

FISCAL EQUALIZATION – ALLEVIATING FISCAL INEQUALITIES**FISKALNO IZRAVNANJE – UBLAŽAVANJE FISKALNE
NEJEDNAKOSTI**

TOPIC, Ivana

Abstract: *Fiscal equalization, the central government is trying to alleviate fiscal imbalances arising from the different possibilities of revenue sharing to lower levels of government in their area. Vertical fiscal equalization is the mechanism for allocation of revenues between the central government and lower levels of government, and is achieved by allocating (tax) revenues. Equalization seeks to alleviate fiscal imbalances arising from unequal level of economic development between different regions of the state as the basic mechanisms of grants.*

Keywords: *fiscal equalization, horizontal, vertical, revenue sharing, grants*

Sažetak: *Fiskalnim izravanjem središnja država nastoji ublažiti fiskalne nejednakosti proizašle iz različitih mogućnosti prikupljanja prihoda nižih razina vlasti na svom području. Okomito fiskalno izravanje označava mehanizam raspodjele prihoda između središnje države i nižih razina vlasti, a ostvaruje se dodjelom (poreznih) prihoda. Vodoravnim fiskalnim izravanjem nastoje se ublažiti fiskalne nejednakosti nastale iz neujednane enog stupnja gospodarskog razvoja između pojedinih područja države za što su osnovni mehanizmi dotacije.*

Ključne riječi: *fiskalno izravanje, vodoravno, okomito, raspodjela prihoda, dotacije*



Authors' data: Ivana Topic, mag. iur., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, Županijska 50, Vukovar, itopic@vevu.hr

1. Uvod

Razlike u stupnju razvoja pojedinih područja države zahtijevaju ublažavanje nejednakosti proisteklih iz različitih prirodnih, demografskih, ekonomskih i političkih prilika u kojima su se razvijala pojedina područja. [3] Fiskalnim izravnanjem središnja država nastoji ublažiti nejednakosti proizašle iz nejednakog rasporeda prihoda na nižim razinama vlasti koje imaju sve važniju ulogu u razvoju države. Uslijed ekonomskih razloga središnja država ostvaruje veću sposobnost prikupljanja prihoda u odnosu na niže razine vlasti te se nastoji osigurati približna jednakost stvarnih prihoda i rashoda nižih razina vlasti. Sustav fiskalnog izravnanja ne mora u potpunosti ublažavati razlike. Sustav potpunog fiskalnog izravnanja lokalnih jedinica svodi se na razinu nacionalnog prosjeka (ukoliko je riječ o vodoravnom sustavu izravnanja) ili na razinu najbolje lokalne jedinice (ukoliko se radi o okomitom fiskalnom izravnanju), dok kod djelomičnog izravnanja utvrđuje se granica do koje se fiskalne nejednakosti ublažavaju. [4]

Sukladno zakonskim odredbama u Republici Hrvatskoj o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave [7], županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave te gradovi i općine kao jedinice lokalne samouprave stječu prihode iz vlastitih izvora, od zajedničkih poreza i od dotacija iz državnog i županijskog proračuna.

2. Sustav fiskalnog izravnanja

Definiranje fiskalnog izravnanja kao ukupnosti fiskalnih odnosa između u središnje državne vlasti i nižih razina vlasti obuhvaća proračunsku prihodnu i rashodnu stranu navedenog odnosa. Okomito fiskalno izravnanje označava ukupnost fiskalnih odnosa i pravnih normi koje te odnose reguliraju između u teritorijalnih jedinica različitih razina dok vodoravno fiskalno izravnanje je ukupnost fiskalnih odnosa i pravnih normi koje te odnose reguliraju između u teritorijalnih jedinica istih razina. [5] Fiskalni instrumenti za provođenje politike izravnanja mogu se podijeliti u dvije skupine – dijeljenje prihoda i dotacije središnje države. [4]

2.1. Okomito fiskalno izravnanje

Raspodjela prihoda (eng. *revenue sharing*) može biti kao porez po poreznoj osnovici (eng. *tax by tax basis*) ili kao zajednički fond prihoda (eng. *pool arrangements*). [3] Razlike u prihodima i rashodima između u središnje države i nižih razina vlasti odražavaju se u glavnim porezima koji su u ovlasti središnje države, a sve veća odgovornost za financiranje rashoda je na lokalnim i regionalnim jedinicama što utječe na okomitu nejednakost koja se pojavljuje na nižim razinama vlasti te se raspodjelom prihoda nastoji smanjiti fiskalni jaz zbog male mogućnosti lokalnih i regionalnih jedinica da povećaju vlastite prihode ili da u inkovito smanje rashode (potrošnju). [3] Lokalne i regionalne jedinice ovlaštene su za prikupljanje određenih poreza temeljem zakona kojim se nižim razinama vlasti dopušta samostalno raspolaganje pojedinim poreznim prihodima. Određuju i stope i dijele i poreznu

osnovicu izme u razina vlasti, središnja država utje e na poreze te kontrolira poreze mijenjanjem stopa ili odnosa u poreznim prihodima koji ostaju na nižim razinama vlasti. [3] Model dijeljenja poreznih prihoda izme u središnje države i nižih razina vlasti karakteristi an je i za Republiku Hrvatsku.

2.1.1. Okomito fiskalno izravnanje u Republici Hrvatskoj

Zakonskim odredba o financiranju jedinica lokalne i podru ne (regionalne) samouprave odre eno je da su vlastiti izvori županije: prihodi od vlastite imovine; županijski porezi (porez na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila, porez na automate za zabavne igre); nov ane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sami propišu te drugi prihodi utvr eni posebnim zakonom. [7] Vlastiti izvori op ine i grada su: prihodi od vlastite imovine; op inski odnosno gradski porezi (prireza porezu na dohodak, porez na potrošnju, porez na ku e za odmor, porez na neobra eno obradivo poljoprivredno zemljište, porez na nekorištene poduzetni ke nekretnine, porez na tvrtku ili naziv, porez na korištenje javnih površina); nov ane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sami propišu; upravne pristojbe u skladu s posebnim zakonom; boravišne pristojbe u skladu s posebnim zakonom; komunalne naknade doprinosi i druge naknade utvr ene posebnim zakonom; naknade za uporabu javnih op inskih ili gradskih površina; drugi prihodi utvr eni posebnim zakonom. [7]

Sve lokalne jedinice (osim županija) mogu propisati pla anje prireza porezu na dohodak obveznicima poreza na dohodak na svom podru ju i to: op ina po stopi do 10%; grad ispod 30.000 stanovnika po stopi do 12%; grad iznad 30.000 stanovnika po stopi do 15% te Grad Zagreb po stopi do 30%. [7] Lokalne jedinice autonomno odre uju stope prireza porezu na dohodak u granicama limita (maksimalne stope prireza) koji je utvrdila središnja država. [1] Raspodjela prihoda od poreza na dohodak i prireza porezu na dohodak ovisi o: podru ju na kojem se nalazi op ina i grad poreznog obveznika; preuzimanju decentraliziranih funkcija; visini prireza koji je uvela op ina i grad; na inu isplate povrata poreza i prireza na dohodak na temelju godišnje porezne prijave. [3]

Zajedni ki porezi su porez na dohodak i porez na promet nekretnina. Udio op ine i grada u porezu na promet nekretnina iznosi 60%, a države 40%. [7] Sagledavaju i zakonske odredbe o financiranju jedinica lokalne i podru ne (regionalne) samouprave možemo zaklju iti kako postoje etiri na ina raspodjele prihoda od poreza na dohodak:

- a) Uobi ajena (standardna raspodjela) [6] – prihodi od poreza na dohodak raspodjeljuju se: udio op ine odnosno grada 56,5%, udio županije 16%, udio za decentralizirane funkcije 12%, udio pozicije za pomo i izravnjanja za decentralizirane funkcije 15,5%. [7]
- b) Raspodjela u Gradu Zagrebu [6] i to 72,5% uve ano za dodatni udio u porezu na dohodak za financiranje decentralizirane funkcije prema posebnom zakonu; udio pozicije za pomo i izravnjanja za decentralizirane funkcije 15,5%. [7]

- c) Raspodjelu na području jima posebne državne skrbi i brdsko-planinskim području jima [6] :
- aa) za općinu odnosno grad koji su u cijelosti području je posebne državne skrbi, odnosno brdsko-planinsko područje: udio općine odnosno grada iznosi 90% poreza na dohodak iz kojeg financira preuzete decentralizirane funkcije; udio županije 10%; udio pozicije za pomoć i izravnanja za decentralizirane funkcije 0%. [7]
- bb) za grad kojemu su pojedina naselja području je posebne državne skrbi: udio grada iznosi 56,5% uvećan za dodatni udio u porezu na dohodak za financiranje decentralizirane funkcije prema posebnom zakonu; udio županije 16% uvećan za dodatni udio u porezu na dohodak za financiranje decentralizirane funkcije prema posebnom zakonu; udio pozicije za pomoć i izravnanja za decentralizirane funkcije 15,5%. [7]
- d) Posebna raspodjela na otocima, koji su sklopili sporazum o financiranju kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka [6] - udio općine odnosno grada iznosi 56,5% poreza na dohodak uvećan za dodatni udio u porezu na dohodak za financiranje decentralizirane funkcije prema posebnom zakonu; udio županije 16% uvećan za dodatni udio u porezu na dohodak za financiranje decentralizirane funkcije prema posebnom zakonu; udio za zajedničko financiranje kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka 15,5%; udio pozicije za pomoć i izravnanja za decentralizirane funkcije 0%. [7]

Području jima od posebne države skrbi i brdsko-planinskim području jima središnja država je prepustila veći i iznos prihoda od poreza na dohodak i dio poreza koji bi morali izdvajati u fond za izravnanje koji je zapravo dio poreza na dohodak što ga središnja država ustupa lokalnim jedinicama za financiranje decentraliziranih funkcija. [3]

2.2. Vodoravno fiskalno izravnanje

Vodoravna fiskalna nejednakost izražena je na nižim razinama vlasti koje vlastitim приходima ne mogu pokriti potrebnu proračunsku potrošnju (slučaj postojanja ispodprosječnih fiskalnih kapaciteta). Najvažniji instrument vodoravnog fiskalnog izravnanja su dotacije kojima se izjednauju razlike u fiskalnim kapacitetima na nižim razinama vlasti. Dotacije iz državnog proračuna izravna su plaćanja koja postoje zbog nesklada između nižih razina fiskalnih vlasti za osiguranje lokalnih javnih dobara i usluga te prihoda kojima raspolažu. [3] Prednosti dotacija ogledaju se u povećanju ukupnih prihoda lokalnih i regionalnih vlasti; smanjenje visokog poreznog opterećenja lokalnog stanovništva; izostanak administrativnih troškova koji bi se pojavili kad bi lokalne i regionalne vlasti samostalno prikupljale poreze za financiranje javnih dobara i usluga, dok se nedostatak otklanja u mogućem izazivanju rasipnog ponašanja nižih razina fiskalne vlasti u procesu donošenja fiskalnih odluka (lokalne vlasti mogu povećati potrošnju bez povećanja lokalnih poreza) te u poticanju lokalnih vlasti na smanjenje poreznih napora (slabije prikupljanje lokalnih prihoda). [3]

Važno je napomenuti kako u praksi postoje tri vrste dotacija: nenamjenske, uvjetovane ili namjenske i kapitalne ili projektne. Prilikom utvrđivanja najboljeg

na ina dodjeljivanja dotacija javljaju se pitanja trebali li utvrditi kriterije za dodjelu dotacija ili to može biti diskrecijska odluka središnje države. [3] Odgovor na navedeno pitanje mogli bi prona i kroz razvijenost same središnje države na na in da se u ve ini tranzicijskih zemalja dotacije zasnivaju na autonomnoj odluci središnje države dok se u razvijenim zemljama za izra unavanje dotacije primjenjuju posebne formule. Zakonskim odredbama o reguliranju financiranja lokalnih jedinica države odre uju se mjerila za fiskalno izravnaje.

2.2.1. Vodoravno fiskalno izravnaje u Republici Hrvatskoj

Osim za ublažavanje okomitih fiskalnih nejednakosti, dijeljenje poreza koristilo se kao i instrument vodoravnog fiskalnog izravnaja za što je u Republici Hrvatskoj primjer kojim su Vlada, Ministarstvo financija, nadležna ministarstva dijeljenjem poreza posebno podupirala područja u posebnom statusu i to područja od posebne državne skrbi i brdsko-planinska područja te oto ne op ine i gradove koji su sklopili sporazum o zajedni kom financiranju kapitalnih projekata. [2] Područjima od posebne državne skrbi kao i brdsko-planinskim područjima daju se dodatni poticaji te se i prihodi od poreza na dohodak gotovo u potpunosti ustupaju op inama i gradovima na tim područjima. Zakonskim odredbama propisuje se kako e se jedinicama lokalne samouprave na područjima posebne državne skrbi i brdsko-planinskim područjima ispla ivat pomo i iz državnog prora una u visini poreza na dobit koji se ostvaruje na području od posebne državne skrbi i brdsko-planinskom području [8] sukladno utvr enim kriterijima.

Godišnjim zakonima o izvršavanju prora una utvr uju se kriteriji za dodjelu dotacija, i to: dotacija središnje države županijama koje dozna uju op inama i gradovima na svom području i izravnih dotacija središnje države op inama i gradovima na područjima posebne državne skrbi. [2] Kriteriji za izra un i raspodjelu pomo i županijama jesu: broj stanovnika prema popisu iz 2011. godine, prosjek prihoda županijskih prora una za 2012. godinu po stanovniku na razini države (državni prosjek) i prihodi županijskog prora una za 2012. godinu po stanovniku županije, broj stanovnika Republike Hrvatske (bez Grada Zagreba) po 1 km površine Republike Hrvatske (državni prosjek) i broj stanovnika pojedine županije po 1 km površine županije. [8] Županije su obvezne najmanje 75% raspodijeliti op inama i gradovima na svom području koji nisu izravni korisnici dotacija iz središnjeg državnog prora una. [8]

Kriteriji za izra un i raspodjelu pomo i op inama i gradovima na područjima od posebne državne skrbi jesu: broj stanovnika prema popisu iz 2011. godine, prosjek prihoda po stanovniku za 2012. godinu op ina i gradova na razini države (državni prosjek), prosjek prihoda po stanovniku pojedine op ine i grada na području od posebne državne skrbi, broj stanovnika po 1 km na razini prve i druge skupine područja posebne državne skrbi (prosjek skupine) i broj stanovnika po 1 km pojedine op ine i grada, udio rashoda za kapitalne programe za 2012. godinu u ukupnim

rashodima, racionalnost izvršenja funkcija sustava (broj zaposlenih, rashod po zaposlenom) i rashodi za funkcije grada (ispod 30.000 stanovnika) u 2012. godini. [8] Nedefiniranosti jasnih kriterija za fiskalno izravnane stvaraju zakonske odredbe o izvršavanju državnog prora una prema kojima se dotacije osiguravaju u iznosu koji odgovara razlici izme u sredstava na temelju kriterija utvr enih zakonskim odredbama o izvršavanju državnog prora una i procijenjenog povrata poreza na dohodak po godišnjoj prijavi za 2013. godinu. Naime, povrat poreza na dohodak po godišnjoj prijavi obveznicima poreza s podru ja posebne državne skrbi te brdsko-planinskih podru ja vratit e se na teret prihoda koji pripada državnom prora unu, odnosno umjesto lokalne jedinice vra a središnja država.

3. Zaključak

Dijeljenje prihoda, u praksi, odnosi se na porezne prihode koje središnja država dijeli s lokalnim i regionalnim jedinicama te se izražava u postotcima. Negativne posljedice podjele poreznih prihoda sa središnjom državom izražene su u izravnoj ovisnosti lokalnih i regionalnih jedinica o promjenama poreznih politika države. Kako bi se izbjegla netransparentnost i manipulacija prisutna kod diskrecijskog jednogodišnjeg odlučivanja o dodjeli prihoda potrebno je da središnja država zakonima i podzakonskim propisima jasno regulira kriterije dijeljenja. U Republici Hrvatskoj problemi u raspodjeli prihoda lokalnim jedinicama došli su do izražaja proglašenjem pojedinih državnih teritorija podru jima od posebne državne skrbi i brdsko-planinskim podru jima te dodjeljivanjem posebnog statusa financiranja za oto ne lokalne jedinice te bi se ukidanjem povlaštenog položaja navedenim podru jima osigurala sredstva u fondu za izravnane.

Središnja država bi trebala pojednostaviti raspodjelu poreza na dohodak koja bi vrijedila za sva podru ja na teritoriju Republike Hrvatske.

S druge strane, dotacije središnjeg državnog prora una kao instrument vodoravnog fiskalnog izravnanja predstavljaju izravno dozna avanje nov anih sredstava nižim razinama vlasti koje imaju ispodprosje ni fiskalni kapacitet. Dotacije županijama u Republici Hrvatskoj su strogo namjenske te se mogu koristiti samo za ulaganje u kapitalne programe (osim za nabavu osobnih automobila). Zakonskim odredbama propisano je kako su županije obvezne op inama i gradovima na svom podru ju koji nisu izravni korisnici prora una dodijeliti odre en postotak dotacije. Osim dotacija županijama, središnja država dodjeljuje dotacije i op inama i gradovima na podru jima posebne državne skrbi koje mogu koristiti samo za financiranje rashoda za materijal i energiju te ulaganja u kapitalne programe (osim za nabavu osobnih automobila). Dodatni problem stvara i povrat poreza na dohodak za podru ja od posebne državne skrbi i brdsko-planinska podru ja koji se vra a na teret prihoda koji pripadaju državnom prora unu. Središnja država fiskalnim izravnanjem pomaže podru ja od posebne državne skrbi, brdsko-planinska podru ja te otoke s kapitalnim sporazumom iako nisu sve lokalne jedinice s ispodprosje nim fiskalnim kapacitetom nužno na tim podru jima. Prilikom donošenja odluka o kriterijima fiskalnog

izravnanja središnja država mora imati u vidu stvarne gospodarske pokazatelje kao temelj mjera za ublažavanje fiskalne nejednakosti.

4. Literatura

- [1] Bajo, A. & Broni, M. (2004). Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: problemi fiskalnog izravnjanja. *Financijska teorija i praksa*, Vol. 28, No. 4, (prosinac 2004) 445-467, ISSN 1333-9354
- [2] Bajo, A. & Broni, M. (2007). Procjene u inkovitosti modela fiskalnog izravnjanja u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*, Vol. 31, No.1, (ožujak 2007.) 1-24, ISSN 1333-9354
- [3] Bajo, A. & Jurlina Alibegovi, D. (2008). *Javne financije lokalnih jedinica vlasti*, Školska knjiga, ISBN 978-953-0-30353-9, Zagreb
- [4] Bajo, A. & Primorac, M. (2013). Fiskalno izravnanje u državama članicama Europske unije, *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 11, No. 2, Grgić, M. (urednik), str. 75-97, ISSN 1333-8900, Zagreb, prosinac 2013., Ekonomski fakultet u Zagrebu, Zagreb
- [5] Jelenc, B.; Lončarić-Horvat, O.; Šimović, J.; Arbutina, H. & Mijatović, N. (2008). *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine d.d., ISBN 978-953-234-107-2, Zagreb
- [6] Šinković, Z. (2007). Pravni aspekti fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj u cilju ostvarivanja regionalne politike Europske unije, *Regionalizam-politički i pravni aspekt*, Lozina, D. (urednik), str. 265-319, ISBN 978-953-6102-86-0, Split, prosinac 2006, Pravni fakultet u Splitu, Split
- [7] Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave („Narodne novine“ br. 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08, 25/12)
- [8] Zakon o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu, *Dostupno na: <http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2014-godina>* Pristup: 07-03-2014



Photo 084. Plague Column / Kužni pil