

Mihaela Bronić

## Tekuće dotacije Ministarstva financija općinama i gradovima na područjima posebne državne skrbi

U ovom ćemo radu na primjeru Hrvatske Kostajnice objasniti kako Ministarstvo financija dodjeljuje tekuće dotacije općinama i gradovima na područjima posebne državne skrbi I. i II. skupine.<sup>1</sup> Riječ je o područjima s posebnim poticajnim mjerama za obnovu i razvoj. Cilj toga je uklanjanje posljedica rata, brži povratak stanovništva, poticanje demografskoga i gospodarskog napretka te postizanje što ravnomjernijeg razvoja svih područja Hrvatske.

Godine 1996. utvrđene su dvije skupine područja posebne državne skrbi (PPDS), a tijekom 2002. i treća skupina (NN 26/03). Na tim se područjima nalazi 180 općina i gradova (u prvoj skupini 50, u drugoj 61, a u trećoj 69). Prva i druga skupina određene su na temelju stupnja gospodarske štete prouzročene ratnim razaranja. Područja u trećoj skupini zaostaju u razvoju na temelju četiriju kriterija: ekonomske razvijenosti, strukturnih teškoća, demografskoga i posebnog kriterija.

Unatoč činjenici da od 2001. središnja država prihode od poreza na dohodak i dobit gotovo u cijelosti ustupa općinama i gradovima na PPDS-u, sve općine i gradovi

u tim područjima nemaju dovoljno prihoda za adekvatne javne usluge.<sup>2</sup> Kako bi se barem djelomično izjednačile javne usluge u bogatijim i siromašnijim krajevima, uvedene su tekuće dotacije Ministarstva financija općinama i gradovima na PPDS-u.

*Namjena.* Od 2002. do 2007. godine iz tekućih dotacija Ministarstva financija općinama i gradovima na PPDS-u financiraju se *i tekući i kapitalni rashodi*. U tablici 1. vidi se kako se mijenjala namjena tih dotacija.

*Kriteriji.* Od 2002. do danas korisnici su samo općine i gradovi na području I. i II. skupine jer III. skupina PPDS-a tada još nije postojala. Tablica 2. pokazuje kako su se prema Zakonu o izvršenju državnog proračuna mijenjali kriteriji dodjele tih dotacija.

Kriterija je puno, zakonom nisu jasno definirani i često se mijenjaju. Dodatnu zbrku unosi odredba Zakona o izvršavanju državnog proračuna za 2004. (NN 31/04) kojom se dotacije osiguravaju u iznosu razlike između

<sup>1</sup> Zakon o područjima posebne državne skrbi, NN 26/03, 42/05 i 90/05.

<sup>2</sup> Uvedene su i razne olakšice u porezu na promet nekretnina, snižene stope poreza na dobit za određene skupine obveznika te druge povlastice fizičkim i pravnim osobama.

Tablica 1. Namjena tekućih dotacija Ministarstva financija općinama i gradovima na PPDS-u

Godina	Namjena dotacija
2002-2004.	korekcija fiskalnog kapaciteta (mogućnosti/sposobnosti općine/grada da na svom području prikupi prihode za javnu potrošnju), poticanje ulaganja u kapitalne programe i poticanje racionalnosti
2005-2008.	financiranje rashoda za materijal i energiju te za ulaganja u kapitalne programe

Izvor: Zakoni o izvršavanju državnog proračuna

procijenjenog povrata poreza na dohodak (PDOH) po godišnjoj prijavi, koji za te općine i gradove preuzima državni proračun, i sredstava dotacija izračunanih na temelju kriterija iz Zakona o izvršenju proračuna za svaku godinu (tabl. 2). Dakle, budući da dio povrata PDOH poreznim obveznicima na PPDS-u umjesto općine ili grada isplaćuje državni proračun, za taj se iznos povrata umanjuje iznos dotacije općini/gradu.

Kako do danas formula dodjele tekućih dotacija Ministarstva financija općinama i gradovima na PPDS-u nije

javno objašnjena, dat ćemo detaljno objašnjenje formule za 2008. godinu koje se na primjeru Hrvatske Kostajnice ukratko može prikazati u šest koraka.<sup>3</sup> Pri izračunu se uvijek koriste podaci ostvareni dvije godine prije, stoga se u ovom primjeru koriste podaci iz formula PR-RAS za 2006. godinu.<sup>4</sup>

## Objašnjenje formule

### 1. korak: Izračun sredstava za korekciju fiskalnog kapaciteta

U prvom koraku izračunava se koje općine i gradovi imaju premalen fiskalni kapacitet i iznosi koje bi na temelju toga trebali dobiti. Fiskalni kapacitet može se definirati kao mogućnost/sposobnost općine ili grada da na svom području prikupi prihode za javnu potrošnju. Formulom je određeno da će Ministarstvo financija općinama ili gradovima koje imaju premali fiskalni kapacitet dodijeliti dodatna sredstva. Formula za izračun sredstava za korekciju fiskalnog kapaciteta glasi:

Tablica 2. Kriteriji dodjele tekućih dotacija Ministarstva financija općinama i gradovima na PPDS-u I. i II. skupine

	2002.	2003.	2004.*	2005-2008.
1. Broj stanovnika prema popisu iz 2001. godine	+	+	+	+
2. Prosjek prihoda po stanovniku općina i gradova na razini države (državni prosjek) ostvaren dvije godine prije	+	+	+	+
3. Prosjek prihoda po stanovniku skupine PPDS-a i prihod pojedine općine ili grada ostvaren dvije godine prije	+	+	+	+
4. Udio rashoda za kapitalne programe u ukupnim rashodima ostvaren dvije godine prije	+	+	+	+
5. Racionalnost izvršenja funkcija sustava (broj zaposlenih, rashod po zaposlenome) ostvareno dvije godine prije	+	+	+	+
6. Rashodi za funkcije grada (s manje od 30.000 stanovnika) ostvareni dvije godine prije	+	+	+	+
7. Faktor korekcije za postupni prijelaz na novi model izračuna dotacija	+	+	+	-
8. Uravnoteženje materijalnih rashoda (broj stanovnika i rashod po stanovniku) ostvareno dvije godine prije	-	+	+	-
9. Broj stanovnika po 1 km <sup>2</sup> na razini I. i II. skupine PPDS-a (skupni prosjek)	-	-	-	+
10. Broj stanovnika po 1 km <sup>2</sup> pojedine općine i grada	-	-	-	+

+ kriterij se primjenjuje; - kriterij se ne primjenjuje.

\* Od 2004. godine te se dotacije osiguravaju u iznosu koji odgovara razlici između procijenjenog povrata poreza na dohodak po godišnjoj prijavi koji za te općine i gradove preuzima državni proračun i sredstava dotacija izračunanih na temelju kriterija iz Zakona o izvršenju proračuna za svaku godinu.

Izvor: Zakoni o izvršavanju državnog proračuna

<sup>3</sup> Hrvatsku Kostajnicu analiziramo zato što je to jedan od gradova za koji se koriste svi kriteriji dodjele tih dotacija. Naime, kriterij sredstva za pokriće funkcija grada (komunalne i društvene djelatnosti) s manje od 30.000 stanovnika služi samo za izračunavanje tekućih dotacija u pet gradova.

<sup>4</sup> Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima. Dostupno na: <http://www.mfin.hr/str/55/>

$$SKFK = \frac{FKS}{100} * \frac{FKD}{FK} * STPPDS * M * PMF1 \quad (1)$$

Pri tome su:

- SKFK – sredstva za korekciju fiskalnog kapaciteta
- FKS – prosječni fiskalni kapacitet po stanovniku skupine PPDS-a (I. ili II.)<sup>5</sup>
- FKD – prosječni fiskalni kapacitet po stanovniku svih općina i gradova<sup>6</sup>
- FK – fiskalni kapacitet po stanovniku promatrane općine ili grada<sup>7</sup>
- STPPDS – stanovnici na PPDS-u promatrane općine ili grada<sup>8</sup>
- M – multiplikator skupine<sup>9</sup>
- PMF1 – ponder Ministarstva financija (MF).<sup>10</sup>

Potrebna sredstva za korekciju fiskalnog kapaciteta Hrvatske Kostajnice (koja se nalazi u I. skupini) za 2008. godinu izračunavaju se ovako:

$$SKFK = \frac{1897,11}{100} * \frac{3134,78}{2148,07} * 2746 * 1,65 * 4,5 = 18,97 * 1,459 * 2746 * 1,65 * 4,5 = 564.312 \text{ kn.}$$

Dakle, Hrvatska Kostajnica trebala bi u 2008. godini dobiti oko 565.000 kuna tekućih dotacija za korekciju premaloga fiskalnog kapaciteta.

## 2. korak: Sredstva za poticanje kapitalnih ulaganja

U drugom koraku izračunava se koje su općine i gradovi na PPDS-u (dviije godine prije) imale velika kapitalna ulaganja i određuje se kolika će im sredstva Ministarstvo financija dodijeliti kao pomoć za financiranje dijela tih ulaganja. Formula za izračun sredstava za poticanje kapitalnih ulaganja glasi:

$$SPKU = \frac{FKD}{FKS} * STPPDS * KIUI * PMF2 * \frac{FKD}{FK} * X * PMF3 \quad (2)$$

<sup>5</sup> To može biti fiskalni kapacitet PPDS I. ili II. skupine. Prosječni fiskalni kapacitet po stanovniku skupine PPDS-a = [tekući prihodi općina i gradova koji pripadaju analiziranoj skupini PPDS-a (računski plan 6 + 7) – dotacije općina i gradova koji pripadaju analiziranoj skupini PPDS-a (računski plan 63)] / ukupan broj stanovnika općina i gradova koji pripadaju analiziranoj skupini PPDS-a.

<sup>6</sup> Taj se pokazatelj izračunava jednako kao i FKS, samo za drugačije definirano područje (sve općine i gradove).

<sup>7</sup> Taj se pokazatelj izračunava jednako kao i FKS, samo za drugačije definirano područje (za promatranu općinu ili grad).

<sup>8</sup> Za I. skupinu PPDS-a to je ukupan broj stanovnika, a za II. skupinu broj stanovnika u naseljima PPDS-a. Prema podacima Državnog zavoda za statistiku, koriste se podaci iz popisa stanovništva 2001. godine.

<sup>9</sup> M = FKD/FKS.

<sup>10</sup> Za 2008. iznosi 4,5. Mijenja se ovisno o veličini raspoloživih sredstava za tu vrstu dotacije. Za prethodne tri godine iznosio je 3.

Pri tome su:

- SPKU – sredstva za poticanje kapitalnih ulaganja
- FKD – prosječni fiskalni kapacitet po stanovniku svih općina i gradova
- FKS – prosječni fiskalni kapacitet po stanovniku skupine PPDS-a (I. ili II.)
- STPPDS – stanovnici na PPDS-u promatrane općine ili grada
- KIUI – udio kapitalnih izdataka u ukupnim izdacima općine ili grada<sup>11</sup>
- FK – fiskalni kapacitet po stanovniku promatrane općine ili grada
- PMF2 – ponder MF<sup>12</sup>
- PMF3 – ponder MF<sup>13</sup>
- X – ako je udio kapitalnih izdataka u primljenim potporama<sup>14</sup> ≤ 1, onda je x = udio kapitalnih izdataka u primljenim potporama; ako je udio kapitalnih izdataka u primljenim potporama > 1, onda je x = 1,1.

Sredstva potrebna za poticanje kapitalnih ulaganja Hrvatske Kostajnice izračunavaju se ovako:

$$SPKU = \frac{3134,78}{1897,11} * 2746 * 0,07 * 10 * \frac{3134,78}{2148,07} * 0,26 * 15,5 = 1,65 * 2746 * 0,07 * 10 * 1,459 * 0,26 * 15,5 = 18.648,45 \text{ kn.}$$

Dakle, Hrvatska Kostajnica trebala bi u 2008. godini dobiti oko 19.000 kuna tekućih dotacija za poticanje kapitalnih ulaganja.

## 3. korak: Sredstva za racionalizaciju izdataka za zaposlene

U trećem se koraku izračunava koje su općine i gradovi imali male izdatke za zaposlene i određuje kolika će im sredstva Ministarstvo financija dodijeliti za financiranje dijela tih izdataka. Cilj je pomoći onim općinama i gradovima čiji su izdaci za zaposlene manji od 75% državnog prosjeka (svih općina i gradova). For-

<sup>11</sup> Udio kapitalnih izdataka u ukupnim izdacima = [kapitalne pomoći inozemnim vladama (računski plan 3612) + kapitalne pomoći međunarodnim organizacijama (računski plan 3622) + kapitalne pomoći unutar opće države (računski plan 3632) + kapitalne pomoći (računski plan 382) + kapitalne pomoći (računski plan 386) + rashodi za nabavu nefinancijske imovine (računski plan 4)] / ukupni rashodi (računski plan 3 + 4).

<sup>12</sup> Ponder MF koji se ne mijenja. Iznosi 10.

<sup>13</sup> Za 2008. iznosi 15,5. Mijenja se ovisno o veličini raspoloživih sredstava za tu vrstu dotacije. Za prethodne tri godine iznosio je 10.

<sup>14</sup> Udio kapitalnih izdataka u primljenim potporama = [kapitalne pomoći inozemnim vladama (računski plan 3612) + kapitalne pomoći međunarodnim organizacijama (računski plan 3622) + kapitalne pomoći unutar opće države (računski plan 3632) + kapitalne donacije (računski plan 382) + kapitalne pomoći (računski plan 386) + rashodi za nabavu nefinancijske imovine (računski plan 4)]/pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar opće države (računski plan 63).

mula za izračun sredstva za racionalizaciju izdataka za zaposlene glasi:

$$SRIZ = (0,75 * DIZ) * MBZ * K * PMF4 \quad (3)$$

Pri tome su:

SRIZ – sredstva za racionalizaciju izdataka za zaposlene  
DIZ – prosječni izdatak po zaposlenome svih općina i gradova<sup>15</sup>

MBZ – mogući broj zaposlenih<sup>16</sup>

K – faktor korekcije<sup>17</sup>

PMF4 – ponder MF.<sup>18</sup>

Sredstva za racionalizaciju izdataka za zaposlene u Hrvatskoj Kostajnici izračunavaju se ovako:

$$SRIZ = (0,75 * 112.196,91) * 3 * \frac{0,75 * 112.196,91}{54.981,50}$$

$$* 0,25 = 84.147,68 * 3 * 1,53 * 0,25 = 96.559,46 \text{ kn.}$$

Hrvatska Kostajnica trebala bi u 2008. godini dobiti oko 96.000 kuna tekućih dotacija za racionalizaciju izdataka zaposlenih.

#### 4. korak: Sredstva za pokriće komunalnih i društvenih djelatnosti u gradovima s manje od 30.000 stanovnika

Iako po zakonu funkcije gradova i općina nisu razdvojene, iz analiza Ministarstva financija proizlazi da gradovi imaju veće i dodatne funkcije. Stoga samo za gradove s manje od 30.000 stanovnika postoji poseban kriterij za olakšavanje obavljanja komunalnih i društvenih djelatnosti. Formula za izračun sredstava za pokriće komunalnih i društvenih djelatnosti gradova s manje od 30.000 stanovnika glasi:

$$SPFG = \left( \frac{IFG}{DIFG} * KVG * PMF5 * STPPDS * \frac{STPPDS}{ST} \right) * PMF6 \quad (4)$$

Pri tome su:

SPFG – sredstva za pokriće funkcija grada

IFG – izdaci za funkcije grada po stanovniku<sup>19</sup>

DIFG – prosječni izdaci za funkcije grada po stanovniku svih općina i gradova

<sup>15</sup> Prosječni izdatak po zaposlenome = rashodi za zaposlene u tijelima (dodatni podaci – računski plan 31)/prosječan broj zaposlenih u tijelima na osnovi stanja krajem izvještajnog razdoblja (dodatni podaci – cijeli broj).

<sup>16</sup> Na svakih 970 stanovnika moguć je jedan zaposlenik. Ako općina ili grad ima manje od 970 stanovnika, ima pravo na najmanje tri zaposlenika.

<sup>17</sup> Faktor korekcije =  $(0,75 * DIZ)/\text{izdatak po zaposlenome u promatranoj općini ili gradu}$ .

<sup>18</sup> Ponder MF koji se ne mijenja. Iznosi 0,25.

KVG – koeficijent veličine grada<sup>20</sup>

PMF5 – ponder MF<sup>21</sup>

STPPDS – stanovnici na PPDS-u promatrane općine ili grada

ST – ukupan broj stanovnika promatrane općine ili grada

PMF6 – ponder MF.<sup>22</sup>

Sredstva potrebna za pokriće komunalnih i društvenih djelatnosti Hrvatske Kostajnice izračunavaju se ovako:

$$SPFG = \left( \frac{510,02}{504,83} * \left[ \left( \frac{30884}{5} \right) / 2746 \right] * 100 * 2746 * \right.$$

$$\left. \frac{2746}{2746} \right) * 2 = (1,01 * 2,25 * 100 * 2746 * 1) * 2 =$$

$$1.248.057 \text{ kn.}$$

Hrvatska Kostajnica trebala bi u 2008. godini dobiti oko 1,2 milijuna kuna tekućih dotacija za pokriće komunalnih i društvenih djelatnosti.

#### 5. korak: Sredstva za pomoć zbog premalene gustoće naseljenosti

Tim bi se kriterijem trebalo slabo naseljenim općinama i gradovima na PPDS-u I. i II. skupine dodijeliti veći iznos tekućih dotacija. Formula za izračun glasi:

$$SGN = \frac{GNS - GNPPDS}{GNS} * PMF7 \quad (5)$$

Pri tome su:

SGN – sredstva za pomoć zbog premale gustoće naseljenosti

GNS – prosječan broj stanovnika po km<sup>2</sup> promatrane skupine općina i gradova<sup>23</sup>

GNPPDS – broj stanovnika PPDS-a po km<sup>2</sup> promatrane općine ili grada<sup>24</sup>

PMF7 – ponder MF.<sup>25</sup>

Taj se kriterij primjenjuje samo za jedinice u kojima je broj stanovnika po km<sup>2</sup> općine/grada manji od prosječnog broja stanovnika po km<sup>2</sup> općina i gradova proma-

<sup>19</sup> Izdaci za funkcije grada po stanovniku = [subvencije (računski plan 35) + pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države (računski plan 36) – kapitalne pomoći inozemnim vladama (računski plan 3612) – kapitalne pomoći međunarodnim organizacijama (računski plan 3622) – kapitalne pomoći unutar opće države (računski plan 3632) + naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade (računski plan 37) + tekuće donacije (računski plan 381)]/ukupan broj stanovnika grada.

<sup>20</sup> Koeficijent veličine grada = (ukupan broj svih stanovnika gradova u promatranoj skupini/broj gradova u skupini)/broj stanovnika grada koji žive na područjima PPDS-a.

<sup>21</sup> Ponder MF koji se ne mijenja je 100.

<sup>22</sup> Za 2008. je 2. Ponder koji je ugrađen 2005. bio je 1,5; 2006. iznosio je 2,5, a 2007. je bio 2.

<sup>23</sup> Prosječan broj stanovnika općina i gradova po km<sup>2</sup> promatrane skupine PPDS-a (I. ili II) = broj stanovnika na području promatrane skupine/površina u km<sup>2</sup> promatrane skupine općina i gradova.

trane skupine. Na temelju kriterija gustoće naseljenosti Hrvatska Kostajnica nije trebala dobiti dotacije Ministarstva financija jer s 59,5 stanovnika/km<sup>2</sup> ima veću gustoću naseljenosti od promatrane skupine PPDS-a (I. skupina s 23,4 stanovnika/km<sup>2</sup>).

## 6. korak: Utvrđivanje konačnog iznosa

U posljednjem, šestom koraku sredstva koja bi se općini/gradu trebala dodijeliti prema pet navedenih kriterija zbroje se i od njih se oduzme planirani povrat PDOH. Hrvatska Kostajnica je prema pet navedenih kriterija trebala dobiti 1,9 milijuna kuna<sup>26</sup>, a Ministarstvo financija je procijenilo da će povratom PDOH za 2008. dobiti 1,7 milijuna kuna.<sup>27</sup> Tako će konačni iznos tekuće dotacije od Ministarstva financija Hrvatskoj Kostajnici u 2008. godini iznositi oko 216.000 kn.

## Zaključak

Formula za dodjelu dotacija općinama i gradovima na PPDS-u I. i II. skupine poprilično je složena i mogli bismo reći netransparentna. Kriteriji dodjele mijenjaju se godišnjim zakonima o izvršenju državnog proračuna, što otežava trogodišnje planiranje proračuna lokalnih jedinica na PPDS-u, pa tako i Hrvatske Kostajnice. Zbog toga nijedna lokalna jedinica na PPDS-u, kao ni Hrvatska Kostajnica, ne može predvidjeti iznos tekuće dotacije za iduću fiskalnu godinu. Čak i kada bi djelatnici u lokalnim jedinicama znali sve varijable koje ulaze u te formule, nejasno je kako bi općine i gradovi mogli procijeniti povrat poreza na dohodak.

Ministarstvo financija treba osigurati jasne i stabilne kriterije te jednostavnu formulu dodjele tekućih dotacija, a posebice treba redovito objavljivati promjene u formuli (osobito promjene pondera i planirani povrat poreza na dohodak).

Na temelju ove analize teško je reći je li Hrvatska Kostajnica dobila dovoljno tekućih dotacija za pružanje adekvatnih javnih usluga. Za to su potrebne dublje analize fiskalnih kapaciteta i potreba svih općina i gradova (ne samo općina i gradova na PPDS-u I. i II. skupine). Tek na temelju procjene fiskalnih kapaciteta i potreba

svih općina i gradova mogla bi se ocijeniti opravdanost izračunanog iznosa dotacija Hrvatskoj Kostajnici i opravdanost povlaštenog načina financiranja Hrvatske Kostajnice (odnosno njezina uvrštenja u područje posebne državne skrbi).

## Dodatak: O dotacijama u Hrvatskoj

*Dotacije* (pomoći) definiraju se kao sredstva što ih jedna državna jedinica primi od druge državne jedinice ili međunarodne institucije, a ne treba ih vratiti niti za njih dati neku naknadu. Najčešće jedinice više razine državne vlasti dodjeljuju dotacije jedinicama nižih razina, ali moguće su i dotacije među jedinicama iste razine, npr. da jedan grad dodijeli dotaciju drugom gradu.

*Tekuće dotacije* su sredstva koja bi primatelj morao potrošiti za tekuće izdatke/rashode. U Hrvatskoj postoji šest vrsta tekućih dotacija županijama, općinama i gradovima:

1. pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije,
2. tekuće dotacije Ministarstva financija općinama i gradovima na područjima posebne državne skrbi I. i II. skupine,
3. tekuće dotacije Ministarstva financija županijama,
4. tekuće dotacije ostalih ministarstva i institucija središnje države,
5. proračunska zaliha i naknada za štete prouzročene elementarnim nepogodama,
6. tekuća dotacija kao zamjena za prihode od poreza na dobit.

*Kapitalne dotacije* uglavnom su namijenjene nabavi dugotrajne imovine. Podjela dotacija na tekuće i kapitalne nije potpuno precizna jer se tekuće dotacije u praksi katkad koriste i za kapitalne svrhe. Više o tekućim dotacijama vidjeti u *Newsletteru* Instituta za javne financije br. 30. Dostupno na: <http://www.ijf.hr/newsletter/30.pdf>

<sup>24</sup> Broj stanovnika PPDS-a po km<sup>2</sup> promatrane općine/grada = broj stanovnika na PPDS-u odnosno općine ili grada (za I. skupinu ukupan broj stanovnika, a za II. skupinu broj stanovnika u naseljima posebne državne skrbi)/površina u km<sup>2</sup> promatrane općine/grada.

<sup>25</sup> Ponder MF koji se ne mijenja je 1.000.000.

<sup>26</sup>  $1.927.577 = 564.312 + 18.648,45 + 96.559,46 + 1.248.057 + 0.$

<sup>27</sup> 1.712.049.

**Poštarina plaćena  
u poštanskom uredu  
10000 ZAGREB**

**TISKANICA**