IZAZOVI FISKALNE DECENTRALIZACIJE ZA REPUBLIKU HRVATSKU

Zubak, Josip

Undergraduate thesis / Završni rad

2020

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Split, Faculty of economics Split / Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:124:569069

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

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

Repository / Repozitorij:

REFST - Repository of Economics faculty in Split

zir.nsk.hr

UNIVERSITY OF SPLIT

dabar

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

SVEUČILIŠTE U SPLITU

EKONOMSKI FAKULTET

ZAVRŠNI RAD

IZAZOVI FISKALNE DECENTRALIZACIJE ZA REPUBLIKU HRVATSKU

Mentor: **Student:**

Izv. prof.dr.sc. Vinko Muštra **Josip Zubak**

Split, kolovoz, 2020.

TABLICA SADRŽAJA

1 UVOD 3

1.1 Definiranje problema rada 3

1.2 Ciljevi rada 3

1.3 Metode rada 4

1.4 Struktura rada 5

2 POJMOVNO ODREĐENJE I PODJELA DECENTRALIZACIJE 6

2.1 Temeljni oblici decentralizacije državne vlasti 7

2.1.1 Politička decentralizacija 8

2.1.2 Administrativna decentralizacija 8

2.1.3 Fiskalna decentralizacija 9

2.1.4 Ekonomska ili tržišna decentralizacija 11

2.2 Prednosti decentralizacije državne vlasti 11

2.3 Rizici decentralizacije državne vlasti 12

3 FISKALNA DECENTRALIZACIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ 14

3.1 Kronološki pregled procesa decentralizacije u Republici Hrvatskoj 14

3.2 Stupanj fiskalne decentralizacije Republike Hrvatske 18

3.3 Financiranje jedinica lokalne i regionalne samouprave Republike Hrvatske 21

3.3.1 Temeljne odredbe Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne samouprave 22

3.3.2 Raspodjela poreza na dohodak 23

3.3.3 Raspodjela sredstava fiskalnog izravnanja 24

3.3.4 Financiranje decentraliziranih funkcija 25

4 PREPORUKE ZA IMPLEMENTACIJU PROCESA FISKALNE DECENTRALIZACIJE REPUBLIKE HRVATSKE 26

5 ZAKLJUČAK 32

LITERATURA 34

POPIS PRILOGA 36

SAŽETAK 37

SUMMARY 37

1 UVOD

1.1 Definiranje problema rada

Decentralizacija je svojevrstan prijenos, transfer ili delegacija moći, autoriteta ili financija s više razine vlasti na nižu, odnosno s centralne državne vlasti na one lokalne i regionalne koji se odnose na općine, gradove i županije. S tim na umu, kad se radi o užem obliku decentralizacije, odnosno fiskalnoj decentralizaciji, može se naići na problem balansiranja između zahtjeva središnje vlasti te potreba i želja građana, koji su ujedno i korisnici javnih dobara, usluga i programa. U procesu decentralizacije fiskalna decentralizacija postaje neizbježan proces budući da do njega vode i postepeno povećana svijest građana koje postaje sve aktivnije u odlučivanju o lokalnim pitanjima kao i sve veća potreba za efektivnijim i/ili efikasnijim upravljanjem javnim stvarima u uvjetima decentralizacije. Uvjeti za provedbu fiskalne decentralizacije formalno su uspostavljeni 2001.godine, no u to je vrijeme tek mali broj lokalnih jedinica samouprave na sebe preuzeo odgovornost za financiranje određenih javnih usluga. Sukladno tome, iako je Republika Hrvatska već neko vrijeme decentralizirana, i to administrativno, politički i teritorijalno, navedeni oblici decentralizacije nisu nužno popraćeni i adekvatnom fiskalnom decentralizacijom.

S tim na umu, mogu se postaviti određena pitanja o stupnju decentralizacije Republike Hrvatske, kao i specifičnoj političko-ekonomskoj situaciji u kojoj se država nalazi, budući da to sve utječe na uspjeh provedbe procesa decentralizacije kao i na uspješno ispunjenje cilja konvergencije unutar države, ali i same Europske Unije.

Prema tome, glavni problemi rada su određivanje stupnja fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj, opisivanje problema i ograničenja s kojima se susreće prilikom procesa decentralizacije te pronalazak mogućih rješenja i preporuka za uspješan nastavak navedenog procesa u Republici Hrvatskoj.

1.2 Ciljevi rada

Svrha ovog preglednog rada je istražiti i naglasiti određene probleme s kojima se Republika Hrvatska susreće u procesu decentralizacije kako bi se na račun toga mogla definirati i moguća rješenja koje bi vlada trebala implementirati za uspješno dovršavanje ovog već započetog procesa.

Ciljevi rada mogu se najbolje predočiti u obliku liste koja prati struktura rada:

- Pojmovno određenje fiskalne decentralizacije kao jednog od ključnih koraka u samom procesu decentralizacije;

- Određivanje stupnja decentralizacije Republike Hrvatske;
- Istraživanje i analiza problema s kojima se država susreće prilikom procesa decentralizacije s posebnim osvrtom na lokalne i regionalne jedinice samouprave, te
- Preporučiti sljedeće korake koji bi trebali pomoći pri uspješnom provođenju procesa fiskalne decentralizacije Republike Hrvatske.

1.3 Metode rada

U radu se pretežno koriste dvije metode, a to su metoda kompilacije te metoda komparacije. Metodom kompilacije, prikupljaju se i navode citati različitih autora te rezultati njihovih istraživanja koji se potom metodom komparacije uspoređuju, budući da su stavovi autora na temu fiskalne decentralizacije Republike Hrvatske donekle podijeljeni.

Metodom deskripcije opisuju se karakteristični pojmovi vezani za proces fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj, a metodom sinteze svi se rezultati promatraju zbirno kako bi se donio konkretan zaključak ili zaključci na navedenu temu.

Budući da je proces decentralizacije u Hrvatskoj započeo 2001. godine, nužno je povijesnom metodom prikazati razvoj događaja koji su doveli do trenutnog stanja, koje će biti opisano u glavnom dijelu rada.

Metodom analize predmet ovog preglednog rada raščlanjuje se na manje kompleksne cjeline, odnosno poglavlja i elemente, kako bi ih se moglo pojedinačno proučiti te odrediti njihov utjecaj na glavni problem istraživanja, odnosno probleme prilikom fiskalne decentralizacije Republike Hrvatske.

Naposljetku, metodom sinteze rezultati pojedinačnih analiziranih cjelina spajaju se u zaključku na način koji najbolje odgovara navedenoj svrsi istraživanja, te će u ovom radu naglasak biti na problemima, ali i mogućim rješenjima istih, kako bi Republika Hrvatska konačno mogla napredovati u odnosu na ostatak regije kojoj pripada.

Istražena i citirana literatura uključuje kako domaće tako i strane autore te zakonske članke kojima su odluke o decentralizaciji donošene tijekom povijesti Republike Hrvatske.

1.4 Struktura rada

Glavni dio rada uključuje, nakon uvodnog dijela, tri poglavlja i zaključak, a redoslijed poglavlja odnosno tematskih cjelina koje se tiču fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj naveden je kako slijedi:

- Pojmovno određenje decentralizacije, gdje će biti opisan sam proces decentralizacije, različite vrste odnosno stupnjevi decentralizacije od kojih je za temu ovog rada presudna fiskalna decentralizacija i njezine općenite koristi kao i problemi vezani uz provođenje iste;
- Fiskalna decentralizacija u Republici Hrvatskoj, gdje će se ukratko opisati dosad provedeni koraci odnosno doneseni zakoni koji se odnose na decentralizaciju lokalnih i regionalnih jedinica samouprave, odrediti njihove potrebe financiranja, ali i donijeti određeni zaključci o uspješnosti i stupnju fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj; te
- Ponuditi rješenja za uspješan nastavak i dovršavanje samog procesa decentralizacije u Republici Hrvatskoj. Upravo u ovom dijelu rada bit će navedena dosadašnja istraživanja i zaključci raznih autora koji su ovu temu već pobliže upoznali u svoje vrijeme.

Naposljetku, zaključak donosi kratak pregled dosadašnjih zaključaka rada, te donosi sintezu odnosno pregled istraživanja na temu fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj u stranoj i domaćoj literaturi u posljednjih nekoliko godina.

2 POJMOVNO ODREĐENJE I PODJELA DECENTRALIZACIJE

Fenomen decentralizacije može se promatrati u užem i širem smislu. Decentralizacija u užem smislu predstavlja prijenos odgovornosti za obavljanje onih funkcija odnosno javnih poslova i programa za koje je središnja vlast zaključila da može bitno pridonijeti povećanju povjerenja u administrativnu sposobnost i/ili unaprijediti kvalitetu pruženih usluga i/ili dobara. Širi smisao decentralizacije odnosi se još i na delegiranje pojedinih javnih poslova i funkcija na određene organizacije koje pripadaju privatnom sektoru prije nego javnom.[1]

Osim toga, decentralizacija predstavlja i takav u odnos u kojem je na lokalne jedinice samouprave prenesena određena razina odgovornosti i opsega poslova, sukladno zakonima i ustavu, u kojima su one vezane obvezom pridržavanja propisa te pravom nadzora nad navedenim pridržavanjem zakona i ustava koje pripada središnjoj vlasti. Međutim, valja imati na umu da je nadzor ograničen samo na zakonitost, ali rijetko i na pravilnost odluka donesenih u vidu izvršenja poslova koji su im povjereni.[2]

Prema drugim izvorima, decentralizacija se najlakše definira kao prijenos administrativnih funkcija odnosno ovlasti za provođenje javnih poslova sa središnje na niže razine fiskalne vlasti.[3]

Decentralizaciju se u literaturi također definira i kao prijenos odgovornosti planiranja, upravljanja, preuzimanja i alociranja resursa sa opterećene centralne vlasti i njenih agencija na jedinice samouprave koje pripadaju nižim razinama administrativnog upravljanja, te su u pravilu bliže krajnjem korisniku javne službe. Predstavnici lokalnih i regionalnih samouprava nisu jedini entiteti koji mogu preuzeti takvu odgovornost; mogu to i polu autonomne javne vlasni i korporacije, kao i nevladine ili dobrovoljne organizacije.[4]

Kako to obično biva kad se radi o zemlji u razvoju, tako i kod procesa decentralizacije Republika Hrvatska zaostaje naspram razvijenih zemalja. Decentralizacija je trend koji jača posljednjih nekoliko desetljeća te se orijentira na alociranje javnih rashoda i prihoda nižim razinama

[1]Rondinelli, D. (2004): What is Decentralization?, J. Litvack and J. Seddon (editors), Decentralization Briefing Notes, The World Bank Institute, Washington D. C., str. 2.

[2]Lauc, Z. (2001): Temeljni pojmovi lokalne samouprave, Hrvatski institut za lokalnu samoupravu, Osijek, str. 30.

[3]Alibegović, D.J. (2012): Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: između želja i mogućnosti, Forum o javnoj upravi, Zagreb, str. 31.

[4]Petak, Z. (2005): Politika decentralizacije kao svjetski trend, Lokalna samouprava pred reformskim izazovima: Vodič kroz lokalnu demokraciju, Stina, Split, str. 23.-24.

upravljanja, odnosno gradove i općine kao lokalne te županije kao regionalne jedinice samouprave.[5]

Decentralizacija je tako sredstvo okomite podjele vlasti i ograničenja političke moći, ali i model odnosno metoda povećanja učinkovitosti javne uprave. S jedne strane, o decentralizaciji se može razmišljati u kontekstu tradicije i lokalne politike, ali se isto tako može i prihvatiti činjenica da za svaku instituciju postoje granice djelovanja, bile one teritorijalne ili zakonodavne. U kontekstu tradicije i lokalne politike, decentralizacija se najčešće odnosi na razdiobu vlasti, odnosno prijenos iste ili dijela iste s centralne vlasti na niže razine vlasti, što za aktualnu vlast i političare može izgledati kao prijetnja njihovoj egzistenciji. Nasuprot toga, ako se decentralizacija promatra u svjetlu teritorijalnih i zakonodavnih granica, onda su zaključci i motivacije za uvođenje iste pomaknuti u korist mogućnosti povećanja učinkovitosti funkcioniranja javne administracije, koja se sada nalazi to bliže krajnjem korisniku nego li ikad prije. Prema tome, razlozi decentralizacije su barem dvostruke naravi, odnosno ujedno i političke i gospodarske prirode, pa su mnoga pitanja karakteristična za navedeni proces zajednička. No, u prvi plan najčešće izbijaju pitanja teritorijalne podjele, broja lokalnih i regionalnih jedinica samouprave te stupnjevanje odnosno određivanje stupnja decentralizacije, kako onog optimalnog, tako i onog aktualnog i realnog. Ustroj vlasti prirodno dijeli vlast na središnju odnosno centralnu i lokalnu, no moguće je uvesti i više razina vlasti, što pojačava dojam složenosti modela decentralizacije. [6]

2.1 Temeljni oblici decentralizacije državne vlasti

Pregledom literature ustanovljeno je postojanje četiri oblika decentralizacije, s tim da se za efikasno implementiranje procesa preporuča primjena sva četiri modela, ako ne odjednom onda makar postepeno. Navedeni su oblici decentralizacije određeni kao politička, administrativna, fiskalna te ekonomska decentralizacija.

U literaturi se, međutim, može naići i na dodatnu podjelu administrativne decentralizacije na dekoncentraciju, delegaciju i devoluciju[7], a svaki će od navedenih pojmova biti pobliže opisan u nastavku poglavlja.

[5]Pitarević, M. (2012): Decentralizacija u Republici Hrvatskoj – proračun jednog grada od 1996. do 2000. godine, Financijska teorija i praksa br. 4/02., str. 793.
[6]Kregar, J. (2011): Decentralizacija, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, str. 1-33 .
[7]Šinković, Z. (2007): Pravni aspekti fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj u cilju ostvarivanja regionalne politike Europske unije, Regionalizam-politički i pravni aspekt, Pravni fakultet u Splitu, str. 265-319.

2.1.1 Politička decentralizacija

Proces političke decentralizacije odnosi se na raspodjelu veće količine ovlasti i odgovornosti za obavljanje javnih poslova i funkcija na niže razine državne uprave koji uključuju lokalnu i regionalnu, odnosno općine, gradove i županije. Krajnji cilj ovog oblika decentralizacije odnosi se na povećanje participacije građana u izboru lokalne vlasti, pa tako i u samom procesu odlučivanja za zajedničke javne poslove i programe. Veći stupanj ove decentralizacije jamačno vodi do većeg zadovoljstva građana, porastu povjerenja u sposobnost i poštenje centralne vlasti te ultimativno do pojačanja političke stabilnosti zemlje koja ju je provela. Međutim, kako bi proces bio proveden uspješno, potrebne su opsežne reforme koje zadiru u Ustav, statute, oblikovanje lokalnih političkih udruženja i slične političko-pravne osnove, pa je stoga ovaj oblik decentralizacije karakterističan ponajviše za zemlje s pojačano demokratskim sustavom koji automatski podrazumijeva veću participaciju građana u procesima odlučivanja na lokalnoj razini. [8]

2.1.2 Administrativna decentralizacija

Kod administrativne decentralizacije situacija je ponešto kompleksnija. Ovaj oblik decentralizacije odnosi se na preraspodjelu autoriteta, odgovornosti ali i izvora financiranja na niže razine vlasti, što može ali i ne mora uključivati nesamostalne jedinice, podružnice državnih agencija (Hrvatski Zavod za zapošljavanje), pa čak i neke korporacije te federalne autoritete. Pregledom dostupne literature može se razlikovati tri vrste administrativne decentralizacije:

a) **Dekoncentracija** je preraspodjela tijela odlučivanja, financijskih te rukovodećih odgovornosti između različitih razina središnje vlasti. Dekoncentracija se smatra najslabijim oblikom decentralizacije koji se većinom koristi u unitarnim državama, odnosno onim državama u kojima postoji jedna središnja vlast uz postojanje nekolicine lokalnih. Podrazumijeva prijenos odgovornosti i obveza s glavnog grada na regionalne i lokalne centre, odnosno formiranje jače administracije na lokalnoj razini, doduše uz nadzor središnje vlasti pomoću njezinih ministarstava.[9]

b) **Delegacija** predstavlja širi oblik decentralizacije. Središnja vlast prenosi tj. delegira odgovornost pri odlučivanju i upravljanju javnim službama na neovisne ili polu ovisne agencije, tvrtke ili organizacije koje nisu pod direktnom kontrolom od strane središnje vlasti, ali joj podliježu i odgovaraju. Centralna vlast u ovom slučaju na niže razine vlasti većinom prenosi administrativne funkcije poput osnivanja i nadzora javnih poduzeća, usluge javnog prijevoza, društvene centre za

[8] Šinković, Z. (2007), loc. Cit.

[9] Krtalić, S. & Gasparini, A. (2007): Kako pristupiti fiskalnoj decentralizaciji?, UDK 336.1, str. 2.

skrb ljudi s posebnim potrebama te slične funkcije i obveze. Takvi subjekti mogu naplaćivati usluge od korisnika odnosno poreznih obveznika, iako i dalje neposredno.[10]

c) **Devolucija** se odnosi na prijenos autoriteta, financija i rukovodeće moći sa centralne vlasti na niže razine koje predstavljaju neovisne jedinice lokalne samouprave, koje imaju preduvjete za djelovanje u poduzetništvu. Obično su odgovornosti koje se prenose na nižu razinu one vezane za alokaciju i rukovođenje javnim uslugama na gradove i općine te njihova vodeća tijela koja u svojim odlukama imaju dovoljnu razinu neovisnosti. Ipak, lokalnim jedinicama centralna vlast daje zakonski okvir unutar kojeg je moguće odabrati bilo koju strategiju ili plan. Devolucija je ujedno i temelj mnogih političkih decentralizacija.[11]

2.1.3 Fiskalna decentralizacija

Kako bi bilo moguće da lokalne jedinice samouprave te privatne organizacije izvrše svoje decentralizirane zadatke, iste moraju raspolagati određenim prihodima, koji mogu biti lokalni ili preneseni sa središnje razine upravljanja. Nadalje, trebale bi imati određene ovlasti u trošenju istih. Budući da je upravo fiskalna decentralizacija središnja tema ovog rada, o ovom će obliku preraspodjele odgovornosti najviše biti riječ u nastavku teksta.

„Fiskalna decentralizacija je u modi; industrijske, kao i nacije u razvoju okreću se fiskalnoj decentralizaciji da bi unaprijedile uspješnost svojih javnih sektora. Fiskalna decentralizacija odnosno decentralizirani fiskalni sustav predstavlja takav sustav oporezivanja i javne potrošnje u kojem se definira moć prikupljanja poreznih prihoda i kontrola javne potrošnje između različitih razina fiskalne vlasti, od jedinica lokalne do središnje vlasti. „[12]

Postoje razne varijacije na temu definicije stupnja fiskalne decentralizacije određene države, te je donekle razumljivo da on značajno ovisi o političkom ustrojstvu zemlje koja se proučava. Tako primjerice jedna od mjera postignutog stupnja fiskalne decentralizacije koristi udio financiranja nižih razina vlasti od strane centralne vlasti, odnosno drugim riječima stupanj autonomije lokalnih jedinica samouprave prilikom donošenja odluka o financiranju lokalne javne potrošnje odnosno decentraliziranih funkcija. Prema tome, u literaturi se u korist fiskalnoj decentralizaciji najčešće navode sljedeći argumenti: [13]

1. Lokalne jedinice samouprave bi trebale imati prednost u predviđanju i zadovoljavanju potreba svojih građana budući da se prostorno nalaze najbliže korisnicima usluga i dobara koje pružaju.

[10] Krtalić, S. & Gasparini, A. (2007): loc.cit.
[11] Ibid
[12] Šinković, Z. (2007), op. cit., str. 11.
[13] Ibid

Osim toga, predstavnici lokalnih vlasti nerijetko su odrasli u okruženju u kojem djeluju te su upoznati s kulturom i načinom razmišljanja svojih korisnika. Sukladno tome, odluke o javnim rashodima donesene na ovoj razini trebale bi biti kvalitetnije od onih koje bi donijela centralna vlast u slučaju da joj se isti problem nađe na repertoaru.[14]

2.Fiskalna decentralizacija može ubrzati i pojednostaviti složene administrativne odnosno birokratske procedure, što dodatno učvršćuje dojam veće kvalitete i korisnosti javnih dobara i usluga u očima lokalnog stanovništva, odnosno korisnika.[15]

3.Ako u državi postoji niz različitih političko-teritorijalnih jedinica na lokalnoj razini, decentralizacija obično dovodi do boljeg provođenja programa te stvaranja novih mogućnosti sudjelovanja većeg broja građana u donošenju odluka. Kada građani sudjeluju u procesu odlučivanja oko projekata koji će se provesti u njihovom okruženju, oni su spremniji plaćati svoje obveze za javna dobra i usluge koje koriste, što vodi povećanju stabilnosti države i vlasti.[16]

4. Fiskalna decentralizacija također potiče i zdravu konkurenciju između nižih političko-teritorijalnih jedinica. Naime, svaka od ovih jedinica će nastojati što bolje zadovoljiti potrebe svog stanovništva kako ne bi došlo do pojave emigracija u jedinice u kojima je osiguravanje javnih dobara bolje, jeftinije ili dostupnije nego u trenutnom mjestu prebivališta. Na ovaj način potiču se inovacije, a time i poboljšanje pružanja javnih usluga i dobara. [17]

Glavna korist fiskalne decentralizacije u principu je da se proces donošenja odluka o potrošnji i oporezivanju približava građanima, a kao posljedica toga javne službe postaju korisnije. Moglo bi se reći da se građani sve više približavaju davatelju usluga te im postaju poslodavci. Zbog toga potreba za obostranom komunikacijom postaje sve veća, čime se pospješuje odnosno ubrzava birokracija.

Nadalje, moglo bi se zaključiti i da je fiskalna decentralizacija jedan od najvećih, ali i najvažnijih izazova s kojima se jedinice lokalne i regionalne samouprave moraju suočiti u prijelazu na tržišno gospodarstvo i demokraciju, ukoliko je cilj države da njezine teritorijalne jedinice u takvo gospodarstvo uđu što više izjednačene.

[14] Šinković, Z. (2007), op. cit., str. 11.
[15] Ibid
[16] Ibid
[17] Alibegović, D.J., Slijepčević, S. & Kordej-De Villa, Ž. (2014): Regional development and decentralization – two options to overcome lack of funding, Transylvanian Review of Administrative Sciences, 43/2014, str. 147.

2.1.4 Ekonomska ili tržišna decentralizacija

Ekonomska ili tržišna decentralizacija predstavlja najcjelovitiji oblik decentralizacije, a uključuje privatizaciju i deregulaciju, koje prenose odgovornost za javne funkcije s javnog na privatni sektor. Ovaj oblik decentralizacije omogućava izvršavanje poslova koji su pretežno u domeni javnih službi privatnim poduzećima, privatnim volonterskim udrugama, raznim agencijama itd. Privatizacija i deregulacija obično dolaze uz ekonomsku liberalizaciju. [18]

Privatizacija se u literaturi obično pojavljuje u dva oblika: jedan od njih predstavlja opskrbu javnim dobrima ili uslugama po zakonima tržišnog natjecanja, a drugi predstavlja isto, ali u obliku javno-pravnih partnerstava. Preko tržišta kapitala može se djelovati na financiranje programa javnog sektora, a sama po sebi privatizacija može uključivati i prodaju javnih poduzeća. [19]

Deregulacija ima za cilj ublažavanje zakonskih ograničenja prilikom opskrbe javnim dobrima ili uslugama, odnosno potiče javno natjecanje između različitih privatnih tvrtki u pružanju istih. Budući da se smatra boljim sustavom za opskrbu od centralizirane distribucije, nerijetko se primjenjuje u tranzicijskim zemljama, odnosno zemljama u razvoju.[20]

2.2 Prednosti decentralizacije državne vlasti

Neke od prednosti decentralizacije u svim svojim oblicima već su navedene u radu, ali svakako valja dodati još neke karakteristične prednosti kako se pojavljuju u literaturi.

Prednosti decentralizacije odnosno decentraliziranih sustava su sljedeće:[21]

- približava administraciju ljudima i ohrabruju njihovo sudjelovanje u upravljanju jednim dijelom javnog sektora,
- omogućavanje autonomije lokalnim jedinicama,
- sredstvo je nadzora nad raspodjelom resursa, odnosno omogućava da ona ostane u razmjernim odnosima,
- poboljšanje pružanja javnih usluga, njihove implementacije, koordinacije i nadzora,
- financiranje programa za konvergenciju odnosno smanjenje siromaštva,
- unapređenje kvalitete pripremanja i izvršavanja proračunskog plana,

[18] Krtalić, S. & Gasparini, A., loc. cit.
[19] Ibid
[20] Ibid
[21] Bartlet, W., Maleković, S. & Monastiriotis, V. (2013): Decentralization and local development in South East Europe, Studies in Economic transition, Hampshire, str. 5-6.

- omogućavanje lokalnim vladama i zajednicama da preuzmu zasluge i odgovornost za svoj razvoj.

Nadalje, proces decentralizacije može dovesti do[22]:

- povećanog sudjelovanja u političkim, ekonomskim i društvenim aktivnostima u manje razvijenim društvima,
- pojednostavljenja birokratske strukture i povećanja osjetljivosti javne administracije na lokalne potrebe i uvjete,
- veće participacije raznih političkih, etničkih, religijskih i kulturalnih grupa u donošenju odluka,
- rasterećenja resornih ministarstava središnje vlasti,
- veće konkurentnosti, kreativnosti, inovativnosti te kvalitetnijih javnih programa.

Budući da navedene prednosti neminovno dovode do povećane političke stabilnosti, a sudeći po promjenama vlasti unazad posljednjih desetak godina u Republici Hrvatskoj, situacija se ne doima toliko stabilnom, nameće se pitanje mogućih rizika i problema prilikom implementacije istog.

2.3 Rizici decentralizacije državne vlasti

U određenim situacijama i u određenim područjima decentralizacija može dovesti do:

- povećanja ukupnog birokratskog aparata kao i troškova istog,
- produbljenja razlika između lokalnih jedinica različitih kapaciteta,
- smanjenja kvalitete, učinkovitosti i djelotvornosti javnih poslova, dobara i/ili usluga,
- postavljanja prevelike odgovornosti na manje iskusne ili neiskusne izvršitelje,
- sukoba prioriteta na lokalnoj razini, te
- rizika povećanja nepotizma i korupcije unutar lokalnih jedinica samouprave, što podrazumijeva uspostavu određenog vida nadzora i kontrole decentraliziranih funkcija i teritorijalnih entiteta koji na sebe preuzimaju povećanu odgovornost. [23]

Nadalje, pretraživanjem literature moguće je pronaći sljedeće rizike koji se vezuju uz decentralizaciju središnje vlasti:

[22] Litvack, J. & Seddon, J. (1999): Decentralisation Briefing Notes, World Bank Institute, Washington D. C., str. 7.

[23] Antić, T. (2005): Reforme lokalne samouprave – izazovi i ograničenja, Lokalna samouprava pred reformskim izazovima, Vodič kroz lokalnu demokraciju, Stina, Split, str. 10.

- fiskalni prihodi na centralnoj razini vlasti nisu dovoljni za financiranje funkcija koje je potrebno financirati i implementirati,
- mogućnost prijenosa odgovornosti bez proporcionalnog odnosno adekvatnog prijenosa sredstava na lokalnu razinu samouprave,
- međusobno nepovjerenje između javnog i privatnog sektora što može narušiti kooperaciju i implementaciju programa na lokalnoj razini, te ukoliko je zemlja u razvoju i
- negativan utjecaj na makroekonomsku stabilnost, upravo zbog mogućnosti produbljenja razlika između lokalnih teritorijalnih jedinica. U slučaju da dođe do neravnoteže prihoda od poreza ili rashoda vezanih za decentralizirane funkcije, moguće su pojave migracija radne snage u vidu pronalaska boljih uvjeta za život, što vrtoglavom brzinom dodatno povećava privremenu neravnotežu. [24]

Premda je u akademskoj literaturi već dokazano kako je proces decentralizacije jači u onim zemljama koje u skorije vrijeme nisu bile ratu te u industrijaliziranim i ekonomski razvijenim zemljama,[25] u svakoj državi bi trebalo uspostaviti pravne i institucionalne okvire za precizno uređivanje fiskalnih odnosa, ovlasti i odgovornosti više razine vlasti prema nižoj (ali i obrnuto), kako bi se rizici i opasnosti vezani za navedeni proces otklonili.

[24] Krtalić, S. & Gasparini, A. op. cit. str. 7.
[25] Ibid

3 FISKALNA DECENTRALIZACIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Kako je već opisano u prethodnim poglavljima, pod fiskalnom decentralizacijom podrazumijevaju se financijski aspekti delegiranja javnih poslova lokalnim i regionalnim jedinicama samouprave, odnosno drugim riječima podrazumijeva se podjela javnih prihoda i rashoda između različitih razina administracije u kombinaciji s većom slobodom odlučivanja regionalne i lokalne vlasti u donošenju vlastitog proračuna. Budući da decentralizacija u užem smislu sama za sebe ne može opstati, treba je pratiti i fiskalna decentralizacija.[26]

Različiti aspekti fiskalne decentralizacije, odnosno različita pitanja koja se tiču financiranja javnih poslova na nižim razinama vlasti predmet su sve većeg broja istraživanja. Razlog tome je i slabljenje središnje države uz istodobno jačanje lokalnog javnog sektora u posljednjih nekoliko desetljeća, čemu je pridonijela i tradicionalna teorija fiskalnog federalizma koja se zalaže za nadzor državne vlasti nad stabilizacijskom i distribucijskom funkcijom javnog sektora, dok bi se niže razine uprave trebale brinuti o alokaciji javnih financija.[27]

Glavna pitanja kojima se bavi ovo poglavlje rada odnose se na proces fiskalne decentralizacije Republike Hrvatske. Pri tome je od specifičnog interesa pitanje koje su to funkcije delegirane s razine centralne vlasti koje uključuju ministarstva, državne organizacije i urede, agencije, zavode i razne druge organizacije, na niže razine vlasti koje uključuju lokalne jedinice samouprave odnosno općine i gradove te regionalne jedinice samouprave, odnosno jednom riječju županije. Nadalje, želi se saznati kako i kada je taj proces proveden, kao i popis javnih poslova koji su postale odgovornost regionalne i lokalne samouprave. Naposljetku, želi se ispitati stupanj autonomije lokalnih vlasti u obavljanju i financiranju tih funkcija ili poslova te njihova samostalnost u ostvarivanju javnih prihoda od poreza i doprinosa kako bi te poslove mogle i izvršiti.

3.1 Kronološki pregled procesa decentralizacije u Republici Hrvatskoj

U vidu odgovora na postavljena pitanja i ciljeve ovog rada, potrebno je ukratko se osvrnuti na dosadašnji napredak procesa fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj. Budući da je sam proces precizno definiran određenim zakonima koji su citirani u većini dostupne literature, ovdje nema potrebe za navođenjem više različitih verzija odnosno ishoda istraživanja.

[26] Alibegović, D.J., op. cit., str. 32.

[27] Musgrave, R.A. & Musgrave, P.B. (1993): Handbook on public finance in the United States, Institut za Javne financije, Zagreb, str. 464.

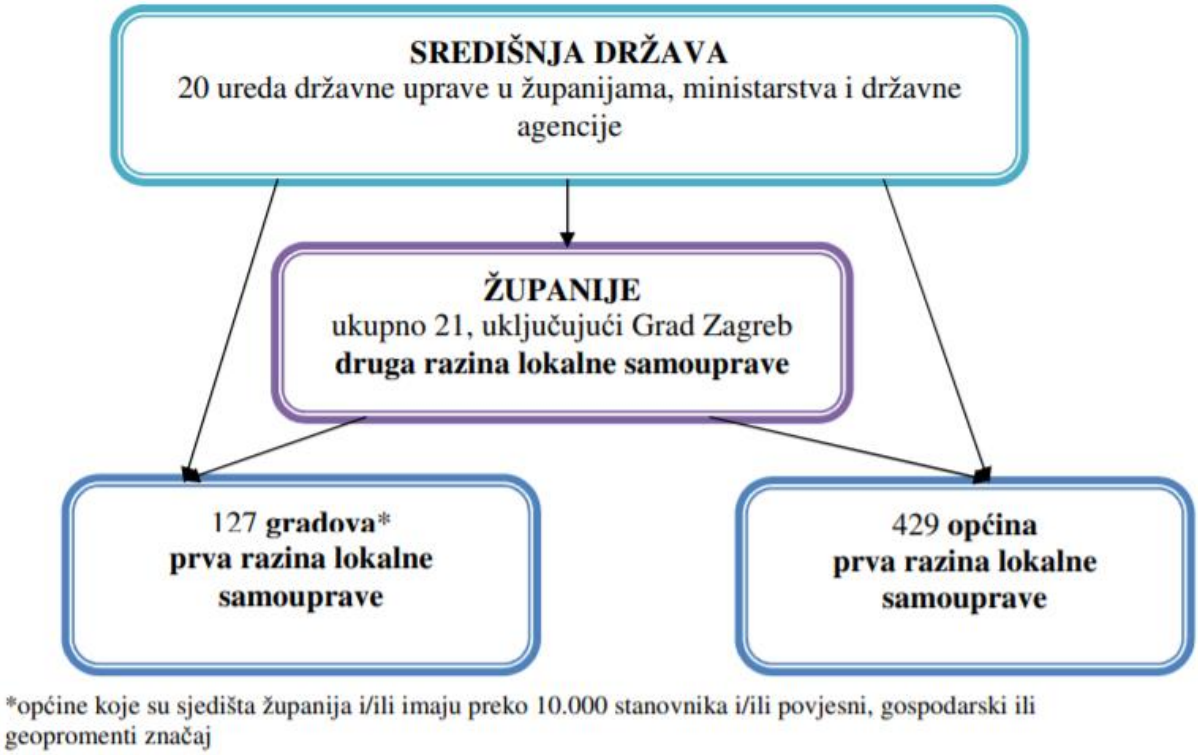
Početak priče o decentralizaciji, ako se izuzme proces privatizacije nakon Domovinskog rata, odnosno prva faza tog procesa u Republici Hrvatskoj počinje sredinom 2001. godine. Tada je odlučeno da se središnja vlast rastereti po pitanju nadzora i kontrole vlasničkih prava, ali i djelomičnog financiranja određenih funkcija za koje je pokrenut proces decentralizacije. Prve decentralizirane funkcije bile su osnovno i srednje školstvo, zdravstvo i socijalna skrb te javno vatrogastvo, a upravljanje i financiranje navedenih funkcija preneseno je sa centralne vlasti na županije odnosno regionalne vlasti, te na veće gradove i gradove većeg fiskalnog kapaciteta, što se u datom trenutku odnosilo na ukupno 33 grada. Kako bi to mogle financirati, lokalnim su jedinicama osigurani prihodi u obliku udjela u prihodu od poreza na dohodak.[28]

Proces decentralizacije nastavlja se na temelju Okvirnog programa decentralizacije za vremensko razdoblje od 2004. – 2007. koji je donijela Vlada Republike Hrvatske u travnju 2004. godine. Taj se program temeljio na ideji da se lokalnim i područnim (regionalnim) jedinicama samouprave značajno proširi krug poslova, odnosno funkcija koje trebaju obavljati, uz nužno osiguranje adekvatnog stupnja samostalnosti. Navedeni Okvirni program decentralizacije sadrži okvirni pregled poslova koji su u nadležnosti tijela državne uprave te ih je bilo moguće prenijeti na lokalne jedinice. Osim navedenog, program sadrži i okvirni popis zakona i podzakonskih akata bez kojih nastavak procesa decentralizacije ne bi bio moguć. Provedbu ovog programa decentralizacije za navedeno razdoblje trebalo je koordinirati posebno Povjerenstvo Vlade Republike Hrvatske za decentralizaciju. Novi pomak u procesu decentralizacije nastupio je 2005. godine kada su veliki gradovi preuzeli nadležnost za obavljanje novih poslova u vezi s održavanjem javnih cesta, izdavanjem potrebnih građevinskih i inih dozvola, kao i drugih poslova koji se dotiču izgradnje i provedbe plansko-prostorne dokumentacije na svom području djelovanja, iako je popis mogućih poslova koji su mogli biti decentralizirani znatno opširniji od navedenog. S tim na umu, Vlada je Republike Hrvatske u srpnju 2010. godine usvojila Smjernice i načela funkcionalne decentralizacije i teritorijalnog preustroja. Te Smjernice predstavljaju Vladin dokument u kojem se po prvi put nakon početka procesa decentralizacije, dakle 2001. godine, navodi potreba za reformom lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica samouprave kao dijela sveobuhvatne reforme javne administracije. Prema navedenim Smjernicama, cilj reformi je bio stvaranje preduvjeta za racionalniju, transparentniju i kvalitetniju javnu upravu uz povećanje dostupnosti i kvalitete javnih usluga koje se pružaju građanima, te su u isto vrijeme predvidjele i funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj, što je u potpunosti trebalo zaživjeti već nakon lokalnih izbora 2013. godine.

[28] Alibegović, D.J., op. cit., str. 33.

Međutim, Vlada Republike Hrvatske koja je iste Smjernice i usvojila, u praksi nije pristupila njihovoj provedbi.[29]

Kako je tadašnja situacija izgledala, može se vidjeti na Slici 1 ispod.



Slika 1: Administrativno-teritorijalni ustroj Republike Hrvatske

Izvor: VUJEVA, M. (2016): Utjecaj fiskalne decentralizacije na zadovoljavanje javnih potreba lokalne zajednice, Doktorski rad, Mostar, str. 126.

U drugoj polovici 2017. godine, Ministarstvo financija je, u suradnji s Povjerenstvom za izradu novog modela financiranja jedinica lokalne i regionalne samouprave, izradilo Nacrt prijedloga Zakona o financiranju jedinica lokalne i regionalne samouprave. Povjerenstvo su sačinjavali predstavnici akademske znanosti, nadležni ministri te udruge koje se bave pitanjima relevantnima za jedinice lokalne i regionalne razine vlasti, a nastali Nacrt prijedloga zakona fokusirao se na preraspodjelu prihoda od poreza na dohodak, financiranje decentralizacije te na fiskalno uravnoteženje jedinica lokalne i regionalne vlasti. Ključne izmjene koje donosi predloženi Nacrt prijedloga zakona koji je bio na javnoj raspravi do 28. kolovoza 2017. su: [30]

- Cjelokupni iznos prihoda od poreza na dohodak prepušta se odnosno alocira jedinicama lokalne i regionalne samouprave, što je dugo očekivana izmjena budući da bi zadržavanje

[29] Alibegović, D.J.,loc. cit.

[30] Hohnjec, I., Kocelj, A. & Jakir-Bajo, I. (2017): Novi model financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Tim4Pin Magazin, 9/2017, str. 2.

bilo kojeg dijela tog prihoda bilo ravno iskazu nepovjerenja ili nemara za temeljne ciljeve gospodarstva,

- Slično tome, i prihod od poreza na dohodak po osnovi kamata na štednju postaje prihod jedinica lokalne i regionalne samouprave,
- Država odnosno središnja vlast preuzima na sebe najveći dio financiranja decentraliziranih funkcija, iako i dalje ne cijeli iznos, te
- Zastarjeli Zakon o izvršavanju državnog proračuna RH se ukida u korist novog modela financiranja po principu fiskalnog poravnanja za one jedinice samouprave kojima je to najviše potrebno, a koji se ipak odvaja od udjela u porezu na dohodak.[31]

Prema navedenim pretpostavkama, kompletna i cjelokupna porezna reforma koja je provedena prije nekoliko godina uvelike se temeljila na smanjenju poreznih opterećenja, odnosno izmjenama u sustavu poreza na dohodak. Kako porez na dohodak čini značajan izvor financiranja lokalnih i regionalnih (područnih) jedinica samouprave, a kako izvršavanje već unaprijed preuzetih odgovornosti i obveza istih ne bi bilo ugroženo, u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2017. godinu planirana su sredstva pomoći koja će poslužiti kao mjera kompenzacije na temelju Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za navedenu godinu. [32]

Raspodjela prihoda od poreza na dohodak	Osnovna	Na području općine/grada na potpomognutom području (PP)	Na području 35 jedinica BPP* (indeks razvijenosti između 75 % i 125 % prosjeka RH)	Na području općine/grada na otoku
Udio općine, odnosno grada	60,0 %	88,0 %	70,5 %	60,0 %
Udio županije	16,5 %	12,0 %	12,0 %	16,5 %
Udio za decentralizirane funkcije	6,0 %	-	6,0 %	6,0 %

Tablica 1: Raspodjela poreza na dohodak prema važećim propisima

Izvor: HOHNJEC, I., KOCELJ, A. & JAKIR-BAJO, I. (2017): Novi model financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, *Tim4Pin Magazin*, 9/2017, str. 2.

Iz tablice se može vidjeti kako izgleda najnovija raspodjela prihoda od poreza na dohodak. Uistinu, od cjelokupnog iznosa poreza koji je većinom prebačen na niže razine upravljanja, što ipak predstavlja još jedan korak naprijed u finaliziranju zacrtanog plana.

[31] Hohnjec, I., Kocelj, A. & Jakir-Bajo, I. loc. cit.
[32] Ibid

3.2 Stupanj fiskalne decentralizacije Republike Hrvatske

Prilikom utvrđivanja javnih potreba potrebno je pravni sustav usmjeriti prema razvoju demokracije, uspostavljanju decentralizacije, utvrđivanju odgovornosti odnosno raspodjeli sredstava između različitih razina vlasti, kao i odrediti standard kvalitete javnih dobara i usluga koje će biti pružene građanima određenih lokalnih samouprava.[33]

Da bi bilo moguće odgovoriti na pitanje optimalnog i trenutnog stupnja decentralizacije Republike Hrvatske, potrebno je odgovoriti na barem dva općenita potpitanja u vezi odabira mjerila i pokazatelja uspješnosti procesa fiskalne decentralizacije u bilo kojoj zemlji, a ta pitanja glase:

- Kako se mjeri fiskalni kapacitet, odnosno pokazatelj koji prikazuje udio javnih izdataka jedinica lokalne i regionalne samouprave u bruto društvenom proizvodu zemlje?
- Što je to i kako se mjeri optimalni stupanj fiskalne decentralizacije nižih razina upravljanja ako su poznati samo javni prihodi navedene razine vlasti?[34]

Fiskalni kapacitet ustvari prikazuje sposobnost decentraliziranih razina vlasti da svoje rashode pokriju svojim prihodima, a većinom se kao jedan od najpouzdanijih pokazatelja fiskalnog kapaciteta koristi BDP po stanovniku. Kada su javni prihodi te vlasti (bilo lokalne ili regionalne) razmjerni, odnosno proporcionalni broju stanovnika navedene administrativno-teritorijalne jedinice, može se pričati o optimalnom stupnju fiskalne decentralizacije.[35]

Kako je vidljivo na Slici 2 koja se nalazi na sljedećoj stranici, ukupni rashodi državnog proračuna Republike Hrvatske u 2012. godini su iznosili 119,8 milijardi kuna. Najveći dio izdvajanja usmjeren je na socijalnu skrb i zdravstvo, s ukupnim udjelom koji nadilazi 50% ukupnih rashoda za tu godinu. Sljedeća veća skupina rashoda odnosi se na javne usluge i ekonomske projekte, programe i poslove. U skupini rashoda za opće javne usluge uglavnom se nalaze transakcije povezane s izvršnim i zakonodavnim poslovima, kao i one povezane s javnim dugom, a glavni predstavnici, odnosno potrošači, su cestovni i željeznički promet, šumarstvo, poljoprivreda, ribarstvo, lov te opći ekonomski i drugi poslovi, poput trgovačkih. Ukupni rashod koji se pripisuje financiranju funkcija koje su decentralizirane te je godine iznosio 2,6 milijardi kuna, što čini manje od 2,5% ukupnog državnog rashoda za tu godinu, od kojih je veći dio otišao na županije uključujući

[33] Jurković, P. (1989): Fiskalni sustav i fiskalna politika, Informator, Zagreb, str. 20.
[34] Šimović, J. (2000): Mjesto i uloga fiskalnih i nefiskalnih instrumenata u financiranju javnih potreba jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Tendencije u razvoju financijske aktivnosti države, Zagreb, str. 127.
[35] Hohnjec, I., Kocelj, A. & Jakir-Bajo, I. op. cit., str. 1.

i Grad Zagreb. Na Slici 2 može se primijetiti i hijerarhija koja je bila na snazi 2012. godine te prema kojoj se najviše decentralizacije prepustilo nižim razinama uprave na pitanje osnovnog školstva (952 milijuna kuna), zatim na zdravstvo, pa srednje školstvo. Na začelju se nalaze socijalna skrb odnosno ulaganja u domove za starije i nemoćne i centre socijalne pomoći, te naposljetku ulaganje u funkciju javnog vatrogastva koja u ukupnom rashodu te godine sudjeluje s približno 14%.[36]

Javna funkcija	**Rashodi (u 000 HRK)**			
	Središnja država	**Županije i Grad Zagreb**	**Gradovi**	**Općine**
Obrana	4.792.880			
Javni red i sigurnost	7.592.589	57.546	241.482	31.597
Ekonomski poslovi	12.013.410			
Zaštita okoliša	461.872			
Usluge unapređenja stanovanja i zajednice	1.107.461			
Zdravstvo	19.697.243	482.435		
Kultura, rekreacija i religija	1.591.743			
Obrazovanje	10.520.709	1.261.335	242.412	
Socijalna zaštita	47.355.775	361.082		
UKUPNO	**105.767.291***	**2.062.398**	**483.894**	**31.597**

* osim rashoda u opće javne usluge koji su iznosili 14,7 milijardi HRK.

Slika 2: Javni rashodi prema funkcijskoj klasifikaciji razina vlasti u Republici Hrvatskoj 2012. godine

Izvor: VUJEVA, M. (2016): Utjecaj fiskalne decentralizacije na zadovoljavanje javnih potreba lokalne zajednice, Doktorski rad, Mostar, str. 126., prema Ministarstvu financija RH (2014).

Iako se spomenuti iznosi rashoda prema funkcijama i razinama uprave mogu protumačiti kao dokaz nekakve decentralizacije Republike Hrvatske, treba imati na umu da lokalne i regionalne jedinice ovdje imaju ograničenu autonomiju prilikom određivanja poreza, odnosno fiskalne politike. Prilikom „odabira“ iznosa poreza koji će naplaćivati, moraju se držati okvira kojeg je zadala

[36] Vujeva, M. (2016): Utjecaj fiskalne decentralizacije na zadovoljavanje javnih potreba lokalne zajednice, Doktorski rad, Mostar, str. 129.

centralna vlast, a koji između ostalog uključuje i ostala bitna obilježja poreza poput porezne osnovice.[37]

S druge strane, 2018. godine primjećuje se povećanje proračuna decentraliziranim funkcijama, odnosno županije, gradovi i općine troše gotovo pa dvostruko više nego 2012. godine. Općine i gradovi su skupa potrošili 18,1 milijardu, a županije 2,5 milijardu kuna, što ukupno čini 20,6 milijardi kuna.[38] Kada se to stavi u odnos s ukupnom državnom potrošnjom koja je za navedenu godinu iznosila 129,6 milijardi kuna, dobije se postotak fiskalne decentralizacije od oko 16%, što je značajan napredak u odnosu na 2012. godinu.[39]

Kako je već ustanovljeno u prethodnim dijelovima rada, stupanj fiskalne decentralizacije služi određivanju u kojoj su mjeri prihodi i/ili rashodi lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica samouprave zastupljeni u ukupnoj strukturi prihoda i/ili rashoda države. Drugim riječima, stupanj fiskalne decentralizacije pokazuje koliko je ovlasti za prikupljanje prihoda te koliko odgovornosti za financiranje javnih dobara i usluga preneseno na niže razine vlasti. Međutim, čak i kad je stupanj fiskalne decentralizacije poznat, i dalje ne postoje referentne vrijednosti kojima bi isti trebao težiti, a naročito kad se u obzir uzmu njegove oscilacije u nepovoljnim vremenima poput onih krajem 2013. godine, vjerojatno pod utjecajem financijske krize. S tim na umu, usporedba stupnjeva decentralizacije pojedinih država može poslužiti kao relativan pokazatelj fiskalne decentralizacije. Republika Hrvatska je mjerama fiskalne politike neznatno centralizirala prihode i rashode u navedenom razdoblju krize, kako bi uspostavila veću kontrolu prikupljanja i trošenja financijskih sredstava, što je opravdano iz razloga što je stabilizacija jedna od osnovnih funkcija i zadaća centralne vlasti svake države.[40]

Međutim, isto tako može biti i da su aktualne vlasti zanemarile važnost fiskalne ili bilo kakve decentralizacije.

U usporedbi s drugim zemljama, Republika Hrvatska i dalje pripada grupi visoko centraliziranih država i to unatoč mnoštvu aktivnosti od kojih je veći dio prikazan i u ovom preglednom radu. Ispada da se od početka procesa decentralizacije sredinom 2001. godine nije značajno promijenio.

---

[37] Vujeva, M. (2016): Utjecaj fiskalne decentralizacije na zadovoljavanje javnih potreba lokalne zajednice, Doktorski rad, Mostar, str. 129.

[38] Ministarstvo financija (2018): [online] Dostupno na: https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/lokalna-samouprava/financijski-izvjestaji-jlp-r-s/203 ,Pristup na dan: 17/9/2020.

[39] Deficit općeg proračuna u 2018. godini,[online] Dostupno na: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-05-16/160008/8_DEFICIT_OPCEG_PRORACUNA.pdf , Pristup na dan: 17/9/2020.

[40] Bajo, A. et al (2014): Učinci decentralizacije u Republici Hrvatskoj na ekonomski i fiskalni položaj Istarske županije, Institut za javne financije, Zagren, str. 3.

S druge strane, nailazak na i rješavanje problema prilikom implementacije procesa fiskalne decentralizacije je očekivan i nezaobilazan korak na tom putu; naime, svaka veća promjena podrazumijeva ili postepeno uvođenje u praksu ili apsolutnu reformu koja se temelji na zahtjevnim i precizno izrađenim studijama, planovima i proračunima koji se upleću u sve tri prethodno definirane razine upravljanja. Posljedica opisane kompleksnosti je između ostalog i to da se čini daje sadašnji model fiskalne decentralizacije Republike Hrvatske zapeo već na prvoj točki – financiranju.[41]

Prema tome, za donekle precizniji zaključak o stupnju fiskalne decentralizacije, trebalo bi ispitati potrebe financiranja jedinica lokalne i regionalne samouprave.

3.3 Financiranje jedinica lokalne i regionalne samouprave Republike Hrvatske

Što se tiče financiranja jedinica lokalne samouprave Republike Hrvatske, dakle općina i gradova, valja prvo napomenuti koje poslove odnosno funkcije oni uopće obavljaju. Naime, radi se o poslovima iz lokalne zajednice kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu zakonom ili Ustavom Republike Hrvatske dodijeljeni državnim tijelima. Posebice, radi se o sljedećim poslovima:

- Skrb; a specifično skrb o djeci, socijalna skrb, osnovno obrazovanje i odgoj, primarna zdravstvena zaštita te kultura i sport;
- Uređenje okoline, dakle naselja i stanovanja, ali i prostorno i urbanističko planiranje;
- Zaštita potrošača, prirode i okoliša, protupožarna zaštita i zaštita civila;
- Poslovi vezani za promet i prometnu infrastrukturu, te naposljetku
- Ostale poslove koji su uređeni posebnim zakonima.

Što se tiče regionalne ili područne samouprave, u ovom slučaju županija Republike Hrvatske, one na sebe preuzimaju odgovornosti obavljanja sljedećih poslova i funkcija:

- Gospodarski razvoj,
- Promet i prometna infrastruktura, kao i održavanje javnih cesta,
- Prostorno i urbanističko planiranje uz planiranje i razvoj mreža obrazovnih, kulturnih i društvenih ustanova, ali i izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola te drugih akta

[41]Jambrač, J. (2017): Funkcionalna decentralizacija u Hrvatskoj: petnaest godina poslije, Sveučilište u Zagrebu, str. 199.

vezanih uz gradnju i provedbu planiranih prostornih uređenja na području županije (a koje su izvan područja velikoga grada), te

- Ostale poslove sukladno posebnim zakonima.[42]

Kako bi lokalne i regionalne jedinice samouprave mogle obnašati svoje dužnosti, potrebno im je adekvatno financiranje. S tim na umu, prihodi jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave su:

- općinski, gradski, odnosno županijski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe
- prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava
- prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njezinom vlasništvu, odnosno u kojima ima udio ili dionice
- prihodi od naknada za koncesiju koje daje njezino predstavničko tijelo
- novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sama propiše u skladu sa zakonom
- udio u zajedničkim porezima s Republikom Hrvatskom
- sredstva pomoći i dotacija Republike Hrvatske predviđena u državnom proračunu
- drugi prihodi određeni zakonom.

Izvori sredstava i financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i regionalne samouprave, kao i raspodjela prihoda od poreza na dohodak, fiskalno izravnavanje jedinica lokalne i regionalne samouprave te financiranje decentraliziranih funkcija uređeni su Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji je na snazi od 1.siječnja 2018. godine.[43]

3.3.1 Temeljne odredbe Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne samouprave

U članku 15.ovoga Zakona, jedinicama lokalne i regionalne samouprave se tijekom 2018. godine iz državnog proračuna isplatila pomoć u visini razlike između zbroja prihoda od poreza na dohodak i prireza na porez ostvarenih u prethodnoj godini te prihoda od pomoći koji su u istoj godini

[42] Ministarstvo Uprave Republike Hrvatske, loc.cit.
[43] Narodne Novine (2017): Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne Novine, Zagreb, broj 127.

ostvareni u skladu s odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu, te prihoda na dohodak i prireza koji je ostvaren sljedeće, odnosno 2018. godine. Nadalje, u članku 2 ovoga Zakona propisano je da su sredstva potrebna za obavljanje poslova iz svoga samoupravnog djelokruga jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezane osigurati u svome proračunu.

Članak 3 ovoga Zakona bavi se porezima te propisuje:

- Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave financiraju se prihodima od poreza, od pomoći te iz vlastitih i namjenskih prihoda sukladno posebnim propisima.
- Prihod od poreza na dobit prihod je državnog proračuna.
- Porezi osim poreza na dobit su zajednički porez i lokalni porezi.
- Lokalni porezi uređeni su posebnim propisima.
- Zajednički prihodi države, općine i grada su i prihodi od ugovorenih godišnjih naknada za koncesije, prema Zakonu o koncesijama, te se odnose na crpljenje mineralnih, geotermalnih i prirodnih izvorskih voda, te na zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu.
- Zajednički prihodi se dijele između države, općine i grada na čijem se području ostvaruje pravo crpljenja mineralnih, geotermalnih i prirodnih izvorskih voda te zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu tako da udio općine i grada u prihodu od naknada za koncesiju za crpljenje gore navedenih resursa iznosi 50%, kao i udio države, te udio općine i grada u prihodu od naknada za koncesiju za zahvaćanja voda za javnu vodoopskrbu iznosi 30%, a države 70%.[44]

3.3.2 Raspodjela poreza na dohodak

Porez na dohodak je zajednički porez čiji se prihod dijeli između općina, gradova i županija. Prihod od tog poreza dijeli se kako slijedi:

- udio općine, odnosno grada 60 %
- udio županije 17 %
- udio za decentralizirane funkcije 6 %
- udio za fiskalno izravnanje 17 %.

[44] Narodne Novine (2017), loc.cit.

Općina, grad, županija i Grad Zagreb, koji prema posebnim propisima financiraju decentralizirane funkcije, raspodjeljuju taj udio na sljedeći način:

– za osnovno školstvo izdvaja se 1,9 % prihoda od poreza na dohodak

– za srednje školstvo izdvaja se 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 %.[45]

3.3.3 Raspodjela sredstava fiskalnog izravnanja

U navedenom Zakonu definirana su i pravila raspodjele sredstava fiskalnog izravnanja, odnosno uravnoteženja poreznih prihoda na lokalnim i regionalnim razinama. Općine, gradovi i županije čiji je kapacitet ostvarenih poreznih prihoda manji od referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda ostvaruju pravo na sredstva fiskalnog izravnanja. Taj se kapacitet ostvarenih poreznih prihoda određuje petogodišnjim prosjekom ukupnih prihoda od poreza i prireza na porez na dohodak uvećanim za 50% ostvarenih na području kojima pripadaju navedene jedinice samouprave.

Taj udio sredstava fiskalnog izravnanja u punom iznosu za pojedinu općinu, grad i županiju utvrđuje ministar financija za svaku proračunsku godinu.[46]

Kada ne bi bilo fiskalnog izravnanja, svi ciljevi i svrha fiskalne decentralizacije države bili bi jamačno osuđeni na propast. Naime, kada bi svaka općina, grad ili županija morala zadovoljiti svoje građane pružajući im kvalitetne i željene usluge te javna dobra samo pomoću sredstava odnosno prihoda od poreza i prireza na porez, došlo bi do neizjednačenog razvoja i zadovoljstva, a time i standarda života u različitim regijama, odnosno općinama i gradovima, kao i županijama, čime se automatski poništava svaka prednost fiskalne decentralizacije koja je tako dugo iščekivana u zemljama u razvoju poput Republike Hrvatske.

S tim na umu, iako će i dalje neke lokalne i područne, odnosno regionalne, jedinice samouprave biti u prednosti naspram ostalih samo zahvaljujući prirodnom bogatstvu ili činjenici da se cijela

[45] Narodne Novine (2017): Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne Novine, Zagreb, broj 127.
[46] Ibid

ekonomija države prelijeva upravo u njihovu blagajnu, raspodjelom sredstava fiskalnog izravnavanja ove se razlike minimiziraju te se barem inače velike razlike (poput one između Grada Zagreba i Ličko-Senjske županije, na razini područne samouprave) svode na što manje, koje je zatim moguće dodatno neutralizirati prirodnim migracijama stanovništva, odnosno svojevrsnom arbitražom dijela stanovništva koje je osjetljivije na navedene razlike u standardu života.

3.3.4 Financiranje decentraliziranih funkcija

Vlada Republike Hrvatske u odlukama o minimalnim financijskim standardima utvrđuje minimalan iznos sredstava koja je potrebno osigurati za pokriće rashoda za decentralizirane funkcije osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva. Sredstva za pokriće navedenih rashoda osiguravaju se iz udjela za decentralizirane funkcije koji je opisan u prethodnom dijelu ovog poglavlja.[47]

Ako je taj udio manji od iznosa utvrđenog odlukama Vlade Republike Hrvatske, jedinice lokalne i regionalne samouprave imaju pravo na pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije u iznosu koji im je potreban za dostizanje potrebnog iznosa, te se taj iznos nadoknađuje iz proračuna Republike Hrvatske, odnosno ministarstava iste. U slučaju da jedinice lokalne i regionalne samouprave ostvare više sredstava no što je potrebno, tada taj višak one mogu iskoristiti za financiranje navedenih decentraliziranih funkcija. [48]

Međutim, kada se u obzir uzmu podaci iz prethodnog poglavlja rada, postavlja se pitanje efikasnosti i/ili učinkovitosti ovakvog načina financiranja decentraliziranih funkcija. Naime, ako Republika Hrvatska unatoč gotovo dvije pune dekade implementacije navedenog procesa fiskalne decentralizacije i dalje nije postigla zadovoljavajuću razinu (odnosno onu razinu koja je značajno bliža stupnju decentralizacije razvijenijih zemalja od Republike Hrvatske), onda valja promisliti o dodatnim mjerama koje bi se mogle propisati kako bi ovaj proces nastavio što brže i što uspješnije, barem u odnosu na dosadašnje stanje. Koje bi to mjere mogle biti, pitanje je na koje će se fokusirati sljedeće poglavlje.

[47]Narodne Novine (2017): Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne Novine, Zagreb, broj 127.
[48] Ibid

4 PREPORUKE ZA IMPLEMENTACIJU PROCESA FISKALNE DECENTRALIZACIJE REPUBLIKE HRVATSKE

Iz prethodnog poglavlja vidljivo je kako stupanj fiskalne decentralizacije Republike Hrvatske nije lako odrediti. S jedne strane, decentraliziranost je mala i postoje problemi prilikom implementacije, no s druge srane vidljiv je i nekakav napredak kroz vrijeme.

Kako bi pravni aspekti fiskalne decentralizacije bili zadovoljeni, potrebno je izvršiti određene promjene u načinu i sustavu financiranja lokalnih i regionalnih jedinica samouprave. U literaturi se većinom može naići na sljedeće takve prijedloge promjena:

1. Uvođenje prireza porezu na dohodak u svim općinama i gradovima koji ga još nisu uveli. Prirez bi doprinio javnog prihodu, pa tako i pripomogao financiranju lokalnih jedinica samouprave, što sve skupa doprinosi autonomiji i uspjehu fiskalne decentralizacije. Visina prireza bi se određivala prema broju stanovnika i pripadajućim pokazateljima kupovne moći poput dohotka po stanovniku, broju stanovnika te ukupnom poreznom opterećenju.[49]
2. Određivanje kriterija za dodjelu novčanih sredstava za kapitalne dotacije odnosno potpore jedinicama lokalne i regionalne samouprave. Prva grupa kriterija odnosi se na raspodjelu javnih prihoda između općina, gradova, županija i središnje vlasti. U tu skupinu kriterija u literaturi se spominju broj stanovnika, financijske potrebe, financijska sposobnost te porezno opterećenje. Druga grupa kriterija odnosi se na obavljanje poslova koji su također u nadležnosti gore navedenih oblika uprave. U ovu skupinu kriterija nalazi se nekoliko kriterija karakterističnih za dobru poslovnu organizaciju, bilo riječ o privatnoj ili javnoj. Neki od tih kriterija uključuju kriterij veličine, važnosti, profita te nužnih odnosno fiksnih prosječnih troškova. S druge strane, spominju se i autonomija lokalne samouprave, kriteriji prihoda, jednakosti, transparentnosti, predvidljivosti, prihoda i sličnih.[50]
3. Uvođenje novih imovinskih poreza u sustav financiranja jedinica samouprave. Odluku o visini novčanih iznosa i porezne stope određivala bi općina ili grad u skladu s kriterijima koji bi trebali biti regulirani u Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.[51]
4. Osiguranje bolje i adekvatnije pravne zaštite poreznih obveznika od rigoroznih zahtjeva poreznih tijela i tijela lokalne i regionalne samouprave u postupcima utvrđivanja i

[49] Šinković, Z. op.cit. str. 18.
[50] Ibid
[51] Ibid

naplate poreza, kao i drugih javnih davanja, a sve s ciljem postizanja ravnoteže i pravde te bolje naplate poreza i drugih oblika javnih prihoda. [52]

5. Poboljšanje suradnje između jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj, kao i središnje državne uprave i institucija državne vlasti. Drugim riječima, trebalo bi uspostaviti što više kvalitetnih suradnji između tvrtki, odnosno privatnog te lokalnih i drugih razina uprave odnosno javnog sektora. Suradnja je najvećim dijelom potrebna zbog pružanja pomoći u pronalaženju odgovarajućih rješenja prigodom odlučivanja o lokalnim potrebama i interesima građana radi poboljšanja kvalitete života.[53]

6. Poticanje izdavanja posebnih municipalnih obveznica, koje predstavljaju instrument zaduženja i prikupljanja sredstava za financiranje infrastrukture lokalnih i područnih, odnosno regionalnih, jedinica samouprave. Municipalne obveznice su one obveznice koje izdaju lokalne jedinice samouprave, koje mogu biti gradske, općinske ili regionalne odnosno županijske te predstavljaju jedan oblik dužničkih vrijednosnica čija je namjena financiranje izgradnje potrebne lokalne infrastrukture poput cesta, vodovoda ili bolnice, ali i drugih projekata od javnog interesa. Jednom kada lokalna vlast izda odnosno emitira municipalne obveznice, ona zapravo pozajmljuje novac te se obvezuje da će kupcu obveznice vratiti nominalnu glavnicu po dospijeću ili u obliku nekoliko anuiteta godišnje uz kamate. [54]

7. Poticanje lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica samouprave na sklapanje ugovora između javnog i privatnog sektora u vidu daljnjeg gospodarskog razvoja, ispunjenja infrastrukturnih ciljeva zahtijeva, ostvarenja društveno-socijalnih ciljeva te pružanja kvalitetnije javne usluge svojim građanima.[55]

Fiskalna decentralizacija bi trebala biti prikazana kao razumljiv sustav - u planiranju fiskalne decentralizacije treba uzeti u obzir sve oblike, a ne samo decentralizaciju pojedinih elemenata. Pristup samo jednoj dimenziji (primjerice, samo participaciji građana) nije dovoljan jer neće proizvesti dovoljnu razinu decentralizacije. Kao primjer može poslužiti Južnoafrička Republika, koja je dodijelila lokalnoj razini uprave veće ovlasti u oporezivanju te im omogućila uzimanje zajmova. Međutim, i dalje nije uspostavila strogo proračunsko ograničenje, što je umanjilo učinke napora ove zemlje. [56]

[52]Šinković, Z. op.cit. str. 19.
[53]Ibid
[54]Ibid
[55]Ibid
[56] Krtalić, S. & Gasparini, A. op.cit. str. 4.

Kako bi ovaj sustav što bolje funkcionirao, prvo centralna vlast mora odrediti funkcije koje će se decentralizirati na niže razine, a tek onda se može pristupiti određivanju potreba za javnim prihodima pojedine jedinice lokalne ili regionalne samouprave. Drugim riječima, financiranje slijedi funkciju, a ne obrnuto. Nerijetko države prvo decentraliziraju javne prihode, a tek onda funkcije, budući da decentralizacija javnih prihoda odmah dovodi do vidljivih rezultata. Uz to, dodjela ovlasti lokalnoj razini dovodi do smanjenja kontrole središnje razine.[57]

Nadalje, budući da je sustav nadzora i evaluacije od strane središnje razine vlasti bitna, treba formirati Ured za fiskalnu analizu na razini nekog Ministarstva, primjerice financija, koji će nadzirati primjenu fiskalne decentralizacije te stvoriti bazu podataka za kvantitativnu analizu i nadzor. Međutim, to i dalje nije praksa u manje razvijenim zemljama, budući da višerazinski sustav ne može zajedno obuhvatiti urbanu i ruralnu sredinu te bi trebalo proces decentralizacije započeti s većim jedinicama samouprave. Ukratko, valjalo bi uspostaviti sustav gdje će se prepoznavati razlike između pojedinih jedinica lokalne samouprave i u skladu s tim razlikama dodjeljivati funkcije i kreirati sustav raspodjele zajedničkih poreza. [58]

Efikasno provedena fiskalna decentralizacija ovisi i o značajnoj slobodi lokalnih jedinica u oporezivanju. Naime, u očima javnosti lokalne vlasti koje pribjegnu vlastitim porezima umjesto da ovise o transferima od središnje razine doimat će se sposobnije.

Slijede mogući odabiri pri oporezivanju na lokalnoj razini: promet ne izgleda kao dobar odabir, budući da postoji popriličan nesrazmjer u prometu među različitim jedinicama lokalne i regionalne samouprave, pa mogućnost izjednačavanja kvalitete života na razini države pada, umjesto da raste. Porez na dobit se nerijetko koristi kao prihod lokalnih jedinica, međutim, budući da zna biti cikličan kao javni prihod, na njega je rizično oslanjati se za financiranje neophodnih aktivnosti. Primjerice, Rusija i Kina omogućuju svojim lokalnim jedinicama samouprave zadržavanje dijela javnih prihoda proisteklih iz poreza na dobit. Porez na dohodak se čini kao optimalan izvor financiranja lokalnih jedinica zbog relativne jednostavnosti procesa i stabilnosti iznosa, te je isti i prebačen u cijelosti na lokalnu i regionalnu razinu uprave 2017. godine. Preostali mogući kandidati su i porez na motorna vozila, porez na imovinu te naposljetku zaduživanje na lokalnoj razini (doduše u okvirima propisanima na središnjoj razini).[59]

[57] Ibid
[58] Ibid, str. 5.
[59] Krtalić, S. & Gasparini, A. op.cit. str. 4.

Unatoč mogućnosti zaduživanja, središnje razine vlasti moraju uvažavati i voditi računa o prihvaćenim pravilima i programima procesa fiskalne decentralizacije i to bez obzira na postojeću zakonsku infrastrukturu. Naime, kako je već prikazano u radu, neće uvijek biti moguće računati na konstantan priljev javnih prihoda u lokalne proračune, niti će uvijek zadržati jednako visok stupanj autonomije u odlučivanju, budući da se sustav konstantno mora prilagođavati promjenama u okruženju, od kojih je jedna od najopasnijih u posljednje vrijeme pojava kriza svjetske razine. Prema tome, osim transparentnosti, koja sama po sebi nije dovoljna za efikasno provođenje ičega, treba se i pridržavati zakonskih regulativa.[60]

Nadalje, administracija lokalnih jedinica često ne može podnijeti teret kompliciranih sporazuma među različitim razinama vlasti, kao što ni centralna vlast nije uvijek u stanju nadzirati i evaluirati sustav. Ovdje postoji niz problema, od kojih su neki:

- Komplicirane metode dodjele dotacija koje se ne mogu izračunati pomoću postojećih podataka,
- Lokalni porezi koji služe kontroli gradnje umjesto ubiranju poreza,
- Uvjetne dotacije ovisne o nadzoru korištenja sredstava.

Glavno pravilo pri tome je ograničenje broja ciljeva koji se nastoje postići kroz pojedini instrument, no nužna je i spoznaja kapaciteta javne administracije svake od jedinica lokalne samouprave. Nacrt sustava transfernih plaćanja mora se podudarati s ciljevima fiskalne decentralizacije, odnosno mogu se razlikovati dvije dimenzije transfera: iznos sredstava odnosno problem vertikalnog izravnavanje te raspodjela sredstava odnosno problem horizontalnog izravnavanja. Osim toga, fiskalna decentralizacija trebala bi u obzir uzeti sve razine vlasti te se može reći da postoje dvije glavne struje u financiranju decentraliziranih funkcija: s jedne strane to je omogućavanje provincijske autonomije u odlučivanju u vezi podređenih jedinica vlasti, kao što je slučaj u SAD-u i Kini, a s druge strane formiranje sustava uniformnih politika decentralizacije sub-nacionalnih vlasti, što znači da je moguće uspostaviti sustav dotacija koji ispravno reflektira onaj sa središnje razine na intermedijarnu. [61]

Međutim, ništa od navedenog nema smisla bez strogo ograničenog proračuna. Autonomne lokalne jedinice samouprave moraju biti u mogućnosti balansirati svoj vlastiti proračun bez posezanja za resursima centralne vlasti, što u praksi nije uvijek moguće, budući da zbog svoje pozicije nemaju dovoljno informacija za donošenje preciznih planova potrošnje i prihodovanja kojima se jedino

[60] Ibid
[61] Ibid

može izbjeći nesukladnost na kraju proračunske godine. Također, potrebno je i biti svjestan da je sustav u konstantnoj transformaciji – plan fiskalne decentralizacije treba biti fleksibilan kako bi se nakon nekog vremena razina razvoja pojedinih administrativno-teritorijalnih jedinica mogla izjednačiti ili barem približiti razini preostalih.

Iz iskustva prikupljenog razmatrajući navedene prijedloge nastavka i poboljšanja procesa fiskalne decentralizacije može se izvući nekoliko zaključaka.

Za početak, pojedina ministarstva u čijoj su nadležnosti poslovi i funkcije koje se planira decentralizirati na niže razine upravljanja, i to bez obzira na to radi li se o prijenosu zadataka sa samih ministarstava na područne jedinice samouprave ili pak decentralizaciji nekih administrativnih funkcija središnje vlasti, trebala bi sastaviti posebne dokumente u kojima su definirani temeljni elementi decentralizacije poput ciljeva, metoda i načina implementacije istih, ali i konkretne zadaće zajedno s popisom odgovornih tijela i rokovima u kojima iste moraju biti obavljene. Navedeni dokumenti trebali bi biti prihvaćeni od strane Vlade Republike Hrvatske, nakon čega bi isti mogli postati pratećim dokumentom Strategije razvoja Republike Hrvatske za potrebno vremensko razdoblje.

Nadalje, nadzor i koordinacija procesa decentralizacije trebala bi biti povjerena posebnom koordinatoru, odnosno osobi širokog spektra znanja i iskustva, koji bi aktivno sudjelovao u implementaciji decentralizacije u pojedinim administrativnim poljima te bi u isto vrijeme mogao ujediniti i koordinirati aktivnosti svih projekata koji će biti provedeni zajedničkim trudom različitih razina vlasti, uključujući i središnju državnu vlast.

U isto vrijeme čini se da nije potrebno stvarati dodatne organizacijske jedinice za navedene operacije; umjesto toga koordinator bi trebao svoj ured imati negdje na vrhu Vlade te bi trebao biti zadužen specifično za koordinaciju svih aktivnosti vezanih za proces decentralizacije. Tako bi se moglo smanjiti broj potrebnih dokumenata i osoba uključenih u nadzor i aktivnosti ovog osjetljivog procesa, te smanjiti rizik otežane i neformalne komunikacije, ali i korupcije koja može navedenim načinima nastati.

Osim toga, moguće je uvježbati odnosno obučiti civilne dužnosnike za slične aktivnosti, ali umjesto da isti posreduju između središnje i nižih razina vlasti, oni bi posredovali odnosno olakšavali i ubrzavali komunikaciju i koordinaciju između spomenutih razina vlasti i građana kojih se proces decentralizacije izravno dotiče, odnosno na njih neposredno utječe rezultat decentralizacije aktivnosti.

Dodatno, implementaciju svake pojedine decentralizacije trebala bi pratiti ekstenzivna komunikacija ciljeva i načina implementacije iste, što uključuje održavanje seminara, dijeljenje letaka i brošura, pružanja pristupa informacijama i uputama o načinu implementacije, a sve to s ciljem informiranja šire javnosti o poduzetim mjerama, te sa svrhom ubrzavanja, olakšavanja i osiguravanja primjene dobre prakse prilikom izvršavanja decentraliziranih funkcija o kojima se nastoji informirati javnost.

Nadalje, budući da se iterativnom primjenom navedenih koraka i metoda decentralizacije sve veći broj funkcija i zadataka prenosi na niže razine upravljanja, potrebno je uspostaviti mrežu nezavisnih ili poluzavisnih organizacija koje su specijalizirane za izvršavanje upravo navedenih zadaća. Ovaj je korak već opisan u prethodnom dijelu rada, no bitno ga je istaknuti veći broj puta budući da i sam broj decentraliziranih funkcija i zadaća treba rasti, pa tako raste i potreba za većim brojem navedenih nezavisnih odnosno nedržavnih agencija za implementaciju istih. Te bi organizacije zbog svoje specijaliziranosti pružale bolju, bržu i adekvatniju uslugu građanima, te bi u isto vrijeme mogle sastavljati izvješća odnosno analize uspješnosti i potrebnih prijedloga za poboljšanje učinkovitosti i kvalitete istih.

Naposljetku, trebalo bi poslušati savjete promicatelja decentralizacije poput Svjetske banke koja se zalaže za balansirani razvoj i promoviranje decentralizacije ili MMF-a koji pažljivije nadzire situaciju zbog mogućih fiskalnih nestabilnosti. Navedene agencije djeluju kao katalizatori te tako motiviraju vlasti na povećanje napora u fiskalnoj decentralizaciji.

5 ZAKLJUČAK

U svijetu ne postoji jedan opći odnosno pravi model organizacije i načina financiranja lokalnih vlasti. No, zbog velikih razlika među lokalnim jedinicama poželjno je da postoji više modela njihova organiziranja i financiranja, tj. da se dani modeli kombiniraju. Cilj procesa fiskalne decentralizacije je učinkovitije funkcioniranje cjelokupnog sustava upravljanja uz povećan legitimitet lokalnih jedinica samouprave.

Unatoč brojnim navedenim prednostima decentralizacije, valja imati na umu i rizike odnosno opasnosti koji mogu rezultirati gubitkom ekonomije obujma i nadzora nad oskudnim resursima središnje vlasti. Naime, neke javne usluge mogu biti manje efikasne; dodjela funkcija zahtjeva i odgovarajuću raspodjelu prihoda, a različiti porezni kapaciteti između regija mogu uzrokovati alokacijske poremećaje koji zahtijevaju intervenciju viših razina vlasti. Primjerice, pretjerane razlike u stopama poreza na dohodak mogu potaknuti iseljenje radne snage u područja gdje je manji porezni pritisak. A kada bi izjednačili porez na promet i ostale trošarine koje utječu na cijenu i kvalitetu života radne snage, time bi se eventualno privukli radnici iz susjednih, manje povoljnih regija, što bi dovelo do povećanja ravnoteže i stabilnosti decentraliziranog sustava.. Kada su razine poreza i dadžbina izjednačene u svim lokalnim i regionalnim jedinicama samouprave, tada imigracija i emigracija više nisu toliko privlačne. Međutim, kada razine istih nisu izjednačene, može doći do iseljavanja stanovništva u ona područja ili regije u kojima je situacija povoljnija, što ultimativno dovodi do još veće neravnoteže.

Sudeći prema proučenoj literaturi, u svakoj državi bi bilo dobro odrediti poželjan stupanj fiskalne decentralizacije prema kojem bi lokalnim jedinicama vlasti bilo moguće dati veće ovlasti za prikupljanje prihoda, kao i veću financijsku samostalnost istim razinama vlasti koja može poslužiti za upravljanje bitnim čimbenicima regionalnog, ali i ukupnog gospodarskog razvoja. Međutim, na osnovu udjela konsolidiranih rashoda lokalnih jedinica bez transfera centralne vlasti, Republika Hrvatska je fiskalno centralizirana zemlja. S druge strane, dodjelom ovlasti i odgovornosti, kao i izvora financiranja, Republika Hrvatska je decentralizirana država. S tim na umu, na temelju dva navedena kriterija teško je procijeniti stupanj centralizacije ili decentralizacije države.

Kvalitetno i efikasno proveden proces fiskalne decentralizacije bi za početak trebao podijeliti funkcije među razinama na temelju osposobljenosti svake od razina vlasti te onda prema tome oblikovati prikladan sustav financiranja kojim bi se mogla osigurati dovoljna sredstva za ostvarenje delegiranih funkcija. Kako sada stvari stoje, većina zadataka i funkcija koje je središnja vlast prenijela na niže razine, nije realno ostvariva, budući da im nedostaje financiranja odnosno

fiskalnog kapacitet za savjesno i efektivno izvršavanje istih. Međutim, kako bi ipak nešto od toga ispunile, središnja država, a dijelom i područne (regionalne) jedinice – županije, neprestano lokalnim jedinicama samouprave trebaju dodjeljivati dodatna financijska sredstva za osiguranje normalnog funkcioniranja administracije.

Zaduživanje jedinica lokalne i regionalne samouprave je također jedan od izvora sredstava za zadovoljavanje javnih potreba kako na lokalnoj tako i na regionalnoj razini, stoga princip zaduživanja u državi treba urediti tako da se najprije utvrde pravedni kriteriji za dodjelu potpora prioritetnim jedinicama, odnosno da se donese model financiranja lokalnih jedinica slabijeg financijskog kapaciteta, a sve u skladu sa smjernicama koje izrađuje Ministarstvo financija s ciljem bržeg i ravnomjernijeg gospodarskog razvoja svih jedinica lokalne i regionalne samouprave.

Ipak, postoje i subjekti koji predstavljaju svojevrsnu kočnicu decentralizaciji, poput Ministarstva financija i Ministarstva gospodarstva. Dok Ministarstvo financija doprinosi ograničenoj slobodi te strogo ograničenoj stopi zaduživanja lokalnih razina vlasti, Ministarstvo gospodarstva se zalaže za te doprinosi centralizaciji investicija, radije nego decentralizaciji istih na lokalne i područne (regionalne) razine vlasti.

Nakon više od 15 godina provedbe financiranja prenesenih decentraliziranih funkcija na jedinice lokalne i regionalne samouprave, proces zahtijeva ozbiljno preoblikovanje. Naime, decentralizacija države, odnosno povećanje udjela rashoda lokalnih jedinica u javnim rashodima, zahtijeva ponajprije dvije ključne promjene u pristupu tom procesu, i to kao prvo jačanje administrativnih kapaciteta odnosno sposobnosti lokalnih jedinica, a kao drugo, promjenu načina upravljanja zemljom na središnjoj razini. Drugim riječima, za uspješnu provedbu decentralizacije potrebno je osigurati institucionalnu i društvenu podršku uz istovremeno povećanje kvalitete javnih dobara i usluga. Trenutačno, zaključak je sinteze nekoliko različitih istraživanja da proces ne ispunjava spomenute kriterije uspješnosti.

Premda od 2017. godine nije bilo vidnog napretka u provođenju daljnje fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj, novi događaji i saznanja u svijetu, pa tako i u državi, neprestano dovode do novih spoznaja i zaključaka vezanih za stupanj i uspjeh decentralizacije. Iako je Hrvatskoj trebalo nekoliko godina više kako bi se oporavila od prethodne svjetske krize koja je nastala u SAD-u 2006. godine, što objašnjava smanjenje distribucije financijskih sredstava lokalnim i regionalnim jedinicama samouprave, to i dalje ne opravdava manjak napretka u smjeru apsolutne decentralizacije. U trenutku pisanja ovog rada, epidemija virusa prijeti novom svjetskom krizom, pa ukoliko se trend nastavi, Hrvatska će opet početi zaostajati za razvijenijim zemljama.

LITERATURA

1. Alibegović, D.J. (2012): Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: između želja i mogućnosti, Forum o javnoj upravi, Zagreb, str. 31.
2. Alibegović, D.J., Slijepčević, S. & Kordej-De Villa, Ž. (2014): Regional development and decentralization – two options to overcome lack of funding, Transylvanian Review of Administrative Sciences, 43/2014, str. 147.
3. Antić, T. (2005): Reforme lokalne samouprave – izazovi i ograničenja, Lokalna samouprava pred reformskim izazovima, Vodič kroz lokalnu demokraciju, Stina, Split, str. 10.
4. Bajo, A. et al (2014): Učinci decentralizacije u Republici Hrvatskoj na ekonomski i fiskalni položaj Istarske županije, Institut za javne financije, Zagren, str. 3.
5. Bajo,A. & Bronić, M. (2004): Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: problemi fiskalnog izravnanja, Financijska teorija i praksa, br. 4/04., str. 462.
6. Bartlet, W., Maleković, S. & Monastiriotis, V. (2013): Decentralization and local development in South East Europe, Studies in Economic transition, Hampshire, str. 5-6.
7. Bronić, M. (2007): Kako se dijele prihodi od poreza i prireza na dohodak?, Newsletter, br. 27., Institut za javne financije, Zagreb, str. 2.
8. Deficit općeg proračuna u 2018. godini,[online] Dostupno na: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-05-16/160008/8_DEFICIT_OPCEG_PRORACUNA.pdf , Pristup na dan: 17/9/2020.
9. Hohnjec, I., Kocelj, A. & Jakir-Bajo, I. (2017): Novi model financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Tim4Pin Magazin, 9/2017, str. 2.
10. Jambrač, J. (2017): Funkcionalna decentralizacija u Hrvatskoj: petnaest godina poslije, Sveučilište u Zagrebu, str. 199.
11. Jurković, P. (1989): Fiskalni sustav i fiskalna politika, Informator, Zagreb, str. 20.
12. Kregar, J. (2011): Decentralizacija, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, str. 1-33.
13. Krtalić, S. & Gasparini, A. (2007): Kako pristupiti fiskalnoj decentralizaciji?, UDK 336.1, str. 2.
14. Lauc, Z. (2001): Temeljni pojmovi lokalne samouprave, Hrvatski institut za lokalnu samoupravu, Osijek, str. 30.
15. Litvack, J. & Seddon, J. (1999): Decentralisation Briefing Notes, World Bank Institute, Washington D. C., str. 7.

16. Ministarstvo financija (2018): [online] Dostupno na: https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/lokalna-samouprava/financijski-izvjestaji-jlp-r-s/203 ,Pristup na dan: 17/9/2020.
17. Ministarstvo Uprave Republike Hrvatske (n.d.): Koje poslove obavljaju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na prostoru Republike Hrvatske?,[online] Dostupno na: https://uprava.gov.hr/koji-su-prihodi-jedinice-lokalne-i-podrucne-regionalne-samouprave/12908 , Pristup na dan: 16/9/2020.
18. Musgrave, R.A. & Musgrave, P.B. (1993): Handbook on public finance in the United States, Institut za Javne financije, Zagreb, str. 464.
19. Narodne Novine (2017): Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne Novine, Zagreb, broj 127.
20. Petak, Z. (2005): Politika decentralizacije kao svjetski trend, Lokalna samouprava pred reformskim izazovima: Vodič kroz lokalnu demokraciju, Stina, Split, str. 23.-24.
21. Pitarević, M. (2012): Decentralizacija u Republici Hrvatskoj – proračun jednog grada od 1996. do 2000. godine, Financijska teorija i praksa br. 4/02., str. 793.
22. Rondinelli, D. (2004): What is Decentralization?,Decentralization Briefing Notes, The World Bank Institute, Washington D. C., str. 2.
23. Šimović, J. (2000): Mjesto i uloga fiskalnih i nefiskalnih instrumenata u financiranju javnih potreba jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Tendencije u razvoju financijske aktivnosti države, Zagreb, str. 127.
24. Šinković, Z. (2007): Pravni aspekti fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj u cilju ostvarivanja regionalne politike Europske unije, Sveučilište u Splitu.
25. Vujeva, M. (2016): Utjecaj fiskalne decentralizacije na zadovoljavanje javnih potreba lokalne zajednice, Doktorski rad, Mostar, str. 129.

POPIS PRILOGA

Slika 1: *Administrativno-teritorijalni ustroj Republike Hrvatske,* Izvor: Vujeva, M. (2016): Utjecaj fiskalne decentralizacije na zadovoljavanje javnih potreba lokalne zajednice, Doktorski rad, Mostar, str. 126.

Slika 2: *Javni rashodi prema funkcijskoj klasifikaciji razina vlasti u Republici Hrvatskoj 2012. godine*, Izvor: Vujeva, M. (2016): Utjecaj fiskalne decentralizacije na zadovoljavanje javnih potreba lokalne zajednice, Doktorski rad, Mostar, str. 126., prema Ministarstvu financija RH (2014).

Tablica 1: *Raspodjela poreza na dohodak prema važećim propisima,* Izvor: Hohnjec, I., Kocelj, A. & Jakir-Bajo, I. (2017): Novi model financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Tim4Pin Magazin, 9/2017, str. 2**.**

SAŽETAK

Fiskalna decentralizacija je postala neizostavan dio razvoja svih sustava lokalne samouprave u suvremenim državama. Ni Republika Hrvatska ne predstavlja iznimku, iako se decentralizaciji ovdje ne pristupa na način koji je poželjan za razvoj cjelokupne teritorijalne samouprave. U prilog tome govori sve veći broj članaka u dostupnoj literaturi na temu fiskalne decentralizacije i problema prilikom implementacije iste. Prilikom određivanja stupnja decentralizacije Republike Hrvatske, jednostavan odgovor nije bio pronađen. S jedne strane, napredak postoji i vidljiv je svakih nekoliko godina, a s druge strane spor je i periodičan, umjesto da bude konstantan. Također, taj napredak uvelike je usporen pojavama kriza, budući da one dovode do smanjenja financija koje mogu biti alocirane lokalnim i regionalnim jedinicama samouprave. Imajući na umu da se krize pojavljuju relativno brzo, zaključak je ovog preglednog rada da država treba poduzeti određene korake poput uspostave balansiranog sustava distribucije financija te formiranja strogog proračunskog plana, kako bi bila u mogućnosti što efektivnije implementirati proces potpune decentralizacije koja je u skladu s trendovima većine razvijenih zemalja.

Ključne riječi: Fiskalna decentralizacija, Lokalne jedinice samouprave, Regionalne jedinice samouprave.

SUMMARY

Fiscal decentralization has become an unavoidable part of every local municipal system development in modern countries. Not even Republic of Croatia is an exception here, even though the problem of decentralization is not adequately addressed. An increasing number of articles in academic literature about fiscal decentralization only serves to prove the existence of numerous issues and problems regarding the implementation of the above mentioned. No easy answer has been found regarding the degree of decentraliation in Croatia. On the first hand, progress exists and it's visible throughout the years, while in the other, it's known to be slow and peridocal instead of consistent. Also, it's been further slowed down due to the crisis, as they lead to smaller amounts of finances allocated into the municipal and local self-administration. Judging by the ever faster crisis development in global economies today, the conclusion of this paper is that Republic of Croatia needs to pertake certain steps such as establishing a balanced system of finance distribution and budgeting, so that it would be able to implement the process of complete decentralization in a way that is efficient and in accord with the trends of bigger, more developed countries.

Keywords: Fiscal decentralization, Self-administration, Municipalities