

**Financiranje lokalne samouprave  
Studije slučaja Njemačke, Slovenije i  
Hrvatske**

**Zaklada Friedrich Ebert  
Ured u Zagrebu  
Zagreb 2003.**

**Nakladnik:**

Zaklada Friedrich Ebert  
Ured u Zagrebu  
Medveščak 10  
Zagreb

**Tisak:**

Smjerokaz 2000.  
Zagreb, rujan 2003.

**CIP - Katalogizacija u publikaciji**

**Nacionalna i sveučilišna knjižnica - Zagreb**

UDK 336.12:352>(430)

336.12:352>(497.4)

336.12:352>(497.5)

FINANCIRANJE lokalne samouprave :  
studije slučaja Njemačke, Slovenije i Hrvatske. - Zagreb :  
Zaklada Friedrich Ebert, Ured u Zagrebu, 2003.

ISBN 953-7043-07-X

- I. Lokalna samouprava -- Financiranje -- Njemačka
- II. Lokalna samouprava -- Financiranje -- Slovenija
- III. Lokalna samouprava -- Financiranje -- Hrvatska

430925101



*This activity is funded by the German  
Government within its contribution to the  
Stability Pact for South Eastern Europe*

# Sadržaj

Rüdiger Pintar <b>Predgovor</b> .....	5
Wolfgang Renzsch <b>Lokalne financije u Njemačkoj: temeljne informacije</b> .....	7
Wolfgang Renzsch <b>Spor zbog financijskog izjednačenja. Financijski ustroj kao problem pravne države</b> .....	11
Zlata Ploštajner <b>Financiranje lokalne uprave: neka opažanja</b> .....	24
Srećko Devjak <b>Proračunsko financiranje mjesne samouprave u Sloveniji</b> .....	34
Dubravka Jurlina Alibegović <b>Reforma sustava financiranja lokalne samouprave u Hrvatskoj</b> .....	45
Katarina Ott i Anto Bajo <b>Izrada proračuna za lokalnu upravu u Hrvatskoj</b> .....	62
Nenad Zakošek <b>Financiranje lokalne samouprave. Izvještaj o raspravi na radionici</b> .....	77
<b>Autori</b> .....	82

## Predgovor

Publikacija o financiranju lokalnih vlasti rezultat je radionice održane u Zagrebu krajem lipnja 2001. godine, koju je organizirao zagrebački ured Zaklade Friedrich Ebert u okviru svoga regionalnog projekta "Lokalna samouprava i decentralizacija u jugoistočnoj Europi". U kontekstu Pakta o stabilnosti za jugoistočnu Europu i u suradnji s domaćim institucijama, Zaklada Friedrich Ebert pokrenula je regionalni projekt analiziranja stanja i reforme samouprave i decentralizacije u zemljama regije koja obuhvaća Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Bugarsku, Makedoniju, Hrvatsku, Srbiju, Sloveniju, Rumunjsku i Mađarsku. Na temelju analize i stručnih rasprava o različitim iskustvima u provedbi reformi te izrade i distribucije publikacija proizišlih iz niza radionica, cilj je projekta potaknuti javnu raspravu s političarima, znanstvenicima i stručnjacima na nacionalnoj i lokalnoj razini.

Prva regionalna radionica sa stručnjacima za lokalnu samoupravu i decentralizaciju organizirana je u Zagrebu u travnju 2001. Zaklada Friedrich Ebert Zagreb objavila je rezultate te radionice, uključujući i deset studija zemalja. Rasprava za vrijeme radionice ukazala je na nekoliko najvažnijih problematičnih područja lokalne samouprave te su predloženi razni prijedlozi za teme budućih radionica. Većina je sudionika zaključila da u svim zemljama regije postoji potreba za detaljnijom analizom pitanja financijskih struktura na razini lokalne samouprave i predložila da se u tom kontekstu organiziraju dodatne rasprave o financijskim temama.

Zagrebački ured Zaklade Friedrich Ebert taj je prijedlog prihvatio i organizirao drugu radionicu s međunarodnim stručnjacima. Za razliku od prve radionice, gdje su svi stručnjaci iz zemalja jugoistočne Europe bili pozvani predočiti izvješća iz svojih zemalja, ova se radionica usredotočila na studije slučaja iz Slovenije, Njemačke i Hrvatske, nudeći širok pregled financijskog sustava u tim zemljama i time potakla intenzivnu raspravu među sudionicima na temelju iskustava iz njihovih vlastitih zemalja. Rasprava se na radionici usmjerila na tri glavna pitanja: položaj lokalne samouprave u sustavu javnog financiranja, realne i moguće financijske resurse lokalnih zajednica i mehanizam financijske ravnoteže među različitim razinama financijske strukture.

Zagreb, listopad 2001.

Rüdiger Pintar  
Voditelj regionalnog ureda u Zagrebu  
Zaklada Friedrich Ebert

## Wolfgang Renzsch

### Lokalne financije u Njemačkoj: Temeljne informacije

Lokalne financije, u načelu, obuhvaćaju četiri različita područja:

Zadaće

Javnu potrošnju

Prihode

Izjednačenje.

#### *Zadaće*

Lokalne su vlasti u Njemačkoj **samoupravne** jedinice. Svi poslovi od lokalne važnosti nalaze se pod njihovom nadležnošću. One, unutar granica saveznih i pokrajinskih zakona, reguliraju lokalne poslove pod vlastitom odgovornošću.

Te "vlastite" zadaće koje su lokalne vlasti (gradovi, općine, okruzi) dužne ispuniti dobrovoljne su ili obvezatne. Među posljednjima su socijalna pomoć, novac za škole (osim za učitelje), dječje vrtiće, planiranje mjesnih gradilišta i javne gradnje, javni prijevoz, groblja, skupljanje otpada, javna sigurnosti i red, protupožarna zaštita, ambulante, hitna pomoć itd... Dobrovoljne zadaće u velikoj mjeri variraju: među njima su muzeji, sportske ustanove, kultura, glazba, kazalište itd. Široki spektar tih zadaća (dječji vrtići, lokalni prijevoz, skupljanje otpada, groblja) može se prepustiti privatnim poduzećima ili organizacijama, posebice ako su troškovi pokriveni pristojbama. Nadalje, lokalne vlasti moraju obaviti određene njima povjerene zadaće, za koje jest ili nije osigurano financiranje. Među njima su pitanja civilne obrane, uprava matičnih knjiga građana te putovnica i osobnih iskaznica, registracija vozila, uprava i održavanje saveznih autocesta itd. Na tom području lokalne vlasti djeluju kao posrednici odluka pokrajinske vlade (ili savezne vlade) bez vlastitih diskrecijskih prava.

Prostor diskrecije lokalnih vlasti varijabilan je. Obvezatne zadaće dopuštaju više lokalnih odluka nego povjereni poslovi, ali manje od dobrovoljnih. Odredbe su različite od pokrajine do pokrajine budući da se zakoni glede lokalnih vlasti nalaze pod kontrolom pokrajinskih parlamenata. Međutim, postoji nekoliko zajedničkih značajki koje se odnose na sve pokrajine osim na tri grada-pokrajine.

#### *Javna potrošnja*

Prema ustavu (članak 104. a, stavak 1. Temelnog zakona) odgovornost za potrošnju odnosi se na dio vlade koji upravlja određenim javnim poslovima (ali koji ne prouzrokuje trošak). To pravilo koje utvrđuje odnose između savezne vlade i saveznih

pokrajina primjenjuje se i na odnose između pokrajinskih vlada i lokalnih vlasti. U pravilu, lokalne vlasti moraju plaćati svoje "vlastite" poslove, čak i ako je riječ o obvezatnim poslovima.

Iznimke od tog općeg pravila primjenjuju se kada lokalne vlasti imaju ulogu posrednika pokrajine (ili federacije). U tim slučajevima, pokrajina preuzima troškove. Nadalje, postoje sufinancirani poslovi. Riječ je, u prvom redu, o javnim ulaganjima koja sponzorira pokrajinska vlada, a za koje lokalne vlasti moraju osigurati odgovarajuća sredstva.

## ***Prihodi***

Vlade pokrajina dužne su osigurati dovoljno financijskih sredstava za "svoje" lokalne vlasti kako bi ih osposobile za obavljanje njihovih poslova. Kako one to rade? Ovdje moramo pogledati njemačku fiskalnu shemu izjednačenja.

1. Njemački je financijski sustav jedinstven. Porezni se zakoni donose gotovo isključivo na saveznoj razini. Vlade pokrajina nemaju vlastito porezno zakonodavstvo. Lokalne vlasti, međutim, imaju pravo odrediti visinu određenih lokalnih poreza kao što je porez na nekretnine (Grundsteuer), poslovni porez (Gewerbesteuer) i niz manjih poreza kao što je porez na pse, porez na ugostiteljske objekte, lovni porez itd.
2. Razdioba poreznih prihoda odvojena je od zakonodavstva. Prihode od određenih poreza prima savezna vlada, a neke pak pokrajine i lokalne vlasti. Najvažnije poreze, međutim, kao porez na dohodak i korporacijski porez te porez na dodanu vrijednost (PDV), zajednički dobivaju federacija, pokrajine i lokalne vlasti (zajednički porezi). Zbog federalnih odredbi, lokalne vlasti dobivaju trenutačno 15% lokalnih prihoda od poreza na dohodak te pokrajinskim zakonom utvrđeni postotak. Osim toga one dobivaju (mali) dio poreza na dodanu vrijednost.  
Lokalne vlasti sudjeluju u porezu na dodanu vrijednost zato što je poslovni porez na kapital ukinut, a stopa poreza na dohodak znatno smanjena. Trenutačno se raspravlja o potpunom ukidanju poslovnog poreza. Kao nadoknada, lokalne bi vlasti trebale dobiti dozvolu za povišenje lokalnih dodatnih pristojbi (prireza na porez) od poreza na dohodak.
3. Porezi koje određuju lokalne vlasti imaju manju važnost u njihovim ukupnim prihodima.
4. Od njih su važniji prihodi koje lokalne vlasti dobivaju iz sheme lokalnog izjednačenja. Kako struktura stanovništva varira od pokrajine do pokrajine, u Njemačkoj postoji ukupno 13 različitih modela. Potpore za lokalna ulaganja plaćaju se na različite načine. Stupanj "lokaliziranja" poslova različit je od pokrajine do pokrajine. Svima je zajedničko to što pokušavaju ostvariti razdiobu prihoda, što odražava potrebe i lokalnu fiskalnu snagu.
5. Naposljetku, lokalne su vlasti jedina razina vlade koja veće dijelove svojih usluga financira pristojbama. Građani moraju plaćati rodne listove, putovnice i osobne iskaznice, registraciju vozila, vjenčane listove, javni prijevoz i pogrebne usluge.

## ***Fiskalno izjednačenje na lokalnoj razini***

Sustav fiskalnog izjednačenja ima - kao što sama riječ kaže - za cilj "izjednačenje" prihoda koje unutar jedne pokrajine primaju lokalne vlasti. Sustav fiskalnog izjednačenja predviđa dva različita tipa odnosa: vertikalni odnos između pokrajine i općina i horizontalni odnos među lokalnim vlastima. Tehnički gledano, vertikalni je odnos onaj koji je važan; on određuje plaćanja pokrajine lokalnim vlastima. U biti, njime se pokušava izjednačiti prihode lokalnih vlasti u skladu s potrebama. Potrebe uzimaju u obzir različite poslove koje općina mora obaviti. Veći grad, primjerice, nudi više usluga nego druga područja. Gradovi i u manjem opsegu manje općine nude škole za posebne namjene, sportske ustanove, kulturu, javni prijevoz itd. Te razlike u javnim uslugama ovdje su uzete u obzir. Pokrajine imaju različite strategije: posebice veće pokrajine priznaju veće potrebe po stanovniku za veće gradove. Tako je, primjerice, u Sjevernoj Rajni Westfaliji, Bavarskoj i Donjoj Saskoj. Druge, posebice manje pokrajine, izabrale su druge načine. One osiguravaju novac za gradove koji obavljaju poslove središnje vlade.

Nadalje, ovdje su uzeta u obzir "vlastita" primanja lokalnih vlasti. Siromašne općine pritom dobivaju veću potporu nego bogate, ali cilj toga nije ujednačavanje standarda.

## ***Instrumenti fiskalnog izjednačenja***

### **Razdioba poreznih prihoda**

Kao što je gore navedeno, lokalne vlasti dobivaju po stanovniku određeni dio osobnog poreza na dohodak svojih građana i PDV-a. Uz to, osim tog dijela koji se određuje na saveznoj razini, lokalne vlasti dobivaju i dio poreza koji ubiru pokrajine na temelju pokrajinskog zakonodavstva (koje je različito od pokrajine do pokrajine). Opće izjednačenje dio je sudjelovanja u razdiobi pokrajinskih poreza.

### **Odobrena novčana sredstva**

Uz opću razdiobu prihoda, lokalne vlasti primaju opća novčana sredstva i posebna sredstva. Ovdje opet moramo uzeti u obzir činjenicu da se odgovarajuća pravila razlikuju od pokrajine do pokrajine.

- i. Opća novčana sredstva** isplaćuju se po stanovniku na temelju određenih "ključeva". Najvažniji je ključ veličina općine. Opće je pravilo da potrebe po stanovniku rastu usporedo s brojem stanovnika. U Sjevernoj Rajni Westfaliji potrebe po stanovniku procjenjuju se između 100% i 145%, Baden-Württemberg ocjenjuje svoje najveće gradove sa 186% u odnosu na prosjek. Ta se novčana sredstva isplaćuju bez naznake određene svrhe. Osim toga spomenute "ključeve" pokrajine primjenjuju i za korištenje toplica, za učenike i studente (školski izdaci), umirovljenike, nezaposlene i za niz drugih potreba.
- ii. Posebna novčana sredstva** isplaćuju se za posebne potrebe. Lokalne vlasti nemaju slobodu trošiti ta sredstva po vlastitoj volji, već ih moraju potrošiti za posebne poslove. Ta sredstva obuhvaćaju i kompenzacijska plaćanja za povjerene poslove koje lokalne vlasti obavljaju po nalogu. Od toga su

značajnija novčana sredstva za ulaganja. I ona sadrže opća sredstva i posebna sredstva. Opća sredstva za ulaganja određuju se po stanovniku ili prema određenim potrebama. Najčešće se lokalne vlasti moraju pobrinuti za odgovarajuća sredstva. Posebna novčana sredstva isplaćuju se za posebne svrhe kao što su izgradnja novih nogostupa, parkirnih mjesta, parkova itd. Ta su sredstva dugo bila predmet kritike jer se na taj način pokrajinskim vladama omogućuje kontrola nad lokalnom politikom.

### *Sažetak*

Ovaj kratki opis pokazuje složenost sustava lokalnog fiskalnog izjednačenja. On je definiran saveznim i djelomice pokrajinskim zakonima koji se pak razlikuju od pokrajine do pokrajine, što otežava općenitu ocjenu.

Vidljivo je, međutim, nekoliko općih tendencija:

- Čitav sustav skrojen je kako bi zadovoljio potrebe gradova srednje veličine koji se ne nalaze u blizini većih gradova i koji nemaju posebne terete.
- Veliki gradovi pate od oskudnih prihoda. Unatoč činjenici da imaju visoke prihode od poreza i da su im priznate veće potrebe, oni su ipak preopterećeni, posebice izdacima za socijalnu skrb.
- S druge strane, postoji velik broj samostalnih predgrađa. Ona također imaju visoke prihode od poreza i, u pravilu, mali teret.

Taj je sustav stvorio strukturu u kojoj su veliki gradovi zapostavljeni, a okružuju ih bogata predgrađa.

Po mom mišljenju, čitav njemački sustav financijskog izjednačenja pati od zanemarivanja nepravednih tereta. Sustav je temeljito reformiran krajem 60-ih godina kada taj problem nije imao takvu težinu kao danas. U današnje vrijeme trebamo prilagodbu sustava promijenjenim problemima, što je, međutim, politički vrlo teško izvedivo.



## Spor zbog financijskog izjednačenja Financijski ustroj kao problem savezne države

### *Podjela pokrajinskih zadataka ima posljedice na razdiobu troškova*

Savezna Republika Njemačka federalna je država (članak 20., stavak 1. Temeljnog zakona). Saveznu državu čini više pokrajina (u Njemačkoj se one zovu "Länder" - pokrajine), koje čine Saveznu Republiku i sa saveznom državom dijele funkcije koje samostalno obavljaju i za njih preuzimaju financijsku odgovornost. Ustavi saveznih pokrajina objašnjavaju koja je državna razina - savezna država ili savezne pokrajine - nadležna za koju funkciju. U pravilu, pretpostavlja se da odgovornost snose pokrajine (primjerice u članku 30. Temeljnog zakona); detaljno je navedena odgovornost federalnih vlasti. U Temeljnog zakonu, nadalje, određeno je u kojem obliku pokrajine sudjeluju u politici savezne države (članak 50. i sljedeći Temeljnog zakona).

Preuzimanje državnih funkcija - bilo da je riječ o zakonodavstvu ili izvršavanju zakona - donosi visoke troškove i financijski opterećuje nadležnu teritorijalnu zajednicu. Podjela državnih zadataka između savezne države i njezinih članica bila bi stoga nepotpuna kada istodobno ne bi bila riješena podjela državnih troškova. Nije samo riječ o tome da se u okviru zadataka financijske odgovornosti podijele troškovi (članak 104. a Temeljnog zakona) već posebice da se zajamči podjela poreznih izvora i poreznih prihoda (članak 105. - 107. Temeljnog zakona). Idealno, podjela troškova i financija odgovaraju jedna drugoj: svaka teritorijalna zajednica sudjeluje u poreznim prihodima u tolikoj mjeri da su, neovisno jedna o drugoj, sposobne izjednačiti prihode i potrošnju.

### **Razumljivo je da podjela prihoda izaziva sukobe**

U Saveznoj Republici Njemačkoj vrlo je teško ostvariti sklad između poreznih prihoda i javne potrošnje. U pravilu, zbog razlika pri podjeli državnih prihoda između savezne države i pokrajina nastaju dugotrajni sukobi. To je vidljivo iz posljednjih tužbi što su ih Saveznom ustavnom sudu podnijele pokrajine Baden-Württemberg, Bavarska i Hessen. Žestina sukoba ukazuje na činjenicu da zbog "funkcionalne podjele obveza" i "protkanosti politikom", savezna država i pokrajine nisu više, ili su samo ograničeno, u stanju odrediti svoje prihode i izdatke za svaku posebno. Zbog oskudnih novčanih sredstava i stagnacije u rastu poreza, što trenutačno ne dopušta rješavanje sukoba povišicama, razdioba je poreznih prihoda kao *zero-sum-game*: iznos koji dobije neka teritorijalna jedinica, druga je izgubila. Budući da je novac oskudan resurs i da je odlučujuć za mogućnosti političkog djelovanja, teritorijalna zajednica koja ima novac u svojoj blagajni može politički djelovati; ona koja ga nema

lišena je te mogućnosti. Zato je kod financijskog izjednačenja trenutačno riječ o razdiobi resursa politike, dakle, mogućnosti za političku akciju.

## ***"Funkcionalna podjela obveza" tipična je za Saveznu Republiku Njemačku***

"Funkcionalna podjela obveza" znači da zakonodavna i izvršna vlast na širokim područjima unutarnje i financijske politike nisu podijeljene na politička područja ili djelokruge, kao primjerice na socijalnu ili znanstvenu politiku, već na funkcije. Savezna država uvelike je odgovorna za zakonodavstvo, a pokrajine su u znatnom opsegu odgovorne za provedbu saveznih zakona: odgovornosti i djelovanje regionalne uprave (uprave pokrajina) time su uglavnom određeni odlukama saveznog zakonodavca.

### **Sukob zbog financijskog izjednačenja**

Od 1949. savezna država stalno proširuje i opsežno koristi svoj tradicionalno širok spektar odgovornosti na području okvirnog zakonodavstva i dvojnog zakonodavstva, saveznog i pokrajinskog (članak 74. - 75., 105. Temeljnog zakona), čini to tek kada se to od nje traži, ali uvijek uz pristanak pokrajina. Zakonodavstvo u nadležnosti pokrajina ograničeno je na nekoliko područja. Ukoliko je riječ o obveznim poslovima (primjerice: široka područja obrazovne politike i unutarnje sigurnosti), pokrajine su se sporazumjele, i to djelomice uz pomoć savezne države, da na tim područjima primjenjuju jedinstvene standarde, kao primjerice za materialne svjedodžbe.

Izvršavanje saveznih zakona, osim pojedinih izuzetaka (članak 86. i sljedeći Temeljnog zakona), u nadležnosti je pokrajina (o financijskom upravljanju vidi članak 108. Temeljnog zakona) i to u okviru njihove "vlastite nadležnost" (članak 83. i sljedeći Temeljnog zakona) ili onda kada po nalogu preuzimaju ulogu savezne uprave (članak 85. Temeljnog zakona). Uz obvezu izvršavanja saveznih zakona, pokrajine, u pravilu, snose i financijsku odgovornost (članak 104. a Temeljnog zakona, iznimke: članak 104. a, stavak 2. - 4. Temeljnog zakona). Stoga financijska odgovornost u Saveznoj Republici Njemačkoj ne slijedi samo zakon već i potrebu. Primjerice, na temelju saveznog zakona u Njemačkoj svako trogodišnje dijete ima zajamčeno pravo na mjesto u vrtiću. Mjesta u vrtiću, međutim, ne stavlja na raspolaganje savezna država, već ih otvaraju i održavaju lokalne vlasti (koje su dio pokrajina). Stoga su za financiranje te obveze nadležne lokalne vlasti (a time, posredno, pokrajine); Savezna država pak, koja je prouzrokovala te troškove, ne sudjeluje u njima.

Savezno zakonodavstvo nalaže da se djelovanje i izdaci pokrajina pretežno utvrđuju na razini saveznog zakonodavstva, o pokrajinskim prihodima iz poreza odlučuje, zbog ovdje navedenog monopola zakonodavstva, savezna država (članak 105. Temeljnog zakona). Zbog ravnopravnosti pred zakonom (članak 3., stavak 1. Temeljnog zakona) i odredbe da je Savezna Republika Njemačka socijalna država (članak 20., stavak 1. Temeljnog zakona) savezni se zakoni moraju primjenjivati na isti način prema svim građanima. Dalekosežno izjednačenje životnih prilika u

različitim djelovima (stare) Savezne Republike Njemačke stoga nije rezultat često raspravljanih ustavnih odredbi koje zahtijevaju "stvaranje jednakih životnih prilika" (članak 72., stavak 2. Temeljnog zakona) ili očuvanje "jednakosti životnih prilika u Saveznoj Republici Njemačkoj" (članak 106., stavak 3., podstavak 2. Temeljnog zakona), ni posljedica svjesnih političkih odluka, već posljedica funkcionalne podjele poslova: što su životne prilike detaljnije regulirane saveznom zakonom, to će postati homogenije.

### ***Financijsko izjednačenje kao potreba***

Zbog navedenog oblika federalne podjele poslova javlja se potreba financijskog osposobljavanja pokrajina, kako bi djelotvorno obavljale obveze za koje su nadležne. Ustavna odredba o primjerenom usklađivanju financijske moći pokrajina (članak 107., stavak 2. Temeljnog zakona) proizlazi iz funkcionalne podjele poslova i stoga je opravdano protumačiti je imajući u vidu troškove pokrajina. Središnji je zadatak financijskog ustroja i financijskog izjednačenja osposobiti saveznu državu i pokrajine, i to pojedinačno, za djelotvorno izvršenje njihovih zadataka. Kako izvorna razdioba poreza između pokrajina varira te je nepravedna i ne ispunjava svoju zadaću, potrebno je financijsko izjednačenje koje bi osposobljavalo pokrajine za primjereno izvršavanje njihovih ustavom određenih zadataka, neovisno o njihovoj izvornoj financijskoj moći. Trenutačno prakticiran i često kritiziran postupak financijskog izjednačenja, uz visoko izjednačenje financijske moći pokrajina, proizlazi iz pravila da pokrajine podjednako moraju izvršavati svoje zadatke.

U Saveznoj Republici Njemačkoj ostvarivanje financijskih odnosa na saveznoj razini bilo je i još je uvijek vrlo teško, ono izaziva sukobe i dugotrajno je. Gotovo svaka odredba saveznog zakonodavstva koja je povezana s razdiobom troškova i poreza između savezne države i pokrajina podliježe suglasnosti Bundesrata (Saveznog vijeća) i stoga se može regulirati samo dogovorom između savezne države i pokrajina. Zakoni koji zadiru u upravu pokrajina (članak 84., stavak 1. i 2. Temeljnog zakona) ili u njihove financije (o tom posebnom pravilu vidi članak 91. a, 104. i sljedeći Temeljnog zakona) neizbježno podliježu toj suglasnosti. Bez nje savezna bi država mogla provoditi svoje političke interese i ciljeve bez obzira na djelotvornost i interese pokrajina. Pokrajine bi postale samo izvršna tijela savezne države bez samostalnog federalnog života.

Činjenica da se državne razine isprepliću i da su međusobno ovisne uvelike objašnjava žestinu sukoba na ovom području.

### ***Dinamika savezne države treba nove prilagodbe***

Gotovo su svi zakoni o kojima se raspravlja unutar odbora za posredovanje, na ovaj ili onaj način, ionako povezani s razdiobom troškova i financija između tih državnih razina. Rijetko se događa da se koriste u stranačke svrhe. Postoji, međutim, niz zakona kojima savezna država slijedi svoje (stranačko-) političke ciljeve, za koje pak pokrajine moraju snositi troškove. Pristanak pojedinih pokrajinskih vlada da u tim

slučajevima priznaju troškove ovisi i o stranačko-političkom dogovoru sa saveznom vladom.

Ti se sukobi zaoštavaju zbog dinamike unutar savezne države: tereti pojedinih državnih razina mijenjaju se s vremenom dijelom zbog vanjskih utjecaja, dijelom zbog politički određenog smjera. Kao primjer za to može poslužiti razvoj događaja nakon 1989. godine. Zbog raspada komunističkog sustava i stanja sigurnosne politike koje se time izmijenilo, u posljednjem su se desetljeću izdaci za obranu (federalni izdaci) prvi put u povijesti Savezne Republike Njemačke mogli sniziti realno i nominalno. S druge strane, pokrajine i lokalne vlasti dodatno su, zbog otvorenih granica i useljavanja u Saveznu Republiku Njemačku, opterećene dramatičnim povećanjem troškova za socijalnu pomoć, primjerice za tražitelje azila. To su opterećenje nadmašili visoki troškovi za obnovu novih pokrajina. Zbog tih okolnosti, ali i zbog krajnje financijske iscrpljenosti novih pokrajina, postojeće odredbe o obrani pokrajina morale su se prilagoditi izmijenjenim uvjetima. Toj dinamici savezne države, izazvanoj izvanjskim ili unutarnjim uzrocima, potrebne su s vremena na vrijeme prilagodbe u ravnoteži između saveznih vlasti i pokrajina tako da pojedinačne državne razine mogu i dalje izvršavati svoje obveze. U tim uvjetima, kada su blagajne gotovo prazne, postupci prilagodbe vrlo su teški i mukotrpnji.

### ***Uspostavljanje "kooperativnog federalizma" financijskom reformom od 1969.***

Funkcionalna podjela poslova, kakva nam je danas poznata, dobila je oblik u 50-im i 60-im godinama dvadesetog stoljeća.

Problemi financijskog uređenja Savezne Republike Njemačke kasnih 50-ih i ranih 60-ih godina rezultirali su ciljevima financijske reforme iz 1969. godine. Bilo je potrebno:

- da savezna država olakša problematično financiranje pokrajinskih poslova i zamijeni ih pomno reguliranim i jasnim zajedničkim dužnostima i financijskom sudjelovanjem savezne države u određenim funkcijama pokrajina,
- stvoriti jednak porezni razvoj unutar savezne države i pokrajina "velikom pozornom unijom"
- i, naposljetku, osigurati veću učinkovitost financijski slabih pokrajina snažnim financijskim izjednačenjem te pojednostavniti sustav.

Pod naslovom "kooperativni federalizam" reforma je imala cilj ostvariti pojačanu zajedničku akciju savezne države i pokrajina u obavljanju njihovih funkcija. To je značilo da bi se te funkcije u budućnosti trebale zajednički planirati i financirati, ako postoji interes savezne države za ravnopravnom provedbom i ako je teret za same pokrajine prevelik. Provedba je bila prepuštena pokrajinama. Cilj je bio djelotvornija provedba pokrajinskih funkcija i međuregionalno izjednačenje u korist slabijih pokrajina izvan okvira financijskog izjednačenja pokrajina.

Savezna država i pokrajine sporazumjele su se da će stvarati nova i obnavljati postojeća sveučilišta, uključujući sveučilišne bolnice, da će poboljšati regionalnu gospodarsku strukturu i agrarnu strukturu te da će zajednički poboljšati obalnu zaštitu,

sve u skladu s odgovarajućim pravilima (članak 91. a Temeljnog zakona). Osim toga zajedničko planiranje i unapređivanje znanstveno istraživačkih institucija i istraživačkih planova iznadregionalnog značenja dobilo je ustavnu podlogu (članak 91. b Temeljnog zakona).

Financijsko sudjelovanje savezne države u ostalim zadacima pokrajina, ovdje bez sudjelovanja u planiranju tih zadataka, prestalo je biti u sivoj zoni i postavljeno je na ustavni temelj. Odlučeno je da se teret zakona o financiranju savezne države koji su snosile pokrajine, može u cijelosti ili djelomice prenijeti na saveznu državu (članak 104. a, stavak 3. Temeljnog zakona). Nadalje, stvorena je mogućnost da savezna država može pod određenim, doista vrlo široko definiranim uvjetima, sudjelovati u važnim ulaganjima pokrajina i lokalnih vlasti (primjerice: bolnice, javni prijevoz itd., članak 104. a, stavak 4. Temeljnog zakona). Ovdje su, u prvom redu, uzeta u obzir načela učinkovitosti i jednakosti. Zakone o financiranju (članak 104. a, stavak 3. Temeljnog zakona) koji su često motivirani socijalnom politikom, bilo je potrebno sudjelovanjem savezne države osloboditi negativnog tereta troškova. U pravilu, izdaci za socijalnu skrb u gospodarski slabim pokrajinama viši su nego u bogatijim, što slabi međuregionalnu suradnju. Investicijska pomoć koju je poduzela savezna država (članak 104. a, stavak 4. Temeljnog zakona) treba služiti stvaranju opće gospodarske ravnoteže i poticanju gospodarskog rasta, dakle, nadzoru nad cikličkim kretanjima i jednakosti različitih gospodarskih snaga unutar regija. Pokrajine i lokalne vlasti najviše odgovorne za javne investicije, bile su, posebice za vrijeme recesije, jedva u stanju provesti tada nužnu anticikličku financijsku i proračunsku politiku. Stoga se fiskalna odgovornost savezne države činila potrebnom kako bi se financijski slabim pokrajinama omogućilo sudjelovanje u "koncertiranoj" proračunskoj i financijskoj politici, dakle, politici dogovorenoj između savezne države i pokrajina. U smislu **ideje jednakosti**, saveznoj bi državi trebalo dopustiti da posebno podrži strukturalno slabe i druge problematične regije, primjerice one s visokom stopom nezaposlenosti ili ispodprosječnim gospodarskim rastom.

## *Velika porezna unija*

U području vertikalne porezne razdiobe stvorena je velika porezna unija. Porez na dohodak i korporacijski porez, koji su još od prethodne financijske reforme spojeni, kao i porez na dodanu vrijednost, postali su zajednički porezi na koje imaju pravo savezna država i pokrajine, ukoliko nisu bili namijenjeni lokalnim vlastima. Kod drugih je poreza zadržan podijeljeni sustav koji se dotad koristio. Na osnovi Temeljnog zakona (članak 106., stavak 3.), porez na dohodak i korporacijski porez podijeljeni su popola između savezne države i pokrajina, nakon odbitka poreza na dohodak koji pripada lokalnim vlastima, a trenutačno iznosi 15% svih poreznih prihoda. Porez na dodanu vrijednost postao je varijabilan element u okviru porezne razdiobe. Razdioba je provedena u skladu sa sljedećim načelima: jednaka pokrivenost potrebnih izdataka savezne države i pokrajina, prikladno izjednačenje, sprečavanje preopterećenosti poreznih obveznika i očuvanje homogenih životnih prilika u cijeloj Saveznoj Republici Njemačkoj (članak 106., stavak 3. Temeljnog zakona). Savezna je država

prije uključenja novih pokrajina u financijski sustav izjednačenja prema Temeljnem zakonu iz 1995., dobivala otprilike dvije trećine čitavog iznosa poreza na dodanu vrijednost, a pokrajine su dobivale jednu trećinu. Zbog posebne financijske slabosti istočnonjemačkih pokrajina i izmjene postupka isplate dječjih doplata, od 1996. udio pokrajina iznosi gotovo polovicu (49,5%) čitavog poreza na dodanu vrijednost.

Osim toga u sustavu financijskog izjednačenja Savezne Republike Njemačke porez na trgovinu (realni porez) na sličan je način tretiran kao zajednički porez. U okviru financijske reforme općina 1969. godine, savezna država i pokrajine dobile su dio poreza na trgovinu kako bi se stabilizirale i uskladile prihode iz općinskih poreza; lokalne vlasti dobile su kao izjednačenje spomenuti 15%-tni udio u porezu na dohodak i korporacijskom porezu.

Velika porezna unija – općinski porezi kreću se do 75% svih poreznih prihoda – imala je cilj ostvariti izjednačen porezni razvoj savezne države i pokrajina, tako da obje državne razine sudjeluju u dvama važnim porezima koji pak na dva različita načina reagiraju na gospodarski razvoj. Istodobno, uključivanje poreza na dodanu vrijednost u poreznu uniju, dodjeljivanje do jedne trećine pokrajinskog udjela financijski posebno slabim pokrajinama (članak 107., stavak 1., 4. rečenica, 4. pod-stav Temelnog zakona) i razdioba ostatka pokrajinskog udjela u skladu s brojem stanovnika u okviru vertikalne porezne razdiobe, bili su namijenjeni stvaranju jednakosti među pokrajinama.

### ***Zadržano je načelo lokalnih prihoda***

U razdiobi poreza između pokrajina, osim spomenutog pokrajinskog udjela u porezu na dodanu vrijednost, do sada se primjenjivalo načelo lokalnog prihoda, što znači da pokrajine dobivaju prihode iz pokrajinskih poreza i pokrajinski udio poreza na dohodak i korporacijskog poreza, kojeg ubiru nadležne financijske vlasti. Kako bi se ispravila nepravilnost koja bi mogla nastati u postupku ubiranja poreza, uvedena je porezna nejednakost. Udio pokrajina u porezu na dohodak općenito se dodjeljuje onoj pokrajini u kojoj porezni obveznik ima mjesto stanovanja. Ta odredba postaje relevantnom kada zaposlenici rade u pokrajini u kojoj ne stanuju ili kada se plaće i porezi na plaću izračunavaju i isplaćuju u središnjici, kao što se radi u velikim kompanijama i tijelima vlasti. Slično je nesrazmjeran udio pokrajina u korporacijskom porezu velikih kompanija koje imaju podružnice u nekoliko država. Porezna nejednakost stoga nije mjera koja modificira poreznu razdiobu u skladu s lokalnim isplatama, već samo mjera koja ispravlja pogrešne doznake zbog pogrešnog ubiranja tih poreza.

Porez na plaću dio je poreza na dohodak; poslodavac ga plaća nadležnoj financijskoj vlasti. Zaposlenik čija porezna obveza nastaje u mjestu njegova stanovanja, obavezan je platiti porez na plaću. Zbog toga se mora zajamčiti isplata udjela pokrajina u porezu na plaću pokrajini u kojoj zaposlenik ima mjesto stanovanja, a općinski udio mora se doznačiti gradu u kojem on ima mjesto stanovanja. To se obavlja paušalnim doznakama između financijskih uprava.

Ta odredba nije neproblematična: porez na dohodak osoba koje rade u jednoj pokrajini i koriste njezine javne institucije, a žive u drugoj pokrajini, isplaćuje se gotovo isključivo pokrajini u kojoj zaposlenik ima mjesto stanovanja. Taj je problem posebno važan za gradove-pokrajine.

Velike kompanije koje imaju podružnice u mnogim pokrajinama, primjerice velike banke, proizvođači automobila ili kemijska industrija, ali i javne institucije kao što je Bundeswehr (savezna vojska), često izračunavaju plaće u središnjici i porez na plaću plaćaju u mjestu izračuna plaće.

Izvorna razdioba ukupnih poreznih prihoda modificirana je horizontalnim financijskim izjednačenjem. Zahvaljujući odredbama financijske reforme iz 1969., pojačano je horizontalno izjednačenje, a u isto je vrijeme olakšano financijsko izjednačenje pokrajina u užem smislu. Velika porezna unija uklonila je razlike u financijskoj moći među pokrajinama zato što su one ustupile saveznoj državi velik dio regionalno različito raspodijeljenog poreza na dohodak i korporacijskog poreza, jer je za udio pokrajina uvedena porezna nejednakost i jer pokrajine sudjeluju u porezu na dodanu vrijednost koji je uglavnom raspodijeljen u skladu s brojem stanovnika. Financijsko je izjednačenje pokrajina, nadalje, olakšano izjednačenjem poreza na dodanu vrijednost u skladu s člankom 107., stavkom 1., 4. rečenicom, polustavak 2. Temelnog zakona. U skladu s tim, one pokrajine čiji su ukupni porezni prihodi te udio u porezu na dohodak i korporacijskom porezu manji od 92% od prosjeka po stanovniku, dobivaju subvencije u visini iznosa koji nedostaje do tih 92% od prosjeka<sup>1</sup>. Istodobno je to izjednačenje pojačano time što se ono punilo financijskim sredstvima financijski slabih pokrajina, i to do najmanje 95% od prosjeka po stanovniku<sup>2</sup>. Nadalje, 1970. slabim pokrajinama pošlo je za rukom dobiti od savezne države (ponovno)<sup>3</sup> savezne dopunske isplate (članak 107., stavak 2., 3. rečenica Temelnog zakona). U načelu, savezna država nudila je od 1949. godine mogućnost tih isplata (članak 106., stavak 3. Temelnog zakona u verziji od 23. svibnja 1949.), ali i savezna država i pokrajine dugo su smatrale da je to horizontalno izjednačenje isključivo stvar pokrajina i da u njoj ne sudjeluje savezna država. Udio pokrajina u korporacijskom porezu velikih kompanija koje imaju podružnice u mnogim pokrajinama podijeljen je na pojedine pokrajine u skladu s resursnom procjenom.

---

<sup>1</sup>Ta je odredba imala samo malo značenje prije njemačkog ujedinjenja i uključivanja novih pokrajina u financijski sustav prema Temeljnog zakonu od 1. siječnja 1995. Od 1995., ta je mogućnost korištena za prijenos ugovorenog saveznog udjela u blagajne novih pokrajina radi povećanja njihove financijske moći (7 postotnih bodova od čitavog prihoda od poreza na dodanu vrijednost).

<sup>2</sup>Izračun izjednačenja poreza na dodanu vrijednost učinjen je na drugačijoj osnovi nego financijsko izjednačenje pokrajina, stoga brojke "92%" i "95%" ni u kojem slučaju nisu međusobno usporedive. Prilagodбом poreza na dodanu vrijednost uzeti su u obzir samo realan broj stanovnika i spomenuti porezni prihodi, a financijskom prilagodбом pokrajina uzeti su u obzir i "povlašteni" stanovnici gradova-pokrajina, polovica općinskih poreza, druga primanja i troškovi za morske luke.

<sup>3</sup>Već 1968. i 1969. godine, savezna je država odobrila savezne dopunske isplate, ali ih je u početku, nakon financijske reforme, odbijala produživati.

## ***Dopunske isplate saveznih vlasti iznose oko 25 milijardi njemačkih maraka***

Savezne dopunske isplate poprimile su neočekivanu dinamiku. Njihov je opseg 1970. i 1971. iznosio samo po 100 milijuna njemačkih maraka, a 1972. i 1973. već po 550 milijuna njemačkih maraka. Godine 1974. isplate su poprimile veću dinamiku i određena im je visina u iznosu od 1,5% ukupnog prihoda od poreza na dodanu vrijednost, za razdoblje 1988. - 1994. povećane su na 2% ukupnog prihoda od poreza na dodanu vrijednost, s tim da se njihov ukupni iznos isplaćuje iz udjela savezne države. Od 1995. one su odvojene od ukupnog prihoda od poreza na dodanu vrijednost i povezane s nedostajućim iznosima financijski slabih pokrajina prema prosjeku. Pokrajine s pravom na isplatu izjednačenja dobivaju 90% nedostajeće prosječne financijske moći, a financijski slabim pokrajinama zajamčen je minimalan iznos od 99,5% od prosjeka<sup>4</sup>. Nadalje, savezne dopunske isplate dodjeljivale su se za različite troškove: natprosječne troškove političkog vodstva u malim pokrajinama, posebne troškove novih pokrajina zbog bivše podjele Njemačke i rehabilitacijske mjere za kućanstva Bremena i Saarlanda. Njihov ukupan iznos povećan je na 2,7 milijardi njemačkih maraka u 1989.. Godine 1995. savezne dopunske isplate znatno su povećane zbog uključanja novih pokrajina i njima isplaćenog iznosa do 25 milijardi njemačkih maraka, nakon čega im je uslijedila financijska pomoć u visini od 6,6 milijardi njemačkih maraka.

## ***Pomak od horizontalnog financijskog izjednačenja prema vertikalnim plaćanjima saveznih vlasti***

Financijsko izjednačenje pokrajina, stvarni središnji dio horizontalnog izjednačenja, povećano je od 1970. do 1989.<sup>5</sup> s 1,2 milijarde na 3,5 milijardi njemačkih maraka. Godine 1995. ono je doseglo iznos od 11,2 milijarde njemačkih maraka, od kojih je oko 9,7 milijardi bilo određeno za nove pokrajine, a 1,5 milijardi transferirano je financijski slabim starim pokrajinama. Te brojke, bez obzira na to s kojom zadržkom se promatraju, dokazuju u kontekstu starih pokrajina dvije stvari: u usporedbi s poreznim trendovima u pokrajinama (i kod lokalnih vlasti), dokazano je relativno smanjenje transfernih isplata u okviru financijskog izjednačenja pokrajina i pomak uloge izjednačenja od tradicionalnog financijskog izjednačenja pokrajina prema

---

<sup>4</sup>Prema izračunima DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung - Njemački institut za gospodarsko istraživanje Berlin) tih 99,5% indeksa financijske moći znače za financijski najslabije pokrajine, primjerice istočnonjemačke, realno otprilike 95% od prosječnih poreznih prihoda po stanovniku (usporedi bilješku 2).

<sup>5</sup>Godina 1970. bila je prva proračunska godina nakon financijske reforme 1969., a 1989. bila je posljednja godina prije ujedinjenja Njemačke. Iznosi koji započinju od 1990. ne mogu se usporediti s onima iz prijašnjih godina zbog prijelaznih regulacija do 1994., kojima su djelomice na određeno vrijeme ukinute ustavne uredbe i zbog posljedica troškova ujedinjenja na financije savezne države i pokrajina. Nove su pokrajine 1. siječnja 1995. uključene u financijski sustav Savezne Republike Njemačke.



vertikalnim isplatama savezne države. Prevelika ekspanzija financijskog izjednačenja, koje su mnogo kritizirali i politika i znanost, kao što se ovdje vidi, ima malo veze s gospodarskim razvojem u starim pokrajinama, ali mnogo s ujedinjenjem Njemačke. S obzirom na taj razvoj, treba se pitati ima li smisla držati se tradicionalne ideje financijskog izjednačenja pokrajina ili bi se one trebale orijentirati, i u interesu "pokrajina platiša", više prema vertikalnom izjednačenju s horizontalnim djelovanjem.

Politička stabilnost Savezne Republike Njemačke mogla bi znatno pridonijeti učinku financijskog sustava.

### ***Zaduživanje se nagrađuje***

Usporedo s gore navedenim unutar sustava razvili su se krivi poticaji. Razdiobom poreza na dodanu vrijednost između savezne države i pokrajina prema postupku pokrivanja udjela, nagrađuje se zaduživanje, a odnos izjednačenja i odnos nadopunjavanja u horizontalnom izjednačenju pružaju slabi povod za trud da se postigne rast poreznih prihoda. Naposljetku, u jednoj je od istočnih saveznih pokrajina izjava Saveznog ustavnog suda u odluci od 1992. o izvanrednom stanju proračuna u Bremenu i Saarlandu protumačena tvrdnjom da načela koja odobravaju takve financijske pomoći daleko više odgovaraju novim pokrajinama. U međusobnom odnosu pokrajina postoje ogromni poticaji posebice u korist manjih pokrajina i onih pokrajina koje su slabije prema standardima sustava financijskog izjednačenja. Povijest financijskog izjednačenja Savezne Republike Njemačke puna je primjera u kojima su male i slabe pokrajine doslovce "prodale" svoje glasove u Bundesratu. Pritisak modernizacije na male pokrajine, čija financijska moć ovisi ponajprije o njihovoj poziciji unutar sustava financijskog izjednačenja, manji je nego na druge pokrajine. Unatoč toj opravdanoj kritici strukture financijskog sustava, ne smije se previdjeti da ima i drugih gledišta, primjerice uspješan razvitak industrije i stvaranje radnih mjesta, što ima jači utjecaj na političke odluke nego (pogrešni) poticaji u sustavu financijskog izjednačenja.

Javljaju se primjedbe i na postojeći sustav financijskog izjednačenja, prema kojima su zbog nedostatka gospodarskih poticaja strukture između siromašnih i bogatih pokrajina gotovo nepromijenjene. Doista, samo su tri pokrajine bile su u stanju u 50-im godinama jasno poboljšati svoje prilike: Bavarska, koja se u 50-im i 60-im godinama smatrala najbogatijom među siromašnim pokrajinama, promaknuta je u ligu bogatih. Schleswig Holstein, u 50-ima daleko najsiromašnija pokrajina, danas je među prosječnima. Među onima u boljoj poziciji, Hessen se znatno popravio, te je danas najbogatija pokrajina.

### ***Uzroci različite učinkovitosti nisu uklonjeni financijskim izjednačenjem***

Zbog opisanog razvoja prilika, gomilanje troškova financijskog izjednačenja savezne države imalo je sve manje utjecaja na pokrajine. 1970., kad je financijska reforma iz

1969. počela važiti, četiri su pokrajine: Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen i Sjeverna Rajna Westfalija, razmjerno podjednako dijelile plaćanja. Krajem postojanja stare Savezne Republike Njemačke preostale su još samo dvije pokrajine koje su dijelele ta plaćanja: Baden-Württemberg i Hessen. U novoj Saveznoj Republici Njemačkoj, pet od sada šestnaest pokrajina od 1995. redovito plaća doprinose. Četiri su pokrajine već 1970. dijelile troškove financijskog izjednačenja pokrajina, a kasnije im se priključila i Bavarska: strukture su, dakle, u posljednjih 30 godina ostale gotovo nepromijenjene. Jedan od ciljeva financijske reforme iz 1969. godine, izjednačenje učinkovitosti pokrajina, postignut je samo u određenoj mjeri. S obzirom na pet pokrajina koje plaćaju naspram deset koje dobivaju, danas postoji opasnost dugoročnog poremećaja ravnoteže između onih pokrajina koje plaćaju i onih koje dobivaju. U sustavu razdiobe u kojem dominira jedna strana, mogla bi nastati nepravilnost s negativnim posljedicama za manjinu. Isplate pokrajina koje podliježu izjednačenju u okviru financijskog izjednačenja pokrajina ne određuju se prema učinkovitosti, već, u prvom redu, prema iznosu koji nedostaje onim pokrajinama koje imaju pravo na izjednačenje.

Strateški gledano, financijsko izjednačenje predstavlja dilemu: s jedne strane, potrebno je neutralizirati negativne posljedice različite učinkovitosti, a, s druge pak strane, ono ne može na zadovoljavajući način popraviti njihove uzroke. Razvoj događaja takav je da iznosi potrebnih financijskih doprinosa rastu kako bi zatvorili jaz između učinkovitih pokrajina i onih čiji je učinak slab. Snažne pokrajine zbog javnih ulaganja imaju relativno povoljne mogućnosti za poboljšanje svoje pozicije. Nejakim pokrajinama sve je teže, gotovo nemoguće, izvršavati dužnosti bez pretjeranog opterećenja<sup>6</sup>.

### ***Modernizacija savezne države: Što se može dogoditi?***

Stalna rasprava o financijskom izjednačenju, ali i financijskom ustroju Savezne Republike Njemačke, sama po sebi daje višestruk povod za kritiku od strane znanosti i politike. Na političkoj razini, predsjednici vlada zapadnonjemačkih pokrajina tražili su kratko prije ujedinjenja Njemačke ispitivanje i reviziju financijskog ustroja radi jačanja pokrajina. Istina, taj je zahtjev bio uključen kao obveza u Ugovor o ujedinjenju, ali ga nije ostvarilo ni Zajedničko povjerenstvo za reforme njemačkog Budestaga i Bundesrata, niti je ostvaren u okviru pregovora ministara financija o Paktu o solidarnosti (za njemačke nove pokrajine).

Tužbe koje su pokrajine Baden-Württemberg i Bavarska podnijele Saveznom ustavnom sudu dale su nov poticaj raspravi o reformama. Važan cilj tužbi bio je

---

<sup>6</sup>Različite mogućnosti "siromašnih" i "bogatih" pokrajina u vršenju gospodarskih poticajnih ulaganja postaju jasne ako se pogledaju prihodi naspram obveza potrošnje: uzme li se u obzir realni obujam porezne moći (pokrajina i lokalne vlasti) od oko 95 do 104% od prosjeka kao i veza prema proračunu pokrajina od oko 90 do 95% njihovih prihoda od plaća, kamata, zakona o isplati itd., onda postaje jasno da je ostatak razlike u poreznoj moći nakon financijskog izjednačenja znatan s obzirom na javne investicije koje sami financiraju.

poboljšane zaštite "pokrajina platiša" od preopterećenja zbog potreba "pokrajina primatelja". Bavarska je tražila smanjenje obveza plaćanja, i to na polovicu iznadprosječne financijske moći. U odluci od 11. studenoga 1999., Savezni ustavni sud nije uvažio taj zahtjev pokrajina koje su podnijele tužbu, ali je zatražio da zakon o financijskom izjednačenju bude temeljito provjeren u dva koraka do kraja 2002., odnosno 2004.

Nakon završetka rasprave pred Saveznim ustavnim sudom, ponovno je započela politička rasprava. U okviru koalicijskih pregovora savezne vlade Gerharda Schrödera već je bilo dogovoreno osnivanje anketnog odbora koji bi trebao izraditi prijedloge revizije financijskog ustroja i financijskog izjednačenja. Predsjednici vlada pokrajina zatražili su na svojoj godišnjoj konferenciji od 2. do 4. prosinca 1998. osnivanje mješovite radne skupine savezne države i pokrajina, koja bi trebala izraditi prijedloge modernizacije financijskog ustroja Savezne Republike Njemačke u cjelini. Na konferenciji predstavnika savezne i pokrajinskih vlada 17. prosinca 1998. dogovoreno je osnivanje zajedničkog odbora savezne države i pokrajina, koji bi trebao predočiti mogućnosti reforme financijskog ustroja. Ako taj odbor postigne dogovor o zajedničkim ciljevima, trebao bi se uspostaviti ustavni odbor Bundestaga i Bundesrata radi pripreme potrebnih promjena Temeljnog zakona. Taj složeni postupak odabran je jer trenutačno ne postoji nikakav, pa ni najmanji, dogovor o ciljevima reforme financijskog ustroja. Čini se sigurnim da se potpuna revizija neće dogoditi, već je moguća samo ograničena prilagodba.

Sudeći prema sadašnjem stanju rasprave, čini se da će se reforma ustroja savezne države, posebice financijskog, provesti 2005., nakon isteka sada važećih regulacija Pakta o solidarnosti. Neće, međutim, biti lako izraditi koncept koji će prihvatiti većina. Objektivna je poteškoća u tome što reforma financijske razdiobe nije dovoljno djelotvorna. Politička je pak poteškoća u tome da svaka promjena stvara dobitnike i gubitnike. To pokazuje primjer rasprave o mješovitom financiranju. U načelu, postoji konsenzus o tome da su važeće regulacije, u najmanju ruku, nedjelotvorne. Usporedo s tim, pokrajine koje bi očigledno bile gubitnice, snažno se protive tim reformama.

Preduvjeti za uspjeh koji obećava modernizacija ustroja savezne države bili bi temeljito preispitivanje podjela obveza u njoj, zatim definiranje onoga što bi se, s gledišta socijalne države, trebalo realizirati i financirati na razini saveznih pokrajina te preispitivanje različitih područja radi provjere mogućnosti promjena i ostvarivanja različitih rješenja za različite pokrajine. Sama revizija definicije obveza radi proširenja djelokruga aktivnosti pokrajina dopušta promjenu postojeće financijske razdiobe. Iskustvo pak pokazuje da je premještanje obveza iznimno teško. Političari Savezne Republike Njemačke u svojim svečanim govorima složni su u tome da premještanje obveza ima smisla te da je potrebno. Međutim, kad govore o pojedinostima, a poznato je da se u pojedinostima skrivaju najveće zamke, gubi se svaki pokušaj da se zakondavcima pokrajina omogući veći prostor za odlučivanje. Vjerojatno je oblik njemačke stranačke demokracije bitna zapreka decentralizaciji, zato što sve stranke kao cilj imaju jedinstvenu politiku bez obzira na razinu, što uopće, ili barem na malo prostora, ne dopušta regionalne posebnosti. Na područjima gdje je ustavom jasno određena nadležnost pokrajinskih zakona, stranke se pri formulaciji

svojih pozicija bore za relativno jedinstvo. Prema sadašnjem trendu, regionalna distinkcija dovela bi u opasnost stranački politički "pakt".

Moguće je zamisliti povratak prijedlogu raspravljanom unutar anketnog odbora o ustavnoj reformi 1976., koji je predviđao da pokrajine mogu odstupiti od saveznog zakonodavstva na području dvojnog zakonodavstva ukoliko se savezni zakonodavac ne suprotstavlja tome. Savezno zakonodavstvo i dalje bi vrijedilo, a svaka bi pokrajina imala mogućnost "povući se" u vlastito zakonodavstvo. Za razliku od odredbi iz članka 125., stavak 2. Temeljnog zakona, takav dogovor ne bi u svakom pojedinačnom slučaju ovisio o prethodnom odobrenju Bundestaga. U Kanadi je iskustvo s takvim uređenjem ustava bilo vrlo pozitivno.

Odredbe o suzdržavanju u području saveznog zakonodavstva sadržavale bi i pogodnost da se savezna država ne miješa u poslove pokrajina, izbjegavajući tako velike troškove za tužbe s njima ili unutar njih. Sjetimo li se rasprava o ponovnom uvođenju poreza na imovinu, državnog poreza ili rasprave o radnom vremenu trgovina što su ih vodili ministri gospodarstva pokrajina, trebamo se zapitati zašto se savezna država ne suzdrži i ne prepusti pokrajinama odgovarajuće zakonodavstvo. Oslobođila bi se tih rasprava, a parlamenti pokrajina morali bi sami obrazložiti svoje odluke svojim glasačima.

### *U europskom kontekstu postavljat će se sasvim druga pitanja*

Jasno je da unatoč svim opravdanim kritikama sadašnjeg sustava nije vidljiva uvjerljiva alternativa, a osim toga za nju bi bilo teško pronaći političku većinu. Čini se da promjena okvira uvjeta doista iziskuje hitnu promjenu paradigme. U vrijeme donošenja triju temeljnih političkih odluka: formuliranja Temeljnog zakona 1948/49., reformi 1969. i pregovora o uključenju novih pokrajina u financijski poredak prema Temeljnom zakonu 1992/93. godine, prvenstveno su vrijedila gledišta međuregionalnog izjednačenja. Godine 1948/49. bila je riječ o općem prevladavanju poslijeratnih nevolja, 1968/69. o koncertiranoj akciji savezne države i pokrajina radi stvaranja homogenih uvjeta za život u Saveznoj Republici Njemačkoj, a 1992/93. o zahtjevu istočnonjemačkih građana za asimilacijom s njihovim zapadnim sunarodnjacima. Kako sada stvari stoje, u sljedećim će se godinama postavljati još i neka druga pitanja. Istina, još će dugo godina ostvarenje "unutarnjeg ujedinjenja" ostati izvanredno prioritetni zadatak, ali ideal ujedinjenja, koji možda ima svoje obrazloženje u zatvorenoj nacionalnoj državi, gotovo se ne može više objasniti u Europi bez granica. Teško je obrazložiti zašto bi se stvari od Flensburga do Konstanza i od Aachena do Görlitza trebale uređivati jednako, ako ono što je važno za sve građane i njihovo (gospodarsko) djelovanje, više nije nacionalni, već mnogo fleksibilniji, europski zakonski okvir. Bit će teško objasniti da se njemački standardi moraju prihvaćati kao obvezni za pokrajine unutar Njemačke, a da se istodobno druge europske države smatraju ravnopravnima. Odricanje od obveznih unutarnjih normi koje su, međutim, u europskom kontekstu zastarjele, znači, u prvom redu, da se savezna država odriče svojih političkih mogućnosti upravljanja ili da ih koristi samo ograničeno, radi poštivanja subsidijarnog načela koje Nijemci uvijek naglašavaju unutar Europske

unije kao i u vlastitoj državi te da se pokrajinama dopusti više prostora za neovisno stvaranje politike. Treba vidjeti jesu li savezna država, a nadalje političke stranke, spremne na to.

Podjela zadaća Temelnog zakona iziskuje provjeru ne samo zbog ustavnopravnog položaja pokrajina već i s obzirom na njihovu ulogu kao suverenih podnacionalnih teritorijalnih korporacija unutar Europske unije. Stvarnim nestankom nacionalnih granica i nastajanjem nove konkurentne situacije, koja se razvila između njemačkih pokrajina i drugih regija u Europskoj uniji s drugim regulacijskim sustavom, nastaje potreba jačanja regulativnih kompetencija pokrajina. Pokrajine su već suočene s novim odgovornostima, bit će ih i više, a njihove autonomne regulativne mogućnosti vrlo su ograničene.

## Financiranje lokalne uprave: neka opažanja

U Sloveniji reforma sustava lokalne samouprave još nije dovršena. Pravo na samoupravu ustavno je pravo slovenskih građana. Prema ustavu, općine su osnovne socioekonomske, političke i upravne jedinice, odgovorne za razvoj lokalnog gospodarstva i socijalnih službi na svojim teritorijima. Slovenija je uvela sustav lokalne samouprave na samo jednoj razini s namjerom da ga kasnije unaprijedi drugom razinom. Slovenske općine veličinom se kreću između 400 i 276.000 stanovnika. No većina općina prilično je mala (manje od 9000 stanovnika) i često im manjka financijskih sredstava i upravnih kapaciteta da uspješno obavljaju svoju funkciju.

Kao rezultat reforme sustava lokalne uprave, od 1991. godine broj općina se utrostručio, povećavajući se s nekadašnje 62 općine na 147 općina 1994. te na čak 192 godine 1998. Očekuje se da će broj općina i dalje rasti, budući da mnogo novih prijedloga za uspostavu novih općina već čeka parlamentarnu odluku<sup>1</sup> kojom bi se odobrilo raspisivanje referenduma za njihovu uspostavu. Općina se može uspostaviti zakonom koji donosi parlament, a koji se proglašava nakon glasovanja u korist njezine uspostave, referenduma koji se provodi kako bi se osigurala volja stanovništva dotičnoga područja. Ako građani prihvate prijedloge za nove općine, one će morati početi funkcionirati 1. siječnja 2003.

### *Je li maleno uistinu lijepo?*

Kada je započela reforma lokalne samouprave nitko nije mogao ni zamisliti da će Slovenija završiti s brojnim vrlo malenim općinama i bez druge razine lokalne samouprave. Zakonom je određeno da općina mora imati najmanje 5000 stanovnika iako se u određenim osobitim okolnostima može učiniti iznimka uslijed geografskih, povijesnih, gospodarskih ili nacionalnih razloga. Nakon prve i druge faze reforme Slovenija je završila s mnoštvom iznimaka. U pola njezinih općina broj stanovnika manji je od 5.000. No dioba općina još je uvijek u tijeku i parlamentu su uručeni mnogi prijedlozi za nove općine, tako da će se početkom 2003. godine, kad bi nove općine trebale biti formalno uspostavljene, slovenske općine dodatno smanjiti. Veličina općina važno je pitanje. S gledišta teorije demokracije, moglo bi se dokazivati da što su općine manje, to je bolje za demokraciju, jer građani mogu sudjelovati u većoj mjeri. Isto tako, puno je lakše prakticirati razne oblike izravne demokracije. Ali određena veličina i dalje je važna jer bi općine trebale imati na raspolaganju potrebna

---

<sup>1</sup> Godine 1996. donesen je Zakon o postupku uspostavljanja općina i o određivanju njihova teritorija kako bi se regulirala uspostava novih općina.

sredstva (financijska, kadrovska, itd.) za uspješno zadovoljenje lokalnih potreba. Vrlo malenim općinama nedostaju dostatna sredstva za pružanje potrebnih usluga svojim građanima. Isto tako ne postoje nikakva jamstva da se njima demokratskije upravlja nego većim općinama. Vrlo često vlasti se može lakše domoći jedna skupina nego što je to slučaj u većim, raznolikijim i sposobnijim općinama.

Veličina općina važan je čimbenik u Sloveniji. Slovenija si teško može priuštiti dodatno dijeljenje već ionako malenih općina. Time će se njihovi upravni i financijski kapacitet dodatno smanjiti. Država bi morala ponovno razmotriti način na koji se raspodjeljuju potpore izjednačenja, jer su one jedan od vrlo važnih, ako ne i najvažniji razlog za uspostavu novih općina. Za lokalne zajednice financijski je održivo postati neovisna općina zbog očekivane državne potpore. Kao dijelovima većih općina puno im je gore, zato što je ukupan iznos državne financijske potpore za veću općinu manji, nego ako se podijele na manje općine. Sve dok se ne poštuju kriteriji koje bi općine trebale ispunjavati, a državno financiranje ide u prilog uspostavi malih općina, nastavit će se i proces diobe slovenskih općina. S dobivenim potporama nove općine mnogo lakše mogu poboljšati svoju temeljnu infrastrukturu (ceste, instalacije itd.), ali nakon toga dostignu svoju granicu jer većina poteškoća s kojima se moraju suočiti prelazi općinske granice ili njima nedostaje sposobnosti za njihovo rješavanje (okoliš, razvoj, obrazovanje, itd.).

Malenim općinama nedostaje ljudstva i financijskih sredstava da bi dugoročno ispunjavale svoju zadaću. Iako bi trebale obavljati iste zadaće kao veće općine, male si mogu priuštiti samo jednog ili vrlo malo profesionalnih administratora za izvršavanje tih zadataka. U tim uvjetima jako je teško pričati o profesionalnoj lokalnoj upravi. S druge strane, njima nedostaje financijskih sredstava zato što imaju malen broj stanovnika, a mogućnost prikupljanja poreza vrlo im je ograničena.

One gotovo posve ovise o državi i njezinoj financijskoj pomoći. Iako imaju vrlo malu upravu, gotovo polovica lokalnog proračuna troši se na lokalne upravne poslove, a veće općine na njih potroše tek između 10 i 12%.

Veće općine imaju na raspolaganju mnogo širi raspon različitih resursa (financijskih, ljudskih, tehnoloških itd.), no smatra ih se manje demokratskim i više distanciranim od utjecaja građana. Ipak, ova se prepreka može nadvladati unutarnjom podjelom općine na manje jedinice kojima se mogu prenijeti određene odgovornosti.

### **Dobrovoljna ili obvezna regionalizacija?**

Trenutačno ne postoje nikakve zasebne službene političke i upravne jedinice na srednjoj razini između općina i državne razine, pa iako se općine mogu udruživati u regionalne asocijacije kako bi regulirale i slijedile lokalna pitanja od šireg interesa, dosad se to nije često događalo. Ipak, općine određenih područja (Koroška, Bela Krajina itd.) udružile su se da bi formalno ustanovile regiju, ali nijedan prijedlog još nije prošao parlamentarnu proceduru. Parlament čeka zakon o regijama koji bi trebao osigurati opći zakonski okvir za regionalizaciju Slovenije. Regionalizacija je osobito važna za uspješno rješavanje važnijih pitanja razvoja i zaštite okoliša što nužno traži resurse regionalne razine poput agencija za strateški razvoj, primjerice onih koje se

bave planiranjem i izgradnjom objekata i postrojenja za zbrinjavanje otpada i otpadnih voda. Da bi se promicalo regionalni razvoj, postoji goruća potreba da se ustanovi odgovorajući mehanizam ili mehanizmi koji bi kombinirali razne elemente i agencije na regionalnoj razini.

Kad je sastavljen prijedlog ustava velik naglasak stavljen je na lokalnu samoupravu i autonomiju. Ustavna odredba da bi općine trebale dobrovoljno osnivati regije temelji se na pretpostavci da lokalne uprave spremno surađuju. Očekivalo se da će se regionalna razina spontano razviti kako se općine budu međusobno dobrovoljno udruživale da stvore regije, no praksa još nije dostigla ta očekivanja. Ovaj je problem zapravo složeniji nego li se to isprva uviđalo, ali i dalje se mora najprije uspostaviti srednja razina uprave za cijeli niz sadržaja, bilo dobrovoljnom suradnjom ili silom zakona. Prema sadašnjem zakonskom okviru, država ne može općinama nametnuti regije. Jedan od trenutačnih prijedloga za mijenjanje ustava odnosi se na to pitanje, čime se opunomoćuje država da zakonom regionalizira Sloveniju.

Srednja razina uprave može se doživjeti kao izazov postojećim općinama i državnoj upravi, s obzirom na element podjele zadaća i resursa te nadzor koji to povlači za sobom. To je osobito uočljivo kada se uzme u obzir ostavština prijašnjeg i sadašnjeg centraliziranog sustava. Još uvijek ostaje otvoreno pitanje u kojoj su se mjeri centralne vlasti uistinu voljne decentralizirati ili bi se radije okrenule dekoncentraciji. Istovremeno, žele li općine uistinu surađivati i udružiti napore i resurse sa susjednim općinama? Ili bi im draža bila izolacija, osobito od središta nekadašnjih općina koja obično dominiraju nad manjim općinama koje su se odijelile?

U tom smislu pred slovenskim građanima glede toga pitanja leži vrlo velik izazov. Ne radi se samo o osiguravanju zakonskog okvira, pravi izazov sastoji se u tome da se razvije istinska kultura lokalne samouprave. S jedne strane, građani i lokalne uprave moraju naučiti preuzimati odgovornost za donošenje odluka prenesenih lokalnim upravama, što pretpostavlja i spremnost na redovitu suradnju s drugim općinama u tom području. S druge strane, centralne vlasti moraju naučiti da lokalne zajednice mogu imati vlastite prioritete i rješenja konkretnih problema koje moraju poštivati, naravno, u granicama zakonskih propisa. Vrlo je važno da sve strane shvate uzajamnu korist od suradnje, budući da su prisiljene na nju, željele je one ili ne. Naravno, uvijek će postojati određeni vid napetosti između općina, kao i između centralne i lokalne razine, jer se njihovi ciljevi ne poklapaju baš uvijek, a često će čak biti i u suprotnosti. Ipak, važno je usredotočiti se na pozitivne vidove takvih napetosti i prihvatiti nužnost suradnje. No različitost se ne može riješiti samo podređivanjem manjih općina većima ili lokalne uprave centralnoj, već radije kroz pregovore i uzajamna prilagođavanja.

Ako je naglasak na decentralizaciji, prateća regionalizacija preduvjet je za uspjeh, a istovremeno je od najveće važnosti izgradnja kapaciteta lokalne uprave. Decentralizacija zahtijeva također prenošenje odgovornosti kao i transfer financijske i proračunske kontrole. Slovenski financijski sustav morat će se prilagoditi ako bude došlo do decentralizacije zadaća i funkcija. Vrlo je važno prepoznati da se istinska lokalna samouprava ne može dobiti bez jasne povezanosti između funkcija i financija. Nadležnost i odgovornost uvijek se moraju povezivati.



## **Lokalne nadležnosti između mogućnosti i stvarnosti**

U skladu s važećim propisima, općine su odgovorne za tri skupa zadaća:

- svoje vlastite lokalne javne poslove (koji se mogu razlikovati od zajednice do zajednice)
- lokalna javna pitanja koja, kao takva, određuje centralna uprava kroz državne zakone po sektorima
- zadaće koje su im prenesene iz državne nadležnosti (zasad nijedna).

Trenutačno slovenske općine obavljaju samo svoje vlastite lokalne javne poslove i rješavaju lokalna javna pitanja koja je, kao takva, definirala centralna uprava kroz državne zakone po sektorima, zato što država još ništa od svojih odgovornosti nije prenijela na općine, navodeći kao razlog da se općina ne može pobrinuti za jednako i ujednačeno pružanje usluga zbog velike razlike u njihovoj veličini i kapacitetima.

Neke su funkcije trenutačno odgovornost jedino općine (predškolski odgoj, protupožarna i civilna zaštita, usluge obiteljske i socijalne skrbi, odvoz i odlaganje smeća, urbanističko planiranje, lokalni gospodarski razvoj, područno grijanje, vodoopskrba itd.), a u nekim se drugim slučajevima odgovornost dijeli između općine i države (osnovnoškolsko obrazovanje i obrazovanje odraslih, socijalno stanovanje, socijalna skrb, primarna zdravstvena skrb, kazališta, muzeji, knjižnice, parkovi i javne površine, sportski objekti, drugi kulturni objekti, zaštita okoliša, ceste, prijevoz itd.) Kad je odgovornost zajednička, programi se vrlo često razvijaju u uskoj suradnji između nadležnih državnih i općinskih tijela. Općina mora sudjelovati sufinanciranjem programa (primjerice: obrazovanje odraslih, programi javnih radova, lokalni razvojni programi itd.). Općine također osiguravaju financijska sredstva za programe nevladinih organizacija koji upotpunjuju javne programe.

Ne postoji istinska mogućnost da će država u bliskoj budućnosti biti spremnija prenijeti svoje zadaće na općinsku razinu. S obzirom i na očekivano povećanje broja općina, ta vjerojatnost gotovo da i ne postoji. Prije se može reći da je vjerojatno da će Slovenija ustanoviti regije, iako je još uvijek otvoreno pitanje koliko će ih biti te koje će biti njihove nadležnosti i odakle im financijska sredstva, a morale bi imati svoja vlastita.

## **Ne može bez novca**

Lokalna pitanja od javnog interesa financiraju općine iz svojih vlastitih izvora, nacionalnih sredstava i zajmova. U normalnim uvjetima općinske zadaće trebalo bi financirati iz vlastitih općinskih izvora (to jest, iz lokalnih poreza i drugih davanja te iz prihoda od imovine u vlasništvu općine), no to je rijetko. Gospodarski slabije razvijene općine koje ne mogu osigurati provedbu svojih zadaća u okviru svojih vlastitih financijskih sredstava trebale bi primati dodatna sredstva od države.

Općine imaju na raspolaganju tri vrste financijskih sredstava<sup>2</sup>:

1. lokalne izvore:

- poreze: porez na imovinu, porez na darove i nasljedstvo, porez na igre na sreću, porez na potrošnju;

---

<sup>2</sup>Zakon o financiranju lokalne uprave donesen je 1994., a njegove izmjene i dopune 1998.

- naknade i pristojbe: upravne, pristojbe na automate za zabavne igre, lokalne pristojbe, komunalne pristojbe, naplata uporabe zgrada i zemljišta, naknade za neobrađenu obradivu zemlju i šumu, novčane kazne;
- ostalo: promet nekretnina, najamnine, zakupi

## 2. državne izvore:

- zajedničke poreze: porez na dohodak (35% općinama, prije 1998. općina je dobivala 30%);
- opće dotacije: mjesečni transfer sredstava iz ministarstva financija (utemeljen na predviđanjima zajamčene potrošnje do 1999., a nakon toga na relevantnoj potrošnji<sup>3</sup>);
- posebne dotacije (po pojedinačnim, odnosno resornim ministarstvima za točno određene projekte, ali maksimalno do 70% ukupnih projektnih troškova);

## 3. zaduživanje:

- ograničeno na 10% općinskih prihoda u prethodnoj godini; ograničenje se smije premašiti samo za financiranje stanovanja, vodoopskrbe i odlaganja otpada; otplata kamata ne može premašivati 3% prihoda.

### Opće dotacije - potpore izjednačenja

Do 1999. Slovenija je za izjednačenje upotrebljavala kriterij zajamčene potrošnje čija je namjena bila financiranje tekućih rashoda i ulaganja. Nakon toga uvedena je relevantna potrošnja namijenjena financiranju tekućih rashoda koji se odnose samo na izvođenje zadaća lokalne uprave specificiranih ustavom ili zakonima. Iznos relevantne potrošnje po stanovniku određuje ministarstvo financija prema sljedećoj formuli:

$$R_{si} = (0.70 + 0.05 \cdot R_i + 0.05 \cdot A_i + 0.16 \cdot Y_i + 0.04 \cdot O_i) \cdot R_S \cdot P_i$$

gdje oznake znače sljedeće:

- R<sub>si</sub>: relevantna potrošnja za općinu definirana kao odgovarajuća količina sredstava za financiranje zadaća lokalne uprave specificiranih ustavom ili zakonima.
- R<sub>i</sub>: odnos između duljine lokalnih cesta po stanovniku u pojedinoj općini i duljine lokalnih cesta po stanovniku u Sloveniji;
- A<sub>i</sub>: odnos između površine općine po stanovniku i površine Slovenije po stanovniku;
- Y<sub>i</sub>: odnos između udjela stanovništva mlađeg od 15 godina u cjelokupnom stanovništvu pojedine općine i prosjeka općinskih udjela u Sloveniji od 1. siječnja one godine u kojoj se određuje iznos relevantne potrošnje za iduću godinu;
- O<sub>i</sub>: odnos između udjela stanovništva starijeg od 65 godina u cjelokupnom stanovništvu pojedine općine i prosjeka općinskih udjela u Sloveniji od 1. siječnja one godine u kojoj se iznos relevantne potrošnje određuje za iduću godinu;
- R<sub>S</sub>: relevantna potrošnja po stanovniku koju određuje parlament za svaku godinu, kad se usvaja državni proračun;

---

<sup>3</sup>Ministarstvo financija određuje iznos relevantne potrošnje po stanovniku u odnosu na broj stanovnika u općini, veličinu teritorija i duljinu lokalnih cesta, udio stanovništva mlađeg od 15 godina i udio stanovništva starijeg od 65 godina.

Pi: broj osoba sa stalnim prebivalištem u pojedinoj općini od 1. siječnja one godine u kojoj se iznos relevantne potrošnje određuje za iduću godinu na temelju podataka iz centralnog prijavnog ureda.

Temeljni zbroj svih koeficijenata morao bi iznositi 1. No prvi koeficijent može biti viši od 0,70 za gradske općine ili općine koje su bile središta nekadašnjih općina. Kod gradskih općina koeficijent se povećava na 0,78 čime zbroj svih koeficijenata iznosi ukupno 1,08, a u drugom se slučaju povećava na 0,74, što dovodi do rezultata od 1,04. Kriterij koji određuje zadovoljava li općina uvjete za potporu izjednačenja ili ne, procijenjeni je iznos njezina vlastita prihoda, koji zajednički prirеđuju ministarstvo financija, porezna uprava i dotična općina. Pri izračunavanju procijenjenih prihoda, uključuju se svi općinski prihodi osim kategorije ostalih neporeznih općinskih prihoda (primjerice: prodaje imovine, najamnina, zakupnina itd.). Procjena lokalnih prihoda temelji se na razinama prihoda kakve određuje zakon ili prosječnim razinama u slovenskim općinama, ako nisu određene zakonom. Općine koje mogu pokriti relevantnu potrošnju svojim vlastitim procijenjenim prihodima ne ispunjavaju uvjete za državnu potporu izjednačenja. Godine 1999. u Sloveniji je bilo 20 takvih općina. Sve ostale općine primale su potporu izjednačenja. U obliku potpore izjednačenja koja se isplaćuje u redovitim mjesečnim ratama država mora pokriti cijelu razliku između relevantne potrošnje i procijenjenih vlastitih prihoda tako da općina može izvršavati svoje zadaće.

Zakon određuje da kad se dvije ili više općina odluče spojiti, imaju pravo na dodatna sredstva izjednačenja tijekom razdoblja od iduće tri godine. S tom odredbom država želi neutralizirati negativne učinke koje takvo udruživanje može imati na visinu potpore izjednačenja. No ovo zapravo ne predstavlja poticaj za općine jer one još uvijek više dobivaju odvajanjem nego udruživanjem.

Iz potpuno istoga razloga Izmjenama i dopunama Zakona o financiranju lokalne uprave, koje su stupile na snagu 1998., određeno je da sredstva izjednačenja koje prima pojedina općina mogu biti manja ili jednaka iznosu njenih vlastitih procijenjenih prihoda, no ustavni sud odbacio je ovu odredbu kao neustavnu.

### **Posebne dotacije**

Ulaganja se sufinanciraju posebnim dotacijama koje dodjeljuju pojedina ministarstva. Tako njih osiguravaju zasebno pojedina ministarstva u skladu s točno specificiranim kriterijima i raspoloživim sredstvima. Visina poreza na dohodak služi kao glavni kriterij. Općine koje imaju niži porez na dohodak po stanovniku primaju viši udio državnih sredstava za pojedina ulaganja, a gornja granica je 70%. Prioritete ulaganja mora odobriti vlada. Pojedina ministarstva vrše transfer posebnih sredstava, odnosno dotacija, u svrhu različitih ulaganja (demografski ugrožene regije, općinske službe, izgradnja vodovoda, općinska odlagališta otpada itd.). Trenutačno, općine vrlo često moraju sufinancirati projekte koje je država voljna financirati, čak i ako oni nisu najprimjereniji s lokalnog stajališta.

### **Lokalni prihodi**

Valjalo bi spomenuti da opća državna potrošnja kao postotak BDP-a iznosi oko 46%. No slovenske javne financije još su uvijek vrlo centralizirane, iako je postignut

određen napredak prema većoj financijskoj autonomiji lokalnih uprava. Na izdatke općinske uprave otpada tek oko 5% BDP-a i ukupne opće državne potrošnje, što je manje nego u ostalim srednjoeuropskim i istočnoeuropskim zemljama (primjerice Poljskoj, koja je najbliža s 12,3%, Sycora, 1999.). Porezna uprava Republike Slovenije procjenjuje, ubire i sakuplja poreze u ime općinskih uprava.

U skladu s važećim propisima, država određuje koji instrumenti prihoda stoje na raspolaganju lokalnim upravama te nameće porezna ograničenja, koja za sobom povlače još veća ograničenja prihoda. Općinama država nalaže pristup raznolikosti prihoda. No korisni učinci koji se povezuju s raznolikošću prihoda moraju se ublažiti priznanjem činjenice da bi za mnoge siromašnije stanovnike povećana opterećenja prihoda mogla povući za sobom izvore prihoda koji mogu biti teški i opterećujući. To bi moglo osobito vrijediti s obzirom na pristojbe, ako su strukturirane ne uzimajući u obzir sposobnost pojedinca da plaća doprinose, čime se mogu povećati društvene i prostorne nejednakosti.

Zasad lokalne uprave ne mogu samostalno primjenjivati nikakve nove poreze. Najčešće ne mogu povisiti ni poreznu stopu ni pristojbe da bi stvorile dodatan prihod, jer njih određuje država. One nemaju gotovo nikakvu slobodu odluke u pogledu poreza, jedina su iznimka porezi na imovinu, koji bi trebali postati jedan od najvažnijih izvora prihoda za općine. No većina općina dosad ih nije mogla prikupiti jer im nedostaje pouzdana evidencija. Značajni financijski učinci toga poreza neće se vidjeti dok ne bude izglasan novi Zakon o porezu na vlasništvo, koji će zamijeniti tekuće poreze na imovinu porezom na nekretnine (zgrade i zemljište) i koji će obvezivati sve fizičke i pravne osobe. Država također intenzivno radi na modernizaciji i informatizaciji zemljišnih i građevinskih knjiga, što će osigurati pouzdanu bazu podataka za oporezivanje. Dosad su vrlo često samo vlasnici kuća za odmor u nekim vrlo atraktivnim područjima, gdje su kuće za odmor brojne, morali plaćati porez na imovinu.

Neporezni prihodi dopuštaju veću autonomiju, a naknade i pristojbe razlikuju se među lokalnim upravama, no njihova važnost uvelike ovisi o veličini općina i sposobnosti njihovih stanovnika da ih plaćaju. Male općine prikupe zanemarive iznose koji predstavljaju tek oko 5% njihovih prihoda. Najvažniji je izvor doprinos za korištenje zgrada i zemljišta i on predstavlja jednu trećinu svih lokalnih neporeznih prihoda.

Valjalo bi spomenuti da su, sa stajališta općina, ostali prihodi (prodaja imovine, najamnine, zakupnine i stambeni fondovi) vrlo važni, jer su oni jedini prihodi koje općina može trošiti uistinu samostalno. No iznos koji se prikupi prilično je malen u većini općina, prvenstveno zbog nedostatka stručnog znanja o vlasništvu i financijskom upravljanju, što bi se trebalo uvelike poboljšati u budućnosti. Osim toga u procesu denacionalizacije i privatizacije općine su ostale bez dovoljne količine nekretnina, osobito gradskog zemljišta (građevinskih parcela) i stambenih objekata zato što je gotovo 80% inventara socijalnog stanovanja privatizirano.

Kapacitet zaduživanja općina također određuje država. One se mogu zaduživati samo kod državnih kreditnih ustanova. Mogu isto tako izdavati lokalne obveznice, ali to nije česta praksa zbog nedostatka zakonskih propisa.

## **Rashodi**

Većinu rashoda određuje država. Većina općinskih prihoda odlazi na relevantnu potrošnju koju određuje država. Više od polovice općinskih rashoda proizlazi iz uprave, zaštite i javnih ustanova. Tome se mogu pridodati javne sanitarne službe, ceste i protupožarna zaštita, što znači da više od dvije trećine općinskih rashoda čini područje javne namjene. Na potporu lokalnom gospodarskom razvoju odlazi oko 6% ukupnih općinskih rashoda, no to se uvelike razlikuje među općinama, od 1 do 16%, ovisno o općinskim resursima.

Općine bi željele dobiti veću financijsku autonomiju, što je osobito važno za razvojne funkcije koje općine sve više moraju obavljati. Neke općine uspjele su zadržati svoju izvornu razinu razvoja u izmijenjenim okolnostima. Štoviše, uspjele su i započeti nova ulaganja i realizirati nove razvojne projekte. Analiza uspjeha (ili neuspjeha) preobrazbe određenih lokalnih gospodarstava pokazala je da se među najvažnije čimbenike ubrajaju kvaliteta ili nedostatak kvalitete gradskog upravljanja i institucionalne organizacije lokalne uprave. Općinama je jako potrebna dodatna potpora u tom području.

## **Što bi još bilo poželjno?**

Iako sve slovenske lokalne uprave dijele zajedničke elemente suvremenoga problema financiranja lokalne uprave, nećiji su problemi teži. Općine koje imaju malu poreznu osnovu kao rezultat malog broja stanovnika ili čak broja stanovnika u opadanju, nedostatka većih industrijskih grana ili pada poljoprivrednih vrijednosti, suočavaju se s većim opterećenjima na strani prihoda od velikih ili rastućih općina. Suočene su sa stalnim režijskim troškovima za pružanje javnih usluga i s ozbiljnim pitanjem: kako osigurati kvalitetne usluge svojim stanovnicima, ili još težim pitanjem: kako uvesti nove vrste usluga? Mnoge usluge također zahtijevaju određene ekonomije razmjera koje se obično ne mogu postići u sklopu jedne općinske nadležnosti. Općine će morati prevladati prepreke koje sprečavaju užu suradnju i udružiti sredstva za zajedničke namjene. Država bi morala poslužiti kao posrednik koji olakšava ovu suradnju, koja isto tako osigurava odgovarajuće financijske poticaje i financijske izvore za obavljanje zajedničkih zadaća.

Treba jačati i odgovornost prema građanima. Građani bi morali znati kako se koriste općinski prihodi i moći kontrolirati koriste li se oni mudro i učinkovito. Uključivanje građana u djelovanje lokalne uprave od ključne je važnosti. Isto tako mogu se primijeniti moderne informacijske tehnologije da bi se osigurao bolji pristup informacijama o općinskoj potrošnji. Na taj način povjerenje građana u lokalnu upravu i lokalne dužnosnike, koje danas nije baš na visokoj razini, moglo bi se poboljšati u budućnosti.

Nešto se mora učiniti i u svezi s pitanjem decentralizacije, a to je mišljenje danas rašireno i među općinama. Pitanje je na koje još treba odgovoriti: kako joj pristupiti? O načinu ne postoji još nikakav sporazum, ali Slovenija bi trebala težiti takvom sporazumu jer će u protivnom biti propuštene mnoge prilike. Nedavna reforma lokalne samouprave ostavlja još puno toga što bi bilo poželjno sa stajališta funkcionalnosti i primjerenog uređenja granica između središnje i lokalnih uprava te

osiguravanja fiskalne autonomije lokalnih uprava. U idućih nekoliko godina Slovenija će morati provesti reorganizaciju čitavog upravnog sustava i strukture lokalne uprave. Trebat će postići sporazum oko stvaranja regija (okruga, pokrajina), njihovih funkcija i odgovornosti jer lokalna uprava na jednoj razini s malim općinama ne može ispunjavati zahtjevnije zadaće koje bi, kao lokalna uprava, također trebala obavljati. "Supsidijarnost", kao nova politička i ekonomska strategija, traži da između države i općine djeluje srednja razina odlučivanja i organizacije. To je hitno potrebno da bi se neutralizirale tendencije prema znatnoj centralizaciji, povezanoj s neadekvatnim i odijeljenim odlučivanjem na državnoj razini, ali i da bi se suzbilo suprotne pritiske za potpunu decentralizaciju uprave, što može dovesti do neučinkovitog sebičnog, uskogrudnog odlučivanja (i uporabe sredstava) na lokalnim razinama.

## Dodatak

**Tablica 1: Struktura općinskih prihoda, 1997. i 1998.**

Prihodi	1997. (%)	1998. (%)	Stvarni rast 98./97. (%)
Porezni prihodi	42,6	41,2	2,9
Porez na dohodak (zajednički)	39,0	37,4	1,9
Porez na imovinu	0,4	0,4	5,6
Porez na nasljedstvo i darove	0,2	0,2	-8,7
Porez na igre na sreću	0,2	0,2	19,9
Porez na potrošnju	2,8	3,0	16,6
Neporezni prihodi	35,6	37,3	11,5
Upravne pristojbe	0,0	0,0	-3,7
Pristojbe na automate za zabavne igre	0,9	0,7	-12,2
Novčane kazne	0,1	0,2	23,3
Lokalne pristojbe	0,3	0,4	15,3
Komunalne naknade	2,7	2,7	8,3
Prihodi od upravnih tijela	1,9	1,8	1,9
Doprinos za korištenje objekata i zemljišta	10,3	12,0	24,5
Naknade za korištenje poljoprivrednog zemljišta i šuma	0,6	1,1	81,6
Ostali prihodi (prodaja imovine, najamnine, itd.)	18,8	18,4	4,3
Opće dotacije (državno financijsko izjednačenje)	18,8	18,4	4,4
Posebne dotacije	3,0	3,1	11,3
Ukupno (zaduživanje isključeno)	100,0	100,0	9,0

Izvor: Cankar, Vljaj i Klun: *Lokalne uprave u Sloveniji*, 2000.

**Tablica 2: Struktura općinskih rashoda, 1997. i 1998.**

<b>Rashodi</b>	<b>1997. (%)</b>	<b>1998. (%)</b>	<b>Stvarni rast 98./97. (%)</b>
Administracija (plaće, troškovi itd.)	12,9	13,0	7,7
Sredstva za zaštitu i spašavanje	0,4	0,4	0,0
Javne ustanove	41,0	41,7	8,5
Osnovno školstvo	11,7	11,9	8,7
Istraživačke djelatnosti	0,2	0,1	-35,0
Kultura	5,4	5,3	3,7
Sport	3,3	3,4	11,8
Socijalna skrb	3,8	3,7	3,1
Vrtići i jaslice	14,8	15,1	8,3
Javno zdravstvo	1,5	1,6	17,7
Ostalo	0,4	0,5	49,9
Transfer sredstava lokalnom gospodarstvu	35,6	34,9	4,5
Javne sanitarne službe	12,3	11,6	0,6
Stanovanje	4,8	5,6	24,6
Ceste	10,6	9,6	-3,5
Protupožarna zaštita	1,9	2,0	10,2
Ostali transferi sredstava	6,0	6,1	8,7
Fond rezervi	0,8	0,5	-28,8
Transfer sredstava ispodlokalnim zajednicama	1,1	1,2	12,4
Ostalo	8,2	8,3	

Izvor: Cankar, Vlaj i Klun: *Lokalne uprave u Sloveniji*, 2000.

## ***Bibliografija***

Balchin, P., Sýkora, L., Bull, G., *Regional Policy and Planning in Europe*, London: Routledge, 1999.

Dimitrovska-Andrews, Kaliopa, Ploštajner, Zlatka, Local Effects of Transformation Processes in Slovenia, *Inf. Raumentwicklung*, str. 435 - 449

Dimitrovska-Andrews, Kaliopa, Ploštajner, Zlatka, Local Government in Slovenia, u: *Local Self-Government and Decentralization in South-East Europe: Proceedings of the Workshop held in Zagreb, 6<sup>th</sup> April 2001*, Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 2001., str. 9 - 36

Setnikar-Cankar, S., Vlaj, S., Klun, M., Local Government in Slovenia, u: Horvath (ur.), *Decentralization: Experiments and Reforms*, Budapest: OSI/LGI, 2000., str. 388 - 421

Zakon o financiranju lokalne uprave, *Službeni list Republike Slovenije*, 80/1994., 56/1998.

## Srećko Devjak

# Proračunsko financiranje mjesne samouprave u Sloveniji

### *Uvod*

Ustav Republike Slovenije definira općinu kao temeljnu lokalnu zajednicu koja ispunjava potrebe svojih žitelja vršeći obveze definirane njezinom kompetencijom. Imajući na umu da je općina temeljna jedinica društva i da upravlja svojom imovinom radi ispunjavanja niza obveza, valja uzeti u obzir da za te djelatnosti vrijede temeljna načela gospodarskih i učinkovitih operacija. Općina treba upravljati svojom imovinom kao dobar gospodar zato što je, kao subjekt javnog prava, njezin vlasnik. Stoga niz zakona regulira upravljanje općinskom imovinom.

Sljedeća tri pravila trebaju se uzeti u obzir pri upravljanju općinskom imovinom:

- načelo dobrog gospodara
- načelo zaštite općinske imovine
- načelo ograničenog raspolaganja (javna infrastruktura, javna dobra itd.).

Posljednji amandmani Zakona o mjesnoj samoupravi i Zakona o financiranju općina predstavljaju sustavnu mrežu upravljanja općinama i njihovog financiranja. Oni su istodobno i temelj za primjenu Europske povelje o mjesnoj samoupravi. Novi Zakon o javnim financijama, koji je stupio na snagu 1999., potpuno je utvrdio područje financiranja općina i upravljanja njihovom imovinom. Primjenom novih zakona na području javnih financija, uključujući i lokalnu razinu, započela je reforma javnih financija u Sloveniji. Taj novi sustav osigurava veću autonomiju općina u odlučivanju o javnim pitanjima. To bi se trebalo ostvariti:

- uspješnim ispunjavanjem obveza
- uzimanjem u obzir potreba svojih građana pri izvršavanju vlastitih obveza i
- osiguravanjem zaštite javne imovine.

Temeljni dokumenti koji govore o općinskim obvezama i upravljanju općinskom imovinom jesu:

- općinski proračun
- bilanca općinske imovine.

Oba dokumenta daju sintetički pogled na donošenje općinskog proračuna.

### *Dokumenti vezani uz donošenje općinskog proračuna*

Zakon o javnim financijama utvrđuje metodu planiranja u općini<sup>1</sup>. Taj zakon utvrđuje odgovarajuće dokumente i procedure. Proračunsko planiranje sastoji se od:

- pripreme proračuna

---

<sup>1</sup>Zakon o javnim financijama, *Službeni list Republike Slovenije*, 79/1999. (str. 12394-12410).



- stvaranja imovinske bilance
- priprave i donošenja izvješća o konačnoj bilanci
- planiranja i provedbe proračuna.

Razdoblja planiranja utvrđena planom proračuna vidljiva su u tablici 1: "Razdoblja planiranja kroz dokumente o planiranju proračuna". Vidljivo je da usvojeni zakon uvodi klizno planiranje.

**Tablica 1: Razdoblja planiranja kroz dokumente o planiranju proračuna**

<b>Dokument</b>	<b>Razdoblje planiranja</b>
Proračunski memorandum - državni proračun	Tekuća godina, iduća godina, scenarij za iduće tri godine
Proračun - posebni dio, financijski plan korisnika proračuna	Provedba prethodne godine, procjena tekuće godine, plan za iduću godinu
Planovi razvojnih programa izravnih korisnika	Iduće četiri godine
Prijedlozi financijskih planova izravnih korisnika (ciljevi, indikatori itd.)	Tekuća i iduće dvije godine
Upute za pripreme općinskih proračunskih prijedloga sa: - sadržajima za pripreme financijskih planova izravnih korisnika - planom pripreme općinskog proračuna	Procjena za iduće dvije godine
Planovi razvojnih programa, radnih mjesta i kupnja imovine izravnih korisnika - priprema i usklađivanje	- četiri godine (razvojni programi i imovina) - dvije godine (za imovinu)
Priprema financijskih planova neizravnih korisnika (država, općinski proračuni)	Provedba prethodne godine, procjena za tekuću i plan za iduće dvije godine
Državni i općinski proračun - plan prihoda i rashoda	Mora se prihvatiti samo plan prihoda i rashoda za iduću godinu

Općine su obvezne pripremiti završno izvješće o svojim proračunima u prvom polugodištu. Ta faza upravljanja mjesne samouprave nije istovjetna s fazom proračunske pripreme. To se može smatrati manje razvijenom funkcijom općinskog upravljanja.

Procedure planiranja državnih i općinskih proračuna obavljaju se usklađeno. Trajanje posebnih faza prikazano je shemom 1: "Faze proračunskog planiranja u Sloveniji".

Proračunski dokumenti podijeljeni su u tri skupine:

- opći dio proračuna (bilanca prihoda i rashoda, izračun financijskih obveza i investicija i fiskalni izračun),
- poseban dio proračuna (financijski planovi za izravne i neizravne korisnike proračuna),
- plan razvojnog programa izravnih i neizravnih korisnika proračuna.

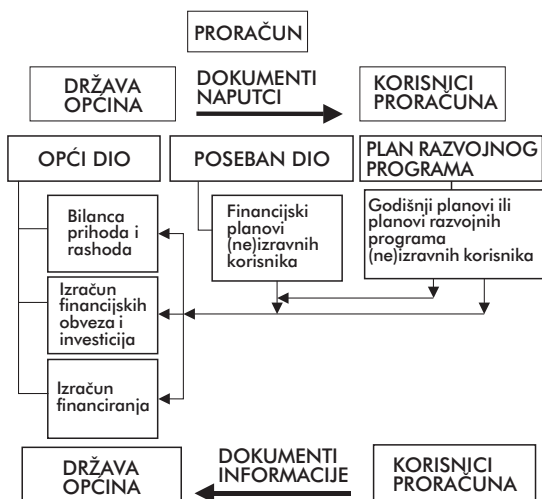
## Shema 1: Faze proračunskog planiranja u Sloveniji

	Državni proračun	Općinski proračun
veljača, ožujak, travanj	Proračunski memorandum državnog proračuna	
svibanj, lipanj	Upute za pripremu proračunskih elemenata i proračun za izravne korisnike	Početak općinskog proračuna - informacije o pripremi i razvitku
srpanj, kolovoz, rujan, listopad	Razvojni planovi, radna mjesta i financijski plan izravnih korisnika državnog proračuna Usklađivanje korisnika državnog proračuna	Priprema planova: razvojni programi, radna mjesta i financijski plan korisnika općinskog proračuna - usklađivanje planova
studeni	Glasovanje o proračunu u vladi	
prosinac	Glasovanje i prihvatanje u parlamentu Planiranje mjesečne likvidnosti državnog proračuna	Prijedlozi općinskog proračuna Prihvatanje proračuna Planiranje mjesečne likvidnosti općinskog proračuna

Postupak planiranja organiziran je u dva tipa informacijsko-dokumentacijskog tijeka:

- informacije o sadržaju, vrijednosti i obliku dokumenata, ministarstvo financija i općine omogućuju financijsku podršku izravnim i neizravnim korisnicima proračuna,
- korisnici proračuna osiguravaju dokumente (planove razvojnih programa i financijske planove) tijelima odgovornima za pripremu proračuna u općinama ili državi.

## Shema 2: Tijek informacija i dokumenata planiranja proračuna



Shema 2 pokazuje tijek informacija i dokumenata.

Postupak proračunskog planiranja može se razumjeti kao oblikovanje konačnih dokumenata (proračunski memorandumi, proračuni, bilance imovine, financijski planovi, razvojni planovi) i kao utvrđivanje popratnih (dodatnih) dokumenata, svih međusobno povezanih, koje određuje sadržaj radnji čitavog postupka planiranja.

Zbog općinske obveze upravljanja vlastitom imovinom, imovinske bilance imaju isto značenje kao proračunski dokumenti. Općine su obvezne pripremiti bilance svaku drugu godinu. Kad je riječ o općinskim završnim izračunima i imovinskim bilancama, funkcije upravljanja na tom području još nisu određene.

## ***Općinski proračun***

Proračun je normativni akt, koji određuje plan prihoda i rashoda javne potrošnje u općini. Riječ je o temeljnom instrumentu izvršne politike i temeljnom financijskom instrumentu općine pri utvrđivanju njezinih dužnosti i vršenju njezine temeljne uloge. Proračunski dokumenti obuhvaćaju:

1. Opći dio - opća bilanca prihoda i rashoda, izračun financijskih nepodmirenih obveza i investicija te financijski izračun.
2. Poseban dio - financijski plan izravnih korisnika (općinska tijela, uprava, administracija, fondovi i agencije).
3. Razvojne planove - jednogodišnji planovi i njihovi odgovarajući izravni korisnici utvrđeni planovima dugoročnog razvitka, s posebnim zakonima i drugim propisima. Ovaj dio primijenit će se za proračunsku godinu 2001.

Opći i posebni dijelovi proračuna bave se:

- procjenom provedbe prihoda i rashoda za proteklu godinu
- procjenom provedbe prihoda i rashoda za tekuću godinu
- planom prihoda i rashoda za iduću godinu.

Plan prihoda i rashoda za iduću godinu jedini je koji mora ratificirati općinsko vijeće.

Bez obzira na opisanu strukturu prihoda i rashoda, općinski proračun može se prikazati i kroz funkcionalnu klasifikaciju. Ona opisuje rashode prema njihovoj funkcionalnoj svrsi i pokazuje tekuću i investicijsku potrošnju po svakoj pojedinačnoj stavci. Struktura općinskog proračuna prikazana je u tablici 2.

## ***Bilanca općinske imovine***

Metodologija stvaranja općinske imovinske bilance određena je zakonom. U slovenskim je uvjetima taj postupak mnogo teži nego planiranje proračuna. Neuredni spisi i neodgovarajuća pozornost u upravljanju vlasništvom ne omogućuju odgovarajuću provedbu funkcija upravljanja pri izradi imovinske bilance i upravljanju imovinom. Razlozi za to leže u nesređenim prilikama i u ustaljenom načinu razmišljanja.

Neutvrđena klasifikacija funkcija predstavlja drugi problem koji zahtijeva hitno omogućavanje provedbenih pokazatelja uspješnog upravljanja općinskom imovinom.

Temeljna struktura imovinske bilance prikazana je u tablici 3.

**Tablica 2: Sadržaji općinskog proračuna**

<b>A. BILANCA PRIHODA I RASHODA</b>		
<b>I.</b>		<b>ZBROJ PRIHODA (70+71+72+73+74)</b>
		TEKUĆI PRIHODI (70+71)
70		POREZNI PRIHODI (7000 + 703 + 704 + 706)
7000		Osobni porez na dohodak (35%)
703		Porez na imovinu
704		Porezi na dobra i usluge
706		Drugi porezi
71		NEPOREZNI PRIHODI (710 + 711 + 712 + 713 + 714)
710		SUDJELOVANJE U POREZU NA DOBIT I IMOVINU
711		TERETI
712		KAZNE
713		PRIHODI OD PRODAJE DOBARA I USLUGA
714		DRUGI NEPOREZNI PRIHODI
72		KAPITALNI PRIHODI (720 + 721 + 722)
73		PRIMLJENE DONACIJE (730 + 731)
74		TRANSFERIRANI PRIHODI
<b>II.</b>		<b>ZBROJ RASHODA (40+41+42+43)</b>
40		TEKUĆI RASHODI (400 + 401 + 402 + 403 + 409)
400		Plaće i drugi administrativni rashodi
401		Doprinosi poslodavaca za socijalno osiguranje
402		Izdaci za dobra i usluge u upravi
403		Plaćanje kamata
409		Sredstva izdvojena za pričuvu
41		TEKUĆI TRANSFERI (410 + 411 + 412 + 413)
42		INVESTICIJSKI RASHODI (420)
43		INVESTICIJSKI TRANSFERI (430)
<b>III.</b>		<b>PRORAČUNSKI VIŠAK (ILI DEFICIT) (I. – II.) (ZBROJ PRIHODA I RASHODA)</b>
<b>B. BILANCA NEPODMIRENIH FINANCIJSKIH OBEVA I INVESTICIJA</b>		
75	IV.	PRIMLJENE POVROTNE ISPLATE ZAJMOVA I KAPITALNIH DIONICA (750 + 751)
44	V.	ISPLAĆENE DIONICE I PRINOS KAPITALNIH DIONICA (440 + 441)
	VI.	PRIMLJENI MANJI ODOBRENI ZAJMOVI I ZAMJENA KAPITALNIH DIONICA (IV. - V.)
	VII.	UKUPNI VIŠAK (ILI DEFICIT) PRIHODA UMANJEN ZA IZDATKE I BILANCU ODOBRENIH I PRIMLJENIH ZAJMOVA (I. + IV.) - (II. + V.)
<b>C. FINANCIJSKI PRORAČUN</b>		
50	VIII.	UGOVORNE OBEVEZE (500)
55	IX.	PLAĆANJA OBEVEZA (550)
	X.	NETO UGOVORNE OBEVEZE (VIII. - IX.)
	XI.	POVEĆANA (ILI SMANJENA) SREDSTVA NA RAČUNIMA (III. + VI. + X.) = (I. + IV. + VIII.) - (II. + V. + IX.)

**Tablica 3: Općinska imovinska bilanca**

<b>Opis imovinske bilance</b>	
<b>Imovina</b>	<b>Obveze</b>
Trenutačna vrijednost nevezanih dugoročnih sredstava - Kupovna vrijednost neobjektnih dugoročnih sredstava - Korigirana vrijednost neobjektnih dugoročnih sredstava	Opći fond
Trenutačna vrijednost fiksne imovine - Kupovna vrijednost fiksne imovine - Korigirana vrijednost fiksne imovine	Pričuveni fond
Trenutačna vrijednost opreme i drugih temeljnih fondova - Kupovna vrijednost opreme i drugih temeljnih fondova - Korigirana vrijednost opreme i drugih temeljnih fondova	Dugoročno prihvaćeni zajmovi
Potraživanja iz fondova odobrenih javnim poduzećima - Potraživanja iz fondova odobrenih državnim poduzećima - Potraživanja iz fondova odobrenih općinskim poduzećima	Dugoročne obveze kao rezultat operativnog djelovanja
Dionice	Kratkoročne obveze
Dugoročne kapitalne investicije	Druge obveze
Odobreni dugoročni zajmovi i polozi	
Dugoročna nenaplaćena potraživanja od operativnog djelovanja	
Monetarni fondovi	
Kratkoročni fondovi	
Ostala nenaplaćena potraživanja	
Zbroj imovine	Zbroj obveza

(Shema se koristi od 2001. godine)

Općine u Sloveniji obvezne su postupno uvoditi imovinske bilance. Međutim, zbog nesređene imovinske dokumentacije i drugih spisa, one još uvijek nisu od velike važnosti.

### ***Sadržaji dokumenata općinske bilance***

#### **Temeljna struktura općinske bilance**

Stavci općinske bilance proračunskih prihoda i rashoda prikazani su u tablici 4.

Osobni porezi na prihode predstavljaju više od polovice proračunskih sredstava. Općine dobivaju 35% prikupljenih osobnih poreza na prihode. Osim toga njima pripada i dodatnih 14% iz državnog proračuna.

**Tablica 4: Proračunski prihodi slovenskih općina**

Račun	Godina 2000.	
	Milijuna SIT	Struktura
<b>I. ZBROJ PRIHODA (70 + 71 + 72 + 73 + 74)</b>	<b>215.026</b>	<b>100</b>
TEKUĆI PRIHODI (70 + 71)	155.143	72,15
70 POREZNI PRIHODI (700 + 703 + 704)	125.895	58,55
700 Porezi na dohodak i dobit	90.871	42,26
7000 Osobni porez na dohodak	90.871	42,26
703 Porezi na imovinu	25.471	11,85
704 Porezi na dobra i usluge	9.553	4,44
71 NEPOREZNI PRIHODI	29.248	13,6
710 SUDJELOVANJE U POREZU NA DOBIT I IMOVINU	11.811	5,49
711 TERETI	1.035	0,48
712 KAZNE	402	0,19
713 PRIHODI OD PRODAJE DOBARA I USLUGA	1.260	0,59
714 DRUGI NEPOREZNI PRIHODI	14.740	6,85
72 KAPITALNI PRIHODI (720 + 721 + 722)	8.781	4,08
73 PRIMLJENE DONACIJE (730 + 731)	975	0,45
74 TRANSFERIRANI PRIHODI	50.127	23,31
Financijsko izjednačenje	30.272	14,08

**Tablica 5: Rashodi slovenskih općina**

Račun	Godina 2000.	
	Milijuna SIT	Struktura
<b>II. ZBROJ RASHODA (40 + 41 + 42 + 43)</b>	<b>214.429</b>	<b>100</b>
40 TEKUĆI RASHODI (400 + 401 + 402 + 403 + 409)	46.568	21,72
400 Plaće i drugi administrativni rashodi	11.827	5,52
401 Doprinosi poslodavaca za socijalno osiguranje	1.647	0,77
402 Izdaci za dobra i usluge u administraciji	31.319	14,61
403 Plaćanje kamata	590	0,28
409 Pričuvni fondovi	1.185	0,55
41 TEKUĆI TRANSFERI (410 + 411 + 412 + 413)	89.611	41,79
410 Subvencije	6.177	2,88
411 Transferi pojedincima i kućanstvima	23.622	11,02
Transferi neprofitnim organizacijama	9.396	4,38
Drugi transferi	50.416	23,51
42 INVESTICIJSKI RASHODI (420)	58.258	27,17
43 INVESTICIJSKI TRANSFERI (430)	19.992	9,32
<b>III. PRORAČUNSKI VIŠAK (ILI MANJAK) (I. – II.) (ZBROJ PRIHODA I RASHODA)</b>	<b>597</b>	<b>0,28</b>

U 2000. tekući rashodi predstavljali su 65% svih proračunskih rashoda. Ostatak su činili investicijski rashodi.

Struktura rashoda u proračunskim fondovima po funkcionalnim područjima znatno se razlikuje od općine do općine. U odabranom uzorku kreće se u rasponima prikazanim u tablici 6. Procjena udjela u strukturi je približna zbog velikih oscilacija među općinama.

**Tablica 6: Struktura rashoda proračunskih fondova**

<b>Svrha</b>	<b>Procjena udjela u strukturi (%)</b>
Javna uprava	10 - 15
Obrana	2
Javna sigurnost	1 - 3
Gospodarske aktivnosti	15 - 35
Onečišćenje, zaštita okoliša	do 10
Zdravstvena zaštita	2
Kultura, rekreacija i druge neprofitne organizacije	5 - 12
Obrazovanje	20 - 30
Socijalna sigurnost	3 - 5

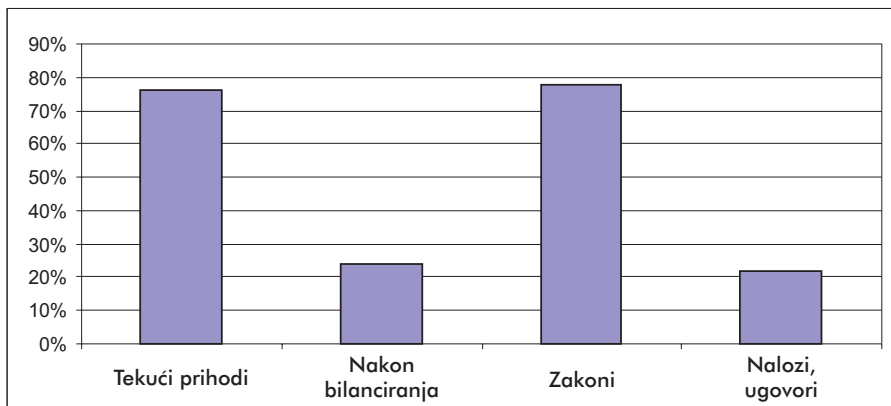
Na dinamiku socijalnih izdataka ne utječe tekuća potrošnja, a investicijski izdaci variraju u skladu s investicijama. Dinamika izdataka različita je kod prihoda, to jest, ona varira u skladu sa sredstvima. Očekivalo se da će zakonom propisana dinamika prihoda biti strukturalno neproporcionalna. Tablica 7 prikazuje dinamiku proračunskih sredstava prema zakonskom podrijetlu.

**Tablica 7: Dinamika proračunskih sredstava prema zakonskom podrijetlu**

<b>Tip prihoda</b>	<b>Tekući</b>	<b>Nakon bilanciranja</b>	<b>Zakoni</b>	<b>Nalozi, ugovori, odluke</b>
Porezni prihodi	95%	5%	više od 95%	do 5%
Neporezni prihodi	11%	89%	do 10%	više od 90%
Kapitalni prihodi	0%	100%		do 100%
Primljene donacije	0%	100%		do 100%
Prihodi od transfera	82%	18%	više od 80%	do 20%
Prihodi od prodaje kapitalnih dionica	0%	100%		do 100%
Ukupni prihodi	76%	24%	oko 80%	oko 20%

Na temelju tablice i slikovnog prikaza može se zaključiti da većinu prihoda općinskih proračuna čine redoviti tekući prihodi (više od 75%) i da zakon propisuje većinu prihoda. Njihova struktura vidljiva je na slici 1.

**Slika 1: Dinamika prihoda i zakonski temelj**



Veza između rasta investicija i tekućih rashoda za razdoblje između 1995. i 2000. vidljiva je u tablici 8.

**Tablica 8: Tijek tekućih i investicijskih rashoda za razdoblje 1995. - 2000.**

Rashodi	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.
Investicijski rashodi	30444	41166	48763	56903	68102	78250
Tekući rashodi	73926	83080	92105	105581	119256	136179

Izvor: *Bilten javnih financija*, Ministarstvo financija RS, Ljubljana, travanj 2001.

Grafički prikaz korelacijske i regresijske krivulje pokazuje da tekući rashodi rastu mnogo brže nego investicijski rashodi. Ako investicijski rashodi rastu do 1000, investicijski su rashodi porasli do 1320. To je vidljivo u regresijskoj krivulji na temelju sljedeće jednadžbe:

$$Y = 1,32x + 30402$$

pri čemu x predstavlja investicijske rashode, a y predstavlja tekuće rashode. Taj odnos pokazuje da rast investicijskih rashoda donosi ubrzani rast tekućih rashoda, što je općepoznata pojava u javnom sektoru.

### Financijsko izjednačenje

Za izvršavanje svojih obveza općine dobivaju iz državnog proračuna potrebna sredstva koja im nedostaju. To je regulirano Zakonom o financiranju općina. Opseg sredstava se izračunava za svaku općinu sljedećom jednadžbom:

$$P_{pi} = (0.70 + 0.05 * C_i + 0.05 * P_i + 0.16 * M_i + 0.04 * S_i) ZP * O_i$$



Oznake predstavljaju sljedeće:

- Ppi- relevantna količina sredstava za financiranje lokalnih potreba pojedine općine;
- Ci - odnos između dužine lokalnih cesta u pojedinoj općini *per capita* i dužine lokalnih cesta u Sloveniji *per capita*;
- Pi - odnos između područja općine *per capita* i područja Slovenije *per capita*;
- Mi - odnos između udjela stanovništva mlađeg od 15 godina u ukupnom broju stanovništva u pojedinoj općini i prosjeka tih udjela u Sloveniji 1. siječnja godine u kojoj se određuje iznos relevantne potrošnje za iduću godinu;
- Si - odnos između udjela stanovništva starijeg od 65 godina u cjelokupnom stanovništvu pojedine općine i prosjeka općinskih udjela u Sloveniji od 1. siječnja one godine u kojoj se iznos relevantne potrošnje određuje za iduću godinu;
- ZP - relevantna potrošnja *per capita*;
- Oi - broj osoba sa stalnim prebivalištem u pojedinoj općini 1. siječnja godine u kojoj se određuje iznos relevantne potrošnje za iduću godinu na temelju podataka iz središnjeg registra stanovnika.

Temeljni zbroj svih koeficijenata treba biti 1.00. Iznos tih sredstava izračunava se za svaku općinu jednom za iduću godinu. Isplaćuje se jednom mjesečno.

Tablica 9 prikazuje učestalost razdiobe iznosa financijskog izjednačenja po stanovniku za 2001.

**Tablica 9: Učestalost razdiobe iznosa financijskog izjednačenja po stanovniku za 2001.**

Iznos financijskog izjednačenja po stanovniku (u tisućama SIT)	Broj općina	Struktura
0 do 1	28	15%
1 do 20	31	16%
20 do 40	71	37%
40 do 60	41	21%
60 do 80	17	9%
80 do 100	3	2%
100 do 120	1	1%
		100%

Može se zaključiti da većina općina (60%) prima financijsko izjednačenje u iznosu većem od 20.000 SIT po stanovniku. Samo 15% općina ne ispunjava uvjete za to i ne prima nikakvo financijsko izjednačenje.

### **Zaključak**

Na temelju prikazanih činjenica možemo zaključiti da se proračunsko planiranje u slovenskim općinama razvija u smjeru sustava planiranja u razvijenim europskim

zemljama. Slovenija je uvela sustav kliznog četverogodišnjeg proračunskog planiranja. Proračun se usvaja godišnje za jednu fiskalnu godinu. Područje imovinskog upravljanja (bilanca) u slovenskim općinama još je u početnom stadiju i funkcija imovinskog upravljanja manje je razvijena od funkcije proračunskog upravljanja.

Struktura proračunskih prihoda pokazuje da porezni prihodi predstavljaju više od polovice, a prihodi od transfera (uključujući i financijsko izjednačenje) gotovo četvrtinu ukupnih proračunskih prihoda. Oko  $\frac{3}{4}$  prihoda jesu prihodi koji redovito (barem mjesečno) pune općinske proračune, a više od  $\frac{3}{4}$  prihoda realizira se na temelju zakona.

Zaključili smo da je rast troškova za tekuću provedbu obveza u nadležnosti općina (u razdoblju 1995.-2000.) znatno brži od rasta investicijskih troškova. Zbog ograničenih proračunskih mogućnosti, to bi moglo ometati buduće investicijske aktivnosti općina. Mehanizam financijskog izjednačenja uveden je radi pokrivanja proračunskih potreba općina čiji vlastiti prihodi nisu dovoljni za tekuće operacije i potrebne investicijske aktivnosti. Analize pokazuju da veličina općina nije čimbenik koji bi utjecao na financijsko izjednačenje na koje općina ima pravo. Taj element omogućava napredak nedovoljno razvijenih općina. S gledišta razvitka, učinci tih mehanizama ne mogu se odrediti.

## ***Izvori***

Rupnik, L., Stanovnik, T., *Javne finance*, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 1995.

Zakon o financiranju općina, *Službeni list Republike Slovenije*, 56/1998.

Zakon o javnim financijama, *Službeni list Republike Slovenije*, 79/1999.

*Bilten javnih financija*, Ministarstvo financija Republike Slovenije, Ljubljana, travanj 2000.

## **Reforma sustava financiranja lokalne samouprave u Hrvatskoj**

### ***Struktura lokalne samouprave***

Hrvatski Zakon o samoupravi i upravi iz 1993. definira općine i gradove kao jedinice lokalne samouprave, a županije kao jedinice lokalne samouprave i državne uprave.

Temeljne javne funkcije 420 hrvatskih općina i 123 grada odnose se na osiguravanje preduvjeta za razvoj gospodarskih, socijalnih i javnih komunalnih usluga i drugih djelatnosti važnih za to područje, preduvjeta za prostorno planiranje, planiranje urbanističkog razvoja i zaštitu okoliša, projektiranje naselja, kvalitetu stanovanja, javne komunalne objekte, općinske službe i usluge, skrb o djeci, obrazovanje, javno zdravstvo, socijalnu skrb, kulturu, sport itd.

Županija je jedinica lokalne samouprave i državne uprave koja obuhvaća 10 do 30 općina i gradova.

Županija u sferi samouprave obavlja djelatnosti u okviru gospodarskoga i socijalnog razvoja općina i gradova unutar županije i županije kao cjeline, koordinira pitanja od općeg interesa o kojima odlučuju općinska i gradska tijela svake županije zasebno, uspostavlja uvjete za urbanističko planiranje i zaštitu okoliša u županiji, koordinira razvoj obrazovnih, kulturnih, zdravstvenih, socijalnih i javnih komunalnih službi te infrastrukture u županiji.

### **Institucionalni okvir**

Županijska i općinska/gradska uprava tvore nižu razinu fiskalnih vlasti u Hrvatskoj odgovornu za financiranje ispoddržavne uprave i ispoddržavnu javnu potrošnju. Njihov sustav, financiranje i obveze temelje se na cijelom nizu zakona, koji djelomice ili potpuno reguliraju pitanja lokalne uprave i samouprave. Osim Ustava Republike Hrvatske, postoje tri skupine zakonskih akata kojima se definiraju ova pitanja. Prva skupina zakonskih akata regulira sustav i organizaciju fiskalnih vlasti niže razine, a druga pokriva izvore financiranja. Treća skupina akata regulira obveze fiskalnih vlasti niže razine u području pružanja javnih usluga.

Hrvatski zakonski akti koji definiraju sustav i organizaciju fiskalnih vlasti niže razine:

Ustav Republike Hrvatske (1990.)

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (1995.)

Zakon o Zagrebačkoj županiji (1995.)

Zakon o Gradu Zagrebu (1993.)

Zakon o lokalnoj upravi i samoupravi (1993.)

Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave (1993.)

Sljedećii zakonski akti definiraju izvore financiranja fiskalnih vlasti niže razine:

Zakon o državnom proračunu (1994.)

Zakon o lokalnoj upravi i samoupravi (1993.)

Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (1993.)

Zakon o porezu na dohodak (1995.)

Zakon o porezu na dobit (1995.)

Zakon o prijenosu kapitala (1997.)

Zakon o poreznim tijelima (1993.)

Zakon o upravnim pristojbama (1996.)

Zakon o komunalnom gospodarstvu (1995.)

Zakon o šumama (1993.)

Zakon o lovu (1995.)

Zakon o javnim cestama (1996.)

Zakon o vodama (1995.)

Zakon o financiranju vodnog gospodarstva (1995.)

Pomorski zakonik (1994.)

Zakon o rudarstvu (1995.)

Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (1993.)

Zakon o boravišnoj pristojbi (1994.)

Sljedeći zakonski akti definiraju obveze fiskalnih vlasti niže razine u uspostavljanju ravnoteže u području javnih usluga:

Zakon o lokalnoj upravi i samoupravi (1993.)

Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave (1993.)

Zakon o komunalnom gospodarstvu (1995.)

Zakon o zaštiti od požara (1993.)

Zakon o vatrogastvu (1993.)

Zakon o prostornom uređenju (1994.)

Zakon o zaštiti prirode (1994.)

Zakon o zaštiti okoliša (1994.)

Zakon o zdravstvenom osiguranju (1993.)

Zakon o zdravstvenoj zaštiti (1994.)

Zakon o zaštiti kulturne baštine (1994.)

Zakon o financiranju javnih potreba u kulturi (1993.)

Zakon o upravljanju javnim ustanovama u kulturi (1995.)

Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi (1993.)

Zakon o knjižnicama (1993.)  
 Zakon o muzejima (1993.)  
 Zakon o arhivskom gradivu i arhivima (1993.)  
 Zakon o kazalištima (1995.)  
 Zakon o sportu (1995.)  
 Zakon o tehničkoj kulturi (1994.)  
 Zakon o građevinskom zemljištu (1992.)

## ***Trenutačna situacija***

### **Struktura prihoda**

Financiranje jedinica lokalne samouprave i uprave temelji se na četiri vrste izvora prihoda: njihovim vlastitim sredstvima, udjelu u porezima koje ubire centralna uprava (zajednički porezi), potporama iz državnog proračuna i zaduživanju.

**Tablica 1. Županijski i općinski ili gradski porezi**

<b>Županijski porezi</b>	<b>Općinski i gradski porezi</b>
1. porez na nasljedstvo	1. porez na potrošnju alkoholnih i bezalkoholnih pića
2. porez na cestovna motorna vozila	2. porezi na kuće za odmor
3. porezi na brodove i ostala plovila	3. porez na tvrtku ili naziv
4. porez na zabavne i sportske priredbe	4. porez na korištenje javnih površina
	5. porez na oglašavanje

### **Vlastita sredstva**

Vlastita županijska sredstva formiraju se prihodima iz vlastite imovine, županijskih poreza, novčanih kazni i ostalih prihoda uključujući dotacije centralne uprave.

Slabije razvijene županije oslanjaju se uglavnom na dotacije centralne uprave, a razvijene temelje svoje proračune na cijelom nizu županijskih poreza koji se ubiru od pravnih i fizičkih osoba koje su naslijedile imovinu, uključujući gotovinu ili novčana potraživanja, ili koje su primile imovinu kao dar. Oporeziva je osnova tržišna vrijednost imovine u trenutku procjene poreza nakon oduzimanja dugova i troškova koji opterećuju imovinu. Porez se naplaćuje po stopama do 5%. Pokretna imovina dobivena na taj način oporeziva je ako oporeziva osnova premašuje 2000 njemačkih maraka. Županijski porezi na cestovna motorna vozila ubiru se od pravnih i fizičkih osoba koje posjeduju registrirane putničke automobile i motocikle. Oporeziva osnova računa se prema snazi motora i padu vrijednosti vozila. Porezi na brodove i ostala plovila ubiru se od pravnih i fizičkih osoba koje posjeduju registrirane brodove i plovila. Oporeziva osnova ovisi o duljini plovila i njegovom padu vrijednosti. Osobe koje organiziraju priredbe podliježu porezu na zabavne i sportske događaje koji se ubire prema vrijednosti prodanih ulaznica (primjerice: za kino, sportske događaje

itd.). Porezna stopa može iznositi do 5% vrijednosti prodanih ulaznica. Izuzetak su posjeti kazališnim predstavama, muzejima i drugim kulturnim priredbama te industrijskim sajmovima i izložbama. Vlastita sredstva općine ili grada formiraju se iz prihoda od vlastite imovine, općinskih poreza, novčanih kazni, upravnih pristojbi, boravišnih pristojbi, komunalnih naknada, naknada za korištenje javnih površina te ostalih prihoda koji se, u pravilu, reguliraju posebnim zakonskim propisima.

Općinski prihod od poreza uglavnom ovisi o razini razvijenosti općine ili grada. U razvijenijim općinama/gradovima, osobito u onima koji se nalaze u turističkim područjima, prihodi od poreza predstavljaju značajnu stavku u proračunu, a one nedovoljno razvijene uglavnom ovise o izvanjskom financiranju. Na ovoj razini postoji cijeli niz poreza. Općinski porez na potrošnju alkoholnih i bezalkoholnih pića ubire se na maloprodajnu cijenu alkoholnih i bezalkoholnih pića koja se prodaju u ugostiteljstvu. Stopa može iznositi do 3% porezne osnove za porez na prodaju. Porezi na kuće za odmor ubiru se od pravnih i fizičkih osoba koje su vlasnici kuća na selu i odmarališta. Porez se temelji na upotrebljivoj površini imovine, a porezna stopa iznosi do 3 njemačke marke po kvadratnom metru. Pravne i fizičke osobe koje oglašavaju na javnim mjestima podliježu porezu na oglašavanje koji se ubire po cijeni od do 200 njemačkih maraka po oglasu. Ovaj se porez ne plaća na oglase objavljene u novinama i u sredstvima javnog priopćavanja. Porez na tvrtku ili naziv ubire se od pravnih i fizičkih osoba koje su obvezne plaćati poreze na dobit ili dohodak. Ovaj se porez ubire kao odjednom plativ iznos od najviše 500 njemačkih maraka. Gradovi i općine također reguliraju procjenu i prikupljanje poreza za korištenje javnih površina koji se plaća po stopi, na način i pod uvjetima kakve sami ustanove.

Gradovi s više od 40.000 stanovnika mogu uvesti prirrez na porez na dohodak od najviše 30% njihova udjela u porezu na dohodak (tj. do 7,5% ukupnoga poreza). Grad Zagreb, kao glavni grad, može uvesti prirrez na porez na dohodak od najviše 60% (tj. 27,5% ukupnoga poreza). Stopu prirreza određuje jedinica lokalne uprave, a taj prihod obračunava se jedinicama lokalne uprave i samouprave gdje stanuje osoba koja plaća prirrez. Bilo koja općina ili grad mogu odrediti niže stope poreza na dohodak za porezne obveznike na svom području na dio poreza na dohodak, pod uvjetom da to smanjenje nije niže od 30%.

### **Udio u porezima koje ubire centralna uprava**

Glavni je porezni prihod jedinica lokalne uprave i samouprave udio u porezima koje ubire centralna uprava. Zajednički su porezi: porez na dohodak, porez na dobit, porez na igre na sreću i kladioničke igre te porez na promet nekretnina.

Udio općina i gradova u zajedničkim porezima naveden je u sljedećim postocima:

- porez na dohodak 32%
- porez na dobit 20%
- porez na igre na sreću i kladioničke igre 70%
- porez na promet nekretnina 60%

Grad Zagreb sa svojim osobitim statusom dobiva 45% poreza na dohodak.

Županijski udio u zajedničkim porezima izražen u postocima glasi:

- porez na dohodak 8%
- porez na dobit 10%

**Tablica 2. Udjeli u zajedničkim porezima**

	udjeli u %			
	centralna država	županije	općine / gradovi	ukupno
porez na dohodak	60	8	32	100
porez na dobit	70	10	20	100
porezi na igre na sreću i kladioničke igre	70	10	20	100
porez na promet nekretnina	40	-	60	100

### Novčana sredstva iz državnog proračuna

U Hrvatskoj se upotrebljava nekoliko oblika dotacija iz proračuna i transfera sredstava. Novac dolazi iz državnog proračuna, a primatelji su lokalne uprave, odnosno općine i županije. Radi se o potporama izjednačenja, dotacijama za posebne namjene i *ad hoc* dotacijama.

Županije osiguravaju dotacije iz svog proračuna kad god su konsolidirani županijski i općinski/gradski porezni i neporezni prihodi po stanovniku niži od 75% županijskoga prosjeka. Općine i gradovi primaju potporu jednaku razlici između njihovih stvarnih prihoda po stanovniku i 75% županijskoga prosjeka (isključujući gradove s više od 40.000 stanovnika; oni smiju sami ubirati prirez na porez na dohodak do visine koju propisuje Zakon o financiranju jedinica lokalne uprave i samouprave). Svrha je ovih potpora da se djelomično ujednače prihodi lokalne uprave.

Slične subvencije daju se županijama s manje od 75% državnog prosjeka po stanovniku. Dotacije su jednake iznosu nužnom da bi županijski prihodi dosegli tri četvrtine državnog prosjeka. Županije dobivaju sredstva iz državnog proračuna, a iznos dotacije jednak je razlici između stvarnih županijskih prihoda po stanovniku i 75% županijskog prosjeka.

Gradovi i općine vrše transfer sredstava županijama za financiranje projekata od uzajamnoga interesa za stanovništvo u više lokalnih uprava.

Državna uprava osigurava *ad hoc* potpore za financiranje točno određenih usluga. Te se potpore daju općinama u područjima od posebnoga interesa.

*Ad hoc* potpore također se daju za financiranje zdravstvene skrbi, škola, stanovanja i ostalih usluga. Dotacije predlažu ministarstvo zdravstva, ministarstvo prosvjete i obrazovanja te ministarstvo za graditeljstvo i javne radove. Neke općine i gradovi izravno dobivaju dotacije.

Republika Hrvatska može dodjeljivati subvencije posebne namjene. To je osobito namijenjeno općinama i gradovima koji su pretrpjeli ratno razaranja.

## **Zaduživanje**

Jedinice lokalne samouprave i uprave mogu se zaduživati ili pozajmljivati (iz državnog proračuna) samo ako Državna agencija za reviziju ustanovi da otplata zajma neće utjecati na financiranje njezinih rashoda. Jedinica lokalne samouprave i uprave može povisiti javne obveze ili izdati općinske obveznice uz odobrenje ministarstva financija. Jedinice lokalne uprave i samouprave ne mogu pozajmljivati sredstva da bi financirale redovite aktivnosti svojih tijela i korisnika proračuna osim kratkoročno i ondje gdje se proračunski prihodi ne stvaraju jednakomjerno tijekom cijele godine. Jedinice lokalne uprave i samouprave mogu uzimati zajmove za financiranje gradnje, obnove ili adaptacije objekata kako bi se opskrbile opremom namijenjenom osiguravanju trajnih uvjeta za funkcioniranje njihovih tijela i korisnika proračuna.

## **Struktura izvora prihoda za financiranje pružanja usluga**

Ukupni prihodi obje lokalne uprave (županija, općina i gradova) 1995. godine iznosili su 4,6 milijardi kuna, 1996. godine 6,6 milijardi kuna, 1997. 7,6 milijardi kuna, 1998. 9 milijardi kuna, 1999. 8,4 milijarde kuna i 2000. godine 9,4 milijarde kuna. Usporedbe radi, proračun centralne uprave iznosio je 1995. godine 27,8 milijardi kuna, 1996. 31,1 milijardu kuna, 1997. 33,8 milijardi kuna, 1998. 43,8 milijardi kuna, 1999. 50 milijardi kuna i 2000. 49,3 milijarde kuna.

Postoci prihoda na ispoddržavnoj razini ukazuju na to da je Hrvatska prema međunarodnim kriterijima vrlo centralizirana. Veći dio BDP-a troši se na proračun centralne uprave. Udio ukupnih prihoda i transfera sredstava hrvatskoj lokalnoj upravi u BDP-u iznosio je 1995. godine 4,7%, 1996. 6,1%, 1997. 6,2% i 1998. 6,6%.

## **Porezni prihodi**

Porezni prihodi čine veći dio ukupnih prihoda na ispoddržavnoj razini. Godine 1995. porezni prihodi iznosili su 66,2% ukupnih prihoda na ispoddržavnoj razini. Udio poreznih prihoda u strukturi prihoda na ispoddržavnoj razini počeo se smanjivati od 1996. i godine 2000. iznosio je 53,1%.

Gradovi i općine dobivaju gotovo 60% poreznih prihoda na ispoddržavnoj razini. Većina poreznih prihoda dolazi od udjela u državnim porezima, osobito porezima na dohodak i dobit.

Porez na promet nekretnina treći je porezni prihod po važnosti za upravu na ispoddržavnoj razini; njegov udio u ukupnim prihodima iznosio je 2000. godine približno 6%. Lokalnim upravama dopušteno je nametnuti pristojbe na nekoliko poreznih osnova (prirezi), u granicama koje postavlja državna uprava. Gradovima sa više od 40.000 stanovnika dopušteno je ubirati prirez na osobni dohodak od najviše 30% od njihova 32-postotnog udjela koji dobivaju od državnog poreza na dohodak, osim u Zagrebu, gdje prirez može iznositi i do 60% gradskog udjela u poreznim prihodima.



## **Neporezni prihodi**

Neporezni prihodi obuhvaćaju širok raspon stavki uključujući upravne pristojbe i pristojbe za korištenje javnih resursa, razna davanja, županijske/gradske pristojbe i komunalne naknade. Neporezni prihodi godine 1995. dali su 22,7% ukupnih prihoda. Nakon 1995. neporezni prihodi počeli su rasti, povećavajući svoj udio u ukupnim prihodima uprave na ispoddržavnoj razini. Neporezni udio prihoda znatno je povećan 1996. zbog odluke da se komunalne naknade transferira iz izvanproračunskog komunalnog fonda u proračun. Udio neporeznih prihoda popeo se na oko 32% prihoda na ispoddržavnoj razini. Neporezni prihodi puno su važniji izvori prihoda za općine i gradove nego za županije, jer županije ne sakupljaju komunalne naknade.

Kapitalni prihodi koji uključuju prodaju zemlje i imovine, predstavljaju oko 5 do 8% ukupnih prihoda na ispoddržavnoj razini. Kapitalni prihodi puno su manji od kapitalnih rashoda, što dokazuje da se velik dio kapitalnih rashoda financira iz tekućih izvora prihoda ili transfera sredstava.

## **Transfer sredstava**

Transfer sredstava od državne ispoddržavnim upravama iznosio je između 6 i 9% prihoda (7,4% 2000. godine). Kod županija, međutim, transferom sredstava osigurava se puno veći udio prihoda, koji iznosi malo više od jedne četvrtine ukupnih prihoda.

Županije zauzvrat osiguravaju transfer sredstava svojim općinama i gradovima, u iznosu od gotovo 30% županijskih prihoda. Ove dotacije namijenjene su djelomičnom izjednačenju općinskih prihoda. Dotacije se dodjeljuju lokalnim upravama unutar županije kad god su gradski ili općinski prihodi po stanovniku niži od 75% županijskoga prosjeka.

Gore prikazana struktura niže razine fiskalnih vlasti ukazuje na neke temeljne zaključke. Financiranje jedinica lokalne samouprave i uprave uglavnom se temelji na zajedničkim prihodima, koji su većinom zajednički prihodi od poreza na dohodak. Ostali su izvori dohotka niže razine fiskalnih vlasti njihovi vlastiti porezni i neporezni prihodi. Postotak sudjelovanja kapitalnih prihoda i subvencija više razine vlasti zanemariv je u ukupnim prihodima lokalnih vlasti. Financiranje prihoda nije dio strukture ukupnih prihoda, što znači da se jedinice lokalne samouprave uopće ne služe zaduživanjem, ili barem ne često, kao instrumentom za financiranje javnih rashoda.

## **Struktura rashoda**

Opće odgovornosti ispoddržavnih uprava definirane su Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi. Ispoddržavne uprave odgovorne su za usluge lokalne prirode, odnosno za lokalne ceste, stanovanje, uličnu rasvjetu, lokalne tržnice, odvoz i odlaganje otpada, lokalne rekreacijske sadržaje i kulturne usluge.

Županije funkcioniraju kao lokalne samouprave, ali i kao sjedište odijeljenih jedinica cijeloga niza ministarstava. Odgovornosti županija u smislu lokalne samouprave većinom se odnose na koordinaciju aktivnosti lokalne uprave unutar njihovih granica i regulaciju aktivnosti od zajedničkoga interesa. Sveukupno gledano, županije imaju vrlo ograničene odgovornosti pružanja usluga. Županije mogu izvršavati funkcije koje su im prenijele općine.

Državna uprava pruža usluge od interesa za cijelu državu, uključujući pravosuđe, vanjske poslove i obranu. Državna uprava isto tako osigurava javni red i policijsku službu.

Mnoge društvene i gospodarske funkcije, poput obrazovanja, zdravstva i socijalne skrbi, dijele se između državne i ispoddržavnih uprava. Ispoddržavne uprave često pronalaze svoju ulogu u nadopunjavanju državnog financiranja da bi se osigurala razlika u kvaliteti usluge koja je potrebna lokalno.

Podaci o rashodima za ispoddržavne uprave u Hrvatskoj prikazane su u tablici 3. Podaci o rashodima otkrivaju da ispoddržavni udio potrošnje u znatnoj mjeri raste od 1995. do 1998..

Gradovi i općine odgovorni su za oko 90% ispoddržavne potrošnje, a županije pridonose s preostalih 10%. Gradovi i općine troše više na usluge nego županije u svakoj kategoriji.

Funkcionalna klasifikacija lokalnih rashoda pokazuje da su glavne kategorije rashoda ispoddržavnih uprava stanovanje i komunalne usluge.

Stanovanje i komunalne usluge čine oko jednu trećinu općinskih/gradskih rashoda. Njihov velik iznos odlazi na transfer sredstava kojima se potpomaže financiranje lokalnih komunalnih poduzeća. Izdaci za prijevoz i veze, prosvjetu, rekreaciju i kulturu također čine relativno velik udio u općinskoj/gradskoj potrošnji.

Glavne županijske rashode čine socijalna pomoć i skrb te rekreacija i kultura.

Ekonomska klasifikacija ispoddržavnih rashoda pokazuje da ispoddržavne uprave ostvaruju relativno više kapitalnih nego tekućih rashoda. Udio tekućih rashoda u ukupnim ispoddržavnim rashodima počeo je padati od 1996. Što se tiče strukture, godine 1998. oko dvije trećine ukupnih ispoddržavnih rashoda odlazilo je na tekuće rashode, a samo jedna trećina na kapitalne rashode.

**Tablica 3. PRIHODI ISPODRŽAVNE UPRAVE, 1995. - 2000. (Iznosi u tisućama kuna)**

	1995.		1996.		1997.	
	Županijski	Gradski / općinski	Županijski	Gradski / općinski	Županijski	Gradski / općinski
I. Ukupni prihodi i transferi sredstava	569.800,6	4.079.600,4	786.154,7	5.836.160,3	742.705,2	6.830.932,8
II. Ukupni prihodi	426.199,8	3.931.857,9	526.380,4	5.581.486,4	536.712,5	6.454.446,9
III. Tekući prihodi	412.886,5	3.721.734,7	516.326,4	5.264.784,0	533.089,1	5.985.458,9
IV. Porezni prihodi	284.623,1	2.795.067,6	350.983,9	3.350.207,4	388.904,7	3.605.448,2
1. Porez na dohodak	173.122,1	2.049.935,5	213.981,3	2.475.919,8	204.447,9	2.407.363,8
2. Porez na dobit	55.883,6	336.007,2	75.209,9	425.727,9	109.805,8	609.062,5
3. Porezi na imovinu	15.856,2	318.235,2	20.375,3	358.947,9	16.214,5	488.825,4
Porez na imovinu	0,0	33.611,4	0,0	32.662,4	0,0	33.325,7
Porez na darove	15.855,8	0,0	20.375,3	0,0	16.214,5	3.931,4
Porez na financijske transakcije	0,0	206.207,4	0,0	250.968,8	0,0	354.852,7
Ostalo	0,0	69.963,0	0,0	69.118,1	0,0	96.715,6
4. Porez na prodaju	35.327,3	85.790,1	39.105,0	85.841,9	50.363,3	95.501,5
5. Porez na motorna vozila i brodove	32.546,8	12.955,9	36.680,6	14.015,5	47.585,9	17.201,6
6. Ostalo	193,3	5.099,5	2.312,4	3.769,8	8.073,0	4.694,9
V. Neporezni prihodi	128.263,4	926.667,0	165.342,5	1.914.576,6	144.184,5	2.380.010,7
Upravne pristojbe, komunalne naknade i doprinosi	69.026,8	412.752,2	117.480,7	1.261.577,8	78.427,7	1.575.841,7
	0,0	289.826,3	0,0	850.951,3	0,0	1.094.115,1
VI. Kapitalni prihodi	13.096,2	210.123,3	10.054,0	316.702,4	3.623,4	468.987,9
VII. Transferi sredstava	143.600,8	147.742,5	259.774,3	254.673,9	205.992,7	376.485,9
Državni transfer sredstava	143.266,8	44.924,4	259.369,6	79.498,4	205.779,5	228.619,4
Županijski transfer sredstava	0,0	90.321,2	0,0	154.563,7	0,0	98.677,3

Nastavak na sljedećoj stranici

**Tablica 3. (nastavak)**

	1998.		1999.		2000.	
	Županijski	Gradski / općinski	Županijski	Gradski / općinski	Županijski	Gradski / općinski
I. Ukupni prihodi i transferi sredstava	836.829,5	8.212.502,1	775.365,6	6.392.300,6	858.239,9	7.101.799,9
II. Ukupni prihodi	627.376,9	7.591.829,4	578.357,2	6.180.687,9	655.733,8	6.864.541,1
III. Tekući prihodi	609.815,5	6.956.851,5	560.851,3	5.738.344,9	627.395,3	6.308.880,8
IV. Porezni prihodi	446.035,9	4.171.783,6	440.871,7	3.803.905,7	478.676,3	4.090.171,8
1. Porez na dohodak	362.850,5	2.809.661,6	372.438,9	3.292.363,8	407.634,0	3.553.601,6
2. Porez na dobit	121.916,7	747.903,8	149.210,9	789.904,6	162.166,0	887.716,6
3. Porezi na imovinu	27.349,4	493.185,7	3.454,9	419.595,4	3.624,3	437.878,9
Porez na imovinu	0,0	44.408,7	0,0	20.084,6	0,0	23.118,7
Porez na darove	17.149,4	2.527,8	3.193,0	0,0	3.424,3	0,0
Porez na financijske transakcije	10.200,0	332.425,7	0,0	315.869,0	0,0	319.413,3
Ostalo	0,0	113.823,5	0,0	83.031,7	0,0	94.636,9
4. Porez na prodaju	55.836,0	117.063,7	62.433,9	83.399,8	64.768,0	92.623,2
5. Porez na motorna vozila i brodove	52.731,0	17.724,4	60.403,7	25.687,6	61.983,0	23.500,0
6. Ostalo	0,0	3.968,8	2.544,0	7.736,7	2.650,0	6.068,0
V. Neporezni prihodi	163.779,6	2.785.067,9	119.979,6	1.935.249,2	148.719,0	2.218.709,0
Upravne pristojbe, komunalne naknade i doprinosi	75.862,5	1.879.102,5	52.965,5	1.334.259,3	57.083,2	1.526.715,6
	0,0	1.368.969,9	0,0	794.055,4	0,0	892.756,4
VI. Kapitalni prihodi	17.561,4	634.977,9	17.505,9	442.343,0	28.338,4	555.660,3
VII. Transferi sredstava	209.452,5	620.672,7	197.008,4	211.612,7	202.506,1	237.258,9
Državni transfer sredstava	208.725,5	391.380,7	160.951,0	114.942,9	175.546,3	136.205,5
Županijski transfer sredstava	0,0	161.343,7	2.322,2	19.280,4	5.540,0	14.289,7

Izvor: Ministarstvo financija

**Tablica 4. Funkcionalna klasifikacija ispoddržavnih upravnih rashoda, 1995. - 1998. (Iznosi u tisućama kuna)**

	1995.		1996.		1997.		1998.	
	Županijski	Gradski / općinski	Županijski	Gradski / općinski	Županijski	Gradski / općinski	Županijski	Gradski / općinski
Ukupni rashodi	533.762,7	3.858.331,9	796.575,7	5.693.060,5	716.770,6	6.697.992,5	850.040,0	8.277.198,6
Opće javne službe	124.696,4	1.022.922,4	187.881,7	1.304.348,7	201.206,4	1.255.004,9	226.433,8	1.594.752,6
Javni red i sigurnost	4.778,4	18.167,9	5.165,2	28.703,7	5.431,7	30.296,9	5.033,0	34.292,1
Obrazovanje	31.816,0	606.374,5	41.660,9	712.343,9	39.189,5	781.949,8	48.946,4	936.775,5
Zdravstvo	20.947,6	19.599,1	35.404,2	28.296,5	31.940,1	41.033,2	40.788,0	50.209,5
Socijalna skrb	60.006,4	37.129,7	96.964,4	138.206,3	91.650,9	171.220,3	97.892,0	245.460,2
Stanovanje i komunalne usluge	45.781,7	911.370,1	53.015,9	1.697.017,7	48.999,5	2.222.676,8	65.923,5	2.622.590,5
Rekreacija i kultura	73.031,7	601.711,0	96.765,7	525.904,2	109.375,1	872.035,8	103.800,2	1.032.628,4
Pojoprivreda, šumarstvo i ribarstvo	8.729,5	15.062,7	19.543,3	23.892,2	23.634,5	39.126,7	32.258,5	38.968,3
Rudarstvo, proizvodnja	13.725,9	82.591,3	20.450,3	248.613,7	19.264,2	228.687,8	36.207,5	306.601,7
Prijevoz i veze	81.089,0	325.592,7	80.392,9	777.983,5	50.310,5	761.505,2	45.522,4	999.079,7
Ostale ekonomske kategorije	19.203,9	190.659,1	88.900,9	178.799,8	75.926,4	241.613,6	112.995,3	326.741,4
Ostalo	24.217,7	26.781,4	70.430,2	27.727,0	19.841,9	52.841,5	34.239,4	89.098,7

**Tablica 5. Ekonomska klasifikacija ispoddržavnih upravnih rashoda, 1995. - 1998. (Iznosi u tisućama kuna)**

I. Ukupni rashodi i zajmovi minus otplate (III + IV + V)	538.961,1	3.896.289,2	798.113,6	5.713.287,9	740.597,2	6.738.672,4	860.405,5	8.326.922,3
II. Ukupni rashodi	533.762,7	3.858.331,8	796.575,7	5.693.060,5	716.770,6	6.697.992,5	850.040,0	8.277.198,6
III. Tekući rashodi	408.169,9	2.983.405,9	619.384,2	4.181.033,7	557.460,2	5.049.595,8	625.762,6	5.927.459,5
1. Izdaci za robu i usluge	140.462,9	1.547.379,4	209.857,9	1.935.754,3	240.775,8	2.250.517,8	279.800,0	2.801.589,9
1.1. Plaće	33.257,1	584.183,9	48.748,3	661.778,6	61.898,3	771.456,1	79.344,5	966.713,1
1.2. Doprinosi poslodavca	5.360,3	100.460,9	7.299,4	120.484,4	10.050,1	144.349,2	12.934,4	180.463,2
1.3. Ostali troškovi nabave (roba i usluge)	101.506,9	862.734,5	153.810,1	1.153.491,3	168.827,4	1.334.712,5	187.521,1	1.654.413,6
2. Troškovi kamata	1.106,6	22.022,9	2.719,9	6.369,8	3.750,6	44.071,4	3.775,8	71.138,6
2.1. Kamate plaćene u zemlji	1.106,6	22.022,9	2.719,9	6.357,2	3.750,6	43.786,1	3.275,8	70.917,6
2.2. Kamate plaćene u inozemstvu	0,0	0,0	0,0	12,6	0,0	285,4	500,0	221,0
3. Subvencije	266.589,9	1.414.003,7	406.806,3	2.238.909,6	312.933,7	2.755.006,5	342.186,8	3.054.731,1
3.1. Tekući transferi sredstava	76.459,1	26.368,7	157.688,9	21.295,0	77.510,5	38.574,6	58.771,5	40.586,5
4. Kapitalni izdaci	125.592,7	874.925,9	177.191,5	1.512.026,7	159.310,4	1.648.396,7	224.277,4	2.349.739,1
4.1. Kupovina dugotrajne imovine	47.387,9	477.276,1	60.358,7	945.176,8	44.332,2	1.107.873,2	57.465,6	1.590.827,6
5. Transferi kapitala	76.009,2	363.299,2	111.496,8	445.929,4	112.749,9	409.638,8	161.571,8	567.465,4
V. Zajmovi minus otplate	2.198,4	37.957,3	1.537,9	20.227,4	23.826,7	40.679,9	10.365,5	49.723,7

Izvor: Ministarstvo financija

## *Novi prijedlozi za financiranje i odgovornosti lokalne samouprave*

### **Više fiskalne autonomije?**

Organizacija, struktura i financiranje lokalnih vlasti ne mogu se zasebno ispitati zato što na njih izravno djeluje podjela odgovornosti, funkcija, izvora financiranja i potrošnje financijskih sredstava između centralne vlasti i nižih razina vlasti. Hrvatska se tako suočava s pitanjem razine određenih funkcija javnih rashoda i prikupljanja poreza. To zapravo znači da se mora odrediti djelokrug samouprave i opseg financijske autonomije koju zakonski sustav osigurava lokalnim zajednicama.

Zbog nedostatka financijskih sredstava, hrvatske su lokalne vlasti u delikatnom položaju. U naporima da zadovolje zahtjeve lokalnog stanovništva za osiguranjem najveće moguće razine javnih usluga, susreću se s nedostatkom sredstava i neprestano moraju pribjegavati traženju dodatnih financijskih sredstava od centralnih vlasti.

Teorija i iskustvo regionalno razvedene Hrvatske ukazuju na nužnost povećanja razine fiskalne decentralizacije. No izbor odgovarajuće razine fiskalne decentralizacije ovisit će o tome u kojoj je mjeri centralna država voljna lokalnim vlastima prepustiti financijsku autonomiju u skupljanju sredstava koja bi osigurala financiranje javnih usluga i robe. Dosad se priznavalo da su državne subvencije lokalnim vlastima nužnost te da moraju biti u takvom obliku da ne utječu na pad učinkovitosti lokalnih vlasti u sakupljanju vlastitih sredstava od poreza i korisničkih pristojbi.

S druge strane, ravnoteža među izvorima financiranja ovisi o odgovornostima za javne rashode određenih razina fiskalnih vlasti. Tako se ne može preporučiti "najbolji" oblik financiranja lokalnih vlasti. Struktura, odgovornost i način financiranja lokalnih vlasti ovisit će o ciljevima koje lokalne vlasti trebaju ostvariti u javnom sektoru.

Glavna su obilježja postojećeg sustava i financiranja lokalne uprave i samouprave u Hrvatskoj sljedeća:

lokalna uprava sastoji se od mnoštva relativno malenih jedinica odgovarajuća podjela javnih funkcija između određenih razina vlasti još nije dovršena, tako da sustav podjele odgovornosti često ovisi o pregovaranju centralna država neprestano prenosi odgovornost za određene javne rashode lokalnim vlastima, smanjujući na taj način fleksibilnost lokalnih vlasti glede njihove vlastite javne potrošnje i financiranja javnih izdataka županijske vlasti imaju relativno malu ulogu u osiguravanju javnih usluga lokalni javni izdaci pretežno se financiraju kroz zajedničke prihode koji se temelje uglavnom na porezu na dohodak vlastiti izvori prihoda lokalnih vlasti vrlo su ograničeni, tako da se neporezni prihodi (korisničke i komunalne naknade) javljaju kao važan izvor prihoda (no nedovoljan da u potpunosti pokrije većinu troškova javnih usluga) postotak kapitalnog prihoda i subvencija s viših razina vlasti koji sudjeluje u prihodima lokalnih vlasti zanemariv je

jedinice lokalne samouprave pribjegavaju vrlo malo ili nimalo zaduživanju kao instrumentu financiranja javnih rashoda

glavna pitanja sustava nižih razina fiskalnih vlasti i njihova financiranja odnose se na razdiobu prihoda između centralne i lokalnih vlasti, kao i iznosa i razdiobe subvencija, zaduživanje lokalnih vlasti i određivanje odgovorajućih vrsta lokalnih poreza, odnosno prireza

izravni transferi sredstava relativno su mali u usporedbi s međunarodnim standardima

jače oslanjanje na korisničke naknade i prireze nudi najbolju opciju za restrukturiranje lokalnih prihoda i za smanjivanje udjela u razdiobi zajedničkih poreznih prihoda.

Da bi se osigurala povoljna sredina za funkcioniranje nižih razina fiskalnih vlasti, hrvatska centralna država, odnosno najviša razina fiskalnih vlasti, trebala bi prihvatiti sljedeća načela:

stimulaciju povećanja udjela poreznih prihoda koji se ubiru na lokalnoj razini  
korelaciju između lokalnih ekonomskih sposobnosti i poreznih prihoda  
uvođenje novog sustava financiranja, čiji bi glavni cilj bio dovođenje u ravnotežu ekonomskih razlika između regija i općina unutar regije  
motiviranje lokalne uprave da ustanovi dugoročnu strategiju razvoja  
stimuliranje učinkovitosti i razvoj financijskog tržišta te tržišta kapitala kako bi se potaknulo međunarodnu pomoć i suradnju u području financiranja aktivnosti lokalnih vlasti.

### **Prema reformi**

U Hrvatskoj postoji snažna potreba za promjenama u financijama fiskalnih vlasti niže razine. Promjene moraju osigurati sljedeće:

ustanovljavanje raspodjele funkcija između razina fiskalnih vlasti  
učinkovitu razdiobu javnih rashoda  
povećanje odgovornosti lokalnih vlasti  
privatizaciju javnih službi i usluga koje učinkovitije pruža privatni sektor  
učinkovitiji način financiranja javnih službi  
nove instrumente povećanja fiskalne sposobnosti u financiranju javnih rashoda  
instrumente zaduživanja i izdavanja jamstava za financiranje kapitalnih izdataka.

### **Raspodjela funkcija i javnih rashoda**

Trenutačna struktura pružanja i financiranja javnih usluga u Hrvatskoj sugerira veću decentralizaciju. To se osobito odnosi na decentralizaciju osnovnog i srednjeg školstva, decentralizaciju primarne zdravstvene zaštite i decentralizaciju socijalne skrbi. Centralna država trebala bi zadržati glavnu odgovornost za uspostavljanje zdravstvenih i obrazovnih standarda i programa, a same bi se usluge morale pružati na lokalnoj razini.

U Hrvatskoj se pokazalo da veći gradovi pružaju javne usluge učinkovitije od županija. Za rjeđe naseljene općine bilo bi bolje kad bi se udruživale i pružale te usluge zajedno ili prepustile odgovornost županiji te tako izbjegle negativne učinke ekonomija malog razmjera. Dosada prikupljeno iskustvo ukazuje da bi financijski sustav trebao uključivati sustav inicijativa za općine kako bi djelovale zajedno u pružanju javnih usluga. To bi mogli biti dodatni izvori prihoda za male općine koje su se udružile radi, primjerice, pružanja usluga obrazovanja.

### **Financiranje javnih usluga**

Glavni je razlog za mijenjanje sadašnjeg sustava financiranja lokalne samouprave i uprave u Hrvatskoj očigledan nesrazmjer između fiskalnih sposobnosti općina/gradova i županija, s jedne strane, te njihovih ustanovljenih odgovornosti u skrbljenju za javne potrebe, s druge. Prije 1993. godine, kad je izašao novi zakonski propis koji regulira probleme lokalne samouprave i uprave i njihova financiranja, općine i gradovi bili su uglavnom odgovorni za pružanje javnih usluga.

Novi zakonski propis prenio je velik dio odgovornosti za pružanje javnih usluga na županije, ali je podcijenio njihov fiskalni položaj, otežavajući tako izvršavanje propisanih funkcija. Do 1997. godine fiskalni položaj općina i gradova ostao je povoljniji, očigledno iz viškova u općinskim i gradskim proračunima u to vrijeme. Od 1997. odgovornosti su postale teško podnošljive, a županijski proračuni uskoro su presušili. Nužna promjena sustava financiranja lokalnih vlasti trebala bi prvenstveno osigurati povećanje fiskalnog kapaciteta županija.

Problemi koji se odnose na sustav financiranja lokalne samouprave i uprave u Hrvatskoj, također daju naslutiti da bi valjalo razmotriti nov način financiranja jedinica lokalnih vlasti. Jedna od nedavno razmatranih mjera uvođenje je prireza na porez na dohodak, od kojega se očekuje da će povećati fiskalnu sposobnost lokalnih vlasti. Prirez na porez na dohodak ima sve karakteristike lokalnog poreza - plaća se prema stopi koju je utvrdila jedinica lokalne samouprave, a pripada lokalnoj samoupravi gdje je stalno prebivalište prireznog obveznika. Zakonski akti trebali bi omogućiti jedinicama lokalnih vlasti, to jest općinama/gradovima (ne samo gradovima od preko 40.000 stanovnika), uvođenje ove mjere. Na taj način gradovi bi mogli ostvariti vlastiti dodatni dohodak, a istovremeno smanjiti svoju ovisnost o državnim subvencijama. Trebalo bi propisati tek gornju granicu prirezne stope na porez na dohodak, što bi omogućilo svakoj općini/gradu i županiji da slobodno odlučuje o visini prirezne stope sukladno sklonostima lokalnog stanovništva. Odluke o uvođenju ovoga prireza trebalo bi potvrditi lokalnim referendumom.

Sustav potpora izjednačenja dat će dovoljno prihoda lokalnim vlastima za osiguravanje procijenjene minimalne razine javnih potreba (obrazovanje).

Jedinice lokalne samouprave u Hrvatskoj mogu se zadužiti izdajući vrijednosne papire ili dižući zajmove u nebankovnom sektoru samo za kapitalne projekte koje izvide proračunski korisnici. Istovremeno, lokalne vlasti imaju pravo izdavati jamstva do zakonski određenog iznosa za izvršavanje obveza javnih poduzeća i ustanova. No čini se nužnim proširiti mogućnosti zaduživanja kod domaćih i stranih banaka za izgradnju kapitalnih dobara na području jedinice. Ovo se osobito odnosi na



zajmове kod Hrvatske banke za obnovu i razvoj te na poticanje izdavanja dužničkih vrijednosnica (obveznica jedinice lokalne uprave) za financiranje izgradnje lokalnih kapitalnih dobara na području jedinice.

### **Konkretne akcije**

Novi prijedlozi Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave definiraju sljedeća pitanja<sup>1</sup>:

1. Novi prijedlog Zakona temelji se na osiguravanju odgovarajućih izvora prihoda za financiranje osnovnog i srednjeg obrazovanja, zdravstvene zaštite i socijalne skrbi.  
Novi prijedlog osigurat će neki dio izvora prihoda za neke decentralizirane funkcije.
2. Novi su izvori prihoda:  
najveće sudjelovanje lokalnih vlasti u zajedničkim porezima - porezu na dohodak  
odgovarajuće potpore izjednačenja za decentralizirane funkcije,  
mogućnost uvođenja novih lokalnih poreza (porez na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište, porez na nekorištene poduzetničke nekretnine, porez na neizgrađeno građevno zemljište, porez na automate za zabavne igre, prirez na porez na dohodak).
3. Više sudjelovanje lokalnih vlasti u zajedničkim porezima - porezu na dohodak za financiranje nekih decentraliziranih funkcija - u iznosu od 9,8%  
sudjelovanje od 2,9% u porezu na dohodak za financiranje osnovnoškolskog obrazovanja  
sudjelovanje od 2% u porezu na dohodak za financiranje srednjoškolskog obrazovanja  
sudjelovanje od 2% u porezu na dohodak za financiranje socijalne skrbi (0,4% za centre za socijalni rad i 1,6% za umirovljeničke centre)  
sudjelovanje od 2,9% za zdravstvenu skrb (2,5% za investicijsko održavanje županijskih bolnica, 0,3% za zdravstvenu zaštitu neosiguranih osoba, 0,1% za zdravstvenu zaštitu obitelji poljoprivrednika starijih od 65 godina).
4. Odgovarajuće potpore izjednačenja za decentralizirane funkcije. Ukupan je iznos potpora izjednačenja 21% prihoda od poreza na dohodak u 1999.
5. Novi prijedlog Zakona osigurava poboljšanje razvoja gradova i općina na otocima koji financiraju kapitalne projekte od zajedničkog interesa za razvoj otoka. Udio poreza na dohodak koji će biti transferiran lokalnim vlastima iznosi 29,2% od ukupnih prihoda od poreza na dohodak iz ovog područja.
6. Procjena je da će 1.937 milijardi kuna biti transferirano iz državnog proračuna u lokalne proračune. Procjena je da rashodi za decentralizirane funkcije iznose 1.788 milijardi kuna, a ostatak je za socijalnu skrb i razvoj otoka.
7. Novi prijedlog Zakona osigurava više autonomije lokalnim i regionalnim vlastima u uvođenju lokalnih poreza, odnosno prireza.

---

<sup>1</sup>Izmjene Zakona u međuvremenu su usvojene 28. 6. i 28. 11. 2001. i stupile su na snagu objavom u *Narodnim novinama* (usp. br. 59/2001. od 30. 6. 2001. i 107/2001. od 5. 12. 2001.).

**Tablica 6. Usporedba sadašnjih i predloženih općinskih i gradskih izvora prihoda**

Sadašnji izvori prihoda	Predloženi izvori prihoda
<b>Općinski i gradski porezi</b>	
1.1. porez na potrošnju 1.2. porez na kuće za odmor 1.3. porez na oglašavanje 1.4. porez na tvrtku ili naziv 1.5. porez na korištenje javnih površina	1.1. prirrez na porez na dohodak 1.2. porez na potrošnju 1.3. porez na kuće za odmor 1.4. porez na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište 1.5. porez na nekorištene poduzetnicke nekretnine 1.6. porez na neizgrađeno građevno zemljište 1.7. porez na tvrtku ili naziv 1.8. porez na korištenje javnih površina
<b>Prirrez na porez na dohodak</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- gradovi s više od 40.000 stanovnika mogu uvesti prirrez od najviše 30% njihova udjela u porezu na dohodak (tj. do 7,5% ukupnoga poreza)</li> <li>- Grad Zagreb može uvesti prirrez na porez na dohodak od najviše 60% (tj. 27,5% ukupnoga poreza)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- općina može uvesti prirrez od najviše 10%</li> <li>- grad s manje od 30.000 stanovnika može uvesti prirrez od najviše 12%</li> <li>- grad s više od 30.000 stanovnika može uvesti prirrez od najviše 15%</li> <li>- Grad Zagreb može uvesti prirrez od najviše 30%</li> </ul>
<b>Zajednički porezni prihodi</b>	
3.1. porez na dohodak 3.2. porez na dobit 3.3. porez na igre na sreću i kladioničke igre 3.4. porez na promet nekretnina	3.1. porez na dohodak (državni 29,2%, županijski 8%, općinski ili gradski 32%) 3.1.1. porez na dohodak za decentralizirane funkcije <ul style="list-style-type: none"> <li>- osnovnoškolsko obrazovanje</li> <li>- srednjoškolsko obrazovanje</li> <li>- socijalna skrb</li> <li>- centri za socijalni rad</li> <li>- umirovljenički centri</li> <li>- zdravstvena skrb</li> <li>- investicijsko održavanje županijskih bolnica - 2,5%</li> <li>- zdravstvena zaštita neosiguranih osoba - 0,3%</li> <li>- zdravstvena zaštita članova obitelji poljoprivrednika starijih od 65 godina - 0,1%</li> </ul> 3.2. porez na dobit (državni 70%, županijski 10%, općinski ili gradski 20%) 3.3. porez na igre na sreću i kladioničke igre (državni 50%, općinski ili gradski 50%) 3.4. porez na promet nekretnina (državni 40%, općinski ili gradski 60%) 3.5. prihodi od koncesija <ul style="list-style-type: none"> <li>- za mineralnu vodu (državni 80%, općinski ili gradski 20%)</li> <li>- na vodu za piće (državni 70%, općinski ili gradski 30%)</li> </ul> 4. potpora izjednačenja (21%) <ul style="list-style-type: none"> <li>- osnovnoškolsko obrazovanje</li> <li>- srednjoškolsko obrazovanje</li> <li>- centri za socijalni rad</li> <li>- zdravstvena zaštita - investicijsko održavanje županijskih bolnica</li> </ul>

## Zaključci

Decentralizacija se dosad često poklapala s restrukturiranjem javnih rashoda/smanjenjem fiskalnih deficita i zahtjevima za više lokalne autonomije. Daljnji naponi i istraživanje koji se odnose na probleme fiskalnih vlasti niže razine u Hrvatskoj bit će, bez sumnje, usmjereni ka pravilnom strukturiranju fiskalnih transfera sredstava od centralne države na lokalnu razinu. Definiranje poželjnog modela financiranja javnih potreba nezamislivo je bez uspostavljanja boljeg načina uporabe korisničkih pristojbi, zaduživanja, kao i uporabe jamstava centralne države za određene javne izdatke.

Preporučuju se sljedeće akcije:

### 1. Kratkoročno

Provesti reviziju preuzetih obveza i izvora prihoda, osobito s obzirom na odgovornosti i prihode preuzete na državnoj razini, iz državne uprave. Cilj bi bio razvijati transparentne kriterije za odabir ulaganja i argumentaciju za potporu državne uprave te preispitati ulogu državne uprave u određivanju cijene usluga i izboru ulaganja.

Pregledati upravnu strukturu i ulogu različitih razina uprave, osobito županijske.

Procijeniti utjecaj ograničenja na zaduživanje na lokalnoj razini, istovremeno zadržavajući snažnu ulogu praćenja koju ima državna uprava.

Pregledati općinske investicijske planove i prioritete kao dio vježbe planiranja proračuna; razviti indikativne trogodišnje proračune na općinskoj razini uključujući dugoročne investicijske izdatke te pokrenuti raširenu primjenu *cost benefit* kriterija za odabir ulaganja na općinskoj razini.

Pokrenuti studiju postojećih primjera sudjelovanja privatnog sektora da bi se saznalo za potencijal i prepreke za prepoznavanje mogućnosti, ograničenja i modaliteta za njegovo sudjelovanje u pružanju usluga.

### 2. Srednjoročno

Poduzeti mjere da se poboljša učinkovitost funkcioniranja poduzeća u općinskom vlasništvu, primjerice profitnog poslovanja radi smanjivanja subvencija i iskoraka prema značajnijem povratu utrošenoga.

Povećati kapacitet lokalne uprave za pregovaranje i poticati suradnju s privatnim sektorom.

Izvršiti reviziju važećeg zakonskog okvira s obzirom na poboljšanje poticaja privatnog sektora na sudjelovanje.

Procijeniti kod općina potencijal za pristup tržištima kapitala u sklopu državnog sustava praćenja i nadzora.

Procijeniti potencijal za uvođenje oporezivanja imovine na temelju vrijednosti da bi se zamijenio sadašnji sustav *ad hoc* poreza na imovinu.

Pokrenuti studiju sadašnjih primjera sudjelovanja privatnog sektora da bi se saznalo za potencijal i prepreke za prepoznavanje mogućnosti, ograničenja i modaliteta sudjelovanja privatnog sektora u pružanju usluga.

## Izrada proračuna za lokalnu upravu u Hrvatskoj<sup>1</sup>

Puno je vremena i energije potrošeno na pitanja fiskalne decentralizacije. No sva su naša dosadašnja istraživanja potvrdila pristup da vjerojatno nije toliko važno *gdje*, nego *kako* su se vršile i kako se vrše funkcije izrade proračuna. Upravo nas ovo istraživanje izrade proračuna za lokalnu upravu u Hrvatskoj navodi na slične zaključke.

Usredotočit ćemo se ovdje na neke probleme u izradi proračuna za hrvatsku lokalnu upravu, povezane s brojem i veličinom jedinica lokalne uprave (JLU), samim proračunom i proračunskim procesom.

### *1. Problemi vezani uz broj i veličinu jedinica lokalne uprave*

Hrvatska ima tri stupa uprave: (1) središnju državnu upravu, (2) županije te (3) općine i gradove. Županije su jedinice lokalne uprave i lokalne samouprave, dok su gradovi i općine jedinice lokalne samouprave. Županije, gradovi i općine svojim statutima reguliraju unutarnju organizaciju i ustroj te način rada. Pretjerano obilje jedinica lokalne uprave dovodi do pretjeranog gomilanja upravne mašinerije na nekoliko stupova uprave te do neprimjerene podjele funkcija i odgovornosti. Situacija je pogoršana stvaranjem područja od posebne državne skrbi kao reakcijom na štete izazvane ratom.

#### **1.1. Teritorijalna organizacija**

Hrvatska je mala zemlja (4,3 milijuna ljudi, 56,5 tisuća km<sup>2</sup>) s brojnim jedinicama lokalne uprave: 422 općine, 122 grada i 20 županija (plus glavni grad, Zagreb, koji ima dvojni status grada i županije). Velik broj lokalnih jedinica onemogućuje da državna uprava stekne realističnu sliku o njihovim financijama.

Svako naselje koje zadovoljava formalni kriterij broja stanovnika od 10.000 može postati grad. To znači da ima gradova koji nisu u stanju opravdati naslov bilo

---

<sup>1</sup>Ovaj rad proizišao je iz istraživačkog projekta koji su vodili autori, a financirao Zavod za javne financije, Zagreb, Hrvatska porezna uprava, Otvoreno društvo i Inicijativa za reformu lokalne uprave i javnih usluga, Budimpešta. Rad Katarine Ott na ovom području sufinanciran je u okviru Programa pomoći istraživanjima Zaklade za potporu Otvorenom društvu (Research Support Scheme of the Open Society Support Foundation) iz Praga. Autori bi željeli zahvaliti svima njima, kao i kolegama koji su dali svoj doprinos projektu, a to su: Vjekoslav Bratić, Ivana Jakir, Ivanka Kukin, Danijela Kuliš, Brankica Kusić, Jelena Ladavac, Ljerka Linzbauer, Maja Lukes-Petrović, Ivana Maletić, Mira Mastelić i Branka Mauhar. Cijelo je izvješće izdano na hrvatskom u časopisu *Financijska teorija i praksa* 25 (3), 2001. str. 311-449. Cjelovit tekst na engleskom možete dobiti na zahtjev od autora (kott@ijf.hr, bajo@ijf.hr).

prihodom bilo funkcijama koje su određene statutom. Slično je i s općinama. Moderni trend osnivanja općina, koji je zadesio Hrvatsku 1993., dopustio je svakom sporednom seoskom području osnivanje vlastite općine. Glavni problem je u gomilanju upravnih tijela i službenika u ovim općinama. Takve jedinice lokalne uprave jednostavno nisu sposobne ni za financiranje svojih tekućih troškova ni za pružanje osnovnih usluga u svojim područjima. I tako moraju ovisiti o sredstvima izdvojenima izravno iz državnog proračuna. To dovodi, unatoč teoretskoj teritorijalnoj decentralizaciji, do stvarne centralizacije državne uprave.

**Prijedlog:** Odrediti optimalan broj lokalnih jedinica. Napraviti detaljnu analizu financijskog stanja lokalnih jedinica i odrediti njihovu sposobnost financiranja i pružanja javnih usluga. Nakon toga, smanjiti broj postojećih općina i županija, koji je neodrživ i predstavlja preveliko opterećenje za državni proračun.

## 1.2. Prevelika uprava na nekoliko stupova vlasti

Županije su one koje su zadužene za upravne funkcije na razini lokalnih jedinica. Županijska upravna tijela financiraju se iz državnog proračuna, za izvršavanje upravnih funkcija, a i iz županijskih proračuna kad se bave pitanjima s područja lokalne samouprave. Ova se dvojna obilježja mogu vidjeti u uredu župana, koji obavlja funkcije državne uprave kao i lokalne samouprave. Novi zakoni predviđaju da se ove funkcije podijele između dva dužnosnika. Ali da bi se to ostvarilo, morat će se promijeniti državni Zakon o upravnom sustavu nešto o čemu, izgleda, nitko nije razmišljao.

Postavilo se pitanje povećavanja upravne mašinerije na razini županija. Imajući na umu brojne kritike gradova i općina na račun rada županija i županijskih tijela, bitno je složiti se oko broja upravnih tijela i ljudi zaposlenih u njima. Postojeća je uprava na županijskoj razini neučinkovita. Drugi problem je razina plaća u upravnim tijelima lokalnih jedinica, koja često premašuje razinu plaća u tijelima državne uprave. Nema nikakvih kriterija za vrjednovanje rada obavljenog u upravnim službama lokalnih jedinica; u većini se slučajeva sustav za nagrađivanje i kažnjavanje uspješnosti ili neuspješnosti rada temelji na internim propisima lokalnih jedinica. Državna uprava nema gotovo nikakvu kontrolu nad tim propisima kao ni saznanja o njihovu sadržaju.

**Prijedlog:** U svim lokalnim jedinicama (županijama, općinama i gradovima) treba odrediti broj (smještaj) upravnih jedinica i zaposlenika u njima.

## 1.3. Neodgovarajuća podjela funkcija i odgovornosti

Unatoč tolikim zakonima<sup>2</sup>, nema jasnog razgraničenja funkcija među razinama uprave. Kao što se vidi iz *Tablice 1*, gotovo se sve funkcije financiraju i na razini državne i na razini lokalne uprave. Lokalne uprave uistinu financiraju određene funkcije, poput socijalne skrbi i srednjoškolskog obrazovanja, iako to zakonski nisu

---

<sup>2</sup> Glavni zakoni koji reguliraju lokalnu samoupravu i upravu jesu: Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (1992.), Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (1993.), Zakon o područjima županija, gradova i općina (1993., 1997.), Zakon o proračunu (1994.) i Zakon o Gradu Zagrebu (1997.). Godine 1997. Hrvatska je ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, prihvaćajući tako načela koja su izložena u Povelji.

obvezne činiti. Neke su funkcije zdravstvene skrbi prenesene na županije, koje ih pak ne mogu financirati.

**Tablica 1: Podjela nadležnosti među razinama uprave**

Naziv	Državna uprava	Općine	Gradovi	Županije
1. Opće javne (upravne) usluge	X	X	X	X
2. Obrana	X			
3. Javni red i sigurnost	X			
4. Obrazovanje	X	X	X	X
4.1. Predškolsko		X	X	
4.2. Osnovnoškolsko	X	X	X	X
4.3. Srednjoškolsko	X			X
4.4. Tercijarno (sveučilište)	X			
5. Zdravstvo	X			X
6. Socijalna sigurnost i skrb	X	X	X	X
7. Stambeno-komunalni sektor		X	X	
8. Rekreacija, kultura i vjerska djelatnost		X	X	X
9. Poljoprivreda, šumarstvo, lov i ribolov	X			X
10. Rudarstvo, industrija i graditeljstvo	X	X	X	X
11. Promet i veze	X	X	X	X
11.1. Cestovni promet	X	X	X	X
11.2. Željeznički promet	X			
11.3. Zračni promet	X			
12. Ostale gospodarske aktivnosti i usluge	X	X	X	X

**Prijedlozi:** Nužno je jasno razlikovati funkcije državnih i lokalnih uprava. Ovlasti i odgovornosti za financiranje funkcija i pružanje javnih usluga na lokalnoj razini treba ujediniti u jedan zakon.

Isto tako, treba napraviti jasnu razliku između prava i obveza lokalnih jedinica i jedinica državne uprave. Na taj će način pojedinim lokalnim jedinicama biti u interesu da izvrše svoje obveze, a ako ne budu ispunjene, bit će lako odrediti individualnu odgovornost za pogreške i propuste.

Treba preispitati učinkovitost financiranja javnih rashoda lokalnih jedinica iz proračuna državne uprave, osobito u slučaju financiranja osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovanja, zdravstva, socijalne pomoći, protupožarne zaštite, izgradnje i održavanja cesta. Zajedno s decentralizacijom rashoda, treba lokalnim jedinicama osigurati i postupnu decentralizaciju prihoda.

#### **1.4. Područja od posebne državne skrbi**

Situacija je pogoršana stvaranjem područja od posebne državne skrbi kao reakcijom na štete izazvane ratom. Ova su područja ustanovljena radi bržeg razvoja te imaju

povlašten status pri financiranju. Mnogobrojnim poreznim olakšicama država pokušava potaknuti gospodarski razvoj ovih regija<sup>3</sup>. No ove mjere nisu praćene nikakvom ozbiljnom analizom niti postoje ikakvi provjereni gospodarski pokazatelji razine razvoja tih regija. Isto tako nije utvrđen točan broj zaposlenih u upravnim službama, ili industriji i poduzećima. Državna uprava osigurava kratkoročne subvencije iz državnog proračuna. No kriteriji su vrlo upitni, kao i količina sredstava koja se šalje u ta područja iz godine u godinu.

**Prijedlog:** Valja odrediti stvarne uvjete i pokazatelje razvoja u područjima od posebne državne skrbi, kao i osigurati učinkovitost mjera državnih poticaja koje imaju veze s funkcioniranjem javnog sektora u tim regijama.

## **2. Problemi proračuna**

Problemi proračuna su nepravilna klasifikacija proračunskih stavki, nedostatak proračunske klasifikacije, nedostatak pokazatelja fiskalnog kapaciteta, izostanak konsolidacije proračuna JLU, komplicirane računovodstvene procedure, neusklađeno planiranje proračuna, nedostatak procjena i metodologije te nedostatak razvijenog državnog sustava riznica.

### **2.1. Općeniti problemi vezani uz proračun**

#### **2.1.1. Klasifikacija proračunskih stavki**

Klasifikacija proračunskih stavki ne ide u prilog razdvajanju funkcija vezano uz razinu uprave. Planiranje proračuna izrađuje se na temelju kontnog plana, koji se ne može primijeniti na razini jedinica lokalne uprave zbog osobitih vrsta prihoda i rashoda.

Nemoguće je iznijeti podatke o kratkoročnim rashodima i investicijskim ulaganjima, i podatke o naknadama za komunalne usluge, prema ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji. Tako, primjerice, neke lokalne jedinice, u okviru dotacija i kratkoročnih i dugoročnih transfera, uključuju plaću i materijalne troškove zaposlenika, koji bi morali biti prikazani u okviru troškova zaposlenika. Problem je u kontnom planu, odnosno načinu ukazivanja proračunskih stavki, koji onemogućuje dobivanje informacija o ukupnom rashodu po čisto funkcionalnoj ili ekonomskoj strukturi (budući da su ekonomske, funkcionalne i institucionalne klasifikacije sve pomiješane). Da bi se dobili podatci po funkcijama i ekonomskim kategorijama, podatci iz financijskih izvješća i drugih izvora moraju se neprestano ažurirati, a to ne daje posve realističnu sliku stanja.

---

<sup>3</sup> Godine 2000. uvedeni su novi porezni poticaji u područjima od posebne državne skrbi. Kad je riječ o prihodima koji se dijele između državne uprave i lokalnih jedinica, u sljedećih pet godina lokalne jedinice u područjima od posebne državne skrbi imat će pravo zadržati 92% cjelokupnog prihoda od poreza iz osobnog dohotka te 90% prihoda od poreza na dobit (vidi *Tablicu 4*). Ova preraspodjela ili ustupanje prihoda u korist područja koja su bila okupirana ili izravno oštećena ratom trajat će do kraja 2005. Osim tih poreza, lokalne jedinice u područjima od posebne državne skrbi primaju poticaje i sredstva iz državnog proračuna te imaju druge vrste prihoda odobrene prema posebnim zakonima i odlukama zastupničkih tijela lokalne uprave.

**Prijedlog:** Nametnuti obvezu vođenja detaljne zasebne funkcionalne, upravne i ekonomske klasifikacije svih proračunskih stavki svih jedinica državne uprave.

### **2.1.2. Pokazatelji fiskalnog kapaciteta**

Teško je mjeriti fiskalni kapacitet<sup>4</sup> lokalnih jedinica jer nema preciznih brojki o populacijama koje su uključene<sup>5</sup>. Također je teško dobiti realističan prikaz prihoda i rashoda jedinica lokalne uprave. Dodatni se problem očituje u poreznim osnovicama i stopama lokalnih poreza<sup>6</sup>, koje se ne kontroliraju sustavno na razini državne uprave. Osim toga, nema brojki za BDP u spomenutim područjima (županijama). Državna je uprava odredila, u grubim crtama i po *per capita* načelu, kriterije za dodjelu dotacija koje se rabe za fiskalno izjednačavanje. No ne primjenjuju se kriteriji i izjednačavanje fiskalnog kapaciteta na temelju dohotka, a fiskalni je kapacitet većine županija ispodprosječan.

**Prijedlog:** Što je moguće prije upotrijebiti podatke iz popisa stanovništva 2001., poboljšati regionalne statističke podatke (koji mjere regionalne brojke vezane uz BDP), i poboljšati sakupljanje podataka o lokalnim приходima. Cilj tih mjera je izračunavanje indikatora fiskalnog kapaciteta.

### **2.1.3. Konsolidacija proračuna jedinica lokalne uprave**

Konsolidacija proračuna lokalnih jedinica još uvijek nije potpuna, kao ni konsolidacija na istoj razini uprave (županija, općina i grad). Za sve se lokalne jedinice u glavnim crtama sastavlja sažetak bilance. Jedan od glavnih problema je klasifikacija proračunskih stavki, koja onemogućuje konsolidaciju proračuna na razini lokalnih jedinica, a to se pogoršava nedostatkom bilo kakvih uputa o tome kako provoditi tu konsolidaciju.

**Prijedlog:** Treba donijeti novi kontni plan proračuna za cijelu zemlju i za lokalne jedinice, i pobrinuti se da postoji revizija javnih rashoda u smislu funkcija i ekonomskih kategorija.

### **2.1.4. Komplicirane računovodstvene procedure**

Izrada proračuna komplicirani je postupak, zasnovan na brojnim propisima koji se preklapaju, a opet su načelno i u svojoj biti nejasni. Tako izrada proračuna podcjenjuje obveze, precjenjuje sredstva i konsolidaciju čini nemogućom. Nema ni jednog modela ili metodologije za prikazivanje prihoda i rashoda za sve proračune. Nedostatak jedinstvene metodologije onemogućuje praćenje i konsolidaciju proračuna jedinica lokalne uprave.

---

<sup>4</sup> Pod fiskalnim kapacitetom podrazumijevamo pokazatelj sposobnosti neke lokalne jedinice da naplati prihode i financira troškove. Da bi se odredio fiskalni kapacitet, bitno je odrediti koje dimenzije valja uzeti u obzir pri izračunavanju.

<sup>5</sup> Raspoloživi podatci potječu iz popisa stanovništva 1991. U međuvremenu, Hrvatska je imala rat i velika migracijska kretanja stanovnika u zemlju i iz nje. Podatci s popisa stanovništva 2001. još nisu bili dostupni u trenutku zaključenja ovog teksta. U međuvremenu su objavljeni i dostupni su na internet stranici Državnog zavoda za statistiku (<http://www.dzs.hr>).

<sup>6</sup> No lokalni porezi imaju slab utjecaj na fiskalni kapacitet lokalnih jedinica jer čine samo 4% ukupnih proračunskih prihoda.



**Prijedlozi:** Ministarstvo financija mora jasno izvijestiti sve lokalne jedinice o propisanom obliku ili modelu financijskog izvještavanja.

Nužan je pregled cjelokupnog izračunavanja proračuna i sustava izvještavanja; to bi trebalo biti ujedinjeno jednim zakonom. Različite propise treba terminološki ujediniti, jer ih lokalne jedinice shvaćaju i primjenjuju na različite načine.

Ministarstvo financija treba propisati obvezu prihvatanja godišnjeg plana proračuna lokalnih jedinica kao financijskog izvješća. Prvi korak treba biti stvaranje klasifikacije prihoda i rashoda prema određenom broju izmijenjenih kategorija. Time bi se prikupljeni financijski podatci mogli analizirati na različite načine i u različite svrhe.

### **2.1.5. Plan i procjena proračuna**

Osnovni elementi za izradu plana i procjenu proračunskih stavki nisu uvijek jedinstveni ni detaljni. Oni ovise o veličini proračuna, strukturi javnih rashoda i prihoda te vrsti javnih funkcija koje se financiraju iz proračuna. Metode i kvaliteta procjene proračunskih prihoda i rashoda jedinica lokalne uprave ne ovise o veličini proračunske jedinice ili njezinoj ekonomskoj moći, nego o interesu izvršnih tijela te stručnosti i osoblju financijskih odsjeka zaduženih za planiranje i pripremu proračuna.

**Prijedlog:** Lokalne jedinice trebaju zasnivati planiranje svojih proračuna na svojim vlastitim pokazateljima. Lokalne jedinice za koje se izdvajaju sredstva iz državnog proračuna moraju se držati smjernica o trendovima plaćanja i troškova. Isto tako moraju pratiti rashode po stavkama.

### **2.1.6. Planiranje javnih ulaganja**

Državna se uprava još nije ozbiljnije pozabavila planiranjem javnih ulaganja, niti je istaknula kakav sveobuhvatan pristup financiranju kapitalnih projekata na razini lokalnih jedinica. Popis kapitalnih ulaganja po sektoru, za razdoblje od 1996. do 1999., pojavio se prvi puta tek početkom 2000. godine. Čudno je to što se taj popis ne može naći čak ni u Ministarstvu financija, niti osobe koje odlučuju u Ministarstvu financija znaju za njegovo postojanje. Napravila ga je i potpisala vlada. Zbog takve informacijske blokade, nadležne institucije, ponajprije Ministarstvo financija, misle da je teško kontrolirati u kojoj se mjeri financiraju i provode kapitalna ulaganja lokalne uprave. Usto, kapitalni se projekti ne svrstavaju u programe javnih ulaganja.

**Prijedlozi:** Na razini državne uprave treba držati potpun i detaljan popis kapitalnih projekata koji se financiraju na lokalnim razinama da bi se omogućila kontrola kapitalnih dotacija doznačenih lokalnim jedinicama.

Nužno je u proceduru planiranja kapitalnih ulaganja uvesti praksu izrade studija ulaganja s razmatranjem mogućih izvora financiranja. Budući da je to vezano uz projekte koji su važni za društvo u cjelini, treba za svako ulaganje nametnuti obvezu izrade studije društvene izvedivosti.

Lokalnu upravu treba opremiti i osposobiti za rad suvremenim načinima planiranja kapitalnih projekata. To, dakako, vrijedi i za upravu na državnoj razini.

Sve bi lokalne jedinice morale imati obvezu mjerenja troškova i korisnih učinaka kapitalnih projekata i planiranja kapitalnih projekata tijekom dužega vremenskog razdoblja.

### **2.1.7. Nacionalni sustav riznica**

Sustav riznica ne funkcionira na razini države, niti postoji državni financijski informacijski sustav. Nema nikakvih dugoročnih planova za strukturiranje riznica na razini jedinica lokalne uprave. Funkcija upravljanja gotovinom nije na razini državne uprave razdvojena od upravljanja dugovima. Obje su funkcije povezane kad je riječ o organizaciji u Ministarstvu financija u jednu upravu ili ured - Upravu za gotovinski i javni dug. Temeljni problem je to što ne postoji nikakav razvijeni državni sustav riznica na razini državne uprave.

Iako postoji jedna jedina riznica, u Hrvatskoj narodnoj banci, većina transakcija i isplata iz proračuna obavlja se iz proračunskih sredstava koja se drže na računima u više komercijalnih banaka. Problem se pogoršava već spomenutim nepostojanjem učinkovitoga državnog financijskog informacijskog sustava.

Isto vrijedi i za upravljanje gotovinom na razini lokalnih jedinica. Ni one nemaju sustav riznica, već vrše uplate i upravljaju gotovinom preko računa u komercijalnim bankama i Zavoda za platni promet<sup>7</sup>.

**Prijedlog:** Ministarstvo financija treba sastaviti plan za organiziranje riznice na razini lokalne uprave te također, dakako, pokrenuti riznicu na državnoj razini. Ministarstvo financija također treba odrediti način kako treba upravljati gotovinom i obvezati lokalne jedinice na to da drže svoja sredstva na jednom proračunskom računu.

## **2.2. Problemi vezani uz prihode**

Među glavnim problemima na strani prihoda mogli bismo spomenuti nepravilan sustav fiskalnog poravnanja i raspodjele poticaja, učestalo osnivanje novih lokalnih jedinica bez osiguranih sredstava, nedovoljno zajedničko oporezivanje, nisku razinu prihoda od vlastitog poreza i snažno oslanjanje na neporezni prihodi poput komunalnih troškova i doprinosa.

### **2.2.1. Struktura prihoda**

Za obavljanje poslova iz svoga samoupravnog djelokruga, lokalne jedinice osiguravaju sredstva u svojim proračunima. One stječu sredstva iz vlastitih izvora (prihodi od imovine, lokalni porezi, novčane kazne, pristojbe), zajedničkih poreznih prihoda (dohodak, dobit, promet nekretninama i porez na igre na sreću) koji se dijele s državnom upravom i dotacija (iz državnog ili županijskog proračuna). Ovdje smo odlučili analizirati prihode u sljedećim kategorijama: prihod lokalnih jedinica može se podijeliti na porezne, neporezne, kapitalne te dotacije.

---

<sup>7</sup> Financijska agencija (FINA) je javna ustanova koja vodi račune za državnu upravu, lokalne uprave, poduzeća i građane. Podatci Ministarstva financija nadopunjuju se podacima iz FINE; druga je mogućnost da se ti podatci rabe za uspostavu dinamike protoka proračunskih sredstava. FINA je utvrdila račune za plaćanje javnog prihoda, način plaćanja tog prihoda i podnošenje izvješća klijentima. Oni nude Poreznoj upravi podatke o prihodu prikupljenom za državnu upravu, i županiju, općinske i građanske proračune. Prihod se raspodjeljuje s FININOG računa, u statutom definiranim postocima, proračunskim i izvanproračunskim korisnicima. Ključ za način na koji se prihodi dodjeljuju sastavlja Porezna uprava. FINA sakuplja pristojbe za svoje usluge u vezi s uplaćivanjem prihoda u skladu s ugovorom koji je sklopila s Ministarstvom financija.

**Tablica 2: Prihod lokalnih jedinica u % ukupnoga proračunskog prihoda**

Prihod	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.
Porezni prihodi	66,24	55,89	52,73	55,94	55,19	55,69
Neporezni prihodi	22,69	31,41	33,32	29,25	30,50	31,48
Kapitalni prihodi	4,80	4,3	6,25	5,12	6,62	6,68
Dotacije	6,27	7,77	7,70	9,70	7,69	6,15
<b>Ukupno</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Porezi su vodeća stavka u proračunima lokalnih jedinica, iako postoji jasan silazni trend. Sljedeći na redu su neporezni prihodi, čiji udio neprestano raste. Kapitalni prihodi iznose oko 6,68% prihoda lokalnih jedinica. Godine 2000, dotacije od državne uprave predstavljale su 6,15% prihoda jedinica lokalne uprave. Detaljnije istraživanje prihoda u 2000. za različite lokalne uprave prikazano je u sljedećoj tablici:

**Tablica 3: Struktura realizacije ukupnog prihoda prema vrsti jedinica 2000.**

Naziv prihoda	Ukupni	Općine	Gradovi	Županije
1. Porezni prihodi	55,69	34,08	59,51	61,97
2. Neporezni prihodi	31,48	40,97	31,37	16,40
3. Kapitalni prihodi	6,68	10,37	6,57	1,34
I. Ukupni prihodi (1 + 2 + 3)	93,85	85,42	97,45	79,71
II. Dotacije	6,15	14,58	2,55	20,29
<b>I + II Ukupni prihodi i dotacije</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Porezni prihodi prevladavaju u gradovima, gdje čine i do 60% te u županiji gdje čine 62% njihova proračunskog prihoda. U općinama oni iznose nešto manje od trećine njihova prihoda (34%). No sve se razine lokalne uprave oslanjaju na zajedničke poreze. Na lokalne poreze otpada samo 4%, što pokazuje kako slab utjecaj imaju na fiskalni kapacitet lokalnih jedinica.

U općinama su najvažniji neporezni prihodi, koji čine i do 41% cijeloga proračunskog prihoda. Neporezni prihodi čine trećinu proračunskog prihoda gradova i 16% ukupnoga proračunskog prihoda županija.

U sastavu potpuno realiziranih prihoda svih jedinica lokalne uprave 2000., dotacije čine gotovo 6%. Dotacije su i važan izvor prihoda za županijske proračune, gdje čine četvrtinu proračuna; isto tako predstavljaju 15% općinskih prihoda i 3% prihoda iz gradskih proračuna.

### **2.2.2. Nedostatan udio u zajedničkim poreznim prihodima**

Državna je uprava postavila kao uvjet dijeljenje glavnih vrsta poreza s lokalnim jedinicama. Glavni se porezi poput poreza na dohodak i poreza na dobit tako dijele u

postotcima među svim razinama uprave (vidi *Tablicu 4*). No poseban je problem porez na dodanu vrijednost, koji ide samo državnoj upravi. Mnoge lokalne jedinice imaju porez na potrošnju, čiju stopu postavljaju autonomno. Zatim su tu i problemi dvostrukog oporezivanja istog proizvoda, primjerice, alkoholnih i bezalkoholnih pića. Je li državna uprava pravilno odredila iznos koji ostaje na razini jedinica lokalne uprave? Analiza prihoda pokazuje da glavna sredstva pojedinih lokalnih jedinica (osobito općina) nisu porezi nego neoporezivi dio prihoda. Mali postotak koji pripada lokalnim jedinicama u zajedničkim porezima treba narasti.

**Tablica 4: Zajednički porezi i podjela među razinama uprave (u %)**

Porezi	Središnji državni	Županijski	Općine i gradovi	Zagreb
Porez na dohodak	60	8	32	---
Porez na dohodak (uključujući Zagreb)	50	5	---	45
Porez na dobit (uključujući Zagreb)	70	---	---	30
Porez na dobit	70	10	20	---
Porez na promet nekretninama	40	---	60	---

**Prijedlog:** Treba povećati udio lokalnih jedinica u propisanoj podjeli poreznih prihoda (ponajprije, iz poreza na dohodak i poreza na dobit), odnosno smanjiti udio državne uprave u tim приходima.

### 2.2.3. Niska razina vlastitih poreznih prihoda

Dosad državna uprava nije nadgledala stopu lokalnih poreza koju mogu autonomno postaviti lokalne jedinice. Predviđeno je uvođenje novih lokalnih poreza, kao i mogućnost da sve lokalne jedinice propisuju stope prireza na porez na osobni dohodak<sup>8</sup>. Pitanje je u kojoj će mjeri uvođenje novih lokalnih poreza djelovati na povećanje poreznog prihoda, jer u sadašnjoj praksi lokalni porezi imaju učinka na proračun lokalnih jedinica, ali je taj učinak zanemariv.

**Prijedlog:** Državna uprava treba obvezati lokalne jedinice da šalju podatke o visini osnovice za lokalne poreze i stopi oporezivanja koja se nameće svakoj jedinici.

### 2.2.4. Snažno oslanjanje na neporezne prihode (komunalne naknade i doprinose)

Zbog slaboga fiskalnog kapaciteta i niske razine prihoda iz lokalnih (vlastitih) prihoda, mnoge jedinice lokalne uprave imaju neporezne prihode kao glavni izvor prihoda<sup>9</sup>. Glavnu ulogu u popunjavanju lokalnih proračuna, osobito gradova i općina,

<sup>8</sup> Prirez je dodatak porezu na dohodak, a osnova za nj tvori se porezom koji je već plaćen. Gradovi s više od 40.000 stanovnika imaju pravo uvesti prirez. Stopa se kreće između 6 i 7,5 %, a u Zagrebu (glavnom gradu) iznosi 18 %.

<sup>9</sup> U općini Kostrena, primjerice, koja ima najviši prihod po glavi stanovnika u Hrvatskoj (oko US\$ 1.000) neoporezivi dio prihoda čini 85% strukture ukupnog prihoda. Prihod od komunalnih pristojbi iznosi čak 58% ukupnog prihoda. U gradu Zagrebu (najvećem središtu), na neoporezivi dio prihoda otpada 21%. Komunalne naknade predstavljaju 6% ukupnoga proračunskog prihoda.

igraju komunalne naknade i doprinosi koji su regulirani zakonom. Mnoge lokalne jedinice autonomno propisuju visoke stope komunalnih pristojbi i doprinosa. Osamdeset posto gradova (ili njihovih komunalnih poduzeća) nezakonito naplaćuju priključke na infrastrukturu, što je razlog da njihovi stanovnici moraju platiti visoku cijenu za pristojbe i doprinose. Da bi se to izbjeglo, neki ljudi pribjegavaju nezakonitim priključcima. Postoji cijeli niz pristojbi i naknada koje lokalne jedinice ubiru na takav način da državna uprava nema nikakvu kontrolu nad stopama, ili knjigovodstvenim evidencijama.

**Tablica 5: Prihod iz korisničkih pristojbi i upravnih pristojbi u %**

	Općine	Gradovi	Županije	Ukupno
Takse i biljezi	0,44	6,41	76,64	7,81
Cestarina	0,26	4,98	0,00	4,09
Upravne pristojbe	0,95	0,73	18,19	1,34
Ostale naknade	11,34	3,41	0,96	4,54
Ostale pristojbe	2,15	0,34	4,22	0,75
Pristojbe od zabave i igara na sreću	0,01	0,01	0,00	0,01
Komunalne naknade	61,65	61,10	0,00	59,17
Komunalne takse	20,19	21,86	0,00	20,89
Boravišna pristojba	3,00	1,16	0,00	1,40
<b>Ukupno</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Prijedlog:** Državna uprava treba kontrolirati stopu komunalnih davanja i pristojbi koje lokalne jedinice mogu autonomno postavljati.

### 2.2.5. Sudjelovanje građana

Osim načela koje se iznosi da građani imaju pravo birati i poticati izbor predstavnika u zastupničkim i izvršnim tijelima državne uprave, građani ne mogu sudjelovati u pružanju ili financiranju javnih usluga ni na koji drugi način. Predstavnici široke javnosti uistinu se javljaju kao inicijatori financiranja pojedinih programa i projekata, ali njihovo sudjelovanje nije regulirano statutom. No među neoporezivim dijelovima prihoda možemo naići na dohodak od samodoprinosu. Riječ je o samonametnutim ubiranjima poreza građana koje oni uvode na vlastitu inicijativu za financiranje projekata komunalne infrastrukture - vodovodnih cijevi, lokalnih cesta i sličnog. No samodoprinosi nisu regulirani statutom, iako ih lokalne jedinice uvode kao rezultat inicijativa iz najširih slojeva građanstva.

**Prijedlog:** Građanima treba omogućiti aktivniju ulogu u pružanju i financiranju javnih usluga. Sustav samodoprinosu treba regulirati statutom.

### 2.2.6. Fiskalno poravnanje i dodjela dotacija

Državna uprava lokalnim jedinicama iz državnog proračuna osigurava brojne dotacije: kratkoročne, dugoročne, specifične i općenamjenske. Dotacije se šalju županija-

ma, a županije osiguravaju sredstva lokalnim jedinicama s ispodprosječnim fiskalnim kapacitetima prema veličini njihovih prihoda. Područja od posebne državne skrbi, kojima država izravno dodjeljuje poticaje, priča su za sebe. Državna uprava nema jasno određene kriterije za dodjelu dotacija. Posvemašnja zbrka nastaje kad se pokuša izračunati ukupan iznos sredstava koji država daje lokalnim jedinicama. Nemoguće je doći do tih iznosa jer se brojne dotacije daju preko različitih ministarstava. Ministarstvo financija nema nikakav način da se pobrine o tome da se ta sredstva pravilno koriste te da provjeri u kojoj mjeri i u koju se svrhu rabe. Lokalne jedinice nemaju obvezu (osim u područjima od posebne državne skrbi) podnositi izvješća Ministarstvu financija o razini iskorištenih sredstava. Upitno je u kojoj mjeri se poticaji upotrebljavaju za fiskalno poravnanje jer se većina njih rabi za financiranje tekućih troškova.

**Prijedlog:** Potrebno je uglaviti kriterije fiskalnog poravnanja. Sredstva za fiskalno poravnanje morala bi davati ne samo državna uprava, nego i bogatije županije te razvijeniji gradovi i općine.

### ***2.2.7. Učestalo osnivanje novih lokalnih jedinica bez osiguranih sredstava***

Unatoč prekomjernom broju lokalnih jedinica, osnivaju se nove jedinice dijeljenjem postojećih. Problem osnivanja nove jedinice usko je povezan s dijeljenjem imovine. Naime, mnoge lokalne jedinice nemaju nikakve popise svoje imovine (bilančne aktive), niti znaju vrijednost imovine koju imaju. Mnoge se jedinice sudski spore oko diobe imovine. Upravljanje imovinom koja pripada lokalnim jedinicama daljnja je komplikacija, budući da nema nikakvih ureda (odjela), institucija ni pojedinaca sa stručnim znanjem koji bi se time bavili. Upravljanje imovinom nije institucionalno sređeno čak ni u državnim ministarstvima.

**Prijedlog:** Jednom zauvijek treba odrediti vrijednost imovine lokalnih jedinica te utvrditi odgovornost za upravljanjem tom imovinom.

## **2.3. Problemi vezani uz rashode**

Glavni problemi vezani uz rashode jesu u nepostojanju dugoročnog planiranja kapitalnih projekata. Osim toga, ne poštuje se načelo usklađivanja proračuna i pozajmica, kapitalni se rashodi financiraju bez pravilnih studija, a također susrećemo i neadekvatno bilježenje potencijalnih obveza (jamstava).

### ***2.3.1. Dugoročno planiranje kapitalnih projekata***

Odlučivanje o kapitalnim ulaganjima i financiranje kapitalnih projekata na lokalnoj razini jedna je od slabijih karika u financijama lokalnih jedinica. Nije provedena nikakva analiza strukture kapitalnih rashoda kao ni praćenje izvršenja kapitalnih projekata, a kratkoročni i dugoročni proračuni nisu jasno razdvojeni. To čak nije ni određeno zakonima o financiranju lokalne uprave.

Kad odlučuju o kapitalnom financiranju, lokalne jedinice ne prave ni studije ulaganja ni studije socijalne izvedivosti. Takva praksa ostavlja dojam neozbiljnosti, čime se odbijaju potencijalni domaći i inozemni ulagači. Financiranje kapitalnih projekata

pozajmicama gotovo je nemoguće zbog slabih fiskalnih kapaciteta lokalnih jedinica. Pitanje bilančne aktive nekih jedinica još je uvijek neriješeno.

Lokalne jedinice ne upuštaju se ni u kakvo dugoročno planiranje za kapitalne projekte, a većina takvih projekata financira se u skladu s kapacitetima lokalnog proračuna u bilo kojem danom trenutku. Razlozi se vide u slabim ili nepostojećim registrima kapitalnih projekata. Isto tako, na žalost, u državnoj upravi nema programatske klasifikacije javnih rashoda.

Lokalne uprave ne procjenjuju posljedice odlučivanja o financiranju (održavanje kratkoročne imovine i izgradnja objekata) na izvedbu i financiranje projekata u sljedećim godinama. Zbog toga se većina projekata financira na razini državne uprave koja, ipak, nema potpun pregled nad uporabom proračunskih sredstava na lokalnoj razini. Ne postoji nikakav program kapitalnog financiranja ili sektorska analiza programa, bilo na lokalnoj razini bilo na razini državne uprave.

**Prijedlozi:** Proračun lokalnih jedinica treba razdvojiti na kratkoročni (tekući) i dugoročni (kapitalni) dio, a sve se lokalne jedinice treba obvezati na vođenje financijskih evidencija.

Treba regulirati registre kapitalnih projekata na lokalnoj razini i razini državne uprave.

### ***2.3.2. Klasifikacija po programu i potprogramu***

Ne postoji nikakva klasifikacija rashoda po programu ili podprogramu. Zato mnoge jedinice lokalne uprave ne planiraju rashode za više od godinu dana unaprijed. Kad bi se rashodi programirali nekoliko godina unaprijed (pomoću učinkovite procjene prihoda), u prvoj bi godini postalo jasno da neće dostajati sredstava za dovršenje mnogih kapitalnih projekata u idućoj godini (godinama). Na taj bi način bilo moguće izbjeći sve troškove koje se može spriječiti, a nastaju kad projekti ostaju nedovršeni.

**Prijedlog:** Treba uvesti programsku i potprogramsku klasifikaciju javnih, osobito kapitalnih, rashoda te je primijeniti i na državnoj i lokalnoj razini.

### ***2.3.3. Načelo usklađivanja proračuna i pozajmica***

Postoji proračunsko načelo o tome da lokalni proračun mora biti usklađen. Svake se godine lokalnim jedinicama naloži da poštuju “zlatno pravilo” o tome da se zaduživanju pribjegava samo za financiranje kapitalnih rashoda. No u mnogim se slučajevima ne poštuje načelo usklađivanja, a lokalne se jedinice oslanjaju na zaduživanje kod komercijalnih banaka i za financiranje svojih tekućih rashoda, iako je to izričito zabranjeno. Postoje mnogi primjeri u kojima lokalne jedinice nemaju jasno odvojen dio proračuna za financijske aktivnosti, u kojemu su iskazani krediti i otplate kredita. Mnoge transakcije, poput pitanja proračunskih jamstava za komunalna poduzeća, jednostavno nisu registrirane, niti postoji jedinstven registar jamstava iza kojih stoji lokalna uprava. Jamstva se često drže u financijskim izvješćima jedinica lokalne uprave, čak i ako nisu bila aktivirana.

**Prijedlog:** Treba uvesti financijsku kontrolu zaduživanja lokalnih jedinica te ograničiti iznos dopuštene zaduženosti i postaviti granice za preuzimanje potencijalnih obveza.

### **2.3.4. Bilježenje potencijalnih obveza (jamstava)**

Lokalne jedinice na različite načine bilježe i unose u knjige dane i primljene zajmove te jamstva. Neke jedinice unose izdana jamstva kao dane zajmove. Dok planiraju proračun, mnoge lokalne jedinice namjerno uvećavaju visinu prihoda i rashoda i tako se, formalno, pobrinu za višu razinu pozajmica nego kad bi procijenili proračunske rashode i prihode realističnije i na nižoj razini.

Preuvećavanje visine proračuna postalo je načinom da lokalne jedinice osiguraju veće novčane iznose od pozajmica. Razlog je taj što je država ograničila pozajmice lokalnih jedinica na razinu od 20% rashoda za prethodnu godinu. Prema toj logici, veći proračun znači višu gornju granicu pozajmica sljedeće godine. Iz tog se razloga financijski izvještaji mogu konsolidirati samo uz poteškoće, a ispravnost informacija dobivenih iz prikazanih podataka ostaje dvojbena.

**Prijedlozi:** Treba uvesti obvezu za sve jedinice da u evidenciji izvanbilančnih stavki bilježe izdana jamstva.

Valja voditi posebne pomoćne evidencije o jamstvima koja su izdana. Na temelju uputa državne uprave, lokalne jedinice moraju isplanirati rezervacije za izdavanja jamstva. No, prema uputama nužno je odrediti koji je iznos, tj. postotak, rezervacije potrebno izdvojiti na stranu.

### **2.3.5. Položaj komunalnih poduzeća**

Malo se zna o privatizaciji i vlasništvu komunalnih poduzeća. Mnoge lokalne jedinice ne procjenjuju vrijednost svoje imovine realistično, niti imaju odgovornosti u odnosu na upravljanje tom imovinom budući da im je imovina dodijeljena institucionalno. Shodno tome, vrijednost komunalnih poduzeća također nije poznata. Dodatni je problem veza lokalnog proračuna i komunalnih poduzeća. Ta poduzeća djeluju kao profitne organizacije, tj. na osnovi dobiti. A gubitci tih kompanija ipak se pokrivaju iz proračuna jedinica lokalne uprave, koje plaćaju njihove dugove.

**Prijedlog:** Treba utvrditi vlasništvo nad komunalnim poduzećima i mogućnost privatiziranja pojedinih funkcija na razini lokalne uprave.

## **3. Proračunski proces**

Proračunskom procesu nedostaju mehanizmi unutarnje kontrole, vrjednovanje aktivnosti, vrjednovanje i nagrade za rad zaposlenika, revizije sustava riznica dioničkih društava i kompanija u vlasništvu lokalnih jedinica te suradnja između jedinica lokalne uprave i Ministarstva financija. Osim toga, smjernice za planiranje proračuna su preopćenite.

### **3.1. Vrjednovanje aktivnosti (pokazatelji uspješnosti)**

Sustav uspješnosti u lokalnim jedinicama svodi se na usporedbu onoga što je planirano i onoga što je ostvareno. Postoje pojedinačni primjeri koraka naprijed prema programima. No još nema praćenja uspješnosti, odnosno rezultata rada u smislu dovođenja do nekoga zajedničkog dobra ili zadovoljstva građana.



Podatci o uspješnosti ne moraju biti, i uglavnom nisu, dio dokumentacije godišnjeg proračuna. Temeljno je praćenje razine prihoda i rashoda, a u žarištu je proračunska ravnoteža, kao i kontrola pozajmica lokalnih jedinica koje ne prate rashode u smislu pojedinih aktivnosti, niti mjere učinkovitost i troškove aktivnosti praveći analizu troškova i koristi. Isto tako, one ne inzistiraju na kvaliteti, učinkovitosti i upravljanju. Uspješnost nije imperativ čak ni na razini državne uprave, a kamoli na lokalnim razinama.

**Prijedlog:** Svaka proračunska financijska transakcija treba moći identificirati proračun i mjesto troškova, svrhu ili uslugu koju osigurava, izvor sredstava i vrstu prihoda ili rashoda.

### **3.2. Vrednovanje i nagrade za rad zaposlenika**

Rad zaposlenika ne vrijednuje se u lokalnim jedinicama. Nema nikakvog sustava za praćenje uspješnosti i kvalitete njihova rada, niti ikakvog sustava poticaja za bolje rezultate rada. Rezultati rada, odnosno uspješnost uopće se ne vrednuje. Razmišlja se u okviru osiguranom statutom, a konkretni pomaci u smjeru promjena i unapređenja očekuju se s druge strane, tj. iz državne uprave. Model inicijative i neovisan, aktivan i kreativan rad nije usvojen. Zbog nedostatka poticajnih mjera ili bilo kakvih kriterija za poticaje, ne može se od pojedinaca očekivati da obavljaju kreativan, kvalitetan posao. Ideje nikoga ne zanimaju, a konačni rezultat, budući da nema sustavnog truda i napora da se podigne razina kvalitete rada zaposlenika, jest inercija i birokracija.

**Prijedlog:** Državna uprava i lokalne jedinice trebaju propisati sustav nagrađivanja za dobro obavljene poslove te kažnjavanja za loš rad.

### **3.3. Unutarnja kontrola**

Unutarnja kontrola nije organizirana, niti u ministarstvima niti na razini lokalne jedinice.

**Prijedlog:** Uspostaviti unutarnju kontrolu u većim lokalnim jedinicama i osigurati da se na razini županija uvede unutarnja kontrola za manje lokalne jedinice koje to nisu same sposobne učiniti.

### **3.4. Revizije dioničkih društava i poduzeća u vlasništvu lokalnih jedinica**

Dionička društva i poduzeća u vlasništvu lokalnih jedinica podložna su državi i komercijalnoj reviziji, kao i druga poduzeća u privatnom vlasništvu. Nije jasno da se traže obje vrste revizije.

**Prijedlog:** Ne treba provoditi vanjsku komercijalnu reviziju komunalnih poduzeća, nego samo državnu reviziju. Stoga treba izmjeniti Zakon o računovodstvu. Time bi se smanjili troškovi revizije, a sustav državne revizije tada bi provodio revizije tih poduzeća u propisanim rokovima.

### **3.5. Smjernice Ministarstva financija**

Na početku planiranja proračuna jedinica lokalne uprave postoji problem uporabe smjernica Ministarstva financija, koje su preopćenite za primjenu kod većine lokalnih

jedinica<sup>10</sup>. Iz tog razloga Ministarstvo financija mora obratiti više pozornosti na specifičnosti i prilagoditi smjernice jedinicama (općinama, gradovima, županijama). Problem je u tome što je Ministarstvo financija poslalo pripremu proračuna i napravilo smjernice ponajprije za županije i grad Zagreb. U skladu s tim smjernicama, županije trebaju sastaviti prijedloge procjena vlastitih proračuna te smjernice za gradove i općine u vlastitom području. No županije ne ispunjavaju svoje obveze niti sastavljaju smjernice s pokazateljima za gradove i općine u svojim regijama. To je osnovni razlog što većina tih jedinica smatra smjernice preopćenitima i djelomično neprimjenjivima. Osim toga, općine, gradovi i županije dužni su izraditi proračun za nadolazeću godinu do 15. prosinca. Nije rijetkost da se proračun odobri posljednjih dana prosinca. Mnoge jedinice imaju najmanje jednu, a možda i dvije revizije proračuna tijekom godine neke čak tri ili četiri.

**Prijedlog:** Smjernice Ministarstva financija treba prilagoditi pojedinim razinama lokalnih jedinica, uz obvezivanje lokalnih jedinica na izradu vlastitih pokazatelja. Trebalo bi propisati istovjetan model proračunskog planiranja za sve lokalne jedinice.

#### 4. Zaključak

Nakon prepoznavanja glavnoga strukturalnog fiskalnog problema koji se očituje u nepostojanju dobrog proračunskog sustava te jasno odvojenih funkcija i nadležnosti i na strani prihoda i na strani rashoda, mogu se dati osnovne preporuke vladi i onima koji odlučuju o gospodarskoj politici. U skladu s brojnim gore navedenim prijedlozima, reforma proračunskog sustava jedinica lokalne uprave u Hrvatskoj bi se trebala izvoditi u više faza. To zahtijeva dodatno konkretno istraživanje financijskog položaja jedinica lokalne uprave. Glavni je problem ove reforme pretjerano politiziranje koje može biti posljedica svake nove inicijative. Iz tog bi se razloga bilo bolje usredotočiti na moguća poboljšanja u sadašnjem sustavu jedinica lokalne uprave, s naglaskom na jačanju proračuna, proračunskih tehnika i proračunskog procesa na svim razinama uprave te izgradnji snažnijeg mehanizma financijske kontrole na razini centralne uprave. Sve bi glavne sudjelnike u proračunskom procesu Sabor, Vladu, ministarstva, korisnike proračuna i građane trebalo educirati kako bi shvatili ciljeve i namjere koraka koji se predlažu u budućnosti.

---

<sup>10</sup> U okružnici Ministarstva financija za sastavljanje trogodišnjeg plana za proračun jedinica lokalne uprave, dano je sljedeće: (1) Osnovni pokazatelji makroekonomske politike za iduće trogodišnje razdoblje (stope rasta nominalnog i realnog BDP-a, stopa inflacije, stopa rasta plaća, trendovi zapošljavanja, životni troškovi i sl.) i procjena trendova u zajedničkom oporezivanju na državnoj razini. (2) Preporuke da se realno procijeni rast prihoda i priljeva te udjel prihoda iz zajedničkih poreznih prihoda u lokalnom proračunu. (3) Procjene lokalnog poreza i neoporezivog dijela prihoda i primitaka, s financijskom kontrolom njihove procjene i sakupljanja. (4) Određivanje iznosa kratkoročnih i dugoročnih troškova te definiranje prioriternih rashoda koje se mora uskladiti s planiranom stopom rasta zajedničkog i vlastitog prihoda. (5) Lokalne bi se jedinice trebale držati stvarne dinamike ostvarivanja prihoda tijekom godine kao osnove za plan i izvršenje zadaća. (6) Prilagodba, tj. smanjenje javnog rashoda, ako zbog pada gospodarske aktivnosti treba doći do slabijeg ostvarivanja javnog prihoda. (7) Trebalo bi obratiti pozornost na usklađivanje lokalnog proračuna. (8) Lokalne jedinice kojima su osigurana sredstva (kratkoročne dotacije, izdvojena sredstva) iz državnog proračuna trebale bi se držati uvjeta vezanih uz ograničenja u povišicama plaća i materijalnim troškovima.

## **Financiranje lokalne samouprave. Izveštaj o raspravi na radionici**

U okviru regionalnog projekta Zaklade Friedrich Ebert o “Lokalnoj samoupravi i decentralizaciji” u Zagrebu su se 29. lipnja 2001. okupili stručnjaci iz jugoistočne Europe i Njemačke kako bi na drugoj radionici raspravljali o temi “Financiranje lokalne samouprave”. Rasprava tijekom radionice usredotočila se na tri glavna pitanja:

- 1) Kakve se pouke mogu izvući iz razvijenog i složenog sustava financiranja lokalne samouprave, poput onoga u Njemačkoj, za politike reformi na području lokalne samouprave u Jugoistočnoj Europi?
- 2) Koja su glavna obilježja i problemi financiranja lokalne samouprave u jugoistočnoj Europi?
- 3) Koje su glavne mogućnosti i dvojbe u svezi poboljšanja financiranja lokalne samouprave u regiji?

Pokušaj da se u financiranju lokalne samouprave primijeni njemačko iskustvo kao mogući model za politike reformi u Jugoistočnoj Europi mora uzeti u obzir neke specifične karakteristike i posebnosti njemačkog sustava teritorijalne i upravne organizacije. Ako se to učini, moguće je izvući neke općenite pouke. Njemački sustav lokalne samouprave ima niz specifičnih obilježja:

- jedinice lokalne samouprave integrirane su u sustav njemačkog federalizma i dio su saveznih pokrajina (Länder);
- jedinice lokalne samouprave vrlo su heterogene i postoji velik broj njihovih oblika, ovisno o veličini, zemljopisnom položaju, razini ekonomskog razvoja i urbanizaciji, socijalnoj strukturi;
- donošenje odluka odvojeno je od implementacije: tako je najveći dio zadaća lokalne samouprave rezultat odluka na razini savezne države ili pokrajina, a lokalna uprava ima obvezu njihova izvršavanja, a da nije u stanju utjecati na njih ili ih promijeniti.

Načelno nema nikakvih ograničenja u pogledu toga koje se funkcije mogu izvršavati na lokalnoj razini (osim obrane i vanjske politike). Funkcije se dijele na obvezne (propisane zakonom), prenesene (uspostavljene nalogom savezne ili pokrajinske vlasti) i dobrovoljne (određuju ih same jedinice lokalne samouprave).

Fiskalni prihodi lokalnih uprava većinom se temelje na porezima, koji su uređeni na saveznoj razini: obuhvaćaju zajedničke poreze, koji su najvažniji, kao i izvorne lokalne poreze (npr. porez na imovinu), čiji je značenje zanemarivo. Drugi izvori prihoda uključuju naknade, doprinose i transfere na temelju mehanizama izjednačenja (svaki od tih izvora čini otprilike četvrtinu ukupnih prihoda). Zbog velikih razlika između jedinica lokalne samouprave, trenutno se primjenjuje niz

različitih modela izjednačenja. Zaduživanje kao izvor prihoda za lokalnu samoupravu ograničeno je na investiranje, a ovisi o dopuštenju pokrajinske vlade i stoga ima minimalno značenje za lokalne proračune.

Složenost njemačkog sustava lokalne samouprave ima nekih negativnih posljedica. Građani nisu dovoljno informirani o sustavu, pa se sustežu od sudjelovanja u lokalnim pitanjima. Financijske nejednakosti između jedinica lokalne samouprave s vremenom su narasle te su dovele do ozbiljnih financijskih kriza u velikim gradovima. Unatoč četvrt stoljeća rasprava i političkih nastojanja, pokazalo se da je nemoguće reformirati fiskalni sustav koji utječe na lokalnu samoupravu (uključujući i mehanizme izjednačenja). Nemogućnost dogovora o konceptu reforme posljedica je složenog procesa donošenja odluka u sustavu njemačkog federalizma: budući da reforma sustava lokalne samouprave i njezinog financiranja ovisi o suglasnosti obaju domova parlamenta, Bundestaga i Bundesrata, nije bilo moguće doći do odluke. Situacija bi se mogla promijeniti ako bi se neke odluke o lokalnoj samoupravi delegirale na razinu pokrajina: to bi povećalo njihovu raznolikost i fleksibilnost, pa bi bile bolje pripremljene za uvjete povećanog natjecanja među regijama u EU.

Dok je sustav financiranja lokalne samouprave ostao nepromijenjen tijekom gotovo tri desetljeća, reforme su se provodile kroz privatizaciju lokalnih javnih službi. Pritom treba razlikovati pravu privatizaciju od fiktivne: prva se provodi kroz delegiranje određenih javnih službi (npr. skrbi za djecu) privatnim pružateljima usluga, dok se druga temelji na organizaciji određenih zadaća lokalne uprave (npr. prijevoza, opskrbe električnom energijom) kroz gradske tvrtke umjesto kroz javnu upravu. U oba slučaja riječ je o postizanju veće učinkovitosti u pružanju usluga. Logika fiktivne privatizacije može se objasniti kroz sljedeći primjer: Grad Bonn je privatizirao svoju agenciju za poticanje ekonomskog razvoja, ali je ostao njezin jedini vlasnik. Agencija je organizirana kao društvo građanskog prava, te tako ne potpada pod pravna pravila i ograničenja koja vrijede za javnu upravu. U slučaju prave privatizacije, kad se usluge pružaju temeljem ugovora s privatnim tvrtkama, lokalne uprave moraju definirati i nametnuti standarde kvalitete. Kako bi se održali ti standardi, može se pokazati potrebnim subvencionirati neke od pružatelja usluga. Granice privatizacije određene su nadzornim funkcijama države, koje se ne bi trebale privatizirati..

Lokalne uprave ne mogu proglasiti stečaj: ako lokalna jedinica nije u stanju obavljati neke od obveznih ili prenesenih funkcija, pokrajina kojoj pripada mora se pobrinuti za to i osigurati njihovo izvršavanje.

Njemački se sustav lokalne samouprave može opisati kao miješani model, koji kombinira elemente natjecanja i suradnje. Jedinice lokalne samouprave na različite se načine natječu u privlačenju investitora, kroz smanjivanje lokalnih poreza, pružanje povoljnih uvjeta za lokacije tvrtki ili osiguranje boljih životnih uvjeta zaposlenicima tvrtki. To su, zajedno s izbornim natjecanjem između stranaka, razlozi zbog kojih lokalne uprave ne mogu prestati obavljati dobrovoljne funkcije, nego ih naprotiv nastoje obavljati što je više moguće. Međutim, jedinice lokalne samouprave istodobno ovisе o suradnji u obavljanju niza funkcija, kako bi osigurale niz složenih i skupih usluga (npr. opskrbu vodom, regionalno integrirani prijevoz, recikliranje otpada itd.), te kako bi poticale razvoj. U nekim slučajevima javlja se natjecanje između pokrajina i lokalnih uprava (posebno većih gradova), koje su posljedica

suprotstavljenih političkih većina na lokalnoj i regionalnoj razini. I to je natjecanje ograničeno zajedničkim interesom za regionalni i lokalni razvoj. Također, postoje zakonske i političke granice politiziranja lokalne samouprave: sustav financiranja lokalne samouprave reguliran je ustavima (saveznim i pokrajinskim) i zakonima, te se njime ne može lako manipulirati u političke svrhe. Mnogi zastupnici pokrajinskih parlamenata istodobno imaju različite dužnosti na lokalnoj razini, te time štite lokalne interese. Napokon, ako se bilo koja jedinica lokalne samouprave osjeti diskriminiranom od strane pokrajinske vlade, može se žaliti pokrajinskom ustavnom sudu i zatražiti sudsku reviziju upitnih odluka.

Drugi je dio rasprave na radionici bio posvećen kratkom pregledu sustava financiranja lokalne samouprave u jugoistočnoj Europi, njihovih glavnih problema i planova reformi.

Sustav lokalne samouprave u Sloveniji karakterizira širok raspon zadaća koje se obavljaju na lokalnoj razini i koje se financiraju iz različitih izvora prihoda: iz zajedničkih i vlastitih lokalnih poreza, naknada i transfera nacionalne države posredstvom općih i posebnih dotacija na temelju čvrsto uspostavljenog obrasca. Glavni planovi reformi tiču se uvođenja regionalne razine teritorijalne organizacije. Reforma se priprema kroz uspostavu regionalne razvojne agencije na nacionalnoj razini i njezinih 12 regionalnih ogranaka. Drugi problem koji je predmet reformi jest uvođenje dugoročnog planiranja lokalnih proračuna.

Hrvatska je nedavno započela opsežnu reformu sustava lokalne samouprave, koja također utječe i na financijske izvore lokalnih i regionalnih jedinica. Cilj je reforme upravna i fiskalna decentralizacija, koja uključuje prebacivanje niza zadataka i usluga s nacionalne na regionalnu i lokalnu razinu, te financijsko jačanje regionalnih i lokalnih uprava. Prihodi jedinica lokalne i regionalne samouprave povećat će se različitim mjerama: povećanjem udjela u zajedničkim porezima, uvođenjem novih poreza i prireza, te uspostavljanjem sustava izjednačenja koji će pomoći manje razvijenim lokalnim i regionalnim jedinicama.

Sustav lokalne samouprave u Mađarskoj sastoji se od velikog broja lokalnih jedinica, koje se razlikuju veličinom i razinom ekonomskog razvoja. Širok raspon zadaća kojima se bavi lokalna samouprava zahtijeva diferencirani sustav financijskih mehanizama. Vlastiti izvori lokalnih jedinica, koji čine 35% lokalnih proračuna, uključuju lokalne poreze, naknade i prihode od lokalne imovine. Gotovo 2/3 prihoda lokalnih proračuna potječu iz izvora na razini nacionalne države: riječ je o zajedničkim porezima (koji uključuju i mehanizam izjednačenja za lokalne jedinice koje su ispod 85% prosječne razine razvoja) kao i različitim oblicima dotacija. Dodatni izvor financiranja lokalne samouprave je zaduživanje, koje je ograničeno na maksimalno 8% lokalnog proračuna. Budući da u Mađarskoj lokalne jedinice mogu proglasiti stečaj, zaduživanje je od marginalnog značenja u manjim i slabije razvijenim lokalnim jedinicama, no veliki gradovi poput Budimpešte koriste zaduživanje kao sredstvo rješavanja problema likvidnosti ili pak izdaju obveznice radi financiranja investicija.

Lokalnu samoupravu u Bosni i Hercegovini karakterizira složeni sustav koji obuhvaća tri razine teritorijalne organizacije i u kojem lokalne jedinice obavljaju vrlo ograničene zadaće. Prihodi lokalne samouprave također su vrlo ograničeni, budući da

više razine teritorijalne organizacije (kantoni te dva federalna entiteta, Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska) nastoje maksimalno centralizirati fiskalni sustav. Bosni i Hercegovini potreban je novi zakon o lokalnoj samoupravi, koji bi ujedno stabilizirao njezine izvore prihoda.

Srbijanski sustav lokalne samouprave temelji se na vrlo velikim lokalnim jedinicama, čije su funkcije ograničene izrazito centraliziranim sustavom državne administracije. Nacionalna država vlasnik je cjelokupne javne imovine i njome samostalno upravlja. Glavni izvori prihoda lokalne samouprave uključuju različite poreze i naknade. U raspodjeli prihoda od poreza na potrošnju ugrađen je mehanizam izjednačenja za nedovoljno razvijene lokalne jedinice. Lokalnim jedinicama nije dopušteno zaduživanje.

Sustav lokalne samouprave u Crnoj Gori obuhvaća samo jednu razinu teritorijalne organizacije (općine) i financira se posredstvom vlastitih prihoda (lokalnih poreza i naknada), zajedničkih poreza i dodatnih transfera iz nacionalnog proračuna u korist manje razvijenih lokalnih jedinica. Kao trenutno najhitniji navedeni su sljedeći problemi: nedostatak prikladnog oporezivanja vlasništva i prirodnih resursa, što bi mogao postati važan dodatni izvor sredstava za lokalne proračune, nedostatak jasnih kriterija za transfere u svrhu izjednačenja te nestabilnost bankovnog sustava, koji ugrožava rad lokalne samouprave.

Albanska vlada priprema opsežnu reformu lokalne samouprave s ciljem veće decentralizacije upravnog i fiskalnog sustava. U novom sustavu sve funkcije lokalnih i regionalnih jedinica (izvorne, zajedničke i prenesene) financirat će se kroz niz različitih prihoda: lokalne i zajedničke poreze, naknade, prihode od ekonomskih aktivnosti lokalnih javnih poduzeća, transfere posredstvom općih i posebnih dotacija te zaduživanje. Lokalnim je jedinicama dopušteno prikupljanje posebnih poreza.

Jedinice lokalne samouprave u Makedoniji imaju ograničene nadležnosti i, u skladu s time, vrlo ograničene financijske izvore. Njihovi se prihodi sastoje od lokalnih poreza i naknada. Budući da sve poreze prikupljaju nacionalne vlasti, koje su suočene s ozbiljnim problemima likvidnosti u financiranju vlastitih proračunskih obveza, lokalne uprave ponekad imaju poteškoća u dobivanju prihoda koji im pripadaju. Transferima za izjednačenje upravljaju tri specijalizirana državna fonda: fond za nedovoljno razvijena seoska područja, za izgradnju i održavanje cesta te za vodoopskrbu. Planovi fiskalne reforme predviđaju sudjelovanje lokalne samouprave u porezima na potrošnju i na dohodak.

Bugarski sustav s dvije razine lokalne samouprave financira se putem (lokalnih i zajedničkih) poreza i državnih dotacija, koje iznose oko 30 - 40% lokalnih proračuna. Glavni problemi financiranja lokalne uprave uključuju neravnotežu između zadaća i resursa, te zakonski upitnu praksu vlasti na razini nacionalne države da višak lokalnih prihoda transferiraju u nacionalni proračun. Planovi reforme imaju za cilj bolju prilagodbu raspoloživih financijskih resursa upravnim zadaćama lokalne uprave te uspostavu prikladnijeg mehanizma izjednačenja koji bi trebao biti integriran u nacionalni proračun.

Rumunjski sustav lokalne samouprave donedavno je obilježavala izrazita centralizacija financijskih resursa. Samo se 5% lokalnih proračuna financiralo kroz vlastite lokalne prihode, dok se 95% financiralo transferima iz nacionalnog

proračuna, na koje su često utjecali politički kriteriji. Godine 2000. uveden je sustav zajedničkih poreza, koji lokalnim upravama daje solidniju i sigurniju financijsku osnovu za njihove aktivnosti. Trenutno je najvažniji zadatak primjena novih financijskih propisa, te smanjivanje ovisnosti lokalne samouprave o nacionalnoj vladi.

Na kraju radionice, kao rezultat rasprave formulirane su neke dvojbe, otvorena pitanja i preporuke u svezi financiranja lokalne samouprave. Sudionici su podržali stav da lokalna samouprava treba imati ovlasti uvođenja posebnih poreza, dok se prikupljanje poreza može provoditi posredstvom nacionalnih fiskalnih institucija. Međutim, lokalne uprave suočavaju se s dilemom prilikom uvođenja dodatnih lokalnih poreza: s jedne strane, one mogu povećati svoje financijske izvore za lokalne svrhe, no, s druge, time mogu pogoršati svoj konkurentski položaj u odnosu na druge lokalne jedinice u nastojanju da privuku investitore. Stoga se fiskalne ovlasti lokalne samouprave moraju pažljivo primjenjivati kao dio sveobuhvatne politike razvoja.

Zajednički su porezi u pravilu glavni izvor lokalnih proračuna u Jugoistočnoj Europi. One države koje još nisu uvele sustav zajedničkih poreza trebale bi to učiniti kako bi osigurale stabilniju financijsku osnovu za lokalnu samoupravu.

Naglašeno je da u većini država u regiji postoje velike razlike između lokalnih jedinica, koje značajno variraju po svojoj veličini, ekonomskoj i financijskoj moći i razini razvijenosti. Zbog toga je potrebno uvesti razrađene mehanizme izjednačenja, zasnovane na obrascima koji se sastoje od različitih kriterija (kao u slučaju Slovenije), kako bi se pomoglo nedovoljno razvijenim područjima ili područjima s posebnim većim potrebama. Transferi za izjednačenje nipošto ne smiju ovisiti o političkim kriterijima.

Sudionici su se složili da imovina u vlasništvu jedinica lokalne samouprave dosad u regiji nije bila primjereno iskorištena. Postoji potreba za učinkovitijim menadžmentom u korištenju lokalne imovine, kako bi se povećali prihodi lokalnih proračuna.

Zaduživanje kao poseban financijski instrument lokalne samouprave, osobito u investicijske svrhe, mora se primjereno vrednovati i iskoristiti. Nacionalna vlada može uvesti određena ograničenja zaduživanja, kako bi spriječila stečaj lokalnih uprava.

## **Autori**

Prof. dr. Wolfgang Renzsch  
Sveučilište Magdeburg, Njemačka  
Tel: + 49 391 67 16582  
Fax: + 49 391 67 16575  
E-mail: [wolfgang.renzsch@gse-w.uni-magdeburg.de](mailto:wolfgang.renzsch@gse-w.uni-magdeburg.de)

Prof. dr. Srećko Devjak  
Sveučilište u Ljubljani, Slovenija, Upravni fakultet  
Tel: + 386 1 5805 523  
E-mail: [srecko.devjak@vus.uni-lj.si](mailto:srecko.devjak@vus.uni-lj.si)

Dr. Zlata Ploštajner  
Institut za prostorno planiranje Republike Slovenije  
Tel: + 386 1 4201 310  
E-mail: [zlata.plostajner@urbinstitut.si](mailto:zlata.plostajner@urbinstitut.si)

Mr. Dubravka Jurlina Alibegović  
Ministarstvo znanosti i tehnologije Republike Hrvatske  
Zamjenica ministra  
Tel: + 385 1 4561 461  
E-mail: [dubravka.jurlina-alibegovic@znanost.hr](mailto:dubravka.jurlina-alibegovic@znanost.hr)

Dr. Katarina Ott  
Institut za javne financije, direktor  
Republika Hrvatska  
Tel: + 385 1 4886 444  
E-mail: [kott@ijf.hr](mailto:kott@ijf.hr)

Mr. Ante Bajo  
Institut za javne financije  
Republika Hrvatska  
Tel: + 385 1 4886 444  
E-mail: [bajo@ijf.hr](mailto:bajo@ijf.hr)

Dr. Nenad Zakošek  
Zaklada Friedrich Ebert, Hrvatska  
Tel: + 385 1 4683 346  
E-mail: [feszg@email.hinet.hr](mailto:feszg@email.hinet.hr)