FISKALNA DECENTRALIZACIJA

Svoboda, Ana

Undergraduate thesis / Završni rad

2021

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Economics in Osijek / Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:145:123875

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-28**

Repository / Repozitorij:

EFOS REPOSITORY - Repository of the Faculty of Economics in Osijek

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku
Ekonomski fakultet u Osijeku
Preddiplomski sveučilišni studij Financijski menadžment

Ana Svoboda

FISKALNA DECENTRALIZACIJA

Završni rad

Osijek, 2021.

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku
Ekonomski fakultet u Osijeku
Preddiplomski sveučilišni studij Financijski menadžment

Ana Svoboda

FISKALNA DECENTRALIZACIJA

Završni rad

Kolegij: Lokalne financije

JMBAG: 0010226276
e-mail: anasvoboda0@gmail.com

Mentor: izv.prof.dr.sc. Domagoj Karačić

Komentor: dr. sc. Dina Bičvić

Osijek, 2021.

Josip Juraj Strossmayer University of Osijek
Faculty of Economics in Osijek
Undergraduate Study (Financial Management)

Ana Svoboda

FISCAL DECENTRALIZATION

Final paper

Osijek, 2021.

IZJAVA

O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI, PRAVU PRIJENOSA INTELEKTUALNOG VLASNIŠTVA, SUGLASNOSTI ZA OBJAVU U INSTITUCIJSKIM REPOZITORIJIMA I ISTOVJETNOSTI DIGITALNE I TISKANE VERZIJE RADA

1. Kojom izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da je završni rad isključivo rezultat osobnoga rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu. Potvrđujem poštivanje nepovredivosti autorstva te točno citiranje radova drugih autora i referiranje na njih.
2. Kojom izjavljujem da je Ekonomski fakultet u Osijeku, bez naknade u vremenski i teritorijalno neograničenom opsegu, nositelj svih prava intelektualnoga vlasništva u odnosu na navedeni rad pod licencom *Creative Commons Imenovanje – Nekomercijalno – Dijeli pod istim uvjetima 3.0 Hrvatska.*
3. Kojom izjavljujem da sam suglasan/suglasna da se trajno pohrani i objavi moj rad u institucijskom digitalnom repozitoriju Ekonomskoga fakulteta u Osijeku, repozitoriju Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku te javno dostupnom repozitoriju Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu (u skladu s odredbama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN br. 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 02/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15).
4. izjavljujem da sam autor/autorica predanog rada i da je sadržaj predane elektroničke datoteke u potpunosti istovjetan sa dovršenom tiskanom verzijom rada predanom u svrhu obrane istog.

Ime i prezime studenta/studentice: Ana Svoboda

JMBAG: 0010226276

OIB: 94640862866

e-mail za kontakt: anasvoboda0@gmail.com

Naziv studija: Preddiplomski sveučilišni studij; Financijski menadžment

Naslov rada: Fiskalna decentralizacija

Mentor diplomskog rada: izv.prof.dr.sc. Domagoj Karačić

Komentor: dr. sc. Dina Bičvić

U Osijeku, 8. rujna 2021. godine

Potpis Ana Svoboda

Fiskalna decentralizacija

SAŽETAK

Decentralizacija vrlo složen odnos između centralne razine i lokalne razine vlasti. Decentralizacijom se prepuštaju poslovi sa središnje države na lokalne i regionalne jedinice vlasti. Proces decentralizacije u Republici Hrvatskoj je obuhvatio administrativnu i fiskalnu decentralizaciju. U ovom radu se pojašnjava što je decentralizacija, a zatim se detaljno analizira fiskalna decentralizacija u Republici Hrvatskoj. Prikazan je tijek decentralizacije u Republici Hrvatskoj te njezina najvažnija obilježja. Navode se najvažnije prednosti i nedostatci fiskalne decentralizacije. U cilju shvaćanja načina provedbe fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj objašnjen je ustroj lokalnih i regionalnih samouprava. Lokalnu samoupravu u Republici Hrvatskoj čini 428 općina i 127 gradova, a regionalnu samoupravu čini 20 županija plus Grad Zagreb. Nakon toga su pojašnjeni načini i izvori financiranja lokalnih i regionalnih jedinica. Navedeno je za koje su nadležnosti zadužene općine i gradovi, a za koje županije. Neke od jedinica nemaju dovoljno velik fiskalni kapacitet za obavljanje nadležnosti za koje su preuzele odgovornost, iz tog razloga postoji fond za fiskalno izravnavanje. Fiskalnim izravnavanjem se pokušavaju ujednačiti prisutne nejednakosti između lokalnih i regionalnih samouprava.

Ključne riječi: fiskalna decentralizacija, lokalna samouprava, regionalna samouprava, fiskalno izravnavanje

FISCAL DECENTRALIZATION

ABSTRACT

Decentralisation is a very complex relationship between the central level and the local level of government. Decentralisation leaves jobs from the central government to local and regional units of government. The decentralisation process in Republic of Croatia covered administrative and fiscal decentralisation. This paper explains what decentralisation is, and then analyses fiscal decentralisation in Republic of Croatia in detail. The course of decentralization in Republic of Croatia and its most important characteristics are presented. The most important advantages and disadvantages of fiscal decentralisation are outlined. In order to understand the implementation of fiscal decentralisation in Republic of Croatia, the establishment of local and regional self-governments was explained. Local self-government in Republic of Croatia consists of 428 municipalities and 127 towns, while regional self-government consists of 20 counties plus the City of Zagreb. After that, the ways and sources of financing of local and regional units were clarified. It specifies which jurisdiction the municipalities and cities are responsible for, and for which counties. Some of the units do not have enough fiscal capacity to exercise their responsibilities, therefore there is fiscal alignment. Fiscal alignment strives to match the existing inequalities between local and regional self-governments.

Key words: fiscal decentralisation, local self-government, regional self-government, fiscal alignment

Sadržaj

1. Uvod 1

2. Metodološke odrednice rada 2

3. Teorijska podloga i prethodna istraživanja 3

4. Pojam decentralizacije 5

4.1. Vrste decentralizacije 5

4.2. Prednosti i nedostatci fiskalne decentralizacije 7

5. Fiskalna decentralizacija u Republici Hrvatskoj 9

5.1. Kronološki pregled decentralizacije u Republici Hrvatskoj 9

5.2. Upravno-teritorijalni ustroj lokalne i područne samouprave 10

5.3. Financiranje jedinica lokalne i područne samouprave 13

5.4. Raspodjela nadležnosti i funkcija 16

5.5. Izvori financiranja decentraliziranih funkcija 17

6. Fiskalno izravnavanje 19

7. Rasprava 21

8. Zaključak 24

Literatura 25

Popis tablica 27

1. Uvod

Do pojave fiskalnog federalizma središnja vlast bila je zadužena za ispunjenje puno funkcija. Kako bi na što kvalitetniji i na što brži način ispunjavala svoje obveze potrebno je središnju vlast decentralizirati. Odnosno odgovornost za dio zadataka dati nižim razinama vlasti koje znaju što je potrebno lokalnom stanovništvu. Dakako da se bitne odluke koje se odnose na stanovništvo cijele države i dalje trebaju donositi na nacionalnoj razini odnosno takve odluke se trebaju donositi na središnjoj razini vlasti.

Kako bi niže razine vlasti mogle ispunjavati dodijeljene funkcije središnja vlast treba im osigurati određene prihode kako bi mogle podmiriti rashode koji proizlaze iz obavljanja dodijeljenih funkcija. Ovako napisano možda izgleda jednostavno, no zapravo je vrlo teško pronaći dobar način za financiranje decentraliziranih funkcija između jedinica lokalne i regionalne samouprave. U Republici Hrvatskoj (RH) lokalne jedinice su gradovi i općine, a regionalne jedinice su županije. Problem se pojavljuje kada neke lokalne jedinice nisu dovoljno razvijene te ne mogu lokalnom stanovništvu pružiti dovoljno dobru javnu uslugu. Tu veliku ulogu ima fiskalno izravnavanje koje država koristi kako bi ujednačila razvoj lokalnih jedinica i svim stanovnicima pružila jednako kvalitetnu javnu uslugu.

Tijekom analize fiskalne decentralizacije postavljaju se mnogobrojna pitanja, a neka od njih su: koji stupanj decentralizacije je optimalan za pojedinu državu, koje funkcije dodijeliti pojedinim razinama vlastima, koja je optimalna veličina lokalne zajednice. Univerzalan odgovor na ta pitanja je vrlo teško pronaći zbog toga što se svaka zemlja razlikuje. Nemoguće je govoriti o fiskalnoj decentralizaciji u RH, a da se prvo definira što je decentralizacija i navedu njezina glavna obilježja. No naglasak u ovom radu se stavlja na tijek decentralizacije i na to kako je uspostavljena fiskalna decentralizacija u RH.

2. Metodološke odrednice rada

U ovom poglavlju detaljnije će biti pojašnjeno što je predmet istraživanja rada, sadržaj rada, struktura rada i hipoteze. Korištene znanstvene metodu u ovom radu su metode dedukcije, metoda indukcije, povijesna metoda, metoda analize i metoda sinteze, metoda generalizacije, metoda klasifikacije. Uz navedene metode u radu korištene i druge znanstvene metode.

Predmet istraživanja ovog rada je decentralizacija, pojašnjenje fiskalne decentralizacije te kronološki pregled tijeka decentralizacije u Hrvatskoj. Prikazat će se glavne prednosti i nedostatci fiskalne decentralizacije te kako su raspoređene nadležnosti između razina vlasti u Hrvatskoj. Završni rad je podijeljen na osam poglavlja. Nakon uvoda, slijedi drugo poglavlje u kojem je prikazana teorijska osnovica fiskalnog federalizma. U trećem poglavlju je opisana metodologija rada, a četvrto poglavlje pobliže opisuje što je decentralizacija. Peto poglavlje prikazuje fiskalnu decentralizaciju u Hrvatskoj. Nastavak opisuje fiskalno izravnavanje i raspravu. Zadnje poglavlje čini zaključak.

Na temelju problema definirana je sljedeća hipoteza:
Provedbu fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj otežavaju razlike u razvijenosti lokalnih jedinica. Postoje li razlike u razvijenosti lokalnih jedinica, te otežavaju li provedbu fiskalne decentralizacije prikazano je se kroz analizu BDP-a po županijama i referentnih stopa.

3. Teorijska podloga i prethodna istraživanja

Fiskalna decentralizacija je dio fiskalnog federalizma, odnosno javnih financija čija je povezanost objašnjena u nastavku.

Bajo i Alibegović (2008) opisuju fiskalni federalizam kao dio teorije javnih financija u kojoj postoji nekoliko razina vlasti, a koji se bavi načinima odlučivanja u sustavu s više razina vlasti i namjeni sredstava koje su prikupljeni porezima. Fiskalni federalizam može biti prisutan i u unitarno i federalno uređenim državama ako je postoji više od jedne razine fiskalne vlasti. Temeljno polazište teorije fiskalnog federalizma pronalazi se u teoriji javnih dobara, oporezivanju i teoriji lokacije.

Kesner-Škreb (2009:237) definira fiskalni federalizam kao „odnose središnje vlasti i nižih razina vlasti, odnosno financijske aspekte prijenosa vlasti s nacionalne razine na regionalne i lokalne razine. Fiskalni federalizam obuhvaća dva povezana područja. Prvo je raspodjela nadležnosti u odlučivanju o javnim rashodima i javnim prihodima među različitim razinama vlasti (nacionalnim, regionalnim i lokalnim). Drugo je područje stupanj slobode odlučivanja regionalnih i lokalnih vlasti u razrezivanju lokalnih poreza te u određivanju pojedinih rashoda (u agregatnomu i detaljnom smislu).“ Iz prethodnog je vidljivo kako je decentralizacija dio fiskalnog federalizma, odnosno fiskalna decentralizacija kao jedna od vrsta decentralizacije.

Gorčić (2013), kako je navedeno u radu Šinković (2019:224), definira fiskalnu decentralizaciju kao „prenošenje odlučivanja o raspodjeli javnih rashoda i javnih prihoda na pojedine razine vlasti. Radi se o primjeni fiskalnog suvereniteta u širem smislu (prenošenje i/ili podjela vlasti nad javnim prihodima i javnim rashodima) i o primjeni fiskalnog suvereniteta u užem smislu (prenošenje i/ili podjela vlasti nad javnim prihodima, odnosno moći nad novcem kojim se financiraju javne potrebe). „

„Tradicionalni pristup izučavanju ekonomike lokalnog javnog sektora sagledava se kroz fiskalni federalizam. Izučavanje te grane javnih financija rezultat je ekonomskog razvoja lokalnih jedinica u (federalnim) državama poput SAD-a, Njemačke, Kanade itd. Bez obzira da li je neka država federalnog ili unitarnog uređenja, danas fiskalni federalizam predstavlja javni sektor s dvije ili više razina odlučivanja o javnim prihodima i rashodima unutar jedne države“ (Šimović, Deskar-Škrbić, 2020).

Osnovni problemi koji su vezani uz teoriju fiskalnog federalizma odnose se na odluke o (Šimović, Deskar-Škrbić, 2020):

- prikladnom stupnju fiskalne decentralizacije,
- optimalnoj veličini lokalne zajednice,
- dodjele funkcija nižim razinama vlasti kako bi se što učinkovitije pružile javna dobra i usluge.

4. Pojam decentralizacije

U literaturi je moguće pronaći mnoštvo definicija decentralizacije. U nastavku su navedene neke od njih.

Kregar i dr. (2011:1) definiraju decentralizaciju kao „sredstvo vertikalne diobe vlasti i ograničenja političke moći i organizacijski model povećanja učinkovitosti javne uprave. Razlozi decentralizacije su politički i tehnički, kao neka od glavnih pitanja u prvi plan izbijaju pitanja teritorijalne podjele, broja jedinica i stupnjevanje. Ustroj vlasti prirodno dijeli vlast na središnju i lokalnu, ili pak ima više razina vlasti.“ Ako postoji više od dvije razine vlasti, dodatno se povećava složenost decentralizacije. Krtalić i Gasparini (2007:1) decentralizaciju definiraju kao „odnos između centralnih i lokalnih razina vlasti u kojem je na niže razine prenesen dio poslova, ali im je dana i određena samostalnost u financiranju određenih izdataka.“ Koprić (2009) govori da se decentralizacija sve više temelji na načelu supsidijarnosti, a što bi značilo da one jedinice koje su najbliže građanima trebaju izvršavati veći dio javnih poslova. Načelo supsidijarnosti je zajamčeno i hrvatskim Ustavom te samim time svi građani Republike Hrvatske imaju pravo na to načelo. Šimović i Deskar-Škrbić (2020) navode da je osnovni cilj fiskalne decentralizacije „da se ponuda javnih dobara što više demokratizira i prilagodi onima koji odlučuju o tome.“

Dakle, decentralizacija vrlo složen odnos između centralne razine i lokalne razine vlasti. Može se reći da je decentralizacija prepuštanje dijela poslova središnje države na lokalne i regionalne jedinice vlasti. A jedan od cilja bi bio da građani izabiru vlast koja će odlučivati u korist njih.

4.1. Vrste decentralizacije

Postoje različite vrste decentralizacije, odnosno kako je vidljivo iz definicija postoje različite vrste poslova koje se prenose sa središnje na lokalne razine vlasti. Prema teoriji fiskalnog federalizma postoje tri oblika decentralizacije:

- politička decentralizacija,
- administrativna decentralizacija,
- fiskalna decentralizacija.

Politička decentralizacija

Krtalić i Gasparini (2007) kao osnovni cilj političke decentralizacije navode veću moć građana i izabranih predstavnika u procesu odlučivanja. Često je povezana s pluralističkim sustavima i demokratizacijskim procesima. Ako građani više sudjeluju u odabiru predstavnika moći će izabrati predstavnike koji će u najvećoj mjeri brinuti oko njihovih potreba i želja. Kako bi se politička decentralizacija mogla primijeniti potrebne su brojne ustavne reforme kao i razvoj pluralizma. Političkom decentralizacijom zapravo se želi upravljanje približiti građanima, gdje se građanima prepušta odabir lokalnih vođa. Na lokalnim izborima građani odabiru vodstvo svojih lokalnih jedinica koje u najvećem opsegu može zadovoljiti njihove potrebe. Ako bi se promatrala RH to bio odabir vodstva gradova, općina i županija na lokalnim izborima. „Iako su fiskalna i administrativna decentralizacija iznimno važne, osnovni ciljevi decentralizacije ostvaruju se tek adekvatnim političkim reformama kroz proces političke decentralizacije“ (Smoke, 2003., navedeno u Bajo i dr. 2020:96).

Administrativna decentralizacija

Administrativna decentralizacija prema Krtalić i Gasparini (2007:2) „uključuje redistribuciju autoriteta, odgovornosti i izvora financiranja na različite razine vlasti.“

Bajo i dr. (2016) administrativnu odnosno upravnu decentralizaciju dijele na:

a) Dekoncentracija je predstavlja najslabiji oblik administrativne decentralizacije, koja označava transfer zadaća sa središnje države na lokalne jedinice bez prenošenja ovlasti za donošenje odluka. Kako je to najslabiji oblik decentralizacije on se najčešće se javlja u unitarnim državama. Jedan od primjera za dekoncentraciju bi bilo kada bi se zadatci za koje su bile zadužena ministarstva dodijelili gradovima i općinama, ali ovlasti za donošenje odluka i dalje bi ostale u nadležnosti na ministarstva.
b) Delegacija je prijenos ovlasti donošenja odluka sa središnje razine vlasti na lokalne razine vlasti. Kako u svakoj državi postoji politički okvir kojeg se pridržavaju svi tako se i delegirana vlast mora izvršavati unutar toga okvira. Središnja vlast prenosi odgovornost za donošenje odluka i upravljanje javnim funkcijama na polusamostalne organizacije koje odgovaraju središnjoj vlasti, no središnja vlast ne nadzire ih u cijelosti. Delegacija predstavlja širi oblik od dekoncentracije, zato što se osim prijenosa zadataka vrši i prijenos ovlasti za donošenje odluka što nije slučaj kod dekoncentracije.
c) Devolucija predstavlja prijenos ovlasti na samostalne jedinice koje djeluju neovisno u donošenju odluka, financiranju i upravljanju Devolucija predstavlja najširi oblik administrativne decentralizacije. U delegaciji se zadatci i ovlasti za donošenje odluka

prenose na polusamostalne organizacije, dok se u devoluciji zadatci i ovlasti za donošenje odluka prenose na potpuno samostalne jedinice i organizacije.

Fiskalna decentralizacija

U literaturi se može pronaći mnoštvo definicija fiskalne decentralizacije. U nastavku su navedene neke od njih.

"Fiskalna decentralizacija definira se kao proces koji vodi sustavu gdje će se odgovornosti u ubiranju javnih prihoda i trošenju javnih rashoda pomaknuti na niže razine vlasti" (Krtalić, Gasparini, 2007:6). Prema Rogić Lugarić i Maksimovska Veljanovski (2010:392) fiskalna decentralizacija je „proces prerazdiobe financijskih ovlasti, rashodnih i prihodnih, u korist nižih razina vlasti. To je proces koji podrazumijeva prijenos financijske odgovornosti sa središnje na lokalne razine obvezujući lokalne jedinice da pružaju i financiraju sve veći broj javnih usluga". Šinković (2019) navodi dva teorijska razloga za provedbu fiskalne decentralizacije. Jedan od njih je približavanje procesa odlučivanja građanima a cilj toga bi bilo povećati učinkovitost javnih službi. Kao drugi razlog se navodi otklanjanje malverzacija koje mogu nastati provedbom fiskalne decentralizacije.

U RH su sva tri oblika decentralizacije provedena u manjoj ili većoj mjeri. No, najveća pozornost je usmjerena prema fiskalnoj decentralizaciji za koju se u dostupnoj literaturi može pronaći najviše podataka te koja je tema brojnih znanstvenih i istraživačkih radova. Iz toga se razloga u nastavku ovoga rada detaljno prikazuje tijek, učinci i pozitivne te negativne strane fiskalne decentralizacije u RH.

4.2. Prednosti i nedostatci fiskalne decentralizacije

Postoji puno prednosti i nedostataka decentralizacije, no u ovom poglavlju će se više usmjeriti prema prednostima i nedostatcima fiskalne decentralizacije kao predmeta istraživanja ovog rada. Prema definiciji nije moguće zaključiti koje su prednosti i nedostatci fiskalne decentralizacije. U nastavku se navedene neke od prednosti i nedostataka fiskalne decentralizacije.

Krtalić i Gasparini (2007) u prednosti fiskalne decentralizacije ubrajaju: poboljšanje ponude javnih dobara i usluga, smanjenje ili gotovo nestanak zastoja i prekida u odlučivanju koje je bilo uzrokovano planiranjem i kontrolom na centralnoj razini vlasti, približavanje vlasti željama

i potrebama stanovništva. Kao još jedna od bitnijih prednosti se navodi povećanje političke stabilnosti i mobilizacija javnih prihoda. Postoji i mišljenje da će se lokalne jedinice izjednačiti prema broju stanovniku jer će se stanovništvo migrirati iz jedinica koje imaju veći prirez u jedinice koje imaju manji prirez. Fiskalnom decentralizacijom se potiče lokalne jedinice na veću odgovornost prema građanima jer su dobile određene zadatke od središnje države koje moraju ispuniti.

Krtalić i Gasparini (2007) kao temeljeni nedostatke fiskalne decentralizacije navode utjecaj na makroekonomsku stabilnost. Neki zagovaraju da porezni sustav mora biti u nadležnosti središnje vlasti kako bi se makroekonomska stabilnost održala. No postoji i drugačije mišljenje, a ono glasi da fiskalna decentralizacija održava makroekonomsku stabilnost jer građani sudjeluju u tom procesu odlučivanja a i lokalni proračuni su ograničeni. Također može doći da situacije da centralna razina vlasti nema dovoljno fiskalnih prihoda jer ih je podijelila lokalnim i regionalnim razinama vlastima za financiranje decentraliziranih funkcija. Jedan od većih problema koji može nastati zbog fiskalne decentralizacije je smanjenje kvalitete javne usluge zbog toga što pojedine lokalne jedinice nemaju dovoljno velik fiskalni kapacitet. Prethodni problem je uvelike povezan sa idućim nedostatkom a to je da prijenos odgovornosti nije razmjeran prijenosu sredstva za financiranje tih odgovornosti. Odnosno može se dogoditi da središnja države ne dodjeli adekvatan iznos sredstava lokalnoj razini za financiranje dodijeljenih odgovornosti. Kao još jedan od nedostataka koji se može dogoditi je da određene funkcije prisvoje lokalni moćnici, a isto tako može doći do korupcije i ″manipuliranja“ sustavom.

5. Fiskalna decentralizacija u Republici Hrvatskoj

Decentralizacija je složen i dug proces. U RH je taj proces počeo nakon Domovinskog rata kada je donesen Ustav RH i osnovane jedinice lokalne i regionalne samouprave.

5.1. Kronološki pregled decentralizacije u Republici Hrvatskoj

Razvoj sustava financiranja lokalnih jedinica u RH može se podijeliti na nekoliko razdoblja sukladno značajnijim reformskim odrednicama (Bajo i dr., 2020):

- prva faza trajala je od 1994. do 2001., a vezana je za administrativnu i političku decentralizaciju,
- druga faza trajala je od 2001. do 2007., a obilježava je fiskalna decentralizacija,
- treća faza trajala je od od 2007. do 2015. s kontekstom reforme sustava fiskalne decentralizacije te,
- četvrta faza traje od 2015. godine i vezana je za novi sustav financiranja područne (regionalne) i lokalne samouprave.

Prva faza koja je vezana za administrativnu i političku decentralizaciju Bajo i Brnonić (2004) definiraju kao sustav financiranja lokalnih jedinica koji je centraliziran. U tom razdoblju doneseni su brojni zakoni s kojima se utvrdila raspodjela fiskalnih i administrativnih ovlasti između središnje države i lokalnih jedinica. Lokalne jedinice su imale ograničenu samostalnost u prikupljanju prihoda i raspodjeli rashoda. U RH postoje tri razine vlasti: središnja država, županije te lokalne jedinice (općine i gradovi). Županije su, osim što imaju status lokalne samouprave, bile i upravne jedinice.

Od 2001. do 2007. traje faza implementacije fiskalno decentraliziranog sustava. Bajo i Bronić (2004) navode da je 2001. na županije i veće gradove prenesene su ovlasti za financiranja zdravstva, obrazovanja vatrogastva i socijalne skrbi. Na lokalne jedinice su prenesene ovlasti za financiranje materijalnih troškova i dijela kapitalnih ulaganja dok su rashodi za zaposlene ostali u nadležnosti središnje države. Financiranje decentraliziranih funkcija preuzele su lokalne jedinice s najvećim fiskalnim kapacitetima, a broj takvih lokalnih jedinica vremenom se povećavao. Prihodi od poreza na dohodak u tom se razdoblju postupno prepuštaju lokalnim jedinicama. Dio prihoda koristi se za financiranje decentraliziranih funkcija, a dio uplaćuje u

fond izravnanja za decentralizirane funkcije. Raste broj lokalnih jedinica koje se nalaze u posebnom sustavu financiranja, ponajviše zbog uvođenja brdskog-planinskih područja.

Treću fazu je obilježila reforma fiskalne decentralizacije. Od 2007. godine za financiranje lokalnih jedinica se upotrebljava porez na dohodak. Porez na dohodak postaje većim dijelom prihod lokalnih jedinica vlasti, a porez na dobit postaje državni prihod. Kako se približavao ulazak RH u Europsku uniju tako se sve više težilo ujednačenom razvoja cijele zemlje. Iz toga razloga je država napravila reformu fiskalnog sustava izravnavanja. Uvodi se pomoć za lokalne jedinice koje su u sustavu posebne državne skrbi kako bi te jedinice mogle pružiti minimalnu kvalitetu usluge.

Bajo i dr. (2020) četvrtu fazu nazivaju novi sustav financiranja koji traje od 2015. pa do danas. Početkom 2015. godine napušta se preferencijalan tretman lokalnih jedinica na područjima od posebne državne skrbi i brdsko-planinskim područjima u kontekstu raspodjele prihoda od poreza na dohodak. Istodobno, uvodi se preferencijalan tretman za lokalne jedinice koje, prema posebnim propisima, imaju status potpomognutog područja. Tako se lokalne jedinice koje se nalaze u preferencijalnom financijskom aranžmanu više ne utvrđuju na temelju zemljopisnih ili povijesnih, već u dominantnoj mjeri ekonomski relevantnijih obilježja. Od početka 2018. godine napuštaju se svi preferencijalni aranžmani u sustavu dijeljenja poreznih prihoda i uvodi se jedinstvena shema raspodjele. S obzirom da se pokazalo kako dijeljenje poreza ne može biti učinkovit instrument fiskalnog izravnanja, uvodi se znatno primjereniji sustav fiskalnog izravnanja utemeljen na ublažavanju razlika fiskalnih kapaciteta lokalnih jedinica. Može se reći da Hrvatska od 2018. po prvi puta dobiva pravi sustav fiskalnog izravnanja.

5.2. Upravno-teritorijalni ustroj lokalne i područne samouprave

Upravno-teritorijalni ustroj RH je uređen je Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. „U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu“ (Ustav Republike Hrvatske, NN 85/2010). Jedinice lokalne samouprave su gradovi i općine, a jedinice regionalne samouprave su županije. Zakonom je određeno osnivanje lokalnih i regionalnih samouprava, njihovo ustrojstvo, način rada te ono najvažnije poslovi za koje su jedinice zaduženi.

„Općina je jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva“ (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 123/17).

„Grad je jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave 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“(Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 123/17).

„Županija je jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova od područnoga (regionalnog) interesa“ (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 123/17).

U RH je ustrojeno 576 jedinica lokalne i regionalne samouprave, od toga je 428 općina i 127 gradova te 20 županija plus Grad Zagreb. Grad Zagreb ima poseban status grada i županije.

Tablica 1. BDP po stanovniku u 2018. godini, broj gradova i općina po županijama

	BDP po stanovniku županije EUR	**Broj gradova**	**Broj općina**
Republika Hrvatska	12.270	127	428
Zagrebačka	9.710	9	25
Krapinsko-zagorska	7.919	7	25
Sisačko-moslavačka	7.868	6	13
Karlovačka	8.301	5	17
Varaždinska	10.899	6	22
Koprivničko-križevačka	8.711	3	22
Bjelovarsko-bilogorska	7.986	5	18
Primorsko-goranska	14.797	14	22

Ličko-senjska	8.878	4	8
Virovitičko-podravska	6.525	3	13
Požeško-slavonska	6.620	5	5
Brodsko-posavska	6.607	2	26
Zadarska	10.803	6	28
Osječko-baranjska	8.684	7	35
Šibensko-kninska	9.713	5	15
Vukovarsko-srijemska	6.730	5	26
Splitsko-dalmatinska	9.636	16	39
Istarska	15.570	10	31
Dubrovačko-neretvanska	13.277	5	17
Međimurska	10.302	3	22
Grad Zagreb	22.695	1	-

Izvor: izrada autora prema podatcima Državnog zavoda za statistiku (https://www.dzs.hr/)

Iz Tablice 1. je vidljivo da RH ima velik broj lokalnih i regionalnih jedinica samouprave na broj stanovnika koji je prema podatcima Državnog zavoda za statistiku 2011. godine bio 4.275.984. Tablica 1. prikazuje i BDP po stanovniku županije, gdje je vidljivo da najmanji BPD ima Virovitičko-podravska županije i on iznosi 6.525 eura po stanovniku. Dok Požeško-slavonska, Brodsko-posavska i Vukovarsko-srijemska županija imaju nešto viši BDP no koji i dalje nije veći od 7.000 eura po stanovniku navedenih županija. Ako se BDP Grada Zagreba usporedi s BDP-om Virovitičko-podravske županije vidljivo je da je BDP Grada Zagreba trostruko veći od Virovitičko-podravske županije i on iznosi 22.695 eura. Veći BDP od prosjeka Republike Hrvatske osim Grada Zagreba ima još Primorsko-goranska, Istarska i Dubrovačko-neretvanska županija. Kako je BDP-e jedan od važnijih makroekonomskih indikatora razvoja može se utvrditi koliko je pojedina županija razvijena. Prema analizi BDP-a po županijama u 2018. godine može se zaključiti da postoje velike razlike u razvijenosti između županija unutar RH.

Barilović i dr. (2014) opisuju kako je ustroj samoupravnog sustava u RH temeljen na povijesnim, prometnim i gospodarskim činjenicama koje predstavljaju prirodnu samoupravnu cjelinu. Djelovanje samoupravnog lokalnog sustava omogućeno je fiskalnom decentralizacijom odnosno suvremenim modelom financiranja kakav koriste razvijene zemlje.

5.3. Financiranje jedinica lokalne i područne samouprave

Temeljni instrument financiranja javnih potreba je proračun kojemu je cilj osigurati dovoljno sredstava za financiranje proračunskih rashoda. Iz proračuna se financiraju poslovi, funkcije i projekti samoupravnih jedinica. Prema Bajo i dr. (2020:42) „proračun je dokument jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kojim se procjenjuju prihodi i primici, utvrđuju rashodi i izdaci te račun financiranja za jednu godinu u skladu sa zakonom“. Jedinica lokalne samouprave trebaju osigurati prihode razmjerne rashodima za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga. Svaka lokalna i regionalna jedinica ima svoj proračun. Prihodi lokalnih i regionalnih jedinica dijele se na (Antić i dr., 2002) :

- porezne prihode,
- neporezne prihode,
- kapitalne prihode,
- dotacije.

Tablica 2. Prihodi županija u razdoblju od 2017. do 2020. godine

	2017.	**2018.**	**2019.**	**2020.**
Porezni prihodi	1.360.048.934	1.854.405.458	2.054.476.284	1.911.273.208
Neporezni prihodi	359.812.561	358.798.781	374.229.586	258.457.895
Kapitalni prihodi	8.206.438	12.231.423	7.295.261	29.785.167
Dotacije	2.302.497.418	1.913.060.880	2.053.941.717	2.647.038.018
Ukupno	4.030.565.351	4.138.496.542	4.489.942.848	4.846.554.288

Izvor: izrada autora prema podatcima Ministarstva financija (dostupno na : Ministarstvo financija Republike Hrvatske - PR-RAS i RAS-funkc za razdoblje 2014. - 2020. (gov.hr))

Iz Tablice 2. je vidljivo je da su kroz sve četiri promatrane godine najveći prihodi županija dotacije. Najmanji udio u prihodima proračuna županija čine kapitalni prihodi. Porezni prihodi su porasli u 2018. u odnosu na 2017. godinu, dok u 2019. i 2020. godini ostaju na približno istoj

razini kao i u 2018. godini. Porezni prihodi koji pripadaju proračunu županije su: porez na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila, porez na automate za zabavne igre. Gradski ili općinski porezi su: prirez porezu na dohodak, porez na potrošnju, porez na kuće za odmor, porez na korištenje javnih površina, porez na promet nekretnina.

Tablica 3. Prihodi gradova u razdoblju od 2017. do 2020. godine.

	2017.	**2018.**	**2019.**	**2020.**
Porezni prihodi	8.766.168.590	11.075.750.446	11.619.450.080	10.745.522.413
Neporezni prihodi	4.510.688.321	4.749.090.323	5.041.280.119	4.297.485.260
Kapitalni prihodi	577.498.068	437.462.081	601.834.471	538.786.603
Dotacije	1.911.684.951	1.636.642.743	2.188.955.975	2.707.856.160
Ukupno	15.766.039.930	17.898.945.593	19.451.520.645	18.289.650.436

Izvor: izrada autora prema podatcima Ministarstva financija (dostupno na : Ministarstvo financija Republike Hrvatske - PR-RAS i RAS-funkc za razdoblje 2014. - 2020. (gov.hr))

U Tablici 3. prikazani su prihodi svih gradova u razdoblju od 2017. do 2020. godine. U tom razdoblju ukupni prihodi su porasli za nešto više od 2,5 milijarde, što predstavlja dosta velik rast u četiri promatrane godine. Razlog za tako veliki rast se pronalazi se uglavnom u rastu poreznih prihoda gradova. U 2019. i 2020. dolazi i do porasta dotacija.

Tablica 4. Prihodi općina u razdoblju od 2017. do 2020. godine

	2017.	**2018.**	**2019.**	**2020.**
Porezni prihodi	1.404.486.717	2.490.526.326	2.730.052.909	2.530.850.320
Neporezni prihodi	1.263.164.772	1.332.553.616	1.427.068.155	1.336.802.718
Kapitalni prihodi	175.492.708	170.081.578	222.678.866	186.139.098
Dotacije	1.190.542.471	935.537.685	1.146.052.243	1.424.723.922
Ukupno	4.033.686.668	4.928.699.205	5.525.852.173	5.478.516.058

Izvor: izrada autora prema podatcima Ministarstva financija (dostupno na : Ministarstvo financija Republike Hrvatske - PR-RAS i RAS-funkc za razdoblje 2014. - 2020. (gov.hr))

Tablica 4. prikazuje strukturu prihoda svih općina u RH u razdoblju od 2017. do 2020. godine. Do najvećeg rasta u promatranom razdoblju dolazi u poreznim prihodima, dok neporezni i kapitalni prihodi ostaju približno isti. Do rasta dolazi i u prihodima od dotacija. Promatrajući strukturu prihoda županija, gradova i općina vidljivo je da je 2018. godine došlo do velikog porasta poreznih prihoda i porasta dotacija. Do toga je došlo zbog ukidanja preferencijalnih jedinica i jedinstvene raspodjele poreznih prihoda, a do porasta dotacija dolazi zbog uvođenja novog sustava fiskalnog izravnavanja. Kako porezni prihodi čine najveću stavku u prihodima gradova i općina u nastavku se detaljnije prikazuje struktura poreznih prihoda općina i gradova.

Tablica 5. Struktura poreznih prihoda općina u razdoblju 2017.-2020. godine

	2017.	**2018.**	**2019.**	**2020.**
Porez i prirez na dohodak	1.035.936.688	2.044.088.000	2.307.322.261	2.178.554.011
Porez na imovinu	322.219.514	403.012.215	376.629.358	325.917.900
Ostali porezi	46.330.515	43.426.111	46.101.290	26.378.409
Ukupno	1.404.486.717	2.490.526.326	2.730.052.909	2.530.850.320

Izvor: izrada autora prema podatcima Ministarstva financija (dostupno na : Ministarstvo financija Republike Hrvatske - PR-RAS i RAS-funkc za razdoblje 2014. - 2020. (gov.hr))

Tablica 6. Struktura poreznih prihoda gradova u razdoblju 2017.-2020. godine

	2017.	**2018.**	**2019.**	**2020.**
Porez i prirez na dohodak	7.769.193.190	9.778.362.347	10.408.465.165	9.783.926.006
Porez na imovinu	772.122.110	1.093.267.417	996.897.930	810.977.256
Ostali porezi	224.853.290	204.120.682	214.086.985	150.619.151
Ukupno	8.766.168.590	11.075.750.446	11.619.450.080	10.745.522.413

Izvor: izrada autora prema podatcima Ministarstva financija (dostupno na : Ministarstvo financija Republike Hrvatske - PR-RAS i RAS-funkc za razdoblje 2014. - 2020. (gov.hr))

Prema Tablicama 5. i 6. vidljivo je da su porez i prirez na dohodak najveći porezni prihodi gradova i općina u razdoblju od 2017. do 2020. godine. Porez na dohodak je zajednički porez koji se dijeli između županija, gradova i općina. Prirez propisuje općina odnosno grad u skladu sa zakonom. Do rasta prihoda od poreza i prireza na dohodak dolazi u 2018. godini, zato što je od 1.1.2018. godine u primjeni novi raspored raspodjele poreza na dohodak između središnje države, županija, gradova i općina. Kako se porez na dohodak raspoređuje od 2018. godine bit će prikazano u poglavlju 5.5. Izvori financiranja decentraliziranih funkcija. A kako je u tablicama 3. i 4. vidljivo da su najveći prihodi lokalnih samouprava porezni prihodi, može se zaključiti da zapravo porez i prirez na dohodak imaju najveći doprinos za proračune gradova i općina u RH.

5.4. Raspodjela nadležnosti i funkcija

Procesom decentralizacije se nadležnosti i funkcije sa središnje vlasti prenose na lokalne i regionalne vlasti. Jambrač (2017) smatra da se lokalnoj vlasti trebaju dodijeliti samo one funkcije koje ona može učinkovito provesti a da pri tome ispunjava minimalne kriterije kvalitete koji se odnose na pruženu uslugu odnosno obavljenu funkciju.

U RH prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi županije u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove od regionalnog značaja, a svakako su to obrazovanje, zdravstvo, promet i prometna infrastruktura kao i održavanje prometne infrastrukture, razvoj obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, gospodarski razvoj i ostale poslove koji su zakonom dodijeljeni županijama.

Općine i gradovi u svom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a to su prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi : uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci i socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača i zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, poslove u vezi prometa na područja grada ili općine te ostale poslove prema zakonu.

5.5. Izvori financiranja decentraliziranih funkcija

U prošlom potpoglavlju je prikazano kako su nadležnosti i funkcije podijeljene između županija, gradova i općina. U ovom se poglavlju prikazuje kako lokalne i regionalne jedinice financiraju preuzete decentralizirane funkcije. Barilović i dr. (2014) smatraju da se izgradnja samoupravnog lokalnog sustava oslanja na proces fiskalne decentralizacije kao pretpostavke za ostvarivanje lokalne samouprave i lokalnih javnih financija čiji je temeljni zadatak ubiranje prihoda za ostvarivanje javnih funkcija i zadovoljavanje javnih potreba stanovnika.
Porez na dohodak je zajednički porez čiji se prihod dijeli između općina, gradova i županija, te dio tog poreza služi za financiranje decentraliziranih funkcija. Prva verzija zakona o financiranju jedinica lokalne i regionalne samouprave koji je donesen 2017. godine prihod od poreza na dohodak je bio raspoređen na idući način: udio za općine, odnosno gradove 60 % udio županija 17 %, udio za decentralizirane funkcije 6 % te udio za fiskalno izravnanje 17 %.

Od 01.01.2021. godine je u primjeni idući raspored prihoda od poreza na dohodak (Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 138/20) :

1. udio općine, odnosno grada 74 %
2. udio županije 20 %
3. udio za decentralizirane funkcije 6 %.

Općine, gradovi, županije i Grad Zagreb, koji financiraju decentralizirane funkcije, raspodjeljuju udio za decentralizirane funkcije na sljedeći način (Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 138/20):

- za osnovno školstvo 1,9 %
- za srednje školstvo 1,3 %
- za socijalnu skrb 0,8 %, i to 0,2 % za centre za socijalnu skrb i 0,6 % za domove za starije i nemoćne osobe
- za zdravstvo 1,0 %
- za vatrogastvo – javne vatrogasne postrojbe 1,0 %.

U prethodnim poglavljima je opisano što je decentralizacija, ali nije dan odgovor na pitanje kako mjeriti koliko je neka zemlja decentralizirana. Mjerenje fiskalne decentralizacije vrlo teško zbog toga što se decentralizacije u svakoj državi očituje na različite načine. U teoriji ne postoji jedinstvena mjera stupnja fiskalne decentralizacije zbog njezine kompleksnosti. Iz toga

razloga u ovom završnom radu neće se detaljno obraditi tema mjerenja fiskalne decentralizacije, već se u nastavku samo kratko daje kratki prikaz mišljenja nekih autora.

Šimović i Deskar-Škrbić (2020) pokušavaju definirati načine mjerenja stupanja fiskalne decentralizacije. Stupanj decentralizacije bi se mogao o mjeriti time koliko je funkcija preneseno sa središnje vlasti na niže razine vlasti. Prema tome zaključuju da je neka država više decentralizirana od druge ako je više funkcija dodijelila nižem razinama vlasti. Kao osnovni pokazatelj se koristi udio javnih prihoda i javnih rashoda nižih razina vlasti u ukupnim javim prihodima i javnim rashodima opće države. Osim fiskalnih pokazatelja postoje i nefiskalni pokazatelji a neki od njih su broj nižih razina vlasti i broj zaposlenih u lokalnim državama. Bajo i dr. (2020) smatraju da ne postoji jedinstvena mjera stupnja decentralizacije. Kao razlog za to navode da se decentralizacija manifestira na mnoštvo različitih načina.

6. Fiskalno izravnavanje

Prema Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave općine, gradovi i županije čiji je kapacitet ostvarenih poreznih prihoda manji od referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda ostvaruju pravo na sredstva fiskalnog izravnanja. Time se pokušava ujednačiti razvoj svih jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj. U Hrvatskoj se sustav fiskalnog izravnavanja temelji na:

1. okomitom fiskalnom izravnavanju,
2. vodoravnome fiskalnom izravnavanju.

Bajo i Bronić (2007) opisuju okomito fiskalno izravnavanje načinom na koji središnja država nastoji osigurati dovoljna sredstva za financiranje osnovnih ili decentraliziranih funkcija. Dok se vodoravnim izravnavanjem pokušavaju ublažiti fiskalne nejednakosti nastale iz neujednačenog gospodarskog razvoja pojedinih područja kako bi osigurala minimum potrebne razine javnih usluga u svim lokalnim jedinicama. Osnovni instrumenti okomitoga fiskalnog izravnanja jesu zajednički porezi, odnosno načini dijeljenja zajedničkih poreza između razina vlasti, a vodoravnoga fiskalnog izravnanja dotacije.

Prema Bajo i dr. (2020.) prava na sredstva fiskalnog izravnavanja imaju županije, gradovi i općine koje su imale porezni prihod po stanovniku manji od referentne vrijednosti. Referentna vrijednost se računa kao prosjek fiskalnih kapaciteta svih općina, gradova i županija te se iskazuje po stanovniku, a za općine se uvećava za 50%. Fiskalni kapacitet predstavlja petogodišnji prosjek prikupljenih poreza i prireza na dohodak podijeljen s brojem stanovnika. Iz izračuna se isključuje Grad Zagreb.

Tablica 7. Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda općina, gradova i županija od 2019. do 2020. godine

Godina	Županije	Gradovi	Općine
2019.	315,60 kn	2.545,42 kn	1.942,77 kn
2020.	320,20 kn	2.563,68 kn	2.019,10 kn
2021.	331,08 kn	2.628,54 kn	2.144,19 kn

Izvor: Izrada autora prema podatcima Ministarstva financija (Dostupno na: https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/lokalna-samouprava/fiskalno-izravnanje/202)

U Tablici 6. je prikazana referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za općine, gradove i županije za 2019., 2020. i 2021. godinu. Odluku o iznosu referentne vrijednosti donosi ministar financija odnosno Ministarstvo financija krajem godine za iduću godinu. Općina koja u 2021. godini bude imala kapacitet ostvarenih poreznih prihoda po stanovniku manji od referentne stope koja iznosi 2.144,19 kuna po stanovniku ostvaruje pravo na sredstva fiskalnog izravnavanja. Razlika između kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda po stanovniku i referentne stope množi se sa brojem stanovnika općine te se tako dobiva iznos sredstava potrebnih za fiskalno izravnavanje. Isto vrijedi i za gradove i županije samo su referentne vrijednosti drugačije. Županija, grad ili općina koja ostvari kapacitet poreznih prihoda po stanovniku veći od referentne stope ne ostvaruje pravo na sredstva fiskalnog izravnavanja.

7. Rasprava

Od 1990. pa do danas proces fiskalnog federalizma u RH prošao je kroz mnogobrojne reforme, no nekoliko je ključnih obilježja hrvatskog sustava fiskalnog federalizma (Bajo i dr. 2020:112):

• izražena administrativno-teritorijalna fragmentacija općina, gradova i županija koje su dovele do izraženih nejednakosti u fiskalnom, gospodarskom, socijalnom, tehničkom kapacitetu po razinama javne vlasti,

• postupni proces fiskalne decentralizacije kroz godine doveo je do inkrementalnog povećanja uloge lokalnog javnog sektora u pružanju javnih dobara i usluga,

• u najvećem dijelu vremenskog razdoblja te većini lokalnih i regionalnih samouprava postoji nesrazmjer u fiskalnim kapacitetima i potrebama odnosno fiskalni kapaciteti su uglavnom nedovoljni za zadovoljenje povjerenih javnih funkcija,

• prociklička fiskalna politika koja se temelji na povećanju transfera središnje države u vrijeme konjunkture te smanjenju istih u vrijeme recesijskog razdoblja, što se posebno negativno odrazilo na nerazvijene lokalne i regionalne samouprave Republike Hrvatske,

• niska učinkovitost i djelotvornost sustava fiskalnog federalizma koja se očituje u niskoj razini kvalitete ponude lokalnih javnih dobara i usluga, visoke razine percepcije korupcije te problema transparentnosti i manjka povjerenja građana u predstavnike lokalne vlasti.

Prilikom promatranja procesa fiskalne decentralizacije u RH javljaju se mnogobrojna pitanja. Jedno od njih je koja je optimalna veličina lokalne zajednice. Mnogi smatraju da u RH ima previše gradova i općina, odnosno da ima puno malih općina koje imaju često manje od 5000 stanovnika i koje ne mogu pružiti zadovoljavajuću razinu javne usluge lokalnom stanovništvu. Bajo i dr. (2020) navode neke prednosti i nedostatke velikih i malih lokalnih jedinica a to su: da lokalni političari mogu biti odgovorniji prema pojedinim glasačima u manjim jedinicama jednostavno zato jer su im u manjim jedinicama više dostupni. S druge strane, veće lokalne zajednice uživaju prednosti ekonomije obujma koje su posebno vezane za administrativne i komunalne usluge čiji su jedinični troškovi manji, ali postoje i veće pretpostavke za pružanje kvalitetnije razine usluga. Tamo gdje maksimalna populacija nije dovoljna da dostigne minimalnu razinu učinkovite ekonomije obujma, moguće su dvije alternative. Prvo, suradnja među lokalnim jedinicama može dovesti do ekonomije obujma. Drugo, lokalne jedinice koje su premalene da bi postigle ekonomije obujma mogu uštedjeti troškove ugovaranjem ponude javnih dobara i usluga poduzećima u privatnom sektoru dovoljno velikima da mogu ostvariti ekonomije obujma. Važno je napomenuti da manje lokalne zajednice imaju veće fiskalne

nejednakosti gdje država mora više intervenirati sa dotacijama i ostalim instrumentima kako bi se lokalnom stanovništvu pružila zadovoljavajuća razine javne usluge. Bajo i Bronić (2004) kao glavne probleme u provedbi fiskalne decentralizacije navode:

- nejednak financijski položaj lokalnih jedinica,
- regionalne nejednakosti,
- model fiskalnog izravnavanja,
- fond za regionalni razvoj,
- fiskalna disciplina.

Promjenom Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave 2018. godine ukinuti su svi preferencijalni aranžmani u sustavu dijeljenja poreznih prihoda i uvodi se jedinstvena shema raspodjele poreza prema poreznoj snazi lokalne jedinice. Smatra se da je takav sustav primjereniji, jer se s njime pokušavaju ujednačiti razlike između jedinica lokalne samouprave.

U poglavlju 5.2. u Tablici 1. gdje je prikazan BDP-om po županijama u 2018. godini zaključilo se da postoje velike razlike u visini BDP-a između županija što ukazuje na razlike u razvijenosti između županija. No BPD-e po stanovniku ne prikazuje dali pojedina županija, grad ili općina može obaviti svoje zadatke odnosno dali imaju dovoljno financijskih sredstava za obavljanje preuzetih decentralizirah funkcija. Jedinice koje nemaju dovoljno velik fiskalni kapacitet ostvarenih poreznih prihoda po stanovniku ostvaruju pravo na sredstva iz fonda za fiskalno izravnavanje, koje se naziva vodoravno fiskalno izravnavanje. Glavni instrument vodoravnog fiskalnog izravnavanja su dotacije. Prema podatcima Ministarstva financija za godinu 2019. pravo na dotacije ostvarili su 348 općina i 91 grad, te 15 županiji. U 2020. godini pravo na sredstva fiskalnog izravnavanja su ostvarile su 350 općina i 81 grad, te još 15 županija. Što bi značilo da je u 2019. godini 80 općina, 36 gradova i 5 županija imalo dovoljno velik fiskalni kapacitet za financiranje javnih usluga za koje su zadužene. Broj lokalnih jedinica koje nisu ostvarile pravo na dotacije se smanjio za dvije općine, povećao za 10 gradova a broj županija koje nisu ostvarile pravo na fond za izravnavanje je ostao isti u 2020. u odnosu na 2019. godinu.

Bajo i dr. (2020) podsjećaju da je sustav fiskalnog federalizma u velikoj mjeri određen i globalnim procesima, ali i društveno-ekonomskim ciklusima te je u razdobljima izvanrednih stanja (ratovi, elementarne nepogode, pandemija virusa) velik pritisak u smjeru centralizacije

sustava javnog financiranja. Stoga, unatoč dugogodišnjim tendencijama u smjeru većeg stupnja decentralizacije, kako u RH, tako i na prostoru EU te globalnim okvirima, ostaje za vidjeti hoće li prevladati sve veća težnja za alokativnom učinkovitosti javnih financija ili stabilizacijske potrebe oporavka ekonomskih aktivnosti.

8. Zaključak

Fiskalna decentralizacija je proces koji podrazumijeva prijenos nekih funkcija sa središnje na lokalnu razinu obvezujući lokalne jedinice da pružaju dodijeljene javne usluge. Zbog toga jedinice lokalne i područne samouprave imaju pravo na različite izvore financiranja kako bi mogle obavljati poslove iz svoje nadležnosti odnosno pružiti u većoj ili manjoj mjeri kvalitetnije javne usluge svojim korisnicima. Postoje brojene prednosti i nedostaci fiskalne decentralizacije. Zaključuje se da iako postoje nedostatci oni se mogu većim dijelom neutralizirati različitim instrumentima. Neki od njih su fiskalno izravnavanje, sustavi kontrole i pravedna raspodjela prihoda.

Fiskalna decentralizacija je u RH započela 2001. godine, i od tada pa do danas je prošla kroz mnogobrojne reforme. No, nažalost još uvijek svi problemi nisu riješeni. Jedan od većih problema je velik broj lokalnih samouprava na mali broj stanovnika. Ovo se ponajviše odnosi na puno malih općina u kojima živi mali broj stanovništva i gdje javna usluga nije iste razine kvalitete kao naprimjer u velikim gradovima i općinama.

Posljednja reforma fiskalne decentralizacije, odnosno reforma fiskalnog izravnavanja, 2018. godine donijela je pravedniji sustav dodjele poreznih prihoda. Do toga je došlo zbog ukidanja svih preferencijalnih tretmana za lokalne jedinice, te se podjela prihoda vrši prema ekonomski relevantnijim obilježjima. Hrvatska zapravo 2018. godine dobiva pravi sustav fiskalnog izravnavanja.

Prihvaća se hipoteza koja je postavljena na početku rada. Postoje razlike u razvijenosti lokalnih i regionalnih jedinica, što uistinu otežava provedbu fiskalne decentralizacije. Provedbu fiskalne decentralizacije otežava to što neke lokalne i regionalne jedinice ne mogu pružiti zadovoljavajuću razinu javne usluge lokalnom stanovništvu, te država mora pronaći kvalitetan sustav dodjele poreznih prihoda i dotacija.

Literatura

1. Antić, T., Lukeš Petrović, M., Ebel, R.D. i Yilmaz, S., Ott, K., Jurlina Alibegović, D., Bajo, A., Cankar, S.S., Pitarević, M. (2002). *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj. Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe*. Bajo, A., Ott, K., Pitarević, M. (ur.). Zagreb Croatia. 14.-15. 11. 2002. Zagreb: Insititut za javne financije
2. Bajo, A., Bronić, M. (2004). *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: problem fiskalnog izravnanja*. Portal hrvatskih znanstvenih i stručnih časopisa. Zagreb. Dostupno na: https://hrcak.srce.hr/5722 [Pristupljeno: 03. srpnja 2021]
3. Bajo, A., i Bronić, M. (2007). *Procjene učinkovitosti modela fiskalnog izravnanja u Hrvatskoj, Financijska teorija i praksa*, 31(1), str. 1-24. Dostupno na: https://hrcak.srce.hr/12239 [Pristupljeno: 09. srpnja 2021.]
4. Bajo, A., Klemenčić, I., Primorac, M., (2016.) *Asimetrična decentralizacija na primjeru odabranih država članica Europske unije*. str. 32-54. Dostupno na: https://iju.hr/HKJUclanak.asp?c=35&a=Autor:%20Anto%20Bajo;%20Irena%20Klemen%C4%8Di%C4%87;%20Marko%20Primorac [Pristupljeno: 07. srpnja 2021.]
5. Bajo, A, Blažić, H, Burnać, P, Dodig, D, Drezgić, S, Galine,D, Ignjatović,M, Juričić, D, Jurlina Alibegović, D, Karačić, D, Krtalić, S, Nikolić,Primorac, M, Puljiz, J, Šuman Tolić, M. (2020). Financije županija, gradova i općina. Zagreb: Udžbenici Sveučilišta u Zagrebu
6. Barilović, Z., Jurina, M., Morović, V., Popović, G., Šimurina, M. (ur.). (2014). Zbornik radova znanstveno-stručnog skupa s međunarodnim sudjelovanjem *Menadžment*. Zagreb, 6. – 7. lipnja 2014. Visoka škola za poslovanje i upravljanje, s pravom javnosti „Baltazar Adam Krčelić“. Zaprešić Dostupno na: https://www.bak.hr/datastore/filestore/21/2014_zbornik_radova.pdf [Pristupljeno: 06. srpnja 2021.]
7. Gorčić, J.(2013). *Fiskalni federalizam, lokalna samouprava i budžetske politike*. Evropski centar za mir i razvoj Univerziteta za mir Ujedinjenih nacija. Institut za poslovne finansije. Beograd
8. Jambrač, J. (2017). *Funkcionalna decentralizacija u Hrvatskoj: petnaest godina poslije*. Hrvatska i komparativna javna uprava. 17(2). str. 189-216. Dostupno na: https://hrcak.srce.hr/file/270597 [Pristupljeno: 05. srpnja 2021.]

9. Kesner – Škreb, M., (2009.) *Fiskalni federalizam. Financijska teorija i praksa* [Online] 33 (2) str. 237-239. Dostupno na: https://hrcak.srce.hr/file/62557 [Pristupljeno: 01. srpnja 2021.]
10. Koprić, I. (2009). *Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima*. Hrvatska javna uprava.
11. Kregar, J., Đulabić, V., Gardašević, Đ., Musa, A., Ravlić, S. & Rogić Lugarić, T. (2011). *Decentralizacija*. Zagreb, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.
12. Krtalić, S., Gasparini, A. (2007). Kako pristupiti fiskalnoj decentralizaciji?.Economic research - Ekonomska istraživanja, 20(2), str. 104-115. Dostupno na: https://hrcak.srce.hr/21468 [Pristupljeno: 07. srpnja 2021.]
13. Ministarstvo financija (2021). *Fiskalno izravnavanje*. Dostupno na: https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/lokalna-samouprava/fiskalno-izravnanje/202 [Pristupljeno: 09. srpnja 2021.]
14. Rogić Lugarić, T., Maksimovska Veljanovski, A., (2010.) *Samooporezivanje kao izvor financiranja lokalnih jedinica – hrvatska i makedonska iskustva*. [Online] str. 391-416. Dostupno na: https://hrcak.srce.hr/66873 [Pristupljeno: 30. lipnja 2021.]
15. Smoke, P. (2003) *Decentralisation in Africa: Goas, dimensions, myths and challenges.* Public Administration and Development. 23, str. 7-16.
16. Šimović H, Deskar-Škrbić M. (2020). *EJS 16: Ekonomika lokalnog javnog sektora (I dio).* Dostupno na: https://arhivanalitika.hr/blog/ejs-16-ekonomika-lok_alnog-javnog-sektora-i-dio/ [Pristupljeno: 9. srpnja 2021.]
17. Šinković, Z. (2019). *Financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu. 56(1). str. 223-250. Dostupno na: https://doi.org/10.31141/zrpfs.2019.56.131.223 [Pristupljeno: 08. srpnja 2021.]
18. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Narodne novine d.d. 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, 98/19 i 144/20. (2001)
19. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Narodne novine d.d. br.127/17, 138/20. (2017)

Popis tablica

Tablica 1. BDP po stanovniku u 2018. godini, broj gradova i općina po županijama 11
Tablica 2. Prihodi županija u razdoblju od 2017. do 2020. godine..... 13
Tablica 3. Prihodi gradova u razdoblju od 2017. do 2020. godine. 14
Tablica 4. Prihodi općina u razdoblju od 2017. do 2020. godine 14
Tablica 5. Struktura poreznih prihoda općina u razdoblju 2017.-2020. godine..... 15
Tablica 6. Struktura poreznih prihoda gradova u razdoblju 2017.-2020. godine..... 15
Tablica 7. Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda općina, gradova i županija od 2019. do 2020. godine 19