Fiskalni federalizam u Republici Hrvatskoj

Cvitković, Niwes

Undergraduate thesis / Završni rad

2017

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic Nikola Tesla in Gospić / Veleučilište Nikola Tesla u Gospiću**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:107:870111

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

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

Repository / Repozitorij:

Polytechnic Nikola Tesla in Gospić - Undergraduate thesis repository

zir.nsk.hr

Image not found or type unknown

VELEUČILIŠTE "NIKOLA TESLA" U GOSPIĆU

Niwes Cvitković

FISKALNI FEDERALIZAM U REPUBLICI HRVATSKOJ

FISCAL FEDERALISM IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Završni rad

Gospić 2017.

VELEUČILIŠTE "NIKOLA TESLA" U GOSPIĆU

Upravni odjel

Stručni upravni studij

FISKALNI FEDERALIZAM U REPUBLICI HRVATSKOJ

FISCAL FEDERALISM IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Završni rad

MENTOR:

Dr.sc. Mehmed Alijagić, prof.v.šk.

STUDENT:

Niwes Cvitković

MBS: 0296014530/14

Gospić, prosinac 2017.

Veleučilište „Nikola Tesla" u Gospiću

Upravni odjel

Gospić, 5. listopada 2017.

ZADATAK

za završni rad

Pristupnici Niwes Cvitković MBS:0296014530/14

Studentu stručnog studija upravnog prava izdaje se tema završnog rada po nazivom: **Fiskalni federalizam u Republici Hrvatskoj** (Fiscal federalism in the Republic of Croatia)

Sadržaj zadatka:

Pristupnica u prvome dijelu ovoga rada mora izložiti definiciju fiskalnog federalizam sa načelima fiskalnog federalizma te razjasniti raspodjelu javnih prihoda i javnih rashoda fiskalnog federalizma. Pored toga potrebno je izložiti fiskalnu decentralizaciju kao ustavne i zakonske temelje decentralizacije te pojasniti fiskalnu neravnotežu i fiskalno izravnanje. Drugi dio rada treba se odnositi isključivo na fiskalni federalizam u Republici Hrvatskoj te se u tom dijelu rada potrebno osvrnuti na javne sektore, porezne sustave , fiskalnu decentralizaciju i fiskalno izravnanje u Republici Hrvatskoj te funkciju i raspodjelu javnih rashoda te rješavanje problema fiskalne neravnoteže u Republici Hrvatskoj.

Završni rad izraditi sukladno odredbama Pravilnika o završnom radu Veleučilišta „Nikola Tesla" u Gospiću.

Mentor: Dr.sc. Mehmed Alijagić, prof.v.šk. zadano: 5. listopada 2017. godine, _____

(ime i prezime) (nadnevak) (potpis)

Pročelnik odjela: Dr.sc. Vlatka Ružić, v.predavač predati do: 31. 12. 2017., _____

(ime i prezime) (nadnevak) (potpis)

Student: Niwes Cvitković primio zadatak: 05. 10. 2017., _____

(ime i prezime) (nadnevak) (potpis)

Dostavlja se:

- mentoru
- prvostupniku

I Z J A V A

Izjavljujem da sam završni rad pod naslovom **FISKALNI FEDERALIZAM U REPUBLICI HRVATSKOJ** izradila samostalno pod nadzorom i uz stručnu pomoć mentora **Dr.sc. Mehmeda Alijagića, prof.v.šk.**

Niwes Cvitković

Cvitković Niwes

(potpis studenta)

SAŽETAK

Pojam fiskalnog federalizma tiče se odnosa u federativno uređenoj državi između različitih razina njene organiziranosti u vezi s raspodjelom fiskalnih prohoda. Koje izvore fiskalnih prihoda, u kom obujmu i na koji način raspodijeliti između federacije, federalnih jedinica i lokalnih jedinica problemi su s kojima se stalno nose sve federativno uređene države. Međutim, sa sličnim problemima susreću se i države koje nemaju federativno uređenje, ali imaju razvijen sustav regionalne i lokalne samouprave zbog visoke razine decentralizacije javnih funkcija. Zbog toga, pojam fiskalnog federalizma, shvaćen u širem smislu obuhvaća odnose uopće, između centralne vlasti i regionalnih i lokalnih kolektiviteta. Fiskalni federalizam se definira kao odnos nositelja fiskalne vlasti unutar fiskalnog sustava. Konkretnije, fiskalni federalizam je fiskalni sustav u federalno uređenim državama, iako on može postojati i u unitarnim državama ako postoji više od jednog nositelja fiskalne vlasti. Fiskalni federalizam obuhvaća odnose između viših i nižih političko-teritorijalnih jedinica u svezi s ovlaštenjima za ustanovljavanje i uvođenje određenih vrsta i javnih prihoda kojima se pokrivaju njihovi rashodi.

Ključne riječi: decentralizacija, fiskalni federalizam, javni prihodi, rashodi.

SUMMARY

The notion of fiscal federalism is concerned with the relationship between the federated state of the state between the different levels of its organization regarding the distribution of fiscal projections. What sources of fiscal revenue, in what volume and how to distribute federal, federal, and local units, are the problems that are always borne by all federally regulated states. However, similar problems are also encountered by countries that have no federal arrangement but have developed regional and local self-government system due to the high level of decentralization of public functions. For this reason, the notion of fiscal federalism, understood broadly, embraces relations, at all, between central government and regional and local collectivities. Fiscal federalism is defined as the ratio of the fiscal authority within the fiscal system. More specifically, fiscal federalism is a fiscal system in federally regulated states, though it may also exist in unitary states if there are more than one fiscal authority. Fiscal federalism includes relations between higher and lower political-territorial units in relation to authorizations for establishing and introducing certain types and public revenues covering their expenditures.

Key words: decentralization, fiscal federalism, public revenues, expenditures.

Sadržaj

1. UVOD 1
1.1. Problem i predmet istraživanja 1
1.2. Svrha i cilj istraživanja 1
1.3. Sadržaj i struktura rada 2
2. FISKALNI FEDERALIZAM 3
2.1. Definiranje pojma fiskalnog federalizma 3
2.2. Fiskalni federalizam u Europskim zemljama 4
2.3. Načela fiskalnog federalizma 6
2.4. Raspodjela funkcija i javnih rashoda u fiskalnom federalizmu 9
2.5. Raspodjela javnih prihoda u fiskalnom federalizmu 10
3. FISKALNA NERAVNOTEŽA 13
4. FISKALNO IZRAVNANJE 15
5. USTAVNI I ZAKONSKI TEMELJ DECENTRALIZACIJE JAVNOG SEKTORA 18
6. FISKALNA DECENTRALIZACIJA 19
7. FISKALNI FEDERALIZAM U REPUBLICI HRVATSKOJ 20
7.1. Javni sektor u Republici Hrvatskoj 20
7.2. Porezni sustavu Republike Hrvatske 23
7.3. Funkcija i raspodjela javnih rashoda u Republici Hrvatskoj 26
7.4. Rješavanje problema fiskalne neravnoteže u Republici Hrvatskoj 28
7.5. Fiskalno izravnanje 29
7.6. Fiskalna decentralizacija Republike Hrvatske 30
8. ZAKLJUČAK 32
POPIS LITERATURE 34
POPIS SLIKA 36

1. UVOD

U uvodnom dijelu definirani su: 1) predmet i problem istraživanja 2) svrha i cilj istraživanja i 3) sadržaj i struktura rada.

1.1. Problem i predmet istraživanja

Fiskalni federalizam je dio teorije javnih financija koji se bavi problemima donošenja odluka, mogućnostima razrezivanja poreza kao i upotrebom prikupljenih sredstava u javnom sektoru s dvije ili više razina vlasti. Sama primjena fiskalne decentralizacije u teoriji i praksi pojedinih država je vrlo različita, a ovisi prije svega o sustavu vlasti, teritorijalnom ustroju, ekonomskoj i društvenoj razvijenosti, povijesnim i političkim okolnostima koji u konačnici i određuju ukupni ustroj javnih financija i fiskalni federalizam u našoj državi kao predmet ovog rada.

Predmet istraživanja ovoga završnog rada je fiskalni federalizam u Republici Hrvatskoj. U radu je istraženo kako su raspodijeljene nadležnosti u odlučivanju o javnim rashodima i javnim prihodima među različitim razinama javne administracije u Republici Hrvatskoj, a prikazana razina nadležnosti pokazuje i stvarni stupanj decentralizacije neke države u političkom i administrativnom smislu.

Problem istraživanja ovoga završnog rada je utvrditi stupanj i model fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj i njegov utjecaj na nacionalnu ekonomiju, njezinu efikasnost i mikrostabilnost.

1.2. Svrha i cilj istraživanja

Svrha ovog završnog rada je analizirati funkcioniranje fiskalnog federalizma u Republici Hrvatskoj sa svim njegovim posebnostima, a cilj rada je ocijeniti da li je postojeći ustroj fiskalnog federalizma odgovarajući za Republiku Hrvatsku, te mogu li se uočeni nedostaci poboljšati.

1.3. Sadržaj i struktura rada

Rezultati istraživanja prezentirani su u osam dijelova.

U prvom dijelu, UVODU, definiran je predmet i problem istraživanja, obrazložena je svrha i cilj istraživanja, i dan je pregled sadržaja i strukture rada.

U drugom dijelu, s naslovom FISKALNI FEDERALIZAM, definiran je pojam fiskalnog federalizma, prikazan je fiskalni federalizam u nekim Europskim zemljama, opisana su načela fiskalnog federalizma, raspodjela funkcija, javnih rashoda i javnih prihoda u fiskalnom federalizmu.

FISKALNA NERAVNOTEŽA naslov je trećega dijela rada, u njemu je opisana fiskalna neravnoteža, te kako se rješavaju problemi vertikalne i horizontalne fiskalne neravnoteže.

Četvrti dio, naslova FISKALNO IZRAVNANJE, u ovom dijelu opisano je pasivno i aktivno fiskalno izravnanje.

U petom dijelu rada, naslova USTAVNI I ZAKONODAVNI TEMELJ DECENTRALIZACIJE JAVNOGA SEKTORA, definiran je ustavni i zakonodavni temelj fiskalne decentralizacije.

FISKALNA DECENTRALIZACIJA naslov je šestoga dijela radu u njemu je opisana podjela fiskalne decentralizacije i prikazane su vrste poreza i razine prikupljanja poreznih prihoda.

U sedmom dijelu rada naslova FISKALNI FEDERALIZAM U REPUBLICI HRVATSKOJ, opisan je javni sektor u Republici Hrvatskoj, porezni sustav Republike Hrvatske, podjela poreznih oblika, funkcija i raspodjela javnih rashoda, a opisano je i rješavanje problema fiskalne neravnoteže i fiskalno izravnanje, te fiskalna decentralizacija u Republici Hrvatskoj.

Osmi dio rada je ZAKLJUČAK, u njemu je dana sinteza cjelokupnog istraživanja.

2. FISKALNI FEDERALIZAM

2.1. Definiranje pojma fiskalnog federalizma

Pojam fiskalnog federalizma je moguće shvatiti u užem i širem smislu. U užem smislu, ovaj se pojam tiče odnosa u federativno uređenoj državi između različitih razina njene organiziranosti u vezi s raspodjelom fiskalnih prihoda. Koje izvore fiskalnih prihoda, u kom obujmu i na koji način raspodijeliti između federacije, federalnih jedinica i lokalnih jedinica problemi su s kojima se stalno nose sve federativno uređene države (Alijagić, 2015) Međutim, sa sličnim problemima susreću se i države koje nemaju federativno uređenje, ali imaju razvijen sustav regionalne i lokalne samouprave zbog visoke razine decentralizacije javnih funkcija. Zbog toga, pojam fiskalnog federalizma, shvaćen u širem smislu obuhvaća odnose uopće, između centralne vlasti i regionalnih i lokalnih kolektiviteta.

Najviše zemalja imaju po dvije razine lokalne samouprave, a s iznimkama u uređenju samouprave velikih gradova ili pak glavnog grada, kao što se Gradu Zagrebu može priznati status županije. Najniža je razina lokalne samouprave najčešće, u općinama, viša razina lokalne samouprave u okruzima, distriktima ili županijama, dok je intermedijarna razina ustrojena u provincijama, pokrajinama ili regijama. Isto tako, ni razvitak lokalnih jedinica nije jednak. Nejednakosti između lokalnih jedinica tako utječu na bitnu odluku o decentralizaciji, fiskalnom izravnavanju te pitanju državne intervencije. Raspodjela javnih funkcija između središnje države i lokalnih jedinica vlasti u Republici Hrvatskoj, opisuje sustav lokalne javne vlasti Republike Hrvatske, daje pregled institucionalne organizacije lokalne samouprave i financiranja, prikazuje raspodjelu ovlasti i funkcija središnje vlasti i lokalnih jedinica vlasti (Alijagić, 2015).

Fiskalni federalizam se definira kao odnos nositelja fiskalne vlasti unutar fiskalnog sustava. Konkretnije, fiskalni federalizam je fiskalni sustav u federalno uređenim državama, iako on može postojati i u unitarnim državama ako postoji više od jednog nositelja fiskalne vlasti. Fiskalni federalizam obuhvaća odnose između viših i nižih političko-teritorijalnih jedinica u svezi s ovlaštenjima za ustanovljavanje i uvođenje određenih vrsta i javnih prihoda kojima se pokrivaju njihovi rashodi.

Decentralizacija „proizvodnje“ javnih dobara (javnih funkcija) predstavlja temeljni uvjet za postojanje fiskalnog federalizma u jednoj državi. Tek kada se decentralizira obavljanje javnih funkcija, tada je moguće izvršiti decentralizaciju javnih rashoda, što zatim uvjetuje decentralizaciju

javnih prihoda (fiskalnu decentralizaciju) koja opet otvara pitanje međuproračunskih transfera (potpora) i zaduživanja. Upravo to i jest suština fiskalnog federalizma kao fenomena koji podrazumijeva odnose između viših i nižih političko- teritorijalnih jedinica u pogledu nadležnosti za utvrđivanje potreba, kao i u pogledu izvora iz kojih će se osiguravati sredstva za financiranje. Prvo i osnovno pitanje koje se postavlja u okviru fiskalnog federalizma je pitanje raspodjele javnih rashoda (funkcija). Kada se izvrši decentralizacija javnog sektora, složenost odnosa između razina vlasti zahtjeva i određeno rješenje pitanja kojima se bavi fiskalni federalizam (raspodjela funkcija /rashoda/, raspodjela prihoda,međuproračunski transferi i zaduživanje). Uglavnom se do rješenja dolazi putem fiskalnih aranžmana između različitih političko-teritorijalnih jedinica (razina vlasti). Međutim, pored fiskalnih aranžmana, potrebno je i uspostavljanje odgovarajućeg pravnog i ekonomskog okvira i institucija putem kojih će se uspostaviti suradnja nižih političko-teritorijalnih jedinica, a onda i povećati njihovi izvori prihoda, a sve u cilju uspješnog obavljanja funkcija koje su im prenijete ili delegirane. U cijelom se svijetu sve više javlja trend prema decentralizaciji države, koju se najjednostavnije definira prijenosom političke moći i utjecaja od više razine vlasti (središnje) do nižih razina vlasti (lokalnih).

Fiskalni federalizam podrazumijeva izgradnju institucija potrebnih za uspješno provođenje decentralizacije fiskalnog sustava i fiskalnih odnosa (Alijagić, 2015.). Ovo znači da postojanje decentralizacije javnih rashoda i javnih prihoda(fiskalne decentralizacije) predstavlja temelj na kojoj se gradi "zgrada fiskalnog federalizma". A fiskalni federalizam, kao vrlo širok i složen pojam, u ekonomskoj teoriji i teoriji javnih financija naučava se u okviru još šireg pojma – fiskalnih odnosa između razina vlasti.

2.2. Fiskalni federalizam u Europskim zemljama

U razvijenim zemljama Zapada decentralizacija je prije svega označavala zahtjeve za efikasnijom i djelotvornijom vladom koja će moći osigurati kompetitivnost nacionalnog gospodarstva, odnosno potaknulo je prenošenje mnoštva socijalnih funkcija na lokalnu sredinu, za koju se pretpostavljalo da bi mogla primjerenije reagirati na socijalne zahtjeve stanovništva. U zemljama u razvoju politike decentralizacije najčešće su bile potaknute zahtjevom za izbjegavanje ekonomske nerazvijenosti i nestabilnosti. Te u tranzicijskim zemljama decentralizacija je poprimila funkciju jednoga od ključnih institucionalnih aranžmana za prijelaz u tržišno gospodarstvo i uspostavljanje demokratskim odlučivanjem. Temeljna načela u određivanju najbolje razine pojedine

zadaće javnih financija teorijski su razrađena i u njihovom se zaleđu nalaze gospodarski razlozi. Odnosno, to znači da neke zadaće moraju biti centralizirane, dok druge mogu biti decentralizirane, odnosno mogu se zadovoljiti na nižoj razini vlasti. Na drugom su mjestu potpore za izravnanje potpore koje se dodjeljuju direktno općinama i gradovima bez određene namjene dodijeljenih sredstava osim uz uvjet da se ta sredstva izravnanja ne smiju trošiti za materijalne rashode, te uz obvezu da općine i gradovi izvijeste o načinu i namjeni trošenja tih sredstava kao temelj za analizu uspješnosti potpora.

Kada je riječ o pravnom okviru za implementaciju institucija fiskalnog federalizma, rješenja treba predvidjeti u odgovarajućim zakonima i drugim aktima niže pravne snage. Najčešće su u pitanju: opći zakon kojim se uređuje proračunski sustav jedne države, zakoni o godišnjem proračun u političko-teritorijalnih jedinica; zakoni kojima se reguliraju pitanja uređenja i funkcioniranja lokalne samouprave, itd. U pojedinim državama Europe: Njemačkoj, Italiji i Švicarskoj određena pitanja fiskalnih odnosa između različitih razina vlasti, osim zakonima, rješavaju se i Ustavom.

Suprotan fiskalni sustav fiskalnom decentralizmu je fiskalni centralizam koji se primjenjuje u unitarno uređenim državama. Argumenti za centralizirani fiskalni sustav su (Alijagić, 2015.):

- osigurava određeni standard obavljanja usluga svakoj lokalnoj jedinici,
- primjenjuje jednake poreze,
- usmjerava raspodjelu na regionalnoj i osobnoj razini.

Decentralizirani fiskalni sustavi imaju ove osobine:

- omogućuju lokalnim jedinicama (nižim razinama vlasti) autonomiju,
- pojačavaju zainteresiranost lokalnih uprava,
- sredstvo su nadzora nad preraspodjelom.

Sa stanovišta teritorijalne organizacije, standardno je rješenje i uobičajeni obrazac u većem broju suvremenih država, postojanje triju razina vlasti (administrativnih razina), središnjih, područnih i lokalnih vlasti(administracija).

Prednosti fiskalne decentralizacije su:

1. učinkovitije reagiranje na promjene u individualnim preferencijama potrošača prilikom izbora javnih dobara,
2. učinkovitije rješavanje lokalnih problema zbog bližeg odnosa lokalne administracije i lokalnog stanovništva,

3. efikasniju koordinaciju aktivnosti različitih državnih ministarstava i agencija uključenih u proces lokalnog razvitka, kao i njihovo bolje povezivanje s lokalnim razinama vlasti i nevladinim sektorom,
4. bolje i potpunije informiranje o potrebama i zahtjevima pojedinaca,
5. dovođenje porezne administracije u izravniju svezu s obveznicima, čime se potiče njihovo učešće u upravljanju javnim rashodima.

Razlozi protiv fiskalne decentralizacije su:

1. korupcija,
2. kvaliteta lokalne administracije,
3. postojeće regionalne i lokalne vlasti koje su određene na temelju političkih kriterija.

Osnovno ograničenje fiskalne decentralizacije jest u tome što da bi središnja vlast bila u stanju da učinkovito upravlja makroekonomskim tokovima u zemlji, potrebni su joj odgovarajući instrumenti, uključujući i fiskalne. To znači da u tom slučaju država može teže provoditi fiskalnu politiku u okviru vođenja ekonomske politike.

S aspekta teorije financija imamo financijski i fiskalni federalizam. Financijski federalizam je cjelokupnost uređenja financijskih odnosa u federalno uređenim državama (i rashodi i prihodi). Fiskalni federalizam su fiskalni (u osnovi porezni) odnosi koji se u federalnoj državi uspostavljaju između federacije, federalnih jedinica i lokalnih zajednica u svezi s ovlaštenjima za ustanovljavanje i uvođenje poreza.

2.3. Načela fiskalnog federalizma

U decentraliziranom sustavu fiskalnih odnosa prvo pitanje koje se postavlja je pitanje javnih rashoda. Sukladno s njegovim rješenjem određuje se i način financiranja, tj. fiskalni aranžman između različitih političko-teritorijalnih jedinica u državi. Fiskalni aranžman podrazumijeva kombinaciju transfera i ustupljenih prihoda potrebnih za financiranje rashoda koji se ne mogu pokriti iz vlastitih prihoda nižih političko-teritorijalnih jedinica. Smatra se da decentralizacija i fiskalni aranžman "idu jedno uz drugo": što je fiskalni sustav države decentraliziraniji, veći je značaj fiskalnih aranžmana; a što su aranžmani bolji, postoji veća pouzdanost u decentralizirano odlučivanje.

Imajući ovo u vidu, potrebe (rashodi) i sredstva (prihodi) trebaju se određivati jedni prema drugima, odnosno trebaju biti odraz načela usklađivanja. Ovim načelom (koje predstavlja osnovu

fiskalnog federalizma), omogućuje se ostvarenje ciljeva alokacijske, redistribucijske i stabilizacijske politike.

Njegova primjena treba da doprinese obavljanju javnih funkcija na što učinkovitiji način i sa što nižim administrativnim troškovima, uz vođenje računa o tome da budu zadovoljene potrebe za sredstvima (fiskalne potrebe) svih razina vlasti i da to u što većoj mjeri bude pravilno. Znači, realizacija načela usklađivanja treba biti odraz primjene temeljnih načela fiskalnog federalizma, a to su:

1)načelo učinkovitosti (efikasnosti),

2)načelo pravilnosti,

3) načelo niskih administrativnih troškova i

4) načelo zadovoljavanja fiskalnih potreba.

1) ***Načelo učinkovitosti*** - predstavlja temeljno načelo na kome počiva"zgrada" fiskalnog federalizma. U pitanju je ekonomsko načelo koje podrazumijeva takvu alokaciju resursa (kapaciteta) i funkcija (potreba) koja dovodi do uspostave stabilnog sustava javnih financija. Riječ je o tome da se potrebe i preferencije građana zadovoljavaju uz najniže moguće troškove.

Učinkovitost kao načelo fiskalnog federalizma i fiskalne decentralizacije znači učinkovitu (efikasnu) proizvodnju javnih dobara od strane različitih političko-teritorijalnih jedinica. Raspodjela javnih rashoda vrši se na način koji doprinosi što boljem osiguravanju javnih dobara u svim dijelovima državnog teritorija. Samo načelo supsidijarnosti je realizacija načela učinkovitosti, tj. potrebe da se pojedina funkcija prepusti onoj razini vlasti na kojoj je njeno obavljanje moguće uz najmanju distorziju u alokaciji resursa,što podrazumijeva i najmanje troškove. Ujedno, na ovaj način se najbolje zadovoljavaju potrebe i preferencije potrošača za konkretnim javnim dobrom.

2) ***Načelo pravilnosti*** - u financijskoj teoriji pravilnost se uglavnom proučava sa stanovišta načela koristi i načela sposobnosti plaćanja poreza. Promatrano s prihodne strane, načelo koristi podrazumijeva da je porezno opterećenje pravilno ako svaki obveznik plaća porez jednako koristi koje dobiva od osiguravanja javnih dobara i pružanja javnih usluga. U okviru načela sposobnosti plaćanja poreza, pravilnost podrazumijeva da se porezni teret određuje jednako ekonomskoj snazi poreznog obveznika, što znači da ne ovisi od osiguravanja javnih dobara i pružanja javnih usluga. Pravilnost treba promatrati i sa stanovišta javnih rashoda. Pravilan je onaj sustav javnih rashoda u kojem pojedinci zadovoljavaju potrebe sukladno svojim preferencijama i prioritetima i ovisno o sredstvima kojima se potrebe (rashodi) mogu financirati.

3) ***Načelo niskih administrativnih troškova***- u vezi naplate javnih prihoda postoje dvije vrste troškova – oni koji nastaju prilikom utvrđivanja, prikupljanja i kontrole javnih prihoda (administrativni troškovi), i oni koji su u vezi sa samim činom plaćanja javnih prihoda. Prva vrsta troškova predstavlja teret države, odnosno njene administracije, dok druga pada na teret poreznih obveznika. Pojedini autori govore o postojanju izravnih i neizravnih administrativnih troškova, odnosno fiksnih administrativnih troškova i troškova "ugodnosti plaćanja poreza". Izravni (fiksni) troškovi su oni koji padaju na teret porezne administracije, dok su neizravni (troškovi "ugodnosti") oni koje snose porezni obveznici zbog plaćanja poreza ili nekog drugog javnog prihoda (umanjivanje prihoda poreznih obveznika uslijed plaćanja poreza; gubitak vremena za koje bi porezni obveznik mogao ostvariti prihod zbog čekanja u redu da plati porez ili zbog ispunjavanja dugačkih formulara, itd.). Za uspješnu implementaciju elemenata fiskalnog federalizma važni su, prije svega, troškovi državne administracije. Načelo niskih administrativnih troškova implikacija je načela ekonomske učinkovitosti: utvrđivanje, naplata i kontrola javnih prihoda treba se provoditi na onoj razini vlasti na kome će to biti najučinkovitije, što znači uz najniže troškove.

U decentraliziranom sustavu, u cilju minimiziranja troškova, određuje se koja će jurisdikcija biti nadležna za administriranje određenim oblikom javnog prihoda. Ako je jedan prihod uveden na središnjoj razini vlasti, to ne znači i da će se njegova naplata provoditi na toj razini. Tada dolaze do izražaja različiti oblici administrativne decentralizacije. Međutim, da bi sustav bio učinkovit i pravičan, potrebno je voditi računa i o tome da troškovi poreznih obveznika budu što manji, jer u krajnjem slučaju veliki troškovi mogu dovesti do preseljavanja u jurisdikciju u kojoj su oni manji. Zbog toga postupak naplate i kontrole javnih prihoda treba organizirati tako da se, kad god je to moguće, osigura "ugodnost u plaćanju poreza", odnosno što manji "troškovi ugodnosti"(Alijagić, 2015).

4) ***Načelo zadovoljavanja fiskalnih potreba*** - da bi svaka razina vlasti u državi zadovoljila svoje fiskalne potrebe, potrebno je da rashodi i prihodi svih političko-teritorijalnih jedinica budu međusobno sukladni. Svakoj razini vlasti dodjeljuju se izvori prihoda koji su dovoljni za financiranje funkcija koje su mu povjerene, odnosno delegirane. Na ovaj način osigurava se odgovornost državne vlasti građanima u slučaju da, i pored toga što pojedina razina vlasti ima nadležnost nad određenim izvorima prihoda, nije u mogućnosti učinkovito osiguravati javna dobra kojima se zadovoljavaju potrebe građana. Sredstva potrebna za financiranje rashoda koji nastaju u obavljanju funkcija nižih političko-teritorijalnih jedinica često se ne mogu ostvariti iz njihovih

izvornih prihoda, zbog čega im viša vlast ustupa pojedine prihode ili transferira sredstva. Kada je riječ o ustupanju prihoda, može se govoriti o ustupanju cjeline ili samo dijela naplaćenog prihoda.

2.4. Raspodjela funkcija i javnih rashoda u fiskalnom federalizmu

Kod dodjele funkcija pojedinim razinama vlasti, (a time i raspodjele javnih rashoda), primjenjuju se različiti kriteriji (ekonomski, etnički, etički, zemljopisni, itd.), ali često odlučujuću ulogu imaju politički čimbenici i odnosi između političkih snaga u društvu. Smatra se da raspodjelu javnih rashoda treba vršiti sukladno ekonomskim funkcijama države (alokacijskom, redistribucijskom i stabilizacijskom), a kako decentralizacija znači postojanje više razina vlasti, to znači da bi svaka razina trebala biti zadužena za obavljanje neke od ovih funkcija.

U uvjetima postojanja decentralizacije obavljanje alokacijske funkcije treba decentralizirati, kod redistribucijske je to poželjno, dok je kod stabilizacijske funkcije decentralizacija samo izuzetak, a centralizacija pravilo. Pri tome se mora voditi računa o ostvarenju ekonomske učinkovitosti. To znači da određenu funkciju treba obavljati ona razina vlasti koja će osigurati da potrebe i preferencije građana za nekim javnim dobrom budu u što većoj mjeri zadovoljene, a da troškovi proizvodnje budu što niži. Ekonomska učinkovitost se najbolje može dostići kada se obavljanje alokacijske funkcije prepusti nižim razinama vlasti (npr. lokalnoj vlasti) o inputima i outputima koje su važne kako za lokalno stanovništvo (da bi građani znali u kojoj mjeri će biti zadovoljene njihove potrebe), tako i za središnju vlast (da bi znala kako se rabe prenijeta sredstva i da li je ostvarena učinkovitost u zadovoljavanju javnih potreba).

U pitanju je fenomen poznat kao načelo “mrkve i štapa”: središnja vlast lokalnim jedinicama prenosi sredstva (mrkva) potrebna za učinkovito (efikasno) osiguranje javnih dobara i određuje minimalne standarde koje treba zadovoljiti u njihovoj proizvodnji, a time omogućuje i vlastitu informiranost o uporabi sredstava (štap) (Alijagić, 2015.).

Obavljanje stabilizacijske funkcije trebalo bi da bude funkcija središnje vlasti, budući da često podrazumijeva poduzimanje snažnih mjera iz područja politike zapošljavanja i antiinflacijske politike, što se najučinkovitije može ostvariti na najvišoj razini vlasti u državi. Kada je riječ o redistribucijskoj funkciji kojom se ostvaruju ciljevi pravičnosti (kroz raspodjelu dohotka na način da se ostvari ujednačavanje ekonomskih snaga političko-teritorijalnih jedinica na jednoj razini vlasti),smatra se da njeno obavljanje treba prepustiti višim političko-teritorijalnim jedinicama. Ovo znači da bi u unitarnim državama to bila funkcija središnje vlasti, u federalnim – funkcija

subsredišnje vlasti (federalnih jedinica), a u regionalnim– funkcija regija. Sve ovo utječe i na raspodjelu javnih rashoda između političko-teritorijalnih jedinica.

Koji prihod bi trebao biti u nadležnosti pojedinih razina vlasti, u teoriji javnih financija je zastupljen stav da treba postupati analogno raspodjeli javnih rashoda. Prihodi važni za ostvarenje ciljeva redistribucijske funkcije trebaju biti u nadležnosti središnje vlasti, eventualno subsredišnje (ako je državno područje veliko); prihodi važni za vođenje stabilizacijske politike trebaju biti u isključivoj nadležnosti središnje vlasti. U ovom slučaju izvorima prihoda obuhvaćeni su ne samo derivativni (izvedeni) javni prihodi (porezi, pristojbe i naknade), nego i međuproračunski transferi (potpore) i sredstva pribavljena zaduživanjem.

Ovo govori o nepostojanju univerzalnog modela koji bi se mogao primijeniti u svim državama u odnosu na raspodjelu javnih prihoda i financiranje različitih razina vlasti. Svaka država stvara sebi svojstven model polazeći od elemenata koji oblikuju njeno društveno-političko uređenje i ekonomski sustav. Ni model koji je za neku državu optimalan u jednom trenutku, ne mora biti optimalan kasnije, jer se potrebe vremenom mijenjaju,što dovodi i do izmjene zahtjeva za sredstvima i njihovim rasporedom po razinama političko-teritorijalne organiziranosti. Ovo je implikacija navedenog pravila da “financije slijede funkcije”(Alijagić, 2015.).

2.5. Raspodjela javnih prihoda u fiskalnom federalizmu

Kod raspoređivanja javnih prihoda u okviru fiskalnog federalizma, treba razlikovati (Alijagić, 2015.):

a) vertikalnu raspodjelu javnih prihoda i

b) horizontalnu raspodjelu **(** raspoređivanje) javnih prihoda.

Vertikalna raspodjela odnosi se na raspodjelu javnih prihoda između različitih razina vlasti u federaciji i ovisi od društveno-političkog sustava i rezultat je u najvećoj mjeri političkih kriterija. Horizontalna raspodjela javnih rashoda - odnosi se na raspodjelu između raznih korisnika javnih rashoda ali na razini jedne vlasti. Ima manji značaj i u velikoj mjeri ovisi od vertikalne raspodjele. Kod horizontalnog načela raspodjele prvenstveno se misli na podjednako podmirivanje javnih potreba na jednoj te istoj razini vlasti.

Postoje dva pravca horizontalnog razgraničenja javnih rashoda (Alijagić, 2015.):

1. razgraničenje rashoda proračuna od rashoda socijalnog osiguranja i drugih, u sustavu postojećih financijskih institucija,

2. razgraničenje rashoda za pojedine funkcije u okviru istih razina administrativno-teritorijalne organiziranosti (razgraničenje, npr. proračunske potrošnje pojedinih federalnih jedinica).

Raspodjela javnih prihoda može biti (Alijagić, 2015.):

A. Vertikalna raspodjela javnih prihoda, u koju spada:

1) Sustav separacije (odvojenih) prihoda, sa sustavima:

a) sustavom slobodne separacije

b) sustavom vezane separacije

2) Sustav zajednice prihoda (participacije):

3) Mješoviti sustav

B. Horizontalna raspodjela javnih prihoda.

- **Vertikalna raspodjela javnih prihoda**

1) Sustav separacije (separiranih) fiskalnih prihoda- je takav model u kojem svaka razina vlasti ima svoje vlastite prihode. Ovaj sustav može biti u

dva oblika:

a) slobodna separacija,

b) vezana separacija.

Kod slobodne separacije svaka vlast može paralelno uvoditi iste porezne oblike na iste porezne predmete. Kod vezane separacije imamo točno razgraničenje u smislu koje fiskalne prihode može uvoditi svaka razina vlasti. Oblik (tip) slobodne separacije je sustav paralelnog oporezivanja i on dovodi do dvostrukog tj. višestrukog oporezivanja.

2) Sustav zajednice (zajedničkih) fiskalnih prihoda- imamo u slučajevima kada u jednom poreznom obliku sudjeluje više razina vlasti s određenim postotkom. U ovom sustavu imamo model kvota (participacije)- model u kojem se npr. federalnoj državi osiguravaju prihodi od strane nižih razina vlasti.

3) Mješoviti sustav - kombinacija prethodna dva sustava– podrazumijeva postojanje sustava zajednice prihoda (nad jednim dijelom) i sustava separacije prihoda nad drugim dijelom javnih prihoda.

- **Horizontalna raspodjela javnih prihoda**

U okviru istih razina vlasti vrši se preraspodjela sredstava po nekim unaprijed dogovorenim i utvrđenim kriterijima, obično u korist financijski manje snažnih razina vlasti. Što se tiče podjele upravne nadležnosti fiskalne administracije, treba reći da nju najčešće određuje struktura fiskalnih odnosa u federaciji. Kod ove podjele, osnovno pravilo nalaže da se mora pronaći takav sustav raspodjele nadležnosti koji će osigurati prikupljanje javnih prihoda od fiskalnih obveza na najracionalniji i najekonomičniji način.

3. FISKALNA NERAVNOTEŽA

Fiskalna neravnoteža nastaje kada postoji neusklađenost između javnih rashoda i derivativnih javnih prihoda. Po pravilu se pojavljuje kod nižih političko-teritorijalnih jedinica, i to najčešće zato što središnja vlast ne želi dopustiti da vlastiti prihodi nižih razina vlasti budu izdašni, nego im "ostavlja" takve izvore prihoda iz kojih ne mogu osigurati dostatna sredstava za financiranje svojih potreba. Međutim, fiskalna neravnoteža se može pojaviti i na središnjoj razini vlasti, što se često događa kada se nižim političko-teritorijalnim jedinicama (subsredišnjoj vlasti) dodjeljuju značajna ovlaštenja u odnosu na važne izvore prihoda (na primjer, središnja vlast može uvesti određeni prihod i odrediti pojedine ili sve elemente poreznog činjeničnog stanja, ali naplaćeni prihod u potpunosti pripada subsredišnjoj vlasti).

Ukoliko se u ovakvim slučajevima neravnoteža tretira kao "prirodna pojava" i ne potraže se mehanizmi za njeno otklanjanje ili barem ublažavanje, nastat će značajni poremećaji u fiskalnom sustavu, a time će se narušiti i stabilnost čitavog makroekonomskog sustava. Treba imati u vidu vertikalne i horizontalne odnose između političko-teritorijalnih jedinica, pa se sukladno tome, razlikuju: vertikalna i horizontalna fiskalna neravnoteža.

1) Vertikalnu fiskalnu neravnotežu imamo kada nema usklađenosti između vlastitih prihoda i rashoda političko-teritorijalnih jedinica na različitim razinama državne organiziranosti. To znači da određena razina vlasti nije u mogućnosti podmiriti svoje rashode sredstvima iz vlastitih prihoda.

2) Horizontalna fiskalna neravnoteža podrazumijeva postojanje razlika u fiskalnim kapacitetima i fiskalnim potrebama političko-teritorijalnih jedinicama istoj razini vlasti. Zato nastaju značajni fiskalni dispariteti između subsredišnjih jedinica, tj. između lokalnih jedinica koje pripadaju istoj subsredišnjoj jedinici.

Fiskalna neravnoteža se najčešće otklanja transferiranjem sredstava (međuproračunskim transferima ili potporama). Pitanje uređenja i funkcioniranja sustava transfera u jednoj državi ovisi ne samo od ekonomskih okolnosti, nego i od političkih. Čak se može reći da politički čimbenici imaju dominantnu ulogu u odlučivanju da li će se fiskalni jaz uopće moći otkloniti transferima ili primjenom nekih drugih instrumenata, a često se ističe da sustav transfera u jednoj državi odražava prirodu njenog političkog sustava.

Vertikalna fiskalna ravnoteža bila bi ostvarena kada se uravnoteže javni rashodi i javni prihodi svih političko-teritorijalnih jedinica u državi. Ovo znači da svaka političko-teritorijalna jedinica ima odvojene i samostalne izvore prihoda dovoljne za financiranje rashoda koji nastaju

obavljanjem funkcija koje su joj dodijeljene. Međutim, gotovo je nemoguće da se u svim političko-teritorijalnim jedinicama ostvari ravnoteža (neke jedinice su bogatije, druge su siromašnije; neke su izložene brojnim negativnim utjecajima /na primjer, negativna stopa prirodnog priraštaja,visoka stopa mortaliteta, nepovoljan zemljopisni položaj i klimatski uvjeti/,itd.). Zbog ovoga se smatra da će se vertikalna fiskalna ravnoteža na jednoj razini vlasti dostići kada se ostvari uravnoteženost rashoda i prihoda (bez transfera) barem u najbogatijim nižim političko-teritorijalnim jedinicama, što znači da one mogu same povećati vlastite prihode bez ikakve pomoći sa strane.

Horizontalna fiskalna neravnoteža je problem koji je teže otkloniti. Nejednaki prihodi političko-teritorijalnih jedinica na istoj razini vlasti dovode do toga da se građanima-rezidentima različitih jurisdikcija ne osiguravaju ista javna dobra i usluge ili ako se i osiguravaju, to se ne čini u istom obujmu. Uslijed toga može doći do migracije građana iz siromašnijih u bogatije jurisdikcije u kojima mogu da uživaju onu količinu javnih dobara kojima će zadovoljiti svoje potrebe. Da bi se ovo spriječilo, potrebna sredstva se prenose od drugih (bogatijih) političko-teritorijalnih jedinica onima koje su siromašnije, čime se nastoji postići da se fiskalni kapaciteti jurisdikcija na jednoj razini vlasti ujednače u što većoj mjeri. Ujedno, time se omogućuje da se i u siromašnijim političko-teritorijalnim jedinicama osigura proizvodnja javnih dobara koja je barem približna onoj koja se osigurava u bogatijim jedinicama.

Ovo znači da se horizontalna fiskalna neravnoteža uglavnom rješava uporabom transfera za ujednačavanje. Međutim, dok se kod vertikalnog ujednačavanja isključivo imaju u vidu transferi od središnje vlasti nižim političko-teritorijalnim jedinicama, dotle se kod horizontalnog ujednačavanja upotrebljavaju i transferi od središnje vlasti nižim razinama vlasti i transferi između političko-teritorijalnih jedinica na istoj razini vlasti. Čak i kada se sredstva transferiraju od središnje vlasti nižim razinama, horizontalnu neravnotežu nikako ne treba rješavati na isti način kao vertikalnu. Ukoliko bi se to pokušalo, došlo bi do ujednačavanja prihoda (uključujući i transfere) i realiziranih rashoda svake političko-teritorijalne jedinice na istoj razini vlasti. U stvarnosti ovakvo rješenje nije održivo, jer bi najviše sredstava bilo transferirano onima koji imaju najveće rashode i najmanje prihode.

4. FISKALNO IZRAVNANJE

Raspodjela javnih funkcija (rashoda) između razina vlasti u državi i sredstava kojima se financira njihovo obavljanje naziva se fiskalno izravnanje(ujednačavanje).

Fiskalno izravnanje je ukupnost financijskih odnosa između središnje državne vlasti i nižih razina vlasti. Ovako široko definirano, fiskalno izravnanje obuhvaća i prihodnu i rashodnu stranu odnosa između središnje vlasti i nižih razina vlasti. Izravnanje se može vršiti između političko-teritorijalnih jedinica na istoj razini vlasti i između političko-teritorijalnih jedinica na različitim razinama, što je u izravnoj svezi sa stupnjem decentralizacije odnosa između različitih razina vlasti, kao i odnosima između političko-teritorijalnih jedinica na istoj razini. S obzirom na to određuje se i kakav će fiskalni aranžman biti uspostavljen u jednoj državi, a time i oblik fiskalnog izravnanja.

U decentraliziranoj državi dvije najvažnije odrednice lokalne autonomije – nadležnost i odgovornost. Sukladno tome, utvrđuje se i koje će funkcije(javni rashodi) biti dodijeljene za obavljanje nižim političko-teritorijalnim jedinicama, kao i glede kojih prihoda će im biti ustupljena nadležnost,odnosno kako će se vršiti njihova raspodjela.

Razlikuje se nekoliko oblika fiskalnog izravnanja, ovisno od tome koji se kriterij razgraničenja koristi. Tako imamo:

1) okomito i vodoravno fiskalno izravnanje.
2) domaće i međunarodno fiskalno izravnanje,
3) aktivno i pasivno fiskalno izravnanje.

1) ***Okomito fiskalno izravnanje*** je ukupnost fiskalnih odnosa i pravnih normi koje te odnose reguliraju između teritorijalnih jedinica različitih razina. Ovaj oblik izravnanja podrazumijeva ujednačavanje između političko-teritorijalnih jedinica na različitim razinama državne organiziranosti.

Vodoravno fiskalno izravnanje je ukupnost fiskalnih odnosa i pravnih normi koje te odnose reguliraju između teritorijalnih jedinica istih razina(ranga). Ovo izravnanje odnosi se na ujednačavanje rashoda, odnosno prihoda između političko-teritorijalnih jedinica na istoj razini. Najviše pažnje zaokuplja okomito fiskalno izravnanje. Jedan od oblika vodoravnog fiskalnog izravnanja jesu vodoravni međuproračunski transferi.

2) ***Domaće fiskalno izravnanje*** obuhvaća financijske odnose između političko-teritorijalnih jedinica u okviru iste države, a ako se ujednačavanje vrši između dvije ili više država može se govoriti o međunarodnom fiskalnom izravnanju.

3) ***Aktivno fiskalno*** izravnanje odnosi se na raspodjelu javnih prihoda, a pasivno fiskalno izravnanje na raspodjelu javnih funkcija i rashoda. Sa stanovišta teorije fiskalnog federalizma "najinteresantniji" oblici fiskalnog izravnanja su aktivno i pasivno, odnosno vertikalno i horizontalno. Uvijek se prvo vrši pasivno fiskalno izravnanje(raspodjela javnih funkcija i rashoda), pa se prema njemu određuje aktivno fiskalno izravnanje(raspodjela javnih prihoda).

Pasivno fiskalno izravnanje predstavlja raspodjela javnih funkcija i zadataka, kao i rashoda koji nastaju u tijeku njihovog obavljanja. Razvijena su određena pravila raspodjele koja se utvrđuju ovisno od toga koliki je značaj pojedine funkcije (rashoda) za državu kao cjelinu, kao i za konkretnu političko-teritorijalnu jedinicu. Razni autori uzimaju u obzir više kriterija koje je potrebno zadovoljiti da bi se uspostavilo pasivno fiskalno izravnanje, a to su slijedeći kriteriji:

- Autonomija nižih razina vlasti - kriterij autonomije podrazumijeva da su političko-teritorijalne jedinice samostalne u obavljanju funkcija koje su im dodijeljene.
- Minimum u zadovoljavanju javnih potreba - prilikom raspodjele javnih rashoda mora se uzeti u obzir postojanje razlika u razvijenosti i mogućnosti ubiranja prihoda od strane različitih političko-teritorijalnih jedinica, ali i postojanje razlika u potrebama i preferencijama za javnim dobrima.
- Načelo supsidijarnosti i načelo koristi (kriterij najmanje veličine)- raspodjela javnih rashoda treba da se temelji na načelu koristi u zadovoljavanju javnih potreba. Ovo znači da se kod određivanja koja će funkcija (rashod) biti dodijeljena jednoj razini vlasti uzimaju u obzir potrebe građana, tako da za određenu funkciju bude zadužena ona razina vlasti na kojoj će potrebe biti najbolje zadovoljene (načelo koristi).
- Odnos koristi i troškova - Ovaj kriterij stoji u uskoj svezi s prethodnim. Kod raspodjele javnih rashoda treba voditi računa o tome tko snosi teret troškova obavljanja pojedine funkcije, odnosno zadovoljavanja javnih potreba.
- Najniži prosječni troškovi - kod dodjeljivanja pojedine funkcije jednoj razini vlasti treba voditi računa o potrebi da se njeno obavljanje provede uz što niže troškove. Sukladno ovome, ako bi bilo "najjeftinije" da se određena funkcija obavlja od strane lokalne vlasti, (iako je u pitanju nacionalno javno dobro), tada je treba prepustiti u nadležnost ove razine vlasti (iako će se financiranje vršiti od strane središnje vlasti).

- Ciljevi koji se žele ostvariti raspodjelom javnih rashoda – kod određivanja za koju javnu funkciju će biti zadužena jedna razina vlasti, trebaju se sagledati ciljevi koji se žele ostvariti njenim uvođenjem.

Aktivno fiskalno izravnanje naziva se još i fiskalno izravnanje u užem smislu. Kako su u proračunu svake političko-teritorijalne jedinice, najznačajniji prihodi od poreza, to aktivno fiskalno izravnanje podrazumijeva ujednačavanje prihoda od poreza, tj. raspodjelu poreznog suvereniteta. Porezni suverenitet odnosi se na nadležnost za uvođenje poreza kao i ovlaštenje za raspolaganje prihodima ostvarenim naplatom konkretnog poreza. Sukladno tome, i aktivno fiskalno izravnanje podrazumijeva raspodjelu javnih prihoda između političko-teritorijalnih jedinica u okviru iste države sa stanovišta uvođenja i administriranja javnim prihodima i sa stanovišta raspodjele sredstava koja se ostvare naplatom pojedinog prihoda.

Imamo dva oblika aktivnog financijskog izravnanja:

1) okomito aktivno fiskalno izravnanje – kada se aktivno fiskalno izravnanje vrši između političko-teritorijalnih jedinica na različitim razinama državne vlasti, i

2) vodoravno aktivno fiskalno izravnanje – kada se aktivno fiskalno izravnanje vrši između političko-teritorijalnih jedinica na istoj razini.

Uvijek je potrebno prvo izvršiti raspodjelu javnih rashoda po razinama vlasti, a zatim se vrši raspodjeljivanje sredstava između jurisdikcija u okviru pojedine razine. Ako se utvrdi postojanje značajnije neravnoteže u fiskalnim kapacitetima jurisdikcija na istoj razini vlasti, upotrijebit će se mehanizmi horizontalnog aktivnog fiskalnog izravnanja, odnosno transfer sredstava iz proračuna više političko-teritorijalne jedinice u proračune nižih, ili će se u okviru iste razine vlasti prenositi sredstva iz proračuna bogatijih jedinica u proračune siromašnijih.

5. USTAVNI I ZAKONSKI TEMELJ DECENTRALIZACIJE JAVNOG SEKTORA

Da li će u jednoj državi, u odnosima između političko-teritorijalnih jedinica (razina vlasti) , dominirati centralizacija ili decentralizacija i u kojem obliku, ovisi o nizu čimbenika (politički, povijesni, kulturni, etnički, etički, zemljopisni, itd.). Međutim, ove odnose treba i formalno uobličiti pravnom normom, tj. ustavom, zakonima i brojnim podzakonskim aktima kojima se reguliraju različite sfere društveno-političkog i ekonomskog života države.

Pitanja regulirana Ustavom mogu se podijeliti u dvije skupine. Jednu čine norme koje se odnose na državnu vlast, a drugu norme koje se tiču pitanja važnih za društvo i građane konkretne države. Norme koje se odnose na državnu vlast obuhvaćaju: različite načine njenog formiranja; podjelu vlasti na državne organe i odnose između njih, kao i akte koje oni donose u vršenju državne vlasti. Ustav predstavlja temelj za centralizaciju, tj. decentralizaciju javnog sektora i daljnju pravnu regulativu brojnih sfera državnog funkcioniranja aktima niže pravne snage.

Za fiskalnu decentralizaciju važni su zakoni kojima se reguliraju pitanja koja se tiču proračuna različitih političko-teritorijalnih jedinica; stupanj autonomije i/ili ovisnosti nižih razina vlasti o središnjoj vlasti; brojni porezni zakoni, zakoni kojima se uređuje funkcioniranje lokalne vlasti, zakoni koji se odnose na pitanje raspodjele javnih funkcija (i javnih rashoda) između različitih razina vlasti i osiguranje sredstava potrebnih za financiranje njihovog obavljanja, itd.

Nakon zakonskog uvođenja (de)centralizacije određene sfere, često je potrebno da se ovo pitanje dalje uredi brojnim podzakonskim aktima. Time se detaljno regulira (de)centralizacija javnog sektora i stvara podloga za izgradnju institucija karakterističnih za pojedine oblike decentralizacije.

6. FISKALNA DECENTRALIZACIJA

Fiskalna decentralizacija predstavlja najsloženiji oblik decentralizacije. Ako se nižim razinama vlasti prenese nadležnost za obavljanje određenih javnih funkcija (osiguranje javnih dobara) potrebno je i da im se omogući pristup izvorima prihoda iz kojih će ostvarivati dostatno sredstava za pokriće troškova nastalih u svezi s tim funkcijama. Najveći stupanj njihove autonomije zastupljen je kada troškove «proizvodnje» financiraju sredstvima iz vlastitih javnih prihoda. Međutim, u slučaju kada bi svi rashodi nižih razina vlasti bili pokrivani iz vlastitih prihoda, postojala bi njihova velika autonomija u odnosu na središnju vlast: središnja vlast uopće ne bi imala utjecaja na niže političko-teritorijalne jedinice, pa bi one potpuno samostalno odlučivale o proizvodnji javnih dobara. A kako je svaka prevelika autonomija, naročito financijska, povezana s mogućnošću zloupotreba, to središnja vlast ne dopušta da niže razine vlasti raspolažu izdašnim javnim prihodima.

Tada nastaje mogućnost da se rashodi nižih političko-teritorijalnih jedinica dijelom pokrivaju i od strane središnje vlasti (davanjem transfera tj. potpora). Ipak, da ovo ne bi dovelo do "pobuna" nižih političko-teritorijalnih jedinica i stjecanjem da je njihova autonomija značajno umanjena transferima od središnje vlasti, po pravilu im se dopušta da potrebna sredstva pribave i na drugi način, u obliku zaduživanja. Ali, kako zaduživanje podrazumijeva obvezu vraćanja pozajmljenih sredstava, dok takva obveza ne postoji kod transfera, u slučaju kada niže političko-teritorijalne jedinice nisu dostatno financijski jake, radije će se odlučiti da dodatna sredstva pribave transferima od središnje vlasti. Uglavnom se financiranje njihovih javnih rashoda provodi kombinacijom navedenih izvora, pri čemu nema univerzalnog rješenja, već se ovo pitanje rješava od države do države, a često i od slučaja do slučaja. Čak i u državama u kojima se lokalna vlast najvećim dijelom financira iz vlastitih izvora nije moguće uspostaviti njenu potpunu neovisnost od središnje vlasti. To je razlog što se kod fiskalne decentralizacije postavljaju dva osnovna pitanja: tko što dobiva i tko za to plaća . Ovo ukazuje da čak i kada je sustav fiskalnih odnosa između različitih političko-teritorijalnih jedinica izrazito decentraliziran, postoji određeni stupanj centralizacije.

7. FISKALNI FEDERALIZAM U REPUBLICI HRVATSKOJ

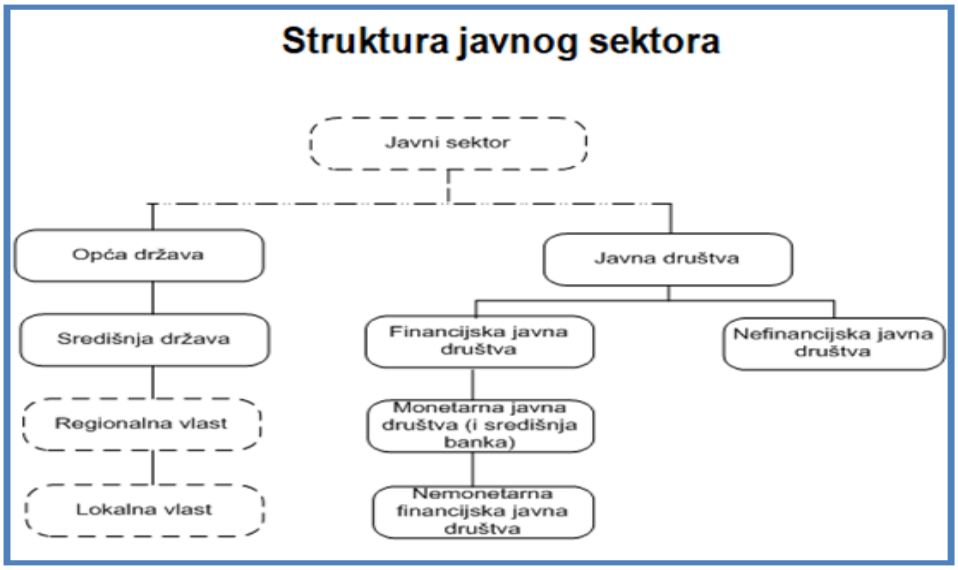
7.1. Javni sektor u Republici Hrvatskoj

Javni sektor dio je nacionalnog gospodarstva koji obuhvaća sve razine državne vlasti, sustav socijalnog, zdravstvenog i mirovinskog osiguranja i javna poduzeća. Njega predstavljaju subjekti koji ostvaruju sve funkcije i aktivnosti države i pripadajuće institucije koje su pod ingerencijom države. Institucionalne jedinice predstavljaju sve subjekte koji obavljaju funkcije pružanja dobara i usluga usmjerenih prema stanovništvu na netržišnoj osnovi, a polaze od vlade koja ima zakonodavnu i izvršnu ovlast i niza manjih institucionalnih jedinica unutar zemlje (Institut za javne financije).

U Republici Hrvatskoj javni sektor sastoji se od:

- opće države, čine je središnja država i regionalna i lokalna tijela,
- nefinancijska javna poduzeća i
- javne financijske institucije, javna monetarna i nemonetarna društva. Slika koja slijedi daje prikaz strukture javnog sektora u Republici Hrvatskoj (Kesner-Škreb, 1998).

Slika 1. Prikaz strukture javog sektora u Republici Hrvatskoj



Izvor: http://efos.unios.hr/arhiva/dokumenti/00A1.%20JAVNI%20SEKTOR%20lf.ppt (22.10.2017.)

Opća država obuhvaća sve jedinice i državne institucije, te neprofitne organizacije čiji rad kontrolira i financira država, a ona je podijeljena na tri podsektora: središnja država, regionalna i lokalna vlast. Središnja država najviša je razina fiskalne vlasti koja može postojati u jednoj državi pa tako i u Republici Hrvatskoj. Opća država obuhvaća jedinice koje imaju primarnu ulogu izvršavanje državnih funkcija izvršne, predstavničke i zakonodavne vlasti, te provođenje javne politike netržišnih usluga i preraspodjele dohotka i imovine koja se financira najčešće fiskalnim i parafiskalnim nametima (porezima i naknadama) (Bajo i Jurlina Alibegović, 2008).

Općoj državi u Republici Hrvatskoj pripada i 20 ureda državne uprave koji se nalaze u županijama i ministarstvima, te državne agencije. Republika Hrvatska ima 20 županija i grad Zagreb koji je posebna teritorijalna, upravna i samoupravna jedinica koja ima položaj županije. Slika koja slijedi prikazuje podjelu RH na županije.

Slika 2. Prikaz podjele RH na županije



Izvor: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Hrvatske_%C5%BEupanije_-_Counties_of_Croatia.png (22.10.2017.)

Županije su veće teritorijalne jedinice koje ustrojava država prema političkom ili administrativnom razlogu, a one samostalno raspolažu imovinom i vlastitim sredstvima, te sukladno svojem poslovanju stvaraju i obveze.

U Republici Hrvatskoj lokalnu razinu čini 126 gradova i 429 općina. Lokalne jedinice državne vlasti na manjem su geografskom prostoru i takav im je i opseg vlasti. Monetarna javna društva su financijska poduzeća rezidentna depozitna društva pod kontrolom jedinica opće države, a u ovo skupinu pripadaju Hrvatska narodna banka (HNB), Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR), Hrvatska poštanska banka i Croatia banka. Nefinancijska društva su poduzeća u državnom vlasništvu. Nefinancijska javna društva čine kvazi-društva[1] i tržišne neprofitne institucije koje se najviše bave financijskim posredovanjem ili poslovima vezanim uz dodatne aktivnosti u financijskom posredovanju. Ovoj skupini pripadaju Financijska agencija FINA-a i Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga HANFA (Bajo i Jurlina Alibegović, 2008).

Tijela jedinica regionalne i lokalne samouprave obavljaju funkcije, izvršavaju zadaće i donose programe koji su propisani zakonom i odlukama koje su donesene na temelju njega, a za koje su sredstva osigurana u njihovom proračunu i financijskom planu proračunskih korisnika.

Pored jedinica lokalne i regionalne samouprave proračun donosi i država. Državni proračun je akt kojim se procjenjuju prihodi i primici i utvrđuju rashodi i izdaci za jednu kalendarsku godinu. Proračun donosi Hrvatski sabor (mfin.hr) dok je za planiranje, izradu i izvršenje odgovorna Vlada Republike Hrvatske. *Zakonom o proračunu uređeno je planiranje, donošenje i izvršavanje proračuna, upravljanje imovinom i dugovima, javnim dugom, a uređeno je i zaduživanje, jamstva države, te jedinica lokalne i regionalne samouprave, proračunski odnosi u javnom sektoru i druga pitanja vezana uz upravljanje javnim financijama* (čl. 1. Zakona o proračunu).

Proračun ima tri glavne funkcije (Zakon o proračunu):

- prikazuje najvažnije ciljeve države u fiskalnoj godini,
- predstavlja instrument kojim država utječe na ekonomsko stanje u zemlji i
- predstavlja sustav kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava.

Korisni državnog proračuna u Republici Hrvatskoj su:

- institucije koje je osnovala država (državna tijela, ustanove, proračunski fondovi i lokalne samouprave) za čije se rashode za zaposlene (materijalni rashodi) osiguravaju sredstava iz državnog proračuna. U proračunske korisnike spadaju i državne uprave smještene u županijama, lokalni

[1] Mirovninski fondovi

proračunski korisnici tj. institucije koje su osnovale lokalne jedinice samouprave, a kojima je izvor prihoda lokalni proračun u iznosu od 50 ili više % i koji su navedeni u registru korisnika lokalnih proračuna, a to su: muzeji, vrtići, osnovne i srednje škole, centri za socijalnu skrb.

- Izvanproračunski fondovi čiji korisnici su institucije u kojima država ima odlučujući utjecaj na upravljanje, a izvor njihovog financiranja je namjenski ili drugi prihod, te se evidentiraju u registru korisnika (lokalnih i regionalnih jedinica). U izvanproračunskim korisnicima su: Hrvatske ceste, Hrvatske vode, Fond za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost, Fond za privatizaciju i drugi.

U Republici Hrvatskoj kao i u ostalim državama javni sektor ima zadatak da osigurava zadovoljenje raznih potreba i interesa građana. Djelatnosti javnoga sektora su: društvene, infrastrukturne i komunalne. Država prikupljanjem poreza, doprinosa, naknada i drugih vrsta prihoda prikuplja sredstva za podmirenje javnih potreba. Da bi se javne potrebe mogle ispuniti država i prodajom svoje imovine može prikupiti dio prihoda koji su joj potrebni, a manjak sredstava može prikupiti i zaduživanjem. Republika Hrvatska od osamostaljenja manjak sredstava prikuplja zaduživanjem (Šimurina i sur., 2012).

7.2. Porezni sustav Republike Hrvatske

Da bi Republika Hrvatska mogla zadovoljavati potrebe svojih građana mora prikupiti novčana sredstva kako bi se iz njih mogle financirati javne usluge. Najvažniji prihod svake države su porezi. Porez je oblik prisilnog davanja kojega nameće država, nije namjenski usmjeren i nema izravnu protučinidbu (2012).

Pravni izvor poreznih obveza i prava za porezne obveznike i tijela državne uprave u RH su: Ustav Republike Hrvatske[2], Opći porezni zakon[3] i ostali zakoni kojima se pojedinačno reguliraju dijelovi poreznog sustava.

Porezni sustav je institucionalni oblik svake države, te iz toga razloga nije moguće pronaći dvije države sa istim poreznim sustavom. Na formiranje poreznog sustava države utječu slijedeći faktori:

- veličina države,
- broj stanovnika,

[2] Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.
[3] Opći porezni zakon, 115/16.

- ustavno uređenje,
- struktura gospodarstva,
- demografska struktura,
- veličina javnog sektora,
- povijesni razlozi, te
- zaposlenost i zaduženost (Jurković, 2002).

Republika Hrvatska od trenutaka svojeg osamostaljenja zbog ratnih zbivanja nije imala odmah priliku izvršiti reformu poreznog sustava, te je za razliku od drugih zemalja u tranziciji započela reforme vrlo kasno. Porezni sustav ima veliki utjecaj na cjelokupno gospodarstvo, najviše na investicijska ulaganja, zapošljavanje, te poslovne rizike.

Početak porezne reforme započeo je 1992. godine, a promjene koje su tada izvršene mogle bi se okarakterizirati kao prilagodba, jer su porezni zakoni iz SFRJ popravljani i prilagođavani novoj situaciji. Odlučeno je na najvišem nivou vlasti da se započnu pripreme za izradu novoga poreznog sustava koji će se temeljiti na iskustvima i načelima Europskih zemalja koje imaju razvijeno tržište i političku demokraciju (2002).

Reforme poreznog sustava započele su pod stručnim vodstvom njemačkog poreznog stručnjaka prof. dr. Manfreda, a reforma se trebala odvijati u dvije faze. U prvoj fazi reforme definirani su način oporezivanja fizičkih i pravnih subjekata i izvršena je reorganizacija porezne administracije. U drugoj fazi porezne reforme definirani su posredni porezi i porez na dodanu vrijednost (Jelčić, 2001).

U procesu prilagodbe prije ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju (u daljnjem tekstu EU), porezni sustav je usklađen sa smjernicama EU i sličan je poreznim sustavima zemalja članica. Reformom poreznog sustava izjednačen je položaj svih poreznih obveznika, fizičkih i pravnih osoba, te stranih pravnih osoba. Republika Hrvatska primjenjuje 57 Ugovora o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja koje je sama sklopila ili preuzela, te koji čine dio njezinog pravnog poretka.

Porezni sustav Republike Hrvatske može se podijeliti prema više kriterija. Prema kriteriju pripadnosti poreznih prihoda porezni sustav se može podijeliti sukladno Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te Naredbom o načinu uplaćivanja prihoda

proračuna, obveznih doprinosa te prihoda za financiranje drugih javnih potreba, na (Bogovac, 2015):

- **Državne poreze**

- porez na dobit,
- porez na dodanu vrijednost,
- porez po tonaži broda,
- trošarine i posebni porezi na:
  - alkohol, alkoholna pića, duhanske proizvode, energente i električnu energiju
  - posebni porezi na motorna vozila
  - posebni porez na kavu i bezalkoholna pića
  - porez na premije osiguranja od automobilske odgovornosti i premije kasko osiguranja cestovnih vozila
- porez na dobitke od igara na sreću i naknade na priređivanje igara na sreću

- **Županijske poreze**

- porez na nasljedstva i darove
- porez na cestovna motorna vozila
- porez na plovila
- porez na automate za zabavne igre

- **Gradske i općinske poreze**

- prirez porezu na dohodak
- porez na potrošnju
- porez na kuće za odmor
- porez na tvrtku ili naziv
- porez na korištenje javnih površina

- **Zajedničke poreze**

- porez na dohodak
- porez na promet nekretnina.

7.3. Funkcija i raspodjela javnih rashoda u Republici Hrvatskoj

Kao što je već navedeno proračun Republike Hrvatske donosi Sabor, a Vlada Republike Hrvatske odgovorna je za planiranje, izradu i izvršenje. Vlada je obavezna uredno i redovito prikazivati detalje o prikupljanju i trošenju novca. Kako u RH postoje tri razine proračuna: državni proračun, proračun izvanproračunskih korisnika i proračun jedinica regionalne i lokalne samouprave, svaki od navedenih proračuna zaseban je dokument koji prikazuje vlastite prihode i rashode. Zbrajanjem prihoda, primitaka i izdataka državnog proračuna i proračuna izvanproračunskih fondova dolazi se do konsolidiranog proračuna središnje države. Proračun opće države obuhvaća proračun središnje države koji je uvećan za proračune lokalnih jedinica (Šimurina i sur, 2012).

Provedba ili izvršenje proračuna podrazumijeva radnje kojima se prikupljeni i planirani proračunski prihodi prosljeđuju korisnicima proračuna u iznosima i za namjene koje su utvrđene proračunom. Za koordiniranje aktivnosti urednog izvršavanja proračuna u Republici Hrvatskoj zaduženo je Ministarstvo financija. Posebno mjesto u kontroli i izvršavanja načina korištenja proračunskih sredstava ima Državna riznica Ministarstva financija. Državna riznica upravlja slijedećim poslovima:

- pripremu i izvršavanje proračuna,
- državno računovodstvo,
- upravljanje gotovinom i
- upravljanje javnim dugom (mfin.hr/hr/drzavna-riznica).

Svaka financijska transakcija proračunskih korisnika obavlja se preko sustava državne riznice odnosno preko jedinstvenog računa riznice koji se nalazi u depozitu Hrvatske narodne banke (u daljnjem tekstu HNB). Jedinstveni sustav riznice omogućuje:

- racionalnije trošenje javnoga novca,
- smanjuje se potreba za zaduživanjem države, i
- poboljšava likvidnost poduzetničkog sektora.

Ako su prihodi input (ulaz) sustava proračuna tada su rashodi output (izlaz) procesa proračuna, jer pokazuju način korištenja proračunskih prihoda u izvršavanju državnih funkcija. Rashodi su smanjenje ekonomskih koristi u obliku smanjenja imovine ili povećanja obveza (Jelčić, 2001).

Kako bi se osigurala kontrola i raspodjela proračunskih sredstava, proračunski rashodi prikazuju se na više načina. Rashodi se mogu klasificirati prema:

- ekonomskoj namjeni rashoda (subvencije, socijalne naknade, naknade zaposlenicima i dr.),
- prema funkcijskoj namjeni rashoda (za obranu, zdravstvo, obrazovanje i dr.),
- prema programskoj namjeni (za programe za zaštitu okoliša, za pomoć poduzetnicima i dr.),
- prema organizacijskim jedinicama (ministarstva, Sabor, Vlada, državni zavodi i dr.),
- prema izvorima financiranja koja prikazuje izvore (porezi, doprinosi, donacije, namjenski prihodi i dr.),
- lokacijska podjela prema teritorijalnim cjelinama (gradovi, općine, županije, područja državne skrbi) (Ott i sur., 2009).

Od navedenih klasifikacija najviše se koristi ekonomska i funkcijska klasifikacija rashoda. Ekonomska klasifikacija proračunske rashode dijeli na:

- rashode poslovanja i
- rashode za nabavu nefinancijske imovine (2009).

Rashodi poslovanja vezani su uz poslovanje države i čine čak 97-98% ukupnih rashoda. Rashodi nastaju za plaćanje zaposlenika u državnim institucijama, za pokrivanje materijalnih rashoda, za plaćanje financijskih troškova koji su nastali zaduživanjem, te za isplate mirovina, socijalnih davanja, subvencija, socijalnih naknada i drugih vrsta pomoći. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine kao što im i ime kaže rezultat su nabave proizvedene i neproizvedene imovine, nabavu plemenitih metala, nabavu građevinskih objekata, strateških zaliha i drugog (2009).

Funkcijska klasifikacija omogućuje bolji uvid kako su se trošila proračunska sredstva, jer su prikazani rashodi prema ovoj klasifikaciji manji odnosno nisu uključena sredstva zaduživanja koja su prikazana u računu financiranja. Prema funkcijskoj klasifikaciji najviše se sredstava proračuna troši na zdravstvo i socijalnu zaštitu građana. Značajne rashode prema ovoj klasifikaciji čine i ekonomski poslovi, a oni predstavljaju različite subvencije koje država dodjeljuje neefikasnim sektorima. Unutar navedene klasifikacije nalaze se i rashodi za javne usluge, obranu, sigurnost, obrazovanje i druge slične potrebe (2009).

Svaki proračun treba biti uravnotežen odnosno zbroj prihoda treba biti jednak zbroju rashoda. Ako rashodi u jednoj fiskalnoj godini budu veći od prihoda što je u Republici Hrvatskoj konstantna situacija da bi proračun bio uravnotežen država nedostatak na prihodovnoj strani treba

pokriti primicima od zaduživanja. Povezujući element između prihoda i rashoda proračuna je državna riznica.

Nakon isteka kalendarske godine svi proračunski korisnici dužni su sastaviti godišnji financijski obračun kojega dostavljaju nadležnom ministarstvu. Pregledane i konsolidirane izvještaje ministarstva dostavljaju Ministarstvu financija koje na temelju dobivenih podataka pristupa izradi godišnjeg obračuna državnog proračuna. Izvješće o izvršenju proračuna Ministarstvo financija dostavlja Vladi Republike Hrvatske, a ona prosljeđuje Hrvatskom Saboru. Važnu ulogu u kontroli izvršenja proračuna ima Državni ured za reviziju. Državni ured za reviziju je samostalna i neovisna institucija koja ocjenjuje usklađenost trošenja proračunskih sredstava prema planiranim i odobrenim iznosima, istinitost izvješća i svih priloženih dokumenata. Izvješće postaje javni dokument nakon što bude raspravljeno u Saboru i objavljeno na web stranicama Državnog ureda za reviziju (Ott i sur., 2009).

7.4. Rješavanje problema fiskalne neravnoteže u Republici Hrvatskoj

Svaka država trebala bi težiti da ima uravnotežen proračun, no to nema ni jedna država i takve idealne situacije u stvarnom životu ne postoje. Jedna od najvažnijih zadaća fiskalne politike u Republici Hrvatskoj je upravljanje proračunskim deficitom odnosno upravljanje viškom rashoda nad prihodima. I oni koji se baš mnogo ne razumiju u financije mogu primijetiti da je u Republici Hrvatskoj prisutna nekoordinacija fiskalne i monetarne politike koja je u značajnoj mjeri doprinijela problemima visine i strukture javnih rashoda, problema financiranja deficita i upravljanja javnim dugom.

Povećanju deficita iz godine u godinu najviše doprinose manjkovi izvanproračunskih korisnika Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (HZMO), Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (HZZO), Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (HZZ), a doprinose i manjkovi Hrvatskih autocesta i Lokalnih proračuna koji su iz godine u godinu u sve većem manjku. Pa se postavlja jednostavno pitanje kada će se ukinuti neke jedinice lokalne samouprave koje se ne mogu financirati godinama i svake godine pridonose stvaranju sve većega i većega deficita.

Pitanje deficita u Republici Hrvatskoj rješava se zaduživanjem. Svi dugovi koji su potekli iz financiranja manjkova opće države stvaraju dug opće države tj. javni dug. Javni dug je kumulirani proračunski deficit kojega je država godinama financirala zaduživanjem. Ovisno duguje li država vjerovnicima u zemlji ili inozemstvu javni dug je domaći ili inozemni javni dug (Ott i sur., 2009).

Republika Hrvatska je mala zemlja, ali zbog velikog broja lokalnih i regionalnih jedinica samouprave ima velike troškove države administracije u čije se rješavanje do sada nije upustila ni jedna vlada. Ako se Hrvatska usporedi sa nekim Europskim zemljama može se vidjeti da je Hrvatska država skupa tj. udio rashoda opće države u BDP-u iznosi čak 48%, dok se kod većine zemalja u tranziciji kreće od 30-35% (ijf.hr/proracunski/2009.pdf). Na temelju iznesene situacije vidljivo je da se treba smanjiti neracionalno trošenje proračunskih sredstava.

Da bi se proračun uravnotežio potrebno je uvođenje fiskalne discipline što bi dovelo do smanjenja rashoda, te racionalizacije državne potrošnje. Vlada može uredbama i odlukama kanalizirati mjere koje imaju fiskalni učinak, smanjiti rashode za subvencije, uvesti nove poreze (porez na nekretnine), aktivirati državnu imovinu (prodati ili iznajmiti), poticati gospodarski oporavak (to je već učinila smanjenjem stope poreza na dobit koji je njezin prihod i povećanjem neoporezivog dijela dohotka), provesti reformu zdravstvenog sustava koji generira kontinuirano velike dugove koje država stalno pokriva, izvršiti reformu javne uprave, izvršiti mirovinsku reformu i podići prag za odlazak u mirovinu ili izjednačiti dob za odlazak u mirovinu muškaraca i žena ili neke druge mjere. Bolni fiskalni rezovi su nužni, ako se ne smanje proračunski rashodi i ne povećaju prihodi što jedino može utjecati na smanjenje proračunskog deficita i utjecati na smanjenje potreba za novim zaduživanjem i omogućiti podmirivanje postojećih obaveza.

7.5. Fiskalno izravnanje

Fiskalno izravnanje označava mehanizam koji koristi središnja država za ublažavanje nejednakosti koje su proizašle iz nejednakosti rasporeda prihoda na nižim razinama vlasti. Smanjujući razlike u prihodima središnja država nastoji smanjiti i razlike u potrošnji. Postoji dvije vrste fiskalnog izravnanja: vertikalno i horizontalno. Glavni instrument za vertikalno fiskalno izravnanje su transferi u obliku dijeljenja prihoda, dok horizontalno fiskalno izravnanje predstavljaju dotacije. Razlika između dijeljenja prihoda i dotacija je u činjenici da kapacitet povećanja prihoda od lokalnih poreza nije dovoljan za financiranje javnih usluga na nižim razinama vlasti, te središnja država dijeli prihode od poreza koje imaju širu poreznu osnovicu u izvjesnom postotku s nižim razinama vlasti. Ako se takvom intervencijom države vertikalni fiskalni jaz ne zatvori središnja država može još dodijeliti dotaciju. Glavna svrha dodijele dotacije je postizanje horizontalnog fiskalnog izravnanja kako bi se pomoglo siromašnim lokalnim jedinicama u

financiranju javnih usluga. Dotacije se na temelju mjerenja fiskalne nejednakosti izravno mogu dodijeliti lokalnim jedinicama s ispodprosječim fiskalnim kapacitetom (Šimurina i sur., 2012).

Lokalne jedinice posjeduju ovlaštenje za prikupljanje lokalnih poreza no vrlo je često vrlo uska porezna osnovica pa je iz toga razloga i mala razina prihoda, te središnja država povećava razinu poreza lokalnih jedinica dijeljenjem poreza koji imaju širu poreznu osnovicu (ijf.hr/hr/fiskalno-izravnanje/329/).

7.6. Fiskalna decentralizacija Republike Hrvatske

Fiskalni federalizam označava odnos središnje vlasti i nižih razina vlasti, a koji obuhvaća dva povezana područja, prvi je raspodjela nadležnosti u odlučivanju o javnim rashodima i javnim prihodima među različitim razinama vlasti, a druga je stupanj slobode u odlučivanju regionalnih i lokalnih vlasti u razrezivanju lokalnih poreza, te u određivanju pojedinih rashoda.

Fiskalna decentralizacija u Republici Hrvatskoj podijeljena je na tri razine: državne poreze, županijske poreze, općinske i gradske poreze, te zajedničke, i na naknade za priređivanje igara na sreću. 1Najobimniji porez je porez na dodanu vrijednost on je državni porez, a državi pripadaju i porez na dobit, sve vrste trošarina i porez na dobitke od igara na sreću i naknade na priređivanje igara na sreću.

Razina ispod države je županijska, a županijama pripadaju prihodi od poreza na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila i automate za zabavne igre. Najobimniji županijski porez je porez za cestovna motorna vozila, no on ovisi o veličini županije i broju automobila koji su registrirani na području županije. Kod županija kao što je Ličko-senjska zbog maloga broja stanovnika u cijeloj županije prihod od ovoga poreza značajno su manji od naprimjer grada Zagreba, Zagrebačke županije ili Primorsko-goranske županije.

Županije sredstva od prikupljeni poreza troše na gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, te za razvoj obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova. Iz navedenog vidljivo je da se radi o velikim potrebama koje županije iz svojih poreznih prihoda trebaju financirati. Neke županije to bez problema mogu činiti dok druge županije nemaju dostatne prihode od poreza da to bez pomoći države mogu financirati.

Treća razina su općinski i gradski porezi, a oni su prirez porezu na dohodak, porez na potrošnju, porez na kuće za odmor, porez na tvrtku ili naziv i porez na korištenje javnih površina. Lokalne jedinice slobodne su u određivanju poreznih stopa tj. same mogu odrediti koliki će biti

prirez porezu na dohodak, najveći prirez ima grad Zagreb i on iznosi 18%, dok većina manjih općina nema prirez, jer zbog maloga broja stanovnika koji su često starije dobi on ne bi imao nikakav utjecaj odnosno prihodi od njega bili bi toliko mali da su se općine odlučile da ga ne uvode. Porez na tvrtku odnosno njezin naziv država je 2016. godine ukinula kako bi rasteretila poduzetnike ovoga nameta koji opterećuje poslovanje. Slijedeće, udar na općinske i gradske proračune bila je odluka Vlade da se poveća neoporezivi dio dohotka koji je automatski umanjio prihode od poreza na dohodak i prihode od prireza porezu na dohodak općinama i gradovima koji imaju prirez.

Država je tom odlukom pokazala da je Republika Hrvatska centralizirana zemlja, a navedenim činom uzela je značajna sredstva koja su dolazila u općinske i gradske proračune, a tim novcem financirani su različiti komunalni troškovi (vanjska rasvjeta, održavanje parkova i javnih površina, cesta i dr.). Vidljivo je da je i porez na kuće za odmor predmetom stalne rasprave o njegovoj promjeni ili prenamjeni, a i to pokazuje koliko jedinice lokalne samouprave imaju male ovlasti u određivanju ovih poreza.

Iz svega navedenog vidljivo je da Republika Hrvatska kao i ostale tranzicijske zemlje ima vrlo nizak stupanj fiskalne decentralizacije, jer nižim razinama vlasti pripadaju prihodi koji su većini lokalnih i regionalnih jedinica nedostatni za financiranje potreba koje su u njihovoj nadležnosti. Za hrvatski porezni sustav ne može se reći ni da je centralizirani, jer su jasno naznačene razine i porezi čiji prihodi u potpunosti pridaju nižim razinama vlasti. Za razliku od centraliziranih sustava hrvatski ima mogućnosti za napredovanje jer je temelj fiskalne decentralizacije postavljen. No, kako je Republika Hrvatska mala zemlja s malim brojem stanovnika, nejednako razvijena, posljedice rata još su vidljive u nekim područjima koje države posebno i tretira kao područja „posebne državne skrbi“, a danas je prisutan i veliki trend iseljavanja iz nekih dijelova Hrvatske, prihodi od županijskih i lokalnih/gradskih poreza dostatni su za podmirenje potreba samo u nekim d'jelovima Hrvatske, dok u većem dijelu Hrvatske oni su vrlo mali i da bi zadovoljili svoje potrebe stalno ovise o pomoći države i prihodima koje s njom dijele od drugih vrsta poreza koji su zajednički.

8. ZAKLJUČAK

Na temelju istraživanja provedenog u ovom završnom rada može se zaključiti da se pojam fiskalnog federalizma tiče odnosa u federativno uređenoj državi između različitih razina njene organiziranosti u vezi s raspodjelom fiskalnih prohoda. Koje izvore fiskalnih prihoda, u kom obujmu i na koji način raspodijeliti između federacije, federalnih jedinica i lokalnih jedinica problemi su s kojima se stalno nose sve federativno uređene države. Međutim, sa sličnim problemima susreću se i države koje nemaju federativno uređenje, ali imaju razvijen sustav regionalne i lokalne samouprave zbog visoke razine decentralizacije javnih funkcija. Zbog toga, pojam fiskalnog federalizma, shvaćen u širem smislu obuhvaća odnose uopće, između centralne vlasti i regionalnih i lokalnih kolektiviteta.

Fiskalni federalizam se definira kao odnos nositelja fiskalne vlasti unutar fiskalnog sustava. Konkretnije, fiskalni federalizam je fiskalni sustav u federalno uređenim državama, iako on može postojati i u unitarnim državama ako postoji više od jednog nositelja fiskalne vlasti. Fiskalni federalizam obuhvaća odnose između viših i nižih političko-teritorijalnih jedinica u svezi s ovlaštenjima za ustanovljavanje i uvođenje određenih vrsta i javnih prihoda kojima se pokrivaju njihovi rashodi.

Temeljna pitanja na koje odgovor daju teorija i praksa fiskalnog federalizma jesu ona na koja odgovor pruža i fiskalna decentralizacija, ali se ovdje proučavaju i pitanja koja kod fiskalne decentralizacije ne izviru na površinu. Decentralizacija fiskalnih odnosa samo je jedan od elemenata u okviru fiskalnog federalizma – njeno postojanje, odnosno postojanje decentralizacije javnih prihoda i načinu uporabu transfera, a u krajnjoj liniji i zaduživanja. S obzirom na to da u sustavu financiranja političko-teritorijalnih jedinica polaznu točku predstavljaju potrebe, tj. javni rashodi, prvo pitanje fiskalnog federalizma i decentraliziranih javnih financija predstavlja pitanje raspodjele javnih rashoda.

U decentraliziranom sustavu fiskalnih odnosa prvo pitanje koje se postavlja je pitanje javnih rashoda. Sukladno s njegovim rješenjem određuje se i način financiranja, tj. fiskalni aranžman između različitih političko-teritorijalnih jedinica u državi. Fiskalni aranžman podrazumijeva kombinaciju transfera i ustupljenih prihoda potrebnih za financiranje rashoda koji se ne mogu pokriti iz vlastitih prihoda nižih političko-teritorijalnih jedinica.

U Republici Hrvatskoj vidljiv je nizak stupanj fiskalne decentralizacije, jer iako su jasno postavljeni temelji fiskalne decentralizacije iz razine države pristupa se u korigiranje nadležnosti i

ukidanje poreza koji su u isključivoj nadležnosti nižih razina vlasti. S druge strane prihod od poreza na nižim razinama vlasti iz različitih razloga vrlo su mali, te ih neke lokalne samouprave kao što je prirez porezu na dohodak ne koriste, jer ne bi imali željeni učinak. Povećanje prireza ima učinak naprimjer u gradu Splitu koji ga je odlučio povećati, jer će prihodom iz toga izvora riješiti problem nelikvidnosti i dugova koji postoje u gradu. Iako model povećanja poreza uvijek nailazi na otpor, on je jedno od mogućih rješenja kako ostvariti veće prihode i raditi na uravnoteženju proračuna.

Stupanj i model fiskalne decentralizacije ima veliki utjecaj na nacionalnu ekonomiju i njezinu efikasnost, a time i na mikrostabilnost i socijalnu razinu. Hrvatski primjer pokazuje da je administrativni aparat države preveliki i da utječe na njezinu neefikasnosti, te da ga je teško financirati, a mnoge lokalne samouprave vrlo su nestabilne zbog nedostatka sredstava, te stalno stvaraju novi deficit središnjoj državi.

Niwes Cvitković

Cvitković Niwes

(potpis studenta)

LITERATURA

1) Knjige i skripte:

1. Alijagić, M., *Financiranje javne uprave,* Gospić, 2015.
2. Bajo A., Jurlina Alibegović D., *Javne financije lokalnih jedinica vlasti*, Institut za javne financije, Zagreb, 2008.
3. Jelčić, B., *Javne financije*, RRIF plus, Zagreb, 2001.
4. Jurković, P., *Javne financije*, Masmedia, Zagreb, 2002.
5. Kesner-Škreb, M., *Pojmovnik javnih financija*, Institut za javne financije, Zagreb, 1998.
6. Ott, B., Bajo, A., Bronić, M., Bratić, V., Medak Fell, D., *Računski vodič za građane*, Istitut za javne financije, drugo izdanje, Zagreb, 2009.
7. Stepić, D., *Fiskalna odgovornost*, TIM4PIN, Zagreb, 2013.
8. Stepić, D., *Fiskalna odgovornost i financijsko upravljanje,* TIM4PIN, Zagreb, 2012.
9. Šimurina, N., Šimović, H., Mihelja Žaja, M., Primorac M., *Javne financije u Hrvatskoj*, Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb, 2012.

2) Internet izvori:

1. https://www.google.hr/search?q=fiskalni+federalizam+u+rh&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab&gfe_rd=cr&dcr=0&ei=oVrSWdzUHoPKXoSxiqgN
2. http://www.hrcak.srce.hr
3. Bogovac, J., *Javne financije*, SCJUJF, Porezni studij, 2014/2015., dostupno na: https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/POREZNI_SUSTAV_RH_JB2_2015.pdf (23.10.2017.)
4. Ijf.hr, dostupno na: http://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija/15/javni-sektor/3.16/drzavni-.sektor/317/ (22.10.2017.)
5. Ijf.hr, dostupno na: http://ijf.hr/proracunski/2009.pdf (22.10.2017.)
6. Ijf.hr, dostupno na: http://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija/15/fiskalna-decentralizacija/42/fiskalno-izravnanje/329/ (23.10.2017.)
7. Mfin.hr, dostupno na: http://www.mfin.hr/hr/proracun (22.10.2017.)

8. Mfin.hr, dostupno na: http://mfin.hr/hr/drzavna-riznica (23.10.2017.)
9. Opći porezni zakon, 115/16, dostupno na: https://www.zakon.hr/z/100/Op%C4%87i-porezni-zakon (23.10.2017.)
10. Zakon o proračunu, dostupno na: https://www.zakon.hr/z/283/Zakon-o-prora%C4%8Dunu (22.10.2017.)
11. Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, dostupno na: https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske (23.10.2017.)

POPIS SLIKA

Slika 1. Prikaz strukture javnog sektora u Republici Hrvatskoj 20
Slika 2. Prikaz podjele Republike Hrvatske na županije 21