

KARAKTERISTIKE SUSTAVA FISKALNOG IZRAVNANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Stojanović, Slobodan

Source / Izvornik: **9. MEĐUNARODNA KONFERENCIJA RAZVOJ JAVNE UPRAVE, 2019, 199 - 210**

Conference paper / Rad u zborniku

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:150:157085>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-23**



Repository / Repozitorij:

[Repository of University of Applied Sciences
"Lavoslav Ružička" Vukovar](#)



**KARAKTERISTIKE SUSTAVA FISKALNOG IZRAVNANJA
U REPUBLICI HRVATSKOJ**

**CHARACTERISTICS OF THE FISCAL EQUALIZATION SYSTEM
IN REPUBLIC OF CROATIA**

dr. sc. Slobodan Stojanović, prof. v. š.
Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
e-mail: stojanovic@vevu.hr

Sažetak

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLP(R)S) moraju raspolagati dostatnim financijskim sredstvima kako bi bile u stanju izvršavati poslove iz svoga djelokruga rada i osigurati minimalan standard javnih usluga koje su dostupne svim njihovim građanima. Budući da sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj čini 428 općina, 127 gradova, 20 županija te Grad Zagreb, lako je za pretpostaviti kako postoje značajne nejednakosti između JLP(R)S-a u smislu gospodarske snage i proračunskih prihoda koji se prikupljaju na području pojedinih jedinica, a iz kojih se financiraju različite javne usluge na lokalnoj i regionalnoj razini. Upravo sustav fiskalnog izravnjanja omogućuje da se navedene nejednakosti između JLP(R)S ublaže te da se svim građanima osigura minimalni standard javnih usluga bez obzira na mjesto njihovog stanovanja. Sustav ili mehanizam fiskalnog izravnjanja podrazumijeva okomito i vodoravno izravnjanje koji obuhvaćaju transfere u obliku dijeljenja prihoda i dotacija (pomoći). Stoga se u radu daje prikaz okvira i temeljnih karakteristika sustava fiskalnog izravnjanja u Republici Hrvatskoj u proteklom razdoblju. Poseban naglasak u radu stavljen je na analizu sustava, načina izračuna i raspodjelu sredstava fiskalnog izravnjanja koja je ustrojena novim Zakonom o financiranju JLP(R)S-a (Narodne novine, br. 127/17), a koji je na snazi od 1. siječnja 2018. godine.

Ključne riječi: *fiskalno izravnjanje, financiranje JLP(R)S-a, raspodjela sredstava fiskalnog izravnjanja, fiskalni kapacitet.*

Abstract

Local and regional self-government units (LRSGs) must have sufficient financial resources in order to be able to carry out activities within their jurisdiction and to ensure a minimum standard of public services available to all their citizens. Since the system of local and regional self-government in the Republic of Croatia consists of 428 municipalities, 127 cities, 20 counties and the City of Zagreb, it is easy to assume that there are significant inequalities between LRSGs in terms of economic power and budget revenues collected in the area of individual units, from which various public services are financed at local and regional level. It is precisely the fiscal equalization system which allows the mentioned inequalities between LRSGs to be mitigated and provides all citizens with a minimum standard of public services regardless of their place of residence. The system or mechanism of fiscal equalization implies vertical and horizontal equalization involving transfers in the form of revenue sharing and grants (assistance). Therefore, the paper gives an overview of the framework and fundamental

characteristics of the fiscal equalization system in the Republic of Croatia over the past period. Special emphasis in the paper is put on the analysis of the system, the method of calculation and the allocation of fiscal equalization funds as established by the new Local and Regional Government Financing Act (Official Gazette, No. 127/17), which entered into the force on January 2018.

Keywords: *fiscal equalization, LRSs financing, the allocation of fiscal equalization funds, fiscal capacity.*

1. UVOD

Svrshodno funkcioniranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave pretpostavlja, između ostalog, odgovarajući sustav njihovog financiranja. Bez dostatnih proračunskih prihoda JLP(R)S-i nisu u mogućnosti provoditi poslove iz svoje nadležnosti niti osigurati svojim građanima minimalni standard javnih usluga. Sustav lokalne i područne samouprave u Hrvatskoj karakterizira izrazita usitnjenost, odnosno veliki broj malih jedinica kao i njihova neujednačenost u ekonomskom smislu što utječe u značajnoj mjeri na mogućnost prikupljanja dostatnih proračunskih prihoda. U cilju osiguranja jednakog, minimalnog standarda javnih usluga svim građanima bez obzira na mjesto stanovanja, sustav fiskalnog izravnjanja omogućuje da se navedene nejednakosti između JLP(R)S-a ublaže, odnosno otklone. Sustavom okomitog i vodoravnog fiskalnog izravnjanja središnja država osigurava dijeljenje prihoda između viših i nižih razina vlasti kao i transfer pomoći samoupravnim jedinicama čime se omogućuje njihovo nesmetano funkcioniranje. U nastavku rada prikazuje se okvir i temeljne karakteristike sustava fiskalnog izravnjanja u Republici Hrvatskoj u proteklom razdoblju, pri čemu je naglasak stavljen na analizu sustava, način izračuna i raspodjelu sredstava fiskalnog izravnjanja kako je ona uređena novim Zakonom o financiranju JLP(R)S-a (Narodne novine, br. 127/17).

2. TEMELJNI OKVIR LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

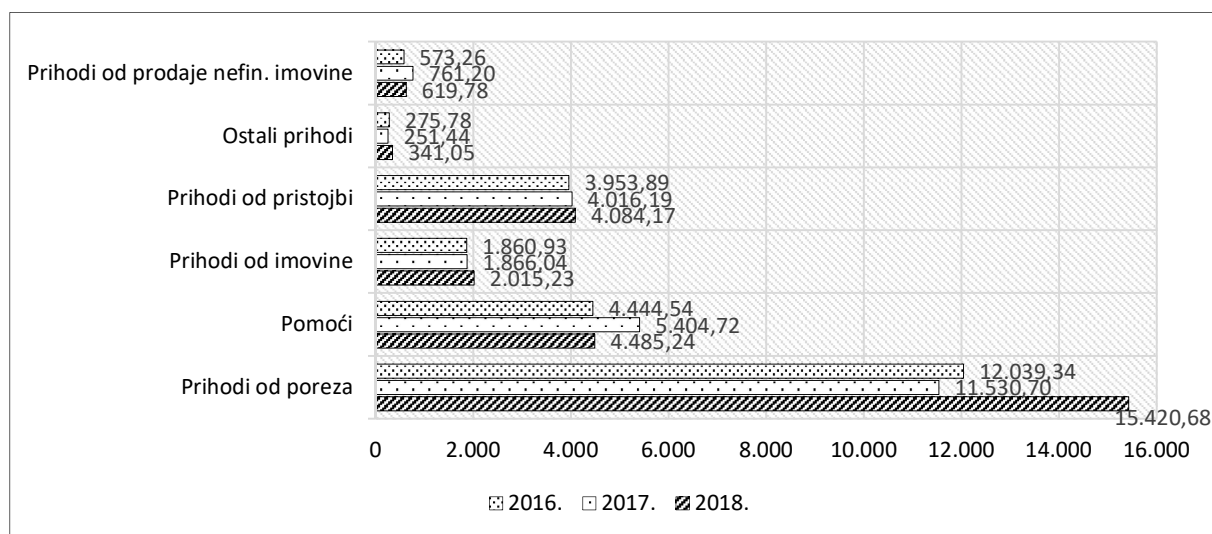
Administrativno-teritorijalni ustroj lokalne i regionalne (područne) samouprave određen je Zakonom o područjima županija, gradova i općina (NN 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13 i 110/15). Navedenim zakonom određeno je da teritorijalni ustroj Republike Hrvatske čini 428 općina, 127 gradova, 20 županija i Grad Zagreb, odnosno 576 JLP(R)S-a. Gradovi i općine su jedinice lokalne samouprave, a županije jedinice područne (regionalne) samouprave, pri čemu Grad Zagreb zbog svoje veličine te društveno-ekonomske važnosti u hrvatskim okvirima obavlja poslove lokalne i područne samouprave koji su uređeni Zakonom o Gradu Zagrebu (NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14). Praktično od uspostave neovisnosti vode se javne rasprave o primjerenosti takvog teritorijalnog ustroja u državi u kojoj prema popisu stanovništva iz 2011. god. živi tek 4,28 mil. stanovnika (DZS Statistički ljetopis RH 2018.) odnosno 4,08 mil. prema procjeni DZS-a za 2018. god. (DSZ Procjene stanovništva). Prvi zakon koji je uredio područja županija, općina i gradova od 30. prosinca 1992. god. (NN 90/92) odredio je 20 županija, 70 gradova (uključujući i Grad Zagreb) i 419 općina te dva kotara s posebnim samoupravnim položajem (DZS Statistički ljetopis RH 2018.). Nova teritorijalna organizacija zamijenila je dotadašnju koja je 30. lipnja 1992. brojala 101 općinu (Stojanović, 2015:144). Prema Žuljiću (2001:16), navedena teritorijalna podjela rezultat je brojnih političkih

kompromisa i političkog oportunitizma, pri čemu na takvoj podjeli nije bilo moguće pokrenuti niti nastaviti proces političke i gospodarske regionalizacije Hrvatske. Velik broj samoupravnih jedinica iz 1992. god. političkim i drugim pritiscima tijekom vremena samo je rastao, prije svega kroz pretvaranje općina u gradove unatoč neispunjavanju temeljnih kriterija. Stoga ne čudi ključna ocjena kako je hrvatski teritorijalni ustroj rezultat slučaja pa kao takav ima trajne posljedice i disfunkcije te je teško promjenljiv (Kregar, 2011:11). Izrazita fragmentiranost sustava, odnosno veliki broj malih jedinica, izravno utječe na (ne)sposobnost prikupljanja proračunskih prihoda te (ne)mogućnost izvršavanja proračunskih rashoda iz svoga djelokruga na ekonomski učinkovit način. Istraživanja pokazuju kako 5.000 stanovnika predstavlja minimalnu veličinu lokalne jedinice koja omogućuje ekonomski učinkovitu provedbu većine javnih funkcija (Swianiewicz, 2002:16). Tako je primjerice reforma lokalne samouprave u Danskoj (2002.-2007.) kao glavni uvjet za formiranje općina odredila minimalni broj stanovnika od 20.000 (Kovačić, 2009:994). Za usporedbu prema podacima popisa stanovništva iz 2011. god., u Hrvatskoj ima 98 gradova koji imaju manje od 20.000 stanovnika (77% ukupnog broja gradova) te 376 općina koje imaju manje od 5.000 stanovnika (88% svih općina) (DZS Statistički ljetopis RH 2018.). Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17) uređuju se JLP(R)S-i, njihov djelokrug i ustrojstvo, način rada njihovih tijela, nadzor nad njihovim aktima i radom te druga pitanja od značaja. U čl. 5. navedenog zakona definira se da je grad jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije kao i svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, pri čemu u sastav grada mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja. Međutim, istim člankom ostavljena je mogućnost u iznimnim slučajevima da gradom bude proglašeno i mjesto gdje zato postoje posebni razlozi kao što su povijesni, gospodarski i geoprometni bez obzira na broj stanovnika. Upravo je ova mogućnost „u iznimnim slučajevima“ rezultirala činjenicom da danas u Hrvatskoj ima 60 gradova (47% ukupnog broja) koji ne zadovoljavaju temeljni kriterij broja stanovnika. Tako se primjerice prema popisu stanovništva iz 2011. godine na otoku Visu nalaze dva grada i to Komiža kao najmanji grad u Hrvatskoj s 1.526 stanovnika i Vis s 2.177 stanovnika, dok se na kontinentalnom dijelu nalaze npr. grad Klanjec u Krapinsko-zagorskoj županiji s 2.915 stanovnika te grad Hrvatska Kostajnica u Sisačko-moslavačkoj županiji s 2.756 stanovnika. Međutim ukoliko podatke o broju i veličini lokalnih samoupravnih jedinica usporedimo s podacima u drugim europskim zemljama, moguće je zaključiti kako se hrvatske samoupravne jedinice nalaze približno na sredini ljestvice promatranih zemalja (Blagojević, 2012:36). Navedeni podaci također ukazuju kako neke od najrazvijenih europskih država kao što su Njemačka, Austrija, Švicarska i Francuska imaju izrazito velik broj malih lokalnih jedinica što ipak ne može predstavljati ključni argument kojim bi se opravdao postojeći teritorijalno-administrativni ustroj u RH. U cilju postizanja veće ekonomske i svake druge učinkovitosti u provedbi zadaća na lokalnoj razini, mnogi u Hrvatskoj zagovaraju okrupnjavanje jedinica te definiranje drugačijeg sustava nadležnosti i financiranja, pri čemu se ističe kako je reforma teritorijalnog ustroja i lokalne samouprave dugotrajan i složen proces.

3. FINACIJSKI ASPEKTI LOKALNE I PODRUČNE SAMOUPRAVE

Financiranje lokalne i područne samouprave uređeno je Zakonom o financiranju JLP(R)S-a (NN 127/17) te Zakonom o lokalnim porezima (NN 115/16, 101/17). Zakonom o financiranju JLP(R)S-a, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2018. god., uređuju se izvori sredstava i financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga JLP(R)S-a, raspodjela prihoda od poreza na dohodak, fiskalno izravnanje JLP(R)S-a te financiranje decentraliziranih funkcija. Navedenim zakonom (čl. 3.) definirano je da se JLP(R)S-i financiraju prihodima od poreza, od pomoći te iz vlastitih i namjenskih prihoda u skladu s posebnim propisima. Porezne prihode JLP(R)S-a čine prihodi od zajedničkog poreza, odnosno prihodi od poreza na dohodak koji se dijele između općina, gradova i županija, te lokalni porezi koji su uređeni posebnim zakonskim propisom. U zakonu je izrijekom navedeno kako porez na dobit predstavlja prihod državnog proračuna. Također, prihodi od ugovorenih godišnjih naknada za koncesije, u skladu sa Zakonom o koncesijama (NN 69/17), za (1) crpljenje mineralnih, geotermalnih i prirodnih izvorskih voda te (2) za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu, predstavljaju zajednički prihod koji se dijeli između države, općine i grada na čijem se području ostvaruju navedena prava, pri čemu je udio lokalne samouprave u prihodima od naknade 50%, odnosno 30%, dok ostatak prihoda pripada državnom proračunu. Zakonom o lokalnim porezima, koji je na snazi od 20. listopada 2017. god., uređuje se sustav utvrđivanja i naplate lokalnih poreza kao izvora financiranja JLP(R)S-a. Lokalni porezi su isključivo porezni prihodi JLP(R)S-a, a čine ih u slučaju županija prihodi od (1) poreza na nasljedstva i darove, (2) poreza na cestovna motorna vozila, (3) poreza na plovila i (4) poreza na automate za zabavne igre. U slučaju lokalne samouprave, gradovi i općine mogu kao lokalne poreze propisati (1) prirez porezu na dohodak, (2) porez na potrošnju, (3) porez na kuće za odmor i (4) porez na korištenje javnih površina. Prvotno je bilo zamišljeno da se lokalnim samoupravama pridoda i obveza propisivanja i naplaćivanja poreza na nekretnine, počevši od 1. siječnja 2018. god., ali se od te namjere odustalo, prije svega, iz političkih razloga nakon snažnih otpora u javnosti. Osim navedena dva temeljna zakona koja uređuju financiranje JLP(R)S-a, na pojedine izvore financiranja utječu i neki drugi propisi kao što su Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17), Zakon o porezu na promet nekretnina (NN 115/16, 116/18), Zakon o regionalnom razvoju (NN 147/14, 123/17, 118/18) kao i zakoni o izvršavanju državnog proračuna koji se donose za određenu proračunsku godinu na temelju Zakona o proračunu (NN 87/08, 136/12, 15/15). Financijski učinci JLP(R)S-a na ekonomske tijekove prikazani su na Grafikonu 1. Raspoloživi podaci pokazuju ukupno ostvarene prihode županija, gradova i općina po glavnim proračunskim stavkama u razdoblju od 2016. do 2018. god. Daleko najveći utjecaj na ukupne proračunske prihode imaju porezni prihodi koji primjerice za 2018. iznose 15,42 mlrd. kuna, odnosno više od 57% ukupno ostvarenih prihoda JLP(R)S-a u toj godini. Utjecaj novog Zakona o financiranju JLP(R)S-a i prepuštanje većeg dijela prihoda od zajedničkog poreza od strane države razvidan je u porastu poreznih prihoda u 2018. za 33,74% u odnosu na 2017. S druge strane, razvidan je pad iznosa prihoda od pomoći u 2018. za 17% u odnosu na 2017. što je također rezultat stupanja na snagu novog sustava financiranja JLP(R)S-a.

Grafikon 1. Ukupno ostvareni prihodi JLP(R)S-a od 2016. do 2018. godine (u mil. kn)



Izvor: Ministarstvo financija, Financijski izvještaji JLP(R)S, <http://www.mfin.hr/hr/financijski-izvjestaji-jlprs>.

Udjeli pojedinih vrsta proračunskih prihoda u ukupnim prihodima JLP(R)S-a za razdoblje od 2016. do 2018. god. prikazani su u Tablici 1. Ukupni proračunski prihodi porasli su 16,5% u promatranom trogodišnjem razdoblju na gotovo 27 mlrd. kuna što čini 20,84% ukupno ostvarenih prihoda u državnom proračunu za 2018. Općenito, udio ukupnih prihoda lokalnih i područnih jedinica iznosi oko 20% državnih proračunskih prihoda u promatranom razdoblju.

Tablica 1. Udjeli pojedinih vrsta prihoda u ukupnim prihodima JLP(R)S-a

#	Vrsta prihoda	2016.	2017.	2018.
1.	Ukupni prihodi JLP(R)S-a (u mil. kn)	23.147,74	23.830,29	26.966,15
2.	Udjel poreznih prihoda u ukupnim prihodima JLP(R)S-a	52,01%	48,39%	57,19%
3.	Udio prihoda od poreza i prireza na dohodak u uk. por. prihodima	88,10%	86,59%	87,62%
4.	Udio prihoda od pomoći u ukupnim prihodima JLP(R)S-a	19,20%	22,68%	16,63%
5.	Udio prihoda od pristojbi u ukupnim prihodima JLP(R)S-a	17,08%	16,85%	15,15%
6.	Prihodi proračuna RH (u mil. kn)	116.848,10	122.707,02	129.395,21
7.	Udio prihoda JLP(R)S-a u prihodima državnog proračuna RH	19,81%	19,42%	20,84%

Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH – Državni proračun za 2016., 2017. i 2018. god. (<http://www.mfin.hr/hr/proracun>) i Financijski izvještaji JLP(R)S (<http://www.mfin.hr/hr/financijski-izvjestaji-jlprs>).

Raspoloživi podaci u tablici ukazuju na dominantni udio poreznih prihoda u ukupnim prihodima JLP(R)S-a (porezni prihodi kreću se u rasponu od 52-57% ukupnih prihoda), pri čemu je razvidan odlučujući utjecaj prihoda od poreza i prireza na dohodak u poreznim prihodima samoupravnih jedinica. Prihodi od udjela u zajedničkom porezu (porez na dohodak) i lokalnom porezu (prirez porezu na dohodak) čine 86-88% ukupnih poreznih prihoda JLP(R)S. Na drugom mjestu po financijskom značaju nalaze se prihodi od pomoći koji su se smanjili u 2018. za 2,57 postotnih bodova u odnosu na 2016., dok se na trećem mjestu nalaze prihodi od pristojbi s udjelom od 15,15% u ukupnim prihodima za 2018. (smanjenje za 1,93 postotna boda

u odnosu na 2016.). Navedene tri skupine prihoda (porezni prihodi, pomoći i prihodi od pristojbi) čine 88-89% ukupnih proračunskih prihoda JLP(R)S-a u promatranom razdoblju.

4. SUSTAV FISKALNOG IZRAVNANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Fiskalno izravnaje predstavlja mehanizam kojim središnja država ublažava nejednakosti koje proizlaze iz nejednakog rasporeda prihoda na nižim razinama vlasti pri čemu se razlikuje okomito i vodoravno fiskalno izravnaje (Bajo, 1998). Okomito izravnaje podrazumijeva dijeljenje prihoda između središnje države i nižih samoupravnih jedinica u cilju osiguranja dostatnih sredstava za financiranje javnih usluga na lokalnoj i regionalnoj razini, dok se vodoravnim izravnajem ublažavaju fiskalne nejednakosti uslijed neravnomjernog gospodarskog razvoja pojedinih područja u cilju osiguranja minimalnog standarda pružanja javnih usluga u svim JLP(R)S-ima (Hohnjec et al., 2017:1). Zajednički porezi, odnosno dijeljenje poreznih prihoda jesu osnovni instrument okomitog izravnaja, a pomoći, tj. dotacije vodoravnog izravnaja. U skladu s važećim Zakonom o financiranju JLP(R)S-a raspodjela prihoda od zajedničkog poreza, tj. poreza na dohodak, između općina, gradova i županija, postavljena je jedinstveno za sve jedinice za razliku od raspodjela iz prethodnih zakonskih rješenja. Tako se prihodi od poreza na dohodak raspodjeljuju na (1) udio općine, odnosno grada 60%, (2) udio županije 17%, (3) udio za decentralizirane funkcije 6% i (4) udio za fiskalno izravnaje 17%. Navedena jedinstvena raspodjela zamijenila je dotadašnje složeno i (ne)razumljivo rješenje koje je razlikovalo standardnu (osnovnu) raspodjelu te raspodjele za lokalne jedinice na potpomognutim područjima, na brdsko-planinskim područjima i na otocima. Tako se prema podacima Ministarstva financija osnovna raspodjela primjenjivala u svega 207 jedinica (38%), dok su ostale jedinice (349, odnosno 62%) bile u nekom od posebnih režima financiranja (Stojanović, 2018). Također, samoupravne jedinice koje su preuzele financiranje tzv. decentraliziranih funkcija, udio za navedenu namjenu od 6% raspodjeljuju za (1) osnovno školstvo 1,9%, (2) za srednje školstvo 1,3%, (3) za socijalnu skrb 0,8% (0,2% za centre za socijalnu skrb i 0,6% za domove za starije i nemoćne osobe), (4) za zdravstvo 1,0 % i (5) za vatrogastvo, odnosno za javne vatrogasne postrojbe 1,0 %. Sustav decentraliziranih funkcija ustrojen je 2001. kao dio nastojanja da se jedan dio poslova u nadležnosti države transferira na niže samoupravne razine. Nažalost, fragmentiranost teritorijalnog ustroja i ekonomska nemoć JLP(R)S-a rezultirale su činjenicom da je svega 56 samoupravnih jedinica (20 županija, 35 gradova i Grad Zagreb) preuzelo financiranje neke od decentraliziranih funkcija u 2019., osim javnog vatrogastva gdje 70 javnih vatrogasnih postrojbi financira 178 gradova i općina (Uredba o načinu financiranja decentraliziranih funkcija..., NN 02/19), što je dodatni dokaz u prilog neučinkovitosti postojećeg sustava. Decentralizirane funkcije financiraju se приходima od dodatnog udjela u porezu na dohodak kao i приходima od pomoći izravnaja za decentralizirane funkcije. Prethodno zakonsko rješenje predviđalo je kroz osnovnu raspodjelu prihoda od poreza na dohodak 16% udjela za pomoći izravnaja za decentralizirane funkcije, dok se sada navedene pomoći isplaćuju izravno iz državnog proračuna. Navedeni prihodi za obavljanje decentraliziranih funkcija u razdoblju od 2016. do 2018. god. prikazani su u Tablici 2. Podaci pokazuju porast prihoda od dodatnog udjela za decentralizirane funkcije za 25% u 2018. u odnosu na 2016. što je rezultat novog sustava financiranja. Međutim, ono što ukazuje na stvarni financijski položaj JLP(R)S-a jesu iznosi pomoći izravnaja koje se transferiraju jedinicama

koje nisu u stanju prikupiti dostatan iznos sredstava iz dodatnog udjela za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba. U promatranom trogodišnjem razdoblju pomoći izravnanja iznosile su prosječno 1,59 mlrd. kuna. Iznos pomoći izravnanja smanjio se u 2018. u odnosu na 2017. za 1,91%, ali je i dalje veći za 3,09% u odnosu na 2016. Ukupan iznos prihoda od dodatnog udjela i pomoći izravnanja kreće se u rasponu od 2-2,3 mlrd. kuna te čini primjerice 8,43% ukupno ostvarenih prihoda JLP(R)S-a u 2018. godini.

Tablica 2. Prihodi od dodatnog udjela u porezu na dohodak i pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije za JLP(R)S u razdoblju od 2016. do 2018. (u mil. kn)

#	Opis stavke	2016.	2017.	2018.
1.	Prihodi od dodatnog udjela poreza na dohodak za decentralizirane funkcije	538,31	521,60	674,41
2.	Pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije	1.549,87	1.628,85	1.597,71
3.	Ukupno za JLP(R)S	2.088,18	2.150,45	2.272,12
4.	Udio u ukupnim prihodima JLP(R)S-a	9,02%	9,02%	8,43%

Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH – Financijski izvještaji JLP(R)S (<http://www.mfin.hr/hr/financijski-izvjestaji-jlprs>).

Cilj izrade zakonskog rješenja u području fiskalnog izravnanja bio je ujednačavanje fiskalnih kapaciteta JLP(R)S-a radi omogućavanja pružanja usporedive razine javnih usluga uz podjednako porezno opterećenje. Raspodjelom prihoda od poreza na dohodak predviđena su sredstva za fiskalno izravnanje u iznosu od 17%. Člancima 8. i 9. Zakona o financiranju JLP(R)S-a definirana je raspodjela sredstava fiskalnog izravnanja. One općine, gradovi i županije čiji je kapacitet ostvarenih poreznih prihoda manji od referentne vrijednosti kapaciteta ostvaruju pravo na sredstva fiskalnog izravnanja. *Kapacitet ostvarenih poreznih prihoda općine, odnosno grada* predstavlja petogodišnji prosjek ukupnih prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području lokalne jedinice te prihoda od prireza koji bi lokalna jedinica ostvarila uvođenjem najviše propisane stope prireza, iskazan po glavi stanovnika pojedine lokalne jedinice. Uvođenjem najviše propisane stope prireza koju općina, odnosno grad može propisati na svom području u izračun kapaciteta, izbjegnuta je mogućnost da, prije svega, iz političkih i oportunističkih razloga, lokalna jedinica, odnosno vlast izbjegava primijeniti sve raspoložive mjere za prikupljanje proračunskih prihoda, istovremeno očekujući priljev sredstava s državne razine. *Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za općine* utvrđuje se kao petogodišnji prosjek ukupnih prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području svih općina te prihoda od prireza koje bi općine ostvarile uvođenjem najviše propisane stope prireza, po glavi stanovnika svih općina, koji se uvećava za 50% tako dobivene vrijednosti, dok je *referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za gradove* utvrđena kao petogodišnji prosjek ukupnih prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području svih gradova te prihoda od prireza koje bi gradovi ostvarili uvođenjem najviše propisane stope prireza, po glavi stanovnika svih gradova. U slučaju područne samouprave, *kapacitet ostvarenih poreznih prihoda županije* utvrđuje se kao petogodišnji prosjek ukupnih prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području županije pomnožen s udjelom koji županijama pripada temeljem raspodjele prihoda od poreza na dohodak (17%), po glavi stanovnika pojedine županije. *Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih za županije* utvrđuje se kao petogodišnji prosjek ukupnih prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području svih županija pomnožen s udjelom koji županijama pripada temeljem raspodjele prihoda od poreza

na dohodak (17%), po glavi stanovnika svih županija. Važno je istaknuti kako se kod izračuna referentnih vrijednosti za gradove i županije isključuju podaci koji se odnose na Grad Zagreb. Referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda JLP(R)S-a za 2018. i 2019. god. izračunate na opisani način prikazane su u Tablici 3. Najmanju referentnu vrijednost imaju županije, a najveću gradovi. Referentne vrijednosti blago su smanjene za 2019. u odnosu na 2018. (za oko 1-1,5%), osim u slučaju općina gdje je iskazan blagi porast od 0,82%.

Tablica 3. Referentne vrijednosti kapaciteta JLP(R)S-a za 2018. i 2019. godinu.

#	Referentne vrijednosti kapaciteta*	2018.	2019.
1.	Općine	1.927,00	1.942,77
2.	Gradovi	2.585,00	2.545,42
3.	Županije	319,00	315,60

* Referentne vrijednosti iskazane su per capita u kunama. Za potrebe izračuna referentnih vrijednosti za 2018. godinu korišteni su podaci za razdoblje 2012. do 2016. godine, a za potrebe izračuna referentnih vrijednosti za 2019. godinu podaci za razdoblje od 2013. do 2017. godine.

Izvor: Ministarstvo financija RH, Fiskalno izravnjanje, <http://www.mfin.hr/hr/fiskalno-izravnjanje>.

Sredstava fiskalnog izravnjanja u punom iznosu za pojedinu samoupravnu jedinicu jednaka su razlici referentne vrijednosti i pripadajućeg kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda pomnoženoj s brojem stanovnika pojedine jedinice. Formula za izračun sredstava fiskalnog izravnjanja glasi:

$$\text{Sredstva FI} = (\text{referentna vrijednost} - \text{kapacitet ostvarenih por. prihoda}) \times \text{broj stan. JLP(R)S}$$

Zbroj sredstava fiskalnog izravnjanja u punom iznosu za pojedinu općinu, grad i županiju predstavlja ukupna sredstva fiskalnog izravnjanja u punom iznosu. Samoupravne jedinice koje ostvaruju pravo na sredstva fiskalnog izravnjanja ista se raspodjeljuju na dnevnoj bazi iz prikupljenog udjela za fiskalno izravnjanje, a temeljem udjela sredstava fiskalnog izravnjanja u punom iznosu za pojedinu općinu, grad i županiju u ukupnim sredstvima fiskalnog izravnjanja u punom iznosu. Udio sredstava fiskalnog izravnjanja u punom iznosu za pojedinu JLP(R)S u ukupnim sredstvima fiskalnog izravnjanja u punom iznosu utvrđuje odlukom ministar financija za svaku proračunsku godinu. Udio općina, gradova i županija u ukupnom iznosu sredstava fiskalnog izravnjanja za 2018. i 2019. god. prikazan je u Tablici 4. Podaci pokazuju da županije imaju udjel približno 7,4% u ukupnom sredstava za fiskalno izravnjanje za proračunsku godinu, dok se preostali iznos dijeli između općina i gradova kao lokalnih samoupravnih jedinica.

Tablica 4. Udio JLP(R)S-a u ukupnom iznosu sredstava fiskalnog izravnjanja za 2018. i 2019.

#	Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	Udio sredstava FI u %	
		2018.	2019.
1.	Općine	46,07236	46,53762
2.	Gradovi	46,54911	46,07422
3.	Županije	7,37853	7,38816

Izvor: prilagođeno prema podacima Ministarstva financija RH – Tablica udjela po JLP(R)S-ima za fiskalno izravnjanje u 2018. i 2019. godini, <http://www.mfin.hr/hr/fiskalno-izravnjanje>.

Kao što je prethodno navedeno, način izračuna sredstava fiskalnog izravnjanja temelji se na razlici referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda općine, grada i županije i kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda općine, grada i županije pomnoženoj s brojem

stanovnika pojedine jedinice. Sukladno načinu izračuna, optimalni iznos sredstava fiskalnog izravnjanja za sve JLP(R)S-e za proračunsku 2019. god. iznosi 2.220.431.842 kuna, od čega optimalni iznos za gradove iznosi 1.023.046.565 kuna, za općine 1.033.336.251 kuna te za županije 164.049.026 kuna. Na temelju podataka izračunava se optimalni iznos sredstava fiskalnog izravnjanja za svaku jedinicu te njezin udjel u ukupnim optimalnim sredstvima za fiskalno izravnjanje na razini države. Dakako, stvarno isplaćeni iznos pojedinoj jedinici ovisit će o stvarno prikupljenim sredstvima za fiskalno izravnjanja iz prihoda od poreza na dohodak. Izračun udjela sredstava fiskalnog izravnjanja za pojedine JLP(R)S-e za 2019. prikazan je u Tablici 5. Broj u zagradi iza pojedine jedinice označava rang na ljestvici oblikovanoj prema veličini udjela u sredstvima za fiskalno izravnjanje. U tablici su kao primjeri prikazane dvije županije (r. br. 1. i 2.), tri grada (r. br. 3-5.) i pet općina (r. br. 6-10.). Tako se primjerice Vukovarsko-srijemska županija i Grad Vukovar nalaze na prvom mjestu ljestvice za županije, odnosno gradove, prema veličini udjela u ukupnim sredstvima fiskalnog izravnjanja. Optimalni iznos sredstava fiskalnog izravnjanja za Vukovarsko-srijemsku županiju iznosi više od 32 mil. kn, dok je za Karlovačku županiju kao posljednju na ljestvici koja ima pravo na navedena sredstva, taj iznos svega nešto veći od 600 tis. kuna. U slučaju Grada Vukovara, velika razlika između referentne vrijednosti i kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda u iznosu od 1.678,36 kn izravno rezultira optimalnim iznosom sredstava fiskalnog izravnjanja od gotovo 46,5 mil. kuna. Svi gradovi i općine u tablici nalaze se na području Vukovarsko-srijemske županije što zorno prikazuje ekonomsku poziciju u odnosu na ostale JLP(R)S-e. Primjerice, čak pet općina s područja županije nalazi se među 20 općina s najvećim udjelima u sredstvima ukupnog fiskalnog izravnjanja.

Tablica 5. Izračun udjela sredstava fiskalnog izravnjanja za pojedine JLP(R)S-e za 2019. godinu

#	JLP(R)S	Broj stan.*	Pros. prihod od poreza i prireza na dohodak**	Kapacitet por. prihoda (per capita)	Refer. vrijed.	Optimalni iznos sred. FI po jedinici	Udio jed. (%)
1.	Vukovarsko-srijemska žup. (1)	179.521	24.595.953	137,01	315,60	32.060.025	1,44386
2.	Karlovačka županija (15)	128.899	40.071.929	310,88	315,60	607.985	0,02738
3.	Vukovar (1)	27.683	24.002.704	867,06	2.545,42	46.462.096	2,09248
4.	Vinkovci (10)	35.312	67.278.304	1.905,25	2.545,42	22.605.488	1,01807
5.	Ilok (25)	6.767	3.272.095	483,54	2.545,42	13.952.747	0,62838
6.	Ivankovo (2)	8.006	5.154.981	643,89	1.942,77	10.398.874	0,46833
7.	Trpinja (7)	5.572	1.710.173	306,92	1.942,77	9.114.968	0,41050
8.	Borovo (10)	5.056	1.219.687	241,24	1.942,77	8.602.982	0,38745
9.	Nuštar (13)	5.793	3.314.097	572,09	1.942,77	7.940.397	0,35761
10.	Drenovci (16)	5.174	2.377.438	459,50	1.942,77	7.674.478	0,34563

*Prema popisu stanovništva iz 2011. god. – konačni rezultati iz 2013. godine.

** Za razdoblje od 2013. do 2019. godine. U slučaju županije iznos se odnosi na udio županije u prikupljenim prihodima od poreza na dohodak (17%).

Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH – Tablica udjela po JLP(R)S-ima za fiskalno izravnjanje u 2019. godini, <http://www.mfin.hr/hr/fiskalno-izravnjanje>.

Prema podacima Ministarstva financija, u slučaju općina najveće udjele u sredstvima za fiskalno izravnaje za 2019. imaju Pitomača (0,54523%), Ivankovo (0,46833%) i Erdut (0,46392%), pri čemu ukupno 348 općina, odnosno 81% svih općina, ostvaruju pravo na sredstva fiskalnog izravnaja. U slučaju gradova najveće udjele za 2019. imaju Vukovar (2,09248%), Đakovo (1,87372%) i Slavonski Brod (1,80477%), svi iz istočne Hrvatske, pri čemu ukupno 92 grada, odnosno 72% svih gradova, ostvaruju pravo na sredstva fiskalnog izravnaja. U slučaju županija najveće udjele za 2019. imaju Vukovarsko-srijemska (1,44148%), Brodsko-posavska (1,03501%) i Osječko-baranjska (0,91151%), ponovno s područja istočne Hrvatske, pri čemu ukupno 15 županija od 20, odnosno 75% svih županija bez Grada Zagreba, ostvaruju pravo na sredstva fiskalnog izravnaja. Samo pet županija, Zagrebačka, Primorsko-goranska, Splitsko-dalmatinska, Istarska i Dubrovačko-neretvanska županija, ne ostvaruju pravo na sredstva izravnaja, što ukazuje da je njihov kapacitet ostvarenih poreznih prihoda veći od referentne vrijednosti za županije. Naposljetku, pregled ukupno primljenih pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna za sve JLP(R)S-e u razdoblju od 2016. do 2018. god. prikazan je u Tablici 6. Podaci pokazuju kako se najveći iznosi pomoći odnose na pomoći iz drugih proračuna i od izvanproračunskih korisnika (prije svega, radi se o pomoćima iz središnjeg proračuna) i na pomoći za izravnaje decentraliziranih funkcija. Udio pomoći u ukupnim prihodima JLP(R)S u 2018. god. smanjio se za 6,05 postotnih bodova u odnosu na 2019. godinu.

Tablica 6. Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna – ukupno za sve JLP(R)S u razdoblju od 2016. do 2018. (u mil. kn)

#	Opis stavke	2016.	2017.	2018.
1.	Pomoći od inozemnih vlada, međunarodnih organizacija te tijela i institucija EU	153,97	90,36	157,19
2.	Pomoći iz drugih proračuna i od izvanproračunskih korisnika	2.227,24	3.347,76	2.016,90
3.	Pomoći izravnaja za decentralizirane funkcije	1.549,87	1.628,85	1.597,71
4.	Pomoći temeljem prijenosa EU sredstava	507,13	329,12	708,70
5.	Ostale pomoći	6,34	8,64	4,74
6.	Ukupno pomoći za sve JLP(R)S	4.444,54	5.404,72	4.485,24
7.	Udio pomoći u ukupnim prihodima JLP(R)S	19,20%	22,68%	16,63%
8.	Udio pomoći bez pomoći za decentralizirane funkcije u ukupnim prihodima JLP(R)S	12,51%	15,84%	10,71%

Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH – Financijski izvještaji JLP(R)S (<http://www.mfin.hr/hr/financijski-izvjestaji-jlprs>).

5. ZAKLJUČAK

Dostatni i pravovremeni proračunski prihodi osnovni su preduvjet učinkovitog djelovanja lokalne i područne samouprave. Samoupravne jedinice moraju osigurati svojim građanima minimalni standard javnih usluga, pri čemu središnja država preuzima odgovornost za kreiranje sustava financiranja koji će to i omogućiti bez obzira na stupanj ekonomskog razvoja pojedine jedinice. Analiza teritorijalnog ustroja ukazala je na izrazitu usitnjenost i neujednačenost JLP(R)S-a što otežava prikupljanje potrebnih proračunskih prihoda za izvršavanje poslova na lokalnoj i regionalnoj razini. Financijski aspekti sustava analizirani za razdoblje 2016.-2018.

ukazuju u strukturi prihoda JLP(R)S-a na izrazitu dominaciju poreznih prihoda (i to poreza i prireza na dohodak) te prihoda od pomoći i prihoda od pristojbi. Cilj novog Zakona o financiranju JLP(R)S-a bio je stvaranje učinkovitijeg i jednostavnijeg okvira financiranja te smanjenje fiskalnih nejednakosti kroz novi model fiskalnog izravnjanja. U radu su analizirane temeljne karakteristike novog sustava financiranja i fiskalnog izravnjanja kao i način izračuna sredstava fiskalnog izravnjanja koji se temelji na razlici referente vrijednosti kapaciteta i kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda pomnoženoj brojem stanovnika samoupravne jedinice. Tako optimalni iznos sredstava fiskalnog izravnjanja za sve JLP(R)S-e za proračunsku 2019. god. iznosi 2,22 mlrd. kuna, pri čemu 81% svih općina, 72% svih gradova te 75% svih županija ostvaruju pravo na sredstva fiskalnog izravnjanja. Promatrano prema udjelu u ukupnim sredstvima razvidna je „vodeća“ zastupljenost JLP(R)S-a sa istoka Hrvatske što ukazuje na njihovu slabu ekonomsku poziciju u odnosu na ostale krajeve. Analiza prihoda JLP(R)S-a od pomoći za 2016.-2018. ukazuje na njihovo smanjenje, ali i na njihov značajan udio u ukupnim prihodima (npr. 16,63% u 2018.), pri čemu prednjače pomoći središnje države i pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije. Naposljetku, moguće je zaključiti kako podaci za 2018. godinu već pokazuju određene učinke novog sustava financiranja JLP(R)S-a u usporedbi s podacima iz prethodnih godina, ali da će se konačna ocjena njegove primjernosti moći dati tek nakon dulje primjene u praksi.

LITERATURA

1. Bajo, A. (1998.) Fiskalno izravnjanje, *Financijska praksa*, 22 (4-5), str. 649-652.
2. Blagojević, A. (2012) Teritorijalna reforma hrvatske lokalne Samouprave: ustavnopravne pretpostavke, *Pravni vjesnik*, god. 28, br. 3-4, str. 33-46.
3. Državni zavod za statistiku (2018.) Statistički ljetopis Republike Hrvatske 2018. https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/ljetopis/2018/sljh2018.pdf (15.04.2019.)
4. Državni zavod za statistiku (2019.) Procjene stanovništva, https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/Pokazatelji/Procjene%20stanovnistva.xlsx (16.04.2019.)
5. Hohnjec, I., Kocelj, A., Jakir-Bajo, I. (2017.) Novi model financiranja JLP(R)S-a, *TIM4PIN Magazin*, br. 9, str. 1-9.
6. Kovačić, M. (2009.) Reforma lokalne samouprave u Danskoj 2007. godine, *Hrvatska javna uprava*, god. 9, br. 4, str. 989-997.
7. Kregar, J. (2011.) Decentralizacija. U: Kregar, J. et al., *Decentralizacija*, Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, str. 1-33.
8. Ministarstvo financija Republike Hrvatske (2019.) Financijski izvještaji JLP(R)S, <http://www.mfin.hr/hr/financijski-izvjestaji-jlprs> (17.04.2019.)
9. Ministarstvo financija Republike Hrvatske (2019.) Fiskalno izravnjanje, <http://www.mfin.hr/hr/fiskalno-izravnjanje> (17.04.2019.)
10. Ministarstvo financija Republike Hrvatske (2019.) Proračun, <http://www.mfin.hr/hr/proracun> (17.04.2019.)
11. Stojanović, S. (2018.) Osnovne značajke novog sustava financiranja JLP(R)S-a u RH. U: Smoljić, M. et al. (ur.), *Zbornik radova sa VIII. međunarodne konferencije „Razvoj javne uprave“*, Vukovar, 19.-20.04.2018. Vukovar: Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, str. 209-218.

12. Stojanović, S. (2015.) Učinci fiskalne decentralizacije na financiranje JLP(R)S-a, doktorska disertacija. Osijek: Ekonomski fakultet.
13. Swianiewicz, P. (2002). Size of Local Governments: International Context and Theoretical Framework. U: Swianiewicz, P. (ur.), Consolidation or Fragmentation? – The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, str. 1-30.
14. Uredba o načinu financiranja decentraliziranih funkcija te izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije JLP(R)S-a za 2019. godinu, NN 02/19.
15. Zakon o financiranju JLP(R)S-a, Narodne novine br. 127/17.
16. Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne novine br. 62/01, 125/08, 36/09, 119/14.
17. Zakon o koncesijama, Narodne novine br. 69/17.
18. Zakon o lokalnim porezima, Narodne novine br. 115/16, 101/17.
19. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17.
20. Zakon o područjima županija, gradova i općina, Narodne novine br. 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13 i 110/15.
21. Zakon o porezu na promet nekretnina, Narodne novine br. 115/16, 116/18.
22. Zakon o proračunu, Narodne novine br. 87/08, 136/12, 15/15.
23. Zakon o regionalnom razvoju, Narodne novine br. 147/14, 123/17, 118/18.
24. Žuljić, S. (2001.) Regionalno i teritorijalno ustrojstvo Hrvatske u razdoblju između godina 1945.-2000., Ekonomski pregled, 52(1-2), str. 3-28.