskim organizacijama* (uglavnom transferi za kulturu). Prema podacima iz tablice 10, oni padaju s oko 48% 1996. na oko 27% ukupnih izdataka proračuna 1999. godine.

¹⁵ Obrazloženje iz ostvarenja proračuna grada za 1999. godinu (godišnji obračun proračuna grada za 1999. s pripadajućom dokumentacijom).

Tablica 11. Usporedna struktura ukupnih izdatka proračuna s kompenzacijom i bez nje (%)

Izdaci i ostala plaćanja	1996.	1997.	1998.	1999.	1999.*
Tekući izdaci	98,5	99,0	91,6	67,0	85,8
– izdaci za zaposlene, utrošeni mat. i tekuće održ.	16,5	14,7	16,4	17,7	22,7
– tekući izdaci za materijal i usluge	6,5	4,8	5,0	9,5	12,1
– tekući transferi građ., kućan. i nefin.org. (kultura)	48,5	44,7	44,6	27,0	34,6
– ostali tekući transferi i potpore (komun. gosp.)	27,0	34,8	25,5	12,7	16,3
Kapitalni izdaci	1,3	0,8	4,7	27,9	7,6
Dani zajmovi i udio u glavnici	0,0	0,0	1,3	4,7	6,1
Otplata glavnice	0,0	0,0	2,2	0,3	0,4
Pričuva	0,2	0,3	0,3	0,1	0,2
Ukupno	100	100	100	100	100

Izvor: Računi prihoda i izdataka od 1996. do 2000. godine za grad iz prijedloga godišnjih obračuna 1999.

* Izdaci proračuna bez »fiktivnog kapitalnog izdataka« za uredske zgrade od 17,928 milijuna kuna.

Tablica 11. pokazuje da izuzimanje kompenzacije, odnosno »fiktivnog kapitalnog izdatka« iz ukupnih izdataka proračuna za 1999. godinu otkrivamo kako izdaci za kulturu još uvijek čine najveće izdatke proračuna (35%). Razlog velikim izdacima za kulturu jest to što je grad domaćin jednoga od festivala i od davnine je kulturno i turističko središte. Tako grad u potpunosti podmiruje funkcionalne troškove u kulturi (plaće djelatnika i materijalne troškove), te malim dijelom i programe 20-ak kulturnih institucija (npr. gradskog muzeja, knjižnice, kazališta, simfonijjskog orkestra i sl.).

Problem 4: Veliki transferi komunalnim poduzećima i velike obveze proračuna (po osnovi zaduživanja, sudužništva i davanja jamstava)

Prema podacima iz tablice 11, *ostali tekući transferi i potpore*¹⁶ do 1998. godine bili su po veličini drugi izdatak proračuna. Oni u 1997. godini čine oko 35%, a u 1999. oko 13%, odnosno 16% (isključivši »fiktivni kapitalni izdatak«) ukupnih izdataka proračuna.

Zakon o komunalnoj naknadi definira tu naknadu kao proračunski prihod jedinice lokalne samouprave, te je grad dužan prihode prikupljene od komunalne naknade upo-

¹⁶ Ova se pozicija odnosi na:

- potpore nefinancijskim organizacijama, odnosno sufinanciranje rada javnih poduzeća za obnovu na području grada,
- održavanje komunalnog standarda grada redovitim mjesečnim dotacijama javnim komunalnim poduzećima za izvršavanje programa što ih je usvojilo gradsko vijeće,
- troškove održavanja funkcije turističkih zajednica na području grada.

trijebiti za točno utvrđene svrhe. Prihodima od komunalne naknade grad uglavnom plaća usluge komunalnih poduzeća (koja su najvećim dijelom u njegovu vlasništvu). Iako se naizgled čini da se situacija s komunalnom djelatnosti u 1999. godini poboljšava, a transferi su smanjeni i čine oko 13% ukupnih proračunskih izdataka, u stvarnosti nije tako.

Umjesto dijela transfera iz proračuna komunalnoj djelatnosti, nakon 1998. godine primjenjuje se drugi instrument financiranja. Pod utjecajem opće nelikvidnosti i loše gospodarske situacije od 1998. godine zbog nedostatka novca prešlo se na neizravno (odgođeno, »izvanproračunsko«) financiranje komunalnih poduzeća. Grad je prestao plaćati svoje obveze te izdavati jamstva i garancije za kredite komunalnih poduzeća (stvarajući potencijalni dug prema proračunu). Kako je vjerojatno da će se u dogleđno vrijeme ta jamstva i garancije aktivirati, a komunalna poduzeća koja loše stoje neće ih moći otplatiti na kraju će aktivirana jamstva i garancije biti financirana novcem iz proračuna.

Tablica 12. Ukupna potrošnja grada (mil. kn i %) (ukupni izdaci, ostale obveze i dug grada)

Pozicija	1996.		1997.		1998.		1998.	
	mil. kn	%	mil. kn	%	mil. kn	%	mil. kn	%
ukupni izdaci	50,0	100,0	67,9	94,0	70,4	66,0	81,7	61,0
ostale obveze	0,1	0,	4,2	6,0	11,4	11	21,9	16,0
dug grada					25,0	23	31,4	23,0
Ukupna potrošnja grada	50,1	100,0	72,1	100,0	106,8	100	135,0	100,0

Izvor: Bilanca grada sa stanjem 31. prosinca 1999. godine; ukupni izdaci – izdaci prikazani u proračunu.

Ostale obveze čine obveze prema dobavljačima, prema zaposlenima i ostale nespomenute obveze. Dug grada odnosi se na proračunske obveze (po osnovi zaduživanja, sudužništva i davanja jamstava).

Podaci iz tablice 12. pokazuju kako se izdaci gradskog proračuna sve manje financiraju izravno iz proračuna (stavka ukupnih izdataka). Godine 1996. grad je plaćao sve svoje obveze putem proračuna, a 1999. godine na taj način financira samo oko 61% svojih obveza. Dakle, jednostavnije rečeno, postojeći proračun ne pokazuje realno stanje (već samo 61% ukupne potrošnje grada) jer nisu prikazane ostale obveze (obveze prema dobavljačima i zaposlenima te ostale nespomenute obveze), te dug grada (jamstva, sudužništva i sl.). Uključivanjem ostalih nepodmirenih obveza i duga grada 1998. godine potrošnja bi umjesto 70 milijuna kuna iznosila oko 107 milijuna kuna, a 1999. godine umjesto 82 milijuna kuna, oko 135 milijuna kuna. Manji izdaci prikazani u proračunu posljedica su računovodstva novčane osnove. Tako dio proračunske potrošnje grad nefinancira (1999. godine nije platio 16% obveza prema dobavljačima, zaposlenima i sl.), a 23% potencijalnih ukupnih izdataka 1999. godine »skriva« tako da ih ne vodi izravno u proračunu, već izdaje brojna jamstva, garancije i sudužništva. Na taj način stvara iluziju o uravnoteženom proračunu, akumulirajući istodobno relativno veliki gradski dug koji nije izravno evidentiran u njegovu proračunu.

Problem 5: Popis kapitalne imovine – neriješeni imovinskopravni odnosi s ostalim općinama

U knjigovodstvenim evidencijama ne vodi se dio imovine bivše općine grada kojom se grad koristi jer nisu riješeni svi imovinskopravni odnosi s ostalim novonastalim općinama. Naime, za dobro gospodarenje proračunskim sredstvima nužno je znati čime grad raspolaže i koliko vrijedi ta imovina. Popis kapitalne imovine zasigurno bi olakšao rješavanje dijela problema s kojim se susrećemo u ovom proračunu. Tako bi bila moguća hitna prodaja nepotrebne imovine i korištenje tih prihoda za sanaciju velikih neplaćenih obveza grada.

4. Zaključak

Rad govori o analizi situacije na najnižoj razini vlasti – u jednom gradu, sa željom da se promotri financijska situacija te razine vlasti i uoče ključni problemi vezani za decentralizaciju te razine vlasti. Riječ je o analizi podataka do 1999/2000. godine, a bilo bi zanimljivo ažurirati te podatke i usporediti ih s novijim podacima (ako, i kada, budu dostupni), da se vidi kako su promjene koje su se u međuvremenu dogodile utjecale na opisane probleme, odnosno na stanje proračuna, njegovu transparentnost i pouzdanost.

Na prihodnoj strani proračuna uočeni su ovi problemi: velika nenaplaćena potraživanja grada, odnosno nepotpuno i nepravodobno prikupljanje prihoda (posebice komunalnih naknada, prihoda od zakupnine te gradskih poreza). Osim toga, konstantno se produžuju rokovi vraćanja pozajmica danih komunalnim poduzećima. Vjerojatno se može očekivati poboljšanje likvidnosti s obzirom na napore Vlade da poveća likvidnost u zemlji, ali rješenje tog problema trebalo bi svakako tražiti u učinkovitijem korištenju svih pravnih mjera koje gradu stoje na raspolaganju za uspješnu naplatu prihoda (tužbe, pljenidbe i sl.) ili možda preuzeti svjetska iskustva i angažirati privatne tvrtke u naplati svih dugovanja koja su starija od npr. godine dana. Tvrtka bi za tu uslugu naplatila proviziju. Na razini države svakako bi se trebalo pobrinuti da se uspostavi čvrst i stabilan pravni i institucionalni oblik koji bi olakšao rješavanje toga i mnogih drugih problema u zemlji.

Niska razina prihoda od dotacija gradu s drugih razina vlasti upućuje na potrebu preoblikovanja trenutnog sustava dotacija i uspostavljanje transparentnijega i jasnijeg sustava, uz korištenje različitih dotacija za rješavanje brojnih problema. U suprotnome je nužno utvrditi optimalan stupanj fiskalne decentralizacije, pri čemu bi nižim razinama vlasti osim decentralizacije javnih izdataka trebalo prenijeti i veće ovlasti za prikupljanje prihoda.

Na strani izdataka uočavamo velike transfere za potrebe kulture i komunalnih poduzeća, potom problem velikih neplaćenih obveza i problem izdavanja jamstava za kredite komunalnih poduzeća (kao neizravno, odgođeno /izvanbilančno/ financiranje komunalnih poduzeća).

Sve bi te probleme trebalo rješavati uspostavljanjem boljeg upravljanja javnim izdacima. Nužno je unaprjeđenje rada svih proračunskih institucija. Na razini države to zahtijeva dosljednu primjenu postojećih zakona vezanih za proračun (trogodišnje plani-

ranje proračuna, obrana tvrdih proračunskih ograničenja) te poboljšanje transparentnosti (prelazak na računovodstvo nastanka poslovnog događaja). Usto je nužno razvijati ljudske, tehničke, financijske, administrativne kapacitete na nižim razinama vlasti te sposobnosti planiranja i razboritog upravljanja imovinom, a to podrazumijeva i sastavljanje te vođenje imovinske bilance. Valja raditi na poboljšanju financijskog managementa na nižim razinama vlasti prenošenjem većih odgovornosti i svijesti o odgovornosti za vođenje proračuna te provoditi kontrolu rada i eventualnih sankcija za odgovorne osobe.

LITERATURA

- Bahl, R. 2000.** »Implementation rules« rad u sklopu Programa o fiskalnoj decentralizaciji. Cambridge: Harvard Institutue for International Development.
- Bajo, A., 1999.** »Zašto i kako mjeriti fiskalni kapacitet lokalnih jedinica«. *Financijska praksa*, 23 (3), 277-308.
- DZS, 1998.** *Statistički ljetopis 1998. godine*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- Horváth, T. M., 1999.** *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reforme Initiative.
- Kelly, R., 2000.** »Fiscal Decentralization Principles and Definition«, rad u sklopu Programa o fiskalnoj decentralizaciji. Cambridge: Harvard Institutue for International Development.
- OECD, 2001.** *OECD Economic Outlook*. Paris: OECD.
- Ministarstvo financija. 2001.** *Godišnje izvješće Ministarstva financija za 2000. godinu*. Zagreb: Ministarstvo financija.
- Musgrave, R. A., 1993.** *Javne financije u teoriji i praksi*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Rosen, H. S., 1999.** *Javne financije*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Šimović, J., 1999.** Temeljna obilježja financiranja javnih potreba jedinica lokalne samouprave i uprave. *Porezni vjesnik*, 8 (3), 56-69.
- Šimović, J., 2000.** »Mjesto i uloga fiskalnih i nefiskalnih instrumenata u financiranju javnih potreba jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj« u: *Zbornik radova: Tendencije u razvoju finacijske aktivnosti države*. Zagreb: HAZU.
- Ter-Minassian, T., 1997.** *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington DC: International Monetary Fund.
- Weist, D., 2000.** »Intergovernmental grants«, rad u sklopu Programa o fiskalnoj decentralizaciji. Cambridge: Harvard Institutue for International Development.

Službeni dokumenti analiziranog grada

Računi prihoda i izdataka od 1996. do 2000. godine za grad iz prijedloga godišnjih obračuna.

Službeni glasnik grada broj 7/1999.

Ukupno ostvarenje prihoda i izvršenje izdataka grada (obračuni za 1996, 1997. i 1998. godinu) Ministarstva financija Republike Hrvatske, Uprave za pripremu i konsolidaciju proračuna.

**M i h a e l a P i t a r e v i ć : Decentralisation in the Republic of Croatia
– the Budget of a Town from 1996 to 2000**

Abstract

This work describes decentralisation in the world at large: how, when and for what reason it occurs, the preconditions required for successful decentralisation and the benefits it brings. Then the results of decentralisation in the Republic of Croatia are investigated. The situation at the lowest levels of government, or in a city, is analysed, the aim being to show the current financial situation and the key budgetary problems related with decentralisation at this level of government. The conclusion of the work is that Croatia has taken a number of steps in the process of decentralisation but that there are many shortcomings that need to be removed.

Key words: decentralisation, Croatia, city, budget