

Lokalne financije i lokalni proračuni u Hrvatskoj¹ – godinu dana poslije –

Katarina Ott i Anto Bajo

Institut za javne financije, Zagreb

Sažetak

Autori u radu nastoje ukratko opisati glavne probleme lokalnih financija i lokalnih proračuna u Hrvatskoj prije godinu dana i danas. Problemi se dijele na one koji proistječu iz broja i veličine lokalnih jedinica te na one iz samog proračuna i proračunskog procesa. Za svaki problem najprije se analizira stanje od prije godinu dana, zatim slijede prijedlozi koji su tada dani, a na kraju se opisuju promjene u zadnjoj godini dana. Osnovni je zaključak da je manje važno mjesto obavljanja proračunskih funkcija, a važniji je način na koji se to čini. Stoga predlažemo daljnje jačanje proračuna, proračunskih tehnika i proračunskog procesa na svim razinama vlasti i stvaranje snažnijih mehanizma financijske kontrole središnje države, popraćeno prikladnom izobrazbom javnih službenika i opće javnosti.

Ključne riječi: lokalne financije i lokalni proračuni, Hrvatska

Uvod

Mnogo je vremena i energije potrošeno na rješavanje pitanja fiskalne decentralizacije. Međutim, sva dosadašnja istraživanja podupiru tezu da nije toliko važno gdje se proračunske funkcije izvršavaju već kako se to čini.

Ovaj se rad temelji na istraživanju iz 2001. godine i na radu koji smo tada objavili. Tada smo se usredotočili na probleme lokalnih financija i proračuna koji proistječu

iz broja i veličine lokalnih jedinica, iz samog proračuna te iz proračunskog procesa. U ovoj, novoj verziji rada uglavnom ponavljamo ono što smo rekli prije godinu dana – opisujemo stanje i prijedloge namijenjene kreatorima politike, a usto dajemo i pregled promjena nastalih u međuvremenu. Smatramo da je zanimljivo vidjeti što se promijenilo i koje zaključke na temelju toga možemo donijeti.

Problemi koji proistječu iz broja i veličine lokalnih jedinica

Hrvatska ima tri razine vlasti: 1. središnju državu, 2. županije te 3. općine i gradove. Županije su jedinice lokalne uprave i samouprave, dok su gradovi i općine jedinice lokalne samouprave. Županije, gradovi i općine svojim statutima detaljnije reguliraju unutarnji ustroj i načina rada. Posljedica prevelikog broja lokalnih jedinica jest gomilanje birokracije na svim razinama vlasti i neodgovarajuća podjela funkcija i odgovornosti. Situaciju je otežalo stvaranje područja posebne državne skrbi koja su nastala kao posljedica šteta što ih je pro-
uzročio rat.

Stanje godinu dana poslije. Od 2001. godine središnja država može dio upravnih poslova prenijeti ne samo na županije nego i na lokalne jedinice (općine i gradove). Ovlasti župana, gradonačelnika i načelnika su izjednačene. Ako su poslovi državne uprave preneseni u djelokrug županije, grada ili općine, tada su administrativnim tijelima središnje države jednako odgovorni župan, gradonačelnik ili načelnik lokalnih jedinica.

Teritorijalni ustroj

Hrvatska je mala zemlja (4,4 milijuna stanovnika, površine 56.500 četvornih kilometara) s velikim brojem lokalnih jedinica: 422 općine, 122 grada i 20 županija (plus glavni grad Zagreb koji ima dvojni status grada i županije). Prevelik broj lokalnih jedinica onemogućuje da tijela središnje vlasti dobiju svoju realnu financijsku sliku.

¹ Ovaj rad proistječe iz istraživačkog projekta koji su vodili autori, a financirao Institut za javne financije, Porezna uprava RH, Institut Otvoreno društvo i Local Government and Public Service Reform Initiative iz Budimpešte. Cjelokupan izvještaj istraživačkog projekta objavljen je na hrvatskom jeziku u *Financijskoj teoriji i praksi* 25 (3), 2001. str. 311–449. Autori zahvaljuju Branki Kušić iz Ministarstva financija na vrijednim primjedbama i doprinosu u nastanku ovoga novog, revidiranog rada.

Svako mjesto koje ispunjava formalni kriterij od 10.000 stanovnika može postati gradom. Stoga postoje gradovi koji ne mogu opravdati taj naziv ni razinom prihoda ni funkcijama koje su im zakonski propisane. Slično je i s općinama. Trend osnivanja općina koji je zahvatio Hrvatsku od 1993. godine omogućio je svakome manjemu ruralnome mjestu da osnuje vlastitu općinu. Glavni je problem gomilanje administrativnih tijela i zaposlenika u tim tijelima. Takve lokalne jedinice nisu sposobne financirati tekuće izdatke niti pružiti osnovne usluge na svom području. Stoga sve više ovise o izravnim transferima iz državnog proračuna. Unatoč načelnoj teritorijalnoj decentralizaciji, država se centralizira.

Prijedlog. Utvrditi optimalan broj lokalnih jedinica. Napraviti detaljnije analize financijskog stanja lokalnih jedinica te procijeniti mogućnosti samostalnog financiranja i pružanja javnih usluga. Nakon toga odlučiti o smanjenju postojećeg broja općina i županija koji je neodrživ i previše opterećuje središnji državni proračun.

Stanje godinu dana poslije. Nastavljen je trend osnivanja novih lokalnih jedinica. Tako su od 2001. godine osnovane tri nove općine. Napomenimo da odluku (odobrenje) o osnivanju lokalnih jedinica donosi Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave (MPULS). Odluku donosi na temelju mišljenja resornih ministarstava (npr. Ministarstva financija), županija te drugih lokalnih jedinica i mjerodavnih institucija. Postoje primjeri da je donesena odluka o osnivanju novih lokalnih jedinica unatoč negativnom mišljenju mjerodavnih tijela.

Prevelika administracija na svima razinama vlasti

Nositelji upravnih funkcija na razinama lokalnih jedinica jesu županije. Administrativna tijela županija financiraju se iz državnog proračuna – za obavljanje upravnih funkcija, ali i iz županijskog proračuna – za obavljanje samoupravnih funkcija. Županije imaju obilježja dvojnosti, što se najočitije iskazuje u funkciji župana, koji obavlja i poslove lokalne uprave i poslove samouprave. Novim zakonima predviđa se razdvajanje tih dviju funkcija, a da bi se one razdvojile, potrebno je mijenjati Zakon o sustavu državne uprave. Do sada se nitko toga nije sjetio.

No i pritom se postavlja pitanje gomilanja administracije na razini županija. Imajući na umu brojne zamjerke lokalnih jedinica (općina i gradova) na rad županija i županijskih tijela, nužno je utvrditi broj administrativnih odjela i zaposlenika u njima. Postojeća administracija na razini županija neučinkovita je. Problem su i visine plaća u administrativnim tijelima

lokalnih jedinica, koje su često veće od plaća zaposlenih u tijelima središnje državne uprave. Ne postoje kriteriji vrednovanja rada u administrativnim službama lokalnih jedinica, te se sustav nagrađivanja i kažnjavanja za (ne) obavljanje poslova uglavnom temelji na internim pravilnicima lokalnih jedinica. Te pravilnike središnja tijela vlasti gotovo i ne kontroliraju niti prate njihov sadržaj.

Prijedlog. U svim lokalnim jedinicama (županijama, općinama i gradovima) utvrditi broj (stanje) administrativnih odjela i broj zaposlenih u njima.

Stanje godinu dana poslije. Od 2001. godine sve lokalne jedinice mogu obavljati poslove iz samoupravnog djelokruga ako osiguraju izvore financiranja. Kako bi se iskoristila ta mogućnost, nužno je razraditi postupak prijenosa. Postoji mogućnost osnivanja zajedničkoga upravnog tijela za više lokalnih jedinica.² MPULS može dati, ali i oduzeti, ovlasti lokalnih jedinica za obavljanje upravnih poslova. Pitanje je hoće li lokalne jedinice svoje upravne poslove obavljati putem zajedničkih upravnih tijela ili će svaka pojedinačno osnivati te odjele. O tome ovisi hoće li se povećati ili smanjiti upravni aparat. MPULS nastoji provesti preporuke vlade o smanjenju broja zaposlenih u upravnim tijelima lokalnih jedinica.

Neprimjerena raspodjela funkcija i odgovornosti

Unatoč brojnim zakonima koji reguliraju sustav financiranja³, nisu jasno razdvojene funkcije među razinama vlasti. Kao što se može vidjeti iz tablice 1, gotovo se sve funkcije financiraju i s razine središnje i s razine lokalne države. Lokalne jedinice financiraju pojedine funkcije, npr. socijalnu skrb i srednje školstvo, premda nemaju tu zakonsku obvezu. Druge funkcije, poput zdravstva, prenesene su na županije, koje ih nisu sposobne financirati (tablica 1.).

Prijedlozi. Nužno je razdvojiti funkcije države i lokalnih jedinica. Ovlasti i odgovornosti za financiranje funkcija, ali i za pružanje javnih usluga na razinama lokalnih jedinica treba objediniti jednim zakonom.

Jasno razgraničiti prava i obveze lokalnih jedinica i središnje države. Na taj će način pojedine lokalne jedinice nastojati uredno izvršavati svoje obveze, a u

² Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01 i 60/01.

³ Temeljni zakoni koji reguliraju područje lokalne samouprave i uprave jesu: Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (1992), Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (1993), Zakon o područjima županija, općina i gradova u RH (1993, 1997), Zakon o proračunu (1994) i Zakon o Gradu Zagrebu (1997). Hrvatska je 1997. godine ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi i na taj način prihvatila načela utvrđena tom poveljom.

Tablica 1. Raspodjela funkcija prema razinama vlasti

Vrsta funkcije	Središnja država	Općine	Gradovi	Županije
1. opće javne (administrativne) usluge	X	X	X	X
2. obrana	X			
3. javni red i sigurnost	X			
4. obrazovanje	X	X	X	X
4.1 predškolski odgoj		X	X	
4.2 osnovno obrazovanje	X	X	X	X
4.3 srednjoškolsko obrazovanje	X			X
4.4 visokoškolsko obrazovanje	X			
5. zdravstvo	X			X
6. socijalna sigurnost i socijalna skrb	X	X	X	X
7. stambeni i komunalni poslovi i usluge		X	X	
8. rekreacija, kultura i vjerska djelatnost		X	X	X
9. poljoprivreda, šumarstvo, lov i ribolov	X			X
10. rudarstvo, industrija i graditeljstvo	X	X	X	X
11. promet i komunikacije	X	X	X	X
11.1 cestovni promet	X	X	X	X
11.2 željeznički promet	X			
11.3 zračni promet	X			
12. ostali ekonomski poslovi i usluge	X	X	X	X

slučaju njihova neispunjenja lako će se utvrditi individualna odgovornost za pogreške i propuste.

Učinkovitost financiranja javnih izdataka lokalnih jedinica iz središnjega državnog proračuna treba preispitati, posebice financiranje osnovnoga i srednjeg školstva, zdravstvene zaštite, socijalne skrbi, zaštite od požara te izgradnje i održavanja cesta na lokalnoj i regionalnoj razini. Osim decentralizacije izdataka, osigurati i postupnu decentralizaciju i prijenos financijskih sredstava lokalnim jedinicama.

Stanje godinu dana poslije. Znatnije su promjene nastale od srpnja 2001. godine, kada su osnivačka prava nad srednjim i osnovnim školama prenesena na lokalne jedinice. Država potporama osigurava dio financijskih sredstava za financiranje osnovnoga (u 32 grada) i srednjeg školstva. Isto je i s ustanovama zdravstva i socijalne skrbi. Njihovo financiranje osigurano je iz potpora državnog proračuna, povećanim udjelom lokalnih jedinica u zajedničkim porezima (porezu na dohodak) te u vlastitim prihodima lokalnih jedinica.

Treba naglasiti da na lokalne jedinice nisu prenesena potpuna ovlaštenja za obavljanje decentraliziranih funkcija jer se središnja država još uvijek pojavljuje kao osnivač i financijer ustanova zdravstva i socijalne skrbi. Sustavom dijeljenja poreza te potporama za izravanjanje

središnja država i dalje osigurava glavnu kontrolu financiranja tih funkcija. Stoga je osigurana samo djelomična (formalna) decentralizacija odgovornosti i financiranja. Država je zadržala financijsku kontrolu mehanizmom fiskalnih potpora.

Područja posebne državne skrbi

Situacija je otežana stvaranjem područja posebne državne skrbi kao odgovorom na štete prouzročene ratom. Ta su područja osnovana radi poticanja njihova bržeg razvoja te imaju povlaštenu položaj u financiranju. Brojnim poreznim oslobođenjima država nastoji potaknuti ekonomski razvoj tih područja.⁴ Ipak, sve mjere za brži

⁴ Od 2000. godine država je uvela nove porezne poticajne mjere za područja posebne državne skrbi. S obzirom na prihode od poreza koji se dijele između središnje i lokalne vlasti, u sljedećih pet godina područja posebne državne skrbi imat će pravo na 92% prihoda od poreza na dohodak i na 90% prihoda od poreza na dobit (usp. s tabl. 4). Ta preraspodjela, odnosno ustupanje državnog dijela poreza u korist područja koja su bila okupirana i izravno pretrpjela neposredna ratna razaranja, trajat će do kraja 2005. godine. Osim tih poreza, lokalne jedinice na području posebne državne skrbi primaju i dotacije iz državnog proračuna te raspolažu drugim vrstama prihoda koje su uvele na temelju posebnih zakona i odluka predstavničkih tijela jedinica lokalne vlasti.

razvoj nisu pratile ozbiljne analize niti postoje provjereni ekonomski pokazatelji razvijenosti tih područja. Stoga nije ni točno utvrđen broj zaposlenika u administrativnim službama, kao ni zaposlenika u gospodarskoj djelatnosti. Država za ta područja osigurava tekuće dotacije iz državnog proračuna. Međutim, upitni su kriteriji i veličina sredstava koja se iz godine u godinu doznaju tim područjima.

Prijedlog. Utvrditi realno financijsko stanje i pokazatelje razvijenosti područja posebne državne skrbi te utvrditi učinkovitost poticajnih državnih mjera glede funkcioniranja javnog sektora na tim područjima.

Stanje godinu dana poslije. Broj jedinica na područjima posebne državne skrbi (PPDS) nije se mijenjao (111). Ipak je povećan broj stanovnika uključen u PPDS. Do 2001. godine sva naselja gradova i općina na području PPDS-a nisu nužno bila dio PPDS-a. Od 2001. godine sva su naselja koja se nalaze na PPDS-u uključena u PPDS. Tako se broj stanovnika povećao s 365.000 na 482.000. Dakle, broj stanovnika na PPDS-u porastao je za 117.000.

Izrađen je model za izračun dotacija lokalnim jedinicama na PPDS-u. Model se sastoji od nekoliko kriterija, a prvi je put primijenjen pri izradi plana državnog proračuna za 2002. godinu. Budući da kriteriji imaju samo jednogodišnji "rok trajanja", trebalo bi ih uključiti u Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Županije, općine i gradovi mogu se koristiti potpora samo za financiranje obveznih rashoda propisanih zakonom. Iako nije izričito naglašeno, potpore su namjenskog karaktera.

Problemi povezani s proračunom

Problemi povezani sa samim proračunom iskazuju se kao neodgovarajuća klasifikacija proračuna i nepostojanje te klasifikacije, nepostojanje pokazatelja fiskalnog kapaciteta, nekonsolidiranje proračuna lokalnih jedinica, komplicirano računovodstvo, nejedinstvenosti u stvaranju proračunskih planova, nedostatak procjene i metodologije te nepostojanje razvijenog sustava državne riznice.

Problemi povezani s proračunom općenito

Klasifikacija proračuna

Klasifikacijski proračunski sustav ne podržava razdvajanje funkcija po razinama vlasti. Planiranje proračuna obavlja se prema računskom planu koji zbog specifičnih vrsta prihoda i rashoda nije moguće primijeniti na razini lokalnih jedinica.

Nije moguće prikazati ni podatke o tekućim i kapitalnim izdacima te podatke o komunalnim naknadama prema ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji. Tako neke lokalne jedinice u sklopu subvencija te tekućih i kapitalnih prijenosa obuhvaćaju i plaće i materijalne troškove zaposlenika koje treba iskazivati unutar izdataka za zaposlene. Problem je računski plan proračuna koji ne omogućuje dobivanje ukupnih izdataka po čistoj funkcionalnoj ili ekonomskoj strukturi (jer su ekonomska, funkcionalna i institucionalna klasifikacija izmiješane). Za dobivanje podataka prema funkcijama i ekonomskim kategorijama potrebno je stalno prilagođivati podatke iz financijskih izvještaja i drugih izvora, što nikad ne daje potpuno realnu sliku stanja.

Prijedlog. Uvesti novi računski plan proračuna za državu i lokalne jedinice kako bi se osigurao pregled javnih izdataka prema funkcijama i ekonomskim kategorijama.

Stanje godinu dana poslije. Donesen je novi računski plan proračuna koji omogućuje planiranje proračuna lokalnih jedinica (županija, gradova i općina) prema ekonomskoj, funkcionalnoj i organizacijskoj klasifikaciji. Planiraju se svi prihodi/primici te rashodi/izdaci (s jasnom strukturom) proračuna, ali ovog puta i korisnika proračuna (njihovi vlastiti prihodi i prihodi prema posebnim propisima).

U 2002. godini lokalne jedinice u proračunu planiraju pojedine rashode za svakoga proračunskog korisnika, ali samo za dio koji se financira iz lokalnog proračuna. U planu proračuna za 2003. ide se korak dalje, te se u proračunu planiraju i prihodi što ih proračunski korisnici ostvare na tržištu od obavljanja osnovnih i ostalih poslova vlastite djelatnosti, donacija i prihoda prema posebnim propisima te rashoda koji se financiraju iz vlastitih sredstva proračunskog korisnika.

Plan proračuna sastoji se, kao i do sada, od općega i posebnog dijela. Novost je da se opći dio proračuna planira prema ekonomskoj, a posebni dio prema organizacijskoj, ekonomskoj i funkcijskoj klasifikaciji. Planovi proračuna lokalnih jedinica sadržavaju i planove njihovih proračunskih korisnika. Na taj je način stvorena pretpostavka za konsolidaciju proračuna lokalnih jedinica.

Pokazatelji fiskalnog kapaciteta

Teško je izmjeriti fiskalni kapacitet⁵ lokalnih jedinica jer ne postoje točni podaci o broju stanovnika u

⁵ Fiskalni je kapacitet sposobnost lokalnih jedinica da vlastitim proračunskim sredstvima financiraju proračunske rashode. Za definiranje fiskalnog kapaciteta bitno je odrediti koje veličine valja uzeti u razmatranje pri njegovu izračunavanju.

njima.⁶ Također je teško dobiti realnu sliku o veličini prihoda i rashoda lokalnih jedinica. Dodatni su problem porezne osnovice te stope lokalnih poreza⁷ koje se sustavno ne prate niti kontroliraju na razini središnje države. Osim toga, ne postoje podaci o županijskom BDP-u. Država je okvirno, na temelju prihoda po stanovniku, odredila kriterije za dodjelu dotacija koje služe za vodoravno izravnanje. Međutim, kriteriji i izračunavanje fiskalnog kapaciteta na temelju prihoda ne primjenjuju se, a fiskalni je kapacitet većine županija ispod prosjeka.

Prijedlog. Što je prije moguće, iskoristiti podatke dobivene popisom stanovništva 2001. godine, poboljšati regionalnu statistiku (mjerjenje regionalnog BDP-a) i prikupljanje podataka o lokalnim prihodima. Cilj tih mjera je stvaranje osnova za računanje pokazatelja fiskalnog kapaciteta.

Stanje godinu dana poslije. U 2001. godini obavljen je novi popis stanovništva. Tako je država dobila jedan od inputa za realniji izračun potpora. Nažalost, još uvijek ne postoje izračuni regionalnog BDP-a. Osim toga, osigurana je pretpostavka za usporedbu lokalnih jedinica jer su sve one obvezne informirati PU o uvođenju novih stopa i osnovica poreza.

Pri izradi modela za izračun dotacija županijama te općinama i gradovima na PPDS-u iz državnog proračuna MF se koristi procjenom fiskalnog kapaciteta. Županijama se potpore doznaju na temelju broja stanovnika iz 2001. godine, prosjeka prihoda županijskog proračuna za 2000. godinu po stanovniku na razini županije (državni prosjek) i prihoda županijskog proračuna za 2000. Od 2001. godine za PPDS su utvrđeni kriteriji dodjele potpora koje se temelje na izračunu prihoda po stanovniku s obzirom na regionalni ili državni prosjek. U izračun potpore uključena je i kategorija rashoda (troškovi za zaposlene) koji se temelje na ostvarenju iz prethodne godine.

Konsolidacija proračuna lokalnih jedinica

Konsolidacija proračuna lokalnih jedinica još nije obavljena niti se obavlja konsolidacija za jednake razine vlasti (županije, općine i gradove). Okvirno se za sve lokalne jedinice izrađuje skupna bilanca. Jedan

od glavnih problema jest klasifikacija proračuna koja ne omogućuje provedbu konsolidacije na razini lokalnih jedinica te nepostojanje uputa o tome kako obaviti konsolidaciju.

Prijedlog. Uvesti novi računski plan proračuna za državu i lokalne jedinice kako bi se osigurao pregled javnih izdataka prema funkcijama i ekonomskim kategorijama.

Stanje godinu dana poslije. Donošenjem novoga računskog plana, uredbe o financijskom izvještavanju te nove uredbe o računovodstvu proračuna stvorila se mogućnost konsolidacije proračuna lokalnih jedinica. Planovi proračuna lokalnih jedinica za 2002. sadržavaju i planove njihovih proračunskih korisnika te je na taj način osigurana konsolidacija proračuna (zajedno s vlastitim prihodima proračunskih korisnika) lokalnih jedinica. Konsolidirani proračun lokalnih jedinica izrađuje se kvartalno i godišnje. Službenih informacija i podataka o prvim konsolidacijama još uvijek nema jer su propisi koji uređuju financijsko izvještavanje doneseni tek početkom 2002. Prvi rezultati o konsolidiranim proračunima lokalnih jedinica očekuju se tek 2003, kada se objavljuje ostvarenje proračuna za prethodnu (2002) godinu.

Treba istaknuti da obuhvat i kvaliteta konsolidacije može biti upitna jer nije utvrđeno koji su proračunski korisnici obuhvaćeni konsolidacijom. To je rezultat nepostojanja jasne definicije proračunskog korisnika.

Komplicirano računovodstvo

Računovodstvo proračuna komplicirano je i regulirano brojnim propisima koji se preklapaju te sadržajno i pojmovno nisu jasni. Tako računovodstvo proračuna podcjenjuje obveze, precjenjuje imovinu i ne omogućuje konsolidaciju.

Nije utvrđen jedinstveni postupak odnosno metodologija iskazivanja prihoda i izdataka za sve proračune. Nepostojanje jedinstvene metodologije razlog je nepostojanja jedinstvenog praćenja te konsolidacije javnih prihoda i rashoda na lokalnoj razini.

Prijedlog. Ministarstvo financija treba lokalnim jedinicama jasno propisati oblik financijskog izvještavanja.

Potrebna je revizija cijeloga proračunskog računovodstvenog i izvještajnog sustava, koji bi trebalo propisati i objediniti jednim aktom. Različite propise treba međusobno pojmovno uskladiti jer ih lokalne jedinice različito razumiju i primjenjuju.

Država, tj. Ministarstvo financija trebalo bi propisati obvezu usvajanja godišnjeg obračuna proračuna lokalnih

⁶ Posljednji raspoloživi podaci potječu iz popisa stanovništva 1991. U međuvremenu je u Hrvatskoj izbio rat i došlo je do velikih migracija stanovništva. Podaci iz popisa 2001. godine još nisu raspoloživi.

⁷ Ti porezi imaju mali utjecaj na fiskalni kapacitet lokalnih jedinica jer obuhvaćaju tek 4% ukupnih proračunskih prihoda.

jedinica kao financijskog izvješća. Promjene trebaju krenuti od stvaranja klasifikacije prihoda i izdataka prema određenom broju izmijenjenih kategorija. To bi omogućilo analizu na različite načine i za različite potrebe prikupljenih financijskih informacija.

Stanje godinu dana poslije. Donesen je niz novih propisa⁸ koji su iz temelja promijenili sustav računovodstva na razini države i lokalnih jedinica. U postupku izrade je Zakon o proračunu i Zakon o računovodstvu koji trebaju objediniti sve odredbe podzakonskih akata (niže pravne snage).

Novi sustav računovodstva uspostavio je novi okvir financijskog izvješćivanja, jedinstven za središnju državu, lokalne jedinice i njihove proračunske korisnike. Umjesto primjene gotovinskog načela (*cash basis accounting*), priznavanje prihoda i primitaka, rashoda i izdataka obavlja se na modificiranome obračunskom računovodstvenom načelu, tzv. načelu nastanka događaja (*modified accrual accounting basis*).

Detaljno je propisan i utvrđen sadržaj financijskih izvješća proračuna i proračunskih korisnika.⁹ Sve lokalne jedinice konsolidiraju financijske izvještaje svojih proračunskih korisnika i financijski izvještaj proračuna. Ukupni (konsolidirani) financijski izvještaj dostavlja se MF-u u roku 20 dana nakon isteka izvještajnog razdoblja. Financijski se izvještaji sastavljaju kvartalno i godišnje.

Utvrđena je zakonska obveza donošenja godišnjeg obračuna proračuna i proračuna. Godišnji obračun proračuna¹⁰ donosi predstavničko tijelo na prijedlog poglavarstva, ali nakon isteka godine za koju je proračun

donesen. Poglavarstvo je obvezno dostaviti prijedlog godišnjeg obračuna proračuna i tijelu zaduženom za nadzor raspolaganja sredstvima do 15. travnja.

Uz godišnji obračun proračuna predstavničkom se tijelu na usvajanje dostavlja i račun dobiti i gubitka javnih poduzeća te javnih ustanova, stalne rezerve lokalnih jedinica, kao i stanje bilance imovine. Dio godišnjeg obračuna proračuna (opći dio obračuna) objavljuje se na isti način kao i proračun.

Plan i procjena proračuna

Osnovni elementi za izradu plana i procjene proračuna nisu uvijek podudarni ni detaljni. Oni ovise o veličini proračuna, strukturi javnih prihoda i rashoda te o vrsti javnih funkcija koje se financiraju iz proračuna. Metode i kvaliteta procjene prihoda i rashoda proračuna lokalnih jedinica ne ovise o veličini proračunske jedinice i njezinoj gospodarstvenoj snazi nego o interesu izvršnih tijela te o kadrovskoj i stručnoj opremljenosti financijskih službi za pripremu i plan proračuna.

Prijedlog. Lokalne jedinice trebale bi planiranje svojih proračuna temeljiti na vlastitim pokazateljima. One jedinice koje dobivaju transfere iz središnjega državnog proračuna moraju se pridržavati smjernica o kretanju plaća i izdataka. Stoga i moraju pratiti izdatke po pojedinim stavkama.

Stanje godinu dana poslije. U planiranju i procjeni svojih proračuna lokalne jedinice polaze od smjernica MF-a za pripremu i izradu proračuna za sljedeće trogodišnje razdoblje. Smjernice se temelje na procjeni makroekonomskih pokazatelja koje MF treba svake godine izraditi i poslati lokalnim jedinicama.

MF svoje smjernice dostavlja županijama kako bi one mogle izraditi smjernice za županijski proračun te za općine i gradove na njezinu području. MF svoje smjernice dostavlja i svim općinama i gradovima kako bi oni mogli započeti pripremu proračuna i prije nego što županije izrade svoje smjernice. Problem je to što se županije ne pridržavaju tog redoslijeda.

Smjernice za izradu proračuna od 2003. do 2005. godine sadržavaju preporuke za pripremu i plan proračuna, i to posebno za prihode i primitke, a posebno za rashode i izdatke. Planirani prihodi proračuna i proračunskih korisnika lokalnih jedinica temelje se na procjeni kretanja gospodarskih pokazatelja te na veličini i strukturi javnih i lokalnih prihoda.

Naravno, planiranje lokalnog proračuna ovisi i o osposobljenosti i stručnosti zaposlenika (pročelnika i odjela za financije) lokalnih jedinica. Učestali rebalansi proračuna lokalnih jedinica tijekom godine (2–3) znak

⁸ Uredba o računovodstvu proračuna, Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu, Izmjene i dopune zakona o financiranju jedinica lokalne i područne regionalne samouprave.

⁹ Financijska su izvješća: 1. bilanca, 2. izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, 3. izvještaj o novčanim tijekovima, 4. izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, 5. izvještaj o ostvarenim vlastitim prihodima i rashodima te 5. bilješke uz financijska izvješća.

¹⁰ Godišnji obračun proračuna sastoji se (kao i proračun) od općega i posebnog dijela. Opći dio sadržava: 1. ukupan iznos ostvarenih prihoda (primitaka) i izvršenih rashoda (izdataka), 2. razliku između ostvarenih prihoda (primitaka) i izvršenih rashoda (izdataka), 3. odredbu o načinu pokrića proračunskog manjka, 4. odredbu o rasporedu viška prihoda, 5. pregled izvršenja bilančnog dijela prihoda (primitaka) i rashoda (izdataka) proračuna te 6. pregled nepodmirenih proračunskih obveza lokalne jedinice. Poseban dio godišnjeg obračuna proračuna sadržava i rashode (izdatke) izvršene prema korisnicima i nositeljima sredstava te prema osnovnim i detaljnim namjenama.

su da brojne lokalne jedinice još uvijek nisu usvojile načela realnog planiranja proračuna.

Planiranje javnih investicija

Država se do sada nije ozbiljnije bavila planiranjem javnih investicija niti je napravljen cjeloviti pristup financiranju kapitalnih projekata na razini lokalnih jedinica. Tek je početkom 2000. godine za razdoblje 1996-1999. godine prvi put napravljen kompletan popis kapitalnih investicija za pojedine sektore. Čak se ni takav popis nije našao u MF-u niti su donositelji odluka u MF-u upoznati s njim. Zanimljivo je da je taj popis napravila i potpisala Vlada RH. Zbog takve "blokade" informacija, mjerodavne institucije (prije svega MF) teško nadziru i kontroliraju u kojem se stupnju izvršavaju i financiraju kapitalni projekti lokalnih jedinica. Kapitalni projekti nisu grupirani u programe javnih investicija.

Prijedlozi. Na razini središnje države napraviti cjelovit i detaljan popis kapitalnih projekata koji se financiraju na lokalnim razinama kako bi se omogućila kontrola doznačivanja kapitalnih dotacija lokalnim jedinicama.

U postupku planiranja kapitalnog ulaganja trebalo bi uvesti praksu izrade investicijskih studija, s osvrtnom na moguće izvore financiranja. S obzirom na to da je riječ o projektima važnima za cijelo društvo, potrebno je uvesti obvezu izrade analize društvene opravdanosti svakog ulaganja.

Trebalo bi informirati i obučiti lokalno administrativno osoblje suvremenim načinima planiranja kapitalnih projekata. To se odnosi i na administraciju na državnoj razini.

Nužno je obvezati sve lokalne jedinice da prate troškove i koristi od kapitalnih projekata te da planiraju kapitalne projekte za dulje razdoblje.

Stanje godinu dana poslije. Nema znatnijih promjena. Novost je da lokalne jedinice moraju detaljnije razraditi kapitalni dio plana proračuna za 2003. godinu u svrhu višegodišnjeg planiranja kapitalnih programa i zaduživanja. Kapitalni dio proračuna obuhvaća sve rashode za nabavu nefinancijske imovine osim kratkotrajne nefinancijske imovine. Pri planiranju kapitalnih programa prioritetni su projekti u tijeku i projekti obnove. To je i preporuka MF-a lokalnim jedinicama u smjernicama za pripremu i izradu proračuna lokalnih jedinica od 2003. do 2005. godine.

Sustav državne riznice

Uloga upravljanja gotovinom na razini središnje države nije odvojena od upravljanja dugom. Naime, obje su

funkcije u MF-u organizacijski spojene u jednu upravu – upravu za gotovinu i javni dug. Osnovni je problem što ni na razini države nije izgrađen sustav državne riznice.

Iako postoji jedinstveni račun riznice otvoren u Hrvatskoj narodnoj banci, većina transakcija i plaćanja iz proračuna obavlja se putem brojnih proračunskih računa otvorenih u poslovnim bankama. Dodatni je problem nepostojanje djelatnoga državnog financijskog informacijskog sustava.

Slično je i s upravljanjem gotovinom na razinama lokalnih jedinica. Ni one nemaju sustav riznice nego svoja plaćanja obavljaju i gotovinom upravljaju preko brojnih računa otvorenih u bankama i ZAP-u.¹¹

Prijedlog. Ministarstvo financija treba napraviti plan ustroja riznica na razini lokalnih jedinica i, naravno, pokrenuti riznicu na državnoj razini. Ono također treba utvrditi načine upravljanja gotovinom te uvesti obvezu da lokalne jedinice vode sredstva na jedinstvenome proračunskom računu.

Stanje godinu dana poslije. Napravljen je znatan napredak u izgradnji državnoga financijskog informacijskog sustava. S jedinstvenog računa riznice (JRR) osigurana su plaćanja za veći broj proračunskih korisnika posredovanjem područnih riznica osnovanih (uglavnom) na razini mjerodavnih ministarstava.

Na razini lokalnih jedinica nema znatnijih promjena. Naime, i dalje vrijede odredbe Zakona o platnom prometu (NN, 117/01) i Zakona o proračunu (NN, 92/94) kojim lokalne jedinice mogu u banci otvoriti samo jedan račun za redovito poslovanje, a mogu imati i devizni račun te oročavati sredstva. U istoj banci u kojoj je otvoren račun proračuna otvara se i račun mjesne samouprave (koja je samostalna pravna osoba).

Problem mogu biti tzv. iznimke, što znači da proračun lokalnih jedinica (županija, općina i gradova) može imati otvoren račun i u drugoj banci na koji prenosi

¹¹ Zavod za platni promet – ZAP (od 2002. Financijska agencija – FINA) javna je ustanova koja vodi račune za središnju državu, lokalne vlasti, poduzeća i građane. Podaci MF-a dopunjuju se podacima što ih prikuplja ZAP i ti podaci služe za utvrđivanje dinamike tijekova proračunskih sredstava. ZAP je propisao račune za uplatu javnih prihoda, način plaćanja prihoda i obavještanja svojih stranaka. Ta ustanova prosljeđuje Poreznoj upravi podatke o prihodima koji su prikupljeni za proračune središnje države, županija, općina i gradova. Prihodi sa ZAP-ovih računa u zakonski se propisanim postocima dodjeljuju proračunskim i izvanproračunskim korisnicima. Ključ za raspodjelu zajedničkih prihoda utvrđuje Porezna uprava. ZAP naplaćuje naknadu za svoje usluge u vezi s uplatama prihoda, u skladu s ugovorom što ga je sklopio s MF-om.

sredstva proračuna radi provedbe programa koji usvoji predstavničko tijelo lokalne jedinice.¹²

Dodatna su iznimka i lokalne jedinice koje su prije stupanja na snagu novog Zakona o platnom prometu sklopile sporazum s Ministarstvom poljoprivrede (za prioritetne namjene u poljoprivredi) i Ministarstvom za obrt, malo i srednje poduzetništvo (za poticanje razvoja maloga gospodarstva). Te lokalne jedinice mogu držati proračunska sredstva u poslovnim bankama u kojima nemaju otvoren račun za redovito poslovanje proračuna. Sredstva se koriste s računa banke sve do završetka programa poticanja malog poduzetništva i prioritetnog financiranja u poljoprivredi. Ipak, te su lokalne jedinice obvezne dostaviti MF-u i mjerodavnim ministarstvima podatke o stanju oročenih sredstava. Treba naglasiti da se nova sredstva za te namjene u 2003. godini mogu koristiti za kreditiranje, ali samo preko banke u kojoj su lokalne jedinice otvorile račun (za redovito poslovanje) proračuna.

I dalje ostaje problem broja računa jer je lokalnim jedinicama omogućeno da osim proračunskog računa za redovito poslovanje otvaraju i druge račune u više banaka.

Problemi na prihodnoj strani

Kao glavni problemi na prihodnoj strani proračuna pojavljuju se neprimjereni sustav fiskalnog izravnjanja i dodjele dotacija, osnivanje novih lokalnih jedinica bez osiguranih sredstava, nedovoljni prihodi od zajedničkih poreza, oskudni prihodi od vlastitih poreza te preveliko oslanjanje na neporezne prihode kao što su komunalne naknade i doprinosi.

Struktura prihoda

Za obavljanje poslova iz svoga samoupravnog djelokruga lokalne jedinice osiguravaju sredstva u svojem proračunu. Proračunska sredstva stječu iz vlastitih izvora (prihodi od vlastite imovine, županijski, gradski odnosno općinski porezi, novčane kazne, pristojbe, naknade), zajedničkih prihoda, uglavnom poreza (porez na dohodak, dobit, promet nekretnina i porez na priređivanje igara na sreću) koji se dijele sa središnjom državom, te dotacija (iz državnoga i županijskog proračuna). U ovom radu spominjemo još jednu strukturu prihoda, a to je podjela prihoda na porezne, neporezne i kapitalne prihode te na dotacije (tablica 2.).

Porezi su glavna stavka u proračunima lokalnih jedinica premda je očit trend pada njihova udjela u ukupnim prihodima. Drugi su po značenju neporezni prihodi, čiji se udio stalno povećava. Kapitalni prihodi čine oko 6,68% prihoda lokalnih jedinica. Državne dotacije lokalnim jedinicama u 2000. godini iznosile su 6,15% prihoda lokalnih jedinica. Detaljniji prikaz prihoda za 2000. godinu u pojedinim lokalnim jedinicama daje tablica 3.

Porezni prihodi u strukturi proračunskih prihoda prevladavaju u gradskim proračunima, u kojima čine 60% ukupnih proračunskih prihoda, a u županijskim proračunima sudjeluju sa 62%. U općinama ti prihodi čine malo više od trećine njihovih prihoda (34%).

Međutim, sve razine lokalnih jedinica ovise o zajedničkim porezima. Lokalni su porezi zastupljeni sa samo 4%, što govori o njihovu malom utjecaju na fiskalnu snagu lokalnih jedinica.

Za županije su najvažniji neporezni prihodi, koji čine 41% ukupnih proračunskih prihoda. Neporezni prihodi čine trećinu prihoda gradova i 16% proračunskih prihoda općina.

U strukturi ukupno ostvarenih prihoda svih razina vlasti u 2000. godini dotacije su iznosile gotovo 6% i znatan su dio prihoda županijskih proračuna, u kojima čine čak četvrtinu njihovih proračuna. Dotacije iznose 15% općinskih prihoda te 3% prihoda gradskih proračuna.

Stanje godinu dana poslije. U 2001. godini osim postojećih, uvedeni su i novi lokalni porezi: porez na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište, na nekorištene poduzetničke nekretnine, na neizgrađeno građevno zemljište te na korištenje javnih površina. Osim toga, promijenjena je visina lokalnih i županijskih poreza. Promijenjen je naziv poreza na priređivanje športskih i zabavnih priredaba u porez na automate za zabavne igre. Još je uvijek kratko razdoblje za procjenu prvih učinaka na veličinu i strukturu prihoda i rashoda lokalnih jedinica. Informacije o ostvarenju lokalnog proračuna za 2001. godinu još nisu javno dostupne.

Nedovoljno dijeljenje poreza

Država je propisala diobu glavnih vrsta poreza s lokalnim jedinicama. Tako se glavne vrste poreza, npr. porez na dohodak i dobit, u postotku dijele među svim razinama vlasti (v. tabl. 4). Poseban je problem porez na dodanu vrijednost, koji je isključivo prihod središnje države. Naime, mnoge lokalne jedinice imaju potrošne poreze čije stope autonomno utvrđuju i propisuju. Tako se pojavljuje problem dvostrukog oporezivanja istog

¹² Naredba o izmjeni i dopuni naredbe o načinu uplaćivanja prihoda proračuna, obveznih doprinosa te prihoda za financiranje drugih javnih potreba u 2002. godini (NN, 92/02).

Tablica 2. Prihodi lokalnih jedinica u postotku ukupnih proračunskih prihoda

Prihodi	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.
porezni prihodi	66,24	55,89	52,73	55,94	55,19	55,69
neporezni prihodi	22,69	31,41	33,32	29,25	30,50	31,48
kapitalni prihodi	4,80	4,93	6,25	5,12	6,62	6,68
dotacije	6,27	7,77	7,70	9,70	7,69	6,15
Ukupno	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Tablica 3. Struktura ostvarenja ukupnih prihoda prema pojedinim jedinicama u 2000. godini [u %]

Naziv prihoda	Ukupno	Županije	Gradovi	Općine
I+II Ukupni prihodi potpore	100,00	100,00	100,00	100,00
I. ukupni prihodi (1+2+3)	93,85	85,42	97,45	79,71
1. porezni prihodi	55,69	34,08	59,51	61,97
2. neporezni prihodi	31,48	40,97	31,37	16,40
3. kapitalni prihodi	6,68	10,37	6,57	1,34
II. dotacije	6,15	14,58	2,55	20,29

Tablica 4. Zajednički porezi i raspodjela među vlastima [u %]

Porezi na	Država	Županije	Općine/gradovi	Grad Zagreb
dohodak (uključivši Grad Zagreb)	60	8	32	—
dobit (uključivši Grad Zagreb)	50	5	—	45
dobit	70	—	—	30
promet nekretnina	40	—	60	—
dohodak	70	10	20	—

proizvoda (npr. alkoholnih i bezalkoholnih pića). No je li država dobro utvrdila postotak poreza koji ostaje na razinama lokalnih jedinica? Analiza prihoda pokazuje da glavnu vrstu prihoda pojedinih lokalnih jedinica (posebice općina) ne čine porezi nego neporezni prihodi. Nizak postotak sudjelovanja lokalnih jedinica u zajedničkim porezima navodi na potrebu njihova većeg udjela u tim porezima (tablica 4.).

Prijedlog. Povećati udio lokalnih jedinica (odnosno smanjiti udio središnje države) u raspodjeli zajedničkih prihoda (prije svega poreza na dohodak i poreza na dobit).

Stanje godinu dana poslije. Od 1. srpnja 2001. godine započeo je proces decentralizacije funkcija osnovnoga i srednjeg školstva, socijalne skrbi i zdravstva, što je dovelo do promjena u preraspodjeli stopa (udjela) poreza na dohodak. Financiranje svih decentraliziranih funkcija preuzele su sve županije i Grad Zagreb. Financiranje

samo osnovnog školstva preuzela su 32 grada. Gradovi i županije koje su preuzele decentralizirane funkcije imaju pravo (osim postojećega) na dodatni udio u porezu na dohodak (tablica 5.).

Tablica 5. Dodatni udio lokalnih jedinica (koje su preuzele obvezu financiranja decentraliziranih funkcija) u porezu na dohodak [u %]

Funkcije	Županije	Općine i gradovi
školstvo		
osnovno	2,9	2,9
srednje	2,0	2,0
socijalna skrb	2,0	2,0
domovi za starije	1,6	1,6
centri za socijalnu skrb	0,4	0,4
zdravstvo	2,5	
zaštita od požara	2,0	2,0

U preraspodjeli poreza na dohodak bitnu ulogu ima tzv. fond izravnjanja (pozicija ili račun u sklopu državnog proračuna) na kojemu su izdvojena sredstva za financiranje decentraliziranih funkcija (21%).

Lokalne jedinice koje su preuzela financiranje decentraliziranih funkcija dio prihoda ostvaruju putem dodatnog udjela u porezu na dohodak, a razliku potrebnih sredstava za financiranje funkcija dobivaju iz fonda izravnjanja.

Ako pojedina lokalna jedinica ostvari više prihoda (od udjela u porezu na dohodak) nego što joj je potrebno prema izračunu Vlade i MF-a, tada se umanjuje iznos potrebnih potpora za iznos koji je osigurala lokalna jedinica za financiranje decentraliziranih funkcija. Prihodi potpora izravnjanja koji nisu utrošeni tijekom jedne godine ostaju na računu proračuna i koriste se za plaćanje potpora u idućoj godini.

Udio općina i gradova koji nisu preuzeli decentralizirane funkcije ne mijenja se. Udio države u porezu na dohodak smanjuje se za 21% u korist fonda za izravnjanje koji je pod kontrolom MF-a (središnje države).

Udio otočnih općina i gradova u porezu na dohodak povećava se na 29,2% ako zaključe sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnog projekta od interesa za financiranje otoka.

Država će u razdoblju od 2003. do 2005. godine ustupiti 29,6 % udjela u porezu na dohodak lokalnim jedinicama (od dijela koji pripada državnom proračunu a ostvaren je na njihovu području) za financiranje vatrogasnih postrojbi. Od 2002. godine država ustupa 2% udjela poreza na dohodak lokalnim jedinicama za financiranje redovite djelatnosti zaposlenika javnih vatrogasnih postrojbi. U 2003. godini stopa će iznositi 4%, u 2004. 6% te u 2005. godini 8%. Budući da je velik broj lokalnih jedinica, osnivača i financijera (ili pak sufinancijera) zainteresiranih za ostvarenje prava na dodatni udio u porezu na dohodak, Ministarstvo unutarnjih poslova (unutar čijeg su djelokruga vatrogasci) utvrdilo je kriterije koje lokalne jedinice trebaju ispuniti za dobivanje suglasnosti. Ključeve za preraspodjelu poreza (kao i poreza na dohodak) izrađuje FINA u dogovoru s PU-om.

Iako je nadležan za javne vatrogasne postrojbe na razini lokalnih jedinica, MUP se ne smije uplitati u sustav fiskalnog izravnjanja (dijeljenjem poreza) koji mora biti u isključivoj nadležnosti MF-a.

Niska razina vlastitih poreznih prihoda

U dosadašnjoj praksi središnja država nije nadzirala visinu stopa lokalnih poreza koje autonomno propisuju

lokalne jedinice. Predviđa se uvođenje novih lokalnih poreza, te mogućnost da sve lokalne jedinice propisuju stope prireza porezu na dohodak.¹³ Pitanje je koliko će uvođenje novih lokalnih poreza utjecati na povećanje poreznih prihoda jer su u dosadašnjoj praksi lokalni porezi u malom postotku sudjelovali u proračunima lokalnih jedinica.

Prijedlog. Središnja država treba obvezati lokalne jedinice da je informiraju o veličini osnovica i stopa poreza koje se primjenjuju u svakoj od njih.

Stanje godinu dana poslije. Od srpnja 2001. godine sve lokalne jedinice koje uvođe poreze obvezne su odluku u uvođenju poreza dostaviti Središnjem uredu PU-a¹⁴. Svaka lokalna jedinica dužna je u prijedlogu proračuna obrazložiti razloge uvođenja novog poreza, procijeniti prihode od poreza, ali i administrativne troškove poreza (utvrđivanja, naplate, nadzora, ovrhe i evidencije).

Općine i gradovi mogu propisati prirez porezu na dohodak, ali odluku o tome moraju objaviti u Narodnim novinama. Lokalne jedinice mogu uvesti prirez porezu na dohodak prema propisanim kriterijima. Tijekom 2001. i 2002. godine više od 100 lokalnih jedinica uvelo je prirez porezu na dohodak, i to u rasponu od 1 do 18%. Nažalost, učinke uvođenja novih poreza i prireza nismo u mogućnosti procijeniti jer službenih informacija nema.

Preveliko oslanjanje na neporezne prihode (komunalne naknade i doprinose)

Zbog niskoga fiskalnog kapaciteta te niske razine prihoda od lokalnih (vlastitih) poreza glavni su izvor prihoda brojnih lokalnih jedinica neporezni prihodi.¹⁵ Glavnu ulogu u punjenju lokalnih proračuna, posebno gradova i općina, imaju komunalne naknade i doprinosi regulirani zakonom. Događa se da mnoštvo lokalnih jedinica autonomno propisuje visoke stope komunalnih naknada i doprinosa. Oko 80% gradova (komunalnih

¹³ Prirez je dodatak porezu na dohodak, a osnovica mu je iznos već plaćenog poreza na dohodak. Gradovi s više od 40.000 stanovnika imaju pravo uvesti prirez. Stopa može biti u rasponu od 6 do 7,5%, a u Gradu Zagrebu iznosi 18%.

¹⁴ Izmjene i dopune Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN, 59/01).

¹⁵ U općini Kostrena, koja ima najveći prihod po stanovniku u Hrvatskoj (8.614 kn), neporezni prihodi u strukturi ukupnih prihoda sudjeluju s 85%. Prihodi od komunalne naknade čine 58% ukupnih prihoda. U Gradu Zagrebu (najveće središte) neporezni prihodi čine 21%. Samo na komunalne naknade otpada 6% ukupnih proračunskih prihoda.

Tablica 6. Prihodi od korisničkih naknada i administrativnih pristojbi (u %)

Prihodi	Općine	Gradovi	Županije	Ukupno
od prodaje državnih biljega	0,44	6,41	76,64	7,81
naknade za ceste	0,26	4,98	0,00	4,09
upravne pristojbe	0,95	0,73	18,19	1,34
ostale naknade	11,34	3,41	0,96	4,54
ostale pristojbe	2,15	0,34	4,22	0,75
posebna pristojba za postavljanje automata za zabavne igre, otvaranje zabavnog kluba i organiziranje igara na sreću	0,01	0,01	0,00	0,01
komunalne naknade	61,65	61,10	0,00	59,17
komunalni doprinosi	20,19	21,86	0,00	20,89
boravišna pristojba	3,00	1,16	0,00	1,40
Ukupno	100,00	100,00	100,00	100,00

poduzeća) protuzakonito naplaćuje priključke na komunalnu infrastrukturu, zbog kojih građani plaćaju visoke komunalne naknade i doprinose. Da bi to izbjegli, pojedinci pribjegavaju ilegalnim priključcima. Lokalne jedinice naplaćuju niz naknada i pristojbi a da središnja država nema nadzora nad stopama tih naknada niti ima evidenciju obračuna (tablica 6.).

Prijedlog. Država treba kontrolirati visinu stopa komunalnih doprinosa koje autonomno propisuju lokalne jedinice.

Stanje godinu dana poslije. Promijenjen je udio općina i gradova u prihodu od naknada za koncesije od crpljenja mineralnih i termalnih voda (50% lokalnim jedinicama, 50% državi), te naknada za koncesije u zahvaćanju voda za javnu vodoopskrbu (30% lokalnim jedinicama i 70% državi). Donesene su izmjene Zakona o komunalnom gospodarstvu. Promjenu veličine i strukture neporeznih prihoda nismo u mogućnosti utvrditi jer nema dostupnih informacija o ostvarenju proračuna lokalnih jedinica za 2001. i prvu polovicu 2002. godine.

Sudjelovanje građana

Osim načelno utvrđene mogućnosti građana da biraju i daju poticaje za izbor predstavnika u predstavnička i izvršna tijela vlasti, nije utvrđen način na koji građani mogu sudjelovati u pružanju i financiranju javnih usluga. Građani se pojavljuju kao inicijatori financiranja pojedinih programa i projekata, ali njihovo sudjelovanje nije regulirano zakonom. Ipak, među neporeznim prihodima nailazimo na prihode od *samodoprinos*a. Riječ je o samooporezivanju građana koje oni samoinicijativno uvode za financiranje objekata

komunalne infrastrukture – vodovoda, lokalnih cesta i sl. Međutim, ni samodoprinos nije zakonski uređen iako ga lokalne jedinice uvode i njime se koriste na poticaj građana.

Prijedlog. Osigurati aktivnije sudjelovanje građana u pružanju i financiranju javnih usluga. Zakonski regulirati samodoprinos građana.

Stanje godinu dana poslije. Primjetni su prvi koraci da se osigura veće sudjelovanje lokalnog stanovništva u raspravama o proračunu. Pojedini su gradovi organizirali javne rasprave o proračunu, a neki su objavili i prve vodiče kroz lokalni proračun kako bi objasnili stanje u gradskoj blagajni, ali i namjere gradskih vlasti u potrošnji proračunskih sredstava. Znatna institucionalna i stručna potpora osigurana je posredovanjem Urban instituta, MPULS-a, MF-a te Hrvatskoga pravnog centra (HPC).

Fiskalno izravnjanje i alokacija potpora

Država iz središnjeg proračuna osigurava lokalnim jedinicama brojne dotacije (tekuće, kapitalne, namjenske i nenamjenske). Dotacije se doznaju županijama, a one zatim ta sredstva (na temelju veličine prihoda lokalnih jedinica) doznaju lokalnim jedinicama ispodprosječnoga fiskalnog kapaciteta. Poseban su problem područja posebne državne skrbi kojima država izravno doznaju tekuće dotacije. Država nema jasno utvrđene kriterije dodjele dotacija. Potpuna zbrka nastaje kada se pokušava utvrditi ukupan iznos sredstava koje država daje lokalnim jedinicama. Jednostavno je nemoguće doći do podataka o tim iznosima jer se brojne dotacije dodjeljuju posredovanjem državnih ministarstava. Ministarstvo financija nema mogućnost

nadzora ni kontrole iskorištavanja sredstava, kao ni informacija o tome u kojim su se iznosima i u koje namjene upotrijebila. Lokalne jedinice nemaju obvezu (osim područja posebne države skrbi) da izvještavaju MF o razini iskorištenih sredstava. Pitanje je koliko te dotacije zaista služe za fiskalno izravnanje jer se najveći njihov dio usmjerava na financiranje tekućih izdataka.

Prijedlog. Utvrditi kriterije fiskalnog izravnjanja. Osigurati da sredstva za fiskalno izravnanje ne daje samo država nego i financijski bogatije županije te razvijenije općine i gradovi.

Stanje godinu dana poslije. Nema znatnijih promjena osim što su uvedeni kriteriji za izračun potpora svim županijama te za općine i gradove na PPDS-u. Kriteriji su prvi put promijenjeni pri izračunu potpora u planu državnog proračuna za 2002. i ugrađeni su u Zakon o izvršavanju državnog proračuna za 2002. godinu.

Nažalost, još uvijek ne postoje utvrđeni kriteriji za dodjelu potpora među pojedinim lokalnim jedinicama (bogatije siromašnima), za tzv. vodoravno fiskalno izravnanje.

Često osnivanje novih lokalnih jedinica bez osiguranih sredstava

Unatoč prevelikom broju lokalnih jedinica, i danas se osnivaju nove, koje nastaju dijeljenjem postojećih lokalnih jedinica. Problem osnivanja novih lokalnih jedinica usko je povezan s podjelom imovine. Naime, mnoge lokalne jedinice nemaju popise imovine (imovinsku bilancu) niti znaju kolika je vrijednost te imovine. Mnoge od njih vode sudske sporove oko raspodjele imovine. Dodatni je problem i upravljanje imovinom lokalnih jedinica jer ne postoje stručni odjeli i pojedinci koji bi obavljali te poslove. Upravljanje imovinom nije institucionalno uređeno ni u središnjim državnim ministarstvima.

Prijedlog. Točno utvrditi vrijednost imovine lokalnih jedinica te ovlasti za upravljanje tom imovinom.

Stanje godinu dana poslije. Nema promjena.

Problemi na rashodnoj strani

Na rashodnoj strani glavni su problemi nepostojanje dugoročnog planiranja kapitalnih projekata te izostanak odvojenog vođenja tekućih i kapitalnih proračuna. Osim toga, često se ne poštuje načelo uravnoteženja proračuna i zaduživanja, kapitalni se izdaci financiraju bez odgovarajućih studija, a susrećemo se i s neodgovarajućim evidentiranjem potencijalnih obveza (jamstava).

Dugoročno planiranje kapitalnih projekata

Donošenje odluke o kapitalnom ulaganju te financiranje kapitalnih projekata na razini lokalnih jedinica jedna je od slabijih karika u financijama lokalnih jedinica. Ne izrađuje se analiza strukture kapitalnih izdataka niti se prati izvršavanje kapitalnih projekata te stoga nije jasno odvojen proračun kapitalnih od proračuna tekućih izdataka. To nije predviđeno čak ni zakonima o financiranju lokalnih jedinica.

Pri donošenju odluke o kapitalnom ulaganju lokalne jedinice ne izrađuju investicijske studije ni studije društvene opravdanosti. Takvim načinom rada ostavlja se dojam neozbiljnosti, čime se odbijaju potencijalni domaći i strani ulagači. Financiranje kapitalnih projekata zaduživanjem gotovo je nemoguće s obzirom na nizak fiskalni kapacitet lokalnih jedinica. Još je uvijek neriješeno pitanje imovinskih bilanci u pojedinim lokalnim jedinicama.

Lokalne jedinice dugoročno ne planiraju kapitalne projekte, pa se većina takvih projekata financira u skladu s trenutnim mogućnostima lokalnog proračuna. Razlozi su loš registar kapitalnih projekata ili njegovo nepostojanje. Nažalost, ni na razini središnje države ne postoji programska klasifikacija javnih izdataka.

Lokalne jedinice ne procjenjuju posljedice donošenja odluka o financiranju (tekuće investicijsko održavanje i izgradnja objekata) na izvršenje i financiranje projekata u idućim godinama. Zbog toga se većina projekata financira s razine središnje države, što ipak ne omogućuje cjeloviti nadzor iskorištavanja proračunskih sredstava na razini lokalnih jedinica. Program kapitalnog financiranja i sektorska analiza programa ne postoji ni na razini države ni na razini lokalnih jedinica.

Prijedlozi. Razdvojiti proračun lokalnih jedinica na tekući i kapitalni te obvezati sve lokalne jedinice na izradu računa financiranja. Propisati registar kapitalnih projekata na razini lokalne i središnje države.

Stanje godinu dana poslije. Novi računski plan proračuna omogućuje odvajanje kapitalnog dijela proračuna od tekućega, te je omogućeno praćenje izvršavanja kapitalnih projekata. Lokalne jedinice mogu se zadužiti za financiranje kapitalnih projekata ako to potvrdi njihovo predstavničko tijelo i Vlada RH. Jedan od osnovnih uvjeta jest da ukupni godišnji anuitet ne prelazi 20% ostvarenih prihoda iz prethodne godine.

Novost je obveza provođenja javnog nadmetanja (Zakon o javnoj nabavi) pri odabiru financijske institucije kod koje se zadužuje ili izvođača radova.

Proračun sadržava opći i posebni dio. Opći dio proračuna treba planirati prema ekonomskoj klasifikaciji, a,

između ostaloga, treba sadržavati i račun financiranja. U računu financiranja iskazuju se veličina i struktura zaduživanja te otplata duga.¹⁶

Klasifikacija prema programima i projektima

Ne postoji klasifikacija izdataka prema programima i potprogramima. Stoga mnoge lokalne jedinice ne programiraju izdatke za više godina unaprijed. Da se izdaci programiraju za više godina unaprijed (uz efektivnu procjenu prihoda), već bi se prve godine ustanovilo da za potpuno izvođenje mnogih kapitalnih projekata neće biti dovoljno sredstava u proračunu za iduću godinu. Na taj bi se način izbjegli nepotrební izdaci koji nastaju zbog nedovršenja projekata.

Prijedlog. Uvesti novi računski plan proračuna za državu i lokalne jedinice kako bi se osigurao pregled javnih izdataka prema funkcijama i ekonomskim kategorijama.

Stanje godinu dana poslije. Nema promjena, osim za kapitalne izdatke. Smjernice koje se šalju lokalnim jedinicama sadržavaju makroekonomske pokazatelje za sljedeće tri godine (konkretno, zadnje smjernice sadržavaju pokazatelje za 2003. 2004. i 2005. godinu). U novim se smjernicama navodi da plan kapitalnih programa za 2003. godinu (koji je sastavni dio posebnog dijela proračuna) treba biti potanko razrađen radi višegodišnjeg planiranja kapitalnih programa i zaduživanja. Kapitalne programe za 2004. i 2005. godinu treba planirati prema ekonomskoj klasifikaciji.

Načelo uravnoteženosti proračuna i zaduživanje

Formalno je utvrđeno proračunsko načelo o uravnoteženosti lokalnog proračuna. Jednako se tako godišnje propisuje obveza da se lokalne jedinice drže zlatnog pravila da je zaduživanje moguće isključivo za financiranje kapitalnih izdataka. Međutim, često se načelo uravnoteženosti ne poštuje, te se lokalne jedinice i u financiranju tekućih izdataka oslanjaju na zaduživanje kod bankarskog sektora. Mnoge lokalne jedinice u posebnom dijelu proračuna nemaju strogo odvojen račun financiranja u kojemu prikazuju zaduživanja i otplate kredita. Brojne se transakcije, poput izdavanja proračunskih jamstava za komunalna poduzeća, ne evidentiraju niti postoje jedinstveni registri jamstava što ih daju lokalne jedinice. Jamstva se često vode u računu financiranja lokalnih jedinica iako nisu postala stvarnom obvezom lokalne jedinice.

Prijedlog. Pojačati financijsku kontrolu zaduživanja te utvrditi visinu zajmova i potencijalnih obveza lokalnih jedinica.

Stanje godinu dana poslije. Novim računskim planom proračuna omogućeno je evidentiranje izdataka za dane zajmove i financijsku imovinu na posebnim kontima izdataka. Utvrđena je granica do koje se jedinice mogu zadužiti ili dati jamstvo. Ukupni godišnji anuitet može iznositi najviše 20% ostvarenih prihoda iz prethodne godine. Ostvareni proračunski prihodi ukupni su prihodi umanjeni za primitke od domaćih i inozemnih potpora, dotacija i transfera iz državnog proračuna i proračuna drugih lokalnih jedinica, primitaka po posebnim ugovorima (mjesni samodoprinos, sufinanciranje građana) te tuzemnoga i inozemnog zaduženja.

Evidentiranje potencijalnih obveza (jamstava)

Lokalne jedinice na različite načine evidentiraju i knjiže dane i primljene zajmove te jamstva. Neke od njih jamstva knjiže pod stavkom “dani zajmovi”. Pri planiranju proračuna mnoge lokalne jedinice svjesno precjenjuju veličinu prihoda i rashoda te na taj način formalno osiguravaju veću razinu zaduživanje nego da su prihodi i rashodi proračuna planirani u realnim (manjim) iznosima.

Prijedlozi. Uvesti obvezu vođenja registra (izvanbilančno) izdanih jamstava za sve lokalne jedinice.

Voditi posebne pomoćne evidencije o izdanim jamstvima. Na temelju upute središnje države lokalne jedinice u proračunu planiraju jamstvenu pričuvu. Međutim, u uputi je potrebno utvrditi koji iznos (postotak) izdanih jamstava treba izdvojiti u jamstvenu pričuvu.

Stanje godinu dana poslije. Na početku 2002. godine MF je Zakonom o izvršavanju državnog proračuna te Naputkom o postupku zaduživanja i davanja jamstava jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 32/02) detaljnije regulirao postupak zaduživanja i odobravanja jamstava iz lokalnog proračuna.

Županije sad mogu davati jamstva općinama i gradovima na svojem području, uz prethodnu suglasnost Vlade RH. Županije, gradovi i općine mogu davati jamstva za ispunjenje obveza trgovačkog društva i javne ustanove čiji su osnivači i većinski vlasnici i bez suglasnosti Vlade RH. Međutim, i tada su dužni informirati MF o veličini izdanih jamstava. Jamstvo se uključuje u opseg mogućeg zaduženja lokalne jedinice. Ukupni godišnji anuitet lokalne jedinice može iznositi najviše 20% ostvarenih prihoda iz prethodne godine. U

¹⁶ Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, članak 61.

ukupni godišnji anuitet u tekućoj godini uključuju se i svi dospjeli anuiteti po kreditima i jamstvima iz prethodnih godina, kao i dospjele neizmirene obveze.

Pod ostvarenim proračunskim prihodima razumijevaju se ostvareni prihodi jedinice koja se zadužuje umanjeni za primitke domaćih i inozemnih potpora, dotacija i transfera iz državnog proračuna i proračuna drugih lokalnih jedinica, za primitke po posebnim ugovorima (sufinanciranje građana, mjesni samodoprinos) te za tuzemna i inozemna zaduženja.

Napomenimo da su lokalne jedinice dužne dva puta u godini (u srpnju i prosincu) izvijestiti MF o danim suglasnostima i jamstvima.

Naputak i odredbe MF-a dobar su korak u smjeru utvrđivanja razine zaduženosti i jamstava na razini lokalnih jedinica. Konačno, provedba naputka trebala bi omogućiti MF-u jasan uvid u financijsko stanje lokalnih jedinica te njihovu mogućnost financiranja kapitalnih projekata.

Položaj komunalnih poduzeća

Malo se zna o privatizaciji i vlasništvu tih lokalnih poduzeća. Mnoge lokalne jedinice ne procjenjuju realno vrijednost imovine niti su institucionalno utvrdile odgovornosti glede upravljanja tom imovinom. Tako nije poznata ni vrijednost komunalnih poduzeća. Dodatni su problem veze između lokalnog proračuna i komunalnih poduzeća. Ta poduzeća posluju kao trgovačka društva, tj. na profitnim osnovama.

Ipak, iz proračuna lokalnih jedinica pokrivaju se gubici te otplaćuju dugovi tih poduzeća.

Prijedlog. Utvrditi vlasništvo komunalnih poduzeća te mogućnosti privatizacije pojedinih funkcija na razini lokalnih jedinica.

Stanje godinu dana poslije. Nema promjena.

Proračunski proces

U proračunskom procesu uočen je nedostatak interne kontrole, ocjenjivanja i nagrađivanja zaposlenika, revizije poduzeća u vlasništvu lokalnih jedinica i suradnje između lokalnih jedinica i MF. Osim toga, proračunske su smjernice odveć općenite.

Vrednovanje aktivnosti (pokazatelji uspješnosti)

Sustav praćenja uspješnosti izvršenja u lokalnim jedinicama svodi se na usporedbu planiranoga s ostvarenim. Malobrojni su primjeri pomaka s obzirom na programe. Međutim, još se ne prati uspješnost ostvarenja ciljeva niti se prate rezultati programa u smislu "proizvedenoga" općeg dobra odnosno zadovoljstva građana.

Informacije o uspješnosti izvršenja ne trebaju biti (i uglavnom nisu) dio dokumentacije godišnjeg proračuna. Najvažnije je pratiti razinu prihoda i izdataka, a još je uvijek u prvom planu uravnoteženje proračuna te kontrolirano zaduživanje lokalnih jedinica. Lokalne jedinice ne prate izdatke prema pojedinim aktivnostima niti mjere učinkovitost odnosno troškove aktivnosti stavljanjem uložena i dobivena u međusobni odnos, ne inzistiraju na kvaliteti, učinkovitosti i upravljanju. Uspješnost izvršenja nije imperativ središnje države, pa ni lokalnih jedinica.

Prijedlog. Svaka proračunska financijska transakcija trebala bi identificirati proračun i mjesto troška, svrhu ili uslugu koja se njome ostvaruje, izvor sredstava i vrstu prihoda ili izdataka.

Stanje godinu dana poslije. Poboľšan je sustav klasifikacije proračuna lokalnih jedinica. Tako su lokalne jedinice plan proračuna u razdoblju 2003-2005. razvrstali prema organizacijskoj, funkcijskoj i ekonomskoj klasifikaciji. Na taj je način omogućen uvid u mjesto troška, svrhu, izvor sredstava te vrstu prihoda/primitaka i rashoda/izdataka. To znači da se prihodi/primici i rashodi/izdaci planiraju i raspoređuju prema ekonomskoj i funkcijskoj klasifikaciji, s jasnom organizacijskom strukturom i proračunskim korisnicima. Uvođenjem jasnije klasifikacije proračuna stvorena je dobra baza za izradu pokazatelja uspješnosti obavljanja pojedinih funkcija i zadataka lokalnih jedinica. Izrada tih pokazatelja uvelike ovisi o inicijativi i želji pojedinih lokalnih jedinica da utvrde kvalitetu i količinu te troškove u pružanju javnih dobara i usluga stanovništvu na svom području.

Ocjenjivanje i nagrađivanje zaposlenika

U lokalnim se jedinicama ne ocjenjuje rad zaposlenih. Nema sustava praćenja uspješnosti i kvalitete rada niti poticanja zaposlenika na bolje i kvalitetnije obavljanje poslova. Rezultati rada uopće se ne vrednuju. Razmišlja se u zadanim zakonskim granicama te se očekuje da konkretne pomake poboljšanja i promjena pokrene netko drugi (središnja država). Model inicijative i samostalnog djelovanja (naprednoga i kreativnoga) nije usvojen. Zbog izostanka nagrađivanja i kriterija nagrađivanja nema ni poticaja pojedinaca na kreativan i učinkovit rad. Nove ideje nikoga ne zanimaju, a krajnja posljedica takvog djelovanja, u kojemu se sustavno ne nastoji podignuti kvaliteta rada zaposlenih, jest tromost i birokratizam.

Prijedlog. Država, ali i lokalne jedinice trebali bi propisati sustav nagrađivanja za dobro obavljene poslove te kažnjavanje za loš rad.

Stanje godinu dana poslije. Nema promjena.

Unutarnji nadzor

Unutarnji nadzor nije ustrojen ni na razini središnjih državnih ministarstava ni u lokalnim jedinicama.

Prijedlog. Uspostaviti unutarnji nadzor u većim lokalnim jedinicama te osigurati da se na razini županija uvede unutarnji nadzor za manje lokalne jedinice koje to nisu sposobne same učiniti.

Stanje godinu dana poslije. Nema promjena.

Revizija trgovačkih društava ili tvrtki u vlasništvu lokalnih jedinica

Ta poduzeća podliježu državnoj te komercijalnoj reviziji, kao i ostala trgovačka društva u privatnom vlasništvu. Stoga nije jasno trebaju li se na njih primjenjivati obje vrste revizija.

Prijedlog. Ne bi trebalo provoditi vanjsku komercijalnu reviziju komunalnih poduzeća, već samo državnu reviziju. Stoga bi trebalo izmijeniti Zakon o računovodstvu. Time bi se smanjili izdaci – troškovi revizije, a državna bi revizija u propisanim rokovima provodila reviziju tih tvrtki.

Stanje godinu dana poslije. Nema promjena.

Smjernice Ministarstva financija

Već na početku planiranja proračuna lokalnih jedinica pojavljuje se problem primjene smjernica koje propisuje MF jer su one za većinu lokalnih jedinica preopćenite.¹⁷ Stoga MF treba uzeti u obzir te specifičnosti i smjernice prilagoditi svim lokalnim jedinicama (općinama, gradovima i županijama). Problem je to što smjernice za pripremu i izradu proračuna MF najprije upućuje

županijama i Gradu Zagrebu. Na temelju tih smjernica županije izrađuju nacrt procjene svog proračuna te donose upute za općine i gradove na svom području. Međutim, županije ne ispunjavaju svoju obvezu te ne izrađuju smjernice s pokazateljima za gradove i općine na svom području. To je i osnovni razlog zbog kojega općine i gradovi smatraju da su smjernice preopćenite, te samo djelomice primjenjive. Osim toga, općine, gradovi i županije obvezne su donijeti proračun do 15. prosinca tekuće godine za sljedeću fiskalnu godinu. Nerijetko se proračun donosi posljednjih dana prosinca. Velik broj lokalnih jedinica ima najmanje jedan do dva rebalansa proračuna tijekom godine (neke tri ili četiri).

Prijedlog. Prilagoditi smjernice MF pojedinim razinama lokalnih jedinica, uz obvezu da i lokalne jedinice izrađuju vlastite pokazatelje. Propisati istovjetno planiranje proračuna za sve lokalne jedinice.

Stanje godinu dana poslije. Nisu nastale znatnije promjene smjernica, osim što se inzistira da se smjernice što prije dostave lokalnim jedinicama kako bi im se ostavio prostor za realnije planiranje proračuna i izrade vlastitih smjernica. U 2002. godini smjernice su poslone lokalnim jedinicama u lipnju. Ipak, postoje problemi jer županije često kasne s izradom i slanjem smjernica gradovima i općinama, pa gradovi i općine prije dobiju smjernice od MF-a nego od županije. U tehničkom smislu smjernice za pripremu i izradu proračuna lokalnih jedinica za 2002. i 2003. godinu detaljnije su nego prethodnih godina.

Zaključak

Nakon uočavanja osnovnih strukturnih fiskalnih problema koji se očituju kao nepostojanje dobrog proračunskog sustava i nepostojanje jasno odvojenih funkcija i ovlasti za financiranje, možemo izdvojiti osnovne preporuke za reformu proračunskog sustava lokalnih jedinica. Reforma proračunskog sustava lokalnih jedinica treba se provoditi u nekoliko faza, za koje treba dodatno istražiti stvarni financijski položaj svih lokalnih jedinica. Osnovni problem u vezi s reformom jest pretjerana politizacija koja bi mogla pratiti svaku novu inicijativu. Stoga bi se bilo bolje usredotočiti na moguća poboljšanja postojećeg sustava, s naglaskom na jačanje proračuna i proračunskih tehnika, proračunskog procesa u lokalnim jedinicama i stvaranje snažnijih mehanizama financijske kontrole središnje države. Svi glavni sudionici proračunskog procesa moraju se obrazovati kako bi što bolje razumjeli ciljeve i mjere koji će se poduzimati u budućnosti.

¹⁷ U okružnici MF za izradu trogodišnjeg plana proračuna lokalnih jedinica navode se: 1. osnovni pokazatelji makroekonomske politike za sljedeće trogodišnje razdoblje (stopa rasta nominalnog BDP-a, stopa rasta realnog BDP-a, stopa inflacije, stopa rasta plaća, trend kretanja zaposlenosti, troškova života i dr.) te procjena kretanja zajedničkih poreza na razini države, 2. preporuke tijelima lokalnih jedinica da realno procijene rast prihoda i primitaka te udjela zajedničkih poreza u prihodima lokalnim proračuna, 3. procjene lokalnih poreznih i neporeznih prihoda i primitaka, uz financijsku kontrolu njihova razreza i naplate, 4. utvrđivanje visine tekućih i kapitalnih izdataka te definiranje prioriteta izdataka koji moraju biti usklađeni s planiranom stopom rasta zajedničkih i vlastitih prihoda, 5. naputak lokalnim jedinicama da se trebaju držati realne dinamike ostvarenja prihoda tijekom godine kao osnove za plan i izvršenje izdataka, 6. usklađivanje, tj. smanjenje javnih izdataka ako se zbog pada gospodarske aktivnosti slabije ostvaruju javni prihodi, 7. preporuka da lokalni proračun bude uravnotežen, 8. napomena da se lokalne jedinice kojima se osiguravaju sredstva iz državnog proračuna (tekuće dotacije, transferi) trebaju držati uvjeta u vezi s ograničenjem rasta plaća i materijalnih troškova.

Stanje godinu dana poslije. Godinu dana nakon početka reforme financiranja lokalnih jedinica djelomice se počela iscrtavati slika provedenih reformskih koraka te budućeg smjera reforme. Djelomice su decentralizirane funkcije obrazovanja, zdravstva i socijalne skrbi koje se, osim na proračun lokalnih jedinica, naslanjaju na financiranje iz fonda za izravnaje te na povećani udio lokalnih jedinica u porezu na dohodak. Dakle, u Hrvatskoj nije riječ o fiskalnoj decentralizaciji nego samo o djelomičnom prijenosu ovlasti za financiranje djelomice decentraliziranih funkcija.

Izjednačen je pravni status svih lokalnih jedinica (mogu obavljati upravne funkcije). Unatoč nastojanju i želji da se smanje te ujedine pojedine (male) lokalne jedinice, i dalje je nastavljen trend osnivanja novih, pri čemu se kriterij osnivanja ne temelji na realnoj procjeni mogućnosti samostalnog financiranja.

Bez raspoloživih i dostupnih podataka nije moguće procijeniti stvarne učinke donesenih reformskih mjera te ih usporediti sa stanjem u prethodnim godinama. Ipak, porez na dohodak postao je osnovni instrument za financiranje decentraliziranih funkcija te za testiranje modela fiskalnog izravnaja utemeljenoga na dijeljenju poreza. Pri korištenju tog modela nije uzeto u obzir stanje fiskalnog kapaciteta pojedinih lokalnih jedinica (npr. Zagrebu nije trebalo omogućiti povećanje udjela u porezu na dohodak jer je po svim kategorijama prihoda sposoban financirati decentralizirane funkcije). Zanimljivo, nijedna općina nije preuzela decentralizirane funkcije premda je veći broj njih uveo prirez porezu na dohodak. Utvrđivanje fiskalnog kapaciteta pokazalo bi jesu li one doista u lošem financijskom položaju i jesu li sposobne financirati decentralizirane funkcije.

Proračun će nakon provedene reforme postati dobar i bit će kvalitetniji izvor informacija. Informacije iz financijskih izvješća konačno se moraju početi koristiti pri donošenju i planiranju proračuna. Načelno je osigurana konsolidacija proračuna lokalnih jedinica. Lokalne jedinice mogu izraditi brojne pokazatelje uspješnosti u obavljanju poslova. One, ali i MF, doista više nemaju razloga ni opravdanja ne objavljivati cjelovite informacije o ostvarenju svojih proračuna.

Konsolidacija proračuna lokalnih jedinica uvelike će ovisiti o definiranju proračunskog korisnika. Zbog nepostojanja te jasne definicije (posebice vlasništva, statusa prihoda, rashoda i dugova) kvaliteta obavljenih konsolidacija na razini lokalnih jedinica može biti upitna.

Formalo je pojačana kontrola zaduživanja i izdavanja jamstava te je moguće dobiti sliku o zaduživanju

i strukturi te o veličini jamstava. Ipak, ne očekuju se znatnije promjene dok središnja država ne dokaže da to isto primjenjuje prema svojim proračunskim korisnicima. Glavno je pitanje opredjeljenja što država doista želi: 1. decentralizaciju ovlasti i decentralizaciju financija ili 2. decentralizaciju ovlasti i centralizaciju financijskih sredstava. Ako želi decentralizaciju ovlasti i prihoda, tada mora u većem opsegu (čak u cijelosti) ostaviti pojedine poreze u djelokrugu lokalnih jedinica. Ako je tako, susreće se s problematikom postojanja brojnih manjih poreznih sustava odnosno paralelnoga poreznog sustava na razini lokalnih jedinica, koji već sada teško kontrolira.

Želi li država drugi model (decentralizaciju ovlasti i centralizaciju prihoda), tada to treba jasno reći i raditi na njegovu usavršavanju. U tom se slučaju na razini središnje države moraju raditi izračuni fiskalnog kapaciteta po svim kategorijama prihoda, rashoda, poreznoga i neporeznog napora. Potrebna je institucionalna struktura koja bi to omogućila (osnovati, po ugledu na SAD, jednu javnu savjetodavnu instituciju koja obavlja procjene fiskalnih kapaciteta nižih razina vlasti, tzv. *Advisory Commision for Intergovernmental Relations – ACIR*).

Samo MF može obavljati procjenu fiskalnog kapaciteta, utvrđivati kriterije za izračun fiskalnog kapaciteta i fiskalnog izravnaja te mijenjati udio lokalnih jedinica u zajedničkim porezima. Ni jedno drugo ministarstvo (npr. MUP) ne smije se uplitati u te poslove MF-a.

Tijekom 2002. godine MF je provodio edukaciju lokalnih jedinica radi razumijevanja i provedbe reforme u sustavu proračuna i financiranja lokalnih jedinica. Premda je dinamika promjena dobro usklađena, kasni primjena modela financijskog upravljanja. Taj model trebao je osigurati objedinjavanje svih informacija proizašlih iz sustava financijskoga i fiskalnog izvještavanja.

Ipak, daljnji napredak u reformi pretežito će ovisiti o sposobnosti i znanju pojedinaca na razini središnje države te u lokalnim jedinicama koji na terenu trebaju provesti zamisli inicijatora reforme. Svaka pogrešna odluka središnje države u smislu alokacije ovlasti i sredstava može biti trag s obzirom na glavni cilj – osiguranje jednostavnoga, preglednog i odgovornog sustava financiranja lokalnih jedinica.

Provedba reformskih mjera u djelokrugu je zaposlenika lokalnih jedinica. Stoga svaka od njih mora utvrditi kriterije određivanja plaća i sustava nagrađivanja djelatnika prema uspješnosti obavljanja poslova. Uostalom, to je zadaća i središnjih državnih ministarstava.

S engelskog preveo: Ivica Urban