

## **Reforma sustava financiranja lokalne samouprave u Hrvatskoj**

### ***Struktura lokalne samouprave***

Hrvatski Zakon o samoupravi i upravi iz 1993. definira općine i gradove kao jedinice lokalne samouprave, a županije kao jedinice lokalne samouprave i državne uprave.

Temeljne javne funkcije 420 hrvatskih općina i 123 grada odnose se na osiguravanje preduvjeta za razvoj gospodarskih, socijalnih i javnih komunalnih usluga i drugih djelatnosti važnih za to područje, preduvjeta za prostorno planiranje, planiranje urbanističkog razvoja i zaštitu okoliša, projektiranje naselja, kvalitetu stanovanja, javne komunalne objekte, općinske službe i usluge, skrb o djeci, obrazovanje, javno zdravstvo, socijalnu skrb, kulturu, sport itd.

Županija je jedinica lokalne samouprave i državne uprave koja obuhvaća 10 do 30 općina i gradova.

Županija u sferi samouprave obavlja djelatnosti u okviru gospodarskoga i socijalnog razvoja općina i gradova unutar županije i županije kao cjeline, koordinira pitanja od općeg interesa o kojima odlučuju općinska i gradska tijela svake županije zasebno, uspostavlja uvjete za urbanističko planiranje i zaštitu okoliša u županiji, koordinira razvoj obrazovnih, kulturnih, zdravstvenih, socijalnih i javnih komunalnih službi te infrastrukture u županiji.

### **Institucionalni okvir**

Županijska i općinska/gradska uprava tvore nižu razinu fiskalnih vlasti u Hrvatskoj odgovornu za financiranje ispoddržavne uprave i ispoddržavnu javnu potrošnju. Njihov sustav, financiranje i obveze temelje se na cijelom nizu zakona, koji djelomice ili potpuno reguliraju pitanja lokalne uprave i samouprave. Osim Ustava Republike Hrvatske, postoje tri skupine zakonskih akata kojima se definiraju ova pitanja. Prva skupina zakonskih akata regulira sustav i organizaciju fiskalnih vlasti niže razine, a druga pokriva izvore financiranja. Treća skupina akata regulira obveze fiskalnih vlasti niže razine u području pružanja javnih usluga.

Hrvatski zakonski akti koji definiraju sustav i organizaciju fiskalnih vlasti niže razine:

Ustav Republike Hrvatske (1990.)

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (1995.)

Zakon o Zagrebačkoj županiji (1995.)

Zakon o Gradu Zagrebu (1993.)

Zakon o lokalnoj upravi i samoupravi (1993.)

Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave (1993.)

Sljedećii zakonski akti definiraju izvore financiranja fiskalnih vlasti niže razine:

Zakon o državnom proračunu (1994.)

Zakon o lokalnoj upravi i samoupravi (1993.)

Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (1993.)

Zakon o porezu na dohodak (1995.)

Zakon o porezu na dobit (1995.)

Zakon o prijenosu kapitala (1997.)

Zakon o poreznim tijelima (1993.)

Zakon o upravnim pristojbama (1996.)

Zakon o komunalnom gospodarstvu (1995.)

Zakon o šumama (1993.)

Zakon o lovu (1995.)

Zakon o javnim cestama (1996.)

Zakon o vodama (1995.)

Zakon o financiranju vodnog gospodarstva (1995.)

Pomorski zakonik (1994.)

Zakon o rudarstvu (1995.)

Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (1993.)

Zakon o boravišnoj pristojbi (1994.)

Sljedeći zakonski akti definiraju obveze fiskalnih vlasti niže razine u uspostavljanju ravnoteže u području javnih usluga:

Zakon o lokalnoj upravi i samoupravi (1993.)

Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave (1993.)

Zakon o komunalnom gospodarstvu (1995.)

Zakon o zaštiti od požara (1993.)

Zakon o vatrogastvu (1993.)

Zakon o prostornom uređenju (1994.)

Zakon o zaštiti prirode (1994.)

Zakon o zaštiti okoliša (1994.)

Zakon o zdravstvenom osiguranju (1993.)

Zakon o zdravstvenoj zaštiti (1994.)

Zakon o zaštiti kulturne baštine (1994.)

Zakon o financiranju javnih potreba u kulturi (1993.)

Zakon o upravljanju javnim ustanovama u kulturi (1995.)

Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi (1993.)

Zakon o knjižnicama (1993.)  
 Zakon o muzejima (1993.)  
 Zakon o arhivskom gradivu i arhivima (1993.)  
 Zakon o kazalištima (1995.)  
 Zakon o sportu (1995.)  
 Zakon o tehničkoj kulturi (1994.)  
 Zakon o građevinskom zemljištu (1992.)

## ***Trenutačna situacija***

### **Struktura prihoda**

Financiranje jedinica lokalne samouprave i uprave temelji se na četiri vrste izvora prihoda: njihovim vlastitim sredstvima, udjelu u porezima koje ubire centralna uprava (zajednički porezi), potporama iz državnog proračuna i zaduživanju.

**Tablica 1. Županijski i općinski ili gradski porezi**

| <b>Županijski porezi</b>                | <b>Općinski i gradski porezi</b>                      |
|---|---|
| 1. porez na nasljedstvo                 | 1. porez na potrošnju alkoholnih i bezalkoholnih pića |
| 2. porez na cestovna motorna vozila     | 2. porezi na kuće za odmor                            |
| 3. porezi na brodove i ostala plovila   | 3. porez na tvrtku ili naziv                          |
| 4. porez na zabavne i sportske priredbe | 4. porez na korištenje javnih površina                |
|   | 5. porez na oglašavanje                               |

### **Vlastita sredstva**

Vlastita županijska sredstva formiraju se prihodima iz vlastite imovine, županijskih poreza, novčanih kazni i ostalih prihoda uključujući dotacije centralne uprave.

Slabije razvijene županije oslanjaju se uglavnom na dotacije centralne uprave, a razvijene temelje svoje proračune na cijelom nizu županijskih poreza koji se ubiru od pravnih i fizičkih osoba koje su naslijedile imovinu, uključujući gotovinu ili novčana potraživanja, ili koje su primile imovinu kao dar. Oporeziva je osnova tržišna vrijednost imovine u trenutku procjene poreza nakon oduzimanja dugova i troškova koji opterećuju imovinu. Porez se naplaćuje po stopama do 5%. Pokretna imovina dobivena na taj način oporeziva je ako oporeziva osnova premašuje 2000 njemačkih maraka. Županijski porezi na cestovna motorna vozila ubiru se od pravnih i fizičkih osoba koje posjeduju registrirane putničke automobile i motocikle. Oporeziva osnova računa se prema snazi motora i padu vrijednosti vozila. Porezi na brodove i ostala plovila ubiru se od pravnih i fizičkih osoba koje posjeduju registrirane brodove i plovila. Oporeziva osnova ovisi o duljini plovila i njegovom padu vrijednosti. Osobe koje organiziraju priredbe podliježu porezu na zabavne i sportske događaje koji se ubire prema vrijednosti prodanih ulaznica (primjerice: za kino, sportske događaje

itd.). Porezna stopa može iznositi do 5% vrijednosti prodanih ulaznica. Izuzetak su posjeti kazališnim predstavama, muzejima i drugim kulturnim priredbama te industrijskim sajmovima i izložbama. Vlastita sredstva općine ili grada formiraju se iz prihoda od vlastite imovine, općinskih poreza, novčanih kazni, upravnih pristojbi, boravišnih pristojbi, komunalnih naknada, naknada za korištenje javnih površina te ostalih prihoda koji se, u pravilu, reguliraju posebnim zakonskim propisima.

Općinski prihod od poreza uglavnom ovisi o razini razvijenosti općine ili grada. U razvijenijim općinama/gradovima, osobito u onima koji se nalaze u turističkim područjima, prihodi od poreza predstavljaju značajnu stavku u proračunu, a one nedovoljno razvijene uglavnom ovise o izvanjskom financiranju. Na ovoj razini postoji cijeli niz poreza. Općinski porez na potrošnju alkoholnih i bezalkoholnih pića ubire se na maloprodajnu cijenu alkoholnih i bezalkoholnih pića koja se prodaju u ugostiteljstvu. Stopa može iznositi do 3% porezne osnove za porez na prodaju. Porezi na kuće za odmor ubiru se od pravnih i fizičkih osoba koje su vlasnici kuća na selu i odmarališta. Porez se temelji na upotrebljivoj površini imovine, a porezna stopa iznosi do 3 njemačke marke po kvadratnom metru. Pravne i fizičke osobe koje oglašavaju na javnim mjestima podliježu porezu na oglašavanje koji se ubire po cijeni od do 200 njemačkih maraka po oglasu. Ovaj se porez ne plaća na oglase objavljene u novinama i u sredstvima javnog priopćavanja. Porez na tvrtku ili naziv ubire se od pravnih i fizičkih osoba koje su obvezne plaćati poreze na dobit ili dohodak. Ovaj se porez ubire kao odjednom plativ iznos od najviše 500 njemačkih maraka. Gradovi i općine također reguliraju procjenu i prikupljanje poreza za korištenje javnih površina koji se plaća po stopi, na način i pod uvjetima kakve sami ustanove.

Gradovi s više od 40.000 stanovnika mogu uvesti prirrez na porez na dohodak od najviše 30% njihova udjela u porezu na dohodak (tj. do 7,5% ukupnoga poreza). Grad Zagreb, kao glavni grad, može uvesti prirrez na porez na dohodak od najviše 60% (tj. 27,5% ukupnoga poreza). Stopu prirreza određuje jedinica lokalne uprave, a taj prihod obračunava se jedinicama lokalne uprave i samouprave gdje stanuje osoba koja plaća prirrez. Bilo koja općina ili grad mogu odrediti niže stope poreza na dohodak za porezne obveznike na svom području na dio poreza na dohodak, pod uvjetom da to smanjenje nije niže od 30%.

### **Udio u porezima koje ubire centralna uprava**

Glavni je porezni prihod jedinica lokalne uprave i samouprave udio u porezima koje ubire centralna uprava. Zajednički su porezi: porez na dohodak, porez na dobit, porez na igre na sreću i kladioničke igre te porez na promet nekretnina.

Udio općina i gradova u zajedničkim porezima naveden je u sljedećim postocima:

- porez na dohodak 32%
- porez na dobit 20%
- porez na igre na sreću i kladioničke igre 70%
- porez na promet nekretnina 60%

Grad Zagreb sa svojim osobitim statusom dobiva 45% poreza na dohodak.

Županijski udio u zajedničkim porezima izražen u postocima glasi:

- porez na dohodak 8%
- porez na dobit 10%

**Tablica 2. Udjeli u zajedničkim porezima**

|  | udjeli u %       |          |                  |        |
|--|------------------|----------|------------------|--------|
|  | centralna država | županije | općine / gradovi | ukupno |
| porez na dohodak                           | 60               | 8        | 32               | 100    |
| porez na dobit                             | 70               | 10       | 20               | 100    |
| porezi na igre na sreću i kladioničke igre | 70               | 10       | 20               | 100    |
| porez na promet nekretnina                 | 40               | -        | 60               | 100    |

### Novčana sredstva iz državnog proračuna

U Hrvatskoj se upotrebljava nekoliko oblika dotacija iz proračuna i transfera sredstava. Novac dolazi iz državnog proračuna, a primatelji su lokalne uprave, odnosno općine i županije. Radi se o potporama izjednačenja, dotacijama za posebne namjene i *ad hoc* dotacijama.

Županije osiguravaju dotacije iz svog proračuna kad god su konsolidirani županijski i općinski/gradski porezni i neporezni prihodi po stanovniku niži od 75% županijskoga prosjeka. Općine i gradovi primaju potporu jednaku razlici između njihovih stvarnih prihoda po stanovniku i 75% županijskoga prosjeka (isključujući gradove s više od 40.000 stanovnika; oni smiju sami ubirati prirez na porez na dohodak do visine koju propisuje Zakon o financiranju jedinica lokalne uprave i samouprave). Svrha je ovih potpora da se djelomično ujednače prihodi lokalne uprave.

Slične subvencije daju se županijama s manje od 75% državnog prosjeka po stanovniku. Dotacije su jednake iznosu nužnom da bi županijski prihodi dosegli tri četvrtine državnog prosjeka. Županije dobivaju sredstva iz državnog proračuna, a iznos dotacije jednak je razlici između stvarnih županijskih prihoda po stanovniku i 75% županijskog prosjeka.

Gradovi i općine vrše transfer sredstava županijama za financiranje projekata od uzajamnoga interesa za stanovništvo u više lokalnih uprava.

Državna uprava osigurava *ad hoc* potpore za financiranje točno određenih usluga. Te se potpore daju općinama u područjima od posebnoga interesa.

*Ad hoc* potpore također se daju za financiranje zdravstvene skrbi, škola, stanovanja i ostalih usluga. Dotacije predlažu ministarstvo zdravstva, ministarstvo prosvjete i obrazovanja te ministarstvo za graditeljstvo i javne radove. Neke općine i gradovi izravno dobivaju dotacije.

Republika Hrvatska može dodjeljivati subvencije posebne namjene. To je osobito namijenjeno općinama i gradovima koji su pretrpjeli ratno razaranja.

## **Zaduživanje**

Jedinice lokalne samouprave i uprave mogu se zaduživati ili pozajmljivati (iz državnog proračuna) samo ako Državna agencija za reviziju ustanovi da otplata zajma neće utjecati na financiranje njezinih rashoda. Jedinica lokalne samouprave i uprave može povisiti javne obveze ili izdati općinske obveznice uz odobrenje ministarstva financija. Jedinice lokalne uprave i samouprave ne mogu pozajmljivati sredstva da bi financirale redovite aktivnosti svojih tijela i korisnika proračuna osim kratkoročno i ondje gdje se proračunski prihodi ne stvaraju jednakomjerno tijekom cijele godine. Jedinice lokalne uprave i samouprave mogu uzimati zajmove za financiranje gradnje, obnove ili adaptacije objekata kako bi se opskrbile opremom namijenjenom osiguravanju trajnih uvjeta za funkcioniranje njihovih tijela i korisnika proračuna.

## **Struktura izvora prihoda za financiranje pružanja usluga**

Ukupni prihodi obje lokalne uprave (županija, općina i gradova) 1995. godine iznosili su 4,6 milijardi kuna, 1996. godine 6,6 milijardi kuna, 1997. 7,6 milijardi kuna, 1998. 9 milijardi kuna, 1999. 8,4 milijarde kuna i 2000. godine 9,4 milijarde kuna. Usporedbe radi, proračun centralne uprave iznosio je 1995. godine 27,8 milijardi kuna, 1996. 31,1 milijardu kuna, 1997. 33,8 milijardi kuna, 1998. 43,8 milijardi kuna, 1999. 50 milijardi kuna i 2000. 49,3 milijarde kuna.

Postoci prihoda na ispoddržavnoj razini ukazuju na to da je Hrvatska prema međunarodnim kriterijima vrlo centralizirana. Veći dio BDP-a troši se na proračun centralne uprave. Udio ukupnih prihoda i transfera sredstava hrvatskoj lokalnoj upravi u BDP-u iznosio je 1995. godine 4,7%, 1996. 6,1%, 1997. 6,2% i 1998. 6,6%.

## **Porezni prihodi**

Porezni prihodi čine veći dio ukupnih prihoda na ispoddržavnoj razini. Godine 1995. porezni prihodi iznosili su 66,2% ukupnih prihoda na ispoddržavnoj razini. Udio poreznih prihoda u strukturi prihoda na ispoddržavnoj razini počeo se smanjivati od 1996. i godine 2000. iznosio je 53,1%.

Gradovi i općine dobivaju gotovo 60% poreznih prihoda na ispoddržavnoj razini. Većina poreznih prihoda dolazi od udjela u državnim porezima, osobito porezima na dohodak i dobit.

Porez na promet nekretnina treći je porezni prihod po važnosti za upravu na ispoddržavnoj razini; njegov udio u ukupnim prihodima iznosio je 2000. godine približno 6%. Lokalnim upravama dopušteno je nametnuti pristojbe na nekoliko poreznih osnova (prirezi), u granicama koje postavlja državna uprava. Gradovima sa više od 40.000 stanovnika dopušteno je ubirati prirez na osobni dohodak od najviše 30% od njihova 32-postotnog udjela koji dobivaju od državnog poreza na dohodak, osim u Zagrebu, gdje prirez može iznositi i do 60% gradskog udjela u poreznim prihodima.

## **Neporezni prihodi**

Neporezni prihodi obuhvaćaju širok raspon stavki uključujući upravne pristojbe i pristojbe za korištenje javnih resursa, razna davanja, županijske/gradske pristojbe i komunalne naknade. Neporezni prihodi godine 1995. dali su 22,7% ukupnih prihoda. Nakon 1995. neporezni prihodi počeli su rasti, povećavajući svoj udio u ukupnim prihodima uprave na ispoddržavnoj razini. Neporezni udio prihoda znatno je povećan 1996. zbog odluke da se komunalne naknade transferira iz izvanproračunskog komunalnog fonda u proračun. Udio neporeznih prihoda popeo se na oko 32% prihoda na ispoddržavnoj razini. Neporezni prihodi puno su važniji izvori prihoda za općine i gradove nego za županije, jer županije ne sakupljaju komunalne naknade.

Kapitalni prihodi koji uključuju prodaju zemlje i imovine, predstavljaju oko 5 do 8% ukupnih prihoda na ispoddržavnoj razini. Kapitalni prihodi puno su manji od kapitalnih rashoda, što dokazuje da se velik dio kapitalnih rashoda financira iz tekućih izvora prihoda ili transfera sredstava.

## **Transfer sredstava**

Transfer sredstava od državne ispoddržavnim upravama iznosio je između 6 i 9% prihoda (7,4% 2000. godine). Kod županija, međutim, transferom sredstava osigurava se puno veći udio prihoda, koji iznosi malo više od jedne četvrtine ukupnih prihoda.

Županije zauzvrat osiguravaju transfer sredstava svojim općinama i gradovima, u iznosu od gotovo 30% županijskih prihoda. Ove dotacije namijenjene su djelomičnom izjednačenju općinskih prihoda. Dotacije se dodjeljuju lokalnim upravama unutar županije kad god su gradski ili općinski prihodi po stanovniku niži od 75% županijskoga prosjeka.

Gore prikazana struktura niže razine fiskalnih vlasti ukazuje na neke temeljne zaključke. Financiranje jedinica lokalne samouprave i uprave uglavnom se temelji na zajedničkim prihodima, koji su većinom zajednički prihodi od poreza na dohodak. Ostali su izvori dohotka niže razine fiskalnih vlasti njihovi vlastiti porezni i neporezni prihodi. Postotak sudjelovanja kapitalnih prihoda i subvencija više razine vlasti zanemariv je u ukupnim prihodima lokalnih vlasti. Financiranje prihoda nije dio strukture ukupnih prihoda, što znači da se jedinice lokalne samouprave uopće ne služe zaduživanjem, ili barem ne često, kao instrumentom za financiranje javnih rashoda.

## **Struktura rashoda**

Opće odgovornosti ispoddržavnih uprava definirane su Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi. Ispoddržavne uprave odgovorne su za usluge lokalne prirode, odnosno za lokalne ceste, stanovanje, uličnu rasvjetu, lokalne tržnice, odvoz i odlaganje otpada, lokalne rekreacijske sadržaje i kulturne usluge.

Županije funkcioniraju kao lokalne samouprave, ali i kao sjedište odijeljenih jedinica cijeloga niza ministarstava. Odgovornosti županija u smislu lokalne samouprave većinom se odnose na koordinaciju aktivnosti lokalne uprave unutar njihovih granica i regulaciju aktivnosti od zajedničkoga interesa. Sveukupno gledano, županije imaju vrlo ograničene odgovornosti pružanja usluga. Županije mogu izvršavati funkcije koje su im prenijele općine.

Državna uprava pruža usluge od interesa za cijelu državu, uključujući pravosuđe, vanjske poslove i obranu. Državna uprava isto tako osigurava javni red i policijsku službu.

Mnoge društvene i gospodarske funkcije, poput obrazovanja, zdravstva i socijalne skrbi, dijele se između državne i ispoddržavnih uprava. Ispoddržavne uprave često pronalaze svoju ulogu u nadopunjavanju državnog financiranja da bi se osigurala razlika u kvaliteti usluge koja je potrebna lokalno.

Podaci o rashodima za ispoddržavne uprave u Hrvatskoj prikazane su u tablici 3. Podaci o rashodima otkrivaju da ispoddržavni udio potrošnje u znatnoj mjeri raste od 1995. do 1998..

Gradovi i općine odgovorni su za oko 90% ispoddržavne potrošnje, a županije pridonose s preostalih 10%. Gradovi i općine troše više na usluge nego županije u svakoj kategoriji.

Funkcionalna klasifikacija lokalnih rashoda pokazuje da su glavne kategorije rashoda ispoddržavnih uprava stanovanje i komunalne usluge.

Stanovanje i komunalne usluge čine oko jednu trećinu općinskih/gradskih rashoda. Njihov velik iznos odlazi na transfer sredstava kojima se potpomaže financiranje lokalnih komunalnih poduzeća. Izdaci za prijevoz i veze, prosvjetu, rekreaciju i kulturu također čine relativno velik udio u općinskoj/gradskoj potrošnji.

Glavne županijske rashode čine socijalna pomoć i skrb te rekreacija i kultura.

Ekonomska klasifikacija ispoddržavnih rashoda pokazuje da ispoddržavne uprave ostvaruju relativno više kapitalnih nego tekućih rashoda. Udio tekućih rashoda u ukupnim ispoddržavnim rashodima počeo je padati od 1996. Što se tiče strukture, godine 1998. oko dvije trećine ukupnih ispoddržavnih rashoda odlazilo je na tekuće rashode, a samo jedna trećina na kapitalne rashode.

**Tablica 3. PRIHODI ISPODRŽAVNE UPRAVE, 1995. - 2000. (Iznosi u tisućama kuna)**

|  | 1995.      |                       | 1996.      |                       | 1997.      |                       |
|--|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|
|  | Županijski | Gradski /<br>općinski | Županijski | Gradski /<br>općinski | Županijski | Gradski /<br>općinski |
| I. Ukupni prihodi i transferi sredstava          | 569.800,6  | 4.079.600,4           | 786.154,7  | 5.836.160,3           | 742.705,2  | 6.830.932,8           |
| II. Ukupni prihodi                               | 426.199,8  | 3.931.857,9           | 526.380,4  | 5.581.486,4           | 536.712,5  | 6.454.446,9           |
| III. Tekući prihodi                              | 412.886,5  | 3.721.734,7           | 516.326,4  | 5.264.784,0           | 533.089,1  | 5.985.458,9           |
| IV. Porezni prihodi                              | 284.623,1  | 2.795.067,6           | 350.983,9  | 3.350.207,4           | 388.904,7  | 3.605.448,2           |
| 1. Porez na dohodak                              | 173.122,1  | 2.049.935,5           | 213.981,3  | 2.475.919,8           | 204.447,9  | 2.407.363,8           |
| 2. Porez na dobit                                | 55.883,6   | 336.007,2             | 75.209,9   | 425.727,9             | 109.805,8  | 609.062,5             |
| 3. Porezi na imovinu                             | 15.856,2   | 318.235,2             | 20.375,3   | 358.947,9             | 16.214,5   | 488.825,4             |
| Porez na imovinu                                 | 0,0        | 33.611,4              | 0,0        | 32.662,4              | 0,0        | 33.325,7              |
| Porez na darove                                  | 15.855,8   | 0,0                   | 20.375,3   | 0,0                   | 16.214,5   | 3.931,4               |
| Porez na financijske transakcije                 | 0,0        | 206.207,4             | 0,0        | 250.968,8             | 0,0        | 354.852,7             |
| Ostalo   | 0,0        | 69.963,0              | 0,0        | 69.118,1              | 0,0        | 96.715,6              |
| 4. Porez na prodaju                              | 35.327,3   | 85.790,1              | 39.105,0   | 85.841,9              | 50.363,3   | 95.501,5              |
| 5. Porez na motorna vozila i brodove             | 32.546,8   | 12.955,9              | 36.680,6   | 14.015,5              | 47.585,9   | 17.201,6              |
| 6. Ostalo  | 193,3      | 5.099,5               | 2.312,4    | 3.769,8               | 8.073,0    | 4.694,9               |
| V. Neporezni prihodi                             | 128.263,4  | 926.667,0             | 165.342,5  | 1.914.576,6           | 144.184,5  | 2.380.010,7           |
| Upravne pristojbe, komunalne naknade i doprinosi | 69.026,8   | 412.752,2             | 117.480,7  | 1.261.577,8           | 78.427,7   | 1.575.841,7           |
|  | 0,0        | 289.826,3             | 0,0        | 850.951,3             | 0,0        | 1.094.115,1           |
| VI. Kapitalni prihodi                            | 13.096,2   | 210.123,3             | 10.054,0   | 316.702,4             | 3.623,4    | 468.987,9             |
| VII. Transferi sredstava                         | 143.600,8  | 147.742,5             | 259.774,3  | 254.673,9             | 205.992,7  | 376.485,9             |
| Državni transfer sredstava                       | 143.266,8  | 44.924,4              | 259.369,6  | 79.498,4              | 205.779,5  | 228.619,4             |
| Županijski transfer sredstava                    | 0,0        | 90.321,2              | 0,0        | 154.563,7             | 0,0        | 98.677,3              |

Nastavak na sljedećoj stranici

**Tablica 3. (nastavak)**

|   | 1998.      |                       | 1999.      |                       | 2000.      |                       |
|---|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|
|   | Županijski | Gradski /<br>općinski | Županijski | Gradski /<br>općinski | Županijski | Gradski /<br>općinski |
| I. Ukupni prihodi i transferi sredstava             | 836.829,5  | 8.212.502,1           | 775.365,6  | 6.392.300,6           | 858.239,9  | 7.101.799,9           |
| II. Ukupni prihodi                                  | 627.376,9  | 7.591.829,4           | 578.357,2  | 6.180.687,9           | 655.733,8  | 6.864.541,1           |
| III. Tekući prihodi                                 | 609.815,5  | 6.956.851,5           | 560.851,3  | 5.738.344,9           | 627.395,3  | 6.308.880,8           |
| IV. Porezni prihodi                                 | 446.035,9  | 4.171.783,6           | 440.871,7  | 3.803.905,7           | 478.676,3  | 4.090.171,8           |
| 1. Porez na dohodak                                 | 362.850,5  | 2.809.661,6           | 372.438,9  | 3.292.363,8           | 407.634,0  | 3.553.601,6           |
| 2. Porez na dobit                                   | 121.916,7  | 747.903,8             | 149.210,9  | 789.904,6             | 162.166,0  | 887.716,6             |
| 3. Porezi na imovinu                                | 27.349,4   | 493.185,7             | 3.454,9    | 419.595,4             | 3.624,3    | 437.878,9             |
| Porez na imovinu                                    | 0,0        | 44.408,7              | 0,0        | 20.084,6              | 0,0        | 23.118,7              |
| Porez na darove                                     | 17.149,4   | 2.527,8               | 3.193,0    | 0,0                   | 3.424,3    | 0,0                   |
| Porez na financijske transakcije                    | 10.200,0   | 332.425,7             | 0,0        | 315.869,0             | 0,0        | 319.413,3             |
| Ostalo  | 0,0        | 113.823,5             | 0,0        | 83.031,7              | 0,0        | 94.636,9              |
| 4. Porez na prodaju                                 | 55.836,0   | 117.063,7             | 62.433,9   | 83.399,8              | 64.768,0   | 92.623,2              |
| 5. Porez na motorna vozila i brodove                | 52.731,0   | 17.724,4              | 60.403,7   | 25.687,6              | 61.983,0   | 23.500,0              |
| 6. Ostalo   | 0,0        | 3.968,8               | 2.544,0    | 7.736,7               | 2.650,0    | 6.068,0               |
| V. Neporezni prihodi                                | 163.779,6  | 2.785.067,9           | 119.979,6  | 1.935.249,2           | 148.719,0  | 2.218.709,0           |
| Upravne pristojbe, komunalne naknade<br>i doprinosi | 75.862,5   | 1.879.102,5           | 52.965,5   | 1.334.259,3           | 57.083,2   | 1.526.715,6           |
|   | 0,0        | 1.368.969,9           | 0,0        | 794.055,4             | 0,0        | 892.756,4             |
| VI. Kapitalni prihodi                               | 17.561,4   | 634.977,9             | 17.505,9   | 442.343,0             | 28.338,4   | 555.660,3             |
| VII. Transferi sredstava                            | 209.452,5  | 620.672,7             | 197.008,4  | 211.612,7             | 202.506,1  | 237.258,9             |
| Državni transfer sredstava                          | 208.725,5  | 391.380,7             | 160.951,0  | 114.942,9             | 175.546,3  | 136.205,5             |
| Županijski transfer sredstava                       | 0,0        | 161.343,7             | 2.322,2    | 19.280,4              | 5.540,0    | 14.289,7              |

Izvor: Ministarstvo financija

**Tablica 4. Funkcionalna klasifikacija ispoddržavnih upravnih rashoda, 1995. - 1998. (Iznosi u tisućama kuna)**

|                                      | 1995.      |                    | 1996.      |                    | 1997.      |                    | 1998.      |                    |
|--------------------------------------|------------|--------------------|------------|--------------------|------------|--------------------|------------|--------------------|
|                                      | Županijski | Gradski / općinski | Županijski | Gradski / općinski | Županijski | Gradski / općinski | Županijski | Gradski / općinski |
| Ukupni rashodi                       | 533.762,7  | 3.858.331,9        | 796.575,7  | 5.693.060,5        | 716.770,6  | 6.697.992,5        | 850.040,0  | 8.277.198,6        |
| Opće javne službe                    | 124.696,4  | 1.022.922,4        | 187.881,7  | 1.304.348,7        | 201.206,4  | 1.255.004,9        | 226.433,8  | 1.594.752,6        |
| Javni red i sigurnost                | 4.778,4    | 18.167,9           | 5.165,2    | 28.703,7           | 5.431,7    | 30.296,9           | 5.033,0    | 34.292,1           |
| Obrazovanje                          | 31.816,0   | 606.374,5          | 41.660,9   | 712.343,9          | 39.189,5   | 781.949,8          | 48.946,4   | 936.775,5          |
| Zdravstvo                            | 20.947,6   | 19.599,1           | 35.404,2   | 28.296,5           | 31.940,1   | 41.033,2           | 40.788,0   | 50.209,5           |
| Socijalna skrb                       | 60.006,4   | 37.129,7           | 96.964,4   | 138.206,3          | 91.650,9   | 171.220,3          | 97.892,0   | 245.460,2          |
| Stanovanje i komunalne usluge        | 45.781,7   | 911.370,1          | 53.015,9   | 1.697.017,7        | 48.999,5   | 2.222.676,8        | 65.923,5   | 2.622.590,5        |
| Rekreacija i kultura                 | 73.031,7   | 601.711,0          | 96.765,7   | 525.904,2          | 109.375,1  | 872.035,8          | 103.800,2  | 1.032.628,4        |
| Pojlopnivreda, šumarstvo i ribarstvo | 8.729,5    | 15.062,7           | 19.543,3   | 23.892,2           | 23.634,5   | 39.126,7           | 32.258,5   | 38.968,3           |
| Rudarstvo, proizvodnja               | 13.725,9   | 82.591,3           | 20.450,3   | 248.613,7          | 19.264,2   | 228.687,8          | 36.207,5   | 306.601,7          |
| Prijevoz i veze                      | 81.089,0   | 325.592,7          | 80.392,9   | 777.983,5          | 50.310,5   | 761.505,2          | 45.522,4   | 999.079,7          |
| Ostale ekonomske kategorije          | 19.203,9   | 190.659,1          | 88.900,9   | 178.799,8          | 75.926,4   | 241.613,6          | 112.995,3  | 326.741,4          |
| Ostalo                               | 24.217,7   | 26.781,4           | 70.430,2   | 27.727,0           | 19.841,9   | 52.841,5           | 34.239,4   | 89.098,7           |

**Tablica 5. Ekonomska klasifikacija ispoddržavnih upravnih rashoda, 1995. - 1998. (Iznosi u tisućama kuna)**

|  |           |             |           |             |           |             |           |             |
|--|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|
| I. Ukupni rashodi i zajmovi minus otplate (III+IV+V) | 538.961,1 | 3.896.289,2 | 798.113,6 | 5.713.287,9 | 740.597,2 | 6.738.672,4 | 860.405,5 | 8.326.922,3 |
| II. Ukupni rashodi                                   | 533.762,7 | 3.858.331,8 | 796.575,7 | 5.693.060,5 | 716.770,6 | 6.697.992,5 | 850.040,0 | 8.277.198,6 |
| III. Tekući rashodi                                  | 408.169,9 | 2.983.405,9 | 619.384,2 | 4.181.033,7 | 557.460,2 | 5.049.595,8 | 625.762,6 | 5.927.459,5 |
| 1. Izdaci za robu i usluge                           | 140.462,9 | 1.547.379,4 | 209.857,9 | 1.935.754,3 | 240.775,8 | 2.250.517,8 | 279.800,0 | 2.801.589,9 |
| 1.1. Plaće   | 33.257,1  | 584.183,9   | 48.748,3  | 661.778,6   | 61.898,3  | 771.456,1   | 79.344,5  | 966.713,1   |
| 1.2. Doprinosi poslodavca                            | 5.360,3   | 100.460,9   | 7.299,4   | 120.484,4   | 10.050,1  | 144.349,2   | 12.934,4  | 180.463,2   |
| 1.3. Ostali troškovi nabave (roba i usluge)          | 101.506,9 | 862.734,5   | 153.810,1 | 1.153.491,3 | 168.827,4 | 1.334.712,5 | 187.521,1 | 1.654.413,6 |
| 2. Troškovi kamata                                   | 1.106,6   | 22.022,9    | 2.719,9   | 6.369,8     | 3.750,6   | 44.071,4    | 3.775,8   | 71.138,6    |
| 2.1. Kamate plaćene u zemlji                         | 1.106,6   | 22.022,9    | 2.719,9   | 6.357,2     | 3.750,6   | 43.786,1    | 3.275,8   | 70.917,6    |
| 2.2. Kamate plaćene u inozemstvu                     | 0,0       | 0,0         | 0,0       | 12,6        | 0,0       | 285,4       | 500,0     | 221,0       |
| 3. Subvencije  | 266.589,9 | 1.414.003,7 | 406.806,3 | 2.238.909,6 | 312.933,7 | 2.755.006,5 | 342.186,8 | 3.054.731,1 |
| 3.1. Tekući transferi sredstava                      | 76.459,1  | 26.368,7    | 157.688,9 | 21.295,0    | 77.510,5  | 38.574,6    | 58.771,5  | 40.586,5    |
| IV. Kapitalni izdaci                                 | 125.592,7 | 874.925,9   | 177.191,5 | 1.512.026,7 | 159.310,4 | 1.648.396,7 | 224.277,4 | 2.349.739,1 |
| 4. Kupovina dugotrajne imovine                       | 47.387,9  | 477.276,1   | 60.358,7  | 945.176,8   | 44.332,2  | 1.107.873,2 | 57.465,6  | 1.590.827,6 |
| 5. Transferi kapitala                                | 76.009,2  | 363.299,2   | 111.496,8 | 445.929,4   | 112.749,9 | 409.638,8   | 161.571,8 | 567.465,4   |
| V. Zajmovi minus otplate                             | 2.198,4   | 37.957,3    | 1.537,9   | 20.227,4    | 23.826,7  | 40.679,9    | 10.365,5  | 49.723,7    |

Izvor: Ministarstvo financija

## ***Novi prijedlozi za financiranje i odgovornosti lokalne samouprave***

### **Više fiskalne autonomije?**

Organizacija, struktura i financiranje lokalnih vlasti ne mogu se zasebno ispitati zato što na njih izravno djeluje podjela odgovornosti, funkcija, izvora financiranja i potrošnje financijskih sredstava između centralne vlasti i nižih razina vlasti. Hrvatska se tako suočava s pitanjem razine određenih funkcija javnih rashoda i prikupljanja poreza. To zapravo znači da se mora odrediti djelokrug samouprave i opseg financijske autonomije koju zakonski sustav osigurava lokalnim zajednicama.

Zbog nedostatka financijskih sredstava, hrvatske su lokalne vlasti u delikatnom položaju. U naporima da zadovolje zahtjeve lokalnog stanovništva za osiguranjem najveće moguće razine javnih usluga, susreću se s nedostatkom sredstava i neprestano moraju pribjegavati traženju dodatnih financijskih sredstava od centralnih vlasti.

Teorija i iskustvo regionalno razvedene Hrvatske ukazuju na nužnost povećanja razine fiskalne decentralizacije. No izbor odgovarajuće razine fiskalne decentralizacije ovisit će o tome u kojoj je mjeri centralna država voljna lokalnim vlastima prepustiti financijsku autonomiju u skupljanju sredstava koja bi osigurala financiranje javnih usluga i robe. Dosad se priznavalo da su državne subvencije lokalnim vlastima nužnost te da moraju biti u takvom obliku da ne utječu na pad učinkovitosti lokalnih vlasti u sakupljanju vlastitih sredstava od poreza i korisničkih pristojbi.

S druge strane, ravnoteža među izvorima financiranja ovisi o odgovornostima za javne rashode određenih razina fiskalnih vlasti. Tako se ne može preporučiti "najbolji" oblik financiranja lokalnih vlasti. Struktura, odgovornost i način financiranja lokalnih vlasti ovisit će o ciljevima koje lokalne vlasti trebaju ostvariti u javnom sektoru.

Glavna su obilježja postojećeg sustava i financiranja lokalne uprave i samouprave u Hrvatskoj sljedeća:

lokalna uprava sastoji se od mnoštva relativno malenih jedinica

odgovarajuća podjela javnih funkcija između određenih razina vlasti još nije dovršena, tako da sustav podjele odgovornosti često ovisi o pregovaranju

centralna država neprestano prenosi odgovornost za određene javne rashode lokalnim vlastima, smanjujući na taj način fleksibilnost lokalnih vlasti glede njihove vlastite javne potrošnje i financiranja javnih izdataka

županijske vlasti imaju relativno malu ulogu u osiguravanju javnih usluga

lokalni javni izdaci pretežno se financiraju kroz zajedničke prihode koji se temelje uglavnom na porezu na dohodak

vlastiti izvori prihoda lokalnih vlasti vrlo su ograničeni, tako da se neporezni prihodi (korisničke i komunalne naknade) javljaju kao važan izvor prihoda (no nedovoljan da u potpunosti pokrije većinu troškova javnih usluga)

postotak kapitalnog prihoda i subvencija s viših razina vlasti koji sudjeluje u prihodima lokalnih vlasti zanemariv je

jedinice lokalne samouprave pribjegavaju vrlo malo ili nimalo zaduživanju kao instrumentu financiranja javnih rashoda

glavna pitanja sustava nižih razina fiskalnih vlasti i njihova financiranja odnose se na razdiobu prihoda između centralne i lokalnih vlasti, kao i iznosa i razdiobe subvencija, zaduživanje lokalnih vlasti i određivanje odgovarajućih vrsta lokalnih poreza, odnosno prireza

izravni transferi sredstava relativno su mali u usporedbi s međunarodnim standardima

jače oslanjanje na korisničke naknade i prireze nudi najbolju opciju za restrukturiranje lokalnih prihoda i za smanjivanje udjela u razdiobi zajedničkih poreznih prihoda.

Da bi se osigurala povoljna sredina za funkcioniranje nižih razina fiskalnih vlasti, hrvatska centralna država, odnosno najviša razina fiskalnih vlasti, trebala bi prihvatiti sljedeća načela:

stimulaciju povećanja udjela poreznih prihoda koji se ubiru na lokalnoj razini  
korelaciju između lokalnih ekonomskih sposobnosti i poreznih prihoda  
uvođenje novog sustava financiranja, čiji bi glavni cilj bio dovođenje u ravnotežu ekonomskih razlika između regija i općina unutar regije  
motiviranje lokalne uprave da ustanovi dugoročnu strategiju razvoja  
stimuliranje učinkovitosti i razvoj financijskog tržišta te tržišta kapitala kako bi se potaknulo međunarodnu pomoć i suradnju u području financiranja aktivnosti lokalnih vlasti.

### **Prema reformi**

U Hrvatskoj postoji snažna potreba za promjenama u financijama fiskalnih vlasti niže razine. Promjene moraju osigurati sljedeće:

ustanovljavanje raspodjele funkcija između razina fiskalnih vlasti  
učinkovitu razdiobu javnih rashoda  
povećanje odgovornosti lokalnih vlasti  
privatizaciju javnih službi i usluga koje učinkovitije pruža privatni sektor  
učinkovitiji način financiranja javnih službi  
nove instrumente povećanja fiskalne sposobnosti u financiranju javnih rashoda  
instrumente zaduživanja i izdavanja jamstava za financiranje kapitalnih izdataka.

### **Raspodjela funkcija i javnih rashoda**

Trenutačna struktura pružanja i financiranja javnih usluga u Hrvatskoj sugerira veću decentralizaciju. To se osobito odnosi na decentralizaciju osnovnog i srednjeg školstva, decentralizaciju primarne zdravstvene zaštite i decentralizaciju socijalne skrbi. Centralna država trebala bi zadržati glavnu odgovornost za uspostavljanje zdravstvenih i obrazovnih standarda i programa, a same bi se usluge morale pružati na lokalnoj razini.

U Hrvatskoj se pokazalo da veći gradovi pružaju javne usluge učinkovitije od županija. Za rjeđe naseljene općine bilo bi bolje kad bi se udruživale i pružale te usluge zajedno ili prepustile odgovornost županiji te tako izbjegle negativne učinke ekonomija malog razmjera. Dosada prikupljeno iskustvo ukazuje da bi financijski sustav trebao uključivati sustav inicijativa za općine kako bi djelovale zajedno u pružanju javnih usluga. To bi mogli biti dodatni izvori prihoda za male općine koje su se udružile radi, primjerice, pružanja usluga obrazovanja.

### **Financiranje javnih usluga**

Glavni je razlog za mijenjanje sadašnjeg sustava financiranja lokalne samouprave i uprave u Hrvatskoj očigledan nesrazmjer između fiskalnih sposobnosti općina/gradova i županija, s jedne strane, te njihovih ustanovljenih odgovornosti u skrbljenju za javne potrebe, s druge. Prije 1993. godine, kad je izašao novi zakonski propis koji regulira probleme lokalne samouprave i uprave i njihova financiranja, općine i gradovi bili su uglavnom odgovorni za pružanje javnih usluga.

Novi zakonski propis prenio je velik dio odgovornosti za pružanje javnih usluga na županije, ali je podcijenio njihov fiskalni položaj, otežavajući tako izvršavanje propisanih funkcija. Do 1997. godine fiskalni položaj općina i gradova ostao je povoljniji, očigledno iz viškova u općinskim i gradskim proračunima u to vrijeme. Od 1997. odgovornosti su postale teško podnošljive, a županijski proračuni uskoro su presušili. Nužna promjena sustava financiranja lokalnih vlasti trebala bi prvenstveno osigurati povećanje fiskalnog kapaciteta županija.

Problemi koji se odnose na sustav financiranja lokalne samouprave i uprave u Hrvatskoj, također daju naslutiti da bi valjalo razmotriti nov način financiranja jedinica lokalnih vlasti. Jedna od nedavno razmatranih mjera uvođenje je prireza na porez na dohodak, od kojega se očekuje da će povećati fiskalnu sposobnost lokalnih vlasti. Prirez na porez na dohodak ima sve karakteristike lokalnog poreza - plaća se prema stopi koju je utvrdila jedinica lokalne samouprave, a pripada lokalnoj samoupravi gdje je stalno prebivalište prireznog obveznika. Zakonski akti trebali bi omogućiti jedinicama lokalnih vlasti, to jest općinama/gradovima (ne samo gradovima od preko 40.000 stanovnika), uvođenje ove mjere. Na taj način gradovi bi mogli ostvariti vlastiti dodatni dohodak, a istovremeno smanjiti svoju ovisnost o državnim subvencijama. Trebalo bi propisati tek gornju granicu prirezne stope na porez na dohodak, što bi omogućilo svakoj općini/gradu i županiji da slobodno odlučuje o visini prirezne stope sukladno sklonostima lokalnog stanovništva. Odluke o uvođenju ovoga prireza trebalo bi potvrditi lokalnim referendumom.

Sustav potpora izjednačenja dat će dovoljno prihoda lokalnim vlastima za osiguravanje procijenjene minimalne razine javnih potreba (obrazovanje).

Jedinice lokalne samouprave u Hrvatskoj mogu se zadužiti izdajući vrijednosne papire ili dižući zajmove u nebankovnom sektoru samo za kapitalne projekte koje izvode proračunski korisnici. Istovremeno, lokalne vlasti imaju pravo izdavati jamstva do zakonski određenog iznosa za izvršavanje obveza javnih poduzeća i ustanova. No čini se nužnim proširiti mogućnosti zaduživanja kod domaćih i stranih banaka za izgradnju kapitalnih dobara na području jedinice. Ovo se osobito odnosi na

zajmове kod Hrvatske banke za obnovu i razvoj te na poticanje izdavanja dužničkih vrijednosnica (obveznica jedinice lokalne uprave) za financiranje izgradnje lokalnih kapitalnih dobara na području jedinice.

### **Konkretne akcije**

Novi prijedlozi Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave definiraju sljedeća pitanja<sup>1</sup>:

1. Novi prijedlog Zakona temelji se na osiguravanju odgovarajućih izvora prihoda za financiranje osnovnog i srednjeg obrazovanja, zdravstvene zaštite i socijalne skrbi.  
Novi prijedlog osigurat će neki dio izvora prihoda za neke decentralizirane funkcije.
2. Novi su izvori prihoda:  
najveće sudjelovanje lokalnih vlasti u zajedničkim porezima - porezu na dohodak  
odgovarajuće potpore izjednačenja za decentralizirane funkcije,  
mogućnost uvođenja novih lokalnih poreza (porez na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište, porez na nekorištene poduzetničke nekretnine, porez na neizgrađeno građevno zemljište, porez na automate za zabavne igre, prerez na porez na dohodak).
3. Više sudjelovanje lokalnih vlasti u zajedničkim porezima - porezu na dohodak za financiranje nekih decentraliziranih funkcija - u iznosu od 9,8%  
sudjelovanje od 2,9% u porezu na dohodak za financiranje osnovnoškolskog obrazovanja  
sudjelovanje od 2% u porezu na dohodak za financiranje srednjoškolskog obrazovanja  
sudjelovanje od 2% u porezu na dohodak za financiranje socijalne skrbi (0,4% za centre za socijalni rad i 1,6% za umirovljeničke centre)  
sudjelovanje od 2,9% za zdravstvenu skrb (2,5% za investicijsko održavanje županijskih bolnica, 0,3% za zdravstvenu zaštitu neosiguranih osoba, 0,1% za zdravstvenu zaštitu obitelji poljoprivrednika starijih od 65 godina).
4. Odgovarajuće potpore izjednačenja za decentralizirane funkcije. Ukupan je iznos potpora izjednačenja 21% prihoda od poreza na dohodak u 1999.
5. Novi prijedlog Zakona osigurava poboljšanje razvoja gradova i općina na otocima koji financiraju kapitalne projekte od zajedničkog interesa za razvoj otoka. Udio poreza na dohodak koji će biti transferiran lokalnim vlastima iznosi 29,2% od ukupnih prihoda od poreza na dohodak iz ovog područja.
6. Procjena je da će 1.937 milijardi kuna biti transferirano iz državnog proračuna u lokalne proračune. Procjena je da rashodi za decentralizirane funkcije iznose 1.788 milijardi kuna, a ostatak je za socijalnu skrb i razvoj otoka.
7. Novi prijedlog Zakona osigurava više autonomije lokalnim i regionalnim vlastima u uvođenju lokalnih poreza, odnosno priraza.

---

<sup>1</sup>Izmjene Zakona u međuvremenu su usvojene 28. 6. i 28. 11. 2001. i stupile su na snagu objavom u *Narodnim novinama* (usp. br. 59/2001. od 30. 6. 2001. i 107/2001. od 5. 12. 2001.).

**Tablica 6. Usporedba sadašnjih i predloženih općinskih i gradskih izvora prihoda**

| Sadašnji izvori prihoda   | Predloženi izvori prihoda   |
|---|---|
| <b>Općinski i gradski porezi</b>  |   |
| 1.1. porez na potrošnju<br>1.2. porez na kuće za odmor<br>1.3. porez na oglašavanje<br>1.4. porez na tvrtku ili naziv<br>1.5. porez na korištenje javnih površina   | 1.1. priraz na porez na dohodak<br>1.2. porez na potrošnju<br>1.3. porez na kuće za odmor<br>1.4. porez na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište<br>1.5. porez na nekoristišene poduzetničke nekretnine<br>1.6. porez na neizgrađeno građevno zemljište<br>1.7. porez na tvrtku ili naziv<br>1.8. porez na korištenje javnih površina  |
| <b>Priraz na porez na dohodak</b>   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- gradovi s više od 40.000 stanovnika mogu uvesti priraz od najviše 30% njihova udjela u porezu na dohodak (tj. do 7,5% ukupnoga poreza)</li> <li>- Grad Zagreb može uvesti priraz na porez na dohodak od najviše 60% (tj. 27,5% ukupnoga poreza)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- općina može uvesti priraz od najviše 10%</li> <li>- grad s manje od 30.000 stanovnika može uvesti priraz od najviše 12%</li> <li>- grad s više od 30.000 stanovnika može uvesti priraz od najviše 15%</li> <li>- Grad Zagreb može uvesti priraz od najviše 30%</li> </ul>  |
| <b>Zajednički porezni prihodi</b>   |   |
| 3.1. porez na dohodak<br>3.2. porez na dobit<br>3.3. porez na igre na sreću i kladioničke igre<br>3.4. porez na promet nekretnina   | 3.1. porez na dohodak (državni 29,2%, županijski 8%, općinski ili gradski 32%)<br>3.1.1. porez na dohodak za decentralizirane funkcije<br><ul style="list-style-type: none"> <li>- osnovnoškolsko obrazovanje</li> <li>- srednjoškolsko obrazovanje</li> <li>- socijalna skrb</li> <li>- centri za socijalni rad</li> <li>- umirovljenički centri</li> <li>- zdravstvena skrb</li> <li>- investicijsko održavanje županijskih bolnica - 2,5%</li> <li>- zdravstvena zaštita neosiguranih osoba - 0,3%</li> <li>- zdravstvena zaštita članova obitelji poljoprivrednika starijih od 65 godina - 0,1%</li> </ul> 3.2. porez na dobit (državni 70%, županijski 10%, općinski ili gradski 20%)<br>3.3. porez na igre na sreću i kladioničke igre (državni 50%, općinski ili gradski 50%)<br>3.4. porez na promet nekretnina (državni 40%, općinski ili gradski 60%)<br>3.5. prihodi od koncesija<br><ul style="list-style-type: none"> <li>- za mineralnu vodu (državni 80%, općinski ili gradski 20%)</li> <li>- na vodu za piće (državni 70%, općinski ili gradski 30%)</li> </ul> 4. potpora izjednačenja (21%)<br><ul style="list-style-type: none"> <li>- osnovnoškolsko obrazovanje</li> <li>- srednjoškolsko obrazovanje</li> <li>- centri za socijalni rad</li> <li>- zdravstvena zaštita - investicijsko održavanje županijskih bolnica</li> </ul> |

## Zaključci

Decentralizacija se dosad često poklapala s restrukturiranjem javnih rashoda/smanjenjem fiskalnih deficita i zahtjevima za više lokalne autonomije. Daljnji naponi i istraživanje koji se odnose na probleme fiskalnih vlasti niže razine u Hrvatskoj bit će, bez sumnje, usmjereni ka pravilnom strukturiranju fiskalnih transfera sredstava od centralne države na lokalnu razinu. Definiranje poželjnog modela financiranja javnih potreba nezamislivo je bez uspostavljanja boljeg načina uporabe korisničkih pristojbi, zaduživanja, kao i uporabe jamstava centralne države za određene javne izdatke.

Preporučuju se sljedeće akcije:

### 1. Kratkoročno

Provesti reviziju preuzetih obveza i izvora prihoda, osobito s obzirom na odgovornosti i prihode preuzete na državnoj razini, iz državne uprave. Cilj bi bio razvijati transparentne kriterije za odabir ulaganja i argumentaciju za potporu državne uprave te preispitati ulogu državne uprave u određivanju cijene usluga i izboru ulaganja.

Pregledati upravnu strukturu i ulogu različitih razina uprave, osobito županijske.

Procijeniti utjecaj ograničenja na zaduživanje na lokalnoj razini, istovremeno zadržavajući snažnu ulogu praćenja koju ima državna uprava.

Pregledati općinske investicijske planove i prioritete kao dio vježbe planiranja proračuna; razviti indikativne trogodišnje proračune na općinskoj razini uključujući dugoročne investicijske izdatke te pokrenuti raširenu primjenu *cost benefit* kriterija za odabir ulaganja na općinskoj razini.

Pokrenuti studiju postojećih primjera sudjelovanja privatnog sektora da bi se saznalo za potencijal i prepreke za prepoznavanje mogućnosti, ograničenja i modaliteta za njegovo sudjelovanje u pružanju usluga.

### 2. Srednjoročno

Poduzeti mjere da se poboljša učinkovitost funkcioniranja poduzeća u općinskom vlasništvu, primjerice profitnog poslovanja radi smanjivanja subvencija i iskoraka prema značajnijem povratu utrošenoga.

Povećati kapacitet lokalne uprave za pregovaranje i poticati suradnju s privatnim sektorom.

Izvršiti reviziju važećeg zakonskog okvira s obzirom na poboljšanje poticaja privatnog sektora na sudjelovanje.

Procijeniti kod općina potencijal za pristup tržištima kapitala u sklopu državnog sustava praćenja i nadzora.

Procijeniti potencijal za uvođenje oporezivanja imovine na temelju vrijednosti da bi se zamijenio sadašnji sustav *ad hoc* poreza na imovinu.

Pokrenuti studiju sadašnjih primjera sudjelovanja privatnog sektora da bi se saznalo za potencijal i prepreke za prepoznavanje mogućnosti, ograničenja i modaliteta sudjelovanja privatnog sektora u pružanju usluga.