

# Procjena tekuće dotacije za vodoravno fiskalno izravnanje od Ministarstva financija županijama

---

**Bronić, Mihaela**

*Source / Izvornik:* **Odabrani prijevodi, 2010, 1, 1 - 28**

**Journal article, Published version**

**Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

<https://doi.org/10.3326/op.4>

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:242:564538>

*Rights / Prava:* [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-10-06**



*Repository / Repozitorij:*

[Institute of Public Finance Repository](#)

## PROCJENA TEKUĆE DOTACIJE ZA VODORAVNO FISKALNO IZRAVNANJE OD MINISTARSTVA FINANCIJA ŽUPANIJAMA

dr. sc. Mihaela Bronić\*

Institut za javne financije, Zagreb

mihaela.bronic@ijf.hr

Članak\*\*

JEL: H71, H73, H77

UDK: 338.47(497.5)

DOI: 10.3326/op.4

### Sažetak

*U radu se analizira tekuća dotacija za vodoravno fiskalno izravnanje koju Ministarstvo financija dodjeljuje županijama od 2005. Budući da formula dodjele ove dotacije do sada nije javno obavljena, u radu se objašnjava i analizira ta formula. U vrijeme uvođenja tekuće dotacije za vodoravno fiskalno izravnanje njena namjena je bila ublažavanje razlika u fiskalnim kapacitetima među županijama, stoga je rad fokusiran na fiskalne kapacitete županija te nas zanima je li novo formalno pravilo dodjele ove dotacije iz 2005. u skladu s ranije definiranom namjenom dotacije. Rad potvrđuje postavljenu hipotezu da dotacija za vodoravno fiskalno izravnanje županijama dodijeljena prema novom formalnom pravilu iz 2005. nije adekvatno ublažila razlike u fiskalnim kapacitetima među hrvatskim županijama.*

*Ključne riječi: županije, fiskalni kapacitet, dotacija za vodoravno fiskalno izravnanje, Hrvatska*

\* Autorica zahvaljuje dvojici anonimnih recenzenata na iznimno korisnim komentarima i savjetima.

\*\* *Primljeno:* 11. studeni 2007.

*Prihvaćeno:* 26. siječanj 2010.

## 1. Uvod

U Hrvatskoj postoje tri razine državne vlasti: središnja država, 21 županija (uključujući Grad Zagreb) te 430 općina i 126 gradova.<sup>1</sup> Nažalost, 180 općina i gradova nalaze se na područjima posebne državne skrbi (područja pogođena ratom ili područja koja po određenim uvjetima zaostaju u razvoju), a 45 općina i gradova na brdsko-planinskim područjima.<sup>2</sup> U Hrvatskoj postoji šest vrsta tekućih dotacija (pomoći) županijama, općinama i gradovima:

- pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije,
- tekuća dotacija Ministarstva financija općinama i gradovima na područjima posebne državne skrbi (PPDS) I. i II. skupine,
- tekuća dotacija Ministarstva financija županijama,
- tekuće dotacije ostalih ministarstva i institucija središnje države,
- proračunska zaliha i naknada za štete prouzročene elementarnim nepogodama i
- tekuća dotacija kao zamjena za prihode od poreza na dobit.<sup>3</sup>

Predmet ovog rada je treća vrsta tekuće dotacije što je Ministarstvo financija dodjeljuje županijama, a one dio te dotacije, prema vlastitim kriterijima, prosljeđuju svojim općinama i gradovima koji nisu na PPDS-u I. i II. skupine. Kako javnosti nije objavljena formula prema kojoj Ministarstvo financija dodjeljuje tu dotaciju županijama ovdje ćemo prikazati i analizirati tu formulu.

U prvom dijelu rada daje se pregled relevantne literature koji se uglavnom odnosi na čimbenike koji utječu na raspodjelu dotacija od središnje države lokalnim jedinicama. U drugom dijelu slijedi povijesni pregled kako je i zašto Ministarstvo financija od 1994. dodjeljivalo županijama opću tekuću dotaciju za vodoravno fiskalno izravnanje. U trećem dijelu rada analizira se formula dodjele te dotacije županijama iz 2005. koja se i trenutno koristi – odnosno način na koji se navedena dotacija dodjeljuje. U četvrtom dijelu istražuje se koliko je formalno pravilo dodjele dotacije županijama iz 2005. u skladu s unaprijed definiranim ciljem (ublažavanja razlika u fiskalnim kapacitetima). Budući da se u radu argumentira da ova dotacija adekvatno ne ublažava navedene razlike u fiskalnim kapacitetima, istražuju se i mogući razlozi zbog čega je to tako.

## 2. Literatura

Smisao opće dotacije za vodoravno fiskalno izravnanje je ublažavanje vodoravnih fiskalnih nejednakosti među lokalnim ili regionalnim jedinicama. Vodoravne fiskalne nejednakosti nastaju

---

<sup>1</sup> Grad Zagreb ima poseban dvojni status županije i grada. Regionalne (područne) jedinice su županije, a lokalne jedinice su općine i gradovi.

<sup>2</sup> Godine 1996. utvrđene su dvije skupine područja posebne državne skrbi, a tijekom 2002. i treća skupina (NN 26/03). Na tim se područjima nalazi 180 lokalnih jedinica (u prvoj skupini 50, drugoj 61, te trećoj 69). Prva i druga skupina određene su na temelju stupnja gospodarske štete prouzročene ratnim razaranjima. Treća skupina su područja za koja se ocjenjuje da zaostaju u razvoju na temelju četiri kriterija: ekonomske razvijenosti, strukturnih poteškoća, demografskog i posebnog kriterija. Od 2002. godine 45 lokalnih jedinica dobilo je status brdsko-planinskih područja (BPP) radi poticanja bržeg i ravnomjernijeg gospodarskog razvoja.

<sup>3</sup> Za detaljniji opis dotacija (pomoći) vidi u Dodatak 2.

kada neke lokalne ili regionalne jedinice iste razine vlasti ne mogu pružati standardnu razinu javnih usluga (Martinez-Vazquez, 2004). Na primjer kada neke županije pružaju manju razinu javnih usluga od razvijenijih županija jer imaju manje proračunske prihode (fiskalni kapacitet) i/ili veće proračunske rashode (fiskalne potrebe). Fiskalni kapacitet određene lokalne ili regionalne jedinice može se definirati kao sposobnost/mogućnost jedinice da prikupi određeni iznos prihoda po standardnim stopama i uz standardni administrativni napor (Boex i Martinez-Vazquez, 2004). Potrebe za rashodima (fiskalne potrebe) određene jedinice može se definirati kao trošak koji jedinici nastaje pri pružanju standardizirane košare javnih usluga. Taj trošak pružanja standardizirane košare javnih usluga u različitim jedinicama varira zbog razlika u njihovim potrebama, odnosno razlika u demografskim obilježjima jedinica (npr. postotak djece školske dobi), geografskih uvjeta, itd. (Boex i Martinez-Vazquez, 2004).

Općenito govoreći postoje četiri vrste formula za dodjelu općih dotacija za vodoravno fiskalno izravnaje (Jun, 1997). Naime smisao ovih dotacija je ublažavanje nejednakosti među lokalnim ili regionalnim jedinicama iste razine državne vlasti koje nastaju zbog razlika u fiskalnim kapacitetima i/ili fiskalnim potrebama. Stoga se u prvoj se vrsti formula za dodjelu dotacija za vodoravno fiskalno izravnaje koriste samo mjere fiskalnog kapaciteta (npr. Kanada) u drugoj vrsti formula koriste se samo mjere fiskalnih potreba (Indija, Španjolska), dok se u trećoj vrsti formula koriste mjere fiskalnih kapaciteta i fiskalnih potreba (Australija, Njemačka). Konačno četvrtom vrstom formula dotacije za vodoravno fiskalno izravnaje dodjeljuju se jednostavno u jednakim iznosima po stanovniku (Kanada - EPF). U praksi je često vrlo teško razumjeti koji se sve fiskalni instrumenti koriste za vodoravno fiskalno izravnaje, a teško je razumjeti i veličinu (opseg) provedenog izravnaja (Ahmad i Craig, 1997). Štoviše, ne postoji konsenzus oko optimalnog dizajna unutardržavnih transfera<sup>4</sup> kojima bi se to vodoravno fiskalno izravnaje trebalo provesti (Boadway, 2006).

Tri su osnovna razloga zbog kojih ne postoji konsenzus o optimalnom dizajnu (obliku) unutardržavnih transfera – dakle dotacija (Boadway, 2006). Kao prvo, općenito kada govorimo o preraspodjeli neophodno je donijeti vrijednosne procijene<sup>5</sup> oko koji se čak i racionalne osobe mogu ne slagati. Vrijednosne procijene u ovom slučaju vezane su za argumente/kriterije jednakosti pri preraspodjeli. Ti argumenti/kriteriji jednakosti postaju nejasniji i teži za usuglašavanje kada se radi o federacijama, zbog toga jer i niže razine vlasti provode različite politike preraspodjele među svojim jedinicama. Kao drugo razlog zbog koji ne postoji konsenzus o optimalnom dizajnu unutardržavnih transfera je što se njihov utjecaj na raspodjelu resursa ne može brzo ni lako predvidjeti kao empirijska činjenica, odnosno mi ne znamo kako će reagirati rad ili kapital na promjene unutardržavnih transfera. Treći razlog neslaganja oko optimalnog dizajna unutardržavnih

---

<sup>4</sup> Pod pojmom unutardržavnih transfera misli se na dijeljenje prihoda i dotacije između različitih razina državne vlasti.

<sup>5</sup> Vrijednosna procjena predstavlja shvaćanje o tome što je prikladno ili poželjno učiniti.

transfera je činjenica da su među donosioce ekonomskih odluka u federaciji uključene i niže razine vlasti, a mi još ne razumijemo njihova ponašanja. Na primjer, djeluju li niže razine vlasti u dobroj namjeri i u interesu svojih stanovnika? Tako osobe kojima je važnija jednakost, koje smatraju da pri uvođenju dotacija nastaju manji troškovi efikasnosti razmijene<sup>6</sup> te koje smatraju da država djeluje s dobrom namjerom, imati će optimističniji stav vezano uz ulogu unutardržavnih transfera kao sredstva za postizanje ciljeva nacionalne jednakosti i učinkovitosti. Ali još uvijek ne postoji konsenzus oko optimalnog dizajna unutardržavnih transfera, iz čega proizlazi kako je uloga i oblikovanje unutardržavnih transfera umjetnost koliko i znanost, iako nam načela iz teoretskih modela mogu biti poučna.

Unutardržavne dotacije najčešće se dodjeljuju ne temelju formule, ali to ne znači i da je dodjela sredstava uvijek objektivna, pravedna ili efikasna. Prema autorima Boex i Martinez-Vazquez (2005) konačna incidencija dotacija ovisi o raznim faktorima poput normativne politike, argumentima vezanim uz modele koji se temelje na izboru glasača<sup>7</sup> i političkim razlozima. Isti autori tvrde kako tri struje ekonomske literature proučavaju ova tri faktora koji utječu na raspodjelu dotacija od središnje države lokalnim jedinicama.<sup>8</sup>

Prvo, literatura o lokalnim financijama daje normativne smjernice kako bi se trebale dodjeljivati unutardržavne dotacije u cilju postizanja što efikasnije i pravednije raspodjele resursa u državi. Ako središnja država pokušava postići efikasnu raspodjelu resursa među lokalnim jedinicama, cilj sustava unutardržavnih dotacija može biti ispravljanje unutar-područnih vanjskih učinaka (*engl. inter-jurisdictional externalities*) pri pružanju određenih lokalnih javnih usluga. Tako se npr. mogu očekivati veće unutardržavne dotacije po stanovniku lokalnim jedinicama s većim brojem djece školske dobi, i/ili lokalnim jedinicama koje imaju manje vlastite prihodne osnovice. Ako središnja država pokušava postići pravedniju raspodjelu prirodnih resursa, ponovno možemo očekivati veće unutardržavne dotacije lokalnim jedinicama koje imaju veće potrebe za rashodima (socijalne potrebe) i/ili manje vlastite prihodne osnovice. Ali moguće su i nesuglasice vezano uz ova dva cilja. Na primjer, pretjerano vodoravno fiskalno izravnjanje (dodjela dotacija) u cilju postizanja jednakosti moglo bi smanjiti ekonomsku efikasnost smanjujući ekonomski rast u bogatijim, produktivnijim jedinicama.

U literaturi javnog izbora niz modela temeljenih na izboru glasača objašnjava kako izborni mehanizmi mogu utjecati na fiskalne odluke političara središnje države pri raspodjeli resursa među lokalnim jedinicama.<sup>9</sup> Najčešće se koristi teorem medijanskog glasača koji govori da, ako su ispunjene određene osnovne pretpostavke o izbornom sustavu, demokratski izabrani političari

---

<sup>6</sup> Vezano uz troškove efikasnosti razmijene misli se koliko je društvo spremno "platiti" u obliku smanjene efikasnosti radi veće jednakosti u raspodjeli dohotka (Čičin-Šain, D. 2010).

<sup>7</sup> Literatura javnog izbora pokušava objasniti raspodjelu javnih dobara proučavajući kako mehanizmi donošenja javnih odluka (poput glasačkih izbora) utječu na političke odluke o alokaciji.

<sup>8</sup> Ostatak ovog dijela rada velikim dijelom je preuzet iz Boex i Martinez-Vazquez (2005).

<sup>9</sup> Kao odgovor potražnji glasača za javnim uslugama.

obično pokušavaju maksimizirati vjerojatnost da će biti re-(izabrani) na način da se priklanjaju fiskalnim preferencijama medijanskog glasača na razini države. To znači budući da medijanski glasač obično živi u lokalnoj jedinici s ispodprosječnom vlastitom lokalnom prihodnom osnovicom<sup>10</sup> za očekivati je da će veće unutardržavne dotacije ići lokalnim jedinicama s većim potrebama za rashodima (socijalnim potrebama) i manjom vlastitom prihodnom osnovicom. Ali problem s modelima glasačkih izbora je to što oni pojednostavljaju proces raspodjele resursa ako ne uzmemo u obzir politički mehanizam koji pretvara javnu potražnju za državnim uslugama u političke odluke.

Dakle konačno, argumenti političke ekonomije – koji nisu vezani uz izbore – također mogu pridonijeti objašnjavaњу konačnu incidenciju unutardržavnih dotacija. Naime moćne interesne skupine mogu “uhvatiti, zarobiti” proces političkog donošenja odluka te se stoga veće dotacije mogu očekivati u lokalnim jedinicama sa snažnije izraženim političkim interesima. Dakle, lokalne jedinice koje mogu vršiti veći politički pritisak na centar vjerojatno će primiti i veće iznose dotacija. Teoretski, lokalni izabrani službenici u jedinicama s manje stanovnika imaju veći poticaj za lobiranje većih unutardržavnih transfera, budući da im je nagrada (vjerojatnost da će biti izabrani) po glasaču veća (*engl. pay-off per vote is greater*). Ili nadalje, možemo očekivati da će lokalne jedinice u kojima su na vlasti iste političke stranke kao u središnjoj državi primiti neproporcionalno više unutardržavnih dotacija.

Ipak treba spomenuti kako još uvijek nije razjašnjeno zašto u praksi slabije naseljene jedinice obično primaju veće unutardržavne transfere. Neki autori tvrde da je to vezano uz karakteristike slabije naseljenih jedinica (kao nepostojane ekonomije obujma), ali dosta postojeće empirijske literature također pronalazi dokaze kako politička prezastupljenost i aktivnosti lobiranja rezultiraju većim dotacijama po stanovniku.

Međunarodna usporedba na temelju dvanaest empirijskih radova sugerira kako su normativni stavovi i modeli temeljeni na izboru glasača značajni faktori, ali su politički faktori ipak najvažniji pri definiranju incidencije unutardržavnih dotacija u fiskalno decentraliziranim sustavima širom svijeta (Boex i Martinez-Vazquez, 2005). Kada se sve ostalo drži konstantnim, unutardržavne dotacije imaju tendenciju ublažavanja razlika u fiskalnim potrebama među jedinicama, ali one općenito ne ublažavaju razlike u fiskalnim kapacitetima. Tako lokalne jedinice s manjim vlastitim poreznim osnovicama (manji fiskalni kapaciteti) najčešće primaju manje unutardržavnih dotacija. Nadalje isti autori su zaključili i kako manje lokalne jedinice primaju veće dotacije po glavi stanovnika.

Cilj ovog rada je utvrditi na koji se način dodjeljuje dotacija za vodoravno fiskalno izravnanje županijama dizajnirana 2005. godine te ublažava li ona razlike u fiskalnim kapacitetima među županijama i nakon izmjena u njenom dizajnu 2005. godine. Želimo razumjeti je li novo formalno

---

<sup>10</sup> To je posljedica činjenice da su porezne osnovice obično koncentrirane u relativno malom broju jako bogatih jedinica.

pravilo dodjele ove dotacije iz 2005. u skladu s ranije definiranom namjenom dotacije (ublažavanje razlika u fiskalnim kapacitetima), te ako nije, zašto nije?

### **3. Povijest i namjena tekuće dotacije za vodoravno fiskalno izravnanje Ministarstva financija županijama**

*Povijest.* Kada se prvi put javila ova dotacija? Prema Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave od 1994. do 2001. godine županijama se iz državnog proračuna dodjeljuje opća tekuća dotacija za vodoravno fiskalno izravnaje. Ta se dotacija dodjeljivala županijama na području kojih je prihod županije, njenih općina i gradova bio manji od 75% nacionalnog prihoda po stanovniku, bez Grada Zagreba. Dotacija se osiguravala iz Ministarstva financija u visini razlike između ostvarenih prihoda županije po stanovniku<sup>11</sup> i 75% republičkog prosjeka prihoda po stanovniku.<sup>12</sup> Na sličan su način županije mogle dodjeljivati dotacije svojim općinama i gradovima.<sup>13</sup>

Iako navedeni kriteriji nisu izbrisani iz Zakona umjesto njih je od 2001. godine vlada godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna utvrdila nove kriterije za dodjelu dvije vrste općih tekućih dotacija iz Ministarstva financija za vodoravno fiskalno izravnaje:

- županijama, i
- općinama i gradovima na PPDS I. i II. skupine.

U ovom se radu objašnjava tekuća dotacija Ministarstva financija za vodoravno fiskalno izravnaje županijama. Od 2002. do 2010. godine kriteriji dodjele tekuće dotacije Ministarstva financija županijama mijenjaju se godišnjim zakonima o izvršenju državnog proračuna. Kriteriji za dodjelu ovih dotacija od 2002. do 2005. godine uključivali su broj stanovnika, županijske prihode i županijske rashode za kapitalne programe. Od 2005. godine kao kriterij više se ne koriste se županijski rashodi za kapitalne programe, već su umjesto njih uvedeni kriteriji vezani uz gustoću naseljenosti.<sup>14</sup>

Županije su dužne svojim općinama i gradovima koji se ne nalaze na PPDS-u I. i II. skupine preraspodijeliti određeni postotak ovih dotacija. Taj se postotak dotacija mijenjao - 2003. iznosio je

---

<sup>11</sup> Uključujući njene općine i gradove.

<sup>12</sup> Međutim dotacija nije mogla biti dodijeljena županiji na čijem je području stopa prireza poreza na dohodak manja od 1%, a porezne stope i visina iznosa poreza niže od zakonski propisanih najviših stopa, odnosno najviše visine iznosa poreza.

<sup>13</sup> Općinama i gradovima na svom području, izuzevši gradove iznad 40.000 stanovnika, koji su imali prihode po stanovniku ispod županijskog prosjeka županija je osiguravala dotaciju iz županijskog proračuna. Iznos dotacije je bio jednak razlici između ostvarenih prihoda po stanovniku u općini/gradu i 75% županijskog prosjeka prihoda po stanovniku. Dotacija se nije mogla osigurati općini i gradu čija je visina prireza na porez na dohodak manja od 1,0, a stope gradskih/općinskih poreza i visina iznosa poreza niže od zakonom propisanih najviših stopa, odnosno najviše visine iznosa poreza.

<sup>14</sup> Tako su kriteriji za izračun i raspodjelu tekuće dotacije za vodoravno fiskalno izravnaje od Ministarstva financija županijama za 2009. godinu: broj stanovnika prema popisu iz 2001. godine, prosjek prihoda županijskog proračuna za 2007. godinu po stanovniku na razini države (državni prosjek) i prihodi pojedinog županijskog proračuna za 2007. godinu po stanovniku županije, broj stanovnika Republike Hrvatske (bez Grada Zagreba) po km<sup>2</sup> površine Republike Hrvatske (državni prosjek) i broj stanovnika pojedine županije po km<sup>2</sup> površine županije.

najmanje 30%, 2004. najmanje 50%, a od 2005. iznosi najmanje 75%. Dakle na razini županije od 2005. godine ostaje najviše 25% ovih dotacija, a ostalih najmanje 75% dotacija dodjeljuje se općinama i gradovima na području županije koji se ne nalaze na PPDS-u I. i II. skupine.

Problematično je to što županije same propisuju kriterije za raspodjelu navedenog dijela dotacije, a javnost nije upoznata s tim kriterijima.<sup>15</sup> Nikada nisu napravljene niti analize o tome jesu li kriteriji koje propisuju županije za preraspodjelu ovih dotacija dobri i pomažu li doista na najbolji mogući način općinama i gradovima. Povećavaju li te dotacije ili smanjuju vodoravne fiskalne nejednakosti među općinama i gradovima? Stoga je hitno potrebno napraviti navedene analize, kako bi se utvrdilo kakav je utjecaj ovih dotacija koje županije samostalno preraspodjeljuju svojim gradovima i općinama koji se ne nalaze na PPDS-u I. i II. skupine.

*Povrat poreza kao dio dotacije za vodoravno fiskalno izravnaje.* Dodatnu konfuziju u definiranju jasnih kriterija za dodjelu ove dotacije predstavlja odredba Zakona o izvršavanju državnog proračuna za 2004. godine. Na temelju te odredbe ove se dotacije županijama osiguravaju u iznosu razlike procijenjenog povrata poreza na dohodak po godišnjoj prijavi za prethodnu godinu<sup>16</sup> i visine sredstava tekućih dotacija od Ministarstva financija županijama izračunatih na temelju kriterija iz zakona o izvršenju državnog proračuna. Naime budući da dio povrata poreza na dohodak županijskim obveznicima na PPDS i BPP umjesto županije vraća državni proračun, za taj iznos povrata umanjuje se iznos ove dotacije od Ministarstva financija županiji.

*Namjena.* Od 2002. do 2005. ove dotacije županijama namijenjene su za korekciju fiskalnog kapaciteta i ulaganja u razvojne programe županija, i njihovih općina i gradova. Od 2005. godine, Zakonom o izvršavanju državnog proračuna mijenja se namjena ovih dotacija koje se od tada dodjeljuju isključivo za ulaganja u razvojne programe županija, i njihovih općina i gradova.<sup>17</sup> Nadalje bez ikakvog objašnjenja ili javno objavljene analize, umjesto jednog od kriterija dodjele ove dotacije, odnosno županijskih rashoda za kapitalne programe, uvedeni su kriteriji vezani uz gustoću naseljenosti. Postavlja se pitanje je li moguće da je od 2005. ova dotacija prenamijenjena iz tekuće u kapitalnu, iako se i dalje knjiži kao „tekuća“? Stoga se opravdano postavlja i pitanje koja je svrha ove dotacije od 2005. godine i je li i dalje namijenjena ublažavanju razlika u fiskalnim kapacitetima županija? Radi jednostavnosti mi ćemo ovu dotaciju zvati „novom dotacijom za izravnaje“.

Praksa drugih zemalja pokazala je da se dotacije za vodoravno fiskalno izravnaje obično koriste za tekuće namjene i da većina zemalja ovu dotaciju kristi samo za financiranje tekućih rashoda (uključujući tekuće održavanje kapitalnih objekata), ali ne i za financiranje rashoda za nove

---

<sup>15</sup> Određeni podaci postoje u Ministarstvu financija. Od 2003. godine županijska poglavarstva dužna su do 30. ožujka donijeti raspored sredstava na navedene općine i gradove te ga u roku 15 dana dostaviti Ministarstvu financija. Međutim ta se odredba jedno vrijeme nije provodila, a podaci o preraspodijeljenim iznosima općinama i gradovima koji postoje u Ministarstvu financija nisu javno dostupni.

<sup>16</sup> Obveznicima na PPDS-u ili BPP-u na području županije.

<sup>17</sup> Isključujući nabavu osobnih automobila.



kapitalne projekte (Shah, 2007).<sup>18</sup> Prije analize ublažava li nova dotacija za izravnjanje razlike u fiskalnim kapacitetima među županijama ili ne, slijedi detaljna analiza formule po kojoj se ove dotacije dodjeljuju županijama na primjeru 2005. godine.<sup>19</sup>

#### 4. Analiza formule

Već je rečeno kako je od 2001. godine dodjela ovih dotacija definirana godišnjim zakonima o izvršenju državnog proračuna. Ministarstvo financija nema nikakve diskrecije nad formulom, što znači da se formula striktno provodi bez izuzetaka. U toj se formuli od 2005. godine koriste sljedeći podaci:<sup>20</sup>

- fiskalni kapaciteti županija u užem smislu,<sup>21</sup>
- gustoća naseljenosti po županijama te
- planirani povrati poreza na dohodak koje umjesto županija u užem smislu (poreznim obveznicima na području PPDS i BPP) isplaćuje središnja država.

Postupak izračunavanja nove dotacije za izravnjanje može se ukratko prikazati u pet koraka i ovdje ćemo to učiniti za 2005. godinu.

##### 1. Izračunavanje iznosa potrebne nove dotacije za izravnjanje na temelju fiskalnih kapaciteta županija

U prvom koraku izračunava se koje županije imaju premali fiskalni kapacitet i određuje kolike bi iznose stoga trebale dobiti. Fiskalni kapacitet županije računa se tako da se tekući prihodi po stanovniku županije umanje za sve dotacije<sup>22</sup> i decentralizirana sredstva.<sup>23</sup> Koriste se proračunski podaci o stvarno ostvarenim tekućim prihodima županija od prije dvije godine. Tako su se pri izračunu ovih dotacija za 2005. koristili podaci o ostvarenim tekućim prihodima županija u 2003. (vidi dodatak 4, Tablica D, stupac 1). Županija ima pravo na dotaciju ako je 75% njenog fiskalnog kapaciteta po stanovniku manje od 75% prosjeka fiskalnog kapaciteta po stanovniku na razini svih županija (vidi dodatak 4, Tablica D, stupac 4). Državni prosjek fiskalnog kapaciteta županija u 2003.

---

<sup>18</sup> Postoje tri osnovna razloga za to. Financiranje novih kapitalnih projekata obično je vezano uz veoma velike iznose, stoga i fiskalne potrebe za novim kapitalnim projektima znatno variraju iz godine u godinu. Teško je pronaći odgovarajuće indikatore koji bi ukazivali na potrebu za novim kapitalnim projektima. Većina kapitalnih projekata koristi se dugo godina, a često od nje ima koristi i više generacija. Zahtijevati od sadašnjih poreznih obveznika da u potpunosti financiraju nove kapitalne projekte (uz pomoć fiskalnih transfera) od kojih će koristiti imati i buduće generacije nije u skladu s kriterijem korisnosti u oporezivanju (Jun, 1997).

<sup>19</sup> Posljednja godina za koju je bilo moguće računati na temelju raspoloživih podataka.

<sup>20</sup> Pri izračunavanju ovih dotacija ne uključuju se podaci grada Zagreba (budući da grad Zagreb ima dualni status županije i grada).

<sup>21</sup> Pojam županije u užem smislu označava da nisu uključeni podaci o proračunima općina i gradova na području županija.

<sup>22</sup> Konto 63 u Izvješću PR-RAS – tekuće i kapitalne pomoći iz inozemstva i od subjekata opće države.

<sup>23</sup> Prihodi iz dodatnog udjela u porezu na dohodak namijenjeni decentraliziranim funkcijama i prihodi od dotacija izravnjanja za decentralizirane funkcije. Za kratak opis sustava dijeljenja poreza u Hrvatskoj vidi Dodatak 1.

godini bio je 239,27 kn po stanovniku. Dakle pravo na dotacije imale su županije čijih je 75% fiskalnog kapaciteta po stanovniku iznosilo manje od 179,46<sup>24</sup> kuna po stanovniku.<sup>25</sup>

Iznos nove dotacije za izravnjanje izražen u bodovima (stupac 6) koji bi određena županija  $x$  trebala dobiti na temelju premalog fiskalnog kapaciteta računa se kao:

$$[(\text{fiskalni kapacitet po stan. za sve žup.}^{26} * 0,75) - (\text{fiskalni kapacitet po stan. žup. } x^{27} * 0,75)] * \text{broj stanovnika županije } x$$

Na temelju premaloga (nedostatnog) fiskalnog kapaciteta sve županije zajedno u 2005. godini trebale su dobiti oko 87 milijuna bodova (kuna) (stupac 6). Na primjer *Dubrovačko-neretvanska županija* u 2005. godini trebala je dobiti oko 200 tisuća bodova (kuna) *nove dotacije za izravnjanje na temelju premaloga (nedostatnog) fiskalnog kapaciteta*.<sup>28</sup>

## 2. Izračunavanje iznosa potrebne nove dotacije za izravnjanje na temelju premale (nedostatne) gustoće naseljenosti županija

U drugom koraku utvrđuje se koje županije imaju premalu gustoću naseljenosti i određuje koliko bi sredstava na temelju tog kriterija trebale dobiti. Pravo na dotaciju imaju županije koje imaju gustoću naseljenosti manju od prosjeka svih županija (vidi stupac 8. i 9.).

Iznos nove dotacije za izravnjanje koju bi određena županija  $x$  trebala dobiti na temelju premale gustoće naseljenosti računa se kao:

$$\frac{\text{prosječna gustoća naseljenosti svih županija}^{29}}{\text{gustoća naseljenosti županije } x^{30}} \times 1.000.000$$

Na temelju ove formule utvrđeno je da osam županija u 2005. godini imalo premalu gustoću naseljenosti te da im treba pomoć.<sup>31</sup> Te županije zajedno u 2005. godini trebale su dobiti oko 17 milijuna bodova - kuna (stupac 10). Suprotno od navedenog npr. *Dubrovačko-neretvanska županija* nije trebala dobiti *novu dotaciju za izravnjanje na temelju gustoće naseljenosti*, jer je njena gustoća naseljenosti bila veća od nacionalnog prosjeka.

<sup>24</sup> 239,27 x 0,75.

<sup>25</sup> U 2003. godini trinaest županija imalo je premale fiskalne kapacitete. To su bile Krapinsko-zagorska (KZ), Sisačko-moslavačka (SM), Koprivničko-križevačka (KK), Bjelovarsko-bilogorska (BB), Virovitičko-podravska (VP), Požeško-slavonska (PS), Brodsko-posavska (BP), Zadarska (ZD), Osječko-baranjska (OB), Šibensko-kninska (ŠK), Vukovarsko-srijemska (VS), Dubrovačko-neretvanska (DN) i Međimurska županija (MĐ).

<sup>26</sup> Fiskalni kapaciteti po stanovniku svih županija = (tekući prihodi - dotacije - decentralizirana sredstva svih županija) / broj stanovnika svih županija.

<sup>27</sup> Fiskalni kapacitet po stanovniku županije  $x$  = (tekući prihodi - dotacije - decentralizirana sredstva županije  $x$ ) / broj stanovnika županije  $x$ .

<sup>28</sup> (179,46 - 178) \* 122.870 = 178,717.

<sup>29</sup> Prosječna gustoća naseljenosti svih županija = broj stanovnika svih županija / površina svih županija u km<sup>2</sup>.

<sup>30</sup> Gustoća naseljenosti županije  $x$  = broj stanovnika županije  $x$  / površina županije  $x$  u km<sup>2</sup>.

<sup>31</sup> To su bile: Sisačko-moslavačka (SM), Karlovačka (KA), Bjelovarsko-bilogorska (BB), Ličko-senjska (LS), Virovitičko-podravska (VP), Požeško-slavonska (PS), Zadarska (ZD) i Šibensko-kninska (ŠK).

### 3. *Izračunavanje konačnog iznosa potrebne nove dotacije za izravnanje*

U trećem koraku zbrajaju se iznosi dotacija koje bi županija trebala dobiti na temelju premalog fiskalnog kapaciteta i premale gustoće naseljenosti (stupac 11). Za 2005. godinu taj iznos je bio oko 105 mil. bodova - kuna.<sup>32</sup> Od tog iznosa oduzmu se procijenjeni povrati poreza na dohodak koje će umjesto županija poreznim obveznicima na PPDS i BPP vratiti središnji državni proračun (stupac 12). Godine 2005. središnja država je umjesto županija vratila poreznim obveznicima na PPDS i BPP oko 44 mil. kuna. Na taj način dobije se konačan iznos potrebne nove dotacije za izravnanje za svaku županiju koji se naziva i 'konačan broj bodova' (stupac 14). Godine 2005. trebalo je biti dodijeljeno oko 76 milijuna bodova - kuna županijama u obliku nove dotacije za izravnanje.<sup>33</sup>

*Konačni iznos potrebne nove dotacije za izravnanje za Dubrovačko-neretvansku županiju u 2005. godini bio je:*  $(178.717 + 0) - 4.725.246 = 0$  kuna. Budući da je iznos povrata poreza na dohodak poreznih obveznika s područja PPDS i BPP Dubrovačko-neretvanske županije bio veći od iznosa nove dotacije za izravnanje na koju je ta županija imala pravo na temelju premalog fiskalnog kapaciteta, Dubrovačko-neretvanska županija nije imala pravo na dodatan iznos nove dotacije za izravnanje od Ministarstva financija.

### 4. *Usklađivanje potrebnih dotacija sa sredstvima raspoloživim u središnjem državnom proračunu*

U četvrtom koraku sredstva koja su državnim proračunom u stvarnosti i planirana za ove dotacije županijama podjele se s konačnim brojem bodova za županije i dobije se vrijednost boda (stupac 15).

$$\text{Vrijednost boda} = \frac{\text{ukupno raspoloživa sredstva za novu dotaciju za izravnanje županijama}}{\text{ukupni broj bodova}}^{34}$$

Budući da su ukupno raspoloživa sredstva novu dotaciju za izravnanje županijama 2005. godine bila 40 milijuna kuna vrijednost boda iznosila je 0,5227.<sup>35</sup> Ili raspoloživa sredstva su bila dovoljna za financiranje otprilike 52% potrebne dodatne nove dotacije za izravnanje (stupac 15).

### 5. *Izračunavanje iznosa dotacija pojedinoj županiji*

Vrijednost boda množi se s konačnim brojem bodova za svaku pojedinu županiju i dobiva se stvarni iznos dotacija (stupac 16). Tako je na kraju Dubrovačko-neretvanska županija trebala dobiti nula kuna dotacija iz državnog proračuna. Naime središnja država je povratom poreza na dohodak

<sup>32</sup> Postoji mogućnost male greške jer autorica raspolaže javno dostupnim podacima iz obrazaca PR-RAS za koje je moguće da se razlikuju od internih podataka koje Ministarstvo financija koristi za ovaj izračun.

<sup>33</sup>  $104,8 - 44,0 = 76,5$ .

<sup>34</sup> Konačan iznos potrebne nove dotacije za izravnanje na temelju nedovoljnih fiskalnih kapaciteta, premale gustoće zaposlenosti i povrata poreza poreznim obveznicima na PPDS i BPP.

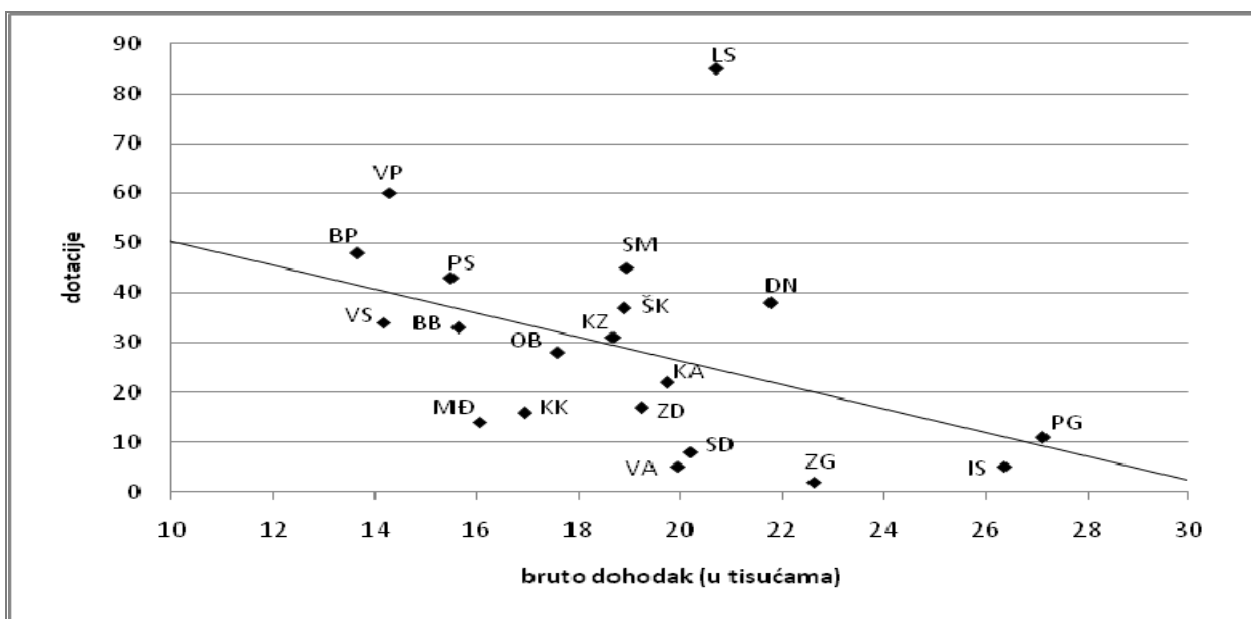
<sup>35</sup>  $0,5227 = 40,0/76,5$ .

umjesto županije njezinim poreznim obveznicima na PPDS i BPP isplatila više nego što je izračunato da je županija trebala primiti nove dotacije za izravnaje na temelju premaloga fiskalnoga kapaciteta.

## 5. Diskusija

Koristeći podatke iz 2005. izračunali smo Pearsonov koeficijent korelacije. Usporedili smo iznos novih dotacija izravnaja koje su te godine dobile županije i njihove fiskalne kapacitete kako bi utvrdili postoji li veza između te dvije varijable i kakvog je ona smjera. Rezultati ukazuju kako nova dotacija za izravnaje ne ublažava razlike u fiskalnim kapacitetima među županijama. Slika 1. prikazuje odnos između fiskalnih kapaciteta i iznosa nove dotacije po stanovniku županije 2005. godine.<sup>36</sup> Odnos između promatranih varijabli je negativan i nije statistički značajan (Pearsonov  $r = -0,42$ ,  $p > ,05$ ).

Slika 1. Nova dotacija za izravnaje i bruto dohodak po županijama (oboje u kunama po stanovniku, 2005)



Krapinsko-zagorska (KZ), Sisačko-moslavačka (SM), Koprivničko-križevačka (KK), Bjelovarsko-bilogorska (BB), Virovitičko-podravska (VP), Požeško-slavonska (PS), Brodsko-posavska (BP), Zadarska (ZD), Osječko-baranjska (OB), Šibensko-kninska (ŠK), Vukovarsko-srijemska (VS), Dubrovačko-neretvanska (DN), Međimurska (MĐ), Ličko-senjska (LS), Zagrebačka (ZG), Varaždinska (VŽ), Primorsko-goranska (PG), Splitsko-Dalmatinska (SD), Istarska (IS) i Karlovačka (KA).

Dodatno je izračunat Pearsonov koeficijent korelacije vezano uz odnos fiskalnog kapaciteta županije po stanovniku i iznosa nove dotacije za izravnaje po stanovniku županije 2005. godine, ali bez Ličko-senjske županije. Odnos između dvije varijable je negativan i statistički značajan (Pearsonov  $r = -0,64$ ,  $p < ,01$ ).

Napravljen je i još jedan izračun za 2005. godinu vezano uz odnos županijskog fiskalnog i iznosa nove dotacije za izravnaje po stanovniku, koju je trebala primiti županija na temelju kriterija fiskalnog kapaciteta i gustoće naseljenosti (isključujući povrat poreza na dohodak poreznim obveznicima na PPDS i BPP). Odnos između promatranih varijabli je negativan i statistički značajan (Pearsonov  $r = -0,58$ ,  $p < ,01$ ).

Izvor: Izračun na temelju podatka Ministarstva financija (isključujući Grad Zagreb).

<sup>36</sup> Kao mjera fiskalnog kapaciteta županije koristi se bruto dohodak po stanovniku županije 2004. godine. Podaci o bruto dohodcima stanovnika županija dobiveni su od Porezne uprave kao uzorak kojim je obuhvaćeno 5% populacije - obveznika poreza na dohodak (njih oko 120.000).

Koristeći različite mjere Ginijeva koeficijenta koncentracije<sup>37</sup> za 2005. godinu, također želimo utvrditi povećava ili ublažava dodjela novih dotacija za izravnane razlike u raspoloživim prihodima među županijama. Ginijev koeficijent koncentracije jedna je od mjera kojom se mjeri ravnomjernost, odnosno neravnomjernost razdiobe totala ili druge prikladne agregatne veličine po jedinicama niza. Koristeći različite mjere Ginijeva koeficijenta koncentracije želimo dobiti što širu sliku vezano uz ublažavanje razlika u raspoloživim prihodima (fiskalnim kapacitetima) među županijama. Zanima nas što se dogodilo nakon što je provedeno dijeljenje poreza i nakon što su različite vrste tekućih dotacija dodijeljene od središnje države županijama. Je li se nakon svake od tih mjera povećala ili smanjila ravnomjernost razdiobe raspoloživih prihoda (fiskalnog kapaciteta) među županijama. Analizirano je sljedećih pet varijabli:

$X^1$  – ukupno prikupljeni porez na dohodak na području županije (prije dijeljenja)

$X^2$  – porez na dohodak koji nakon dijeljenja poreza pripada županiji

$X^3 = X^2 +$  ostale tekuće dotacije županiji<sup>38</sup>

$X^4 = X^3 +$  dotacije županiji iz fonda za izravnane

$X^5 = X^4 +$  nova dotacija za izravnane.

Na temelju raspoloživih varijabli (pokazatelja raspoloživog dohotka - fiskalnog kapaciteta<sup>39</sup> - podataka o prihodima od poreza na dohodak koji su pripali županijama te o različitim vrstama tekućih dotacija dodijeljenih županijama) za 2005. godinu izračunani su pokazatelji nejednakosti raspodjele tih varijabli među županijama. Rezultati su dani u tablici 1.

Sve tri vrste Ginijeva koeficijenta daju slične rezultate. Dijeljenje poreza na dohodak povećalo je nejednakosti među županijama u odnosu prema nejednakostima u ukupno prikupljenim prihodima od poreza na dohodak (prije dijeljenja) po županijama. Vrijednosti različitih vrsta Ginijevih koeficijenta nakon dijeljenja poreza na dohodak rastu s 0,17/0,18 na 0,19/0,20 (tablica 1, usporediti stupac 1. i 2). Dodjela ostalih dotacija umanjuje nejednakosti među županijama, jednako kao i dodjela dotacija iz fonda za izravnane. Vrijednosti Ginijevih koeficijenta nakon dodjele navedenih dotacija padaju s 0,20/0,19 na 0,7/0,6 (usporediti stupac 2. sa stupcima 3. i 4). Međutim, dodjelom nove dotacije za izravnane od Ministarstva financija povećale su nejednakosti u raspodjeli tekućih

---

<sup>37</sup> Objašnjenje Ginijeva koeficijenta prilagođeno iz Duclos i Araar (2006). Više o izračunavanju Ginijeva koeficijenta koncentracije vidjeti u dodatku 3.

<sup>38</sup> U ostale tekuće dotacije koje su županije primile spadaju tekuće dotacije što su ih dobile od ostalih ministarstva (isključujući Ministarstvo financija) i institucija središnje države te proračunska zaliha i naknada za štete prouzročene elementarnim nepogodama. Ove su dotacije analizirane zajedno jer je bilo nemoguće utvrditi njihove pojedinačne iznose za svaku županiju.

<sup>39</sup> Najvažniji prihodi županijskog proračuna su prihodi od poreza na dohodak. Tijekom 2007. i 2008. svi porezi činili su 80% tekućih prihoda županija, a ostatak županijskih tekućih prihoda uglavnom su činile dotacije. Porez na dohodak čini oko 90% ukupnih županijskih poreznih prihoda. U ovakvoj situaciji budući da je izvor većine županijskih prihoda porez na dohodak odlučili smo koristiti prihode od poreza na dohodak kao mjeru fiskalnog kapaciteta županije. Potrebno je naglasiti da je porez na dohodak porez koji se dijeli sa središnjom državom i općinama/gradovima na području županije te da županije ne mogu mijenjati njegovu poreznu osnovicu i/ili porezne stope – što ustvari znači da to uistinu nije njihov „vlastiti prihod“.

prihoda među županijama (usporediti stupac 4. i 5). Na primjer, nakon dodjele nove dotacije za izravnaje neponderirani se Ginijev koeficijent povećao s 0,0711 to 0,0722 (usporediti stupac 4. i 5).

Tablica 1. Nejednakosti u raspodjeli tekućih prihoda među županijama mjerene Ginijevim koeficijentom 2005. (bez Grada Zagreba)

0	1.	2.	3.	4.	5.
<b>Ginijev koeficijent</b>	<b>Ukupno prikupljeni porez i priraz na dohodak*</b>	<b>Podijeljeni porez na dohodak koji je pripao županiji</b>	<b>Podijeljeni porez na dohodak koji je pripao županiji + ostale tekuće dotacije</b>	<b>Podijeljeni porez na dohodak + ostale tekuće dotacije + dotacije iz fonda za izravnaje</b>	<b>Podijeljeni porez na dohodak + ostale tekuće dotacije + dotacije iz fonda za izravnaje + nova dotacija za izravnaje</b>
Neponderirani (jedinični ponder)	0,1895	0,2084	0,1713	0,0711	0,0722
Ponderirani sa stanovništvom županije	0,1856	0,1982	0,1649	0,0643	0,0633
Ponderirani s površinom županije	0,1773	0,2091	0,1740	0,0766	0,0808

Sve su varijable analizirane po stanovniku.

\* Na području općina i gradova u županijama.

Izvor: autoričin izračun na temelju podatka Ministarstva financija.

Izračunavajući Pearsonov koeficijent korelacije i Ginijev koeficijent koncentracije zaključili smo da nova dotacija za izravnaje ne ublažava razlike u fiskalnim kapacitetima među županijama. Naši rezultati potvrđuju rezultate koje su dobili Boex i Martinez-Vazquez 2005. godine. Oni su u svojoj studiji analizirali unutardržavne dotacije u dvanaest država i zaključili kako oni općenito ne ublažavaju razlike u fiskalnim kapacitetima, odnosno da lokalne jedinice s manjom vlastitom poreznom osnovicom primaju i manje unutardržavne dotacije. Nadalje njihovi su zaključci konzistentno ukazivali i kako manje lokalne jedinice primaju veće dotacije po glavi stanovnika.<sup>40</sup> Sada mi postavljamo pitanje, zašto nova dotacija za izravnaje ne ublažava razlike u fiskalnim kapacitetima među županijama.

Kao prvo, možda svrha nove dotacije više uopće nije ublažavanje razlika u fiskalnim kapacitetima županija. Već je napisano, kako je u zakonu o izvršenju državnog proračuna propisano da se dotacija od 2005. godine koristi isključivo za investicije u razvojne programe županija.<sup>41</sup> To znači da je možda, od 2005. ova dotacija u stvarnosti postala kapitalna dotacija iako se i dalje knjiži kao "tekuća

<sup>40</sup> Iako mi nismo ulazili u detaljniju analizu, iz naše jednostavne analize također je očito da je Ličko-Senjska županija (LS), najslabije naseljena županija, primila najveći iznos nove dotacije za izravnaje po glavi stanovnika (Slika 1). Razlog za tako visok iznos nove dotacije Ličko-Senjskoj županiji je što ta županija ima malu gustoću naseljenosti (šest puta manju od prosjeka) a u formuli za dodjelu nove dotacije koristi se veliki ponder vezano uz kriterij gustoće naseljenosti (Dodatak 4, Tablica D, stupci 8. i 10). Potrebna su daljnja istraživanja vezano uz ovu temu, posebice kako bi se saznalo više o odnosu između gustoće naseljenosti pojedine županije (kao indikatora njenih fiskalnih potreba) i dotacija koje se dodjeljuju županiji.

<sup>41</sup> I općina i gradova na njihovom području.

dotacija“. Možda Ministarstvo financija vjeruje kako dotacije iz fonda izravnjanja za decentralizirane funkcije te ostale dotacije koje primaju županije adekvatno ublažavaju razlike u fiskalnim kapacitetima među županijama te da te razlike više ne treba ublažavati. Ili moguće je i da Ministarstvo financija smatra da su razlike u fiskalnim potrebama važnije od razlika u fiskalnim kapacitetima županija i da je dizajn (oblik) ove dotacije dobar jer se na ovaj način adekvatno ublažavaju razlike u fiskalnim potrebama. U svakom slučaju bilo bi dobro da Ministarstvo financija objasni promjenu formule iz 2005. godine i razloge te promjene. Osim toga potrebno je još puno istraživanja kako bi se kvalitetno utvrdilo fiskalne potrebe među županijama.

Kao drugo, možda svrha nove dotacije jest ublažavanje razlika u fiskalnim kapacitetima, ali postoje politički razlozi zbog kojih se to ne provodi (politički su utjecaji jači od normativnih definicija i utjecaja varijabli iz modela temeljenih na izboru glasača).<sup>42</sup> Na primjer, moguće je da političari preferiraju novu formulu dotacije za izravnjanje jer se većina njih smatra da su rezultati ovakvog načina dodjele dotacije općenito pravedni. Odnosno, možda oni žele dodijeliti što je moguće više sredstava jedinicama na PPDS i BPP budući da smatraju kako te jedinice trebaju više pomoći od središnje države. Ili moguće je da je lobiranje s područja BPP i PPDS jako izraženo. Stoga, možda zbog određenih političkih razloga ova dotacija Ministarstva financija više pomaže jedinicama na PPDS i BPP nego drugima. Vidjeli smo kako u trećem koraku procedure izračunavanja ove dotacije nakon procijene iznosa nove dotacije za izravnjanje koja bi se trebala isplatiti svakoj županiji na temelju pokazatelja fiskalnog kapaciteta i gustoće naseljenosti (Dodatak 4, stupac 11), taj se iznos umanjuje za povrat poreza na dohodak županijskim poreznim obveznicima na PPDS i BPP koji im umjesto županije vraća državni proračun (stupac 12). Čini se kako ovaj kriterij (povrat poreza na dohodak županijskim poreznim obveznicima na PPDS i BPP) ima prioritet pred ostala dva kriterija (fiskalni kapacitet i gustoća naseljenosti). Prema kriterijima fiskalnog kapaciteta i gustoće naseljenosti 15 županija trebalo dobiti tekuću dotaciju (stupac 11). Međutim središnja država je isplatila povrat poreza iz državnog proračuna obveznicima na PPDS i BPP umjesto svih županija. Tako je Ministarstvo financija isplatilo oko 15,7 mil. kuna povratom poreza na dohodak čak i županijama koje ga po kriterijima fiskalnog kapaciteta i gustoće naseljenosti nisu trebale dobiti (stupac 13).<sup>43</sup> Nadalje Ministarstvo financija je prema kriterijima fiskalnog kapaciteta i gustoće naseljenosti (nakon odbitka povrata poreza na dohodak) trebalo još raspodijeliti oko 76 mil. kuna nove dotacije za izravnjanje (stupac 14). Međutim zbog financijskih ograničenja u državnom proračunu za ove dotacije bilo je raspoloživo samo 40 mil. (stupac 16). Dakle raspoloživim sredstvima moglo se pokriti još samo oko 52% potrebne nove dotacije za izravnjanje. Tako je očito

---

<sup>42</sup> Za detaljnije objašnjenje vidi Boex i Martinez-Vazquez (2005).

<sup>43</sup> To su slijedeće županije: Zagrebačka (ZG), Varaždinska (VŽ), Primorsko-goranska (PG), Splitsko-dalmatinska (SD) i Istarska županija (IS). Osim toga neke su županije dobile više povrata od poreza na dohodak nego su trebale dobiti ovih dotacija prema kriterijima fiskalnog kapaciteta i gustoće naseljenosti: Karlovačka (KA), Zadarska (ZD) i Dubrovačko-neretvanska županija (DN).

da se 15,7 mil. kuna (isplaćeno na temelju povrata poreza na dohodak županijama<sup>44</sup> koje nisu trebale dobiti ovu dotaciju na temelju fiskalnih kapaciteta i gustoće naseljenosti (stupac 13) moglo bolje upotrijebiti i dodijeliti onim županijama koje te dotacije prema navedenim kriterijima zaista i trebaju.<sup>45</sup>

Važno je napomenuti kako je možda problem u tome što područja koja se financijski dodatno pomažu (PPDS i BPP) nisu dobro određena. Situacija se promijenila od kako je rat završio. Na primjer ECORYS u suradnji s Ministarstvom mora, turizma, prometa i razvitka je 2005. godine završilo projekt vezano uz novi način na koji bi trebalo utvrditi slaborazvijene lokalne jedinice kojima je potrebna dodatna financijska pomoć (ECORYS, 2005). U njihovom projektu se tvrdi kako je njihovo zajedničko gledište da se javni resursi u velikoj mjeri troše bez ikakvog značajnog ili mjerljivog poboljšanja u konkurentnosti mnogih „potpomognutih područja“. Na mnoge potpore/pomoći/dotacije gleda se kao na milostinju županijama, gradovima i općinama, čime se povećava njihova ovisnost umjesto povećavanja njihove sposobnosti za vlastitu inicijativu. Kako je trenutni sustav utvrđivanja slaborazvijenih lokalnih jedinica u Hrvatskoj previše rascjepkan, budući da je utvrđivanje lokalnih jedinica koje primaju posebnu pomoć od države regulirano sa četiri zakona. Osim toga tvrdi se i da Zakon o područjima posebne državne skrbi koristi dva različita pristupa utvrđivanja navedenih lokalnih jedinica. Nadalje potrebno je uzeti u obzir i smjernice EU o nacionalnoj regionalnoj pomoći koje će se uskoro trebati početi primjenjivati. Tako je ECORYS u suradnji s Ministarstvom mora, turizma, prometa i razvitka predložio novi pristup utvrđivanju slabije razvijenih lokalnih jedinica koje trebaju dodatnu financijsku pomoć od središnje države, ali se zbog nekog razloga to nikad nije provelo u praksi.

Kao treće, možda je nova dotacija za izravnane namijenjena ublažavanju razlika u fiskalnim kapacitetima među županijama, ali se primjenjuje neodgovarajući mehanizam dodjele (formula). Ili možemo reći da je trenutna situacija rezultat procesa učenja vlade tijekom razdoblja tranzicije, budući da je svaka ekonomska tranzicija u određenoj mjeri proces „pokušaja i pogrešaka“. Stoga bi u određenom trenutku vlada i Ministarstvo financija trebali odlučiti izmijeniti ovu dotaciju kako bi bila učinkovitija. U stvari, već je bilo govora da način dodjele ove dotacije treba izmijeniti, ali dogovor kako to treba napraviti još nije postignut. U svom radu hrvatska vlada, konzorcij Human Dynamics KG, CIPFA International i VNG International (2006) tvrdili su da su ukupne dotacije županijama<sup>46</sup> u Hrvatskoj premale i da je stoga njihov utjecaj premali. Problem je da postoje velike razlike u bogatstvu i dohotku županija (mjerene BDP-om po stanovniku). Budući da su tekući i kapitalni rashodi po stanovniku županije usko povezani s BDP-om, očito je da postoje i velike razlike u rashodima po stanovniku županija. Nadalje zbog velikih razlika u lokalnim prihodnim

---

<sup>44</sup> Odnosno županijskim poreznim obveznicima na PPDS i BPP.

<sup>45</sup> Na primjer zbog proračunskih ograničenja Sisačko-moslavačka (SM) ili Koprivničko-križevačka županija (KK) dobile su manje nego su prema formuli na temelju kriterija gustoće naseljenosti i fiskalnih kapaciteta trebale dobiti.

<sup>46</sup> U ovom se istraživanju analiziralo ukupne proračune županija, dakle uključujući i proračun općina i gradova na području županija.



kapacitetima po glavi stanovnika, dodjeljivanje dodatnih rashodnih odgovornosti tim jedinicama (tijekom trenutnog procesa fiskalne decentralizacije) utječe na dodatno povećanje razlika između županijskih prihoda i potreba za rashodima. Stoga su autori tvrdili da postoji problem s dodjelom tekućih dotacija županijama. Osim što su dotacije premale, tvrdili su da postoji i nekoliko različitih vrsta tekućih dotacija županijama, te da formula dodjele nove dotacije za izravnane nije dobro definirana. Koriste se indikatori odstupanja županijskih prihoda po stanovniku od nacionalne vrijednosti po stanovniku, ali da različite potrebe za rashodima nisu adekvatno uzete u obzir. Oni također tvrde kako utjecaj jedne dotacije može poništiti utjecaj druge, stoga je potreban novi sustavni pristup dodjeli dotacija županijama. Tako su kao mogućnost redizajniranja sustava unutardržavnih transfera u Hrvatskoj, oni predložili veliki novi, sustav dodjele dotacija za izravnane koji se temelji na formuli. Smisao tog prijedloga je da dobro dizajnirani sustav dotacija izravnane ključan element za uravnoteženu prihodnu strukturu u decentraliziranom fiskalnom sustavu. Unatoč svemu navedenom, od 2005. godine nije se dogodila nikakva promjena dizajna ili strukture dotacija od središnje države županijama.

## **6. Zaključak**

Analizirali smo ublažava li nova dotacija za izravnane koju od 2005. godine Ministarstvo financija dodjeljuje županijama razlike u županijskim fiskalnim kapacitetima. U našu jednostavnu analizu nisu uključene razlike u fiskalnim potrebama među županijama. Ipak, trebalo bi ih u budućnosti uključiti. Izračunavanjem Pearsonova koeficijenta korelacije i Ginijeva koeficijenta koncentracije dokazali smo hipotezu kako se razlike u fiskalnim kapacitetima među županijama ne ublažavaju adekvatno novom dotacijom za izravnane.

Zaključak je da kao prvo, možda svrha nove dotacije uopće više nije ublažavanje razlika u fiskalnim kapacitetima županija; kao drugo možda svrha nove dotacije jest ublažavanje razlika u fiskalnim kapacitetima, ali se zbog političkih razloga to ne provodi (politički utjecaji su jači od normativnih utjecaja i modela temeljenih na izboru glasača); kao treće, možda je nova dotacija namijenjena ublažavanju razlika u fiskalnim kapacitetima među županijama, ali se primjenjuje neodgovarajući mehanizam dodjele (formula). Na koncu, moguće je i da nova dotacija ne ublažava razlike u fiskalnim kapacitetima županija zbog neke od kombinacije gore navedena tri razloga.

Još je dosta istraživanja potrebno kako bi se mogle pružiti detaljnije preporuke vezano uz analiziranu dotaciju. No neke preporuke se ipak i sada mogu dati. Tako, kao prvo, Ministarstvo financija bi trebalo objasniti promjenu formule iz 2005. godine i objasniti koja je namjena nove dotacije. Kao drugo, potrebna su dodatna istraživanja kako bi se utvrdilo postoje li određeni politički razlozi zbog kojih dotacija ne ublažava razlike u fiskalnim kapacitetima, te utvrditi postoji li određena veza između te dvije varijable (politike i neublažavanja fiskalnih kapaciteta županija). Kao treće, ako je namjena ove dotacije da i dalje ublažava razlike u fiskalnim kapacitetima među

županijama, ali se primjenjuje neodgovarajuća formula, trebalo bi napraviti simulacije kako bi se utvrdilo kako bi se kriteriji koji se koriste u formuli dodjele (fiskalni kapacitet i gustoća naseljenosti) mogli/trebali izmijeniti. Za to bi Ministarstvo financija trebalo definirati do koje se razine vodoravno fiskalno izravnaje među županijama želi provesti uzimajući u obzir vodoravno fiskalno izravnaje koje se već među županijama provodi drugim dotacijama (npr. dotacijama iz fonda izravnaja za decentralizirane funkcije i ostalim tekućim dotacijama koje se dodjeljuju županijama). Tada, na temelju simulacija trebalo bi se odlučiti o uvođenju nekih drugih kriterija fiskalnih kapaciteta i fiskalnih potreba u formulu i/ili izmjeni pondera koji se trenutno koriste u formuli, kako bi se što bolje pomoglo županijama koje nisu u mogućnosti pružiti svojim stanovnicima adekvatnu razinu javnih usluga.

## **DODATAK 1: Kratak opis hrvatskog sustava dijeljenja poreza**

### *Dijeljenje poreza*

Sustav financiranja lokalnih i regionalnih jedinica (županija, općina i gradova) u Hrvatskoj uglavnom se temelji na dijeljenju poreznih prihoda između središnje države i lokalnih i regionalnih jedinica. Trenutno se između središnje države i lokalnih i regionalnih jedinica dijele prihodi od poreza na dohodak i poreza na promet nekretnina.

Prihodi od poreza na dohodak su najvažniji izvor prihoda većine lokalnih i regionalnih jedinica. Hrvatske su vlade do danas uglavnom koristile sustav dijeljenja poreza na dohodak kao instrument za:

- a) ublažavanje okomitih fiskalnih nejednakosti koje nastaju kada jedinice iste razine vlasti preuzmu financiranje osnovnih ili dodatnih (decentraliziranih) funkcija, ali sve jedinice ne mogu financirati te preuzete rashode (pa npr. županije ne mogu financirati svoje obvezne rashode), i
- b) ublažavanje vodoravnih fiskalnih nejednakosti koje nastaju zbog razlika između fiskalnih kapaciteta i potreba među jedinicama iste razine vlasti (npr. samo neke županije pružaju manje javnih usluga od drugih jer imaju manje fiskalne kapacitete i/ili veće fiskalne potrebe).

*Dijeljenje poreza za okomito fiskalno izravnaje.* Postoci dijeljenja poreza na dohodak između središnje države i županija/općina/gradova mijenjali su se više puta od 1994. godine. Važno je naglasiti kako je standardni ili obični način dijeljenja poreza na dohodak vezan uz okomito fiskalno izravnaje te ga je tako najlakše objasniti. Na primjer 2009. godine, od ukupno prikupljenog iznosa poreza na dohodak u određenoj općini/gradu, županija je pripalo 15,5%, općini ili gradu 55%, 17,5% odvajalo se u fond izravnaja za decentralizirane funkcije, a 12% pripalo je onoj razini vlasti<sup>47</sup> koja je preuzela određene decentralizirane funkcije (Tablica A). Dakle za obavljanje osnovnih funkcija županiji obično pripada 15,5%, a općini ili gradu 55% prihoda od poreza na dohodak prikupljenog na njihovom području.

Dodatni udio prihoda od poreza na dohodak ide županiji, općini ili gradu koji su preuzeli obavljanje decentraliziranih funkcija. Lokalnim i regionalnim jedinicama koje su preuzele više decentraliziranih funkcija tako pripada veći dodatni udio poreza na dohodak. Naime od 2001, središnja je država dodijelila dodatni udio u porezu na dohodak jedinicama (53 - županije i gradovi) koje su preuzele obvezu financiranja decentraliziranih funkcija (osnovnog i srednjeg školstva, zdravstva i socijalne skrbi) i 127 općina i gradova koje financiraju redovitu djelatnost javnih vatrogasnih postrojbi (Tablica A – decentralizirane funkcije). Od 2007, lokalne i regionalne jedinice koje su preuzele financiranje svih decentraliziranih funkcija mogle su povećati svoj udio u prihodima od poreza na dohodak za 12%. Ako su odlučile financirati samo dio decentraliziranih funkcija, pripadaju im slijedeći dodatni udjeli u prihodima od poreza na dohodak: 3,1% za osnovno

---

<sup>47</sup> Općina, grad ili županija.

škولstvo, 2,2% za srednje školstvo, 3,2% za zdravstvo, 0,5% centre socijalne skrbi, 1,7% za domove za starije i nemoćne osobe i 1,3% za javne vatrogasne postrojbe.

Lokalne i regionalne jedinice koje su preuzele obvezu financiranja decentraliziranih funkcija, a ne prikupe dovoljno prihoda od dodatnog udjela u porezu na dohodak koji im pripada da bi mogle financirati preuzete funkcije u skladu s minimalnom financijskim standardom, od središnje države dodatno primaju i dotacije iz fonda izravnanja (Tablica A – fond izravnanja). Taj je fond ustvari još jedan dio prihoda od poreza na dohodak koje središnja država dodjeljuje lokalnim i regionalnim jedinicama za financiranje decentraliziranih funkcija. Samo 295 općina i gradova „puni“ ovaj fond. Ostalih 275 općina i gradova je izuzeto od „punjenja“ fonda jer imaju poseban status u sustavu financiranja (PPDS, BPP i otoci koji zajednički financiraju kapitalne projekte).<sup>48</sup>

Tablica A. Dijeljenje poreza na dohodak između središnje države i lokalnih i regionalnih jedinica od 1994. (u %)

Dijeljenje poreza na dohodak	1994-2001.	2001-2003.	2003-2007.	2007-1.7.2008.	Od 1.7.2008.	
Standardno	središnja država	70	29,6	24,6		
	županija	5	8	10	15	15,5
	grad/općina	25	32	34	52	55
	decentralizirane funkcije		9,4	10,4	12	12
	fond izravnanja		21	21	21	17,5
PPDS, BPP	središnja država	70				
	županija	5	8	10	10	10
	grad/općina	25	92	90	90	90
	decentralizirane funkcije					
	fond izravnanja					
Otoci – financiranje zajedničkih kapitalnih projekata	središnja država	70				
	županija	5	8	10	15	15
	grad/općina	25	61,6	58,6	52	52
	decentralizirane funkcije		9,4	10,4	12	12
	fond izravnanja		21	21		
	postotak za financiranje zajedničkih kapitalnih projekata koji pripada općinama/gradovima				21	21
Grad Zagreb	središnja država	50	24,6	21,6		
	županija	5				
	grad/općina	45	45	47	67	70,5
	decentralizirane funkcije		9,4	10,4	12	12
	fond izravnanja		21	21	21	17,5

Izvor: Zakon o financiranju jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave.

<sup>48</sup> Središnja je država tim lokalnim jedinicama dodijelila veći iznos prihoda od poreza na dohodak koji se prikupi na njihovom području. Općine i gradovi na PPDS, BPP primaju najveći dio prihoda od poreza na dohodak jer im pripada dio poreza koji bi inače uplatili u fond izravnanja i dio za financiranje decentraliziranih funkcija (Tablica A).

Osim prihoda od dijeljenja poreza na dohodak, općine i gradovi također primaju 60% prihoda od poreza na promet nekretnina s njihovog područja u svrhu financiranja svojih osnovnih funkcija (vidi Tablicu B).

*Tablica B. Dijeljenje poreza između središnje države i lokalnih i regionalnih jedinica od 1994 (u %)*

Porez na	1994-2000/01.	2000/01-2007.	2007-2010.
dobit	središnja država 70%, županija 10%, općina ili grad 20%		prihod središnje države
dobit (PPDS, BPP)	središnja država 70%, županija 10%, općina ili grad 20%	županija 10%, općina ili grad 90%*	prihod središnje države
promet nekretnina	središnja država 40%, općina ili grad 60%		
igre na sreću	središnja država 50%, općina ili grad 50%	prihod središnje države **	

\* Od 22.7.2000. Zakon o područjima posebne državne skrbi.

\*\* Od 1.7.2001. Zakon o financiranju jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave.

Izvor: Zakon o financiranju jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave i Zakon o područjima posebne državne skrbi.

*Dijeljenje poreza za vodoravno fiskalno izravnaje.* Dosadašnje su se vlade koristile dijeljenjem poreza i kao instrumentom ublažavanja vodoravnih fiskalnih nejednakosti, odnosno za ublažavanje razlika u fiskalnim kapacitetima i potrebama među pojedinim lokalnim i regionalnim jedinica (npr. među županijama).<sup>49</sup> U sklopu ublažavanja vodoravnih fiskalnih nejednakosti vlada, Ministarstvo financija i ostala nadležna ministarstva dijeljenje su poreza koristili za snažniju pomoć jedinicama na PPDS i BPP, te općinama i gradovima na otocima koji su sklopili sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnih projekata. Stoga su od 2001, odnosno 2003, jedinicama na BPP i PPDS prepušteni gotovo sveukupni prihodi od poreza na dohodak i dobit (Tablice A i B – PPDS, BPP).

*Dijeljenje poreza u svrhu financiranja zajedničkih kapitalnih projekata.* Kako bi zaštitila otoke i potaknula demografski razvoj, 2003, vlada je usvojila poticajne mjere za razvoj 45 lokalnih jedinica na otocima. Poticajne mjere su uvedene u obliku povlastica za kupnju ili zakup poljoprivrednog zemljišta, financiranja kapitalnih projekata vode i vodoopskrbe, prostornog planiranja, te poboljšanja prometne infrastrukture. Od 2001. do 2007. središnja država je ustupala svoj dio prihoda od poreza na dohodak otočkim općinama i gradovima koji zajednički sklope sporazum o financiranju kapitalnih projekata. Od 2007. Vlada i Ministarstvo financija dodatno oslobađaju te jedinice obveze uplate dijela poreza na dohodak u fond izravnaja. Dotadašnja sredstva iz fonda izravnaja postaju prihod otočkih općina i gradova namijenjen za financiranje zajedničkih kapitalnih projekata (v. tablicu A – otoci - financiranje zajedničkih kapitalnih projekata).

<sup>49</sup> Prije provedbe fiskalne decentralizacije 2001, nisu provedene detaljne analize utjecaja mjera središnje države na ublažavanje postojećih vodoravnih fiskalnih nejednakosti, te je upitno dali su neke nove nejednakosti te vrste nastale poslije 2001, kao posljedica konfuznih mehanizama i kriterija za dodjelu dotacija iz proračuna središnje države. Kao osnovni instrument za vodoravno fiskalno izravnaje u Hrvatskoj služi nekoliko vrsta tekućih dotacija.

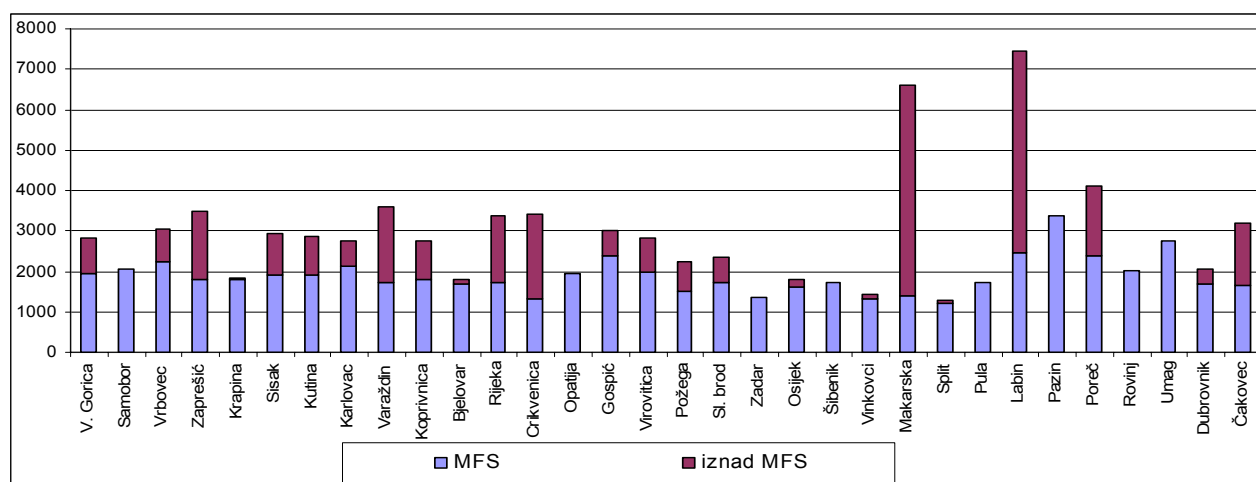
## DODATAK 2: Kratak opis tekućih dotacija od središnje države županijama, općinama i gradovima

### 1. Pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije

Od 2001. godine za 53 lokalne jedinice (gradovi i županije) koje su preuzele obvezu financiranja decentraliziranih funkcija (osnovno i srednje školstvo, zdravstvo, socijalna skrb) i za 127 općina i gradova koje su utemeljile i financiraju vatrogastvo, država je osigurala dodatni udio u porezu na dohodak. Jedinicama koje su preuzele decentralizirane funkcije, a iz tog dodatnog udjela u porezu na dohodak ne ostvare dovoljno sredstava do razine minimalnog financijskog standarda, država dodjeljuje sredstva iz fonda izravnanja. Vlada na prijedlog ministarstava (zdravstva, znanosti, obrazovanja i športa, socijalne skrbi) svake godine utvrđuje minimalne financijske standarde odnosno trošak obavljanja neke aktivnosti. Pri njihovom definiranju ministarstva uzimaju u obzir različite potrebe za javnim rashodima lokalnih jedinica. Npr. kriterij za dodjelu materijalnih i financijskih rashoda u srednjim školama i učeničkim domovima je broj upisanih učenika pomnožen s prosječnim godišnjim troškom po učeniku. Prosječni godišnji trošak utvrđuje se godišnje za svaku pojedinu lokalnu jedinicu.

Međutim, nije jasno kako su, niti iz kojih podataka izračunati minimalni financijski standardi za decentralizirane funkcije. Ne objavljuju se npr. podaci na temelju kojih se računa prosječni godišnji trošak po učeniku u pojedinim lokalnim jedinicama. Grafikon 1 pokazuje kako je očito da u gradovima postoje značajne razlike u minimalnim financijskim rashodima po učeniku i kako se taj izračun treba preispitati.

Grafikon 1. Rashodi do i iznad minimalnih financijskih standarda osnovnih škola po učeniku u 2005, distribucija po gradovima u kunama



Izvor: Model uvođenja obveznog srednjoškolskog obrazovanja, 2007. Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar i Institut za javne financije.

## 2. Tekuća dotacija Ministarstva financija općinama i gradovima na PPDS I. i II. skupine

Dodjeljuje se općinama i gradovima za financiranje rashoda za materijal i energiju i za ulaganja u kapitalne programe (osim za nabavu osobnih automobila). Međutim kriterija je puno, relativno se često mijenjaju i nisu jasni (v. tabl. C). Tek je 2008. godine javno objašnjeno što kriteriji formule znače i kako se oni koriste u formuli. Međutim mnogo toga vezanog uz primjenu formule još uvijek je nejasno jer je formula poprilično komplicirana i netranparetna.<sup>50</sup>

Tablica C. Kriteriji dodjele tekućih dotacija središnje države općinama i gradovima na PPDS-u I. i II. skupine od 2002. do 2010.

		2002.	2003-2004.	2005-2010.
1.	broj stanovnika prema popisu iz 2001. godine	+	+	+
2.	prosjeak prihoda po stanovniku općina i gradova na razini države (državni prosjeak)	+	+	+
3.	prosjeak prihoda po stanovniku skupine PPDS (pojedine općine ili grada)	+	+	+
4.	udio rashoda za kapitalne programe u ukupnim rashodima	+	+	+
5.	racionalnost izvršenja funkcija sustava (broj zaposlenih, rashod po zaposlenom)	+	+	+
6.	rashodi za funkcije grada (ispod 30.000 stanovnika)	+	+	+
7.	faktor korekcije za postupni prijelaz na novi model izračuna potpora	+	+	-
8.	uravnoteženje materijalnih rashoda (broj stanovnika i rashod po stanovniku)	-	+	-
9.	broj stanovnika po km <sup>2</sup> na razini I. i II. skupine PPDS (skupni prosjeak)	-	-	+
10.	broj stanovnika po km <sup>2</sup> pojedine općine i grada	-	-	+

+ kriterij se koristi; - kriterij se ne koristi.

Izvor: Zakoni o izvršavanju državnog proračuna.

## 3. Tekuća dotacija koju Ministarstvo financija dodjeljuje županijama

Od 2002. do 2005. ove dotacije županijama namijenjene su za korekciju fiskalnog kapaciteta i ulaganja u razvojne programe županija, i njihovih općina i gradova. Od 2005. godine, Zakonom o izvršavanju državnog proračuna mijenja se namjena ovih dotacija koje se od tada dodjeljuju isključivo za ulaganja u razvojne programe županija, i njihovih općina i gradova.<sup>51</sup> Županije koriste jedan dio dotacije za svoje potrebe, a drugi dio prema vlastitim kriterijima prosljeđuju svojim općinama i gradovima koji nisu na PPDS I. i II. skupine. Javnosti je tek u ovom radu objavljena formula po kojoj Ministarstvo financija dodjeljuje te dotacije županijama, ali još uvijek ostaje nepoznato kako županije dotaciju preraspodjeljuju svojim općinama i gradovima.

<sup>50</sup> Za detaljniju analizu formule vidjeti Bronić, 2008.

<sup>51</sup> Isključujući nabavu osobnih automobila.

#### *4. Tekuće dotacije ostalih ministarstava i institucija središnje države županijama, općinama i gradovima*

Ove dotacije također nemaju jasne kriterije. Ne zna se veličina niti struktura tekućih dotacija od npr. Ministarstva kulture ili Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka određenoj županiji, općini ili gradu. U državnom proračunu može se samo utvrditi da je određeni iznos tekućih dotacija namijenjen za određeni projekt, ali ne i kojoj su općini/gradu, županiji uplaćene.

#### *5. Proračunska zaliha i naknada za štete uzrokovane elementarnim nepogodama*

U državnom proračunu nije specificirano za što je točno utrošena proračunska zaliha i naknada za štete uzrokovane elementarnim nepogodama te nije jasno kome je i zašto otišao taj novac. Na primjer, u prijedlogu državnog proračuna za 2007. piše da je u 2005. godini potrošeno oko 315 milijuna kuna za proračunsku zalihu, ali ne piše kome je koliko uplaćeno i zašto.<sup>52</sup>

#### *6. Tekuća dotacija kao zamjena za prihode od poreza na dobit*

Kako se od 2007. godine porez na dobit ne dijeli s lokalnim jedinicama, Vlada je odlučila da će općinama i gradovima na PPDS i BPP izravno isplaćivati dotaciju iz središnjeg državnog proračuna u visini poreza na dobit koji ostvaruju na svom području. U središnjem državnom proračunu za 2007. za tu je namjenu predviđeno 287 milijuna kuna, ali nije specificirano koja će lokalna jedinica koliko dobiti.

---

<sup>52</sup> U Ministarstvu financija podaci postoje, ali nisu objavljeni.



### DODATAK 3: Računanje Ginijevog koeficijenta

Za svaku varijablu najprije je potrebno izračunati iznose *po stanovniku*, čime dobivamo nove varijable:  $x^1$ ,  $x^2$ ,  $x^3$ ,  $x^4$  i  $x^5$ . Za svaku se varijablu izračuna zasebni Ginijev koeficijent sljedećom procedurom, pri čemu promatranu varijablu fiskalnog kapaciteta označavamo s  $x$ . Ginijev koeficijent jednak je dvostrukoj površini između Lorenzove krivulje i crte potpune jednakosti. Zato je na početku potrebno izračunati apscise i ordinate Lorenzove krivulje. Vrijednosti varijable  $x$  najprije je potrebno poredati rastućim redoslijedom tako da je  $x_1 < x_2 < \dots < x_{N-1} < x_N$ .

Apscise Lorenzove krivulje,  $L_i$ , kumulativne su proporcije ponderirane varijable  $x$ :

$$L_i = \frac{\sum_{j=1}^i w_j x_j}{\sum_{k=1}^N w_k x_k},$$

pri čemu je  $w$  varijabla pripadajućih pondera. Upotrijebljene su tri vrste pondera<sup>53</sup>: broj stanovnika u županiji, površina županije i „jedinični“ ponder ( $w_i = 1$  za svaki  $i = 1 \dots N$ ), što znači da za svaku varijablu dobivamo tri Ginijeva koeficijenta.  $N$  je broj jedinica u populaciji; u ovom primjeru populaciju čini 20 hrvatskih županija, pa je  $N = 20$ .

Ordinate Lorenzove krivulje,  $p_i$ , kumulativne su proporcije ponderiranih članova populacije:

$$p_i = \frac{\sum_{j=1}^i w_j}{\sum_{k=1}^N w_k}.$$

Konačno, Ginijev se koeficijent izračuna ovako:

$$G = 2 \cdot \sum_{i=1}^N (p_i - L_i).$$

---

<sup>53</sup> O problemima upotrebe Ginijeva koeficijenta za mjerenje nejednakosti među regijama vidjeti OECD 2003a, 2003b.

**DODATAK 4: Tablica D**

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Županija	Fiskalni kapacitet (FK) u mil. kn, 2003.	Broj stanovnika u tisućama	75% fiskalnog kapaciteta po stanovniku u kunama, 2003.	Je li 75% županijskog prosjeka FK po stanovniku manje od 75% državnog prosjeka FK po stanovniku u kunama, 2003?	75% državnog prosjeka FK po stanovniku - 75% županijskog prosjeka FK po stanovniku u kunama, 2003.	Iznos dotacija na temelju FK u mil. kuna za 2005. = broj bodova = (5 x 2)	Površina županije u km <sup>2</sup>	Gustoća naseljenosti (GN) = broj stanovnika / površina = (2/7)	Je li gustoća naseljenosti županije manja od državnog prosjeka?	Iznos dotacija prema GN u mil. kuna = broj bodova = (državni prosjek / županijski prosjek) x 1.000.000	Ukupan zbroj bodova na temelju FK i GN (u mil. kuna), 2005 (6 + 10)
ZG	81,3	309,7	196,9	0			3.060	0,10	0		
KZ	24,3	142,4	127,8	1	51,6	7,4	1.229	0,12	0		7,4
SM	30,9	185,4	124,9	1	54,5	10,1	4.468	0,04	1	1,6	11,7
KA	35,3	140,8	188	0			3.626	0,04	1	1,7	1,7
VŽ	48,9	176,3	207,8	0			1.262	0,14	0		
KK	26	124,5	156,6	1	22,8	2,8	1.748	0,07	0		2,8
BB	22,1	133,1	124,4	1	55,1	7,3	2.640	0,05	1	1,3	8,6
PG	113,5	305,5	278,7	0			3.588	0,09	0		
LS	14,3	53,7	199,9	0			5.353	0,01	1	6,5	6,5
VP	13,6	93,4	109,1	1	70,4	6,6	2.024	0,05	1	1,4	8
PS	15	85,8	130,7	1	48,7	4,2	1.823	0,05	1	1,4	5,6
BP	22,9	176,8	97,2	1	82,2	14,5	2.030	0,09	0		14,5
ZD	37	159,7	174	1	5,4	0,9	3.646	0,04	1	1,5	2,4
OB	59	330,5	133,8	1	45,6	15,1	4.155	0,08	0		15,1
ŠK	20,7	113,3	137,3	1	42,1	4,8	2.984	0,04	1	1,7	6,5
VS	34,5	204,8	126,3	1	53,1	10,9	2.454	0,08	0		10,9
SD	121,7	463,7	196,8	0			4.540	0,1	0		
IS	98,2	206,3	357	0			2.813	0,07	0		
DN	29,2	122,9	178	1	1,5	0,2	1.781	0,07	0		0,2
MĐ	24,2	118,4	153,5	1	26	3,1	729	0,16	0		3,1
Ukupno	872,6	3646,9		13			55.953	0,07	8	17	104,8
Prosjek			239,3	1- da		87,8					
75% prosjeka			179,5	0- ne							

12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Državni povrati poreza na dohodak umjesto županija (u mil. kn) 2005.	Županije čiji su povrati veći od iznosa izračunatih formulom, u mil. kuna (12-11)	Konačan iznos potrebne dotacije = konačni bodovi (FK + GN - povrati) u mil. kuna, (11-12)	Vrijednost boda 2005. (ukupno 17/ ukupno 14)	Dodatni iznos koji je trebao biti dodijeljen u obliku nove dotacije poslije uračunatog povrata poreza u mil. kuna (stupac 14 0,5227) - autoričin izračun	Dodatni iznos koji je zaista dodijeljen u obliku nove dotacije poslije uračunatog povrata poreza u mil. kuna (podaci Ministarstva financija)	Ukupno dodijeljene dotacije uključujući povrate poreza, u mil. kuna (17+12)	Dodijeljeni iznos (dotacija + povrat) po stanovniku (stupac 18 / broj stanovnika)	Ukupan iznos dotacija koji je trebao biti dodijeljen samo na temelju FK i GN po stanovniku (stupac 11 / broj stanovnika)	Iznos dotacija koji je trebao biti dodijeljen - iznos dotacija i povrata koji je stvarno dodijeljen po stanovniku u kunama (20 - 19)
0,7	0,67					0,7	0	0	0
0,9		6,4		3,4	3,5	4,4	31	52	20
4,4		7,3		3,8	4	8,4	45	63	18
3,1	1,41					3,1	22	12	-10
0,9	0,88					0,9	5	0	-5
0,1		2,8		1,4	1,9	2	16	23	7
1		7,7		4	3,5	4,4	33	65	32
3,4	3,43					3,4	11	0	-11
3,6		2,9		1,5	1	4,6	85	121	36
1		7		3,6	4,6	5,6	60	86	25
1,6		4		2,1	2,1	3,7	43	65	22
1		13,5		7,1	7,5	8,5	48	82	34
2,4	0,06				0,2	2,6	17	15	-2
3,8		11,3		5,9	5,5	9,3	28	46	17
1,8		4,7		2,5	2,5	4,2	37	57	20
4,8		6,1		3,2	2,1	6,9	34	53	19
3,8	3,75					3,8	8	0	-8
1	0,97					1	5	0	-5
4,7	4,55					4,7	38	1	-37
0,1		2,9		1,5	1,6	1,7	14	26	12
44	15,72	76,5	0,5227	40	40	84,01	582,31	766,02	183,72

Krapinsko-zagorska (KZ), Sisačko-moslavačka (SM), Koprivničko-križevačka (KK), Bjelovarsko-bilogorska (BB), Virovitičko-podravska (VP), Požeško-slavonska (PS), Brodsko-posavska (BP), Zadarska (ZD), Osječko-baranjska (OB), Šibensko-kninska (ŠK), Vukovarsko-srijemska (VS), Dubrovačko-neretvanska (DN), Međimurska (MĐ), Ličko-senjska (LS), Zagrebačka (ZG), Varaždinska (VŽ), Primorsko-goranska (PG), Splitsko-Dalmatinska (SD), Istarska (IS) i Karlovačka (KA).

## LITERATURA

- Ahmad, E., Singh, R. and Fortuna, M., 2005.** "Toward More Effective Redistribution: Reform Options for Intergovernmental Transfers in China" [online]. *IMF Working Paper*, No. 0498. Washington: International Monetary Fund. Available from: [http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0498.pdf].
- Bajo, A. and Bronić, M., 2004.** "Fiscal Decentralisation in Croatia: Problems of Fiscal Equalisation". *Financial Theory and Practice*, 28 (4), 445-467.
- Bajo, A. and Bronić, M., 2007.** "Assessments of the Effectiveness of the Croatian Fiscal Equalisation Model". *Financial Theory and Practise*, 31 (1), 1-24.
- Bird, R. M., Ebel, R. D. and Wallich, C. I. (eds.), 1995.** *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies*. Washington, D.C.: World Bank.
- Boadway, R., 2006.** "Intergovernmental redistributive transfers: efficiency and equity" in E. Ahmad and G. Brosio, eds. *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 355-381.
- Boex, J. and Martinez-Vazquez, J., 2004.** "Designing Intergovernmental Equalisation Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices and Lessons. Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies" [online]. *Working Paper*, No. 04-21. Georgia: Georgia State University. Available from: [http://isp-aysps.gsu.edu/papers/ispwp0421.pdf].
- Boex, J. and Martinez-Vazquez, J., 2005.** "The determinants of the incidence of intergovernmental grants: A survey of the international experience" [online]. *Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies Working Paper*, No. 05-09. Georgia: Georgia State University. Available from: [http://ideas.repec.org/p/ays/ispwps/paper0509.html].
- Bronić, M., 2008.** "The Croatian Ministry of Finance's Current Grants to Municipalities and Cities in the Areas of Special National Concern" [online]. *Newsletter*, No. 35. Available from: [http://www.ijf.hr/eng/newsletter/35.pdf].
- Conway, F. [et al.], 2005.** *Intergovernmental Fiscal Relations In Central And Eastern Europe: A Source Book And Reference Guide*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Čičin-Šain, D. 2010.** Predavanje iz osnova ekonomije – Razdioba dohodtka i borba protiv siromaštva. Dostupno na: [http://www.unizd.hr/Portals/4/nastavni\\_mat/1\\_godina/ekonomija/ekonomija\\_22.pdf](http://www.unizd.hr/Portals/4/nastavni_mat/1_godina/ekonomija/ekonomija_22.pdf) (15.7.2010.).
- Duclos, J.-Y. and Araar, A., 2006.** *Poverty and Equity Measurement, Policy and Estimation with DAD* [online]. Boston ; London : Kluwer Academic Publishers. Available from: [http://www.idrc.org.sg/en/ev-97152-201-1-DO\_TOPIC.html].
- Ebel R. D. and Yilmaz, S., 2002.** "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization" [online] in: K. Ott, ed. *Fiscal decentralization in Croatia*. Available from: [http://www.ijf.hr/eng/FDI/ebel-yilmaz.pdf].
- ECORYS, 2005.** *New Approach in Development Level Assesment and Categorisation of Teritirial Units* [online]. Available from: [http://www.mmtpr.hr/UserDocsImages/CARDS\_2002%20(D)/documents.html].
- Human Dynamics K.G. (Austria), CIPFA International (United Kingdom) and VNG International (Netherlands), 2006.** Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj – Otvorena pitanja o samostalnosti, kapacitetu i jednakosti. Zagreb: Hulla & Co, Human Dynamics K.G.
- Jun, M., 1997.** "Intergovernmental Fiscal Transfers in Nine Countries – Lessons for Developing Countries" [online]. *The World Bank Policy Research Working Paper*, No. 1822 Available from: [http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/02/24/000009265\_3971104185056/Rendered/PDF/multi\_page.pdf].
- Martinez-Vazquez, J. [et al.], 2006.** "Intergovernmental Fiscal Relations in Romania: Challenges and Options for Reform". *Andrew Young School of Policy Studies Working Paper*, No. 06-19. Available from: [http://isp-aysps.gsu.edu/papers/ispwp0619.pdf].
- Martinez-Vazquez, J. and Jameson Boex, L. F., 1997a.** „Fiscal Capacity: An overview of Concepts and Measurement Issues and Their Applicability in the Russian Federation" [online]. *Andrew Young School of Policy Studies Working Paper*, No. 97-3. Available from: [http://aysps.gsu.edu/isp/files/ispwp9704.pdf].

- Martinez-Vazquez, J. and Jameson Boex, L.F., 1997b.** "An Analysis of Alternative Measures of Fiscal Capacity for Regions of the Russian Federation". *Andrew Young School of Policy Studies Working Paper*, No. 97-104. Available from: [<http://isp-aysps.gsu.edu/papers/ispwp9704.pdf>].
- Martinez-Vazquez, J., 2004.** *A Proposal for an Equalisation Grant in Georgia*. Georgia: Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies.
- Musgrave, R. A. and Musgrave, P. B., 1988.** *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill.
- OECD, 2003a.** "Measuring regional economies" [online]. *Statistics Brief*, No. 6. Paris: OECD. Available from: [<http://www.oecd.org/dataoecd/2/15/15918996.pdf>].
- OECD, 2003b.** *Geographic Concentration and Territorial Disparity in OECD Countries* [online]. Paris: OECD. Available from: [<http://www.oecd.org/dataoecd/43/1/15179757.DOC>].
- Petz, B., 2007.** *Osnovne statističke metode za nematematičare*. Jastrebarsko: Naklada Slap.
- Schaeffer, M. and Timofeev, A., 2005.** *Country report: An Assessment of Fiscal Decentralization Reform in Croatia*. In *Fiscal Decentralization in Transition Economies: Case Studies from the Balkans and Caucasus* [online]. Bratislava: UNDP. Available from: [<http://www.cea.org.mk/Publikaciji/FiscalDecentralization2005%20UNDP.pdf>].
- Shah, A., 2007.** "A Practitioner's Guide to International Fiscal Transfers" in R. Boadway and A. Shah. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington, D.C.: The World Bank, 73-92.
- Slukhai, S. (ed.), 2003.** *Dilemmas and Compromises: Fiscal Equalization in Transition Countries*. Budapest: open Society Institute.
- Slukhai, S., 2002.** „*Shaping Fiscal Equalization Techniques in Transitional Countries*“ [online]. A paper prepared for the 10th NISPAcee Annual Conference, Krakow, Poland, April 25-27, 2002. Available from: [<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN004550.pdf>].
- Zakon** o brdsko-planinskim područjima, NN 12/02, 32/02, 117/03, 42/05 i 90/05. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06 i 73/08. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05 i 109/07. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o otocima, NN 34/99, NN 32/02 i NN 33/06. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o područjima posebne državne skrbi, NN 73/00, 26/03, 42/05, 90/05 i 86/08. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o proračunu (NN 96/03 na snazi do 31.12.2008; NN 87/08 na snazi od 1.1.2009). Zagreb: Narodne novine.
- Zakoni** o izvršavanju državnog proračuna od 1999. do 2010. godine. Zagreb: Narodne novine.

Institut za javne financije • Smičiklasova 21 • 10000 Zagreb

Tel. (+385 1) 4886-444, 4819-363 • Fax (+385 1) 4819-365

[www.ijf.hr](http://www.ijf.hr) • [ured@ijf.hr](mailto:ured@ijf.hr)