

# Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj : Radovi s konferencije : With Introductory Chapter in English

---

**Edited book / Urednička knjiga**

*Publication status / Verzija rada:* **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Publication year / Godina izdavanja:* **2002**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:242:377423>

*Rights / Prava:* [Attribution 3.0 Unported/Imenovanje 3.0](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2023-02-05**



*Repository / Repozitorij:*

[Institute of Public Finance Repository](#)



The Fiscal Decentralization Initiative  
for Central and Eastern Europe



# Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj

---

Radovi s konferencije

With Introductory Chapter in English

Zagreb

14.–15. studenog 2002.

*Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe* (FDI-CEE) donorski je program pomoći tranzicijskim ekonomijama u provođenju unutardržavne reforme. Zasnovan je radi pružanja tehničke i financijske potpore institucijama (vladama, parlamentima, lokalnim vlastima i njihovim udrugama, istraživačkim institutima) u analiziranju problema, razvoju rješenja i unapređenju politike i upravljanja na lokalnoj razini.

FDI nastoji pomoći tranzicijskim ekonomijama u području izgradnje kapaciteta za djelovanje, u jačanju institucija te poboljšanju upravljanja javnim financijama. Glavni su ciljevi programa unaprijediti analizu mogućih mjera fiskalne politike, razviti bazu znanja i tako unaprijediti sposobnost i učinkovitost novoosnovanih lokalnih jedinica diljem srednje i istočne Europe (CEE) te zemalja bivšega Sovjetskog Saveza (fSU).

Program je prilagođen potrebama vlada i drugih institucija u procesu fiskalne decentralizacije. Donorske agencije podržavaju proces financijskim i tehničkim sredstvima te olakšanjem pristupa svjetskom znanju i iskustvima. Da bi proveo svoje aktivnosti, FDI-CEE alocira svoja donorska sredstva institucijama i ekspertima koji uočavaju glavne probleme i predlažu rješenja.

Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe zajednički je pothvat *the Council of Europe; the Organization for Economic Co-operation and Development; the World Bank Institute; the United States Agency for International Development; the Open Society Institute* – koji zastupa *the Local Government and Public Service Reform Initiative; the Ministry of Interior* iz Danske; *the Ministry of Foreign Affairs* iz Italije, i *the United Nations Development Program*.

*The FDI-CEE Secretariat* – središte suradnje za FDI-CEE, nalazi se u *the Local Government and Public Service Reform Initiative (Open Society Institute)* u Budimpešti.

*Za dodatne informacije o FDI publikacijama molimo kontaktirajte:*

Local Government and Public Service Reform Initiative–Open Society Institute

Mr. Ondrej Simek  
FDI-CEE Secretariat

P.O. Box 519, H–1397 Budapest, Hungary

Telephone (+36-1) 327-3862/ext. 2402 • Fax (+36-1) 327-3105 • Email [osimek@osi.hu](mailto:osimek@osi.hu)

Internet <http://lgi.osi.hu/fdi> or <http://www.decentralization.org>

Institut za javne financije osnovalo je 1970. Sveučilište u Zagrebu. Danas je Institut javna ustanova koja se bavi istraživanjem ekonomskih, pravnih i institucionalnih tema važnih za gospodarski rast i razvoj, tranziciju ka tržišnijem sustavu i analizom europskih integracijskih zahtjeva. U središtu je interesa Instituta ponajprije područje ekonomike javnog sektora.

Trenutačno aktualni projekti Instituta jesu: Ekonomika javnog sektora – transparentnost, odgovornost i participacija; Ekonomski aspekti poboljšanja socijalne slike Hrvatske; Reforma mirovinskog sustava i održivi proračun; Fiskalna politika i fiskalni sustav; Administrativni troškovi oporezivanja i troškovi ispunjavanja poreznih obveza; Neslužbeno gospodarstvo; Državna intervencija; Financiranje znanosti i visokog školstva te Progresivnost oporezivanja. U posljednjoj godini poseban je naglasak stavljen na projekt Praćenje priključenja Hrvatske Europskoj uniji.

Znanstvenici Instituta održavaju redovite veze s brojnim domaćim i stranim znanstvenicima, ustanovama i udruženjima, pa je tako Institut organizirao i nekoliko vrlo uspješnih međunarodnih konferencija. Primjerice, u 2002. organizirao je Forum o fiskalnoj decentralizaciji i Neslužbeno gospodarstvo u tranziciji – iskustva zadnjih deset godina.

Institut njeguje i bogatu izdavačku djelatnost. Redovito izdaje znanstveni časopis *Financijska teorija i praksa*, stručne časopise *Porezni vjesnik*, *Carinski vjesnik* te *Zbirku monetarnih, bankovnih i deviznih propisa* i *Zbirku propisa o platnom prometu*. Povremeno objavljuje *Newsletter* i *Occasional Paper Series*, te knjige i udžbenike s područja ekonomike javnog sektora.

Više informacija o Institutu za javne financije, kao i potpuni tekst ove publikacije, možete naći na stranicama Instituta <http://www.ijf.hr>

*Za dodatne informacije molimo kontaktirajte:*

Institut za javne financije

Katančićeva 5, 1000 Zagreb, Hrvatska

Tel: (+385 1) 481 9363 • Fax: (+385 1) 481 9365 • E-mail: [ured@ifj.hr](mailto:ured@ifj.hr)



The Fiscal Decentralization Initiative  
for Central and Eastern Europe



# **Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj**

**Radovi s konferencije**

**With Introductory Chapter in English**

Urednici

**Katarina Ott, Anto Bajo i Mihaela Pitarević**

*Zagreb*

*14.–15. studenog 2002.*



## Sadržaj

<b>Predgovor</b> .....	7
<i>Katarina Ott and Anto Bajo</i> Fiscal Decentralization in Croatia Introductory Paper for the Proceedings of the FDI Forum .....	9
<i>Katarina Ott i Anto Bajo</i> Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj Uvodni rad za Zbornik radova Foruma o fiskalnoj decentralizaciji.....	17
<b>I. Dio: Fiskalna decentralizacija</b> .....	25
<i>Robert D. Ebel i Serdar Yilmaz</i> Način mjerenja fiskalne decentralizacije i njezin utjecaj na makroekonomske pokazatelje .....	27
<i>Maja Lukeš-Petrović</i> Fiskalna decentralizacija javnog sektora u Republici Hrvatskoj – proces i učinci.....	43
<i>Teodor Antić</i> Centralna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj: decentralizacija i demokratizacija .....	63
<i>Stanka-Setnikar Cankar</i> Ekonomski argumenti za fiskalnu decentralizaciju – iskustva drugih zemalja i mogućnosti za Sloveniju .....	81
<b>II. Dio: Financiranje lokalne uprave i samouprave</b> .....	91
<i>Dubravka Jurlina Alibegović</i> Financiranje lokalne samouprave.....	92
<i>Katarina Ott i Anto Bajo</i> Lokalne financije i lokalni proračuni u Hrvatskoj – godinu dana poslije.....	107
<i>Srećko Devjak</i> Razvoj proračunskog procesa te uvođenje kontrolinga u slovenskim općinama .....	123

<i>Ivica Malatestinić</i>	
Iskustva grada Crikvenice o uključivanju javnosti u proračunski proces.....	135
<i>Jerka Kezele</i>	
Kako je nastao «Proračun u malom gradu Varaždina za 2002. godinu» ...	145
<b>Dodaci</b> .....	151
Biografije autora.....	153
Popis sudionika .....	155
Program foruma .....	161

## Predgovor

Institut za javne financije, u suradnji s Inicijativom za fiskalnu decentralizaciju u srednjoj i istočnoj Europi (Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe – FDI) iz Budimpešte, organizirao je 14. i 15. studenog 2002. u Zagrebu Forum o fiskalnoj decentralizaciji. Cilj foruma bio je utvrditi stanje fiskalnih odnosa između središnje države i lokalne vlasti u Hrvatskoj.

U tom smislu organizacijom Forumu željela se potaknuti razmjenu ideja i mišljenja između svih zainteresiranih za procese fiskalne decentralizacije u RH. Na Forumu je sudjelovalo oko 90 osoba iz akademske zajednice, nevladinih udruga, središnje i lokalne vlasti, međunarodnih donorskih programa, medija i dr.

Forum je bio podijeljen na sedam tematskih cjelina. U prvoj cjelini – *Fiskalna decentralizacija u RH*, Katarina Ott i Anto Bajo iz Instituta za javne financije analizirali su što se posljednje godine promijenilo u sustavu lokalnih financija i lokalnih proračuna, a Maja Lukeš-Petrović iz Ministarstva financija izvrsno je prikazala proces i učinke fiskalne decentralizacije javnog sektora u praksi.

Potom je u drugoj cjelini Forumu Teodor Antić iz Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave dao vrlo koristan prikaz decentralizacije i demokratizacije središnje uprave i lokalne samouprave. U sklopu iste cjeline pod nazivom *Pravni i administrativni okvir za fiskalnu decentralizaciju u RH*, Ivan Koprić s Pravnog fakulteta u Zagrebu iznio je svoje mišljenje o mogućnostima, ali i motivima decentralizacije u Hrvatskoj.

Tema treće cjeline Forumu bila je *Decentralizacija u tranzicijskim zemljama*. Zbog odsutnosti Stanke Setnikar-Cankar sa School of Public Administration, Ljubljana, autorice rada koji govori o iskustvima ostalih zemalja te o mogućnostima fiskalne decentralizacije u nama bliskoj Sloveniji, rad je izložio Predrag Bejaković iz Instituta za javne financije. Serdar Yilmaz iz Svjetske banke na pomalo je provokativan način prezentirao rad o mjeranju i utjecaju fiskalne decentralizacije. Jedna od osnovnih hipoteza njegova rada jest da se stupanj fiskalne decentralizacije trenutačno ne mjeri na primjereni način.

Na kraju prvog dana, u posljednjoj cjelini, Ronald Hackett iz USAID-a Barents Group predstavio je svoj

rad o fiskalnoj decentralizaciji i dijeljenju prihoda u Hrvatskoj, a nakon njega je Mihaela Pitarević iz Instituta za javne financije govorila o tome daju li se dotacije u RH u skladu s kriterijima vodoravnoga fiskalnog izravnjanja.

Drugog dana Forumu Dubravka Jurlina Alibegović iz Ekonomskog instituta u Zagrebu prezentirala je rezultate opsežnog istraživanja *Financiranje lokalne samouprave* u sklopu projekta Hrvatskoga pravnog centra *Decentralizacija javne uprave*. U istoj cjelini Forumu, kojoj je tema bila *Lokalni financijski management*, u odsutnosti Srečka Devjaka sa School of Public Administration, Ljubljana njegov vrlo zanimljiv rad o uvođenju kontrolinga i razvoju proračunskog procesa u slovenskim općinama prezentirao je Bojan Peček sa School of Public Administration, Ljubljana.

Šesta zanimljiva cjelina Forumu *Fiskalna transparentnost i odgovornost* započela je izlaganjem Katarine Ott iz Instituta za javne financije, a potom je gradonačelnik Crikvenice Ivica Malatestinić govorio o pozitivnim iskustvima Crikvenice pri uključivanju javnosti u proračunski proces. Hvale vrijednu publikaciju grada Varaždina o *Proračunu grada Varaždina u malom* prezentirala je Jerka Kezele, pročelnica Upravnog odbora za gospodarstvo, financije i javne prihode.

U posljednjoj cjelini Forumu – *Dodatne mogućnosti financiranja za lokalne jedinice*, Goran Vukšić s Ekonomskog sveučilišta u Beču govorio je o stranim ulaganjima i fiskalnoj decentralizaciji, a potom su Anka Mašek i Sandra Zbodulja s Ekonomskog fakulteta u Osijeku prezentirale rad o bilančnoj i financijskoj politici jedinica lokalne uprave i samouprave.

Oba dana ozbiljno se raspravljalo o trenutačnom stanju i problemima fiskalne decentralizacije u RH. Za tako kvalitetnu raspravu potrebno je posebno zahvaliti velikom broju sudionika iz lokalne razine vlasti, koji su na Forumu tražili rješenja problema s kojima se svakodnevno susreću.

Svi radovi s Forumu nalaze se na web-adresi <http://www.ijf.hr/fiskalni-forum/program.html#2>

*Mihaela Pitarević*  
Institut za javne financije





# Fiscal Decentralization in Croatia

## Introductory Paper for the Proceedings of the FDI Forum

**Katarina Ott and Anto Bajo**  
*Institute of Public Finance, Zagreb*

### Summary

*This paper serves as the introductory chapter for the Proceedings of the Fiscal Decentralization Forum organized in Zagreb by the Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe, Budapest and the Institute of Public Finance, Zagreb. It briefly describes the main issues of fiscal decentralization in Croatia, analyzes recent administrative changes, examines how the government has tried to tackle various problems, and ultimately offers some conclusions and recommendations.*

**Key words:** fiscal decentralization, Croatia

The intention of this text is to: briefly describe fiscal decentralization in Croatia; explain recent administrative changes; examine how the government has tackled related problems; and finally offer some conclusions and recommendations. As well as providing the authors' views, this paper serves to reflect the ideas presented at the Fiscal Decentralization Forum<sup>1</sup> by independent researchers (both from Croatia and neighboring Slovenia), government officials (both from the central

and the local level), representatives of international organizations (World Bank Institute), Forum organizers (Fiscal Decentralization Initiative and Institute of Public Finance) and representatives of the media, NGOs and other Forum participants.

### Description of the Fiscal Decentralization in Croatia

Citizens of the Republic of Croatia possess the constitutional right to local government, which includes the ability to participate in decision-making about local needs and issues. Accordingly, the country is divided into cities and communes (local administration units) and counties (local government and administration units).

Croatia consists of 20 counties (and the city of Zagreb), 425 communes and 122 cities. Of these, 29 cities and 82 communes lie in regions of special national concern – areas damaged by the recent war.

Each local unit manages its own budget, the revenue of which is recorded in a manner similar to that of the national budget. This revenue is divided into tax revenue, non-tax revenue, capital revenue and grants (Table 1).

*Table 1 Revenue of local units in Croatia in % of budgetary revenue*

Revenue	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Plan 2001
Tax revenue	66.2	55.9	52.7	55.9	51.8	55.7	51.1
Non-tax revenue	22.7	31.4	33.3	29.3	30.9	31.5	34.2
Capital revenue	4.8	4.9	6.3	5.1	7.1	6.7	8.6
Grants	6.3	7.8	7.7	9.7	10.2	6.1	6.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: IMF, 2001.

<sup>1</sup> Organized by the Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe (FDI), Budapest, Hungary and the Institute of Public Finance (IPF), Zagreb, Croatia on November 14–15, 2002 in Zagreb.

As indicated in Table 1, taxation comprises the bulk of the budgets of local units, although there is an evident downward trend, from 66% in the total revenue in 1995 to 51% as planned in 2001. The second most important local government revenue is non-tax revenue, the share of which has been increasing, from 23% in 1995 to 34% in 2001.<sup>2</sup> Likewise, the share of capital revenue has also grown; in 2001, it represented over 8% of all the revenue of local governments. Grants from the central government to local governments were growing from 6% in 1995 to their peak of 10% in 1999, after which they suddenly fell to 6% in 2000 and 2001.

Defining the criteria for transferring grants from central to local government presents an on-going dilemma in Croatia. There is an understanding that it is necessary to make transfers to local government units with a below-average fiscal capacity, yet there is no criteria for evaluating this capacity. As a result, *ad hoc* grants from the Ministry of Finance and the sharing of taxes, particularly income tax, are prevalent (Table 2).

The basic source for the financing of local government is the legally defined sharing of common taxes between the central government and the lower levels of government, i.e. local units. Table 2 displays common taxes in 2003 – personal income, corporate income (profit), and real estate commerce tax – all of

which are divided among central government, county and city or commune levels.

Reliance on tax sharing and constant changes in the shares allotted for particular local government units (without any clear-cut criteria) contribute to the present confusion, proving that the current tax sharing mechanism requires reliable fiscal capacity indicators. There are, importantly, some positive signs: in 2001 and 2002, the Ministry of Finance has attempted to calculate fiscal capacity using per capita income estimates (Tables 3a and 3b).

Local public expenditure is largely financed by joint taxation, mostly income tax and surtax.<sup>3</sup> This is indicated by the extent to which income tax and surtax account for overall taxation: 63% in counties, 66% in communes, 69% in cities and almost 74% in the city of Zagreb. Furthermore, the share of income tax and surtax now grows in all local units. Other taxes have varying significance. Profits tax constitutes second place of overall taxation in counties (23%) and in the city of Zagreb (16%). In communes and cities, real estate commerce tax comprises second place, at 22% and 16%, respectively. Other common taxes are less important. Undeniably, viewing the data for 2001 and 2002 will provide interesting insight into the effects of the latest changes in percentages in which the common taxes are shared. (Table 4).

Table 2 Common taxes and their division in % among the levels of government (2003)

Kind of tax	Central government	County	Commune or city	Decentralized functions*	Fire brigade**	Equalization fund ***
Income tax	24.6	10	34	9.4	1	21
Income tax (Zagreb)	21.6	—	47	9.4	1	21
Profit tax	70	10	20			
Real estate commerce tax	40	—	60			

\* goes to the commune or the city which is financing its decentralized functions, otherwise goes to the county

\*\* goes to the commune or the city that has established and is financing a regular operation of the public fire-service

\*\*\* the state-level fund from which transfers are sent to those local units that cannot finance their public functions

Source: *Local Government and Administration Financing Law, NN 150/02*

<sup>2</sup> The most important reasons for this growth are the collection of illegal utility fees and the fact that local governments do not have substantial control over the tax bases and tax rates and turn instead towards non-tax revenues. More in Ott and Bajo, 2001.

<sup>3</sup> Surtax is an additional tax levied on top of income tax. The tax base for surtax is the amount of the income tax paid. Surtax is the revenue of the local authorities. From 1994 to 2001 cities with more than 40,000 inhabitants had the right to introduce surtax. The rate of surtax usually ranged between 6 and 7.5%, but in Zagreb it was 18%. Since July 2001 all local units have been allowed to prescribe surtax on the income tax. The rates are determined by the local authorities and may not be higher than: 10% for communes, 12% for a city with a population of less than 30,000, 15% for a city with a population of more than 30,000, and 30% for the city of Zagreb.

Table 3a The main sources of taxation revenue of local units in Croatia in % of total taxation revenue

Taxes	Counties			Communes		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Income tax and surtax	54.1	50.6	62.9	54.1	63.5	66.4
Profits tax	32.7	33.8	22.9	32.7	9.4	8.8
Real estate commerce tax	1.3	0.8	0.5	1.3	23.6	21.5
Inland tax on goods and services	11.9	14.2	13.7	11.9	3.3	3.0
Other taxes	0.0	0.6	0.0	0.0	0.2	0.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Ministry of Finance, 2001

Table 3b The main sources of taxation revenue of local units in Croatia in % of total taxation revenue

Taxes	Cities			Zagreb		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Income tax and surtax	64.8	62.9	69.1	66.6	67.8	73.9
Profits tax	16.0	16.8	11.8	24.6	23.5	16.6
Real estate commerce tax	16.8	17.1	16.3	7.1	6.8	7.4
Inland tax on goods and services	2.5	2.6	2.7	1.6	1.9	2.1
Other taxes	0.0	0.5	0.1	0.0	0.0	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Ministry of Finance, 2001

Table 4 Expenditure of local units, a functional classification, in %

Expenditure	1998	1999	2000	Plan 2001
General public services	20.2	21.3	22.4	21.3
Law and order	0.4	0.5	0.8	0.9
Education	11.1	11.3	11.9	10.7
Health care	1.0	1.1	0.8	1.0
Social insurance (welfare)	3.3	3.1	2.9	3.1
Municipal services	25.4	23.5	23.9	26.1
Recreation, culture and religion	13.8	16.2	14.3	12.8
Agriculture, forestry and fisheries	0.6	0.7	0.7	0.8
Mining, trades and construction	4.5	3.7	2.6	3.1
Transport and communications	13.5	13.2	13.3	12.8
Other economic affairs	4.8	3.5	3.9	4.8
Miscellaneous expenditure	1.1	1.7	2.1	2.0
Total expenditure	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: IMF, 2001

Table 4 displays use of resources by local units. Municipals services (utilities) dominate local expenditures, accounting for 25% on average, followed by general public services at 21% and recreation, culture and religion, and transport and communications, both averaging around 13%.

With respect to the consolidated general government (according to Ministry of Finance and Government Statistics Office data), the share of local government revenues and grants in GDP increased from 4.4% in 1995 to 5.4% in 1999. The share of expenditures similarly grew, from 4.2% in 1995 to 5.8% in 1999. More recent data has yet to be released; however, changes have not been substantial. We can only conclude that Croatia is, ultimately, still a predominately centralized country.

### Recent Administrative Changes

During 2001, Croatia engaged in several efforts to reform the financing of local units, partially decentralizing, for example, the functions of education, health care and welfare. Since reform, these expenditures began to be financed from the budgets of local units, meanwhile receiving contributions from the equalization fund and increased shares of income tax directed toward local units.

The legal status of all local units has recently been finalized, with each unit able to carry out administrative functions. In spite of the wish to reduce the numbers and to unite some small local units, there is still a trend toward the foundation of new units. Unfortunately, they tend not to be founded on a realistic estimation of their fiscal capacity.

It is still too soon to estimate the real effects of the reform measures. Nevertheless, it is obvious that additional income tax sharing and the equalization grants now constitute the basic instruments for financing the decentralized functions of education, health care and welfare. As of yet, the state has not taken into account the fiscal capacity of individual local units. Zagreb, for example, did not receive an increased share in income tax because in all categories of revenue, it is capable of independently financing decentralized functions. Interestingly, not a single commune has taken on decentralized functions, although a considerable number of communes have introduced surtax. Proper fiscal capacity indicators would reveal if these communes really are incapable of financing decentralized functions.

In principle, reform provided the conditions for the consolidation of local units' budgets. Local units can now draw from numerous performance indicators concerning

the execution of their duties. In turn, there is no reason for local units or for the Ministry of Finance not to publish complete information about local unit budgets. Regardless, the consolidation of these budgets will depend on the definition of the budgetary beneficiary. Unfortunately, the lack of any clear definition might render the consolidation questionable.

The control of borrowing and the issue of guarantees has been formally strengthening, in keeping with a developing understanding of these issues (including the size and structure of guarantees). Nevertheless, no major change at the local level can be expected until the central government proves that it is capable of controlling the spending of its own budgetary beneficiaries at the national level.

In this sense, the government should decide between one of two possibilities: first, decentralization of both authorities and finances; or second, decentralization of authorities and the centralization of finances.

If the government opts for the decentralization of both authorities and finances, then it must to a greater extent leave some taxes in the jurisdiction of the local units. If the government chooses the decentralization of authorities and the centralization of finances, then this must be clearly articulated, and improvements of the existing model of fiscal equalization must be pursued. In this case, fiscal capacity indicators should be calculated for all levels of the government, all categories of revenue, expenditure, and so on.

To a great extent, further progress of reform depends on the capacity and knowledge of individuals at all levels of government. Every mistaken step could be a move backward with respect to the (intended) main objective of the government – providing a simple, user-friendly and responsible system for the financing of local units.

### Tackling the Problems

The main problems of fiscal decentralization in Croatia relate to the numbers and the sizes of the local units, the budget itself and the budgetary process.

Croatia is a small country, divided into an excessive number of local government units. Generally, the administration is oversized, with functions and responsibilities divided inefficiently at several levels. Moreover, the establishment of post-conflict areas special national concern has aggravated this situation.

A change in the quantity and character of local government units presents a problem more political than economic in nature; influencing such an endeavor is extremely difficult. As such, the attitude of the

Institute of Public Finance has been to concentrate on budget and budgetary process-related problems such as classification, consolidation, methodology, transparency, revenue and expenditure analysis.

In line with this reasoning, previous studies have examined the most significant problems and offered detailed suggestions for improvements.<sup>4</sup> Comparing these suggestions with trends in recent changes, we offer several conclusions.

There have been *no substantial positive changes* with respect to:

- territorial organization;
- an inefficient, oversized administration at several levels;
- areas of special national concern;
- public investment planning;
- revenue structure;
- insufficient shared taxation;
- the central government's control over local utility contributions and charges;
- the frequent founding of new local government units without secured funds;
- classification by program and sub-program;
- the position of utility companies;
- evaluations and rewards for the work of employees;
- internal controls;
- audits of joint stock companies owned by local units; and
- guidelines of the Ministry of Finance.

We witnessed *partial changes for the better* regarding:

- inadequate division of functions and responsibilities;
- budget classification;
- fiscal capacity indicators;
- financial equalization and allocation of grants;
- consolidation of local government units' budgets;

- complicated accounting;
- plans and estimates of the budget;
- national treasury system;
- reporting on the local government units' own tax revenue;
- participation of citizens;
- long-term capital project planning; and
- financial control of the local government units' borrowing.

Despite numerous obstacles, it appears as though the situation is improving, however slightly. Positive changes are particularly visible in general budget-related concerns (regarding classification, consolidation, accounting, and the national treasury system), and also, to a somewhat lesser degree, with respect to expenditure side problems (regarding long-term capital project planning, controlling borrowing, and recording liabilities). Almost no improvements were observed in mitigating problems related to the number and sizes of local government units or the budgetary process (internal controls, audits, and guidelines of the Ministry of Finance). Only slight improvements could be seen in connection with revenue side issues (reporting on the local government units' own tax revenue or control of the local government units' utility contributions and charges).

Explanations for these observable improvements (or, that is, the lack thereof) most probably derive from the political sphere – decisions to change the territorial organization of the country and related hesitations about engaging in budgetary process problems and the assignment of revenues. General concerns over classification, consolidation, accounting, the treasury, or expenditures present problems that could seriously obstruct the smooth functioning of the entire country. As such, it is no wonder that the Ministry of Finance and other relevant agencies opt to obtain some improvements and the sacrifice of others.

## Conclusions

The recent Fiscal Decentralization Forum offers new insights, building upon in-depth research, experiences, and conclusions provided in earlier texts and studies.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Ott and Bajo 2002

<sup>5</sup> Op. cit for example

The Forum indicates an obvious and increasing interest in fiscal decentralization issues. A growing number of people are writing about and discussing this issue, as well as participating in various activities to further their understanding of fiscal decentralization.

Diversity characterized the participants at the Forum, with individuals arriving not only from ministries and other central government agencies, but also from local levels and the wider academic community, media and NGOs. This mixture of participants reveals a great inclination toward extremely constructive discussion.

Also important to stress is the participation of and collaboration with participants from Slovenia. As Croatia and Slovenia share similar histories, their commonalities allow for a profitable exchange of experiences and knowledge. This dialog contributes a great deal to the implementation of the best possible practices.

Regardless of remaining obstacles, with many of the same people, dilemmas, and approaches still involved in the decentralization process, a step forward is visible. Issues are more expertly addressed in writing, while an increasing number of individuals outside the government and the academic community display interest in the field.

Generally, the majority of Forum participants voiced concern about the high number of local government units and the consequent inefficiencies. Changes in the number of local government units are inevitable, but they necessarily involve changes in the political sphere; it is impossible to predict when this might occur.

In the meantime, improvements must be made toward engaging possible policy options employed or developed elsewhere. Along these lines, research and interests must be narrowed to advance only the most pertinent issues. This might involve developing high-quality databases, improving the calculation of the fiscal capacities of local government units, educating all participants in the process (including citizens), improving the transparency of the process and government accountability, and encouraging citizen participation.

Presenters at the Forum offered numerous useful insights with respect to these considerations. Dubravka Jurlina-Alibegovic emphasized the importance of a regulated minimum criteria for local government units. As a side note, such criteria must bear in mind the constantly growing differences between local government units. More developed units will be able to produce citizen's budget guides, organize public debates, issue charters, and implement new ideas and public management. Their politicians, additionally, will strive to

win elections. At the same time, less developed units will rely heavily on transfers from the central government; some of the poorest units might cease to exist.

Ivica Maletistic stressed that local government units must not expect everything to be prescribed by the central government, but rather move ahead independently. In doing so, they might develop new approaches and tactics involving, for example, fire brigade financing or public debates.

Gábor Péteri summarized the Forum by suggesting that at this stage of fiscal decentralization development in Croatia, a task force consisting of motivated individuals and institutions representing different interests should be established, while more efforts should concentrate on policy design improvements. Priorities could evolve around: (1) developing a grant allocation formula, which also requires fiscal capacity indicators and fiscal data improvements; (2) improving fiscal transparency both at the national and at the local level; and (3) stressing the importance of local taxes within the framework of tax policy, keeping in mind that total tax burden should not be increased.

Ultimately, both researchers and policy makers should consequently:

- develop fiscal capacity indicators;
- establish a system of transfers and grants;
- focus on vertical as well as horizontal equalizations;
- concentrate on indebtedness (the regulation and role of the central government);
- focus on analyses of the revenue and expenditure, as well as efficiency of the revenue and expenditure, administrative and compliance costs of revenue collection and benefits arising from the expenditure made;<sup>6</sup>
- assess costs of the government (both central and local) per capita, per types of costs, per local government units, and so on;
- develop means of educating not only government

<sup>6</sup> In this context we could mention the project "Administrative and compliance costs of taxation in Croatia" run by the Institute of Public Finance and co-funded by the CERGE, Prague, Czech Republic.

employees, but also all participants in the decision-making process (national Parliament and local assemblies) and the general public; and

- improve transparency, accountability and participation in the budgetary process at all levels of government.

Finally, as Croatia strives to join the European Union, it is critical to bear in mind the requirements placed on member and accession countries regarding taxation, the scale of the public sector and particular regional development policies.

## Literature

- IMF (2001), *Government Finance Statistics Yearbook*. Washington: International Monetary Fund.
- Local Government and Administration Financing Law, NN 150/02. Zagreb: Narodne novine.
- Ministry of Finance (2001), *Proračuni lokalne i područne (regionalne) samouprave* [online]. Available from: [<http://www.mfin.hr/mfin004.htm>].
- Ott, K. and Bajo, A. (2001), “Lokalne financije i lokalni proračuni u Republici Hrvatskoj”. *Financijska teorija i praksa* 25 (3), 311–458.
- Ott, K. and Bajo, A. (2002), “Local Government Budgeting – Croatia” in: M. Hógye ed. *Local Government Budgeting*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, 215–273.





# Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj

## Uvodni rad za Zbornik radova Foruma o fiskalnoj decentralizaciji

Katarina Ott i Anto Bajo

Institut za javne financije, Zagreb

### Sažetak

Ovaj je rad napisan kao uvodno poglavlje za Zbornik radova Foruma o fiskalnoj decentralizaciji što su ga u Zagrebu organizirali Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe iz Budimpešte te Institut za javne financije iz Zagreba. U radu se ukratko opisuju glavna pitanja fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj, analiziraju nedavne administrativne promjene, način na koji središnja država nastoji riješiti postojeće probleme te, na kraju, daju određeni zaključci i preporuke.

**Ključne riječi:** fiskalna decentralizacija, Hrvatska

U radu je ukratko opisana fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj, objašnjene nedavne administrativne promjene, način na koji država nastoji riješiti nastale probleme te, na kraju, dane određene zaključne napomene i preporuke. Osim toga, u radu se nastoje prezentirati ideje neovisnih istraživača (iz Hrvatske i Slovenije), državnih službenika (i sa središnje i s lokalne razine vlasti), predstavnika međunarodnih organizacija (World Bank Institute), samih organizatora (Fiscal Decentralization Initiative

i Instituta za javne financije), predstavnika medija, nevladinih organizacija te drugih sudionika Foruma o fiskalnoj decentralizaciji<sup>1</sup>.

### Opis fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj

Građani Republike Hrvatske imaju ustavno pravo na lokalnu samoupravu, što znači i pravo sudjelovanja u odlučivanju o lokalnim potrebama i lokalnim pitanjima. U tom smislu Hrvatska je podijeljena na gradove i općine (jedinice lokalne uprave) te na županije (jedinice lokalne uprave i lokalne vlasti).

Hrvatska ima 20 županija (i Grad Zagreb), 425 općina i 122 grada. Nažalost, 29 gradova i 82 općine nalaze se u području posebne državne skrbi (područja uništena nedavnim ratom).

Svaka lokalna jedinica ima svoj proračun. Prihodi proračuna lokalnih jedinica evidentirani su na isti način kao i prihodi državnog proračuna. Prihodi lokalnih jedinica dijele se na porezne, neporezne, kapitalne prihode i dotacije (Tablica 1).

Tablica 1. Prihodi lokalnih jedinica u Hrvatskoj kao postotak proračunskih prihoda

Prihodi	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	Plan 2001.
Porezni prihodi	66.2	55.9	52.7	55.9	51.8	55.7	51.1
Neporezni prihodi	22.7	31.4	33.3	29.3	30.9	31.5	34.2
Kapitalni prihodi	4.8	4.9	6.3	5.1	7.1	6.7	8.6
Dotacije	6.3	7.8	7.7	9.7	10.2	6.1	6.0
Ukupno	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Izvor: IMF, 2001.

<sup>1</sup> Forum su organizirali Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe (FDI) iz Budimpešte, Mađarska i Institut za javne financije (IJF) iz Zagreba, Hrvatska. Forum je održan 14.–15. studenog 2002. godine u Zagrebu.

Kako se vidi u tablici 1, porezi su glavni prihodi proračuna lokalnih jedinica, usprkos očitom smanjenju njihova udjela u ukupnim prihodima sa 66% tijekom 1995. godine na 51% planiranih u 2001. godini. Drugi najvažniji izvor prihoda lokalnih jedinica vlasti jesu neporezni prihodi, čiji udio u proračunima lokalnih jedinica raste s 23% u 1995. godini na 34% u 2001. godini<sup>2</sup>. Udio kapitalnih prihoda također raste i u 2001. godini iznosi više od 8% ukupnih prihoda proračuna lokalnih jedinica. Dotacije središnje države lokalnim jedinicama rastu sa 6% u 1995. godini na više od 10% u 1999. godini, ali su se tijekom 2000. i 2001. godini smanjili na oko 6%.

Stalan problem u Hrvatskoj jest utvrđivanje kriterija za dodjelu dotacija središnje države lokalnim jedinicama. Postoji suglasnost kako je nužno transferima osigurati sredstva lokalnim jedinicama ispodprosječnoga fiskalnog kapaciteta, iako i dalje nedostaju jasni kriteriji za procjenu fiskalnog kapaciteta. Kao rezultat takvog stanja MF dodjeljuje *ad hoc* dotacije te povećava udio lokalnih jedinica u zajedničkim porezima, posebice u porezu na dohodak (Tablica 2).

Glavni izvor prihoda lokalnih jedinica čine zajednički porezi koji se dijele između središnje države i lokalnih jedinica. Tablica 2. pokazuje zajedničke poreze

u 2003. godini: porez na dohodak, porez na dobit i porez na promet nekretnina. Svi se ti porezi u utvrđenom omjeru dijele između središnje države, županija, gradova i općina.

Nažalost, oslanjanje na dijeljenje poreza i stalne promjene udjela pojedinih lokalnih jedinica bez jasno utvrđenih kriterija, stvaraju zbrku u sustavu te pokazuju kako čak i za diobu poreza trebamo pouzdane pokazatelje fiskalnog kapaciteta. Moramo priznati kako postoje određeni pozitivni pomaci – tijekom 2001. i 2002. godine MF je nastojao izračunati fiskalni kapacitet koristeći se procjenom fiskalnog kapaciteta na temelju prihoda po stanovniku (Tablica 3.a, 3.b).

Rashodi lokalnih jedinica najvećim se dijelom financiraju zajedničkim porezima, posebice porezom i prirezom<sup>3</sup> na dohodak. To potvrđuju visoki udjeli poreza i prireza na dohodak u ukupnim porezima: 63% u županijama, 66% posto u općinama, 69% u gradovima i gotovo 74% u Gradu Zagrebu. Osim toga, udio poreza i prireza na dohodak raste u svim lokalnim jedinicama. Drugi porezni oblici imaju različitu ulogu. Porez na dobit u županijama je na drugome mjestu i čini oko 23% poreznih prihoda županija te 16% u Gradu Zagrebu. Porez na promet nekretnina na drugom je mjestu u općinama, s 22%, i u gradovima, sa 16%.

Tablica 2. Zajednički porezi i njihova postotna razdioba ovisno o razini vlasti (2003.)

Vrsta poreza	Središnja država	Županija	Općina ili gra	Decentralizirane funkcije*	Vatrogasne postrojbe**	Fond izravnjanja***
Porez na dohodak	24.6	10	34	9.4	1	21
Porez na dohodak (Zagreb)	21.6	—	47	9.4	1	21
Porez na dobit	70	10	20			
Porez na promet nekretnina	40	—	60			

\* Ide općini ili gradu koji financiraju svoje decentralizirane funkcije, u suprotnome ide županiji

\*\* Ide općini ili gradu koji su utemeljili i financirali redoviti rad javnih vatrogasnih službi

\*\*\* Sredstva s razine države iz kojih se transferi šalju onim lokalnim jedinicama koje ne mogu financirati svoje javne funkcije.

Izvor: Zakon o financiranju lokalnih jedinica vlasti i administracije, NN 150/02.

Zakon o izmjenama Zakona o financiranju lokalnih jedinica i područja (regionalne ) samouprave.

<sup>2</sup> Najvažniji razlog rasta neporeznih prihoda jest skupljanje nelegalnih komunalnih naknada te činjenica da lokalne jedinice nemaju veću kontrolu poreznih osnovica i poreznih stopa pa se umjesto toga okreću neporeznim prihodima.

<sup>3</sup> Prirez je dodatni porez koji je razrezan na porez na dohodak. Porezna osnovica prireza je iznos koji se plati na porez na dohodak. Prirez je prihod lokalnih jedinica. Od 1994. do 2001. godine gradovi s više od 40 000 stanovnika imali su pravo uvođenja prireza. Stopa prireza bila je između 6 i 7,5%, dok je u Gradu Zagrebu 18%. Od srpnja 2001. godine sve lokalne jedinice mogu uvesti prirez porezu na dohodak. Stope određuju lokalne jedinice te ne mogu biti više od 10% u općinama, 12% u gradovima s manje od 30,000 stanovnika, 15% u gradovima s više od 30,000 stanovnika te 30% u Gradu Zagrebu.

*Tablica 3.a) Glavni izvori poreznih prihoda lokalnih jedinica u Hrvatskoj kao postotak ukupnih poreznih prihoda*

Porezi	Županije			Općine		
	1998.	1999.	2000.	1998.	1999.	2000.
Porez i prirez na dohodak	54.1	50.6	62.9	54.1	63.5	66.4
Porez na dobit	32.7	33.8	22.9	32.7	9.4	8.8
Porez na promet nekretnina	1.3	0.8	0.5	1.3	23.6	21.5
Tuzemni porez na robu i usluge	11.9	14.2	13.7	11.9	3.3	3.0
Drugi porezi	0.0	0.6	0.0	0.0	0.2	0.2
<b>Ukupno</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Izvor: Ministarstvo financija, 2001.

*Tablica 3.b) Glavni izvori prihoda od poreza lokalnih jedinica u Hrvatskoj kao postotak ukupnih prihoda od poreza*

Porezi	Gradovi			Zagreb		
	1998.	1999.	2000.	1998.	1999.	2000.
Porez i prirez na dohodak	64.8	62.9	69.1	66.6	67.8	73.9
Porez na dobit	16.0	16.8	11.8	24.6	23.5	16.6
Porez na promet nekretnina	16.8	17.1	16.3	7.1	6.8	7.4
Tuzemni porez na robu i usluge	2.5	2.6	2.7	1.6	1.9	2.1
Drugi porezi	0.0	0.5	0.1	0.0	0.0	0.0
<b>Ukupno</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Izvor: Ministarstvo financija, 2001.

*Tablica 4. Izdaci lokalnih jedinica prema funkcionalnoj klasifikaciji (u %)*

Izdaci	1998.	1999.	2000.	Plan 2001.
Opće javne (administrativne) uslug	20.2	21.3	22.4	21.3
Javni red i sigurnost	0.4	0.5	0.8	0.9
Obrazovanje	11.1	11.3	11.9	10.7
Zdravstvo	1.0	1.1	0.8	1.0
Socijalno osiguranje i socijalna skrb	3.3	3.1	2.9	3.1
Stambeni i komunalni poslovi i usluge	25.4	23.5	23.9	26.1
Rekreacija, kultura i vjerska djelatnost	13.8	16.2	14.3	12.8
Poljoprivreda, šumarstvo, lov i ribolov	0.6	0.7	0.7	0.8
Rudarstvo, industrija i graditeljstvo	4.5	3.7	2.6	3.1
Prijevoz i komunikacije	13.5	13.2	13.3	12.8
Drugi ekonomski poslovi i usluge	4.8	3.5	3.9	4.8
Izdaci koji nisu svrstani u glavne skupine	1.1	1.7	2.1	2.0
<b>Ukupno</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Izvor: MMF, 2001.

Ostali oblici zajedničkih poreza nisu toliko značajni. Bilo bi zanimljivo vidjeti podatke za 2001. i 2002. godinu u kojima se prikazuju učinci provedenih promjena udjela zajedničkih poreza (Tablica 4).

Lokalne jedinice najviše svojih sredstava, prosječno oko 25%, troše na stambene i komunalne poslove i usluge te na opće javne usluge, 21%. Slijede izdaci za rekreaciju, kulturu i vjersku djelatnost, s oko 13%, te izdaci za prijevoz i komunikacije.

U konsolidiranom proračunu opće države (prema MF-u i Državnom zavodu za statistiku) vidi se da je udio prihoda i dotacija lokalnih jedinica u BDP-u porastao s 4,2% u 1995. godini na 5,8% u 1999. godini. Povećao se i udio rashoda s 4,2% u 1995. godini na 5,8% u 1999. godini. Iako nemamo novijih podataka, možemo reći kako promjene nisu bile velike te zaključiti da je Hrvatska, unatoč svim naporima, poprilično centralizirana država.

### **Nedavne administrativne promjene**

Tijekom 2001. godine Hrvatska je započela reformu financiranja lokalnih jedinica. Funkcije obrazovanja, zdravstvene zaštite i socijalne skrbi djelomično su decentralizirane. Nakon reforme ti se rashodi financiraju iz proračuna lokalnih jedinica, iz fonda za izravnaje te novcem od povećanog udjela lokalnih jedinica u porezu na dohodak.

Pravni je položaj svih lokalnih jedinica sada ujednačen, te sve mogu obavljati administrativno-upravne funkcije. Unatoč nastojanju za smanjenjem broja te ujedinjenjem nekih manjih lokalnih jedinica, još uvijek postoji trend osnivanja novih lokalnih jedinica. Nažalost, one se ne osnivaju na temelju realne procjene fiskalnog kapaciteta.

Zasad je prerano procjenjivati realne učinke poduzetih reformskih mjera. Ipak, očito je da povećanje udjela u porezu na dohodak i dotacije za fiskalno izravnaje služe kao osnovni instrument financiranja decentraliziranih funkcija obrazovanja, zdravstvene zaštite i socijalne skrbi. Nažalost, u obzir nije uzeta realna procjena stanja fiskalnog kapaciteta pojedinih lokalnih jedinica. Na primjer, u glavnom gradu Zagrebu nije trebalo povećati udio u porezu na dohodak jer je prema svim kategorijama prihoda sposoban samostalno financirati decentralizirane funkcije. Zanimljivo, nijedna općina nije prihvatila financiranje decentraliziranih funkcija, iako je znatan broj općina uveo prirez porezu na dohodak. Pravi pokazatelji fiskalnog kapaciteta potvrdili bi jesu li te općine uistinu u tako lošoj financijskoj situaciji da ne mogu preuzeti financiranje decentraliziranih funkcija.

U načelu, reforma omogućuje konsolidaciju proračuna lokalnih jedinica. One sada mogu izraživati brojne pokazatelje uspješnosti obavljanja svojih poslova. Ne postoji nikakav razlog da MF ne objavi kompletne informacije o proračunima lokalnih jedinica. Ipak, konsolidacija proračuna lokalnih jedinica ovisit će o definiciji proračunskog korisnika. Nažalost, nedostatak jasne definicije proračunskog korisnika mogao bi dovesti u pitanje samu konsolidaciju proračuna.

Formalno je ojačana kontrola zaduživanja i odobravanja jamstava te je moguće dobiti sliku o zaduživanju, strukturi i veličini jamstava. Ipak, sve dok središnja država ne dokaže kako je u potpunosti sposobna kontrolirati potrošnju svojih proračunskih korisnika na nacionalnoj razini, ne možemo očekivati velik stupanj promjena na lokalnoj razini.

Stoga država mora izabrati između dvije mogućnosti: decentralizacije ovlasti i financiranja ili centralizacije ovlasti i centralizacije financiranja.

Želi li država decentralizaciju ovlasti i financiranja, tada mora lokalnim jedinicama u većem opsegu prepuštiti pojedine vrste poreza. Ako država odabere decentralizaciju ovlasti i centralizaciju financiranja, tada bi to trebala jasno istaknuti te raditi na poboljšanju postojećeg modela fiskalnog izravnaja. U tom bi slučaju trebalo raditi izračune pokazatelja fiskalnog kapaciteta za sve razine vlasti, kategorije prihoda, izdataka itd.

Daljnji napredak reformi uvelike će ovisiti o sposobnosti i znanju pojedinaca na svim razinama vlasti. Svaka pogreška u provedbi reformi može biti korak natrag s obzirom na glavni cilj – izgradnju jednostavnoga, za uporabu laganog i odgovornog sustava financiranja lokalnih jedinica.

### **Rješavanje problema**

Glavni problemi fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj vezani su za broj i veličinu lokalnih jedinica, proračun i proračunski proces.

Hrvatska je mala zemlja s velikim brojem lokalnih jedinica. To pridonosi gomilanju administracije na svim razinama vlasti te neodgovarajućoj raspodjeli funkcija i odgovornosti. Nažalost, situacija je otežana osnivanjem područja posebne državne skrbi.

Promjena broja jedinica lokalne vlasti više je politički nego ekonomski problem, te na njega ne možemo utjecati. Stoga se Institut za javne financije usmjerio na probleme vezane za proračun i proračunski proces – posebice za pitanja klasifikacije, konsolidacije, metodologije, transparentnosti, analize prihoda i izdataka itd.

U skladu s tim, u jednome od prethodnih radova (Ott i Bajo, 2002), navedeni su glavni problemi i prijedlozi

za poboljšanja. Usporedbom tih prijedloga s nedavnim promjenama dolazimo do određenih zaključaka.

Nije bilo značajnijih promjena u vezi s:

- teritorijalnim ustrojem;
- prevelikom administracijom na svim razinama vlasti;
- područjima od posebne državne skrbi;
- planiranjem javnih investicija;
- strukturom prihoda;
- nedovoljnom razdiobom poreza;
- kontrolom središnje države nad komunalnim naknadama i pristojbama jedinica lokalne vlasti;
- osnivanjem novih lokalnih jedinica bez osiguranih sredstava;
- klasifikacijom po programima i potprogramima;
- položajem komunalnih poduzeća;
- procjenom i nagrađivanjem rada zaposlenika;
- internom kontrolom;
- revizijom dioničkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica;
- smjericama MF-a.

Svjedoci smo djelomičnih poboljšanja vezanih za:

- neodgovarajuću podjelu funkcija i odgovornosti;
- klasifikaciju proračuna;
- pokazatelje fiskalnog kapaciteta;
- financijsko izravnaje i raspodjelu dotacija;
- konsolidaciju proračuna lokalnih jedinica;
- komplicirano računovodstvo;
- plan i procjenu proračuna;
- sustav državne riznice;
- prikupljanje vlastitih poreznih prihoda lokalnih jedinica;
- sudjelovanje građana u decentralizaciji;
- dugoročno planiranje kapitalnih projekata;
- financijsku kontrolu zaduživanja jedinica lokalne vlasti;
- evidenciju potencijalnih obveza (jamstva).

Možemo reći da se unatoč brojnim problemima situacija poboljšava. Pozitivne promjene osobito su vidljive u općim proračunskim pitanjima (klasifikacija, konsolidacija, računovodstvo, sustav državne riznice), u manjem obujmu na strani izdataka (planiranje dugoročnih kapitalnih projekata, kontrola zaduživanja, evidencija obveza). Gotovo neznatna poboljšanja vezana su za broj i veličinu lokalnih jedinica (teritorijalna organizacija, prevelika administracija i preglomazna uprava na nekoliko razina vlasti, područja od posebne državne skrbi) te problema vezanih za proračunski proces (unutarnja kontrola, revizija, smjernice MF-a). Primjetna su manja poboljšanja na strani prihoda (evidencija vlastitih poreznih prihoda lokalnih jedinica, kontrola komunalnih naknada i pristojbi lokalnih jedinica).

Razlozi su vjerojatno u političkoj sferi – u odluci o promjeni teritorijalnog ustroja zemlje te neodlučnosti u rješavanju problema u proračunskom procesu i dodjeli prihoda. Problemi u klasifikaciji, konsolidaciji, računovodstvu, riznici te izdacima mogu biti ozbiljan problem za funkcioniranje države i ne treba čuditi što MF i druge institucije žele određena poboljšanja.

Vjerujemo da će se s vremenom politička situacija razviti u pravom smjeru te da ćemo naići na veću odlučnost za rješavanje temeljnih problema.

## Zaključci

U nekoliko naših prethodnih radova došli smo do više različitih zaključaka koji se temelje na prijašnjim istraživanjima te ih ovdje nećemo ponavljati. Što se može zaključiti s Foruma o fiskalnoj decentralizaciji?

Više je nego očit porast zanimanja za pitanja fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj. Sve više ljudi piše i raspravlja o tim pitanjima te sudjeluje na skupovima o fiskalnoj decentralizaciji kakav je bio, i ovaj Forum.

Skupove posjećuju različiti sudionici koji ne dolaze samo iz ministarstava i drugih institucija središnje vlasti, nego sve više iz lokalnih jedinica, šire akademske zajednice, medija i nevladinih organizacija. Ta raznolikost sudionika pokazuje veliku sklonost konstruktivnim raspravama.

Trebamo istaknuti značenje sudjelovanja i suradnje stručnjaka iz Slovenije. Hrvatska i Slovenija dijelile su istu povijest tijekom duljeg razdoblja, pa čak i danas, kao neovisne zemlje, imaju dosta zajedničkih pitanja i problema. Stoga je vrlo korisno podijeliti vlastita iskustva, proširiti znanja i, na kraju, pronaći i primijeniti najbolje postupke i metode.

Iako bi se moglo činiti kako stojimo na istome mjestu – isti ljudi, isti pristupi – korak naprijed i te kako

je vidljiv. Problemi su stručnije navedeni, sve više ljudi izvan središnje državne vlasti i šira akademska zajednica pokazuju zanimanje za ovo područje.

Čini se kako je većina sudionika pozornost usmjerila na problem velikog broja lokalnih jedinica te iz toga proizašlih neučinkovitosti. Promjene broja lokalnih jedinica neizbježne su, ali one nužno obuhvaćaju promjene u političkoj sferi, te je nemoguće predvidjeti kada će se one dogoditi.

Što se može napraviti u međuvremenu?

Mogli bismo poboljšati ono što je moguće.

Trebamo suziti područje našeg interesa i istraživanja te se posvetiti nekim najvažnijim pitanjima. To mogu biti, na primjer, razvoj visokokvalitetnih baza podataka, unaprjeđenje izračuna fiskalnih kapaciteta lokalnih jedinica, obrazovati sve sudionike procesa decentralizacije, uključujući i građane, poboljšati transparentnost procesa, odgovornost središnje države i sudjelovanje građana u procesu fiskalne decentralizacije.

Dubravka Jurlina-Alibegović u svojoj je raspravi na Forumu o fiskalnoj decentralizaciji istaknula važnost utvrđivanja minimalnih standarda za lokalne jedinice. Iako se s tim u potpunosti slažemo, moramo imati na umu stalni rast razlika između lokalnih jedinica. Razvijeniije lokalne jedinice biti će u mogućnosti napraviti proračunske vodiče za građane, organizirati javne rasprave, izdati povelje, njihovi će političari pokušati dobiti sljedeće izbore, one razvijeniije, bogatije jedinice moći će prihvatiti nove ideje i uvesti novi management. U isto vrijeme, manje razvijene jedinice sve će više ovisiti o transferima središnje države. Možda će neke od najsiromašnijih jedinica u međuvremenu čak i nestati.

Ivica Maletistinić istaknuo je kako jedinice lokalne vlasti ne trebaju očekivati da će im središnja država sve propisati, pa moraju napraviti i korak naprijed te pokazati moguće nove pristupe problematici (npr. financiranje vatrogasnih brigada ili javne rasprave) na vlastitom primjeru.

Gabor Peteri zaključio je Forum prijedlogom da na ovom stupnju razvoja fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj trebamo osnovati jednu vrstu radne skupine koja bi se sastojala od zainteresiranih pojedinaca i institucija različitih zanimanja, te se koncentrirati na poboljšanje politika. Prioriteti mogu biti (1) razvoj formule za raspodjelu dotacija, koja obuhvaća izradu pokazatelja fiskalnog kapaciteta i poboljšanja fiskalnih podataka, (2) povećanje fiskalne transparentnosti kako na državnoj tako i na lokalnoj razini i (3) važnost lokalnih poreza u sklopu porezne politike, bez povećanja ukupnoga poreznog tereta.

Možemo zaključiti da se i istraživači i donositelji političkih odluka trebaju usredotočiti na pitanja:

- razvoja i izračun pokazatelja fiskalnog kapaciteta;
- razvoja sustava transfera i dotacija;
- okomitoga, ali i vodoravnoga fiskalnog izravnanja;
- problema zaduživanja, ponajprije reguliranja i uloge središnje države;
- analize prihoda i izdataka, ali i učinkovitosti prihoda i izdataka administrativnih troškova, troškova naplate poreza te koristi od povećanja izdataka<sup>4</sup>;
- troškova države po stanovniku (središnje i lokalne vlasti), po vrstama troškova, po lokalnim jedinicama itd.;
- obrazovanja državnih službenika, ali i svih sudionika u procesu odlučivanja (Sabor, županijske i gradske skupštine) i svih građana;
- povećanja transparentnosti, odgovornosti i sudjelovanja u proračunskom procesu na svim razinama vlasti.

I na kraju, iako je upitno kada će Hrvatska ispuniti zahtjeve za pridruživanje Europskoj uniji, cijelo vrijeme treba imati na umu zahtjeve Unije u vezi s oporezivanjem, veličinom javnog sektora i, posebice, politikom regionalnog razvoja.

*S engleskoga preveo: Vjekoslav Bratić*

<sup>4</sup> U ovom kontekstu želimo skrenuti pozornost na projekt Administrativni troškovi i troškovi ispunjavanja porezne obveze u Hrvatskoj, koji je pokrenuo Institut za javne financije te sufinancirao CERGE, Prag, Češka Republika.

## Literatura

IMF, 2001. *Government Finance Statistics Yearbook*. Washington: International Monetary Fund.

Zakon o financiranju lokalnih jedinica i administracije, NN 150/02. Zagreb: Narodne novine.

Ministry of Finance, 2001. *Proračuni lokalne i područne (regionalne) samouprave* [online]. Available from: [<http://www.mfin.hr/mfin004.htm>].

Ott, K. i Bajo, A., 2001. "Lokalne financije i lokalni proračuni u Republici Hrvatskoj". *Financijska teorija i praksa* 25 (3), 311-458.

Ott, K. i Bajo, A., 2002. "Local Government Budgeting – Croatia", in: M. Hogue ed. *Local Government Budgeting*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open.





**I. Dio**  
**Fiskalna decentralizacija**

---



# Način mjerenja fiskalne decentralizacije i njezin utjecaj na makroekonomske pokazatelje

Robert D. Ebel i Serdar Yilmaz<sup>1</sup>

World Bank Institute

## Sažetak

Sve je jasnije da niže razine vlasti imaju važnu ulogu u razvoju zemlje, a to je utjecalo na značajne izmjene standardnog brettonwoodskog pristupa razvoju jer je on uglavnom naglašavao ulogu središnje države. Stoga se mijenja i mišljenje o tome što je važno poduzeti da bi se postigli razvojni ciljevi tako da sve više zemalja diljem svijeta provodi reforme fiskalne decentralizacije. Zbog sve veće važnosti fiskalne decentralizacije u nekoliko se istraživanja pokušao utvrditi utjecaj decentralizacije na niz makroekonomskih pokazatelja (fiskalnu stabilnost, ekonomski rast i veličinu javnog sektora). Međutim, mjerenje decentralizacije iznenađujuće je teško. Dosada su se gotovo sva istraživanja odnosa stupnja decentralizacije i makroekonomskih pokazatelja temeljila na podacima Government Finance Statisticsa što ga izrađuje MMF. Ali unatoč brojnim koristima od podataka Government Finance Statisticsa, oni ne omogućuju potpuni uvid u fiskalnu decentralizaciju. Za neke zemlje postoje drugi podaci koji točnije prikazuju fiskalne odgovornosti različitih razina državne vlasti te tako omogućuju bolje mjerenje stupnja fiskalne decentralizacije.

## Uvod: Predmet i cilj istraživanja

Politička i ekonomska liberalizacija u tranzicijskim zemljama omogućila je ili je ponovno pobudila zanimanje za povećanjem stupnja fiskalne decentralizacije (prenošenje ovlasti za obavljanje javnih funkcija te prenošenje financijskih sredstava sa središnje na niže razine državne vlasti). Iako se tek treba sustavno otkriti odakle dolazi poticaj za fiskalnom decentralizacijom, ograničeni dokazi pokazuju kako decentralizacija nudi velike mogućnosti za poboljšanje pružanja javnih usluga, ali i da njezin rezultat ovisi o vrsti decentralizacije koja se provodi te o institucijama koje je provode. U prijašnjem radu upozorili smo na to da je politička decentralizacija prisutna u tranzicijskim zemljama, a da se samo okvirno može govoriti o fiskalnoj decentralizaciji (Ebel i Yilmaz, 2002).

## Predmet istraživanja

U razdoblju nakon Brettonwoodske konferencije (1944) uglavnom se smatralo kako su za razvoj najvažniji planovi i programi središnje države. Mislilo se da je neka siromašna zemlja, ako je mogla razviti nacionalni plan za stvaranje financijskih sredstava i njihovo investiranje a da pri tome održi svoju makroekonomsku stabilnost, ostvarila preduvjete za razvoj. To znači da se razvoj mogao postići samo uz pomoć strategije središnje države, pri čemu se “najvažnijom smatrala fleksibilnost za implementaciju mjera što ih predlažu i provode tehnokrati, dok se nepotrebnim opterećenjem smatralo određivanje (utvrđivanje) ovlasti i odgovornosti za pojedine mjere” (World Bank, 1997a). Približno sve do sredine 1990-ih to je bila osnovna poruka ne samo brettonwoodskih institucija – MMF-a i Svjetske banke – već i drugih multilateralnih i mnogih bilateralnih institucija.

Ne može se reći da je to bila nerazumna strategija. Svijet je nakon Bretton Wooda tek izašao iz užasa rata, u doba kada je dosta zemalja u razvoju stjecalo političku nezavisnost. Razvoj se činio ostvarivim i smatrao se uglavnom promjenom tehničke prirode, a pri tome se očekivalo da će sposobni savjetnici predložiti dobre razvojne mjere, koje će provoditi tehnološki opremljene i institucionalno sposobne vlade.<sup>2</sup> Mogle su se čak razlučiti faze strategije tog razvoja od početne faze “osmišljavanja misije” pa sve do *izlazne strategije bijega* (engl. *exit strategy*).

Taj standardni brettonwoodski pristup razvoju određenim je stupnjem razvoja, posebice smanjenjem smrtnosti novorođenčadi, omogućio produljenje očekivanoga životnog vijeka i povećanje pismenosti odraslih osoba. Ali bilo je i mnogo neuspjeha tog pristupa (Vinod

<sup>1</sup> Zaposlenici World Bank Instituta, Washington, DC, USA.

<sup>2</sup> Ibid.

[et al.], 2000). Ne samo da zemlje u razvoju nisu uspjele postići održive stope gospodarskog rasta, već je došlo i do onečišćivanja okoliša, smanjenja slobode građana, korupcije, vrlo loše razine pružanja “lokalnih” javnih usluga (čiste vode, kanalizacije, obrazovanja, zdravstva, stanovanja, socijalnog osiguranja) te, kako neki autori navode, do povećanja siromaštva (Pauly, 1973). To su bili razvojni neuspjesi u razdoblju kada se veoma snažno širio utjecaj središnje države.<sup>3</sup>

Međutim, mijenja se mišljenje o tome što je bitno za postizanje razvojnih ciljeva. Dillinger (1994; taj je rad postao jedan od najcitiranijih izvještaja Svjetske banke) navodi kako su od 75 zemalja u razvoju s brojem stanovnika većim od 5 milijuna, čak 63 započele neku vrstu prenošenja fiskalnih ovlasti od središnje države na niže razine vlasti (fiskalna decentralizacija). Prijenos fiskalnih ovlasti (moći) događa se čak i u “zemljama koje su oduvijek bile centralizirane” poput kraljevina Jordana i Maroka (Ebel, Fox i Melhem, 1995; Vaillancourt, 1997; World Bank, 1999), zemalja središnje i istočne Europe (socijalističkih zemalja) (Dunn i Wetzel, 2000; Bird, Ebel i Wallich, 1995), Narodne Republike Kine (Wong, 1997), vojnih režima poput Pakistana (Shah, 1996; Pakistan NRB, 2001), zemalja poput Tajlanda, koje su decentralizaciju smatrale učinkovitom strategijom za poboljšanje pružanja javnih usluga nakon financijske krize (World Bank, 2000), u nacionalnim državama koje pokušavaju izbjeći centrifugalne sile separatizma (težnje za odcjepljenjem) poput Rusije (Wallich, 1994; Martinez-Vazquez i Boex, 2001) i Indonezije (Ahmad i Hofman, 2001; Bird et al., 2001), te u zemljama Južne Amerike, gdje sve više jača sudjelovanje građana i nadležnih tijela u proračunskom procesu (Stein, 1997; Burki, Perry i Dillinger, 1999).

Svjetska banka jasno iznosi važnost svega navedenoga. World Development Report Entering the 21 Century (Ulazak u 21. stoljeće) navodi kako su glavni činitelji koji će omogućiti svjetski razvoj u prvom desetljeću ovog stoljeća globalizacija (neprestano povezivanje zemalja diljem svijeta) i lokalizacija (želja za samoodređenjem i prijenosom ovlasti sa središnje razine na niže razine vlasti). U izvještaju se navodi i kako “globalizacija i lokalizacija”, iako u prvi mah mogu izgledati suprotne sile, često potječu iz istih izvora i podupiru jedna drugu (WDR, 1999/2000).

Stoga se dolazi do zaključka da je važno *dobro upravljanje (vlast)* (engl. *good governance*). Dobro

upravljanje ovisi o načinu na koji stanovnici zajedno odlučuju koja bi razina državne vlasti trebala pružati usluge, a to čine osnivanjem niza transparentnih i kompetentnih javnih institucija koje mogu razumjeti i kontrolirati. Riječ je o “postavljanju na pravo mjesto” onoga što Bird smatra osnovnim pitanjima unutardržavnih financija: Tko što radi? Tko propisuje koje poreze (i smiju li se niže razine vlasti zaduživati)? Kako se mogu razriješiti fiskalne nejednakosti? Koji je institucionalni okvir najpogodniji za rješavanje tehničkih i političkih problema decentralizacije? (Bird, 2000).

### *Cilj istraživanja*

U nekoliko se istraživanja pokušao utvrditi utjecaj decentralizacije na makroekonomske pokazatelje utvrđivanjem odnosa različitih mjera stupnja decentralizacije s makroekonomskim pokazateljima fiskalne stabilnosti, ekonomskog rasta i veličine javnog sektora (Davoodi i Zou, 1998; DeMello, 2000; Ehdaie, 1994; Fukasaku i DeMello, 1998, Oates, 1985).<sup>4</sup> Gotovo sva ta istraživanja za mjerenje decentralizacije koristila su se podacima Government Finance Statisticsa (GFS) koje izdaje MMF.

Međutim, kako Bird (2000) naglašava, mjerenje decentralizacije iznenađujuće je teško. A ako nismo sigurni da smo dobro odredili i izmjerili nezavisnu varijablu (u ovom primjeru stupanj decentralizacije), tada se ne može sa sigurnošću reći ni s kojim je makroekonomskim rezultatima povezana decentralizacija.

Svrha ovog rada je kritički pogled na način i posljedice mjerenja fiskalne decentralizacije. Budući da “neobična kombinacija snažnih netočnih predrasuda i ograničenih dokaza” obilježava većinu rasprava o fiskalnoj decentralizaciji (Letonijack [et al.], 1998; Bird, 2000), ovdje razmatramo dva pitanja: 1. kolika je veličina fiskalne decentralizacije i 2. nedostatke procijenjenih rezultata utjecaja fiskalne decentralizacije na makroekonomske pokazatelje, ovisno o tome kako se mjeri fiskalna decentralizacija. Naime, zbog nedostataka mjerenja decentralizacije postoji opasnost od donošenja preopćenitih zaključaka koji često imaju važne posljedice na fiskalnu politiku.

Mjerenje fiskalne decentralizacije započinjemo na temelju GFS podataka, a potom se primjenjuju druge mjere koji potpunije uzimaju u obzir autonomiju (slobodu) nižih razina vlasti i njihovu samostalnost odluči-

<sup>3</sup> Rashodi središnje države 1960. iznosili su 15% BDP-a, a 1985. godine dvostruko više (World Bank, 1997).

<sup>4</sup> Pokazatelji socijalnog razvoja [npr. stopa pismenosti, stopa imunizacije (otpornosti na infekcije) i broj djece koja pohađaju školu] u ovom se radu ne razmatraju.

vanja o vlastitim prihodima i rashodima. Pronalaze se bitne razlike između stupnja decentralizacije izračunana na temelju GFS podataka i drugih mjera stupnja decentralizacije koje potpuniye uzimaju u obzir fiskalne odgovornosti različitih razina vlasti. Na kraju se procjenjuje utjecaj različitih mjera decentralizacije na ekonomsku stabilnost, rast i veličinu javnog sektora te se utvrđuje kako različite mjere upućuju na različit utjecaj fiskalne decentralizacije na makroekonomske pokazatelje.

### Koncepcijski okvir mjerenja fiskalne decentralizacije

Definiranju koncepcijskog okvira fiskalne decentralizacije najviše su pridonijeli Stigler (1957), Musgrave (1959), Oates (1972) te Brennan i Buchanan (1980). Temeljna je logika sljedeća: ako se vodi briga o ostvarenju ekonomskog rasta i suzbijanju siromaštva, potrebno se brinuti i o pitanju učinkovitosti pružanja usluga (ili pružanju usluga tako da je društvena granična korist jednaka društvenim graničnim troškovima usluge). U privatnom sektoru mehanizam koji omogućuje djelotvorno pružanje usluga jest tržišni sustav cijena. Ako se uz pomoć tržišnog sustava cijena ne uspije uspješno pružiti određena usluga, smatra se da postoji razlog da tu uslugu pruži javni sektor. Čim javni sektor započne pružati određene usluge, logika učinkovitosti pružanja usluga zahtijeva prelazak od centraliziranog pružanja javnih usluga na neki oblik decentralizacije. Navedeno možemo objasniti teoremom decentralizacije: jedinica državne vlasti koja je najbliža građanima može najbolje prilagoditi svoj proračun (troškove) lokalnim preferencijama i tako pružati one javne usluge koje najviše odgovaraju preferencijama njezinih stanovnika. Niže razine vlasti (lokalne jedinice) tako postaju agenti središnje države koji pružaju javne usluge stanovnicima na svom području, trudeći se da iznos koji stanovnici žele platiti za posljednju (graničnu) jedinicu javnog dobra bude jednak koristima koje stanovnici imaju.<sup>5</sup> Ali da bi lokalne jedinice mogle pružati javne usluge na takav učinkovit način, one moraju imati i ovlasti raspolaganja “vlastitim” poreznim prihodima i odlučivanja o veličini poreznih stopa za te prihode, odnosno biti u financijskoj poziciji da to mogu napraviti. To je bit fiskalne decentralizacije.

<sup>5</sup> Model koristi (engl. *the benefit model*) u javnim financija posebice je privlačan ekonomistima, ali uz njega se vežu i dva praktična problema: često je vrlo teško uvesti i koristiti se odgovarajućim politikama cijena kako zahtijeva korištenje “čvrstih proračunskih ograničenja”, pa taj model može biti politički teško provediv (Bird, 1993).

Kako se u praksi može utvrditi da se u nekoj zemlji provodi decentralizacija? Iako ne postoje pisana pravila, koristimo se radovima Bahla i nekih drugih istraživača za definiranje 11 obilježja decentralizacije. To su obilježja u rasponu od postojanja slobodnih izbora na nižim razinama vlasti do “temeljnog” pitanja imaju li niže razine vlasti (barem) ovlasti odlučivanja o veličini stopa vlastitih prihoda (Bahl, 1999). Koristimo se podacima deset tranzicijskih zemalja (Bugarske, Češke, Estonije, Mađarske, Letonije, Latvije, Poljske, Rumunjske, Slovenije i Slovačke) koje smatramo politički “decentraliziranim” kako bismo ustanovili rezultira li fiskalna decentralizacija željenim (makroekonomskim) koristima.<sup>6</sup> Pri tome upotrebljavamo nove podatke OECD-a koji pokazuju financijsku autonomiju nižih razina vlasti nad vlastitim prihodima te tako bolje izražavaju stupanj fiskalne decentralizacije (OECD, 2001, 2002).

### Diskusija utemeljena na iskustvenim dokazima

Sve je više literature o odnosu između stupnja decentralizacije i različitih makroekonomskih pokazatelja. Većina istraživanja čine analize u kojima se uspoređuju stanja više zemalja, a utemeljene su na GFS podacima MMF-a. Sve one definiraju stupanj fiskalne decentralizacije kao postotni udio potrošnje nižih razina vlasti u ukupnim državnim prihodima (rashodima) ili u bruto domaćem proizvodu (BDP-u).<sup>7</sup>

Uspoređivanje stupnja fiskalne decentralizacije u raznim zemljama vrlo je složeno i zahtijeva utvrđivanje stupnja autonomije nižih razina vlasti te utvrđivanje samostalnosti nižih razina vlasti u odlučivanju raspoloživim prihodima i rashodima. Općenito je prihvaćeno da rashodi nižih razina vlasti kao dio ukupnih državnih prihoda (rashoda) nisu savršena mjera fiskalne decentralizacije. Ujedno zbog potrebe standardiziranja fiskalnih varijabla koje se prikazuju u GFS-u nužno izostaje prikazivanje pojedinosti u obliku fiskalnog sustava u GFS-u (što ga čini manjkavim). Ipak, mnogi se istraživači koriste tim mjerama i GFS podacima za utvrđivanje stupnja fiskalne decentralizacije.

<sup>6</sup> Podaci u obliku višestranične matrice dostupni su na <http://www.worldbank.org>.

<sup>7</sup> Vidjeti Fukasaku i deMello (1998) i deMello (2000) o utjecaju fiskalne decentralizacije na makroekonomsku stabilnost; Oates (1985) i Ehdai (1994) o odnosu između veličine države i fiskalne decentralizacije; i Davoodi i Zou (1998) o utjecaju fiskalne decentralizacije na ekonomski rast.

### Što namjeravamo analizirati

GFS je nastao kao rezultat naglašavanja važnosti uloge središnje države u brettonwoodskom modelu razvoja i vrlo je koristan u tim modelima, ali pri njegovoj primjeni u istraživanju fiskalne decentralizacije suočavamo se s tri osnovna problema.

- Prvo, iako u GFS-u možemo pronaći funkcionalnu i ekonomsku klasifikaciju rashoda, ne može se pronaći informacija o stupnju autonomije nižih razina vlasti s obzirom na njihove rashode. Naime, i rashodi koje središnja vlast propisuje lokalnim jedinicama kao obvezne, odnosno rashodi koje niže razine vlasti troše umjesto (u ime) središnje vlasti prikazuju se kao rashodi nižih razina, iako niže razine vlasti ne odlučuju o tim rashodima.<sup>8</sup>
- Drugo, GFS ne razlikuje porezne i neporezne prihode, unutardržavne transfere i druge dotacije. Dakle, u GFS-u ne postoje informacije jesu li prihodi prikupljeni dijeljenjem poreza, pririzima ili iz "vlastitih" prihoda nižih razina vlasti.
- Treće, GFS ne prikazuje koliko je unutardržavnih transfera dodijeljeno nižim razinama vlasti za namjenske, a koliko za opće svrhe i dodjeljuju li se ti transferi putem objektivnih kriterija ili diskrecijski (ovisno o volji osoba koje ih dodjeljuju). U ovom radu argumentirano pokazujemo da razlikovanje općih dotacija koje se dodjeljuju prema objektivnim kriterijima i neuvjetovanih namjenskih dotacija od općih dotacija koje se dodjeljuju diskrecijski i uvjetovanih namjenskih dotacija može biti vrlo korisno u zemljama koje prolaze tranziciju od dekoncentracije ka devoluciji.<sup>9</sup>

Navedeni problemi uglavnom nastaju zbog potrebe sumiranja (sažimanja) podataka u GFS bazama podataka,

ali je zbog tih problema ograničena mogućnost upotrebe podataka GFS-a o nižim razinama vlasti za istraživanje fiskalne decentralizacije. Naime, iako se GFS koristi konzistentnim definicijama tijekom vremena u svim zemljama, podaci o prihodima i rashodima nižih razina vlasti iz GFS-a nemaju veliko značenje u kontekstu fiskalne decentralizacije jer ti podaci ne prikazuju dobro područje unutardržavne fiskalne strukture, a potpuno zanemaruju pitanje kontrolira li središnja vlast osnovice i stope lokalnih poreza. Stoga korištenje GFS podataka rezultira precjenjivanjem veličine fiskalne decentralizacije.

Na to se precjenjivanje veličine fiskalne decentralizacije može upozoriti analizom strukture prihoda nižih razina državne vlasti. Sve donedavno takva je analiza (usporedba) bila nemoguća jer podaci nisu bili sumirani (agregirani) te nisu bili prikladni za mjerenje onoga što smo prije u tekstu definirali kao temelj decentralizacije javnog sektora (sposobnosti nižih razina vlasti da određuju graničnu visinu poreznih stopa). Međutim, za neke zemlje koje se spremaju za ulazak u EU podaci o strukturi prihoda nižih razina vlasti sada su dostupni u jednom od OECD-ovih izvještaja, u *Fiscal Design Across Levels of Government* (OECD, 2001, 2002), te ćemo ih stoga analizirati.<sup>10</sup>

Tako se za Češku, Estoniju, Mađarsku, Latviju, Letoniju, Poljsku, Bugarsku, Rumunjsku, Slovačku i Sloveniju mogu naći podaci o tri izvora prihoda nižih razina vlasti: porezni i neporezni prihodi te unutardržavne dotacije (Tablica 1). Porezni prihodi i unutardržavne dotacije dijele se na dvije podskupine. "Vlastitim poreznim prihodom" smatra se porez o kojemu niže razine vlasti mogu potpuno ili pretežito odlučivati, odnosno niže razine vlasti mogu "samostalno" odlučivati samo o poreznoj stopi ili o poreznoj osnovici i o poreznoj stopi tog poreza. Prihodom od zajedničkih poreza smatra se porez o kojemu niže razine vlasti mogu ograničeno odlučivati ili uopće ne mogu odlučivati glede

<sup>8</sup> To je posebice važno u kontekstu zemalja u razvoju, u kojima znatan dio rashoda lokalnih jedinica središnja vlast propisuje lokalnim jedinicama kao obvezne, odnosno znatan dio rashoda niže razine vlasti troše umjesto (u ime) središnje vlasti.

<sup>9</sup> Iznos uvjetovane namjenske dotacije ovisi o veličini izdatka lokalne jedinice za aktivnost za koju se dotacija dodjeljuje. Primjerice, ako je trošak izgradnje vrtića u lokalnoj jedinici 5 milijuna kuna, a određeno je da namjenska uvjetovana dotacija pokriva 30% tog troška, lokalna će jedinica putem namjenske uvjetovane dotacije dobiti 1,5 milijuna kuna. Neuvjetovane namjenske dotacije dodjeljuju se lokalnoj jedinici za točno određene svrhe, ali iznos te dotacije nije ničim uvjetovan. Ako je npr. trošak izgradnje vrtića u lokalnoj jedinici 5 milijuna kuna, lokalna će jedinica putem namjenske neuvjetovane dotacije i dobiti 5 milijuna kuna (nap. prev.).

<sup>10</sup> Tri su izvještaja: Flip de Kam, *Taxing Powers of State i Local Governments*, pripremljen za Radnu skupinu koja se bavi poreznim mjerama i poreznom statistikom, OECD-ova Odbora za fiskalne poslove (Paris, 1999), OECD Tax Policy Studies No.1; Leif Jensen i dr., *Fiscal Design across Levels of Government, Year 2000 Surveys*, pripremljen za Radnu skupinu koja se bavi fiskalnim uređenjem različitih razina državne vlasti u zemljama središnje i istočne Europe (Paris, 2001), OECD Tax Policy Studies No.7; Leif Jensen i dr., *Fiscal Design across Levels of Government, Year 2000 Surveys*, pripremljen za Radnu skupinu koja se bavi fiskalnim uređenjem različitih razina državne vlasti u zemljama središnje i istočne Europe (Paris, 2002), OECD Tax Policy Studies No.8.

Tablica 1. Usporedba GFS podataka s OECD-ovim podacima iz Fiscal Design Survey (1999) u [%]

Zemlja	GFS <sup>1</sup>	Udio rashoda nižih razina vlasti <sup>2</sup>	Udio prihoda nižih razina vlasti <sup>2</sup>	Struktura prihoda nižih razina vlasti						
				Porezni		Neporezni <sup>5</sup>		Dotacije		Ukupno
				Vlastiti porezi <sup>3</sup>	Zajednički porezi <sup>4</sup>			Opće <sup>6</sup>	Namjenske <sup>7</sup>	
Češka Rep.	21,0	18,3	20,8	3,9	43,8	36,3	0	16,0	100	
Madžarska	23,0	23,7	26,7	16,3	16,8	17,0	1,7	48,2	100	
Poljska	31,0	27,6	28,8	10,6	14,4	24,6	30,5	19,9	100	
Estonija	21,0	19,7	22,1	6,3	62,1	9,1	13,4	9,1	100	
Latvija	24,0	23,1	25,0	0	66,2	14,1	5,8	13,9	100	
Letonija	20,0	19,6	22,8	0	91,0	4,8	2,3	1,9	100	
Bugarska	23,1	18,8	18,6	0	47,2	13,4	32,4	7,1	100	
Rumunjska	12,0	9,6	11,7	6,1	64,1	14,9	0	14,9	100	
Slovenija	12,7	11,6	11,9	10,6	49,3	17,5	15,9	6,6	100	
Slovačka Rep.	7,5	7,1	5,0	22,8	39,6	19,3	0	18,4	100	

<sup>1</sup> Rashodi nižih razina vlasti u ukupnim državnim rashodima.

<sup>2</sup> OECD, 2001. i 2002.

<sup>3</sup> Niže razine vlasti određuju poreznu osnovicu i/ili poreznu stopu.

<sup>4</sup> Središnja država određuje poreznu osnovicu i poreznu stopu te način dijeljenja poreza među državnim razinama.

<sup>5</sup> Prihodi poput korisničkih naknada i pristojba koje određuju (definiiraju) lokalne jedinice.

<sup>6</sup> Opće dotacije mogu se smatrati vlastitim izvorom prihoda nižih razina vlasti. Središnja država može dodijeliti opće dotacije na temelju objektivnih kriterija (poput poreznog kapaciteta, potreba za izdacima) ili se mogu dodijeliti diskrecijski (ovisno o volji središnje države koja ih dodjeljuje).

<sup>7</sup> Namjenske dotacije mogu se koristiti samo za određenu svrhu. One se dodjeljuju za pokrivanje određenog iznosa troškova javne usluge koju je središnja vlast propisala (dodijelila) nižim razinama vlasti ili koju niže razine vlasti obavljaju umjesto (u ime) središnje vlasti.

porezne osnovice i stope, pa središnja država određuje način dijeljenja prihoda prikupljenih od tog poreza.<sup>11</sup> Neporezni prihodi obuhvaćaju prihode od poslovanja, prihode od imovine, korisničke naknade, pristojbe i kazne (tablica 2.).

Unutardržavne dotacije dijele se na opće i namjenske. Opće dotacije mogu se trošiti za bilo koju svrhu (jednako kao i vlastiti prihodi), a mogu se dodijeliti nižim razinama vlasti na temelju objektivnih kriterija ili diskrecijski (ovisno o volji središnje vlasti). Namjenske

su dotacije izdvojene za određene svrhe i dijele se na uvjetovane i neuvjetovane. Zbog navedenih razlika opće i namjenske dotacije podijeljene su u podskupine.<sup>12</sup>

Tablica 1. prikazuje usporedbu podataka iz GFS-a i u OECD-ova izvještaja Fiscal Design Across Levels of Government. Prva tri stupca tablice 1. prikazuju ukupne iznose prihoda i rashoda nižih razina vlasti za deset tranzicijskih zemalja 1999. godine. Prvi GFS stupac prikazuje udio rashoda nižih razina vlasti u ukupnim državnim rashodima, što u većini istraživanja služi kao mjera fiskalne decentralizacije. Na prvi pogled usporedba GFS i OECD podataka o stupnju fiskalne decentralizacije pokazuje vrlo malo razlika. Ali detaljnom analizom prihoda nižih razina vlasti OECD-ova izvješća dolazimo do mnogo drugačijeg zaključka.

<sup>11</sup> Kako bi se utvrdila kontrola nižih razina vlasti nad izvorima prihoda, porezi se dijele na vrste ovisno o stupnju porezne autonomije. U tablici 4. navode se vrste poreznih prihoda počevši od poreza za koje niže razine vlasti imaju najveći stupanj lokalne autonomije. Vlastiti porezni prihodi zbroj su prvih triju vrsta navedenih u tablici 4. (porezi za koje niže razine vlasti mogu određivati i poreznu osnovicu i poreznu stopu ili barem jedno od to dvoje); a prihodi od dijeljenja poreza zbroj su posljednjih četiriju vrsta poreznih prihoda.

<sup>12</sup> Sve navedene razlike među dotacijama imaju različit utjecaj na stupanj fiskalne decentralizacije u nekoj zemlji.



Tablica 2. Usporedba prihoda nižih razina vlasti [u %]

	Porezni		Neporezni	Dotacije		Ukupno
	Vlastiti porezi	Zajednički porezi		Opće	Namjenske	
1996.						
Mađarska	11,0	14,0	16,0	1,0	58,	100
1997.						
Letonija	0	66,0	5,0	11,0	18,0	100
Latvija	0	54,0	21,0	4,0	21,0	100
Estonija	6,0	58,0	13,0	15,0	8,0	100
Poljska	15,0	23,0	28,0	21,0	13,0	100
Mađarska	12,0	16,0	18,0	1,0	53,0	100
Češka Rep.	4,0	50,0	26,0	0	19,0	100
1998.						
Letonija	0	74,0	4,0	12,0	10,0	100
Latvija	0	54,0	21,0	5,0	20,0	100
Estonija	6,0	61,0	9,0	13,0	10,0	100
Poljska	13,0	23,0	28,0	23,0	13,0	100
Mađarska	13,0	17,0	18,0	1,0	50,0	100
Češka Rep.	5,0	51,0	27,0	0	18,0	100
Bugarska	0	53,0	10,0	34,0	3,0	100
Rumunjska	7,0	45,0	13,0	0	35,0	100
Slovenija	0	58,0	21,0	17,0	5,0	100
Slovačka Rep.	21,0	38,0	21,0	0	19,0	100
1999.						
Letonija	0	91,0	5,0	2,0	2,0	100
Latvija	0	56,0	20,0	4,0	20,0	100
Estonija	6,0	62,0	9,0	13,0	9,0	100
Poljska	10,0	14,0	24,0	30,0	21,0	100
Mađarska	16,0	17,0	17,0	1,0	49,0	100
Češka Rep.	4,0	44,0	36,0	0	16,0	100
Bugarska	0	47,0	13,0	32,0	7,0	100
Rumunjska	6,0	64,0	15,0	0	15,0	100
Slovenija	11,0	49,0	18,0	16,0	7,0	100
Slovačka Rep.	23,0	40,0	19,0	0	18,0	100
2000.						
Bugarska	0	46,0	14,0	33,0	7,0	100
Rumunjska	5,0	65,0	14,0	0	17,0	100
Slovenija	10,0	48,0	18,0	15,0	9,0	100
Slovačka Rep.	21,0	39,0	19,0	0	21,0	100

Struktura prihoda nižih razina vlasti u deset tranzicijskih zemalja otkriva kako one imaju vrlo slabu kontrolu svojih prihoda. Stoga se prikazivanjem samo ukupnih prihoda kojima raspolažu niže razine vlasti (GFS) precjenjuje stupanj fiskalne decentralizacije. Primjerice, u Letoniji je 91% prihoda nižih razina vlasti rezultat dijeljenja poreza sa središnjom državom, pri čemu središnja država određuje porezne stope i osnovice i na taj način kontrolira dijeljenje tih prihoda. Niže razine vlasti u Letoniji kontroliraju samo 4,8% vlastitih prihoda. Budući da su u Letoniji gotovo svi prihodi nižih razina vlasti pod kontrolom središnje države, korištenje ukupnih prihoda (rashoda) nižih razina vlasti za mjerenje stupnja fiskalne decentralizacije rezultira precjenjivanjem stupnja fiskalne decentralizacije.

U tablici 2. detaljnije se analiziraju u OECD-u raspoloživi podaci o prihodima nižih razina vlasti u deset tranzicijskih zemalja. Zamjećujemo kako uglavnom (posebice u baltičkim zemljama) niže razine vlasti imaju nisku prihodnu autonomiju. Isto potvrđuje i tablica 3, koja upućuje na udio vlastitih prihoda u ukupnim prihodima nižih razina vlasti za iste zemlje. Prvi stupac označava vlastite prihode što ih niže razine vlasti uistinu kontroliraju. Ta je kontrola bitna za uspješnu decentralizaciju. Tako niže razine vlasti u Slovačkoj raspolažu najvećim vlastitim prihodima nad kojima imaju kontrolu, ali i to je samo 60% ukupnih prihoda tih razina vlasti.

Druga dva stupca u tablici 3. prikazuju veličinu unutardržavnih dotacija. Može se tvrditi kako se opće i namjenske dotacije ne mogu smatrati vlastitim izvorima

prihoda i te tvrdnje držimo utemeljenima. Ipak ćemo zbog navedenih razloga i za ograničenu upotrebu u ovom radu opće dotacije koje se dodjeljuju prema objektivnim kriterijima i neuvjetovane namjenske dotacije smatrati vlastitim prihodima nižih razina vlasti, riskirajući da tako precijenimo veličinu vlastitih prihoda. Ako se više tih dotacija dodjeljuje nižim razinama vlasti, i stupanj decentralizacije bit će veći. Razlog uključivanja tih vrsta dotacija u vlastite prihode jest to što niže razine vlasti imaju barem slobodu odlučivanja kako utrošiti te dotacije. S druge strane, budući da niže razine vlasti nemaju uvida u visinu uvjetovanih namjenskih dotacija i općih dotacija koje se dodjeljuju diskrecijski, a koje se u potpunosti ili djelomično koriste za financiranje funkcija (javnih izdatka) što ih središnja vlast propisuje nižim razinama vlasti, te se vrste dotacija ne smatraju vlastitim prihodima nižih razina vlasti. Čak i takvo slobodno tumačenje različitih vrsta prihoda nižih razina vlasti pokazuje kako postoji snažan razlog zašto se GFS podaci o ukupnim prihodima/rashodima ne smiju koristiti za mjerenje fiskalne decentralizacije.

Tablice od 1. do 3. pokazuju kako istraživanja različitih zemalja (koja se koriste podacima o ukupnim prihodima/rashodima) ne obuhvaćaju razlike u strukturi unutardržavnih transfera i na taj način iskrivljeno prikazuju stupanj fiskalne decentralizacije u tranzicijskim zemljama. Međutim, za razliku od tranzicijskih zemalja, u razvijenim zemljama, u kojima niže razine vlasti uistinu imaju kontrolu (odlučuju) o vlastitim prihodima i rashodima, mjerenje stupnja fiskalne decentralizacije ukupnim prihodima i rashodima kojima raspolažu niže

Tablica 3. Postotni udio vlastitih prihoda nižih razina vlasti u ukupnim prihodima (1999)

	Vlastiti porezi + neporezni prihodi	Opće dotacije (dodijeljene prema objektivnim kriterijima)	Namjenske dotacije (neuvjetovane)	Ukupno
Češka	40,2	0	6,5	46,7
Madžarska	33,3	0,3	0,8	34,4
Poljska	35,2	30,5	0	65,7
Estonija	15,4	13,4	0	28,8
Latvija	14,1	5,8	0	19,9
Letonija	4,8	2,3	0	7,1
Bugarska	13,4	25,4	0	38,8
Rumunjska	21,0	0	0	21,0
Slovenija	28,1	15,9	0	44,0
Slovačka	42,1	0	18,4	60,5

Izvor: OECD, Fiscal Design Surveys Across Levels of Government (Paris, 2001. i 2002).

razine vlasti može biti ispravno (v. tabl. 4.).<sup>13</sup> Tablica 4. pokazuje velike razlike u stupnju porezne autonomije (samostalnosti) između nižih razina vlasti razvijenih zemalja i zemalja u razvoju. Naime, niže razine vlasti u zemljama u razvoju znatan udio poreznih prihoda ubiru od zajedničkih poreza (koje kontrolira središnja vlast), a niže razine vlasti u razvijenim zemljama uglavnom kontroliraju porezne osnovice i porezne stope ili se bez njihove suglasnosti ne može promijeniti način dijeljenja poreza (zajedničkih poreza).

### *Makroekonomski pokazatelji*

U prvi se mah može činiti da je struktura državnih prihoda samo detalj koji nema nikakva utjecaja na istraživanja. Ipak, struktura prihoda nižih razina vlasti ima važan utjecaj na rezultate procesa fiskalne decentralizacije (Bird, 2001:9). Nemogućnost središnje vlasti da kontrolira potrošnju nižih razina vlasti zbog neadekvatno oblikovanog sustava prihoda može rezultirati neefikasnim trošenjem i nagomilavanjem fiskalnih deficita nižih razina vlasti te tako dovesti u opasnost makroekonomsku stabilnost cijele zemlje. Stoga je ključ uspješne provedbe decentralizacije oblikovanje višerazinskog sustava javnih financija koji će omogućiti djelotvorno i učinkovito pružanje javnih usluga uz održanje makroekonomske stabilnosti (deMello, 2000). Pri tome je mogućnost nižih razina vlasti da odlučuju o veličini vlastitih prihoda kontrolirajući granične stope važno obilježje sustava prihoda koje potiče i pozorno zaduživanje i mudro upravljanje rashodima na tim razinama vlasti. Naime, kako bi niže razine vlasti bile u potpunosti odgovorne za svoje izdatke i javni dug, nužno je da same odlučuju o veličini svojih prihoda.

To nije uzeto u obzir u većini istraživanja. Stoga je u istraživanjima koja se koriste netočnim pokazateljima stupnja fiskalne decentralizacije utvrđen neočekivan utjecaj fiskalne decentralizacije na makroekonomsku stabilnost, ekonomski rast i veličinu javnog sektora. Navodimo primjere nedavnih istraživanja više zemalja uz pomoć GFS podataka. Proveli su ih deMello (2000), Davoodi i Zou (1998) i Oates (1985), a analizirali su

utjecaj fiskalne decentralizacije na uravnoteženost proračuna, ekonomski rast i veličinu javnog sektora.

DeMello (2000) istražuje utjecaj fiskalne decentralizacije na uravnoteženost proračuna, koju mjeri odnosom veličine fiskalnog deficita prema BDP-u te zaključuje kako decentralizacija potiče fiskalnu neuravnoteženost. DeMello rabi više nezavisnih varijabli za mjerenje fiskalne decentralizacije, uključujući poreznu autonomiju nižih razina vlasti (udio poreznih prihoda u ukupnim prihodima nižih razina vlasti), fiskalnu ovisnost nižih razina vlasti (udio unutardržavnih transfera u ukupnim prihodima nižih razina vlasti) i udio potrošnje nižih razina vlasti (udio potrošnje nižih razina vlasti u ukupnoj državnoj potrošnji). Slično, Davoodi i Zou (1998) analiziraju odnos ekonomskog rasta i fiskalne decentralizacije. Fiskalnu decentralizaciju mjere kao udio potrošnje nižih razina vlasti u ukupnoj državnoj potrošnji te tvrde kako je fiskalna decentralizacija povezana sa sporijim ekonomskim rastom. Istraživanjem odnosa između fiskalne decentralizacije i veličine ukupnoga javnog sektora Oates (1985) argumentira kako se ne mogu naći dokazi koji potvrđuju "levijatansku" hipotezu.<sup>14</sup>

Kako bismo istražili na koji se način odabir pokazatelja kojim mjerimo stupanj fiskalne decentralizacije odražava na procijenjene rezultate utjecaja fiskalne decentralizacije na makroekonomske pokazatelje te koliko je taj odabir važan, ponovit ćemo deMellov, Davoodijev i Zouov te Oatesov model koristeći se OECD-ovim podacima za deset spomenutih tranzicijskih zemalja.<sup>15</sup> Kao što se u daljnjem tekstu navodi, rezultati procijenjeni na temelju OECD-ovih podataka uvelike se razlikuju od rezultata izračunanih na temelju GFS podatka u istim modelima.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Ako se većim stupnjem decentralizacije povećava broj lokalnih jedinica, svaki pokušaj lokalne jedinice da poveća porezne stope rezultirao bi migracijom (seobom) stanovništva iz te lokalne jedinice (Tiebout, 1956). U Tieboutovoj analizi porezni obveznici sele u druge lokalne jedinice kako bi izbjegli plaćanje većih poreza, dakle konkurencija među lokalnim jedinicama ograničava prekomjerno oporezivanje u pojedinim lokalnim jedinicama. Na temelju tog Tieboutova zaključka Brennan i Buchanan (1980) razvili su levijatansku hipotezu, prema kojoj fiskalna decentralizacija služi za ograničavanje (kontrolu) ponašanja lokalnih jedinica koje žele maksimizirati svoje prihode. U levijatanskoj se hipotezi navodi kako će se ukupna veličina javnog sektora mijenjati suprotno stupnju fiskalne decentralizacije jer fiskalna decentralizacija povećava konkurenciju među lokalnim jedinicama, što u konačnici ograničava veličinu javnog sektora.

<sup>15</sup> Svjesni smo nedostataka tih pristupa navedenih u različitim istraživanjima poput Martinez-Vazquez i McNab, 1997.

<sup>16</sup> Sažetak opisne statistike i podataka nalaze se u prilogu 1.

<sup>13</sup> U istraživanjima Davoodi i Zou (1998) i deMello (2000) jasno se vidi razlika između procijenjenih rezultata za razvijene zemlje i zemlje u razvoju. U razvijenim su zemljama utjecaji (posljedice) fiskalne decentralizacije na makroekonomske pokazatelje pozitivni, a u zemljama u razvoju su negativni. Nerealno prikazivanje prevelikog stupnja fiskalne decentralizacije u zemljama u razvoju može biti razlog negativne veze utjecaja fiskalne decentralizacije na makroekonomske pokazatelje u tranzicijskim zemljama.

Tablica 4. Vlastiti porezi nižih razina vlasti kao postotak ukupnih poreznih prihoda ("porezna autonomija")

	Vlastiti porezni prihodi			Način dijeljenja poreza može se promijeniti samo uz pristanak nižih razina vlasti	Zajednički porezi		
	Niže razine vlasti određuju poreznu stopu i osnovicu	Niže razine vlasti određuju samo poreznu stopu	Niže razine vlasti određuju samo poreznu osnovicu		Način dijeljenja poreza definiran je zakonom (može ga promijeniti središnja država samostalno)	Način dijeljenja poreza određuje središnja država	Središnja država određuje porezne stope i osnovice nižih razina vlasti
<i>Zemlje u razvoju/tranzicijske zemlje</i>							
Bugarska (98)	0	0	0	0	41,0	59,0	0
Češka Rep. (95)	2,0	5,0	3,0	0	90,0	0	0
Madžarska (95)	0	30,0	0	0	0	0	70,0
Poljska (95)	0	45,0	1,0	0	54,0	0	0
Estonija (97)	0	9,8	0	0	90,2	0	0
Latvija (97)	0	0	0	0	0	0	100,0
Letonija (97)	0	0	0	0	0	0	100
Rumunjska (98)	0	8,6	4,6	0	0	66,9	19,9
Slovenija (99)	16,85	0,6	0,26	0	82,29	0	0
Slovačka Rep. (98)	7,4	28,2	0	0	0	64,4	0
<i>Razvijene zemlje</i>							
Austrija (95)	5,9	6,0	0	88,1	0	0	0
Belgija (95)	5,1	49,1	0	45,3	0,4	0,2	0
Danska (95)	0	95,2	0	0	2,7	0	2,1
Finska (95)	0,01	88,6	0	0	11,4	0	0
Njemačka (95)	0,3	13,2	0	86,5	0	0	0
Island (95)	8,0	92,0	0	0	0	0	0
Japan (95)	0,1	89,8	0	0	0	0	10,1
Meksiko (95)	0	0	0	74,6	18,8	0	6,6
Nizozemska (95)	0	100,0	0	0	0	0	0
Novi Zeland (95)	98,0	0	0	0	0	0	2,0
Norveška (95)	0	3,7	0	0	0,6	95,7	0
Portugal (95)	30,1	8,6	0	0	0	0	61,3
Španjolska (95)	26,7	35,4	0	37,9	0	0	0
Švedska (95)	0,3	99,7	0	0	0	0	0
Švicarska (95)	51,8	40,8	0	3,2	4,2	0	0
Velika Britanija (95)	0	100,0	0	0	0	0	0

Izvor: OECD, Taxing Powers of State i Local Government (Paris, 1999); OECD, Fiscal Design Surveys Across Levels of Government (Paris, 2001. i 2002).

### Ekonomska stabilnost

U deMellovu (2001) istraživanju uravnoteženost proračuna koja se mjeri udjelom fiskalnog deficita u BDP-u zavisna je varijabla, a porezna autonomija nižih razina vlasti nezavisna je varijabla. U njegovim je procjenama koeficijent porezne autonomije nižih

razina vlasti pozitivan i statistički signifikantan. Stoga deMello zaključuje kako porezna autonomija nižih razina vlasti "pogoršava njihovu fiskalnu poziciju". Međutim, mi tvrdimo da detaljnija analiza deMellove nezavisne varijable pokazuje kako ta varijabla ne predočuje ono što on želi testirati. GFS podaci kojima se deMello koristi

Tablica 5. Ponovljeni deMellov model s OECD-ovim podacima: decentralizacija i fiskalne pozicije (1997–1999)<sup>17</sup>

	Uravnoteženost proračuna nižih razina vlasti			
Log porezna autonomija nižih razina vlasti	-0,000009*			
	(0,0000001)			
Log fiskalna ovisnost nižih razina vlasti		0,002246*		
		(0,000381)		
Log neporezna autonomija nižih razina vlasti			0,000378*	
			(0,00035)	
Log djeljenje poreza (zajednički porezi) nižih razina vlasti				-0,001106
				(0,001553)
Prilagođeni R <sup>2</sup>	0,91	0,69	0,83	0,61
Durbin Watson	2,1	2,1	2,1	2,0
Broj promatranja	31,0	31,0	31,0	31,0

Standardne pogreške navedene su u zagradama.

\* Značajno na razini 1%.

\*\* Značajno na razini 5%.

\*\*\* Značajno na razini 10%.

ne dopuštaju mu da točno utvrdi stupanj lokalne porezne autonomije, tj. da odredi kontroliraju li niže razine vlasti porezne stope ili porezne osnovice. Kao što je prije u tekstu navedeno novi OECD-ovi podaci omogućuju da se utvrdi koje vrste prihoda kontroliraju niže razine vlasti. Stoga poreznu autonomiju definiramo kao udio vlastitih poreza (poreza čije stope i/ili osnovice određuju niže razine vlasti) u ukupnim prihodima nižih razina vlasti (prvi stupac u tablici 2).

Naše procijenjene rezultate prikazujemo u tablici 5. Koeficijent porezne autonomije je negativan i statistički značajan na razini od 1%. Tako, slijedeći deMellovu logiku, argumentiramo da porezna autonomija nižih razina vlasti poboljšava njihove fiskalne pozicije. Drugi pokazatelj kojim se deMello koristi za objašnjavanje utjecaja fiskalne decentralizacije na proračunsku uravnoteženost nižih razina vlasti jest fiskalna ovisnost (engl. *fiscal dependency*). Mjeri je udjelom ukupnih transfera nižih razina vlasti u ukupnim prihodima tih razina vlasti. U deMellovu istraživanju utjecaj fiskalne ovisnosti na fiskalne pozicije nižih razina vlasti statistički nije značajan. Ali koristeći se podacima OECD-a, mi dobivamo pozitivan i značajan koeficijent pokazatelja

fiskalne ovisnosti. Stoga, prema deMellovoj logici, tvrdimo da unutardržavni transferi pogoršavaju fiskalne pozicije nižih razina vlasti.

Na kraju analiziramo utjecaj neporezne autonomije i dijeljenja poreza nižih razina vlasti na proračunsku uravnoteženost. Budući da su neporezni prihodi i dijeljenje poreza na suprotnim krajevima ljestvice prihodne autonomije, očekuje se da će imati suprotan predznak. Procjena rezultata prikazana u dva posljednja stupca tablice 5. pokazuje kako koeficijenti tih dvaju pokazatelja doista imaju suprotan predznak, ali neočekivanih smjerova. Pozitivan predznak pokazatelja neporezne autonomije nižih razina vlasti navodi na zaključak kako povećanje neporeznih prihoda nižih razina vlasti ima negativan utjecaj na njihove fiskalne pozicije. Suprotno tome, negativan predznak pokazatelja dijeljenja poreza sugerira kako bi povećanje zajedničkih poreza pomoglo nižim razinama vlasti da uravnoteže svoje proračune. Ipak, pokazatelj dijeljenja poreza nižih razina vlasti nije statistički značajan na standardnoj razini.

### Ekonomski rast

U svojim posljednjim istraživanjima Davoodi i Zou (1998), u 46 razvijenih zemalja i zemalja u razvoju analizirali su i utvrdili negativan utjecaj fiskalne decentralizacije na ekonomski rast. Međutim, pronađeni su ozbiljni metodološki nedostaci njihovih analiza (Martinez-Vazquez i McNab, 1997).

Prvi je problem netočno definiranje pokazatelja fiskalne decentralizacije, koja se u njihovim istraživanjima uz pomoć podataka GFS-a mjeri kao udio

<sup>17</sup> Kako bismo smanjili probleme specifikacijskih pogrešaka, koristimo se dummy varijablom za pojedine države da bismo uspjeli obuhvatiti obilježja specifična za određenu državu, npr. lokaciju, klimu i prirodna bogatstva. Stoga su naše ekonometrijske procjene utemeljene na modelu fiksnih učinaka (engl. *fixed-effects model*). Nadalje, problem nejednakih varijanci za različite zemlje, tj. problem heteroscedastičnosti, rješava se upotrebom procjeniteljske metode poopćenih najmanjih kvadrata (engl. *Generalized Least Square – GLS*).

Tablica 6. Ponovljeni Davoodijev i Zouov model s podacima OECD-a: decentralizacija i ekonomski rast

	Rast BDP-a po stanovniku		
Vlastiti porezni i neporezni prihodi nižih razina vlasti	0,237* (0,026)		
Niže razine vlasti (vlastiti porezni prihodi + neporezni prihodi + opće dotacije (utemeljene na objektivnim kriterijima) + namjenske dotacije (neuvjetovane)		0,114** (0,044)	0,126* (0,038)
Rast stanovništva			3,995** (1,732)
Prilagođeni R <sup>2</sup>	0,80	0,68	0,71
Durbin Watson	2,0	1,8	2,0
Broj promatranja	31,0	31,0	31,0

Standardne pogreške navedene su u zagradama.

\* Značajno na razini 1%.

\*\* Značajno na razini 5%.

\*\*\* Značajno na razini 10%.

potrošnje nižih razina vlasti u ukupnoj državnoj potrošnji. Ali taj udio potrošnje nižih razina vlasti ne uzima u obzir multidimenzionalnost procesa fiskalne decentralizacije. A ako se ne može kontrolirati odlučuju li niže razine vlasti same o svojim prihodima i rashodima te jesu li državni službenici na tim razinama demokratski izabrani, udio potrošnje nižih razina vlasti u ukupnoj državnoj potrošnji kao varijabla fiskalne decentralizacije znači vrlo malo pri tumačenju stupnja decentralizacije. Stoga, definira li se fiskalna decentralizacija kao samostalnost nižih razina vlasti pri odlučivanju o prihodima, može se opovrgnuti procijenjeni negativan utjecaj fiskalne decentralizacije na ekonomski rast koji su utvrdili Davoodi i Zou (1998).

Kako bismo to i dokazali, koristimo se regresijskim modelom sličnim onome kojim su se koristili Davoodi i Zou. Dakle, želimo utvrditi kako uključivanje informacija o prihodnoj strukturi nižih razina vlasti utječe na procijenjene rezultate modela, odnosno hoće li se potvrditi negativan odnos fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta do kojega su došli Davoodi i Zou. Ovisna je varijabla u tome modelu stopa rasta BDP-a po stanovniku, a nezavisna je varijabla fiskalna decentralizacija. Pri tome, kao što je već rečeno, fiskalnu decentralizaciju definiramo koristeći se samo onim prihodima nad kojima niže razine vlasti imaju samostalnost u odlučivanju (v. tabl. 3).

Tablica 6. daje procijenjene rezultate. U prvom retku koristimo se standardnom (opreznom) definicijom vlastitih prihoda nižih razina vlasti, a potom se u drugom retku koristimo slobodnijom (liberalnijom) definicijom te uključujemo opće dotacije koje se dodjeljuju prema

objektivnim kriterijima i namjenske neuvjetovane dotacije u vlastite prihode nižih razina vlasti (v. tabl. 3). Pozitivni koeficijenti standardne i liberalne definicije varijabli fiskalne decentralizacije statistički su značajni, što navodi na zaključak kako veća samostalnost nižih razina vlasti u odlučivanju o prihodima rezultira većim rastom BDP-a po stanovniku. U posljednjem retku uvodimo kontrolnu varijablu rasta stanovništva (Levine i Renelt, 1992), a značajnost i smjer varijable fiskalne decentralizacije i tada su pozitivni i statistički značajni (tablica 6.).

#### Veličina javnog sektora

Kako bi utvrdio vezu između fiskalne decentralizacije i veličine javnog sektora na grupi od 35 zemalja Oates (1985) testirao je Brennanov i Buchananov levijatanov model<sup>18</sup> i utvrdio kako ta hipoteza nije ispravna, odnosno kako fiskalna decentralizacija ne ograničava veličinu javnog sektora. Međutim, Oates je, poput deMella (2001) te Davoodija i Zoua (1998), mjerio stupanj fiskalne decentralizacije kao udio potrošnje nižih razina vlasti u ukupnoj državnoj potrošnji te nije uzimao u obzir važnost strukture prihoda nižih razina vlasti za stupanj decentralizacije.

Ponavljamo Oatesov model kako bismo utvrdili na koji način struktura prihoda nižih razina vlasti utječe na vezu između fiskalne decentralizacije i veličine javnog sektora. Tablica 7. prikazuje procijenjene rezultate. Kao što se vidi u prvom stupcu, porezna samostalnost nižih

<sup>18</sup> Vidjeti fusnotu 13 o levijatanskoj hipotezi.

Tablica 7. Ponovljeni Oatesov model s OECD-ovim podacima: decentralizacija i veličina javnog sektora (1997–1999)

	Ukupna državna potrošnja kao postotak BDP-a	
Niže razine vlasti = vlastiti porezni prihodi + neporezni prihodi + opće dotacije (utemeljene na objektivnim kriterijima) + namjenske dotacije (neuvjetovane)	-0,011** (0,004)	-0,012** (0,005)
Rast stanovništva		1,767* (0,202)
Rast BDP-a po stanovniku		-0,075* (0,019)
Prilagođeni R <sup>2</sup>	0,99	0,99
Durbin Watson	2,6	2,5
Broj promatranja	31,0	31,0

Standardne pogreške navedene su u zagradama.

- \* Značajno na razini 1%.
- \*\* Značajno na razini 5%.
- \*\*\* Značajno na razini 10%.

razina vlasti ima značajan negativan utjecaj na veličinu javnog sektora, što navodi na zaključak kako se veličina ukupne državne potrošnje kao postotak BDP-a smanjuje što je porezna samostalnost nižih razina vlasti veća. U drugom su stupcu dvije kontrolne varijable kojima su se koristili Levine i Renelt (1992). Varijabla rasta stanovništva pozitivna je i značajna na razini od 1%. Pozitivan smjer varijable rasta stanovništva navodi na zaključak kako rast stanovništva povećava količinu javnih usluga (odnosno veličinu javnog sektora). Testiranjem varijable rasta BDP-a po stanovništvu željeli smo provjeriti utjecaj Wagnerova zakona prema kojemu rast dohotka pozitivno utječe na rast veličine javnog sektora. Međutim, negativan smjer varijable rasta BDP-a po stanovniku navodi na zaključak kako je veličina javnog sektora očito dohodovno-inferiorno dobro u tim zemljama.

### Zaključak

Rad upozorava na važnost odabira ispravne mjere fiskalne decentralizacije u istraživanjima. Ako se stupanj fiskalne decentralizacije mjeri samostalnošću nižih razina vlasti da odlučuju o vlastitim prihodima, dosada poznati procijenjeni rezultati utjecaja fiskalne decentralizacije na makroekonomske pokazatelje značajno se mijenjaju. Iz toga se mogu izvesti dva osnovna zaključka o temeljnim pitanjima važnim za analizu utjecaja fiskalne decentralizacije u različitim zemljama.

- Iako se lako može dokazati kako je tijekom 1990-ih došlo do velike političke decentralizacije u tranzicijskim zemljama, možemo tek dati naznake

sljedećeg koraka fiskalne decentralizacije. To se uglavnom može opravdati činjenicom kako je potrebno određeno vrijeme da bi se neki sustav transformirao od dugogodišnjega centraliziranog sustava u decentralizirani. Ipak, preduvjeti za provođenje političke decentralizacije ostvareni su u brojnim zemljama i čini se vjerojatnim da će i daljnja promjena strukture državne vlasti potrebna za provođenje fiskalne decentralizacije sigurno biti provedena relativno brzo.

- U istraživanju fiskalne decentralizacije važno je izabrati ispravnu mjeru jer procjene ovise o odabiru mjera, a odabir pogrešne mjere može imati dalekosežne posljedice na donošenje ekonomskih odluka. Tako i stupanj fiskalne decentralizacije mjeren na različite načine rezultira značajnim razlikama u procijenjenim rezultatima utjecaja fiskalne decentralizacije na makroekonomske pokazatelje, što upozorava da rezultati nisu čvrsti. Stoga mjerenje utjecaja fiskalne decentralizacije na makroekonomske pokazatelje zahtijeva kvalitativne i kvantitativne tehnike koje uzimaju u obzir postojeće institucionalne strukture zemalja koje se proučavaju.

*S engleskog prevela: Mihaela Pitarević*

Prilog 1. Sažetak statističkih podataka o polaznim (engl. *Baseline*) regresijama

Pokazatelj	Broj kros-sekcija	Broj promatranja	Prosjek	Maksimum	Minimum	Standardna devijacija	Izvor
Porezna autonomija nižih razina vlasti	10	31	0,072	0,228	0,000	0,071	OECD
Neporezna autonomija nižih razina vlasti	10	31	0,175	0,363	0,040	0,075	OECD
Fiskalna ovisnost nižih razina vlasti (1)	10	31	0,278	0,537	0,041	0,123	OECD
Fiskalna ovisnost nižih razina vlasti (2)	10	31	0,156	0,522	0,000	0,137	OECD
Dijeljenje poreza nižih razina vlasti	10	31	0,475	0,910	0,144	0,183	OECD
Proračunska uravnoteženost nižih razina vlasti	10	31	-0,001	0,010	-0,005	0,003	World Bank Economic and Social Database
Rast BDP-a po stanovniku	10	31	0,030	0,124	-0,065	0,043	World Bank Economic and Social Database
Rast stanovništva	10	31	-0,004	0,001	-0,016	0,005	World Bank Economic and Social Database
Ukupna državna potrošnja kao postotak BDP-a	10	31	0,394	0,463	0,034	0,082	World Bank Economic and Social Database

## Literatura

- Ahmad, E. and Bert, H., 2001. *Indonesian Decentralization: Opportunities and Risks* [online]. Washington: IMF : World Bank. Available from: [www.decentralization.org]
- Bahl, R. and Linn, J. F., 1994. *Urban Public Finance in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Bahl, R., 1999. *Implementation Rules for Fiscal Decentralization* [online]. Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies. Available from: [www.worldbank.org/decentralizationg].
- Bird, R., 2000. *Rationales and Forms of Decentralization*. Paper presented at the Rotman School of Management. Toronto: University of Toronto, February 23.
- Bird, R., 2001. *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Bird, R. M. and Banta, S., 2000. "Fiscal Sustainability and Fiscal Indicators in Transitional Countries", in: A. Shapleigh, F. Andic and S. Banta, (eds.). *Transition Economies and Fiscal Reforms*. Washington: U.S. Agency for International Development.
- Bird, R. M. and Vaillancourt, F., 1999. "Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview", in: R. M. Bird and F. Vaillancourt, (eds.). *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bird, R. M., 1993. "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization". *National Tax Journal* (46), 207–228.
- Bird, R. M., Ebel, R. D. and Wallich, C. I. (eds.), 1995. *Decentralization of the Socialist State*. Washington: World Bank.
- Bird, R. M., Fleiner, T. and Stauffer, T., 2001. *The Role of Intergovernmental Fiscal Relations in Shaping Effective States within Fragmented Societies*. Fribourg: Swiss Institute of Federalism.



- Bird, R. M., Letonijack, J. I. and Govinda, M., R., 1995. *Intergovernmental Fiscal Relations: Poverty Alleviation in Viet Nam*. Policy Research Working Paper (1430). Washington: World Bank, East Asia and Pacific Country Department.
- Brennan, G. and Buchanan, J., 1980. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Burki, J., Perry, G. and Dillinger, W., 1999. *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington: World Bank.
- Davoodi, H. and Heng-fu, Z., 1998. "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study". *Journal of Urban Economics* (43), 244–257.
- deMello, L. R., 2000. "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis". *World Development* 28 (2), 365–380.
- Dillinger, W., 1994. *Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery*. Washington: World Bank.
- Dunn, J. and Wetzel, D., 2000. Fiscal Decentralization in Former Socialist Economies: Progress and Prospects. *Proceedings of the Ninety-Second Annual Conference on Taxation*. Washington: National Tax Association, 242–250.
- Ebel, R. D. and Yilmaz, S., 2002. "On the Measurement and Impact of Decentralization". *Policy Research Working Paper* (2809). Washington: World Bank.
- Ebel, R. D., Fox, W. F. and Melhem, R. M., 1995. *The Hashemite Kingdom of Jordan: Intergovernmental Fiscal Relations and Municipal Financial Management*. Washington: World Bank.
- Ehdaie, J., 1994. "Fiscal Decentralization and the Size of Government: An Extension with Evidence from Cross-Country Data". *Policy Research Working Paper* (1387). Washington: World Bank.
- Fukasaku, K. and DeMello, L. R., 1998. "Fiscal Decentralization and Macroeconomic Stability: The Experience of Large Developing and Transition Economies", in: K. Fukasaku and R. Hausmann, (eds.). *Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America*. Paris: OECD.
- Levine R. and D. Renelt, 1992. "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions". *American Economic Review* (82), 942–963.
- Letonijack, J., Ahmad, J. and Bird, R. M., 1998. *Rethinking Decentralization at the World Bank*. Washington: World Bank.
- Martinez-Vazquez, J. and Jameson Boex, L. F., 2001. *Russia's Transition to a New Federalism*. Washington: World Bank.
- Martinez-Vazquez, J. and McNab, R., 1997. *Fiscal Decentralization, Economic Growth, and Democratic Governance*. Atlanta: School of Policy Studies.
- Musgrave, R. A., 1959. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Oates, W. E., 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- Oates, W. E., 1985. "Searching for Leviathan: An Empirical Study". *American Economic Review* (75), 748–757.
- OECD, 1999. *Taxing Powers of State and Local Government*. Paris: OECD.
- OECD, 2001. *Fiscal Design Across Levels of Government*. Paris: OECD.
- OECD, 2002. *Fiscal Design Across Levels of Government*. Paris: OECD.
- Pauly, M. V., 1973. "Income Redistribution as a Local Public Good". *Journal of Public Economics* (2), 35–58.
- Rao, G., 2000. *Poverty Alleviation under Decentralization* [online]. Available from: [www.worldbank.org/decentralization].
- Shah, A., 1996. *Fiscal Federalism in Pakistan: Challenges and Opportunities*. Washington: World Bank, South Asia Country Department.
- Stein, E., 1997. "Fiscal Stability with Democracy and Decentralization", in: *Latin America after a Decade of Reforms*. Washington: Johns Hopkins University Press.
- Stigler, G., 1957. "The Tenable Range of Functions of Local Government", in: *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*. Washington: World Bank.
- Thomas, V. [et al.], 2000. *The Quality of Growth*. New York: Oxford University Press.
- Tiebout, C. M., 1956. "A Pure Theory of Public Expenditures". *Journal of Political Economy* (64), 416–424.

- Vaillancourt, F., 1997. North African Decentralization Case Studies: Morocco and Tunisia, Proceedings of the Mediterranean Development Forum, Marrakech, Morocco, May 12–17, 1997.
- Vinod, T. [et al.], 2000. *The Quality of Growth*. New York: Oxford University Press.
- Wallich, C. I. (ed.), 1994. *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism*. Washington: World Bank.
- Wong, C. P. W., 1997. *Financing Local Government in the People's Republic of China*. New York : Hong Kong: Oxford University Press.
- World Bank, 1997a. *The State in a Changing World*. Washington: International Monetary Fund.
- World Bank, 1997b. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.
- World Bank, 2000. *World Development Report 1999/2000: Entering the 21<sup>st</sup> Century*. New York: Oxford University Press.
- World Bank, 2000a. *Morocco Municipal Management and Decentralization*. Washington: World Bank.
- World Bank, 2000c. *Thailand Public Finance in Transition*, Report 20656-TH, September 18.



# Fiskalna decentralizacija javnog sektora u Republici Hrvatskoj – proces i učinci

Maja Lukeš-Petrović  
Ministarstvo financija

## Sažetak

*U navedenom materijalu dan je kratak prikaz osnovnih obilježja i problema u procesu provođenja decentralizacije javnog sektora u RH za dva razdoblja: za srpanj – prosinac 2001. i za siječanj – rujan 2002. U prvom je dijelu dan pregled pravne osnove sa zakonskom i podzakonskom regulativom što je temelj za početak provođenja i samo provođenje procesa decentralizacije. U drugom dijelu dane su zakonske pretpostavke za osiguravanje sredstava za prenesene funkcije osiguranih izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ujedno je dana i kvantitativna analiza ostvarenja sredstava od dodatnog udjela u porezu na dohodak i pomoći izravnanja, i to za dva promatrana razdoblja, za svaku županiju i grad prema svakoj decentraliziranoj funkciji.*

*Treći dio daje prikaz promjena i pomaka u odgovornosti, odlučivanju i raspodjeli sredstava prema funkcijskoj i ekonomskoj klasifikaciji, nadzoru zakonitosti obavljanja funkcija. Govori se o odnosu između države, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i ustanova, a sve za dva promatrana razdoblja.*

*Na kraju se navode postignuti rezultati, detektiraju problemi i daju konkretni prijedlozi postupaka koje bi trebalo poduzeti u idućim fazama procesa decentralizacije.*

**Ključne riječi:** fiskalna decentralizacija, javni sektor

## Pretpostavke i uvjeti procesa decentralizacije javnog sektora

*Osnova i pretpostavke decentralizacije: Program Vlade RH, zakonska i podzakonska regulativa; evolutivni procesi izrade strategije kao rezultat njegove implementacije u sustave lokalne vlasti*

Iako je proces decentralizacije javnog sektora u Republici Hrvatskoj službeno započeo 1. srpnja 2001. godine, kada je Hrvatski sabor donio zakone kojima se financiranje određenih funkcija i troškova osnovnoga i srednjeg školstva te zdravstva i socijalne skrbi prenosi s državnog proračuna na proračune gradova i županija te kojim se osiguravaju sredstva za njihovo provođenje, decentralizacija je postojala u raspravama već i prije njezina stvarnog očitovanja u zakonodavnoj regulativi.

U Programu Vlade RH zacrtana je nužnost provedbe decentralizacije koja nije zamišljena samo kao puki prijenos sredstava za određene funkcije i rashode osiguranih u državnom proračunu RH na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Time se ponajprije mislilo na prijenos odgovornosti i odlučivanja o sredstvima za decentralizirane funkcije s državne razine na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, ali i na obvezu optimalnog izvršavanja funkcija za koje se sredstva prenose.

Iako nije donesen formalni akt u smislu strategije koji je trebao definirati ciljeve, načela i učinke te postupak decentralizacije, svi navedeni elementi djelomično su sadržani u navedenom programu, posebnim zakonima kojima su prenesene decentralizirane funkcije i osigurani izvori prihoda te u podzakonskim aktima kojima je osigurana njihova provedba.

Zaključeno je da bi cjelokupni proces decentralizacije javnih funkcija države trebalo provesti postupno, kroz više faza, ovisno o makroekonomskim procjenama gospodarskog razvoja zemlje u idućem razdoblju.

U procesu pripreme zakonodavne regulative nužno je bilo:

1. definirati funkcije i subjekte na koje se prenose funkcije i sredstva,
2. definirati funkcije subjekata koji odlučuju (o prioritetnim rashodima, razinama usluga u skladu s lokalnim potrebama),
3. osigurati zakonito, redovito i učinkovito izvršavanje decentraliziranih funkcija u ustanovama koje ih obavljaju (kadrovskih i drugih resursa – objekti, oprema i druga informatička infrastruktura),
4. definirati odgovornosti subjekata za obavljanje funkcija,
5. definirati stupanj samostalnosti subjekata u obavljanju funkcija, zadaća i usluga te u ostvarenju prihoda za te prenesene funkcije,
6. definirati i osigurati redovite prihode i potpore izravnjanja iz državnog proračuna,
7. osigurati zakonito, racionalno i svrsishodno upravljanje prihodima na lokalnim razinama.
8. definirati ovlasti države i resornih ministarstava u odnosu prema jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, a napose glede donošenja podzakonskih akata i naputaka koji i dalje propisuju norme što izravno utječu na rashode lokalnih i područnih (regionalnih) samouprava u smislu decentraliziranih funkcija.

U početnoj fazi decentralizacije pošlo se od postojećega teritorijalnog ustroja općina, gradova i županija, ograničenih resursa i fiskalnih ograničenja lokalnih vlasti, te od obveze izvršavanja dosegnute razine funkcija koje se decentraliziraju. Pri tomu je osnovni cilj bio da se na efikasniji način korištenjem ograničenih resursa potakne demokratizacija procesa odlučivanja i izvršavanja javnih potreba i omogući djelotvorniji i racionalniji javni sektor i gospodarski razvoj, ne samo slabije razvijenih područja već i cjelokupni napredak regija.

Analizom mreža ustanova (škola, domova, centara, bolnica i dr.), kadrovskih resursa za provedbu aktivnosti i fiskalnog kapaciteta općina, gradova i županija zaključeno je da se zbog njihova neravnomjernog odnosa decentralizirane funkcije prenose do razine županije, odnosno 32 grada koji su dosegli određeni fiskalni kapacitet i koji će moći ispunjavati prenesene zadaće. Zaključeno je da se sve funkcije, osim osnovnog školstva, s obzirom na njihov fiskalni kapacitet pre-

nesu na županije. Prema procjenama mreže škola i njihovih kapaciteta, samo se osnovno školstvo moglo decentralizirati do razine gradova.

Donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom školstvu koji propisuje da se u proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave osiguravaju sredstva za materijalne troškove osnovne škole, investicijsko održavanje školskog prostora, opreme i nastavnih sredstava i pomagala, nabavu školske opreme, nastavnih sredstava i pomagala, prijevoz učenika, kapitalnu izgradnju školskog prostora i opreme prema standardima i normativima koje utvrđuje ministar, s tim da je Vlada RH obvezna svake godine, uz državni proračun, utvrditi kriterije i mjerila za osiguravanje minimalnog financijskog standarda radi ostvarivanja javnih potreba. U financijskoj dokumentaciji danoj uz spomenuti zakon navedeni su gradovi koji osim županija i Grada Zagreba preuzimaju financiranje decentraliziranih rashoda za osnovno školstvo. To su gradovi koji imaju više od 10.000 stanovnika i gradovi županijska središta koji su 1999. godini ostvarili 400 kuna prihoda od poreza na dohodak po stanovniku. Financiranje decentraliziranih rashoda osnovnih škola koje nisu na području navedenih gradova preuzimaju županije.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem školstvu propisano je da se u proračunima jedinica područne (regionalne) samouprave osiguravaju sredstva za: materijalne troškove srednje škole, prijevoz zaposlenika, potpore za sufinanciranje smještaja i prehrane učenika u učeničkim domovima, investicijsko održavanje školskog prostora, opreme i nastavnih sredstava i pomagala, nabavu školske opreme, kapitalnu izgradnju školskog prostora i opreme prema standardima i normativima koje utvrđuje ministar, s tim da Vlada RH svake godine uz državni proračun treba utvrditi kriterije i mjerila za osiguravanje minimalnoga financijskog standarda radi ostvarivanja javnih potreba.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju propisano je da se u proračunima jedinica područne (regionalne) samouprave osiguravaju sredstva za investicijsko održavanje prostora i opreme zdravstvenih ustanova u vlasništvu županija odnosno Grada Zagreba. Naime, od 1994. godine ukinut je obračun amortizacije dugotrajne imovine u zdravstvenim ustanovama, pa im je onemogućeno osiguranje potrebnih sredstava za investicijsko održavanje prostora i opreme. U međuvremenu su troškovi investicijskog održavanja podmirivani sporadično iz državnog proračuna ili iz sredstava Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje,

a ne novcem samih zdravstvenih ustanova i vlasnika (osim u pojedinim slučajevima). U vlasništvu županija su domovi zdravlja, ustanove za zdravstvenu njegu u kući, poliklinike, opće bolnice, specijalne bolnice, lječilišta i ustanove za hitnu medicinsku pomoć.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi propisano je da se u proračunu jedinice područne (regionalne) samouprave osiguravaju sredstva za financiranje centra za socijalnu skrb, i to za izdatke za materijal, energiju, komunalne i ostale usluge, tekuće održavanje, za financijske izdatke, za ostale nespomenute izdatke, te za podmirenje troškova ogrjeva.

Nadalje, županije na koje su prenesena osnivačka prava nad domom za odrasle osobe (starije i nemoćne osobe) u svom proračunu trebaju osiguravati sredstva za nastavak djelatnosti doma tako da im osiguravaju razliku sredstava od ukupnih izdataka umanjениh za vlastite prihode doma (od naplate cijene skrbi izvan vlastite obitelji i ostalih usluga).

*Vrijeme i uvjeti decentralizacije: lokalni izbori 20. svibnja 2001, primjena decentralizacije od 1. srpnja 2001, izmjene i dopune lokalnih proračuna i organizacija obavljanja poslova*

Rok za decentralizaciju funkcija utvrđen je Zakonom o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2001. Naime, do 30. lipnja 2001. godine sredstva za funkcije koje se decentraliziraju u osnovnom i srednjem školstvu, zdravstvu i socijalnoj skrbi planirana su u državnom proračunu RH za 2001, a od 1. srpnja 2001. godine trebalo ih je osiguravati i izvršavati u proračunima županija i gradova.

Subjekti na koje su prenesene funkcije bili su u posebnoj situaciji zbog raspisanih lokalnih izbora i diskontinuiteta lokalnih vlasti – gradskih vijeća odnosno županijskih skupština koje su trebale donijeti dopune svojih proračuna i u njima planirati prihode i rashode za prenesene funkcije.

Na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave postavljena su brojna pitanja jesu li na lokalnim razinama dosljedno provedene aktivnosti u svezi s ustrojem službi koje će preuzeti funkcije i zaposlenike, što se kasnije pokazalo jednim od pitanja koja nisu jednoznačno riješena na svim razinama, ni izmjenama i dopunama zakona kojima je provođena decentralizacija funkcija ni aktivnostima provođenim promjenama ustroja županijskih ureda.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave bilo je propisano da su subjekti koji pre-

uzimaju financiranje decentraliziranih funkcija obvezni, prema članku 5. Zakona o proračunu (NN 92/94), uskladiti svoje proračune za 2001. godinu najkasnije do 30. rujna 2001. godine, a da do donošenja navedenih izmjena i dopuna proračuna za 2001. godinu za izvršenje prenesenih decentraliziranih funkcija mogu provesti preraspodjelu utvrđenih proračunskih sredstava iznad postotka utvrđenoga u članku 25. Zakona o proračunu.

Tim je zakonom bilo propisano da će gradovi i županije moći tražiti potpore izravnjanja iz državnog proračuna tek nakon što donesu izmjene i dopune svojih proračuna, s tim da je bio propisan krajnji rok. Iako u nekim sredinama nije bilo konstituirano predstavničko tijelo, a na funkciji je bio povjerenik Vlade RH pa se nije mogao donijeti rebalans, Ministarstvo financija osiguralo je provedbu decentralizacije i time stvorilo pretpostavke za redovito izvršavanje decentraliziranih funkcija. Kako je riječ o zakonskoj obvezi i nužnim izdancima za financiranje djelatnosti koja je s državnog proračuna prenesena na nižu razinu, sredstva su se osiguravala i doznalačivala korisnicima (ustanovama) na temelju utvrđenih iznosa obveze iz Uredbe o načinu izračuna iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2001. godinu i Odluka o minimalnim standardima.

### **Fiskalni odnosi u procesu decentralizacije**

Pri predlaganju modela zakona o osiguravanju sredstava za financiranje decentraliziranih funkcija na lokalnoj i regionalnoj razini trebalo je osigurati provedbu načela:

1. dostatnosti prihoda za obavljanje funkcija i zadataka,
2. stalnosti i stabilnosti naplate prihoda – bez većih vremenskih odstupanja,
3. poznavanja i predvidivosti poreznih prihoda za planiranje u proračunu,
4. jednakosti i pravednosti u oporezivanju svih obveznika,
5. efikasnosti u razrezu i naplati poreza,
6. neutralnosti s obzirom na položaj gospodarstva i drugih društveno-ekonomskih pokazatelja,
7. jasne odgovornosti i lociranja djelokruga odlučivanja o vrsti poreznih prihoda.

Navedena načela ostvarena su izborom dijela poreza na dohodak koji pripada državnom proračunu kao

vrste zajedničkog poreza za financiranje prenesenih funkcija.

Zakonske pretpostavke osiguranja sredstava za prenesene funkcije osigurane su izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave tako da je propisana:

- a) nova raspodjela poreza na dohodak i subjekti decentralizacije,
- b) vertikalno / horizontalno izravnaje – iz funkcijskih potpora državnog proračuna i osnovica obveze – minimalnih standarda i način utvrđivanja potpora.

Izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 117/1993, 69/1997, 33/2000, 127/2000, 59/2001, 107/2001 i 117/2001) utvrđen je način i izvori sredstava za pokriće decentraliziranih troškova ustanova u području osnovnoga i srednjeg školstva, te zdravstva i socijalne skrbi koji su se do 1. srpnja 2001. financirali iz državnog proračuna RH, a prema prethodno navedenim izmjenama i dopunama posebnih zakona.

Dodatni udjeli poreza na dohodak dodijeljeni jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđeni su pojedinačno za svaku funkciju – školstvo, zdravstvo i socijalnu skrb. Gradovima (32 grada) i županijama koje preuzimaju financiranje troškova osiguravaju se sredstva ustupanjem dodatnih udjela u porezu na dohodak prema fiksno utvrđenim udjelima, i to za:

osnovno školstvo	2,9%,
srednje školstvo	2,0%,
socijalnu skrb	
za centre za socijalnu skrb	0,4%,
za domove za starije i nemoćne osobe (od 1. siječnja 2002)	1,6%,
zdravstvo	
investicijsko održavanje ustanova u vlasništvu županija	2,5%.

Spomenutim zakonom propisano je da se iz sredstava potpora izravnaja u državnom proračunu RH osigurava razlika sredstava za pokriće obveza utvrđenih za svaku godinu prema odlukama o minimalnom financijskom standardu u pojedinim područjima, a prema Uredbi Vlade o načinu izračuna iznosa potpore izravnaja iz državnog proračuna za određenu godinu.

Dakle, posebnim su zakonima propisane decentralizirane funkcije, a odlukama Vlade propisani su kriteriji i mjerila za osiguravanje minimalnoga finan-

cijskog standarda u određenoj godini, iz čega proizlaze osnovice za utvrđivanje obveza prenesenih na županije i gradove koje se koriste za izračun iznosa potpora izravnaja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iz državnog proračuna RH za određenu godinu.

Prema Zakonu, pravo na sredstva s pozicije potpora izravnaja za decentralizirane funkcije iz državnog proračuna imaju županije i gradovi ako iz navedenih posebnih dodatnih udjela u porezu na dohodak ne ostvare sredstva do iznosa prenesene obveze za decentralizirane funkcije utvrđenoga Uredbom Vlade RH.

Ustupanje poreza na dohodak i potpora izravnaja iz državnog proračuna odnosi se i na druge općine i gradove koji u skladu sa člankom 45. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave preuzimaju financiranje decentralizirane funkcije osnovnog školstva (na općinu ili grad s više od 8000 stanovnika te na više općina ili gradova koji zajedno imaju najmanje 8000 stanovnika, a čija predstavnička tijela odluče da će zajednički obavljati funkcije za osnovno školstvo na svom području, uz uvjete i u skladu s navedenom uredbom).

Redoviti prihodi i učinkovito obavljanje funkcija propisani su zakonima i odlukama o minimalnim standardima te Uredbom o načinu izračuna visine potpore izravnaja za decentralizirane funkcije, a na temelju financijskih odnosa i prenesenih obveza za osnovno i srednje školstvo, socijalnu skrb i zdravstvo utvrđenih za županije, Grad Zagreb i 32 grada za određenu godinu.

Osnovica za utvrđivanje prenesene obveze županije, Grada Zagreba i 32 grada za 2001. i 2002. godinu za osnovno školstvo, srednje školstvo, socijalnu skrb i zdravstvo proizlazi iz odluka Vlade RH o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnoga financijskog standarda tih javnih potreba u 2001. i 2002. godini.

Uredbom Vlade RH za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2001. godine bio je propisan način planiranja prihoda i rashoda za decentralizirane funkcije u proračunu županije i grada. Rashode za decentralizirane funkcije županije i gradovi trebali su planirati prema ekonomskoj i funkcijskoj klasifikaciji računskog plana proračuna do ukupnog iznosa utvrđenoga u pregledu obveza, prihode za decentralizirane funkcije trebali su planirati polazeći od procjene ostvarenja poreza na dohodak (za razdoblje od 1. srpnja 2001. do 31. prosinca 2001.) na temelju svakoga pojedinog dodatnog udjela u porezu na dohodak, a razliku prihoda do svote obveze iz pregleda obveza županije i gradovi trebali su planirati

iz sredstava potpora izravnjanja državnog proračuna RH za 2001. godinu s pozicije 131652 – Izdaci za potpore izravnjanja za decentralizirane funkcije.

Način planiranja prihoda i rashoda za decentralizirane funkcije u proračunu županija i gradova za 2002. godinu propisan je Uredbom Vlade RH na isti način kao i za 2001., s tim da su razliku prihoda do svote obveze iz pregleda obveza županije i gradovi trebali planirati iz sredstava potpora izravnjanja državnog proračuna RH za 2002. godinu s računa 36311 – Rashodi za potpore izravnjanja za decentralizirane funkcije.

Sredstva redovito pritječu na račun proračuna gradova ili županija, i to iz ustupljenog dijela poreza na dohodak i na temelju zahtjeva za isplatu sredstva za mjesečne potpore izravnjanja s pozicije iz državnog proračuna RH što ga korisnik potpore izravnjanja podnosi Ministarstvu financija na propisanom obrascu OPI.

Prema citiranom zakonu, u 2001. godini županije i gradovi imali su pravo na potpore izravnjanja iz državnog proračuna RH tek kada donesu izmjene i dopune svojih proračuna za 2001. godinu, u kojima su planirali prihode i rashode za prenesene decentralizirane funkcije.

Prema Uredbi, zahtjev za isplatu sredstava za mjesečne potpore izravnjanja iz državnog proračuna RH za 2001. godinu županije i gradovi korisnici potpore izravnjanja podnosili su Ministarstvu financija na propisanom obrascu OPI.

Uz prvi zahtjev za plaćanje potpore izravnjanja na obrascu OPI u 2001. godini županija i grad su trebali priložiti usvojene izmjene i dopune proračuna županije, Grada Zagreba i grada za 2001. godinu s pozicijom plana prihoda (iz dodatnog udjela poreza na dohodak i potpore izravnjanja) te plana izdataka (po funkcijskoj i ekonomskoj klasifikaciji),

Uz mjesečni zahtjev za potpore izravnjanja županije i gradovi trebali su priložiti i izvješće o iznosu dospjelih obveza po decentraliziranim funkcijama za prethodni mjesec i o mjesečno doznačenim sredstvima za te funkcije krajnjim korisnicima (ustanovama) zbrojno, prema ustanovama i vrstama troškova za prethodni mjesec. Iznose potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije u 2001. godini izračunavalo je Ministarstvo financija u suradnji s resornim ministarstvima za korisnike potpora, a prema kriterijima i mjerilima iz odluka i do visine iznosa obveze utvrđene prema pregledu obveza za 2001. godinu.

Iznos utvrđene obveze županije odnosno grada (prema funkcijama) za 2001. godinu dijelio se na šest jednakih dijelova. Od mjesečnog iznosa obveze odbio se iznos ostvarenog poreza na dohodak iz dodatnog udjela

za decentraliziranu funkciju za prethodni mjesec, a razlika sredstava do mjesečne obveze podmirivala se iz sredstava osiguranih u državnom proračunu RH za 2001. godinu na već spomenutoj poziciji 131652 – Izdaci za potpore izravnjanja za decentralizirane funkcije.

Nakon što je FINA obradila podatke o uplati poreza na dohodak za prethodni mjesec korisnicima potpora izravnjanja doznačivala se razlika sredstava potpora izravnjanja iz državnog proračuna.

U 2001. godini potpore su se doznačivale županijama i gradovima do 20. dana u mjesecu za prethodni mjesec, a za prosinac 2001. sredstva su se uplatila akontacijski, prema podacima o ostvarenju prihoda iz udjela prethodnih mjeseci i njihovoj utvrđenoj mjesečnoj obvezi.

Neke županije i gradovi nisu se dokraja pridržavali obveznog načina planiranja iz Uredbe za 2001. godinu, što je tada prihvaćeno s obzirom na početnu primjenu Vladine Uredbe. Prihvaćeno je planiranje decentraliziranih obveza iz kojih je razvidna ukupno iskazana svota obveze na prihodnoj strani (iz poreza i od potpora), a na rashodnoj strani pojedinačna obveza prema funkcijama (četiri funkcije), s tim da je bilo nužno provesti usklađivanje svota jer su proračuni usvajani prije donošenja Uredbe za 2001. godinu.

U skladu s Uredbom Vlade za 2002. godinu, županije i gradovi korisnici potpore izravnjanja trebali su na početku godine uz zahtjev za potpore izravnjanja priložiti svoj proračun za tekuću godinu s planom prihoda (iz dodatnog udjela poreza na dohodak i potpore izravnjanja) i planom rashoda (prema funkcijskoj i ekonomskoj klasifikaciji), i to zbrojno.

U 2002. godini županije i gradovi dužni su tromjesečno izvješćivati resorno ministarstvo o iznosu dospjelih obveza po decentraliziranim funkcijama i o doznačenim sredstvima za te funkcije krajnjim korisnicima (ustanovama) zbrojno, prema ustanovama i vrstama troška.

Kao i u 2001. godini, izračun iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije u 2002. godini obavlja Ministarstvo financija za sve korisnike potpora, a prema kriterijima i mjerilima iz odluka i do visine iznosa obveze utvrđene prema pregledu obveza za 2002. godinu.

U 2002. godini izmijenjena je Uredba o načinu izračuna iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije za 2002. te se na zahtjev županija i gradova potpore izravnjanja doznačuju akontacijski za tekući mjesec, a razlika mjesečnog obračuna usklađuje se s isplata za sljedeći mjesec.

Kvantitativni pokazatelji odnosa sredstava ostvarenih iz udjela poreza na dohodak i udjela ostvarenih



iz potpora izravnanja i tendencije u 2001. i 2002. odraz su fiskalnog kapaciteta pojedinog subjekta i prenesenih decentraliziranih obveza.

Prema Uredbi o načinu izračuna iznosa potpora izravnanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave Vlade Republike Hrvatske, u drugom polugodištu 2001. godine iznos decentraliziranih obveza utvrđen je u iznosu 555,2 mil. kn.

Iz ustupljenoga dodatnog udjela u porezu na dohodak podmirilo se 48%, a iz sredstava potpora izravnanja državnog proračuna 52% obveza.

U ukupnim obvezama za decentralizirane funkcije za drugo polugodište 2001. godine gradovi su sudjelovali s 10,7% (samo za osnovno školstvo), a županije s 89,3%. U tome su gradovi od poreza ostvarili 62,7%, a iz potpora izravnanja 37,3%, dok su županije iz udjela u porezu na dohodak ostvarile 46,7%, a iz potpora izravnanja 53,3% ukupne obveze za 2001. godinu.

Obveze županija i gradova prema pojedinim funkcijama iznosile su: za osnovno školstvo 39,6%, za srednje školstvo 19,3%, za socijalnu skrb 6,5%, a za zdravstvo 34,6% ukupno decentraliziranih funkcija za 2001.

U 2001. godini nekim subjektima koji su preuzeli financiranje funkcija nisu isplaćena sredstva potpora izravnanja jer su ostvarili više sredstava iz ustupljenoga dodatnog udjela u porezu na dohodak nego što su iznosile prenesene obveze.

Najveći udio prihoda ostvarenoga iz ustupljenoga dodatnog udjela u porezu na dohodak u decentraliziranom trošku u 2001. ostvaren je u županijama u ovim postocima:

Primorsko-goranska 70%, Zagrebačka 61%, Splitsko-dalmatinska 55% i Istarska 54% a u svim ostalim županijama navedeni je dio iznosio manje od 50%.

Iz sredstava potpora izravnanja državnog proračuna RH od ukupno doznačenih potpora županijama najviše je sredstava isplaćeno:

Osječko-baranjskoj, zatim Krapinsko-zagorskoj, Varaždinskoj, Sisačko-moslavačkoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji.

Najveći udio prihoda ostvarenoga iz ustupljenoga dodatnog udjela u porezu na dohodak u decentraliziranom trošku u 2001. u gradovima je ostvaren u ovim postocima:

Varaždin 97%, Crikvenica 92%, Zapešić i Zadar 76%, Pula 75%, Makarska 71%, Osijek 67% i

Čakovec 65%, dok je u svim ostalim gradovima navedeni udio bio manji od 60% obveze za drugo polugodište 2001.

Od ukupno doznačenih potpora izravnanja iz državnog proračuna za 2001. godinu najviše je sredstava isplaćeno gradovima:

Velikoj Gorici i Slavanskom Brodu te Šibeniku i Pazinu.

Od 32 grada koji su preuzeli financiranje funkcija osnovnog školstva za tri grada (Rijeku, Opatiju i Rovinj) nisu isplaćena sredstva potpora izravnanja jer su ostvarili više sredstava od ustupljenoga dodatnog udjela u porezu na dohodak nego što su im iznosile prenesene obveze za osnovno školstvo za drugo polugodište 2001. godine.

Analiza ostvarenja prihoda na temelju ustupljenoga dodatnog udjela u porezu na dohodak u stvarnom trošku prema županijama i funkcijama u drugom polugodištu 2001. dala je sljedeće rezultate.

Za osnovno školstvo – maksimalni udio od 48% ostvarila je Primorsko-goranska županija, slijede Istarska s 38%, Zagrebačka s 27% te Krapinsko-zagorska i Splitsko-dalmatinska s po 25%.

Za srednje školstvo – maksimalni udio od 130% ima Zagrebačka županija, 81% Istarska županija, 78% Primorsko-goranska te 60% Splitsko-dalmatinska županija.

Za socijalnu skrb – maksimalni udio od 90% ostvarila je Istarska županija, slijedi Primorsko-goranska sa 64%, Zagrebačka sa 60% i Splitsko-dalmatinska s 40%.

Za zdravstvo – maksimalni udio ostvarila je Splitsko-dalmatinska sa 117% Primorsko-goranska s 81%, Zagrebačka sa 79%, Istarska s 45% i Koprivničko-križevačka s 44%.

Proizlazi da su Zagrebačka, Primorsko-goranska, Splitsko-dalmatinska i Istarska županija u 2001. bile županije s najvećim ostvarenjem sredstava iz dodatnog udjela u porezu na dohodak (zbrojno za ukupno decentralizirane funkcije i promatrajući svaku funkciju posebno), što odgovara i njihovu stvarnom fiskalnom kapacitetu u odnosu prema drugim županijama.

Prema navedenom zakonu proizlazi da na temelju Uredbe za funkciju Ministarstvo financija može, ako se od dodatnog udjela u porezu na dohodak ostvari više sredstava nego što subjektu pripada, višak sredstava koristiti za smanjenje potpora u skladu s drugim funkcijama u godini za koju su namijenjena sredstva ili za sljedeću godinu. Ta se zakonska odredba primjenjivala u 2001. godini.

Grad Zagreb je 2001. imao utvrđenu obvezu za sve decentralizirane funkcije u svoti od 87,7 mil. kn. Sve je obveze podmirio iz dodatnog udjela u porezu na dohodak, a ostvario je višak u svoti od 8,2 mil. kn. Manjak sredstava na udjelu za financiranje obveza za zdravstvene ustanove i socijalnu skrb podmiren je viškom ostvarenim iz udjela poreza na dohodak za osnovno i srednje školstva, a uz odobrenje Ministarstva financija, u skladu sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Proizlazi da su sredstva za prvu fazu decentralizacije ostvarivana u skladu sa zakonom i podzakonskim propisima. Potpore su doznačivane u rokovima, s tim da je za prosinac doznačena akontacija na temelju procjene poreza na dohodak. Višak sredstava nije vraćen u državni proračun već je ostao na računima korisnika, s tim da se umanjila akontacija za siječanj 2002. godine, u skladu s Uredbom o propisanim obveznim iznosima.

U skladu s Uredbom o načinu izračuna iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2002. godinu, ukupne obveze za minimalne standarde svih decentraliziranih funkcija planirane su u visini 1.511,8 mil. kn. Godišnja obveza županija za 2002. utvrđena je u iznosu od 1.358,7 mil. kn, što iznosi 89,9%, a obveze gradova dosežu 153 mil. kn ili 10,1% ukupne obveze za 2002. (tablica 0. Pregled sredstava za decentralizirane funkcije za 2002. prema županijama 21 i gradovima 32).

Obveze županija i gradova prema pojedinim funkcijama iznosile su: za osnovno školstvo 37,4%, za srednje školstvo 20,9%, za socijalnu skrb 16,2%, a za zdravstvo 25,5% ukupno decentraliziranih funkcija za 2002. godinu (tablica 0.1. Pregled strukture prema decentraliziranim funkcijama).

Za prvih devet mjeseci 2002. decentralizirane obveze subjekata iznosile su 1.133,8 mil. kn, u čemu je udio gradova bio 114,8 mil. kn, a županija 1.019 mil. kn (tablica 0.2. Ostvarenje prihoda za decentralizirane funkcije siječanj – rujan 2002).

Dio ukupnih obveza podmiren je iz ustupljenoga dodatnog udjela u porezu na dohodak u visini 483,4 mil. kn što je 43% ukupnih obveza za to razdoblje. Ostatak obveza podmiren je iz sredstava potpora izravnjanja državnog proračuna RH u iznosu 650,4 mil. kn što je 57 % ukupnih obveza za prvih devet mjeseci 2002. godine.

U ukupnim obvezama za decentralizirane funkcije za devet mjeseci 2002. godine gradovi su sudjelovali s 10,1% (samo za osnovno školstvo), a županije s 89,9%.

U tome su gradovi od poreza ostvarili 47,9%, a iz potpora izravnjanja 52,1%, dok su županije iz udjela u porezu na dohodak ostvarile 42%, a iz potpora izravnjanja 58% ukupne obveze za devet mjeseci 2002. godine.

Ostvarenje prihoda iz udjela poreza na dohodak prema županijama i gradovima s obzirom na njihovu obvezu u 2002. različito je.

Udio ostvarenja poreza na dohodak za prvih devet mjeseci 2002. u odnosu prema ukupnoj obvezi za to razdoblje kreće se od minimalnih 12% u Vukovarsko-srijemskoj županiji do 90% u Gradu Zagrebu. Više od 50% sredstava od udjela u porezu na dohodak ostvarile su županije Primorsko-goranska 55% te Zagrebačka i Istarska po 54% ukupne obveze za prvih devet mjeseci 2002. godine.

Udio potpora izravnjanja ostvaren za prvih devet mjeseci 2002. u odnosu prema ukupnoj obvezi za to razdoblje kreće se od minimalnih 10% za Grad Zagreb do 88% za Vukovarsko-srijemsku županiju. Osim Grada Zagreba, još su tri županije (Zagrebačka, Primorsko-goranska, Istarska) ostvarile prihod manji od 50% ukupne obveze od potpora izravnjanja, a ostale su županije iznad toga postotka.

Obveze za osnovno školstvo za 32 grada za prvih devet mjeseci 2002. iznosile su 114,8 mil. kn, od čega je iz dodatnog udjela u porezu na dohodak (od 2,9%) ostvareno oko 55 mil. kn ili 47,9 %, a od potpora izravnjanja s pozicije državnog proračuna svota od 59,8 mil. kn ili 52,1% obveza za promatrano razdoblje.

Minimalni udio ostvarenih prihoda od ustupljenog udjela u porezu na dohodak od 15% ostvario je grad Pazin, a maksimalni udio od 97% ostvarila je Opatija, dok je Split ostvario udio od 72%, a Rijeka 70%.

U prvih devet mjeseci 2002. minimalni udio potpora izravnjanja u obvezi za to razdoblje imala je Opatija s 3%, a maksimalni udio potpora izravnjanja od 85% imao je grad Pazin. Četiri grada ostvarila su od potpora izravnjanja više od 70% ukupne obveze za to razdoblje. U tome se posebice ističu gradovi Pazin (85%) i Vrbovec (84%).

Iz svega navedenog zaključujemo da su, kao i u 2001. godini, i u 2002. godini uz Grad Zagreb županije s najvećim ostvarenjem sredstava iz dodatnog udjela u porezu na dohodak (i zbrojno za ukupno decentralizirane funkcije, ali i za svaku funkciju posebno) bile Zagrebačka i Primorsko-goranska županija.

Grad Zagreb, koji ima status grada i županije, financira sve decentralizirane funkcije, a godišnja obveza za 2002. iznosi 280,8 mil. kn, od čega za osnovno školstvo izdvaja 82,9 mil. kn, za srednje

školstvo 59,0 mil. kn, za centre za socijalnu skrb 11,9 mil. kn, za domove za starije i nemoćne 58,2 mil. kn, a na zdravstvene ustanove 68,8 mil. kn.

U prvih devet mjeseci 2002. Grad je ostvario 210 mil. kn, i to iz udjela u porezu na dohodak 90%, a iz potpora izravnjanja 10 % ukupne obveze za navedeno razdoblje.

Ukupno promatrano, u iduća dva mjeseca očekuje se daljnje ubrzanje dinamike ostvarenja sredstava iz udjela u porezu na dohodak na svim razinama (u županijama i gradovima), a ako se zadrži sadašnja dinamika, iz toga će se izvora ostvariti najmanje 43%, a od potpora izravnjanja 57% sredstava za decentralizirane funkcije u 2002. godini.

### **Procesi odlučivanja i demokratizacija decentralizacije**

*Fazne promjene i postupni pomaci u odgovornosti, odlučivanju i raspodjeli sredstava prema funkcijama i ekonomskoj klasifikaciji u 2001. i 2002. godini i sljedećim godinama*

Od početka primjene decentralizacije, u skladu sa Zakonom postupno se uvodi decentralizirano odlučivanje lokalne samouprave u smislu preraspodjele sredstava ustanovama u decentraliziranim djelatnostima.

U 2001. godini raspodjela sredstava ustanovama i zahtjevi za doznačivanjem sredstava potpora izravnjanja iz državnog proračuna bili su detaljno propisani Uredbom i Odlukom o minimalnim standardima tako da nisu omogućivali utjecaj lokalne sredine na daljnju preraspodjelu prema subjektima – ustanovama, dok je u 2002. to bitno izmijenjeno na temelju ovlasti o donošenju vlastite odluke o minimalnim standardima i akontacijskom doznaku sredstava potpora izravnjanja, a i daljnjom preraspodjelom unutar globalno utvrđenih sredstava .

Izračun iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije u 2001. godini proveden je tek nakon dostave zahtjeva – formulara i nakon dostave mjesečnih izvješća o dospjelim obvezama, a u 2002. godini provodi se automatizmom, akontacijski, prema kriterijima i mjerilima iz Odluka i do visine iznosa obveze utvrđene Pregledom obveza.

*Odnosi između države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i ustanova čije su funkcije decentralizirane*

Učinci decentralizacije i preispitivanje Uredbe i Odluka o minimalnim standardima u kontekstu posebnih zakona

i dosegnutog razvoja pokazuju da su lokalne sredine unatoč početnim teškoćama svoje obveze uglavnom redovito izvršavale.

Proces transformacije proračunske klasifikacije, proračunskog računovodstva i sustava financijskog izvješćivanja te informatizacija tijekom 2002. godine donijeli su određene teškoće zaposlenima u županijama i gradovima te ustanovama koje su decentralizirane s obzirom na hitne rokove u kojima su se promjene zbivale.

Prema Zakonu i Uredbi, županije i gradovi – korisnici potpora izravnjanja dužni su sredstva redovito doznačivati krajnjim korisnicima (ustanovama) čije su financiranje preuzeli, s tim da te ustanove (u skladu s pozitivnim propisima) donose financijske planove i županijama i gradovima koji ih financiraju podnose izvješća o utrošenim sredstvima.

Ovisno o godini u kojoj se zakon primjenjuje, dana je mogućnost jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave da odlučuje i raspoređuje sredstva ustanovama unutar djelatnosti ovisno o utvrđenim prioritetima.

Županije i gradovi – korisnici potpora izravnjanja dužni su sredstva za decentralizirane funkcije ostvarena iz dodatnih udjela u porezu na dohodak i iz potpora izravnjanja koristiti prema utvrđenim decentraliziranim namjenama, u zadanim okvirima i prema planiranim prioritetima u djelatnostima koje propisuju same jedinice na temelju snimljenog stanja djelatnosti, a u skladu sa spomenutim zakonom, Uredbom i odlukama.

U školstvu se sredstva mogu koristiti samo za financiranje redovitog programa osnovnoga odnosno srednjeg školstva, jer je riječ o minimalnim financijskim standardima na temelju kojih se osiguravaju sredstva. Općina, grad i županija može, kao i dosad, iz vlastitih proračunskih prihoda osiguravati sredstva za dodatne potrebe i programe osnovnog školstva.

Županije i gradovi doznačuju sredstva ustanovama prema dinamici i planu prioriteta utvrđenim planom proračuna. Radi osiguranja kontinuiteta financiranja redovitog izvršavanja nastavnog plana i programa u osnovnome i srednjem školstvu, prema Uredbi Vlade RH za 2002. godinu, prioriteti su prijevoz učenika osnovnih škola, prijevoz djelatnika na posao i s posla u srednjem školstvu i energenti za grijanje i rasvjetu u osnovnom i srednjem školstvu.

U skladu s člankom 45.a Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odgovorna je za prenesene funkcije.

U 2001. godini, prema Zakonu, određena je jedinica bila dužna sredstva ostvarena od udjela u porezu na dohodak i od potpora izravnjanja prenositi svakoj ustanovi razmjerno prethodnoj godini u skladu s odlukom o minimalnim standardima i prema dobivenim podacima o izvršenju.

Za 2002. godinu Zakonom je propisano da općina, grad i županija mogu raspodijeliti sredstva ostvarena od navedenih prihoda po ustanovama unutar skupina pojedine djelatnosti, ali se preraspodjela mora zasnivati na planu objavljenom najmanje dva mjeseca prije njegova usvajanja, s tim da se preraspodjelom pojedinoj ustanovi ne mogu smanjiti sredstva za više od 20% iznosa sredstava utvrđenih Odlukom o minimalnim standardima za 2001. godinu.

Tijekom 2001. i 2002. godine bilo je više zahtjeva za preraspodjelom u djelatnosti školstva i zdravstva, što je rezultiralo izmjenama i dopunama Odluke o minimalnim standardima za obje godine i Uredbe o načinu iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2001 i 2002. godinu. Preraspodjela se najčešće odnosila na tehnička usklađivanja između ustanova, na preraspodjelu unutar fiksnog iznosa za određenu djelatnost, i to između investicijskog održavanja i ostalih tekućih rashoda.

Od 2003. godine, prema Zakonu, preraspodjela će se moći obavljati bez limita, ali uz prethodno javno objavljivanje plana dva mjeseca prije njegova usvajanja. Imajući to na umu, postavlja se pitanje mogućnosti prenamjene među elementima iste funkcije, do ukupne svote funkcije.

Člankom 45.b Zakona propisana je mogućnost da se općina ili grad s više od 8000 stanovnika ili više općina odnosno gradova koji zajedno imaju najmanje 8000 stanovnika mogu udružiti i na temelju Zakona i Uredbe Vlade RH financirati osnovno školstvo.

U skladu s navedenim člankom Zakona, općinsko ili gradsko vijeće općine ili grada s više od 8000 stanovnika može donijeti odluku da će financirati rashode osnovnog školstva utvrđene na temelju Uredbe Vlade RH i da će osigurati pohađanje osnovne škole učenicima s područja druge općine ili grada, uz uvjet da te općine ili gradovi sudjeluju u financiranju tih izdataka. Nadalje, prema tom zakonu, i više općina ili gradova koji zajedno imaju najmanje 8000 stanovnika mogu odlučiti da zajednički obavljaju funkcije za osnovno školstvo na svom području, uz uvjet da predstavnička tijela svih tih gradova i općina odluče da funkciju osnovnog školstva mogu obavljati sredstvima utvrđenim na temelju Uredbe Vlade RH, da donesu odluku o pravu pohađanja osnovne

škole učenicima koji nemaju prebivalište na području tih općina i gradova, a uz uvjet da općina ili grad u kojemu ti učenici imaju prebivalište sudjeluje u financiranju izdataka, te da donesu odluku o osnivanju zajedničkog tijela radi obavljanja poslova nabave, računovodstva i financijskog izvješćivanja o toj funkciji.

U 2001. godini bilo je više naznaka da neki od gradova (koji su imali stanovitih financijskih problema) ne bi željeli preuzeti financiranje decentraliziranih funkcija, a u 2002. ima i naznaka da su neki drugi gradovi voljni to učiniti. Prema Zakonu, općine i gradovi koji donesu navedene odluke dostavljaju ih županiji na čijem se području nalaze. Nakon donošenja odluke predstavničkih tijela gradova i općina o preuzimanju financiranja funkcija osnovnog školstva od županije prestaje izdvajanje sredstava iz udjela u porezu na dohodak u županijski proračun, a sredstva se izdvajaju na račun grada ili općine, dok se kao korisnik potpora izravnjanja iz državnog proračuna pojavljuje grad ili općina. Postupak treba propisati podzakonskim aktom – Uredbom Vlade RH ili Pravilnikom ministra po ovlaštenju iz članka 97. Zakona.

#### *Nadzor zakonitosti obavljanja funkcija i namjensko korištenje sredstava*

Budući da su prema posebnim zakonima i odlukama o minimalnim standardima sredstva za decentralizirane funkcije strogo namjenska, županije i gradovi – korisnici potpora izravnjanja dužni su sredstva za decentralizirane funkcije upotrijebiti za utvrđene namjene.

Prema Uredbi Vlade RH, županije i gradovi trebaju nadzirati zakonitost rada upravnih tijela koja obavljaju poslove decentraliziranih funkcija i rada korisnika proračunskih sredstava (ustanova) koji se financiraju iz tih sredstava. Nadzor u smislu zakonitosti postupanja i namjenskog korištenja sredstava na poseban zahtjev provode i resorna ministarstva.

Županije, Grad Zagreb i gradovi dužni su tromjesečno izvješćivati resorno ministarstvo o iznosu dospjelih obveza po decentraliziranim funkcijama i o sredstvima doznačenim za te funkcije krajnjim korisnicima (ustanovama), zbrojno prema ustanovama i vrsti troška. U prvoj godini primjene (drugoj polovici 2001.) izvješćivanje je bilo mjesečno.

Moramo, međutim, naglasiti da se određeni broj gradova i županija nije pridržavao navedene Uredbe, što je rezultiralo nedostatkom kvalitetnih analiza. S obzirom na to, za 2003. godinu trebat će se ugraditi konkretne mjere za obveznu provedbu propisanoga, uz odgovarajuće sankcije.

Županija, Grad Zagreb i grad obvezni su nadzirati zakonitost rada upravnih tijela koja obavljaju poslove decentraliziranih funkcija i korisnika proračunskih sredstava (ustanova) koji se financiraju iz tih sredstava.

Na zahtjev ministarstva zaduženoga za pojedinu djelatnost čija se funkcija decentralizira i na zahtjev Ministarstva financija, prema potrebi se obavlja nadzor zakonitosti postupanja i namjenskog korištenja sredstava.

U nekim sredinama primjećuje se stanoviti strah, zabrinutost i bojazan te (ne)prihvatanje novoga, napose zbog odgovornosti i kontrole koja je dana lokalnoj vlasti u primjeni decentralizacije. Ponegdje se ta decentralizacija još uvijek doživljava kao centralizacija i puki transfer sredstava, dok se u nekim sredinama koristi i izvan odnosno iznad zakonom propisanih namjena i troškova uz očekivanje da će se provedeno naknadno sankcionirati.

Uvidom u ostvarenje prihoda županija i gradova za 2001. godinu ustanovljeni su stanoviti viškovi sredstava na računima proračuna županija i gradova koji su preneseni, a odnose se na neutrošena sredstva za decentralizirane funkcije – najčešće na neutrošena sredstva za investicijsko održavanje zdravstvenih ustanova u vlasništvu županije zbog obvezne primjene Zakona o javnoj nabavi i/ili neadekvatnih rasporeda i programa što su donijela poglavarstva županija, uz suglasnost čelnika zdravstvenih ustanova, a nisu se mogli provesti. Na osnovi informacija dobivenih od pojedinih županija razlog što su sredstava neutrošena do sada je još uvijek zakašnjelo donošenje programa na razini županija.

Neki su sredstva koristili ne samo za investicijsko održavanje zdravstvenih ustanova u svom vlasništvu već i za investicijsko ulaganje te informatizaciju zdravstvene djelatnosti.

U odlukama o minimalnim standardima u školstvu (osnovnom i srednjem) za 2002. tražene su promjene – preraspodjele u sklopu utvrđenih limita, ali unutar sredstava za investicijsko održavanje i tekućih rashoda te kapitalnih ulaganja.

Iz financijskih izvještaja o ostvarenju prihoda i izvršenju rashoda županija i gradova za razdoblje siječanj – rujan 2002. evidentno je da su ostvareni znatni viškovi sredstava koji nisu iskorišteni. Uvidom u bilješke utvrđeno je da se kasni zbog nedovršenih ili poništenih javnih natječaja.

U drugoj polovici 2001. godine, a posebno od početka 2002. pojavili su se problemi nastali promjenom ustroja županijskih ureda kao tijela državne uprave i njihovom

racionalizacijom, pri čemu su županije – samoupravni dio – trebale preuzeti dio «viška» djelatnika koji je osim ostalih poslova trebao obavljati i dio decentraliziranih funkcija.

No kako je županijama ustupljen dio prihoda samo za čiste funkcije troškova minimalnog standarda, ostali su nepokriveni troškovi za plaće i materijalne troškove preuzetih djelatnika, za čiji su rad sredstva osiguravana i planirana u državnom proračunu.

S obzirom na to da se na računima županija odnosno ustanova stvaraju viškovi sredstava koji nisu u funkciji i koji se prenose iz godine u godinu, postavlja se pitanje nužnosti da se u 2003. godini utvrde ograničenja u doznačivanju sredstava za funkcije troškova koji imaju karakter kapitalnih izdataka, te pojača kontrola svih županija i gradova glede namjenskog korištenja sredstava u skladu s odlukama o minimalnim standardima.

Smatramo da će biti nužno pojačati odgovornost resornih ministarstava i županija, kao i gradova, te ponovno uvesti doznačivanje sredstava potpora izravnjanja uz prethodne mjere kontrole, i to nakon dokaza o dospjelim obvezama, napose za kapitalne izdatke.

#### *Privid i stvarnost decentralizacije i rasterećenja državnog proračuna u konsolidiranoj općoj državi*

U javnosti se ističe stajalište da prijenos financiranja dijela javnog sektora s državnoga na lokalne proračune u svoti od 1,5 mlrd. kn znači manje opterećenje državnog proračuna i njegova udjela u BDP-u. Iako se na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave povećava udio sredstava za navedeni iznos, ukupno opterećenje opće države u kojoj se konsolidira i lokalna i regionalna samouprava u konačnici ne smanjuje udio opće države u BDP-u, već samo preraspodjeljuje njegovo iskazivanje s državne na lokalnu i regionalnu razinu.

Prva faza decentralizacije u drugom polugodištu 2001. godine i u 2002. godini rezultirala je povećanjem udjela lokalne i područne (regionalne) samouprave u ukupnim konsolidiranim приходima opće države i u BDP-u u odnosu prema 2000. godini. Taj će se udio i dalje postupno povećavati ovisno o povećanju sredstava za decentralizirane funkcije u 2003. godini, koje se planiraju u svoti od oko 1,6 mlrd. kn.

Želje i financijske mogućnosti nisu harmonizirane – minimalni standardi i rast poreza i potpora izravnjanja limitiran je gospodarskim kretanjima i danim ograničenjima. To se osobito vidi u područjima posebne državne skrbi, u kojima zbog olakšica stanovništvu prihodi od ustupljenog poreza na dohodak i na dobit realno ne omogućuju dosadašnju razinu izvršavanja

rashoda, osim za decentralizirane funkcije, za koje se manjak ostvarenja od dodatnog udjela u porezu na dohodak osigurava iz potpora izravnjanja do razine obveznog standarda utvrđenog Uredbom i Odlukom o minimalnim standardima za 2002. godinu. Stoga se planiraju dodatne mjere pomoći u 2002. godini radi poboljšanja financijske situacije općina i gradova koji su zbog izmjena Zakona o područjima posebne državne skrbi od 1. kolovoza dospjeli u otežavajuće financijske prilike. Očekuje se da će se novim izmjenama u sustavu oporezivanja korigirati negativni učinci dosadašnjih rješenja za proračune tih jedinica lokalne samouprave.

### **Godinu dana poslije**

#### **– učinci decentralizacije – zaključci i prijedlozi**

Decentralizacija je proces koji se provodi postupno. Kao i svaka novost, zahtijeva promjenu svijesti i ponašanja svih sudionika – gradova, županija i državnih tijela.

Nekima je teško prihvatiti odgovornost i osiguravati redovito doznačivanje sredstava korisnicima – ustanovama, uz dosljednu kontrolu utroška sredstava.

Drugima je teško prihvatiti da se sada odlučuje na nižoj razini, ondje gdje se i kontrolira trošenje sredstava.

Unatoč stanovitim teškoćama u nedovoljno definiranim odnosima između ustanova i korisnika koji su odgovorni županiji i gradu, ali i državi, decentralizacija je ujedno i demokratizacija odnosa.

Asimetrična decentralizacija, administriranje državne uprave (obvezno izvješćivanje) i ovisnost o potporama izravnjanja manje je bitno od toga da se provodi demokratizacija u odlučivanju, što znači smanjenje dominantnog utjecaja središnje vlasti.

Nejednaki fiskalni kapacitet lokalne i područne (regionalne) samouprave, i obrnuto – proporcionalna distribucija mreža i obveza za decentralizirane funkcije, razlog je da su sve županije, Grad Zagreb i svaki od 32 grada korisnici potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije iz državnog proračuna za 2001. i 2002. te plana za 2003. godinu.

Vrlo je važno istaknuti da se iz dodatnog udjela poreza na dohodak i sredstava potpora izravnjanja iz državnog proračuna financiraju decentralizirane funkcije županija i gradova te da se osigurava pokrivanje 100% decentraliziranih funkcija na razini standarda koji je osiguravan iz državnog proračuna u 2001. godini (s tim da investicijsko održavanje zdravstvenih ustanova nije financirano iz državnog proračuna), a za 2002. i 2003. godinu bitno su iznad rasta rashoda u državnom proračunu i planirane stope inflacije.

Smanjen je udio države u porezu na dohodak i osigurane su redovite akontacijske potpore izravnjanja iz državnog proračuna.

Iako se zasad više sredstava izdvaja iz potpora izravnjanja nego iz dodatnog udjela u porezu na dohodak, lokalnoj i regionalnoj samoupravi osiguravaju se redovita sredstava iz izvora koji se mogu realno planirati, a pri tomu samouprava dobiva više prostora za samostalno odlučivanje glede preraspodjele sredstava za funkcije koje se decentraliziraju.

Decentralizirana se sredstva mogu koristiti samo za namjene decentraliziranih funkcija iz tih djelatnosti, ali se u prvim godinama ugrađuje stanoviti mehanizam kontrole države nad korištenjem tih sredstava.

U ograničenim materijalnim i vremenskim uvjetima prva je faza decentralizacije pokazala neke manjkavosti, ali i pozitivne pomake u boljem uočavanju potreba, dodatnom osiguravanju sredstava, ali i prvim naznakama racionalizacije sredstava u nekim lokalnim sredinama.

Ubuduće će biti potrebno:

1. provesti fiskalno financijsko izravnjanje iz državnog proračuna u obliku različitih pomoći lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, uz propisane objektivizirane kriterije i formule za razinu minimalnih standarda
2. osigurati dodatne mehanizme odgovornosti lokalne vlasti za obavljanje prenesenih zadaća, uz vanjsku kontrolu zakonitosti
3. omogućiti veću intervenciju lokalnih vlasti u raspodjeli sredstava za decentralizirane funkcije, uz jasnu odgovornost za osiguranje ne samo standardne razine već i racionalnosti i učinkovitosti u obavljanju funkcija i zadaća
4. ustrojiti službe – lokalna samoupravna tijela za prenesene funkcije u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave koje će stručno obavljati prenesene poslove jer smatramo da sadašnje unutarnje ustrojstvo tijela lokalne i područne samouprave to ne omogućuje na zadovoljavajućoj razini.

U sklopu toga nužno je:

1. razriješiti odnose subordinacije i koordinacije sa županijskim uredom kao tijelom državne uprave i urediti odnose prema upravnom odjelu za proračun i financije koje je od 1. srpnja 2001. godine obavljalo i obavlja većinu poslova u provedbi decentralizacije, te osigurati sredstva za plaće novozaposlenih – iz županijskih ureda preuzetih djelatnika,

2. izraditi projekt informatizacije radi horizontalnoga i vertikalnog povezivanja samo/upravnih tijela i ustanova,
3. izraditi projekt uvođenja lokalnih i područnih (regionalnih) riznica kao mogućeg podsustava povezivanja s Državnom riznicom,
4. poticati ne samo teritorijalno i funkcijsko-financijsko povezivanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u izvršavanju stanovitih javnih usluga i poslova koje ne mogu izvršavati vlastitim prihodima ili nemaju odgovarajuću infrastrukturu ustanove,
5. izgraditi ravnomjerniji model rasporeda prihoda (napose poreznih) prema županijama, općinama i gradovima,
6. razmotriti provedbu privatizacije određenih javnih usluga iz javnog sektora kao jedan od ciljeva dugoročnog razvoja financiranja javnog sektora.

Radna skupina sastavljena od predstavnika ministarstava, predstavnika županija i gradova te stranih konzultanata koji su radili i na prvoj fazi decentralizacije izradili su radni materijal Budući pravci decentralizacije javnog sektora u Republici Hrvatskoj.

Kako taj dokument nisu razmatrala radna tijela Vlade RH, iako je o tome bilo napisano u dnevnom tisku zasad o budućim pravcima decentralizacije ne možemo dati ni osnovne naznake. Potvrđujemo samo to da se na bazi dostupnih podataka, u skladu sa svjetskim iskustvima, provode analize o transformaciji komunalne naknade u imovinski porez.

Tablica 1. Ostvarenje prihoda za decentralizirane funkcije (srpanj – lipanj 2001.) [u mil. kn]

	Gradovi	Županije	Ukupno	Postotak ostvarenja
Obveza za decentralizirane funkcije, siječanj – rujna 2002.	59,3	495,9	555,2	100
Ostvareno na temelju ustupljenoga dodatnog udjela u porezu na dohodak, siječanj – rujna 2002.	37,2	231,6	268,7	48
Razlika za doznaku iz sredstava potpora izravnjanja	22,1	264,4	286,5	52

Tablica 2. Pregled sredstava za decentralizirane funkcije od 1. srpnja do 31. prosinca prema županijama (21) i gradovima (32) [u tis. kn]

Županija/grad	ŠKOLSTVO						SOCIJALNA SKRB			ZDRAV-STVO	Ukupne obveze za decentralizirane funkcije
	Osnovno			Srednje			Centri za socijalnu skrb			Zdravstvene ustanove	
	Tekući izdaci	Kapitalni izdaci	Ukupna obveza županija i gradova	Tekući izdaci	Kapitalni izdaci	Obveze županije	Tekući izdaci	Ogrjev	Obveze županije	Obveza županije za investicijsko održavanje	
		(2+3)			(5+6)			(8+9)		(4+7+10+11)	
Zagrebačka	18,140	0,333	18,472	3,278	0,259	3,537	0,892	0,642	1,534	7,295	30,838
Krapinsko – zagorska	8,162	0,269	8,430	3,664	0,209	3,873	0,555	0,415	0,971	14,552	27,826
Sisačko – moslavačka	10,923	0,353	11,277	4,606	0,275	4,881	0,957	1,522	2,479	8,781	27,417
Karlovačka	7,972	0,312	8,284	3,748	0,243	3,991	0,538	1,229	1,766	8,380	22,421
Varaždinska	8,440	0,384	8,825	4,582	0,299	4,881	0,646	0,596	1,242	13,042	27,989
Koprivničko – križevačka	6,847	0,244	7,091	2,881	0,190	3,071	0,332	0,486	0,819	4,180	15,160
Bjelovarsko – bilogorska	7,655	0,328	7,982	3,071	0,255	3,326	0,659	0,617	1,276	6,425	19,009
Primorsko – goranska	12,089	0,752	12,841	7,385	0,585	7,970	1,158	0,800	1,958	9,620	32,389
Ličko – senjska	3,661	0,103	3,764	1,338	0,080	1,418	0,334	0,301	0,636	5,871	11,689
Virovitičko – podravska	5,687	0,185	5,872	2,164	0,144	2,309	0,314	0,715	1,028	5,293	14,503
Požeško – slavonska	5,018	0,190	5,208	2,120	0,148	2,268	0,254	0,484	0,738	5,484	13,698
Brodsko – posavska	7,985	0,333	8,318	3,710	0,259	3,969	0,537	1,327	1,863	7,343	21,494
Zadarska	7,425	0,440	7,865	3,832	0,342	4,174	0,407	0,997	1,404	7,915	21,358
Osječko – baranjska	14,561	0,797	15,359	6,996	0,620	7,616	1,116	2,129	3,245	9,782	36,002
Šibensko – kninska	5,947	0,262	6,209	2,088	0,204	2,292	0,509	2,043	2,552	6,124	17,177
Vukovarsko – srijemska	8,640	0,433	9,073	4,056	0,337	4,393	0,521	0,898	1,418	4,001	18,885
Splitsko – dalmatinska	19,212	1,153	20,364	9,683	0,897	10,580	1,534	1,698	3,232	6,825	41,002
Istarska	12,974	0,529	13,503	5,189	0,412	5,601	0,697	0,308	1,005	12,472	32,581
Dubrovačko – neretvanska	6,792	0,332	7,124	3,196	0,258	3,454	0,346	0,432	0,777	11,909	23,264
Međimurska	4,804	0,220	5,024	2,604	0,171	2,775	0,256	0,660	0,916	4,131	12,847
Grad Zagreb	26,586	2,048	28,634	19,404	1,594	20,998	2,773	2,420	5,193	32,877	87,701
U K U P N O	209,521	10,000	219,521	99,595	7,781	107,376	15,335	20,719	36,054	192,299	555,250



*Tablica 3. Struktura obveza za decentralizirane funkcije za srpanj  
– prosinac 2001. prema županijama (21) i gradovima (32) [u %]*

	Osnovno školstvo	Srednje školstvo	Socijalna skrb	Zdravstvo	UKUPNO
Zagrebačka	59,9	11,5	5,0	23,7	100
Krapinsko – zagorska	30,3	13,9	3,5	52,3	100
Sisačko – moslavačka	41,1	17,8	9,0	32,0	100
Karlovačka	36,9	17,8	7,9	37,4	100
Varaždinska	31,5	17,4	4,4	46,6	100
Koprivničko – križevačka	46,8	20,3	5,4	27,6	100
Bjelovarsko – bilogorska	42,0	17,5	6,7	33,8	100
Primorsko – goranska	39,6	24,6	6,0	29,7	100
Ličko – senjska	32,2	12,1	5,4	50,2	100
Virovitičko – podravska	40,5	15,9	7,1	36,5	100
Požeško – slavonska	38,0	16,6	5,4	40,0	100
Brodsko – posavska	38,7	18,5	8,7	34,2	100
Zadarska	36,8	19,5	6,6	37,1	100
Osječko – baranjska	42,7	21,2	9,0	27,2	100
Šibensko – kninska	36,1	13,3	14,9	35,7	100
Vukovarsko – srijemska	48,0	23,3	7,5	21,2	100
Splitsko – dalmatinska	49,7	25,8	7,9	16,6	100
Istarska	41,4	17,2	3,1	38,3	100
Dubrovačko – neretvanska	30,6	14,8	3,3	51,2	100
Međimurska	39,1	21,6	7,1	32,2	100
Grad Zagreb	32,6	23,9	5,9	37,5	100
UKUPNO	39,5	19,3	6,5	34,6	100

Tablica 4. Pregled sredstava za decentralizirane funkcije za 2002. prema županijma (21)  
i gradovima (32) [u mil. kn]

Županija	Školstvo		Socijalna skrb		Zdravstvo	Sveukupne obveze za decentra- lizirane funkcije	
	Osnovno škولstvo (obveza gradova i županija)	Srednje školstvo	Centri za socijalnu skrb	Domovi za starije i nemoćne	Ukupna socijalna skrb		Zdravstvene ustanove
1.	2.	3.	4.	5.	(4+5)	6.	(2+3+4+5+6)
Zagrebačka	42,0	10,2	3,7	0,0	3,7	18,5	74,3
Krapinsko – zagorska	19,8	11,4	2,3	0,0	2,3	14,0	47,4
Sisačko – moslavačka	25,3	14,0	5,5	5,6	11,2	18,3	68,7
Karlovačka	19,2	10,4	4,2	3,2	7,5	13,0	50,1
Varaždinska	24,4	12,8	2,9	2,4	5,3	17,0	59,5
Koprivničko – križevačka	17,1	8,0	1,9	4,6	6,4	10,7	42,3
Bjelovarsko – bilogorska	18,8	10,9	2,9	1,9	4,9	12,0	46,6
Primorsko – goranska	32,9	23,5	3,9	14,0	17,9	27,9	102,1
Ličko – senjska	8,6	4,7	1,3	4,8	6,1	6,4	25,9
Virovitičko – podravska	13,7	6,0	2,2	0,0	2,2	8,5	30,4
Požeško – slavonska	12,4	6,3	1,7	4,2	5,9	7,2	31,7
Brodsko – posavska	24,6	12,3	4,3	3,1	7,4	14,9	59,2
Zadarska	20,3	13,0	2,9	7,0	9,9	15,5	58,6
Osječko – baranjska	43,6	24,0	7,6	7,5	15,1	25,2	108,0
Šibensko – kninska	13,9	7,2	5,6	4,5	10,1	13,2	44,4
Vukovarsko – srijemska	26,8	12,5	3,5	5,0	8,5	16,0	63,9
Splitsko – dalmatinska	56,0	35,1	6,9	14,0	21,0	34,5	146,5
Istarska	30,7	16,7	2,2	11,8	14,0	18,5	79,9
Dubrovačko – neretvanska	17,7	10,7	1,9	9,5	11,4	14,8	54,6
Međimurska	15,1	7,1	1,9	2,7	4,6	9,9	36,7
Grad Zagreb	82,9	59,0	11,9	58,1	70,1	68,8	280,8
UKUPNO	565,8	316,0	81,1	164,3	245,4	384,6	1 511,8

Tablica 5. Struktura obveza za decentralizirane funkcije za 2002. prema županijama (21)  
i gradovima (32) [u %]

Županija	Osnovno školstvo	Srednje školstvo	Socijalna skrb	Zdravstvo	UKUPNO
Zagrebačka	56,4	13,8	5,0	24,8	100
Krapinsko – zagorska	41,7	24,0	4,8	29,5	100
Sisačko – moslavačka	36,8	20,4	16,3	26,6	100
Karlovačka	38,4	20,8	14,9	26,0	100
Varaždinska	41,0	21,5	8,9	28,6	100
Koprivničko – križevačka	40,5	18,9	15,2	25,3	100
Bjelovarsko – bilogorska	40,3	23,5	10,5	25,8	100
Primorsko – goranska	32,2	23,0	17,5	27,3	100
Ličko – senjska	33,3	18,3	23,6	24,8	100
Virovitičko – podravska	45,0	19,9	7,1	28,0	100
Požeško – slavonska	39,0	19,8	18,7	22,5	100
Brodsko – posavska	41,6	20,7	12,5	25,2	100
Zadarska	34,5	22,1	16,9	26,4	100
Osječko – baranjska	40,4	22,2	14,0	23,3	100
Šibensko – kninska	31,3	16,3	22,7	29,7	100
Vukovarsko – srijemska	42,0	19,6	13,4	25,1	100
Splitsko – dalmatinska	38,2	24,0	14,3	23,5	100
Istarska	38,4	20,9	17,5	23,2	100
Dubrovačko – neretvanska	32,5	19,5	20,9	27,1	100
Međimurska	41,3	19,3	12,5	27,0	100
Grad Zagreb	29,5	21,0	25,0	24,5	100
UKUPNO	37,4	20,9	16,2	25,4	100

Tablica 6. Ostvarenje prihoda za decentralizirane funkcije (siječanj – rujan 2002.)  
[u mil. kn]

	Gradovi	Županije	Ukupno	Postotak ostvarenja
Obveza za decentralizirane funkcije siječanj – rujan 2002.	114,8	1 019,1	1 133,8	100
Ostvareno na temelju ustupljenoga dodatnog udjela u porezu na dohodak siječanj – rujan 2002.	55,0	428,5	483,4	43
Razlika za doznaku iz sredstava potpora izravnjanja	59,8	590,6	650,4	57

Tablica 7. Zbirni pregled sredstava za decentralizirane funkcije (siječanj – rujan 2002.) prema županijama (21) i gradovima (32) [u mil. kn]

ŽUPANIJA	ŠKOLSTVO					
	Osnovno (obveza gradova i županija)			Srednje		
	Obveza	Ostvareno na temelju udjela	Razlika za doznaku iz DP-a	Obveza	Ostvareno na temelju udjela	Razlika za doznaku iz DP-a
Zagrebačka	31,5	10,3	21,2	7,7	7,1	0,6
Krapinsko – zagorska	14,9	3,4	11,5	8,5	2,3	6,2
Sisačko – moslavačka	19,0	3,6	15,3	10,5	2,5	8,0
Karlovačka	14,4	3,5	10,9	7,8	2,4	5,4
Varaždinska	18,3	5,0	13,3	9,6	3,5	6,1
Koprivničko – križevačka	12,9	2,9	9,9	6,0	2,0	4,0
Bjelovarsko – bilogorska	14,1	2,5	11,5	8,2	1,7	6,4
Primorsko – goranska	24,7	13,5	11,2	17,6	9,3	8,3
Ličko – senjska	6,5	0,9	5,5	3,6	0,7	2,9
Virovitičko – podravska	10,2	1,4	8,8	4,5	1,0	3,5
Požeško – slavonska	9,3	1,3	7,9	4,7	0,9	3,8
Brodsko – posavska	18,5	2,6	15,9	9,2	1,8	7,4
Zadarska	15,2	3,8	11,4	9,7	2,6	7,1
Osječko – baranjska	32,7	6,5	26,2	18,0	4,5	13,5
Šibensko – kninska	10,4	2,1	8,4	5,4	1,4	4,0
Vukovarsko – srijemska	20,1	1,9	18,2	9,4	1,3	8,0
Splitsko – dalmatinska	42,0	13,1	28,9	26,3	9,0	17,3
Istarska	23,0	9,6	13,5	12,5	6,6	5,9
Dubrovačko – neretvanska	13,3	2,7	10,6	8,0	1,8	6,2
Međimurska	11,4	2,4	9,0	5,3	1,6	3,7
Grad Zagreb	62,2	58,3	3,8	44,3	40,2	4,0
UKUPNO	424,3	151,3	273,0	237,0	104,4	132,6

Tablica 7. Zbirni pregled sredstava za decentralizirane funkcije (siječanj – rujan 2002.) prema županijama (21) i gradovima (32) [u mil. kn]

Županija	Socijalna skrb				
	Centri za socijalnu skrb	Domovi za starije i nemoćne	Ukupno socijalna skrb	Ukupno socijalna skrb	
		Obveza		Ostvareno na temelju udjela	Razlika za doznaku iz DP-a
Zagrebačka	2,8	0,0	2,8	2,5	0,3
Krapinsko – zagorska	1,7	0,0	1,7	0,8	0,9
Sisačko – moslavačka	4,2	4,2	8,4	2,5	5,9
Karlovačka	3,2	2,4	5,6	2,4	3,2
Varaždinska	2,2	1,8	4,0	3,5	0,5
Koprivničko – križevačka	1,4	3,4	4,8	2,0	2,8
Bjelovarsko – bilogorska	2,2	1,5	3,7	1,4	2,2
Primorsko – goranska	2,9	10,5	13,4	9,3	4,1
Ličko – senjska	0,9	3,6	4,6	0,7	3,9
Virovitičko – podravska	1,6	0,0	1,6	0,4	1,3
Požeško – slavonska	1,3	3,2	4,4	0,9	3,5
Brodsko – posavska	3,2	2,4	5,6	1,8	3,8
Zadarska	2,2	5,2	7,4	2,6	4,8
Osječko – baranjska	5,7	5,7	11,3	4,5	6,9
Šibensko – kninska	4,2	3,4	7,6	1,4	6,2
Vukovarsko – srijemska	2,6	3,8	6,4	1,3	5,1
Splitsko – dalmatinska	5,2	10,5	15,7	9,0	6,7
Istarska	1,7	8,8	10,5	6,6	3,9
Dubrovačko – neretvanska	1,4	7,2	8,6	1,8	6,7
Međimurska	1,4	2,0	3,4	1,6	1,8
Grad Zagreb	8,9	43,6	52,6	40,2	12,3
UKUPNO	60,8	123,2	184,1	97,3	86,8

Tablica 7. Zbirni pregled sredstava za decentralizirane funkcije (siječanj – rujan 2002.) prema županijama (21) i gradovima (32) [u mil. kn]

Županija	Zdravstvo			Ukupne obveze za decentralizirane funkcije			Postotak	
	Zdravstvene ustanove			Obveza	Ostvareno na temelju udjela	Razlika za doznaku iz DP-a	Udjela	potpora iz DP-a
	Obveza	Ostvareno na temelju udjela	Razlika za doznaku iz DP-a					
Zagrebačka	13,8	8,9	5,0	55,8	28,7	27,0	52	48
Krapinsko – zagorska	10,5	2,9	7,6	35,6	9,4	26,2	26	74
Sisačko – moslavačka	13,7	3,1	10,6	51,6	11,8	39,8	23	77
Karlovačka	9,8	3,0	6,7	37,6	11,3	26,3	30	70
Varaždinska	12,8	4,4	8,4	44,7	16,4	28,3	37	63
Koprivničko – križevačka	8,0	2,5	5,5	31,7	9,5	22,2	30	70
Bjelovarsko – bilogorska	9,0	2,2	6,8	34,9	7,9	27,0	23	77
Primorsko – goranska	20,9	11,6	9,3	76,6	43,8	32,9	57	43
Ličko – senjska	4,8	0,8	4,0	19,4	3,1	16,4	16	84
Virovitičko – podravska	6,4	1,2	5,1	22,8	4,0	18,7	18	82
Požeško – slavonska	5,4	1,1	4,2	23,8	4,3	19,5	18	82
Brodsko – posavska	11,2	2,2	8,9	44,4	8,4	36,0	19	81
Zadarska	11,6	3,2	8,4	44,0	12,2	31,8	28	72
Osječko – baranjska	18,9	5,6	13,3	81,0	21,0	60,0	26	74
Šibensko – kninska	9,9	1,8	8,1	33,3	6,7	26,7	20	80
Vukovarsko – srijemska	12,0	1,7	10,3	47,9	6,3	41,6	13	87
Splitsko – dalmatinska	25,8	11,3	14,6	109,9	42,3	67,6	39	61
Istarska	13,9	8,3	5,6	59,9	31,0	28,9	52	48
Dubrovačko – neretvanska	11,1	2,3	8,8	41,0	8,7	32,3	21	79
Međimurska	7,4	2,0	5,4	27,5	7,7	19,8	28	72
Grad Zagreb	51,6	50,3	1,3	210,6	189,1	21,5	90	10
UKUPNO	288,4	130,4	158,0	1 133,8	483,4	650,4	43	57

Tablica 8. Struktura obveza za decentralizirane funkcije za siječanj  
– rujan 2002. prema županijama (21) i gradovima (32) [u %]

Županija	Osnovno školstvo	Srednje školstvo	Socijalna skrb	Zdravstvo	UKUPNO
Zagrebačka	56,4	13,8	5,0	24,8	100
Krapinsko – zagorska	41,7	24,0	4,8	29,5	100
Sisačko – moslavačka	36,8	20,4	16,3	26,6	100
Karlovačka	38,4	20,8	14,9	26,0	100
Varaždinska	41,0	21,5	8,9	28,6	100
Koprivničko – križevačka	40,5	18,9	15,2	25,3	100
Bjelovarsko – bilogorska	40,3	23,5	10,5	25,8	100
Primorsko – goranska	32,2	23,0	17,5	27,3	100
Ličko – senjska	33,3	18,3	23,6	24,8	100
Virovitičko – podravska	45,0	19,9	7,1	28,0	100
Požeško – slavonska	39,0	19,8	18,7	22,5	100
Brodsko – posavska	41,6	20,7	12,5	25,2	100
Zadarska	34,5	22,1	16,9	26,4	100
Osječko – baranjska	40,4	22,2	14,0	23,3	100
Šibensko – kninska	31,3	16,3	22,7	29,7	100
Vukovarsko – srijemska	42,0	19,6	13,4	25,1	100
Splitsko – dalmatinska	38,2	24,0	14,3	23,5	100
Istarska	38,4	20,9	17,5	23,2	100
Dubrovačko – neretvanska	32,5	19,5	20,9	27,1	100
Međimurska	41,3	19,3	12,5	27,0	100
Grad Zagreb	29,5	21,0	25,0	24,5	100
UKUPNO	37,4	20,9	16,2	25,4	100

# Centralna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj: decentralizacija i demokratizacija

Teodor Antić

Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave

*Tijekom 2001. godine u Hrvatskoj su doneseni novi propisi kojima se uvode određene promjene u sustav državne uprave i lokalne samouprave. Tim se propisima pojedini poslovi državne uprave decentraliziraju i prenose u djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. Djelokrug lokalne samouprave određen je na način vrlo blizak tzv. generalnoj klauzuli, a na regionalnoj razini razdvojeni su poslovi državne uprave i samouprave. Promjenama u zakonima lokalne i regionalne jedinice dobile su nove zadaće u području osnovnoga i srednjeg školstva, zdravstva, socijalne skrbi i kulture. Tijekom provedbe decentralizacije otvorio se niz pitanja na koja se još uvijek traže odgovori, a koja usporavaju njezinu daljnju provedbu.*

**Ključne riječi:** decentralizacija – Hrvatska, lokalna samouprava, djelokrug

## Uvod

Nakon višestranačkih izbora 1990. godine, donošenja Ustava Republike Hrvatske 22. prosinca 1990. i proglašenja samostalnosti 25. lipnja 1991. godine hrvatska je uprava prvi put u cjelini uređena propisima Hrvatskog sabora.

Uz opće probleme koji postoje u svim upravnim sustavima, hrvatska je uprava već u početku suočena s posebnim okolnostima povijesnog trenutka: borbom za samostalnost hrvatske države, prijelazom na višestranački politički sustav i na tržišno gospodarstvo s pretežito privatnovlasničkom strukturom te ratom u kojemu je dio zemlje okupiran i uništen ratnim razaranja. Sve je to nametnulo potrebu formiranja i učvršćenja svih dijelova upravnog sustava svojstvenih samostalnoj državi.

U takvim je uvjetima 1992. godine donesen Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi te ustrojen sustav lokalne samouprave (NN 90/92). U 1993. godini održani su i prvi lokalni izbori po novom ustroju.

Zbog navedenih razloga ustrojeno je sustav lokalne samouprave bio koncipiran tako da omogući i osigura centralističko upravljanje javnim poslovima.

Nakon prestanka izvanrednih okolnosti u sustavu državne uprave težište je ostalo na jedinstvu i centralizaciji, a zapostavljeni su interesi koji proistječu iz regionalne i lokalne različitosti. To je dovelo do brze ekspanzije i iznimne koncentracije hrvatske državne uprave.

Ubrzo nakon završetka rata i ponovne integracije okupiranih područja u pravni sustav RH, pojavila se potreba temeljite reforme sustava državne uprave i lokalne samouprave. Ta se reforma trebala usmjeriti prema:

- otvaranju, diferencijaciji i jačanju operativne neovisnosti uprave, dekoncentraciji vlasti te decentralizaciji u političkome i upravnom sustavu
- jačanju lokalne i regionalne samouprave koja bi postupno postala djelomična zamjena za djelovanje središnje državne vlasti te protuteža središnjoj državnoj vlasti.

## Dekoncentracija i decentralizacija

Kada govorimo o ustrojstvu uprave potrebno je razlikovati nekoliko pojmova što ih u teoriji pojedini autori različito rabe, a u svakodnevnom se govoru često poistovjećuju iako imaju različito značenje. To su pojmovi dekoncentracija, decentralizacija, dehijerarhizacija i deetatizacija.<sup>1</sup>

Dekoncentracija je pojam koji sadržava sve oblike razdvajanja vlasti (funkcionalno ili teritorijalno) iz jednog centra na više različitih subjekata ili mjesta i u tom je

<sup>1</sup> Tumačenje navedenih pojmova u ovom tekstu temelji se na Pusićevoj koncepciji (Pusić, 1997: 243–245).



smislu najširi pojam. Ona se kao proces može sastojati od nekoliko različitih postupaka koje navodimo.

1. Prijenos poslova s tijela državne uprave na subjekte javnog prava koji formalno nisu dio državnoga upravnog sustava. Ti su subjekti pod njegovim nadzorom, ali su financijski samostalni. To je tzv. funkcionalno razdvajanje, pa u tom smislu govorimo o horizontalnoj decentralizaciji.
2. Prijenos poslova s centralnih tijela državne uprave na dislocirana tijela državne uprave ili tijela lokalne samouprave. U tom smislu govorimo o vertikalnoj decentralizaciji.

Određeni poslovi iz djelokruga tijela državne uprave što ih obavljaju službenici u sjedištu tijela mogu se povjeriti službenicima u njegovim dislociranim jedinicama – uredima, ispostavama i sl. koje se nalaze izvan njegova sjedišta. Pritom se isti poslovi za različita područja države obavljaju na više različitih mjesta. Tako u RH poslove državne uprave na području županija obavljaju uredi državne uprave, a u pojedinim jedinicama lokalne samouprave to čine njihove ispostave.

U daljnjoj fazi obavljanje tih poslova prepušta se tijelima lokalne samouprave.

Lokalnim se tijelima može povjeriti obavljanje određenih poslova državne uprave.<sup>2</sup> Tako je, donošenje odluka o određenim koncesijama na pomorskom dobru kao posao iz djelokruga državne uprave povjereno županijskim skupštinama.

Pojedini poslovi državne uprave mogu se prenijeti na lokalne jedinice. Oni tada prestaju biti poslovi iz djelokruga državne uprave, a postaju poslovi iz samoupravnog djelokruga. Država samo nadzire zakonitost njihova obavljanja. Primjerice, na jedinice lokalne samouprave preneseni su poslovi vatrogastva.<sup>3</sup>

3. Prijenos poslova s tijela državne uprave na organizacije izvan sustava državne uprave. Državna tijela mogu osnovati različita konzultativna tijela s ulogom uključivanja zainteresiranih subjekata izvan sustava državne uprave te jačanja demokratskog

<sup>2</sup> Ti poslovi i dalje ostaju poslovi državne uprave, ali ih fizički obavljaju lokalni službenici; država zadržava puni nadzor njihova obavljanja, i to s obzirom na zakonitost i na stručnost i svrsishodnost.

<sup>3</sup> Naši zakoni spominju samo pojam "preneseni poslovi", i to u značenju povjerenih poslova. Radi jasnoće odredbi i nedvojbenosti u njihovoj primjeni, tu pogrešku u zakonima potrebno je što prije ispraviti.

načina donošenja odluka ili osiguranja suradnje specijaliziranih stručnjaka. Ta tijela mogu obavljati različite zadaće odlučivanja, upravljanja, nadzora, rješavanja sporova i dr. Tada je riječ o postupku dehijerarhizacije.

Primjerice, u području kulture pri resornom su ministarstvu osnovana kulturna vijeća za pojedina područja umjetničkoga i kulturnog stvaralaštva. Članovi tih vijeća kulturni su djelatnici i umjetnici. Njihove su zadaće višestruke: od predlaganja pojedinih odluka i mjera do suodlučivanja o određenim pitanjima.

4. Privatizacija javnih gospodarskih poduzeća, odnosno prijenos javnih ovlasti na privatne subjekte (nedržavne organizacije). U tom smislu govorimo o postupku deetatizacije. Primjer tog postupka je privatizacija dijela telekomunikacijskog sustava.

Kao što proizlazi iz navedenih primjera proces reforme javne uprave u Hrvatskoj ima sve komponente dekoncentracije.

Osnovna tema ovog razmatranja jest proces decentralizacije koji je pretežno planiran i provodi se kao proces vertikalne decentralizacije.

Dugoročni ciljevi procesa vertikalne decentralizacije ovise o prihvaćenoj koncepciji uloge lokalnih jedinica u državi. S obzirom na tu ulogu lokalne institucije postaju:

1. instrumentom državne vlasti, odnosno dijelom državnog aparata (koncepcija upravne decentralizacije)
2. protutežom državnoj vlasti (koncepcija političke decentralizacije)
3. zamjenom za djelovanje državne vlasti (Ivanišević, 1998).<sup>4</sup>

Kratkoročni, ali istodobno i trajni ciljevi decentralizacije jesu unapređenje stanja u pojedinoj upravnoj oblasti ili upravi u cjelini, približavanje procesa odlučivanja građanima te smanjenje troškova državnog aparata.

U daljnjem tekstu istaknut ćemo koliko je svaka od navedenih koncepcija prihvaćena u procesu decentralizacije javne uprave u Hrvatskoj te do koje su razine postignuti kratkoročni ciljevi.

<sup>4</sup> Sličnu podjelu nalazimo u Pusić (1985: 309-313) i Koprić (2001: 420-427).

### Početno stanje i smjernice za decentralizaciju

Razmišljanja o potrebi decentralizacije javne uprave u Hrvatskoj počela su ubrzo nakon njezina ustrojavanja, ali su prvi koraci u tom smjeru učinjeni tek krajem 1999. godine.

Početak primjene novog Zakona o vatrogastvu (NN 106/99)<sup>5</sup> vatrogasne postrojbe (postaje i ispostave) Ministarstva unutarnjih poslova (MUP-a) postale su javne vatrogasne postrojbe općina i gradova prema njihovu sjedištu. Gradovi i općine preuzeli su građevine, zemljišta, opremu i sredstva, kao i zaposlenike te ujedno i obvezu financiranja njihove redovite djelatnosti (uz iznimku obveze osiguranja financijskih sredstava za plaće djelatnika koja se ne prenosi odmah u cijelosti, već postupno tijekom pet godina, odnosno do kraja 2004. godine).

Međutim, jedinicama lokalne samouprave nisu istodobno prenesena i financijska sredstva iz državnog proračuna za njihovo obavljanje (najlogičnije bi bilo da je to učinjeno povećanjem njihova udjela u zajedničkim porezima). Ipak, zakonom je omogućeno da lokalne jedinice mogu za financiranje vatrogastva povećati komunalnu naknadu.

Novim Zakonom o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (NN 128/99.) utvrđena je obveza jedinica lokalne samouprave da ustroje upravna tijela nadležna za geodetske poslove te da u svom proračunu osiguraju financijska sredstva za njihov rad, odnosno za obavljanje određenih poslova. Osim ostalih poslova, ta tijela trebaju osnovati i voditi katastar vodova koji su bili u djelokrugu tijela državne uprave. Međutim, ni u tom slučaju jedinicama lokalne samouprave nisu odmah prenesena i financijska sredstva za obavljanje tih poslova.

Potkraj 1999. godine izmjenama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 128/99) razdvojena je uloga župana kao čelnika državne uprave u županiji od čelnog dužnosnika županijske samouprave. Otada župana, nakon što ga izabere županijska skupština, više ne potvrđuje predsjednik države.

Ipak, ozbiljnije opredjeljenje za reformu i decentralizaciju poslova državne uprave primjetno je tek nakon izbora 2000. godine. Prvi veći koraci učinjeni su u 2001. godini.

### Stanje sustava državne uprave i lokalne samouprave na početku 2000. godine

Središnja državna uprava uređena je zakonima o sustavu državne uprave, Vladi RH, ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija, državnim službenicima i namještenicima te o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti kao i nizom posebnih zakona i podzakonskih propisa kojima se uređuju pojedina područja djelovanja tijela državne uprave.<sup>6</sup>

Sustav državne uprave obuhvaća upravna tijela i organizacije koje neposredno usmjerava i povezuje Vlada RH kao najviše državno političko-upravno tijelo i koji su putem nje ili izravno vezani za najviše nositelje političke vlasti u državi – Sabor i predsjednika Republike.

Tijela državne uprave su ministarstva (17), državne upravne organizacije (10) i županijski uredi (9–11 u svakoj županiji) te gradski uredi Grada Zagreba.

Poslovi državne uprave jesu neposredna provedba zakona (rješavanje u upravnim stvarima, vođenje propisanih očevidnika, izdavanje uvjerenja i drugih potvrda te obavljanje drugih upravnih i stručnih poslova), donošenje propisa za njihovu provedbu, obavljanje upravnog nadzora te drugi upravni i stručni poslovi.

Promatrajući državnu upravu s razine upravnih područja (resora), poslove državne uprave možemo klasificirati na:

- a) klasične resore državne vlasti (obrana, unutarnji poslovi, vanjski poslovi, pravosuđe te financije),
- b) gospodarski resori (gospodarstvo, poljoprivreda i šumarstvo, razvoj, useljništvo i obnova te turizam),
- c) tehničke službe (pomorstvo, promet i veze te znanost i tehnologija),
- d) komunalne službe (prostorno uređenje, graditeljstvo i stanovanje),
- e) društvene službe (kultura, prosvjeta i šport, rad i socijalna skrb te zdravstvo) te
- f) posebni resori (briga o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata).

<sup>5</sup> Primjena od 1. siječnja 2000. godine; kasnije izmijenjen i dopunjen: NN 117/01 i 36/02 (odluka Ustavnog suda RH).

<sup>6</sup> Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93, 92/96 (članak 31. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija) i 48/99; Zakon o Vladi Republike Hrvatske, NN 101/98; Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija, NN 48/99; Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti, NN 74/94, 86/94 i 75/95.

Sustav lokalne samouprave obuhvaća ukupno 564 jedinice, odnosno 421 općinu, 122 grada, 20 županija (koje su ujedno i lokalne jedinice centralne uprave) te Grad Zagreb (koji je posebna i jedinstvena teritorijalna cjelina sa statusom grada i županije).

Lokalna samouprava uređena je četirima zakonima: o lokalnoj samoupravi i upravi, područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave te određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave.<sup>7</sup>

Poslovi lokalne samouprave obuhvaćaju područja prostornog planiranja i uređenja naselja, komunalnih djelatnosti, zaštite okoliša, predškolskog odgoja, kulture, sporta i socijalne skrbi.

Zadatak županija je usklađivanje interesa i stajališta općina i gradova na njihovu području te njihov ravnomjerni razvoj.

#### *Opća ocjena stanja javne uprave u RH početkom 2000.*

U sustavu državne uprave i dalje je naglasak na jedinstvu i težnji centralizaciji, a proces njezina širenja i koncentracije se nastavlja. Državna je uprava snažno centraliziran i glomazan aparat koji ne može biti fleksibilan i teško se prilagođava novim ulogama i zadacima.

Neracionalno velik broj jedinica lokalne samouprave i zaposlenika u njezinim različitim upravnim tijelima utječe na veličinu javne potrošnje. Usto, centralizacija mnogih upravnih djelatnosti sprečava učinkovito obavljanje poslova lokalne samouprave. Istodobno, postojeći sustav financiranja jedinica lokalne samouprave nije sposoban osigurati razvoj komunalne infrastrukture niti odgovoriti na osnovne potrebe građana na području

<sup>7</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, NN 90/92, 94/93, 117/93, 5/97 (Odluka Ustavnog suda RH), 17/99 (Odluka Ustavnog suda RH) i 128/99; kasnije izmijenjen još jedanput, NN 51/00 (članak 16. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj); Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, NN 10/97, 124/97, 50/98 (odluka Ustavnog suda RH), 68/98, 22/99, 42/99 (odluka Ustavnog suda RH), 117/99 i 128/99; Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 117/93 i 69/97 (članak 28, st. 3. Zakona o porezu na promet nekretnina); Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 75/93, kasnije višekratno mijenjan posebnim zakonima kojima se uređuju pojedina upravna područja. Lokalna samouprava uređena je i nekim drugim zakonima, ali oni nisu važni za temu ovog rada.

zdravstvene zaštite, socijalne skrbi, zapošljavanja, obrazovanja, kulture i zaštite okoliša.

Takvo se stanje može prevladati samo ako se državna uprava u obavljanju poslova iz svog djelokruga postupno transformira u instrument za rješavanje aktualnih problema u društvu te postane uprava javnog sektora umjesto tradicionalne državne uprave.

Stoga se nametnula nužnost započinjanja procesa prenošenja upravnih poslova i premještanja osoblja iz državne uprave u šire podsustave, posebice na tijela lokalne samouprave koja su najbliža građanima.

### **Reforma – smjernice, aktivnosti, rezultati**

#### *Smjernice i početne aktivnosti*

Vlada RH izabrana nakon parlamentarnih izbora održanih 3. siječnja 2000. godine Programom rada za svoje mandatno razdoblje (u daljnjem tekstu: Program Vlade) na području unutarnje politike najavila je reformu javne uprave u smjeru njezine decentralizacije.

Programom Vlade, između ostaloga, predviđa se:

1. zaustavljanje ekspanzije državne uprave (izbjegavanje osnivanja novih upravnih organizacija i zapošljavanja novih službenika i namještenika)
2. horizontalna decentralizacija (prenošenje određenih poslova državne uprave na autonomne organizacije izvan sustava državne uprave)
3. kritička analiza, ocjena racionalnosti i ekonomičnosti državnoga upravnog aparata, provođenje programa smanjenja izdataka i štednje
4. pokretanje procesa široke decentralizacije te jačanje uloge lokalne i regionalne samouprave (određivanje djelokruga lokalne samouprave općom klauzulom, uvođenje načela supsidijarnosti, povećanje fiskalnog kapaciteta lokalnih i regionalnih jedinica)
5. postupna preobrazba teritorijalnog ustroja (uspostavljanje manjeg broja regionalnih jedinica, okrupnjavanje lokalnih samoupravnih jedinica radi povećanja njihova kapaciteta i stupnja racionalnosti lokalnih struktura) (Vlada, 2000b: 31–31).

Cilj reforme je približavanje građana procesu odlučivanja te njihovo veće sudjelovanje i potpunije zadovoljenje potreba s krajnjim rezultatom smanjenja koncentracije političke moći u središnjoj državnoj vlasti.

U srpnju 2000. godine Vlada RH osnovala je Ured za strategiju razvitka RH kao stručnu službu sa zadaćom koordinacije pripreme, izrade i provedbe strateških

smjernica iz Programa Vlade, izrade prijedloga strateških razvojnih dokumenata te osiguranja pretpostavki za izradu i provedbu projekta strategije razvitka Hrvatska u 21. stoljeću.<sup>8</sup>

Projekt strategije razvitka Hrvatska u 21. stoljeću (u daljnjem tekstu: Projekt strategije) obuhvaća 19 različitih područja koja se odnose na gospodarski i društveni život. Za svako je područje osnovan stručni tim sa zadaćom izrade dokumenta o strategiji razvitka tog područja (separat). Projekt strategije ima Središnji savjet sa zamjenikom predsjednika Vlade RH na čelu (kao koordinatorom izrade strategije), a članovi su voditelji pojedinih područja.

Nakon izrade, prijedlog separata za pojedino područje objavljuje se na Internetu. Na taj je način osigurano informiranje zainteresiranih institucija i građana.<sup>9</sup>

O tekstu separata vodi se javna rasprava uz sudjelovanje resornih ministarstava i zainteresiranih institucija te pojedinaca iz određenog područja.

Bilo je predviđeno da Vlada sve separate objedini u jedan dokument o ukupnoj strategiji razvitka RH. Taj bi dokument bio upućen na usvajanje Hrvatskom saboru do kraja 2001. godine. Međutim, zbog kašnjenja u izradi pojedinih separata Vlada je nakon izrade prihvaćala svaki od njih zasebno te ih pojedinačno upućivala Saboru na usvajanje.

Dio separata sadržava tekstove koji pokazuju potrebu za decentralizacijom i deetatizacijom određenih poslova državne uprave, posebice u području javne uprave, socijalne skrbi, odgoja i obrazovanja te zdravstva.

U studenome 2000. godine Vlada RH i Institut Otvoreno društvo Hrvatska (u daljnjem tekstu: OSI) sklopili su Sporazum o suradnji. Znatna dio sporazuma odnosi se na područje decentralizacije javne uprave.

Na temelju Sporazuma zaključen je ugovor o izvođenju projekta Decentralizacija javne uprave (u daljnjem tekstu: Projekt DJU) između OSI-ja i Hrvatskoga pravnog centra (u daljnjem tekstu: HPC).

Projekt DJU bavi se određivanjem pravaca decentralizacije javne uprave te konkretnim akcijama koje su nužne kako bi se već u fazi izrade modela otvorio dijalog s lokalnom samoupravom i građanima kao subjektima prema kojima je usmjeren rad javne uprave i kao korisnicima njihovih usluga.

Projekt DJU obuhvaća nekoliko posebnih područja:

- izborni sustav za lokalne izbore;
- teritorijalnu organizaciju lokalne i regionalne samouprave;
- pravni položaj i djelokrug lokalne samouprave;
- status lokalnih službenika;
- decentralizaciju osnovnoga i srednjeg obrazovanja;
- decentralizaciju zdravstva;
- decentralizaciju socijalnih službi;
- decentralizaciju u kulturi;
- financiranje lokalne i regionalne samouprave.

Za svako je područje formiran poseban ekspertni tim. Članovi tih timova su pravници, politolozi, ekonomisti, stručnjaci za javne financije, sociolozi, povjesničari, geografi, statističari i eksperti s područja javnih službi. Rad ekspertnih timova koordinira i usmjerava Ekspertno vijeće. U radu je angažirano pedesetak eksperata, a u izvođenje projekta uključeni su i predstavnici Vladinih i nevladinih institucija te predstavnici lokalne i regionalne samouprave.

Nadzor provođenja Projekta HPC-a obavlja Nadzorni odbor projekta koji čine predstavnici OSI-ja, Vlade RH i HPC-a.

Projekt u svom sadržaju za svako navedeno područje obuhvaća analizu stanja i prepoznavanje problema, izradu prijedloga odgovarajuće politike<sup>10</sup> i alternativnih modela, legitimizaciju prijedloga (putem različitih oblika rasprave s brojnim subjektima), usvajanje prijedloga i njihovu primjenu te ocjenu rezultata i uspješnosti.

Osim toga, od 2000. godine provodi se niz drugih parcijalnih programa i projekata kojima su obuhvaćena samo pojedina područja u kojima se treba provesti postupak decentralizacije. Njih provode domaće i inozemne institucije uz veću ili manju potporu i suradnju s državnim tijelima ili čak neovisno o njima.

To su projekti:

1. Reforma socijalne zaštite (Ministarstvo rada i socijalne skrbi RH, Svjetska banka i Odjel za međunarodni razvitak Ministarstva vanjskih poslova Ujedinjenog kraljevstva – DFID)<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Uredba o Uredu za strategiju razvitka Republike Hrvatske, NN 77/00.

<sup>9</sup> Sve informacije o Projektu, kao i integralni tekstovi strateških dokumenata za pojedina područja, dostupni su na [www.hrvatska21.hr]

<sup>10</sup> Politike u smislu policy, ne politics.

<sup>11</sup> Informacije o projektu dostupne su na: [www.mrss.hr/projekti/soc-zastita.htm]

2. Fiskalna decentralizacija (Ministarstvo financija RH, Agencija za međunarodni razvitak Sjedinjenih Američkih Država – US AID i Barents Group /SAD)
3. (u sklopu programa OBNOVA) Tehnička pomoć u formuliranju okvira za konceptualizaciju regionalne politike RH (Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo RH i Europska unija)
4. Analiza javnih rashoda (Ministarstvo financija RH i Svjetska banka)
5. Lokalne financije i lokalni proračuni u Republici Hrvatskoj (Institut za javne financije)
6. Reforma lokalne samouprave i uprave (The Urban Institute /SAD/).

### *Provedene aktivnosti i ostvareni rezultati*

#### *Projekti*

U jesen 2000. godine intenzivirane su aktivnosti usmjerene prema decentralizaciji. Počela je provedba pojedinih projekata te su i određena tijela centralne državne uprave aktivnosti usmjerile na izvršenje te zadaće. Tijekom 2001. godine pojavljuju se prvi rezultati aktivnosti kojima je započeo proces decentralizacije.

Ured za strategiju razvitka RH u provedbi Projekta strategije odredio je voditelje pojedinih područja. Oni su osnovali stručne timove koji su do ljeta 2002. godine izradili nacрте separata za sva područja.

Do kraja rujna 2002. godine Sabor je usvojio strategijske dokumente za sedam područja (informativnu i komunikativnu tehnologiju, zaštitu okoliša, kulturu, makroekonomiju, nacionalnu sigurnost, energetiku i prehranu). Strategijski dokumenti za tri područja u postupku su usvajanja prijedloga u Vladi RH (mirovinski sustav i socijalna skrb, znanost te odgoj i obrazovanje). Za devet područja strategijski su dokumenti još uvijek u postupku izrade, javne rasprave ili usuglašavanja (javna uprava, turizam, malo i srednje poduzetništvo, stanogradnja, zdravstvo, pomorstvo, promet, međunarodne integracije i brodogradnja).<sup>12</sup>

Istodobno je započela i provedba Projekta DJU.

Do proljeća 2002. izrađene su analize stanja i stručne podloge za decentralizaciju u područjima obrazovanja, socijalnih službi, zdravstva, kulture, pravnog položaja i djelokruga lokalne samouprave, teritorijalnog ustroja i

financiranja. Tijekom ljeta 2002. godine sve su stručne analize recenzirali neovisni međunarodni eksperti (suradnici Local Government and Public Reform Initiative /LGI/ iz Budimpešte).

Početak listopada 2002. godine organizirana je stručna rasprava na kojoj su prezentirani rezultati rada Projekta DJU i nacрте stručnih podloga te izložene recenzije međunarodnih eksperata. Nakon stručne rasprave očekuju se konačne verzije prijedloga modela u svim posebnim komponentama Projekta DJU.

Započeti su i ostali navedeni projekti, od koji je dio završen u 2001. i 2002. godini. Neki su projekti još uvijek u različitim fazama provedbe.

#### *Propisi*

U 2001. godini proces decentralizacije započeo je i u normativnom dijelu.

Promjenama Ustava RH od studenog 2000. stvoreni su uvjeti za proširenje djelokruga lokalne samouprave, a uveden je i pojam područne (regionalne) samouprave.<sup>13</sup>

Početak ožujka 2001. Vlada je izradila, a Sabor do ljeta usvojio “paket” zakonskih prijedloga kojima je započeo proces decentralizacije pojedinih poslova državne uprave.

Donošenjem novog Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (u daljnjem tekstu: ZOLPS) (NN 33/01)<sup>14</sup> provedena je decentralizacija u području organizacije uprave (odredbe o organizacijskom ustroju), a omogućena je decentralizacija poslova u još nekim upravnim područjima (odredbe o djelokrugu).

Nakon toga Sabor je donio izmjene i dopune zakona kojima su uređena područja osnovnoga i srednjeg školstva, zdravstvenog osiguranja i socijalne skrbi, a kojima je djelomično decentralizirano upravljanje i financiranje određenih ustanova u navedenim djelatnostima.

Izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom i srednjem školstvu osnivačka su prava nad osnovnim i srednjim školama te učeničkim domovima prenesena na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, uređeno je pitanje upravljanja školama te su razgraničene obveze podmirenja troškova škola.

Izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju na županije je prenesen dio obveza za osiguravanje rada pojedinih zdravstvenih ustanova.

<sup>13</sup> Promjena Ustava Republike Hrvatske, NN 113/00, članci 66 –71.

<sup>14</sup> kasnije dopunjen vjerodostojnim tumačenjem, NN 60/01.

<sup>12</sup> Podaci Ureda za strategiju Vlade RH, listopad 2002.

Izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi na županije je prenesen dio poslova socijalne skrbi, uređeno pitanje upravljanja centrima za socijalnu skrb te razgraničene obveze podmirenja troškova. Tim su izmjenama na županije prenesena i osnivačka prava na dio domova socijalne skrbi.

Primjena navedenih zakona počela je 1. srpnja 2001. godine.<sup>15</sup>

Na području kulture donesen je niz zakona kojima je provedena deetatizacija u području prava osnivača. Općinama, gradovima i županijama kao osnivačima muzeja, knjižnica, javnih kazališta i drugih javnih ustanova u kulturi u postupku imenovanja i razrješenja ravnatelja više nije potrebna potvrda ministra kulture.<sup>16</sup>

Donošenjem Zakona o kulturnim vijećima (NN 53/01) provedena je dehijerarhizacija odlučivanja i financiranja u kulturnim djelatnostima. Pri Ministarstvu kulture osnovana su kulturna vijeća za pojedine kulturne djelatnosti. Posredovanjem vijeća ostvaruje se utjecaj kulturnih djelatnika i umjetnika na donošenje odluka važnih za kulturu i umjetnost (predlaganje ciljeva kulturne politike i mjera za njihovo ostvarenje, suodlučivanje u utvrđivanju kulturne politike, davanje stručnih prijedloga i mišljenja, davanje mišljenja o godišnjim programima javnih potreba u kulturi).

Osim toga, donesen je i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 59/01), kojim je posebno uređeno pitanje financiranja decentraliziranih poslova.

Na temelju tog zakona Vlada je donijela uredbu kojom je uređen način izračuna visine iznosa potpora izravnjanja gradovima i županijama za decentralizirane funkcije za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2001.

Radi provedbe uredbe, Vlada je za 2001. godinu donijela posebne odluke o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnoga financijskog standarda javnih potreba osnovnoga i srednjeg školstva, minimalnim financijskim standardima za investicijsko održavanje zdravstvenih ustanova, kao i za tekuće izdatke centara za socijalnu skrb i izdataka pomoći za ogrjev.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Svi su navedeni zakoni objavljeni u NN 59/01.

<sup>16</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o knjižnicama, NN 104/00; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o kazalištima, NN 127/00; Zakon o upravljanju javnim ustanovama u kulturi, NN 96/01.

<sup>17</sup> Uredba o načinu izračuna potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2001. godine; Odluka o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva u 2001. godini; Odluka o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnog financijskog

Stupanjem na snagu izmjena i dopuna Zakona o sustavu državne uprave (NN 59/01) konačno je i stvarno razdvojena dvojna uloga župana kao čelnika županijske samouprave i istodobno čelnika ureda državne uprave u županiji.

### *Sadašnje stanje*

Pri razmatranju trenutačnog stanja u područjima u kojima je započeo postupak decentralizacije, uputnije je govoriti o posljedicama i učincima nego o rezultatima onoga što je do sada učinjeno i to zbog dva razloga.

Prvo, provedene su aktivnosti tek početni koraci u smjeru decentralizacije te se rezultati u smislu ostvarenja postavljenih ciljeva nisu još ni mogli pokazati.

Drugo, doneseni propisi kojima je započeo proces decentralizacije nisu proizašli iz navedenih projekata, već je postupak njihove izrade i donošenja proveden mimo izvođenja projekata.

U nastavku ovog poglavlja dajemo prikaz sadašnjeg stanja u sustavu državne uprave te lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i u pojedinim područjima u kojima je u većemu ili manjem opsegu proveden postupak decentralizacije. Pritom se upozorava na nastale razlike s obzirom na početno stanje. Jednako tako, u pojedinim se područjima daje prikaz razgraničenja djelokruga, odnosno poslova među različitim razinama uprave.

### *Državna uprava*

Središnja državna uprava uređena je zakonima o sustavu državne uprave, Vladi Republike Hrvatske, ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija, državnim službenicima i namještenicima te nizom posebnih zakona i podzakonskih propisa kojima se uređuju pojedina područja djelovanja tijela državne uprave.<sup>18</sup>

standarda javnih potreba srednjeg školstva u 2001. godini; Odluka o minimalnim financijskim standardima za investicijsko održavanje zdravstvenih ustanova u 2001. godini za decentralizirane funkcije od 1. srpnja do 31. prosinca 2001. godine; Odluka o minimalnim financijskim standardima za tekuće izdatke centara za socijalnu skrb i izdataka pomoći za ogrjev u 2001. godini. Uredba i sve navedene odluke objavljene su u NN 75/01.

<sup>18</sup> Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93, 92/96 (članak 31. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija), 48/99, 15/00, 127/00 (vjerodostojno tumačenje) i 59/01; Zakon o Vladi Republike Hrvatske, NN 101/98 i 15/00; Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija, NN 48/99, 15/00 i 20/00 (ispr.); Zakon o državnim službenicima i namještenicima, NN 27/01; Uredba o ustrojstvu ureda državne uprave u županijama, NN 21/02.

U tijela državne uprave ubrajaju se ministarstva (19, odnosno dva više nego početkom 2000. godine), državne upravne organizacije (8, odnosno dvije manje nego početkom 2000. godine), uredi državne uprave u županijama (po jedan ured u svakoj županiji) te gradski uredi Grada Zagreba.

Proces decentralizacije nije utjecao na promjene u ustroju državne uprave niti na smanjenje broja službenika i namještenika u središnjim tijelima državne uprave.

Promjene u ustrojstvu tijela državne uprave u županijama i u broju njihovih službenika i namještenika također nisu izravan rezultat procesa decentralizacije, ali je taj proces neizravno ipak utjecao na njih.

Tako u svakoj županiji postoji jedan ured državne uprave, a sastoji se od službi koje se formiraju za pojedina upravna područja. Na čelu ureda je predstojnik kojega imenuje Vlada RH.

Broj zaposlenih u županijskim uredima smanjen je u odnosu prema stanju od 31. prosinca 2001. za 975 osoba (749 službenika i 226 namještenika); od tog broja lokalna je samouprava preuzela 165 osoba, a 562 službenika još se nalaze "na raspolaganju" te primaju naknadu iz državnog proračuna.<sup>19</sup>

#### *Lokalna i područna (regionalna) samouprava*

Lokalna i područna (regionalna) samouprava uređena je zakonima o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, područjima županija, gradova i općina u RH, Gradu Zagrebu te financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.<sup>20</sup>

Sustav lokalne samouprave u širem smislu obuhvaća 425 općine (četiri više nego na početku 2000. godine), 122 grada, 20 županija (kao jedinice područne, odnosno

regionalne samouprave) te Grad Zagreb (koji ima položaj grada i županije).<sup>21</sup>

Gradovi i općine unutar samoupravnog djelokruga obavljaju poslove lokalnog značenja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima. Takvo određenje djelokruga vrlo je blisko općoj klauzuli te odgovara načelu supsidijarnosti. Pri tome se kao obligatni određuju ovi poslovi:

- uređenje naselja i stanovanje;
- prostorno i urbanističko planiranje;
- komunalne djelatnosti;
- briga o djeci;
- socijalna skrb;
- primarna zdravstvena zaštita;
- odgoj i osnovno obrazovanje;
- kultura, tjelesna kultura i sport;
- zaštita potrošača;
- zaštita i unapređenje prirodnog okoliša;
- protupožarna i civilna zaštita.

Županija u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove od područnoga (regionalnog) značenja, osobito u područjima:

- školstva;
- zdravstva;
- prostornoga i urbanističkog planiranja;
- gospodarskog razvoja;
- prometa i prometne infrastrukture;
- planiranja i razvoja mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Ako osiguraju financijska sredstva za to, jedinice lokalne samouprave mogu obavljati i poslove iz djelokruga županije.

S obzirom na organizacijsko ustrojstvo odredbe ZOLPS-a dopuštaju lokalnim jedinicama veliku slobodu unutrašnjeg organiziranja. Tako lokalne jedinice

<sup>19</sup> Podaci Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, rujan 2002.

<sup>20</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01 i 60/01 (vjerodostojno tumačenje); Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 33/01 i 10/02 (odluka Ustavnog suda RH); Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, NN 10/97, 124/97, 50/98 (odluka Ustavnog suda RH), 68/98, 22/99, 42/99 (odluka Ustavnog suda RH), 117/99, 128/99, 44/00, 129/00 i 92/01; Zakon o Gradu Zagrebu, NN 62/01; Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 117/93, 69/97 (članak 28, st. 3. Zakona o porezu na promet nekretnina), 33/00, 73/00, 127/00 (članak 172, podst. 11 Općeg poreznog zakona), 59/01, 107/01 i 117/01 (ispr.).

<sup>21</sup> Podaci Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, listopad 2002.

samostalno odlučuju o svom unutarnjem ustroju (određene kategorije jedinica čak i o tome hoće li imati poglavarstvo), kao i o osnivanju zajedničkih upravnih tijela za više jedinica.

### *Područje odgoja i obrazovanja*

Predškolski odgoj i izobrazba te skrb o djeci predškolske dobi od početka ustroja lokalne samouprave u djelokrugu su lokalnih jedinica.<sup>22</sup>

Za razliku od sustava predškolskog odgoja, sustav školstva je do 1. srpnja 2001. godine u cijelosti bio u djelokrugu tijela centralne državne uprave.<sup>23</sup>

U sustavu školstva djeluje 828 matičnih i 1.270 područnih osnovnih škola, 365 srednjih škola, 72 glazbene i baletno-plesne škole, 13 srednjih umjetničkih škola te 53 učenička doma.<sup>24</sup>

Izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom školstvu i Zakona o srednjem školstvu iz 2001. godine osnivačka prava nad osnovnim i srednjim školama i učeničkim domovima prenesena su na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Tim je izmjenama uređeno upravljanje školama i razgraničene obveze podmirivanja troškova škola i domova. Novost je da ministar više ne imenuje ravnatelje srednjih škola, odnosno više ne daje suglasnost na imenovanje ravnatelja osnovnih škola, već ravnatelje u oba slučaja imenuje školski odbor na temelju javnog natječaja.

Prema novoj raspodjeli poslova i ovlasti u području odgoja i obrazovanja, prikazujemo djelokrug države, županija, gradova i općina.

#### 1. Država obavlja ove poslove:

##### a) osnovne škole

- osigurava financijska sredstva za plaće, prijevoz i naknade zaposlenika, stručno usavršavanje učitelja, školovanje na manjinskim jezicima, podmiruje povećane troškove djece s teškoćama u razvoju,

<sup>22</sup> Taj je sustav posebno uređen Zakonom o predškolskom odgoju i naobrazbi, NN 10/97.

<sup>23</sup> Sustav je posebno uređen Zakonom o osnovnom školstvu, NN 59/90, 26/93 (članak 129. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona kojima su određene novčane kazne za privredne prijestupe i prekršaje), 27/93, 7/96, 59/01, 114/01 i Zakonom o srednjem školstvu, NN 19/92, 26/93 (članak 128. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona kojima su određene novčane kazne za privredne prijestupe i prekršaje), 27/93, 50/95, 59/01 i 114/01.

<sup>24</sup> Podaci Ministarstva prosvjete i sporta, 2002.

financira programe za rad s darovitim učenicima, plaća troškove informatizacije i opremanja knjižnica, sufinancira programe privatnog školstva, kapitalnu izgradnju do minimalnoga financijskog standarda te programe od zajedničkog interesa za djelatnost (državni proračun)

- donosi rješenje o zadovoljenju uvjeta za obavljanje djelatnosti (ministar Ministarstva prosvjete i sporta) bez kojega škola ne može započeti rad
  - daje prethodnu suglasnost na mrežu osnovnih škola (ministar Ministarstva prosvjete i sporta)
  - donosi pedagoški standard (Hrvatski sabor)
  - utvrđuje kriterije i mjerila za osiguravanje minimalnoga financijskog standarda radi ostvarenja javnih potreba na tom području (Vlada RH)
  - može razriješiti ravnatelja kada to ne učini školski odbor iako su se za to stekli uvjeti (ministar Ministarstva prosvjete i sporta);
- b) srednje škole
- osigurava financijska sredstva za plaće i naknade zaposlenika, stručno usavršavanje učitelja, školovanje na manjinskim jezicima, pokriva povećane troškove djece s teškoćama u razvoju, financira programe za rad s darovitim učenicima, plaća troškove informatizacije i opremanja knjižnica, sufinancira programe privatnog školstva, kapitalnu izgradnju do minimalnoga financijskog standarda te programe od zajedničkog interesa za djelatnost (državni proračun)
  - donosi rješenje o odobravanju početka rada škole (ministar Ministarstva prosvjete i sporta)
  - izrađuje projekt mreže srednjih škola (Vlada RH)
  - donosi pedagoški standard (Hrvatski sabor)
  - utvrđuje kriterije i mjerila za osiguravanje minimalnoga financijskog standarda radi ostvarenja javnih potreba na tom području (Vlada RH)
  - nadzire obavljanje djelatnosti (Ministarstvo prosvjete i sporta)
  - može razriješiti ravnatelja kada to ne učini školski odbor iako su se za to stekli uvjeti (ministar Ministarstva prosvjete i sporta).



## 2. Županije obavljaju ove poslove:

- a) osnovne škole
  - osnivači su škola na svom području (osim u 32 grada)
  - osiguravaju financijska sredstva za materijalne troškove, investicijsko održavanje, nabavu školske opreme, nastavnih sredstava i pomagala, prijevoz učenika te kapitalnu izgradnju školskog prostora i opreme (prema standardima koje utvrđuje ministar Ministarstva prosvjete i sporta)
  - utvrđuju šire javne potrebe u djelatnosti na svom području (fakultativno, npr. sufinanciranje prehrane učenika, produženi i cjelodnevni boravak učenika i dr.) te osiguravaju financijska sredstva za njihovo zadovoljavanje
  - utvrđuju mrežu osnovnih škola na svom području (uz prethodnu suglasnost ministra Ministarstva prosvjete i sporta)
  - mogu raspustiti školski odbor škole kojemu su osnivači ako on ne obavlja poslove iz svog djelokruga u skladu sa zakonom ili te poslove obavlja na način koji ne omogućuje redovito poslovanje i djelatnost škole;
- b) srednje škole
  - osnivači su škola na svom području
  - osiguravaju financijska sredstva za materijalne troškove, investicijsko održavanje, nabavu školske opreme, nastavnih sredstava i pomagala, prijevoz zaposlenika te kapitalnu izgradnju školskog prostora i opreme (prema standardima koje utvrđuje ministar Ministarstva prosvjete i sporta)
  - utvrđuju šire javne potrebe u djelatnosti na svom području (fakultativno)
  - utvrđuju prijedlog mreže srednjih škola na svom području
  - biraju tri člana školskog odbora (županijska skupština) na prijedlog upravnog tijela jedinice lokalne samouprave na čijem je području sjedište škole
  - mogu raspustiti školski odbor ako on ne obavlja poslove iz svog djelokruga u skladu sa zakonom ili te poslove obavlja na način koji ne omogućuje redovito poslovanje i djelatnost škole;
- c) učenički domovi:
  - osnivači su domova na svom području te u tom smislu imaju sva prava i dužnosti kao i prema srednjim školama.

## 3. Gradovi i općine obavljaju sljedeće poslove:

- a) osnovne škole
  - 32 grada osnivači su škola na svom području<sup>25</sup> te prema njima imaju jednaka prava i ovlasti osnivača kao i županije prema školama kojima su one osnivači
  - biraju tri člana školskog odbora škola na svom području (gradsko, odnosno općinsko vijeće);
- b) srednje škole
  - predlažu tri člana školskog odbora škole na svom području.

*Područje zdravstvene zaštite*

Područje zdravstvene zaštite uređeno je Zakonom o zdravstvenoj zaštiti i Zakonom o zdravstvenom osiguranju.<sup>26</sup>

U sustavu zdravstvene zaštite djeluju zdravstvene ustanove u vlasništvu države i u vlasništvu županija.<sup>27</sup>

Država je osnivač klinika i kliničkih bolnica (ukupno 12), kliničkih bolničkih centara (2) i državnih zdravstvenih zavoda (6).

Županije su osnivači domova zdravlja (120), ustanova za zdravstvenu njegu u kući (106), poliklinika (169), općih bolnica (23), specijalnih bolnica (30), ljekarničkih ustanova (130), lječilišta (5), ustanova za hitnu medicinsku pomoć (4) i zavoda za javno zdravstvo i transfuzijsku medicinu (21) (Vlada, 2002: 6).

Poslovi i financiranje na tom području nisu raspoređeni isključivo na osnovi osnivačkih prava i obveza.

<sup>25</sup> To su Samobor, Velika Gorica, Vrbovec, Zaprešić, Krapina, Kutina, Sisak, Karlovac, Varaždin, Koprivnica, Bjelovar, Crikvenica, Opatija, Rijeka, Gospić, Virovitica, Požega, Slavonski Brod, Zadar, Osijek, Šibenik, Vinkovci, Makarska, Split, Labin, Pazin, Poreč, Pula, Rovinj, Umag, Dubrovnik i Čakovec. Taj je popis sadržan u članku 3. Uredbe o načinu izračuna iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2002. godinu, NN 118/01. Mjerila za proglašenje tih naselja gradovima bila je činjenica da su sjedišta županije te da imaju više od 10.000 stanovnika i prihod od poreza na dohodak u 1999. godini veći od 400 kn po stanovniku. Nažalost, ta mjerila nigdje nisu bila prethodno objavljena niti su danas sastavni dio nekog propisa.

<sup>26</sup> Zakon o zdravstvenoj zaštiti, NN 1/97 (pročišćeni tekst), 111/97 (članak 69. Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama), 95/00 (odluka Ustavnog suda RH) i 129/00; Zakon o zdravstvenom osiguranju, NN 94/01.

<sup>27</sup> Određene zdravstvene ustanove mogu biti i u privatnom vlasništvu, ali one nisu bitne za temu ovog rada.

Obavljanje djelatnosti u zdravstvu financira se na osnovi ugovora svake pojedine ustanove s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje (HZZO-om).

Osim toga, sredstva za financiranje ostalih poslova i obveza osiguravaju:

1. država
  - u cijelosti za sve ustanove kojima je osnivač
  - za kapitalna ulaganja u ustanove kojima su osnivači županije
  - za niz naknada (npr. naknada plaća, porodiljnih naknada i dr.) i pomoći (npr. za opremu novorođene djece i dr.)
  - za zdravstvenu zaštitu neosiguranih osoba
  - za zdravstvenu zaštitu članova seljačkih domaćinstava starijih od 65 godina
  - za određene druge zakonom određene poslove u vezi sa zdravstvenom zaštitom;
2. županije
  - za investicijsko održavanje prostora i opreme ustanova kojima su osnivači
  - za zdravstvene mjere zaštite čovjekova okoliša za epidemiološke, zdravstvenostatističke i socijalnomedicinske djelatnosti (koje ne osigurava RH)
  - za zdravstvenu zaštitu osoba koje sudjeluju u javnim radovima, civilnoj zaštiti, DVD-u, učenika na praksi i sl. (koje ne osigurava RH).<sup>28</sup>

Zdravstvenim ustanovama (i državnim i županijskim) upravlja upravno vijeće u koje osnivač imenuje većinu članova.

Poslovanje ustanove vodi ravnatelj kojega na osnovi natječaja imenuje upravno vijeće uz suglasnost ministra Ministarstva zdravstva.

### *Područje socijalne skrbi*

Socijalna skrb uređena je Zakonom o socijalnoj skrbi (NN 73/97, 27/01, 59/01 i 82/01).

U sustavu socijalne skrbi djeluju tri tipa ustanova:

1. centri za socijalnu skrb (78 matičnih s 26 podružnica)
2. domovi socijalne skrbi: domovi za starije i nemoćne osobe (48), domovi za psihički bolesne odrasle osobe (15), domovi za tjelesno ili mentalno oštećene osobe (24), domovi za djecu bez odgovarajuće roditeljske skrbi (14), domovi za djecu i mladež s poremećajima u ponašanju (11) i domovi za djecu i odrasle – žrtve obiteljskog nasilja (još nije osnovan ni jedan)
3. centri za pomoć i njegu (Vlada, 2002: 82).

Izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi iz lipnja 2001. godine na nov je način uređeno upravljanje ustanovama socijalne skrbi. Ustanovom upravlja upravno vijeće u koje osnivač imenuje većinu članova. Ravnatelja centra za socijalnu skrb imenuje upravno vijeće na temelju natječaja (a ne više ministar). Od 1. siječnja 2002. osnivačka prava nad domovima za starije i nemoćne osobe prenesena su na županije.

Raspodjela poslova i ovlasti u području socijalne skrbi između pojedinih razina uprave sada izgleda drukčije.

1. Država obavlja sljedeće poslove:
  - a) centri za socijalnu skrb
    - osniva ih
    - osigurava financijska sredstva za izdatke za zaposlene, izobrazbu i stručno usavršavanje te nabavu kapitalnih sredstava
    - imenuje većinu članova upravnog vijeća(tri);
  - b) domovi socijalne skrbi
    - osnivač je postojećih domova (osim domova za starije i nemoćne osobe)
    - izdaje odobrenje za osnivanje određenih tipova domova socijalne skrbi
    - utvrđuje potrebe za osnivanjem određenih tipova domova socijalne skrbi
    - u postupku osnivanja utvrđuje ispunjenost uvjeta glede prostora, opreme, stručnih i drugih djelatnika, zdravstvenih i ekoloških uvjeta te utvrđuje usklađenost općih akata sa zakonom
    - donosi odluku o minimalnim standardima za obavljanje djelatnosti socijalne skrbi

<sup>28</sup> S obzirom na financiranje kapitalnih ulaganja i investicijskog održavanja zdravstvenih ustanova novi Zakon o zdravstvenom osiguranju koji je stupio na snagu 1. siječnja 2002. godine ne sadržava odredbe o tome, kao što je to izrijekom bilo sadržano u Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju, NN 59/01. Naime, očekivalo se da će te odredbe biti sadržane u novom zakonu o zdravstvenoj zaštiti. Međutim, kako taj zakon još nije donesen, u ovom času to pitanje nije uređeno, ali se u praksi i dalje postupa prema odredbama prethodnog zakona o zdravstvenom osiguranju iako su one formalnopravno prestale vrijediti.

- za decentralizirane funkcije kao temelj za planiranje potpora iz državnog proračuna na godišnjoj razini
- osigurava financijska sredstva za dovršenje započetih kapitalnih ulaganja u domove nad kojima su prenesena osnivačka prava (domove za starije i nemoćne osobe);

c) centri za pomoć i njegu

- izdaje rješenje o ispunjavanju uvjeta glede prostora, opreme, stručnih i drugih djelatnika te drugih uvjeta za obavljanje djelatnosti (nadležni odjel ureda državne uprave u županiji).

2. Županije obavljaju sljedeće poslove:

a) centri za socijalnu skrb

- osiguravaju financijska sredstva za izdatke za materijal, energiju, komunalne i ostale usluge, tekuće održavanje, financijske izdatke i neke ostale izdatke
- imenuju jednog člana upravnog vijeća;

b) domovi socijalne skrbi

- osnivači su domova za starije i nemoćne osobe na svom području
- mogu osnivati nove domove određenog tipa
- izdaju odobrenje za osnivanje novih domova za starije i nemoćne osobe na svom području
- u postupku osnivanja novih domova za starije i nemoćne osobe utvrđuju ispunjenost uvjeta glede prostora, opreme, stručnih i drugih djelatnika, zdravstvenih i ekoloških uvjeta te utvrđuje usklađenost općih akata sa zakonom;

c) osiguravaju financijska sredstva za podmirenje troškova ogrjeva uz uvjete i na način propisan Zakonom;

d) podnose izvješće o ostvarivanju prava iz socijalne skrbi Ministarstvu rada i socijalne skrbi na svom području te donose pravilnik (uz prethodnu suglasnost Ministarstva) o sadržaju i načinu vođenja evidencije i dokumentacije, kao i o načinu i rokovima za dostavu izvješća jedinica lokalne samouprave i centara za socijalnu skrb o ostvarenju pojedinih prava.

3. Gradovi i općine obavljaju ove poslove:

a) domovi socijalne skrbi

- mogu osnivati nove domove određenog tipa;

b) centri za pomoć i njegu

- osnivaju ga i imenuju ravnatelja;

c) osiguravaju financijska sredstva za podmirenje troškova stanovanja uz uvjete i na način propisan Zakonom;

d) podnose izvješće o ostvarivanju prava iz socijalne skrbi.

### Područje kulture

Područje kulture uređeno je nizom zakona kojima se uređuje rad i poslovanje ustanova u kulturi (kazališta, knjižnica, arhiva, muzeja, ustanova i dr.). Posebnim su zakonima uređena neka specifična pitanja (zaštita i očuvanje kulturnih dobara, osnivanje i rad kulturnih vijeća, upravljanje javnim ustanovama u kulturi i dr.). Postoje i drugi zakoni kojima se uređuju pojedine djelatnosti s tog područja (kinematografija, nakladništvo, diskografija i dr.).<sup>29</sup>

Osnivanjem kulturnih vijeća pojačan je utjecaj kulturnih djelatnika i umjetnika na donošenje odluka važnih za kulturu i na taj je način započet postupak dehijerarhizacije.

Djelatnosti arhiva i zaštite kulturnih dobara uglavnom su u djelokrugu državnih tijela, dok su djelatnosti kazališta, muzeja i knjižnica uglavnom u djelokrugu lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Javnim ustanovama u kulturi po pravilu upravljaju upravna vijeća (iznimke su ustanove koje imaju do pet zaposlenih i kazališta kojima upravlja ravnatelj). Većinu članova upravnog vijeća imenuje osnivač ustanove.

Ravnatelja ustanove imenuje predstavničko tijelo osnivača, na prijedlog upravnog vijeća, uz mišljenje stručnoga, odnosno umjetničkog vijeća, pri čemu više nije potrebna naknadna potvrda ili suglasnost ministra kulture, osim za intendante nacionalnih kazališta.

Odluku o statusnim promjenama i prestanku djelovanja određenih kulturnih ustanova osnivač može donijeti samo uz prethodnu suglasnost nadležnog ministra (muzeji, knjižnice), odnosno Vlade RH (nacionalna kazališta).

<sup>29</sup> Zakon o kazalištima, NN 61/91, 13/97 i 127/00; Zakon o knjižnicama, NN 105/97, 5/98 (ispr.) i 104/00; Zakon o arhivskom gradivu i arhivima, NN 105/97 i 64/00; Zakon o muzejima, NN 142/98; Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, NN 69/99; Zakon o kulturnim vijećima, NN 53/01; Zakon o upravljanju javnim ustanovama u kulturi, NN 96/01.

### Financiranje lokalne samouprave

Izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave iz 2001. godine veličina udjela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u porezu na dohodak utvrđena je ovisno o opsegu poslova koje pojedine od njih obavljaju, odnosno o tome koje su poslove u postupku decentralizacije preuzele. Podzakonskim propisima uređen je način izračuna potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije te mjerila za osiguravanje minimalnoga financijskog standarda javnih potreba u djelatnostima osnovnoga i srednjeg školstva, socijalne skrbi i zdravstva.

Financiranje lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica uređeno je nizom propisa, i to:

1. zakonima o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i proračunu
2. uredbom o načinu izračuna iznosa potpora izravnjanja za funkcije decentralizirane u 2002. godini
3. odlukama važećim za 2002. godinu o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnoga financijskog standarda javnih potreba osnovnoga i srednjeg školstva, za decentralizirane funkcije za zdravstvene ustanove, minimalnim financijskim standardima materijalnih rashoda centara za socijalnu skrb i pomoći za ogrjev te za decentralizirano financiranje domova za starije i nemoćne osobe.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 117/93, 69/97 (članak 28, st. 3. Zakona o porezu na promet nekretnina), 33/00, 73/00, 127/00 (članak 172, podst. 11. Općeg poreznog zakona), 59/01, 107/01, 117/01 (ispr.); Zakon o proračunu, NN 92/94; Uredba o načinu izračuna iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2002. godinu, NN 118/01 i 97/02; Odluka o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva u 2002. godini, NN 110/01; Odluka o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnog financijskog standarda javnih potreba srednjeg školstva u 2002. godini, NN 110/01; Odluka o minimalnim financijskim standardima za decentralizirane funkcije za zdravstvene ustanove u 2002. godini, NN 110/01 i 115/01; Odluka o minimalnim financijskim standardima materijalnih rashoda centara za socijalnu skrb i pomoći za ogrjev u 2002. godini, NN 110/01; Odluka o minimalnim financijskim standardima za decentralizirano financiranje domova za starije i nemoćne osobe u 2002. godini, NN 110/01.

Jedinice koje obavljaju određene decentralizirane funkcije imaju pravo na dodatni udio u porezu na dohodak, i to za:

osnovno školstvo	2,9%
srednje školstvo	2,0%
socijalnu skrb	
centre za socijalnu skrb	0,4%
domove za starije i nemoćne osobe	1,6%
zdravstvo	
ustanove u vlasništvu županija	2,5%
vatrogastvo	2,0% (u 2002. g.) do 8,0% (od 2005. g.)

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje iz dodatnog udjela poreza na dohodak ne ostvare prihod do iznosa prenesene obveze za pojedinu decentraliziranu funkciju imaju pravo na sredstva iz državnog proračuna kao korisnici potpora izravnjanja.<sup>31</sup>

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2002. godini obvezna je sredstva ostvarena od povećanog udjela u porezu na dohodak i od potpore izravnjanja prenositi na svaku pojedinu ustanovu razmjerno prethodnoj godini, a prema odluci o minimalnim standardima. Ta se sredstva mogu prerasporediti unutar skupina pojedine djelatnosti. Preraspodjela se mora zasnivati na planu koji treba objaviti najmanje dva mjeseca prije usvajanja. Preraspodjelom se pojedinoj ustanovi ne mogu smanjiti sredstva za više od 20% prošlogodišnjeg iznosa utvrđenog minimalnim standardom.

U 2003. godini jedinica lokalne i jedinica područne (regionalne) samouprave može slobodno rasporediti ta sredstva unutar skupina pojedine djelatnosti. Raspodjela sredstava temelji se na planu koji mora biti objavljen dva mjeseca prije usvajanja.

Minimalni financijski standardi za financiranje pojedinih decentraliziranih funkcija utvrđeni su navedenim odlukama Vlade RH za svaku funkciju. Iz tih odluka proizlazi i eventualno pravo na sredstva potpore izravnjanja iz državnog proračuna te njihova visina.

<sup>31</sup> Iznos prenesene obveze utvrđen je Zbirnim pregledom sredstava za decentralizirane funkcije po županijama i gradovima, Pregledom sredstava za decentralizirane funkcije za osnovno školstvo po županijama i Pregledom sredstava za decentralizirane funkcije za osnovno školstvo po gradovima, koji su sastavni dio Uredbe o načinu izračuna iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2002. godinu.

### Problemi u provedbi decentralizacije

Unatoč nekim prethodnim katastrofičnim upozorenjima, provedene mjere decentralizacije nisu prouzročile veće poremećaje ni blokade u funkcioniranju djelatnosti u kojima su primijenjene.

Međutim, treba priznati da se dio mjera provodi uz teškoće, probleme i dvojbe za koje uvijek nema brzoga i odgovarajućeg rješenja. Stoga daljnji postupak decentralizacije ide sporo i neučinkovit je.

Prema dosad postignutim rezultatima, prva faza decentralizacije može se diplomatski ocijeniti kao ograničeno uspješna. Rezultat je to niza objektivnih, ali i subjektivnih čimbenika za koje su odgovorna državna i lokalna tijela.

U nastavku su izložena i analizirana ograničenja koja usporavaju daljnji tijek decentralizacije.

#### *Ograničenja na razini države*

U dijelu državne uprave u proces decentralizacije na različite je načine uključeno niz subjekata: Vlada RH (kao političko tijelo), pojedini ministri (kao čelnici ministarstava), ministarstva (kao tijela državne uprave), službenici pojedinih ministarstava (kao pojedinci), od kojih svaki od njih u tom procesu ima određenu ulogu.

No u provedbi procesa svakoga od tih subjekata pojavljuje se niz objektivnih i subjektivnih okolnosti koje usporavaju, ograničavaju i otežavaju poželjni tijek događanja i ostvarenje rezultata.

1. Vlada RH ispravno je započela cijeli proces donošenjem Programa kojim je decentralizaciju odredila kao načelo svoga budućeg rada u brojnim područjima. U samom Programu i u kasnijem postupanju Vlada kontinuirano izražava svoju nedvojbenu političku volju za decentralizacijom.

Međutim, nakon utvrđivanja Programa Vlade nisu doneseni dokumenti provedbene naravi kojima bi bili određeni ciljevi, razrađene metode, postavljene konkretne zadaće, određeni nositelji, rokovi te mjerila za ocjenu rezultata, odnosno ostvarenja ciljeva decentralizacije.

Decentralizacija nije cilj, ona je sredstvo za ostvarenje cilja. Stoga nedostatak toga općeg dokumenta ili više dokumenata (ovisno o pojedinim resorima) stvara nejasnoće i dvojbe glede konkretnih pitanja provedbe decentralizacije: gdje, kada, kako i zašto decentralizacija?

U provedbu decentralizacije uključeni su svi, ali za cjeloviti taj proces nije zadužen nijedan subjekt.

2. Kao posljedica nedostatka odgovarajućeg dokumenta decentralizacija je na svim razinama odlučivanja i provedbe često shvaćena kao jedna u nizu običnih redovitih zadaća, pa joj se tako i prilazi. Aktivnosti u procesu decentralizacije nerijetko se "odrađuju" kao tehnički zadatak, a ne kao strategijska aktivnost. Još češće, pod pritiskom potrebe rješavanja dnevnih problema, zadaci vezani za decentralizaciju potiskuju se u drugi plan jer oni (kao dugoročni) mogu čekati.
3. Pritisak da se što prije ispune očekivanja javnosti rezultirao je time da je proces decentralizacije započet i prije donošenja strategije razvoja, kao i prije prvih rezultata započetih projekata decentralizacije. Stoga je prva faza decentralizacije pripremljena u vrlo kratkom roku koji nije omogućio potpunu analizu postojećeg stanja, a osobito na izradu alternativnih mogućnosti, uz simulacije posljedica i projekcije učinaka. Nažalost, kao osnovna metoda izabrana je metoda pokušaja i pogreške.
4. Proces decentralizacije zahtijeva posebna istraživačka i upravljačka znanja i sposobnosti u vođenju procesa, za koje velik dio službenika nije educiran. Većina državnih službenika osposobljena je za obavljanje rutinskih zadaća, ali za obavljanje tako netipičnog posla nije spremna. Stoga se često za rješavanje pojedinih pitanja traži pomoć i savjeti stranih eksperata. Međutim, u suradnji domaćih službenika i stranih eksperata povremeno se pojavljuju problemi s obje strane, od kojih je nepoznavanje jezika najbanalnija, ali često vrlo velika prepreka.
5. Posljedica činjenice da relativno mali broj domaćih upravnih kadrova posjeduje posebna znanja i vještine (od znanja stranog jezika do sposobnosti vođenja određenih procesa) jest preopterećenost pojedinaca koji takva znanja i vještine imaju. Te se pojedince, uz njihove redovite radne obveze, uključuje u sve mnogobrojnije projekte, seminare, radne skupine, koordinacijska tijela i slične oblike organiziranja. Prednost je takve situacije u tome što na taj način u radu navedenih tijela ti pojedinci mogu dati velik doprinos s obzirom na količinu informacija do kojih dolaze. No dio se tih aktivnosti preklapa. Budući da se one po pravilu ne koordiniraju, nepotrebno se gubi vrijeme i energija. Takav angažman ima svoje objektivne granice o kojima se često ne vodi briga, što utječe na kvalitetu rada i obavljanja zadaća.

6. Decentralizacija nailazi na otpor dijela državnih službenika. Uzroci tom otporu su različiti. Najblaži razlog otporu je strah od novoga. Decentralizacija donosi nove odnose koji mijenjaju postojeći (uhodani) postupak rada te se pojavljuje strah od mogućih teškoća u privikavanju na nove uvjete i okolnosti. No uzrok otporu može biti i strah od smanjenja ili gubitka značaja i položaja, a katkad i strah od mogućega gubitka radnog mjesta. Prenošenjem poslova s državne uprave na lokalne jedinice dio državnih službenika izgubit će manje ili više poslova koje su do tada obavljali. To će svakako utjecati na njihov položaj i sve ono što on donosi.
4. Službenici u brojnim lokalnim (posebno manjim) jedinicama ne posjeduju dovoljno znanja, vještina i iskustva za preuzimanje novih, vrlo složenih poslova. Većina njih osposobljena je za obavljanje rutinskih zadaća, ali za nove odgovorne zadaće nije spremna.
5. Dio lokalnih dužnosnika ne želi preuzeti veću odgovornost. Decentralizacija ih prisiljava na drugačije upravljanje i trošenje proračunskih sredstava na nove prioritete. Ti novi prioriteti ne pobuđuju uvijek pozornost javnosti i ne utječu na popularnost. Osim toga, decentralizacijom pojedinih funkcija lokalni dužnosnici postaju izravno odgovorni građanima za financiranje i obavljanje tih funkcija, pri čemu nema mogućnost prebacivanja te odgovornosti na gotovo uvijek dežurnog krivca – državu.

### *Ograničenja lokalne samouprave*

Od samog početka ustrojavanja lokalne samouprave u RH lokalne su jedinice najvišim državnim tijelima zamjerale na nedovoljnom i uskom samoupravnom djelokrugu, često simbolično opisanim kao “ŠIŠANJE TRAVE”.

No kada se počela pripremati prva faza decentralizacije mnoge su lokalne jedinice iskazale otpor tom procesu. Taj je otpor nastavljen i nakon provedbe prvih mjera decentralizacije.

Razlozi otpora su objektivne, ali i subjektivne prirode. Najizrazitiji su sljedeći.

1. Znatan broj općina i gradova u RH fizički je malen. Prosječna općina ima tek 3.228 stanovnika i 86 km<sup>2</sup> površine, a prosječni grad 18.741 stanovnika i 167 km<sup>2</sup> površine te u europskim razmjerima pripadaju kategoriji malih lokalnih jedinica.

Stoga velik broj lokalnih jedinica jednostavno nema dovoljno kapaciteta za obavljanje svih poslova koje bi lokalna samouprava trebala obavljati. Pri tome se ne misli samo na financijski kapacitet već i na kadrovski potencijal.

2. Negativna iskustva s dosadašnjim prenošenjem poslova s državne uprave na lokalnu samoupravu, kada to prenošenje nije bilo popraćeno i prebacivanjem odgovarajućih financijskih sredstava (primjeri vatrogastva i katastra vodova), pojačavaju bojazan da neće biti moguće obavljati povjerene poslove.
3. Stanje na područjima u koja se prenose poslovi prilično je teško, pa postoji i strah da će se decentralizacijom na lokalne jedinice osim obavljanja poslova prebaciti i odgovornost za zatečeno loše stanje, za koje lokalne jedinice nisu krive.

### **Preporuke za nastavak provedbe procesa decentralizacije**

Proces decentralizacije u Hrvatskoj obuhvatio je centralnu državnu upravu i lokalnu samoupravu (u širem smislu). Taj početni obuhvat nije dovoljan da bi se sustav upravljanja mogao nazvati decentraliziranim.

Iz iskustava pripreme i provedbe prve faze decentralizacije moguće je izvući određene preporuke za daljnje učinkovitije i uspješnije provođenje procesa.

Prvo, pojedina ministarstva u čijim se resorima planira provesti proces decentralizacije (bilo da je riječ o prenošenju poslova s ministarstva na područne jedinice državne uprave, bilo o prenošenju, odnosno povjeravanju poslova državne uprave lokalnoj samoupravi) trebaju izraditi dokument u kojemu će definirati osnovne elemente decentralizacije (ciljeve, metode i način provođenja, konkretne zadaće s nositeljima i rokovima te mjerila za ocjenu rezultata, odnosno ostvarenja ciljeva decentralizacije). Te dokumente (na prijedlog resornih ministarstava) treba usvojiti Vlada RH, nakon čega će oni postati prateći provedbeni akt uz strategiju razvoja RH.

Drugo, praćenje procesa decentralizacije te koordinaciju aktivnosti resornih ministarstava treba povjeriti posebnom koordinatoru. To treba biti osoba koja ima široki krug znanja i iskustava na temelju kojih bi aktivno sudjelovala u provođenju decentralizacije u pojedinim resorima te istodobno objedinjavala i koordinirala aktivnosti različitih subjekata u tom procesu, uključujući sve projekte koji se provode u suradnji s tijelima državne uprave ili neovisno o njima.

Za obavljanje tih poslova ne treba osnivati novu organizacijsku jedinicu, već koordinatora treba uključiti u Ured za strategiju ili izravno vezati uz člana užeg kabineta Vlade zaduženoga za decentralizaciju.

Treće, dopunska edukacija državnih službenika treba postati stalna aktivnost i obveza državnih tijela (koja su je dužna omogućiti), ali i samih službenika (koji su je obvezni provoditi kao uvjet za obavljanje određenih poslova).

Četvrto, provedba svake pojedine mjere decentralizacije treba biti dobro pripremljena na svaki raspoloživi način: održavanjem seminara, izdavanjem brošura, osiguranjem dostupnosti informacija i uputa i dr. Time se postiže nekoliko ciljeva: utvrđena rješenja bolje odgovaraju potrebama prakse, subjekti se već unaprijed počinju osposobljavati za izvršenje zadaća, osigurava se politička potpora donesenim mjerama.

Peto, radi osposobljavanja lokalnih struktura za obavljanje sve većeg broja sve složenijih poslova, potrebno je intenzivirati suradnju s nevladinim organizacijama koje tu (možda presudnu) zadaću mogu obaviti. Tim organizacijama treba povjeriti izradu neovisne analize učinaka provedenih mjera decentralizacije radi uočavanja i uklanjanja teškoća i prepreka te eventualnih korekcija u njezinoj provedbi.

Šesto, posebnu pozornost potrebno je pridati područjima RH koja objektivno nisu sposobna obavljati svoje zadaće (područja posebne državne skrbi, otoci i dr.). Za jedinice na tim područjima potrebno je planirati posebne mjere kojima će se one u određenom roku osposobiti za samostalno funkcioniranje te, koliko je najviše moguće, za neovisno ispunjavanje obveza koje proizlaze iz njihova djelokruga. Ako se tim mjerama u planiranom roku ne ostvare postavljeni ciljevi, to će biti nedvojbeni pokazatelj nužnosti poduzimanja organizacijskih promjena u teritorijalnom sustavu.

Navedene preporuke sigurno nisu jedine koje je moguće dati i kojima se može osigurati uspješno provođenje procesa decentralizacije i ostvarenje rezultata koji se od nje očekuju.

Stoga je i dalje nužno u sam proces uključiti što više subjekata (organizacija i pojedinaca) koji svojim znanjem i iskustvom mogu olakšati i ubrzati taj proces, kako onih iz uprave (u najširem smislu), tako i onih iz civilnog društva.

Reforma sustava u smjeru decentralizacije uvijek je politički vrlo osjetljiv proces izrazito složene prirode. Zbog toga je sposobnost subjekata koji je trebaju provoditi iznimno važna.

Hrvatska uprava sposobna je provesti tu reformu, ali da bi dokraja uspješno obavila tu zadaću, ona mora prepoznati ograničenja i prepreke koje je na tom putu očekuju te pronaći učinkovite načine njihova uklanjanja. Samo će se tako ostvariti svi decentralizacijom postavljeni ciljevi.

### *Pravni izvori*

Zakon o osnovnom školstvu, NN 59/90, 26/93 (čl. 129.

Zakona o izmjenama i dopunama Zakona kojima su određene novčane kazne za privredne prijestupe i prekršaje), 27/93, 7/96, 59/01 i 114/01

Zakon o kazalištima, NN 61/91, 13/97 i 127/00

Zakon o srednjem školstvu, NN 19/92, 26/93 (čl. 128.

Zakona o izmjenama i dopunama Zakona kojima su određene novčane kazne za privredne prijestupe i prekršaje), 27/93, 50/95, 59/01 i 114/01

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, NN 90/92, 94/93,

117/93, 5/97 (Odluka Ustavnog suda RH), 17/99 (Odluka Ustavnog suda RH), 128/99 i 51/00 (članak 16. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj)

Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93, 92/96

(članak 31. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija), 48/99, 15/00, 127/00 (vjerodostojno tumačenje) i 59/01

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne

(regionalne) samouprave, NN 117/93, 69/97 (članak 28. st. 3. Zakona o porezu na promet nekretnina), 33/00, 73/00, 127/00 (članak 172. podst. 11. Općeg poreznog zakona), 59/01, 107/01 i 117/01 (ispr.)

Zakon o zdravstvenoj zaštiti, NN 1/97 (pročišćeni tekst),

111/97 (članak 69. Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama), 95/00 (Odluka USRH) i 129/00

Zakon o zdravstvenom osiguranju, NN 1/97 (pročišćeni

tekst), 109/97, 13/98, 88/98, 10/99, 34/99, 69/00, 59/01 i 82/01

Zakon o socijalnoj skrbi, NN 73/97, 27/01, 59/01 i

82/01

Zakon o knjižnicama, NN 105/97, 5/98 (ispr.) i 104/00

Zakon o muzejima, NN 142/98

- Zakon o vatrogastvu, NN 106/99, 117/01 i 36/02 (odluka Ustavnog suda RH)
- Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina, NN 128/99
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01 i 60/01 (vjerodostojno tumačenje)
- Zakon o kulturnim vijećima, NN 53/01
- Zakon o zdravstvenom osiguranju, NN 94/01
- Zakon o upravljanju javnim ustanovama u kulturi, NN 96/01
- Odluka o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva u 2002. godini, NN 110/01
- Odluka o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnog financijskog standarda javnih potreba srednjeg školstva u 2002. godini, NN 110/01
- Odluka o minimalnim financijskim standardima za decentralizirane funkcije za zdravstvene ustanove u 2002. godini, NN 110/01, 115/01
- Odluka o minimalnim financijskim standardima materijalnih rashoda centara za socijalnu skrb i pomoći za ogrjev u 2002. godini, NN 110/01
- Odluka o minimalnim financijskim standardima za decentralizirano financiranje domova za starije i nemoćne osobe u 2002. godini, NN 110/01
- Uredba o načinu izračuna iznosa potpora izravnanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 118/01 i 97/02

## Literatura

- Antić, T., 2002. «Decentralization of Public Administration in the Republic of Croatia – Reform Process Management» in *Mastering Decentralization nad Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 121–135.
- Ivanišević, S., 1998. Predavanja iz lokalne samouprave na poslijediplomskom studiju iz upravno-političkih znanosti (neobjavljeno).
- Koprić, I., 2001. «Okviri, naglasci i perspektive aktualne decentralizacije u Hrvatskoj». *Hrvatska javna uprava* 3 (3-4), 411–454.
- Pusić, E., 1985. *Upravni sistemi 1*. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske
- Pusić, E., 1997. *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*. Zagreb: Školska knjiga.
- Vlada RH, 2000a. *Hrvatska u 21. stoljeću* [online]. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske. Dostupno na: [<http://www.hrvatska21.hr>].
- Vlada RH, 2000b. *Program Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2000. – 2004. godine*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- Vlada RH, 2001. *Hrvatska u 21. stoljeću*. Zagreb: Ured za strategiju razvitka Vlade Republike Hrvatske.
- Vlada RH, 2002. *Hrvatska u 21. stoljeću*. Zagreb: Ured za strategiju razvitka Vlade Republike Hrvatske.





# Ekonomski argumenti za fiskalnu decentralizaciju – iskustva drugih zemalja i mogućnosti za Sloveniju

Stanka Setnikar-Cankar

Škola za javnu upravu, Sveučilište u Ljubljani

## Sažetak

*Važna dimenzija reforme javnog sektora jest raspodjela autoriteta (ovlasti) i financijskih sredstava za javne službe među različitim razinama vlasti. Uzimajući u obzir teoriju javnog izbora i podatke iz šest zapadnoeuropskih zemalja, pokušali smo otkriti utječu li naseljenost (broj stanovnika) i prihod zemlje na stupanj centralizacije. Nažalost, iskustvo razvijenih zemalja u Europi ne može poslužiti kao referenca i usporedba u traženju optimalnog stupnja centralizacije pružanja i financiranja javnih usluga u Sloveniji. Osim toga, razvoj "pretjerane centralizacije" zbog brojnih razloga zahtijeva izravanje u korist decentralizacije.*

**Ključne riječi:** reforma javnog sektora, fiskalna i financijska decentralizacija, pokazatelji centralizacije, odnos između pokazatelja centralizacije i ekonomskih pokazatelja, iskustva razvijenih zemalja

## Uvod

Opseg javnih financija, nepovoljni ekonomski pokazatelji te, posebice, ispunjavanje kriterija za pristup EU zahtijevaju reformu javnog sektora u Sloveniji. Promjene u organizaciji i broju organizacijskih jedinica, njihovo vlasništvo, metode i načini upravljanja, broj zaposlenih itd. utječu na izdatke za te namjene. Iduće godine bit će ključne za Sloveniju s obzirom na definiranje smjera završetka ekonomskih reformi, stimuliranje i unapređenje investicija, stvaranje novih radnih mjesta te racionalizaciju socijalne države smanjivanjem fiskalne potrošnje.

Važna dimenzija reformi koja u većini zemalja privlači posebnu pozornost jesu javne financije te uvođenje ekonomskih kriterija u radu javnog sektora.

Polazište ekonomske dimenzije reforme javnog sektora jest pretpostavka kako su djelovanje i konkurentnost nacionalnoga gospodarstva narušeni zbog birokratske prirode tog sektora. Rastuća konkurentnost zahtijeva veći nadzor rada javnog sektora kako bi

se smanjila opterećenost gospodarstva te potaknula racionalna uporaba proračunskih resursa, te istodobno omogućila veća autonomija javnog sektora koja bi povećala njegovu snagu i kvalitetu.

Donedavno je bilo moguće odgoditi temeljnu reformu u korist gospodarskih prioriteta, ali to više nije moguće jer nerazvijenost države i njezinih institucija sprječava daljnji razvoj (Setnikar-Cankar, Berlogar, 2001).

Danas je u Sloveniji država najveći poduzetnik te, kao nijedan poduzetnik, ne može funkcionirati bez dobrog administrativnog aparata. Široko je rasprostranjeno uvjerenje kako slovenska javna administracija nije dorasla zahtjevima jer je još uvijek nedovoljno kreativna te slijepo preuzima zapovijedi. Kako u demokraciji narod obično nije prisiljen na promjene, vodeći ljudi u državi moraju biti sposobne, poduzetne, karizmatične i zrele osobe. Zabluda je vjerovati kako se sve može postići samo zakonima i propisima (Bučar, 1998: 4–9).

Zbog toga je važna dimenzija reforme javnog sektora raspodjela autoriteta (ovlasti) i financijskih sredstava među različitim razinama vlasti za pružanje javnih usluga.

Stoga su zanimljiva iskustva nekih razvijenih zemalja koje su slične reforme poduzele prije desetak godina (Public Management Reforms, 1997).

Obilježja promjena javnog sektora *modus operandi* su povećana decentralizacija i operativna autonomija, zajedno s centralizacijom uspostave strateških ciljeva i operativnih standarda. Nova pravila u radu javnog sektora zahtijevaju definiciju radnih standarda koja određuju opseg, kvalitetu i dostupnost usluga, metode i načine mjerenja rezultata te uspostavu mehanizama koji bi utjecali na korisnike usluga.

Procjene (Public Services Go to the Market, 1995) u Finskoj pokazuju porast potražnje usluga te povećanje broja korisnika, veću financijsku neovisnost, viši stupanj konkurentnosti, fleksibilniju politiku zapošljavanja, veću

raznovrsnost usluga, slabiji državni nadzor i upravljanje, poboljšanu kvalitetu usluga te, na kraju, i veći stupanj zadovoljstva samog korisnika.

Ministarstvo financija bilo je središnja institucija odgovorna za reformu javnog sektora koja je počela tijekom 1987. godine, iako je u nju zbog svojih odgovornosti za lokalnu upravu bilo uključeno i Ministarstvo unutarnjih poslova.

Osnovni elementi financijsko-upravljačke reforme u Finskoj zasnivali su se na fiskalnom financiranju koje uzima u obzir rezultate, na "korporatizaciji" javnih poduzeća (udruživanju i registraciji u obliku dioničkih društva; u 1996. godini 24 organizacije pretvorene su u vrlo uspješna državna poduzeća – pošta, centar za državno nakladništvo), na procjeni kao važnom sredstvu upravljanja u državnom sektoru, na promjeni politike zapošljavanja uz decentralizaciju odgovornosti te na plaćanju vezanom za proizvodnost.

U Nizozemskoj je postojala opća suglasnost o decentralizaciji i promjenama državnih organizacija u manja ministarstva uz veći stupanj proračunske transparentnosti. Temeljite profesionalne rasprave o reformama vodile su se u akademskim krugovima umjesto opsežnih rasprava u parlamentu ili medijima.

Pitanje je što bi bila optimalna razina centralizacije ili decentralizacije s obzirom na postojeću veličinu gospodarstva, rastuće nejednakosti zbog ekonomskog razvoja, učinkovitu uporabu razmjerno rijetkih resursa, pristupačnost usluga te njihov opseg i kakvoću.

Jedna od prednosti razvoja u Sloveniji tijekom 70-ih i 80-ih godina 20. stoljeća bile su činjenice kako je to bio razmjerno ravnomjeran razvoj. Iako su određena područja imala status manje razvijenih regija, to je otvorilo mogućnosti pronalazjenja dodatnih sredstava za poticanje i ulaganje u gospodarstvo i infrastrukturu. Bio je ostvaren podjednak razvoj urbanih središta i ruralnih krajeva i nije bilo znatnijih odstupanja. Danas razvoj ide u prilog određenih centara i nekih urbanih područja. Centralizacija gospodarskog razvoja ide paralelno s centralizacijom ekonomske i političke moći. Koncentracija kapitala, radnih mjesta i ekonomske i političke moći rezultira velikim prevratima unutar društva, među društvenim skupinama te među centrima i drugim dijelovima zemlje. Nezadovoljstvo i negativan stav prema svim odlukama centra stvaraju neželjene učinke. Konstruktivan dijalog izostao je zbog slabih uzajamnih odnosa i sumnjičavosti. Konačno, odluke koje trebaju biti profesionalno donesene odmah su proglašene odlukama centara središnje vlasti ili političkim odlukama.

Strah od centralizacije postoji i u područjima daleko od centra, što je, pak, djelomice opravdano.

Pitanje je otkuda takvo široko rasprostranjeno uvjerenje da su država ili središnji autoritet lošiji upravitelj nego organizacijske jedinice nižeg stupnja. To shvaćanje nije uobičajeno samo u Sloveniji nego je donekle tipično za većinu zemalja koje su odlučile smanjiti stupanj centralizacije.

I dalje ostaje pitanje ovise li razlike o objektivnim pokazateljima (čimbenicima) kao što su veličina zemlje, broj stanovnika, stupanj razvoja i dohotka po stanovniku. Ako postoji povezanost razine centralizacije i određenih pokazatelja, onda se oni mogu uporabiti za uspostavu optimalne financijske politike i za pružanje javnih usluga. Uzimajući u obzir teoriju javnog izbora i podatke iz šest zapadnoeuropskih zemalja, pokušali smo otkriti utjecu li naseljenost i prihodi zemlje na stupanj centralizacije.

Na taj bismo način mogli tražiti odgovarajuću razinu centralizacije ili decentralizacije za Sloveniju s obzirom na njezinu veličinu, relativnu naseljenost, stupanj razvoja i dohotka po stanovniku.

### Fiskalna i financijska decentralizacija

Važna dimenzija reforme javnog sektora jest raspodjela ovlasti i financijskih sredstva za pružanje javnih usluga među različitim razinama vlasti. U 70-im i 80-im godinama 20. stoljeća u većini zemalja zapadne Europe država je postala *prevelika* jer je zadržala većinu prihoda u svom okrilju te pružala najveći broj usluga. Ograničenje financijske autonomije lokalnih jedinica rezultiralo je njihovom većom ovisnošću o sredstvima iz državnog proračuna te jačom političkom ovisnošću o državi. Postojeća "pretjerana centralizacija" mora se zbog više razloga ublažiti decentralizacijom (Oates, 1972: 11–12):

1. Fiskalna decentralizacija trebala bi dovesti do učinkovitijeg iskorištavanja društvenih resursa. Ondje gdje pojedine skupine glasača žele drugačiji stupanj i kakvoću javnih usluga na lokalnoj razini, centralizirana raspodjela sredstava za određene potrebe rezultira većim stupnjem neučinkovitosti.
2. Decentralizacija može povećati legitimitet lokalne samouprave koja bi time mogla više u obzir uzimati želje glasača.
3. Organizacijska teorija definira optimalan stupanj upravljanja i kontrole. Centralizacija može povećati troškove administrativnog nadzora te smanjiti učinkovitost središnje državne politike.

4. Ako lokalne zajednice mogu pružati određene usluge, ali nemaju financijskih sredstava, decentralizacija može smanjiti deficit središnje države.

Dok pretjerana centralizacija prije ili kasnije dovede do zahtjeva za promjenama prema decentralizaciji, učinkovitost ekonomske politike zahtijeva suprotnu tendenciju, odnosno prijenos ovlasti na višu razinu. Zbog vanjskih pritisaka prouzročenih globalnim natjecanjem središnja vlast želi imati dominantnu ulogu na ekonomskom području. Unutarnja pokretljivost roba, usluga, proizvodnja i stanovništvo mogu prisiliti vladu na smanjenje stupnja unutarnje decentralizacije.

Reforma javne uprave kao promjena u raspodjeli ovlasti među različitim razinama vlasti, u pojedinim se zemljama provodi zbog različitih tendencija. Pitanje je što bi bio optimalan stupanj centralizacije ili decentralizacije s obzirom na postojeću veličinu gospodarstva, porast nejednakosti zbog ekonomskog razvoja, učinkovitu uporabu razmjerno ograničenih resursa, pristupačnost usluga te njihov opseg i kakvoću.

Pri objašnjavanju osnivanja novih gradskih samouprava (općina) u Sloveniji često se navodi otpor prema centralizaciji. Sadašnje 192 općine i mnoge jedinice niže razine vlasti koje žele postati općine izražavaju svoje negativno iskustvo s centralizacijom. Iako postoje i drugi razlozi, onaj koji se ne može zanemariti jest preosjetljivost stanovništva prema svemu što donosi ekonomska ili politička centralizacija. Neispravno je kritizirati želju za postojanjem vlastite gradske samouprave (općine) čak i ako to zahtijeva dodatne troškove. Očekivane prednosti mnogo su veće od negativnih učinaka. Očekuju se kako će nove gradske samouprave financiranjem iz različitih izvora bolje zadovoljavati potrebe građana. Teško je reći jesu li ta očekivanja opravdana ili ne. Analiza izdataka za specifične potrebe po korisniku u nekim je općinama pokazala kako su očekivanja ostvarena (Devjak, 2001).

Pitanje je mogu li iskustva razvijenih europskih zemalja poslužiti kao putokaz u nalaženju optimalnog stupnja centralizacije u pružanju i financiranju javnih usluga u Sloveniji i drugim zemljama u tranziciji.

### Stupnjevi centralizacije

Wallis i Oates (1988, 6–7) služili su se dvama pokazateljima centralizacije javnog sektora. To su:

1. udio potrošnje države u ukupnoj potrošnji središnje države i lokalne uprave te

2. udio prihoda iz državnog proračuna u ukupnim prihodima središnje države i lokalne uprave.

Ti se pokazatelji mogu primijeniti na dvije razine, i to: a) na saveznoj razini ili razini središnje državne vlasti, b) na razini lokalne uprave. Savezne zemlje imaju tri razine vlasti: saveznu ili središnju, državnu ili (*Länder*) te lokalnu vlast. Kada se zemlje uspoređuju s obzirom na kriterij centralizacije ili decentralizacije, prva se razina (savezna ili središnja vlast) promatra i uspoređuje s drugom i trećom razinom vlasti (državna i lokalna vlast). Pojam *lokalna uprava* uzima u obzir sve razine vlasti ispod središnje (OECD, 1999).

Kako smo zainteresirani za dugoročnu usmjerenost razvijenih zapadnoeuropskih država u financiranju nacionalne i lokalne potrošnje, promatrali smo podatke za dulje vremensko razdoblje. Proučili smo podatke šest zemalja tijekom razdoblja od 40 godina, i to od 1950. do 1990. godine (Steunenberg i Mol, 1997). Druge studije uzele su u obzir podatke za veći broj zemalja od 1980. godine do 1996. godine (OECD, 1999).

U istraživanju je promatran razvoj odnosa između središnje države i lokalnih jedinica u šest zemalja zapadne Europe od 1950. do 1990. godine.

Pokazatelji potvrđuju ovisnost lokalnih jedinica o središnjoj državi u pružanju javnih usluga i njihova financiranja. (Tablica 1)

Podaci pokazuju kako Zapadna Njemačka ima najniži udio izdataka središnje države u ukupnim izdacima tijekom posljednjih 40 godina, a oni su se čak i smanjili s 49 na 43%. Najbliže tome je Nizozemska, s prosječnim postotkom izdataka središnje države od 64%. Velika Britanija, Irska i Francuska imale su udio od 72 do 77%. Najviši postotak u razdoblju od 1950. do 1990. godina imala je Belgija, gotovo uvijek oko 82%.

Navedene razlike između zemalja treba prihvatiti s određenom zadržkom jer one ovise i o usporedivosti podataka.

Posebno je zanimljiva dinamika u dvije zemlje: u Zapadnoj Njemačkoj i Belgiji. Među svim promatranim zemljama Zapadna Njemačka imala je najniži stupanj centralizacije na početku promatranog razdoblja (49% od 1950. do 1959), što se kasnije smanjilo (na 43,8% od 1980. do 1989). U isto vrijeme Belgija je bila zemlja s najvišim stupnjem centralizacije (79,9%), koji je tijekom promatranog razdoblja porastao na 84,1%. To je vrlo važno otkriće koje može objasniti uspostavljene odnose među zemljama. Izabrane zemlje nisu preusmjerile način svojeg razvoja bez obzira na kretanje drugih ekonomskih pokazatelja.

Tablica 1. Izdaci središnje države kao postotak ukupnih izdataka središnje države i lokalnih jedinica vlasti u odabranim zemljama, 1950–1990.

Zemlja	1950–1959.	1960–1969.	1970–1979.	1980–1989.	1950–1990.
Zapadna Njemačka	49,0	46,0	42,9	43,8	45,4
Nizozemska	63,0	63,3	66,4	64,2	64,3
Velika Britanija	76,1	70,4	67,5	73,0	71,8
Irska	71,6	71,4	71,4	74,1	72,3
Francuska	—	79,1	76,4	76,0	77,0
Belgija	79,9	80,2	82,4	84,1	81,7

Izvor: Steunenberga i Mol, 1997: 238.

Tablica 2. Porez središnje države kao prosječni postotak ukupnih poreza središnje države i poreza lokalnih jedinica u promatranim zemljama, 1950–1990.

Zemlja	1950–1959.	1960–1969.	1970–1979.	1980–1989.	1950–1990.
Zapadna Njemačka	58,9	55,9	52,7	51,5	54,7
Francuska	84,9	90,5	88,4	85,6	87,7
Velika Britanija	90,0	87,0	87,3	86,9	87,8
Irska	83,1	86,4	91,3	97,1	91,1
Belgija	95,3	93,8	93,4	93,0	93,9
Nizozemska	95,4	97,1	97,2	96,0	96,4

Izvor: Steunenberga i Mol, 1997: 238.

Drugi pokazatelj centralizacije bio je porez središnje države kao postotak ukupnog poreza središnje države i poreza lokalne samouprave tijekom istog razdoblja. Porezni se prihodi temelje na prihodima od izravnoga i neizravnog oporezivanja. (Tablica 2)

Zemlje su s obzirom na stupanj centralizacije pore-dane drugačije prema pokazatelju porezne centralizacije nego prema pokazatelju centralizacije javnih rashoda. Iznimka je bila Zapadna Njemačka, s približnom poreznom stopom središnje države od 55%, koja je također bila najniža. Nizozemska je imala najvišu poreznu stopu središnje države od 96%, zatim su slijedile Belgija i Irska (više od 90%) te Velika Britanija i Francuska s oko 87%.

Razlika u poretku uvjetovana je razmjerno visokim udjelom izdataka lokalnih vlasti (prosječno 46%) koji se nisu financirali od lokalnih poreza nego od transfera iz središnjeg proračuna.

Drugo važno otkriće pri usporedbi tablica bio je drugačiji smjer u smislu daljnje centralizacije ili protiv nje. U Irskoj su, na primjer, rasli i udio izdataka i udio

poreza središnje države, što je dovelo do povećanja centralizacije. U Belgiji je, primjerice, porastao postotak izdataka središnje države, a istodobno je postojala veća neovisnost u ubiranju poreza na lokalnoj razini.

Svjesni smo postojanja teškoća pri usporedbi tablica. Prva tablica pokazuje izdatke, a druga porezne prihode. Neporezni su prihodi važniji izvor prihoda za lokalne jedinice nego za središnju državu. Uzimanje u obzir samo poreznih prihoda može utjecati na iskrivljavanje stupnja centralizacije. Stoga u tablici 3. prikazujemo zemlje s obzirom na ukupne prihode za 1986. i 1996. godinu (OECD, 1999). Osim podataka za izabrane zemlje, u tablicama 3. i 4. dodali smo podatke za četiri zemlje kandidatkinje za EU: Republiku Češku, Mađarsku, Poljsku i Sloveniju. Te smo zemlje podijelili na tri skupine: savezne, unitarne i unitarne zemlje u tranziciji. (Tablica 3)

Sve tri skupine zemalja pokazuju iznimno visok udio poreznih prihoda (najviše 96,2%, najmanje 78,5%) u ukupnim prihodima. Može se očekivati da ta činjenica ima ograničen učinak na stupanj centralizacije te da ne

Tablica 3. Prihodi središnjih vlasti kao postotak ukupnih prihoda

	Porezni prihodi (u %)		Neporezni prihodi (u %)	
	1980.	1996.	1980.	1996.
<b>SAVEZNE ZEMLJE</b>				
Belgija	94,7	96,2	5,3	3,8
Njemačka	86,7	83,8	13,3	16,2
<b>UNITARNE ZEMLJE</b>				
Francuska	90,7	90,8	9,3	9,2
Irska	83,7	78,5	16,3	21,5
Velika Britanija	82,0	88,0	18,0	12,0
Nizozemska	85,8	86,4	14,2	13,6
<b>UNITARNE ZEMLJE U TRANZICIJI</b>				
Češka	—	91,4	—	8,8
Mađarska	—	81,8	—	18,2
Poljska	—	86,4	—	13,6
Slovenija	—	95,4	—	4,6

Izvor: OECD, 1999: 275; Ministarstvo financija, 2002.

može promijeniti zaključke do kojih smo došli samo na temelju poreznih prihoda. Podaci iz 1980. i 1996. godine pokazuju promjene u promatranim zemljama.

Između promatranih zemalja postoje znatne razlike te nema jedinstvenog načina ponašanja. I dalje ostaje pitanje jesu li te razlike objektivne, kao npr. veličina zemlje, brojnost stanovništva, stupanj razvoja i razina dohotka po stanovniku. Ako postoji veza između razine centralizacije i određenih pokazatelja, možemo se koristiti tim nalazima kako bismo odredili optimalnu financijsku politiku.

Pretpostavljamo da izneseni rezultati Steunberga i Mola za promatrane zemlje u razdoblju od 1950. do 1990. godine mogu koristiti pri traženju odgovora u kojem bi smjeru trebale krenuti tranzicijske zemlje. Na taj bismo način mogli pokušati odrediti odgovarajuću razinu centralizacije ili decentralizacije za Sloveniju, koja bi se temeljila na njezinoj veličini, relativnoj naseljenosti, stupnju razvoja i dohotku po stanovniku.

### Veličina i broj stanovnika

Očekivalo se da će veće zemlje (površinom i brojem stanovnika) imati manji stupanj centralizacije javnog sektora. U većim je zemljama s heterogenim stanovništvom, razlikama u stupnju razvoja, prirodnim uvjetima itd. proveden prijenos ovlasti na lokalne razine kako bi se prihvatili specifični uvjeti te tako postiglo

bolje zadovoljenje potreba građana. Steunberg i Mol promatrali su veličinu zemlje i broj stanovnika unutar jednog pokazatelja kao što je broj stanovnika po četvornom kilometru te otkrili povezanost sa stupnjem centralizacije. Može se očekivati kako je veća gustoća stanovništva povezana s manje centraliziranim javnim sektorom.

Podaci su pokazali kako je porast populacije od 1950. do 1990. godine imao pozitivan učinak na decentralizaciju financiranja i pružanja javnih usluga samo u Zapadnoj Njemačkoj i Francuskoj, dok je u ostalim zemljama stupanj centralizacije povećan (Steunberg i Mol, 1997: 245). Čini se kako je hipoteza o gustoći stanovništva nedovoljna u smislu objašnjenja drukčijih razvoja događaja u odnosima između središnjih i lokalnih vlasti.

Promatrajući podatke za šest zemalja, bilo je nemoguće pronaći pravilo koje bi vrijedilo za malu zemlju kao što je Slovenija, te smo stoga kao prikladniji pokazatelj stupnja centralizacije uzeli njezinu apsolutnu i relativnu veličinu.

### Dohodak i blagostanje

Drugo moguće objašnjenje razine centralizacije zasniva se na veličini prihoda kao pokazatelja razvoja i blagostanja. Steunberg i Mol pretpostavljaju kako bi rast prihoda doveo do višeg stupnja centralizacije.

Glavna raspodjela dohotka stvara veće razlike među različitim društvenim skupinama, te stoga država mora preraspoređivati dohodak i transferirati pomoć prema nižim dohodovnim skupinama. Dodatni razlog za viši stupanj centralizacije bio bi neravnomjeran ekonomski razvoj u različitim regijama i sektorima, što vodi povećanju razlika koje bi po pravilu redovito trebalo smanjiti državnom intervencijom. Pretpostavljeno je da bi učinak viših dohodaka po stanovniku također povećao razinu centralizacije u javnom sektoru. Dohodak je mjereno s obzirom na bruto domaći proizvod (BDP).

Svjesni smo problema povezanih s hipotezama jer i različite empirijske studije naglašavaju pozitivnu korelaciju između fiskalne decentralizacije i gospodarskog rasta mjenog pomoću odabranih pokazatelja.

Pri mjerenju pomoću odabranih pokazatelja prije bi se mogao očekivati pozitivan odnos između stupnja razvoja i decentralizacije, iako je to također upitno. Pitanje je odražavaju li se uzroci i učinci promjena u stupnjevima gospodarskog razvoja na stupanj decentralizacije. Pretpostavljamo kako bi trebao postojati relativni napredak u decentralizaciji.

Unatoč tom neriješenom pitanju, možemo se složiti s autorovom hipotezom kako je povezanost negativna. Preraspodjela prihoda općenito se smatra zadaćom središnje vlasti.

Rezultati usporedbe izabranih zemalja tijekom razdoblja od 1950. do 1990. pokazuju kako porast BDP-a po stanovniku statistički ne utječe na razinu centralizacije. Drugim riječima, funkcija preraspodjele dohotka ne može opravdati razlike u stupnju centralizacije u promatranim zemljama. Očekivani pozitivan učinak utvrđen je samo u Belgiji, dok je, naprotiv, rast prihoda u drugim zemljama doveo samo do veće decentralizacije, čineći

time taj učinak statistički nepouzdanim. Za Francusku i Njemačku, koje su doživjele pad razine centralizacije, primijećeni su negativni koeficijenti (Steunenberg i Mol, 1997). Hipotezom o preraspodjeli ne mogu se objasniti razlike među zemljama.

Na temelju svega toga možemo reći kako bi se s rastom dohotka po stanovniku u Sloveniji mogao očekivati i viši stupanj centralizacije.

### Donedavna situacija u Sloveniji

U tablici 4. prikazan je stupanj centralizacije pružanja javnih usluga u Sloveniji od 1995. do 2001. godine.

Usporedba s podacima za izabrane europske zemlje iz tablice 1. pokazuje kako je od 1995. do 2001. godine Slovenija imala viši stupanj centralizacije nego bilo koja druga promatrana zemlja od 1950. do 1990. godine.

Pružanje javnih usluga na lokalnoj razini u Sloveniji je primarno rezultat reforme lokalne uprave (Setnikar-Cankar, Vlaj i Klun, 2000).

### Reforma lokalne samouprave u Sloveniji

Reforma lokalne samouprave temeljito je promijenila sliku javne uprave u Sloveniji. Reforme su bile podijeljene u četiri kategorije:

- financijske: nova definicija financijskih izvora
- organizacijske: osnivanje zastupničkih tijela i ureda gradonačelnika
- funkcionalne: definicija dužnosti novoosnovanih gradskih samouprava (općina)
- teritorijalne: smanjenja veličine regija kako bi se dosegao optimum uvjeta za učinkovito upravljanje lokalnim javnim uslugama.

Tablica 4. Lokalni i državni izdaci kao postotak ukupnih lokalnih i državnih izdataka, 1995–2001.

	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001. (privremeni podaci)
Lokalni izdaci kao postotak BDP-a	4,7	4,9	4,8	5,0	5,1	5,3	5,3
Lokalni izdaci kao postotak ukupnih izdataka središnje države i lokalnih izdataka	17,3	17,3	16,0	16,1	16,3	17,3	15,2
Izdaci središnje države kao postotak ukupnih izdataka središnje države i lokalnih izdataka	82,7	82,7	84,0	83,9	83,7	82,8	84,8

Izvor: Ministarstvo financija, 2002.

## Struktura tijela lokalne samouprave

Tablica 5. Općine u Sloveniji u 2002. godini

Stanovnika	Općine (gradske samouprave)
manje od 1.000	6
od 1.001 do 5.000	90
od 5.001 do 10.000	42
od 10.001 do 50.000	51
od 50.001 do 100.000	1
od 100.001 do 500.000	2
više od 500.000	0
Total	192*

Izvor: Horváth, 2000.

\* Među njima je 11 urbanih gradskih samouprava (općina).

Ovlasti i funkcije koje pružaju općine (gradske samouprave) obuhvaćaju lokalna pitanja koja utječu samo na stanovnike te općine, i to na način koji određuje sama gradska samouprava. Država može zakonima i davanjem nužnih financijskih sredstava za pružanje takvih usluga prenijeti te dužnosti i funkcije na općine, uz njihov prethodni pristanak.

### Financije

Ustav daje općinama mogućnost da ostvaruju vlastite prihode. One općine koje su zbog nižeg stupnja gospodarskog razvoja nesposobne pokriti sve nastale izdatke trebale bi imati pravo na dodatnu financijsku pomoć od središnje države.

### Porezi

Vrste poreza kojima raspolažu lokalne zajednice određene su Zakonom o financiranju jedinica lokalne uprave. To su porez na nasljedstvo i darove, porez na igre na sreću, porez na uporabu dobara te porez na nekretnine.

### Dotacije viših razina vlasti (administracije)

Ministarstvo financija doznaučuje tekuće mjesečne iznose sredstava lokalnim jedinicama na temelju projekcija o zajamčenoj potrošnji. Ti su transferi namijenjeni financiranju tekućih izdataka i investicija.

Namjenske dotacije dodjeljuju se pojedinim ministarstvima za širok raspon specifičnih investicijskih projekata kao što su ulaganja u demografsko ugroženim područjima, komunalne usluge, plinara, toplane, izgradnja uređaja za pročišćivanje otpadnih voda i

druge slične usluge, izgradnja vodovoda i uređuje mjesta za komunalni otpad itd. Svake se godine prije isteka utvrđenih rokova moraju podnijeti i evidentirati zahtjevi za svaki oblik takvog financiranja.

Ministarstvo financija radi na uspostavi novog zakonskog okvira koji bi regulirao pitanja oporezivanja i vlasništva nekretnina tako da se znatniji financijski učinci neće vidjeti sve dok se ne usvoji taj zakon.

Država ne provodi nijedan oblik kontrole financija lokalnih jedinica. Uspostavljene su službe i uredi za reviziju, koji bi se mogli iskoristiti za kontrolu uporabe proračunskih sredstava na razini lokalnih jedinica.

### Neriješena pitanja

I dalje postoje neka neriješena pitanja s obzirom na nužne funkcionalne i strukturalne promjene ustroja lokalnih administrativnih sustava.

- a) Potreba daljnjeg razvoja sustava lokalne samouprave:
  - razvoj strukture
  - definiranje funkcija i načina djelovanja
  - osnivanje regija kao drugog stupnja lokalne samouprave
  - financiranje lokalne samouprave.
- b) Odnosi između središnje vlasti i lokalne samouprave:
  - jasna podjela ovlasti, zadataka i odgovornosti između središnje vlasti i jedinica lokalne samouprave
  - davanje ovlasti lokalnim samoupravama za obavljanje državnih zadaća (tzv. preneseni zadaci)
  - razvoj kontrolnih mehanizama na državnoj razini prema kojima bi se mjerili učinci izvršenja lokalnih jedinica
  - utvrđivanje pravnih i institucionalnih okvira kako bi se jasno definirao utjecaj središnje vlasti na jedinice lokalne samouprave te ih se štitilo od neopravdane državne intervencije.

### Primjenjivost iskustava drugih zemalja na Sloveniju

Usporedba postotaka izdataka i poreznih prihoda u izabranim zemljama od 1950. do 1990. godine pokazuje kako su sve te zemlje imale viši postotak državnih poreza nego državnih izdataka. To nas navodi na zaključak kako su te lokalne jedinice bile ovisne o državnim transferima za financiranje lokalnih usluga. Drugim riječima, kako su



lokalni izdaci rasli brže nego naplata poreza na lokalnoj razini, deficiti u lokalnim proračunima rješavani su bržim rastom državnih transfera za lokalne potrebe.

Možemo zaključiti da su promjene javnih izdataka i oporezivanja vezane za stupanj centralizacije. Javni izdaci na lokalnoj razini financiraju se na temelju promjena poreznih prihoda i državnih transfera. Lokalne zajednice ponajprije se oslanjaju na prihode od poreza na nekretnine, dok država u najvećoj mjeri ubire porez na dohodak. Dakle, rast prihoda državnog proračuna nedvojbeno je pozitivno povezan s rastom BDP-a i dohotka. Postotak poreza kojima se koristi središnja država ili lokalne jedinice ne ovisi o ekonomskim kriterijima, kako je pokazano, nego, očito, o političkom izboru. Vlade koje daju prednost društveno-socijalnim kriterijima i ravnopravnosti zalagat će se za viši stupanj centralizacije, i obratno.

### Konačni zaključci

Kako predočena iskustva i spoznaje razvijenih zemalja mogu koristiti Sloveniji u njezinu projektu reforme javne uprave?

Slovenija je suočena s paradoksom u proračunskim izdacima kao što je udio javnog sektora u BDP-u. U zemlji postoji deficit u proračunskim resursima, tj. u prihodima, zbog smanjivanja određenih oblika prihoda povezanih s procesom pridruživanja EU. Usto postoje i čimbenici povezani s procesom transformacije vlasništva u gospodarstvu, gospodarskog restrukturiranja, denacionalizacije, uspostave tržišnih kriterija, nove obveze zbog prihvaćanja standarda EU (npr. dodatno zaposlenje), što sve postavlja nove zahtjeve za proračunskim sredstvima. Visok stupanj nezaposlenosti, nesrazmjerno velik broj umirovljenika u odnosu prema aktivno zaposlenima, nejednakost u pružanju određenih javnih usluga, rastuća nejednakost razvoja lokalnih zajednica i sl. povećavaju proračunske zahtjeve za financijskom pomoći, naknadama i ulaganjima. Istodobno rezultati poduzetih političkih odluka zahtijevaju viši stupanj centralizacije javnih službi.

Uspostava tržišnih kriterija u gospodarstvu, otvorenost tržišta, natjecanje sa stranom konkurencijom na svjetskom tržištu i nužnost smanjenja proizvodnih troškova zahtijevaju smanjenje javnih izdataka, poticanje rasta BDP-a, smanjenje proračunskog deficita te maksimiziranje racionalnosti u potrošnji proračunskih sredstava.

Iskustva pokazuju kako je vrlo teško smanjiti postojeću moć i utjecaj središnje vlasti. Tipični primjeri za to su rasprave o uvođenju regija u Sloveniji, koje je prema

zakonu o lokalnoj upravi dopušteno. Osnivanje regija opravdano je samo ako im središnja država želi prepustiti dio svojih ovlasti.

Dakako, programi jasno razlikuju operativnu decentralizaciju s istodobnom centralizacijom ciljeva i kriterija te političke moći.

Primjena projekta reforme javne administracije u Sloveniji pokazat će jesu li centri moći i niže organizacijske jedinice spremne za reformu. Iskustva pokazuju kako nije moguće uspostaviti nove metode managementa i upravljanja bez odgovarajuće razine decentralizacije. Održavanje rasta centralizacije znak je "administrativno-birokratske kulture". Decentralizacija zahtijeva novu politiku managementa i upravljanja koja obuhvaća procjenu rezultata, elemente tržišnog sustava te orijentaciju prema korisnicima.

*S engleskog preveo: Vjekoslav Bratić*

### Literatura

- Boyle, R., 1996. *Measuring Civil Service Performance*. Dublin: Institute of Public Administration.
- Bouckaert, G. and Verhoest, K., 1997. *A Comparative Perspective on Performance Management in the Public Sector: Practice and Theory of Decentralisation*. Quebec: Roundtable IIAS.
- Bučar, F., 1998. "We have the worse government in Europe". *Naši razgledi* 13 (1116), 4-9.
- Burger, Y. D. and Treur, J. H., 1996. "Decentralisation and Autonomisation as a Strategy for Increased Effectiveness in the Public and the Private Sector", in: *Society and Economy in Central and Eastern Europe*, (2), 114-127.
- Devjak, S., 2001. *Analysing municipal budgets for the needs of developing local government*. Ljubljana: School of Public Administration.
- EUROSTAT, 2002. *The Candidate Countries: Regional Population Change* [online]. Available from: [http://www.europa.eu.int/comm/eurostat].
- IMF, 2001. *Government Finance Statistics Yearbook 2001*. Washington: International Monetary Fund.
- Horváth, T. M., 2000. *Decentralization: Experiments and Reforms, Local Government and Public Service Reform Initiative*. Budapest: Open Society Institute.

- Ministry of Finance, 2002. *Public Management Reforms: Five Country Studies*. Helsinki: Ministry of Finance.
- OECD, 1999. *Revenue Statistics 1965–1998*. Paris: OECD.
- Pollit, C. and Hanney, S., 1997. *Public Management Reforms: Three Anglo-finish Case Studies*. Helsinki: Ministry of Finance.
- Setnikar-Cankar, S. and Berlogar, J., 2001. “Public Sector Reform: Health Care in Slovenia”, in: L. Montanheiro and M. Spiering *Public and Private Sector Partnerships: The Enterprise Governance*. Sheffield: Sheffield Hallam University Press, 469-479.
- Setnikar-Cankar, S., Vlaj, S. and Klun, M., 2000. “Local Government in Slovenia”, in: T. M. Horváth *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.
- Steunenberg, B. and Mol, N., 1997. “Fiscal and Financial Decentralisation: a Comparative Analysis of Six West European Countries”, in: J. E. Lane *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. London: Sage Publications.
- Wallis, J. J. and Oates, W. E., 1988. *Decentralisation in the Public Sector: an Empirical Study of State and Local Government*. Chicago: University of Chicago Press.



**II. Dio**  
**Financiranje lokalne uprave**  
**i samouprave**

---



# Financiranje lokalne samouprave

Dubravka Jurlina Alibegović

Ekonomski Institut, Zagreb

## Sažetak

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

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

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

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

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

*Rad je skraćena verzija cjelovitog dokumenta koji je nastao kao rezultat dvogodišnjeg rada grupe suradnika na projektu Decentralizacije javne uprave<sup>1</sup>.*

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

## Uvod

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Decentralizacija financiranja lokalne samouprave**

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

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

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

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

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

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

Izvor: Ministarstvo financija RH.

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

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

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

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

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

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

#### *Lokalna i područna (regionalna) samouprava u Hrvatskoj*

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

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

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

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

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

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

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

#### **Financiranje lokalne i područne (regionalne) samouprave**

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

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave stječe prihode

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



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

### *Promjene u sustavu financiranja*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Stari izvori prihoda (do 1. srpnja 2001.)	Novi izvori prihoda (od 1. srpnja 2001.)
<i>1. Općinski i gradski porez</i>	
1.1 porez na potrošnju	1.1 porez na potrošnju
1.2 porez na kuće za odmor	1.2 porez na kuće za odmor
1.3 porez na reklame	1.3 porez na korištenje javnih površina
1.4 porez na tvrtku ili naziv	1.4 porez na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište
1.5 porez na korištenje javnih površina	1.5 porez na neiskorištene poduzetničke nekretnine
	1.6 porez na neizgrađeno građevno zemljište
	1.7 porez na tvrtku ili naziv
<i>2. prirez na porez na dohodak</i>	
– gradovi s više od 40.000 stanovnika mogu uvesti prirez na porez na dohodak do 30% njihovog sudjelovanja u porezu na dohodak (tj. do 7,5% ukupnog poreza)	– grad s manje od 30.000 stanovnika može uvesti prirez do 12%
– grad Zagreb može uvesti prirez na porez na dohodak do 60% (tj. 27,5% ukupnog poreza)	– grad s više od 30.000 stanovnika može uvesti prirez do 15%
	– grad Zagreb može uvesti prirez do 30%
<i>3. zajednički porezi</i>	
3.1 porez na dohodak (država 70%, grad/općina 25%, županija 5%)	3.1 porez na dohodak (država 29,2%, županija 8%, općina ili grad 32%)
3.2 porez na dobit (država 70%, grad/općina 20%, županija 10%)	3.1.1 porez na dohodak za decentralizirane funkcije (9,8%)
3.3 porez na igre na sreću (država 50%, grad/općina 50%)	– osnovno školstvo 2,9%
3.4 porez na promet nekretnina (država 40%, grad/općina 60%)	– srednje školstvo 2,0%
	– socijalna skrb 2,0%
	– centri za socijalni rad 0,4%
	– domovi umirovljenika 1,6%
	– zdravstvo 2,9%
	– investicijsko održavanje ustanova u vlasništvu županija – 2,5%
	– zdravstvena zaštita neosiguranih osoba – 0,3%
	– zdravstvena zaštita poljoprivrednika starijih od 65 godina – 0,1%
	3.1.2 udio poreza na dohodak za potpore izravnjanja za decentralizirane funkcije (21%)
	3.2 porez na dobit (država 70%, županija 10%, općina ili grad 20%)
	3.3 porez na promet nekretnina (država 40%, općina ili grad 60%)
	3.4 zajednički prihodi od koncesija
	– za crpljenje mineralnih i termalnih voda (država 50%, općina ili grad 50%)
	– za vode za javnu vodoopskrbu (država 70%, općina ili grad 30%)

Izvor: Autoričina sistematizacija.

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

### *Analiza financiranja lokalne samouprave*

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

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

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

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

- temeljni pokazatelji financijskog položaja i
- pokazatelji fiskalnog kapaciteta.

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

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

Alternativno su izračunani i:

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

Pokazatelji fiskalnog kapaciteta jesu:

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

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

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

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

## Analiza lokalnih proračuna

### Analiza prihoda lokalnih proračuna

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Izvor: Ministarstvo financija RH.

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

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

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

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

#### *Analiza strukture izdataka lokalnih proračuna*

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

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

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

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

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

#### *Analiza fiskalnog kapaciteta lokalnih proračuna*

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

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

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

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

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

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

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

### Potpore

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

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

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

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

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

### Ciljevi i mjere za poboljšanje i unapređenje financiranja lokalne samouprave

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

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

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

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

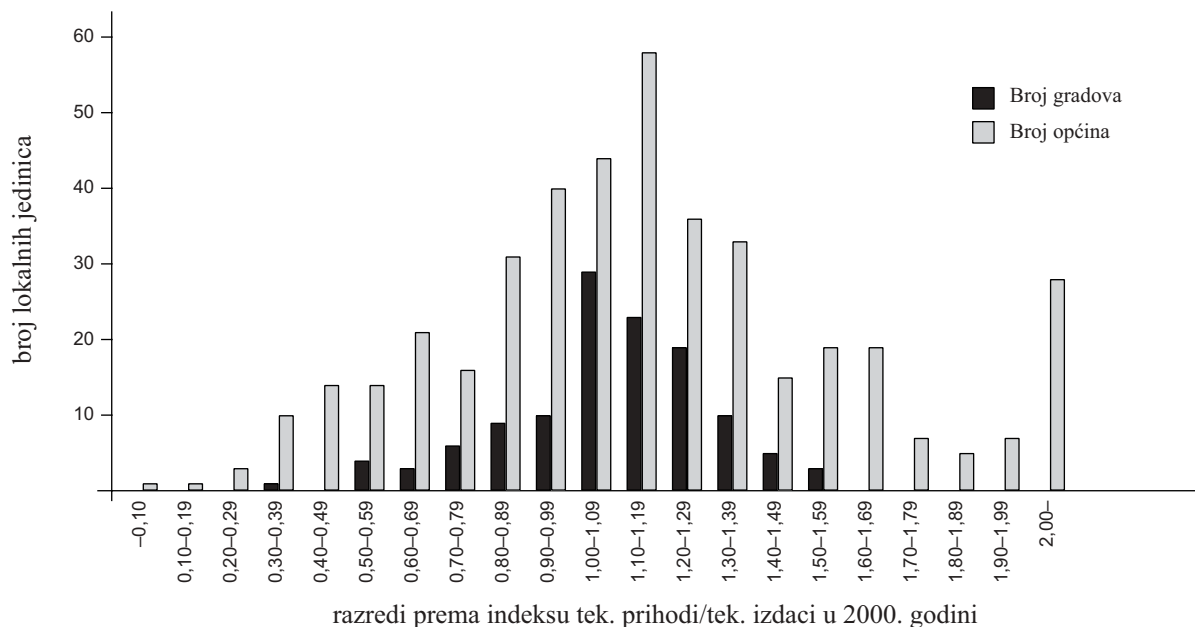
M.1.1.1. Izraditi popis osnovnih (minimalnih) i dodatnih (proširenih) poslova iz samoupravnog djelokruga općina i gradova (gradova do 30.000 stanovnika i gradova s više od 30.000 stanovnika).

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

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

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

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



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



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

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

Na temelju svega toga predlaže se sljedeće.

a) Povećanje vlastitih poreznih prihoda.

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

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

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

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

c) Uloga zaduživanja

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

d) Dotacije

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M.1.3.2. Jačanje uloge kapitalnih prihoda

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

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

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

## *Cilj 2. Predložiti dinamični model decentralizacije.*

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

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

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

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

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

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

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

### Zaključci i preporuke

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

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

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

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

# Lokalne financije i lokalni proračuni u Hrvatskoj – godinu dana poslije –

Katarina Ott i Anto Bajo

Institut za javne financije, Zagreb

## Sažetak

*Autori u radu nastoje ukratko opisati glavne probleme lokalnih financija i lokalnih proračuna u Hrvatskoj prije godinu dana i danas. Problemi se dijele na one koji proistječu iz broja i veličine lokalnih jedinica te na one iz samog proračuna i proračunskog procesa. Za svaki problem najprije se analizira stanje od prije godinu dana, zatim slijede prijedlozi koji su tada dani, a na kraju se opisuju promjene u zadnjoj godini dana. Osnovni je zaključak da je manje važno mjesto obavljanja proračunskih funkcija, a važniji je način na koji se to čini. Stoga predlažemo daljnje jačanje proračuna, proračunskih tehnika i proračunskog procesa na svim razinama vlasti i stvaranje snažnijih mehanizma financijske kontrole središnje države, popraćeno prikladnom izobrazbom javnih službenika i opće javnosti.*

**Ključne riječi:** lokalne financije i lokalni proračuni, Hrvatska

## Uvod

Mnogo je vremena i energije potrošeno na rješavanje pitanja fiskalne decentralizacije. Međutim, sva dosadašnja istraživanja podupiru tezu da nije toliko važno gdje se proračunske funkcije izvršavaju već kako se to čini.

Ovaj se rad temelji na istraživanju iz 2001. godine i na radu koji smo tada objavili. Tada smo se usredotočili na probleme lokalnih financija i proračuna koji proistječu

iz broja i veličine lokalnih jedinica, iz samog proračuna te iz proračunskog procesa. U ovoj, novoj verziji rada uglavnom ponavljamo ono što smo rekli prije godinu dana – opisujemo stanje i prijedloge namijenjene kreatorima politike, a usto dajemo i pregled promjena nastalih u međuvremenu. Smatramo da je zanimljivo vidjeti što se promijenilo i koje zaključke na temelju toga možemo donijeti.

## Problemi koji proistječu iz broja i veličine lokalnih jedinica

Hrvatska ima tri razine vlasti: 1. središnju državu, 2. županije te 3. općine i gradove. Županije su jedinice lokalne uprave i samouprave, dok su gradovi i općine jedinice lokalne samouprave. Županije, gradovi i općine svojim statutima detaljnije reguliraju unutarnji ustroj i načina rada. Posljedica prevelikog broja lokalnih jedinica jest gomilanje birokracije na svim razinama vlasti i neodgovarajuća podjela funkcija i odgovornosti. Situaciju je otežalo stvaranje područja posebne državne skrbi koja su nastala kao posljedica šteta što ih je proizveo rat.

*Stanje godinu dana poslije.* Od 2001. godine središnja država može dio upravnih poslova prenijeti ne samo na županije nego i na lokalne jedinice (općine i gradove). Ovlasti župana, gradonačelnika i načelnika su izjednačene. Ako su poslovi državne uprave preneseni u djelokrug županije, grada ili općine, tada su administrativnim tijelima središnje države jednako odgovorni župan, gradonačelnik ili načelnik lokalnih jedinica.

## Teritorijalni ustroj

Hrvatska je mala zemlja (4,4 milijuna stanovnika, površine 56.500 četvornih kilometara) s velikim brojem lokalnih jedinica: 422 općine, 122 grada i 20 županija (plus glavni grad Zagreb koji ima dvojni status grada i županije). Prevelik broj lokalnih jedinica onemogućuje da tijela središnje vlasti dobiju svoju realnu financijsku sliku.

---

<sup>1</sup> Ovaj rad proistječe iz istraživačkog projekta koji su vodili autori, a financirao Institut za javne financije, Porezna uprava RH, Institut Otvoreno društvo i Local Government and Public Service Reform Initiative iz Budimpešte. Cjelokupan izvještaj istraživačkog projekta objavljen je na hrvatskom jeziku u *Financijskoj teoriji i praksi* 25 (3), 2001. str. 311–449. Autori zahvaljuju Branki Kušić iz Ministarstva financija na vrijednim primjedbama i doprinosu u nastanku ovoga novog, revidiranog rada.

Svako mjesto koje ispunjava formalni kriterij od 10.000 stanovnika može postati gradom. Stoga postoje gradovi koji ne mogu opravdati taj naziv ni razinom prihoda ni funkcijama koje su im zakonski propisane. Slično je i s općinama. Trend osnivanja općina koji je zahvatio Hrvatsku od 1993. godine omogućio je svakome manjemu ruralnome mjestu da osnuje vlastitu općinu. Glavni je problem gomilanje administrativnih tijela i zaposlenika u tim tijelima. Takve lokalne jedinice nisu sposobne financirati tekuće izdatke niti pružiti osnovne usluge na svom području. Stoga sve više ovise o izravnim transferima iz državnog proračuna. Unatoč načelnoj teritorijalnoj decentralizaciji, država se centralizira.

*Prijedlog.* Utvrditi optimalan broj lokalnih jedinica. Napraviti detaljnije analize financijskog stanja lokalnih jedinica te procijeniti mogućnosti samostalnog financiranja i pružanja javnih usluga. Nakon toga odlučiti o smanjenju postojećeg broja općina i županija koji je neodrživ i previše opterećuje središnji državni proračun.

*Stanje godinu dana poslije.* Nastavljen je trend osnivanja novih lokalnih jedinica. Tako su od 2001. godine osnovane tri nove općine. Napomenimo da odluku (odobrenje) o osnivanju lokalnih jedinica donosi Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave (MPULS). Odluku donosi na temelju mišljenja resornih ministarstava (npr. Ministarstva financija), županija te drugih lokalnih jedinica i mjerodavnih institucija. Postoje primjeri da je donesena odluka o osnivanju novih lokalnih jedinica unatoč negativnom mišljenju mjerodavnih tijela.

#### *Prevelika administracija na svima razinama vlasti*

Nositelji upravnih funkcija na razinama lokalnih jedinica jesu županije. Administrativna tijela županija financiraju se iz državnog proračuna – za obavljanje upravnih funkcija, ali i iz županijskog proračuna – za obavljanje samoupravnih funkcija. Županije imaju obilježja dvojnosti, što se najočitije iskazuje u funkciji župana, koji obavlja i poslove lokalne uprave i poslove samouprave. Novim zakonima predviđa se razdvajanje tih dviju funkcija, a da bi se one razdvojile, potrebno je mijenjati Zakon o sustavu državne uprave. Do sada se nitko toga nije sjetio.

No i pritom se postavlja pitanje gomilanja administracije na razini županija. Imajući na umu brojne zamjerke lokalnih jedinica (općina i gradova) na rad županija i županijskih tijela, nužno je utvrditi broj administrativnih odjela i zaposlenika u njima. Postojeća administracija na razini županija neučinkovita je. Problem su i visine plaća u administrativnim tijelima

lokalnih jedinica, koje su često veće od plaća zaposlenih u tijelima središnje državne uprave. Ne postoje kriteriji vrednovanja rada u administrativnim službama lokalnih jedinica, te se sustav nagrađivanja i kažnjavanja za (ne) obavljanje poslova uglavnom temelji na internim pravilnicima lokalnih jedinica. Te pravilnike središnja tijela vlasti gotovo i ne kontroliraju niti prate njihov sadržaj.

*Prijedlog.* U svim lokalnim jedinicama (županijama, općinama i gradovima) utvrditi broj (stanje) administrativnih odjela i broj zaposlenih u njima.

*Stanje godinu dana poslije.* Od 2001. godine sve lokalne jedinice mogu obavljati poslove iz samoupravnog djelokruga ako osiguraju izvore financiranja. Kako bi se iskoristila ta mogućnost, nužno je razraditi postupak prijenosa. Postoji mogućnost osnivanja zajedničkoga upravnog tijela za više lokalnih jedinica.<sup>2</sup> MPULS može dati, ali i oduzeti, ovlasti lokalnih jedinica za obavljanje upravnih poslova. Pitanje je hoće li lokalne jedinice svoje upravne poslove obavljati putem zajedničkih upravnih tijela ili će svaka pojedinačno osnivati te odjele. O tome ovisi hoće li se povećati ili smanjiti upravni aparat. MPULS nastoji provesti preporuke vlade o smanjenju broja zaposlenih u upravnim tijelima lokalnih jedinica.

#### *Neprijemljena raspodjela funkcija i odgovornosti*

Unatoč brojnim zakonima koji reguliraju sustav financiranja<sup>3</sup>, nisu jasno razdvojene funkcije među razinama vlasti. Kao što se može vidjeti iz tablice 1, gotovo se sve funkcije financiraju i s razine središnje i s razine lokalne države. Lokalne jedinice financiraju pojedine funkcije, npr. socijalnu skrb i srednje školstvo, premda nemaju tu zakonsku obvezu. Druge funkcije, poput zdravstva, prenesene su na županije, koje ih nisu sposobne financirati (tablica 1.)

*Prijedlozi.* Nužno je razdvojiti funkcije države i lokalnih jedinica. Ovlasti i odgovornosti za financiranje funkcija, ali i za pružanje javnih usluga na razinama lokalnih jedinica treba objediniti jednim zakonom.

Jasno razgraničiti prava i obveze lokalnih jedinica i središnje države. Na taj će način pojedine lokalne jedinice nastojati uredno izvršavati svoje obveze, a u

<sup>2</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01 i 60/01.

<sup>3</sup> Temeljni zakoni koji reguliraju područje lokalne samouprave i uprave jesu: Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (1992), Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (1993), Zakon o područjima županija, općina i gradova u RH (1993, 1997), Zakon o proračunu (1994) i Zakon o Gradu Zagrebu (1997). Hrvatska je 1997. godine ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi i na taj način prihvatila načela utvrđena tom poveljom.

Tablica 1. Raspodjela funkcija prema razinama vlasti

Vrsta funkcije	Središnja država	Općine	Gradovi	Županije
1. opće javne (administrativne) usluge	X	X	X	X
2. obrana	X			
3. javni red i sigurnost	X			
4. obrazovanje	X	X	X	X
4.1 predškolski odgoj		X	X	
4.2 osnovno obrazovanje	X	X	X	X
4.3 srednjoškolsko obrazovanje	X			X
4.4 visokoškolsko obrazovanje	X			
5. zdravstvo	X			X
6. socijalna sigurnost i socijalna skrb	X	X	X	X
7. stambeni i komunalni poslovi i usluge		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 komunikacije	X	X	X	X
11.1 cestovni promet	X	X	X	X
11.2 željeznički promet	X			
11.3 zračni promet	X			
12. ostali ekonomski poslovi i usluge	X	X	X	X

slučaju njihova neispunjenja lako će se utvrditi individualna odgovornost za pogreške i propuste.

Učinkovitost financiranja javnih izdataka lokalnih jedinica iz središnjega državnog proračuna treba preispitati, posebice financiranje osnovnoga i srednjeg školstva, zdravstvene zaštite, socijalne skrbi, zaštite od požara te izgradnje i održavanja cesta na lokalnoj i regionalnoj razini. Osim decentralizacije izdataka, osigurati i postupnu decentralizaciju i prijenos financijskih sredstava lokalnim jedinicama.

*Stanje godinu dana poslije.* Znatnije su promjene nastale od srpnja 2001. godine, kada su osnivačka prava nad srednjim i osnovnim školama prenesena na lokalne jedinice. Država potporama osigurava dio financijskih sredstava za financiranje osnovnoga (u 32 grada) i srednjeg školstva. Isto je i s ustanovama zdravstva i socijalne skrbi. Njihovo financiranje osigurano je iz potpora državnog proračuna, povećanim udjelom lokalnih jedinica u zajedničkim porezima (porezu na dohodak) te u vlastitim prihodima lokalnih jedinica.

Treba naglasiti da na lokalne jedinice nisu prenesena potpuna ovlaštenja za obavljanje decentraliziranih funkcija jer se središnja država još uvijek pojavljuje kao osnivač i financijer ustanova zdravstva i socijalne skrbi. Sustavom dijeljenja poreza te potporama za izravnjanje

središnja država i dalje osigurava glavnu kontrolu financiranja tih funkcija. Stoga je osigurana samo djelomična (formalna) decentralizacija odgovornosti i financiranja. Država je zadržala financijsku kontrolu mehanizmom fiskalnih potpora.

#### *Područja posebne državne skrbi*

Situacija je otežana stvaranjem područja posebne državne skrbi kao odgovorom na štete prouzročene ratom. Ta su područja osnovana radi poticanja njihova bržeg razvoja te imaju povlaštenu položaj u financiranju. Brojnim poreznim oslobođenjima država nastoji potaknuti ekonomski razvoj tih područja.<sup>4</sup> Ipak, sve mjere za brži

<sup>4</sup> Od 2000. godine država je uvela nove porezne poticajne mjere za područja posebne državne skrbi. S obzirom na prihode od poreza koji se dijele između središnje i lokalne vlasti, u sljedećih pet godina područja posebne državne skrbi imat će pravo na 92% prihoda od poreza na dohodak i na 90% prihoda od poreza na dobit (usp. s tabl. 4). Ta preraspodjela, odnosno ustupanje državnog dijela poreza u korist područja koja su bila okupirana i izravno pretrpjela neposredna ratna razaranja, trajat će do kraja 2005. godine. Osim tih poreza, lokalne jedinice na području posebne državne skrbi primaju i dotacije iz državnog proračuna te raspolažu drugim vrstama prihoda koje su uvele na temelju posebnih zakona i odluka predstavničkih tijela jedinica lokalne vlasti.

razvoj nisu pratile ozbiljne analize niti postoje provjereni ekonomski pokazatelji razvijenosti tih područja. Stoga nije ni točno utvrđen broj zaposlenika u administrativnim službama, kao ni zaposlenika u gospodarskoj djelatnosti. Država za ta područja osigurava tekuće dotacije iz državnog proračuna. Međutim, upitni su kriteriji i veličina sredstava koja se iz godine u godinu doznaju tim područjima.

*Prijedlog.* Utvrditi realno financijsko stanje i pokazatelje razvijenosti područja posebne državne skrbi te utvrditi učinkovitost poticajnih državnih mjera glede funkcioniranja javnog sektora na tim područjima.

*Stanje godinu dana poslije.* Broj jedinica na područjima posebne državne skrbi (PPDS) nije se mijenjao (111). Ipak je povećan broj stanovnika uključen u PPDS. Do 2001. godine sva naselja gradova i općina na području PPDS-a nisu nužno bila dio PPDS-a. Od 2001. godine sva su naselja koja se nalaze na PPDS-u uključena u PPDS. Tako se broj stanovnika povećao s 365.000 na 482.000. Dakle, broj stanovnika na PPDS-u porastao je za 117.000.

Izrađen je model za izračun dotacija lokalnim jedinicama na PPDS-u. Model se sastoji od nekoliko kriterija, a prvi je put primijenjen pri izradi plana državnog proračuna za 2002. godinu. Budući da kriteriji imaju samo jednogodišnji "rok trajanja", trebalo bi ih uključiti u Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Županije, općine i gradovi mogu se koristiti potpora samo za financiranje obveznih rashoda propisanih zakonom. Iako nije izričito naglašeno, potpore su namjenskog karaktera.

### **Problemi povezani s proračunom**

Problemi povezani sa samim proračunom iskazuju se kao neodgovarajuća klasifikacija proračuna i nepostojanje te klasifikacije, nepostojanje pokazatelja fiskalnog kapaciteta, nekonsolidiranje proračuna lokalnih jedinica, komplicirano računovodstvo, nejedinstvenosti u stvaranju proračunskih planova, nedostatak procjene i metodologije te nepostojanje razvijenog sustava državne riznice.

#### *Problemi povezani s proračunom općenito*

##### *Klasifikacija proračuna*

Klasifikacijski proračunski sustav ne podržava razdvajanje funkcija po razinama vlasti. Planiranje proračuna obavlja se prema računskom planu koji zbog specifičnih vrsta prihoda i rashoda nije moguće primijeniti na razini lokalnih jedinica.

Nije moguće prikazati ni podatke o tekućim i kapitalnim izdacima te podatke o komunalnim naknadama prema ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji. Tako neke lokalne jedinice u sklopu subvencija te tekućih i kapitalnih prijenosa obuhvaćaju i plaće i materijalne troškove zaposlenika koje treba iskazivati unutar izdataka za zaposlene. Problem je računski plan proračuna koji ne omogućuje dobivanje ukupnih izdataka po čistoj funkcionalnoj ili ekonomskoj strukturi (jer su ekonomska, funkcionalna i institucionalna klasifikacija izmiješane). Za dobivanje podataka prema funkcijama i ekonomskim kategorijama potrebno je stalno prilagođivati podatke iz financijskih izvještaja i drugih izvora, što nikad ne daje potpuno realnu sliku stanja.

*Prijedlog.* Uvesti novi računski plan proračuna za državu i lokalne jedinice kako bi se osigurao pregled javnih izdataka prema funkcijama i ekonomskim kategorijama.

*Stanje godinu dana poslije.* Donesen je novi računski plan proračuna koji omogućuje planiranje proračuna lokalnih jedinica (županija, gradova i općina) prema ekonomskoj, funkcionalnoj i organizacijskoj klasifikaciji. Planiraju se svi prihodi/primici te rashodi/izdaci (s jasnom strukturom) proračuna, ali ovog puta i korisnika proračuna (njihovi vlastiti prihodi i prihodi prema posebnim propisima).

U 2002. godini lokalne jedinice u proračunu planiraju pojedine rashode za svakoga proračunskog korisnika, ali samo za dio koji se financira iz lokalnog proračuna. U planu proračuna za 2003. ide se korak dalje, te se u proračunu planiraju i prihodi što ih proračunski korisnici ostvare na tržištu od obavljanja osnovnih i ostalih poslova vlastite djelatnosti, donacija i prihoda prema posebnim propisima te rashoda koji se financiraju iz vlastitih sredstva proračunskog korisnika.

Plan proračuna sastoji se, kao i do sada, od općega i posebnog dijela. Novost je da se opći dio proračuna planira prema ekonomskoj, a posebni dio prema organizacijskoj, ekonomskoj i funkcijskoj klasifikaciji. Planovi proračuna lokalnih jedinica sadržavaju i planove njihovih proračunskih korisnika. Na taj je način stvorena pretpostavka za konsolidaciju proračuna lokalnih jedinica.

##### *Pokazatelji fiskalnog kapaciteta*

Teško je izmjeriti fiskalni kapacitet<sup>5</sup> lokalnih jedinica jer ne postoje točni podaci o broju stanovnika u

<sup>5</sup> Fiskalni je kapacitet sposobnost lokalnih jedinica da vlastitim proračunskim sredstvima financiraju proračunske rashode. Za definiranje fiskalnog kapaciteta bitno je odrediti koje veličine valja uzeti u razmatranje pri njegovu izračunavanju.

njima.<sup>6</sup> Također je teško dobiti realnu sliku o veličini prihoda i rashoda lokalnih jedinica. Dodatni su problem porezne osnovice te stope lokalnih poreza<sup>7</sup> koje se sustavno ne prate niti kontroliraju na razini središnje države. Osim toga, ne postoje podaci o županijskom BDP-u. Država je okvirno, na temelju prihoda po stanovniku, odredila kriterije za dodjelu dotacija koje služe za vodoravno izravnaje. Međutim, kriteriji i izračunavanje fiskalnog kapaciteta na temelju prihoda ne primjenjuju se, a fiskalni je kapacitet većine županija ispod prosjeka.

*Prijedlog.* Što je prije moguće, iskoristiti podatke dobivene popisom stanovništva 2001. godine, poboljšati regionalnu statistiku (mjerenje regionalnog BDP-a) i prikupljanje podataka o lokalnim приходima. Cilj tih mjera je stvaranje osnova za računanje pokazatelja fiskalnog kapaciteta.

*Stanje godinu dana poslije.* U 2001. godini obavljen je novi popis stanovništva. Tako je država dobila jedan od inputa za realniji izračun potpora. Nažalost, još uvijek ne postoje izračuni regionalnog BDP-a. Osim toga, osigurana je pretpostavka za usporedbu lokalnih jedinica jer su sve one obvezne informirati PU o uvođenju novih stopa i osnovica poreza.

Pri izradi modela za izračun dotacija županijama te općinama i gradovima na PPDS-u iz državnog proračuna MF se koristi procjenom fiskalnog kapaciteta. Županijama se potpore doznaju na temelju broja stanovnika iz 2001. godine, prosjeka prihoda županijskog proračuna za 2000. godinu po stanovniku na razini županije (državni prosjek) i prihoda županijskog proračuna za 2000. Od 2001. godine za PPDS su utvrđeni kriteriji dodjele potpora koje se temelje na izračunu prihoda po stanovniku s obzirom na regionalni ili državni prosjek. U izračun potpore uključena je i kategorija rashoda (troškovi za zaposlene) koji se temelje na ostvarenju iz prethodne godine.

### *Konsolidacija proračuna lokalnih jedinica*

Konsolidacija proračuna lokalnih jedinica još nije obavljena niti se obavlja konsolidacija za jednake razine vlasti (županije, općine i gradove). Okvirno se za sve lokalne jedinice izrađuje skupna bilanca. Jedan

od glavnih problema jest klasifikacija proračuna koja ne omogućuje provedbu konsolidacije na razini lokalnih jedinica te nepostojanje uputa o tome kako obaviti konsolidaciju.

*Prijedlog.* Uvesti novi računski plan proračuna za državu i lokalne jedinice kako bi se osigurao pregled javnih izdataka prema funkcijama i ekonomskim kategorijama.

*Stanje godinu dana poslije.* Donošenjem novoga računskog plana, uredbe o financijskom izvještavanju te nove uredbe o računovodstvu proračuna stvorila se mogućnost konsolidacije proračuna lokalnih jedinica. Planovi proračuna lokalnih jedinica za 2002. sadržavaju i planove njihovih proračunskih korisnika te je na taj način osigurana konsolidacija proračuna (zajedno s vlastitim приходima proračunskih korisnika) lokalnih jedinica. Konsolidirani proračun lokalnih jedinica izrađuje se kvartalno i godišnje. Službenih informacija i podataka o prvim konsolidacijama još uvijek nema jer su propisi koji uređuju financijsko izvještavanje doneseni tek početkom 2002. Prvi rezultati o konsolidiranim proračunima lokalnih jedinice očekuju se tek 2003, kada se objavljuje ostvarenje proračuna za prethodnu (2002) godinu.

Treba istaknuti da obuhvat i kvaliteta konsolidacije može biti upitna jer nije utvrđeno koji su proračunski korisnici obuhvaćeni konsolidacijom. To je rezultat nepostojanja jasne definicije proračunskog korisnika.

### *Komplicirano računovodstvo*

Računovodstvo proračuna komplicirano je i regulirano brojnim propisima koji se preklapaju te sadržajno i pojmovno nisu jasni. Tako računovodstvo proračuna podcjenjuje obveze, precjenjuje imovinu i ne omogućuje konsolidaciju.

Nije utvrđen jedinstveni postupak odnosno metodologija iskazivanja prihoda i izdataka za sve proračune. Nepostojanje jedinstvene metodologije razlog je nepostojanja jedinstvenog praćenja te konsolidacije javnih prihoda i rashoda na lokalnoj razini.

*Prijedlog.* Ministarstvo financija treba lokalnim jedinicama jasno propisati oblik financijskog izvještavanja.

Potrebna je revizija cijeloga proračunskog računovodstvenog i izvještajnog sustava, koji bi trebalo propisati i objediniti jednim aktom. Različite propise treba međusobno pojmovno uskladiti jer ih lokalne jedinice različito razumiju i primjenjuju.

Država, tj. Ministarstvo financija trebalo bi propisati obvezu usvajanja godišnjeg obračuna proračuna lokalnih

<sup>6</sup> Posljednji raspoloživi podaci potječu iz popisa stanovništva 1991. U međuvremenu je u Hrvatskoj izbio rat i došlo je do velikih migracija stanovništva. Podaci iz popisa 2001. godine još nisu raspoloživi.

<sup>7</sup> Ti porezi imaju mali utjecaj na fiskalni kapacitet lokalnih jedinica jer obuhvaćaju tek 4% ukupnih proračunskih prihoda.



jedinica kao financijskog izvješća. Promjene trebaju krenuti od stvaranja klasifikacije prihoda i izdataka prema određenom broju izmijenjenih kategorija. To bi omogućilo analizu na različite načine i za različite potrebe prikupljenih financijskih informacija.

*Stanje godinu dana poslije.* Donesen je niz novih propisa<sup>8</sup> koji su iz temelja promijenili sustav računovodstva na razini države i lokalnih jedinica. U postupku izrade je Zakon o proračunu i Zakon o računovodstvu koji trebaju objediniti sve odredbe podzakonskih akata (niže pravne snage).

Novi sustav računovodstva uspostavio je novi okvir financijskog izvješćivanja, jedinstven za središnju državu, lokalne jedinice i njihove proračunske korisnike. Umjesto primjene gotovinskog načela (*cash basis accounting*), priznavanje prihoda i primitaka, rashoda i izdataka obavlja se na modificiranome obračunskom računovodstvenom načelu, tzv. načelu nastanka događaja (*modified accrual accounting basis*).

Detaljno je propisan i utvrđen sadržaj financijskih izvješća proračuna i proračunskih korisnika.<sup>9</sup> Sve lokalne jedinice konsolidiraju financijske izvještaje svojih proračunskih korisnika i financijski izvještaj proračuna. Ukupni (konsolidirani) financijski izvještaj dostavlja se MF-u u roku 20 dana nakon isteka izvještajnog razdoblja. Financijski se izvještaji sastavljaju kvartalno i godišnje.

Utvrđena je zakonska obveza donošenja godišnjeg obračuna proračuna i proračuna. Godišnji obračun proračuna<sup>10</sup> donosi predstavničko tijelo na prijedlog poglavarstva, ali nakon isteka godine za koju je proračun

donesen. Poglavarstvo je obvezno dostaviti prijedlog godišnjeg obračuna proračuna i tijelu zaduženom za nadzor raspolaganja sredstvima do 15. travnja.

Uz godišnji obračun proračuna predstavničkom se tijelu na usvajanje dostavlja i račun dobiti i gubitka javnih poduzeća te javnih ustanova, stalne rezerve lokalnih jedinica, kao i stanje bilance imovine. Dio godišnjeg obračuna proračuna (opći dio obračuna) objavljuje se na isti način kao i proračun.

### *Plan i procjena proračuna*

Osnovni elementi za izradu plana i procjene proračuna nisu uvijek podudarni ni detaljni. Oni ovise o veličini proračuna, strukturi javnih prihoda i rashoda te o vrsti javnih funkcija koje se financiraju iz proračuna. Metode i kvaliteta procjene prihoda i rashoda proračuna lokalnih jedinica ne ovise o veličini proračunske jedinice i njezinoj gospodarstvenoj snazi nego o interesu izvršnih tijela te o kadrovskoj i stručnoj opremljenosti financijskih službi za pripremu i plan proračuna.

*Prijedlog.* Lokalne jedinice trebale bi planiranje svojih proračuna temeljiti na vlastitim pokazateljima. One jedinice koje dobivaju transfere iz središnjega državnog proračuna moraju se pridržavati smjernica o kretanju plaća i izdataka. Stoga i moraju pratiti izdatke po pojedinim stavkama.

*Stanje godinu dana poslije.* U planiranju i procjeni svojih proračuna lokalne jedinice polaze od smjernica MF-a za pripremu i izradu proračuna za sljedeće trogodišnje razdoblje. Smjernice se temelje na procjeni makroekonomskih pokazatelja koje MF treba svake godine izraditi i poslati lokalnim jedinicama.

MF svoje smjernice dostavlja županijama kako bi one mogle izraditi smjernice za županijski proračun te za općine i gradove na njezinu području. MF svoje smjernice dostavlja i svim općinama i gradovima kako bi oni mogli započeti pripremu proračuna i prije nego što županije izrade svoje smjernice. Problem je to što se županije ne pridržavaju tog redoslijeda.

Smjernice za izradu proračuna od 2003. do 2005. godine sadržavaju preporuke za pripremu i plan proračuna, i to posebno za prihode i primitke, a posebno za rashode i izdatke. Planirani prihodi proračuna i proračunskih korisnika lokalnih jedinica temelje se na procjeni kretanja gospodarskih pokazatelja te na veličini i strukturi javnih i lokalnih prihoda.

Naravno, planiranje lokalnog proračuna ovisi i o osposobljenosti i stručnosti zaposlenika (pročelnika i odjela za financije) lokalnih jedinica. Učestali rebalansi proračuna lokalnih jedinica tijekom godine (2–3) znak

<sup>8</sup> Uredba o računovodstvu proračuna, Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu, Izmjene i dopune zakona o financiranju jedinica lokalne i područne regionalne samouprave.

<sup>9</sup> Financijska su izvješća: 1. bilanca, 2. izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, 3. izvještaj o novčanim tijekovima, 4. izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, 5. izvještaj o ostvarenim vlastitim prihodima i rashodima te 5. bilješke uz financijska izvješća.

<sup>10</sup> Godišnji obračun proračuna sastoji se (kao i proračun) od općega i posebnog dijela. Opći dio sadržava: 1. ukupan iznos ostvarenih prihoda (primitaka) i izvršenih rashoda (izdataka), 2. razliku između ostvarenih prihoda (primitaka) i izvršenih rashoda (izdataka), 3. odredbu o načinu pokrića proračunskog manjka, 4. odredbu o rasporedu viška prihoda, 5. pregled izvršenja bilančnog dijela prihoda (primitaka) i rashoda (izdataka) proračuna te 6. pregled nepodmirenih proračunskih obveza lokalne jedinice. Poseban dio godišnjeg obračuna proračuna sadržava i rashode (izdatke) izvršene prema korisnicima i nositeljima sredstava te prema osnovnim i detaljnim namjenama.

su da brojne lokalne jedinice još uvijek nisu usvojile načela realnog planiranja proračuna.

### *Planiranje javnih investicija*

Država se do sada nije ozbiljnije bavila planiranjem javnih investicija niti je napravljen cjeloviti pristup financiranju kapitalnih projekata na razini lokalnih jedinica. Tek je početkom 2000. godine za razdoblje 1996-1999. godine prvi put napravljen kompletan popis kapitalnih investicija za pojedine sektore. Čak se ni takav popis nije našao u MF-u niti su donositelji odluka u MF-u upoznati s njim. Zanimljivo je da je taj popis napravila i potpisala Vlada RH. Zbog takve "blokade" informacija, mjerodavne institucije (prije svega MF) teško nadziru i kontroliraju u kojem se stupnju izvršavaju i financiraju kapitalni projekti lokalnih jedinica. Kapitalni projekti nisu grupirani u programe javnih investicija.

*Prijedlozi.* Na razini središnje države napraviti cjelovit i detaljan popis kapitalnih projekata koji se financiraju na lokalnim razinama kako bi se omogućila kontrola doznačivanja kapitalnih dotacija lokalnim jedinicama.

U postupku planiranja kapitalnog ulaganja trebalo bi uvesti praksu izrade investicijskih studija, s osvrtnom na moguće izvore financiranja. S obzirom na to da je riječ o projektima važnima za cijelo društvo, potrebno je uvesti obvezu izrade analize društvene opravdanosti svakog ulaganja.

Trebalo bi informirati i obučiti lokalno administrativno osoblje suvremenim načinima planiranja kapitalnih projekata. To se odnosi i na administraciju na državnoj razini.

Nužno je obvezati sve lokalne jedinice da prate troškove i koristi od kapitalnih projekata te da planiraju kapitalne projekte za dulje razdoblje.

*Stanje godinu dana poslije.* Nema znatnijih promjena. Novost je da lokalne jedinice moraju detaljnije razraditi kapitalni dio plana proračuna za 2003. godinu u svrhu višegodišnjeg planiranja kapitalnih programa i zaduživanja. Kapitalni dio proračuna obuhvaća sve rashode za nabavu nefinancijske imovine osim kratkotrajne nefinancijske imovine. Pri planiranju kapitalnih programa prioritetni su projekti u tijeku i projekti obnove. To je i preporuka MF-a lokalnim jedinicama u smjernicama za pripremu i izradu proračuna lokalnih jedinica od 2003. do 2005. godine.

### *Sustav državne riznice*

Uloga upravljanja gotovinom na razini središnje države nije odvojena od upravljanja dugom. Naime, obje su

funkcije u MF-u organizacijski spojene u jednu upravu – upravu za gotovinu i javni dug. Osnovni je problem što ni na razini države nije izgrađen sustav državne riznice.

Iako postoji jedinstveni račun riznice otvoren u Hrvatskoj narodnoj banci, većina transakcija i plaćanja iz proračuna obavlja se putem brojnih proračunskih računa otvorenih u poslovnim bankama. Dodatni je problem nepostojanje djelatnoga državnog financijskog informacijskog sustava.

Slično je i s upravljanjem gotovinom na razinama lokalnih jedinica. Ni one nemaju sustav riznice nego svoja plaćanja obavljaju i gotovinom upravljaju preko brojnih računa otvorenih u bankama i ZAP-u.<sup>11</sup>

*Prijedlog.* Ministarstvo financija treba napraviti plan ustroja riznica na razini lokalnih jedinica i, naravno, pokrenuti riznicu na državnoj razini. Ono također treba utvrditi načine upravljanja gotovinom te uvesti obvezu da lokalne jedinice vode sredstva na jedinstvenome proračunskom računu.

*Stanje godinu dana poslije.* Napravljen je znatan napredak u izgradnji državnoga financijskog informacijskog sustava. S jedinstvenog računa riznice (JRR) osigurana su plaćanja za veći broj proračunskih korisnika posredovanjem područnih riznica osnovanih (uglavnom) na razini mjerodavnih ministarstava.

Na razini lokalnih jedinica nema znatnijih promjena. Naime, i dalje vrijede odredbe Zakona o platnom prometu (NN, 117/01) i Zakona o proračunu (NN, 92/94) kojim lokalne jedinice mogu u banci otvoriti samo jedan račun za redovito poslovanje, a mogu imati i devizni račun te oročavati sredstva. U istoj banci u kojoj je otvoren račun proračuna otvara se i račun mjesne samouprave (koja je samostalna pravna osoba).

Problem mogu biti tzv. iznimke, što znači da proračun lokalnih jedinica (županija, općina i gradova) može imati otvoren račun i u drugoj banci na koji prenosi

<sup>11</sup> Zavod za platni promet – ZAP (od 2002. Financijska agencija – FINA) javna je ustanova koja vodi račune za središnju državu, lokalne vlasti, poduzeća i građane. Podaci MF-a dopunjuju se podacima što ih prikuplja ZAP i ti podaci služe za utvrđivanje dinamike tijekom proračunskih sredstava. ZAP je propisao račune za uplatu javnih prihoda, način plaćanja prihoda i obavještanja svojih stranaka. Ta ustanova prosljeđuje Poreznoj upravi podatke o prihodima koji su prikupljeni za proračune središnje države, županija, općina i gradova. Prihodi sa ZAP-ovih računa u zakonski se propisanim postocima dodjeljuju proračunskim i izvanproračunskim korisnicima. Ključ za raspodjelu zajedničkih prihoda utvrđuje Porezna uprava. ZAP naplaćuje naknadu za svoje usluge u vezi s uplatama prihoda, u skladu s ugovorom što ga je sklopio s MF-om.

sredstva proračuna radi provedbe programa koji usvoji predstavničko tijelo lokalne jedinice.<sup>12</sup>

Dodatna su iznimka i lokalne jedinice koje su prije stupanja na snagu novog Zakona o platnom prometu sklopile sporazum s Ministarstvom poljoprivrede (za prioritetne namjene u poljoprivredi) i Ministarstvom za obrt, malo i srednje poduzetništvo (za poticanje razvoja maloga gospodarstva). Te lokalne jedinice mogu držati proračunska sredstva u poslovnim bankama u kojima nemaju otvoren račun za redovito poslovanje proračuna. Sredstva se koriste s računa banke sve do završetka programa poticanja malog poduzetništva i prioritetnog financiranja u poljoprivredi. Ipak, te su lokalne jedinice obvezne dostaviti MF-u i mjerodavnim ministarstvima podatke o stanju oročenih sredstava. Treba naglasiti da se nova sredstva za te namjene u 2003. godini mogu koristiti za kreditiranje, ali samo preko banke u kojoj su lokalne jedinice otvorile račun (za redovito poslovanje) proračuna.

I dalje ostaje problem broja računa jer je lokalnim jedinicama omogućeno da osim proračunskog računa za redovito poslovanje otvaraju i druge račune u više banaka.

### *Problemi na prihodnoj strani*

Kao glavni problemi na prihodnoj strani proračuna pojavljuju se neprimjereni sustav fiskalnog izravnjanja i dodjele dotacija, osnivanje novih lokalnih jedinica bez osiguranih sredstava, nedovoljni prihodi od zajedničkih poreza, oskudni prihodi od vlastitih poreza te preveliko oslanjanje na neporezne prihode kao što su komunalne naknade i doprinosi.

### *Struktura prihoda*

Za obavljanje poslova iz svoga samoupravnog djelokruga lokalne jedinice osiguravaju sredstva u svojem proračunu. Proračunska sredstva stječu iz vlastitih izvora (prihodi od vlastite imovine, županijski, gradski odnosno općinski porezi, novčane kazne, pristojbe, naknade), zajedničkih prihoda, uglavnom poreza (porez na dohodak, dobit, promet nekretnina i porez na priređivanje igara na sreću) koji se dijele sa središnjom državom, te dotacija (iz državnoga i županijskog proračuna). U ovom radu spominjemo još jednu strukturu prihoda, a to je podjela prihoda na porezne, neporezne i kapitalne prihode te na dotacije (tablica 2.).

Porezi su glavna stavka u proračunima lokalnih jedinica premda je očit trend pada njihova udjela u ukupnim prihodima. Drugi su po značenju neporezni prihodi, čiji se udio stalno povećava. Kapitalni prihodi čine oko 6,68% prihoda lokalnih jedinica. Državne dotacije lokalnim jedinicama u 2000. godini iznosile su 6,15% prihoda lokalnih jedinica. Detaljniji prikaz prihoda za 2000. godinu u pojedinim lokalnim jedinicama daje tablica 3.

Porezni prihodi u strukturi proračunskih prihoda prevladavaju u gradskim proračunima, u kojima čine 60% ukupnih proračunskih prihoda, a u županijskim proračunima sudjeluju sa 62%. U općinama ti prihodi čine malo više od trećine njihovih prihoda (34%).

Međutim, sve razine lokalnih jedinica ovise o zajedničkim porezima. Lokalni su porezi zastupljeni sa samo 4%, što govori o njihovu malom utjecaju na fiskalnu snagu lokalnih jedinica.

Za županije su najvažniji neporezni prihodi, koji čine 41% ukupnih proračunskih prihoda. Neporezni prihodi čine trećinu prihoda gradova i 16% proračunskih prihoda općina.

U strukturi ukupno ostvarenih prihoda svih razina vlasti u 2000. godini dotacije su iznosile gotovo 6% i znatan su dio prihoda županijskih proračuna, u kojima čine čak četvrtinu njihovih proračuna. Dotacije iznose 15% općinskih prihoda te 3% prihoda gradskih proračuna.

*Stanje godinu dana poslije.* U 2001. godini osim postojećih, uvedeni su i novi lokalni porezi: porez na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište, na neokorištene poduzetničke nekretnine, na neizgrađeno građevno zemljište te na korištenje javnih površina. Osim toga, promijenjena je visina lokalnih i županijskih poreza. Promijenjen je naziv poreza na priređivanje športskih i zabavnih priredaba u porez na automate za zabavne igre. Još je uvijek kratko razdoblje za procjenu prvih učinaka na veličinu i strukturu prihoda i rashoda lokalnih jedinica. Informacije o ostvarenju lokalnog proračuna za 2001. godinu još nisu javno dostupne.

### *Nedovoljno dijeljenje poreza*

Država je propisala diobu glavnih vrsta poreza s lokalnim jedinicama. Tako se glavne vrste poreza, npr. porez na dohodak i dobit, u postotku dijele među svim razinama vlasti (v. tabl. 4). Poseban je problem porez na dodanu vrijednost, koji je isključivo prihod središnje države. Naime, mnoge lokalne jedinice imaju potrošne poreze čije stope autonomno utvrđuju i propisuju. Tako se pojavljuje problem dvostrukog oporezivanja istog

<sup>12</sup> Naredba o izmjeni i dopuni naredbe o načinu uplaćivanja prihoda proračuna, obveznih doprinosa te prihoda za financiranje drugih javnih potreba u 2002. godini (NN, 92/02).

Tablica 2. Prihodi lokalnih jedinica u postotku ukupnih proračunskih prihoda

Prihodi	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	4,93	6,25	5,12	6,62	6,68
dotacije	6,27	7,77	7,70	9,70	7,69	6,15
Ukupno	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Tablica 3. Struktura ostvarenja ukupnih prihoda prema pojedinim jedinicama u 2000. godini [u %]

Naziv prihoda	Ukupno	Županije	Gradovi	Općine
I+II Ukupni prihodi potpore	100,00	100,00	100,00	100,00
I. ukupni prihodi (1+2+3)	93,85	85,42	97,45	79,71
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
II. dotacije	6,15	14,58	2,55	20,29

Tablica 4. Zajednički porezi i raspodjela među vlastima [u %]

Porezi na	Država	Županije	Općine/gradovi	Grad Zagreb
dohodak (uključivši Grad Zagreb)	60	8	32	—
dobit (uključivši Grad Zagreb)	50	5	—	45
dobit	70	—	—	30
promet nekretnina	40	—	60	—
dohodak	70	10	20	—

proizvoda (npr. alkoholnih i bezalkoholnih pića). No je li država dobro utvrdila postotak poreza koji ostaje na razinama lokalnih jedinica? Analiza prihoda pokazuje da glavnu vrstu prihoda pojedinih lokalnih jedinica (posebice općina) ne čine porezi nego neporezni prihodi. Nizak postotak sudjelovanja lokalnih jedinica u zajedničkim porezima navodi na potrebu njihova većeg udjela u tim porezima (tablica 4.).

*Prijedlog.* Povećati udio lokalnih jedinica (odnosno smanjiti udio središnje države) u raspodjeli zajedničkih prihoda (prije svega poreza na dohodak i poreza na dobit).

*Stanje godinu dana poslije.* Od 1. srpnja 2001. godine započeo je proces decentralizacije funkcija osnovnoga i srednjeg školstva, socijalne skrbi i zdravstva, što je dovelo do promjena u preraspodjeli stopa (udjela) poreza na dohodak. Financiranje svih decentraliziranih funkcija preuzele su sve županije i Grad Zagreb. Financiranje

samo osnovnog školstva preuzela su 32 grada. Gradovi i županije koje su preuzele decentralizirane funkcije imaju pravo (osim postojećega) na dodatni udio u porezu na dohodak (tablica 5.).

Tablica 5. Dodatni udio lokalnih jedinica (koje su preuzele obvezu financiranja decentraliziranih funkcija) u porezu na dohodak [u %]

Funkcije	Županije	Općine i gradovi
školstvo		
osnovno	2,9	2,9
srednje	2,0	2,0
socijalna skrb	2,0	2,0
domovi za starije	1,6	1,6
centri za socijalnu skrb	0,4	0,4
zdravstvo	2,5	
zaštita od požara	2,0	2,0

U preraspodjeli poreza na dohodak bitnu ulogu ima tzv. fond izravnjanja (pozicija ili račun u sklopu državnog proračuna) na kojemu su izdvojena sredstva za financiranje decentraliziranih funkcija (21%).

Lokalne jedinice koje su preuzela financiranje decentraliziranih funkcija dio prihoda ostvaruju putem dodatnog udjela u porezu na dohodak, a razliku potrebnih sredstava za financiranje funkcija dobivaju iz fonda izravnjanja.

Ako pojedina lokalna jedinica ostvari više prihoda (od udjela u porezu na dohodak) nego što joj je potrebno prema izračunu Vlade i MF-a, tada se umanjuje iznos potrebnih potpora za iznos koji je osigurala lokalna jedinica za financiranje decentraliziranih funkcija. Prihodi potpora izravnjanja koji nisu utrošeni tijekom jedne godine ostaju na računu proračuna i koriste se za plaćanje potpora u idućoj godini.

Udio općina i gradova koji nisu preuzeli decentralizirane funkcije ne mijenja se. Udio države u porezu na dohodak smanjuje se za 21% u korist fonda za izravnjanje koji je pod kontrolom MF-a (središnje države).

Udio otočnih općina i gradova u porezu na dohodak povećava se na 29,2% ako zaključe sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnog projekta od interesa za financiranje otoka.

Država će u razdoblju od 2003. do 2005. godine ustupiti 29,6 % udjela u porezu na dohodak lokalnim jedinicama (od dijela koji pripada državnom proračunu a ostvaren je na njihovu području) za financiranje vatrogasnih postrojbi. Od 2002. godine država ustupa 2% udjela poreza na dohodak lokalnim jedinicama za financiranje redovite djelatnosti zaposlenika javnih vatrogasnih postrojbi. U 2003. godini stopa će iznositi 4%, u 2004. 6% te u 2005. godini 8%. Budući da je velik broj lokalnih jedinica, osnivača i financijera (ili pak sufinancijera) zainteresiranih za ostvarenje prava na dodatni udio u porezu na dohodak, Ministarstvo unutarnjih poslova (unutar čijeg su djelokruga vatrogasci) utvrdilo je kriterije koje lokalne jedinice trebaju ispuniti za dobivanje suglasnosti. Ključeve za preraspodjelu poreza (kao i poreza na dohodak) izrađuje FINA u dogovoru s PU-om.

Iako je nadležan za javne vatrogasne postrojbe na razini lokalnih jedinica, MUP se ne smije uplitati u sustav fiskalnog izravnjanja (dijeljenjem poreza) koji mora biti u isključivoj nadležnosti MF-a.

### *Niska razina vlastitih poreznih prihoda*

U dosadašnjoj praksi središnja država nije nadzirala visinu stopa lokalnih poreza koje autonomno propisuju

lokalne jedinice. Predviđa se uvođenje novih lokalnih poreza, te mogućnost da sve lokalne jedinice propisuju stope prireza porezu na dohodak.<sup>13</sup> Pitanje je koliko će uvođenje novih lokalnih poreza utjecati na povećanje poreznih prihoda jer su u dosadašnjoj praksi lokalni porezi u malom postotku sudjelovali u proračunima lokalnih jedinica.

*Prijedlog.* Središnja država treba obvezati lokalne jedinice da je informiraju o veličini osnovica i stopa poreza koje se primjenjuju u svakoj od njih.

*Stanje godinu dana poslije.* Od srpnja 2001. godine sve lokalne jedinice koje uvode poreze obvezne su odluku u uvođenju poreza dostaviti Središnjem uredu PU-a<sup>14</sup>. Svaka lokalna jedinica dužna je u prijedlogu proračuna obrazložiti razloge uvođenja novog poreza, procijeniti prihode od poreza, ali i administrativne troškove poreza (utvrđivanja, naplate, nadzora, ovrhe i evidencije).

Općine i gradovi mogu propisati prirez porezu na dohodak, ali odluku o tome moraju objaviti u Narodnim novinama. Lokalne jedinice mogu uvesti prirez porezu na dohodak prema propisanim kriterijima. Tijekom 2001. i 2002. godine više od 100 lokalnih jedinica uvelo je prirez porezu na dohodak, i to u rasponu od 1 do 18%. Nažalost, učinke uvođenja novih poreza i prireza nismo u mogućnosti procijeniti jer službenih informacija nema.

### *Preveliko oslanjanje na neporezne prihode (komunalne naknade i doprinose)*

Zbog niskoga fiskalnog kapaciteta te niske razine prihoda od lokalnih (vlastitih) poreza glavni su izvor prihoda brojnih lokalnih jedinica neporezni prihodi.<sup>15</sup> Glavnu ulogu u punjenju lokalnih proračuna, posebno gradova i općina, imaju komunalne naknade i doprinosi regulirani zakonom. Događa se da mnoštvo lokalnih jedinica autonomno propisuje visoke stope komunalnih naknada i doprinosa. Oko 80% gradova (komunalnih

<sup>13</sup> Prirez je dodatak porezu na dohodak, a osnovica mu je iznos već plaćenog poreza na dohodak. Gradovi s više od 40.000 stanovnika imaju pravo uvesti prirez. Stopa može biti u rasponu od 6 do 7,5%, a u Gradu Zagrebu iznosi 18%.

<sup>14</sup> Izmjene i dopune Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN, 59/01).

<sup>15</sup> U općini Kostrena, koja ima najveći prihod po stanovniku u Hrvatskoj (8.614 kn), neporezni prihodi u strukturi ukupnih prihoda sudjeluju s 85%. Prihodi od komunalne naknade čine 58% ukupnih prihoda. U Gradu Zagrebu (najveće središte) neporezni prihodi čine 21%. Samo na komunalne naknade otpada 6% ukupnih proračunskih prihoda.

Tablica 6. *Prihodi od korisničkih naknada i administrativnih pristojbi (u %)*

Prihodi	Općine	Gradovi	Županije	Ukupno
od prodaje državnih biljega	0,44	6,41	76,64	7,81
naknade za ceste	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
posebna pristojba za postavljanje automata za zabavne igre, otvaranje zabavnog kluba i organiziranje igara na sreću	0,01	0,01	0,00	0,01
komunalne naknade	61,65	61,10	0,00	59,17
komunalni doprinosi	20,19	21,86	0,00	20,89
boravišna pristojba	3,00	1,16	0,00	1,40
Ukupno	100,00	100,00	100,00	100,00

poduzeća) protuzakonito naplaćuje priključke na komunalnu infrastrukturu, zbog kojih građani plaćaju visoke komunalne naknade i doprinose. Da bi to izbjegli, pojedinci pribjegavaju ilegalnim priključcima. Lokalne jedinice naplaćuju niz naknada i pristojbi a da središnja država nema nadzora nad stopama tih naknada niti ima evidenciju obračuna (tablica 6.).

*Prijedlog.* Država treba kontrolirati visinu stopa komunalnih doprinosa koje autonomno propisuju lokalne jedinice.

*Stanje godinu dana poslije.* Promijenjen je udio općina i gradova u prihodu od naknada za koncesije od crpljenja mineralnih i termalnih voda (50% lokalnim jedinicama, 50% državi), te naknada za koncesije u zahvaćanju voda za javnu vodoopskrbu (30% lokalnim jedinicama i 70% državi). Donesene su izmjene Zakona o komunalnom gospodarstvu. Promjenu veličine i strukture neporeznih prihoda nismo u mogućnosti utvrditi jer nema dostupnih informacija o ostvarenju proračuna lokalnih jedinica za 2001. i prvu polovicu 2002. godine.

### *Sudjelovanje građana*

Osim načelno utvrđene mogućnosti građana da biraju i daju poticaje za izbor predstavnika u predstavnička i izvršna tijela vlasti, nije utvrđen način na koji građani mogu sudjelovati u pružanju i financiranju javnih usluga. Građani se pojavljuju kao inicijatori financiranja pojedinih programa i projekata, ali njihovo sudjelovanje nije regulirano zakonom. Ipak, među neporeznim prihodima nailazimo na prihode od *samodoprinos*a. Riječ je o samooporezivanju građana koje oni samoinicijativno uvode za financiranje objekata

komunalne infrastrukture – vodovoda, lokalnih cesta i sl. Međutim, ni samodoprinosa nije zakonski uređen iako ga lokalne jedinice uvode i njime se koriste na poticaj građana.

*Prijedlog.* Osigurati aktivnije sudjelovanje građana u pružanju i financiranju javnih usluga. Zakonski regulirati samodoprinosa građana.

*Stanje godinu dana poslije.* Primjetni su prvi koraci da se osigura veće sudjelovanje lokalnog stanovništva u raspravama o proračunu. Pojedini su gradovi organizirali javne rasprave o proračunu, a neki su objavili i prve vodiče kroz lokalni proračun kako bi objasnili stanje u gradskoj blagajni, ali i namjere gradskih vlasti u potrošnji proračunskih sredstava. Znatna institucionalna i stručna potpora osigurana je posredovanjem Urban instituta, MPULS-a, MF-a te Hrvatskoga pravnog centra (HPC).

### *Fiskalno izravnjanje i alokacija potpora*

Država iz središnjeg proračuna osigurava lokalnim jedinicama brojne dotacije (tekuće, kapitalne, namjenske i nenamjenske). Dotacije se doznaju županijama, a one zatim ta sredstva (na temelju veličine prihoda lokalnih jedinica) doznaju lokalnim jedinicama ispodprosječnoga fiskalnog kapaciteta. Poseban su problem područja posebne državne skrbi kojima država izravno doznaju tekuće dotacije. Država nema jasno utvrđene kriterije dodjele dotacija. Potpuna zbrka nastaje kada se pokušava utvrditi ukupan iznos sredstava koje država daje lokalnim jedinicama. Jednostavno je nemoguće doći do podataka o tim iznosima jer se brojne dotacije dodjeljuju posredovanjem državnih ministarstava. Ministarstvo financija nema mogućnost

nadzora ni kontrole iskorištavanja sredstava, kao ni informacija o tome u kojim su se iznosima i u koje namjene upotrijebila. Lokalne jedinice nemaju obvezu (osim područja posebne države skrbi) da izvještavaju MF o razini iskorištenih sredstava. Pitanje je koliko te dotacije zaista služe za fiskalno izravnanje jer se najveći njihov dio usmjerava na financiranje tekućih izdataka.

*Prijedlog.* Utvrditi kriterije fiskalnog izravnanja. Osigurati da sredstva za fiskalno izravnanje ne daje samo država nego i financijski bogatije županije te razvijenije općine i gradovi.

*Stanje godinu dana poslije.* Nema znatnijih promjena osim što su uvedeni kriteriji za izračun potpora svim županijama te za općine i gradove na PPDS-u. Kriteriji su prvi put promijenjeni pri izračunu potpora u planu državnog proračuna za 2002. i ugrađeni su u Zakon o izvršavanju državnog proračuna za 2002. godinu.

Nažalost, još uvijek ne postoje utvrđeni kriteriji za dodjelu potpora među pojedinim lokalnim jedinicama (bogatije siromašnima), za tzv. vodoravno fiskalno izravnanje.

#### *Često osnivanje novih lokalnih jedinica bez osiguranih sredstava*

Unatoč prevelikom broju lokalnih jedinica, i danas se osnivaju nove, koje nastaju dijeljenjem postojećih lokalnih jedinica. Problem osnivanja novih lokalnih jedinica usko je povezan s podjelom imovine. Naime, mnoge lokalne jedinice nemaju popise imovine (imovinsku bilancu) niti znaju kolika je vrijednost te imovine. Mnoge od njih vode sudske sporove oko raspodjele imovine. Dodatni je problem i upravljanje imovinom lokalnih jedinica jer ne postoje stručni odjeli i pojedinci koji bi obavljali te poslove. Upravljanje imovinom nije institucionalno uređeno ni u središnjim državnim ministarstvima.

*Prijedlog.* Točno utvrditi vrijednost imovine lokalnih jedinica te ovlasti za upravljanje tom imovinom.

*Stanje godinu dana poslije.* Nema promjena.

#### *Problemi na rashodnoj strani*

Na rashodnoj strani glavni su problemi nepostojanje dugoročnog planiranja kapitalnih projekata te izostanak odvojenog vođenja tekućih i kapitalnih proračuna. Osim toga, često se ne poštuje načelo uravnoteženja proračuna i zaduživanja, kapitalni se izdaci financiraju bez odgovarajućih studija, a susrećemo se i s neodgovarajućim evidentiranjem potencijalnih obveza (jamstava).

#### *Dugoročno planiranje kapitalnih projekata*

Donošenje odluke o kapitalnom ulaganju te financiranje kapitalnih projekata na razini lokalnih jedinica jedna je od slabijih karika u financijama lokalnih jedinica. Ne izrađuje se analiza strukture kapitalnih izdataka niti se prati izvršavanje kapitalnih projekata te stoga nije jasno odvojen proračun kapitalnih od proračuna tekućih izdataka. To nije predviđeno čak ni zakonima o financiranju lokalnih jedinica.

Pri donošenju odluke o kapitalnom ulaganju lokalne jedinice ne izrađuju investicijske studije ni studije društvene opravdanosti. Takvim načinom rada ostavlja se dojam neozbiljnosti, čime se odbijaju potencijalni domaći i strani ulagači. Financiranje kapitalnih projekata zaduživanjem gotovo je nemoguće s obzirom na nizak fiskalni kapacitet lokalnih jedinica. Još je uvijek neriješeno pitanje imovinskih bilanci u pojedinim lokalnim jedinicama.

Lokalne jedinice dugoročno ne planiraju kapitalne projekte, pa se većina takvih projekata financira u skladu s trenutnim mogućnostima lokalnog proračuna. Razlozi su loš registar kapitalnih projekata ili njegovo nepostojanje. Nažalost, ni na razini središnje države ne postoji programska klasifikacija javnih izdataka.

Lokalne jedinice ne procjenjuju posljedice donošenja odluka o financiranju (tekuće investicijsko održavanje i izgradnja objekata) na izvršenje i financiranje projekata u idućim godinama. Zbog toga se većina projekata financira s razine središnje države, što ipak ne omogućuje cjeloviti nadzor iskorištavanja proračunskih sredstava na razini lokalnih jedinica. Program kapitalnog financiranja i sektorska analiza programa ne postoji ni na razini države ni na razini lokalnih jedinica.

*Prijedlozi.* Razdvojiti proračun lokalnih jedinica na tekući i kapitalni te obvezati sve lokalne jedinice na izradu računa financiranja. Propisati registar kapitalnih projekata na razini lokalne i središnje države.

*Stanje godinu dana poslije.* Novi računski plan proračuna omogućuje odvajanje kapitalnog dijela proračuna od tekućega, te je omogućeno praćenje izvršavanja kapitalnih projekata. Lokalne jedinice mogu se zadužiti za financiranje kapitalnih projekata ako to potvrdi njihovo predstavničko tijelo i Vlada RH. Jedan od osnovnih uvjeta jest da ukupni godišnji anuitet ne prelazi 20% ostvarenih prihoda iz prethodne godine.

Novost je obveza provođenja javnog nadmetanja (Zakon o javnoj nabavi) pri odabiru financijske institucije kod koje se zadužuje ili izvođača radova.

Proračun sadržava opći i posebni dio. Opći dio proračuna treba planirati prema ekonomskoj klasifikaciji, a,

između ostaloga, treba sadržavati i račun financiranja. U računu financiranja iskazuju se veličina i struktura zaduživanja te otplata duga.<sup>16</sup>

#### *Klasifikacija prema programima i projektima*

Ne postoji klasifikacija izdataka prema programima i potprogramima. Stoga mnoge lokalne jedinice ne programiraju izdatke za više godina unaprijed. Da se izdaci programiraju za više godina unaprijed (uz efektivnu procjenu prihoda), već bi se prve godine ustanovilo da za potpuno izvođenje mnogih kapitalnih projekata neće biti dovoljno sredstava u proračunu za iduću godinu. Na taj bi se način izbjegli nepotrebni izdaci koji nastaju zbog nedovršenja projekata.

*Prijedlog.* Uvesti novi računski plan proračuna za državu i lokalne jedinice kako bi se osigurao pregled javnih izdataka prema funkcijama i ekonomskim kategorijama.

*Stanje godinu dana poslije.* Nema promjena, osim za kapitalne izdatke. Smjernice koje se šalju lokalnim jedinicama sadržavaju makroekonomske pokazatelje za sljedeće tri godine (konkretno, zadnje smjernice sadržavaju pokazatelje za 2003. 2004. i 2005. godinu). U novim se smjericama navodi da plan kapitalnih programa za 2003. godinu (koji je sastavni dio posebnog dijela proračuna) treba biti potanko razrađen radi višegodišnjeg planiranja kapitalnih programa i zaduživanja. Kapitalne programe za 2004. i 2005. godinu treba planirati prema ekonomskoj klasifikaciji.

#### *Načelo uravnoteženosti proračuna i zaduživanje*

Formalno je utvrđeno proračunsko načelo o uravnoteženosti lokalnog proračuna. Jednako se tako godišnje propisuje obveza da se lokalne jedinice drže zlatnog pravila da je zaduživanje moguće isključivo za financiranje kapitalnih izdataka. Međutim, često se načelo uravnoteženosti ne poštuje, te se lokalne jedinice i u financiranju tekućih izdataka oslanjaju na zaduživanje kod bankarskog sektora. Mnoge lokalne jedinice u posebnom dijelu proračuna nemaju strogo odvojen račun financiranja u kojemu prikazuju zaduživanja i otplate kredita. Brojne se transakcije, poput izdavanja proračunskih jamstava za komunalna poduzeća, ne evidentiraju niti postoje jedinstveni registri jamstava što ih daju lokalne jedinice. Jamstva se često vode u računu financiranja lokalnih jedinica iako nisu postala stvarnom obvezom lokalne jedinice.

*Prijedlog.* Pojačati financijsku kontrolu zaduživanja te utvrditi visinu zajmova i potencijalnih obveza lokalnih jedinica.

*Stanje godinu dana poslije.* Novim računskim planom proračuna omogućeno je evidentiranje izdataka za dane zajmove i financijsku imovinu na posebnim kontima izdataka. Utvrđena je granica do koje se jedinice mogu zadužiti ili dati jamstvo. Ukupni godišnji anuitet može iznositi najviše 20% ostvarenih prihoda iz prethodne godine. Ostvareni proračunski prihodi ukupni su prihodi umanjeni za primitke od domaćih i inozemnih potpora, dotacija i transfera iz državnog proračuna i proračuna drugih lokalnih jedinica, primitaka po posebnim ugovorima (mjesni samodoprinos, sufinanciranje građana) te tuzemnoga i inozemnog zaduženja.

#### *Evidentiranje potencijalnih obveza (jamstava)*

Lokalne jedinice na različite načine evidentiraju i knjiže dane i primljene zajmove te jamstva. Neke od njih jamstva knjiže pod stavkom “dani zajmovi”. Pri planiranju proračuna mnoge lokalne jedinice svjesno precjenjuju veličinu prihoda i rashoda te na taj način formalno osiguravaju veću razinu zaduživanje nego da su prihodi i rashodi proračuna planirani u realnim (manjim) iznosima.

*Prijedlozi.* Uvesti obvezu vođenja registra (izvanbilančno) izdanih jamstava za sve lokalne jedinice.

Voditi posebne pomoćne evidencije o izdanim jamstvima. Na temelju upute središnje države lokalne jedinice u proračunu planiraju jamstvenu pričuvu. Međutim, u uputi je potrebno utvrditi koji iznos (postotak) izdanih jamstava treba izdvojiti u jamstvenu pričuvu.

*Stanje godinu dana poslije.* Na početku 2002. godine MF je Zakonom o izvršavanju državnog proračuna te Naputkom o postupku zaduživanja i davanja jamstava jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 32/02) detaljnije regulirao postupak zaduživanja i odobravanja jamstava iz lokalnog proračuna.

Županije sad mogu davati jamstva općinama i gradovima na svojem području, uz prethodnu suglasnost Vlade RH. Županije, gradovi i općine mogu davati jamstva za ispunjenje obveza trgovačkog društva i javne ustanove čiji su osnivači i većinski vlasnici i bez suglasnosti Vlade RH. Međutim, i tada su dužni informirati MF o veličini izdanih jamstava. Jamstvo se uključuje u opseg mogućeg zaduženja lokalne jedinice. Ukupni godišnji anuitet lokalne jedinice može iznositi najviše 20% ostvarenih prihoda iz prethodne godine. U

<sup>16</sup> Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, članak 61.



ukupni godišnji anuitet u tekućoj godini uključuju se i svi dospjeli anuiteti po kreditima i jamstvima iz prethodnih godina, kao i dospjele neizmirene obveze.

Pod ostvarenim proračunskim prihodima razumijevaju se ostvareni prihodi jedinice koja se zadužuje umanjeni za primitke domaćih i inozemnih potpora, dotacija i transfera iz državnog proračuna i proračuna drugih lokalnih jedinica, za primitke po posebnim ugovorima (sufinanciranje građana, mjesni samodoprinos) te za tuzemna i inozemna zaduženja.

Napomenimo da su lokalne jedinice dužne dva puta u godini (u srpnju i prosincu) izvijestiti MF o danim suglasnostima i jamstvima.

Naputak i odredbe MF-a dobar su korak u smjeru utvrđivanja razine zaduženosti i jamstava na razini lokalnih jedinica. Konačno, provedba naputka trebala bi omogućiti MF-u jasan uvid u financijsko stanje lokalnih jedinica te njihovu mogućnost financiranja kapitalnih projekata.

#### *Položaj komunalnih poduzeća*

Malo se zna o privatizaciji i vlasništvu tih lokalnih poduzeća. Mnoge lokalne jedinice ne procjenjuju realno vrijednost imovine niti su institucionalno utvrdile odgovornosti glede upravljanja tom imovinom. Tako nije poznata ni vrijednost komunalnih poduzeća. Dodatni su problem veze između lokalnog proračuna i komunalnih poduzeća. Ta poduzeća posluju kao trgovačka društva, tj. na profitnim osnovama.

Ipak, iz proračuna lokalnih jedinica pokrivaju se gubici te otplaćuju dugovi tih poduzeća.

*Prijedlog.* Utvrditi vlasništvo komunalnih poduzeća te mogućnosti privatizacije pojedinih funkcija na razini lokalnih jedinica.

*Stanje godinu dana poslije.* Nema promjena.

#### **Proračunski proces**

U proračunskom procesu uočen je nedostatak interne kontrole, ocjenjivanja i nagrađivanja zaposlenika, revizije poduzeća u vlasništvu lokalnih jedinica i suradnje između lokalnih jedinica i MF. Osim toga, proračunske su smjernice odveć općenite.

#### *Vrednovanje aktivnosti (pokazatelji uspješnosti)*

Sustav praćenja uspješnosti izvršenja u lokalnim jedinicama svodi se na usporedbu planiranoga s ostvarenim. Malobrojni su primjeri pomaka s obzirom na programe. Međutim, još se ne prati uspješnost ostvarenja ciljeva niti se prate rezultati programa u smislu "proizvedenoga" općeg dobra odnosno zadovoljstva građana.

Informacije o uspješnosti izvršenja ne trebaju biti (i uglavnom nisu) dio dokumentacije godišnjeg proračuna. Najvažnije je pratiti razinu prihoda i izdataka, a još je uvijek u prvom planu uravnoteženje proračuna te kontrolirano zaduživanje lokalnih jedinica. Lokalne jedinice ne prate izdatke prema pojedinim aktivnostima niti mjere učinkovitost odnosno troškove aktivnosti stavljanjem uložena i dobivena u međusobni odnos, ne inzistiraju na kvaliteti, učinkovitosti i upravljanju. Uspješnost izvršenja nije imperativ središnje države, pa ni lokalnih jedinica.

*Prijedlog.* Svaka proračunska financijska transakcija trebala bi identificirati proračun i mjesto troška, svrhu ili uslugu koja se njome ostvaruje, izvor sredstava i vrstu prihoda ili izdataka.

*Stanje godinu dana poslije.* Poboljšana je sustav klasifikacije proračuna lokalnih jedinica. Tako su lokalne jedinice plan proračuna u razdoblju 2003-2005. razvrstali prema organizacijskoj, funkcijskoj i ekonomskoj klasifikaciji. Na taj je način omogućen uvid u mjesto troška, svrhu, izvor sredstava te vrstu prihoda/primitaka i rashoda/izdataka. To znači da se prihodi/primici i rashodi/izdaci planiraju i raspoređuju prema ekonomskoj i funkcijskoj klasifikaciji, s jasnom organizacijskom strukturom i proračunskim korisnicima. Uvođenjem jasnije klasifikacije proračuna stvorena je dobra baza za izradu pokazatelja uspješnosti obavljanja pojedinih funkcija i zadataka lokalnih jedinica. Izrada tih pokazatelja uvelike ovisi o inicijativi i želji pojedinih lokalnih jedinica da utvrde kvalitetu i količinu te troškove u pružanju javnih dobara i usluga stanovništvu na svom području.

#### *Ocjenjivanje i nagrađivanje zaposlenika*

U lokalnim se jedinicama ne ocjenjuje rad zaposlenih. Nema sustava praćenja uspješnosti i kvalitete rada niti poticanja zaposlenika na bolje i kvalitetnije obavljanje poslova. Rezultati rada uopće se ne vrednuju. Razmišlja se u zadanim zakonskim granicama te se očekuje da konkretne pomake poboljšanja i promjena pokrene netko drugi (središnja država). Model inicijative i samostalnog djelovanja (naprednoga i kreativnoga) nije usvojen. Zbog izostanka nagrađivanja i kriterija nagrađivanja nema ni poticaja pojedinaca na kreativan i učinkovit rad. Nove ideje nikoga ne zanimaju, a krajnja posljedica takvog djelovanja, u kojemu se sustavno ne nastoji podignuti kvaliteta rada zaposlenih, jest tromost i birokratizam.

*Prijedlog.* Država, ali i lokalne jedinice trebali bi propisati sustav nagrađivanja za dobro obavljene poslove te kažnjavanje za loš rad.

*Stanje godinu dana poslije.* Nema promjena.

### *Unutarnji nadzor*

Unutarnji nadzor nije ustrojen ni na razini središnjih državnih ministarstava ni u lokalnim jedinicama.

*Prijedlog.* Uspostaviti unutarnji nadzor u većim lokalnim jedinicama te osigurati da se na razini županija uvede unutarnji nadzor za manje lokalne jedinice koje to nisu sposobne same učiniti.

*Stanje godinu dana poslije.* Nema promjena.

### *Revizija trgovačkih društava ili tvrtki u vlasništvu lokalnih jedinica*

Ta poduzeća podliježu državnoj te komercijalnoj reviziji, kao i ostala trgovačka društva u privatnom vlasništvu. Stoga nije jasno trebaju li se na njih primjenjivati obje vrste revizija.

*Prijedlog.* Ne bi trebalo provoditi vanjsku komercijalnu reviziju komunalnih poduzeća, već samo državnu reviziju. Stoga bi trebalo izmijeniti Zakon o računovodstvu. Time bi se smanjili izdaci – troškovi revizije, a državna bi revizija u propisanim rokovima provodila reviziju tih tvrtki.

*Stanje godinu dana poslije.* Nema promjena.

### *Smjernice Ministarstva financija*

Već na početku planiranja proračuna lokalnih jedinica pojavljuje se problem primjene smjernica koje propisuje MF jer su one za većinu lokalnih jedinica preopćenite.<sup>17</sup> Stoga MF treba uzeti u obzir te specifičnosti i smjernice prilagoditi svim lokalnim jedinicama (općinama, gradovima i županijama). Problem je to što smjernice za pripremu i izradu proračuna MF najprije upućuje

<sup>17</sup> U okružnici MF za izradu trogodišnjeg plana proračuna lokalnih jedinica navode se: 1. osnovni pokazatelji makroekonomske politike za sljedeće trogodišnje razdoblje (stopa rasta nominalnog BDP-a, stopa rasta realnog BDP-a, stopa inflacije, stopa rasta plaća, trend kretanja zaposlenosti, troškova života i dr.) te procjena kretanja zajedničkih poreza na razini države, 2. preporuke tijelima lokalnih jedinica da realno procijene rast prihoda i primitaka te udjela zajedničkih poreza u prihodima lokalnim proračuna, 3. procjene lokalnih poreznih i neporeznih prihoda i primitaka, uz financijsku kontrolu njihova razreza i naplate, 4. utvrđivanje visine tekućih i kapitalnih izdataka te definiranje prioriteta izdataka koji moraju biti usklađeni s planiranom stopom rasta zajedničkih i vlastitih prihoda, 5. naputak lokalnim jedinicama da se trebaju držati realne dinamike ostvarenja prihoda tijekom godine kao osnove za plan i izvršenje izdataka, 6. usklađivanje, tj. smanjenje javnih izdataka ako se zbog pada gospodarske aktivnosti slabije ostvaruju javni prihodi, 7. preporuka da lokalni proračun bude uravnotežen, 8. napomena da se lokalne jedinice kojima se osiguravaju sredstva iz državnog proračuna (tekuće dotacije, transferi) trebaju držati uvjeta u vezi s ograničenjem rasta plaća i materijalnih troškova.

županijama i Gradu Zagrebu. Na temelju tih smjernica županije izrađuju nacrt procjene svog proračuna te donose upute za općine i gradove na svom području. Međutim, županije ne ispunjavaju svoju obvezu te ne izrađuju smjernice s pokazateljima za gradove i općine na svom području. To je i osnovni razlog zbog kojega općine i gradovi smatraju da su smjernice preopćenite, te samo djelomice primjenjive. Osim toga, općine, gradovi i županije obvezne su donijeti proračun do 15. prosinca tekuće godine za sljedeću fiskalnu godinu. Nerijetko se proračun donosi posljednjih dana prosinca. Velik broj lokalnih jedinica ima najmanje jedan do dva rebalansa proračuna tijekom godine (neke tri ili četiri).

*Prijedlog.* Prilagoditi smjernice MF pojedinim razinama lokalnih jedinica, uz obvezu da i lokalne jedinice izrađuju vlastite pokazatelje. Propisati istovjetno planiranje proračuna za sve lokalne jedinice.

*Stanje godinu dana poslije.* Nisu nastale znatnije promjene smjernica, osim što se inzistira da se smjernice što prije dostave lokalnim jedinicama kako bi im se ostavio prostor za realnije planiranje proračuna i izrade vlastitih smjernica. U 2002. godini smjernice su poslone lokalnim jedinicama u lipnju. Ipak, postoje problemi jer županije često kasne s izradom i slanjem smjernica gradovima i općinama, pa gradovi i općine prije dobiju smjernice od MF-a nego od županije. U tehničkom smislu smjernice za pripremu i izradu proračuna lokalnih jedinica za 2002. i 2003. godinu detaljnije su nego prethodnih godina.

### **Zaključak**

Nakon uočavanja osnovnih strukturnih fiskalnih problema koji se očituju kao nepostojanje dobrog proračunskog sustava i nepostojanje jasno odvojenih funkcija i ovlasti za financiranje, možemo izdvojiti osnovne preporuke za reformu proračunskog sustava lokalnih jedinica. Reforma proračunskog sustava lokalnih jedinica treba se provoditi u nekoliko faza, za koje treba dodatno istražiti stvarni financijski položaj svih lokalnih jedinica. Osnovni problem u vezi s reformom jest pretjerana politizacija koja bi mogla pratiti svaku novu inicijativu. Stoga bi se bilo bolje usredotočiti na moguća poboljšanja postojećeg sustava, s naglaskom na jačanje proračuna i proračunskih tehnika, proračunskog procesa u lokalnim jedinicama i stvaranje snažnijih mehanizama financijske kontrole središnje države. Svi glavni sudionici proračunskog procesa moraju se obrazovati kako bi što bolje razumjeli ciljeve i mjere koji će se poduzimati u budućnosti.

*Stanje godinu dana poslije.* Godinu dana nakon početka reforme financiranja lokalnih jedinica djelomice se počela iscrtavati slika provedenih reformskih koraka te budućeg smjera reforme. Djelomice su decentralizirane funkcije obrazovanja, zdravstva i socijalne skrbi koje se, osim na proračun lokalnih jedinica, naslanjaju na financiranje iz fonda za izravnaje te na povećani udio lokalnih jedinica u porezu na dohodak. Dakle, u Hrvatskoj nije riječ o fiskalnoj decentralizaciji nego samo o djelomičnom prijenosu ovlasti za financiranje djelomice decentraliziranih funkcija.

Izjednačen je pravni status svih lokalnih jedinica (mogu obavljati upravne funkcije). Unatoč nastojanju i želji da se smanje te ujedine pojedine (male) lokalne jedinice, i dalje je nastavljen trend osnivanja novih, pri čemu se kriterij osnivanja ne temelji na realnoj procjeni mogućnosti samostalnog financiranja.

Bez raspoloživih i dostupnih podataka nije moguće procijeniti stvarne učinke donesenih reformskih mjera te ih usporediti sa stanjem u prethodnim godinama. Ipak, porez na dohodak postao je osnovni instrument za financiranje decentraliziranih funkcija te za testiranje modela fiskalnog izravnaja utemeljenoga na dijeljenju poreza. Pri korištenju tog modela nije uzeto u obzir stanje fiskalnog kapaciteta pojedinih lokalnih jedinica (npr. Zagrebu nije trebalo omogućiti povećanje udjela u porezu na dohodak jer je po svim kategorijama prihoda sposoban financirati decentralizirane funkcije). Zanimljivo, nijedna općina nije preuzela decentralizirane funkcije premda je veći broj njih uveo prirez porezu na dohodak. Utvrđivanje fiskalnog kapaciteta pokazalo bi jesu li one doista u lošem financijskom položaju i jesu li sposobne financirati decentralizirane funkcije.

Proračun će nakon provedene reforme postati dobar i bit će kvalitetniji izvor informacija. Informacije iz financijskih izvješća konačno se moraju početi koristiti pri donošenju i planiranju proračuna. Načelno je osigurana konsolidacija proračuna lokalnih jedinica. Lokalne jedinice mogu izraditi brojne pokazatelje uspješnosti u obavljanju poslova. One, ali i MF, doista više nemaju razloga ni opravdanja ne objavljivati cjelovite informacije o ostvarenju svojih proračuna.

Konsolidacija proračuna lokalnih jedinica uvelike će ovisiti o definiranju proračunskog korisnika. Zbog nepostojanja te jasne definicije (posebice vlasništva, statusa prihoda, rashoda i dugova) kvaliteta obavljenih konsolidacija na razini lokalnih jedinica može biti upitna.

Formalo je pojačana kontrola zaduživanja i izdavanja jamstava te je moguće dobiti sliku o zaduživanju

i strukturi te o veličini jamstava. Ipak, ne očekuju se znatnije promjene dok središnja država ne dokaže da to isto primjenjuje prema svojim proračunskim korisnicima. Glavno je pitanje opredjeljenja što država doista želi: 1. decentralizaciju ovlasti i decentralizaciju financija ili 2. decentralizaciju ovlasti i centralizaciju financijskih sredstava. Ako želi decentralizaciju ovlasti i prihoda, tada mora u većem opsegu (čak u cijelosti) ostaviti pojedine poreze u djelokrugu lokalnih jedinica. Ako je tako, susreće se s problematikom postojanja brojnih manjih poreznih sustava odnosno paralelnoga poreznog sustava na razini lokalnih jedinica, koji već sada teško kontrolira.

Želi li država drugi model (decentralizaciju ovlasti i centralizaciju prihoda), tada to treba jasno reći i raditi na njegovu usavršavanju. U tom se slučaju na razini središnje države moraju raditi izračuni fiskalnog kapaciteta po svim kategorijama prihoda, rashoda, poreznoga i neporeznog napora. Potrebna je institucionalna struktura koja bi to omogućila (osnovati, po ugledu na SAD, jednu javnu savjetodavnu instituciju koja obavlja procjene fiskalnih kapaciteta nižih razina vlasti, tzv. *Advisory Commission for Intergovernmental Relations – ACIR*).

Samo MF može obavljati procjenu fiskalnog kapaciteta, utvrđivati kriterije za izračun fiskalnog kapaciteta i fiskalnog izravnaja te mijenjati udio lokalnih jedinica u zajedničkim porezima. Ni jedno drugo ministarstvo (npr. MUP) ne smije se uplitati u te poslove MF-a.

Tijekom 2002. godine MF je provodio edukaciju lokalnih jedinica radi razumijevanja i provedbe reforme u sustavu proračuna i financiranja lokalnih jedinica. Premda je dinamika promjena dobro usklađena, kasni primjena modela financijskog upravljanja. Taj model trebao je osigurati objedinjavanje svih informacija proizašlih iz sustava financijskoga i fiskalnog izvještavanja.

Ipak, daljnji napredak u reformi pretežito će ovisiti o sposobnosti i znanju pojedinaca na razini središnje države te u lokalnim jedinicama koji na terenu trebaju provesti zamisli inicijatora reforme. Svaka pogrešna odluka središnje države u smislu alokacije ovlasti i sredstava može biti trag s obzirom na glavni cilj – osiguranje jednostavnoga, preglednog i odgovornog sustava financiranja lokalnih jedinica.

Provedba reformskih mjera u djelokrugu je zaposlenika lokalnih jedinica. Stoga svaka od njih mora utvrditi kriterije određivanja plaća i sustava nagrađivanja djelatnika prema uspješnosti obavljanja poslova. Uostalom, to je zadaća i središnjih državnih ministarstava.

*S engelskog preveo: Ivica Urban*

# Razvoj proračunskog procesa te uvođenje kontrolinga u slovenskim općinama

Srečko Devjak

Škola za javnu upravu, Sveučilište u Ljubljani

## Sažetak

*Rad prikazuje elemente slovenskog Zakona o javnim financijama, koji je važan za definiranje razvoja procesa upravljanja u slovenskim općinama. Usto autor ističe posebnost provedbe poslova koji pripadaju u općinski djelokrug, uzimajući u obzir zakonske odrednice proračunskog planiranja i kontrole, kao i provedbe programa izabranih državnih dužnosnika te objašnjava činitelje proračunskog procesa koje je moguće uspješno ostvariti samo uz dobro provođenje funkcije kontrolinga. Razvoj pokazatelja i informacijske potpore proračunskom procesu važni su elementi uvođenja funkcije kontrolinga i modernog upravljanja u jedinice lokalne samouprave, a rad prikazuje jedan od mogućih pristupa razvoju sustava pokazatelja u uvjetima ograničenih baza podataka lokalne samouprave.*

**Ključne riječi:** proračunski procesi, kontroling, lokalna samouprava

## Uvod

Općine se integriraju u proces javnih financija nizom različitih faza procesa javnih financija i uz pomoć mnoštva različitih dokumenata. Pri tome općine svojim odlukama (dokumentima):

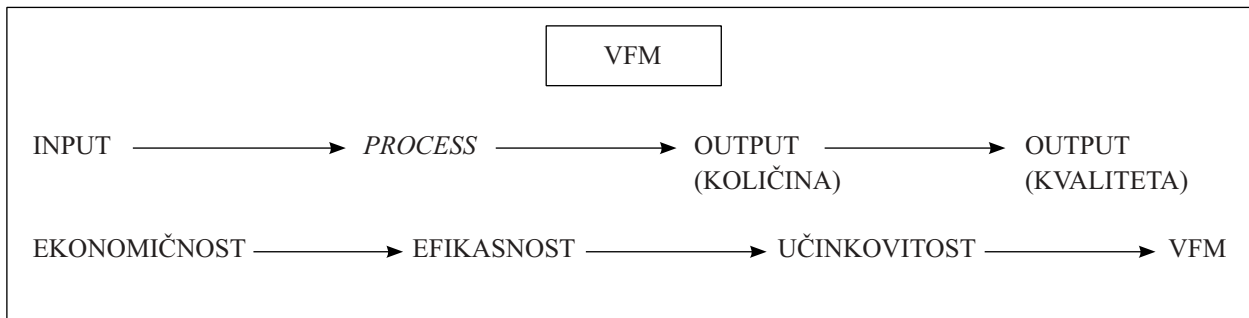
- određuju programe i aktivnosti za poslove koji pripadaju njihovoj ovlasti
- definiraju ciljeve koje treba postići provodeći određene aktivnosti
- utvrđuju odstupanja od zacrtanih aktivnosti i ciljeva.

U provođenju svojih poslova općine su ograničene općim, zakonski određenim organizacijskim uvjetima te uvjetima vlastitoga organizacijskog razvoja. Ako je organizacija cijelog tog procesa uspješna, to se očituje u većoj uspješnosti provođenja ciljeva i boljoj učinkovitosti obavljanja općinskih poslova.

Uz pomoć posljednjih izmjena Zakona o lokalnoj samoupravi te Zakona o financiranju općina u Sloveniji je uspostavljen sustav financiranja općina, funkcioniranje kojega je utemeljeno na načelima Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Usto, novi Zakon o javnim financijama iz 1999. regulira i područje financiranja općina i upravljanja imovinom. Uvodeći novo zakonodavstvo u područje javnih financija, uz cjelovitu reformu javnih financija središnje razine državne vlasti, isto je provedeno i na lokalnoj razini. Tako modificiran sustav financiranja općina omogućio je veću autonomiju općinama pri donošenju odluka lokalnog značenja. To je dovelo do novih zahtjeva za kvalitetom funkcioniranja općine jer one pružaju usluge, postaju *service establishment* za svoje stanovnike, tj. moraju što je moguće učinkovitije obavljati općinske poslove. Međutim, pojavljuje se pitanje definiranja kriterija za mjerenje uspješnosti provedbe poslova javnog sektora, pa stoga i učinkovitosti obavljanja proračunskih poslova.

U posljednjem desetljeću sve su razvijene zemlje s posebnom pozornošću proučavale uspješnost javnog sektora (uključujući lokalnu samoupravu). U tom je razdoblju definiran i opći kriterij za mjerenje uspješnosti provedbe poslova javnog sektora. John Rouse (Kester, I.H, 1993:73-104) odredio je uspješnost kao istodobno ispunjavanje kriterija ekonomičnosti, efikasnosti (produktivnosti i sl.) i efektivnosti. U specijaliziranoj literaturi taj se trostruki kriterij na engleskome kratko naziva 3E kriterij (ekonomičnost, efikasnost i učinkovitost) ili zajednički koncept *value for money* (VFM) – vrijednosti koju dobivamo za novac. VFM se dobiva usporedbom potrošenih sredstava (izraženih troškovima) s kakvoćom i kvantitetom pruženih usluga. Proces VFM sustavno je prikazan na slici 1.

Slika 1. Upravljanje procesom mjerenja uspješnosti u javnom sektoru



Prema: John Rouse, u Kester, I.H., 1993:85.

Različiti autori objašnjavali su koncept 3E kriterija na nizu usluga javnog sektora. Iz njihovih se tumačenja mogu sažeti sljedeća objašnjenja. Ekonomičnost označava troškove pružanja usluge i putem njih često se otkrivaju druge organizacijske sposobnosti izvršitelja usluga i njegovih kapaciteta. Efikasnost je mjera količine usluga koje se izvršavaju uzimajući u obzir kapacitet što ga određuje sposobnost odnosno kapacitet izvršitelja usluge ili, drugačije rečeno, efikasnost odgovara na pitanje koji bi kapaciteti bili dovoljni za izvršenje te količine usluga. Učinkovitost označava rezultat postignut izvršenim uslugama. Količina izvršenih usluga može se mjeriti zadovoljstvom potrošača pruženim uslugama. Ipak, kriterij kojim se mjere postignuti rezultati često postavlja davatelj usluge. Tako se mogu razlikovati kriteriji davatelja i kriteriji korisnika usluge, pa se pritom može pojaviti problem sukoba kriterija. U takvim je slučajevima preporučljiva harmonizacija svih kriterija i mogućnosti.

Na kraju recimo da ovaj rad proučava utjecaj zakonskih određenja na upravljanje procesom javnog financiranja i čimbenika koji utječu na razvoj organizacije upravljanja i kontrolinga<sup>1</sup> u slovenskim općinama. Predstaviti ćemo neke nužne uvjete koji bi omogućili da funkcije kontrolinga i upravljanja znatnije pridonese uspješnom razvoju općina.

### Proračunski dokumenti

Zakon o javnim financijama (Uradni list, br.79/99) odredio je okvir koji u svojim osnovnim elementima također definira i uvjete upravljanja u općinama. Da bismo mogli definirati mogućnosti i načine organiziranja procesa upravljanja u općinama, nužno je znati odredbe toga zakona.

Zakon o javnim financijama određuje sastav proračuna i financijskog plana, proces oblikovanja proračuna i financijskog plana, odobravanje proračuna, provedbu proračuna, upravljanje državnim i općinskom imovinom, uvjete u kojima mogu nastati obveze, upravljanje obvezama, proces izdavanja državnih i općinskih jamstava, zaduživanje javnog sektora, računovodstvo, završni državni račun, kontrolu proračuna i zakonske odredbe. Naposljetku, Zakon sadrži prijelazne i završne odredbe. Budući da je tim zakonom uveden niz novosti koje omogućuju metodološka i tehnološka poboljšanja u razvoju upravljanja proračunskim procesom, provedba tih novosti trebala je biti usklađena i sa stvaranjem prikladne metodologije.

U ovom će radu organiziranje upravljanja u općinama biti analizirano sa stajališta povećanja uspješnosti funkcioniranja općina. Osnovni i sintetički izvještaji koji prikazuju financijsko stanje općina jesu proračun i bilanca stanja. Prvi od njih – proračun, prikazuje procijenjenu

<sup>1</sup> Kontroling bi se mogao definirati kao jedan od instrumenata upravljanja javnim financijama (sredstvima). Pri tome bi on trebao obuhvaćati proces ostvarenja prihoda i primitaka, kao i izvršenje proračunskih izdataka, s ciljem izvještavanja predstavnika lokalne izvršne vlasti (lokanih menadžera) o mogućnosti racionalnijega i učinkovitijeg prikupljanja proračunskih prihoda, kao i trošenja proračunskih sredstava. U tom procesu kontroling bi obuhvaćao koordinaciju po-

slova pri izradi proračuna; koordinaciju, usklađivanje i integraciju zahtjeva proračunskih korisnika pri donošenju proračuna na lokanim razinama; praćenje izvršavanja proračuna kao polazne osnove za donošenje proračuna u idućim razdobljima te bi imao savjetodavnu ulogu u procesu donošenja i izvršavanja proračuna (nap. prev.: prema Quigley, 1999 ; Stiglitz, 1988).

Tablica 1. Elementi bilance stanja

A – Imovina		B – Obveze i kapital	
1	Nefinancijska imovina	33	Obveze
9	Financijska imovina	49	Kapital
28	Imovina (iz pričuva, zajedničkih obveza i druga imovina)		Izvori sredstava (za pričuve, zajedničke obveze i ostalo)
31	Ukupna imovina	56	Obveze, kapital i ostali izvori sredstava
32	Dug Republike ili općina	58	Obveze prema proračunu i organima javne administracije
57	Potraživanja iz proračuna i od tijela javne administracije		
0	Ukupna imovina (31+32+57)		Ukupne obveze (56+58)

veličinu aktivnosti u općini u određenom vremenskom razdoblju, a drugi – bilanca stanja, prikazuje ravnotežu neke općine određenog dana, odnos između njezine imovine te obveza, kapitala i ostalih izvora sredstava.

Bilanca stanja općine sintetički je pokazatelj ravnoteže svih vrsta imovine koje posjeduje općina i svih vrsta izvora sredstava (obveza, kapitala i ostalih izvora sredstava). Osnovna struktura bilance stanja prikazana je u tablici 1. Iz bilance stanja može se uočiti ekonomski potencijal općine (tablica 1.).

Nadalje, na slici 2. prikazana je struktura općinskog proračuna, te je predočena osnovna, zakonski utvrđena podjela stavki općinskog proračuna.

Prema Zakonu o javnim financijama, općinski proračun može imati jednaku strukturu kao i državni proračun. Međutim, razlika postoji u dijelu proračuna u kojemu je navedena alokacija proračunske imovine proračunskim korisnicima. Nadalje, treba reći da postoje dvije vrste proračunske klasifikacije: ekonomska i funkcionalna. Posljednja je važna sa stajališta procjene aktivnosti koje bi mogle pridonijeti uspješnoj provedbi zadataka u djelokrugu općina.

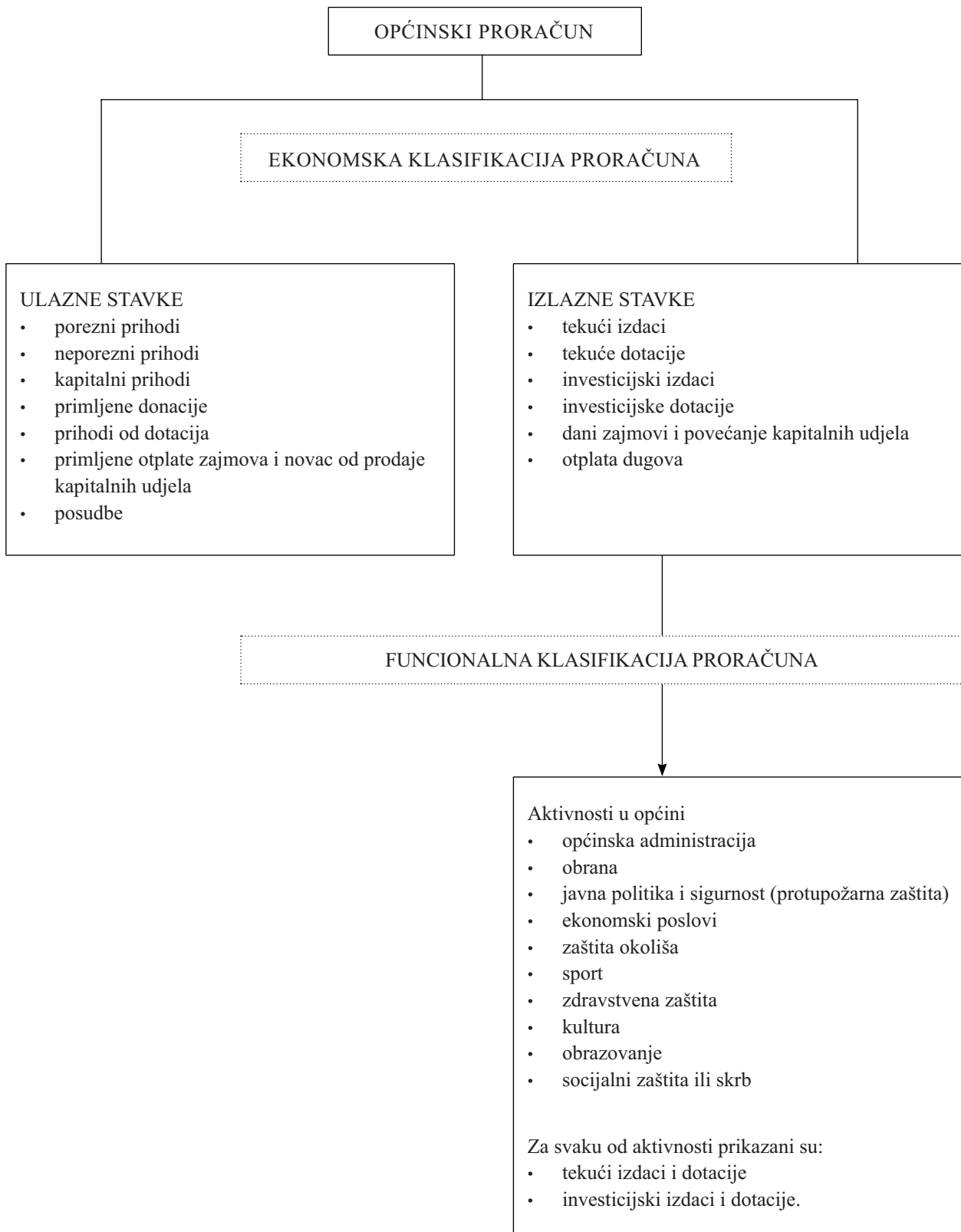
Promjene ekonomskih uvjeta u općinama iskazane su, dakle, pomoću obaju sintetičkih izvještaja, bilance stanja i proračuna. Proračun pokazuje ekonomski opseg (volumen) aktivnosti u određenom razdoblju, dok bilanca stanja predočuje promjene nastale u imovinskom potencijalu općine zbog planiranih i izvršenih proračunskih aktivnosti. Postupne promjene imovinskog potencijala općine, koje se očituju u proračunu, dane su na slici 3.

Slika daje jasnu uzročno-posljedičnu vezu općinskog proračuna i promjena u imovinskim uvjetima (koji se prikazuju u bilanci stanja općine). Međutim, trenutačno je u Sloveniji imovinski aspekt (bilanca stanja) zanemaren na račun razvoja proračunskog planiranja.

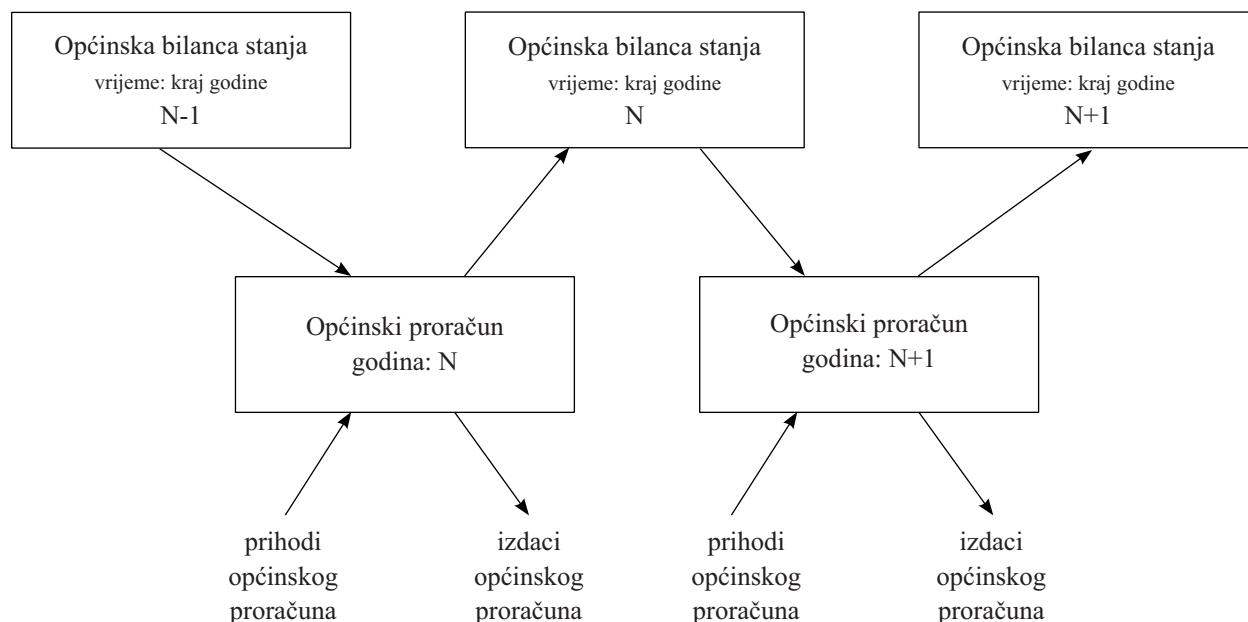
Taj razvoj proračunskog procesa (i njegova planiranja) zahtijeva dobro uspostavljenu ravnotežu između proračuna na državnoj i općinskoj razini te koordinaciju između proračunskih korisnika. Za to se primjenjuju dokumenti od kojih neki imaju upravljačku ili koordinacijsku ulogu, a drugi određuju limite jer su nastali kao posljedica ograničenja i uvjeta proračunskog procesa. Općenito, sav proračunski proces na državnoj razini traje gotovo godinu dana, dok na općinskoj razini traje nešto kraće. Koordinacijska ili upravljačka uloga nekih dokumenata (odluka) u proračunskom procesu može se vidjeti iz planiranih vremenskih razdoblja na koja se odnose. Planirana su vremenska razdoblja za dokumente proračunskog planiranja različita, kao što se može vidjeti iz tablice 2. Iz nje je zamjetno da je najdulje razdoblje planirano za prijedlog fiskalne politike *budget memorandum*, koji se odnosi na tekuću i sljedeću godinu te sadržava scenarij za tri iduće godine. Taj dokument – prijedlog fiskalne politike, ima isključivo koordinacijsku (upravljačku) ulogu, dok se ostali dokumenti iz tablice 2. odnose samo na dijelove tog “plana državnog proračuna”. Među ostalim dokumentima, najkraće razdoblje, ono od jedne godine, pokriva sam proračun, koji i najviše obvezuje. Od ostalih odluka (dokumenata) dokumenti koji se odnose na najdulje razdoblje planiranja jesu “plnovi kupnje i izgradnje”, koji se pripremaju za razdoblje od četiri godine, prema metodi prilagodljivog planiranja. Dokumenti za dulja vremenska razdoblja ističu važnost uvođenja i ostvarivanja kontrolinga. Velik napredak za razvoj proračunskog planiranja u operativnom smislu napravljen je uvođenjem mjesečnih formulara o financiranju općina. To su formulari:

- P – mjesečni proračunski prihodi i izdaci (prema ekonomskoj klasifikaciji)
- P1 – proračunski izdaci prema funkcionalnoj klasifikaciji.

Slika 2. Struktura općinskog proračuna



Slika 3. Korelacija proračuna i bilance stanja zbog imovinskih promjena potencijala općine



Tablica 2. Planirana vremenska razdoblja za dokumente proračunskog planiranja

Dokumenti	Vremensko razdoblje
prijedlog fiskalne politike	tekuća godina, sljedeća godina i tri iduće godine
upute za pripremu prijedloga državnog proračuna – Okružnica	sljedeće dvije godine
proračun – posebni dio, financijski plan proračunskih korisnika	prethodna godina, procjena za tekuću godinu i plan za sljedeću godinu
planovi razvojnih programa izravnih korisnika	sljedeće četiri godine
prijedlozi financijskih planova izravnih korisnika (ciljevi, pokazatelji itd.)	tekuća godina i sljedeće dvije godine
upute za pripremu prijedloga općinskog proračuna sa: <ul style="list-style-type: none"> <li>– sadržajem za pripremu financijskog plana izravnih korisnika</li> <li>– vremenskim rasporedom za pripremu državnog proračuna</li> </ul>	procjena za sljedeće dvije godine
planovi za razvojne programe, radna mjesta i kupovinu osnovnih sredstava izravnih korisnika – za pripremu i koordinaciju	
razvojni programi i kupovina osnovnih sredstava	– četiri godine (razvojni programi i kupovina osnovnih sredstava)
radna mjesta	– dvije godine (za radna mjesta)
priprema financijskih planova izravnih korisnika (državni – općinski proračuni)	prošla godina, procjena za tekuću godinu i plan za sljedeće dvije godine
državni i općinski proračun – planovi primitaka i izdataka	s proračunima se prihvaća samo plan prihoda i izdataka za sljedeću godinu
planovi za mjesečno provođenje proračuna	za godišnji proračun
P i P1 formulari	na mjesečnoj bazi (moguće je i za više mjeseci)



## Proračunski proces

Sam se proračunski proces sastoji od:

- aktivnosti za pripremu godišnjega državnog i općinskog proračuna
- procesa provođenja proračuna tekućega proračunskog razdoblja
- procedure pripreme završnog računa (obračuna) proračuna
- procedure sastavljanja bilance stanja.

Proces praćenja provedbe proračuna planira se tromjesečno i mjesečno. Pri tome zakon naglašava aspekt likvidnosti.

Završni račun (obračun) proračuna rezultat je koordinacijskih aktivnosti pripreme završnog računa općinskih proračuna, proračuna svih proračunskih korisnika i državnog proračuna.

Tablica 3. pokazuje proces pripreme godišnjeg proračuna s dokumentima vezanima za taj proces, a tablica 4. proceduru pripreme proračunskoga završnog računa. Tako je procedura pripreme proračunskoga završnog računa definirana člancima 96–99. Zakona o javnim financijama, a u tablici 4. dan je i okvirni plan pripreme proračunskoga završnog računa nakon završetka proračunske godine, u razdoblju od siječnja do rujna.

Bilanca stanja dana 31. prosinca prethodne proračunske godine priprema se prema odredbama Zakona o javnim financijama (čl. 93. i 94.) u razdoblju od veljače do svibnja tekuće proračunske godine (tablica 5.). Procedura sastavljanja bilance stanja i pripadajućih dokumenata obuhvaća sve korisnike proračunskih sredstava. Na kraju se svake dvije godine, kada se u parlamentu obično raspravlja o završnom računu (obračunu), raspravlja i o državnoj bilanci stanja.

Tablica 6. daje uvid u općinske aktivnosti koje su povezane s proračunom i bilancom stanja u godini N. To je u biti sažetak provedbe proračunskih aktivnosti: proračuna prethodne godine, provođenje proračuna tekuće godine i proračuna iduće godine te aktivnosti sastavljanja bilance stanja.

Pratimo li provođenje samo jednog proračuna, iz slike 9. možemo vidjeti kako se općinskim proračunom potrebno baviti najmanje dvije godine, kako od svibnja do prosinca traje faza pripreme tog proračuna, a proračun se provodi sljedeće godine te se u pola godine koja slijedi nakon toga izrađuju analize i završni račun općinskog proračuna. Može se zaključiti da u općini stalno teku aktivnosti vezane za proračun i sastavljanje bilance stanja te da one zahtijevaju razvoj takve organizacije rada koja će osigurati i kvalitetan razvoj upravljanja tim procesom, što je i razlog uvođenja kontrolinga u općinama.

Tablica 3. Proces pripreme godišnjeg proračuna s dokumentima vezanima za taj proces

Dokument	Razina	Okvirno razdoblje
okružnica	D	travanj
upute za pripremu prijedloga državnog proračuna i vremenski raspored	D	svibanj
izrada financijskih planova korisnika državnog proračuna (izravnih i neizravnih)	D	lipanj, srpanj, kolovoz
upute za pripremu općinskog proračuna	O	srpanj
izrada financijskih planova korisnika općinskog proračuna (izravnih i neizravnih)	O	srpanj, kolovoz, rujan, listopad
planovi razvojnih programa, kupnje i izgradnje osnovnih sredstava, te radnih mjesta – korisnika državnog proračuna	D	listopad, studeni, prosinac, siječanj (proračunska godina)
planovi razvojnih programa, kupnje i izgradnje osnovnih sredstava, te radnih mjesta – korisnika općinskog proračuna	O	listopad, studeni, prosinac, siječanj (proračunska godina)
rasprava i prihvaćanje državnog proračuna	D	listopad, studeni, prosinac
rasprava i prihvaćanje općinskog proračuna	O	prosinač, siječanj (proračunska godina)
planovi za mjesečnu provedbu proračuna	D O	siječanj (proračunska godina)

D – dokument državnoga proračunskog procesa

O – dokument općinskoga proračunskog procesa

Tablica 4. Procedura pripreme proračunskoga završnog računa (obračuna)

Element (Zakon o javnim financijama, čl. 96–99)	Razdoblje
državni proračun	
završni račun financijskog plana – izravni korisnici državnog proračuna	veljača
prijedlog završnog računa državnog proračuna	ožujak
revizorski sud – priprema izvješća o završnom računu	travanj
Ministarstvo financija priprema prijedlog završnog računa koji se prosljeđuje Vladi, uz izvješće revizorskog suda o završnom računu	svibanj
Vlada – utvrđuje konačni prijedlog završnog računa proračuna koji će biti prihvaćen u Saboru	od lipnja do rujna
općinski proračun	
završni račun financijskog plana – izravni korisnici općinskog proračuna	veljača
priprema prijedloga za općinski završni račun	travanj
predaja prijedloga općinskoga završnog računa Ministarstvu financija	ožujak
priprema prijedloga općinskoga završnog računa za raspravu na općinskom vijeću	ožujak, travanj
obavješćavanje Ministarstva financija o prihvatanju prijedloga općinskoga završnog računa	svibanj

Tablica 5. Procedura sastavljanja bilance stanja i pripadajućih dokumenata

Dokument	Razdoblje
bilanca stanja (Zakon o javnim financijama, čl. 93)	
bilanca stanja izravnih korisnika državnog proračuna	veljača, ožujak, travanj
bilanca stanja neizravnih korisnika državnog proračuna	veljača, ožujak, travanj
bilanca stanja izravnih korisnika općinskog proračuna	veljača, ožujak
bilanca stanja neizravnih korisnika općinskog proračuna	veljača, ožujak
bilanca stanja općine	ožujak, travanj
konsolidirana bilanca stanja (države i općina) (koja se uz završni račun državnog proračuna prilaže Saboru svake dvije godine)	svibanj

Tablica 6. Općinske aktivnosti koje su povezane s proračunom i bilancom stanja u godini N

Dokumenti	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.	IX.	X.	XI.	XII.
završni račun proračuna za godinu		_____										
N – 1												
bilanca stanja 31. prosinca za godinu		_____										
N – 1												
proračun za godinu		_____										
N												
proračun za godinu N+1					_____							

### Razlozi za uvođenje kontrolinga u općine

Većina autora definira kontroling kao funkciju upravljanja te razlikuje operativni i strateški kontroling. Kako bi objasnili koncept kontrolinga, mnogi autori rabe pojam *sistemskog navigatora*, čija je funkcija da tijekom plovidbe spriječi nasukavanje broda.

Ukratko, zadaća kontrolinga prikazana je na slici 4, na kojoj se vide osnovni zadaci kontrolinga (prema Ossadnik, 1998:26). Uz pomoć te sheme možemo objasniti strukturu poslova koje kontroling ima u svakom sustavu. Oni se mogu svrstati u tri sljedeće skupine.

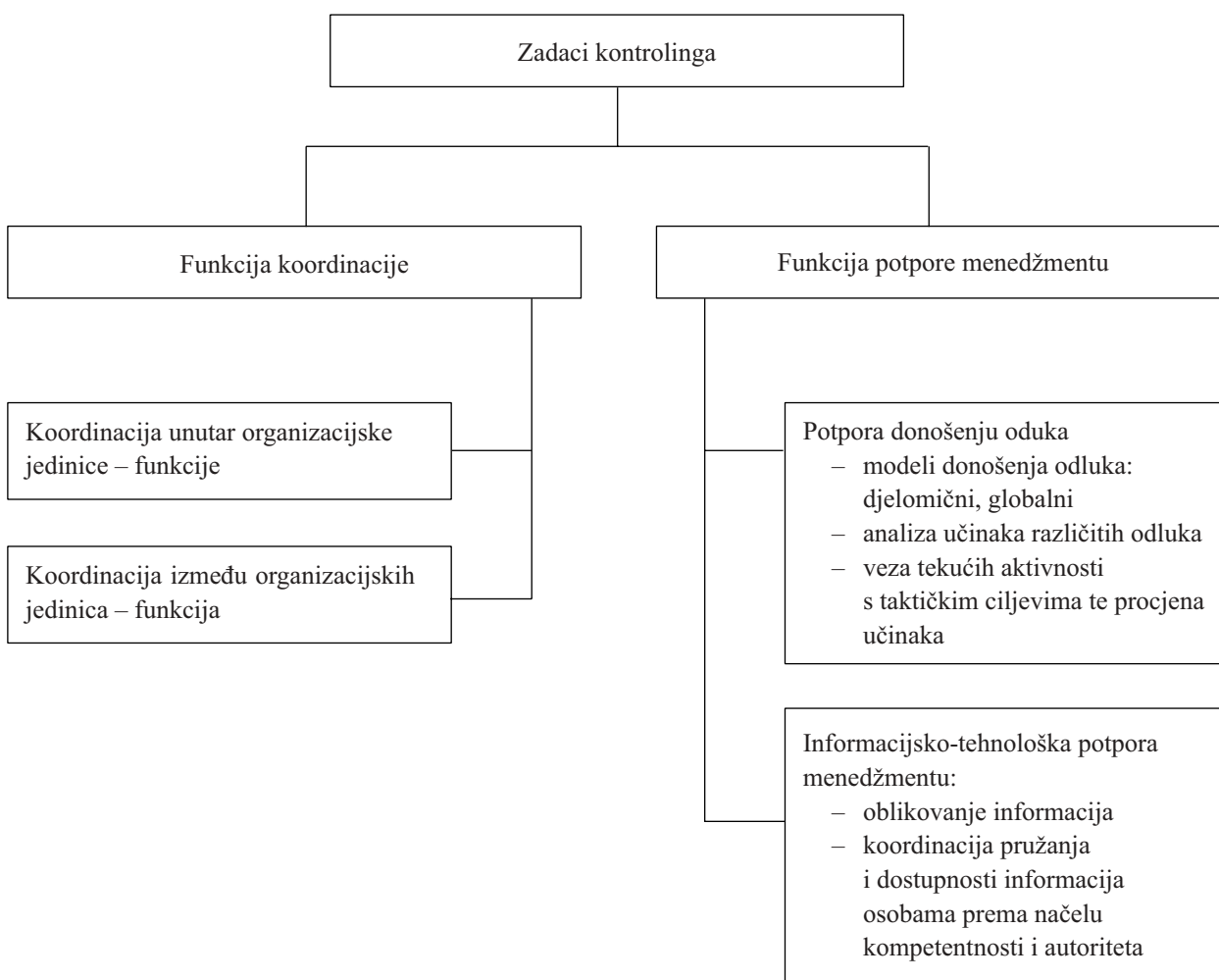
- Koordinacija unutar sustava ili među sustavima – unutar funkcije ili među funkcijama. To znači da se operacije cijelog sustava moraju obavljati zajedno (integralno) te jednako tako i usmjeravati prema zajedničkom cilju.

- Potpora menadžmentu radi donošenja odluka. Podrazumijeva razvoj modela i metoda koje omogućuju analize aktivnosti te analiziranje učinaka odluka vezanih za operativne, a posebice za strateške ciljeve.
- Razvoj informacijske potpore za potrebe donošenja odluka. Definiranje tipova i načina oblikovanja informacije zadatak je kontrolinga koji se ponajprije očituje u moći informacije koja djeluje indirektno, provođenjem ostalih zadataka ovisnih o toj informaciji.

Uvođenje kontrolinga u općine mora biti istraženo s nekoliko stajališta.

- a) Uloga operativnoga i strateškog kontrolinga; tj. dužnosnika koji su, obično prije izbora, određeni

Slika 4. Osnovni zadaci kontrolinga



da u općinama predstave svoje programe. Ti su njihovi programi obično strateški (dugoročni) ciljevi koje će kontroling pokušati ostvariti tijekom više kraćih (godišnjih) razdoblja. Provođenje strateških ciljeva zadatak je strateškog kontrolinga, dok je provođenje godišnjih ciljeva i ostalih kratkoročnih ciljeva (čije je trajanje kraće od godine dana) zadatak operativnog kontrolinga. Kontroling pri tome također ima zadatak upozoriti na odstupanja koja nastaju pri provedbi zacrtanih ciljeva.

b) Koordinacijska funkcija kontrolinga: općina je odgovorna za provođenje svih zadataka koji se provode u suradnji s izravnim i neizravnim korisnicima proračunskih sredstava (vezano ili nevezano za programe državnog proračuna). Iz toga proizlazi da općine moraju nužno provoditi koordinacijsku funkciju kontrolinga:

- kada obavljaju više različitih zadataka koji pripadaju njihovom djelokrugu
- kada provode zadatke s više različitih organizacijskih jedinica, proračunskih korisnika i proračunskih sredstava
- pri pripremi i provođenju odredbi različitih planskih dokumenata.

c) Potpora menadžmentu u procesu donošenja odluka sastoji se od analize dokumenata te od drugih analiza koje daju informacije o uspješnosti provođenja zadaća u djelokrugu općina. To obuhvaća ekonometrijske i druge modele kojima se može predvidjeti razvoj događaja, procijeniti djelotvornost provođenja projekata i zadataka itd. Naravno, za oblikovanje takvih modela važna je i spoznaja o ograničenjima baza podataka (informacija), stoga je razvoj informacijske potpore u općinama vrlo važan zadatak kontrolinga.

d) Razvoj informacijske potpore za potrebe donošenja odluka u općinama zadatak je koji je važan da bi se točno (nedvosmisleno) izrazili ciljevi i pratila njihova provedba, te odredio stupanj razvoja za područje koje pripada djelokrugu općine. Kao pravilo, taj se zadatak provodi istodobno s ostalim zadacima kontrolinga. Važan dio informacijsko-tehnološkog razvoja jest razvoj pokazatelja sustava. U općinama se taj sustav može postupno razviti, ali mora biti razvijen prema programu koji jamči konačni oblik cjelovitog sustava pokazatelja (npr. prikaz ograničenja baza podataka – informacija, novih aktivnosti itd.).

### Mogućnosti uvođenja kontrolinga u općine

Mogućnosti uvođenja kontrolinga u općine određene su:

- procjenom zakonskih elemenata koji određuju funkcije kontrolinga sa stajališta provedbe zadataka koji pripadaju djelokrugu općine te proračunskih dokumenata
- osiguravanjem organizacijskih i informacijsko-tehnoloških uvjeta nužnih za provedbu kontrolinga u općinama.

Analizirajući proračunski proces u slovenskim općinama, može se reći da je glede primjene strateškoga i operativnog kontrolinga u općinama proračunski proces dovoljno precizno i cjelovito zakonski određen.

Međutim, u tom se procesu mogu naći nedostaci, posebice u petoj fazi primjene tako zakonski određenoga proračunskog procesa, a time i funkcije kontrolinga. Ti su nedostaci:

- pružanje odgovarajućih informacija za potporu proračunskom procesu
- ekonomski i organizacijski razvoj općina i javnih usluga koje one pružaju.

Tako se uz navedene nedostatke pojavljuju i sljedeća pitanja koja treba riješiti:

- kako kvalitetno sastaviti određene dokumente
- kako koordinirati sastavljanje i provedbu određenih dokumenata
- utvrditi imaju li specijalizirane općinske službe znanja i metodologije za procjenu posljedica različitih odluka, u utjecaju različitih čimbenika na proračunske i ostale zadatke koji pripadaju djelokrugu općina
- ustanoviti imaju li specijalizirane općinske službe odgovarajuće podatke i informacijsku osnovicu koja bi im omogućila konkretizaciju ciljeva u fazi sastavljanja dokumenata i analizi njihove primjene.

Nakon što je napravljen prvi korak spomenutoga proračunskog procesa, očito je da je središnji problem prikupljanje podataka potrebnih za postavljanje kvantitativnih ciljeva koji se odnose na provedbu zadataka iz djelokruga općine. U razvijenim zemljama ti su podaci lako dostupni (obično putem Interneta) i nazivaju se pokazateljima. Oni zadovoljavaju sve informacijske potrebe koje nastaju iz već spomenutog koncepta

vrijednosti koju dobivamo za novac, *value for money (VFM)* koncepta. Nadalje, pokazatelji se vrlo često rabe i za informiranje stanovnika općina jer su se pokazali posebice korisnima u razvoju lokalne samouprave. Pogledajmo sada koji su mogući pristupi tako korisnom razvoju sustava pokazatelja.

### Mogući pristupi razvoju sustava pokazatelja

U Sloveniji i mnogim sličnim zemljama u procesu demokratizacije teško je naći baze podataka za sustave pokazatelja. Ipak postoji svijest da su te baze i pokazatelji nužni za bolji razvoj općina, te to rezultira nizom aktivnosti kako bi se razvio sustav pokazatelja. Na dosada prikupljenim informacijama, možemo sažeti ove zaključke:

- javne (statističke) baze podataka zaostaju za promjenjivom strukturom lokalne samouprave koju obilježava nestalan broj općina, regionalni razvoj, neodgovarajući sustavi mjerenja
- sustavi računovodstvenih podataka općina još su u procesu razvoja
- dužnosnici još uvijek oklijevaju javno objaviti dio podataka jer bi to rezultiralo povećanjem odgovornosti njihovih službi u ispravnom prikupljanju podataka i obradi baza podataka
- mnoge specijalizirane službe i političari još uvijek ne žele da njihov rad bude transparentan, te se u skladu s tim i ponašaju.

Iz navedenih činjenica zaključili smo da bi se razvoj sustava pokazatelja u Sloveniji trebao temeljiti na dva načela, odnosno na dvije različite skupine pokazatelja:

- na sustavu pokazatelja koji bi crpio podatke iz baza javnih podataka i koji bi bio pristupačan svima
- na dopunjavajućim sustavima indikatora uspostavljenima na bazama podataka prikupljenim od onih općina koje se na temelju regionalnoga ili nekog drugog načela odluče za informacijsko – tehnološki razvoj područja važnih za primjenu specijalnih (odabranih) zadataka koji pripadaju općinskom djelokrugu.

Prvu skupinu pokazatelja bilo bi moguće razviti istodobno s razvojem javnih baza podataka koje bi prikupljale podatke unutar poslova državne statistike, ministarstava, instituta itd. Pri tome je problem koji treba riješiti u vezi s razvojem lokalne samouprave često mi-

jenjanje broja općina te razvoj pojedinih regija. Budući da pokazatelji označavaju obilježja određenih fenomena u relativnim brojevima, trebalo bi osigurati izračunavanje pokazatelja na komparativnoj bazi.

Razvoj druge skupine pokazatelja bio bi povezan s razvojem organizacije i informatičke obrade podataka u općinama i kod proračunskih korisnika. To bi omogućilo usporedne podatke za razvoj sustava pokazatelja (npr. o rezultatima koje su postigla djeca u osnovnim školama s obzirom na dodatno financiranje njihovih osnovnih škola, ili odnos broja djece u dječjim vrtićima s obzirom na sustav plaćanja odgojiteljica putem bonusa). Svjesni smo činjenice da će razvoj tog dijela sustava biti spor i da je vezan za razvoj svake pojedine aktivnosti i vrijednosti vezanih za nju (obrazovanje, medicinska zaštita...). Međutim, treba reći da već sada (a nadamo se da će tako biti i u budućnosti) u nekim, ili čak u svim općinama djelatnici ministarstava i drugi državni djelatnici povremeno provode različite studije. Stoga u budućnosti svakako ima smisla rezultate tih studija uključiti u pokazatelja kojima će se općine moći koristiti pri definiranju svojih ciljeva.

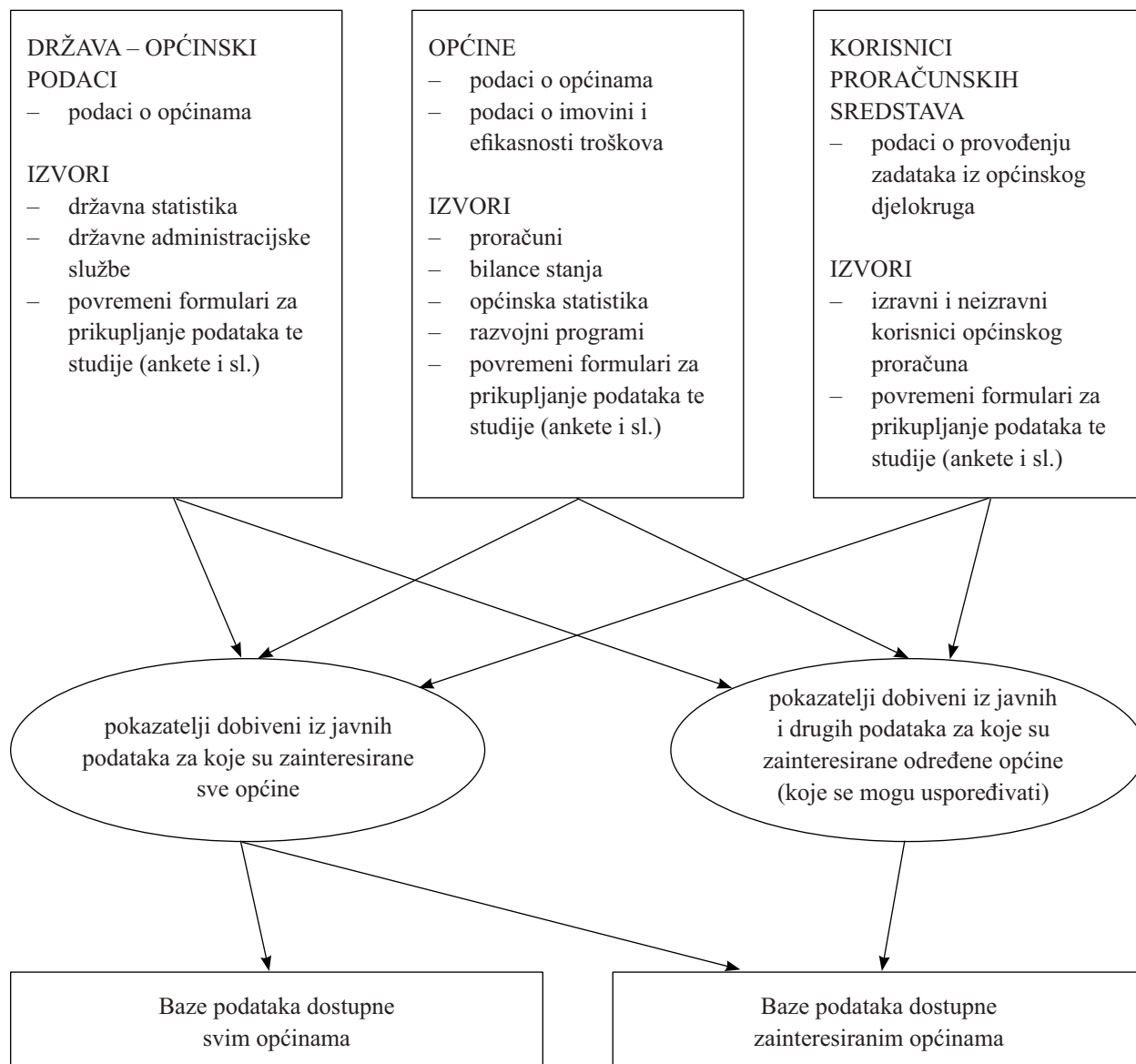
Na slici 5. prikazana je osnovna ideja organiziranja središnjeg sustava pokazatelja te njihova raspodjela.

### Zaključak

Najvažniji razlozi za uvođenje funkcije kontrolinga u općine određeni su sadržajem proračunskih dokumenata i procedurom proračunskog planiranja, zadacima općina i korisnika općinskog proračuna, a kontroling je i jedan od načina provjere proračuna i programa općinskih dužnosnika. Uvjeti uvođenja kontrolinga razlikuju se i ovisе o veličini općina i njihovu organizacijskom razvoju. Operativno praćenje provedbe proračuna jedan je od nesumnjivo najvažnijih činitelja razvoja operativnog kontrolinga, a politički su programi važni za razvoj strateškog kontrolinga u općinama.

Može se zaključiti da je Zakon o javnim financijama stvorio nužne preduvjete za razvoj funkcije kontrolinga u slovenskim općinama, funkcije koja je nužna i proizlazi iz aktivnosti proračunskog procesa i djelotvornosti razvoja općinskih aktivnosti. Međutim, kako Reinermann (Böhert, 1995:185–196) definira novi javni menadžment (New Public Management) kao koncept upravljanja javnim financijama prema kojemu su rezultati toga rada vrednovani putem ciljeva i njihovih ostvarenja, razvoj pokazatelja kao sredstava kojima se izražavaju ciljevi nužan je dio cijelog programa razvoja javnih financija te, nadalje, i lokalne samouprave. Stoga se može reći i da je kontroling u lokalnoj samoupravi koncept koji pridonosi

Slika 5. Prikupljanje podataka za formuliranje pokazatelja i njihovo usmjeravanje općinama



u provođenju osnovnih zadataka što opravdavaju ulogu lokalne samouprave. Nadalje, kontroling u proračunskom procesu pokriva područje koje može postati prioritarno, odnosno iznimno korisno zbog svojih sistematiziranih i računovodstvenih regulacija.

#### Literatura

Böhret, C. and Kreyher, V. J., 1995. *Gesellschaft im Übergang*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Lüder, K., 1997. *Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Haus-haltswesens*. Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltungswissenschaften Speyer.

Ossadnik, W., 1998. *Controlling*. München ; Wien: R. Oldenbourg Verlag.

Pučko, D., 1995. *Aktualnost analize poslovanja danas*. 1. strokovno posvetovanje o Sodobnih vidikih anallize poslovanja in organizacije. Portorož : Zveza ekonokmistov Slovenije.

- Quiqley, J. M., 1999. "Local Public Finance" in J. Eatwell, M. Milgate and P. Newman, P., eds. *The new Palgrave: a dictionary of economics, vol. 3: K to P*. London: The Macmillan Press Limited.
- Reinerman, H., 1994. *Controlling für Verwaltungsorganisationen: Stand und Entwicklungstendenzen*. Wiesbaden: Gabler.
- Rembor, R. P., 1997. *Controlling in der Kommunalverwaltung*. Wiesbaden: DUV.
- Rottmann, J., 1982. *Regionalpolitik und kommunaler Finanzausgleich*. Münster: Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen.
- Rupnik, L. i Stanovnik, T., 1995. *Javne finance*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Schwarting, G., 1993. *Der kommunale Haushalt*. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Stiglitz, J. E., 1988. *Economics of Public Sector*. New York ; London: W.W. Norton and Company.
- Zakon o javnim financijama, UL 79/99. Ljubljana: Uradni list.

# Iskustva grada Crikvenice o uključivanju javnosti u proračunski proces

Ivica Malatestinić

Gradonačelnik Crikvenice

## Uvod

Omogućiti građanima da predlaganjem utječu na odluke koje su od posebnog značenja za njihov svakodnevni život temeljni je razlog zbog kojega smo odlučili uključiti javnost grada Crikvenice u proces donošenja lokalnoga gradskog proračuna.

Najučinkovitiji načini uključivanja javnosti u proces donošenja lokalnoga gradskog proračuna jesu:

- organiziranje javnih tribina
- provođenje anketa
- organiziranje rasprava prema tematskim grupama
- organiziranje rasprava u odborima i komisijama.

S obzirom na veličinu, broj stanovnika i druge specifičnosti, ocijenili smo da je *organiziranje javne tribine* najučinkovitiji način uključivanja javnosti u proces donošenja lokalnog proračuna grada Crikvenice.

## Javna tribina – općenito

Koristi od javne tribine kao načina uključivanja javnosti u proces donošenja lokalnog proračuna višestruke su pošto se njome:

- poboljšava donošenje odluka
- omogućuje pravodobno stjecanje spoznaja o raznim pitanjima i problemima, te je u tom smislu i javnost spremnija prihvatiti pojedine odluke
- poboljšava razumijevanje između predstavnika u lokalnoj vlasti i stanovnika lokalne zajednice
- lokalna vlast doima otvorenijom i pristupačnijom
- predstavnicima u lokalnoj vlasti pomaže u određivanju proračunskih prioriteta.

U konačnici, cilj javne tribine jest i dobivanje potpore javnosti vezane za strateška proračunska opredjeljenja

te se na taj način predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave olakšava donošenje proračuna.

Uz sva pozitivna obilježja, javna tribina ima i negativnih strana, koje se očituju u ovim ograničenjima:

- javna je tribina nedjelotvorna u smislu rasprave o složenim i detaljnim informacijama
- na javnoj se tribini ne omogućuje detaljna rasprava
- javna je tribina neprikladna za postizanje konsenzusa
- tijekom rasprave na javnoj tribini postoji opasnost od dominacije osoba uskih interesa.

## Javna tribina – iskustva grada Crikvenice

Grad Crikvenica do sada je dva puta organizirao javnu tribinu o lokalnom proračunu, i to prvi put u prosincu 2001. godine, kada je predstavljen Prijedlog proračuna grada Crikvenice za 2002. godinu, te drugi put u prosincu 2002. godine, kada je predstavljen Nacrt prijedloga proračuna grada Crikvenice za 2003. godinu.

Pri organiziranju i provođenju javne tribine poštovana su ova pravila:

- kvalitetnim je pripremanom omogućeno da javna tribina bude otvorena za sve zainteresirane i da bude dobro posjećena
  - ciljano su upućeni pozivi predstavnicima pojedinih većih interesnih skupina
  - javno je objavljen poziv u novinama i na lokalnom radiju, a zainteresirani su pozvani i putem javno istaknutih plakata
- osiguranjem adekvatnih prostornih i drugih tehničkih uvjeta ostvarena je kvaliteta uvodnih izlaganja, sam tijekom javne tribine te rasprava svih zainteresiranih
  - osigurano je da javnu tribinu vodi kvalitetan facilitator, koji je dobar poznavatelj tematike,



a nije stanovnik grada Crikvenice, što je bilo jamstvo kvalitetnoga i objektivnog vođenja tribine

- facilitator je utvrdio tehnička pravila javne tribine
- svim prisutnima podijeljen je pisani materijal u obliku *gradonačelnikove proračunske poruke*
- osigurana su kvalitetna tehnička pomagala kojima je omogućeno kvalitetno audiopraćenje i vizualno praćenje izlaganja svih govornika
- prisutnima je omogućeno da izravno iznose svoje primjedbe i prijedloge na prezentirani materijal.

### Gradonačelnikova proračunska poruka

Zbog činjenice da se na javnoj tribini ne može voditi kvalitetna rasprava o detaljima proračunskog planiranja, temelj za raspravu bila je tzv. *gradonačelnikova proračunska poruka* koju je sastavio gradonačelnik uz pomoć mjerodavnog upravnog tijela zaduženog za područje financija.

Sam sadržaj proračunske poruke morao je biti takav da omogući brzo shvaćanje osnovnih opredjeljenja, trendova i odluka.

Sadržaj gradonačelnikove proračunske poruke

- Uvod
  - bitne naznake o promjenama proračunskog planiranja s obzirom na prethodno razdoblje
  - prikaz dokumenata, tijela i procedura na osnovi kojih su utvrđeni prioriteti u financiranju javnih izdataka
- Osnovni strateški dugoročni ciljevi grada Crikvenice
- Osnovne smjernice proračunskog planiranja
- Osnovi ciljevi proračunskog planiranja javnih rashoda
  - osnovni tekući – operativni ciljevi
  - osnovni kapitalni – razvojni ciljevi

- Bitne promjene u proračunskom financiranju u odnosu prema prethodnoj godini
- Proračun grada Crikvenice za iduću fiskalnu godinu
  - numerički prikaz ukupnog plana tekućih i kapitalnih prihoda, te primitaka od financijske imovine i zaduživanja
  - numerički i grafički prikaz plana tekućih proračunskih prihoda
  - numerički prikaz ukupnog plana tekućih i kapitalnih rashoda te izdataka za financijsku imovinu i otplatu zajmova
  - numerički i grafički prikaz plana rashoda po osnovnim namjenama
- Prikaz izdataka za otplatu zajmova po godinama
- Prikaz (numerički i grafički) trenda ostvarenoga proračunskog prihoda u nekoliko posljednjih godina
- Osnovne naznake o razlikama u usporedbi s većinom drugih hrvatskih gradova.

### Zaključno

Uključivanje javnosti u proračunski proces putem organiziranjem javne tribine opravdao je očekivanja tijela grada Crikvenice, a naišao je i na potporu javnosti.

Postavljeni ciljevi organiziranja javne tribine gotovo su u cijelosti ostvareni, a i odziv građana skoro svih dobnih i interesnih skupina bio je zadovoljavajući s obzirom na činjenicu da je takav način novost u komunikaciji između predstavnika lokalne vlasti i javnosti.

Iskustva s dvije održane javne tribine upućuju na potrebu nastavka takvih aktivnosti, a vođene rasprave pokazuju da su građani spremni shvatiti opći interes i davati kvalitetne prijedloge bez nametanja uskih pojedinačnih interesa.

Da bi takav način rada postao obveza bez obzira na promjene u obnašanju lokalne vlasti, u poslovničke odredbe Gradskog poglavarstva grada Crikvenice unesena je odredba o obvezi provođenja javne rasprave prije utvrđivanja konačnog prijedloga gradskog proračuna.

## Gradonačelnikova proračunska poruka

### Uvod

Zadovoljstvo mi je i obveza predstaviti vam Proračun grada Crikvenice za 2003. godinu.

Ovaj je Proračun nastajao u okolnostima nastavka promjena koje obuhvaćaju dva najvažnija procesa:

- nastavak decentralizacije pojedinih funkcija središnje uprave i prenošenje određenih funkcija, ovlasti, odgovornosti i troškova financiranja na lokalnu razinu
- izmjene nedavno uvedenoga novog računskog plana za proračun i proračunske korisnike.

Proračun grada Crikvenice za 2003. godinu rezultat je procjene proračunskih prihoda/primitaka i financiranja planiranih prioritetnih javnih rashoda/izdataka na području grada Crikvenice u 2003. godini, a utemeljen je na Smjernicama za pripremu i izradu Proračuna grada Crikvenice za razdoblje od 2003. do 2005. godine, koje je 5. studenog 2002. godine utvrdilo Gradsko vijeće.

Prioriteti financiranja javnih rashoda/izdataka u 2003. godini utvrđeni su na temelju:

- zakonskih odredbi kojima su utvrđene obveze financiranja pojedinih djelatnosti iz djelokruga jedinica lokalne samouprave
- strateških dugoročnih ciljeva Gradskog vijeća
- prijedloga proračunskih korisnika – ustanova kojih je osnivač grad Crikvenica
- prijedloga građana iskazanih putem mjesnih odbora i udruga civilnog društva, te prijedloga građana iskazanih na javnoj tribini o proračunu
- prijedloga komunalnih trgovačkih društava u vlasništvu ili suvlasništvu grada Crikvenice koji pružaju komunalne usluge na području grada
- prijedloga gradskih upravnih odjela
- prijedloga članova Gradskog poglavarstva zaduženih za pojedina područja.

### Osnovni strateški dugoročni ciljevi

Osnovni strateški dugoročni ciljevi tijela grada Crikvenice kao jedinice lokalne samouprave jesu:

- pridonijeti gospodarskom razvoju realizacijom projekata koji su u funkciji stvaranja povoljnog okruženja u kojemu će poduzetnici svojom poduzetnošću i kreativnošću moći ostvariti svoje gospodarske ciljeve
- unaprijediti komunalne standarde kako bi se omogućilo daljnje poboljšanje nužnih životnih uvjeta stanovništva
- poboljšati postojeću razinu standarda javnih potreba u području predškolskog odgoja, obrazovanja, kulture, tehničke kulture, športa, socijalne zaštite, zdravstva i protupožarne zaštite, te drugih javnih usluga iz djelokruga jedinica lokalne samouprave
- pridonijeti uravnoteženju razvoja svih naselja i dijelova naselja.

### Osnovne smjernice proračunskog planiranja u 2003. godini

Osnovne smjernice proračunskog planiranja grada Crikvenice u 2003. godini jesu:

- usklađeno planiranje prihoda sukladno realnoj dinamici ostvarenja prihoda tekuće, 2002. godine
- realno zahvaćanje lokalnih poreznih i neporeznih prihoda usklađeno s utvrđenim prioritetima u financiranju javnih rashoda/izdataka
- planiranje rashoda/izdataka sukladno prioritetima prema ovakvom redoslijedu:
  - otplata duga po kreditnim zaduženjima
  - financiranje osnovnih obveznih zakonskih funkcija, uključujući i financiranje tekućih izdataka subjekata s područja prenesenih, decentraliziranih funkcija
  - financiranje započetih nerealiziranih planiranih kapitalnih projekata u 2002. godini

- financiranje nerealiziranih planiranih kapitalnih projekata u 2002. godini
- financiranje novih kapitalnih projekata
- financiranje ostalih rashoda i izdataka
- poštovanje načela štedljivosti, ekonomičnosti i svrsishodnosti
- financiranje tekućih rashoda/izdataka isključivo iz tekućih prihoda
- namjensko trošenje kapitalnih prihoda isključivo za financiranje kapitalnih projekata
- namjensko trošenje ukupnog prihoda od komunalne naknade i trećine prihoda od boravišne pristojbe isključivo za:
  - održavanje sustava odvodnje atmosferskih voda
  - održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina
  - održavanje javnih površina
  - održavanje nerazvrstanih cesta
  - održavanje javne rasvjete i utrošak električne energije za javnu rasvjetu
  - prijenos sredstava mjesnim odborima glede financiranje malih komunalnih akcija
- namjensko trošenje ukupnog prihoda od komunalnog doprinosa i dvije trećine prihoda od boravišne pristojbe isključivo za:
  - izgradnju javnih površina i javnih objekata
  - izgradnju nerazvrstanih cesta
  - izgradnju javne rasvjete
- namjensko trošenje prihoda od naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu isključivo za građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture te nabavku opreme u funkciji:
  - opskrbe pitkom vodom
  - odvodnje i pročišćivanja otpadnih voda
- namjensko trošenje prihoda od prireza porezu na dohodak isključivo za financiranje izrade prostorno-planske dokumentacije
- namjensko trošenje prihoda od naknade za koncesije na pomorskom dobru isključivo za financiranje projekata u funkciji poboljšanja stanja na pomorskom dobru.

### Osnovni ciljevi proračunskog planiranja javnih rashoda u 2003. godini

Osnovni *tekući – operativni ciljevi* proračunskog planiranja javnih rashoda u 2003. godini jesu:

- ustrojavanje svih šest mjesnih odbora i provođenje izbora za njihova tijela, a sukladno Statutu grada Crikvenice
  - poboljšanje prostornih i drugih tehničkih uvjeta za rad članova Gradskog vijeća i Gradskog poglavarstva grada Crikvenice
  - povećanje novčanih iznosa za gradske godišnje nagrade i nagrade za životno djelo
  - poboljšanje komunikacije gradske uprave s građanima i udrugama civilnog društva
  - poboljšanje organiziranosti Gradske uprave i osposobljenosti lokalnih dužnosnika i službenika u smislu unapređenja sposobnosti upravljanja i efikasnosti u obavljanju lokalnih javnih poslova
  - poboljšanje standarda tekućega i investicijskog održavanja školskih objekata
  - povećanje mjesečnog iznosa stipendija za studente
  - poboljšanje standarda tekućega i investicijskog održavanja sportskih objekata
  - uključivanje u projekt “Zdravi grad”
  - poboljšanje uvjeta za učinkovitu zaštitu od požara izgradnjom šumskih prosjeka
  - poboljšanje standarda tekućega i investicijskog održavanja sustava odvodnje atmosferskih voda
  - poboljšanje standarda uređenja i održavanja parkovnih površina
  - poboljšanje standarda uređenja i održavanja pomorskog dobra – plažnih površina
  - osiguravanje sredstava mjesnim odborima za ostvarenje programa malih komunalnih akcija.
- Osnovni kapitalni – razvojni ciljevi* proračunskog planiranja javnih rashoda u 2003. godini jesu:
- rekonstrukcija središnjeg objekta Dječjeg vrtića “Radost” u smislu osiguravanja novih prostora za boravak djece jasličke dobi
  - uređenje novoga poslovnog prostora u smislu osiguravanja primjerenih prostornih uvjeta za rad Narodne knjižnice i čitaonice u Crikvenici

- uređenje Ateljea Zvonka Cara u smislu osiguravanja prostora za potrebe ostvarivanja programa u području kulture
- uređenje okoliša i nabava opreme u smislu cjelovitog dovršetka izgradnje gradske sportske dvorane
- uključivanje u državni Program poticane stano-gradnje (POS) u smislu početka izgradnje stambenog objekta s 20-tak stanova (dijelom za stambeno zbrinjavanje osoba iz programa POS-a, dijelom za stambeno zbrinjavanje stradalnika iz Domovinskog rata i dijelom za stambeno zbrinjavanje socijalno ugroženih kategorija stanovništva)
- dobava opreme i funkcionalno osposobljavanje nove meteorološke stanice u Crikvenici
- aktivnosti prema KTD-u Vodovod Žrnovnica u smislu dovršetka svih pripremnih radova glede vodifikacije nevodificiranih dijelova Dramlja i Jadranova
- izrada urbanističkih planova uređenja (UPU-a) za najvažnije dijelove grada Crikvenice
- izrada projektne dokumentacije za odvodnju otpadnih i atmosferskih voda, za uređenje parkovnih površina i lokalnih prometnica
- zajedničke aktivnosti s Hrvatskim cestama u smislu ostvarenja projekta izgradnje zapadnog ulaza/izlaza iz Selca.

### **Bitne promjene u proračunskom financiranju 2003. godine**

#### *Uvođenje prireza porezu na dohodak*

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 59/01), svim jedinicama lokalne samouprave dana je mogućnost da još od 1. siječnja 2002. godine uvedu prirez porezu na dohodak. Sukladno odredbama spomenutog zakona, jedinica lokalne samouprave s brojem stanovnika koliki ima grad Crikvenica može uvesti prirez porezu na dohodak po stopi od najviše 12%. Grad Crikvenica u 2002. godini nije iskoristio spomenutu mogućnost.

Zbog povećanih troškova nastalih preuzimanjem financiranja decentraliziranih funkcija na području školstva i vatrogastva, kao i zbog činjenice da će nakon stupanja na snagu novog Prostornog plana uređenja grada Crikvenice biti potrebno izdvojiti znatnija financijska sredstva za izradu prostornoplanske dokumentacije, od 1. siječnja 2003. godine uvodi se prirez porezu na dohodak,

i to po stopi od 10%. Ostvareni prihod od prireza porezu na dohodak u cijelosti će se 2003. godine namjenski utrošiti za financiranje izrade prostornoplanske dokumentacije.

#### *Izmjena udjela u gospodarskoj cijeni programa predškolskih ustanova*

U gospodarskoj cijeni vrtićkih programa predškolskih ustanova, grad Crikvenica je 2002. godine sudjelovao sa 62%, a u gospodarskoj cijeni jasličkog programa sa 64%, dok je udio roditelja iznosio 38% u vrtićkim programima, odnosno 36% u jasličkom programu. U 2003. godini udio u gospodarskoj cijeni izmijenit će se na način da će grad Crikvenica i u vrtićkom i u jasličkom programu sudjelovati sa 60%, a roditelji s 40%.

#### *Financiranje decentraliziranih funkcija na području protupožarne zaštite*

Zakonskim prenošenjem decentraliziranih funkcija s državne na lokalnu razinu, grad Crikvenica je od 1. siječnja 2002. godine preuzeo financiranje 25% općih izdataka za plaće i materijalne troškove zaposlenih u Javnoj vatrogasnoj postrojbi grada Crikvenice, a od 1. siječnja 2003. godine preuzeo je obvezu financiranja spomenutih troškova u 50%-tnom iznosu. Uz financiranje općih izdataka za plaće i materijalne troškove zaposlenih, grad Crikvenica je obavezan financirati i nabavu nove opreme te troškove tekućega i investicijskog održavanja objekata i opreme koji su u funkciji zaštite od požara. Upravo su stoga u 2003. godini izdaci za protupožarnu zaštitu znatnije povećani u odnosu prema 2002. godini i ti izdaci čine obvezujućí proračunski prioritet.

#### *Financiranje obavljanja djelatnosti mjesnih odbora*

Novim Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01) utvrđena je pravna osobnost mjesnih odbora, koji se trebaju ustrojiti na temelju novih zakonskih propisa i akata tijela jedinica lokalne samouprave. Kako će se tijekom 2003. godine na području grada Crikvenice ustrojiti svi mjesni odbori sukladno Statutu grada Crikvenice, oni će dobiti i pravnu osobnost te će im se iz gradskog proračuna osigurati i dio sredstava za obavljanje njihove djelatnosti. Tako će se u 2003. godini mjesnim odborima osigurati ukupno 10% naplaćenih prihoda od komunalne naknade i boravišne pristojbe u 2002. godini, a ta će se sredstva rasporediti mjesnim odborima na osnovi ovih kriterija:

- razmjerno broju stanovnika
- razmjerno površini područja mjesnog odbora

- razmjerno stupnju naplativosti komunalne naknade za stambeni prostor na području mjesnog odbora
- razmjerno stupnju uplate boravišne pristojbe u gradski proračun
- razmjerno stupnju komunalne opremljenosti.

#### Porezne olakšice za poduzetnike – početnike

Novom Odlukom o porezima grada Crikvenice utvrđeno je da se poduzetnicima koji prvi put počinju obavljati djelatnost daje pogodnost koja se očituje u cjelovitom i djelomičnom oslobođenju od plaćanja poreza na tvrtku, i to za prve četiri godine poslovanja.

#### Proračun grada Crikvenice za 2003. godinu

Proračun grada Crikvenice za 2003. godinu utvrđen je u iznosu 47.515.000,00 kn što je 5,9% manje od proračunskog plana za 2002. godinu.

Ako proračunski plan 2002. godine promatramo bez ostvarenog primitka od zaduženja, proizlazi da je proračun grada Crikvenice u 2003. godini 18,2% veći od plana za 2002. godinu.

#### Prihodi/primici

- Ukupni prihodi/primici se sastoje od:
  - tekućih prihoda u iznosu 44.455.000,00 kn (6,31%), što je 18,1% više od proračunskog plana tekućih prihoda u 2002. godini
  - prihoda od prodaje imovine u iznosu 3.000.000,00 kn, što je 20,0% više od proračunskog plana iste vrste prihoda u 2002. godini
  - primitaka od financijske imovine (povrat danih zajmova) u iznosu 60.000,00 kn (0,13%), što je na razini proračunskog plana 2002. godine.

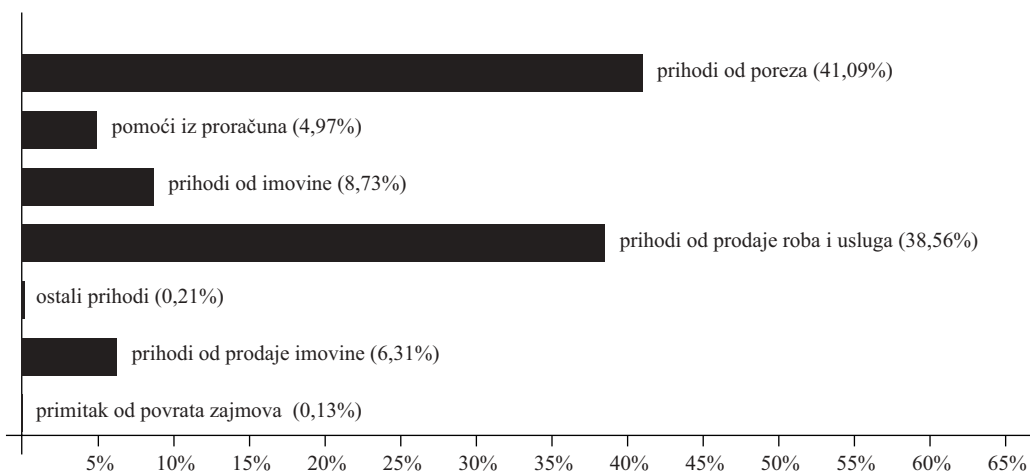
- Tekući su proračunski prihodi:

– prihodi od poreza	19.525.000,00 kn	41,09%
– pomoći iz proračuna	2.360.000,00 kn	4,97%
– prihodi od imovine	4.150.000,00 kn	8,73%
– prihodi od prodaje roba i usluga	18.320.000,00 kn	38,56%
– ostali prihodi	100.000,00 kn	0,21%

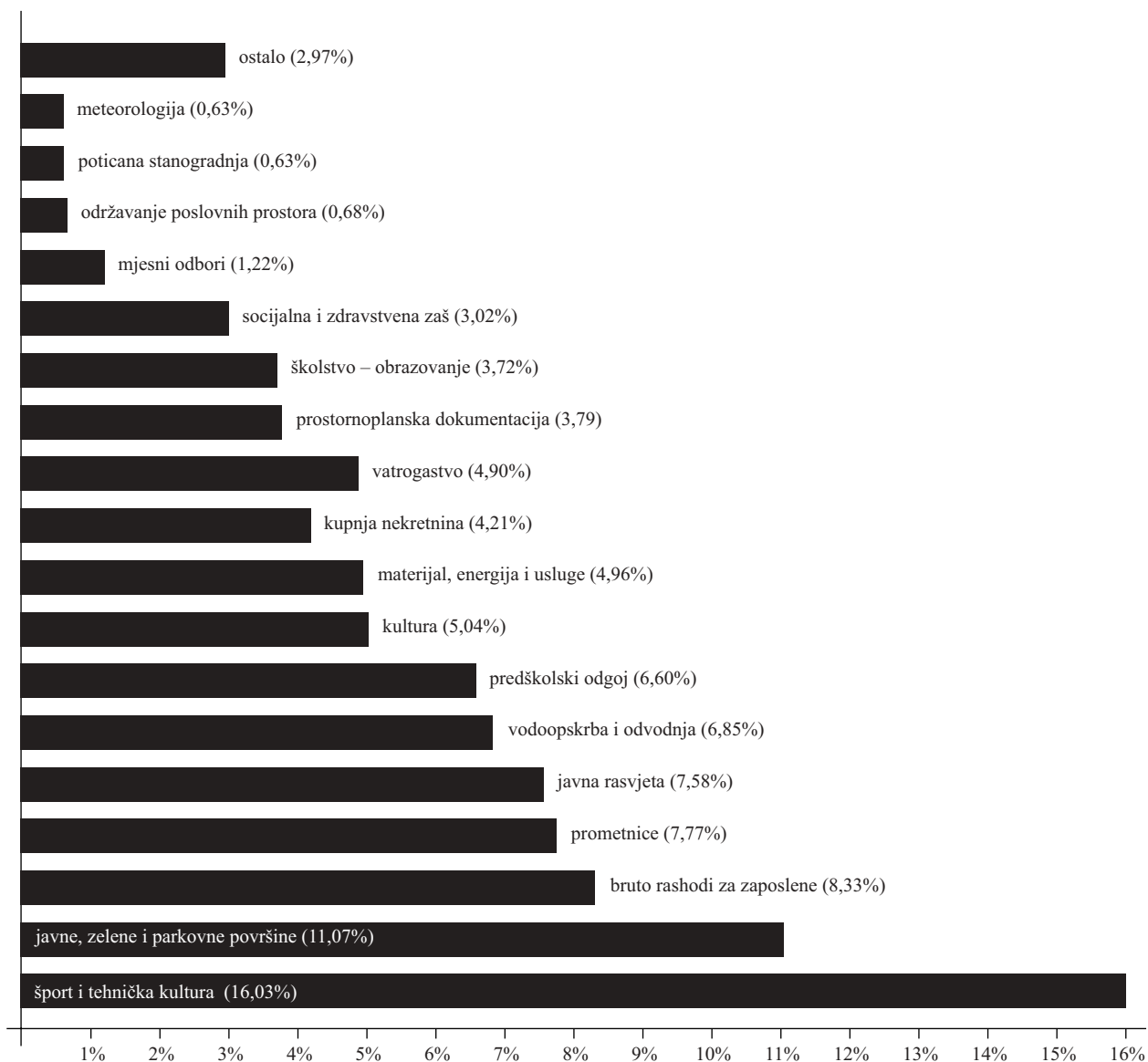
Prihodi/primici i rashodi/izdaci proračuna grada Crikvenice za 2003. godinu uravnoteženi su.

#### Rashodi/izdaci

- Ukupni rashodi/izdaci odnose se na:
  - tekuće rashode u iznosu 37.172.900,00 kn
  - kapitalne rashode u iznosu 7.992.100,00 kn
  - izdatke za financijsku imovinu i otplatu zajmova u iznosu 2.350.000,00 kn.
- Ukupni proračunski prihodi/primici raspoređeni su za ove namjene:
  - šport i tehnička kultura 7.619.000,00 kn 16,03%
  - javne, zelene i parkovne površine 5.262.000,00 kn 11,07%
  - bruto rashodi za zaposlene 3.959.800,00 kn 8,33%
  - prometnice 3.690.000,00 kn 7,77%

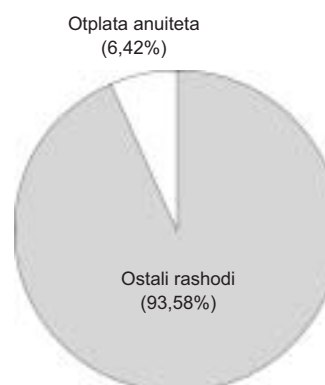


– javna rasvjeta 3.600.000,00 kn	7,58%	– vatrogastvo 2.327.000,00 kn	4,90%
– vodoopskrba i odvodnja 3.253.500,00 kn	6,85%	– prostornoplanska dokumentacija 1.800.000,00 kn	3,79%
– predškolski odgoj 3.135.600,00 kn	6,60%	– školstvo – obrazovanje 1.766.100,00 kn	3,72%
– kultura 2.396.000,00 kn	5,04%	– socijalna i zdravstvena zaštita 1.434.500,00 kn	3,02%
– materijal, energija i usluge 2.355.000,00 kn	4,96%	– mjesni odbori 580.000,00 kn	1,22%
– kupnja nekretnina 2.000.000,00 kn	4,21%	– održavanje poslovnih prostora 325.000,00 kn	0,68%



- poticana stanogradnja  
300.000,00 kn 0,63%
- meteorologija  
300.000,00 kn 0,63%
- ostalo  
1.411.500,00 kn 2,97%.

Anuiteti u strukturi rashoda 2003. godina



### Otplata zajmova

Prikaz izdataka za otplatu zajmova obuhvaća anuitete za iskorištene kredite u 2002. i prijašnjim godinama, te anuitete za otplatu planiranog zaduživanja u 2004. godini.

Planirani proračun prikazan je u iznosima koji su umanjeni za:

- prihode od povećanog udjela u porezu na dohodak za financiranje decentraliziranih funkcija u području školstva i vatrogastva
- prihode od pomoći
- primitke od financijske imovine i zaduživanja.

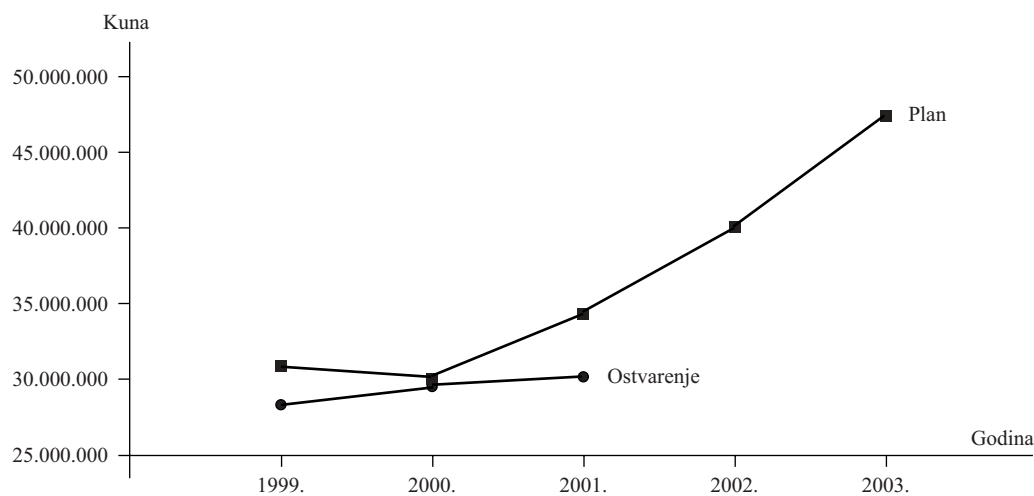
### Trend proračunskog prihoda od 1999. do 2003. godine

#### Proračunski prihod bez primitaka od financijske imovine i zaduživanja

Godina	Planirano (kn)	Ostvareno (kn)	Ostvarenje (%)
1999.	30.924.522,00	28.389.546,00	91,80
2000.	30.118.300,00	29.597.538,00	98,27
2001.	34.405.000,00	30.235.001,00	87,88
2002.	40.125.000,00	—	—
2003.	47.455.000,00	—	—

Godina	Anuiteti (kn)	Planirani proračun (kn)	Udio anuiteta u proračunu prethodne godine (%)
2002.	4.346.000,00	37.125.000,00	14,58
2003.	3.050.000,00	44.195.000,00	8,21
2004.	4.080.000,00	34.915.000,00	9,23
2005.	3.985.000,00	38.369.640,00	11,41

#### Proračunski prihod bez primitaka od financijske imovine i zaduživanja



### **Razlike u usporedbi s većinom drugih hrvatskih gradova**

- Struktura prihoda proračuna grada Crikvenica odstupa od prosječne proračunske strukture prihoda gradova u Republici Hrvatskoj.
  - Udio prihoda od poreza i pomoći iz proračuna znatno je manji, dok je udio ostalih tekućih prihoda mnogo veći.
  - Struktura prihoda od poreza nema obilježja prosječne strukture.
  - Ne ostvaruje se dominacija poreza na dohodak i poreza na dobit.
- Grad Crikvenica jedan je od 32 grada (od ukupno 122) za koji je ocijenjeno da može preuzeti decentralizirane funkcije u području osnovnog školstva.
- Struktura rashoda proračuna grada Crikvenice odstupa od prosječne proračunske strukture rashoda gradova u Republici Hrvatskoj.
  - Veći je udio izdataka za održavanje komunalnog standarda.
  - Veći je udio izdataka za šport i tehničku kulturu.
  - Veći je udio izdataka za vatrogastvo.
  - Veći je udio izdataka za predškolski odgoj i obrazovanje.
  - Manji je udio izdataka za socijalnu i zdravstvenu zaštitu.
  - Manji je udio izdataka za zaposlene.
- Koeficijent pokriva tekućih rashoda tekućim prihodima veći je od tog koeficijenta u većini hrvatskih gradova.





# Kako je nastao «Proračun u malom grada Varaždina za 2002. godinu»

**Jerka Kezele**

*Grad Varaždin*

Grad Varaždin, zajedno s još četiri grada u Hrvatskoj (Rijekom, Osijekom, Crikvenicom i Bjelovarom) izabran je kao grad “pilot” koji će u suradnji s američkim Urban institutom, a pod pokroviteljstvom američke i hrvatske vlade, raditi na unapređenju rada lokalne samouprave, a samim time i na razvoju demokratskih procesa u Hrvatskoj. U tom smislu organiziran je rad lokalnih službenika na projektima s područja upravljanja imovinom, upravljanja javnim financijama, strategije gospodarskog razvoja i dr., s posebnim naglaskom na aktivnom sudjelovanju građana u procesu odlučivanja. Kako je taj proces nemoguće zamisliti bez dobrog sustava informiranja i edukacije građana, početkom rujna 2001. organizirana je radionica o temi proračuna u malom ili, kako ga još nazivaju, sažetka proračuna.

Shvaćajući važnost te teme i u želji da se gradske financije konačno demistificiraju i približe građanima na jednostavan i lako razumljiv način, grad Varaždin odlučio je učiniti “korak više” i izraditi svoj proračun u malom

## **Plan izrade proračuna u malom**

U planu izrade “malog” proračuna definirani su:

- svrha i ciljevi proračuna u malom
- oblik, struktura i sadržaj glavne proračuna u malom
- način prezentacije građanima i distribucija proračuna u malom.

## **Svrha i ciljevi proračuna u malom**

- Upoznati građane s planovima i aktivnostima grada u svezi s korištenjem gradskog novca
- Omogućiti svim građanima uvid u prihode i rashode grada, tj. pružiti građanima potpunu informaciju gdje i kako se troši njihov novac (demistificirati financijska izvješća)

- Uključiti građane u proces odlučivanja i kontrolu trošenja gradskog novca
- Promicati obrazovanje građana u upravljanju gradskim novcem

## **Obilježja, sadržaj i oblik proračuna u malom**

### *Obilježja*

- Kratak, jasan, pregledan, lako čitljiv
- Razumljiv građanima

### *Sadržaj*

- Poruka kojom gradonačelnik objašnjava građanima važnost proračuna i njegov utjecaj na život u gradu
- Kratak pregled proračunskih prihoda i rashoda iskazanih u obliku tablica, dijagrama i opisa

### *Oblik*

- Oblik i dizajn knjižice proračuna u malom izrađen uz pomoć stručnih ljudi iz tiskare i dizajnera koji je duhovitom ilustracijom sadržaj pokušao približiti građanima
- Informacije prikupljene na Internetu
- Vlastiti kadrovi (ideje i sadržaj)

## **Predstavljanje i distribucija proračuna u malom**

### *Predstavljanje*

Gradonačelnik prezentira proračun u malom:

- na svečanoj sjednici Gradskog vijeća u povodu Dana grada Varaždina 6. prosinca 2001. u HNK Varaždin – prijenos sjednice putem lokalne televizije

- u interaktivnoj televizijskoj emisiji Otvoreni studio

#### *Distribucija*

- putem lokalnog lista “Varaždinske vijesti” kao poseban prilog tjednog izdanja  
Naklada: 10.000 primjeraka  
Proračun u malom objavljujemo i na web stranicama [www.varazdin.hr](http://www.varazdin.hr)

#### **Rezultati i reakcije**

Prvi put građani su na jednostavan, lako dostupan i transparentan način upoznati s planovima i aktivnostima grada u vezi s korištenja gradskog novca. Povratne reakcije bile su iznimno dobre – tražila se knjižica više, i to ne samo u Varaždinu, već su interes pokazali i drugi gradovi u Hrvatskoj.

Appendix





### Poštovane Varaždinke i Varaždinci, drugi sugrađani

Čast mi je prvi put u povijesti našega grada u Vaše ruke predati kratki prikaz Proračuna grada Varaždina, temeljni dokument financijskog i gospodarskog poslovanja gradske uprave kojoj sam na čelu. Proračun je dokument u kojemu je zabilježeno kako se prikuplja, kako se raspodjeljuje i kako se nadzire korištenje našeg zajedničkog novca – sredstava koja s različitih osnova priliče u gradsku blagajnu i koje smatramo javnim, općim dobrom.

Dopuštam mi da Vam u nekoliko, nadam se ne odveć zamornih i suhoparnih podataka predstavim Proračun.

Tri su ključne značajke ovog Proračuna:

- **nema dodatnih opterećenja građana**, pogotvito gospodarstva, novim ili povećanim porezima ili prisilama, premda postoje zakonske mogućnosti za to;
- **štedljivost** – gradska uprava štedi, prije svega na vlastitim izdacima – plaće, materijalni troškovi, oprema itd.; bitno su smanjeni financijski izdaci za vanjske usluge, pogotvito troškovi odvjetnika, intelektualne usluge, administrativne usluge, reprezentacija itd., jer se uprava oslanja na svoje vlastite sposobnosti;
- **ulaganje u obrazovanje, sport i komunalnu infrastrukturu**: bitno su povećana izdvajanja za obrazovanje i socijalnu skrb, sredstva za učenički sport kao i investicije u komunalnom gospodarstvu – uređenje ulica, nogostupa, biciklističkih staza, infrastrukture.

Kao građanačelnik, zajedno sa svojim suradnicima, stavljajući prid Vie kratak prikaz Proračuna, želim bih da drugdje još aktivnije sudjelujete u samom procesu pripreme i donošenja Proračuna, te Vam stoga stojimo na raspolaganju. Svoje primjedbe možete pisмено uputi nadležnim tijelima u Gradskom poglavarstvu i iznijeti ih na našim Internet stranicama [www.varazdin.hr](http://www.varazdin.hr). Naša je dužnost i spremni smo saslušati mišljenja građana oko raspolaganja zajedničkim sredstvima za opće dobro.

S poštovanjem,

dr. sc. Ivan Četković

## Što je Proračun ?

Proračun je temeljni financijski dokument u kojem su iskazani svi planirani godišnji prihodi i primici, te svi izdaci i rashodi Grada koje odobrava Gradsko vijeće. Proračun se odnosi na fiskalnu godinu i važi za godinu u kojoj je donesen. **Fiskalna godina** je razdoblje od dvanaest mjeseci, a počinje od 1. siječnja i završava 31. prosinca svake kalendarske godine.

**Proračun u malom** je sažetak proračuna Grada Varaždina za 2002. Godinu. On u kratkim crtama objašnjava planove i aktivnosti grada u vezi korištenja gradskog novca u idućoj godini.

Želja nam je da ovakvim prikazom gradskog Proračuna svim građanima omogućimo uvid kako u prihode tako i rashode Grada te da građani dobiju potpunu informaciju gdje i kako se troši njihov novac.

## Što sve možete saznati iz Proračuna?

- Koliki su i koji su ukupni prihodi Grada
- Koliki su ukupni rashodi Grada
- Što sve Grad financira
- Koliko se novca troši na gradsku upravu
- Koliko novca odlazi na komunalnu, stambenu djelatnost i uređenje prostora
- Koliko se novaca troši na kulturu, znanost i sport
- Koliko novaca Grad izdvaja za financiranje dječjih vrtića, a koliko za osnovne škole i socijalnu skrb

## Gdje možete pronaći Proračun ?

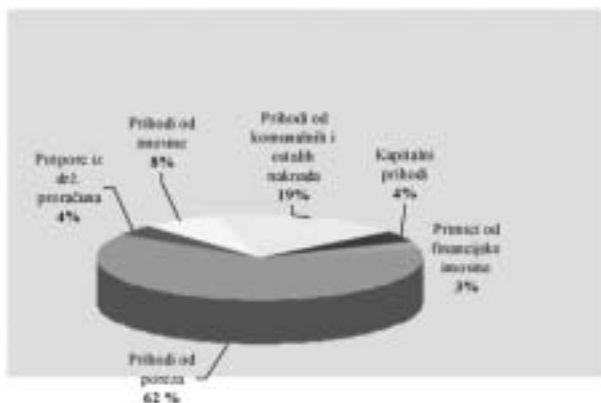
- U "Službenom vjesniku grada Varaždina" broj 10/01
- U Upravnom odjelu za gospodarstvo, financije i javne prihode, Trg slobode 12, 42 000 Varaždin
- Web stranice grada Varaždina, [www.varazdin.hr](http://www.varazdin.hr)

Stranica 4 *Grad Varaždin 2002. - Proračun u malom*

### Odakle novac dolazi u proračun ?

Prihodi od poreza	63.000.000,00
Potpore iz državnog proračuna	4.130.380,00
Prihodi od imovine (npr. prihodi od zakupnina)	8.105.000,00
Prihodi od komunalnih i drugih naknada	19.008.820,00
Prihodi kapitalni (prodaja zemljišta i građevinskih objekata)	4.345.000,00
Primici od financijske imovine i zaduživanja (npr. primijene obročne otplate od prodanih stanova)	3.505.000,00
<b>UKUPNO PRIHODI :</b>	<b>102.094.200,00</b>

**PRIKAZ PRORAČUNSKIH PRIHODA 2002.**

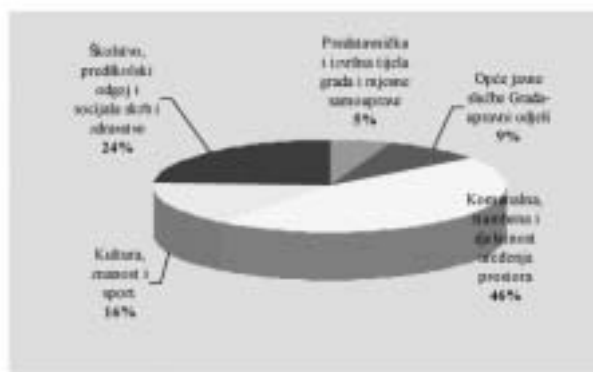


*Grad Varaždin 2002. - Proračun u malom* Stranica 5

### Kamo novac odlazi ?

Predstavnička i izvršna tijela Grada i mjesna samouprava	5.675.000,00
Opće javne službe Grada— Gradska uprava	9.480.500,00
Komunalne, stambene djelatnosti i uređenje prostora	46.691.860,00
Kultura, znanost i sport	15.917.800,00
Školstvo, predškolski odgoj i socijalna skrb	24.329.020,00
<b>UKUPNO RASHODI :</b>	<b>102.094.200,00</b>

**PRIKAZ PRORAČUNSKIH RASHODA 2002.**

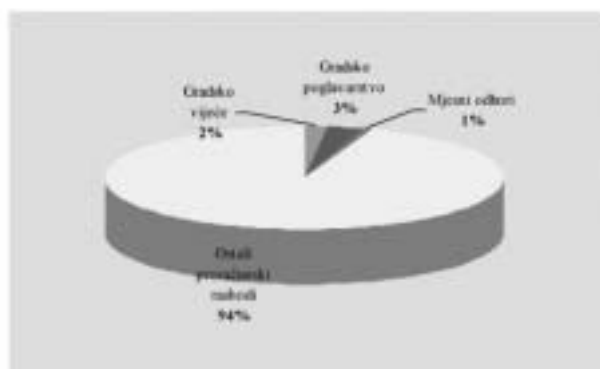


Stranica 6

Grad Varaždin 2002. – Proračun u milion

**Predstavnička i izvršna tijela Grada  
i mjesne samouprave**

Gradsko vijeće	1.922.000,00
Gradsko poglavarstvo	2.646.000,00
Mjesni odbori	907.000,00
<b>UKUPNO TROŠKOVI :</b>	<b>5.675.000,00</b>

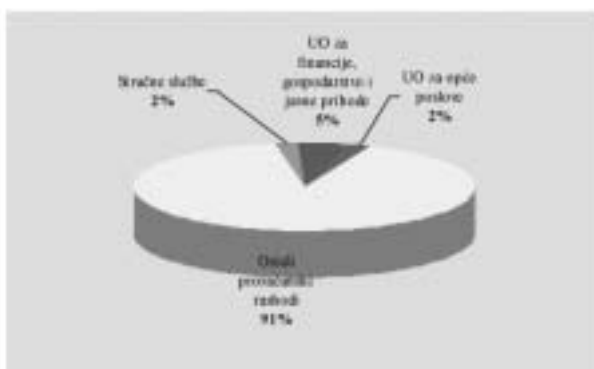
**PRIKAZ TROŠKOVA PREDSTAVNIČKIH I  
IZVRŠNIH TIJELA GRADA I MJESNE  
SAMOUPRAVE**

Grad Varaždin 2002. – Proračun u milion

Stranica 7

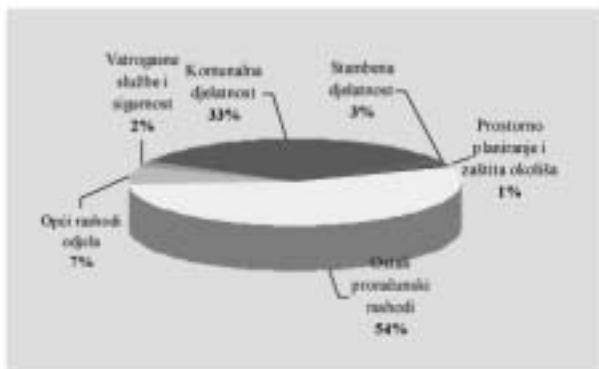
**Opće javne službe Grada -  
Upravni odjeli**

Stručne službe	2.171.900,00
Upravni odjel za gospodarstvo, financije i javne prihode	4.787.000,00
Upravni odjel za opće poslove	2.521.600,00
<b>UKUPNO TROŠKOVI :</b>	<b>9.480.500,00</b>

**PRIKAZ TROŠKOVA OPĆIH JAVNIH SLUŽBI  
GRADA**

**Komunalno, stambene djelatnosti i uređenje prostora**

Opći rashodi odjela za komunalne djelatnosti i uređenje prostora	6.881.700,00
Komunalna djelatnost	33.854.400,00
Stambena djelatnost	2.675.000,00
Prostorno planiranje i zaštita okoliša	1.080.000,00
Vatrogasne službe i sigurnost	2.200.780,00
<b>UKUPNO TROŠKOVI:</b>	<b>46.691.880,00</b>

**PRIKAZ TROŠKOVA ZA KOMUNALNO, STAMBENE DJELATNOSTI I UREĐENJE PROSTORA****Komunalna djelatnost: 33.854.400,00****Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture: 15.168.000,00**

• Izgradnja i uređenje cesta	3.010.000,00
• Uređenje javnih površina, dječjih igrališta, biciklističkih staza, nogostupa	1.945.000,00
• Proširenje groblja, izgradnja sustava navodnjavanja na groblju	590.000,00
• Izgradnja javne rasvjete	3.000.000,00
• Izgradnja plinske mreže	973.000,00
• Izgradnja vodovoda	2.040.000,00
• Izgradnja kanalizacije	3.310.000,00
• Ostalo	300.000,00

**Program očuvanja prirode i okoliša sa zbrinjavanjem otpada: 2.120.000,00**

• Deponiranje otpada (odlagalište Turčin)	1.600.000,00
• Ostalo	520.000,00

**Program održavanja komunalne infrastrukture: 13.320.000,00**

• Čišćenje gradskih ulica	2.000.000,00
• Održavanje i obnavljanje zelenih površina Grada	3.000.000,00
• Javne rasvjete Grada	4.100.000,00
• Održavanje nerazvrstanih (gradskih) cesta	2.700.000,00
• Održavanje groblja	920.000,00
• Održavanje slivnika	600.000,00

**Program održavanja poslovnih zgrada: 3.246.400,00**

• Redovno održavanje poslovnih prostora	546.400,00
• Investicijsko održavanje poslovnih prostora	2.000.000,00
• Investicijsko održavanje spomenika kulture	700.000,00



Stranica 10

Grad Varaždin 2002. - Proračun u milion

<b>Program korištenja sredstava od prodaje stanova:</b>	<b>2.025.000,00</b>
• Izgradnja stanova	800.000,00
• Kupnja zemljišta za kolektivnu izgradnju	400.000,00
• Vraćanje dijela duga državi za otkup konf. stanova	825.000,00
<b>Program održavanja stambenih zgrada:</b>	<b>650.000,00</b>
• Tekuće održavanje stambenih zgrada	250.000,00
• Investicijsko održavanje stambenih zgrada	400.000,00

**Prostorno planiranje i zaštita okoliša:** 1.080.000,00

<b>Program izrade prostorno planske dokumentacije:</b>	<b>1.080.000,00</b>
• Izrada prostornog planske dokumentacije i GUP-a grada Varaždina	1.080.000,00

Ono što nije vidljivo u Proračunu za 2002. Godinu, a zasigurno je jedan od inicijalnih gospodarskih poticaja za buduću razvoj Grada može se sažeti u naziv: rad i djelovanje oko opremanja i držvenja u funkciji SLOBODNE ZONE VARAŽDIN, ZONE ZA OBRTNiŠTVO I PODUZETNiŠTVO i.e. PODUZETNiČKOG INKUBATORA.

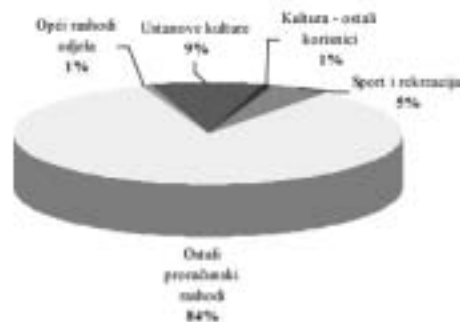
Stranica 11

Grad Varaždin 2002. - Proračun u milion

### Kultura, znanost i sport

Opći rashodi odjela za kulturu, znanost i sport	908.900,00
Ustanove kulture	9.367.500,00
Kultura – ostali korisnici	741.400,00
Šport i rekreacija	4.900.000,00
<b>UKUPNO TROŠKOVI :</b>	<b>15.917.800,00</b>

### PRIKAZ TROŠKOVA ZA KULTURU, ZNANOST I SPORT



<b>Kultura:</b>	<b>10.108.900,00</b>
<b>Financiranje ustanova kulture:</b>	<b>9.367.500,00</b>
• Hrvatsko narodno kazalište	4.860.750,00
• Gradski muzej	2.266.750,00
• Knjižnica i čitaonica M. Ožegović	1.500.000,00
• Varaždinske barokne večeri	430.000,00
• Koncertni ured Varaždin	200.000,00
• Ljeta u Varaždinu	60.000,00
• Pučko otvoreno učilište	50.000,00
<b>Financiranje ostalih korisnika u kulturi:</b>	<b>741.400,00</b>
• HAZU	120.000,00
• Hrvatski povijesni arhiv	120.000,00
• Varaždinski komorni orkestar	204.000,00
• KUD-ovi, udruge, mažoretkinje i ostali	297.400,00

<b>Sport i rekreacija:</b>	<b>4.900.000,00</b>
• Zajednica sportskih udruga Grada Varaždina	3.900.000,00
• Sanacija atletske staze na stadionu "Sloboda"	900.000,00
• Donacije sportskim klubovima i društvima	100.000,00

Ove godine izdvojeno je 100.000,00 kuna više za sport. Ovaj novac je namijenjen prije svega mladima, odnosno razvoju sporta u osnovnim i srednjim školama.

### Školstvo, predškolski odgoj, socijalna skrb i zdravstvo

Opći rashodi odjela za školstvo, zdravstvenu i socijalnu djelatnost	872.500,00
Stipendiranja učenika i studenata	1.400.000,00
Osnovno školstvo	6.725.080,00
Predškolski odgoj– dječji vrtići	11.566.640,00
Socijalna zaštita	3.544.800,00
Zdravstvo	220.000,00
<b>UKUPNO TROŠKOVI:</b>	<b>24.329.020,00</b>

#### PRIKAZ TROŠKOVA ZA ŠKOLSTVO, PREDŠKOLSKI ODGOJ I SOCIJALNU SKRB



Stranica 14

Grad Varaždin 2002. - Proračun u milijun

<b>Osnovno školstvo:</b>	<b>6.725.080,00</b>
Financiranje osnovnih škola (zakonski standard)	3.830.380,00
Javne potrebe u osnovnim školama (iznad standarda)	650.000,00
Društvo inovatora, zajednica tehničke kulture, Savez športskih učeničkih klubova	102.000,00
Kapitalna ulaganja u osnovne škole	2.142.700,00
<b>Financiranje osnovnih škola (zakonski standard)</b>	<b>3.830.380,00</b>
• Glazbena škola (180 djece, 9 razreda)	89.400,00
• Centar "T. Špoljar" (255 djece, 27 razreda)	966.980,00
• I osnovna škola (667 djece, 24 razreda)	397.460,00
• II osnovna škola (880 djece, 34 razreda)	524.200,00
• III osnovna škola (445 djece, 18 razreda)	514.900,00
• IV osnovna škola (659 djece, 25 razreda)	402.420,00
• V osnovna škola (363 djece, 16 razreda)	244.940,00
• VI osnovna škola (761 djece, 31 razred )	462.080,00
• VII osnovna škola (320 djece, 16 razreda)	228.000,00

Grad Varaždin osnovno školstvo financira 20 % više od zakonom propisane obveze. Takvo izdvajanje iznad standarda iznosi **792.700,00** kuna i rješe se financiraju troškovi dječjeg boravka, prijevoz učenika izvan standarda, najecanja učenika, prehrana socijalno ugroženih učenika i razne izvanstandardne aktivnosti kao i projektna dokumentacija za školsko-sportski dvorana III osnovne škole.

2002. godine iz proračunskih sredstava će se sa **1.850.000,00** kuna obnoviti pročelje na I osnovnoj školi, a sa **150.000,00** kuna će se obnoviti blagovaonica u VII osnovnoj školi.

Stranica 15

Grad Varaždin 2002. - Proračun u milijun

<b>Predškolski odgoj:</b>	<b>11.566.640,00</b>
Gradski dječji vrtić Varaždin	9.386.840,00
Privatni dječji vrtići	2.179.800,00

Gradski vrtić Varaždin zbrinjava ukupno 1200 djece s područja grada Varaždina. Ekonomska cijena boravka djeteta iznosi 1200 kuna mjesečno po djetetu, od čega Grad plaća 54% ili 648,00 kuna po djetetu mjesečno. U privatnim dječjim vrtićima smješteno je 519 djece. Za djecu smještenu u privatnim vrtićima Grad također plaća 350,00 kuna mjesečno po djetetu.

<b>Socijalna zaštita i zdravstvo:</b>	<b>3.764.800,00</b>
---------------------------------------	---------------------

<b>Programi iz područje socijalne zaštite</b>	<b>3.544.800,00</b>
• Program za prevenciju i liječenje ovisnosti	188.000,00
• Ostali programi socijalne skrbi	114.000,00
• Jednokratne pomoći u novcu i naravi	150.000,00
• Ljetovanje soc. ugrožene djece	70.000,00
• Poklon paketi za soc. ugroženu djecu	50.000,00
• Vjerske zajednice	100.000,00
• Crveni križ	120.000,00
• Društvo "Naša djeca"	110.000,00
• Centar za socijalnu skrb	1.999.800,00
• Caritas javna kuhinja	121.000,00
• Caritas ljekarna	36.000,00
• Donacije raznim udrugama, savezima i klubovima	486.000,00

<b>Programi u zdravstvu</b>	<b>220.000,00</b>
-----------------------------	-------------------

• Program "Zdravi grad"	20.000,00
• Opća bolnica Varaždin	200.000,00

Grad Varaždin Centru za socijalni rad transferira 1.999.800,00 kuna od čega 1.800.000,00 kuna pokriva troškove stanovanja korisnicima pomoć za održavanje, a 199.800,00 kuna troškove prenoćišta za beskućnike.

# Dodaci

---



## Biografije autora

**Teodor Antić**, mr. sc., diplomirao na Pravnom fakultetu u Rijeci (1981) te magistrirao na Pravnom fakultetu u Zagrebu (2001). Pravosudni ispit položio je 1988. Stručno se usavršavao na J.F.K. School of Government Harvard University, Cambridge, USA (1999). Od ožujka 2000. na dužnosti je pomoćnika ministra pravosuđa, uprave i lokalne samouprave RH. Član je Tajništva Instituta za javnu upravu u Zagrebu i Uredništva časopisa *Hrvatska javna uprava*. Predavač je predmeta Upravno komunalno pravo na Upravnom odjelu Društvenog veleučilišta u Zagrebu. Autor je više stručnih članaka s područja prava objavljenih u domaćoj i stranoj pravnoj literaturi te priručnika o primjeni propisa o lokalnoj samoupravi.

**Anto Bajo**, mr. sc., diplomirao i magistrirao na Ekonomskom fakultetu Zagreb. Godine 2002. upisao doktorat na Ekonomskom fakultetu u Ljubljani, Slovenija. Stručno se usavršavao u SAD-u (Harvard University, John F. Kennedy School of Government), Mađarskoj i Južnoj Africi. Od 1996. godine radi u Institutu za javne financije, Zagreb te je od 1998. godine povremeni vanjski suradnik Ekonomskog fakulteta Zagreb za predmet Javne financije. U domaćim i inozemnim znanstvenim časopisima i knjigama objavio niz znanstvenih i stručnih radova o sustavu proračuna i fiskalnog federalizma. Njegovo je uže područje interesa upravljanje financijama javnog sektora, sustav proračuna i fiskalni federalizam.

**Srećko Devjak**, dr. sc., izvanredni profesor, diplomirao je na Fakultetu za prirodne znanosti i tehnologiju, na odjelu matematike i fizike, magistrirao na području operacijskih istraživanja na Ekonomskom fakultetu u Ljubljani (1975), te na istom fakultetu doktorirao informatičke znanosti (1987). Izabran je za izvanrednog profesora kvantitativne analize na Sveučilištu u Ljubljani. Član je GMÖOR – Gesellschaft für Mathematik, Ökonomie und Operations Research, HDOI – Hrvatskog udruženja za operacijska istraživanja te Slovenskoga informatičkog društva. Njegov rad odnosi se na područje ekonomije, organizacije, i na upravljanje informacijskim sustavima. Od 1992. godine radio je na Biotehnološkom fakultetu Sveučilišta u Ljubljani, na Odjelu za drvo, a od 1997. zaposlen je u Školi za javnu upravu. Na dodiplomskom i poslijediplomskom studiju predaje kvantitativne metode za ocjenu rukovođenja i radi na njihovu razvoju. Autor je dviju knjiga te suautor treće o toj temi. Vodio je istraživačke projekte s ciljem primjene kvantitativnih metoda za mjerenje učinaka javnog sektora.

**Robert Ebel** glavni je ekonomist za programe javnih financija, decentralizacije i smanjenja siromaštva u Institutu Svjetske banke unutar International Bank for Reconstruction and Development. Dok je radio u Svjetskoj banci, pisao je i koordinirao studijama o decentralizaciji u srednjoj i istočnoj Europi, južnoj Aziji i na Srednjem istoku, a razvijao je i module za učenje namijenjene širokoj publici. Autoritet je na području državnih i lokalnih financija u SAD-u. Radio je kao direktor istraživanja javnih financija za United States Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR), direktor sveobuhvatnih istraživanja o porezima za nekoliko državnih vlada SAD-a te kao predsjednik District of Columbia Tax Revision Commission. Suurednik je Encyclopedia of Taxation and Tax Policy (Urban Institute Press), počasni član National Tax Association (NTA), dobitnik nagrade “Steven D. Gold” za primijenjeni znanstveni rad o unutardržavnim odnosima. Tu nagradu dodjeljuje Association for Public Policy Analysis i Management (APPAM), National Conference of State Legislatures (NCSL) i NTA.

**Dubravka Jurlina Alibegović**, mr. sc., pomoćnica ravnateljica Ekonomskog instituta, Zagreb. Vodi znanstvenoistraživačke projekte i sudjeluje u njima te objavljuje radove sa šireg područja ekonomike javnog sektora. Glavno joj je područje znanstvenoga i stručnog interesa reforma javnog sektora, lokalne javne financije, urbani i regionalni razvoja te novi javni menadžment.

**Jerka Kezele**, dipl. oec., od 1977. godine radi u varaždinskom komunalnom poduzeću Varkom voditeljica Plana i analize; 1994. godine zapošljava se u Gradskom poglavarstvu grada Varaždina kao voditeljica računovodstva, a 1997. imenovana je pročelnicom Upravnog odjela za gospodarstvo, financije i javne prihode.

**Ivica Malatestinić**, diplomirao na Fakultetu graditeljskih znanosti u Rijeci. Obnaša dužnost gradonačelnika Crikvenice, potpredsjednik je udruge gradova u Republici Hrvatskoj. Od 1983. do 1986. zaposlen je u poduzeću Jadran, a od 1986. do 1991. u komunalnom poduzeću Vodovod Zrnovnica. Autor je više članaka s područja lokalne uprave i samouprave. Član je Hrvatske socijalno-liberalne stranke (HSLŠ-a).

**Katarina Ott**, dr. sc., ravnateljica Instituta za javne financije, urednica časopisa *Financijska teorija i praksa*, upraviteljica Zaklade prof. dr. Marijan Hanžeković, izvanredna profesorica na poslijediplomskom studiju Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, na kolegiju Fiskalni federalizam. Vodi projekte i objavljuje radove sa šireg područja ekonomike javnog sektora. Glavno joj je područje interesa odnos države i ekonomije, prije svega neslužbeno gospodarstvo, proračun, reforme javnog sektora, lokalne financije, a posebice transparentnost i odgovornost javnog sektora te participacija građana.

**Mihaela Pitarević**, MPhil., diplomirala na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu. Dobitnica je Dekanove nagrade. Magistrirala je Development Studies na University of Cambridge, UK. Zaposlena je u Institutu za javne financije kao mlađa asistentica. Stručno se usavršavala na London School of Economics and Political Science, te na John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, Massachusetts. Obavljala je praksu na Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, London. Autorica je nekoliko djela objavljenih u domaćim i stranim publikacijama, a područja njezina stručnog interesa su fiskalna decentralizacija i porezni sustav.

**Stanka Setnikar-Cankar**, dr. sc., izvanredna profesorica, dekanica je Škole za javnu upravu Sveučilišta u Ljubljani. S područja svoga znanstvenog djelovanja objavila je približno 60 radova, većinom članaka u znanstvenim i stručnim časopisima, te referata na domaćim i međunarodnim sastancima i konferencijama. Objavila je više radova s područja ekonomike javnog sektora, javnih financija, lokalnih jedinica i financiranja lokalnih jedinica. Sudjelovala je u istraživanjima i konzultantskom radu za Ministarstvo znanosti, Ministarstvo unutarnjih poslova i Institut za regionalnu ekonomiku. Aktivno je surađivala u organiziranju i provođenju programa usavršavanja i osposobljavanju državnih službenika i namještenika u Sloveniji.

**Serdar Yilmaz** stručnjak je za problematiku javnog sektora zaposlen u Institutu Svjetske banke. Koordinira razvojem nastavnog programa unutardržavni fiskalni odnosi i upravljanje lokalnim financijama. Osim obavljanja upravljačkih dužnosti, provodio je istraživanja i napisao više znanstvenih radova s područja javnih financija, regionalnog razvoja i unutardržavnih fiskalnih odnosa. Područje njegova znanstvenog zanimanja obuhvaća analizu donošenja odluka u javnom sektoru, unutardržavnu politiku (politiku između više razina vlasti) u zemljama u razvoju te uloga pružanja infrastrukturnih usluga u regionalnom razvoju. Sudjelovao je u mnogim obrazovnim djelatnostima Instituta, uređivao je više knjiga područja kojim se bavi, a radovi su mu tiskani u vodećim znanstvenim časopisima. Serdar je doktorirao na području javne politike na George Mason University. Doktorat ekonomije stekao je na sveučilištu Purdue.

## Popis sudionika

### Republika Hrvatska

Abramović Milan

Općina Topusko

Topusko

Tel: (+385-44) 88 53 30

Fax: (+385-44) 88 50 12

E-mail: opcina-topusko@sk.hinet.hr

Antić Teodor

Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne  
samouprave

Zagreb

Tel: (+385-1) 378 21 82

Fax: (+385-1) 378 21 92

E-mail: tantic@pravosudje.hr

Arbutina Hrvoje

Pravni fakultet u Zagrebu

Zagreb

E-mail: harbutin@pravo.hr

Babić Danijela

ZAMIRNET

Zagreb

Tel: (+385-1) 482 38 57

Fax: (+385-1) 482 38 62

E-mail: dbabic@zamir.net

Bajić Sunčica

Požeško-slavonska županija

Požega

Tel: (+385-34) 29 02 24

Fax: (+385-34) 29 02 37

E-mail: financije@pzs.hinet.hr

Bajo Anto

Institut za javne financije

Zagreb

Tel: (+385-1) 481 93 63

Fax: (+385-1) 481 93 65

E-mail: bajo@ijf.hr

Baron Mira

Karlovačka županija

Karlovac

Tel: (+385-47) 66 61 75

Fax: (+385-47) 66 62 66

Bejaković Predrag

Institut za javne financije

Zagreb

Tel: (+385-1) 481 93 63

Fax: (+385-1) 481 93 65

E-mail: predrag@ijf.hr

Berda Biljana

Virovitičko-podravska županija

Virovitica

Tel: (+385-33) 74 31 50

Fax: (+385-33) 72 24 65

E-mail: vpzss@vt.hinet.hr

Blažić Helena

Ekonomski fakultet u Rijeci

Rijeka

E-mail: helena@efri.hr

Bogner Marijanka

Ministarstvo rada i socijalne skrbi

Zagreb

E-mail: marijanka.bogner@mrss.hr



Borić Damir

Grad Sisak  
Sisak  
Tel: (+385-44) 52 46 69  
Fax: (+385-44) 52 11 28  
E-mail: damir.boric@sisak.hr

Bratić Vjekoslav

Institut za javne financije  
Zagreb  
Tel: (+385-1) 481 93 63  
Fax: (+385-1) 481 93 65  
E-mail: vjeko@ijf.hr

Breglec Dražen

Mursko Središće  
Tel: (+385-40) 54 40 02  
Fax: (+385-40) 54 45 88  
E-mail: dbreglec@inet.hr

Burilović Luka

Općina Nijemci

Čakar Nada

Zagreb  
Tel: (+385-1) 377 10 24

Čengić Drago

Institut Ivo Pilar  
Zagreb  
E-mail: Drago.Cengic@pilar.hr

Čičin-Šain Ante

Zagreb  
Tel: (+385-1) 487 79 00  
Fax: (+385-1) 487 79 01

Čulo Ivica

Požega  
Te: (+385-34) 29 28 40  
Fax: (+385-34) 27 36 71  
E-mail: ivica.culo@po.hinet.hr

Ćurković Stipe

Zagreb  
Tel: (+385-1) 481 69 68  
Fax: (+385-1) 481 69 68

Dautanac Marijan

Veliki Grđevac  
Tel: (+385-43) 46 16 66  
Fax: (+385-43) 46 10 14  
E-mail: opcina-veliki-grdjevac@bj.hinet.hr

Dikandić Desanka

Novi informator  
Zagreb

Đurek Marijan

Grad Zlatar

Emić Ivo

Općina Štefanje  
Štefanje  
Tel: (+385-43) 77 80 29  
Fax: (+385-43) 77 82 76  
E-mail: opcina-stefanje@bj.tel.hr

Fajdetić Majda

Medicinska škola  
Zagreb

Filipović Katica

Grad Glina  
Tel: (+385-44) 88 22 04  
Fax: (+385-44) 88 22 03

Franić Nikica

Ministarstvo rada i socijalne skrbi  
Zagreb  
Tel: (+385-1) 616 92 59  
Fax: (+385-1) 616 95 34  
E-mail: nikica.franic@mrss.hr

Fudurić Kurelić Mira

Grad Duga Resa  
Duga Resa  
Tel: (+385-47) 84 14 62  
Fax: (+385-47) 84 14 65  
E-mail: dugaresa@hi.hinet.hr

Goleš Tonka

Zagreb  
Tel: (+385-1) 377 23 25

## Golubić Franjo

Općina Donji Martijanec  
Martijanec  
Tel: (+385-42) 67 34 88  
Fax: (+385-42) 20 78 75

## Gospodnetić Boris

Ministarstvo javnih radova, obnove i graditeljstva  
Zagreb  
Tel: (+385-1) 378 39 32  
Fax: (+385-1) 378 39 31

## Grahovac Tripo

Grad Rijeka  
Rijeka  
Tel: (+385-51) 20 96 52  
Fax: (+385-51) 20 96 53  
E-mail: tripo.grahovac@hi.hinet.hr

## Grčar Ivica

Zagreb  
E-mail: grcar@yahoo.com

## Hanzl Željko

Hrvatska gospodarska komora  
Zagreb  
Tel: (+385-1) 482 83 73  
Fax: (+385-1) 482 83 80  
E-mail: makroekonomija@hgk.hr

## Herček Zlatko

Grad Vrbovec  
Vrbovec  
Tel: (+385-1) 279 11 16  
Fax: (+385-1) 279 10 15  
E-mail: grad-vrbovec@zg.hinet.hr

## Hrvoj-Šić Vesna

Srednja škola Oroslavlje  
Oroslavlje

## Ivanov Marijana

Ekonomski fakultet u Zagrebu  
Zagreb  
Tel: (+385-1) 238 33 33  
Fax: (+385-1) 233 56 33  
E-mail: mivanov@efzg.hr

## Ivanović Mladen

Hrvatski pravni centar  
Zagreb  
Tel: (+385-1) 485 45 95  
Fax: (+385-1) 483 50 13  
E-mail: hpc@hpc.hr

## Jozić Mijo

Ministarstvo financija  
Zagreb  
Tel: (+385-1) 459 10 55  
E-mail: mijo.jozic@mfin.hr

## Jurlina Alibegović Dubravka

Ekonomski institut  
Zagreb  
Tel: (+385-1) 233 57 00  
Fax: (+385-1) 233 51 65  
E-mail: jurlina-alibegovic@eizg.hr

## Kagin Justin

Ekonomski institut  
Zagreb  
E-mail: jkagin@eizg.hr

## Kasabašić Štefanija

Ministarstvo lokalne uprave i samouprave  
Zagreb

## Kezele Jerka

Grad Varaždin  
Varaždin  
Tel: (+385-42) 20 14 40  
Fax: (+385-42) 21 12 55  
E-mail: gradvz-financije@vz.hinet.hr

## Koprić Ivan

Pravni fakultet u Zagrebu  
Zagreb  
Tel: (+385-1) 456 43 32  
Fax: (+385-1) 456 40 30  
E-mail: ikopric@inet.hr

## Kos Stjepan

Srednja strukovna škola Velika Gorica  
Velika Gorica

Kovačević Vlatka

Međimurska županija  
Čakovec

Tel: (+385-40) 37 42 01

Fax: (+385-40) 39 10 05

E-mail: tajnica@med.zup.hinet.hr

Kraljić Mario

Koprivnica

Tel: (+385-48) 67 15 34

E-mail: mario\_kraljic@yahoo.com

Krtalić Vladimir

Hrvatska udruga poslodavaca

Zagreb

Tel: (+385-1) 235 95 55

Fax: (+385-1) 235 95 56

E-mail: vladimir.krtalic@hup.hr

Kutnjak Vlatka

Zagreb

Tel: (+385-1) 485 17 85

Fax: (+385-1) 485 17 85

E-mail: rainbow\_v@yahoo.com

Logožar Milan

Grad Prelog

Prelog

Lončarević Grga

Općina Semeljci

Semeljci

Tel: (+385-31) 85 63 10

Fax: (+385-31) 85 63 10

Lukeš-Petrović Maja

Ministarstvo financija

Zagreb

Luketić Nada

Općina Čavle

Čavle

Tel: (051) 25 95 79

Fax: (051) 25 02 69

Malatestinić Ivica

Grad Crikvenica

Crikvenica

Tel: (+385-51) 24 16 55

Fax: (+385-51) 24 10 60

E-mail: gc-gradonacelnik@grad-crikvenica.tel.hr

Marcelić Marija

Tehnička škola Ruđer Bošković  
Zagreb

Marić Zoran

Općina Biskupija

Knin

Tel: (+385-22) 66 12 00

Fax: (+385-22) 66 12 00

E-mail: opcina-biskupija@si.hinet.hr

Marković Milvija

Ministarstvo prosvjete i športa

Zagreb

Martek-Radonić Vesna

Ministarstvo zdravstva

Zagreb

Tel: (+385-1) 460 74 71

Fax: (+385-1) 460 75 74

E-mail: vesna.martek-radonic@miz.hr

Martinović Mirko

Općina Vojnić

Vojnić

Mašek Anka

Ekonomski fakultet u Osijeku

Osijek

Tel: (+385-31) 22 44 00

Fax: (+385-31) 2116 04

E-mail: anka.masek@os.hinet.hr

Miholić Krešimir

Zagreb

Tel/Fax: (01) 481 84 94

Mikulec Mikac Dušanka

Grad Zabok

Zabok

Tel: (+385-49) 58 77 50

Fax: (+385-49) 58 77 57

Mrduljaš Davor

Hrvatska udruga poslodavaca

Zagreb

Tel: (+385-1) 235 95 95

Fax: (+385-1) 235 95 50

E-mail: davor.mrduljas@hup.hr

Ott Katarina

Institut za javne financije  
Zagreb  
Tel: (+385-1) 481 93 63  
Fax: (+385-1) 481 93 65  
E-mail: kott@ijf.hr

Pali Fredi

Općina Velika Pisanica  
Velika Pisanica  
Tel: (+385-43) 88 31 13  
Fax: (+385-43) 88 31 25

Pavić-Rogošić Lidija

ODRAZ-Održivi razvoj zajednice  
Zagreb  
Tel: (+385-1) 465 52 03  
Fax: (+385-1) 465 52 00  
E-mail: lidija.pavic@zg.tel.hr

Perković Ivan

Splitsko-dalmatinska županija

Pitarević Mihaela

Institut za javne financije  
Zagreb  
Tel: (+385-1) 481 93 63  
Fax: (+385-1) 481 93 65  
E-mail: mihaela@ijf.hr

Račić Domagoj

Ekonomski institut  
Zagreb  
E-mail: dracic@eizg.hr

Raukar Melita

Općina Viškovo  
Viškovo  
Tel: (+385-51) 25 62 63  
Fax: (+385-51) 25 62 63  
E-mail: melita.raukar@ri.hinet.hr

Rogić Lugarić Tereza

Pravni fakultet u Zagrebu  
Zagreb  
E-mail: rtereza@yahoo.com

Slijepčević Snježana

Njemačko veleposlanstvo  
Zagreb

Slijepčević Sunčana

Ekonomski institut  
Zagreb  
E-mail: ssljepcevic@eizg.hr

Škaljić Elma

Konrad Adenauer Stiftung  
Zagreb  
Tel: (+385-1) 488 26 50  
Fax: (+385-1) 488 26 56  
E-mail: elma.kas@inet.hr

Šnit Mirjana

Općina Sunja  
Sunja  
E-mail: opcina.sunja@sk.tel.hr

Tomašković Vesna

Grad Donja Stubica  
Donja Stubica

Topić Marinko

Ministarstvo rada i socijalne skrbi  
Zagreb  
Tel: (+385-1) 616 92 63  
Fax: (+385-1) 619 64 79  
E-mail: marinko.topic@mrss.hr

Truski Marko

Fakultet političkih znanosti  
Zagreb

Tvorić Mira

Grad Vrbovec  
Vrbovec  
Tel: (0+385-1) 279 11 22  
Fax: (+385-1) 279 10 15  
E-mail: grad-vrbovec@zg.hinet.hr

Ulaga Dora

Zrakoplovna škola Zagreb  
Zagreb

Urban Ivica

Institut za javne financije  
Zagreb  
Tel: (+385-1) 481 93 63  
Fax: (+385-1) 481 93 65  
E-mail: ivica@ijf.hr

Vedriš Mladen  
Zagreb  
Tel: (01) 464 14 34  
Fax: (01) 464 14 39  
E-mail: sonder@zg.tel.hr

Vučemilović-Alegić Ilija  
Općina Antunovac  
Antunovac

Vučetić Ljiljana  
Split  
Tel: (+385-21) 31 01 77  
Fax (+385-21) 31 00 34

Vukšić Goran  
Forschungsinstitut für Europafragen,  
Althanstraße 39-45 A-1090 Wien, Austria  
Tel: (+43-1) 31336-4133, (+43-1) 3133-6758  
E-mail: goran.vuksic@wu-wien.ac.at

Vuraić Marijana  
Porezna uprava  
Zagreb  
Tel: (+385-1) 459 13 23  
Fax: (+385-1) 459 14 51

Zagorac Mirela  
Ministarstvo financija  
Zagreb  
Tel: (+385-1) 459 13 81  
Fax: (+385-1) 459 13 68  
E-mail: mirela.zagorac@mfin.hr

Zbodulja Sandra  
Ekonomski fakultet u Osijeku  
Osijek  
Tel: (+385-31) 22 44 00  
Fax: (+385-31) 21 16 04  
E-mail: sandra.zbodulja@os.hinet.hr

Žanko Vesna  
ZAMIRNET  
Zagreb  
Tel: (+385-1) 482 38 58  
Fax: (+385-1) 482 38 62  
E-mail: zankov@zampir.net

Žic Turković Gabriela  
Grad Umag  
Umag  
Tel: (052) 70 29 81  
Fax: (052) 74 15 76  
financije-i-gospodarstvo@grad-umag.hinet.hr

### Popis stranih sudionika

Hackett Ronald  
USAID, Barents Group  
E-mail: ronald.hackett@kpmgbarents.org

Mikelsons Maris  
The Urban Institute  
E-mail: mikelsons@aol.com

Peček Bojan  
Visoka upravna škola u Ljubljani  
Gosarjeva 5, Ljubljana, Slovenia  
Tel: (386-1) 580 5545  
E-mail: bojan.pecek@vus.uni-lj.si

Peteri Gabor  
Open Society Institute/Local Government and  
Public Service Reform Initiative  
Oktober 6. u. 12., 1051 Budapest, Hungary  
Tel: (+36-1) 327-3100  
Fax: (+36-1) 327-3105  
E-mail: gpeteri@osi.hu

Toth Timea  
Open Society Institute/Local Government and  
Public Service Reform Initiative  
Oktober 6. u. 12., 1051 Budapest, Hungary  
Tel: (+36-1)327-3100  
Fax: (+36-1) 327-3105  
E-mail: ttoth@osi.hu

Yilmaz Serdar  
World Bank Institute  
1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA  
Tel: (+1-202) 473 9350, (+1-202) 676 9810  
E-mail: syilmaz@worldbank.org

Žohar Franci  
Općina Radeče  
Ulica Milana Majcna 1, 1433 Radeče, Slovenija  
Tel: (+386-3) 56 87 791  
E-mail: franci.zohar@siol.net

## Program foruma

### Prvi dan, 14. studeni, 2002.

09:00–09:30 Otvaranje Forumu  
Katarina Ott, IJF  
Gabor Peteri, OSI/LGI

#### *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj*

Voditelj: Teodor Antić, Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave

09:30–09:50 Lokalne financije i lokalni proračuni u RH  
Katarina Ott i Anto Bajo, Institut za javne financije

09:50–10:10 Fiskalna decentralizacija javnog sektora u RH – proces i učinci  
Maja Lukeš–Petrović, Ministarstvo financija

10:10–11:00 Diskusija

11:00–11:20 Pauza

#### *Pravni i administrativni okvir za fiskalnu decentralizaciju u RH*

Voditeljica: Maja Lukeš–Petrović, Ministarstvo financija

11:20–11:40 Centralna uprava i lokalna samouprava: decentralizacija i demokratizacija  
Teodor Antić, Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave

11:40–12:00 Decentralizacija u Hrvatskoj – mitovi i mogućnosti  
Ivan Koprić, Pravni fakultet Zagreb

12:00–12:50 Diskusija

12:50–13:50 Ručak

*Decentralizacija u tranzicijskim zemljama*

Voditelj:	Gábor Péteri, OSI/LGI
13:50–14:10	Fiskalna decentralizacija: Iskustva ostalih zemalja i mogućnosti za Sloveniju Stanka Setnikar–Cankar, Škola za javnu upravu, Sveučilište u Ljubljani
14:10–14:30	O mjerenju i utjecaju fiskalne decentralizacije Serdar Yilmaz, The World Bank Institute
14:30–15:20	Diskusija
15:20–15:40	Pauza

*Unutardržavni fiskalni odnosi*

Voditelj:	Serdar Yilmaz, The World Bank Institute
15:40–16:00	Fiskalna decentralizacija i dijeljenje poreza u Hrvatskoj Ronald Hackett, USAID, Barents Group
16:00–16:20	Procjena dotacija kao sustava vodoravnog fiskalnog izravnavanja u RH 1999. i 2000. godine Mihaela Pitarević, Institut za javne financije
16:20–17:10	Diskusija

**Drugi dan, 15. studeni**

*Lokalni financijski management*

Voditelj:	Maris Mikelsons, The Urban Institute
09:00–09:20	Financiranje lokalne samouprave – Prezentacija rezultata istraživanja na projektu Hrvatskog pravnog centra “Decentralizacija javne uprave” Dubravka Jurlina Alibegović, Ekonomski institut, Zagreb
09:20–09:40	Razvoj proračunskog procesa te uvođenje kontrolinga u slovenskim općinama Srečko Devjak, Škola za javnu upravu, Sveučilište u Ljubljani
09:40–10:30	Diskusija
10:30–10:50	Pauza

*Fiskalna transparentnost i odgovornost*

Voditelj:	Ivica Grčar, novinar
10:50–11:10	Važnost transparentnosti Katarina Ott, Institut za javne financije
11:10–11:30	Iskustva Grada Crikvenice o uključivanju javnosti u proračunski proces Ivica Malatestinić, gradonačelnik Grada Crikvenice
	Proračun grada Varaždina u malom Jerka Kezele, Pročelnica upravnog odbora za gospodarstvo, financije i javne prihode
11:30–12:20	Diskusija
12:20–13:20	Ručak

*Dodatne mogućnosti financiranja lokalnih jedinica*

Voditelj:	Ronald Hackett, USAID, Barents Group
13:20–13:40	Izravna inozemna ulaganja i fiskalna decentralizacija Goran Vukšić, Ekonomsko sveučilište u Beču
13:40–14:00	Bilančna i financijska politika jedinica lokalne uprave i samouprave Anka Mašek i Sandra Zbodulja, Ekonomski fakultet u Osijeku
14:00–14:50	Diskusija
14:50–15:20	Zaključci i preporuke – završetak konferencije







**For more information concerning FDI–CEE programs please contact:**

*Program Secretariat*

**Open Society Institute**

**Local Government and Public Service Reform Initiative (Budapest, Hungary)**

Mr. Ondrej Simek

Tel: (+36-1) 327-3862/ext. 2402

Fax: (+36-1) 327-3105

E-mail: [osimek@osi.hu](mailto:osimek@osi.hu)

*Contact Points at Partner Organizations*

**Council of Europe (Strasbourg, France)**

*Mr. Alessandro Mancini*

Tel: (+33-3) 8841-2265

Fax: (+33-3) 8841-2784

E-mail: [alessandro.mancini@coe.fr](mailto:alessandro.mancini@coe.fr)

**Organisation for Co-operation and Development (Paris, France)**

*Mr. Leif Jensen*

Tel: (+33-1) 4524-9490

Fax: (+33-1) 4524-1884

E-mail: [leif.jensen@oecd.org](mailto:leif.jensen@oecd.org)

**The World Bank Institute (Washington, USA)**

*Mr. Serdar Yilmaz*

Tel: (+1-202) 473-9350

Fax: (+1-202) 676-9810

E-mail: [syilmaz@worldbank.org](mailto:syilmaz@worldbank.org)

**UNDP**

*Ms. Anastazia Kozakova*

Tel: (+421-2) 59337-401

Fax: (+421-2) 59337-450

E-mail: [anastazia.kozakova@undp.org](mailto:anastazia.kozakova@undp.org)