

Financiranje lokalne samouprave

Dubravka Jurlina Alibegović

Ekonomski Institut, Zagreb

Sažetak

U radu se prezentiraju osnovni rezultati istraživanja u radu na projektu Decentralizacija javne uprave u sklopu teme Financiranje lokalne samouprave, koja čini jednu od komponenti projekta. Izradu projekta koordinirao je Hrvatski pravni centar.

Osnovni cilj projekta je reforma sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj, koja treba omogućiti učinkovitije i ekonomičnije zadovoljavanje potreba građana na lokalnoj razini i, u vezi s učinkovitosti, približavanje sustava lokalne samouprave europskim standardima.

Zadaća ovog rada je izrada nacрта modela financiranja lokalne samouprave predlaganjem korekcije postojećeg načina financiranja i prijedlog dinamičnog modela decentralizacije financiranja koji se temelji na rezultatima i zaključcima provedene analize.

Da bi se ostvario osnovni cilj, u posebnom je dijelu rada analizirano postojeće stanje u sustavu lokalne i područne (regionalne) samouprave, određen je pristup analizi modela financiranja lokalne i područne (regionalne) samouprave te je postojeći sustav lokalne samouprave u Hrvatskoj uspoređen s iskustvima u nekim državama.

Definirana su dva osnovna cilja i nekoliko podciljeva, s opisom mjera za njihovo ostvarenje.

Rad je skraćena verzija cjelovitog dokumenta koji je nastao kao rezultat dvogodišnjeg rada grupe suradnika na projektu Decentralizacije javne uprave¹.

Ključne riječi: lokalna i područna (regionalna) samouprava, lokalni proračuni, model financiranja, decentralizacija

Uvod

U ovom se radu govori o problematici financiranja lokalne samouprave u Hrvatskoj. Iako je u RH započeo proces decentralizacije ovlasti i financiranja, osnovna je namjena rada upozoriti na činjenicu da je riječ o centraliziranom sustavu financiranja. Takav sustav financiranja ne daje općinama i gradovima odgovarajući stupanj odgovornosti u pružanju i financiranju lokalnih javnih usluga, tako da je u budućnosti nužno očekivati veći stupanj decentralizacije u financiranju jedinica lokalne i regionalne samouprave.

Polazeći od činjenice da je stupanj razvijenosti lokalnih i područnih jedinica uglavnom različit, potrebno je pronalaziti modele financiranja kojima bi se zadovoljile lokalne potrebe stanovništva i postiglo što veće ujednačavanje standarda. Drugim riječima, potrebno je postići što veći stupanj fiskalne decentralizacije, a to je moguće samo kada lokalna jedinica ima dovoljno vlastitih izvora financiranja za pružanje svih javnih usluga koje su u njezinu djelokrugu.

Osnovni cilj rada je izrada nacрта modela financiranja predlaganjem korekcije postojećeg načina financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i predlaganjem dinamičnog modela decentralizacije financiranja koji se temelji na rezultatima i zaključcima provedene analize.

Bitno ograničenje u radu bila je činjenica da Ministarstvo financija još uvijek ne raspolaze obrađenim podacima o izvršenju proračuna lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2001. godinu te se stoga ne mogu ni analizirati učinci započetog procesa decentralizacije. Nakon dobivenih obrađenih podataka za 2001. i potom za 2002. godinu moguće je izvesti odgovarajuće zaključke o tome kako teče planirani proces decentralizacije, koja su mu ograničenja, potencijalni problemi i mogućnosti.

¹ Na projektu *Financiranje lokalne samouprave* radio je sljedeći tim suradnika u sastavu: mr. sc. Emira Bečić, Ministarstvo znanosti i tehnologije; mr. sc. Jelena Šišinački, Ekonomski institut, Zagreb; dr. sc. Zdravko Petak, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu; mr. sc. Marija Zuber, Računovodstvo i financije, Zagreb; dr. sc. Hrvoje Arbutina, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu; prof. dr. sc. Olivera Lončarić Horvat, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Voditeljica i koordinatorica u timu za financiranje lokalne samouprave je mr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović, Ekonomski institut, Zagreb.

Rad je podijeljen u nekoliko dijelova. Nakon uvoda slijedi dio o pojmu decentralizacije financiranja lokalne samouprave i njezinim osnovnim prednostima, pri čemu se navode razlozi započetog procesa decentralizacije, ukratko se opisuje sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj te se objašnjava i definira pristup analizi modela financiranja lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Treći dio sadržava analizu postojećeg modela financiranja lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj. Detaljna analiza lokalnih proračuna, koja obuhvaća analizu prihoda lokalnih proračuna, analizu strukture izdataka lokalnih proračuna, analizu fiskalnog kapaciteta lokalnih proračuna, te kraću analizu sustava potpora, sadržana je u četvrtom dijelu rada.

Pregled ciljeva i podciljeva s mjerama za njihovo ostvarenje prezentiran je u posebnom dijelu rada. U zadnjem dijelu rada naznačeni su osnovni zaključci i preporuke.

Decentralizacija financiranja lokalne samouprave

U cijelom svijetu sve više jača trend decentralizacije države, koja se najjednostavnije definira prijenosom političke moći i utjecaja s više razine vlasti (središnje države) na niže razine vlasti na (regionalnu i lokalnu vlast). Iako je širenje procesa decentralizacije među državama različito, zajedničko im je obilježje da se potreba za decentralizacijom pojavljuje zbog potrebe za uspješnijim javnim sektorom. Decentraliziranim odlučivanjem o vrstama poslova odnosno javnih usluga koje osiguravaju pojedine razine (posebno lokalne) vlasti najbolje se mogu zadovoljiti različiti lokalni interesi i potrebe za javnim dobrima i uslugama.

Niz je koristi što ih svaka država može imati od decentralizacije državnih funkcija. Velika je korist povećanje efikasnosti u pružanju javnih usluga jer lokalna vlast ima bolji uvid u one javne usluge potrebne lokalnom stanovništvu. Decentraliziranim pružanjem javnih usluga zadovoljava se one koji su uslugu primili, imali od nje koristi i, na kraju, platili dobivenu uslugu.

Decentralizacijom se može ostvariti niz drugih ciljeva, pri čemu su najvažniji smanjenje udjela javnog sektora u ukupnom gospodarstvu, mobiliziranje javnih prihoda uz istodobno smanjenje troškova pružanja javnih usluga, usklađivanje odgovornosti za lokalne javne izdatke s raspoloživim financijskim sredstvima, jačanje vlastitih prihoda lokalne vlasti te promoviranje suradnje različitih razina fiskalne vlasti u pružanju javnih usluga.

Hrvatsku možemo okarakterizirati kao visokocentraliziranu državu prema dvama pokazateljima, i to prema udjelu prihoda i izdataka općina, gradova i županija u ukupnim приходima i dotacijama konsolidirane opće države (v. tabl. 1) i po udjelu prihoda i izdataka lokalne i područne (regionalne) samouprave u BDP-u.

Tablica 1. Udio prihoda i izdataka općina, gradova i županija u ukupnim приходima i dotacijama konsolidirane opće države (u %)

	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.
Prihodi	9,20	11,30	11,60	10,80	10,32
Izdaci	8,60	11,20	11,40	11,60	10,57

Izvor: Ministarstvo financija RH, 2002.

Postotak prihoda i izdataka lokalne i regionalne razine fiskalne vlasti u Hrvatskoj relativno je nizak te su prihodi lokalne samouprave u 1995. iznosili 9,20%, 1996. 11,30%, 1997. 11,60%, 1998. 10,80%, a 1999. godine 10,32% u ukupnim приходima i dotacijama konsolidirane opće države. Lokalna je samouprava na strani izdataka konsolidirane opće države sudjelovala s 8,60% u 1995, 11,20% u 1996, 11,40% u 1997, 11,60% u 1998. te 1057% u 1999. godini.

Udio BDP-a što ga troše niže razine fiskalne vlasti, a to je još jedna od mjera koja opisuje važnost lokalne vlasti u ukupnom gospodarstvu, također je malen. Ukupni su izdaci lokalne samouprave od 1995. do 1999. godine iznosili od 4,2% do 5,7% BDP-a, što znači da je Hrvatska prema međunarodnim standardima vrlo centralizirana država.

Jedna od glavnih programskih zadaća Vlade RH jest smanjenje i racionalizacija javnih izdataka središnjega državnog proračuna i izdataka konsolidirane opće države. U Hrvatskoj je, usto, započeta decentralizacija pojedinih javnih funkcija, što će rezultirati decentralizacijom određenih upravnih i stručnih poslova odnosno njihovim prijenosom s ministarstava na tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Na toj je osnovi utvrđen model decentralizacije dijela javnih službi u području školstva, zdravstva i socijalnih službi, i to na način da se izdaci za bruto plaće i doprinose na plaće u području djelatnosti osnovnoga i srednjeg školstva, dijela usluga zdravstva i socijalne skrbi osiguraju u državnom proračunu, dok se materijalni troškovi i troškovi investicijskog održavanja i kapitalnog ulaganja prenose na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Opisanim aktivnostima u Hrvatskoj je u srpnju 2001. godine započela prva faza decentralizacije

upravljanja i financiranja dijela javnih potreba, uz istodobno ustupanje dijela prihoda koji im nedostaju središnje razine na područnu (regionalnu) i lokalnu razinu kako bi se osiguralo financiranje tih potreba. U sljedećim proračunskim godinama očekuje se nastavak sveobuhvatne reforme u području decentralizacije odgovornosti i financiranja javnih potreba na razini središnje države i nižim razinama fiskalne vlasti, s tim da će se za dio javnih potreba (za osnovno, srednje i dio visokog školstva, dio zdravstva i socijalne skrbi) postupno prenositi poslovi, odgovornosti i financiranje sa središnje na područnu (regionalnu) i lokalnu samoupravu, uz istodobno prenošenje fiskalnih prihoda.

Lokalna i područna (regionalna) samouprava u Hrvatskoj

Niz je zakonskih propisa koji reguliraju područje lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj. Osim Ustava RH postoje 23 zakonska propisa, četiri pravilnika, jedna naredba, pet odluka, dvije uredbe te Europska povelja o lokalnoj samoupravi, koji reguliraju tu problematiku. Na temelju navedenih propisa, prema stanju u prosincu 2001. godine, na području RH bile su 424 općine, 122 grada, 20 županija i Grad Zagreb, koji ima status grada i županije.

Za razumijevanje problematike lokalne i područne (regionalne) samouprave važno je uočiti da je, prema popisu stanovnika iz 2001. godine, ukupan broj stanovnika u Hrvatskoj bio 4.381.352. Grad Zagreb imao je 770.058 stanovnika ili 17,16% ukupnog broja stanovnika Hrvatske. To znači da u ostalom dijelu Hrvatske (bez stanovnika Zagreba) živi 3.611.294 ili 82,42% ukupnog broja stanovnika. Ukupan broj stanovnika koji žive u gradovima (i u Zagrebu) iznosi 3.030.002 ili 69,16%. U gradovima (bez Zagreba) živi 2.259.944 ili 51,58% ukupnog stanovništva. U općinama živi 1.351.350 ili 30,84% ukupnog stanovništva. Broj stanovnika koji žive u općinama i gradovima u područjima posebne državne skrbi nije zanemariv i iznosi 871.390 stanovnika ili 19,89% ukupnog stanovništva Hrvatske.

Imajući na umu navedene podatke o broju stanovnika koji žive u općinama, gradovima, gradu Zagrebu te općinama i gradovima u područjima posebne državne skrbi, valja znati da je osnovna zadaća lokalnih jedinica poboljšanje životnog standarda svih njezinih stanovnika, odnosno pronalaženje načina financiranja kako bi se osiguralo dovoljno prihoda za nesmetano obavljanje poslova iz područja jedinica lokalne i regionalne samouprave. To se, naravno, odnosi na sve jedinice lokalne i regionalne samouprave.

Gradovi i općine u svome djelokrugu obavljaju poslove koji se odnose na:

- uređenje naselja i stanovanje
- prostorno i urbanističko planiranje
- komunalne djelatnosti
- brigu o djeci
- socijalnu skrb
- primarnu zdravstvenu zaštitu
- odgoj i osnovno obrazovanje
- kulturu, tjelesnu kulturu i šport
- zaštitu potrošača
- zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša
- protupožarnu i civilnu zaštitu.

Županija u svom djelokrugu obavlja poslove područnoga (regionalnog) značenja te usklađuje interese ravnomjernog razvoja općina i gradova u svom sastavu, te županije kao cjeline, a osobito poslove koji se odnose na:

- školstvo
- zdravstvo
- prostorno i urbanističko planiranje
- gospodarski razvoj
- promet i prometnu infrastrukturu
- planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Financiranje lokalne i područne (regionalne) samouprave

Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN, 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01 i 117/01) utvrđeni su izvori sredstava i načini financiranja poslova općina, gradova i županija, vrste poreza, njihova raspodjela među razinama vlasti, osnovica, obveznici i stopa te obračun i način plaćanja poreza.

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave stječe prihode

- iz vlastitih izvora (prihodi od vlastite imovine, županijski, gradski odnosno općinski porezi, novčane kazne, pristojbe, naknade)

- od zajedničkih poreza (poreza na dohodak, poreza na dobit, poreza na promet nekretnina)
- od dotacija iz državnoga i županijskog proračuna
- od potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije
- od zajedničkih prihoda (prihodi od ugovorenih godišnjih naknada za koncesije za crpljenje mineralnih i termalnih voda, za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu).

Promjene u sustavu financiranja

Donošenjem niza odluka i uredaba početkom srpnja 2001. godine u Hrvatskoj je započela prva faza procesa decentralizacije s namjerom da na općine i gradove prenese upravljanje i financiranje dijela javnih potreba, uz istodobno ustupanje dijela nedostatnih prihoda kako bi se osiguralo njihovo financiranje. U tablici 2. dana je usporedba staroga i novog načina stjecanja prihoda za općine, gradove i županije iz koje je moguće uočiti nastojanje da se poveća stupanj decentralizacije odgovornosti, kao i izvora financiranja za decentralizirane funkcije prenesene na niže razine fiskalne vlasti.

Promjena u izvorima ostvarivanja vlastitih prihoda kod općina i gradova odnosi se na mogućnost uvođenja novih općinskih i gradskih poreza, te na mogućnost da se za obveznike poreza na dohodak na njihovu području uvede prirez porezu na dohodak, i to različite visine, ovisno o tome je li riječ o općini, manjemu ili većem gradu te o gradu Zagrebu.

Raspodjela zajedničkih prihoda od poreza između države i lokalnih vlasti također je promijenjena. Pojedininim razinama vlasti (središnjoj državi, županiji, općini i gradu) pripadaju prihodi od zajedničkih poreza u postocima utvrđenim zakonom, a zajednički su porezi:

- porez na dohodak, koji se dijeli između države, općine, grada i županije
- porez na dobit, koji se dijeli između države, općine, grada i županije
- porez na promet nekretnina, koji se dijeli između države, općine i grada.

U sustavu financiranja lokalne i regionalne samouprave najveće su promjene uvedene u vezi s podjelom prihoda od poreza na dohodak, i to u korist nižih razina fiskalne vlasti. Udio države u приходима od poreza na dohodak smanjen je, a udio općina, gradova i županija povećan. Posebno je izdvojen dio poreza na dohodak za decentralizirane funkcije u osnovnom i srednjem

školstvu, socijalnoj skrbi i zdravstvu, a lokalnim jedinicama koje ne ostvaruju dovoljno sredstva za financiranje decentraliziranih funkcija osigurava se udio poreza na dohodak za potpore izravnjanja za decentralizirane funkcije.

Sudjelovanje u raspodjeli ostalih zajedničkih prihoda, odnosno prihoda od poreza na dobit i poreza na promet nekretnina za lokalne jedinice ostalo je nepromijenjeno.

Zajednički prihodi države, općine i grada prihodi su od ugovornih godišnjih naknada za koncesije za crpljenje mineralnih i termalnih voda te za koncesije za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu.

Osim spomenutih prihoda od poreza, lokalne jedinice imaju brojne druge prihode uvedene na temelju posebnih zakona i/ili odluka predstavničkih tijela, kao što su naknade i pristojbe sadržane i iskazane u neporeznim приходима njihovih proračuna.

Cilj opisanih promjena u sustavu financiranja lokalne i regionalne samouprave bio je prijenos ovlasti, povećanje stupnja odgovornosti i djelokruga pružanja javnih usluga na lokalnu razinu, uz istodobno osiguranje sredstava za njihovo financiranje. Budući da Ministarstvo financija za sada ne raspolaže obrađenim podacima o ostvarenju lokalnih proračuna za 2001. i 2002. godinu, teško se može govoriti o učincima provedene prve faze decentralizacije u Hrvatskoj. To znači da se ne može konkretnije kazati do koje su razine ostvareni ciljevi decentralizacije prijenosa ovlasti i financiranja u dijelu usluga školstva, zdravstva i socijalne skrbi, i to u općinama, gradovima i županijama zajedno, u pojedinom gradu koji je preuzeo decentralizirane funkcije u školstvu i u pojedinoj županiji. Nije moguće jednoznačno zaključiti jesu li gradovi i županije kvalitetno obavile sve prenesene decentralizirane funkcije, kao ni jesu li osigurani prihodi za njihovo financiranje bili dovoljni. (tablica 2.)

U vezi s navedenim potrebno je otvoriti pitanje fiskalnog izravnjanja. Budući da je cilj svake lokalne jedinice pružiti zadovoljavajuću razinu javnih usluga svojim stanovnicima, valja imati na umu da velik broj lokalnih jedinica ne raspolaže dovoljnim vlastitim приходима za financiranje lokalnih javnih usluga. Zadaća je države da osigura odgovarajući sustav fiskalnog izravnjanja koji će namiriti dio sredstava koji za to nedostaju.

Problematika fiskalnog izravnjanja u sustavu se rješava na način da se izdvaja dio poreza na dohodak za decentralizirane funkcije u osnovnom i srednjem školstvu, socijalnoj skrbi i zdravstvu, a lokalnim jedinicama

Tablica 2. Usporedba staroga i novog načina stjecanja prihoda za općine, gradove i županije

Stari izvori prihoda (do 1. srpnja 2001.)	Novi izvori prihoda (od 1. srpnja 2001.)
<i>1. Općinski i gradski porez</i>	
1.1 porez na potrošnju	1.1 porez na potrošnju
1.2 porez na kuće za odmor	1.2 porez na kuće za odmor
1.3 porez na reklame	1.3 porez na korištenje javnih površina
1.4 porez na tvrtku ili naziv	1.4 porez na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište
1.5 porez na korištenje javnih površina	1.5 porez na neiskorištene poduzetničke nekretnine
	1.6 porez na neizgrađeno građevno zemljište
	1.7 porez na tvrtku ili naziv
<i>2. pririz na porez na dohodak</i>	
<ul style="list-style-type: none"> – gradovi s više od 40.000 stanovnika mogu uvesti pririz na porez na dohodak do 30% njihovog sudjelovanja u porezu na dohodak (tj. do 7,5% ukupnog poreza) – grad Zagreb može uvesti pririz na porez na dohodak do 60% (tj. 27,5% ukupnog poreza) 	<ul style="list-style-type: none"> – općine mogu uvesti pririz do 10% – grad s manje od 30.000 stanovnika može uvesti pririz do 12% – grad s više od 30.000 stanovnika može uvesti pririz do 15% – grad Zagreb može uvesti pririz do 30%
<i>3. zajednički porezi</i>	
3.1 porez na dohodak (država 70%, grad/općina 25%, županija 5%)	3.1 porez na dohodak (država 29,2%, županija 8%, općina ili grad 32%)
3.2 porez na dobit (država 70%, grad/općina 20%, županija 10%)	3.1.1 porez na dohodak za decentralizirane funkcije (9,8%)
3.3 porez na igre na sreću (država 50%, grad/općina 50%)	<ul style="list-style-type: none"> – osnovno školstvo 2,9% – srednje školstvo 2,0% – socijalna skrb 2,0% <ul style="list-style-type: none"> – centri za socijalni rad 0,4% – domovi umirovljenika 1,6% – zdravstvo 2,9% <ul style="list-style-type: none"> – investicijsko održavanje ustanova u vlasništvu županija – 2,5% – zdravstvena zaštita neosiguranih osoba – 0,3% – zdravstvena zaštita poljoprivrednika starijih od 65 godina – 0,1%
3.4 porez na promet nekretnina (država 40%, grad/općina 60%)	3.1.2 udio poreza na dohodak za potpore izravnjanja za decentralizirane funkcije (21%)
	3.2 porez na dobit (država 70%, županija 10%, općina ili grad 20%)
	3.3 porez na promet nekretnina (država 40%, općina ili grad 60%)
	3.4 zajednički prihodi od koncesija
	<ul style="list-style-type: none"> – za crpljenje mineralnih i termalnih voda (država 50%, općina ili grad 50%) – za vode za javnu vodoopskrbu (država 70%, općina ili grad 30%)

Izvor: Autoričina sistematizacija.

koje ne ostvaruju dovoljno sredstva za financiranje decentraliziranih funkcija prepušta se udio poreza na dohodak za potpore izravnjanja za decentralizirane funkcije. Potpore izravnjanja za decentralizirane funkcije osiguravaju se iz državnog proračuna za pokriće javnih izdataka u području osnovnoga i srednjeg školstva, socijalne skrbi i zdravstva koji se prenose na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Uredbom Vlade RH utvrđuje se način izračuna potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije.

Analiza financiranja lokalne samouprave

Za potpuniju analizu sadašnjeg modela financiranja lokalnih jedinica bilo je potrebno obuhvatiti niz aktivnosti:

- izračunati fiskalni kapacitet lokalnih jedinica i definirati pokazatelje za analizu fiskalnog kapaciteta
- utvrditi porezno opterećenje lokalnih jedinica (analizirati vlastite izvore prihoda i prihode po stanovniku kako bi se utvrdilo postoje li i kolike su stvarne mogućnosti općina i gradova za propisivanje/ uvođenje poreznih stopa ili novih poreza koje im država sadašnjim zakonom daje kao mogućnost za proširivanje izvora financiranja)
- utvrditi i ocijeniti financijsku poziciju lokalnih jedinica (analizirati trošenje proračunskih sredstava, analizirati strukturu proračunskih izdataka lokalnih jedinica zasebno analizom stanja i tendencija)
- utvrditi i ocijeniti financijsku poziciju lokalnih jedinica na područjima od posebne državne skrbi
- utvrditi i ocijeniti financijsku poziciju lokalnih jedinica na otocima
- analizirati i ocijeniti odnose u raspodjeli prihoda na razini lokalnih jedinica prema odredbama i rješenjima iz postojećeg zakona o financiranju lokalnih jedinica (posebno ocijeniti sustav i kriterije za dodjelu sredstava lokalnim jedinicama u obliku dotacija, potpora i subvencija, te provjeriti kriterije koji određuju relativni raspon prihoda, tj. odstupanja od državnoga i/ili županijskog prosjeka)
- analizirati strukturu izdataka proračuna lokalnih jedinica i aktivnosti koje se iz njih financiraju
- analizirati i ocijeniti sustav fiskalnog izravnjanja unutar fiskalnog sustava države (od uvođenja do sada sustav izravnjanja sveo se na to da su se sredstva uglavnom doznacavala područjima od posebne državne skrbi radi obnove ratom razrušenih područja)

- analizirati i ocijeniti sustav decentralizacije unutar državnoga fiskalnog sustava sa stajališta predloženih rješenja u postojećem zakonskom okviru
- istražiti problem raspodjele fiskalne ovlasti unutar mogućnosti koje daje zakon u vezi s djelokrugom prema razinama fiskalne vlasti i raspodjele sredstava
- empirijski istražiti i procijeniti učinke instrumenata financiranja u skladu s rješenjima u zakonu i stanjem u lokalnim jedinicama.

Na temelju analize stanja sustava i modela financiranja lokalnih jedinica u Hrvatskoj te raspoložive fiskalne statistike definirane su dvije grupe pokazatelja:

- temeljni pokazatelji financijskog položaja i
- pokazatelji fiskalnog kapaciteta.

Temeljni pokazatelji financijskog položaja za analizu stanja sustava financiranja jedinica lokalne samouprave u RH jesu:

- tekući prihodi
- tekući izdaci
- tekući prihodi/tekući izdaci
- ukupni prihodi i potpore
- ukupni prihodi bez potpora
- ukupni izdaci
- ukupni prihodi/ukupni izdaci
- kapitalni izdaci
- broj stanovnika
- tekući prihodi po stanovniku
- tekući izdaci po stanovniku
- ukupni prihodi s potporama po stanovniku
- ukupni prihodi bez potpora po stanovniku
- izdaci za zaposlene/tekući prihodi.

Alternativno su izračunani i:

- pokazatelji koji u postupak izračuna uključuju iznose za potpore, ali bez grada Zagreba
- pokazatelji koji u postupak izračuna ne uključuju iznose za potpore, ali bez grada Zagreba i gradova s više od 40.000 stanovnika.

Pokazatelji fiskalnog kapaciteta jesu:

- županije čiji je prihod po stanovniku veći od prosjeka Hrvatske u 1999. i 2000. godini
- županije čiji je prihod po stanovniku veći od 75%-tnog prosjeka Hrvatske u 1999. i 2000. godini
- županije čiji je prihod po stanovniku manji od prosjeka Hrvatske u 1999. i 2000. godini
- županije čiji je prihod po stanovniku manji od 75%-tnog prosjeka Hrvatske u 1999. i 2000. godini
- županije čiji je prihod po stanovniku manji od 50%-tnog prosjeka Hrvatske u 1999. i 2000. godini
- ostvarenje prihoda prema stanovniku prema županijama na razini Hrvatske u 1999. i 2000. godini
- ostvarenje prihoda općina i gradova prema županijama
- općine i gradovi čiji je prihod po stanovniku veći od županijskog prosjeka
- općine i gradovi čiji je prihod po stanovniku manji od 75%-tnoga županijskog prosjeka
- općine i gradovi čiji je prihod po stanovniku manji od 50%-tnoga županijskog prosjeka.

Polazeći od navedenih osnovnih funkcija lokalnih jedinica, izvora financiranja propisanih zakonima te činjenice da su stupnjevi razvijenosti lokalnih i područnih jedinica u cjelini različiti, potrebno je pronalaziti modele financiranja kojima bi se zadovoljile lokalne potrebe stanovništva i postiglo što je moguće veće ujednačavanje standarda.

Drugim riječima, potrebno je postići što veći stupanj fiskalne decentralizacije koji smatramo mjerom financijske ovisnosti nižih razina vlasti o središnjoj državi. Sustav je fiskalno decentraliziran ako više fis-

kalnih prihoda (mjenjenih udjelom prihoda lokalnih jedinica u BDP-u) ostaje na razini lokalnih jedinica. To je moguće postići samo ako lokalna jedinica ima dovoljno vlastitih izvora financiranja. Naime, iako je zakonom definirano da su prihodi razmjerni rashodima koje jedinice imaju, to u praksi nije moguće uvijek postići jer su lokalne jedinice podzakonskim propisima (naputcima i uredbama) obvezane na izvršavanje zadatka za koje im nisu uvijek osigurana odgovarajuća sredstva.

Analiza lokalnih proračuna

Analiza prihoda lokalnih proračuna

Osnovni pokazatelj veličine i značenja lokalne i područne (regionalne) samouprave jest udio prihoda lokalne samouprave u BDP-u te udio u ukupnim proračunskim приходima države. Udio prihoda lokalnih proračuna u konsolidiranim приходima proračuna opće države relativno je malen. U 1999. godini udio prihoda lokalnih proračuna u konsolidiranim приходima proračuna opće države bio je 10,32%, a u BDP-u 5,42%. U 2000. godini udio prihoda lokalnih proračuna u konsolidiranim proračunskim приходima bio je 11,07% te 5,25% u BDP-u.

Promatrano ukupno za lokalnu razinu vlasti, većinski udio u ukupnim приходima općina, gradova i županija imaju *tekući prihodi* (*porezni i neporezni*), koji su u 1999. godini u strukturi ukupnih prihoda sudjelovali s 85%, a u 2000. godini bilježe porast na 87%. *Porezni prihodi* u 1999. činili su 55% ukupnih prihoda, dok u 2000. godini njihov udio bilježi lagani porast na 56%. Udio *kapitalnih prihoda* iznosio je 7% u 1999. i 2000. godini. Udio potpora smanjio se s 8% u 1999. godini na 6% u 2000. godini.

U sljedećoj tablici prikazana je struktura ukupnih prihoda i dotacija lokalnih proračuna, prema metodologiji Međunarodnoga monetarnog fonda (tablica 3.).

Tablica 3. Ukupni prihodi i dotacije lokalnih proračuna u Hrvatskoj, 1998 – plan 2001. [u %]

Prihodi	1998.	1999.	2000.	Plan 2001.
I ukupni prihodi i dotacije	100,0	100,0	100,0	100,0
I.A) ukupni prihodi	90,3	92,3	93,8	93,9
I.A) I. tekući prihodi	85,2	85,7	87,2	85,4
– porezni prihodi	55,9	55,2	55,7	51,1
– neporezni prihodi	29,3	30,5	31,5	34,2
I.A) II. kapitalni prihodi	5,1	6,6	6,7	8,6
I.B) dotacije	9,7	7,7	6,1	6,0

Izvor: IMF, 2001.

Najveći dio poreznih prihoda lokalnih jedinica prikuplja se iz udjela u *raspodjeli prihoda od zajedničkih poreza* (poreza na dohodak i poreza na dobit), koji zajedno čine oko 47% ukupnih prihoda u dvije promatrane godine (porez na dohodak činio je u 1999. godini 35%, a u 2000. godini 39% prihoda od zajedničkih poreza, dok porez na dobit bilježi pad sa 12 na 8%).

Kada se promatraju pojedine razine lokalne vlasti, u gradskim proračunima u strukturi proračunskih prihoda dominiraju porezni prihodi, te čine više od polovice (60%) njihovih proračunskih prihoda. U županijskim je proračunima udio poreznih prihoda u 1999. godini iznosio 57%, odnosno, 62% u 2000. godini. Međutim, u općinama ti prihodi čine nešto više od trećine njihovih prihoda, te su u 1999. godini iznosili 31%, odnosno 34% u 2000. godini. Takvo povećanje udjela poreznih prihoda djelomično se može obrazložiti učinkom Zakona o područjima posebne državne skrbi i izmjenom sudjelovanja općina i gradova u porezu na dohodak (povećanje s 25% u 1999. godini na 32% u 2000. godini), kao i povećanom poreznom disciplinom.

Udio poreza i prireza na dohodak u ukupnim prihodima općina kretao se od 20% u 1999. godini, do 23% u 2000. godini. U gradovima je njihov udio u 1999. godini bio 39%, a u 2000. godini 43%, dok je u županijama iznosio 29% u 1999. godini, odnosno 39% u 2000. godini. Grad Zagreb u ukupnim prihodima ostvaruje oko 50% prihoda od poreza i prireza na dohodak.

Dotacije odnosno potpore u strukturi ukupno ostvarenih prihoda svih općina, gradova i županija u 1999. godini iznosile su 8%, a u 2000. godini 6%. One čine znatan prihod županijskih proračuna i u 1999. godini iznosile su 25%, a u 2000. godini 20% njihovih proračuna. U općinama taj udio iznosi 19% u 1999. godini, te 15% u 2000. godini, dok u gradovima iznose samo 3% njihovih proračunskih sredstava (tablica 4.).

U analizama koje se bave lokalnim financiranjem susrećemo se s različitim nazivima za neporezne prihode. U ovoj analizi koristit ćemo se pojmom vlastiti prihodi, kojim su obuhvaćeni neporezni prihodi zajedno s vlastitim poreznim prihodima.

Vlastiti porezni prihodi lokalnih proračuna. U porezima na nekretnine sadržani su, prema međunarodnim standardima, prihodi od poreza na tvrtku, porezi na kuće za odmor te porezi na korištenje javnih površina. U tuzemnim porezima na dobra i usluge sadržani su porez na reklame, porez na potrošnju, porezi na motorna vozila, porezi na plovne objekte i dr. To su uglavnom vlastiti porezi lokalnih proračuna.

Vlastiti porezni prihodi u ukupnim poreznim prihodima gradova i općina sudjeluju sa samo 9%, a u proračunima županija taj je udio 14%. Ako se vlastitim poreznim prihodima dodaju *neporezni prihodi*, koji se uglavnom sastoje od naknada i pristojbi komunalnoga gospodarstva, uporabe pomorskog dobra, eksploatacije mineralnih sirovina, korištenja prostora elektrana, uporabe javnih površina, lovozakupnine, boravišne pristojbe, pristojbe od prodaje državnih biljega, prihoda od ugovorenih godišnjih naknada za koncesije, crpljenja mineralnih i termalnih voda i dr., te kapitalni prihodi tada je udio mnogo veći i iznosi 62% prihoda proračuna općina i gradova i 46% županijskih proračuna. Međutim, to su prihodi koji se mogu iskoristavati samo za namjene za koje su i uvedeni. U strukturi općinskih i gradskih proračuna od navedenih prihoda većina se prikupi na osnovi komunalne naknade i doprinosa što čini 16% ukupnih prihoda proračuna, ali je u nekim jedinicama taj iznos veći od 50%.

U izvještajima lokalnih jedinica, koji su prilagođeni međunarodnim standardima, za razliku od ostalih jedinica, neporezni prihodi općina imaju najveći udio i na osnovi njih prikupi se 41% ukupnih proračunskih

Tablica 4. Struktura ostvarenja proračuna općina, gradova i županija u 1999. i 2000. godini [u %]

Naziv prihoda	Ukupno		Općine		Gradovi		Županije	
	1999.	2000.	1999.	2000.	1999.	2000.	1999.	2000.
ukupni prihodi i potpore	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
ukupni prihodi	92,31	93,85	80,55	85,43	96,69	97,45	74,59	79,66
porezni prihodi	55,19	55,69	31,41	34,09	59,49	59,51	56,86	61,93
neporezni prihodi	30,50	31,48	41,29	41,00	30,27	31,37	15,47	16,38
kapitalni prihodi	6,62	6,68	7,85	10,34	6,92	6,57	2,26	1,35
potpore	7,69	6,15	19,45	14,57	3,31	2,55	25,41	20,34

Izvor: Ministarstvo financija RH, 2002.

prihoda. Neporezni prihodi gradova čine 31% njihovih ukupnih prihoda, a u županijama je taj udio iznosio samo 15% u 1999. godini odnosno 16% u 2000. godini.

Za analizu prihoda lokalnih proračuna zaključno se može kazati da postoji nekoliko zajedničkih obilježja.

Kada se odvojeno promatraju pojedine razine lokalne i područne (regionalne) samouprave, tada se opaža različito značenje pojedinih poreznih prihoda u njihovim proračunima. To je prije svega posljedica raspodjele zajedničkih poreza i različitosti osnovica na koju se primjenjuje stopa oporezivanja. Međutim, za sve je razine lokalne i područne (regionalne) samouprave vidljivo da lokalni porezi nemaju veliko značenje u njihovim prihodima.

Ukupno gledajući, prihodi od naknada ne naplaćuju se u zadovoljavajućem opsegu, što je rezultat ne samo neaktivnosti lokalnih jedinica i načina naplate, već i manjkavosti u zakonu u smislu nadzora učinkovitosti.

Analiza strukture izdataka lokalnih proračuna

Kad je riječ o strukturi izdataka lokalnih proračuna, valja navesti samo osnovna obilježja. Važno je napomenuti da u strukturi ukupnih izdataka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave tekući izdaci bilježe tendenciju porasta. U 1999. godini udio tekućih izdataka bio je 68%, a u 2000. godini 73%. Najveći udio u ukupnim izdacima imaju izdaci za kupovine dobara i usluga, kapitalni izdaci i izdaci za zaposlene.

U ukupnim izdacima izdaci za zaposlene i doprinosi na razini Republike čine prosječno 22%. Međutim, taj se udio po općinama i gradovima kreće u rasponu od 3 do 100%, ali i više od 100% tekućih prihoda.

Analiza udjela izdataka za zaposlene u tekućim proračunskim prihodima pojedinačno po općinama u 2000. godini pokazala je zanimljive rezultate. Od ukupnog broja općina u Hrvatskoj, 279 općina ili 66% njih troši na svoje izdatke za zaposlene od 3 do 50% svojih tekućih prihoda. Više od 100% tekućih prihoda za izdatke za zaposlene troši 17 općina.

Analiza udjela izdataka za zaposlene u tekućim prihodima pojedinačno po gradovima u 2000. godini pokazala je da od ukupno 122 grada, bez grada Zagreba, 108 gradova ili 89% njih na izdatke za zaposlene troši od 7 do 50% svojih tekućih prihoda.

Izdatak po zaposlenome u proračunu lokalnih jedinica na razini Republike za 2000. godinu *prosječno iznosi 148.000,00 kn* (prema podacima iz završnih računa lokalnih jedinica za 2000. godinu broj zaposlenih bio je 25.518, a u 1999. godini 25.405).

Analiza fiskalnog kapaciteta lokalnih proračuna

Analiza fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne samouprave u razdoblju 1999–2000. godine obavljena je pomoću više pokazatelja kako bi se dobili relevantni podaci o stvarnom stanju sustava financiranja lokalne samouprave. U tu svrhu načinjeni su pokazatelji razvijenosti jedinica lokalne samouprave, te je obavljeno rangiranje općina i gradova prema tri osnovna pokazatelja: 1. tekućim prihodima po stanovniku, 2. tekućim izdacima po stanovniku i 3. tekućem prihodu/tekućem izdatku.

Polazeći od podataka Državnog zavoda za statistiku (popis stanovnika od 31. ožujka 2001. godine – prvi neslužbeni podaci) o broju stanovnika u RH i ostvarenih prihoda županija, općina i gradova (bez grada Zagreba) u 1999. i 2000. godini, iz ukupno ostvarenih prihoda za 1999. i 2000. godinu (u skladu sa Zakonom o financiranju) izračunan je državni prosjek prihoda po stanovniku, te 75%-tni prosjek prihoda po stanovniku.

Prosječno ostvareni ukupni prihodi s potporama po stanovniku u 1999. godini iznosili su 1.480 kuna, a bez potpora samo 1.302 kune. U 2000. godini ukupni prihodi s potporama po stanovniku iznosili su 1.467 kuna.

Najveći prihod po stanovniku ostvarila je Istarska županija, u iznosu od 2.685 kune u 1999. godini i 3.167 kuna u 2000. godini, što je dvostruko više od državnog prosjeka, odnosno 4,5 puta više od Vukovarsko-srijemske županije, koja je ostvarila najmanji prihod po stanovniku – samo 603 kune u 1999. godini i 785 kuna u 2000. godini.

Za analizu fiskalnog kapaciteta lokalnih proračuna zaključno se može kazati sljedeće:

- prosjek prihoda po stanovniku u 1999. godini ostvarilo je 12 županija. Prihod niži od državnog prosjeka, od ukupno dvadeset županija, imalo je 8 županija. U 2000. godini prosječan prihod po stanovniku ostvarilo je 13 županija, a 7 ih je bilo ispod 75%-tnog prosjeka Hrvatske
- nejednaka ekonomska snaga jedan je od važnih činitelja i/ili razloga neujednačenog rasta prihoda po stanovniku po županijama i izvor sve većih razlika. Osim nejednake ekonomske snage, valja navesti i druge činitelje: neslužbeno gospodarstvo, razne zakonske povlastice i oslobođenja za područja posebne državne skrbi i dr.
- prema pokazatelju tekući prihod/tekući izdatak u 2000. godini, 33 grada nisu bila u mogućnosti pokriti tekuće izdatke s tekućim prihodima, što je 27% gradova

- 151 općina nije mogla tekućim prihodima pokriti tekuće izdatke, što je 35,8% općina
- ukupno 184 jedinice lokalne samouprave nisu mogle pokriti tekuće izdatke tekućim prihodima, što iznosi 33,8% svih jedinica lokalne samouprave (v. sl. 1).

Potpore

Prema postojećim zakonskim propisima, sustav financiranja javnih potreba postavljen je tako da se dotacije koriste isključivo kao sredstva potpore lokalnim jedinicama slabijega fiskalnog kapaciteta. Međutim, stvarna je situacija takva da je zbog posljedica ratnih razaranja sustav potpora uglavnom usmjeren samo na područja posebne državne skrbi, a ne svima, kao sredstva kojima bi se financirala određena razina javnih potreba u svim lokalnim jedinicama. Naime, zakon propisuje ovakvo financijsko izravnaje:

- *županiji* na području koje se prihodi županije, općina i gradova po stanovniku ostvaruju u iznosu manjem od državnog prosjeka (bez grada Zagreba), država osigurava dotaciju iz državnog proračuna do 75%, pri čemu se dotacija ne može osigurati županiji na području koje je visina prireza porezu na dohodak manja od 1%, a stope i visina poreza niža od zakonom propisanih najviših stopa odnosno visine iznosa poreza
- *gradu* odnosno *općini* na području kojega se prihodi općina i gradova uz prosječno porezno opterećenje po stanovniku ostvaruju u iznosu nižem od županijskog prosjeka, osim gradova s više od 40.000 stanovnika, županija osigurava dotaciju iz županijskog proračuna u visini razlike između ostvarenih prihoda po stanovniku i 75%-tnoga županijskog prosjeka prihoda po stanovniku, pri čemu se dotacija ne može osigurati općini odnosno gradu čija je visina prireza porezu na dohodak manja od 1%, a stope lokalnih poreza niže od zakonom propisanih najviših stopa odnosno visine iznosa poreza.

U prethodnim godinama te je odredbe bilo nemoguće provesti za sve županije, te su se potpore realizirale u skladu s mogućnostima državnog proračuna prema županijama, ali i izravno općinama i gradovima na područjima posebne državne skrbi. Tijekom 1999. godine doznačene su tekuće potpore u svoti oko 372 mil. kn, a u 2000. godini oko 270 mil. kn.

Uz spomenuti sustav dotacija, nova zakonska regulativa uvodi i potpore izravnaja za decentralizirane funkcije koje se osiguravaju u državnom proračunu za

pokriće javnih izdataka na području osnovnoga i srednjeg školstva, socijalne skrbi i zdravstva koji se prenose na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Uredbom Vlade RH utvrđuje se način izračuna potpora izravnaja za decentralizirane funkcije.

Ciljevi i mjere za poboljšanje i unapređenje financiranja lokalne samouprave

Budući da je osnovni cilj reforme sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj učinkovitije i ekonomičnije zadovoljavanje potreba građana na lokalnoj razini i, glede učinkovitosti, približavanje sustava lokalne samouprave europskim standardima, na temelju provedene opsežne analize definirani su ciljevi i mjere za njihovo ostvarenje.

U nastavku se definiraju dva osnovna cilja s podciljevima i mjerama za poboljšanje i unapređenje financiranja lokalne samouprave.

Cilj 1. Korekcija načina financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Podcilj 1.1. Utvrditi financijsku mogućnost financiranja osnovnih (obveznih) i dodatnih (neobveznih) rashoda, uz izdvojeno razmatranje određenih područja (npr. područja posebne državne skrbi i otoka).

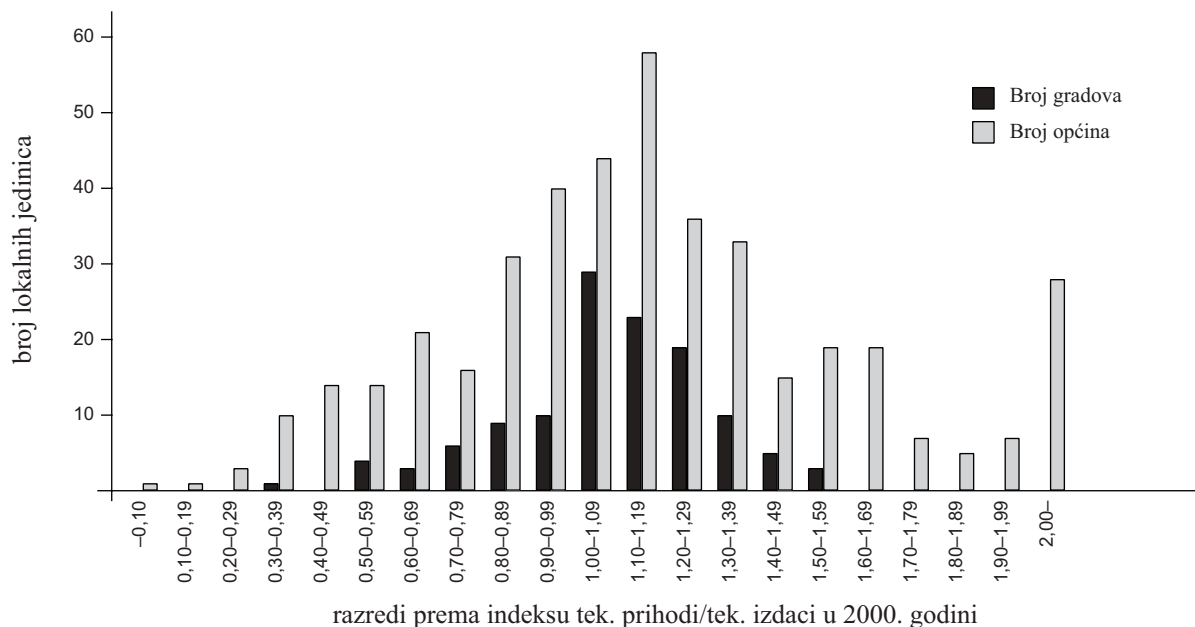
M.1.1.1. Izraditi popis osnovnih (minimalnih) i dodatnih (proširenih) poslova iz samoupravnog djelokruga općina i gradova (gradova do 30.000 stanovnika i gradova s više od 30.000 stanovnika).

Nakon izrađenih lista osnovnih (minimalnih) i dodatnih (proširenih) poslova iz samoupravnog djelokruga, potrebno je odrediti izvore financiranja iz kojih će se financirati lista osnovnih (minimalnih) poslova. Time se u svakoj lokalnoj jedinici ostvaruju minimalni standardi za osnovne poslove iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica. Istodobno se lokalnim jedinicama omogućuje da se pobrinu o drugim, dodatnim poslovima, pri čemu lokalna jedinica sama određuje izvore njihova financiranja.

M.1.1.2. Jačanje fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, osobito vlastitih prihoda. Predlaganje promjene u strukturi prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Ako pogledamo pokazatelje dobivene empirijskom analizom (analizom fiskalnog kapaciteta) i stavimo u odnos tekuće prihode (za analizu su korišteni tekući prihodi kao vlastiti i trebali bi biti minimum da bi lokalna jedinica postojala) i tekuće izdatke koji bi trebali obuhvatiti financiranje osnovnih funkcija što ih lokalna

Slika 1. Općine i gradovi prema indeksu tekući prihodi/tekući izdaci za 2000. godinu



Razredi	Objašnjenje	Broj gradova	Broj općina
-0,10		0	1
0,10-0,19		0	1
0,20-0,29		0	3
0,30-0,39		1	10
0,40-0,49		0	14
0,50-0,59	Jedinica lokalne samouprave ne može pokriti tekuće izdatke tekućim prihodima	4	14
0,60-0,69		3	21
0,70-0,79		6	16
0,80-0,89		9	31
0,90-0,99		10	40
1,00-1,09	Točka pokrića 1,0	29	44
1,10-1,19		23	58
1,20-1,29		19	36
1,30-1,39		10	33
1,40-1,49		5	15
1,50-1,59		3	19
1,60-1,69		0	19
1,70-1,79		0	7
1,80-1,89		0	5
1,90-2,00		0	7
2,00-		0	28
UKUPNO		122	422

jedinica treba obavljati, vidljivo je, prema podacima za 2000. godinu, da 184 općine i grada ne mogu pokriti svoje tekuće izdatke tekućim prihodima. Također se uočava koliki je broj lokalnih jedinica koje mogu, ako su prikupile više sredstava, usmjeriti ta sredstva u razvoj, odnosno za kapitalnu izgradnju.

Rezultati analize fiskalnog kapaciteta po županijama pokazuju da većina lokalnih jedinica ima ukupne prihode s potporama po stanovniku niže od državnog prosjeka. Napravljena je dodatna analiza bez potpora kako bi se dobila što realnija slika odnosno kako bi se utvrdilo koliko bi sredstava zaista bilo potrebno kada bi se županijama osiguravale potpore do 75%-tnog državnog prosjeka.

Na temelju svega toga predlaže se sljedeće.

a) Povećanje vlastitih poreznih prihoda

Općeprihvaćeno načelo na kojemu bi se trebala temeljiti financijska autonomija lokalnih jedinica jest to da lokalne jedinice ostvaruju što više prihoda od vlastitih poreznih prihoda, te da je razlika između udjela oporezivanja i udjela transfera što manja.

b) Uloga korisničkih naknada (naplaćivanje usluga pruženih stanovništvu te različiti povremeni primici) i ostalih neporeznih prihoda

Iznos prikupljen od korisničkih naknada ovisi o inicijativi lokalnih vlasti te treba pojačati ulogu i uspješnost lokalnih vlasti u ubiranju prihoda od korisničkih naknada.

Lokalnim jedinicama treba omogućiti da ostale neporezne prihode (pristojbe komunalnoga gospodarstva, eksploatacije mineralnih sirovina, uporabe javnih površina, prihodi od ugovorenih godišnjih naknada za koncesije i sl.) koriste ponajprije kao prihode za utvrđene namjene, ali i za financiranje drugih minimalnih funkcija iz samoupravnog djelokruga općina i gradova. To bi značilo transformiranje uloge neporeznih prihoda s obzirom na trend stalnog rasta u strukturi prihoda lokalnih jedinica redefiniranjem sadašnje namjene pojedinih prihoda u zakonu.

c) Uloga zaduživanja

Uloga zaduživanja ne smije biti usklađivanje lokalnih proračuna već pogodno sredstvo za financiranje kapitalnih ulaganja. Potrebno je uskladiti visinu zaduženja u skladu s vrijednošću imovine lokalne jedinice.

d) Dotacije

Treba izmijeniti postojeće kriterije za dodjelu dotacija (ispod 75%-tnog prosjeka prihoda), te pri dodjeli dotacija uzeti u obzir vrste javnih usluga koje lokalna jedinica treba pružati (minimalan opseg usluga) u području obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi, zaštite okoliša, komunalnih i gospodarskih službi, prostornog planiranja, prometa, javnog reda, zaštite i unapređenja položaja etničkih i nacionalnih manjina te kulture.

Kriteriji za dodjelu dotacija (za pokriće tekućih rashoda) trebaju biti:

- veličina stanovništva korigirana fiskalnim kapacitetom
- starosna struktura stanovništva
- socio-ekonomska struktura stanovništva (broj nezaposlenih, broj djece itd.)
- pojedina strukturalna svojstva lokalne jedinice (površina, duljina cesta koje treba održavati itd.).

Dotacije ne trebaju imati svrhu samo zadaću fiskalnog izravnjanja kako bi se ostvario prihod za pokriće osnovne funkcije – izdaci za opće javne usluge, već trebaju služiti kao prihod za pružanje određenih javnih funkcija koje su u djelokrugu lokalnih jedinica.

Sustav dotacija s obzirom na kriterij za njihovu dodjelu treba graditi kao:

- posebne dotacije za pokriće tekućih rashoda
- operativne opće dotacije
- operativne namjenske dotacije
- posebne dotacije za pokriće kapitalnih rashoda
- kapitalne opće dotacije
- kapitalne namjenske dotacije.

Sustav dotacija za pokriće tekućih rashoda graditi na osnovi ostvarivanja vlastitih poreznih i neporeznih prihoda (alternativa može biti ostvarivanje tekućih prihoda lokalne jedinice po stanovniku), te na osnovi usporedbe s potrebom podmirivanja osnovnih funkcija iz djelokruga lokalne jedinice.

M.1.1.3. Ustupanje državnog udjela poreza na dohodak za funkcije koje su prenesene s državne na lokalnu razinu. Alternativno bi u sustavu dotacija trebale postojati namjenske dotacije lokalnim jedinicama za

izvršavanje obveza prenesenih s viših razina (s područne samouprave ili središnje države).

M.1.1.4. Razvijanje diferenciranog pristupa u financiranju općina i gradova na područjima od posebne državne skrbi i na otocima u usporedbi s ostalim jedinicama lokalne samouprave.

M.1.1.5. Potrebno je uspostaviti redovito praćenje regionalnih i lokalnih baza podataka relevantnih za donošenje odluka o kriterijima za dodjelu dotacija.

- a) Određivanje institucije koordinatora koji je kao nosilac zadataka odgovoran za uspostavu ažurnog popisa postojećih i prikupljanje nedostajućih podataka te za izgradnju regionalne i lokalne baze podataka.
- b) Definiranje metodologije pribavljanja nedostajućih regionalnih i lokalnih podataka.
- c) Definiranje obveze svakog pojedinog sudionika u prikupljanju regionalnih i lokalnih podataka.

M.1.1.6. Upućivanje prijedloga da struktura izdataka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obuhvati pokriće osnovnih (minimalnih) i dodatnih (proširenih) poslova iz samoupravnog djelokruga općina i gradova (gradova do 30.000 stanovnika i gradova s više od 30.000 stanovnika).

Podcilj 1.2. Utvrditi fiskalne kriterije pri osnivanju nove jedinice lokalne i/ili područne (regionalne) samouprave.

M.1.2.1. Minimalne kriterije ostvarivanja prihoda jedinica lokalne i/ili područne (regionalne) samouprave za pokriće osnovnih (minimalnih) funkcija iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica trebalo bi utvrđivati Ministarstvo financija pri donošenju državnog proračuna za novu fiskalnu godinu, a Vlada RH trebala bi ga unutar "proračunskog paketa" predlagati Hrvatskom saboru na usvajanje.

Podcilj 1.3. Potaknuti općine, gradove i županije da se povezuju radi ostvarenja ciljeva od zajedničkog interesa i ostvarenja više razine prihoda kako bi se osigurala odgovarajuća razina prihoda potrebna za pružanje osnovnih (obveznih) i dodatnih (neobveznih) poslova, kao i radi prikupljanja više sredstava za ulaganja u zajedničke kapitalne projekte, a time i za postizanje više razine kreditne sposobnosti.

M.1.3.1. Potrebno je uspostaviti sustav dotacija (kao u mjeri M.1.1.2. D) koji se može koristiti kao dodatni poticaj za povezivanje više lokalnih jedinica ako pojedinačno ne ostvaruju dovoljan iznos tekućih

prihoda (po stanovniku) za financiranje minimalnih funkcija lokalnih jedinica.

M.1.3.2. Jačanje uloge kapitalnih prihoda

Kapitalni prihodi u prihodima lokalnih jedinica imaju relativno mali udio. Za financiranje kapitalnih projekata velik se dio sredstava osigurava iz državnog proračuna, ali i iz županijskih proračuna za kapitalne projekte na razini općina i gradova (kao oblik pomoći i potpora). Za realizaciju kapitalnih projekata od zajedničkog interesa za više lokalnih jedinica, koji se financiraju kapitalnim prihodima više lokalnih jedinica osigurati dodatne kapitalne namjenske dotacije u više-struko većem iznosu od sredstava osiguranih od ukupnih kapitalnih prihoda.

M.1.3.3. Preciznije odrediti mehanizme poticanja suradnje između općina, gradova i županija radi postizanja ciljeva od zajedničkog interesa. Pri tome je potrebno naglasiti jačanje međunarodne suradnje i uključivanje u međunarodne tokove, ponajprije u regionalnu suradnju.

M.1.3.4. Uspostaviti optimalni broj lokalnih jedinica u Hrvatskoj.

Cilj 2. Predložiti dinamični model decentralizacije.

Podcilj 2.1. Pratiti financijske učinke zakonskih rješenja koja se odnose na decentralizaciju, kako bi se u dinamičkom modelu početni proces decentralizacije integrirao, revidirao ili odbacio.

M.2.1.1. Definiranje i uspostava godišnje rang – liste i pokazatelja fiskalnog kapaciteta po općinama i gradovima kao kriterija za vrednovanje razine ekonomske snage pojedine lokalne jedinice.

Takva će rang-lista istodobno pokazivati stvarno stanje u strukturi prihoda, mogućnosti izvršavanja obveza iz samoupravnog djelokruga općina i gradova, te prenesenih decentraliziranih funkcija, upućivati na mogućnosti gospodarskog razvoja lokalnih jedinica, utjecati na povećanje odgovornosti javnih službi za vlastiti razvoj te pridonijeti razvoju demokracije.

M.2.1.2. Povećanje kontrole načina izvršavanja javnih izdataka iz državnog proračuna koji se prenosi na lokalne jedinice, pri čemu se veća važnost treba pridavati aktivnostima planiranja, pripreme i izrade lokalnih proračuna, te analizama izvršenja proračuna na razini jedinica lokalne i područne samouprave nego do sada.

M.2.1.3. Postupno smanjivati udio države u raspodjeli zajedničkih prihoda.

M.2.1.4. Stalno pratiti i analizirati predložena rješenja u procesu decentralizacije javnih funkcija.

M.2.1.5. Stalno pratiti utjecaj novih mjera na ostvarenje prihoda lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica.

Zaključci i preporuke

Postojeći ustroj lokalne i područne (regionalne) samouprave, promotren sa stajališta fiskalnog kapaciteta, nije djelotvoran. Na to su upozorili podaci dobiveni analizom lokalnih proračuna. Ukidanje autonomije lokalnih jedinica i njihovo pripajanje susjednim općinama odnosno gradovima ili bilo koja druga promjena kojom se zadire u postojeći teritorijalni ustroj nije rješenje koje bi u ovome trenutku dobilo potporu. Prije takve radikalne promjene potrebno je iskoristiti postojeću mogućnost povezivanja općina, gradova i županija radi realizacije projekata za koje, gledano individualno, nemaju dovoljnu financijsku snagu. Problematika financiranja općina, gradova i županija sveobuhvatna je problematika koja zahtijeva kontinuirano praćenje i analizu, stalnu prilagodbu i predlaganje novog/daljnjeg kontinuiranog istraživanja.

Započeti proces decentralizacije potrebno je nastaviti, te ga treba provoditi u više faza. Budući da decentralizacija znači prijenos ovlasti, odgovornosti i sredstava s više razine vlasti odnosno središnje države na lokalnu razinu, u nastavku provedbe procesa nužno je:

- osigurati odgovornost i transparentnost na svim razinama uprave odnosno jasno odrediti uloge prema razinama uprave
- osigurati samostalnost lokalnih jedinica u izvršavanju izdataka i ostvarivanju prihoda, pri čemu je najvažnije “osigurati približno jednake mogućnosti za pružanje usluga svojim stanovnicima”, a to je moguće stalnim redefiniranjem potpora izravnjanja u predloženoj modelu fiskalne decentralizacije
- propisivati i utvrđivati norme na način da se izbjegava postojeća praksa u kojoj državne službe propisuju norme za lokalne jedinice, umjesto da se propisi donose suradnjom središnje države i lokalnih jedinica, što znači da u procesu provedbe treba izbjeći mogućnost da se s razine središnje države izravno utječe na lokalne jedinice u području njihove odgovornosti i obveza.

Predložene promjene u sustavu financiranja lokalne i područne (regionalne) samouprave treba shvatiti kao privremeni model u vezi s kojim treba ustrajno predlagati promjene na temelju praćenja, analize i evaluacije ostvarenja fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica najmanje u trogodišnjem fiskalnom razdoblju, vodeći brigu o ispunjavanju nužnih uvjeta za poticanje regionalnog razvoja i doprinos gospodarskom razvoju države.