

**zbornik
radova**

**FINANCIRANJE
LOKALNE
SAMOUPRAVE**

**Jedinice lokalne
samouprave u
poreznom sustavu
Republike Hrvatske**

Osijek, 1999.

FINANCIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE

Zbornik radova Savjetovanja
“Jedinice lokalne samouprave u poreznom
sustavu Republike Hrvatske”
održanog u Osijeku
12. i 13. listopada 1998. godine

Osijek, 1999.

“Financiranje lokalne samouprave”
Zbornik radova Savjetovanja
“Jedinice lokalne samouprave u poreznom sustavu Republike Hrvatske”

“Financing of Local Self-Government”
Proceedings of the Symposium
Local Self-Government Units in the Tax System
of the Republic of Croatia

Izdavač / Publisher
Hrvatski institut za lokalnu samoupravu Osijek

uz potporu / with the support of
Hanns-Seidel-Stiftung München
i
Osječko-baranjske županije

Za izdavača / for the Publisher
Mr. sc. Davor Brunčić

Uredništvo / Editorial Board
Angela Baronin Adamovich
Mr. sc. Davor Brunčić
Dr. sc. Nikola Filipović
Dr. sc. Zvonimir Lauc
Dr. sc. Olivera Lončarić-Horvat

Prijevod / Translation
Tihomir Živić

Tehnička priprema / Layout
INDOK centar Tajništva
Osječko-baranjske županije

Tisak / Printed by
Grafika, Osijek

SADRŽAJ

Table of Contents

Predgovor <i>Foreword</i>	5
Alfred Bayer Pozdravna riječ	11
Jadranko Crnić Vladavina prava i porezni sustav	13
<i>The Rule of Law and the Tax System</i>	
Dr. sc. Olivera Lončarić-Horvat Demokratizacija financiranja jedinica lokalne samouprave	19
<i>Democratization of Financing with regard to the Local Self-Government Units</i>	
Dr. sc. Božidar Jelčić Financiranje lokalne samouprave	29
<i>Financing the Local Self-Government</i>	
Hans Bernhard Brockmeyer Komunalne samoupravne jedinice u poreznome sustavu iz njemačke perspektive	39
<i>Communal Self-Governmental Units in the Tax System From the German Point of View</i>	
Dr. sc. Jure Šimović Politika financiranja javnih potreba lokalnih zajednica u Republici Hrvatskoj	49
<i>Policy of Financing the Public Needs of Local Communities in the Republic of Croatia</i>	
Antun Palarić Prijedlog promjena u sustavu financiranja jedinica lokalne samouprave	67
<i>Proposal of Alternations in the Financing System of Local Self-Government Units</i>	
Mr. sc. Davor Brunčić Financijski aspekti nadležnosti jedinica lokalne samouprave	73
<i>Financial Aspects of Competencies of Local Self-Government Units</i>	
Zvezdana Tuma-Pavlov Porezi iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave - utvrđivanje i naplata	87
<i>The Taxes in the Competence of Local Self-Government Establishment and Payment</i>	
Mr. sc. Renata Perić Naknade kao prihod jedinica lokalne samouprave	95
<i>Remuneration as an Income of the Local Self-Government Units</i>	
Dr. sc. Ivan Mecanović Jedinice lokalne samouprave u poreznom sustavu Republike Hrvatske (Teze za osnove sustava)	99
<i>Local Self-Government Units in Taxation System of the Republic of Croatia (Theses for the Basis of the System)</i>	

Dr. sc. Branko Babac

Promišljanje obnove hrvatske županije s motrišta financijnoga - prethodni iskazi . . . 107
*The Consideration of Rehabilitation of the Croatian County from
the Financial Point of View-Former Expressions*

Dr. sc. Ante Lauc

Autopoiesis i porezna politika 131
Autopoiesis and Taxation Policy

Dodatak

Supplement

Popis sudionika Savjetovanja "Jedinice lokalne samouprave u poreznom sustavu
Republike Hrvatske" održanog u Osijeku 12. i 13. listopada 1998. godine 139
*List of Participants of the Symposium "Local Self-Government Units in Taxation System
of the Republic of Croatia" held in Osijek on October 12 and 13, 1998*

Hrvatski institut za lokalnu samoupravu Osijek 142

Croatian Institute For Local Government Osijek 143

PREDGOVOR

Projekt izgradnje države i njenih pravnih instituta izuzetno je složen te mora počivati na praksom provjerenim ljudskim spoznajama. Tek jedinstvo znanstvenog promišljanja budućnosti i valorizacijska vrijednost empirijskog pristupa mogu dati kvalitetu koja će sukobe zamijeniti integracijskim procesom. A u tom sklopu, kao temeljno pitanje se postavlja: kako ostvariti ciljeve izgradnje nove države, novog pravnog poretka i novog društvenog ustroja. Lokalna samouprava civilizacijska je tekovina i sastavni dio modela svih suvremenih demokratskih političkih sustava u svijetu zbog svog neprijepornog značaja i značenja koje lokalna samouprava ima za uspješno i humano funkcioniranje državnih i društvenih sustava. To je jedno od krucijalnih pitanja državnog ustroja općenito.

Vrijednost normativnog modela ima svoje teorijsko značenje. No sustav lokalne samouprave mora biti životan. Stoga je za ocjenu njegove vrijednosti nužna spoznaja o stvarno primijenjenom sustavu. A on, poglavito, ovisi o stvorenim pretpostavkama njegove materijalizacije. Slijedom ovog određenja, financijski kapacitet jedinice lokalne samouprave ukazuje se kao određujući faktor financijske realnosti modela lokalne samouprave u cjelini. Dosadašnja iskustva u funkcioniranju sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj ustanovljenog i primijenjenog od 1993. godine upućuju na nužnost propitivanja financijskog aspekta ovoga modela. Na određene nedostatke modela financiranja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj ukazuju i izvješća podnesena Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe kao i dokumenti koje je s tim u svezi Kongres donio. U tom smislu, slijedom niza inicijativa za izmjenu propisa koji uređuju ova pitanja, u pripremi je i novi Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave.

Imajući to u vidu, jedan od zaključaka Savjetovanja o Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi i lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj održanog pod pokroviteljstvom glavnog tajnika Vijeća Europe gosp. Tarschysa u Osijeku 16. i 17. listopada 1997. godine, bio je i upućivanje na specijalizirana savjetovanja kojima će se podrobnije sagledati problematika pojedinih aspekata lokalne samouprave u Hrvatskoj.

Slijedom ovako iskazanih potreba, a s namjerom propitivanja do sada izgrađenog modela financiranja lokalne samouprave u Hrvatskoj te empirijske i znanstvene valorizacije njegovih odrednica radi uočavanja optimalnog puta njegovog daljnjeg razvitka i ukazivanja na relevantne elemente koje je potrebno uvažavati u pripremi novog modela, Hrvatski institut za lokalnu samoupravu i Hrvatski institut za ljudska prava uz potporu bavarske zaklade Hanns-Seidel-Stiftung iz Münchena, Savezna Republika Njemačka organizirali su **Savjetovanje “Jedinice lokalne samouprave u poreznom sustavu Republike Hrvatske” u Osijeku 12. i 13. studenog 1998. godine.**

Tijekom dvodnevnog rada sudionici savjetovanja su svojim izlaganjima obuhvatili sva temeljna pitanja oblikovanja modela financiranja sustava lokalne samouprave zasnovanog u okviru poreznog sustava Republike Hrvatske. Predmetom istraživanja bile

su teorijske premise oblikovanja sustava, ali i praktična iskustva; povijesni izvori i praksa, postojeće stanje, ali i pravci razvitka. Posebnu vrijednost savjetovanju dala je i činjenica omogućavanja komparativnog pristupa i kroz izlaganje Hans Bernhard Brockmeyera, suca Saveznoga financijskog suda München o njemačkim istovrsnim iskustvima.

Uz izlaganja, koje sadržava ova publikacija, vrijednost savjetovanju dala je i činjenica okupljanja uglednih predstavnika značajnih institucija Republike Hrvatske, ali i stranih zemalja. Uz suce Ustavnog suda Republike Hrvatske i Republike Ukrajine, istaknute predstavnike Ministarstva uprave i Ministarstva financija, dekane svih hrvatskih pravnih fakulteta, čelnike triju hrvatskih instituta: Hrvatskog instituta za ljudska prava Novi Vinodolski, Hrvatskog instituta za lokalnu samoupravu Osijek i Instituta za javnu upravu Zagreb u radu ovog savjetovanja sudjelovali su i ugledni znanstvenici - danas najjači autoriteti hrvatske znanstvene misli u području financija, predstavnici upravnih tijela jedinica lokalne samouprave - članova HILS-a, ali i studenti pravnih fakulteta Osijeka i Zagreba, dakle, oni koji se pripremaju da u budućnost Hrvatske utkaju i svoja znanja i sposobnosti.

Svojom nazočnošću Savjetovanje je počastio i nj. e. dr. Volker Haak, njemački veleposlanik u Republici Hrvatskoj, podnijevši izlaganje o povijesnim aspektima i ulozi Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESS) u suvremenim uvjetima. Intonaciju, pak, savjetovanju je dao Jadranko Crnić, predsjednik Ustavnog suda Republike Hrvatske svojim inspirativnim uvodnim slovom.

Savjetovanju, koje je kao moderator vješto vodila dr. sc. Olivera Lončarić-Horvat, svoj prilog su dali i pozdravnim riječima koja su svojim pristupom, sadržajem i stručnom utemeljenošću značajno prelazila tek protokolarnu razinu Alfred Bayer, predsjednik Zaklade Hanns-Seidel iz Münchena, dekani pravnih fakulteta Osijeka dr. sc. Vladimir Ljubanović, Splita dr. sc. Ivan Bilić i Zagreba dr. sc. Uroš Dujšin, te u ime domaćina mr. sc. Sonja Cupec, član Poglavarstva Osječko-baranjske županije i Milorad Komadina, gradonačelnik Novog Vinodolskog, grada sjedišta Hrvatskog instituta za ljudska prava i konačno predsjednici dvaju hrvatskih instituta suorganizatora ovoga savjetovanja: dr.sc. Zvonimir Lauc, predsjednik Hrvatskog instituta za lokalnu samoupravu koji je otvorio savjetovanje i dr. sc. Nikola Filipović, predsjednik Hrvatskog instituta za ljudska prava.

“Želimo lokalnu samoupravu promišljati holistički, jer razvoju države/društva se mora pristupiti i ”odozgo” i ”odozdo”, gdje se spreže iskustvo (”bottom up” iskustveni pristup i ”top down” teorijski pristup). Precizni ciljevi eliminiraju politički voluntarizam i umanjuju promašaje. Ono što hoćemo jest kvalitetan razvoj i svakog pojedinca, svih skupina i cijele zajednice”- istakao je Lauc u svom inauguralnom pristupu temi, te nastavio: ”Pojednostavljeno, imamo Lijepu našu, tj. imamo državu, a na ovim istočnim prostorima Hrvatske bili smo svjedoci i sudionici njena krvavog rađanja, te osjećamo i znamo visoko plaćenu cijenu, što samo povećava odgovornost i obvezuje. Predstoji nam mobilizacija za ustrojavanje (post)modernog društva, a to znači visoko produktivnog i humanog društva. Stoga tragamo za valjanijom, pouzdanijom i preciznijom teorijom, odnosno teorijama i metodologijama. Danas u informatičko vrijeme to je ostvarivo

prvenstveno putem visoko motiviranih i osposobljenih stručnih timova, gdje dolazi do izražaja sinergijski efekt svih aktera.”

Ocjenjujući da izlaganja sudionika savjetovanja predstavljaju značajan prilog ne samo sagledavanju postojećeg stanja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj nego i ukazivanju načina i puta njenog daljeg razvitka, sudionici Savjetovanja su svojim zaključkom obvezali na pripremu i objavu svih izlaganja u zborniku Savjetovanja. Stoga ova publikacija predstavlja izvršenje preuzete obveze.

Vjerujemo da će ovo Savjetovanje i svojim zbornikom pridonijeti pospješivanju procesa oblikovanja i izgradnje lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj sukladno suvremenim pravnim i političkim standardima demokratske Europe čiji je cilj promicanje i zaštita ljudskih prava, vladavine prava i demokratskih institucija.

Uredništvo

FOREWORD

The project of building a state and its judicial institutions is extremely complex and has to rely on the practice-proven human knowledge. Only the unity of scientific consideration of the future and valorizational value of the empiric approach may provide for a quality that will replace the clashes with an integrational process. In that context, as the key issue emerges the question of how to realize the goals of building a new state, a new judicial order, and new social organization. The local self-government is a civilizational heritage and a constituent part of the model of all the modern democratic political systems in the world due to its irrefutable character and meaning for that the local self-government has for the successful and humane functioning of the state and social systems. This is one of the crucial questions of the state organization in general.

The value of the normative model has its theoretical meaning. But the system of local self-government has to be vital. Therefore, for the evaluation of its worth it is necessary to have a knowledge of the realistically implemented system. It depends especially on the precreated preconditions for its materialization. In congruence with this determination, the financial aspect of the local self-government unit is depicted as a determinative factor of the financial reality of the model of local self-government as a whole. The former experiences pertaining to the function of local self-governmental system in the Republic of Croatia established and applied since 1993 direct toward necessity of investigation of the financial aspect of this model. The reports submitted to the Council of Europe's Congress of Local and Regional Authorities as well as the documents that have been promulgated by the Congress in that connection all point out certain lacunas with regard to the financing model of local self-government in the Republic of Croatia. In that sense, upon a series of initiatives aiming at the alteration of prescriptions that regulate these issues, the new Act on Financing the Local Self-Government Units is also being prepared.

Having that in sight, one of the conclusions of the Symposium on the European Charter of Local Self-Government and Local Self-Government in the Republic of Croatia held in Osijek on October 16 and 17, 1997 under the auspices of the Council of Europe's Secretary-General, Mr. Tarschys, was the orientation toward the specialized symposia whereby the problematic of individual aspects of local self-government in Croatia might be reviewed in more detail.

As a follow-up to such expressed needs and having in mind the interrogation of the presently established model of financing the local self-government in Croatia as well as the empiric and scientific valorization of its determinants for the sake of spotting the optimal way of its further development and pointing out the relevant elements that are to be respected when preparing for the new model, the Croatian Institute for Local Self-Government (CILG) and Croatian Human Rights Institute, with the support of the Bavarian Hans-Seidel Foundation from Munich, FRG, organized the Symposium titled

Local Self-Government Units in Taxation System of the Republic of Croatia in Osijek on November 12 and 13, 1998.

During a two-day work, the participants of the Symposium have encompassed with their reports all the key issues of the formation of financing model pertaining to the local self-government system and being based within the framework of the taxation system of the Republic of Croatia. The research topic were the theoretical premises of the system formation but also the practical experiences, historical resources and practice, the existing situation but also the developmental directives. The special value of the Symposium was provided by the fact of enabled comparative approach and through the report by Hans-Bernhard Brockmeyer, the judge of the Munich-based Federal Financial Court, on the congenial German experiences.

In addition to the reports being the content of this publication, the value of the Symposium was enhanced by the fact of gathering the distinguished representatives of the significant institutions of the Republic of Croatia but also from the foreign countries as well. In addition to the judges of the Constitutional Courts of the Republic of Croatia and the Republic of Ukraine, the prominent representatives of the Ministry of Administration and the Ministry of Finances, the Deans of all Croatian Law Schools, the Heads of three Croatian institutes, the Croatian Human Rights Institute in Novi Vinodolski, the Croatian Institute for Local Government in Osijek, and the Public Administration Institute in Zagreb, the respectful scientists-nowadays the strongest authorities of the Croatian scientific thought in the field of finances-, the CILG-membered representatives of the local self-government administration bodies but also the students of the Osijek and Zagreb Law Schools, i.e., those who prepare themselves to web their know-how and skills in the future of Croatia, participated in the work of this Symposium.

The Symposium was honored by the presence of H. E. Dr. Volker Haak, the German Ambassador to the Republic of Croatia, who also delivered a lecture on the historical aspects and the role of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) in contemporary conditions. However, the intonation to the Symposium gave Mr. Jadranko Crnić, the President of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, by his inspirational introductory speech.

Alfred Bayer, the President of the Hans-Seidel Foundation from Munich, the Deans of the Law Schools in Osijek, Split, and Zagreb, Dr. Sc. Vladimir Ljubanović, Dr. Sc. Ivan Bilić, and Dr. Sc. Uroš Dujšin, respectfully, Mr. Sc. Sonja Cupec, the member of the Osijek-Baranja County Authorities on behalf of the host, Mr. Milorad Komadina, the Mayor of Novi Vinodolski, the seat of the Croatian Human Rights Institute, and the Presidents of the two Croatian Institutes, the coorganizers of the this Symposium, Dr. Sc. Zvonimir Lauc, the President of the Croatian Institute for Local Self-Government, who opened the Symposium, and Dr. Sc. Nikola Filipović, the president of the Croatian Human Rights Institute, provided their contribution to the Symposium, skillfully moderated by Dr. Sc. Olivera Lončarić-Horvat, in the form of welcoming speeches that significantly surpassed the very protocol level with their approach, content, and expert foundation.

“We would like to ponder over the local self-government holistically, since one should approach the development of the state or the society both 'from the top' and 'from

the bottom,' whereby the experience is to be synthesized (the bottom-up experience approach and the top-down theoretical one). The precise goals eliminate the political voluntarism and diminish the failures. What we want is the quality development of each individual, of all the groups, and of the whole community, stressed Lauc in his inaugural approach to the topic and continued, "To put it simply, we have Our Beautiful Homeland, i.e., we have the State, and in these easternmost territories of Croatia we were the eyewitnesses to it and participated in its bloody rebirth, so that we both feel and know the highly paid price thereof, which only increases our responsibility and obliges us. In front of us is the mobilization for the establishment of the (post)modern society, and that implies a highly productive and humane one. Thus, we search for a better, more reliable, and more precise theory, i.e., theories and methodologies. Today, in the Information Age, this is realizable predominantly via highly motivated and qualified expert teams, wherein the synergy effect of all the actors is being manifested."

Evaluating that the reports of the participants constitute a significant contribution not solely to the outlook of the present state of affairs with regard to the local self-government in the Republic of Croatia but also to the pointing out of the ways of its further development, the participants of the Symposium have obliged themselves by their conclusion to prepare and publish all the papers in the Proceedings of the Symposium. Therefore, this publication represents the fulfillment of that assumed obligation.

We believe that this Symposium together with its Proceedings will contribute to the invigoration of the process of formation and building of local self-government in the Republic of Croatia pursuant to the contemporary judicial and political standards of the democratic Europe, the aim of which is to promote and protect the human rights, the rule of law, and the democratic institutions.

Editorial Board

Alfred Bayer

predsjednik Zaklade Hannsa Seidela

POZDRAVNA RIJEČ

Poštovane dame i gospodo!

Posebno mi je drago što imam priliku prisustvovati otvorenju zajedničke konferencije Zaklade i Instituta.

Vi ste se, gospodine predsjedniče Crniću, od samoga početka - dakle već dvije godine - osobito zauzeli za podršku našem radu u Hrvatskoj. Udružili smo se u nastojanju da pružimo što snažniju potporu razvitku mlade hrvatske demokracije i tako osnažimo njezinu povezanost s Europom. Hanns-Seidel-Stiftung, zaklada koju financiraju njemački porezni obveznici, nudi svoju pomoć, no da bismo bili djelotvorni, potrebni su nam partneri. Gospodine predsjedniče, ovom se prigodom srdačno zahvaljujem na Vašoj potpori. Zahvalnost upućujem i drugom partneru s kojim surađujemo od samog početka, Vašem kolegi gospodinu profesoru Filipoviću.

Hrvatski Ustavni sud vrlo se brzo prometnuo kao priznati čuvar hrvatskog ustava, Sabora. Vlada i predsjednik države poštuju njegove odluke. To je važan doprinos stabilizaciji demokratskog razvitka Republike Hrvatske. Naša bi zaklada htjela dati sve od sebe kako bi Vas, poštovani gospodine predsjedniče, i sve pravnike koji se u Hrvatskoj bave ustavnim pitanjima podržala i u vašem budućem radu. U dogovoru s Vama tražimo, stoga, razmjenu temeljnih pitanja državnog poretka - ne samo bilateralno, nego i uz uključivanje odgovornih predstavnika trećih zemalja. U tom smislu danas osobito pozdravljam predstavnika ukrajinskog Ustavnog suda. Isto tako mi je drago da je u Osijek iz Münchena došao i sudac njemačkog Saveznog financijskog suda Hans Bernhard Brockmeyer.

Pitanje kojim ćete se baviti ova dva dana, nipošto se ne smije potcijeniti. U Njemačkoj i Bavarskoj dobro nam je poznato stalno sukobljavanje oko financiranja i financijske nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Lokalna samouprava temelj je vitalne demokracije koja je bliska građanima, te je usmjerena na njihove potrebe.

Važnost koju naša zaklada pridaje lokalnoj samoupravi vidljiva je i po tome što odnedavno imamo blisku suradnju s hrvatskim Savezom gradova i općina. Upravo sam jučer u Vukovaru otvorio savjetovanje o lokalnoj samoupravi u demokraciji što smo ga organizirali u suradnji sa Savezom gradova i općina.

U vitalnoj demokraciji uvijek se iznova raspravlja o tome tko najbolje može riješiti koje probleme i na koji način. Institucija ili razina koja ne raspolaže vlastitim sredstvima, u toj će raspravi uvijek izvući kraći kraj. To naposljetku znači sljedeće: bez osiguranog financijskog temelja lokalna samouprava nije moguća. To znači da se tijekom današnjeg i sutrašnjeg dana nećete baviti samo suhim poreznim pravom. Stvarni predmet Vaših rasprava uvelike nadilazi taj okvir; on obuhvaća pitanje opstojnosti, vitalnosti i otpornosti Vaše mlade demokracije. Imajući na umu dobrobit Republike Hrvatske i njezinih gradova i općina, želim Vam dva dana plodonosnih i dalekosežnih rasprava.

Posebno bih se zahvalio svim našim, ovdje prisutnim partnerima, svim predavačima, te svima vama, poštovane gospođe i gospodo, na vašoj pripravnosti da sudjelujete u našem zajedničkom savjetovanju.

Jadranko Crnić, predsjednik
Ustavnog suda Republike Hrvatske

VLADAVINA PRAVA I POREZNI SUSTAV

Kada spremam neku temu rado pogledam povijest, a volim pogledati i Bibliju. Moram, međutim, kazati da uz sve napore nadoh u Bibliji tek farizeje i carinike, grešnike, a poreznika nikako. Vjerojatno je to tako, jer grijешnici su po svoj prilici - porezni obveznici. Ipak, nadoh ih u jednoj drugoj knjizi - za mene svojevrsnoj bibliji, u našem Božićnom Ustavu. Možda nam to omogući pristup vječnom problemu poreza. Vjerujem da ćemo danas razmotriti i pitanje, ne kako biti milostiv prema poreznim obveznicima, nego kako zaštititi i poreznike i porezne obveznike kroz jednostavnu sintagmu - neka svatko od njih, i jedni i drugi, izvrši svoj obvezu. Problem sam riješio. Zar ne?!

Uvjeren sam da su danas u ovoj dvorani oni koji žele da se naš Ustav kao svjetovna biblija, kao putokaz za sve nas obistini onim što su biblijske riječi: I riječ djelom postade. Uvjeren sam, da mi želimo da Ustav i njegovo plemenito slovo, djelom bude. To slovo Ustava, kao zraci svjetla nudi nam, ono što je važno za svakog čovjeka, ma što on bio, ma tko on bio. To je prije svega vječni ideal vladavine prava. On u biti znači pravnu sigurnost, prevedeno na obični jezik - sigurnost, znači jamstvo vlasništva ne samo na pokretninama, ne samo na nekretninama, već vlasništvo svake vrste, dakle intelektualno, na autorskom pravu, na patentima i u njegovim bezbrojnim drugim oblicima. Jedna je, naimed od najviših vrednota Ustava - nepovredivost vlasništva. Pri tome nećemo zaboraviti da je posebni temelj ustavnog opredjeljenja i Hrvatska kao socijalna država. To je spoj vladavine prava, usmjerenja k poduzetničkoj i tržišnoj slobodi kao temelju gospodarskog ustroja Republike Hrvatske, ali i brige Države za gospodarski razvitak svih krajeva, za gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana. U tom ostvarenju Ustava, u kome je svatko dužan držati se Ustava i zakona i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske, ima nezamjenjivu ulogu Ustavni sud Republike Hrvatske kao čuvar Ustava.

No, prije nego što kažem nešto o Ustavnom sudu i njegovom ustavnom položaju htio bih kazati i sljedeće:

Kriza pravne države u modernom industrijskom društvu, neumitno se ispoljava i na ustavno sudstvo. Onaj tko cjelokupni pravni poredak promatra kao neki nedokučiv monstrum, zasigurno će imati izvjesnih prigovora i na ustavno sudstvo. Ili će pak od ustavnog sudstva očekivati, što ono ne može pružiti: slijediti prastaru sliku mudroga suca, koji za svaki slučaj uvijek ima na raspoložbi jedino ispravno rješenje.

I pored svih ovih teškoća, jedna moderna, bolje rečeno: jedna demokracija se ne može zamisliti bez ustavnog sudstva. Posebno, ostvarenje ideje ljudskih prava, jedva da se može zamisliti bez djelovanja ustavnog sudstva. Prema tome, Ustavni sud nije ni monstrum, ali ni čarobnjak.

Riječ dvije o ustavnom položaju Ustavnog suda.

Ustav uređujući ustrojstvo državne vlasti, u članku 4., ograničava trodiobom (ustavni tripartizam) državnu vlast. Utemeljeno je to na vječnom iskustvu koje je isticao još Montesquieu u svom djelu "O duhu zakona" naglašavajući da je svaki čovjek koji ima vlast sklon tu vlast zloupotrijebiti.

Državna vlast u Republici Hrvatskoj ustrojena je na načelu diobe vlasti na: zakonodavnu, izvršnu, sudbenu.

U toj trodiobi Ustav daje posebno mjesto Ustavnom sudu. Ne svrstava ga ni u jednu od tri državne vlasti. Time, jer je riječ o uređenju neposredno u samom Ustavu¹, omogućuje tumačenje o ustavnoj iznimci prema kojoj je riječ o posebnoj ustavnoj kategoriji kojom se ne mogu baviti zakoni, jer se ona bavi zakonima - a to je Ustavni sud kao zasebno tijelo visoke pravne stručnosti i autoriteta, izdvojeno iz sustava trodiobe vlasti, čija je glavna zadaća - čuvanje ustavnosti i zakonitosti.

Time se u stanovitom smislu može govoriti ili o četverodiobi vlasti ili pak (čini nam se prije) o međuvlasti koja nadzire sve tri državne vlasti (zakonodavnu, izvršnu i sudbenu) u nadležnostima utvrđenim samim Ustavom. Ona nije hijerarhijski nad njima, niti je njihov dio u smislu ustrojstva državne vlasti, a ni u kom drugom smislu. Ustavna pitanja su pravna pitanja kao i druga, samo sa mnogo većom političkom implikacijom. To također karakterizira i položaj Ustavnog suda i ustavnog sudovanja.

Po načinu odlučivanja, po metodi rada, bliska je sudbenoj vlasti, jer, može se reći, sudi i zakonima, te drugim propisima, ali i pojedinačnim aktima putem instituta ustavne tužbe.

U arhitektonici Ustava, a i ustavno-teoretski, posebnost Ustavnog suda u hrvatskom Ustavu nalazi svoj izraz u biti u karakteru ustavnog organa.

Možda nije ništa tako važno za opstojnost demokratskog društva kao istinski neovisna sudbena vlast i ustavno sudstvo. Naime, nema vladavine prava ukoliko ga ne primjenjuje sudstvo i ustavno sudstvo, bez ičijih utjecaja, bilo iz sfere drugih dijelova državne vlasti, bilo izvan vladine sfere.

Jamstvo za takvo djelovanje Ustavnog suda Republike Hrvatske dano je u normama samog Ustava, kao i Ustavnog zakona o ustavnom sudu Republike Hrvatske. To su jedini propisi doneseni izvan Ustavnog suda (jer Ustavni sud sam donosi svoj Poslovnik) kojima je uređena organizacija i nadležnost Ustavnog suda.

Drugim zakonom, dakle, onim koji nema značaj tog Ustavnog zakona, ne može se zadirati ni u organizaciju ni u nadležnost Ustavnog suda. Pri tome treba naglasiti da se

¹ Članak 125. i 127. Ustava Republike Hrvatske.

Ustavni zakon donosi, dakle i mijenja, po postupku određenom za promjenu Ustava². Time je Ustav otklonio dekonstitucionalizaciju ne samo nadležnosti Ustavnog suda.

Međutim, takav položaj nije lako ostvariti. On je također dio ostvarivanja pravne države, on se stvara. Mogli bi govoriti, posebno obzirom na sve veće obraćanje građana i pravnih osoba Ustavnom sudu, i o sve većoj privlačnosti ustavnopravnog sudovanja, a ona leži u moralnoj snazi koju ono stiče u očima građana koji se uzdaju u Ustavni sud radi osiguranja ostvarivanja sloboda i prava putem poštivanja Ustava.

Tisuće predmeta, njihov neprekidni porast, (može se dakako dvojako tumačiti, ali za to nemamo sada vremena) dokaz su tom povjerenju, ali i sve težoj odgovornosti.

Još samo riječ dvije. Rijetko je u svijetu moguća takva širina pristupa Ustavnom sudu kao što je to u Hrvatskoj. To jednako vrijedi za postupke u kojima se ocjenjuje ustavnost nekog zakona ili ustavnost i zakonitost nekog drugog propisa, što može zahtijevati svaki građanin, čak i kad nema nikakav posebni pravni interes dakle vlastiti interes osim htijenja za zaštitom pravne i socijalne države.

Isto tako, kada je riječ o povredi temeljnih ustavnih sloboda i prava, ustavna tužba daje mogućnost da se ustavna prava zaštite, da se smisao za pravdu i spremnost građanina, da obrani ta prava, ostvari pred Ustavnim sudom. Ustavne tužbe su, u roku od nekoliko godina, jer su postale moguće tek 1991. godine, postale izvanredno popularnim pravnim sredstvom. Taj trend se nastavlja. Tužba ide dalje od same zaštite temeljnih ustavnih prava pojedinca. Ona istovremeno čuva objektivno ustavno pravo i služi njegovom tumačenju i unapređenju.

Baviti se Ustavom, u pokušaju da budemo i dio velike obitelji ustavnih sudova Europe kojoj je Ustavni sud Republike Hrvatske u Konferenciji ustavnih sudova već odavna punopravni član, znači imati na umu i moguće tendencije k sveeuropskom ustavnom pravu ili u svijetu univerzalnoj minimalnoj zalihi temeljnih prava i demokracije, ljudskog dostojanstva i socijalne države. To znači namjeru da se ne samo znanošću o Ustavu, već i u praksi bavimo "s namjerama svjetskog građanina". To je onaj kvantum utopije koji smo imali i u tmurnim razdobljima kakvo bijaše, iako - koje li kontroverze spada u najsvjetlije dane hrvatske povijesti - ono u bitci za neovisnost Hrvatske, jer je i tada Ustav činio ono što je neizostavno, kako bi se ljudima omogućio "uspravan hod", da citiram E. Blocha."

Što god da je istina za zemlje koje su, slijedeći politiku individualne slobode - parafraziram ovdje F. von Hayek: "Politički ideal vladavine prava", postale velika središta stvaralačke civilizacije, a doista ne znam ni za jedan primjer u ljudskoj povijesti, da je neka zemlja to postigla kojim drugim putem, osim pravnom državom, ne sumnjam da je put do takve intelektualne i stvarne veličine neke zemlje, do ostvarenja ili barem približavanja idealu ostvarenja temeljnih prava i sloboda čovjeka i građanina, dakle i kod nas, jednako težak kao što je to bio u davnim razdobljima kada su to neke zemlje postizale, a vjerojatno u zemlji koja je pretrpjela agresiju i oduprla joj se, svim svojim snagama, još i teži i suroviji.

² Članak 127. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske.

Tema koja je predmet naše današnje rasprave neiscrpna je, uvijek puna ideja, uvijek prepuna suprotnih interesa i rekao bih vječna i uvijek više nego značajna. Nisam onaj koji bi bio pozvan, kraj vas znalaca ni pokušati da u toj razbarušenoj materiji sudjelujem. Ali tek bih htio kazati da ju sigurno možemo osjetiti u našoj dalekoj povijesti. Mislim, da sam ju pronašao čak i u Vinodolskom zakonu skrivenu pod pojmom ugovorne kazne koja je bila dodatno vrelo kneževih prihoda, ali naći ćete tu i odredbu koja osim vrela kneževih prihoda predstavlja možda jednu od prvih odredaba o zaštiti dostojanstva žene. Naime, prema članku 27. Vinodolskog zakona: "... ako bi muškarac ženi zbacio hovrlicu ili pokrivaču s glave zlonamjerno, te bi se (to) moglo dokazati trima dobrim muškarcima ili ženama plaća 50 libara, ako se tužba odnosi na to, od čeg gospodin knez ima 40 solidina, (a) ona kojoj je učinjena sramota, 48 libara. Ako pak zbací žena ženi spomenutu pokrivaču, plaća 2 libre dvoru, a onoj dvije ovce;"

U svom neprekidnom razvoju ta materija našla se i danas uzdignuta na visoku razinu ustavnog prava. Rekao bih uvijek je zasnovana na jednoj od najviših vrednota ustavnog prava - vladavini prava. Uz tu vrednotu Ustav ju je pretočio i u članak 51. Ustava. Prema toj odredbi svatko je dužan sudjelovati u podmirenju javnih troškova, u skladu sa svojim gospodarskim mogućnostima, ali i prema kome se u Hrvatskoj, kao socijalnoj državi, porezni sustav temelji na načelima jednakosti i pravednosti. O tome ćete više vi govoriti. Spomenuti ću tek da se ta tema nalazi sada i pred Ustavnim sudom, posebno i pitanje poreza na dodanu vrijednost, za koji moram kazati da nikada neću razumjeti zašto je uopće uveden na mlijeko, kruh i lijekove, (vidimo što se dogodilo, posebno oko medicinske opreme, zdravstvo) zašto to nema nultu stopu, a u jednakoj stopi kao da kupujete briljante on je "briljantno" uveden i na knjigu (je li to poticaj iz dvije tisuće godina pismenosti u Hrvata, ili pak obrušavanje na knjigu, bez obzira na svu "plemenitost" motiva, jer kao što znamo, i put u pakao popločan je dobrim namjerama). Pred Ustavnim sudom je još niz predmeta, ali ću podsjetiti na jedan već davno riješen, u kome su se također isprepleli ustavno jamstvo prava vlasništva, ali i porezi. Bio je to naime, slučaj ukidanja odredbe članka 22. Zakona o porezu na promet nekretnina prema kome, bez dokaza o plaćenom porezu na promet nekretnina ne može se upisati prijenos prava vlasništva na nekretnini u zemljišnim knjigama. Ocjenjujući ustavnost te odredbe Ustavni sud je rekao i ovo:

"Jamčeci pravo vlasništva Ustav ne štiti samo pojedinačno pravo vlasništva, tj. nečije (stvarno) pravo koje ovlašćuje svog nositelja da s određenom stvari i koristima od nje raspolaze potpuno i čini što ga je volja (u skladu sa zakonom) i da svakog drugog od toga isključi, ako i ukoliko to nije protivno tuđim pravima ili zakonskim ograničenjima, već štiti i samu ustanovu (institut) prava vlasništva u ustavnopravnom poretku države.

Ustanova prava vlasništva štiti se i time što se zakonom propisuju uvjeti stjecanja, zaštita i prestanak prava vlasništva.

Propisujući stjecanje prava vlasništva pravnim poslom, srednjeevropski pa i kontinentalni pravni sustavi, kojima pripada i hrvatski građanskopravni sustav, redovito određuju da se u tom slučaju vlasništvo nekretnina stječe upisom u javne (zemljišne) knjige. Smatra se da zemljišna knjiga istinito i potpuno odražava pravno stanje nekretnine (načelo povjerenja).

Kako je, dakle, naše stvarno-pravno uređenje glede prava (vlasništva) na nekretninama oslonjeno na sustav zemljišnih knjiga, to je prijeko potrebno ustrojivati takav pravni

sustav koji će potpomagati, unaprijeđivati, a ne otežavati stvaranje pouzdanog sustava zemljišnjih knjiga. To nadalje znači da iza pravnog sustava treba uklanjati sve zapreke tome, da sadržaj tih knjiga bude potpun i istinit. To, pak, znači da treba ukloniti iz pravnog sustava sve odredbe posebnih zakona koje su zapreka za učinkovito stjecanje vlasništva na nekretnini upisom u zemljišne knjige. Sve zapreke upisu u zemljišne knjige povećavaju raskorak između faktičnog i zemljišnoknjižnog stanja, slabe povjerenje u zemljišne knjige, slabe povjerenje u promet, ugrožavaju poduzetničku i tržišnu slobodu kao temelj gospodarskog ustroja Države (članak 49/1).

Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu samo iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, te zaštite prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi (čl. 50/2).

Propisivanjem da se bez dokaza o plaćenom porezu na promet nekretnina ne može upisati prijenos prava vlasništva na nekretnini u zemljišne knjige ne štiti se ni interes ni sigurnost Države, a ni priroda, ljudski okoliš ili zdravlje ljudi. Ovakvo ograničavanje (stjecanja) prava vlasništva na nekretninama izlazi, dakle, iz okvira Ustavom dopuštenih ograničenja prava vlasništva (čl. 50/2) i ugrožava samu ustanovu prava vlasništva te Ustavom zajamčene poduzetničke slobode. Nedvojbeno je da se naplata poreza na promet i s tim u svezi obveza da svatko sudjeluje u podmirenju javnih troškova u skladu sa svojim gospodarskim mogućnostima (čl. 51/1) može osigurati drugim, primjerenijim, sredstvima (sve do zasnivanja hipoteke radi osiguranja naplate dužnog poreza na promet nekretnine koja je predmet prometa). Zapravo, ovakvo propisivanje sprečava (legalan) promet, a time i naplatu poreza. Tek upisom obavljene promjene vlasništva u zemljišne knjige promet postaje vidljiv i mogućnost naplate poreza sigurna. Iz navedenih razloga Ustavni sud Republike Hrvatske ocijenio je da je osporena zakonska odredba u neskladu s navedenim odredbama Ustava Republike Hrvatske pa je stoga osporenu zakonsku odredbu ukinuo u skladu s odredbom stavka 1. članka 21. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 13/1991.).³

Razmišljajući o svemu naprijed rečenom, doista moram pozdraviti današnju temu, kao temu od prvorazredne važnosti za pravni poredak, za svakog čovjeka, temu za koju moram vjerovati da će biti izuzetan doprinos kako znanosti, teoriji, tako i budućim zakonodavčevim rješenjima i praksi.

Vjerujem u evoluciju, vjerujem u pravnu znanost, vjerujem u vas i vjerujem da će to što sada izrekoh - ako ima podloge - u res publicae - i semper reformandi, u kojoj i Ustavni sud ima određenu ulogu, biti pažljivo razmotrena, ne čekajući daleke budućnosti.

I na kraju. Plovidba tog ustavnog broda kroz ovo nemirno i uzburkano more, gdje se, umjesto dalekog spoja mora i neba, spaja život sa svim njegovim problemima, s idealima pravne države, nije laka, ni bezopasna, ali to je jedini način da se tim brodom, znači poštovanjem kursa ustavnosti i zakonitosti uplovi u sigurnu luku Ustava. To, međutim, nije zadatak samo Ustavnog suda, to je zadatak svakog od nas, ma gdje bili, ma gdje se nalazili, ma što radili, to nije privilegij Ustavnog suda, to ako je privilegij, a jest, to je pravo i dužnost svakog od nas. Tek tada slovo Ustava djelom će, stvarnošću će postati. S tom željom, s tim uvjerenjem: Dobro vam ustavno more.

³ Iz obrazloženja odluke Ustavnog suda od 17. travnja 1996. br. U-I-28/1993. objavljene i u "Narodnim novinama", br. 32/96. - ispr. 41/96.

Jadranko Crnić,
President of the Constitutional Court
of the Republic of Croatia

THE RULE OF LAW AND THE TAX SYSTEM

Summary

Bearing in mind the topic of the Symposium and its conferees, the author points out the desirability of all activities that may result in the realization of the system. Thereby, one should start from the everlasting ideal of the rule of law, which is reducible to the judicial safety, which in the concrete case is operationalized as the inviolability of property in the environment of a Welfare State that takes care of the economic prosperity of all regions but also of the social welfare of its citizens, wherefore the taxes are necessary. The Constitutional Court, as an interauthority that supervises three state authorities (legislative, executive, and judicial one) and whose main task is to protect the constitutionality and legality, is of course interested in the thematic of this gathering, being of the first-class importance for the legal order and for each individual. The Constitutional Court disposes of the establishment of constitutionality and legality either in an abstract proceeding concerning certain documentation or in a concrete case with regard to the protection of liberties and citizens' rights via constitutional claims.

In light of the tradition of the Croatian law (the Codex of Vinodol – a contract punishment as an additional source of Duke's revenues) and the inclusion in the tendencies of the all-European Constitutional Law, unavoidable is the interest in the "intentions of the citizen of the world." Thus, emphasizes the author, we justly expect from this Symposium to significantly contribute to the science, theory, and the future legislator's solutions and practice.

Prof. dr. sc. Olivera Lončarić-Horvat

Pravni fakultet u Zagrebu

DEMOKRATIZACIJA FINANCIRANJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Jačanjem demokracije podjela javnih zadataka između javno-pravnih tijela različitih razina i njihovo financiranje postaje sve složenija. Demokratizacija društva, naime, predstavlja izgradnju takvog oblika vladavine koji, između ostalog, građanima osigurava i veća prava u upravljanju društvenim poslovima. Stoga je demokratizacija društva nužno povezana s pitanjima kao što su: koja je razina javno-pravnog tijela najpogodnija za šire i neposrednije uključivanje građana u državne djelatnosti, zatim, koje su državne djelatnosti najpogodnije da o njima odlučuju i njima upravljaju sami građani, te koji bi se opseg financijske autonomije trebao priznati javno-pravnom tijelu na čijem području se provodi neposrednija demokratska vlast građana.

Budući da su općine, u pravilu u svim državama, najmanje teritorijalne jedinice, tj. jedinice koje se prostiru na najmanjem području i na kojem obitava najmanji broj stanovnika, one predstavljaju onu razinu javno-pravnih tijela koja je, po prirodi stvari, građanima najbliža. Stoga je baš općina najpogodnija da bude samoupravna jedinica. U najvećem broju država ona je “instrument osnovnog prava stanovništva na teritorijalno samoupravljanje”, ali i “element državnog sustava upravljanja”.¹ U sadašnjem vremenu kada se pojačavaju brige i nevolje stanovništva i kada dolazi do koncentracije i kumulacije problema, i to ne samo onih koji se odnose na pojedine društvene skupine nego i na pojedina socijalna područja, prirodno je da se uloga i značenje općine sve više počelo aktualizirati. Općine tako sve češće postaju odgovorne za osiguranje socijalne infrastrukture građana na njihovu području. Što više, u razdobljima gospodarskih kriza, one dobivaju i ulogu “socijalne države u pričuvi”.² To su razlozi radi kojih se i fiskalna odgovornost u suvremenim državama sve češće premješta s razina viših teritorijalnih jedinica na razinu općine.

Rasprave o položaju i ulozi općine u fiskalnom sustavu sve su češće i u Republici Hrvatskoj. To dokazuje da je došlo vrijeme da se postupak demokratskog preoblikovanja hrvatskog političkog sustava provede i na području lokalnih financija. Tako se sve češće ispituje i raspravlja kakve bi promjene u vrsti zadataka općina te u vrsti i opsegu općinskih prihoda pridonijele približavanju javnih službi građanima, a time i demokratizaciji cjelokupnog političkog sustava.

¹ Eugen Pusić, Lokalna samouprava, “Zakunitost”, br. 11-12/90., str. 1293.

² Walter Hannesch, Umbau des Sozialstaates, “Archiv für Kommunalwissenschaften”, I/94, str. 16.

U nastavku ovog rada prikazati ćemo, najprije, pravni okvir koji de lege lata određuje položaj općina u fiskalnom sustavu Republike Hrvatske. Zatim ćemo predložiti, najprije, određenu izmjenu tog sustava, kojom bi se povećao utjecaj građana na tom području, a zatim ćemo ukazati i na mogućnosti koje pruža i već postojeći pravni okvir, a koje bi, iskoriste li se u većoj mjeri, također, pridonijele demokratizaciji financiranja jedinica lokalne samouprave.

1. Položaj jedinica lokalne samouprave u pravno-financijskom sustavu Republike Hrvatske

a) Pravna osnova

Pravnu osnovu na kojoj se temelji organizacija i funkcije lokalnih samoupravnih jedinica te njihov položaj u financijskom sustavu čine sljedeći pravni propisi:

1. Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), Narodne novine, br. 8/98.,
2. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine, br. 90/92.,
3. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, Narodne novine, br. 90/92.,
4. Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, Narodne novine, br. 117/93.
5. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 75/93..
6. Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave, Narodne novine, br. 75/93.
7. Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine, br. 36/95.

b) Područja i status lokalnih samoupravnih jedinica

Iz navedenih propisa proizlazi da su lokalne samoupravne jedinice općine i gradovi³, te da se njihov broj, njihova područja i nazivi određuju zakonom.

Područje Republike Hrvatske koje se prostire na površini od 56.610 km² na kojoj živi 4,784.265 stanovnika⁴ podijeljeno je na 419 općina i 122 grada. Kao posljedica ratnog razaranja tijekom Domovinskog rata, oko 15% općina (njih 60) stradalo je u toj mjeri da će normalan život u njima biti moguć tek nakon njihove potpune obnove.

Područja općina i gradova, jednom zakonom utvrđena, mogu se zakonom i mijenjati, na inicijativu njihovog predstavničkog tijela i uz prethodno pribavljeno mišljenje stanovnika na njihovu području.⁵

Općine obuhvaćaju područja više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu i koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva.

Gradovi, koji su i sjedišta županija, predstavljaju prirodnu, urbanu, gospodarsku i društvenu cjelinu, a iznimno mogu obuhvaćati i prigradska naselja, koja s gradom čine prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu povezanu sa svakodnevnim potrebama

³ Članak 1. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi.

⁴ Podaci prema: Hrvatski almanah 97 (HINA, Zagreb, 1997., str. 5 i 54).

⁵ Članak 9. Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj.

stanovništva. Gradom se, osim toga, smatra i svako mjesto s više od 10.000 stanovnika, pa i mjesto s manje stanovnika ako za to postoje povijesni, gospodarski, geoprometni ili neki drugi razlozi.

I općine i gradovi imaju status pravnih osoba⁶.

c) Poslovi jedinica lokalne samouprave

Kao jedinice koje su organizirane po modelu mješovitog sustava, općine i gradovi su ovlašteni da o jednom dijelu svojih poslova samostalno odlučuju (samoupravni djelokrug poslova),⁷ dok su u drugom dijelu poslova zavisne o središnjoj vlasti (preneseni djelokrug poslova)⁸. O kojim se konkretnim poslovima iz samoupravnog djelokruga kao i iz prenesenog djelokruga poslova radi, navedeno je sustavom enumeracije u posebnim zakonima⁹.

Tako su poslovi općina i gradova iz njihova samoupravnog djelokruga sljedeći:¹⁰

- osiguravanje uvjeta za uređenje prostora i urbanističko planiranje, te zaštitu čovjekovog okoliša,
- vođenje brige o uređenju naselja i komunalnih objekata, kvaliteti stanovanja, obavljanju komunalnih i drugih uslužnih djelatnosti, lokalnoj infrastrukturi,
- zadovoljavanje lokalnih potreba stanovnika u oblasti brige o djeci, obrazovanju i odgoju, javnom zdravlju, zdravstvenoj zaštiti životinja i zaštiti bilja, socijalnoj skrbi, kulturi, tjelesnoj kulturi i sportu, upravljanje općinskom imovinom,
- osnivanje javnih ustanova i drugih pravnih osoba, radi ostvarivanja određenih gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih socijalnih interesa i potreba stanovništva,
- uređivanje drugih pitanja u skladu sa zakonom.

Uz navedene poslove, grad je ovlašten da samostalno obavlja i druge poslove, ako su oni u neposrednoj svezi s interesima gradske zajednice.

Konkretnije radnje koje su općine i gradovi dužni obavljati u svezi s navedenim poslovima opisane su, također, u posebnim zakonima¹¹.

Sve te radnje nazvane su jednim imenom – komunalne djelatnosti. Pod komunalnim djelatnostima smatraju se djelatnosti i pružanje komunalnih usluga koje su od interesa za stanovnike, ali i za pravne osobe na području općina i gradova. To su opskrba pitkom vodom, plinom i plinskom energijom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, prijevoz putnika u javnom prometu, održavanje čistoće, javnih površina, nerazvrstanih cesta, groblja i krematorija, obavljanje pogrebnih i dimnjačarskih poslova, upravljanje i

⁶ Članak 8. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi.

⁷ Članak 12. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi.

⁸ Članak 16. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi.

⁹ Zakon o komunalnom gospodarstvu, Zakon o sustavu državne uprave.

¹⁰ Članak 13. i 14. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi.

¹¹ Zakon o komunalnom gospodarstvu i Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave

održavanje tržnica na malo, te financiranje građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture¹². Obavljanje komunalnih djelatnosti općine i gradovi obavljaju u vlastitim pogonima, ili ih prepustaju trgovačkim društvima, javnim ustanovama, pravnim i fizičkim osobama.

Komunalne djelatnosti, tj. djelatnosti iz samoupravnog djelokruga, financiraju se dijelom prihodima koje općina odnosno grad naplaćuje u skladu s načelom ekvivalentnosti za usluge i dobra koje pruža građanima (komunalne naknade, komunalni doprinosi), a dijelom iz vlastitog proračuna, te iz drugih izvora. Prema tome, financiranje tih djelatnosti počiva, u pravilu, na kombinaciji načela grupneeksterne ekvivalencije, s načelom opće naknade. Drugim riječima, dio tereta za pokrivanje troškova komunalnih usluga i dobara snose građani koji ih koriste, i to neovisno jesu li stanovnici određene općine ili to nisu¹³. Drugi pak dio tih troškova podmiruju građani općine odnosno grada (općinski ili gradski porez), ali i svi građani države, jer se radi i o sredstvima državnog proračuna koji se puni javnim davanjima koja plaćaju građani s cjelokupnog područja države¹⁴.

Iako jedinice lokalne samouprave imaju samostalnost pri odlučivanju o navedenim poslovima, Vlada je ovlaštena nadzirati zakonitost i ustavnost njihova izvršavanja.

Poslovi državne uprave, pak, koji su u nadležnosti samoupravnih lokalnih jedinica su sljedeći:¹⁵

- rješavanje u prvom i drugom stupnju u upravnim stvarima koje su im prenesene u nadležnost,
- vođenje očevidnika, izdavanje uvjerenja i drugih potvrda,
- obavljanje drugih poslova koji su im stavljeni u nadležnost.

Financijska sredstva nužna za obavljanje ovih poslova dobiva općina neposredno iz državnog proračuna¹⁶.

d) Izvori financijskih sredstava

Budući da je Republika Hrvatska unitarna država, pravo uvođenja javnih davanja pripada jedino središnjoj vlasti.

Sva uvedena javna davanja općine i gradovi od svojih građana moraju ubirati. Oni nemaju pravo odlučivati koja će od uvedenih davanja plaćati njihovi stanovnici. Jedino gradovi iznad 40.000 stanovnika mogu (ali, ne moraju) uvesti prirez, tj. oblik davanja koji se naplaćuje na dio poreza na dohodak koji pripada gradu. Općina, pak, koja nema pravo izbora oblika javnog davanja kojim će opteretiti svoje stanovnike, ima pravo propisati nižu stopu, i to samo jednom obliku poreza, tj. porezu na dohodak u raspodjeli čijih prihoda sudjeluje s drugim javno-pravnim tijelima – Državom i županijama.

¹² Članak 3. stavak 1. i članak 22. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

¹³ S obzirom na neke vrste komunalnih djelatnosti, kao što su na primjer opskrba pitkom vodom, plinom, i sl., teško je zamisliti da bi se one obavljale isključivo za potrebe fizičkih i pravnih osoba s područja samo jedne općine.

¹⁴ Naime, komunalne usluge se financiraju i iz sredstava proračuna općine, odnosno grada, a to znači iz sredstava javnih davanja, kao što su porezi, pristojbe, i sl.

¹⁵ Članak 57. Zakona o sustavu državne uprave.

¹⁶ Članak 16. stavak 2. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi.

Izvori prihoda koji pripadaju općinama su dvojaki:

- **javno-pravni** porezi, pristojbe, komunalni doprinos, zajmovi, dotacije, naknade za obavljanje poslova državne uprave) i
- **privatno-pravni** (darovi, nasljedstva, legati, komunalna naknada, komunalni doprinos, prihodi od poduzeća i drugih pravnih osoba u vlasništvu općine, prihodi od prodaje nepokretnih i pokretnih stvari, prihodi od nepokretne i pokretne imovine, prihodi od koncesija, i drugi prihodi).

I jednu i drugu vrstu prihoda, općina iskazuje u svom proračunu. S obje vrste prihoda, općine imaju pravo slobodno raspolagati u okviru svojeg samoupravnog prava.

Godine 1997. javno-pravni prihodi općina bili su izdašniji od privatno-pravnih (u ukupnim prihodima oni su iznosili 51,367%, dok su privatno-pravni prihodi iznosili 48,64%). Iste su godine najizdašniji javno-pravni prihodi bili prihodi od poreza na dohodak i od poreza na dobit (24,20%), koji pri podjeli s drugim javno-pravnim tijelima, pripadaju općini. Najizdašniji privatno-pravni prihod u istom je razdoblju bio prihod od poduzetničkog dohotka i dohotka od nekretnina (9,59%), a od javno-pravnih prihoda to je bio prihod od poreza na dohodak i dobit, koji pri podjeli s drugim javno-pravnim tijelima, pripada općinama.

e) Jedinice lokalne samouprave kao samoupravna tijela

Budući da je općinama i gradovima priznat status “jedinice lokalne samouprave”, one se imaju pravo organizirati po modelu i na načelima samouprave. To znači, da:

- općine i gradovi samostalno, tj. bez utjecaja jedinica više razine, odlučuju o poslovima iz vlastitog samoupravnog djelokruga,
- općinsko i gradsko vijeće biraju građani čije interese vijeće zastupa,
- građani općine i grada mogu neposredno sudjelovati u odlučivanju o lokalnim poslovima¹⁷,
- da jedinice lokalne samouprave same snose odgovornost za odluke i izvršavanje tih poslova, što znači, da općinsko vijeće, kao predstavničko tijelo općine i gradsko vijeće kao predstavničko tijelo grada ne podliježu političkom nadzoru višeg tijela, tj. županije, kao ni nadzoru Hrvatskog državnog sabora, nego samo nadzoru zakonitosti i ustavnosti, kojeg provodi središnja državna uprava.

2. Viđenje demokratizacije u sustavu financiranja jedinica lokalne samouprave u potrazi za zadovoljnijim građanima

Demokratizacija i pitanje opsega autonomije koji bi se trebao priznati jedinicama lokalne samouprave nije objekt rasprava samo na području tranzicijskih zemalja, u koje se

¹⁷ Oblici neposrednog sudjelovanja građana jesu referendum i mjesni zbor (čl. 17. st. 1. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi), te mjesna samouprava (čl. 57. do 66. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi). Dok su elementi i obilježja referenduma i mjesne samouprave zakonom određeni, to nije slučaj s mjesnim zborom.

ubraja i Hrvatska. To je pitanje vrlo aktualno i širom zemaljske kugle: razdoblje demokratskih reformi zahvatilo je, naime, ne samo Europu, nego i Aziju i Afriku. Stalne rasprave o tom problemu pokazuju da rješenja i odluke nisu lagane i da nema nekog općeg pravila za doziranje demokracije u odnosima između administrativnih jedinica različitih razina, a posebno između nižih razina tih jedinica i građana na njihovu području. Međutim, bez obzira na sve teškoće na koje proces demokratizacije društva nailazi pri svojem provođenju u život, snaga demokratske ideje, kojom je zahvaćen gotovo čitav svijet, opravdava svaki pokušaj pronalaženja načina kako zaštititi slobodu građana, na koji svaki pojedinac ima pravo već samim postojanjem.

Sadržaj našeg pokušaja, izložit ćemo u vidu dva prijedloga za promjenom položaja jedinica lokalne samouprave na području Hrvatske.

Prvo, jedinicama lokalne samouprave trebalo bi priznati **pravo samostalnog odlučivanja o naplati nekog (nekih) poreza**. To bi pravo, logično, u sebi uključivalo i pravo jedinice lokalne samouprave da samostalno određuje visinu takvog poreza, ali i da raspolaže njegovim prihodima.

U Hrvatskoj sada, naime, gradovi, i to ne svi, nego samo oni iznad određenog broja stanovnika¹⁸ imaju pravo samostalno odlučiti o uvođenju prireza, tj. specifičnog oblika poreza¹⁹. Sve poreze²⁰, koje je država utvrdila kao lokalne, općine i gradovi moraju naplaćivati na svom području. Oni nemaju pravo odlučivanja kao ni izbora koje će svaka od njih nametnuti svojim građanima, a zatim koristiti kao svoj prihod. Međutim, kada bi se lokalnim jedinicama osiguralo pravo izbora poreza, ili nekog drugog javnog davanja, kojeg bi bili obvezni plaćati njihovi građani, u većoj bi se mjeri mogli uskladiti prihodi lokalnih jedinica sa strukturom njihovih potreba. Svaka bi lokalna jedinica tada mogla samostalno donijeti odluku, temeljenu na posredno ili neposredno izraženim interesima njezinih građana, o povećanju opterećenja njihove gospodarske snage, ali i za povećanje opsega ili broja usluga koje bi im za uzvrat povećanja poreznog ili drugog opterećenja, mogla pružiti.

Takvo toleriranje razlika u obujmu i strukturi prihoda između lokalnih jedinica bitno je i tada kada bi njihove potrebe bile identične. Naime, i u tom se slučaju može pojaviti razlika u veličini sredstava koja su potrebna da bi se te potrebe zadovoljile. Na primjer, neovisno od topografskih datosti, neke lokalne jedinice mogu pružiti javne usluge uz višu, a neke uz nižu cijenu. Država bi mogla povećati broj poreza koje bi lokalne jedinice mogle, ali ne bi morale, uvesti na svoje područje. Odluka o uvođenju poreza na područje neke lokalne jedinice bila bi prepuštena građanima određene lokalne jedinice, koji bi svoj stav o tom pitanju mogli izraziti putem svog predstavničkog tijela ili na referendumu.

Tako je u mnogim državama lokalnim jedinicama prepušteno da samostalno odlučuju o uvođenju, između ostalih, i o porezima na reklamne letke, porezima na pse, porezima na zabavne igre, i slično. Doduše, to su porezi koji osiguravaju marginalne

¹⁸ Gradovi iznad 40.000 stanovnika (čl. 46. st. 2. Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave).

¹⁹ Prirez je dodatno plaćanje poreza na dohodak. Osnovica od koje se obračunava je dužan iznos poreza na dohodak.

²⁰ Porez na potrošnju, porez na kuće za odmor, porez na reklame, porez na tvrtku ili naziv i porez na korištenje javnih površina.

prihode i koji, s obzirom na objekt oporezivanja, više odgovaraju državama s bogatijim građanima nego što su to građani hrvatske države. Međutim, samo prihvaćanje načela kojim se lokalnim jedinicama osigurava pravo odlučivanja o uvođenja određenih javnih prihoda, ne znači da se to pravo mora odnositi samo na tzv. bagatelne poreze.

Priznavanjem navedenog prava lokalnim jedinicama pojačava se njihova vlastita odgovornost na tom području i smanjuje njihova zavisnost o odlukama središnje vlasti. Za opseg ovog oblika autonomnosti lokalne vlasti od značenja su i vrsta pravnog propisa kojim se to pravo osigurava te način na koji se provodi. Osigurava li se autonomnost lokalnih jedinica odredbama Ustava, tada je njezina vrijednost veća, nego li ako se to čini zakonom ili upravnim aktom.

Drugo, jedinice lokalne samouprave bi u što većoj mjeri trebale koristiti mogućnost koju im već pruža pozitivni pravni sustav²¹, a to je pravo da same odlučuju koje bi još djelatnosti (osim onih koje su u zakonu navedene) iz njihova samoupravnog područja djelovanja mogle obavljati i, na taj način, koje usluge pružati svojim građanima.

Budući da ovlaštenje za donošenje takve odluke ima, s jedne strane, **predstavničko tijelo lokalne jedinice**²², u kojem građani posredno sudjeluju u donošenju odluke, a s druge strane, to ovlaštenje imaju i sami građani, i to neposredno **putem referenduma**²³, može se zaključiti da je autonomnost lokalnih jedinica na tom području osigurana.

Radi boljeg razumijevanja o kojoj se vrsti komunalnih djelatnosti radi i koja je uloga lokalnih jedinica u njihovu obavljanju i financiranju, detaljnije ćemo prikazati to pravno područje.

U postojećem se sustavu, s obzirom na način financiranja, razlikuju dvije vrste komunalnih usluga:

- a) usluge čiji je opseg korištenja od strane svakog građanina određene lokalne jedinice moguće odrediti. Stoga se one financiraju naplatom stvarne **cijene** za isporučenu komunalnu uslugu u koju je uključen i izdatak za gradnju objekata infrastrukture i opreme za pružanje odgovarajuće usluge. Cijena se naplaćuje od korisnika usluge, a njezinu visinu određuje sam isporučitelj usluge²⁴.

Na ovaj se način financiraju usluge kao što su opskrba pitkom vodom, plinom, toplinskom energijom, zatim, prijevoz putnika u javnom prometu, skupljanje, odvoz i odlaganje komunalnog otpada, usluge tržnice na malo, te pogrebne i dimnjačarske usluge.

Osiguravanje financijskih sredstava za navedenu vrstu komunalnih usluga najviše odgovara decentralizaciji odnosno demokratizaciji. Financijska sredstva nužna za obavljanje tih usluga osiguravaju se prema načelu ekvivalentnosti, (iustitia commutativa), tj. po pravičnoj naknadi za primljenu uslugu, a ne iz prihoda javnih davanja, kao što su porezi, pristojbe i sl.;

²¹ Članak 3. stavak 14. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

²² Članak 3. stavak 14. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

²³ Članak 17. stavak 2. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi.

²⁴ Članak 18. stavak 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

- b) komunalne usluge čiji opseg korištenja od strane pojedinaca nije moguće točno odrediti, kao što je to slučaj s uslugama za čije se korištenje plaća isključivo određena cijena.

Za razliku od komunalnih usluga koje se kupuju uz određenu cijenu, i kod kojih je cijena jedini izvor sredstava njihova financiranja, ova se vrsta usluga financira iz više izvora, tj. iz sredstava **komunalne naknade** odnosno **komunalnih doprinosa**, iz sredstava **proračuna** lokalne jedinice, zatim od **donacija**, a samo malim dijelom i naplatom stvarne **cijene** njihova koštanja.

Komunalnim naknadama, ali jednim dijelom i proračunskim sredstvima, podmiruju se izdaci za komunalne usluge kao što su odvodnja atmosferskih voda, održavanje čistoće javnih površina, odnosno održavanje samih javnih površina, nerazvrstanih cesta, groblja i krematorija. Prema tome, ova se vrsta komunalnih usluga financira kombinacijom destiniranih javnih prihoda, u vidu komunalnih naknada, i načela opće naknade, tj. sredstvima proračuna, koja potječu ne samo od javnih davanja građana određene lokalne jedinice nego i građana čitave države. Visinu komunalne naknade određuje poglavarstvo jedinice lokalne samouprave²⁵. Obveznici komunalne naknade su vlasnici, odnosno korisnici stambenog i poslovnog prostora te građevinskog zemljišta, pod uvjetom da se ona nalaze u naseljima s uređenim građevinskim zemljištem.

Komunalnim doprinosima, sredstvima donacija i proračuna financira se građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za opskrbu pitkom vodom, plinom, toplinskom energijom, i dr. I ovdje se, kao i u prethodnom slučaju, radi o kombinaciji financiranja prihodima od destiniranih davanja s prihodima, čiji teret snose svi građani države, a ne samo građani određene lokalne jedinice.

Jedino kada se, uz financiranje građenja objekata infrastrukture, radi još i o nabavi opreme za pružanje komunalnih usluga, kao što su prijevoz putnika, održavanje čistoće, i sl., model financiranja je nešto složeniji. Tada se, naime, uz sredstva destiniranog prihoda, tj. komunalnog doprinosa, koriste još i sredstva proračuna i donacija, ali i sredstva od naplaćene cijene komunalnih usluga za potrebe kojih se nabavlja oprema i grade objekti.

Iz ovoga proizlazi, da je pružanje obiju vrsta komunalnih usluga, omogućeno uz primjenu elemenata decentralizacije i demokratizacije.

Naime, isporučitelji navedenih usluga (trgovačka društva, javne ustanove, vlastiti pogoni lokalne jedinice, te koncesionari), kao i poglavarstva lokalnih jedinica (koja određuju visinu komunalne naknade) i predstavnička tijela lokalne jedinice (koja su ovlaštena odlučiti koja djelatnost je lokalnog karaktera) u domeni su posredne vlasti samih građana lokalne jedinice. Radi li se o trgovačkim društvima, većinski dio njihovih dionica drži lokalna jedinica, što njenim tijelima (u kojima se nalaze predstavnici građana) omogućuje sudjelovanje u donošenju odluka o visini navedenih komunalnih usluga. Isto tako, ako se radi o javnoj ustanovi ili pak o vlastitom pogonu lokalne jedinice, njezino je poslovanje pod nadzorom predstavničkog tijela lokalne jedinice. Također i koncesionari se ugovorom moraju obvezati da će za pruženu komunalnu uslugu naplaćivati određenu cijenu. Odluku o koncesiji donosi predstavničko tijelo lokalne

²⁵ Članak 20. stavak 3. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

jedinice, a tek na temelju te odluke poglavarstvo može s koncesionarom sklopiti ugovor o koncesiji.

Prema tome, i određeni dio postojećeg pravnog okvira sustava financiranja lokalnih potreba temelji se na načelima decentralizacije i time osigurava i određen stupanj samostalnosti lokalnih jedinica na tom području.

Budući da demokracija predstavlja osiguravanje slobode ljudi da sami sobom upravljaju, mogli bi reći, da to građanima sadašnji segment pravnog okvira kojim se uređuje financiranje lokalnih jedinica i omogućava. Njima je, prema tome osigurano pravo na slobodu u odlučivanju o komunalnim djelatnostima, kao i o njihovim lokalnim potrebama.

Međutim, demokracija, osimosiguravanja slobode građana u odlučivanju, znači još i zaštitu niza prava koji svaki pojedinac posjeduje samim svojim postojanjem. To su, na primjer, prava na zaštitu ljudskog dostojanstva, na zaštitu zdravlja, na zdrav život i čistu okolinu, itd. Za zaštitu i osiguravanje tih prava nije dovoljna samo sloboda odlučivanja. Potrebna su i financijska sredstva. Demokracija je skupa “društvena igračka”.

Jer, unatoč prava na slobodu odlučivanja o nužnosti, na primjer, izgradnje dječjeg vrtića, ili sportskog igrališta na području određene lokalne jedinice, potreba građana za vrtićem se neće moći zadovoljiti, ako oni koji odlučuju ne raspolažu istovremeno i potrebnim novcem.

Stoga usporedo s razvojem demokracije nužno je i jačati gospodarsku snagu svakog građanina, ali i države. Tek kada njihova gospodarska snaga dostigne zadovoljavajuću razinu moći će se ostvariti viši stupanj demokracije u financiranju lokalnih jedinica, a time postići i država zadovoljnijih i sretnijih građana.

Olivera Lončarić-Horvat, LL.D.
Faculty of Law, Zagreb

DEMOCRATIZATION OF FINANCING WITH REGARD TO THE LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS

Summary

The process of decentralization and democratization, global for the whole world and therefore also for the transition countries, whereto the Republic of Croatia also belongs, is in the positive correlation with the problematic of financing the local self-government units. Subsequent to the inspection of the position of the local self-government units in the legal-financial system of the Republic of Croatia, the author presents the pondering of democratization as a form of search for the more satisfied citizens, what is, among other things, also being realized by the more high-grade financing of the local self-government units. In the sense, the author deems necessary the recognition of the right to the more independent decision-making with regard to the payment of some tax(es) on the local level. The right to opt for the taxes or some other form of public fees is to be safeguarded, whereby the incomes of local units could be harmonized with the structure of

needs that emerge at that level of social organization. Thus, the responsibility of local units is increased but also decreases their dependence on the central government. The author notices that the local self-government units insufficiently utilize the possibilities that emanate from the positive regulations, especially the right to decide by their own which activities (in addition to the ones adduced in the law) from their self-governmental scope of activity they could additionally execute, i.e., which services they could provide for their citizens. At the disposal is that such decisions are passed by the representative body of the local self-government units but also by the referendum. The aforesaid details predominantly pertain to the financing of communal services which are assured pursuant to the principle of equivalence, i.e., pursuant to the just remuneration for the service received and not from the public expenditure income such as taxes, fees, etc. At the local level, one should affirm the services financed from various sources, such as communal compensations or contributions from the budgetary funds of the local unit and donations with the payment of the real price with only a small participation. For the development of democracy necessary are the financial sources as well, so the author emphasizes the necessity of enforcement to the economic strength of the each citizen but also of the state as well.

Prof. dr. sc. Božidar Jelčić

Pravni fakultet u Zagrebu

FINANCIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE

I.

Problematiku financiranja lokalne samouprave odnosno izučavanje modela prikupljanja i trošenja sredstava kojima se podmiruju lokalni rashodi, treba smjestiti u širi kontekst decentralizacije funkcija države kao i općenito oblikovanja i preoblikovanja odnosa države i lokalne samouprave. Ta problematika nije nova - nije od danas. O njoj se mnogo raspravlja, naročito nakon Drugog svjetskog rata, nakon formiranja brojnih političkih i ekonomskih asocijacija države. Proširenje i produbljivanje integracijskih tokova, olakšano kretanje ljudi, kapitala, roba i usluga ("četiri osnovne slobode", raspad Sovjetskog Saveza i europskog socijalističkog lagera, kao i općenito korjenite promjene političke karte ne samo Europe, još su više aktualizirali - između ostalog (i) problem decentralizacije funkcija države, iz čega je u vezi s tim proizašla i naglašena potreba za većim sudjelovanjem građana u životu lokalne zajednice. Donesene su razne deklaracije (npr. Europska povelja o mjesnoj samoupravi iz 1985. godine), održani su brojni znanstveni i stručni skupovi, objavljen je gotovo nepregledan broj knjiga, brošura, članaka i drugih publikacija u kojima se raspravlja o raznim aspektima (pravnim, političkim i drugim) lokalnih financija, o financiranju lokalne samouprave, o modalitetima prikupljanja, raspodjele i trošenja sredstava kojima se zadovoljavaju neposredne potrebe građana u jedinicama lokalne samouprave i uprave. Problemu sudjelovanja građana u lokalnom životu, jačanja lokalne demokracije kao i decentralizacije funkcija države posvećuje se pozornost u svim suvremenim državama. Aktualnost tog problema posebno je naglašena u postsocijalističkim državama - državama u tranziciji. Naime, u tim se zemljama nisu ograničili samo na što brže i potpunije napuštanje sveregulirajuće uloge partije, države i plana te izgradnju takvog gospodarskog sustava u kojem dominantnu ulogu ima tržište, a ne država, nego su se i - između ostalog - poduzimale mjere s ciljem proširenja i jačanja demokracije u kojoj nezaobilaznu ulogu ima lokalna samouprava i uprava. Zemlje u tranziciji su se mogle u proširenju i jačanju uloge lokalnih jedinica inspirirati bogatim iskustvima mnogih država, kao npr. Engleske (koljevke lokalne uprave i samouprave), Skandinavskih država, Austrije, SAD i dr.

Podjela javnih funkcija između širih i užih teritorijalnih jedinica i time povezano javnih prihoda kojima se one financiraju kao i reguliranje financijskih odnosa među njima, imalo je, ima i sasvim će sigurno imati i u narednom razdoblju, iznimno značenje u svakoj državi - neovisno o njenom ustavnom uređenju, veličini, broju stanovnika,

pripadnosti ekonomskim integracijama, privrednoj strukturi i dr. Taj se problem ne javlja i ne smije se tretirati samo kao problem financijske (koliko sredstava) niti financijsko-tehničke prirode (primjenom kojih financijskih instrumenata se sredstva za financiranje javnih rashoda prikupljaju i troše). On ima i naglašenu izvanfiskalnu dimenziju.

Problem stupanja centralizacije odnosno decentralizacije funkcija države nije (isključivo) opredijeljen činjenicom radi li se o federativno uređenoj ili unitarnoj državi. Mutatis mutandis se može reći, da je stupanj decentralizacije veći u složenim državama. Stupanj centralizacije odnosno decentralizacije funkcija države utječe na financijski sustav i financijsku politiku jedne zemlje kao i na financijske odnose između širih i užih teritorijalnih jedinica u njoj.

Prilikom rasprave o stupnju centralizacije odnosno decentralizacije financijskih funkcija u jednoj državi treba voditi računa o brojnim konsideracijama opredjeljenja za veću ili manju financijsku autonomiju užih teritorijalnih jedinica. Tu u prvom redu mislim na političke, ekonomske, socijalne, ekološke, odgojno-obrazovne, ali i kulturne, športske, zdravstvene te druge aspekte opredjeljenja za veću ili manju koncentraciju nadležnosti u reguliranju materije ubiranja javnih prihoda, njihovog trošenja i raspodjele. Rasprostranjeno je shvaćanje da se problem efikasnosti gospodarskog sustava i njegovog skladnog razvoja, jačanje konkretnosti domaćih poduzetnika u odnosu na strane, te bržeg i uspješnijeg uključivanja domaćeg gospodarstva u međunarodnu podjelu rada, borba protiv inflacije, rješavanje problema velikog broja nezaposlenih, smanjenja tenzija u društvu izazvanih postojanjem i produbljivanjem razlika u ekonomskoj snazi pojedinih područja (planinskih, otoka i dr.) i njenih stanovnika, trgovački i platni deficit, poremećaji u kreditno-monetarnoj sferi i dr., brže, cjelovitije, uspješnije mogu rješavati na razini centralne države (centralnih organa vlasti). Ekonomska nužnost i politička razboritost, senzibilnost za socijalne probleme, prednost općih interesa pred osobnim i dr., iziskuju da se na jedinstven način rješavaju mnogi ekonomski, socijalni, politički i drugi problemi, odnosno da se na jedinstveni način na jednom mjestu utvrde zadaci i mjere kojima će se utjecati ne samo na posljedice nego i na uzroke nekih nepovoljnih tendencija i pojava u gospodarstvu i društvu. Rješavanje brojnih i raznovrsnih ekonomskih i drugih problema na razini centralnih organa vlasti pojavljuje se kao nužnost - osobito za vrijeme opasnosti od rata, sudjelovanja u ratu i otklanjanja posljedica rata, kao i većih poremećaja u socioekonomskom i političkom životu zemlje, jer se tako

1. brže, cjelovitije i efikasnije koriste raspoloživa (najčešće nedostatna) sredstva kao i komparativne prednosti zemlje,
2. lakše i brže dolazi do usvajanja i primjene mjera kojima se utječe ne samo na štetne posljedice koje treba ukloniti, odnosno čiji se intenzitet želi smanjiti, nego se djeluje i na uzroke koji su ih izazvali.

Takav se pristup (centralizacija) pozitivno ocjenjuje ne samo s ekonomskog, nego i političkog stajališta, jer pridonosi ublažavanju socijalnih tenzija odnosno doprinosi političkoj stabilnosti zemlje.

Zagovornici decentralizacije javnih funkcija i time povezano ubiranja i raspolaganja javnim приходima, ističu da se javne potrebe lakše mogu identificirati i dimenzionirati te lakše prikupiti sredstva za njihovo financiranje, ako je zadovoljavanje tih potreba u

nadležnosti nižih/užih teritorijalnih jedinica odnosno jedinica lokalne samouprave, odnosno ako je povjereno tijelima (državnim, samoupravnim) koja su u neposrednom kontaktu s korisnicima tih potreba. Ta tijela bolje poznaju problematiku na ovom području, pa će ih lakše moći analizirati, ocijeniti, dimenzionirati, te utvrditi koji je iznos sredstava potrebno utrošiti da bi se djelovalo na njihovo anuliranje odnosno dovođenje u neke snošljive okvire, ili pak utvrditi mjere kojima će se ti problemi riješiti. Tijela - državna odnosno samoupravna - užih teritorijalnih jedinica ne samo da bolje poznaju probleme na svom području, već imaju i više "sluha" za njihovo brže i uspješnije rješavanje uz utrošak manje sredstava, nego što je to slučaj s organima centralne vlasti. Decentralizacija nadležnosti države pretpostavka je i za neposredno uključivanje građana u rješavanje problema u sredini u kojoj žive i rade, odnosno za njihov neposredni utjecaj na utvrđivanje vrste i opsega javnih potreba kao i prioriteta njihova zadovoljavanja, kontrola ispravnosti i kvalitete rada državnih i samoupravnih tijela od strane građana, odnosno omogućava i osigurava veće sudjelovanje i utjecaj građana u obavljanju javnih poslova i zadovoljavanju određenih javnih potreba.

Podjela javnih funkcija (nadležnosti, poslova) i time povezano javnih prihoda kojima će se financirati njihovo obavljanje, ima iznimno značenje u svakoj suvremenoj državi. Kako postoje značajne razlike među tim državama koje se očituju u ustavnom uređenju, teritorijalnoj podjeli, broju i veličini užih teritorijalnih jedinica kao i broju stanovnika u njima, privrednoj strukturi, per capita dohotku, stopi inflacije, broju nezaposlenih, ulozi države u gospodarskom životu, odnosno veličini javnog sektora, stupnju urbanizacije, nacionalnom i vjerskom sastavu stanovništva, povijesnom razvoju, demokratskoj tradiciji i dr., razumljivo je, da i nema dviju država koje su na isti način riješile problem raspodjele javnih funkcija, problem modaliteta prikupljanja prihoda za financiranje rashoda užih teritorijalnih jedinica odnosno jedinica lokalne samouprave, problem decentralizacije javnih prihoda, problem strukture izvora prihoda iz kojih se financiraju javne potrebe na razini lokalnih jedinica.

Modaliteti reguliranja financijskih odnosa između centralne i lokalne razine vlasti mogu pozitivno utjecati na jedinstvo, političku stabilnost neke zemlje, mogu pridonositi razvoju osjećaja zajedništva u njoj, mogu dati značajan doprinos bržem i uspješnijem prevladavanju raznovrsnih slabosti u gospodarstvu i društvu te osigurati, olakšati i ubrzati ostvarenje onih zadataka i mjera koje snaže centripetalne silnice (tendencije) u njoj. Međutim, neadekvatno reguliranje međufinancijskih odnosa šire i užih teritorijalnih jedinica, nezadovoljavajuće rješenje problema financijske autonomije užih teritorijalnih jedinica, onemogućena odnosno znatno smanjena zainteresiranost građana za njihovo sudjelovanje u poslovima lokalne zajednice odnosno ograničen utjecaj građana (posredan i neposredan) u odlučivanju o potrebama od njihovog svakodnevnog interesa, može utjecati na produblivanje određenih suprotnosti u zemlji. Te se suprotnosti mogu manifestirati između istovrsnih teritorijalnih jedinica (npr. općina, županija), između pripadnika većinskog naroda i nacionalnih manjina, između vjerskih i etničkih grupa i sl., što može dovesti do neželjenih napetosti, nemira odnosno konfliktnih situacija ili pak može pothranjivati nastojanja onih pojedinaca, interesnih grupa, političkih stranaka i sl., koji ukazujući na nedostatke i promašaje u sustavu financiranja lokalnih jedinica predlažu rješenja kojih usvajanje objektivno znači rastakanje jedinstva zemlje, podriivanje njenog jedinstva i cjelovitosti. Riječju, modaliteti financiranja jedinica lokalne samouprave kao

i općenito užih teritorijalnih jedinica, mogu pridonijeti demokratizaciji zemlje, mogu omogućiti i osigurati veći utjecaj građana na rad državnih i samoupravnih tijela, mogu povećati interes građana za rad tih tijela, mogu pridonijeti jačanju kohezije u zemlji, ali isto tako mogu i destabilizirati prilike u njoj jačanjem tendencija koje imaju centrifugalno djelovanje.

II.

Neovisno o razlozima koji su doveli do podjele javnih funkcija u nekoj državi, u svima se postavlja pitanje i traži adekvatan odgovor vezan uz problem reguliranja financijskih odnosa između užih i širih teritorijalnih jedinica. Postojanje velikog broja užih državnih i samoupravnih tijela nametnulo je zahtjev da se među njima ostvari tzv. horizontalna jednakost. Ostvarenje tog zahtjeva utječe na smanjenje odnosno anuliranje političkih i socijalnih napetosti u promatranoj zemlji. Zahtjev za horizontalnom jednakošću očituje se u:

- ravnomjernoj raspodjeli poreznog tereta,
- nepostojanju kvalitativnih i kvantitativnih razlika u zadovoljavanju javnih potreba,
- smanjenju razlika u gospodarskoj razvijenosti i dohotku po stanovniku.

Zahtjev za horizontalnom jednakošću između teritorijalnih jedinica nema apsolutnu vrijednost, te se ne smije shvatiti tako, da se pod svaku cijenu treba ostvariti. Zahtjevu za lokalnom i regionalnom horizontalnom jednakošću ne može se, a i ne treba se udovoljiti u svakom slučaju, i to zbog postojanja razlika uvjetovanih povijesnim i geografskim razlozima, produktivnošću rada, blizinom granice, veličinom teritorijalne zajednice, troškovima života, produktivnošću rada i dr., odnosno zbog razlika u zadovoljavanju javnih potreba uvjetovanih odlukama o visini izdavanja sredstava za njihovo financiranje od strane samih poreznih obveznika.

Na ovom mjestu, i pored nesporne zanimljivosti i aktualnosti, neće detaljnije biti govora o problematici aktivnog i pasivnog te horizontalnog i vertikalnog financijskog izravnjanja, kao ni o poreznom suverenitetu u odnosu na (1) pravo reguliranja izvora i vrste poreza, (2) pravo utvrđivanja (razreza) poreza i naplatu poreza, kao i (3) pravo raspolaganja pripadajućim poreznim prihodima¹.

Postojanje većeg broja teritorijalnih jedinica te većih ili manjih razlika između njih u veličini, broju stanovnika, gospodarskoj razvijenosti, dohotku po stanovniku i dr., nametnulo je zahtjev da se među njima ostvari tzv. horizontalna jednakost. Zahtjev za ostvarenjem jednakosti u jednoj državi treba utjecati na smanjenje odnosno na anuliranje socijalnih i političkih napetosti u njoj. Rješavanje problema ostvarenja horizontalne jednakosti očituje se u zahtjevu:

- a) za ravnomjernom raspodjelom poreznog tereta, tj. u zahtjevu da osobe koje raspolažu istom poreznom snagom (poreznom sposobnošću, poreznim kapacitetom) imaju isti porezni tretman (porezno opterećenje), neovisno o tome u kojem dijelu države

¹ Opširnije vidi Jelčić, Božidar: Financijsko pravo i financijska znanost, Informator, Zagreb 1998., str. 427-442

žive, odnosno u kojoj teritorijalnoj jedinici imaju svoje boravište odnosno prebivalište, obavljaju određenu djelatnost, imaju imovinu, odnosno u kojoj su nastupile određene činjenice i/ili okolnosti relevantne za oporezivanje;

- b) za nepostojanjem kvalitativnih i kvantitativnih razlika u zadovoljavanju (financiranju) javnih potreba u pojedinim dijelovima države. Taj zahtjev nema apsolutnu vrijednost, jer na zadovoljavanje javnih potreba određenog utjecaja imaju demografski, geografski, klimatski, socio-ekonomski i drugi razlozi (npr. javne potrebe i time povezani javni rashodi veći su u većim gradovima nego li u selima, odnosno u manjim naseljima i mjestima);
- c) za smanjenjem razlika u dohotku po stanovniku. Poznato je, da veće ili manje razlike u dohotku po stanovniku između pojedinih regija i lokalnih zajednica (općina i dr.) postoje u svim državama, a uvjetovani su raznim razlozima, kao npr. gospodarskom razvijenošću i produktivnošću rada, zemljopisnim položajem (planinsko područje, otoci loše povezani s kopnom, turističko područje i sl.), blizinom granice, razvijenošću prometne mreže i dr. Mjerama financijske politike može se utjecati na smanjenje tih razlika.

Zahtjev za horizontalnom jednakosti između teritorijalnih jedinica ne treba shvatiti kao da se pod svaku cijenu treba i mora ostvariti jednakost u svim dijelovima države u poreznom opterećenju, veličini javnih rashoda (njihovom sudjelovanju u bruto društvenom proizvodu) i per capita dohotku. U pojedinim regijama i lokalnim zajednicama u kojima se javne potrebe zadovoljavaju iznad ili ispod prosjeka države, porezni obveznici mogu biti jače ili slabije opterećeni u odnosu prema prosječnom poreznom opterećenju u zemlji. Međutim, kako izlaganje o uvijek aktualnoj problematici analize i ocjene sustava vertikalnog financijskog izravnjanja, koji se realizira putem (1) sustava separacije (vezane i slobodne), (2) sustava zajedničkih prihoda, i to (a) zajedničkih prihoda s doprinosima, tj. plaćanje odozdo prema gore te (b) zajednice prihoda s doznakama, tj. plaćanje odozgo prema dolje, kao i (3) mješovitog sustava s varijantama, a te su (a) kvotni sustav i (b) sustav dopunskog oporezivanja, iziskuje puno više prostora, upućujem čitatelje na moju knjigu².

III.

Rasprava o jačanju lokalne demokracije i ustroja lokalne samouprave najuže je povezana i s problematikom lokalnih financija, s problematikom financiranja lokalne samouprave i uprave. Porezi su jedan od najznačajnijih instrumenata financiranja lokalne samouprave - ali ne i jedini. Porezni prihodi - kao prihodi iz kojih se financiraju rashodi lokalnih zajednica, mogu se ubirati bilo (a) kao posebni lokalni porezi, (b) kao dopunski porezi (u smislu prireza, tj. plaćanja poreza gdje se za osnovicu uzima već plaćeni porez, (c) kao sudjelovanje lokalnih jedinica u prihodima ubranim naplatom pojedinih poreza (zajednički porezi), i to bilo da je taj postotak sudjelovanja unaprijed utvrđen, bilo da tijelo lokalne jedinice do određene visine ili unutar određene granice može, ali i ne mora, povećati porezno opterećenje i tako ostvarenim prihodima financirati rashode na svom teritoriju. Od 29 zemalja - članica OECD-a ili 7 zemalja-članica CEFTA-e nema dviju

² Opširnije o tome vidi Jelčić, Božidar: Financijsko pravo i financijska znanost, Informator, Zagreb 1998., str. 427-435.

država u kojima je struktura poreznih prihoda iz kojih se financiraju uže teritorijalne jedinice ista. Ova konstatacija pogotovo je utemeljena onda, kada se uspoređuje struktura javnih prihoda iz kojih se financiraju lokalne jedinice. Naime, uz prihode raznih poreza, kao npr. poreza na dohodak, poreza na imovinu, nekih pojedinačnih poreza na potrošnju, poreza na dobit, rashodi se na razini lokalnih jedinica financiraju i prihodima ubranima naplatom pristojbi, pa raznih naknada, prihodima ostvarenima vlastitom aktivnošću, zaduživanjem.

Uz korištenje lokalnih poreza (vlastitih prihoda), uz mogućnost dopunskog oporezivanja ili pak sudjelovanja lokalnih jedinica u prihodima od poreza koji pripadaju širim teritorijalnim jedinicama, rashodi lokalnih jedinica financiraju se (mogu se financirati) i primjenom drugih modaliteta prikupljanjem sredstava (neporezni prihodi). Tu na prvom mjestu treba spomenuti opće i namjenske dotacije širih teritorijalnih jedinica - u unitarnim državama najčešće centralne vlasti - kao i druge izvore prihoda kao što su pristojbe, razne naknade, a i drugi prihodi koji se mogu svrstati među originarne (izvorne) prihode lokalnih jedinica. Kao prihod sui generis kojim lokalne jedinice mogu osigurati dodatna sredstva za financiranje nekih od većih (značajnijih) zahvata od interesa za njene stanovnike, mogu se koristiti sredstva prikupljena javnim zajmom odnosno emitiranjem lokalnih obveznica.

Povezano s akutnim i aktuelnim problemom pronalaženja (odgovarajućih) instrumenata prikupljanja sredstava za financiranje lokalnih jedinica vlasti odnosno lokalne samouprave, zalažem se za to, da se razmotri mogućnost (ponovnog) korištenja samodoprinosna kao instrumenata financiranja određenih javnih rashoda na razini jedne ili više općina. Ako se uvijek iznova u razmatranjima raznovrsne problematike razvitka i funkcioniranja lokalne samouprave i uprave kao i financiranja lokalnih rashoda navode i povijesni razlozi koji su utjecali i utječu na predlaganje i usvajanje određenih rješenja, nema nikakvog razloga da se detaljno ne analiziraju i kritički ocijene iskustva primjene (mjesnog) samodoprinosna na ovim našim područjima. Naime, (mjesni) samodoprinos - što je oblik samooporezivanja građana, primjenjivao se u nas još od 1946. godine. Na osnovi analize osnovnih načela na kojima se zasnivalo uvođenje i plaćanje samodoprinosna kao i prakse njegove uporabe sa stajališta:

1. područja za koje se uvodi(la) obveza plaćanja samodoprinosna
2. vremena primjene (uporabe) samodoprinosna
3. broja glasova potrebnih da bi se uveo samodoprinos
4. broja glasova potrebnih da bi se uveo samodoprinos odnosno kada se smatra da je obveza plaćanja samodoprinosna uvedena
5. granice mogućeg opterećenja budućih obveznika samodoprinosna
6. mogućoj namjeni uporabe sredstava ubranih plaćanjem samodoprinosna, te
7. modaliteta kontrole trošenja samodoprinosom ubranih sredstava, može se reći da se našem samodoprinosu može na određeni način pripisati karakter autohtonog instrumenta prikupljanja prihoda za financiranje lokalnih rashoda³.

³ Jelčić, Božidar: Osnovni principi utvrđivanja i plaćanja samodoprinosna, Naša zakonitost br. 11-12, Zagreb 1987, str. 1257-1283

Premda je u praktičnoj primjeni samodoprinosu dolazilo do većeg ili manjeg raskoraka između proklamiranih načela i njihovog ostvarenja u praksi, ostaje činjenica, da je ovaj instrument prikupljanja prihoda bio izuzetno izdašan izvor prihoda lokalnih jedinica. Tako je na primjer u 1985. godini u Hrvatskoj primjenom samodoprinosu ubrano više sredstava nego bi ubiranjem većeg broja poreza, kao npr. poreza od poljoprivredne djelatnosti, od oporezivanja obrtnika i slobodnih profesija, od oporezivanja prometa nekretnina i prava kao i prihoda od imovine i imovinskih prava. U 1986. godini korištenjem samodoprinosu ubrano je u Hrvatskoj 6,53% ukupnih javnih prihoda (porezi + pristojbe + samodoprinos).

Samodoprinos u bivšoj državi, pa tako i u Hrvatskoj, izborio je sebi izuzetnu (nezaobilaznu) ulogu instrumenta kojim su se prikupljala sredstva kojima su građani u mjesnim zajednicama brzo i uspješno rješavali neposredne probleme stanovanja, funkcioniranja komunalnih službi i zadovoljavanja drugih zajedničkih potreba i interesa. Može se bez pretjerivanja reći da i nema mjesta u Hrvatskoj koje nije koristilo samodoprinos pri rješavanju nekih problema od neposrednog interesa njegovih stanovnika, kao što su izgradnja npr. zdravstvenih stanica, bolnica, vrtića, škola, groblja, mostova, bazena, puteva i sl. odnosno elektrifikacije, plinifikacije, kanalizacije i sl. premda ponekad na način i u svrhe koje su više ili manje odudarale od namjene i granica unutar kojih se uporaba samodoprinosu i može i treba pozdraviti. Samodoprinos se u našoj praksi potvrdio, i ne vidim ozbiljnijeg razloga da ga se odrekemo. (Koliko mi je poznato, u Sloveniji su ostali na snazi propisi kojima je regulirana materija samodoprinosu). Više je nego li sigurno (bar za mene) da njegovo korištenje može doprinijeti snaženju samouprave u nas.

Struktura javnih prihoda iz kojih se financiraju lokalne jedinice ovisi o njihovom fiskalnom kapacitetu, broju njenih stanovnika i njihove zainteresiranosti za politički život u toj jedinici, o odnosu između predstavničkog i izvršnog tijela, stupnju samostalnosti lokalnih jedinica, obliku neposrednog sudjelovanja građana u donošenju ili utjecaju na donošenje odluka iz domene lokalne samouprave kao što su referendum (savjetodavni i/ili obvezujući), pismeno izjašnjavanje, zborovi građana, neposredno sudjelovanje delegacije građana pri donošenju određenih odluka u predstavničkom tijelu lokalne jedinice i dr.

Povećava li se interes građana za rad lokalnih jedinica, a i osigurava li se veći utjecaj na donošenje odluka od važnosti za njihove stanovnike, odnosno da bi došlo do jačanja lokalne demokracije, potrebno je ojačati osjećaj međuovisnosti i stvarati atmosferu suradnje građana i tijela lokalne uprave i samouprave. Da bi takve veze bile što učinkovitije, neopterećene formalnostima, potrebno je da se zasnivaju na unaprijed utvrđenim pravilima igre. Treba stimulirati uspostavljanje dvosmjernih kanala protoka informacija, treba izbjeđavati opredjeljenje za takva rješenja koja omogućavaju maksimiranje pojedinačnih i grupnih interesa na štetu općih, odnosno - drugim riječima - treba se opredijeliti za rješenja koja ne ostavljaju prostor za moguće zloupotrebe pojedinaca na štetu cjeline.

Na kraju ovog izlaganja htio bih spomenuti, da su se nastojanja u pravcu jačanja lokalne demokracije te razvoja i snaženja lokalne samouprave u nas odvijala i odvijaju se u iznimno složenim okolnostima. Naime, rasprava o usvajanju Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave kao i nekoliko godina njegove primjene odvijali su

se u iznimno nepovoljnim uvjetima - u uvjetima okupacije, rata, velikih ratnih razaranja, pretvorbe, velikog broja prognanika. U raspravama o zamjeni rješenja koja su inaugurirana spomenutim Zakonom - novima, treba voditi računa o zabrinjavajućem broju nezaposlenih, o velikom broju umirovljenika s mirovinom koja je jedva dostatna da zadovolji njihove egzistencijalne potrebe, o neredovitoj isplati plaća tisućama zaposlenih, o najvećem broju zaposlenih koji svojom plaćom teško podmiruju osnovne potrebe svoje obitelji, općem osiromašenju, odsutnosti prepoznatljivih ekonomskih, socijalnih i drugih programa brojnih političkih stranaka i dr., što sigurno ne pridonosi većem sudjelovanju ljudi u političkom životu u okviru lokalnih jedinica. Sigurno da pauperizacija stanovništva, neizvjesnost o stabilnosti prihoda lokalnih jedinica kao i njihov velik broj, nedostatni fiskalni kapacitet najvećeg broja užih teritorijalnih jedinica, uz pomanjkanje iskustva, stručnih osoba i odgovarajućih programa, nisu u našim uvjetima omogućili da se afirmira ideja o lokalnom (komunalnom) zajmu kao izvoru prihoda za financiranje kapitalnih investicija od interesa za stanovnike tih jedinica.

Svoje bih izlaganje o raznim aspektima međuovisnosti razvoja lokalne demokracije kao i velikim mogućnostima zadovoljavanja interesa građana i njihovog utjecaja na lokalnu samoupravu izborom modaliteta financiranja javnih potreba na njenom području završio konstatacijom, da su problemi i dileme koje se pritom javljaju veće od bar, za sada, predvidivih mogućih rješenja. Takva konstatacija, smatram, neće demoralizirati odgovorne, jer to nije samo slučaj s financiranjem lokalne samouprave.

Božidar Jelčić, LL.D.
Faculty of Law, Zagreb

FINANCING THE LOCAL SELF-GOVERNMENT

Summary

The problematic of financing the local self-government, i.e., the study of the model of accumulation and spending of funds whereby the local expenditures are being settled, the author locates in a broader context of decentralization of the function of the State and the reshaping of the relationship between the State and the local self-government. The key issue is the degree of centralization, i.e., the degree of decentralization, and then the division of public functions between the broader and the narrower territorial units and public incomes connected thereto. In addition, the author enumerates the usual argumentation of the promoters of the higher centralization and of the decentralization as well, whereby one should find out the right measure, which is dependent on numerous and various factors in each state. Irrespective of the reasons that have caused the division of public functions in a state, in all of them a question is being raised and the answer searched to the issue of regulation of financial relations between the broader and narrower territorial units. A mass of narrower state and self-governmental bodies induced the request for a realization of the so-called horizontal equality between them. In such a way, the request for the horizontal equality, as the authors claims, is manifested in (i) the equal distribution of the taxation burden, (ii) the nonexistence of the qualitative and quantitative differences in the satisfaction of public needs, and (iii) in the decrease of differences in economic development and per capita

*income. On the local level, the local democracy and local self-government are being enforced, which is in the closest relation with the problematic of local finances, i.e., with the financing of local self-government and administration. The author purports that the taxes are one of the most significant financing instruments with regard to the local government but not the only one. Out of the other potential financing forms, the author enumerates the general and purpose-oriented subvention of the broader territorial units, dues, fees, and the sources accumulated via public loan as the **sui generis** incomes, i.e., through the emission of local bonds. Explicitly, the author promotes the possibility of the (re)utilization of self-contributed voluntary local tax as an instrument for financing certain public expenditures at the level of one or more municipalities. It would be both desirable and necessary to analyze and critically evaluate the experiences of application of the (local) self-contributed voluntary local tax in our territories in more detail because it was a very amply source of income of the local units. The author does not doubt that its utilization may contribute to the enforcement of the self-government in our country. However, the author warns against the expressly unfavorable conditions of application of the Act on Financing the Local Self-Government and Administration Units in the environment of occupation, war, great war destruction, property transformation and a large number of DP's. The objective circumstances such as pauperization of population, the uncertainty concerning the stability of incomes of local units as well as their excessive number, the insufficient fiscal capacity of the greatest number of the narrower territorial units with the lack of experience, expert personnel and corresponding programs are not in our circumstances, concludes the author, the affirmation of the idea of the local (communal) loan as the source of income for the financing of capital investments of interest for the population of these units.*

Hans Bernhard Brockmeyer
Savezni financijski sud München

KOMUNALNE SAMOUPRAVNE JEDINICE U POREZNOME SUSTAVU IZ NJEMAČKE PERSPEKTIVE

1. O njemačkom poreznom sustavu i njegovom značenju za ovu temu

Kad govorim o njemačkom poreznom sustavu, moram prvo izreći upozorenje. Ovaj je porezni sustav naime tako složen da ne može biti uzorkom za druge države. Ovo posebice vrijedi za pravo poreza na dohodak i korporacijsko porezno pravo. Složenost ovog prava uz sva njegova izuzeća i pogodnosti, o kojem pojedinačni građanin ne zna mnogo, a koje on stoga može koristiti radi smanjenja svoga poreznog opterećenja koje osjeća kao nepodnošljivo, dovela je u Njemačkoj do široko rasprostranjenog osjećaja da ovaj porezni sustav više nije pravičan.

Stoga među svim mjerodavnim političkim strankama u Njemačkoj postoji jedinstvo da se naš porezni sustav, a napose pravo na porez na dohodak i korporacijsko porezno pravo, mora temeljito reformirati. Različita mišljenja postoje jedino glede toga kako bi u pojedinim slučajevima trebala izgledati ta reforma.

Znam da je ovdje u Hrvatskoj uveden bitno različit sustav prava glede poreza na dohodak i korporacijskog poreznog prava nego li onaj koji imamo u Njemačkoj. U Njemačkoj postoji nemali broj znanstvenika koji su mišljenja da je ovaj sustav uveden u Hrvatskoj u osnovi bolji sustav nego li njemački budući da vodi k pravičnijem, jednostavnijem i poštenijem oporezivanju nego li u Njemačkoj. Sustav ostvaren u Hrvatskoj označen je kao tržišno ili potrošački orijentirano oporezivanje dohotka, dok je u Njemačkoj na snazi sveobuhvatno oporezivanje dohotka. Stoga u Njemačkoj nema uredbi kamatnog uređenja dohotka. Porezni obveznik mora primjerice u osnovi oporezivati znatno više na kamate iz uštedevine i dobiti iz uloženog vlastitog kapitala.

Iako je sustav tržišnog ili potrošački orijentiranog oporezivanja dohotka predložen od strane njemačkih profesora i bez obzira na to da ti isti profesori, što je samo po sebi razumljivo, i u Njemačkoj snažno za njega lobiraju, ovaj sustav trenutačno kod nas nema nikakvih izgleda za ostvarenje. Iako se razlikuju koncepti političkih stranaka u Njemačkoj glede osnovne porezne reforme, sve one drže se ipak čvrsto poznatog sustava sveobuhvatnog oporezivanja dohotka. Preusmjerenje na potrošački ili tržišno orijentirano oporezivanje dohotka smatra se preradikalnim. Ono bi u svakom slučaju prvenstveno dovelo do velikih poreznih neubiranja u Njemačkoj, te bi stoga dovelo i do složenih i nužnih prijelaznih odredbi. Zaključno se oblikuje mišljenje da tržišno ili

potrošački orijentirano oporezivanje dohotka sa sobom nosi nepravilnu prednost prihoda iz kapitalnih sredstava naspram ostalih vrsta prihoda.

Zbog različitih sustava, teškoće koje se iz sadašnjih sustava pojavljuju u Njemačkoj i Hrvatskoj nisu bez daljnje jedne s drugim usporedive. Ovdje, međutim, neću govoriti o njemačkom poreznom sustavu kao takvom. Sukladno temi ovog savjetovanja, trebalo bi biti riječi samo o položaju komunalnih samoupravnih jedinica u njemačkome poreznom sustavu. Prema mome mišljenju, u Njemačkoj je izgrađen odgovarajući snažni položaj komuna u poreznom sustavu. Stoga mi se čini vrijednim prikazati ovdje položaj tih komuna kako bih tijekom ovoga savjetovanja mogao usporediti probleme uočene u Njemačkoj s onim u Hrvatskoj, te kako bismo jedni od drugih mogli učiti.

2. Federalizam kao pozadina položaja komuna u Njemačkoj

Radi razumijevanja položaja komuna u njemačkom poreznom sustavu nadalje je važno zamijetiti da je Njemačka savezna država. Dakle, imamo federalistički ustavni sustav. To znači da se Savezna Republika Njemačka sastoji od saveza kao središnja država i zemalja kao država-članica. Pri tom, sukladno njemačkom shvaćanju ustava, i zemlje imaju vlastitu državnu kvalitetu.

Bitan dio našeg općedržavnog Ustava sadrži stoga podjelu zadaća između saveza i zemalja. Pri toj podjeli zadaća, osobitost njemačkoga federalizma leži u tome što nisu podijeljene samo zakonodavne nadležnosti nego unutar vlastitih odredbi i upravne nadležnosti. Prema tome, u Njemačkoj nije slučaj da se zakoni koje savez donosi u okviru svojih kompetencija sami po sebi provode od strane vlasti toga saveza. Upravna provedba saveznih zakona u pravilu više počiva na saveznim zemljama. Pojednostavljeno se može reći da je u Njemačkoj težište zakonodavnih odgovornosti na savezu, a težište upravnih odgovornosti na saveznim zemljama.

Ova težišna podjela zadaća između saveza i saveznih zemalja još više vrijedi pri oporezivanju. Savez ima zakonodavnu nadležnost za sve velike poreze (v. čl. 105. Osnovnog zakona). Porez na dohodak, korporacijski porez, porez na promet, porez na nasljedstvo, porez na zemljište, porez na obrt, porez na vozila ili porez na mineralna goriva su stoga primjerice određeni saveznim zakonima. Savezne zemlje imaju samo zakonodavnu moć glede za mjesne poreze na potrošnju i porezne luksuzne artikle osim ako oni nisu istovjetni porezima određenim saveznim zakonima. Na ove ću se mjesne poreze na potrošnju i luksuzne artikle još vratiti, budući da su ubiranje tih poreza u pravilu prepustili općinama. Na ovom mjestu želio bih upozoriti samo na opću podjelu zakonodavnih okolnosti glede poreza.

Za upravne nadležnosti glede provedbe poreznih zakona savezne države vrijedi isto što sam već ranije spomenuo za opću podjelu zadataka između saveza i saveznih zemalja. Uglavnom, savezne zemlje moraju provoditi savezne zakone o porezima. Savezne financijske vlasti odgovorne su samo za ubiranje carina, poreza na potrošnju kao npr. poreza na mineralna goriva i izdatke u okvirima Europske unije. Svim drugim porezima određeni saveznim zakonima, a posebice porez na dohodak, korporacijski porez i porez na promet, upravljaju zemaljske financijske vlasti. Financijske službe, s kojima ja kao porezni obveznik u Njemačkoj uobičajeno moram raditi, su stoga vlasti saveznih zemalja.

To, međutim, ne znači da savezne zemlje smiju zadržati sve poreze koje uберu njihove vlasti. Glede poreza pored određenih ustavnih propisa o ograničavanju zakonodavnih nadležnosti i upravnih nadležnosti između saveza i saveznih zemalja više vrijede odredbe o visini iznosa ubranih poreza (v. čl. 106. Osnovnog zakona).

Prema tim odredbama postoje i savezni porezi. To su porezi koji su u potpunosti na raspolaganju samo saveznoj državi. Uglavnom se ovdje radi o porezu na potrošnju. Najvažniji od tih poreza na potrošnju, koji je sam na raspolaganju saveznoj državi, jest porez na mineralna goriva. I drugi porezi na potrošnju, poput poreza na duhanske proizvode, pritiče u blagajnu savezne države.

Nadalje, postoje i porezi saveznih zemalja, tj. porezi određeni saveznim zakonima koji pritiče samo saveznim zemljama. Važni su porezi saveznih zemalja porez na nasljedstvo i porez na promet motornim vozilima.

Po iznosu najveći porezi u Njemačkoj, naime porez na dohodak, korporacijski porez i porez na promet istodobno su i tzv. zajednički porezi. Ovi zajednički porezi stoje na raspolaganju i savezu i saveznim državama. Oni su podijeljeni na savez i savezne zemlje prema određenim postotnim rečenicama, koje su određene za poreze na dohodak i korporacijske poreze u samom Ustavu, a kod poreza na promet u saveznome zakonu.

Odnosi podjele između saveza i saveznih zemalja na poreze na dohodak i poreze na promet, međutim zasad ne daju ispravnu sliku budući da u njima sudjeluju i općine. Udjeli općina moraju se oduzeti prije negoli se iznos raspodjeli na saveznu državu i savezne zemlje.

Za temu položaja komunalnih samoupravnih jedinica u njemačkome poreznom sustavu važno je to da naš Ustav ne dijeli poreze samo između savezne države i saveznih zemalja i da kod zajedničkih poreza predviđa i podjelu općina nego i to da se određeni porezi neposredno dodjeljuju općinama. Stoga kod nas ne postoje samo savezni porezi, porezi saveznih zemalja i zajednički porezi nego i općinski porezi. Nisu to već spomenuti mjesni porezi na potrošnju i luksuzne proizvode koji su u zakonodavnoj nadležnosti saveznih zemalja i kod kojih su savezne zemlje odredbe prepustili u potpunosti općinama. Prvenstveno se radi o porezima određenim saveznim zakonima čije ubiranje prema našem Ustavu stoji kao dužnost općina. U pojedinačnom se slučaju radi o osnovnom porezu i porezu na obrt.

3. Položaj komuna u federalnom sustavu Njemačke

Prije nego što se približe osvrnem na pitanje ubiranja poreza općina u Njemačkoj, moram se još jednom vratiti na naš federalistički sustav i položaj komunalnih samoupravnih jedinica. Komunalne samoupravne jedinice poredane su u ovom sustavu na taj način da su dijelovi saveznih zemalja. Stoga kod nas komunalno ustavno pravo pripada zakonodavnim nadležnostima saveznih zemalja. Odredbe su različite od zemlje do zemlje, pri čemu su ipak osnovne strukture općina i saveza općina u svim saveznim zemljama slično postavljene.

Naš općedržavni Ustav, tj. Osnovni zakon, stoga ne sadrži odredbe glede toga kako su unutar neke savezne države podijeljene zadaće između savezne zemlje općina i saveza općina. U članku 28. paragraf 1. Osnovnog zakona nalazi se samo osnovni propis da u

okruzima i općinama pučanstvo mora biti zastupljeno na način proizišao iz neposrednih, slobodnih jednakopravnih i tajnih izbora. Članak 28. paragraf 2. našeg Osnovnog zakona nadalje propisuje da se općinama mora zajamčiti pravo na uređenje svih pitanja mjesne zajednice u okvirima zakona i u vlastitoj odgovornosti. Savezi općina imaju u okviru područja zadataka uređenog zakonima savezne zemlje, a sukladno slovu zakona, isto tako pravo i pravo na samoupravu. Izrijekom članak 28. paragraf 2. našeg Osnovnog zakona navodi: "Jamstvo samouprave obuhvaća i osnovne postavke financijske samoodgovornosti; tim osnovama pripadaju i gospodarski orijentirani porezni izvori općina s pravom na potporu."

4. Općinsko ubiranje poreza

Naš Osnovni zakon jest, s obzirom na dodjelu zadataka općinama, dakle, izrazito suzdržan. To je stvar saveznih zemalja. Međutim, što se tiče ubiranja poreza općina ne drži se podjednako Osnovnog zakona. Osnovni zakon se ovdje ne koristi već navedenim osnovnim odredbama koje obuhvaćaju jamstvo samouprave i osnovne postavke financijske samoodgovornosti koje moraju općinama staviti na pravo raspolaganje odobrenim poreznim izvorima. Kako sam već rekao, Osnovni zakon doznačuje općinama neposredno porezne izvore (v. čl. 106. paragraf 6. Osnovnog zakona) i sudjeluje i u porezu na dohodak i u porezu na promet (v. čl. 106. paragraf 5. i 5a. Osnovnog zakona). U osnovi se položaj općina u našem poreznom sustavu prikazuje tako kako slijedi. Prvo ću se ograničiti na položaj samih općina, a potom se vratiti i na položaj saveza općina, dakle drugih komunalnih samoupravnih jedinica.

4.1. Zemljarina

Jedan od poreza dodijeljenih Osnovnim zakonom izravno općinama jest porez na zemljište. To sam već spomenuo.

Porez na zemljište raspodjeljuje se na čestice i postavlja se s odnosom prema objektu. Uređuje ga na saveznoj razini Osnovni porezni zakon. Potom financijski uredi određuju za pojedine čestice porezne stope. To su u pravilu tzv. jedinične vrijednosti prema vrijednosnim odnosima iz 1964., koje su daleko od stvarnih prometnih vrijednosti čestica. Ovisno o iznosu porezne stope, za pojedinu česticu nadležni financijski ured određuje porezni koeficijent. Ovaj porezni koeficijent iznosi u starim savezним zemljama prema vrsti čestica između 2,6 ‰ i 3,5 ‰. Kod zemljišnih i šumskih čestica i u novim savezним zemljama obračunavaju se porezni koeficijenti prema različitom promilnom izračunu.

Na ovaj način utvrđene porezne koeficijente općina u kojoj leži zemljišna čestica primjenjuje, i to godišnje u visini koju određuje općinski parlament prema vlastitoj odgovornosti, a porez na zemljište određuje se Odlukom o porezu na zemljište. Općina tada također i ubire određeni porez na zemljište.

Zbog autonomije općina pri određivanju visine poreza, opterećenje porezom na zemljište može od općine do općine biti manje ili više različito. Savezni prosjek porezne stope iznosio je 1994. godine na obradu zemljišta i šumarstvo 244%, a na ostale zemljišne čestice 404%. Prihod općina iz poreza na zemljište obuhvaćao je 1997. ukupno 13,9 milijardi DEM (brojčani podaci ovdje i u sljedećim odlomcima su u pravilu iz financijskog izvješća za 1999. Saveznog ministarstva financija).

4.2. Porez na obrt

Porez na obrt drugi je saveznim zakonom određeni općinski porez pored poreza na zemljište. Ovaj je porez najvažniji izvor prihoda općina radi ispunjenja njihovih javnih zadaća. On je dosta jedinstven u svijetu, a u Njemačkoj izrazito prekoračen.

Porez na obrt je od svoje osnove i povijesti nastanka isto tako kao i porez na zemljište objektivno orijentirani porez. Oporezuje se, ne sposobnost neke fizičke ili pravne osobe, nego obrt kao takav za razliku od poreza na dohodak i korporacijskog poreza.

Prvotno je porezno stanje pri porezu na obrt bila svota dohodaka isplaćenih u nekom pogonu, kapital koji djeluje u pogonu i njegova prihodovna sposobnost. Od oporezivanja iznosa dohotka, tzv. poreza na izvor dohotka odustalo se, međutim, 1980. godine. Kapital djelatan u pogonu, tzv. porez na obrtni kapital, od ove se godine, dakle od 1998. godine, više ne oporezuje. Stoga je ostao jedino tzv. porez na prihod od obrta. On je vrlo sličan porezu na dohodak i korporacijskom porezu.

Porez na obrt urađen je saveznim Zakonom o oporezivanju obrta. Odnos između financijskih ureda saveznih zemalja i općina ponovno je sličan onome kod poreza na zemljište. Financijski ured odgovoran u ovom slučaju određuje stopu poreza na obrt. Iznos ove porezne stope izračunava se primjenom poreznoga koeficijenta na prihod od obrta. Porezni koeficijent u pravilu iznosi 5% prihoda od obrta. Na poreznu stopu utvrđenu na taj način od strane financijskoga ureda, općina u kojoj se dotični pogon nalazi primjenjuje i prerez na isti način kao i kod poreza na zemljište, i to tako da se radi o vlastitoj autonomnoj odluci za pogone na njezinom području. U sadašnjem su saveznome prosjeku porast porezne stope općina oko 400%. Međutim, zbog autonomije općina pri utvrđivanju porasta porezne stope, ovo može varirati od općine do općine.

Prihod općina iz poreza na obrt iznosio je 1997. ukupno 3,6% milijarde DEM.

Prednosti poreza na obrt su u tome što na taj način općine ubiru važan porez o čijoj stopi porasta, a time i o njegovoj visini, sami odlučuju. Ovo osnažuje komunalnu samoupravu budući da su općine kod ovog poreza izravno odgovorne svojim građanima kao i kod već spomenutog poreza na zemljište, koji pak glede prihoda općenito govoreći nije toliko važan kao porez na obrt. Daljnja je prednost poreza na obrt ta što dovodi do pojačanog interesa pojedinačnih općina za useljavanje i zadržavanje obrtničkih pogona na području spomenute općine. Bez poreza na obrt mnoge bi općine vjerojatno pokušale držati obrtničke pogone što je moguće dalje kako bi time izbjegle nastale probleme nanošenja štete prirodnom okolišu i narušavanju ekološke slike mjesta.

S druge strane, porez na obrt donose i znatne nepogodnosti. On dovodi do daljnjeg povećanog kompliciranja poreznoga prava, koje je u Njemačkoj ionako vrlo složeno. Osim toga, prvenstveno je obrtno gospodarstvo zahvaćeno dodatnim opterećenjem proizročeno ovim porezom uz porez na dohodak i korporacijski porez. U međuodnosu općina ova se nepogodnost očituje na taj način da neka općina u usporedbi s mnogo većim općinama financijski neproporcionalno može stajati mnogo bolje ukoliko manja općina na svom području ima neki divovski industrijski koncern. Ovaj problem već je prodiskutiran tijekom reforme financijskog zakonodavstva koju smo imali 1969. godine. Kao posebno ilustrativan primjer kada je navođen grad Wolfsburg kod grada Wolfsburga ne radi se o nekakvom posebice velikom gradu. Na području općine

Wolfsburg nalazi se, međutim, glavna radionica Volkswagenovog koncerna, dakle najvećeg njemačkog proizvođača automobila. Stoga je taj grad u to doba imao prihode od poreza na obrt koji su svojom visinom prelazili ostale gradove.

Kako bi se premostile te nejednakosti, 1969. godine u našem je Ustavu određeno da općine jedan dio svoga prihoda od poreza na obrt moraju davati savezu i saveznim zemljama u obliku prireza. Visina toga prireza nije uređena sama po sebi Osnovnim zakonom, već je prepuštena uređenju saveznog zakona. U 1997. godini ona je iznosila 7,9 milijardi DEM, a koja je već izdvojena iz navedenog prihoda od poreza na obrt općina u visini od 36,2 milijardi DEM.

4.3. Sudjelovanje općina u porezu na dohodak i porezu na promet

Prirez poreza na obrt nije 1969. godine općinama dan bez ikakvog nadomjeska. Radi izjednačavanja, općine su postale dionikom u porezu na dohodak. Ovaj udio u porezu na dohodak bio je već tada znatno viši od prireza poreza na obrt, tako da je doprinio značajnom osnaživanju općinskih financija. Visina općinskoga udjela u porezu na dohodak prepuštena je glede odredbe saveznome zakonu. Ona danas iznosi 15% prihoda od poreza na dohodak. Udio općine od 15 % izdvaja se iz prihoda poreza na dohodak, i to prije raspodjele na savez i savezne zemlje. Taj je općinski udio 1997. godine iznosio 36,1 milijarde DEM. Iz toga se vidi da je općinski udio u porezu na dohodak gotovo isto tako visok kao i prihod općina iz poreza na obrt u visini od 36,2 milijardi DEM u 1997. godini i da je znatno viši od prireza poreza na obrt koji su općine obvezne izdvojiti u visini od 7,9 milijardi DEM.

Već sam naveo da je najvažniji općinski porez, naime porez na obrt, razgrađen 1998. godine preformulacijom poreza na obrtni kapital i ograničavanjem poreza na prihod od obrta u znatnoj mjeri. Ni to se nije dogodilo bez ikakvoga nadomjeska za općine. Promjenom Ustava iz 1997. godine općine više nisu dionici ni u porezu na promet, koji je sam po sebi isto tako općinski porez saveza i saveznih zemalja. Visina općinskoga udjela u porezu na promet također nije kao i općinski udio u porezu na dohodak neposredno određena Ustavom već prepuštena odredbama saveznoga zakona. Ona danas iznosi 2,2% prihoda iz poreza na promet.

4.4. Mjesni porezi na potrošnju i luksuzne proizvode

Navodeći porez na zemljište i porez na obrt kao općinske poreze i sudioništvo općina u porezu na dohodak i porezu na promet, naveo sam najbitnije porezne izvore općina. Ovdje se, naime, radi o poreznim izvorima uređenim saveznim zakonom, kojim se pri porezu na obrt i porezu na zemljišta općinama dopušta povećanje porezne stope.

Ako se sjećate pri prikazu našeg federalističkog sustava naveo sam da savezna država ima zakonodavnu kompetencu za sve naše velike poreze. Savezne zemlje imaju zakonodavnu nadležnost samo za mjesne poreze na potrošnju i luksuzne proizvode, koji pak ne smiju biti jednaki porezima uređenim saveznim zakonima. Mada pojedinačne savezne zemlje dopuštaju ubiranje takvih poreza, oni su u pravilu prepušteni općinama njihovim zakonima o komunalnim izdacima.

Ti mjesni porezi na potrošnju i luksuzne proizvode su na primjer porez na pića glede njihove potrošnje na mjestima u općini ili porez na zabavu glede objekata za zabavu

unutar neke zajednice. U Bavarskoj, saveznoj zemlji u kojoj ja živim, niti jedan od navedenih poreza nije dopušten. Mjesni porez na luksuzne proizvode koji primjerice moram plaćati u Bavarskoj svojoj općini jest porez na pse. On za mog psa iznosi 60 DEM. Stanujem u rubnom području grada Münchena. U samom Münchenu je porez na pse znatno viši. Glede prihoda možemo reći da su mjesni porezi na potrošnju i luksuzne proizvode u odnosu na ranije spomenute porezne izvore općina, koji počivaju na saveznim zakonima, beznačajni.

Zanimljivo je da općine i dalje pokušavaju iznaći potpuno nove poreze te vrste. Stoga čitav niz općina koje imaju mnogo prometa stranaca ubire porez na boravak i od samih vlasnika vikend-kućica. Ovaj porez dosad je izdržao ustavopravnu provjeru najviših sudova ukoliko je pravilno postavljen. U Bavarskoj, koja također ima mnogo područja s prometom stranaca, takav porez nije dopušten.

Razumljivo je stoga u posljednje vrijeme nastojanje ponekih velikih gradova glede uvedbe poreza na luksuzno pakiranje. Ovaj porez trebao bi se ubirati na omote i posude koji se više ne mogu ponovno koristiti ukoliko su u njima radi kasnije konzumacije na spomenutom mjestu kupljeni hrana i piće. Savezni ustavni sud svojom je odlukom od svibnja ove godine ovaj porez proglasio nedopustivim budući da se protivi saveznome Zakonu o otpadu (BVerfG-Urteil od 7. 5. 1998., 2 BvR 1991/95 i 2004/95, *Neue Juristische Wochenschrift* 1998, 2341).

5. Ostali prihodi općina

Općinski porezni prihodi na koje sam već dao osvrt svojim priopćenjem vrlo su važan izvor prihoda općina. Oni ipak, općenito govoreći, ne pokrivaju financijske potrebe općina. Savezni Ustav, koji dodjeljuje općinama porezne prihode, ne može prema našem federalnom sustavu preuzeti glavnu odgovornost za dostatno financiranje općina. Budući da su općine dijelovi saveznih zemalja, a budući da savezne zemlje odlučuju i o podjeli zadataka između saveznih zemalja i općina na razini same savezne zemlje, glavna odgovornost za financijsko stanje općina mora ležati na saveznim zemljama. Uz porezne prihode općina i druge prihode općina poput onih iz pristojbi (prihodi iz pristojbi 35,5 milijardi DEM u 1997. godini), u svim se zemljama nalazi i komunalno financijsko poravnanje na nivou same savezne zemlje, koje također horizontalno izjednačuje prevelike razlike u financijskoj moći između pojedinih općina. Ukupno su porezni prihodi općine 1997. godine iznosili 87,7 milijardi DEM pri ukupnim приходima općina od 274 milijarde DEM. Udio poreznih prihoda u ukupnim приходima općina uključujući i obvezatnu dodjelu na razini saveznih zemalja iznosio je stoga oko 1/3. Na saveznu državu, savezne zemlje i općine ukupni su se porezni prihodi raspodjeljivali kako slijedi: udio općina 11%, udio savezne države 41,5%, udio saveznih zemalja 42,3%, te ostatak na Europsku uniju.

6. Položaj saveza općina u njemačkom poreznom sustavu

Za razliku od općina, naš savezni Ustav ne dodjeljuje savezima općina, tj. okruzima saveznih zemalja, okružnim savezima i sl. neposredno porezne prihode. Ovdje se u potpunosti radi o procjeni saveznih zemalja koliki udio iz sadašnjeg udjela savezne zemlje

glede općinskih poreza ili zemaljskih poreza dodjeljuju savezima općina. Savezi općina uglavnom žive od prireza i doznaka saveznih zemalja.

7. Problemi njemačkog sustava

Ako sagledamo položaj njemačkih općina u poreznome sustavu, dobro je što općine imaju vlastite porezne prihode, koji još uvijek tvore 1/3 prihoda. Pravo općina na povećanje porezne stope kod poreza na zemljište i poreza na obrt napose daju općinama značajnu samostalnost u odnosu na njihovu financijsku sposobnost.

Nepogodnost je u tome da je najvažniji općinski porez s pravom povećavanja porezne stope, naime porez na promet, najproblematičniji porez, čije dokinuće snažno zagovara obrtno gospodarstvo. Trenutačno, međutim, ukinuće poreza na obrt u Njemačkoj nema nikakvih izgleda budući da za općine na vidiku nije nikakav pogodni zamjenski porez. U Njemačkoj u općinama se raspravlja o uvođenju poreza na novostvorenu vrijednost (PDV). Pretpostavke koje o tome imam postavljaju i takav porez ponovno prekomplikiranim, budući da se prema mome mišljenju jedno zlo zamjenjuje drugim. Osim toga, takav bi porez ponovno doveo do dodatnog opterećenja poduzeća.

Prema našem bi Ustavu bilo moguće ograničiti pravo na povećanja porezne stope na porez na dohodak. To bi značilo da općine mogu različito napadati iznose stopa poreza na dohodak izračunate prema savezним mjerilima radi svoje pogodnosti, i to različito od općine do općine. Budući da se okruzi financijskih vlasti često nesporazumijevaju s općinama, financijski bi uredi tada u tim okruzima morali primjenjivati različite porezne stope. Već zbog samog kompliciranja s tim povezanog prava na porez na dohodak, takvo rješenje rijetko tko zagovara. Daljnja nepogodnost sastoji se u velikim razlikama financijske sposobnosti od općine do općine koja iz toga proizlazi.

Idealno rješenje za položaj općina u našem poreznom sustavu stoga u Njemačkoj još nismo pronašli.

Bernhard Brockmeyer
Federal Financial Court, Munich

COMMUNAL SELF-GOVERNMENTAL UNITS IN THE TAX SYSTEM FROM THE GERMAN POINT OF VIEW

Summary

The author claims that the German tax system is very complex and that it cannot be a pattern for other states, but Germany has developed a correspondent strong position of the communes in the tax system. One may simply say that in Germany as a federative state the focus of the legislative responsibilities is set to the federation, whereas the administrative liabilities are set to the federal lands, which is especially persistently carried out when it comes to the taxes. Existent are the federal taxes, federal land taxes, joint taxes and municipal taxes. The Federal Constitution

stipulates the guarantee of self-government that encompasses also the basic principles of financial self-responsibility; the economy-oriented tax sources of municipalities with the right to support also belong to these bases. Through the Basic Act, the land and tradesman's tax and participation of municipalities in the income and turnover tax are allocated directly to municipalities, what also construes their main tax source. As a rule, the municipalities are authorized to levy the consumption and luxury article tax. The municipalities search for the new taxes with regard to the specificities. Introduced is also the communal financial settlement at the federal land level that horizontally settles the too large differences in financial power of certain municipalities. The municipal revenues of their own amount up to 1/3 of their revenue total. The financing of the Municipal Association, i.e., of the district, is not defined by the Federal Constitution but completely solved by the federal land. As there is no ideal solution, the problems of the German system emerge with the most problematic turnover tax as a tax with the tax rate raising right. Each taxation system is a live matter and seeks for the better solutions since each has the good and the bad consequences. Thus, there have been some thoughts concerning the value-added tax, what would even more complicate this problematic and construe a more significant encumbrance for the companies. It is possible to curb the tax rate raising right to the income tax, but it would denote that the municipalities could differently attack the rate amounts, which would complicate the taxation system even more. The further unfavorable facts are the great discrepancies in financial capability from one municipality to the other that emanate therefrom. The author concludes that the ideal solution for the position of municipalities in the German taxation system has not been found yet.

Prof. dr. sc. Jure Šimović
Pravni fakultet u Zagrebu

POLITIKA FINANCIRANJA JAVNIH POTREBA LOKALNIH ZAJEDNICA U REPUBLICI HRVATSKOJ

1. Polazne osnove politike financiranja javnih potreba lokalnih zajednica

Temeljno obilježje politike financiranja javnih potreba lokalnih zajednica svakako proizlazi iz spoznaje da se proširenje javnih funkcija suvremene države nije ograničavalo samo na njene središnje organe, nego je našlo svog odraza i na lokalnom planu.

Lokalni kolektiviteti (općine, gradovi, kotarevi, županije) postali su nositelji mnogih javnih funkcija kojima se lokalna vlast potvrdila ne samo kao demokratska institucija, već i kao značajan činitelj razvoja uopće. Homogenost preferencija građana na lokalnoj razini omogućuje s druge strane građanima veliki utjecaj na donošenje političkih odluka.

Lokalna vlast kao integralni dio ukupnog sustava vlasti u svakoj zemlji predstavlja onaj dio vlasti koji je najbliži građanima, te je stoga najviše u mogućnosti da građane uključuje u procese donošenja odluka i da iskoristi sve prednosti neposredne primjene znanja i sposobnosti građana za posticanje razvoja. Raznolikost razvoja lokalnih uprava s jedne strane, te njihova upravna i politička autonomija u donošenju odluka mogu pružiti ključne vrijednosti svakoj demokratskoj vlasti kao što su efikasnost rada, odgovornost u radu, te jednakost u zadovoljavanju potreba. Stručna traganja analitičara za nečim što bi ličilo "idealnom" modelu organizacija lokalne samouprave nisu do danas dala zadovoljavajuće rezultate. Prije bi se moglo govoriti o spoznaji da jednostavno nema idealnog modela organizacije pogodnog za sve lokalne zajednice i regije jer se kod toga uvijek susreće s individualnim preferencijama i ograničenjima.

U uvjetima kada lokalne zajednice izvršavaju svoja javna ovlaštenja sa sve većim stupnjem političke i upravne autonomije pitanja financijske autonomije lokalnih zajednica dobivaju posebno na značenju.

Teoretski promatrano, postoje četiri moguća sustava vertikalne raspodjele proračunskih prihoda između središnjih i lokalnih vlasti:¹

- (1) - centralizirani sustav - po kojem svi porezni prihodi pripadaju središnjem proračunu koji odobrava sredstva proračunima lokalnih zajednica,

¹ Vidi: J. Šimović: "Modeli financiranja lokalne uprave", časopis "Računovodstvo i financije", Zagreb, br. 6/91., str. 54.

- (2) - sustav vlastitih prihoda - u kojem i središnja i lokalne vlasti imaju svoje vlastite prihode (sustav separacije),
- (3) - sustav zajedničkih prihoda - po kojem se svi prihodi po određenom ključu dijele između središnje i lokalnih vlasti, te
- (4) - mješoviti sustav - po kojem i središnja vlast i lokalne vlasti imaju neke vlastite prihode, a u nekima u određenom opsegu sudjeluju u njihovoj raspodjeli.

Praksa je pokazala da danas teško mogu uspješno funkcionirati modeli financiranja lokalne samouprave koji se temelje na centraliziranom sustavu prikupljanja i raspodjele sredstava. Proračunski sustav s tradicionalnim načelom proračunskog jedinstva morao je doći u sukob s komunom kao lokalnom samoupravnom zajednicom. Ta transformacija institucije jedinstvenog općedržavnog proračuna odražavala se procesima prenošenja i proširenja financijske nadležnosti lokalnih zajednica te procesima uvođenja pluralizma instrumenata u financiranju javnih potreba na lokalnoj razini. Svi naprijed navedeni procesi su imali za posljedicu da se danas u najvećem broju zemalja primjenjuju mješoviti sustavi financiranja lokalne samouprave u kojem lokalne zajednice imaju jednim dijelom vlastite prihode, a drugim dijelom su financijski ovisne od središnje vlasti.

Polazeći od naprijed iznijetih važnih zadataka koje ima lokalna vlast u suvremenim uvjetima, u nastavku ovog rada istražiti će se položaj jedinica lokalne samouprave u fiskalnom sustavu Republike Hrvatske na sljedeći način:

- **prvo**, istražiti će se temeljna obilježja i zakonska regulativa financiranja javnih potreba lokalnih zajednica u Republici Hrvatskoj, te u kojoj mjeri su one u skladu s temeljnim načelima Europske povelje o lokalnoj samoupravi,
- **drugo**, istražiti će se instrumenti financiranja javnih potreba jedinica lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj,
- **treće**, istražiti će se mjesto i uloga središnje vlasti u financiranju javnih potreba jedinica lokalne samouprave, te
- **četvrto**, istražiti će se instrument financijskog izravnjanja kao vrlo važan i nezaobilazan element financiranja javnih potreba jedinica lokalne samouprave.

2. Temeljna obilježja financiranja javnih potreba lokalnih zajednica u Republici Hrvatskoj i načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi

Temeljna načela za ustroj lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj dana su u Ustavu Republike Hrvatske².

Pravo građanima na lokalnu samoupravu zajamčeno je u Ustavu Republike Hrvatske člankom 128 stavkom 1, dok se to pravno razrađuje u stavku 2 istog članka navodeći da ono obuhvaća: “Pravo odlučivanja o potrebama i interesima građana lokalnog značenja, a osobito o uređivanju prostora i urbanističkom planu, o uređivanju naselja i stanovanju, o komunalnim djelatnostima, o brizi za djecu, socijalnoj skrbi, kulturi, tjelesnoj kulturi, športu i tehničkoj kulturi, te zaštiti i unapređivanju prirodnog okoliša”.

² “Narodne novine” br. 56/90.

Navedenom odredbom Ustav Republike Hrvatske je sadržajno okvirno utvrdio područja odlučivanja koja su se kasnije u zakonskoj razradi stavila u samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave i uprave.

Pošto je proračun osnovni instrumenat financiranja izdataka organa državne uprave i izdataka organa jedinica lokalne samouprave i uprave, sadržaj potreba, razina njihovog financiranja, te izvori sredstava proračunskog financiranja uređeni su sljedećim zakonima: (1) Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i drugih organa državne uprave³, (2) Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi⁴, (3) Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj⁵, (4) Zakonom o Gradu Zagrebu⁶, (5) Zakonom o sustavu državne uprave⁷, (6) Zakonom o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave⁸, (7) Zakonom o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave⁹, (8) Zakonom o financiranju javnih potreba¹⁰, te (9) Zakonom o proračunu¹¹.

U posljednjim godinama presudan utjecaj na pravce razvoja lokalne samouprave i posebno, na pravce razvoja lokalnih financija izvršila su opredjeljenja dana u dvjema deklaracijama: Deklaraciji o lokalnoj samoupravi (Međunarodni savez lokalnih vlasti - IULA, Rio de Janeiro, rujan 1985.) i Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi (Strasbourg, studeni 1985.).

Za Republiku Hrvatsku su od posebne važnosti načela i instituti o lokalnoj samoupravi dani u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi jer je Sabor Republike Hrvatske u mjesecu prosincu 1992. godine usvojio Zaključak o prihvaćanju i poštivanju načela i instituta Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Načela i instituti Europske povelje o lokalnoj samoupravi su bili od presudnog značenja i za izgradnju sustava financiranja javnih potreba jedinica lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj.

Naime, u članku 9. Europske povelje o lokalnoj samoupravi dana su u osam točaka okvirna načela i instituti na kojima se mora temeljiti sustav financiranja javnih potreba lokalnih zajednica u zemljama potpisnicama ove povelje. Ta polazna načela glase:

- 1. Lokalne će jedinice imati, u okviru državne gospodarske politike, pravo na odgovarajuće svoje prihode kojima će slobodno raspolagati u obavljanju svojih ovlasti.*
- 2. Prihodi lokalnih jedinica moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim ustavom i zakonom.*

³ "Narodne novine", br. 55/92.

⁴ "Narodne novine", br. 90/92.

⁵ "Narodne novine", br. 90/92.

⁶ "Narodne novine", br. 90/92.

⁷ "Narodne novine", br. 75/93.

⁸ "Narodne novine", br. 75/93.

⁹ "Narodne novine", br. 117/93.

¹⁰ "Narodne novine", br. 58/90.

¹¹ "Narodne novine", br. 92/94.

3. *Najmanji dio prihoda lokalnih jedinica mora proizlaziti iz lokalnih poreza i naknada, čije stope, u granicama utvrđenim zakonom, same određuju.*
4. *Sustavi financiranja prihoda lokalnih jedinica moraju biti dovoljno raznoliki i evolutivni kako bi mogli slijediti, koliko je to praktički moguće, promjene stvarnih troškova obavljanja lokalnih ovlasti.*
5. *Zaštita financijski slabijih lokalnih jedinica traži prihvaćanje odgovarajućih postupaka ili mjera financijskog ujednačavanja u cilju ispravljanja učinaka nejednake diobe mogućih izvora financiranja odnosno financijskog opterećenja što ga moraju podnositi. Takvim postupcima ili mjerama ne smije se sužavati slobodno odlučivanje lokalnih jedinica o pitanjima koja su u njihovom djelokrugu.*
6. *Od lokalnih će se jedinica, na odgovarajući način, tražiti mišljenje o tome kako će im se dodjeljivati preraspoređeni izvori financiranja.*
7. *Koliko je to moguće, subvencije lokalnim jedinicama neće biti namijenjene financiranju specifičnih projekata. Dodjelom tih sredstava neće se ugrožavati temeljna sloboda politike odlučivanja lokalnih jedinica u području njihovih vlastitih nadležnosti.*
8. *Kako bi se financirali njihovi troškovi investiranja, lokalne jedinice moraju imati, u skladu sa zakonom, pristup nacionalnom tržištu kapitala“.*

Imajući u vidu naprijed navedena načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi koja se odnose na sustav financiranja lokalnih javnih potreba se postavlja pitanje, u kojoj mjeri je sustav financiranja javnih potreba jedinica lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj sukladan ovim načelima¹².

Odmah treba reći da je načelno gledano, sustav financiranja jedinica lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj postavljen u instrumentalnom sadržaju tako da se on u cijelosti temelji na načelima izraženim u članku 9. Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

3. Instrumenti financiranja javnih potreba jedinica lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj

S obzirom na činjenicu što je u Hrvatskoj primijenjena politička organizacija komunalnih zajednica (županija, gradovi, općine), nastavno će se posebno obraditi djelokrug poslova i zadataka, te izvori financiranja posebno za županije, a posebno za općine, kako je to i odgovarajućim zakonskim propisima uređeno.

Shodno odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi, županija kao jedinica lokalne samouprave samostalno oslučuje o sljedećim pitanjima iz svog samoupravnog djelokruga (članak 15.):

- *usklađuje interese i poduzima aktivnosti radi ravnomjernog gospodarskog i društvenog razvitka općina i gradova u sastavu županije i županije kao cjeline,*

¹² O. Lončarić-Horvat: "Hrvatski model financiranja lokalne uprave i samouprave", časopis "Porezni vjesnik", br. 1/94., str. 36.

- usklađuje stajališta općina i gradova o pitanjima o kojima odlučuju tijela državne vlasti u Republici Hrvatskoj, odnosno usklađuje uređivanje pitanja od zajedničkog interesa o kojima odlučuju tijela općina i gradova u sastavu županije,
- određuje uvjete uređivanja i zaštite prostora županije ako zakonom nije drugačije određeno,
- usklađuje razvitak i mrežu odgojnih, prosvjetnih, kulturnih, zdravstvenih, socijalnih, kulturnih i drugih institucija i objekata infrastrukture od važnosti za područje županije kao cjeline, ako zakonom nije drugačije određeno,
- obavlja poslove koje su općine i grad prenijele iz svog samoupravnog djelokruga na županiju,
- osniva javne ustanove i druge pravne osobe u skladu sa zakonom, radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva općina, gradova i županije kao cjeline,
- uređuje i druga pitanja od zajedničkog interesa za općine, gradove i županiju kao cjelinu, u skladu sa zakonom.

Županije kao jedinice lokalne samouprave ostvaruju prihode za financiranje javnih izdataka iz svoje nadležnosti iz sljedećih pet grupa različitih izvora:

1. prihodi iz županijskih poreza i to:

- porez na nasljedstva i darove,
- porez na cestovna motorna vozila,
- porez na plovne objekte,
- porez na priređivanje zabavnih i športskih priredbi.

2. sudjelovanjem u raspodjeli prihoda od zajedničkih poreza i to:

- u porezu na dohodak 5% i
- porezu na dobit 10%.

3. vlastitim neporeznim prihodima i to:

- prihodima od vlastite imovine,
- prihodima po osnovu novčanih kazni i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sami propišu.

4. putem dotacije iz državnog proračuna, te

5. zaduživanjem jedinica lokalne samouprave i uprave.

Prema odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi, općina kao jedinica lokalne samouprave samostalno odlučuje o sljedećim pitanjima iz svog samoupravnog djelokruga (članak 13.):

- osigurava uvjete za razvitak gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od važnosti za područje općine,
- osigurava uvjete za uređenje prostora i urbanističko planiranje, te zaštitu čovjekovog okoliša, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno,

- vodi brigu o uređivanju naselja, kvaliteti stanovanja, komunalnih objekata, obavlja komunalne i druge uslužne djelatnosti, te lokalne infrastrukture, ako zakonom nije drugačije određeno,
- osigurava lokalne potrebe stanovništva u oblasti brige o djeci, obrazovanju i odgoju, javnom zdravlju (ambulante, domovi zdravlja i sl.), zdravstvenoj zaštiti životinja i zaštiti bilja, socijalnoj skrbi, kulturi, tjelesnoj kulturi i sportu, ako zakonom nije drugačije određeno,
- upravlja općinskom imovinom,
- osniva javne ustanove i druge pravne osobe u skladu sa zakonom radi osiguranja određenih gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih socijalnih interesa i potreba u skladu sa zakonom.

Odlukom općinskog vijeća, u skladu sa statutom županije i statutom općine, mogu se pojedini poslovi iz samoupravnog djelokruga općine prenijeti na županiju, odnosno na mjesnu samoupravu.

Pored poslova iz samoupravnog djelokruga općine, grad kao posebna jedinica lokalne samouprave može obavljati i druge poslove koji su u neposrednoj svezi s interesom gradske zajednice za njezin gospodarski, kulturni i socijalni napredak, a nisu u nadležnosti drugih tijela.

Prema odredbama Zakona o financiranju lokalne samouprave i uprave za financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga općina i gradova osiguravaju se prihodi iz sljedećih izvora:

1. prihodi s naslova općinskih, odnosno gradskih poreza:
 - poreza na potrošnju,
 - poreza na kuće za odmor,
 - poreza na reklame,
 - poreza na tvrtku ili naziv, te
 - poreza na korištenje javnih površina.
2. prihodi s naslova sudjelovanja u raspodjeli zajedničkih poreza i to:
 - 25% od poreza na dohodak (a za Grad Zagreb 45%),
 - 20% od poreza na dobit,
 - 50% od poreza na priređivanje igara na sreću,
 - 60% od poreza na promet nekretnina i prava.
3. prihodi po osnovu vlastitih neporeznih izvora:
 - novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sami propišu,
 - upravne pristojbe u skladu s posebnim zakonom,
 - boravišne pristojbe u skladu s posebnim zakonom,
 - komunalne naknade, doprinosi i druge naknade utvrđene posebnim zakonom,

- naknade za uporabu javnih općinskih i gradskih površina,
- drugi prihodi utvrđeni posebnim zakonom.

4. prihodima s naslova dotacija iz županijskog proračuna, te

5. zaduživanjem jedinica lokalne samouprave i uprave.

Osim naprijed navedenih prihoda Zakonom o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave dana je mogućnost da gradovi koji imaju preko 40.000 stanovnika mogu uvesti i dodatno plaćanje poreza na dohodak. Ovo dodatno plaćanje poreza na dohodak u praksi je najpoznatije pod nazivom "prireza na porez na dohodak". Prireza na porez na dohodak plaća se po stopi koju utvrdi jedinica lokalne samouprave i pripada onoj jedinici lokalne samouprave i uprave na kojoj se nalazi prebivalište poreznog obveznika, s tim što je odredbama Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave određeno da stopa prireza može iznositi do 30%, a za grad Zagreb do 60% na dio poreza na dohodak koji im po zakonu pripada.

Naprijed izložene osnove sustava financiranja javnih potreba na lokalnoj razini pokazuju da je Zakonom o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave porezna struktura našeg poreznog sustava znatno proširena novim poreznim oblicima. S tim u vezi treba reći da iste ili slične porezne oblike susrećemo i u strukturama poreznih sustava mnogih drugih zemalja. Objekti oporezivanja kod ovih poreznih oblika su s jedne strane potrošnja (trošenje) nekih specifičnih dobara (alkoholna pića, kava i sl.) ili određeni imovinski objekti (tvrtka, zemljište, motorno vozilo, kuća).

Kao što je praksa i u drugim zemljama, odredbama Zakona o financiranju lokalne samouprave i uprave, općinama i gradovima ostavljena je određena samostalnost u vođenju porezne politike na svojem području jer su Zakonom utvrđene samo gornje visine poreznih stopa (za porez na potrošnju 3%, za porez na reklame u protuvrijednosti do 200 DEM godišnje, za porez na tvrtku u protuvrijednosti do 500 DEM godišnje).

Iz statističkih evidencija OECD-a¹³ se vidi da financijska izdašnost ovih poreza nije velika. Sve veća javna ovlaštenja lokalnih zajednica i sve veća njihova poduzetnička uloga u osiguravanju uvjeta za razvoj mjesnog gospodarstva stalno aktualiziraju probleme nesrazmjera za sve većim potrebama za izdacima s jedne strane i ograničenim prihodima s druge strane. Kod toga se javlja kao središnji problem kako pronaći relativno izdašan izvor prihoda koji će s jedne strane osiguravati relativno visoki stupanj financijske autonomije lokalnih zajednica, a da s druge strane ta autonomija neće negativno utjecati na koordinaciju mjera fiskalne politike između lokalnih i središnjih vlasti. Mnogi vide takav izlaz u uvođenju općeg lokalnog poreza na potrošnju koji bi se plaćao na sve proizvode namijenjene krajnjoj potrošnji kao i na usluge koje se daju krajnjim konzumentima¹⁴. Za očekivati je da će opći lokalni porez na potrošnju u neposrednoj budućnosti preuzeti dominantno mjesto u financiranju lokalnih javnih potreba koje su do sada u pravilu imali imovinski porezi.

¹³ Vidi: "Statistiques des recettes publiques", Paris 1990. god. str. 180-201.

¹⁴ Vidi: "Gutachen zur Reform der Gemeindesteuer", Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn, 1982., Heft 31., str. 82.

Drugi važan izvor sredstava ostvaruju jedinice lokalne samouprave i uprave sudjelovanjem u raspodjeli prihoda od zajedničkih poreza. Prema odredbama članka 45. Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave zajednički porezi su: (1) porez na dohodak, (2) porez na dobit, (3) porez od priređivanja igara na sreću, te (4) porez na promet nekretnina.

Županijama kao jedinicama lokalne samouprave pripada 5% prihoda od poreza na dohodak i 10% od prihoda poreza na dobit koji se ostvari na području pojedine županije.

Udio općine i grada u raspodjeli zajedničkih prihoda utvrđen je u sljedećim postocima: 25% u porezu na dohodak, a za Grad Zagreb 45%, 20% u porezu na dobit, 50% u porezu od priređivanja igara na sreću, te 60% u porezu na promet nekretnina.

Sredstva koja ostvaruju jedinice lokalne samouprave po osnovu raspodjele prihoda od zajedničkih poreza imaju zapravo u osnovi sva obilježja vlastitih izvora jer lokalne zajednice raspolazu s njima posve slobodno i u okviru svojih ovlaštenja.

S obzirom da jedinice lokalne samouprave i uprave postaju sve značajniji činitelj gospodarskog ravoja na svojem području, postavlja se pitanje da li sukladno tomu njima treba dati mogućnost da uvode "svoj" porez na dohodak, bez obzira što je on već predmetom oporezivanja u pravilu središnje vlasti. Ovaj problem u mnogim zemljama riješen je tako da se jedinicama lokalne samouprave ne daje pravo na uvođenje "svog" posebnog poreza na dohodak, nego se lokalnim zajednicama daje "pravo na dodatne stope" na već postojeći porez na dohodak. Tako pravo dano je jedinicama lokalne samouprave i u našoj zemlji u članku 45. Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave. Ovo "pravo na povećane stope" nazvano je u stavku 2. članka 46. Zakona "prirez na porez na dohodak". Međutim, pravo na uvođenje prireza na porez na dohodak dano je samo gradovima iznad 40.000 stanovnika i to u visini do 30% na dio poreza na dohodak koji im pripada, te Gradu Zagrebu u visini do 60%. Općinama i ostalim gradovima ispod 40.000 stanovnika pravo na prirez na porez na dohodak nije dato. Koji argumenti su poslužili predlagачu da pravo na prirez na porez na dohodak imaju samo gradovi iznad 40.000 stanovnika nije nam poznato, ali se je svakako teško složiti sa ovakvim rješenjem.

4. Mjesto i uloga središnje (nacionalne) vlasti u financiranju javnih potreba jedinica lokalne samouprave

U financijskoj teoriji nema uopće spora o potrebi da središnje (nacionalne) vlasti sudjeluju jednim dijelom u financiranju javnih potreba lokalnih zajednica. Ova potreba najčešće se obrazlaže sa sljedeća dva razloga:

- (1) - prvo, što istovremeno s procesima decentralizacije u oblasti financiranja javnih potreba dolazi i do znatnog proširenja javnih funkcija suvremene države na gospodarskom i socijalnom planu koji se većim dijelom sprovodi putem organa središnje vlasti. Taj intervencionizam suvremene države u gospodarskom i socijalnom životu nužno zahtijeva koordinaciju mjera fiskalne politike lokalnih i središnjih organa vlasti. To postavlja pred financijski sustav zahtjev da se između lokalnih i središnjih organa vlasti izgrade takovi financijski odnosi koji će istovremeno osiguravati odgovarajuću autonomiju i samoupravnost lokal-

nih vlasti, ali i osigurati jedinstvo cjeline prevagom širih nad lokalnim interesima i potrebama. Ova teorija o funkcionalnim javnim financijama, u pravilu, trebala bi imati za posljedicu ograničenje stupnja financijske autonomije lokalnih zajednica¹⁵, te

- (2) - drugo, središnja vlast mora putem financijskog izravnjanja, odnosno putem međuproračunskih transfera pomagati financijski siromašnije lokalne zajednice kako bi se i u najsiromašnijim zajednicama osiguralo zadovoljavanje minimalnog nivoa javnih potreba.

U studiji Svjetske banke “Decentralizacija socijalističke države: financiranje između raznih razina vlasti u zemljama tranzicije” (Washington 1995.) istraživani su procesi transformacije fiskalnih sustava u sedam zemalja tranzicije: Albaniji, Bugarskoj, Mađarskoj, Poljskoj, Rumunjskoj, Rusiji i Ukrajini. Rezultati ove studije upućuju na dva bitna prigovora procesima transformacije fiskalnih sustava u analiziranim zemljama. Jedan prigovor se odnosi na činjenicu što su i dalje zadržani centralistički odnosi u području javnih prihoda, a drugi prigovor se odnosi na to što je istovremeno došlo do decentralizacije u izvršavanju i odgovornosti za pojedine javne izdatke. Ovi procesi su imali za posljedicu da su na prihodnoj strani subnacionalni proračuni ostali i dalje u potpunoj ovisnosti od nacionalnih proračuna. Ovo je još više potenciralo probleme fiskalne napetosti između nacionalnih i subnacionalnih organa vlasti. Naime, prema izvršenim istraživanjima u spomenutoj studiji Svjetske banke u mnogim zemljama tranzicije zadržan je sustav javnih prihoda iz vremena centralističkog planiranja u kojem su lokalne zajednice u financijskom smislu bile u potpunoj ovisnosti od središnjih vlasti.

Tablica 1.

Izvori prihoda subnacionalnih vlasti sedam zemalja u tranziciji u postotku od prihoda subvencionalnih vlasti (1993.)

Zemlja	Vlastiti porezi	Izvanredni prihodi	Preraspodjela prihoda središnjih vlasti
Albanija	0.0	0.0	100.0
Bugarska	1.2	4.1	94.7
Mađarska	4.0	19.9	76.1
Poljska	25.7	18.8	55.5
Rumunjska	17.0	6.0	77.0
Rusija	8.8	1.6	89.6
Ukrajina	0.7	2.5	96.8

Izvor: *Decentralization of the Socialist State, World Bank, Washinton, 1995., str. 24.*

¹⁵ Vidi: J. Šimović: “Harmonizacija i koordinacija poreznog sustava sa stajališta porezne politike općina”, Časopis “Naša zakonitost”, Zagreb, br. 8/85., str. 860.

Prema podacima tablice 1. u sedam zemalja u tranziciji udio prihoda od vlastitih poreza u ukupnim proračunskim prihodima je tako rekuć beznačajan, izuzev u Poljskoj (25,7%) i donekle Rumunjskoj (17,0%).

Međutim, fiskalno-financijsko razgraničenje odnosa između središnje i lokalnih organa vlasti u Republici Hrvatskoj učinjeno je tako da lokalne zajednice imaju mnogo veću financijsku autonomiju. Zakonom o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave uvedeno je devet poreznih oblika (porez na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovne objekte, porez na priređivanje zabavnih i športskih priredbi, porez na potrošnju, porez na kuće za odmor, porez na reklame, porez na tvrtku ili naziv, porez na korištenje javnih površina) kod kojih jedinice lokalne samouprave i uprave određuju visinu poreznih stopa, a čiji prihodi u cijelosti pripadaju proračunima lokalnih jedinica. Osim toga, jedinice lokalne samouprave i uprave sudjeluju sa značajnim dijelom u raspodjeli prihoda od poreza na dohodak, poreza na dobit, poreza na promet nekretnina i prava, te poreza na priređivanje igara na sreću. Jedinice lokalne samouprave i uprave raspolažu s prihodima po osnovu zajedničkih poreza posve samostalno, bez bilo kakvih prethodnih ograničenja središnje vlasti.

Kao što je prethodno također već spomenuto Zakonom o financiranju jedinica lokalne samouprave dana je mogućnost da gradovi koji imaju preko 40.000 stanovnika mogu uvesti prirez na porez na dohodak.

Sve je to imalo za posljedicu da je stupanj financijske autonomije jedinica lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj vrlo visok. On je u prvom redu posljedica mjera decentralizacije koja je bila jedna od polazišta u izgradnji novog fiskalnog sustava u Republici Hrvatskoj.

Tablica 2.

Struktura bruto ostvarenih prihoda županijskih, gradskih i općinskih proračuna u Republici Hrvatskoj u razdoblju I.-X. 1995. godine

- u %

- porezni prihodi	72,18
- neporezni prihodi (pristojbe, kazne, ostalo)	20,04
- kapitalni prihodi	2,15
- potpore (dotacije, subvencije)	5,63
	100,00

Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 1995. god.

Podaci tablice 2. pokazuju da vlastiti porezni prihodi u proračunima jedinica lokalne samouprave i uprave u prvih deset mjeseci 1995. godine čine čak preko 72%. Ako se k tome doda da i neporezni prihodi koje ostvaruju proračuni jedinica lokalne samouprave i uprave imaju sva obilježja vlastitih sredstava, onda bi se moglo reći da lokalne zajednice u Republici Hrvatskoj raspolažu u svojim proračunima s oko 92% vlastitih sredstava.

Udio vlastitih sredstava u proračunima lokalnih zajednica u Republici Hrvatskoj čak je značajno viši nego u zemljama čija iskustva su korištena pri izgradnji novog poreznog sustava Republike Hrvatske što pokazuju podaci tablice 3. Podaci ove tablice pokazuju da postotak učešća vlastitih prihoda i prihoda po osnovu dotacija između promatranih zemalja vrlo je različit. Vlastiti prihodi lokalnih zajednica u nekim zemljama sudjeluju čak preko 80% (Švedska), dok kod nekih zemalja vlastiti prihodi čine tek 20% u strukturi prihoda proračuna lokalnih zajednica (Italija).

Tablica 3.

Postotak udjela vlastitih prihoda i prihoda po osnovu dotacija u proračunima lokalnih zajednica u nekim zemljama Europe

Država	Vlastiti prihodi (u %)	Dotacije (u %)
Austrija	72,7	27,3
Njemačka	76,0	24,0
Belgija	46,4	53,6
Danska	56,9	43,1
Finska	65,0	35,0
Francuska	63,6	36,4
Irska	25,8	74,2
Italija	20,4	79,6
Luksemburg	61,2	38,8
Nizozemska	29,8	70,2
Portugal	50,6	49,4
Španjolska	65,1	34,9
Švedska	80,6	19,4
Velika Britanija	27,1	72,9

Izvor podataka: Government Finance Statistics Yearbook 1996., Washington, International Monetary Fund

Relativno malo učešće dotacija u strukturi prihoda proračuna lokalnih zajednica u Republici Hrvatskoj (5,63%) treba tražiti prije svega u činjenici što se međuproračunski transferi koriste isključivo kao sredstva potpore financijsko slabijim lokalnim zajednicama, a ne i kao instrument putem kojeg bi se financirala određena razina javnih izdataka u svim lokalnim zajednicama.

5. Financijsko izravnanje kao instrumenat financiranja javnih potreba jedinica lokalne samouprave

Osnove sustava dotacija, odnosno sustava financijskog izravnanja kao instrumenta financiranja javnih potreba lokalnih zajednica u Republici Hrvatskoj najviše su sporne i u dosadašnjoj praksi su pokazale najviše nedostataka u svojem funkcioniranju, pa će se nastavno u ovom radu u posebnoj točki obraditi ovaj instrumenat financiranja, ukazati na njegove nedostatke, te predložiti mjere za eventualno njegovo unapređivanje.

U Zakonu o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave probleme financijskog izravnanja razmatraju se samo u dva članka: jedan članak razmatra probleme financijskog izravnanja između države i županije (članak 49.), a drugi članak razmatra problem financijskog izravnanja između županije s jedne, te općina i gradova na području županije s druge strane (članak 48.). Temeljno polazište financijskog izravnanja u naprijed navedenim člancima uređeno je tako da se županiji na području koje se prihvodi županije općina i gradova, uz prosječno porezno opterećenje, ostvaruju ispod republičkog prosjeka (izuzevši Grad Zagreb) osigurava dotacija iz državnog proračuna u visini razlike između ostvarenih prihoda po stanovniku i 75% republičkog prosjeka po stanovniku. Ograničenje je da se ova dotacija ne može osigurati županiji na području koje je visina prireza na porez na dohodak manja od 1,0%, a stope poreza i visine iznosa poreza niže od zakonom propisanih najviših stopa (misli se na poreze općina i grada kod kojih općine i gradovi samostalno utvrđuju visinu poreznih stopa). Isti kriterij financijskog izravnanja primijenjen je i na financijsko izravnanje unutar županije (županijsko financijsko izravnanje) u odnosu na općine i gradove na njenom području (izuzev gradova iznad 40.000 stanovnika), s tim što je umjesto republičkog, osnov financijskog izravnanja županijski prosjek prihoda po stanovniku.

Zahtjev za horizontalnom jednakosti u zadovoljavanju javnih potreba na regionalnom i lokalnom nivou¹⁶ javlja se danas u svakoj državi jer to utječe na smanjenje odnosno na anuliranje socijalnih i političkih napetosti. S druge strane, poznato je da u svakoj državi postoje veće ili manje razlike u stupnju gospodarske razvijenosti i razlike u produktivnosti rada između lokalnih zajednica. Mjerama fiskalne politike država mora utjecati na smanjenje, a ne na produbljivanje ovih razlika¹⁷. Rješavanje naprijed navedenih problema danas se u svim zemljama rješava adekvatnim postupcima reguliranja financijskih odnosa između širih i užih društveno-političkih zajednica koje nazivamo financijskim izravnanjem.

Prema tome, financijsko izravnanje treba da uspješno razriješi naročito kompleksne zadatke financijske politike javnog sektora. Jedan put, ono treba da razriješi financijske odnose u vertikalnom odnosu između države (središnje vlasti) i lokalnih organa vlasti, a drugi put financijske odnose u horizontalnom odnosu između financijsko jakih i financijsko slabih lokalnih zajednica. Više nego u drugim područjima ovdje stoje u direktnom konfliktu gospodarska razboritost i vlastiti interesi. Ako ovi konfliktni interesi

¹⁶ B. Jelčić: "Nauka o financijama i financijsko pravo", "Informator", Zagreb, 1988., str. 386.

¹⁷ B. Jelčić: op. cit., str. 387.

postupcima financijskog izravnanja ne budu u najvećoj mogućoj mjeri dovedeni u sklad, oni postaju osnovom političkih i drugih napetosti¹⁸.

Upravo zbog toga se u financijskoj teoriji i politici postavlja kao izuzetno složen i osjetljiv problem utvrđivanja najprikladnijih modaliteta raspodjele prihoda i financiranja zadataka političko-teritorijalnih jedinica.

Financijsko izravnanje odnosno međuproračunski transferi¹⁹ javljaju se prema tome kao nužna posljedica neravnoteže između funkcija (zadataka) i vlastitih prihoda siromašnijih jedinica lokalne samouprave. U financijskoj teoriji nema uopće spora o potrebi postojanja ovih međuproračunskih transfera, samo se postavlja pitanje pronalazaženja adekvatnih kriterija i mjerila za utvrđivanje njihove veličine.

U vezi s naprijed navedenim zahtjevima pred financijsko izravnanje postavlja se i temeljno pitanje: da li postavke modela financijskog izravnanja koje su dane u člancima 48. i 49. Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave mogu dati zadovoljavajući odgovor da će njihovom primjenom biti u praksi ostvareno načelo prema kojem će se javne potrebe istog društvenog prioriteta imati i iste mogućnosti njihovog financiranja, bez obzira u okviru koje političko-teritorijalne zajednice se one ostvaruju. Ostvarenje ovog načela s jedne strane pretpostavlja da svi porezni obveznici s istom gospodarskom snagom trebaju imati isti porezni tretman bez obzira u kojem dijelu zemlje žive, a s druge strane da zadovoljavanje javnih potreba u svim lokalnim zajednicama i u kvantitativnom i u kvalitativnom smislu bude na otprilike istoj razini.

Model financijskog izravnanja koji se zasniva samo na kriteriju mjerenja visine javnih prihoda po stanovniku, kakav je model normativno uređen odredbama članaka 48. i 49. Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, teško može uspješno odgovoriti na naprijed postavljene zahtjeve.

Da bi financijsko izravnanje moglo uspješno razriješiti kompleksne zadatke financijske politike javnog sektora i u vertikalnom i u horizontalnom odnosu ono mora biti temeljeno na sljedećim sadržajima i postupcima: prvo, potrebno je točno razgraničiti nadležnosti i zadatke pojedinih političko-teritorijalnih zajednica, drugo, potrebno je utvrditi društvene prioritete u zadovoljavanju pojedinih javnih potreba, treće, potrebno je utvrditi kriterije i mjerila za vrednovanje pojedinih javnih zadataka, četvrto, potrebno je utvrditi neophodnu proračunsku potrošnju za svaku političko-teritorijalnu zajednicu, peto, potrebno je utvrditi kriterije i sam proračun veličine fiskalnog kapaciteta svake političko-teritorijalne zajednice, te šesto, potrebno je dogovorno utvrditi stupanj solidarnosti prema financijsko slabim lokalnim zajednicama.

Opseg dopunskih sredstava koja treba primiti pojedina jedinica lokalne samouprave javlja se kao razlika između veličine njezine neophodne proračunske potrošnje, te veličine njezina fiskalnog kapaciteta.

Neophodna proračunska potrošnja javlja se u postupku financijskog izravnanja kao vrlo važan činitelj od kojeg ovisi veličina međuproračunskih transfera. Zbog toga

¹⁸ Vidi: "Gutachten zum Landerfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland", Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn, 1992., Heft 47., str. 1.

¹⁹ Vidi: J. Šimović: "Modeli financiranja lokalne uprave", časopis "Računovodstvo i financije", Zagreb, br. 6/91., str. 58.

kriteriji i mjerila kojima se ona definira moraju dati i odgovor na pitanje: kako različite razine razvijenosti jedinica lokalne samouprave utječu na formiranje i financiranje javnih potreba?²⁰

Odabiranje pokazatelja radi utvrđivanja relativne razvijenosti pojedine lokalne zajednice koji utječu na opseg i strukturu javne potrošnje, a osobito utvrđivanje pondera njihove važnosti, nije nimalo laka zadaća. Međutim, s druge strane, o tim činiteljima ovisi rezultat koji određuje visinu neophodne proračunske potrošnje i ostvarenje načela jednake razine zadovoljavanja javnih potreba i u vertikalnom i u horizontalnom odnosu²¹. S druge strane, adekvatna razrada kriterija i mjerila za utvrđivanje razine neophodne proračunske potrošnje trebala bi dovesti do racionalnijeg trošenja sredstava za javne potrebe i relativnog smanjenja javnih izdataka²².

Problemi nadležnosti i odgovornosti za pojedine javne izdatke je drugi ozbiljan prigovor koji se u spomenutoj studiji Svjetske banke upućuje fiskalnim sustavima zemalja u tranziciji. Naime, istraživanja u studiji "Decentralizacija socijalističke države: financiranje između raznih razina vlasti u zemljama u tranziciji" pokazuju da je uz istovremeno zadržavanje centralističkih odnosa na strani javnih prihoda, na drugoj strani došlo je do decentralizacije u izvršavanju i odgovornosti za pojedine javne izdatke što je još više povećalo fiskalnu napetost između nacionalnih i subnacionalnih organa vlasti u tim zemljama.

To se dokazuje i činjenicom da se putem subnacionalnih (lokalnih) proračuna u analiziranim zemljama u tranziciji izvršava danas i preko 30% od ukupnih javnih (državnih) izdataka, a u Ruskoj Federaciji subnacionalni proračuni sudjeluju čak s 50% u ukupnim javnim izdacima.

Prema podacima ostvarenja financiranja javnih izdataka u Republici Hrvatskoj za razdoblje I.-X. 1995. godine izdaci iz državnog proračuna činili su 86,02%, a izdaci iz proračuna jedinica lokalne samouprave i uprave 13,98% od ukupnih proračunskih izdataka²³.

Naprijed navedeni podaci pokazuju da se niti ovaj prigovor koji se nalazi u Studiji Svjetske banke ne bi mogao odnositi na fiskalni sustav Republike Hrvatske, bar što se tiče problema obima prenošenja odgovornosti za izvršavanje javnih zadataka. Taj prigovor bi se mogao odnositi u onom dijelu kojim se uređuju nadležnosti i odgovornosti za pojedine javne izdatke, posebno na lokalnoj razini između županija, gradova i općina gdje te odgovornosti i nadležnosti nisu jasno razgraničene.

²⁰ Op. cit., str. 59.

²¹ Vidi: J. Šimović: "Financiranje općih društvenih potreba u Gradu Zagrebu i općinama na području Grada", u studiji "Problemi integracije u komunalnom sistemu Grada Zagreba", Pravni fakultet, Zagreb, 1988. godine, str. 149. do 156.

²² Vidi: "Perspektiven staatlicher Ausgabenpolitik", Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn 1994., Heft 51., str. 22.

²³ Vidi: "Bruto ostvarenje i struktura prihoda za financiranje javnih potreba I-X 1995. godine", Ministarstvo za financije Republike Hrvatske, Zagreb, 1995. godine.

Druga važna veličina od koje ovisi veličina međuproračunskih transfera je veličina fiskalnog kapaciteta pojedine političko-teritorijalne zajednice (države, županije, kotara, grada, općine).

U financijsko izravnanje, načelno gledano, trebaju biti “uvučeni” svi prihodi koji stoje na raspolaganju pojedinoj političko-teritorijalnoj zajednici kao njena ekonomska dispoziciona snaga. Kod poreza s pravom podizanja stopa (pravo na prirez) uzima se u pravilu u postupku financijskog izravnanja prosječni iznos ostvarenih stopa tog prireza za područje cijele zemlje. Prosječni iznos ostvarenih poreznih stopa za područje cijele zemlje uzima se kao osnov bilanciranja također kod lokalnih poreza kod kojih lokalne zajednice samostalno određuju visinu poreznih stopa. S takovim načinom bilanciranja prihoda s naslova lokalnih poreza postiže se dvostrani efekt: lokalnim zajednicama koje su odredile niže porezne stope od prosječnih fiktivno se bilanciraju veći prihodi, dok se lokalnim zajednicama koje su uvele veće porezne stope od prosječnih ne bilanciraju prihodi koji potječu od iznadprosječnih stopa²⁴.

Model financijskog izravnanja koji je uređen odredbama Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave ne sadrži sve naprijed navedene elemente. Ovakovom pojednostavljenom uređenju financijskog izravnanja doprinijela su svakako sljedeća tri ograničenja.

Prvo ograničenje javlja se kao posljedica novog teritorijalnog ustroja jedinica lokalne samouprave i uprave (općina, županija). U Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi utvrđeni su poslovi iz samoupravnog djelokruga općina, gradova i županija, ali tako da su samo nabrojani poslovi iz pojedinih djelatnosti koje se financiraju iz proračuna lokalnih zajednica, ali se iz odredbi Zakona ni približno ne vidi niti broj upravnih odjela, niti broj zaposlenih. U uvjetima nepostojanja razrađenih kriterija i mjerila u planiranju najvažnijih elemenata javnih izdataka nije bilo niti moguće na zajedničkim polazištima utvrditi niti obujam javnih izdataka niti njihovu namjensku strukturu.

Drugo ograničenje javlja se kao posljedica nedovoljno sagledanih učinaka novog poreznog sustava na financijski kapacitet lokalnih zajednica. Kao što je već rečeno, Zakonom o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave općine i gradovi određuju sami visinu poreznih stopa za općinske poreze, te u ovom trenutku nije niti moguće utvrditi stvarnu izdašnost ovih poreza niti visinu poreznog opterećenja.

I kao treće ograničenje javlja se kao posljedica ratnih uvjeta u kojima se nalazila naša zemlja. Ratni uvjeti, posebno na području lokalnih zajednica zahvaćenim ratom, presudno su utjecali i na visinu i na strukturu javnih izdataka lokalnih zajednica kao i na njihov financijski potencijal.

Dosadašnja praksa financiranja javnih potreba na nivou jedinica lokalne samouprave i uprave svakako pokazuje da izuzetno složeni i osjetljivi mehanizam međuproračunskih transfera u našoj praksi nije dao zadovoljavajuće rezultate. Naprotiv, konfliktni interesi u ovoj oblasti i njihovo neadekvatno rješavanje postajali su često puta osnovom za političke i druge napetosti.

²⁴ Vidi: “Gutachen zum Landerfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland”, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn, 1992., Heft 47., str. 54.

Iako je postojeći model financijskog izravnanja u Republici Hrvatskoj već jasno ispoljio mnoge nedostatke, ipak treba naglasiti da Zakon o proračunu iz 1994. godine ("Narodne novine", br. 92/94.) uopće ne sadrži odredbe kojima bi se ponudili kriteriji i mjerila za neki novi model razrješenja financijskih odnosa između državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne samouprave i uprave, pa čak niti odredbe kojima bi se otklonili najvažniji nedostaci postojećeg modela financijskog izravnanja.

Mjesto toga zakonodavac je svjestan težine i važnosti problema samo u posebnom članku ovlastio Vladu Republike Hrvatske da do konca 1995. godine "donese mjerila korištenja transfera, subvencija, potpora i zaduživanja iz državnog proračuna za jedinice lokalne samouprave i uprave" (članak 51).

Koliko je autoru ovog rada poznato do danas nova mjerila korištenja transfera, subvencija, potpora i zaduživanja iz državnog proračuna nisu donešena iako je rok za njihovo donošenje već prošao.

Literatura

- B. Jelčić: Nauka o financijama i financijsko pravo, "Informator", Zagreb, 1988.
- R. i P. Musgrave: Javne financije u teoriji i praksi, Institut za javne financije, Zagreb, 1993.
- O. Lončarić-Horvat: Hrvatski model financiranja lokalne uprave i samouprave, "Porezni vjesnik", br. 1/94.
- J. Šimović: Modeli financiranja lokalne uprave, "Računovodstvo i financije", Zagreb, br. 6/91.
- J. Šimović: Harmonizacija i koordinacija poreznog sustava sa stajališta porezne politike općina, "Naša zakonitost", Zagreb, br. 8/85.
- J. Šimović: Financiranje općih društvenih potreba u Gradu Zagrebu i općinama na području Grada, u studiji "Problemi integracije u komunalnom sistemu Grada Zagreba", Pravni fakultet, Zagreb, 1988.
-: "Decentralization of the Socialist State, World Bank Washington, 1995.
-: "Perspektiven staatlicher Ausgabenpolitik", Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn, 1994. Heft 51.
-: "Bruto ostvarenje i struktura prihoda za financiranje javnih potreba I-X 1995.", Ministarstvo za financije Republike Hrvatske, Zagreb, 1995.
-: "Statistiques des recettes publiques", Paris 1990.
-: "Gutachen zur Reform der Gemeindesteuern", Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn, 1982., Heft 31.
-: "Gutachen zum Landerfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland", Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn, 1992., Heft 47.

Jure Šimović, LL.D.
Faculty of Law, Zagreb

POLICY OF FINANCING THE PUBLIC NEEDS OF LOCAL COMMUNITIES IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Summary

In this paper, the author starts from the thesis that there is no ideal model of financing the public needs of the local communities, but it is necessary to know the models of vertical distribution of the budgetary incomes between the central and local authorities, in the theory known as the centralized system, the system of the incomes of one's own, the system of joint incomes, and the mixed system. In the elaboration of the key characteristics of financing of public needs of the local communities in the Republic of Croatia, adduced are all the relevant positive legal prescriptions but also the stipulations of Art. 9 of the European Charter of Local Self-Government, with the conclusion that in the Republic of Croatia the system of financing the local self-government and administration units is established in the instrumental content entirely respecting the principles of the European Charter. Pursuant to the Act on Financing the Local Self-Government and administration Units, the tax structure of our tax system is significantly expanded by the new tax forms; it especially pertains to the general local consumption tax. The sources realized by a local self-government unit pursuant to the principle of distribution of incomes from the common taxes have as the basis all the characteristics of sources of their own since these units dispose of them completely freely within the framework of their competencies. It is necessary to open the possibility to introduce the tax "of one's own," what is done by the "right to increase the rate" in the form of the "income tax surtax," but this right was acknowledged only to the cities with the population over 40,000 inhabitants, what the author deems dubious. Unavoidable is the position and the role of the central authority in the financing of public needs of the local self-government units, but one has to safeguard thereby the correspondent degree of autonomy and self-government of local authorities and to provide for the unity of the whole. At the same time, it is the way to assist the financially poorer local communities pursuant to the solidarity principle. The author draws the conclusion that in Croatia the local self-government units have a very high degree of financial autonomy. Furthermore, the participation of grants is relatively small in the budgetary structure of incomes of local communities since the interbudgetary transfers are used exclusively as a vehicle of support to the financially weaker communities. The author airs the opinion that the most reputable solutions pertain to the system of financial equalization as an instrument of financing with regard to the public needs so that the horizontal equivalence is insufficiently utilized. The scope of additional funds that are to be received by an individual local self-government unit should appear as the difference between the size of its necessary budgetary spending and the size of its fiscal capacity. Thus, the author criticizes that so far in Croatia there have been no measures pertaining to the utilization of transfers, grants, supports and state budget indemnification.

Antun Palarić

Ministarstvo uprave Republike Hrvatske

PRIJEDLOG PROMJENA U SUSTAVU FINANCIRANJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

1. Pristup

Polazeći od ustavnog jamstva prava građanima na lokalnu samoupravu Hrvatska država ustrojila je jedinice lokalne samouprave i odredila mehanizme njihovog financiranja u vrlo teškim ratnim okolnostima. Svaki rat zahtijeva koncentraciju nadležnosti i financija u službi obrane i takve okolnosti nisu pogodovalе drugačijim rješenjima.

Republika Hrvatska započela je obranu svoga suvereniteta protiv vojne sile koja je već bila raspoređena na znatnom dijelu njezina teritorija i valjalo je ustrojiti vojsku, zbrinuti stotine tisuća prognanika i izbjeglica te uklanjati posljedice razaranja koje su bile nužne za funkcioniranje života u gradovima na crti sukoba. Treba se podsjetiti da država nije imala oružja ni drugih materijalnih sredstava, ali ni novčanih rezervi kojima bi mogla amortizirati povećane troškove.

Iako u tim nepovoljnim okolnostima u Republici Hrvatskoj provedeni su prvi slobodni izbori za predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave, a Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave iz 1993. godine osigurao je mehanizam financiranja koji je uglavnom odgovarao zakonom određenoj nadležnosti.

Tek je prošlo godinu dana od uspostave hrvatske vlasti na čitavom teritoriju države, a već je započeo proces decentralizacije. Na svakom zasjedanju Hrvatskog državnog sabora donese se poneki zakon koji povećava nadležnost jedinica lokalne samouprave. To povećanje nadležnosti ne prati i odgovarajuće povećanje prihoda.

U posljednje vrijeme održano je nekoliko znanstvenih, stručnih i političkih skupova koji su za temu imali problematiku financiranja jedinica lokalne samouprave što ukazuje da je sazrelo vrijeme za reformu Zakona o financiranju.

Na proljetnom zasjedanju Hrvatskog državnog sabora pojavila su se tri Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave. Iako su zakoni predloženi od različitih predlagača imali su zajedničko obilježje to što su nastojali poboljšati financijski položaj županija. Razlikovali su se u izvorima prihoda kojim se htjela ostvariti ta svrha. Jedan prijedlog nastojao je poboljšati položaj županija povećanjem postotka u korist županija od zajedničkih poreza na štetu Državnog proračuna, drugi prijedlog zalagao se za povećanje udjela u zajedničkim porezima, ali na štetu gradova i općina, a treći prijedlog predlagao je davanje ovlasti županijama na

raspisivanje prireza na porez, dakle predlagao je povećanje poreznog opterećenja građana.

Hrvatska Vlada je svjesna nužnosti promjene Zakona o financiranju i povjerila je taj posao Ministarstvu uprave. Ministarstvo uprave nije do sada bilo ovlašteno normativno uređivati problematiku financiranja lokalne samouprave i ne raspolaze stručnim kadrovima ekonomske struke ali s druge strane vrlo dobro poznaje ustrojstvo lokalne samouprave i problematiku u djelovanju pojedinih jedinica lokalne samouprave.

2. Polazišna osnova

Analizom stanja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj Ministarstvo uprave predlaže da se ovoj problematici pristupi polazeći od hrvatskih realnosti:

1. Republika Hrvatska još nije sanirala ratne posljedice te još skrbi o 100.000 (sto tisuća) prognanika i izbjeglica, mora zbrinuti velik broj stradalnika Domovinskog rata, razvojačenih branitelja, mora ulagati velika sredstva u obnovi ratom uništene infrastrukture te stambenih objekata i slično, a što sve zahtjeva nužno povećanje Državnog proračuna.
2. U Republici Hrvatskoj postoji veliki broj jedinica lokalne samouprave poglavito općina koje su nastale poštivanjem volje lokalnog pučanstva.
3. U Republici Hrvatskoj postoje izrazito velike razlike u razvijenosti područja, a time i u gospodarskom potencijalu pojedinih jedinica lokalne samouprave.
4. Gotovo jedna trećina teritorija Republike Hrvatske bila je privremeno okupirana i u tom području u potpunosti je uništeno gospodarstvo.
5. Financijske mogućnosti županija bitno su ograničene obvezom plaćanja doprinosa za zdravstveno osiguranje neosiguranih osoba i članova starijih poljoprivrednih domaćinstava.
6. Pojedine jedinice lokalne samouprave neracionalno troše ostvarene prihode pa čak i dotacije iz Državnog proračuna na način da imaju prevelik broj zaposlenih u stručnim službama, nesrazmjerno visoke plaće, velike troškove reprezentacije i nabavke luksuznih službenih automobila i sl.
7. Pojedine jedinice lokalne samouprave pokrenule su ambiciozne programe razvoja koje financiraju zaduživanjem te su neke došle u situaciju da ne mogu vraćati dugove pa su im računi blokirani.
8. Republika Hrvatska kao članica Vijeća Europe ratificirala je Europsku povelju o lokalnoj samoupravi i stoga model financiranja treba prilagoditi europskim standardima.

S obzirom na složenost problematike Ministarstvo uprave predlaže da se problemu pristupi na dva načina:

1. Kratkoročnim mjerama sanirati postojeće stanje određenim izmjenama u Zakonu o financiranju jedinica lokalne samouprave sa svrhom poboljšanja materijalnog položaja županija i gradova i općina koji ostvaruju izuzetno niske vlastite prihode.

2. Dugoročno, u suradnji sa županijama te Savezom gradova i općina ekspertima s hrvatskih sveučilišta i Vijeća Europe utvrditi mirnodopski djelokrug jedinica lokalne samouprave te shodno tom djelokrugu izraditi novi model financiranja.

3. Prijedlozi Ministarstva uprave

Ministarstvo uprave iniciralo je preispitivanje političke odluke oko plaćanja zdravstvenog osiguranja neosiguranih osoba i članova staračkih domaćinstava. Stajalište je Ministarstva da bi tu obvezu valjalo socijalizirati na državnoj razini čime bi se županijama ostavilo na raspolaganje u prosjeku oko 30% sredstava koje bi mogli koristiti u druge svrhe.

Pored rečenog Ministarstvo je izradilo radni materijal kojim pokušava kratkoročno poboljšati materijalni položaj jedinica lokalne samouprave kako bi se financijski podržao dostignuti stupanj decentralizacije i s time stvorio prostor za temeljitu rasčlamu problematike financiranja.

Prva od predloženih mjera odnosi se na proširenje već postojećeg poreza na potrošnju koji se sada plaća na potrošnju alkoholnih i bezalkoholnih pića na sve proizvode i usluge. Riječ je o porezu kojeg mogu propisati gradovi i općine do stope od 3%. Razlozi za ovakvo rješenje leže u činjenici što je prema stajalištu ministarstva to u duhu Europske povelje te što bi mogao biti znatan izvor prihoda. S druge strane budući da je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ovlašteno određivati stopu toga poreza za očekivati je da će tijela jedinica lokalne samouprave odgovornije trošiti novac dobiven dodatnim poreznim opterećenjem svojih građana i to porezima koje su sami odredili.

Pored predložene mjere predlaže se povećanje udjela županije u porezu na dohodak s 5% na 10% i to na štetu Državnog proračuna uz istodobno smanjivanje udjela Grada Zagreba s 45% na 35%. Ovom mjerom znatno bi se ojačao materijalni položaj županije jer bi to značilo udvostručenje jednog od najizdašnijih prihoda. Zadiranje u prihode Državnog proračuna ipak ne bi bilo tako drastično jer bi smanjenjem udjela Grada Zagreba za 10% u korist Državnog proračuna namirilo u znatnoj mjeri gubitke koji bi se ostvarili preraspodjelom u korist županije.

Ovakvim rasporedom postiglo bi se i ujednačenje rasporeda poreza na dohodak između države i jedinica lokalne samouprave na način da bi 65% pripadao državi, a 35% jedinicama lokalne samouprave odnosno Gradu Zagrebu. Izjednačavanje Grada Zagreba sa županijama i gradovima unutar županija ima i jedan nedostatak koji treba riješiti na drugi način, a to je financiranje obavljanja poslova državne uprave u gradskim uredima. Naime, sredstva za rad županijskih ureda osiguravaju se na posebnoj poziciji Državnog proračuna, a sredstva za rad gradskih ureda Grada Zagreba, koji pored poslova iz samoupravnog djelokruga obavljaju i poslove državne uprave, osiguravaju se iz gradskog proračuna.

U toku petogodišnjeg djelovanja jedinica lokalne samouprave otvorilo se i jedno pitanje koje zakonodavac nije očekivao, a koje izaziva negativne posljedice za rad jedinica lokalne samouprave i treba ga hitno riješiti. Riječ je o aktualnom problemu

prezaduženosti pojedinih jedinica lokalne samouprave koji je doveo do toga da je sve više gradova i općina dovedeno u situaciju da ne mogu otplaćivati svoje obveze i da su im računi blokirani. Prezaduživanje je eskaliralo neposredno prije drugih lokalnih izbora i očita je namjera lokalnih vlasti u pojedinim lokalnim jedinicama da u svome mandatu potroše novac, a problem otplate dugova ostave budućim pobjednicima na izborima.

Materijal Ministarstva uprave pokušava uvesti reda u zaduživanje postavljajući nekoliko limita:

1. Prvi limit u zaduživanju predstavljala bi visina udjela u lokalnom proračunu koji bi se smio trošiti na otplatu dugova. Predlaže se da visina godišnje otplate kreditnog zaduženja ne smije preći 20% proračuna.
2. Drugi limit predviđen je glede trajanja roka otplate. Kako bi se izbjeglo zaduživanje pred izbore i ostavljanje jedinice lokalne samouprave u teškom financijskom stanju predlaže se da aktualna vlast smije zadužiti jedinicu lokalne samouprave na rok do kojeg ističe redoviti četvorogodišnji mandat članova predstavničkog tijela.
3. Ministarstvu je poznato da ovakvim načinom zaduživanja ne bi bilo moguće financirati krupne komunalne programe te predviđa mogućnost i iznimnog zaduživanja preko ovih limita, ali na način da se o tome obvezno raspiše lokalni referendum, te da se građani na referendumu kao obliku neposrednog odlučivanja u obavljanju poslova državne vlasti i lokalne samouprave izjasne o tome da li su za dodatno zaduživanje jedinice lokalne samouprave. Ovim načinom učinile bi se transparentnijim obveze jedinice lokalne samouprave i sudionici u lokalnim izborima unaprijed bi znali volju naroda i financijske obveze koje stoje pred jedinicom lokalne samouprave, te bi već prije ulaska u izbornu utakmicu znali što ih očekuje.

Osim Zakonom o financiranju jedinica lokalne samouprave postoje i drugi modaliteti pribavljanja prihoda koji pripadaju lokalnoj samoupravi (rudna renta, boravišna pristojba te prihod od imovine) koji dovode do izrazito velikih razlika u financijskoj snazi jedinica lokalne samouprave. Kako to u praksi izgleda zorno je vidljivo iz nekoliko primjera: Općina Molve ostvaruje proračunske prihode temeljene na rudnoj renti u iznosu od cca 4.000,00 (četiri tisuće) kuna po stanovniku godišnje dok općina Donji Kukuruzari ostvaruje 4,5 (četiri cijela pet) kuna po stanovniku godišnje. Ili drugi primjer, grad Hvar samo s pozicije iznajmljivanja prostora na trgovima i obali za postavljanje kioska za prodaju suvenira, dakle ne za kioske već samo za prostor na javnoj površini u vlasništvu grada ostvari 500.000,00 (petsto tisuća kuna) godišnje dok općina Sunja, koja je jednaka po broju stanovnika, ne može ostvariti godišnji proračun u tom iznosu. Ovakvih i sličnih primjera ima bezbroj te ukazuju na dužnost da se i na razini lokalne samouprave postigne određeni stupanj poravnanja.

Dosadašnji model poravnanja koji je predviđen u Zakonu o financiranju se ne primjenjuje i nije dao nikakve rezultate. Naime, sada postoji mogućnost da se poravnanje postiže dotacijama iz županijskih proračuna te dotacijama iz Državnog proračuna. Kako je opće poznato da županije nemaju dovoljno sredstava ni za izvršavanje zakonom predviđenih obveza te da su siromašni gradovi i općine područno smješteni i u siromašnim

županijama držimo da ovaj model dotacija iz županijskih proračuna nije najbolje rješenje.

Ministarstvo uprave ne predlaže napuštanje modela dotacija pogotovo ne dotacija iz Državnog proračuna te osobito za područje od posebne državne skrbi, ali smatra da bi trebalo osnovati nekakav poseban fond na razini Države preko kojeg bi se moglo financirati pojedine projekte u izrazito siromašnim jedinicama lokalne samouprave.

Ovaj Fond zamišljen je na način da se odrede jasni kriteriji prema kojima bi se imalo pravo na sredstva iz fonda. Fond ne bi doznačivao sredstva za tekuće poslovanje jedinica lokalne samouprave već bi se iz toga fonda financirala izgradnja i održavanje pojedinih objekata u gradovima i općinama radi zadovoljavanja minimalnog komunalnog standarda na tom području. Garancija da će tim fondom biti upravljano na svrhovit način činio bi mehanizam upravljanja fondom. Taj mehanizam nije do kraja razrađen, ali u osnovi fondom bi upravljali predstavnici jedinica lokalne samouprave koji bi uplaćivali u fond, a projekti bi se kandidirali putem javnog natječaja. Pravila bi mogla biti uređena ovim zakonom, ali mislimo da bi bilo primjerenije urediti to nekim podzakonskim aktom.

4. Dugoročne mjere

Ukoliko bude prihvaćen ovaj prijedlog dobit će se vremenski prostor za izradu novog Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave koji bi polazio od sljedećih pretpostavki:

Nužno je prethodno:

1. odrediti potpuni djelokrug jedinica lokalne samouprave;
2. odrediti minimalni komunalni standard jedinice lokalne samouprave;
3. odrediti optimalan iznos sredstava po stanovniku jedinice lokalne samouprave koji je dovoljan za zadovoljenje tog minimalnog komunalnog standarda;
4. odrediti maksimum poreznog opterećenja gospodarstva i stanovništva u svjetlu gospodarske politike Vlade te ostaviti prostor za uvođenje lokalnih poreza koji bi u pretežitom dijelu zadovoljili financijske potrebe jedinica lokalne samouprave;
5. odrediti jasne kriterije za dobivanje dotacije iz Državnog proračuna;
6. izučiti model funkcioniranja općina s minimalnim brojem stalno zaposlenih (načelnik volonter 2-3 zaposlenih) i sugerirati ga kao pravilo u jedinicama lokalne samouprave koje imaju do 3000 (5000) stanovnika;
7. poticati okrupnjivanje komunalnih poduzeća i ustanova te udruživanje gradova i općina radi zajedničkog financiranja potreba;
8. izraditi novi Zakon u suradnji s ekspertima iz zemlje i ekspertima Vijeća Europe.

Antun Palarić
Ministry of Administration
of the Republic of Croatia

PROPOSAL OF ALTERNATIONS IN THE FINANCING SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS

Summary

Aware of the necessity of changes in the Act on Financing the Local Self-Government Units, the Croatian Government launched the procedure of its amendment. Preparing the expert basis for these amendments, the Ministry of Administration devised the Proposal explicated in this paper. The Proposal contains the short-term measures for the rehabilitation of the state of affairs and the suggestions regarding the formation of the system in a long-term period.

The aim of the short-term measures is the improvement of the material position of the counties, cities, and municipalities that accumulate the very low revenues of their own. They encompass the expansion of the existing consumption tax and the increase in county participation in the income tax from 5 to 10 % charged to the State Budget with the simultaneous decrease in participation of the City of Zagreb in this tax from 45 to 35 % (whereby it is equalized with other cities in the Republic of Croatia). The recent model of interbudgetary settlement stipulated by the Act is not applied. Thus, in addition to the institute of the state-budget subventions, it is proposed to the self-government units to form a special state-level fund to finance the individual projects in outspokenly poor local self-government units.

For a longer period, in cooperation with the counties, Association of Cities and Municipalities, and experts from the Croatian universities and the Council of Europe, it is proposed to set up the peacetime scope of activity of the local self-government units and to devise a new financing model correspondent thereto. This activity encompasses the determination of a complete scope of activity of the local self-government units, determination of the minimal communal standard of the local self-government unit, determination of the optimal per capita assets of the local self-government unit sufficient for the satisfaction of that minimal communal standard, determination of the maximal tax burden of economy and population in light of the economic policy of the Government that leaves the space for the introduction of local taxes that would predominantly satisfy the financial needs of the local self-government units, determination of the clear eligibility criteria for the state-budget grants, studying of the financing model with regard to the municipalities with a minimal number of permanently employed (volunteer Head and two or three employees) and its proposal as a rule in the local self-government units numbering up to 3,000 (5,000) inhabitants, the promotion of conglomeration of public utilities and institutions and city and municipal associations in order to jointly finance the needs, and eventually devising of a new Act in cooperation with the inland and Council of Europe experts.

Mr. sc. Davor Brunčić,
Osječko-baranjska županija

FINANCIJSKI ASPEKTI NADLEŽNOSTI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

1. Pristup

Materijalna osposobljenost bilo kojeg nositelja aktivnosti bitna je pretpostavka materijalizacije njegovih programa djelovanja. Ta osposobljenost proizlazi iz materijalnih resursa koji mu stoje na raspolaganju za ostvarivanje toga programa. Primijenjeno na lokalnu samoupravu, možemo uočiti osobito značenje financijskog kapaciteta jedinice lokalne samouprave kao izvorišta zadovoljavanja njezinih materijalnih potreba. On je određujući faktor realnosti modela lokalne samouprave u cjelini¹. Hrvatska povijesna i svjetska iskustva u oblikovanju lokalnih i širih teritorijalnih jedinica ukazuju da je on jedna od determinirajućih pretpostavki relativne stabilnosti jedinice kao društvenog sustava.

Financijski kapacitet jedinice lokalne samouprave ima dvojako značenje:

Prvo, o njemu ovisi faktična mogućnost zadovoljavanja potreba stanovnika koji žive na području te jedinice, kojima je pravni sustav dodijelio karakter javnih potreba čije se zadovoljavanje financira iz izvora ustanova javnog prava (a o zadovoljavanju ovih potreba ovisi i zadovoljstvo stanovništva);

Drugo, financijski kapacitet dostatan za podmirenje javnih potreba pretpostavka je stvarne mogućnosti vođenja samostalne politike. Drugim riječima, financijska autonomija mjerilo je stupnja ostvarenja lokalne samouprave. U tom smislu financijski kapacitet dobija svoj politički izražaj i identificira se s političkim interesom usmjerenim povećanju stupnja autonomnosti lokalnog sustava. Važno je istaći da je ova determinanta upravo proporcionalna kohezivnosti sustava - s njenim porastom jača čvrstoća i stabilnost sustava.

Ove premise logički nameću zaključak: financijsko jačanje jedinica lokalne samouprave, znači snaženje lokalne samouprave i njezino stabiliziranje, a bez stabilne lokalne samouprave nema ni stabilne državne pa ni društvene zajednice. Promatrajući s aspekta političkog i upravnog ustrojstva, bez financijske nema ni političke decentralizacije (koja je najavljena u Poslanici Predsjednika Republike još u siječnju 1998. godine).

¹ D. Brunčić, Elementi osposobljenosti jedinica lokalne samouprave za upravljanje razvojem u: Europska povelja o lokalnoj samoupravi i lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj, Osijek, 1998., str. 70. - 82.

U potvrdu rečenim tezama valja podsjetiti da, empirijski promatrajući, kao jedan od prvih razloga koji dijeli općine i gradove na uspješne i manje uspješne jeste njihov fiskalni kapacitet. Naime, porezi na dohodak i dobit kao najmarkantniji pokazatelji gospodarske osnove svake jedinice lokalne samouprave, jasno ukazuju kolike su razlike u startnim pozicijama općina i gradova.

Bez materijalnih resursa minimalnih za oživotvorenje određenog modela on ostaje samo teorijski model, moguće lijepo oblikovan, ali ipak samo model bez životne snage. U tom kontekstu ključnim se iskazuje promatranje odnosa propisima utvrđenih financijskih obveza koje proizlaze iz propisane nadležnosti i financijskih izvora koji trebaju omogućiti njihovo izvršavanje.

Jedinica lokalne samouprave i uprave za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga osigurava sredstva u svojem proračunu. Prema zakonskom određenju, jedinica lokalne samouprave i uprave osigurava prihode razmjerne rashodima za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga². Ovo određenje temelji se na izreci članka 9. stavak 2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi³: “*Prihodi lokalnih jedinica moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim ustavom i zakonom*”. Ovu odredbu Hrvatska je prihvatila Zakonom o potvrđivanju Europske povelje, pa je tako postala dijelom njezinom unutarnjeg pravnog sustava.

No, istodobno Hrvatska nije prihvatila odredbu stavka 4. istog članka po kome sustavi financiranja prihoda lokalnih jedinica moraju biti dovoljno raznoliki i evolutivni kako bi mogli slijediti, koliko je to praktički moguće, promjene stvarnih troškova obavljanja lokalnih ovlasti. Dakle, prihvaćajući načelo, odrekla se mehanizma kojim je to načelo moguće oživotvoriti.

Kako, dakle, osigurati primjenu citiranih odredaba Zakona i Povelje?

Financijski kapacitet mora biti dimenzioniran tako da odgovori potrebama. Potrebe proizlaze iz nadležnosti. Stoga je polazna osnovica projekta oblikovanja financijski realnog modela lokalne samouprave precizno utvrđivanje nadležnosti pa tada izračun koliko takva nadležnost zahtijeva novaca. Iz toga treba proisteći projektiranje izvora sredstava. Njima treba prethoditi izračun njihove izdašnosti. Tek tako koncept lokalne samouprave može postati financijski realan.

Do odgovora na pitanje - **koliki je financijski kapacitet** općini, gradu ili županiji **potreban** da bi izvršila sve svoje zakonom utvrđene obveze, odnosno izvršila svoju funkciju, metodološki je potrebno doći identifikacijom tih obveza i procjenom troškova koje njihovo izvršenje zahtijeva. Odgovor na pitanje - koliki je **stvarni** financijski kapacitet određene jedinice lokalne samouprave, slijedi iz identifikacije i analize mogućih izvora prihoda i procjene njihove izdašnosti. Uspoređujući potreban (poželjan) i stvarni financijski kapacitet doći ćemo do odgovora na pitanje - da li je ta jedinica u stanju izvršiti sve svoje zakonom utvrđene obveze, odnosno, da li je koncept ustrojstva sustava lokalne samouprave financijski realan.

² Prema članku 2. Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (“Narodne novine” broj 117/93., 92/94. i 69/97.).

³ “Narodne novine” - Međunarodni ugovori broj 14/97.

Ova metodologija upućuje na analizu pitanja nadležnosti, s jedne, te sredstava, s druge strane, odnosno na potrebu

1. identifikacije nadležnosti radi/i njezine financijske kvantifikacije
2. identifikacije izvora koji će podmiriti ove potrebe te na
3. iznalaženje mehanizma koji uspostavlja ravnoteža između nadležnosti i sredstava za njezinu realizaciju, odnosno izgradnju sustava financiranja izvršenja obveza jedinica lokalne samouprave.

2. Određivanje nadležnosti jedinica lokalne samouprave

Funkcije jedinica lokalne samouprave i uprave bitno obilježavaju njihovu prirodu te su temelj njihova razlikovanja. Funkcije su izvorište i okosnica njihovog oblikovanja. Pri tome valja istaći da prava i dužnosti jedinice lokalne samouprave odnosno jedinice lokalne uprave i samouprave predstavljaju oblik pravne konkretizacije njenih funkcija. Iz ukupnosti prava i dužnosti odnosno jedinice izvire djelokrug rada i nadležnost njezinih tijela kojima se utvrđuju nositelji i instrumenti izvršenja tih prava i obveza. Stoga možemo reći da djelokrug rada i nadležnosti tijela predstavljaju najviši stupanj konkretizacije funkcija pojedine jedinice.

Koncept lokalne samouprave u Hrvatskoj utvrđen je njezinim Ustavom određivanjem djelatnosti koje joj pripadaju. Ustav Republike Hrvatske utvrdio je pitanja, područja i djelatnosti o kojima odlučuju tijela lokalne samouprave. Člankom 128. Ustav je utvrdio načelo prema kome lokalna samouprava obuhvaća pravo odlučivanja o potrebama i interesima građana lokalnog značenja (ali o tome što je lokalnog značenja ne odlučuje lokalna zajednica već država zakonom). Istim člankom Ustav je utvrdio pitanja, područja i djelatnosti koje se nalaze u djelokrugu lokalne samouprave (uređivanje prostora i urbanističko planiranje, uređivanje naselja i stanovanja, komunalne djelatnosti, briga o djeci, socijalna zaštita, kultura, tjelesna kultura, šport i tehnička kultura te zaštita i unapređenje prirodnog okoliša).

Hrvatsko zakonodavstvo prihvatilo je pravilo enumeracije u određivanju poslova lokalne samouprave, tako da postoji presumpcija nadležnosti u korist državne uprave⁴. Određujući izvorni djelokrug jedinica lokalne samouprave Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi je utvrdio sadržaj lokalne samouprave na način koji dovodi u pitanje njegovu usklađenost s ovim ustavnim određenjem. Zakonom o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave⁵ u samoupravni djelokrug su uvršteni i poslovi iz djelatnosti gospodarstva, prometa, prostornog uređenja i zaštite okoliša, stambeno-komunalne djelatnosti, imovinsko-pravnih poslova i opće uprave.

Pojedinim propisima su županijama i jedinicama lokalne samouprave povjereni poslovi koji su po svojoj naravi dio državne uprave (npr. prosvjeta kao djelatnost od nacionalnog interesa) s obvezom njihova financiranja i bez osiguranja posebnih izvora (npr.

⁴ U tom smislu izuzetak predstavlja jedino Zakon o športu ("Narodne novine" broj 60/92...) koji člankom 7. kazuje da "poslovi koje prema ovom zakonu ne obavljaju tijela državne vlasti i državne uprave lokalni su poslovi koje obavljaju tijela lokalne samouprave".

⁵ "Narodne novine" broj 75/93.

civilna zaštita). S druge strane, dio djelatnosti koje po slovu Ustava pripadaju samoupravnom djelokrugu (socijalna zaštita npr.) u cijelosti su pridružane državnoj upravi.

U tom smislu Zakonom o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave učinjena je (do izmjene pojedinačnih propisa privremena) razdioba dotadašnjih nadležnosti bivših općina i njihovih organa na nadležnosti državne uprave (koji poslovi se Zakonom i ne spominju) i nadležnosti tijela samouprave, pa podjela ovih potonjih između samoupravnih tijela općina i gradova s jedne i županije s druge strane. Pravilo enumeracije nosi u sebi i opasnost zadiranja države u samoupravni djelokrug, budući, grubo rečeno, samoupravni djelokrug nije utvrđen postavljanjem načelnih kriterija, već je samoupravni djelokrug ono što država zakonom izrijeckom kaže da jeste. Ovdje ne treba patiti od iluzija. U cijelom svijetu dioba poslova na državne i lokalne u bitnome je određena političkim faktorom odnosno intenzitetom interesa središnje vlasti za obavljanje određenog posla. No, to dakako ne znači da se taj posao mora i središnje obavljati. Ali, to je već pitanje ustrojstva.

Ne upuštajući se dalje u elaboraciju problema određivanja nadležnosti, valja zaključiti kako se u prikazanom svjetlu ističe **pitanje usklađenosti svih ovih razina regulacije**, pitanje preglednosti i preciznih razgraničenja u određivanju nadležnosti pojedinih upravnih razina.

Drugi problem, koji se ovdje iskazuje, jeste u osnovi problem u osnovi **monotipnog** koncepta lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj na razini temeljne jedinice lokalne samouprave (općina/grad). Provedena analiza je ukazala i dokazala različitost fizičke strukture na kojoj se temelji istovrsnost (i istovjetnost) organizacije jedinica lokalne samouprave te upozorila na neodrživost monotipne regulacije formalno politipskog modela temeljnog stupnja lokalne samouprave.

Radi sagledavanja financijskog aspekta nadležnosti odnosno identifikacije trenutnih financijskih obveza jedinica lokalne samouprave, potrebno je analizirati sve propise kojima su one utvrđene. A ovdje valja podsjetiti da gotovo svaki zakon ili podzakonski akt kojim se utvrđuje određena nadležnost lokalne samouprave ima i svoju financijsku dimenziju, odnosno zahtijeva određena sredstva za njezino ostvarivanje.

S tim u svezi, postavlja se i pitanje funkcije proračuna jedinice lokalne samouprave. Da li on treba zadovoljavati i investicijske potrebe (jer bez toga nema razvitka) a za to nije dostatan, građani ga samo u tom smislu i percipiraju. Ovo pitanje se s osobitom političkom težinom postavlja u vrijeme predizborne promidžbe izazivajući prenaprezanje općinskih proračuna i zaduživanje preko granica fiskalnog kapaciteta. No, to je pitanje koje zahtijeva posebnu, prije svega političku i sociološku raščlambu.

S financijskog aspekta promatrajući praksu određivanja nadležnosti lokalne samouprave u Hrvatskoj, možemo zaključiti da nju karakteriziraju sljedeća obilježja:

1. nadležnost se propisuje neovisno o sagledavanju financijskog kapaciteta određene razine lokalne samouprave te bez osiguravanja za to potrebnih financijskih izvora. Primjera radi, do apsurdna dovodi pitanje Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi utvrđene nadležnosti županije da vodi računa o ravnomjernom razvitku jedinica lokalne samouprave na svom području. Koji je (financijski i drugi) instrumentarij pandan ovoj nadležnosti?

2. decentralizacija se, s državne razine, u pravilu shvaća i uređuje u vidu prevaljivanja financijskih obveza na niže razine teritorijalnog ustrojstva. U prilog tome, valja podsjetiti na zdravstveno osiguranje zdravstveno neosiguranih osoba čiji su obveznici županije (koji za pojedine županije odnose i do 50% njihovog proračuna), vlasnici kazališta kojima zakon utvrđuje status nacionalnih jesu gradovi itd. Postojeće financijsko opterećenje građana dimenzionirano je za financiranje svih javnih potreba. No, s prijenosom ovlaštenja ne prenose se i sredstva namijenjena za financiranje ovih potreba.
3. uređivanjem nadležnosti nerijetko se razdvajaju bitni elementi funkcioniranja pojedinog sustava (npr. u prosvjeti, zdravstvu i socijalnoj skrbi). Prema zakonu županije su vlasnici ustanova primarne zdravstvene zaštite. Financijski kapacitet županije, međutim, nije podešen tako da može pratiti taj vlasnički status. Stoga je financiranje u osnovi pridržano državnoj razini što dovodi do razdvojenosti vlasničkog statusa od financijskih izvora, a vlasnički status pretvara u fikciju.

3. Osiguravanje izvora prihoda

Analiza izdašnosti prihoda i njihovog odnosa s financijskim obvezama koje slijede iz zakona i drugih propisa u Hrvatskoj danas, upućuje na zaključak da **osigurani prihodi jedinica lokalne samouprave nisu srazmjerni njenim obvezama**, što znači da ona neće biti u mogućnosti financirati sve zakonom utvrđene obveze, a kamoli projekte i programe svoga razvitka. U traženju odgovora na pitanje što je tome uzrok kao odgovor se nude:

1. Zakonom osigurani izvori prihoda (postotak učešća u zajedničkim porezima) nisu dostatni;

U fiskalnoj politici jedinicama lokalne samouprave hrvatsko zakonodavstvo ne priznaje financijsku samoupravu (jedino je gradovima dopušteno odlučivati o visini prireza, ali nikome nije dopušteno uvoditi nove pristojbe koje bi imale karakter poreskog opterećenja stanovništva).

2. Fiskalna moć počiva na niskoj financijskoj moći poreskih obveznika, pa otuda planirani prihodi još više podbacuju.

U prilog ovim tvrdnjama treba podsjetiti na primjere vezane uz komunalne djelatnosti. Za financiranje komunalnih djelatnosti (javna rasvjeta, vodoopskrba i dr.) jedinice lokalne samouprave nemaju dostatan financijski kapacitet pa pribjegavaju prevaljivanju ovog financijskog tereta na stanovništvo (komunalne naknade, naknade za cijenu komunalne usluge) što prelazi granice "financijskog kapaciteta" stanovništva. Posljedica ove činjenice jeste nizak stupanj naplativosti ovih obveza. Za primjer treba podsjetiti na porez na tvrtku koji se većini jedinica učinio pogodnim za ubiranje prihoda. Sagledavajući samo njegov fiskalni aspekt iznosi su uvršteni nerealno visoki i to bez razlike da li je riječ o gradu poput Osijeka ili nekoj seoskoj sredini. Apsurdno, ali s posljedicama da je naplata ovog poreza iznimno niska.

Ovdje je moguće uočiti problem da većina jedinica lokalne samouprave mehanizam financiranja javnih potreba (u najširem smislu riječi) percipira vrlo pojednostavljeno -

ogoljeno na viziju financiranja gotovo isključivo **fiskalnim instrumentarijem** poreza, dotacija i subvencija, koji su pored toga i nedostatni za izvršenje zadaća utvrđenih propisima. Tome pogoduje i usmjeravanje zakonodavca pa i praksa državne i županijske razine teritorijalnog organiziranja.

Sustavno pristupajući ovoj problematici, treba podsjetiti i na postavku teorije sustava po kojoj se vrijednost svakog sustava mjeri njegovim rezultatima. To, ne samo da omogućava, već i upućuje na potrebu analize i primjene onih valjanih iskustava drugih sredina, ali i vlastite povijesti koji daju rezultate. Potrebno je izlučiti elemente koji daju odgovarajuće efekte i ugraditi ih u sustav. U tom kontekstu treba se osloboditi određenih predrasuda političke naravi pa ne odbacivati i vlastita pozitivna iskustva samo zbog toga što su nastala i primjenjivana u ranijem političkom sustavu. Ovdje se, prije svega vrijednošću svojih rezultata ističu **financijski instrumenti** prikupljanja sredstava poput samodoprinosu, zajmova i drugih oblika namjenskog izdvajanja građana kojima se osigurava i psihološka sklonost građana određenim oblicima financiranja, budući vide rezultat utroška novca koga izdvajaju. Riješeni problemi, pogotovo u manjim sredinama uz pomoć ovog financijskog mehanizma su impresivni.

Pojednostavljeno shvaćanje financiranja gotovo isključivo budžetskom logikom, posljedica je i činjenice da se u glavama mnogih, pa i čelnika jedinica lokalne samouprave predodžba o lokalnoj samoupravi temelji na konceptu nekadašnjih “društveno-političkih zajednica”. A jedinice lokalne samouprave koje djeluju u uvjetima tržišnog gospodarstva, dakako, nisu isto što i društveno-političke zajednice zasnovane na temeljima društvenog vlasništva. Financiranje temeljem upravljanja imovinom, novina je koju Zakon o lokalnoj samoupravi tek naznačuje, ali ne naglašava. Treba li ovdje podsjetiti da je suvremeni trend u Europi upravo razvitak modernog **komunalnog menadžmenta**. Stoga reforma lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj ne podrazumijeva samo promjenu ustrojstvenih oblika, nego prije svega u odnosu na metodologiju poslovanja, primjenu koncepta poduzetničkog upravljanja prihodima i poslovima lokalne zajednice. Cjelokupno društvo u Hrvatskoj se mora učiti poduzetništvu (a to i čini kroz poduzetničke škole i druge oblike obrazovanja i samoobrazovanja). Očito da taj proces ne može i ne smije mimoći ni lokalnu samoupravu. Toj orijentaciji svoj prilog može i mora dati i Hrvatski institut za lokalnu samoupravu, koji je i organizator ovog savjetovanja.

Budući da se nalazimo na području Osječko-baranjske županije, ratom pogođenom području koje je zakonodavac zaštitio **posebnom državnom skrbi**, valja ukazati i na određene specifičnosti financiranja jedinica lokalne samouprave na ovom području.

Zakon o područjima od posebne državne skrbi donesen je radi “*otklanjanja posljedica rata, bržeg povratka prognanika i izbjeglica, poticanja demografskog i gospodarskog napretka, te postizanja što ravnomyernijeg razvitka svih područja Republike Hrvatske*”⁶. Njime su, u instrumentarij poticajnih mjera uvrštene i povlastice pri oporezivanju dobiti, dohotka, prometa nekretninama, nasljedstva i darova.

No, s aspekta financiranja jedinica lokalne samouprave moguće je ustvrditi da primjena propisima predviđenog redovitog mehanizma financiranja na ovim područjima

⁶ Zakon o područjima od posebne državne skrbi (“Narodne novine” broj 44/96., 57/96. i 124/97.), članak 2.

gotovo i nije moguća. I to poglavito s razloga što su financijski resursi (s obzirom na stanje gospodarske aktivnosti i zaposlenosti) osiromašeni do razine preživljavanja pa ne omogućavaju osiguravanje potrebnih sredstava zakonom predviđenim fiskalnim instrumentarijem. Zakon o područjima od posebne državne skrbi povlastice za fizičke i pravne osobe gradi upravo pri oporezivanju dohotka i dobiti (na teret najizdašnijih prihoda jedinica lokalne samouprave). Tome u prilog govori i podatak o porezu na kuće za odmor, koji u području Podunavlja predstavlja nezanemarljivu stavku tamošnjih općina. No, stanje kuća za odmor koje su u pravilu ratom razrušene ili opljačkane (a to tereti vlasnika, a ne državu) onemogućilo je naplatu poreza na ovu imovinu.

Iz rečenoga slijedi kako je ovaj Zakon usmjeren na poticanje povratka pojedinih, a potom na poticanje gospodarske aktivnosti, ali na štetu materijalne snage jedinica lokalne samouprave koja s obzirom na ovo stanje imaju povećane nadležnosti i potrebe. Mada se člankom 2. ovoga Zakona kao cilj proklamira i gospodarski napredak te osiguranje ravnomjernog razvitka svih područja Republike Hrvatske. I Zakon o obnovi usmjeren je u istom pravcu. Razliku bi trebao pokrivati Državni proračun, ali on to ne čini u dovoljnoj mjeri. Zaključno, status područja od posebne državne skrbi utječe na smanjenje prihoda jedinica lokalne samouprave tog područja, a stanje na području zahtijeva veće nadležnosti i obveze a time i sredstva za njihovo izvršavanje. Istodobno, sredstva državnog proračuna ni iz bliza ne pokrivaju te potrebe. Stoga stoji ocjena kako se ciljevi Zakona na ovom području ne ostvaruju.

4. Uravnoteženje obveza (nadležnosti) i izvora prihoda

O trenutnom stanju u većini jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj govore i podaci pribavljeni godišnjim analizama fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne samouprave na području Osječko-baranjske županije u kontinuitetu od četiri godine⁷. Oni se donekle mogu smatrati reprezentativnima s obzirom da je riječ o jednoj od 20 županija koja obuhvaća 42, dakle gotovo 8% jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj. Ove analize ukazuju kako problemi u financiranju javne potrošnje jedinica lokalne samouprave proizlaze iz:

- nedostatnog fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne samouprave limitiranog sredstvima poreznih prihoda,
- nesrazmjernosti prihoda stvarnim potrebama, ali i prenesenim obvezama,
- različitosti ukupnih izvora prihoda (poreznih i neporeznih - rente i dr.) koji izravno omogućuju viši stupanj i bržu dinamiku gospodarskog i društvenog razvitka⁸ te
- nepostojanja za sada još uvijek pravičnih i mjerljivih kriterija za financijsko izravnanje kao instituta koji će jedinicama lokalne samouprave jamčiti makar minimalnu razinu financiranja javnih potreba.

⁷ Prema: Analiza fiskalnog kapaciteta te financijske i kadrovske osposobljenosti općina i gradova kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Županije osječko-baranjske, Osijek, svibnja 1996.

⁸ Naftna i šumska renta, koncesije na prirodna bogatstva i sl. u općinama s inače malim financijskim kapacitetom stvaraju materijalnu osnovu za ubrzan gospodarski i društveni napredak što rezultira relativno velikim razlikama u stupnju zadovoljenja javnih potreba i standardu življenja na određenim područjima.

Nesrazmjer propisima utvrđenih obveza i raspoloživih sredstava za njihovo financiranje u sustav unosi neravnotežu koja proizvodi njegovu nestabilnost. S ciljem osiguranja stabilnosti sustava (a to je jedan od ciljeva sustava općenito te političkog sustava posebno) nužno je njihovo usklađivanje. Postavlja se pitanje **kako i kada uspostaviti tu ravnotežu**. Ovdje su moguća dva rješenja:

1. uspostavljanje ravnoteže u trenutku utvrđivanja nadležnosti koje u sebi sadrže i financijske obveze. Ovo je, između ostaloga i poslovnička obveza pri izradi svakog prijedloga zakona⁹, kojoj se, u pravilu, pristupa formalistički bez stvarnog sagledavanja financijskih aspekata primjene propisa.
2. naknadno uspostavljanje ravnoteže osiguravanjem dopunskih izvora prihoda.

Kako ostvariti fiskalni kapacitet dostatan za podmirenje financijskih potreba i obveza jedinice lokalne samouprave - pitanje je koje različite zemlje rješavaju na različit način. No, uvijek je riječ o kombinaciji vlastitih prihoda (od imovine, poreza, taksi i pristojbi koje im pripadaju) i pomoći (subvencije, dotacije) središnje vlasti.

Suvremeni razvitak pred financijski sustav postavlja zahtjev da se između lokalnih i središnjih organa vlasti izgrade takvi financijski odnosi koji će istodobno osigurati odgovarajuću autonomiju i samoupravnost lokalnih vlasti, ali i jedinstvo cjeline prevagom širih nad lokalnim interesima i potrebama. Upravo stoga se u praksi rijetko susreću modeli financiranja isključivo iz vlastitih izvora odnosno isključivo iz državnog proračuna budući oni u praksi teško mogu uspješno funkcionirati. Na takav zaključak upućuje i Europska povelja o lokalnoj samoupravi i drugi međunarodni dokumenti. Iz toga slijedi zaključak o poželjnom (životnom) modelu koji može zadovoljiti postavljene kriterije, a to je da se sustav financiranja lokalne samouprave mora temeljiti na kombinaciji dvaju temeljnih načina prikupljanja sredstava:

1. prihodima od poreza (naknada, taksi i dr.) i drugih izvornih prihoda lokalnih zajednica i
2. dopunskim sredstvima više teritorijalne jedinice (države).

U financijskoj teoriji nema spora o potrebi međubudžetskog transfera između viših i nižih teritorijalnih cjelina. Kao najvažniji razlozi se ističu¹⁰:

1. u svim jedinicama lokalne samouprave se moraju osigurati sredstva za određeni minimum javnih usluga,
2. taj minimum javnih usluga mora biti zadovoljen i u onim siromašnijim zajednicama koje uz prosječno (ili čak iznadprosječno) porezno opterećenje nemaju za to odgovarajući vlastiti financijski kapacitet te
3. da fiskalno opterećenje pojedinca mora biti takvo da se postigne određeni stupanj pravičnosti između oporezivanja i zadovoljavanja javnih potreba.

⁹ Članak 127. stavak 1. alineja 3. Poslovnika Zastupničkog doma Hrvatskog državnog sabora ("Narodne novine" broj 99/95. i 89/98.)

¹⁰ Usp. J. Šimović, Financiranje javnih potreba, "Informator" br.4212-4213, Zagreb, 1994., Male stranice.

Stoga je financijsko izravnanje institut u kojem su istovremeno ugrađeni i elementi gospodarske, fiskalne, socijalne i političke naravi.

Promotrimo to na primjeru Osječko-baranjske županije. Podaci za ovu županiju kažu kako je u 1997. godini¹¹ samo 4 od 43 jedinice lokalne samouprave ostvarilo prihode po stanovniku iznad županijskog prosjeka (u rasponu od 1.194,39 kn preko županijskog prosjeka od 850,42 do 36,87 kn po stanovniku). Dakle za 39 jedinica ispunjeni su uvjeti iz članka 48. Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave za potraživanje dotacija iz županijskog proračuna u visini razlike između ostvarenih prihoda po stanovniku i 75% županijskog prosjeka (75% - 637,81 - 7 iznad a 34), što je imajući u vidu stvarne materijalne mogućnosti županijskog proračuna neprimjenjivo¹². To znači, da međuproračunsko izravnaje nije niti ga treba regulirati kao izuzetak, već je on pravilo za veliku većinu jedinica lokalne samouprave! Istodobno (1997.) potpore iz državnog i županijskog proračuna čine tek 15.51% ukupnih prihoda jedinica lokalne samouprave.

U tom kontekstu promatrano, treba biti oprezan u interpretaciji podatka o postotku sudjelovanja vlastitih izvora u financiranju jedinica lokalne samouprave. Točno je da se s povećanjem postotka vlastitih prihoda povećava i samostalnost lokalne jedinice u odnosu na središnji državni sustav. Međutim, ovaj podatak može imati i drugo značenje i dovesti do apsurd: 100% samostalno financiranje znači najviši stupanj neovisnosti o središnjim izvorima, ali u uvjetima malih prihoda to može praktički dokinuti uvjete opstojnosti te jedinice. Stoga, u ovim uvjetima, ukidanje pomoći s razine države ne znači veću autonomiju već nemogućnost financiranja. Dakle, za ocjenu je nužno uvesti još jedan parametar: koliko je sredstava potrebno, a koliko je osigurano, a tek tada koliko s koje razine.

Zakonom postavljeni model dotacija iz državnog proračuna kao korektiv neostvarenim prihodima u praksi ne funkcionira. Namjesto njega javljaju se oblici povremene i to namjenske financijske pomoći državnog ili županijskog proračuna jedinicama lokalne samouprave. U tom smislu Republika Hrvatska očito mora preispitati svoje stanovište glede ovog instituta a o njenom dosadašnjem stavu govori i činjenica da potvrdom Europske povelje nisu obuhvaćene i odredbe stavka 5. članka 9: *“Zaštita financijski slabijih lokalnih jedinica traži prihvaćanje odgovarajućih postupaka ili mjera financijskog ujednačavanja u cilju ispravljanja učinaka nejednake diobe mogućih izvora financiranja, odnosno financijskog opterećenja što ga moraju podnositi. Takvim postupcima ili mjerama ne smije se sužavati slobodno odlučivanje lokalnih jedinica o pitanjima koja su u njihovom djelokrugu”*, te stavka 7: *“Koliko je to moguće, subvencije lokalnim jedinicama neće biti namijenjene financiranju specifičnih projekata. Dodjelom tih sredstava neće se ugrožavati temeljna sloboda politike odlučivanja lokalnih jedinica u području njihovih vlastitih nadležnosti”*. Praksa u Hrvatskoj je u pravilu suprotna.

¹¹ Prema: Izvješće o financijskom poslovanju jedinica lokalne samouprave na području Osječko-baranjske županije za 1997. godinu, Osijek, srpnja 1998.

¹² Drugo je pitanje: koja je pravna snaga i značenje Uredbe o mjerilima za davanje suglasnosti općinama, gradovima i županijama za korištenje dotacija iz državnog proračuna Republike Hrvatske (“Narodne novine” broj 51/98.) koja kao mjerila uvodi broj zaposlenih u tijelima jedinica lokalne samouprave i visinu njihovih plaća, i da li je time derogirana citirana odredba Zakona o financiranju kojom se određuju kriteriji sufinanciranja lokalne samouprave iz državnog proračuna ?

Zaključno, problem nedovoljnog financijskog kapaciteta jedinica lokalne samouprave za izvršenje propisima utvrđenih obveza moguće je u Hrvatskoj ublažiti na dva temeljna načina:

1. Uvećanjem postotka participacije u zajedničkim porezima ili osiguranjem drugih dopunskih samostalnih izvora prihoda;
2. Redovitim osiguranjem dopunskih sredstava iz državnog proračuna za podmirenje nedostajućih sredstava. Praksa drugih, razvijenijih zemalja govori da raste sudjelovanje države u financiranju jedinica lokalne samouprave, zbog njihovog nedostatnog fiskalnog kapaciteta (instrumentima dotacija i subvencija). Riječ je dakako o ukupnoj financijskoj pomoći svim razinama lokalne samouprave (u pravilu općinama i to srazmjerno njihovoj veličini i financijskoj snazi). Sufinanciranje države dakle nije izuzetak, već pravilo, nije pomoć već obveza države.

5. Financijski kapacitet i veličina jedinice lokalne samouprave

Razmatrani problem financijskog kapaciteta nužno upućuje na raspravu: treba li i u kojoj mjeri ovaj element utjecati i na oblikovanje sustava odnosno na određivanje veličine jedinice lokalne samouprave? U tom smislu financijski kapacitet, ili financijska sposobnost financiranja djelatnosti jedinice lokalne samouprave, i teorijski i empirijski ukazuje se i kriterijem definiranja granica pojedine jedinice. Koliki je utjecaj ovog faktora na oblikovanje sustava lokalne samouprave kazuju i podaci o trendu povećavanja veličine jedinica lokalne samouprave (reorganizacijom postojećeg sustava) u najrazvijenijim zemljama svijeta iz razloga financijske nemogućnosti postojećih jedinica da zadovolje sve razvijenije javne potrebe stanovništva, odnosno njihovog nedovoljnog financijskog kapaciteta.¹³

Ovdje treba podsjetiti i na Pusićevu klasifikaciju kriterija određivanja područja jedinica lokalne samouprave¹⁴ koji uz stupanj homogenosti, stupanj gravitacije i stupanj komplementarnosti navodi i ekonomsko-financijski kapacitet jedinice koji mora pružati dovoljnu ekonomsku bazu za financiranje integriranih upravnih i drugih javnih službi.

Dakako, da se odmah javlja pitanje, a koliki je to kapacitet potreban. Odgovor bi vjerojatno trebalo tražiti posebnim istraživanjem, pa i tada ne bi bio uvijek točan i primjenjiv. Neke grube procjene kazuju kako je za osiguranje minimalnog standarda funkcioniranja tijela jedne općine u Republici Hrvatskoj potrebno u njezinom proračunu osigurati oko 800.000 kn.

Komparirajući ostvarenje prihoda i broj stanovnika po jedinicama lokalne samouprave (na području Osječko-baranjske županije), možemo zaključiti da visina prihoda ne ovisi o veličini lokalne jedinice izražene brojem stanovnika, nego poglavito o ukupnim gospodarskim mogućnostima. Stoga financijski kapacitet jedinica lokalne samouprave i treba definirati kao ukupnost njezinih gospodarsko-financijskih potencijala.

¹³ Vidi: I. Perko-Šeparović, J. Hrženjak Organizacija teritorija i samoupravljanje, Zagreb, 1982, str. 14-17.

¹⁴ E. Pusić, Upravni sistemi, op. cit, str. 328-330.

Ukoliko prihvatimo kao politički cilj povećanje stupnja samostalnosti jedinice lokalne samouprave kao elementa snaženja demokratskog ustroja države, a ta samostalnost slijedi iz njezine materijalne snage, moramo prihvatiti ovaj argument za uvrštavanje materijalnih potencijala u kriterije formiranja jedinica lokalne samouprave. Ovaj zaključak svoje utemeljenje pronalazi kako u teorijskim¹⁵, tako i u primijenjenim rješenjima u praksi drugih zemalja.

Dakako, ovdje treba biti oprezan i realan. Analizirajući rad malih općina, općenito se može konstatirati da su one nastale više kao izraz htijenja ljudi da se sami o sebi brinu, ili pak nekih drugih pa i političkih kriterija, nego što predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. No, unatoč tome, ponekad iznenađuju ostvareni rezultati koji značajno premašuju gospodarske i financijske potencijale. Odgovore treba tražiti u angažmanu ljudskih resursa.

6. Zaključak

Promotreni elementi upućuju na zaključke koje je moguće oblikovati i na sljedeći način:

1. Opći zaključak koji iz provedene analize proizlazi jeste: jedinice lokalne samouprave danas nisu u mogućnosti izvršavati sve svoje zakonom utvrđene obveze na valjani način iz izvora koje joj u ovom trenutku propisi stavljaju na raspolaganje.

Zaključno moguće je ocijeniti kako je odredba članka 2. Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave po kojoj jedinica lokalne samouprave i uprave osigurava prihode razmjerne rashodima za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga, tek programatski cilj - floskula, budući na malo elemenata svoje prihodne strane može utjecati (i prihodi i rashodi su joj u osnovi ograničeni odnosno nametnuti propisima).

2. Stoga je nužno propitati sve zakonom utvrđene obveze kao i izvore njihova financiranja, te ih uravnotežiti i na taj način koncepciju lokalne samouprave učiniti realnom, što znači da politiku osiguravanja prihoda jedinica lokalne samouprave treba prilagoditi njenim (pa i specifičnim) obvezama odnosno ostvariti zakonom utvrđeno načelo o srazmjernosti osiguranih prihoda obvezama jedinice lokalne samouprave, što trenutno važećim propisima nije ostvareno.

S obzirom na ove elemente predmet preispitivanja ne može biti samo Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave već i Zakon o lokalnoj samoupravi i svi propisi koji određuju nadležnosti jedinica lokalne samouprave ili im nameću financijske obveze. Zakon o financiranju uređuje samo prihodnu stranu, a rashodnu stranu posebni zakoni (o prosvjeti, kulturi, športu, tehničkoj kulturi, zdravstvu, socijalnoj skrbi, komunalnim djelatnostima). Oni su to činili

¹⁵ Tako npr. E. Pusić ističe da lokalna jedinica upravljanja mora pružati dovoljnu ekonomsku bazu za financiranje integriranih upravnih i drugih javnih službi, te upozorava na primjenu matematičkog pravila po kome najmanji zajednički nazivnik ovisi o tome koliko stoji najskuplja od svih integriranih službi, odnosno koliko je sredstava potrebno za financiranje ukupne sume djelatnosti (prema: E. Pusić, Upravni sistemi I, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1985., str.330.). H.F.Alderfer među faktore koji određuju veličinu lokalne zajednice ubraja i sposobnost efikasnog obavljanja funkcija i raspolaganje nužnim izvorima prihoda za njihovo financiranje (prema: H. F. Alderfer, American Local Government and Administration, New York, 1956, str.14.).

- nekoordinirano i neusklađeno. Novu obvezu (utvrđenu novim propisom) istodobno ne prati promjena na prihodnoj strani koja bi trebala omogućiti preuzimanje i izvršenje ove obveze. Očito je da je izostao sustavni pristup u zakonodavnom uređenju nadležnosti (prava i obveza) jedinica lokalne samouprave. Stoga je nužno provesti istodobnu i međusobno uvjetovanu analizu financijskih aspekata svih ovih propisa.
3. Razlike u financijskom kapacitetu čine monotipni model ustroja lokalne samouprave u Hrvatskoj još apsurdnijim. U tom kontekstu Grad Zagreb i sve ostale jedinice lokalne samouprave u Hrvatskoj nije čak ni dopustivo uspoređivati. Koncept lokalne samouprave stoga je nužno učiniti realnijim izgradnjom politipskog modela temeljnog stupnja lokalne samouprave (veliki gradovi - gradovi - seoske općine).
 4. U Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi potrebno je promotriti i kriterije osnivanja jedinica lokalne samouprave s ciljem uključivanja financijskog kapaciteta (sposobnosti financiranja djelatnosti jedinice lokalne samouprave te javnih potreba) u te kriterije.
 5. Imajući u vidu nužnost i politički najavljenu aktivnost decentralizacije, koja podrazumijeva prijenos nadležnosti na niže upravne razine, treba biti svjestan upozorenja: proces decentralizacije bez prijenosa sredstava bit će odbijan od strane onih na koje se nadležnosti prenose zbog nemogućnosti preuzimanja financijskih obveza. Na taj način najveći protivnici jačanja lokalne samouprave postali bi upravo oni koji te procese moraju nositi. To bi dovelo do apsurdna i dezavuiranja koncepta.

I konačno, kako to učiniti?

Svaki projekt ima metodologiju svoje pripreme, izvođenja, evaluacije i korekcije. Isto načelo potrebno je primijeniti i u odnosu na "praktične političke eksperimente pri organiziranju upravljanja ljudskim društvima" kako na to upozorava Vincent Ostrom¹⁶.

Primijenjeno na razmatranu problematiku, nameće se zaključak i o potrebi primjene projektnog pristupa formiranju jedinica lokalne samouprave. Podloga bi trebala biti feasibility studija kojom će se elaborirati financijske, kadrovske i druge potencijale neophodne za funkcioniranje lokalne jedinice, te ispunjavanje zakonom određenih kriterija. Ovaj pristup je u koncipiranju postojećeg modela lokalne samouprave u Hrvatskoj izostao.

Model prolazi evaluaciju - nužno ga je teorijski i empirijski valorizirati. Prilog tome su i savjetovanja koja organizira HILS. No, u postupku empirijske valorizacije bilo bi nužno primijeniti metodologiju koja nema samo svoje političko već i stručno i praktičko značenje, a to je prikupljanje mišljenja jedinica lokalne samouprave o pojedinim zakonskim rješenjima. U žurbi zakonodavnog uređivanja pitanja u Hrvatskoj, ova metodologija je u potpunosti isključena. To ne bi bitno usporilo postupak, a pridonijelo bi kvaliteti zakonodavnih rješenja i polučilo i političke efekte (jačanje lokalne samouprave, demokracije, omogućavanje stručnih potencijala Hrvatske da sudjeluju u kreiranju rješenja itd.)

¹⁶ Vincent Ostrom, *Politička teorija složene republike*, Informator, Zagreb, 1989., str. V.

Konačno, na to upućuje i stavak 6. Europske povelje (koji Hrvatska nije uvrstila među prihvaćene odredbe): “*Od lokalnih će se jedinica, na odgovarajući način, tražiti mišljenja o tome kako će im se dodjeljivati preraspoređeni izvori financiranja*”. Na takav pristup uputila je i rasprava u Hrvatskom državnom saboru povodom razmatranja inicijativa za izmjenu Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave u siječnju 1998. godine¹⁷ iz čega slijedi prijedlog za organiziranje savjetovanja jedinica lokalne samouprave i uprave na ovu temu. Takvu obvezu prihvatila je i Vlada.

Stoga, o sustavu financiranja lokalne samouprave koji u sebi uključuje i o predložnim zakonodavnim rješenjima o kojima je podneseno priopćenje na ovom savjetovanju treba upriličiti savjetovanje i s jedinicama lokalne samouprave koje su empirijski najbolji poznavatelji prilika.

Davor Brunčić, LL.M.
Osijek-Baranja County

FINANCIAL ASPECTS OF COMPETENCIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS

Summary

The material qualification for the execution of the regulation-stipulated affairs from the competencies of the local self-government units is the determinant factor of reality of the model of local self-government in a country since the factual possibility to satisfy the needs and the realistic possibility to conduct the policy of one's own depend on the financial capacity. Starting herefrom, the question is raised of how big a financial capacity is needed for certain local unit to execute its prescribed obligations. This question directs toward the methodology of seeking the answers that encompasses the identification of competencies and its financial quantification, the identification of financial sources and finding out the mechanism for the establishment of equilibrium between the competencies and assets.

The analysis points out the problem of determination of competencies in the Republic of Croatia and the incongruity of the regulation levels which leads to the prescription of competencies without inspection of sources and the settlement of financial obligations from the higher to the lower level of territorial organization. Pursuant thereto, the insured revenues are not proportional to the obligations of the local self-government units. When finding out the sources, it is necessary to find out the new instruments as well and to promote the communal management, which is in Croatia still in its infancy. The equilibrium between the sources and obligations that emanate from the competencies are necessary to be safeguarded in the moment of competence prescription and subsequently through provision of additional sources of revenues in the form of a inter-budgetary settlement (transfer from the state to the local level).

¹⁷ Prema: Izvješća hrvatskoga sabora, broj 209, Zagreb, 13. veljače 1998., str. 11-19.

The financial capacity or the ability to finance the activities of the local self-government unit is theoretically and empirically defensible as one of the criteria for the establishment of boundaries, i.e., of the size of a local self-government unit. However, one has to be cautious hereby.

From this description one may conclude that the local self-government units in Croatia today are not in the position to execute all their legally stipulated obligations in a satisfactory way utilizing the sources placed by regulations at their disposal at this moment. Therefore, it is necessary to investigate all the legally stipulated obligations as well as the sources for their financing and equalize them, thus making the concept of local self-government realistic and realizing the legally stipulated principle concerning the proportionality of the revenues assured with the obligations of a local self-government unit. The differences in financial capacity make the monotype model of organization of local self-government in Croatia even more absurd. It is therefore mandatory to make the concept of local self-government more realistic through the establishment of a polytype model of a grassroots degree of local self-government (big cities, cities, village municipalities). In the Local Self-Government and Administration Act it is also necessary to inspect the criteria for the establishment of local self-government units with the aim to include the financial aspect (capability of financing the activities of local self-government units and public needs) among these criteria.

Bearing in mind the necessity and the politically announced decentralization activity that implies the transfer of competencies to the lower administrative tiers, one should be aware of the warning that the process of decentralization without the transfer of assets shall be refused by those to whom these competencies are transferred due to the lack of possibility to assume the financial obligations. Thus, exactly those who are to be the incumbents of these processes would become the greatest opponents to the enforcement of local government. That would lead us to absurd and would disavow the concept.

Zvezdana Tuma-Pavlov

Porezna uprava Republike Hrvatske

POREZI IZ NADLEŽNOSTI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE - UTVRĐIVANJE I NAPLATA

Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave ("Narodne novine" broj 117/93.) utvrđuje izvore sredstava za financiranje jedinica lokalne samouprave i uprave.

Temelji za financiranje jedinica lokalne samouprave i uprave jesu prihodi iz vlastitih izvora, od zajedničkih poreza i od dotacija iz državnog i županijskog proračuna.

1. Županijski porezi

Vlastiti izvori sredstava za financiranje županije utvrđeni su člankom 4. Zakona, a između ostalih to su i županijski porezi.

Županijski porezi jesu:

1.1. Porez na nasljedstva i darove

Zakon je propisao da porez na nasljedstva i darovanje može biti propisan do visine od 5%. Osječko-baranjska županija iskoristila je tu mogućnost i propisala da se porez na nasljedstva i darovanje plaća po stopi od 5%. Prihod Županije je porez na nasljedstva i darovanje pokretne imovine dok je ista vrsta poreza na nekretnine zajednički prihod države i gradova i općina. Ova vrsta poreza može se smatrati vrlo kvalitetnim izvorom prihoda, ali ne sa stanovišta izdašnosti već sa stanovišta utvrđivanja i naplate. Visina ostvarenih prihoda ove vrste poreza ovisi o broju pravnih poslova koji su temelj za opozivanje te o vrijednosti imovine koja je predmet pravnog posla.

Kod ove vrste poreza naplata se uglavnom kreće oko 100% i to iz razloga što sudionici u ovim pravnim poslovima ne mogu raspolagati naslijedom, odnosno na dar primljenom imovinom dok ne podmire obveze s osnova ove vrste poreza. Za razdoblje od 01. siječnja do 31. listopada 1998. godine po toj osnovi na području Županije naplaćeno je 198.000,00 kn.

1.2. Porez na cestovna motorna vozila i porez na plovne objekte

Ovo su standardni oblici poreza na imovinu. Visina poreza utvrđena je Zakonom, a isto tako i krug poreznih obveznika. Porezni obveznici su pravne i fizičke osobe koje u vlasništvu imaju osobne automobile, motocikle i plovne objekte.

Visina poreza utvrđena je ovisno o snazi motora i godinama starosti osobnih automobila i motocikla, a kod plovila ovisno o dužini i starosti plovila.

Porezna obveza utvrđuje se rješenjem Porezne uprave i plaća u roku od 15 dana od dana primitka rješenja. Postotak naplate ove vrste poreza kreće se u pravilu oko 70% utvrđene obveze. Zaduzenje ovom vrstom poreza u Županiji za 1998. godinu iznosi 1,258.000,00 kn, a preneseni dugovi iz prethodnih godina iznose 2,656.000,00 kn. Može se konstatirati da zaduzenja iz godine u godinu padaju što znači da nam je prosječna starost vozila velika odnosno da je sve više vozila u vlasništvu građana koja su preko 10 godina starosti i više ne podliježu oporezivanju. Poseban problem kod ove vrste poreza je utvrđivanje pravog poreznog obveznika. Promet vozila među građanima je velik odnosno čest tako da se dešava da jedno vozilo tijekom godine promijeni nekoliko vlasnika. Prijave za oporezivanje građani su dužni podnijeti do 31. ožujka godine za koju se vrši oporezivanje. Nakon toga slijedi obrada prijava i izdavanje rješenja pa se prilikom priliv sredstava za županiju može očekivati tek negdje polovicom godine.

Zbog ovako dugotrajnog postupka obrade i izdavanja rješenja te zbog slabog postotka naplate trebalo bi normativno drugačije riješiti naplatu ove vrste poreza. Propisima o registraciji motornih vozila trebalo bi propisati da se registracija ne može obaviti dok vlasnik vozila ne donese uvjerenje da je platio porez na motorno vozilo za tu godinu. Na ovaj način naplata poreza bila bi u 100% iznosu, a i priliv sredstava u proračun županija bio bi dnevni.

2. Općinski i gradski porezi

Zakonom utvrđeni općinski i gradski porezi su sljedeći:

- porez na potrošnju
- porez na kuće za odmor
- porez na reklame
- porez na tvrtku ili naziv
- porez na korištenje javnih površina.

Za sve navedene poreze Zakonom o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, osim poreza na korištenje javnih površina, propisana je gornja granica poreznog opterećenja te utvrđen krug poreznih obveznika što znači da je u nadležnosti jedinica lokalne samouprave samo utvrđivanje visine poreza, ali do gornje granice utvrđene Zakonom. Kod poreza na korištenje javnih površina dano je u nadležnost jedinica lokalne samouprave da same utvrde visinu, predmet oporezivanja i visinu porezne obveze.

2.1. Porez na potrošnju

Porez na potrošnju plaća se na potrošnju alkoholnih pića, piva i bezalkoholnih pića u ugostiteljskim objektima. Sve jedinice lokalne samouprave su u pravilu ovaj porez utvrdile u maksimalnom iznosu od 3%. Ova vrsta prihoda ovisi o prometu u ugostiteljskim objektima. Porezni obveznici dužni su obrasce prijave za porez na potrošnju podnositi Poreznoj upravi u istim rokovima u kojima prijavljuju i svoje obveze s osnova poreza na dodanu vrijednost.

Ukupno zaduženje ove vrste poreza za razdoblje od 1. siječnja do 30. listopada za Grad Osijek iznosi 1.176.602,91 kn, a naplaćeno je 1.484.482,58 kn dok za Općinu Vuka zaduženje iznosi 2.000,00 kn, a uplata 2.300,00 kn. Radi usporedbe, najbolji su pokazatelji izdašnosti određene vrste poreza podaci za jedinice lokalne samouprave sa područj Hrvatskog podunavlja. Tako npr. za već navedeno razdoblje zaduženje za Općinu Bilje iznosi 5.000,00 kn, a uplata je 0 kn, za Općinu Draž zaduženje je 5.000,00 kn, a uplata 7.000,00 kn, a za Općinu Kneževi Vinogradi zaduženje je 12.000,00 kn, a uplata je 6.000,00 kn. Preplata koja se pojavljuje kod pojedinih općina i gradova nije stvarna jer postoji razlika u rokovima uplate i rokovima knjiženja zaduženja.

Prema rezultatima naplate može se reći da je ovo kvalitetan izvor prihoda, ali se ne može tvrditi da je i pravilno utvrđena osnovica obzirom da je i dalje prisutno prikrivanje stvarno obavljenog prometa u ugostiteljskim objektima.

2.2. Porez na kuće za odmor

Jedinice lokalne samouprave su ovaj porez propisale u visini od 1 - 3 DEM po m² ali zavisno o godinama starosti i vrsti materijala od kojeg su građene. Ovaj oblik poreza nije propisan za područja na kojima nema prirodnih uvjeta za podizanje vikend naselja. Iz tog razloga npr. Grad Osijek nije u svojoj odluci propisao ovaj porez. Porez na kuće za odmor mogao bi biti značajniji izvor prihoda na području Baranje, ali u nekom budućem razdoblju kada se budu sanirale posljedice rata. Naplata ovog poreza kreće se u rasponu od 15% do 61%.

2.3. Porez na tvrtku ili naziv

Porez na tvrtku ili naziv plaćaju pravne ili fizičke osobe koje su obveznici poreza na dobit odnosno porez na dohodak. Porez je prihod grada odnosno općine na području koje je sjedište odnosno prebivalište obveznika.

Ova vrsta poreza može biti interesantna za veće gradove i samo za pojedine općine gdje je koncentriran veći broj poreznih obveznika. No, ovdje je potrebno upozoriti kako zakonska odredba nije dovoljno jasna. Postavlja se pitanje da li se ovaj porez plaća samo na naziv istaknut na adresi sjedišta obveznika ili i na natpise na poslovnim jedinicama.

Jedinice lokalne samouprave utvrdile su ovaj porez u rasponu od 50 - 500 DEM, ali su utvrdile i razgraničenja ovisno o tome da li se radi o pravnim ili fizičkim osobama. Zanimljivo je da je Grad Osijek propisao ovaj porez u visini od 50 i 100 DEM, a Općina Vuka gdje je gospodarska aktivnost ovog tipa beznačajna u iznosima 400, 250 i 200 DEM. Naplata ove vrste poreza kreće se oko 22% što je nezadovoljavajuće. Npr. godišnje zaduženje za Grad Osijek za 1998. godinu iznosi 1.495.000,00 kn, a porezni dugovi s kamatama iz prethodnih godina iznose 3.885.000,00 kn što znači da je ukupno zaduženje u ovoj godini 5.380.000,00 kn. Do 30. listopada naplaćeno je 1.193.000,00 kn ili 22%. Općina Vuka ima godišnje zaduženje 6.000,00 kn, a porezni dug iz prethodnih godina iznosi 21.000,00 kn dok je uplata u 1998. godini 9.000,00 ili 31%.

Postoji veliki otpor poreznih obveznika plaćanju ove vrste poreza i to zbog nedoručnosti propisa, a i zbog toga što je većina jedinica lokalne samouprave propisivala ovaj porez u veoma visokim iznosima ne vodeći dovoljno računa o ekonomskoj snazi poreznih obveznika koji djeluju na njihovom području.

2.4. Porez na reklame

Porez na reklame jedinice lokalne samouprave propisale su u rasponu od 50 - 200 DEM i to ovisno o veličini reklame i mjestu gdje su postavljene.

Ukupno zaduženje za Grad Osijek je 212.000,00 kn, ali dugovi iz prethodnih godina iznose 335.000,00 kn. Ukupna naplata u 1998. godini iznosi 278.000,00 kn ili 50%.

2.5. Porez na korištenje javnih površina

Kao što je već napomenuto za ovu vrstu poreza nisu Zakonom propisani elementi koji bi određivali visinu poreza, poreznog obveznika i predmet oporezivanja.

Jedinice lokalne samouprave utvrdile su da se ovaj porez plaća na postavljanje kioska, pokretnih naprava i postavljanje ugostiteljskih vrtova na javnim površinama. Za kioske su propisani iznosi u rasponu od 100 - 1000 DEM, za pokretne naprave u iznosu od 100 - 500 DEM godišnje, a za ugostiteljske vrtove porez se plaća po m² do 10 DEM i ovisno o vremenu korištenja. Ovi porezi su propisani u velikim iznosima, što je naročito izraženo kod ugostiteljskih vrtova gdje se uz porez plaća i zakupnina po m² te komunalna naknada.

Godišnje zaduženje za Grad Osijek, za 1998. godinu iznosi 206.000,00 kn, a dugovi iz prethodnih godina iznose 1.429.000,00 kn što znači da trenutačni dug iznosi 1.635.000,00 kn. Ukupno naplaćeno u 1998. godini je 382.000,00 kn ili 23% od ukupnog zaduženja.

3. Zajednički porezi

U prethodnom pregledu obrađene su one vrste poreza koji su izvorni prihod jedinica lokalne samouprave. Prema odredbama Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave, jedinice lokalne samouprave ostvaruju i određene postotke od zajedničkih prihoda (poreza na dohodak, porez na dobit), a jedino su porez na dodanu vrijednost i posebni porezi na određene proizvode isključivi prihod državnog proračuna.

Od naplaćenog poreza na dohodak gradovi i općine dobivaju 25%, a županije 5% dok je kod dobiti raspodjela 20% gradovima i općinama, 10% županije, a ostali kao i kod dohotka prihod je državnog proračuna.

4. Zaključak

Sustavno gledajući koncept financiranja lokalne samouprave i uprave relativno je dobar jer omogućuje jedinicama lokalne samouprave da participiraju u vrstama poreza koji imaju određeni značaj u cijelom poreznom sustavu, a daje im mogućnost i uvođenja lokalnih poreza kao njihovih izvornih prihoda. Međutim, kod ovakve raspodjele poreznih prihoda uvijek se može raspravljati da li su postoci raspodjele između države i jedinica lokalne samouprave dobro utvrđeni, a osobito promatrajući s aspekta sve većih obveza financiranja određenih djelatnosti iz nadležnosti lokalne samouprave za koje se ne osiguravaju dodatni izvori prihoda. Načela raspodjele poreznih prihoda izražavaju tip državnog ustrojstva odnosno koncept centralizirane ili decentralizirane države.

Nadalje, u pripremi i donošenju Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave nije vođena dovoljna briga o broju, veličini, a naročito o strukturi stanovništva u jedinicama lokalne samouprave. Na teritoriju Republike Hrvatske formirano je preko 500 jedinica lokalne samouprave s time da najmanja općina ima 50 stanovnika te da najveća jedinica - Grad Zagreb ima oko 1 000 000 stanovnika. Osim toga postoji određena koncentracija gospodarskih subjekata u velikim gradovima u Republici, a koncept financiranja u većem je dijelu utemeljen na porezima koje plaćaju ti gospodarski subjekti. Ako uzmemo za primjer jednu općinu s područja Osječko-baranjske županije u kojoj živi pretežno stanovništvo koje se bavi poljoprivredom i koje od poreznih obveznika ima samo 5 obrtnika (pekar, trgovac i ugostitelji) te ukupno registrirano dva ili tri trgovačka društva vrlo brzo moći ćemo konstatirati da takva općina s osnova svih oblika poreza neće ostvariti gotovo nikakve prihode. Poljoprivredno stanovništvo je uglavnom starije dobi s relativno malim površinama zemlje, a obzirom da je ukinut porez na dohodak na katastarski prihod, oni ne plaćaju nikakve poreze. Od navedenih gospodarskih subjekata moći će se naplatiti lokalni porez i to pod uvjetom da nisu propisani maksimalni iznosi. Od poreza na potrošnju kao lokalnog poreza s najvećim postotkom naplate neće biti značajnijeg prihoda iz samo dva ugostiteljska objekta koja, uz to, i ne ostvaruju veliki promet. Proširenjem poreza na potrošnju i na trgovačke radnje u ovakvim sredinama se ne bi puno dobilo. Ovakve jedinice nisu u mogućnosti ostvariti prihod ni za pokriće materijalnih troškova zaposlenih u toj jedinici, a posebno nisu u mogućnosti financirati djelatnosti iz nadležnosti te jedinice lokalne samouprave. Isti slučaj je sa svim jedinicama u kojima nema stabilnih gospodarskih subjekata.

Prema uvodno danom pregledu lokalnih poreza (visina i naplata) može se konstatirati da se u pravilu u malim jedinicama lokalne samouprave, gdje postoji mali broj poreznih obveznika, lokalni porezi utvrđuju u maksimalnim iznosima čime se narušava osnovno ustavno načelo da porezni obveznici plaćaju porez prema svojoj ekonomskoj snazi.

Dodatni problemi nastaju na područjima gdje se primjenjuje Zakon o područjima posebne državne skrbi. Navedenim Zakonom utvrđeni su neoporezivi mjesečni iznosi, dohodak od 2 500 - 3 000 kn za poreznog obveznika plus neoporezivi dio za uzdržavane članove obitelji. Na takvim područjima bez obzira na loše gospodarstvo i niske plaće nitko ne plaća porez iz dohotka od nesamostalnog rada. Za pravne osobe i obrtnike bitno je povećana kamata na zaštitu kapitala koja ima karakter troškova i njome se značajno smanjuje osnovica za porez na dobit i osnovica za porez na dohodak, a u većini slučajeva ti obveznici iskazuju porezne gubitke što znači da nema plaćanja poreza na dobit i dohodak. Jedinice lokalne samouprave na tim područjima nisu u mogućnosti ostvariti nikakav prihod i prisiljeni su tražiti dopunska sredstva iz županijskog proračuna.

Iz prikazanog se nužnim nameću sljedeći prijedlozi:

- prvo, trebalo bi pristupiti pripremi novog teritorijalnog ustroja i formirati jedinice lokalne samouprave približno jednake ekonomske snage
- drugo, potrebno je temeljito analizirati način financiranja lokalne samouprave, koristeći se financijskim pokazateljima iz dosadašnjeg razdoblja, i to počevši od načina utvrđivanja prihoda pa do omjera raspodjele zajedničkih prihoda.

Najavljene promjene omjera raspodjele zajedničkih poreza u korist županije ne daju osnova za zaključak: na čiji teret tj. da li na teret 70% zajedničkih prihoda koji pripadaju državi ili na teret 30% koji dijele općine, gradovi i županije. Ukoliko se preraspodjela napravi na teret općina i gradova, onda će se izvesti klasičan postupak prelijevanja “iz šupljeg u prazno”.

Ovim su prikazom tek u grubim crtama navedeni osnovni problemi financiranja lokalne samouprave, a samim time i njenog funkcioniranja. Kroz sve navedene probleme, po meni, se provlači jedno pitanje a to je da li je lokalna samouprava kod nas još uvijek samo deklaratornog karaktera ili stvarno opredjeljenje? Ukoliko je to stvarno opredjeljenje, onda se moramo odreći koncepta centralizirane države i provesti decentralizaciju ovlasti i nadležnosti, a tada je neophodna preraspodjela prihoda u korist lokalne samouprave a na teret države.

Zvezdana Tuma-Pavlov
Tax Administration of the Republic of Croatia

THE TAXES IN THE COMPETENCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT - ESTABLISHMENT AND PAYMENT

Summary

A mixed taxation system is applied in the Republic of Croatia. This paper analyzes the county, municipal, and city taxes of their own as well as the participation of the local self-government units in the joint taxes shared by the State.

The quality of tax as a revenue source depends on its prodigality and the payment percentage of the established tax obligation. However, often there is no proportionality between the prodigality and levying. The practice analysis, the depiction whereof is provided by this paper, shows that certain taxes are high-grade concerning their payment degree since the consumption of certain rights is connected thereto (e.g., heritage and donation tax) but are not prodigal. On the other hand, some taxes that could be potentially prodigal (e.g., vehicle tax) are not such due to a small levying percentage conditioned by the prescribed procedure. We may notice that there is a great resistance to some tax types. For example, mentioned is the company tax prescribed in high amounts by the majority of municipalities irrespective of the territory of application and the economic strength of taxpayers. It is possible to notice herefrom that as a rule the local taxes in the small self-government units are established in their maximal amounts, whereby the basic constitutional principle stipulating that the taxpayers pay taxes correspondent to their economic power is ruined.

Observing systematically, the concept of financing the local self-government and administration is relatively good since it enables the local self-government units to participate in the tax types that have certain importance in the taxation system as a whole and provides them with the possibility to impose new local taxes as the original revenues of their own. Nevertheless, in the case of such tax revenue distribution one may always discuss whether the distribution percents between the State and the local self-government are well-founded.

In order to foster the function of local self-government, the author promotes a new territorial organization and formation of local self-government units of the approximately equal economic strength.

It is necessary to analyze the mode of financing with regard to the local self-government in detail utilizing the financial indices from the recent period and starting from the revenue establishment to the joint revenue distribution ratio. It is necessary to effectuate the announced alterations in the joint revenue distribution ratio for the benefit of the county, being not a burden of the municipalities and cities but of the State. Finally, the question is raised whether local self-government in our country is still of an only declarative character or is it a real orientation. Provided that it is a real orientation, we have to deprive ourselves of the concept of centralized state and effectuate decentralization of powers and competencies. Subsequently, the redistribution of revenues burdened to the State for the benefit of the local self-government is necessary.

Mr. sc. Renata Perić,
Pravni fakultet Osijek

NAKNADE KAO PRIHOD JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

U pokušajima davanja odgovora na pitanja različitih modela financiranja sustava lokalne samouprave, nužno je otvoriti i pitanje naknade kao prihoda jedinica lokalne samouprave. Čl. 29. Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave koji navodi vlastite izvore sredstava općine i grada između ostalih prihoda navodi “komunalne naknade, doprinose i druge naknade utvrđene posebnim zakonom, naknade za uporabu javnih, općinskih ili gradskih površina i druge prihode utvrđene posebnim zakonom”.¹

Globalan uvid u problematiku naknada pokazao je da na tom području vlada šarenilo, ponekad i nezakovitost, što problem čini još zamršenijim. Da bi se učinio izvjestan red, bilo bi nužno napraviti grupiranje: a) sa stajališta ovlaštenja za normiranje i b) sa stajališta pripadnosti prihoda.

U pogledu ovlaštenja u normiranju moguće je izvršiti dalju podjelu: na prihode koje uređuje javna vlast kao i sve ostale fiskalne prihode, ali su ti prihodi namijenjeni institucijama izvan javne vlasti kao njihov prihod za ostvarivanje njihovih zadaća; zatim na prihode koje uvode u sustav financiranja institucije izvan javne vlasti radi ostvarivanja njihovih zadaća i na prihode koje na osnovi ovlaštenja javne vlasti ostvaruju jedinice lokalne uprave i samouprave.

Glede pripadnosti prihoda ostvarenih naknadama nužno je učiniti neka razgraničenja. Tako možemo glede pripadnosti prihoda utvrditi postojanost prihoda koji pripadaju javnim, državnim i lokalnim administrativno-teritorijalnim kolektivitetima i prihoda koji pripadaju institucijama izvan mreže javne vlasti, bez obzira na to tko ih je uveo u sustav.

Glede pripadnosti naknada u našem fiskalnom sustavu postoje naknade kao prihod državnog proračuna i to: županijske naknade; zatim, naknade za uporabu pomorskog dobra; naknade kao prihod gradskih i općinskih proračuna i to: komunalne naknade, naknade utvrđene gradskom/općinskom odlukom; zatim zajednički prihodi državnog i županijskog proračuna i to: naknade za upotrebu ceste što se plaća na cestovna, motorna i priključna vozila, naknada za ceste; zatim zajednički prihod državnog, gradskih i općinskih proračuna i to: naknada za eksploataciju mineralnih sirovina. U našem

¹ Zakon o financiranju lokalne samouprave i uprave, “Narodne novine” br. 117/93.

fiskalnom sustavu postoji i prihod javnih poduzeća i to 1. vodoprivrednih poduzeća: naknada za korištenje vode, naknada za zaštitu vode, naknada za vađenje pijeska, šljunka i kamena; 2. javnog poduzeća Hrvatske šume: naknade za korištenje općinskih funkcija šume.

U našem financijskom sustavu postoji čitav niz oblika naknade koje predstavljaju dodatno fiskalno opterećenje na već izrazito fiskalno opterećenje. Prihode koje jedinice lokalne samouprave i uprave ostvaruju od naknada sve više pokazuju trend porasta, iako prema ostalim fiskalnim приходima još uvijek nisu toliko visoki. Obračun i naplata naknada nije u cijelosti postavljena u našem financijskom sustavu. Tome u prilog govori činjenica da se naknade vrlo teško naplaćuju, pa je potrebno izvršiti reviziju stanja, ugraditi poznate financijske mehanizme, koji će osigurati kvalitetniju naplatu.

U klimi egzistiranja velikog broja oblika naknada, ipak posebno mjesto zauzimaju komunalne naknade. Komunalne naknade trebaju predstavljati jedan specifičan izvor prihoda u financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, pa čak i kao osnova njihovog gospodarenja. Uvidom u postojeću praksu glede naplativosti komunalnih naknada uočava se čitav niz problema pri obračunu i naplati. Obračunate i utvrđene naknade naplaćuju se vrlo teško ili gotovo nikako, pa tako je doveden u pitanje čitav institut.

Primjenom Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN br. 36/95.), kojim su propisani utvrđivanje i naplata komunalne naknade pojavljivale su se nejasnoće oko pitanja tko obavlja poslove naplate ovog prihoda proračuna jedinice lokalne samouprave. Pravni temelj za naplatu ovog prihoda je dakle, prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu, rješenje o utvrđivanju komunalne naknade u svakom pojedinom slučaju, a donosi ga upravni odjel jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove komunalnog gospodarstva. Ovaj problem prisutan je i kod ostalih oblika naknada. Pravni temelj glede naplate morao bi regulirati zakon i temeljem njega donešen pravni akt – rješenje. Ovako je donošenje rješenja gotovo uvijek pravno neutemeljeno, pa je dovedena u pitanje i sama naplata koja proizlazi iz takvog rješenja.

Ako prihvatimo stajalište da bi rješavanje pitanja naknada kao prihoda jedinice lokalne samouprave također moglo biti u funkciji cilja kojom ipak svi težimo, a to je da s jedne strane iznađemo načine za poboljšanje uvjeta financiranja jedinica lokalne samouprave, a s druge, da to učinimo bez dodatnog opterećenja, već preopterećenih obveznika, tada ovaj institut moramo dograditi, kao čvrst financijski instrument bez obzira što će se putem njega dodatno opteretiti već preopterećeni porezni obveznici. Ako je deklarirana smjernica gospodarske promičbe Hrvatske policentričan razvoj čitave zajednice, dakle ravnomjeran razvoj čitave zajednice, tada će biti nužno iskoristiti ovaj izvor prihoda, a odreći se nekog drugog koji je usmjeren u državni proračun ili druge instrumente financiranja. Svakako je potrebno posvetiti pozornost i drugim приходima jedinica lokalne samouprave, koji dakako, nemaju niti približno financijsku izdašnost kao porezi, ali mogu itekako biti zanimljivi kao prihodi iz kojih će se financirati određene djelatnosti koje su unaprijed točno utvrđene. Radi se prema tome najčešće o destiniranim приходima.

Potrebno je pokloniti više pozornosti i drugim naknadama i ostalim izvorima prihoda jedinice lokalne samouprave i uprave koji su u današnje vrijeme itekako potrebni za financiranje poslova i zadataka iz njezine nadležnosti. Ovdje nije riječ samo o

destiniranim prihodima, nego i o čitavom nizu nefiskalnih prihoda, kao na primjer prihodi od imovine u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i uprave, davanje u najam i zakup iste, obavljanje određenih gospodarskih aktivnosti i slično, ali i iznalaženjem novih nefiskalnih izvora prihoda prema uzoru na razvijeni svijet, jer je doista porezna država, a uz nju i jedinica lokalne samouprave i uprave u namicanju fiskalnih prihoda dostigla svoj vrhunac. U sustav financiranja valja uključiti, otvoriti pravni osnov za uvođenje samodoprinosu građana koji bi trebao egzistirati na principu fakultativnosti i solidarnosti, a ublažio bi izdatke iz proračuna jedinice lokalne samouprave i uprave. U tom kontekstu je vrlo izvjesna i restauracija instituta samodoprinosu.

Renata Perić, LL.M.
Faculty of Law, Osijek

REMUNERATION AS AN INCOME OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS

Summary

The author emphasizes the importance of remuneration as an income of local self-government units, whereby the calculation and payment of remuneration is not wholly adequately regulated in the Croatian financial system. A special attention is devoted to the communal fees, which might be in function of improvement with regard to the financing of the local self-government units with the corrective of the smallest possible tax burden of the tax payee. In general, the fees and other sources of finances that have a correspondent position in the financing of affairs and tasks at the local level such as the property income, renting and leasing, the execution of certain economic activities, etc. should be affirmed and further developed. The author deems desirable the introduction of voluntary local taxes pursuant to the principle of facultativeness and solidarity.

Prof.dr. sc. Ivan Mecanović
Pravni fakultet Osijek

JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE U POREZKOM SUSTAVU REPUBLIKE HRVATSKE

(TEZE ZA OSNOVE SUSTAVA)

Autonomne jedinice, kao i svi autonomni subjekti, ostvaruju svoju autonomiju samo ukoliko imaju i financijsku autonomiju - dakle svoje izvorne prihode. Stupanj autonomije jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj definiran je Ustavom i Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi, te Zakonom o financiranju jedinica lokalne samouprave. Normalno, i Europska povelja o lokalnoj samoupravi, u dijelu u kojem je ratificirana, predstavlja osnov i za utvrđivanje nadležnosti i financiranje jedinica lokalne samouprave.

Stupanj autonomije, međutim, nije ovisan samo o zakonskim rješenjima, već je mnogo više vezan uz političku volju dominantnih socijalnih snaga, odnosno državne vlasti. To vrijedi i za financiranje lokalne samouprave, kao i za pružanje mogućnosti da ostvaruje svoju, zakonom utvrđenu nadležnost, za koju treba da ima i organizaciju, sredstva i zakonski, odnosno normativni okvir. Ukoliko manjka bilo koji od ovih čimbenika nije moguće osigurati stvarno djelovanje jedinica lokalne samouprave.

Lokalna samouprava ima za zadatak da, u okviru svoje nadležnosti, osigura svojim građanima ostvarenje njihovih prava (osim onih koje im osigurava država), interesa i potreba. Pri tome je po mojem mišljenju akcent na zadovoljavanju interesa i potreba, što daje poseban akcent na financiranje jedinica lokalne samouprave.

O samom financiranju i poreznom sustavu definiramo desetak teza.

I. U konkretnom trenutku, u Republici Hrvatskoj, sredstva svih fiskalnih prihoda, odnosno njihov ukupni zbroj, ne bi se smjela povećavati, već bi se trebala smanjiti odnosno preraspodijeliti

Iz ustavne definicije, prema kojoj: "Svatko je dužan sudjelovati u podmirenju javnih troškova u skladu sa svojim gospodarskim mogućnostima" proizlazi potreba redefiniranja pojedinih poreznih izvora, posebno PDV-a, uz smanjivanje svih onih vidova poreznih opterećenja, koji se ravnomjerno prebacuju na sve slojeve građana bez obzira na njihovu stvarnu gospodarsku moć. Zbog činjeničnog stanja u pogledu odnosa prihoda države i lokalnih zajednica postoji tendencija uvođenja novih opterećenja stanovništva.

No, fiskalna opterećenja dostigla su (po našem mišljenju) stupanj potpune neelastičnosti, što isključuje, u pravilu, mogućnost povećanja opterećenja.

Izlaz je stoga u preraspodjeli prihoda na relaciji: država - jedinice lokalne samouprave i uprave, kao i dosljednom provođenju Ustavnog opredjeljenja "o podmirenju javnih troškova u skladu s gospodarskim mogućnostima." Država može i mora, uz izuzimanja iz svojeg djelokruga pojedinih poslova, predati i dio svojih prihoda jedinicama lokalne samouprave, koje niz poslova mogu obaviti i racionalnije i jeftinije od države.

Racionalizacija se mora naći i u okviru smanjenih troškova naplate, povećanom učešću naplaćenih prihoda, kao i u smanjenju ukupnih troškova javnih službi.

II. Fiskalna politika mora biti u funkciji društvenog razvoja, a ne u funkciji dnevne politike, kojoj se ne bi smjelo dozvoliti da stalno arbitrira u odnosima prihoda i rashoda

Za ukupnu fiskalnu politiku trebali bi se koristiti teorijski radovi Ronalda Coasea (Nobelova nagrada za ekonomiku 1991.), odnosno njegova teorija EKONOMSKE ANALIZE PRAVA. Pravo, pa i Financijsko pravo i fiskalna politika, koje je "proizvod" tog prava, kao i političke volje, morali bi voditi računa o činjenici da se i fiskalnom politikom trebaju rješavati u suštini ekonomska pitanja. Efekti fiskalne politike moraju biti veći od prihoda koje država i lokalna zajednica ubiru od svojih građana. Zbog toga fiskalna politika mora voditi računa o razvitku, baziranom na porastu dohotka, koji je uvjetovan i racionalnom fiskalnom politikom. Odnosi pojedinih stavaka u proračunima: plaće, investicije, mirovine i ostali dijelovi javnog sektora, mjerama ekonomske politike treba se staviti u funkciju razvoja. Normalno, npr. povećane plaće korisnika proračuna, mogu djelovati razvojno, stvarajući tržišnu potražnju, ali mogu djelovati i inflatorno, rušeći na taj način tržište. To vrijedi i za investicije iz proračuna, mirovine i sl.

Coaseov poučak, još više, vrijedi za jedinice lokalne samouprave, posebno u onom dijelu u kojem lokalne zajednice zadovoljavaju interese i potrebe svojih građana, dakle lokalne interese i potrebe.

Arbitrarnost u mjerama ekonomske politike mora polaziti od ekonomskih zakonitosti, kojima se osigurava razvitak, i njihovo djelovanje na fiskalnu politiku, koja mora imati elemente razvojne politike, a ne puke potrošnje, ili još bolje gubitaka supstance, a bez rezultata. Država sa sredstvima proračuna mora inicirati razvitak na makroekonomskoj razini, kao što lokalna zajednica mora osiguravati razvitak na lokalnoj razini.

Arbitrarnost se može tolerirati samo u okviru ekonomskih zakonitosti, a ne na proizvoljnim i voluntarističkim odlukama.

III. Korisnici proračuna na državnoj razini i kad predaju poslove iz svojeg djelokruga organima lokalnih zajednica, teško se odriču prihodne strane proračuna

Opća zakonitost djelovanja administracije, prema kojoj i u koliko se smanjuje obujam rada, ostaje ista razina organiziranosti i troškova, djeluje na način da ukoliko se smanjuju nadležnosti ne smanjuju se i prihodi. Zbog toga je potrebno kada se pojedini poslovi predaju u djelokrug lokalnih jedinica zakonom ili drugim propisom prenijeti i

prihodnu i rashodnu stranu iz proračuna centra na proračun jedinice lokalne samouprave. To vrijedi kao pravilo bez obzira da li se radi o državnim ili javnim rashodima. To vrijedi i u slučaju supsidijarnog djelovanja jedinica lokalne samouprave. Normalno bi bilo da je npr. prilikom prebacivanja troškova javne rasvjete na jedinice lokalne samouprave prenesen na njih i iznos sredstava koji je ranije podmirivan iz drugih izvora.

IV. Pojedini rashodi su apsolutno niži ukoliko se o njima staraju jedinice lokalne samouprave, pa je potrebno utvrditi takve rashode, te na lokalnu zajednicu prenijeti kako obveze, tako i sredstva za zadovoljavanje potreba za koje se osiguravaju sredstava

Osnovno je pravilo, da se u pojedinim situacijama na razini lokalne zajednice može osigurati racionalnije rješenje nekih problema, nego što je slučaj s razine ministarstva, ili državnog proračuna. Smatram neupitnim npr. da je obnova Pravnog fakulteta u Osijeku mogla biti barem 20% niža da je na osnovi nekog kriterija povjerena lokalnim čimbenicima, ili samom Fakultetu. Naime, na lokalnoj razini postoji znatno viši stupanj poznavanja ukupnosti odnosa gospodarstva, zaposlenosti, potreba i interesa, nego što je slučaj s nositeljima državnog proračuna. Oni uvijek polaze od prosjeka, pri čemu se ne respektira situacije koje su ispod prosjeka, a plaća se rashod tamo gdje je iznad prosjeka. Zbog toga održavanje javnih zgrada, pa i cesta, vodovoda i sl. treba preći na subjekte u komunalnom gospodarstvu, ali uvijek zajedno s prihodima.

V. Za financiranje zadovoljavanja pojedinih prava građana potrebno je provoditi ustavna rješenja, kao i rješenja iz “Povelje” koja imaju nadzakonsku snagu, bez obzira na pojedine i kontradiktorne situacije. Pri tome je mjerilo “temeljne slobode i prava čovjeka i građanina” te međunarodni ratificirani dokumenti

Princip ravnopravnosti građana u pravima traži da se veći dio ustavom zajamčenih prava regulira na razini države, jer se samo na toj razini može osigurati ravnopravnost. Npr. u osnovnom obrazovanju, ili socijalnoj zaštiti, potrebno je osigurati: bilo istu razinu osnovnog obrazovanja, bilo zaštite socijalno ugroženih kategorija. Zbog toga je potrebno socijalnu zaštitu rješavati jednoobrazno na razini Republike. No nije potrebno iz proračuna npr. podmirivati troškove vodne naknade (što se po Prijedlogu proračuna čini).

Na razini jedinica lokalne zajednice potrebno je zadovoljavati u pravilu interese i potrebe, a izuzetno i prava koja su Ustavom zajamčena.

Principi koji se pri tome moraju poštovati, a koji su utvrđeni u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi su:

- jedinice lokalne samouprave imaju svoju imovinu,
- jedinice lokalne samouprave imaju svoje izvorne prihode, na osnovi kojih mogu slobodno utvrđivati svoje rashode,
- jedinice lokalne samouprave imaju pravo na izvore prihoda i na osnovi solidarnosti (koji se onda smatraju izvornim prihodima),

- jedinice lokalne samouprave moraju imati nadležnost u pravilu nad komunalnim gospodarstvom i društvenim (javnim) službama, kako u pogledu utvrđivanja prihoda, tako i rashoda u njima.

U svakom slučaju autonomija u financijskom pogledu traži što značajnije izvorne prihode.

U Republici Hrvatskoj je potrebno mnogo preciznije, nego što je to učinjeno do sada, na osnovi Ustava, utvrditi podjelu nadležnosti na relaciji jedinice lokalne samouprave i države, utvrditi potrebna sredstva i izvršiti preraspodjelu istih, pa i onda kada se čini da postoji kontradiktornost između ustavnih rješenja i zakonske prakse.

VI. U jedinicama lokalne samouprave građani osiguravaju zadovoljavanje svojih interesa i potreba, te ostvaruju dio sloboda i prava. Osnovna zadaća svake jedinice lokalne zajednice je definiranje i zadovoljavanje potreba građana. Na definiranje potreba, a i sredstava za njihovo zadovoljavanje, moraju imati neposredni utjecaj sami građani. Zbog toga oblici neposrednog izjašnjavanja, referendum i samodoprinosi moraju se afirmirati, podjednako način odlučivanja, kao i način financiranja

Jedinice lokalne samouprave obavljaju dio poslova za račun države, koja im je preni-jela ovlasti, nadležnost i zadatke, posebno u funkciji djelovanja vlasti, ali i zadovoljavanja pojedinih prava i ostvarenje sloboda građana. No, njezin stvarni zadatak je stvaranje uvjeta za zadovoljavanje interesa i potreba građana. Sve jedinice lokalne samouprave u državi nemaju identične potrebe i interese. Potrebe urbanih sredina su različite od onih u rurarnim jedinicama. Veliki gradovi imaju različite potrebe, odnosno njihovi građani imaju različite interese i potrebe, od onih koje imaju građani manjih gradova. Zbog toga i postoje razlike između općina, gradova, pa i pojedinih županija u pogledu izvora sredstava i potrošnje istih u svrhu zadovoljavanja potreba.

Zbog toga potrebno se je vratiti SAMODOPRINOSIMA koji imaju veliku tradiciju u Republici Hrvatskoj iz razdoblja prije 1990. godine. Samodoprinosi predstavljaju vid financiranja u kojem građani referendumom, dakle Ustavom predviđenim oblikom neposrednog izjašnjavanja odlučuju i o potrebama i o načinu financiranja istih. Tradicija samodoprinosi kojim su npr. u Osijeku izgrađene osnovne škole, vrtići, kolektor i sl. predstavlja demokratsku tradiciju, koju je potrebno nastaviti. Jasno je da se je promijenio međusobni odnos između gradova i općina i države glede nadležnosti u pogledu ostvarivanja prava, ali se nije promijenio glede interesa i potreba.

VII. Racionalizacija upravnih struktura na svim razinama, korištenje informatičke opreme, precizno utvrđivanje djelokruga rada i njegovog financiranja, decentralizacija odlučivanja o javnim troškovima omogućila bi jačanje lokalne samouprave

Informatizacija državne i lokalne upravne strukture nije do sada u Hrvatskoj dovela do racionalizacije upravnih struktura, a kroz to i do smanjivanja troškova za istu. Veliki

broj općina i gradova, sa cca 600 organizacijskih oblika, krivo shvaćanje samouprave glede osobnih i funkcionalnih troškova, pa i “plaćanje stranačke pripadnosti” doveli su do toga da postoji vrlo skupa lokalna samoupravna struktura, koja zbog alimentiranja sa strane, a ne kroz vlastite prihode, predstavlja u pravilu produženu ruku države, ne vodeći brigu o potrebama građana.

Informatizacija, međutim, traži racionalizaciju ukupne organiziranosti, a ne samo korištenje računala kao pisacih mašina. Općinske uprave, kao i uprave manjih gradova mogu koristiti za svoje potrebe različite baze podataka, koje se odnose na njihove građane, različitih, već ustrojenih sustava informiranja. Pojednostavljeno - manja općina bi trebala imati uz načelnika volontera (ili poluprofesionalca) jednu, ili dvije osobe koje na računalima osiguravaju evidentiranje zaključaka općinskih vijeća, njihovu realizaciju, unos podataka koji se odnose na djelokrug općine, te ulaz u veće informatičke sustave. Na taj način bi se racionalizirala uprava vodeći računa o prednostima i mogućnostima informatičke opreme i informatičkih sustava.

Korištenje ovakvih sustava ne dovodi u pitanje decentralizaciju odlučivanja u okvirima vlastite nadležnosti.

Racionalizacija uprave traži i demokratsko odlučivanje o rashodnoj strani proračuna. Prihodna strana jasno proizlazi iz podjele (u najširem smislu te riječi) prihoda između države i jedinica lokalne samouprave, autonomnih prihoda, te prihoda na osnovi korištenja imovine u vlasništvu jedinica lokalne samouprave.

Racionalizacija uprave na općinskoj i gradskoj razini mogu ostvariti samo općine i gradovi, ako je na taj način ostvarena Coaseova “Ekonomska analiza prava” odnosno da općinska i gradska uprava daje povoljnije rezultate od utroška za njezino financiranje.

VIII. Prihodi jedinica lokalne samouprave

U okviru sadašnje raspodjele prihoda iz zakonima definiranih javnih prihoda teritorijalnih jedinica smatram da bi se raspodjela trebala izvršiti na način da jedinice lokalne samouprave u cijelosti dobijaju kao izvorne prihode sve one koji su vezani uz teritorij, kao i dio trošarina, poreza na dohodak i dobit.

Prema tome državni prihodi bi mogli biti: carine, PDV, 50% trošarina (osim onih za naftine derivate), 70% poreza na dohodak i dobit, a prihodi jedinica lokalne samouprave preostali javni prihodi. Prilikom naplate potrebno je odmah, a to računala omogućavaju, osigurati uplate na račune pojedinih jedinica lokalne samouprave, kako se ne bi putem državnih organa vršila arbitraža o dostavi sredstava jedinicama lokalne samouprave.

U preraspodjeli, shodno svojim nadležnostima, kako onim koje im prenosi država, tako i onih koje im prenose općine i gradovi, trebaju sudjelovati i županije. I one trebaju imati svoje izvorne prihode.

Općine i gradovi mogu imati i svoje vlastite prihode od eksploatacije imovine, rente i sl.

IX. Utvrditi razinu vlastitih prihoda, njihove izvore, te gospodarsku aktivnost jedinica lokalne uprave i samouprave te stvoriti sustav oslobađanja od pojedinih fiskalnih opterećenja kod podsticanja investicija, te opterećenja kod ekološki štetnih poduhvata

Uz organiziranje komunalnog gospodarstva na osnovi Zakona o komunalnom gospodarstvu potrebno je omogućiti jedinicama lokalne samouprave osnivanje različitih trgovačkih društava, koja su u funkciji zadovoljavanja potreba građana. Ako je npr. zapošljavanje osnovni problem općine, onda je zadovoljavanje interesa i potreba građana vezano uz rješenje toga problema. Taj se problem može rješavati na različite načine: stvaranjem uvjeta za dolazak poduzetnika i njihovo investiranje - davanjem povoljnijih uvjeta poslovanja, koncesija, gradskog zemljišta i nekretnina na korištenje ili u vlasništvo, ali i stvaranjem trgovačkih društava čiji je osnivač i vlasnik sama jedinica lokalne samouprave.

Smatram, da ne postoji nikakva ustavna zapreka za ovakav pristup. Uostalom između komunalnih poduzeća i poduzetničkih trgovačkih društava postoji vrlo tanana linija razgraničenja. Uzmimo na primjer gradski i prigradski saobraćaj.

U okvirima vlastitih prihoda, a radi zadovoljavanja potreba građana jedinice lokalne samouprave mogu se odricati svojih prihoda, odlukama vijeća ili skupština, ili na osnovi referendumu, kako bi se zadovoljavale odgovarajuće potrebe (npr. zapošljavanja) građana. Uz komunalne javne djelatnosti, definirane Zakonom o komunalnom gospodarstvu smatram da općine mogu osnivati brojne trgovačke tvrtke, bilo na osnovi vlastite imovine, samodoprinosu, ili pak zajmova (ali pod uvjetima provedenog referendumu).

Uz koncesije poduzetnicima na osnovi financijskih olakšanja države moguće su i koncesije koje daje općina ili grad. Tadoder, svojevrstu koncesiju predstavljaju i dozvole za rizične investicije uz povećane nadoknade jedinicama lokalne samouprave, kojima se osiguravaju kvalitetni uvjeti života građana. Normalno je, da lokalna zajednica u kojoj je izgrađena npr. kafilerija, ili kožara dobija naknadu, kojom osigurava uvjete predviđene ekološkim standardima, jasno uz obvezu investitora da ugradi u cijelosti zaštitnu opremu.

Čitav splet aktivnosti jedinica lokalne samouprave treba se vezati na aktivno provođenje u život mjera ekonomske politike, uz definiranje i komunalne ekonomske politike, a u funkciji razvitka.

X. U Republici Hrvatskoj potrebno je redefinirati položaj županija kao nositelja prihoda i rashoda

Županije kao nositelji uprave i samouprave obavljaju značajan posao kako za općine i gradove, tako i za državu. Međutim, županije osim manjih postotaka poreza na dobit i dohodak (10 i 5 posto), poreza na motorna vozila i poreza na nasljeđivanje novca i pokretne imovine nemaju vlastitih prihoda. No, i ovi prihodi, radi neorganiziranosti u naplati ne naplaćuju se u većoj mjeri.

S druge strane županije organiziraju putem svojih organa prikupljanje sredstava za općine.

U okviru financiranja županija potrebno je koristiti Europsku povelju o lokalnoj samoupravi (u dijelu koji se odnosi na regionalne financije). To znači da županije moraju imati vlastite izvore za financiranje svojih nadležnosti, koje može slobodno da koristi shodno odlukama svojih skupština. Također, odlukama skupština županija i vijeća općina i gradova moguće je koristiti i sredstva kredita za financiranje potreba. Jasno je da je potrebno ugraditi i odgovarajuće čimbenike solidarnosti, kako bi se ujednačio (barem parcijarno) položaj županija.

Vlastiti prihodi su shodno povelji: porezi, naknade i pristojbe koji se prikupljaju u okviru granica županije. Kod poreza se može raditi i o participaciji u porezima koje prikuplja država.

XI. U okviru poreznog sustava Republike Hrvatske potrebno je uvesti neto proračun

Pod pojmom NETO PRORAČUN smatramo proračun kojim se pokrivaju isključivo troškovi funkcioniranja države i njezinih funkcija, uz osiguravanje sredstava za zadovoljavanje ustavom utvrđenih prava i sloboda građana, te prihodi i rashodi vezani uz djelovanje države kao poduzetnika na dijelu javnih poduzeća, što proizlazi iz pojedinih zakona (npr. Zakon o Hrvatskim željeznicama - koji govori o vlasništvu nad prugama, ulaganju u nove pruge te participaciji u prihodima HŽ-a).

U neto proračunu moguće je stvoriti sustav samostalnog financiranja jedinica lokalne samouprave (općina, gradovi i županija), moguće je osloboditi državu intervencija u sredstva zajednica (mirovinskog, zdravstvenog i socijalnog fonda), što samo po sebi može imati prednost u pravcu racionalizacije ukupnog rashoda poreznih obveznika za različite vrste obveza prema fiskusu.

Ivan Mecanović, LL.D.
Faculty of Law, Osijek

LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN TAXATION SYSTEM OF THE REPUBLIC OF CROATIA

(THESES FOR THE BASIS OF THE SYSTEM)

Summary

Financing and the independent revenues represent one of the basic preconditions for the affirmation of local self-government and its effective autonomy within the scope of activities. In the concrete moment in Croatia, it is not possible to increase the citizens' burden, so that the financing by the original revenues of the local self-government units is possible only through the redistribution of fiscal sources. The fiscal policy has to be the developmental policy also for the local

self-government unit. It has to be based upon the implementation of the Coasean theorem. The difficulties in distribution of fiscal revenues between the State and the local government are caused by the attitude of the state administration that the affairs but not the resources are transferable to local communities. Nevertheless, the scientific and empirical fact is that the same affairs on the local level could be executed more rationally than when centralizedly executed by the State. The division of competencies starts from the theoretical premises that the State has to settle the costs of state functions and a part of the citizens' right through its gross budget, while the local self-government units should finance the satisfaction of a part of rights and entirely the common needs and interests of the citizens. In that direction, it is possible to affirm the voluntary local taxes and referenda whereby the needs are defined and the funds for their satisfaction are accumulated. When financing the interests and needs, the local self-government units may be associated with the entrepreneurial activities that enter into their original revenues together with a tax portion as well, especially those connected to the territory of the unit.

Prof. dr. sc. Branko Babac

Pravni fakultet u Osijeku

PROMIŠLJANJE OBNOVE HRVATSKE ŽUPANIJE S MOTRIŠTA FINANCIALNOGA - PREDHODNI ISKAZI

I.

S motrišta prava građanina na lokalnu samoupravu, nacionalna se država očituje kao politički prostor unutar kakvoga se, na temelju vladavine osobne slobode, građanske jednakosti i društvene pravednosti, uobličuje ustroj lokalne uprave (*constitution d'administration locale, Verfassung der lokalen Verwaltung*) spodoban: u funkciji nacionalnoga zajedništva i, na taj način, nacionalnoga i socialnog duhovnog kontinuiteta, kao i razvijanja osebujne nacionalne pravne svijesti za zbiljsko sudjelovanje građana u obavljanju javnih posala.

Drugim riječima, nacionalnu državu odlikuje i osebujna dinamika lokalne samouprave, što će reći takva da ju su-odredjuje i sudjelovanje građana u političkomu odlučivanju, izravno ili preko svojih predstavnika, unutar svojih lokalnih zajednica takvih "da imaju pravo i stvarnu sposobnost da u okviru zakona uređuju i upravljaju uz vlastitu odgovornost i na korist svojega pučanstva, bitan dio javnih posala", dotično "da odlučuju o potrebama i interesima od lokalnoga značenja"¹.

Realitet lokalne samouprave u svojemu biću, oblici i dinamika međudjelovanja lokalne uprave i samouprave i središnje državne uprave, kao i, s tim u svezi, značenje utjecanja građana na obavljanje javnih posala, u bitnomu ovisi, kako se to kaže, o "vrhovništvu financijalnomu" lokalnih zajednica (oblasti), što će reći o rasporedjenosti "vlasti financijalne" u ukupnosti.

Dakako, vlast se financijalna utjelovljuje, baš kao i vlast općenito, prije svega, u upravi (M. Weber), što znači da se razlikuje kako slijedi.

Prvo, tu je "javna uprava" (*administration publique, oeffentliche Verwaltung*) - s čim se obuhvaća, s motrišta teorije uprave i javnoga prava, s pravnim poredkom uređjenu ukupnost tijela, nadležtava i službi (*corps, établissements, services; Koerper,*

¹ Za "pravo i zbiljsku sposobnost lokalnih zajednica ..., etc." - cf. u članku 3. i 4. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, "Narodne novine" - Medjunarodni ugovori, br. 14/97. (Europska povelja). Za "odlučivanje o potrebama i interesima od lokalnoga značenja ..., etc." - cf. 128. Ustava Republike Hrvatske, "Narodne novine" broj 56/90 (Us.R.Hr.). Što se tiče idejnih zasada lokalne samouprave, Us.R.Hr. ne sadrži, kao što to jest slučaj s medjunarodnim listinama - cf. u bilješkama infra, nikakve naznačnice, osim, možda, one da narod ostvaruje vlast s izborom svojih predstavnika i s neposrednim odlučivanjem - cf. u stavku 3. članka 1. Us.R.Hr., supra.

Behoerden, Aemter) “državnu upravu” (*administration d’État, Staats-verwaltung*), ali u svezi s takvima imade se “tijela kojima se javne ovlasti povjeri” (*établissements auxquels se confie les pouvoirs publics, Koerper denen die oeffentlichen Gewalten anvertraut sind*), dakle pravne osobe koje ne imadu svojstvo tijela državne uprave, ali čijim se službenicima vršenje javnih ovlasti povjerava u svezi s obavljanjem kakve javne službe (*service public, oeffentliche Dienst*).

Zatim, tu je i “javno-pravno tijelo” (*corps publico-juridique, oeffentlich-rechtlicher Koerperschaft*) - s takvim pojmom obuhvaća se svako tijelo državne uprave, ili pak one pravne osobe s javnim ovlastima. Kada koje od javno-pravnih tijela u izloženomu smislu imade i svojstvo “pravne osobe”, govori se o “osobi javnoga prava” (*personne du droit public, oeffentlich-rechtliche Persoenlichkeit*), a to su država i uže ozemljenske oblasti, kao i one pravne osobe kojima se javne ovlasti povjeri. “Ozemljensko javno-pravno tijelo” (*corps publico-juridique territorial, oeffentlich-rechtliche Gebietskoerper*) - jest pak takvo javno-pravno tijelo da se njegove ovlasti protežu na za to određenomu ali strogo omeđenomu dijelu ozemlja državnoga, npr. država i uže upravne oblasti, jesu ozemljenskim javno-pravnim tijelima, dočim sveučilište kao javno-pravno tijelo to nije, a ni, npr., udružbe općina, gradova, etc.

Naposljetku, treće, imade se i “samoupravno tijelo” (*corps autogestionnaire, Selbstverwaltungskoerperschaft*) pak, kao treće, jest javno-pravno tijelo ili osoba javnoga prava kojemu se povjeri stanoviti dio javnih posala da ih relativno trajno obavlja, ali uz vlastitu odgovornost i zajamčenu veću ili manju, ali uvijek značajnu samostalnost, npr. jedinice lokalne uprave mogu, baš kao i one pravne osobe s javnim ovlastima, bivati i samoupravnim oblastima, s tim što one jedinice lokalne uprave, npr. općine i gradovi, postaju (i) jedinicama lokalne samouprave (*collectivité de l’autogestion locale, lokale Selbstverwaltungseinheit*) i podjedno ozemljenskim javno-pravnim tijelima, a one druge osobe javnoga prava kao, npr. sveučilišta, samoupravnim ustanovama (*institutions autogestionnaires, Selbstverwaltungsanstalten*). Neka samoupravna ustanova postaje “korporacijom javnoga prava” (*corporation du droit public, Koerperschaft der oeffentlichen Recht*) kada i koliko njezina samouprava proizlazi iz dobrovoljnoga ili pravno naredjenoga udruživanja (ljudi, imovine ili skupnosti ljudi ili imovine), obuhvaćajući i samostalno vršenje onih javnih ovlasti u granicama dane domene, dotično važenja poredka povjeravanja.

Osebnije, s obzirom na Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, ali dakako u svezi s temeljnim vrednotama ustavnoga poredka Republike kao nacionalne zajednice², kakvo nacionalno političko-upravno ustrojstvo (*organisation politico-administrative, nationales politisch-verwaltende Aufbauben*) može biti u dvije ili više razina uobičajeno, dakle u najmanje dva stupnja, s tim što se, kako u kojoj zajednici nacionalnoj kao zajednici političkoj (“Država-Nacija”, *État-Nation, Nationalstaat*), znade između središnje razine i razine lokalnih oblasti, dotično između razine nacionalne i razine lokalne, ustrojiti stanoviti srednji stupanj, obično “regionalni” medjustupanj.

² Cf. u Europskoj povelji, supra. Cf. Us.R.Hr., supra, poglavito njegov članak 3. (temeljne vrednote ustavnoga poredka Republike Hrvatske). Ovo je izlaganje nadahnuto s (naročito i) R. Koenig, Grundformen der Gesellschaft - Die Gemeinde, Rohwohlt, Hamburg, 1958., kao i, kako se to nama čini, i Europska povelja.

Regionalni medjustupanj, dotično stupanj, može, dakako izražavajući to u najelegantnijim odrednicama i, dakako, s obzirom na rasporedjivanje ovlasti financijalnih kao problematike, poprimiti, i to ³:

- (a) oblik “srednjega stupnja uprave” (*echelon intermédiaire d’administration, Mittelstufe der Verwaltung*), naspram općini (*commune, Gemeinde*) kao gotovo isključivo samoupravnoj jedinici te kotaru (*district, Kreis*) kao nižem ali temeljnom stupnju uprave te kao, kako u kojoj državi, samoupravnoj zajednici općina svojega ozemlja, kao i naspram vladi kao vrhovnoj upravnoj oblasti, kao što je to, npr., “upravni okrug” (*département, Regierungsbezirk*);
- (b) oblik “višljega komunalnog saveza” (*groupement communal supérieur, hoehrer Kommunalverband*), dotično oblik regionalne samoupravne zajednice kao ujedinjavanja užih ozemljenskih oblasti (općine i kotari) na regionalnoj razini, naspram vladi kao nacionalnoj oblasti, s jedne strane, te naspram općini i kotaru kao temeljnim lokalnim oblastima, npr. njemački “višlji komunalni savez” ili hrvatska “zajednica općina” (1986. - 1990.);
- (c) oblik “zajednice” (*communauté, Gemeinschaft*) na regionalnoj, ili kako se to gdje već nazivlje: pokrajinskoj, etc., razini, dotično “regionalne političko-ozemljenske zajednice” (*communauté régionale politico-territoriale, regionale politische Gebietsgemeinschaft (région, Region)*). Potonje, dakako, ovisi najviše o tomu da li je odnostnoj zajednici priznato i svojstvo “ozemljenskoga javno-pravnog tijela (*corps publico-juridique territorial, öffentlich-rechtliche Gebietskoerperschaft*), kao i ozemljensko vrhovništvo u granicama važenja njezinih vlastitih poredaka (*souveraineté territoriale à l’intérieur de la validité de ses propres ordres, Gebietshochheit innerhalb der Geltung ihrer eigenen Ordnungen*).

Treba reći, a imajući na umu jednu od najnovijih inicijativa unutar Vijeća Europe, naime onu za sklapanje zasebne Europske povelje o regionalnoj samoupravi te i, dakako, glas Ustava Hrvatskoga, i to da se “regija kao političko-ozemljenska zajednica” može u tri podoblika očitovati, i to:

- (i) regija kao “zajednica planiranja” (*région comme une circonscription de planification, Planungsregion*) - kada joj se priznade, ali ne ni ovlasti upravne ni ovlasti financijalne već samo ovlasti plansko-samoupravne (usmjeravanje u planiranju);
- (ii) regija kao “državna upravna jedinica” (*région comme une circonscription de l’administration, Verwaltungsregion*) - kada joj se uz one ovlasti plansko-samoupravne priznade, u većoj ili manjoj mjeri, i ovlasti upravne i ovlasti financijalne, npr. “upravni okrug s ograničenim djelokrugom samouprave”);

³ Cf. B. Babac, **O problematici uobličavanja regionalnoga političko-upravnog ustrojstva u Hrvatskoj**, in B. Babac i Zv. Lauc, *Regija i regionalizacija u Hrvatskoj*, Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku, Osijek, 1989., pp. (poglavito), 9. - 21.; međutim, za razmatranje **stricto sensu** razvojnih sugleda problema - cf. Zv. Lauc, **Samooorganiziranje regija (Zajednica općina) i razvoj**, ista knjiga, pp. 69. - 114. Cf. et Fr. Mayer hrsg., **Region und Mittelstufe der Verwaltung**, Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Verwaltungsinstituts, Bonn, 1976., Band 2.

- (iii) regija kao “totalna zajednica” ili “globalno društvo” (*région comme une communauté globale, Region als gesamte Gemeinschaft*) - kada joj se uz one ovlasti upravne i financijalne priznade ovlasti samouprave općenito, a ne samo u planiranju⁴.

Takvo vrstanje medjustupanjskih oblika nipošto ne isključuje da se instituciju “višljega komunalnog saveza” uspostavi kao regiju u nekome od onih podoblika što ih se istaklo - kao što je to, npr., bio slučaj s hrvatskim zajednicama općina (*communautes des communes, Gemeindengemeinschaften* (1974. - 1990.).

Na isti način, takvo vrstanje ne isključuje ni to da se srednjemu upravnom stupnju, upravnomu stupnju na regionalnoj razini, kao što je to, npr. bavarski upravni okrug (*Regierungsbezirk*), ili francuski odjel opće uprave, dotično upravni okrug (*département*) ne pridoda i ovlasti samouprave, uključujući tu dakako i zajedništvo u planiranju.

Konačno, mogućim je da srednji stupanj uprave, višnji komunalni savez i regija su-postoje kao odjelita ustrojstva, ali da nadležna upravna vlast, obično ona na srednjemu stupnju kao višnja upravna oblast - poklapala se takva ustrojstva ozemljenski ili ne - od-pravlja upravne poslove u svezi s odlučivanjem građana, dotično njihovih samoupravnih tijela, unutar takvih ustrojstava, kao što je to slučajem, npr., u Njemačkoj⁵.

U stupnjevanju nacionalnoga političko-upravnoga ustrojstva uvijek se imade, ovi-stno, dakako, o upravno-političkoj naravi uspostavljenih stupnjeva, jedan oblik uprave, lokalne uprave, kojega se smatra temeljnim. Kada se uspostavi tri upravna stupnja, a to je prema hrvatskoj tradiciji i iskustvu većine europskih zemalja tipičnim, kao temeljni upravni stupanj figurira kotar (*district, Kreis*), koji može, što je gotovo pravilom u Euro-pi, ali i ne mora, figurirati i kao oblast samouprave. Uz kotare se, bili ili ne bili i oblastima samouprave, uvijek ustrojava općine (*commune, Gemeinde*) i gradove (*ville, Stadt*), ali samo kao oblasti samouprave (izvorni djelokrug), uz povjeravanje poslova državne uprave (preneseni djelokrug), kao i uz izjednačenje, vrhu uprave, gradova s kotarima, možebitno vrlo velikih gradova sa širim oblastima, upravnim ili samoupravnim. Regio-nalni medjustupanj figurira, u takvom slučaju, ili kao “srednji stupanj uprave”, ili kao “višnji komunalni savez”, ili kao “regija”. Ako se pak uspostavi, kao što je to slučaj u nas, od godine 1992., samo dva upravno-politička stupnja- u slučaju našem: središnji

⁴ Cf. npr. Recommandation du Conseil de l'Europe no. 34(1997.) sur le l'avant-projet de la Charte Européenne de l'autonomie régionale, Strasbourg, 5. - 7. Juin 1997. Cf. Us.R.Hr., poglavito odredba stavka 1. - 3. članka 131., u svezi s odredbom stavka 2. članka 128. - koji, međutim, ne daje previše prepoznatljive naznačnice o tomu da li se županije kao jedinice lokalne uprave i samouprave zamišlja s obzirom na tamo naznačeno izražavanje - od strane županija - “povijestnih te prometnih i gospodarskih činbenika”, kao i njihovu “sposobnost biti prirodnom samoupravnim cjelinom u sklopu Republike” kao ustrojstvo regionalno ili ustrojstvo sub-regionalno. Glasom zakona od godine 1992. - cf. infra - županije su temeljni upravni stupanj, upravna oblast prve molbe, naspram vladi kao drugoj i vrhovnoj upravnoj oblasti, nešto poput francuskoga départementa - cf. infra. Cf. et B. Babac, O nekim općim problemima uobličavanja političko-upravnoga ustrojstva ..., etc., in Zbornik Pravnoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1992., 1/92, pp. 41. - 76.(I.); 2/92, pp. 193. - 235.(II.); Fr. Mayer hrsg., Region und Mittelstufe der Verwaltung ..., supra.

⁵ Cf. B. Babac, O nekim obćim problemima uobličavanja političko-upravnoga ustrojstva ..., etc., in Zbornik Pravnoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1992., 1/92, pp. 41. - 76.(I.); 2/92, pp. 193. - 235.(II.); B. Babac et Zv. Lauc, Regija i regionalizacija ..., supra. Cf. et Fr. Mayer hrsg., Region und Mittelstufe der Verwaltung ..., supra.

(vlada) i lokalni (županija), tada općine i gradovi figuriraju isključivo kao oblasti samouprave, a temeljni upravni stupanj, dotično županija - i kao subregionalna jedinica koja utjelovljuje u sebi i kotar i regionalni medjustupanj.

II.

U svezi s okolnošću da se utjecanje lokalnoga pučanstva na vršenje vlasti na lokalnoj razini izražava kroz kakve "globalne zajednice" (općine, kotari, regije, etc.), treba ukazati na to da se središnja razina vlasti može, a to jest čestotno i slučajem, pa i u nas ustrojstveno i funkcionalno izraziti i kroz ispostave svojih središnjih tijela kakve su-postoje usporedno s tijelima prerasnih lokalnih zajednica, što dakako nije bez malenoga značenja za ono financialno osmišljavanje i za iskazivanju vršenja vlasti i samouprave.

Povijesno uvidjajući, hrvatsko političko-upravno ustrojstvo pokazuje značajne varijacije vrhu svojega uobličavanja po razinama, s tim što treba primijetiti da se u ukusu onodobnih zakonotvoraca izražavalo, pretežito, priklanjanje uobličavanju u tri razine - kotarske upravne oblasti kao upravne oblasti prve molbe i temeljni upravni stupanj podjedno, uz gradove i općine kao temeljne oblasti samouprave, županijske upravne oblasti kao upravne oblasti druge molbe, a samo iznimno i prve, te vladinu upravnu oblast - kao vrhovnu, a iznimno oblasti druge ili prve molbe. Ono što je još važnijim, uobličavanje u tri razine u hrvatskim prilikama znači ne samo ustrojavanju srednjega stupnja uprave, i ne samo političko-ozemljenske jedinice, već baš globalne zajednice na regionalnoj razini (županija kao jedinstvo samouprave i uprave).

Broj razina u nacionalnomu političko-upravnom ustrojstvu izražava, dakako, i stanovitu koncepciju lokalne samouprave, koncepciju kakva sadrži, naročito, definiciju javnih posala - u svezi s odredjivanjem kompetencija lokalnih oblasti, zatim u svezi sa širinom nadzornih ovlasti višljih tijela nad djelatništvom ili aktima nižljih tijela, kao i u svezi s opsegom financijalne samostalnosti lokalnih jedinica dotično oblasti.

Ono što se nikako ne bi smjelo iz vida ispuštati jest to da uobličavanje hrvatskoga političko-upravnoga ustrojstva po razinama ovisi o tomu kakvim će biti *modus*, kako će se, s obzirom na nužnost i ustavom proglašenu dužnost da se uvažava i obdržava "pozitivnu hrvatsku državno-pravnu tradiciju" obćenito, te županije ustroji i uz izražavanje povijesnih dotično tradicionalnih čintbenika, unutar tekućih procesa obnavljanja i moderniziranja hrvatskoga građanskog društva i (re)konstituiranja hrvatske Države-Nacije, obnoviti i modernizirati "historički županijski ustroj" u Hrvata.

Ustrojavanjem lokalne uprave i samouprave u smislu Ustava Hrvatskoga (od god. 1992.) uspostavilo se općine i gradove kao jedinica lokalne samouprave, te županije kao jedinica lokalne uprave i samouprave. To se može prosuditi ne kao obnovu, već kao pokušaj obnove hrvatskoga županijskog ustroja. Riječ je tu o prvomu ali nužnomu premda s tim samim ne i dostatnomu koraku u nastojanjima da se hrvatski županijski ustroj obnovi "integralno", a to je razaranje zatečenoga mitsko-komunističkog "komunalnog sustava", te uspostavljanje samo nekih premda najnužnijih zasada hrvatskomu ustroju državne uprave i lokalne samouprave u funkciji okončanja građanskog

preokreta (1989. - 1993.), kao i obrane te učvršćenja netom stečenoga nacionalnog vrhovništva ⁶.

Početak obnove hrvatskoga županijskog ustroja (godine 1992.) postavlja na dnevni red, osim svega, i financijalno osmišljavanje hrvatske županije, što će reći njezinu, baš kao i države, više ili manje autonomno ali unutar pravnoga poretka vodjenu i s javnim interesom usmjerivanu djelatnost stjecanja, te raspoređivanja i trošenja ekonomskih dobara i usluga radi pokrića potreba u svezi s izvršivanjem dužnosti i ovlasti iz svoje nadležnosti (gospodarenje javno-financijalno).

Obavljanje poslova iz čije nadležnosti prouzročuje troškove, dotično rashode. Da bi županija, baš kao i bilo koje drugo ozemljensko javno-pravno tijelo došla u mogućnost unutar svoje nadležnosti one potrebe pokriti, udovoljiti dakle zahtjevima što ih se pred nju postavlja, mora za odtud proizlazeće namjene raspolagati spodobnim ekonomskim dobrima i uslugama, kakve se s motrišta poslovanja financijalnoga smatra njezinim prihodima.

Baš kao i država, i županija treba, u sklopu države, sa svojim poslovanjem financijalnim osigurati da se zadovolje potrebe što ih u javnomu interesu određuje pravni poređak, ali tako da se temeljne društvene vrednote poštiva, a djelovanje unutar parametara svake valjane uprave kreće (profesionalitet, pravosmjernost, samoodgovornost). Što je isto tako važnim, županija treba sa svojim načinom poslovanja financijalnoga doprinostiti razvijanju osjećanja dužnosti u gradjana da ispune svoje porezne i druge javne obveze, ali im u isto doba i omogućiti takav uvid u svakodobni praxis javnoga trošenja da steknu jasnu svijest i tomu sukladno prosudjivanje o ravnomjernosti raspoređa javnih tereta i ukupnosti poreznoga opterećenja, zaduženju države i drugih ozemljenskih oblasti, kao i o tomu da li se sredstva troši na takav način i za takve namjene da se najbolje utječe na gospodarenje pojedinaca i pravnih osoba, kao i na narodno gospodarstvo u cjelini ⁷.

III.

Kritičnim je u financijalnomu osmišljavanju hrvatske županije jest, dakako, "vrhovništvo financijalno", dotično "vlast financijalna".

Osmišljavanje financijalno predmnijeva, samo po sebi razumljivo, "financije" (*finances*, *Finanzen*) obuhvaćajući s tim gospodarenje koliko se odnosi na prihode

⁶ Za značenje političko-upravnoga ustrojstva unutar rekonstrukcije hrvatskoga građanskog društva i Hrvata kao "Države-Nacije" - cf. B. Babac, Le régime semi-présidentiel, la réconstitution de l'"État-Nation", et la responsabilité administrative, in *Pravni vjesnik*, Osijek, 3 - 4/97, pp. 279. - 306. Cf. et B. Babac, O nekim obćim problemima uobličavanja ..., supra. Što se tiče zakonskih naslova za ustrojavanje lokalne uprave i samouprave u Republici Hrvatskoj - cf., i to: (a) Zakon o lokalnoj samoupravi, "Narodne novine" broj 90/92 (Z.L.S.); (b) Zakon o Gradu Zagrebu, "Narodne novine" broj 90/92 (Z.G.Z.); Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, "Narodne novine" broj 90/92 (Z.P.Ž.); (d) Zakon o određivanju samoupravnoga djelokruga jedinica lokalne samouprave (Z.Sm.Dj.).

⁷ Cf. o tomu B. Jelčić, Porezni suverenitet u federalnim državama, in B. Jelčić, ur., *Aktualni problemi financiranja društvenih potreba*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1985., II., pp. 31. - 40.; B. Jelčić, Fiskalni federalizam u Sjedinjenim Američkim Državama, in *Zbornik Pravnoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu*, Zagreb, 1984., 3 - 4/84, pp. 273. - 292.; B. Jelčić, *Financijska znanost i financijsko pravo*, Birotehnika, Zagreb, 1994., pp., poglavito, 20. - 25., 405. - 435.

državne (*recettes d'État, Staatseinnahmen*); zatim, predmnijeva se i financijalnu upravu (*administration de finances, Finanzverwaltung*), a to je skup javnih nadležstava zaduženih za provođenje gospodarenja financijalnoga, s tim da takva tijela imaju više ili manje i vlasti financijalne (*pouvoir de finances, Finanzgewalt*), a potonju definira se kao javnu vlast koliko se takva na državne prihode upravljava⁸.

Vrhovništvo financijalno (*souveraineté financière, Finanzhoheit*) moglo bi se pak definirati kao relativno maksimalnu vlast neke upravne oblasti (države ili kakve druge, uže, upravno-političke oblasti) da u ispunjavanju svojega poslanja samostalno upravlja sa svojim gospodarenjem financijalnim.

Vrhovništvo financijalno prepoznaje se, s jedne strane, iz rasporeda vlasti financijalne u državi ili u upravnoj, dotično, samoupravnoj oblasti, s druge strane, iz politike gospodarske (*politique économique, Wirtschaftspolitik*) kada se takva i koliko na instrumente financijalne oslanja - takva može značenje rasporeda financijalne vlasti micati u korist ovih ili onih nositelja vlasti financijalne, te s treće strane pak, iz stupnja "autokefalnosti" (*autocéphalie, Eigenstaendigkeit*) oblasti upravne ili oblasti samoupravne - ovlast postavljanja njezinoga voditeljstva (dužnosnici) i višljih upravnih službenika (upravni stožer), što je od bitnoga značenja za ocjenu stupnja samostalnost djelovanja odnosno oblasti, a s tim i za ocjenu mogućnosti vršenja vlasti financijalne u funkciji ispunjavanja svojega poslanja.

Vrhovništvo financijalno očituje se kroz financijalni ustroj (*constitution de finances, Finanzverfassung*), kojega se shvaća kao raspored ukupnih ovlasti i odgovornosti vrhu upravljanja s financijama unutar i duž upravnih oblasti neke države u njihovomu odnošenju međusobnomu, ili pak prema državi, s čim se dakako obuhvaća prije svega ono što se obično nazivlje "ovlastima financijalnim" (*pouvoirs de finances, Finanzmaechte*).

Dakako, financijalne ovlasti bivaju i "kontrolnim ovlastima", dakle ovlastima zadiranja (*pouvoirs de l'intervention, Eingriffungsgewalten*) tijekom kontrole višljih upravnih oblasti nad nižljima, dotično državne uprave nad tijelima samouprave (*tutelle administrative, resp. contrôle administratif, Verwaltungskontrolle*), s tim što se povode (razlog zadiranja), postupke (načine kako se imade osebujno zadiranje provesti), kao i mjere (radnje što ih se u pojedinačnomu slučaju porabi) zadiranja uređuje sa zakonom⁹.

Na rasporedjivanje ovlasti financijalnih utječe, osim svega, svakako i ono što se zove ustrojenost nacionalnoga političko-upravnoga ustrojstva po razinama, kao i to kako se javnu funkciju shvaća (*conception, Auffassung*), a još i više, od toga kako ju se prihvaća i porabi (*praxis, Ausuebung*). Vrhovništvo financijalno pripada državi i, možebitno i više ili manje, nižljim upravnim oblastima, dakle osobama javnoga prava, dakako sa

⁸ Cf. M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft - Grundriss der verstehenden Soziologie*, J. C. Mohr (Paul Siebeck), Tuebingen, 1976. (1922.), pp., poglavito, 114. - 121. Cf. et O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Duncker-Humboldt, Muenchen - Leipzig, 1914. (1896.), pp. 330. et s.

⁹ Za kontrolne ovlasti - cf. E. Pusić, *Upravni sistemi*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1985. Cf. et B. Babac, *Obnova hrvatskoga građanskog društva - Politička kontrola i državna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku, Osijek, 1994., pp. 20. - 27.

svojevremeno ozemljenskoga javno-pravnog tijela, dočim pojedine financijske ovlasti pripadaju njihovim tijelima i nadležnostima sukladno propisima o nadležnosti, a mogu pripadati i neodvstnim upravnim vlastima (*autorités administratives indépendentes, Anstalten und Stiftungen des oeffentlichen Rechts*), pa i samoupravnim tijelima (*autorités autogestionnaires, Selbstverwaltungskoerperschaften*).

Medjutim, po formalnoj rasporedjenosti visoke financijske ovlasti gube u svojoj težini, poglavito, kada ne obuhvaćaju i samostalno vođenje fiskalne politike (*politique fiscale, Steuerpolitik*) kao elementa lokalne politike (*politique locale, Oertlichkeitspolitik*), kada se dopušta upravno-političko uvjetovanje od strane višjih upravnih oblasti u podjeljivanju podpora samoupravnim oblastima, te kada se samoupravnim oblastima bitno ograniči njihove personalne (autokefalne) ovlasti.

IV.

Središnjom veličinom s motrišta opće koristi kao sadržaja onoga javnog interesa pokazuje se pak “gospodarenje financijsko” (*économie financière, Finanzwirtschaft*) općenito, a lokalno financijsko gospodarenje (*économie financière locale, Oertlichkeitsfinanzwirtschaft*) poglavito, što uključuje i odrednice lokalne politike (*politique locale, Oertlichkeitspolitik*), lokalnih financija (*finances locales, Oertlichkeitsfinanzen*), te i značenje podpora za financiranja lokalne uprave (*subventions aux collectivités locales, Zuschuesse der Oertlichkeitsgemeinschaften*).

Dakako, “javno gospodarenje financijsko” (*économie publique de finances, oeffentliche Finanzwirtschaft*) obuhvaća rukovanje (poslovanje) prihodima i rashodima, te upravljanje imovinom i obvezama javno-pravnih tijela, prije svega i poglavito države i ozemljenskih javno-pravnih tijela¹⁰.

Od sastojnica suvremenoga gospodarenja financijskoga, a to su u nas: (a) javni prihodi i javni rashodi, zatim (b) javni proračun te (c) javni zajam, kao i (d) izravnavanje financijsko, najviše zanimanja mora s obzirom na financijsko promišljanje hrvatske županije izazvati ovo potonje, dotično izravnavanje financijsko (*peréquation financière, Finanzausgleich*), ali takvo da se u gospodarenju financijskomu, ne dovodeći u pitanje da se javno-pravnim tijelima osigura radi namirenja rashoda izazvanih s izvršivanjem zadataka iz svoje nadležnosti respektivne da raspolažu sa za to adekvatnim prihodima, ne remeti predmnijevano optimalne učinke postižljive što se tiče, i to:

- (1) alokacije - gdje i u kolikomu opsegu treba država zadirati u tržišni mehanizam gospodarstva;
- (2) distribucije - to je pitanje utjecanja na raspodjelu dohodka i imovine s pomoću javnih prihoda i rashoda;
- (3) stabilizacije - pitanje kako s pomoću ustroja financijskoga i mjera politike finan-

¹⁰ Cf. o tomu B. Jelčić, Porezni suverenitet u federalnim državama ..., supra; B. Jelčić, Fiskalni federalizam u Sjedinjenim Američkim Državama ..., supra; B. Jelčić, Financijska znanost i financijsko pravo ..., supra, pp., poglavito, 20. -25., 405. - 435. Cf. et O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht ..., supra, pp. 378. et s.

cialne osigurati razvojnu stabilizaciju gospodarstva¹¹.

Gospodarenje financialno jest u svrhe kakve se može opravdati s "javnim interesom" (*intérêt public, oeffentliches Interesse*), a to je onaj stožerni čitbenik oko kojega se ravna svako javno djelovanje i, *in ultima linea*, čitavo upravno, dotično javno pravo, a to znači i pravo financialno, oblikuje i preoblikuje¹².

U porabi javne funkcije, u raspodjeljivanju javnoga dobra, u rasporedjivanju javnih tereta, tvorci se državne politike imaju, svakako, voditi prije svega s onim javnim interesom, što medjutim nipošto ne znači, već dapače, uključuje neizostavno osjetljivost na motrišta pojedinaca o ispunjavanju svoje obveze plaćanja poreza i drugih javnih dažbina, prema rasporedjivanju javnih prihoda po svrhama i koristnicima, kao i prema trošenju odnosnih prihoda.

Kroz takva motrišta izražava se i osobni interes građana i poslovnih ljudi, a poglavito što se tiče pitanja da li javno odgovorni osiguravaju to da se u gospodarenju financialnomu: (i) poreske terete ravnomojerno rasporedjuje; (ii) ne prekorači granicu "izdržljivoga" poreskog opterećenja; (iii) državu previsoko ne zadužuje; (iv) sredstva troši u javnomu interesu i po načelima zdravoga gospodarenja financialnoga; (v) poticajno djeluju na gospodarsku djelatnost pojedinaca i poslovnih tvrdki te i javno-pravnih tijela¹³.

Problemi kakvi se prelamaju kroz pitanja na koja su građani kao poreski obveznici, ali i poduzetnici, dotično poslovni ljudi, kao voditelji tvrdki - te su ne samo poreski obveznici, već i ustrojstva kroz kakva se posluje i za porez zaradjuje - naročito osjetljivi (cf. toč. (i) - (v) gore)), postaju najtransparentnijima na razini lokalne zajednice, nu i ne samo transparentnim, već sve ono što je kritičnim s motrišta propisivanja poreske obveze, plaćanja poreza, te trošenja za podmirivanje javnih potreba, ostvaruje se *in ultima ratio*, u osebnom lokalno obojenom prostoru. U svezi s tim važnim je koliki je doseg lokalne samouprave da se stanoviti potencijal koji iz takvih okolnosti proizlazi najbolje u javnomu interesu, kao i u interesu lokalnoga pučanstva iskoristi. Ako ništa drugo, što je veći broj negativnih odgovora i što je stanje na kakvo se odgovori odnose nepovoljnije, to višjim će biti moralno hazardiranje u svezi s ispunjavanjem poreske obveze, u svezi s čim se mora priznati da jednom od brana razmahivanju takvoga hazardiranja jest nesumnjivo i stvarno značajna lokalna samouprava¹⁴.

¹¹ Cf. o tomu B. Jelčić, Porezni suverenitet u federalnim državama ..., supra; B. Jelčić, Fiskalni federalizam u Sjedinjenim Američkim Državama ..., supra; B. Jelčić, Financijska znanost i financijsko pravo ..., supra, pp., poglavito, 20. -25., 405. - 435.

¹² Cf. o tomu G. Vedel et P. Delvolvé, Droit administratif, Presses Universitaires de France, Paris, 1992., t. 1., pp., poglavito, 33. - 34., 516. - 521.

¹³ Cf. o tomu B. Jelčić, Porezni suverenitet u federalnim državama ..., supra; B. Jelčić, Fiskalni federalizam u Sjedinjenim Američkim Državama ..., supra; B. Jelčić, Financijska znanost i financijsko pravo ..., supra, pp., poglavito, 20. -25., 405. - 435. Medjutim, što se tiče motrišta pojedinaca o trošenjima, etc., financialnim, treba upozoriti da je još prigodom donošenja Zakona ob ustroju županija i o uređenju uprave u županijah i kotarih (1886.) bilo naglašeno da upravljanje i samoupravljanje županijsko treba doprinositi, medju ostalim, i razvijanju osebuje pravne svijesti i duha prava i pravne države, što znači da niti s toga motrišta financialno osmišljavanje hrvatske županije nije vriednostno neutralno - cf. o tomu M. Smrekar, Priručnik ..., supra, pp. 129. et s.

¹⁴ Za "moralni hazard" - cf. O. E. Williamson, The Economic Institutions of Capitalism, The Free Press, N. Y., 1987. (1985.), pp., poglavito, 24. - 27. Cf. et B. Babac, O "činidbi javne službe" kao kategoriji - Neka

Kritičnom variablom u gospodarenju financijskomu jest raspodjeljivanje javnih prihoda, što će reći rasporedjivanje takvih prihoda na upravno-političke oblasti i ostala javno-pravna tijela kada su glasom pravnoga poredka dužna i ovlaštena javne poslove obavljati (nadležnost), pa sukladno i rashode nastajuće u svezi s vršenjem dužnosti i prava iz svoje nadležnosti i kroz financiranje pokriti (gospodarenje financijsko).

Visina javnih prihoda, modaliteti prikupljanja te raspodjela sredstava izmedju javno-pravnih tijela, trebalo bi da slijede rasporedjivanje nadležnosti u državi, ali tako da se kroz financijske ovlasti, te vršenje takvih ovlasti, kao i kroz ukupno gospodarenje financijsko javno-pravnih tijela, očituje vrhovništvo građana da utvrđuju nužnost podmirivanja javnih potreba, njihova sloboda da uskladjuju svoje interese vrhu određivanja iznosa javnih prihoda, temelja javnih dažbina, trajanja obveza na javne dažbine, kao i, naročito, njihovo pravo da revno nadgledaju porabljenje javnih prihoda¹⁵.

Kaže se da rasporedjivanje nadležnosti izmedju upravno-političkih oblasti ovisi o političko-upravnomu ustrojstvu nacije, kao i o čintbenicima naravi povijesne, vjerske, nacionalne, etc., o veličini ozemlja i broju stanovnika, o razini gospodarske razvijenosti, etc., a i prije svega o svemu onomu o čemu ovisi legitimitet ustroja vlasti. Drugim riječima, rasporedjivanje javnih funkcija i s tim povezano rasporedjivanje prihoda na uže i šire upravno-političke oblasti nije (samo) problemom naravi financijsko-tehničke, već izrazito naravi pravno-političke (B. Jelčić), a naročito:

- kada postoje velike razlike u razini razvijenosti medju preraznim upravno-političkim oblastima;
- kada takve razlike budu značajno povezane s razlikama u nacionalnomu i/ili etničkomu sastavu pučanstva;
- kada se s “tehnikama financiranja”, neodvístno o potrebama kakve proizlaze iz “pravičnoga financijskog izravnavanja”, kao i sa svim drugim “tehnikama” kakve budu svojstvene ustroju gospodarenja i gospodarenja financijskoga, ide na **namjerno povlašćivanje** (*explicite*), ili na ono **ne-namjerno** (*implicite*), “prelijevanje”, uz nezanimljivu šansu da se umanjí postojeće, ali veće razvojne mogućnosti onoga tko imade visoke razvojne šanse, a uveća razvojne pogodnosti nekoga neodvístno o njegovomu doprinošenju ukupnomu razvoju.

Stupanj centralizacije, dotično decentralizacije uvelike određuje mjeru u kojoj se u odnósnim procesima uspijeva izraziti “idealne svrhe grupiranja organizacijskoga”, te s tim u svezi raspodjelu prihoda izmedju upravno-političkih jedinica, dotično njihove međusobne odnošaje financijske. Naime, kao što se znade, one “idealne svrhe” (E. Pusić), jesu, i to:

- (a) “jasnoća linije razgraničenja u djelokrugu dotično nadležnosti tijela prerazanih upravno-političkih oblasti”;
- (b) “jasnoća linija veze izmedju užih i širih upravno-političkih oblasti, dotično izmedju njihovih tijela, nadleštava i ureda”;

paradigmatička razmatranja s motrišta rekonstrukcije “javne funkcije”, in Pravni vjesnik, 1 - 4/1998., pp. 1. - 26.

¹⁵ Cf. u franc. Objavi o pravima (1789.), art. 14.; Us.R.Hr. (1990.), članak 51.

- (c) “srazmjernost zadataka što ih se komu nadaje u dužnost i ovlast i sredstava što ih obavljanje odnostnih zadataka iziskuje” .

S motrišta financijalne smjerodavnosti tih triju idealnih svrha, bilo bi visoko poželjnim to da se linije centralizacije, dotično decentralizacije poklope s linijama financiranja. Do odstupanja od takvoga načela srazmjernosti dolazi pak s odlučenjima širih upravno-političkih oblasti, i to je jedna pojava kakvu se bilježi u svim dobima i u svim političkim zajednicama, i to na štetu užih upravno-političkih oblasti. S motrišta onoga “financijskog osmišljavanja hrvatske županije”, osebujnije: dokle će se protezati njezino vrhovništvo financiarno, bitnim jest, a mora, svakako, i biti, nešto drugo, a to je da tako što za hrvatsku županiju ne bi smjelo biti ni zamišljenim a kamoli dopuštanim - naime, “historička hrvatska županija” utjelovljuje u sebi, osim svega, i značajno vrhovništvo financiarno ¹⁶.

V.

Financijsko osmišljavanje hrvatske županije, što znači dakako i njezino vrhovništvo financiarno, ovisi o političko-upravnim stvarima, što znači da variable “političko-upravnoga ustrojavanja” jesu one neodvorne, a potonje “financijske” - one ovisne. To znači da vrhovništvo financiarno hrvatske županije ne će moći nikada postati nekom stožernom veličinom u ustrojavanju upravno-političkomu sve dok vladajućim pravno-političkim zahtjevom ne postane onaj za “ustrojavanjem hrvatske županije kao jedinstva lokalne uprave i samouprave polazeći od povijesnih (tradicionalnih), prometno-gospodarskih i samoupravnih čintbenika”, dotično da ih se ustroji kao “prirodne samoupravne cjeline u sklopu Republike” ¹⁷.

Zagovornici stava da se o pitanjima razvoja treba s razine najšire upravno-političke oblasti (države) odlučivati, polaze od postavke da gospodarska eficientnost sama po sebi nekoga izdiže, dotično stavlja u položaj da ubere plodove od eficientnosti, što je više nego što je kakva “ideologija”: prema svom iskustvu i teoretskomu uvidjanju, eficientnost gospodarsku ne će se moći kroz raspodjelu učinaka gospodarenja izraziti, a pogotovo ne polučiti, ako to ne će pratiti jasne garancije političko-upravne, uključujući tu dakako i one financijske. To znači da se lokalnu motiviranost za razvojno osmišljeno trošenje javnih prihoda ne će moći previše potaknuti a da se ne imade ustroj ali prave lokalne samouprave kako po nadležnostima tako i po zbiljskim mogućnostima.

¹⁶ Za izrazitu pravno-političku narav raspoređivanja javnih prihoda - cf. B. Jelčić, *Financijska znanost i financijsko pravo* ..., supra, pp. 20. - 25., 405. - 435. Za probleme “etničnosti” - cf. C. Enloe, *Police, Military, Ethnicity - The Foundation of State Power*, Transaction Books, N. Brunswick (U.S.A.), 1980. Za “idealne svrhe grupiranja organizacijskoga” - cf. E. Pusić, *Nauka o upravi*, Š.K., Zagreb, 1997. (1961.), pp. 157. et s. Za “teritorialno vrhovništvo hrvatske županije unutar važenja njezinih poredaka, a poglavito za vrhovništvo financiarno - cf. B. Šulek, *Hrvatski Ustav ili Konstitucija*, Zagreb, 1882., pp. 133. et s. Za Francusku - cf. A. Mabileau, *Le système local en France*, Montchretien, Paris, 1994., pp. 44. et s., koji ističe da se restrikcije što ih središnja državna vlast nameće lokalnim oblastima protežu daleko do takve mjere da se ne imade gotovo nikakva predmetka koji bi spadao u nadležnost lokalnih vlasti.

¹⁷ Za kriterije ustavno određene tičuće se ustrojavanja županija - cf. u stavku 2. članka 131. *Us.R.Hr.* (1990.), u svezi s člancima 128. i 130. toga Ustava. Cf. B. Babac, *O nekim općim problemima uobličavanja političko-upravnoga ustrojstva* ..., supra, pp., poglavito, 193. - 210. Cf. et B. Babac - *Zv. Lauc, Regija i regionalizacija* ..., supra.

Osim svega, nije ništa previše novim kada se kaže da se s pomoću bilo kakvoga ekskluzivizma, budi to nekoga središta državnoga, budi to onoga lokalnoga neodvistno, čak i same šanse za razvoj, a pogotovo iskazivanje i raspodjelu učinaka gospodarenja, može itekako iskriviti.

Sa svih takvih i drugih razloga, a predmnijevajući opću jedinstvenost tržišta i “uvjeta gospodarenja”, kao i vrhovništvo financialno hrvatske županije, jedino što, načelno i praktički opipljivo, dolazi u obzir da se učini u odnošenjima financialnim između političko-upravnih oblasti u osiguranju pravednosti što se tiče uživanja javnoga dobra i primjene gospodarske mogućnosti kao kriterija za doprinošenje podmiranju javnih potreba, jest adekvatni mehanizam onoga izravnavanja financialnoga.

Razlog što se gotovo sve drugo imade nedopustljivim smatrati, bila u pitanju država ili upravno-politička jedinica, jest “jednakost građana u snošenju javnih tereta”, dotično: (a) pravičnost (jednakost i pravednost) sustava poreznoga; (b) vlastite gospodarske mogućnosti kao kriterij za određivanje veličine udjela u podmirivanju javnih troškova. Takav poreski sustav može se uobličiti samo uz pretpostavke, naime da se osigura:

- (1) jedinstvenost tržišta i stabilnost uvjeta gospodarenja;
- (2) jednaki položaj sviju na takvom tržištu - sloboda poduzetnička (zapravo je to: “sloboda poduzetništva”) i sloboda tržišna - da biva temeljem ali ne samo gospodarskoga ustroja Republike;
- (3) učinkovito suzbijanje monopola - država osigurava svim poduzetnicima (zapravo: “svakomu poduzetničkom nastojanju”) jednak pravni položaj na tržištu, posljedak čega jest da su zabranjeni ali ne samo monopoli, već i svako drugo narušavanje jedinstvenosti tržišta.

To su pak općim pretpostavkama da bi Republika mogla poticati “gospodarski napredak i socialnu dobrobit građana i brinuti se za gospodarski razvitak svih svojih krajeva”, što znači opće pretpostavke da svi ljudi i krajevi pod jednakim uvjetima i u zajedništvu s drugima unutar države i lokalne samouprave iskoriste svoje razvojne mogućnosti¹⁸.

Medjutim, ističu se shvaćanja da se gotovo sve probleme vrhu (1) adekvatnosti sustava gospodarskoga, (2) uskladjenosti razvoja nacionalnoga gospodarstva kako po radinostima tako i ozemljenski, te, što je “kritičnom” pretpostavkom, vrhu (3) uskladjanja svih onih odnosa kakvi utječu na vrijednost rada i novca, etc., može primjerenije rješavati na razini države.

S druge pak strane, zagovornici decentralizacije, dotično branitelji pravno-političkoga zahtjeva za “ustrojavanjem hrvatske županije kao jedinstva lokalne uprave i samouprave polazeći od onih povijesnih (tradicionalnih), prometno-gospodarskih i samoupravnih čintbenika”, a to znači da ih se ustroji kao “prirodne samoupravne cjeline u sklopu Republike”, što je samo drugim i, možda, primjerenijim

¹⁸ Što se tiče načela ustroja poreskoga - cf. Ustav Hrvatski (Us.R.Hr.) od godine 1990., članak 51., “Narodne novine” broj 56/90., usporedjeno s člancima 13. i 14. franc. Objave o pravima čovjeka i građanina od godine 1789., pravno ponovno stavljena u snagu Proslavom franc. Ustavu (Us.R.Fr.) od god. 1958. Za obvezu osiguranja ravnomjernoga razvitka za sve ..., etc. - cf. u stavcima 1. -3. Us.R.Hr., supra.

riječima rečeno u Europskoj povelji, naime da se lokalnu samoupravu ustroji na način da se upravno-političke oblasti razvijaju i kao pravo i kao zbiljska mogućnost, ističu, suprotno, i to:

- (a) da se javne potrebe može lakše prepoznati i lakše za financiranje sredstva prikupiti, kada je zadovoljenje takvih potreba u nadležnosti užih upravno-političkih oblasti, dotično neodvstisnih javnih vlasti koje su u izravnomu dodiru s korisnicima odnositnih potreba;
- (b) da tijela užih upravno-političkih oblasti bolje poznaju problematiku zadovoljenja javnih potreba na svojem ozemlju, pa će lakše i potpunije moći utvrditi njihov opseg i intenzitet, kao i iznos sredstava potrebitih za to, te i namjene za koje će se sredstva utrošiti, da bi se što primjerenije javne potrebe podmirilo;
- (c) da decentralizacija nadležnosti omogućuje i osigurava, dakako uz stanovitu ne značajnu autonomiju financijalnu, neposrednije sudjelovanje građana u utvrđivanju vrsti i opsega javnih potreba, te u vrednovanju prioriteta u zadovoljavanju takvih potreba, kao i u kontroli ispravnosti i kakvoće rada javno-pravnih tijela, dotično općenitije: veće sudjelovanje i utjecaj građana u obavljanju javnih posala¹⁹.

Svakako, primjerenija raspoznatljivost te i financiranje potreba na lokalnoj razini (toč. (a)), te to da tijela lokalnih upravno-političkih oblasti bolje poznaju problematiku osebujnih javnih potreba (toč. (b)), kao i mogućnost da se s decentralizacijom osigura i jače utjecanje te sudjelovanje građanja u obavljanju javnih posala (toč. (c)), jesu u svezi s tim što tijela užih upravno-političkih oblasti imaju više razumijevanja za rješavanje društvenih problema, što će reći da, predmnijevano, posjeduju istančaniju političku osjetljivost naspram mnijenjima građana u lokalnim zajednicama odnoseća se na osebujne društvene probleme. Ali, to je samo jedan od sugleda koji se tiču "političnosti" porabljenja javne funkcije na lokalnoj razini.

Odnostna "političnost" od važnosti je velike, i to:

- (a) za osiguravanje Republici kao nacionalnoj zajednici sukladnoga zajedništva (*communio, Vergemeinschaftung*) općenito a na lokalnoj i regionalnoj razini naročito;
- (b) za osmišljavanje čitavoga političko-upravnoga ustrojstva s predanjem (*tradition, Ueberlieferung*) kao povijestno živim dijelom nacionalne prošlosti i na taj način nacionalnoga i socijalnog duhovnog kontinuiteta;
- (c) za ostvarivanje državotvorne misli i praxisa narodnoga glasom ideje o važenju temeljnih sloboda i prava, što znači, naročito, osebujne nacionalne pravne svijesti (*conscience juridique spécifiquement nationale, Rechtsbewusst-sein eigenartig na-*

¹⁹ Za sučeljavanja oko centralizacije i decentralizacije - cf. B. Jelčić, *Financijsko pravo i financijska znanost ...*, supra, pp., poglavito 409. - 413. Za "čuvanje vrijednosti rada i novca" kao skrajnje granice umiješivanja države u gospodarstvo - cf. B. Babac, *O nekim općim problemima uobličavanja ...*, supra, pp., poglavito, (I.)50. - 55. Ali, to je bilo rečeno još u piščevoj doct. diss. *Samoupravno odlučivanje i birokratska struktura*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 22. siječnja 1982., pp. 289., 290., ponovljeno u knjizi pod istim naslovom, Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku, Osijek, 1986., pp. 147. - 153.

tional), dotično duha države pravâ (*esprit de l'État de droits, Rechtsstaatsgeist*)²⁰.

Lokalna uprava i samouprava imade, osmišljena na takav način, bivati, medju ostalim, i branom, s jedne strane, lokalnomu partikularizmu, te s druge strane, neprimjerenomu centralizmu.

S tim u svezi, medjutim uzevši u obzir i razvojno definirane potrebe, kaže se da se razlike kakve utječu na uređjivanje finacialnih odnošaja izmedju užih i širih upravno-političkih jedinica izražavaju kroz veličine, i to: (a) broj stanovnika; (b) površina ozemlja i pučanstvo po jedinici površine; (c) visina narodnoga dohodka *per caput*, ali kakva je razlika u svezi s većim ili manjim razlikama u gospodarskoj razvijenosti pojedinih dijelova zemlje, ali i druge razlike koje su u svezi s razvojem: razina izobraženosti, kulturnoga razvoja, etc.; (d) broj i tipovi užih upravno-političkih oblasti, kao i poglavito koliko su izražajem lokalne samouprave; (e) u svezi s razinom razvijenosti i izobraženosti pučanstva (cf. toč. (c), stupanj urbanizacije, poglavito broj gradskoga pučanstva naspram onomu ostalomu.

Medjutim, prije bi se moglo reći da odnosne veličine treba u obzir uzimati kada se utvrđuje modalitete u uređjivanju odnošaja “finacialnih” izmedju države i lokalnih zajednica, i to na način da se u funkciji “većega razvoja zajedno negoli manjega razvoja odvojeno” osigura jedinstvo, stabilnost i čvrstina države, razvijanje zajedništva u državi kao nacionalnoj zajednici, te i značajan doprinos “relativno uspješnijemu iskorištenje razvojnih šansi” za sve ljude i krajeve. To znači da uređjivanje medjusobnih finacialnih odnošenja u državi imade biti “adekvatnim”.

Ne-adekvatno uređenje medju-finacialnih odnošenja u državi može:

- utjecati na produbljivanje stanovitih suprotnosti izmedju i unutar upravno-političkih oblasti, otvarajući prostore da se kroz takva odnošenja izazivlju i prelamaju i prerazne druge suprotnosti, kao što su one narodnostne, vjerske, lokalno-partikularističke, etc.;
- otvarati i širiti prostore onim snagama koje se protive ustrojenju zemlje kao distinktno “Države-Nacije”, što znači jačati ideologije “regionalističke” i slične, uključujući tu i one čisto separatističke;
- hrabriti nastojanja onih pojedinaca i grupa koje, pod izlikom da upozoravaju na nedostatke i promašaje u ustroju finacialnomu, traže da se oslabljuje veze državotvorne, što dakako, kao i ono u al. 2., može dovesti do stanovitih napetosti i sukoba, do slabljenja Republike kao nacionalne zajednice²¹.

En résumé, modaliteti uređenja odnošenja finacialnih u državi mogu, dakako uz primjenjivanje mjera adekvatnih za druga područja života, prinositi jačanju Republike

²⁰ Cf. B. Babac, O nekim općim problemima uobličavanja političko-upravnoga ustrojstva u svezi s ostvarivanjem nacionalnih strategija razvoja Hrvatske i hrvatskoga gradjanskog društva, in Zbornik Pravnoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, br. 1/92, pp. 41. - 76.(I.), 2/92, pp. 193. - 235.(II.), poglavito I., pp. 45. - 47., II., pp. 193. - 204. Cf. u priložima u naročito H. Peters, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Springer Verlag, Hamburg, 1956., Band I.

²¹ Za veličine smjerodavne za uređenje finacialnih odnošaja u državi, te za sukobe oko neadekvatnosti u uređjivanju takvih odnošaja - cf. B. Jelčić, Financijsko pravo i financijska znanost ..., supra, pp., poglavito 409. - 413. Cf. et B. Babac, O nekim općim problemima ustrojavanja ..., supra.

kao države, u protivnomu - destabiliziranju prilika u njojzi. Dakle, postojanje velikih razlika medju užim upravno-političkim oblastima, dotično medju pojedinim dijelovima zemlje kakve se preko onih užih oblasti jedino prelamaju, utječe na to da se vrlo različito rješava problem financialnih odnošaja izmedju države i užih upravno-političkih oblasti, kao i izmedju potonjih samih, a to je ono izravnavanje financialno. Ono što je svakako za zaključiti jest to da stupanj decentralizacije općenito a one financialne poglavito ovisi o jakosti pravno-političkoga zahtjeva za lokalnom samoupravom kao prava i stvarne sposobnosti lokalnih zajednica da upravljaju, unutar zakona, uz svoju vlastitu odgovornost i na probitak svojega pučanstva, značajnim dijelom javnih posala i, što je za temu od središnje važnosti, da s financialnim izvorima kakvi imadu biti srazmjerni njihovim respektivnim nadležnostima, i u sklopu nacionalne politike gospodarske, slobodno raspoložu u izvršivanju svojih funkcija²².

VI.

Financialno osmišljavanju hrvatske županije s motrišta nekih osebujnih problema lokalne samouprave i lokalne politike može dati neka dalja i ne malo smjerodavna uvidjanja.

Prvo, lokalna politika (*politique locale, Oertlichkeitspolitik*) znači proces unutar kakvoga se, vodeći se općim svrhama modernizacije kao i ona nacionalna, javne vrednote alocira relativno samostalno od strane lokalnih vlasti i drugih lokalnih institucija sukladno unaprijed za to postavljenim pravilima, i to, s jedne strane, s izvršivanjem nacionalne politike, te s druge strane, ali unutar predhodnoga, s vlastitim odlukama kakve predmnijevaju značajan stupanj ovlasti diskrecionarne, posjedovanje vlastitih značajnih, ne malenih, ovlasti financialnih, a i zajamčenu nadležnost za obavljanje značajnoga dijela javnih posala uz vlastitu odgovornost.

Dašto, lokalna politika predmnijeva i lokalne financije (*finances locales, Oertlichkeitsfinanzen*), dakle gospodarenje koliko se odnosi na lokalne prihode (*recettes des collectivités locales, Oertlichkeitseinnahmen*); zatim i lokalna nadležstva zadužena za provodjenje onoga gospodarenja financialnoga (*administration de finances locales, oertliche Finanzverwaltung*), s tim da takva tijela imadu više ili manje i financialne vlasti (*pouvoir de finances, Finanzgewalt*), što znači i kakvo vrhovništvo financialno (*souveraineté locale financire, oertliche Finanzhoheit*), dakle posjedovanje relativno značajne vlasti od strane lokalne samouprave da u ispunjavanju svojega poslanja samostalno upravlja sa svojim gospodarenjem financialnim²³.

Lokalna politika, dotično lokalne financije, uključuju dakako i stanovitu fiskalnu politiku (*politique fiscale, Steuerpolitik*) kao svoju sastojnicu, s tim što potonja označuje onaj sugled financialne politike koji se očituje kroz usmjerenost javno-pravnih tijela na izavanje i financiranje, dotično namirivanje javnih izdataka, nu bez obzira na učinke ukupno-gospodarske. To znači da bi se takav isti sugled lokalne politike financialne

²² Cf. toč. 1. članka 3., u svezi s toč. 1. i 2. članka 9. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, "Narodne novine" - Medjunarodni ugovori, br. 14/97.

²³ Cf. M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft - Grundriss der verstehenden Soziologie*, J. C. Mohr (Paul Siebeck), Tuebingen, 1976. (1922.), pp., poglavito, 114. - 121. Cf. et O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Duncker-Humblot, Muenchen - Leipzig, 1914. (1896.), pp. 330. et s.

očitovao kroz izazivanje i financiranje, dotično namirivanje lokalnih javnih rashoda, ali s odlukama donijetim relativno samostalno od strane lokalnih vlasti ili drugih lokalnih institucija kako je to za lokalnu politiku općenito rečeno.

Drugo, predmnijevajući relativno opadanje značenja lokalnih oblasti, što je bilo praćeno s odbijanjem javnih vlasti da se koriste s čisto finacinalnim rješenjima za probleme, pokazuje se da bi za namirivanje lokalnih potreba ne-finacinalni čintbenici postajali sve značajnijim. Uzevši, međjutim, u obzir da lokalna samouprava biva žrtvom tehnologije s posljedicom da ju se sve više svodi na gotovo isključivo ozemljensku sudbenost, pokazuje nam se razumljivim da sve jačim postaju pritisci na poresku jednoobraznost, kao i na jednakost u korištenju javnih službi diljem nacije, a to ne bi moglo a da ne uključi da se funkcije prenosi na središnje vlasti, da poraste važnost davanje podpora (*assignments de subventions, Anweisungen der Zuschuesse*) užim upravno-političkim oblastima od strane onih širih. Naposljedku, za uvidjeti je da unatoč relativno većemu rastu središnje uprave, lokalna uprava ostaje i nadalje važnom, što je razlogom da razmišljanje o adekvatnosti pojedinih tipova uredjenja odnošaja finacinalnih izmedju užih i širih upravno-političkih oblasti bude i nadalje smjerodavnim.

Treće, podpore što ih lokalnim oblastima podijeljuju središnje vlasti obično uključuju, što nije nevažnim kako s motrišta one Europske povelje, tako i s motrišta obnavljanja hrvatske historičke županije, dvije vrsti finacinalnih prenošenja, vrsti razlučljive po crti kolikoće ovlasti diskrecionarne (*pouvoir discrétionnaire, Verschwiegenheitsgewalt*), kakva preostaje lokalnim vlastima u alociranju dobara stavljenih im na raspolaganje, što znači širini njihovoga vrhovništva finacinalnoga. Jedno su “slobodne neuvjetovane podpore” (*libres subventions non conditionnées, freie unbedingte Zuschuesse*), što znači da lokalna tijela imadu, zadržavaju, punu autonomiju u svojem gospodarenju finacinalnomu. Drugo su podpore uvjetovane (*subventions non libres mais conditionnées spécifiquement, durch eigentuemliche Anordnungen bedingte Zuschuesse*), što znači da u svojem gospodarenju finacinalnomu lokalna tijela imadu udovoljiti osebjnim “potrebštinama”, uključujući tu i potrebe kakve proizlaze iz izravnavanja finacinalnoga, što ih nalože središnje vlasti, dotično višlje upravne oblasti. Na takav način lokalnu autonomiju bitno se ograničuje ako ne i u cijelosti dokida.

U svakomu slučaju, a neodvistno o već rečenomu zahtjevu iz Europske povelje, historička hrvatska županija uključuje takvo vrhovništvo finacinalno, da su podpore uvjetovane isključene kao nedopustive, pa i u svrhe onoga izravnavanja finacinalnoga, a one neuvjetovane - neprihvatljive i suvišne.

VII.

S gospodarenjem finacinalnim od strane lokalnih oblasti, zasebno i u sklopu gospodarenja finacinalnoga u državi općenito, treba tomu doprinositi da se ukupno finacinalno opterećenje pučanstva kreće unutar granica što ih nadaje obdržavanje gospodarske ravnoteže i zadovoljavanje razvojnih potreba, što će reći, i to:

- (i) da finacinalno opterećenje ne bude takvoga opsega i strukture da dovodi do neprihvatljivih učinaka s motrišta kakvoće gospodarenja;

- (ii) da gospodarenje financijalno ne dovodi do takvih utjecanja na raspodjelu dohodka i imovine da ih se može opravdano ocijeniti neprihvatljivim - s motrišta jednakosti poreskih obveznika i njihove gospodarske snage, zatim nedjelotvornim - s motrišta ukupne uspješnosti gospodarenja, te nepravičnim - s motrišta takve raspodjele društvene dobrobiti kakva je od javne koristi (poštivanja javnoga interesa);
- (iii) da vođenje financijalne politike i, općenito, poraba javne funkcije u rješavanju društvenih problema, doprinosi gospodarskoj stabilnosti i ravnoteži;
- (iv) da se s primjenom mjera u svrhe izravnavanja financijalnoga ne iskrivi gospodarske učinke s motrišta eficientnosti - poglavito s motrišta relativno optimalnoga iskorištavanja razvojnih šansi, što predmnijeva: (a) da razvojne potrebe imaju, ali ne samo između države i užih upravno-političkih oblasti biti dogovorene, već i da takvi dogovori obuhvate sve osobe javnoga prava i one privatnoga prava čije djelatnosti figuriraju po nekomu naslovu u razvojnim planovima; (b) da oni dogovori o razvoju ograniče ukupno opterećenje poresko; (c) da respektivno vrhovništvo financijalno imade vrijednost zbiljsku, dakako unutar parametara što ih se dogovori ili sa zakonom propiše.

Kaže se da se izravnavanje financijalno očituje kao problem kakav iskrsava u svezi s postojanjem više ili manje samostalnih upravno-političkih oblasti, zapravo u svezi s zahtjevom da se među takvima ostvari tzv. "vodoravnu jednakost", poglavito s obzirom na potrebu da se smanji ili suzbije socialne i političke napetosti u državi, ali što je zapravo izrazom temeljne ustavne vrednote o socialnoj pravednosti i jednakosti. Iz takve vrednote proizlazio bi inače izrazito pravno-politički zahtjev, koji se odnosi, i to:

- (a) na ravnomjernu razdiobu poreskoga tereta, dotično da osobe koje raspolažu s istom poreznom snagom imaju isti porezni tretman neodvistno o tomu u kojemu dijelu države nastupe činjenice ili okolnosti smjerodavne za oporezivanje;
- (b) na nepostojanje kolikotonosnih i kakvotonosnih razlika između pojedinih dijelova zemlje u zadovoljavanju javnih potreba - vodoravna jednakost lokalna regionalna u iskorištavanju javnoga dobra na razini u državi kao nacionalnoj zajednici prihvatljivih i prihvaćenih standarda;
- (c) na smanjenje razlika u dohodku po stanovniku, razlika kakve postoje između regija i lokalnih zajednica, inače uvjetovane s njihovim osebujnostima vrhu razine gospodarske razvijenosti i, poglavito, produktivnosti rada, zatim položaja zemljopisnoga, npr. područja turistička naspram ostalima, kao i vrhu svih drugih razvojno smjerodavnih okolnosti.

Razlike u gospodarskoj snazi, a s tim u svezi u visini javnih rashoda, te u *per caput* - dohodku, jesu ne samo razumljive već i prihvatljive koliko se postojanje takvih razlika temelji na gospodarskoj eficientnosti kao na onoj okolnosti koja je od značenja općenitoga, te i na kakvim zasebnim ali razvojno smjerodavnim okolnostima, kao što su troškovi života, zemljopisni položaj, etc. To znači da se zahtjeve za većom jednakošću u svim dijelovima zemlje može postavljati - što se tiče izravnavanja financijalnoga - samo vrhu opterećenja poreskoga (cf. toč. (a) supra), kao i vrhu nepostojanje kolikotonosnih i kakvotonosnih razlika među pojedinim dijelovima zemlje u uživanju javnoga dobra (cf. toč. (b) supra), ali ne i što se tiče smanjivanja razlika u *per caput* - dohodku. To znači

da izravnavanje financiarno mora biti, bez obzira na svoje moguće razvojno značenje, baš kao i čitavo gospodarenje financiarno, neutralno s motrišta učinaka gospodarenja²⁴.

Problem može, međutim, iskrsnuti u svezi s okolnošću što poreski obveznici u pojedinim dijelovima zemlje, dotično lokalnim zajednicama, gdje se javne potrebe zadovoljava iznad ili ispod prosjeka u zemlji, mogu bivati jače ili slabije opterećeni naspram prosječnomu opterećenju u državi, poglavito kada upravno-političke oblasti imaju stavovitu samostalnost financiarnu.

Važnim je naglasiti da je riječ o “pojedinih razlikama”, i između “pojedinih dijelova zemlje” (upravno-političkih oblasti). Naime, izravnavanje financiarno opravdano je, među ostalim, samo kada je riječ o razlikama između pojedinih dijelova zemlje, dotično lokalnih zajednica, kakve razlike nisu strukturirane, a to je da nisu one trajne i stabilne tijekom ne malenoga vremena i ne između gotovo jednih te istih jedinica: u takvom slučaju stvar se može razriješiti samo s promjenama ali ne jedino ustroja financiarnoga, već prije svega s “preusmjerenjima razvojnim”, a za to se iziskuje i da se prida veće značenje lokalnoj samoupravi kao okviru kakav jedino može ohrabriti jače inicijative ljudi u lokalnim zajednicama da si prije svega sami pomognu.

Mnogi misle da bi se “gospodarsko-financiarni kapacitet” moglo kao kriterij izravnavanja financiarnoga porabiti, što je nešto što je vrlo dvojbeno, ali neka je za sada dopuštenim reći samo ovo, dakle:

- (a) “Gospodarsko-financiarni kapacitet” jest kriterij oblikovan u svezi s ukupnošću razvoja, na razini države, kao i na razini županije, a to znači da je promjenjiv, dočim kriteriji ustrojavanja moraju biti relativno stabilnim veličinama - u protivnom ne bi mogli biti kriterijima jer bi bio rastezljivim od županije do županije, od regije do regije, od općine ili grada do općine ili grada, etc. Ukratko, svaka promjena u čintbenicima razvoja - koji su neodvistnim uvjetima djelovanja općenito a gospodarenja poglavito - vodila bi prema promjeni ukupne gospodarske snage županije, a s tim i do oblikovanja takvoga kriterija pa, slijedom tomu - s obzirom na relativne promjene koje mogu nastupiti između samih županija, kao i između gradova i općina u njihovomu sklopu i izvan njihovoga sklopa - i do svakodobnoga odlučivanja o samomu kriteriju i primjenjivanju takvoga kriterija.
- (b) Veliki broj trošenja na lokalnoj razini nije iskazan jer je riječ o onima od državnih ministarstava, ali uključujući tu i najveći broj javnih službi, naspram čemu je trošenje pojedine županije više nego od malenoga značenja.
- (c) “Potrebe i interesi od lokalnoga značenja” jest kriterij po kojemu se određuje ostvarivanje prava građana na lokalnu samoupravu, a takve su potrebe i interesi veoma raznoliki, što bi, uz nepostojanje znanja o tomu, vodilo arbitrarnim usporedbama i uspostavljanju financiarnoga izravnavanja kakvo ne bi bilo u skladu niti s onim potrebama niti s pravednošću u snošenju javnih tereta s obzirom na visoke šanse, praktički izvjesnost, da dodje do prelijevanja.

²⁴ Cf. B. Jelčić, *Financijsko pravo i financijska znanost* ..., supra, pp., poglavito 409. - 413.

VIII.

Retrospektivno uvidjano, financijalno osmišljavanje hrvatske županije nastavlja se, čini se, kretati izmedju skrajnosti.

Rečeno je da se u ovisnosti o **vrhovništvu s obzirom na razine u upravno-političkomu ustroj(avanj)u**, uspostavlja i stanovite odnose obilježene s većim ili manjim stupnjem centralizacije, decentralizacije dotično. Isto tako, rečeno da **raspored funkcija** izmedju upravno-političkih oblasti praćen s raspodjelom sredstava s kojima se izvršavanje funkcija financira nazivlje se “**izravnavanjem financijalnim**”. U svemu tomu izražava se **stupanj autonomije** (samostalnosti) užih upravno-političkih oblasti o onim širim, dotično stupanj centralizacije ili pak decentralizacije.

Promišljanje obnove hrvatske županije (hrvatskoga županijskog ustroja), s motrišta financijalnoga usredotočuje se na vrhovništvo financijalno, što znači na raspodjeljivanje financijalne vlasti izmedju države i županije u svezi s osiguranjem zbiljske sposobnosti županije i drugih jedinica lokalne samouprave da uz vlastitu odgovornost obavljaju bitan dio javnih posala.

Jednim od bitnih dijelova javnih posala jest i “odgovornost za razvoj”, što znači da obnova hrvatske županije znači uspostavljanje takvoga njezinog položaja kakav jamči zbiljsku sposobnost da skupno s državom i s jedinicama lokalne samouprave u cjelini bitno utječe na razvoj, poglavito na upravljanje s razvojem, a to uključuje značajno vrhovništvo financijalno.

Ali, neke implikacije takvoga zahtjeva ne će se moći izbjeći, i to:

- što jačim zahtjevi da političko-upravno ustrojavanje biva u funkciji razvoja, to jačim potreba da se pojača odgovornost lokalnih, poglavito regionalnih, upravnih oblasti za razvoj;
- što višljom odgovornost za razvoj, to jače se vrhovništvo financijalno iziskuje;
- što je odgovornost lokalnih oblasti za razvoj višljom, i što je jačim njihovo vrhovništvo financijalno, to važnijim biva ono izravnanje financijalno, to većom šansa da se pritisci za izjednačivanjem bez obzira na okolnosti pojačaju.

Neki elementi političko-upravnoga ustrojavanja, kako je to bilo rečeno, bitno utječu na prosudjivanje opsega i iskazivanja troškova za zadovoljenje društveno verificiranih potreba na razini lokalne samouprave.

Prvo, s obzirom na stanje zatečeno u doba hrvatskoga građanskog preokreta (1989. - 1993.), a vodeći se idejama i koncepcijama Hrvatskoga Ustava od god. 1990., s uspostavljanjem novoga ustroja lokalne samouprave - godine 1992. - načelno se i praktički opipljivo vrlo korjenito lokalnu samoupravu razdvojilo od državne uprave, smatrajući, idejno i pravno-politički, da su to dvije odjelite sfere u politici, u upravljanju javnim poslovima, a suprotivno onomu mitsko-komunističkom komunalnom sustavu za koji se tvrdilo da je to na štetu države i hrvatske državnosti objedinjavao. Ali, ono razdvajanje nije bilo praćeno i s uspostavljanjem kakvoga “poreskog vrhovništva” unutar zasebnih sfera važenja lokalne samouprave, dotično državne uprave.

Drugo, teorija i praxis “korjenitoga razdvajanja lokalne samouprave od državne uprave” izražava, osim svega, svu onu pravno-političku i idejno-demokratsku zbrku

naslijedjenu iz mitsko-komunističkoga ali ne samo komunalnog sustava, koji se kretao po jednoj drugoj skrajnosti - s posvemašnjim izjednačivanjem lokalne samouprave i državne uprave, na svodjenju državne uprave na lokalnu samoupravu i integralno samoupravljanje u udruženom radu. Takva skrajnost vodila je, osim svega, da se na lokalnoj razini iskazivalo i trošilo sve ono što po načelu opće zaporke (*clausula generalis*) u korist općine nije spadalo na višlje društveno-političke zajednice. Logičko, unutar takvoga sustava važno je, osim kada bi neki zakon to izrijekom isključio, da uređivanje društvenih poslova i izvršivanje javnih funkcija ide preko općine, neodvstno, načelno i praktički opipljivo, o tomu u čiju su sferu odgovornosti odnostni poslovi pripadali. Unatoč tomu, niže društveno-političke zajednice, a to su bile, tijekom većega razdoblja komunističke vlasti, samo općine, nisu raspolagale gotovo nikakvom autonomijom financialnom.

Treće, u jedan takav konfuzni svijet mišljenja i djelovanja upalo je ono uspostavljanje novoga sustava lokalne samouprave od godine 1992., za što se, inače smatralo, da znači obnovu hrvatskoga županijskog ustroja. Medjutim, tijekom vremena ispostavilo da će taj proces trajati puno dulje, tako da se opravdano može tvrditi da je riječ samo o pokušaju obnove hrvatske županije.

Četvrto, u svezi s vrhovništvom financialnim moglo bi se za sada, s ozbirom da bi to potrebovalo izvodjenje usustavljenih istraživanja, reći da se ponovno uspostavljanje vrhovništva financialnoga hrvatske županije kreće između ovih skrajnosti, dotično između:

- (a) mitsko-komunističkoga komunalnog sustava - velike nadležnosti, dužnosti i odgovornosti lokalnih oblasti, ali bez ikakvoga vrhovništva financialnoga: unutar takvoga "komunalnog sustava" ne provodi se čak ni razlikovanje općina po liniji selo - grad, dotično gradovi ne figuriraju kao zasebne oblasti samouprave ni što se tiče djelokruga ni što se tiče tijela vlasti - na taj način postoji jedna i jedina motipska, lokalna, jedinica, koja je i temeljna lokalna jedinica (lokalne samouprave) i temeljni stupanj državne uprave podjedno.
- (b) ustroja lokalne samouprave uspostavljenoga u Republici god. 1992. - unutar kojega jesu uvećane ovlasti financialne, ali do te mjere usko da čak ni vrhu raspolaganja za one "potrebe od lokalnoga značenja" ne može smatrati da se vrhovništvo financialno uspostavilo;
- (c) Hrvatske historičke županije - bila je samoupravna korporacija javnoga prava, što znači da je imala visoko vrhovništvo financialno, što je bilo i logičnim kraj okolnosti što se historička hrvatska županija temeljila do te mjere na načelu subsidiarnosti da ju se smatralo, a u dobroj mjeri i jest tako bivalo, kao *corpus separatum (separatum sacrae regni coronae adnexum corpus)* (*séparé mais à la couronne sacrée du royaume corps annexé, abgesonderte aber der sankten Krone von Koenigsreichs zusammengehängene Koerperschaft*), uključujući tu daka ko i vrhovništvo poresko²⁵.

²⁵ Cf. B. Šulek, Hrvatski Ustav ili Konstitucija, Dionička tiskara, Zagreb, 1882., pp., poglavito, 133. - 137. Cf. et B. Babac, O nekim obćim problemima uobličavanja ..., supra, pp., poglavito, (2)193. - 210.

Peto, u ukupnosti, moglo bi se kazati i smjelo bi se zaključiti da se jedan broj nedorečenosti u uobličavanju režima financialnoga kao elementa i okruženja režima lokalne samouprave imade pripisati onomu kretanju između skrajnosti izraženo kroz, i to:

- (a) vremenski - u rasponu od 1300 godina (od stoljeća VII-oga);
- (b) po liniji razvoja društveno-gospodarskoga i političko-upravnoga zajedništva hrvatskih zemalja - Samostalne Hrvatske Države i Kraljevstva Hrvata, preko gubitka svake državne prepoznatljivosti, do obnove hrvatske državnosti i hrvatskoga građanskog društva;
- (c) po liniji lokalne samouprave, a temeljem onoga istog načela što ga ističe i Europska unija, naime načela subsidiariteta - od uskoga vrhovništva financialnoga (sadašnje stanje), preko minimalnoga vrhovništva financialnoga (komunizam), do relativno maksimalnoga vrhovništva financialnoga (historička hrvatska županija).

IX.

U hrvatskim prilikama, ustroj lokalne samouprave ovisi o obnovi, načinu obnove, "historičkoga županijskog ustroja" u Hrvata, a to mora biti i omedjenjem unutar kakvoća bi se moglo Europsku povelju uobće i prihvatiti.

Tro-razinsko ustrojstvo omogućuje, s druge strane, za razliku od onoga dvo-razinskoga, lakše utjelovljivanje Europske povelje u hrvatski pravni sustav, dotično u takvoj predmnijevi postaje potonja prihvatljivijom nego što je to inače u prosjeku. Naime, u ustrojstvu tro-razinskomu bila bi ublažena ona prejak usredotočenost ovlasti i odgovornosti kako na razini Vlade tako i na onoj od županije, što je prirodnim unutar onoga oblika dvo-razinskoga.

Unutar oblika tro-razinskoga lakše je riješiti problem gradova, jer se s obzirom na potrebe elastičnosti u pristupu raspoložuje s blažim prijelazima između razina, a i primjerenije razriješuje problem širine ovlasti i odgovornosti lokalnih oblasti u obavljanju javnih posala.

U izočnosti ustavno definiranih kriterija za uobličavanje lokalnih oblasti, može biti dopuštenim predmnijevati da se takve kriterije izvodi, kao i za županije, dakle iz, *mutatis mutandis*, čitbenika povijestnih, dotično tradicionalnih, zatim prometno-gospodarskih, te iz onoga o "samoupravnoj cjelini", dotično "samoupravnoj dostatnosti", što Europska povelja, premda nedostatno, onda izražava kada govori o "sposobnosti za obavljanje bitnoga dijela javnih posala" (*une part importante des affaires publiques, a substantial share of public affairs*).

IZVORI (odabrani)

Russel L. ACKOFF and Fred E. EMERY, *On Purposeful Systems*, Aldine-Athertone, Chicago, 1972.

Branko BABAC, *O nekim implikacijama zahtjeva za više-razinskim uobličavanjem političko-upravnoga ustrojstva na određivanje ovlasti jedinica lokalna samouprave u Republici Hrvatskoj*, in Europska povelja o lokalnoj samoupravi i lokalna samouprava u Republici

- Hrvatskoj, Županija osječko-baranjska, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa J. Strossmayera u Osijeku, Osijek, 1997., pp. 43. - 52.
- Branko BABAC, *O nekim općim problemima uobličivanja političko-upravnoga ustrojstva u svezi s ostvarivanjem nacionalnih strategija razvoja Hrvatske i hrvatskoga građanskog društva*, in Zbornik Pravnoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1/92, pp. 41. - 77.; 2/92, pp. 193. - 235.
- Branko BABAC, *Obnova hrvatskoga županijskog ustroja - Oglad o hrvatskomu žhistoryčkom županijskom ustroju' - Osnove institucionalne analize*, in Pravni vjesnik, Osijek, 1 - 4/92, pp. 5. - 34.
- Branko BABAC, *Istraživanja hrvatskoga žhistoryčkog županijskog ustroja' - Slučaj žadministrativno-teritorijalnih jedinica, dotično političko-teritorijalnih organizacija' na regionalnoj razini - Osnove institucionalne analize*, in Pravni vjesnik, Osijek, Osijek, 1 - 4/91, pp. 25. - 45.
- Branko BABAC, *Socijalno-ekološka odgovornost i gospodarski poredak*, in Pravni vjesnik Pravnoga fakulteta Sveučilišta Josipa J. Strossmayera u Osijeku, Osijek, 1 - 2/89, pp. 5. - 22.
- Branko BABAC, *O institucionalizaciji političke kontrole nad državnom upravom u nas*, etc., Pravni vjesnik Pravnoga fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Osijek, 1/87, pp. 5. - 19.; 2/87, pp. 137. - 149.
- Branko BABAC - Zvonimir LAUC, *Regija i regionalizacija u Hrvatskoj*, Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku, Osijek, 1989.
- V. Lewis BASSIE, *Subsidies*, art. in International Encyclopaedia of the Social Sciences, Collier-Macmillan, N. Y., 1968.
- Ivan BEUC, *Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1985.
- Cynthia ENLOE, *Police, Military and Ethnicity - The Foundation of State Power*, Transaction Books, N. Brunswick (U.S.A.), 1980.
- Ernest FORSTHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts - Allgemeiner Teil*, Verlag C. H. Beck, Muenchen, 1973.
- Božidar JELČIĆ, *Financijska znanost i financijsko pravo*, Birotehnika, Zagreb, 1994.
- Božidar JELČIĆ, *Porezni suverenitet u federalnim državama*, in B. Jelčić ur., *Aktualni problemi financiranja društvenih potreba*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1985., II., pp. 31. - 40.
- René KOENIG, *Grundformen der Gesellschaft - Die Gemeinde*, Rohwolt, Hamburg, 1958.
- Duane LOCKARD, *Local Government*, art. in International Encyclopaedia of the Social Sciences, Collier-Macmillan, N. Y., 1968.
- François LUCHAIRE et Yves LUCHAIRE, *Le droit de la décentralisation*, Presses Universitaires de France, Paris, 1983.
- Albert MABILEAU, *Le systčme local en France*, Montchrestien, Paris, 1994.
- Julius MARGOLIS, *Local Finance*, art. in International Encyclopaedia of the Social Sciences, Collier-Macmillan, N. Y., 1968.
- Franz MAYER hrsg., *Region und Mittelstufe der Verwaltung*, Schriften der deutschen Sektion des Internationalen Instituts fuer Verwaltungswissenschaften, Band 2., Bonn, 1976.
- Eugen PUSIĆ, *Komuna i općina*, Informator, Zagreb, 1981.
- Eugen PUSIĆ, *Lokalna zajednica*, Narodne novine, Zagreb, 1964.

- Milan SMREKAR, *Priručnik za političku upravnu službu u Kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji*, I. Granitz, Zagreb, 1899., sv. 1. i 2.
- Bogoslav ŠULEK, *Hrvatski Ustav ili Konstitucija*, Dionička tiskara, Zagreb, 1882.
- Georges VEDEL et Pierre DELVOLVÉ, *Droit administratif*, t. 1. et 2., Presses Universitaires de France, Paris, 1992.(1958.).
- Max WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft - Grundriss der verstehenden Soziologie*, J. C. B. Mohr(Paul Siebeck), Tuebingen, 1976. (1922.).
- Oliver P. WILLIAMS and Charles ADRIAN, *Four Cities: A Study in Comparative Policy Making*, Un. of Pennsylvania Press, Philadelphia.

Branko Babac, LL.D.
Faculty of Law, Osijek

THE CONSIDERATION OF REHABILITATION OF THE CROATIAN COUNTY FROM THE FINANCIAL POINT OF VIEW-FORMER EXPRESSIONS

Summary

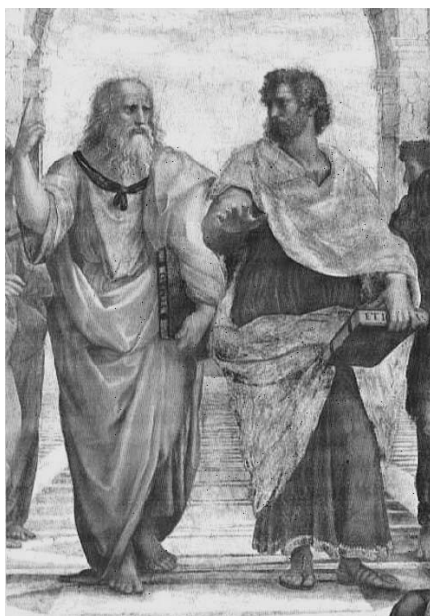
In order to assure the realistic capability of counties and other local self-government units to execute a significant part of public affairs with their own responsibility, the distribution of financial powers and responsibilities within a State has to be considered exclusively within a judicial-political request for the rehabilitation of the Croatian county organization. The organization of a county and its influence upon the execution of local and central affairs determines the scope and character of other local self-government units, so these issues are classified in four entities in the text: 1/ financial authority and other notional-categorical determinants, 2/ on the communist-originated "communal system," 3/ the "historical Croatian county" or something on the importance of certain traditional determinants, 4/ on the 1992 attempt to rehabilitate the Croatian county organization. In point five, the paper concludes that the financial consideration of the Croatian county (its financial independence) depends on the political-administrative issues and that it is achievable only when the request for the "establishment of the Croatian county as a unity of local government and self-government, starting from the historical, transportation-economic and self-governmental factors" becomes a ruling one. A taxation system that assures the justice (equality and justice) and the criterion of the economic capability of its own in order to determine the portion in the settlement of public expenditures may be safeguarded only under the provision of the following: 1/ unity of market and stability of economic conditions, 2/ equal position of all on such a market and market freedom, and 3/ monopoly suppression. It is for sure that the public needs are more easily recognized (a) and the funds accumulated when the satisfaction of such needs is the capacity of the narrower administrative-political authorities; the bodies of the narrower administrative-political authorities (b) know the problematic of satisfaction of public needs in their territory better. In addition, the decentralization of competencies (c) enables and safeguards the increased participation and influence of citizens in the execution of public affairs.

Prof. dr. sc. Ante Lauc
Ekonomski fakultet, Osijek

AUTOPOIESIS I POREZNA POLITIKA

1. Uvod

Svijet možemo, kako je to pokazao Raphael u Sikstinskoj kapeli, gledati iz Platonove (top down) ili Aristotelove (bottom up) perspektive. Nažalost malo je prvog - idealističkog, previše drugog – realističkog, a gotovo nema njihove sinteze – heurističkog i dijalektičkog. Najnovija znanstvena istraživanja na MIT (P. Senge) pokazuju kako je moguće spregnuti percepciju realiteta, viziju preko timske organizacije i organizacijskog učenja. Svijet je pred točkom bifurkacije propasti ili se samoorganizirati. Republika Hrvatska u razmeđu Kine i SAD, Rusije i Indije ima povijesnu šansu pronaći optimalne trajektorije osobnog, organizacijskog, ekonomskog i kulturnog razvitka.



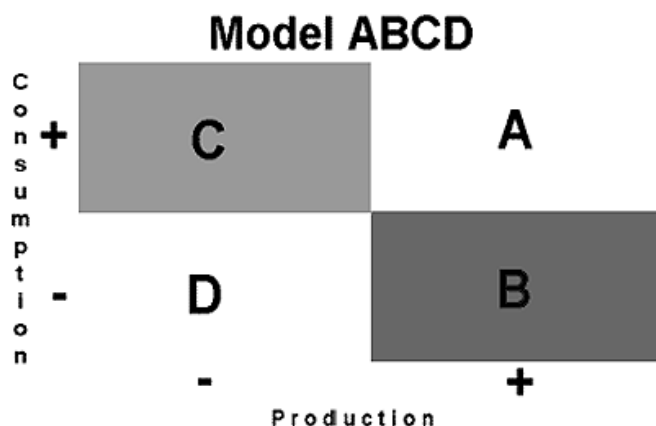
U tom smislu izazov je teorija autopoiesisa koja propituje relacije subjektiviteta i objektiviteta, prirodnih i društvenih znanosti, evolucije i genesisisa. Porezi su ekonomska kategorija od presudne važnosti za funkcioniranje lokalne samouprave i vrijedno je truda prići rješavanju tog problema koristeći saznanja teorije autopoiesisa.

2. Neke bitne odrednice teorije autopoiesisa

Poznato je manje više koliko koristimo intelektualne kapacitete u radu i životu – 5 do 10%. Zašto to nije bolje i više? Od studentskih dana istražujem relacije osjećajnosti i misaonosti i što mi se više proširuje i produbljuje baza podataka to mi se rađa sve preciznija hipoteza kako je korijen intelektualnih ograničenja u emocionalnoj sferi. Prije tridesetak godina počeo sam s pitanjem sugovornicima o korelaciji pameti i poštenja i čak i danas su mnogi zatečeni tim pitanjem. Upitani najčešće projicira osobni svjetonazor, te pametni i poštenu odgovaraju o pozitivnoj korelaciji, a pametni a nepošteni kako

je korelacija negativna. Stvarnost nije tako jednostavna, jer varijable nisu precizno definirane, a da i ne govorimo o interakciji tih kategorija. Ja polako preokrećem pitanje, a sve više i sa sve više sigurnosti tvrdim kako inteligenciju možemo mjeriti preko poštenja, te tko nije pošten nije pametan. U biti otkrio sam kako nepošteno ponašanje funkcionira po zakonima opadajućih prinosa, a pošteno po zakonu rastućih prinosa. Malo tko se ponaša po tim funkcijama, a velika većina su žive metafore logističke funkcije (S krivulja), gdje u jednom periodu proces ide eksponencijalno, a zatim logaritamski, a to se dvoje izmjenjuje u ritmu endogenih i egzogenih čimbenika.

Tu je najvažnije što bolje definirati poštenje i istraživanja su me dovela do modela koji olakšava interpretaciju moraliteta. Cijeli je život odnos davanja i uzimanja, proizvodnje života u najširem smislu i potrošnje. Tu možemo pojednostavljeno uočiti četiri tipa:



D ispodprosječno proizvode i troše,

B iznadprosječno proizvode a ispodprosječno troše,

A iznadprosječno proizvode i troše i

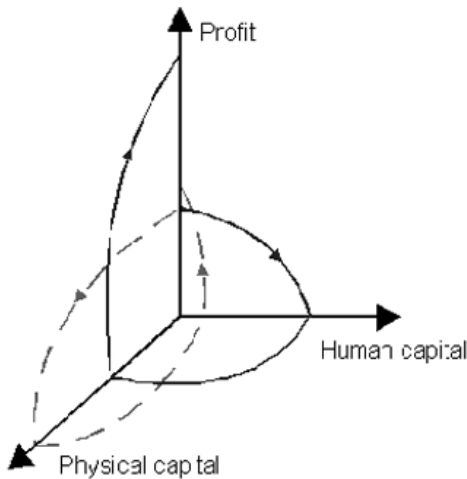
C ispodprosječno proizvode a iznadprosječno troše.

Kategorije D i A su u skladu s prirodnim i božanskim zakonom – što siješ to žanješ. Kako je prirodni zakon ekonomičnosti postići što veći output sa što manjim inputom C kategorija u nedostatku osjećajnosti za druge (empatija) i savjesti (ne uzeti od drugih, što je rezultat njihovog rada i/ili vlasništva) proizvodi se nereflektirano nepošteno ponašanje. Gdje je granica kad pošteno prelazi u nepošteno. Ako model ABCD ima ontološko utemeljenje granica je na 45%. Iz zakona termodinamike je poznato da ne može omjer inputa i outputa biti preko 1. Kod C tipa se to događa, a manje je tragično što to oni ne percipiraju, dok je daleko veći problem što B tipovi nisu dovoljno svjesni što se odvija. Najbolji je primjer proces privatizacije u našoj zemlji, gdje su stotine tisuća radnika naprosto pokradeni od tajkuna i države, a da toga još i sada mnogi nisu svjesni. Ja nikako ne zagovaram neka destruktivna rješenja, već otkrivam kroz cijeli život kreativna rješenja.

Državna vlast u Republici Hrvatskoj ustrojena je na načelu diobe vlasti na: zakonodavnu, izvršnu, sudbenu. Ovom tronošću dodao bih znanost bez koje ćemo nepotrebno lutati kao do sada. Preko znanosti pravna i politička znanost imaju resurse u drugim znanstvenim disciplinama koja će pridonijeti kvaliteti zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Ekonomska efikasnost i efektivnost zavise o ljudskim i tehničkim kapacitetima. Apsurdno je da nedostatak novca budu blokada, ako imamo slobodne ljudske, prirodne i tehničke potencijale koji mogu pridonijeti boljem zadovoljavanju potreba. Taj organizacijski jaz između proizvodnih kapaciteta i istinske zaposlenosti resursa je više stvar gluposti i nepoštenja no znanstvenih i pravno-političkih ograničenja kako kod nas tako i u svijetu.

Gdje je rješenje?

Osnovno je ekonomsko pitanje koja je stopa povrata od ulaganja u ljude i fizički kapital. Čikaška škola tvrdi da su stope povrata iste, jer vjeruju u tržište kao u Boga, dok su istraživanja Osječke škole, a i niza nezavisnih znanstvenika (A. Lewis, J. Vanek itd.) kako postoji statistički značajna razlika osobne i društvene stope povrata. Ja sam prvi u svijetu 1975. godine otkrio da je to u svjetskim razmjerima 25 puta, ali do dana današnjeg nisam uspio u užoj i široj sredini uvjeriti financijere kako treba okrenuti proces.



Hvala Bogu da u svijetu tehnološki razvitak, posebno preko Interneta, otvara nove mogućnosti učenja i komuniciranja. Sada se i najrazvijenijim sredinama formiraju samoupravni timovi, a mi još nepotrebno, pa i kontraproduktivno negiramo naše ogromno iskustvo u toj sferi. Dobro mi je poznato koliko smo griješili u samoupravnoj praksi, ali sve je to zanemarujuće u odnosu na greške koje danas proizvodimo, jer ne poznamo ni prirodne ni božanske, a kamoli društvene zakonitosti. Iako je Heraklit shvatio da je rat otac svih stvari, mi još nismo izrodili rješenja koje je ovaj rat na Balkanu demistificirao. Unatoč tisućama mrtvih, desetinama tisuća

ranjenih, stotinama tisuća prognanih ne vidimo kako sve to ima istu genezu – proizvodnju C tipova. Do 1992. sam naslućivao, a tada se uvjerio u pljački Ivanovca kod Osijeka, kako ni naši ratnici nisu nevini. Istraživanja u Voćinu 1994. u još većim razmjerima potvrdili su mi kako nas u Hrvatskoj čeka teška bitka s manifestacijama nemoralnog ponašanja. Tajkuni su samo vidljivi dio ledenjaka, a mi kao da smo na Titaniku opijeni što imamo konačno svoj lijepi brod - državu. Zaboravljamo da se država ne gradi samo "top down", već i "bottom up". Upravo lokalna samouprava je projekt koji može harmonizirati ekonomske i pravne procese, jer je odnos proizvođača i potrošača gotovo u "on line" komunikaciji. Na nivou lokalne samouprave moguće je zatvoriti proces u

tehnološkom, ekonomskom i pravnom pogledu kako bi ljudi imali kvalitetu života (having, loving, being).

Kriva je dilema centralizacija (top down) ili decentralizacija (bottom up). Problemu treba prići s tehničkog, ekonomskog i psihosociološkog gledišta. Ako tako klasificiramo probleme i njihova rješenja lako ćemo zaključiti kako u prvoj (tehničkoj) sferi treba dominirati centralizacija, zadnjoj (ljudska problematika) decentralizacija, a srednjoj (ekonomija) kategoriji kombinacija i sredina. Razvitak će biti moguć kada se ovlada teorijama i tehnologijama motivacije, učenja, timske organizacije, razvoja proizvoda, procesa i organizacije, kada krenemo s optimalnom alokacijom u resurse, a posebno kad shvatimo da su nam ulaganja u ljude najrentabilnije investicije.

Bitno je uočiti kada sustav mora biti otvoren, kada zatvoren, jer suvremena tehnološka i psihosociološka dostignuća otvaraju prostor za kreativna rješenja. Danas je još u glavama naših ekonomista i pravnika paradigma moderne, gdje je čovjek puki privjesak ekonomskih i političkih sila, a da ne vidimo i pored mass medija, kako je učenje postalo najvažniji biznis za ulazak u 21. vijek. Ukoliko se ne oslobodimo znanstveno nadvladanih premisa preostaje nam životinjariti na dohotku, koji je 3-5 puta manji od optimalno mogućeg.

3. Porezna politika u duhu autopoiesisa

Teorija autopoiesisa omogućava novi pristup porezima. Mi smo svi navikli od Srednjeg vijeka da plaćamo razne poreze i ne pomišljamo da to može imati drugi tijek. Ovo savjetovanje se također odvija u okviru paradigme Moderne i neophodno je preispitati premise na kojima razmišljamo o porezima. Adam Smith je postavio temelje ekonomske znanosti i otkrio nevidljivu ruku (bottom up) u slobodnoj igri ponude i potražnje. M. Keynes je prepoznao ulogu države i otkrio vidljivu ruku (top down). Malo tko je to dvoje znao autopoietično spregnuti. Izgleda da je problem u raskoraku mikro i makro ekonomije, u raskoraku bilanci poduzeća i države. Dr. Milan Juranović je bio na tragu da to dvoje poveže u harmoničnu autopoietičnu cjelinu, ali mu je nedostajalo osobno iskustvo "samoupravne" prakse. V. Vugrin je izgleda na tragu autopoietičnoj ekonomiji, gdje će igra robe i novca preko njegovih kontrolnih salda omogućiti probijanje kninskih balvana u našoj ekonomskoj teoriji. Da li imamo novog Kotruljevića za sada je teško reći, ali je velika šteta što naši vodeći znanstvenici manje ili više negiraju kreativni doprinos tog neimara hrvatske ekonomske zbilje.

Koliko sam primijetio iz priloženih referata, a i druge literature, gotovo nitko se ne pita kako povećati prihode poštenijim i pametnijim odlučivanjem. Konativna i kognitivna ograničenja nisu konstanta i postoji niz tehnologija za podizanje motivacije, stručnosti i timske organizacije. Moramo biti svjesni da je uzimanje poreza neminovno za financiranje potreba društva (zdravlje, obrazovanje, vojska, policija, sudstvo itd.) u datom okviru razmišljanja. Moramo također biti svjesni da smo objekti ekonomskih centara moći (Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond) i da je njihova strategija rezultat neoklasične ekonomske paradigme. Njihova monetarna politika (top down) nigdje u svijetu nije polučila značajne gospodarske rezultate, jer ne polaze od investiranja u ljude. Čim su najbogatiji ugroženi u svojim ekonomskim interesima (igra oko banana između Europske zajednice i SAD) napuštaju se poznati postulati slobodnog tržišta.

No nije samo svijet kriv što nam je stanje daleko od optimalnog. Dosadašnja praksa financiranja javnih potreba na nivou jedinica lokalne samouprave i uprave svakako pokazuje da izuzetno složeni i osjetljivi mehanizam međuproračunskih transfera u našoj praksi nije dao zadovoljavajuće rezultate.

V. Vugrin je po meni najveće otkriće u teoriji autopoietične organizacije. On je za mene enigma Božje igre s oholim i zavidnim Hrvatima. Suština njegova učenja polazi od prepoznavanja važnosti obračunavanja vlastite troškovne kamate. To otkriće slijedi s jedne strane iz Skinnerijanske metode pokušaja i pogrešaka (bottom up), a s druge strane iz jednog dubokog morala i kroz to božanske inspiracije (top down). Već je Vanek ukazao na važnost kamate na osnovna sredstva, ali su ga naši oholi ekonomisti (dohodna škola – Korač, Sirotković, Dabčević-Kučar itd.) perfidno izolirali. Vugrin je uistinu velemajstor da logiku proizvodnje prevede u svijet brojeva, da svijet tehnike izrazi u novčanim jedinicama. Kad naši financijeri lokalne samouprave nauče to računovodstvo, a svi smo izgubili jako puno ignorirajući njegova otkrića, hrvatsko će gospodarstvo dobiti neslućeni zamah. U primjeni njegovog računovodstva, a posebno u obračunavanju vlastite glavnice i vlastite troškovne kamate kriju se zameci hrvatskih poslovnih oluja.

On ratuje sa bivšom i sadašnjom administracijom ukazujući na moguća rješenja problema, koje imamo, a ona njega ne razumije.

Što je osnova autopoietičnog računovodstva?

autopoietiski kod	standardni kod
0 - novac	01 - novac u funkciji vlastitog poduzeća 02 - novac u funkciji drugih osoba
1 - osobe	11 – dužnici 12 - vjerovnici
2 - trajna imovina	21 - vlastito znanje 22 - materijalna imovina
3 - obrtna imovina	30 - nabavljena roba
4 - troškovi	41 –prenesena vrijednost 42 – dodana vrijednost
5 - proizvodnja	50 - proizvodnja u tijeku
6 - proizvod	60 - proizvodi se prodaju
7 - roba	71 - rashodi u prodanoj robi 72 - prihodi od prodaje robe

8 - profit	81 - kamata od vlastite glavnice
	82 - dobitak
9 - kapital	91 - uložena vlastita glavnica
	92 - vlastita glavnica iz dobitka

Bilanca ima dva kontrolna salda (novac u 1 i 2, te roba od 3-9), koji mora biti jednak u oba dijela, samo s obratnim predznakom. U knjigovodstvu je činjenica što kaže financijski dio. Prema tome kontrolni saldo drugog dijela mora biti jednak prvom dijelu. To je otkriće, koje još nije prepoznato u teoriji i praksi. Zbroj mora biti svaki dan 0, ako se sve ispravno radi. Sve je to čisti autopoiesis, koji prolazi nezapaženo pored naše znanosti. Praksa je, ako je uspješna, uvijek autopoietična, a sve je u tome, da ju dekodiramo "bottom up" metodama i pomognemo u "top down" primjeni u zaostalijim sredinama. No, kao i drugdje po Hrvatskoj C igrači su bolje samoorganizirani od B igrača i umjesto u razvitak idemo u kaos. Kakve su nam šanse da iskustva i saznanja dovedemo do autopoietične teorije i da svi poštteni i pametni kroz lokalnu samoupravu se počnu duhovno i materijalno bogatiti kroz timski rad na projektima razvitka. Koliko znam, tako nije za sada u punom smislu riječi nigdje u svijetu, ni u jednoj državi. U SAD već nekoliko godina funkcionira projekt National Performance Review (<http://www.npr.gov>) kroz koji se najbolja svjetska saznanja iz poslovnog svijeta primjenjuju u političkoj sferi. Taj projekt iako ima punu podršku Clintona i Al Gore-a teško se probija kroz američke birokratske strukture, pa je naša šansa da kvalitetnom primjenom u Republici Hrvatskoj i BiH postanemo u svjetskim razmjerima transparentni.

Dok je na čelu neke jedinice lokalne samouprave karizmatički lider (pošten, pametan, vrijedan, hrabar) proces ide u prirodnom pravcu, ali njegovim povlačenjem u prazni prostor ulaze C igrači i kao vampiri ili samo razmažena djeca sve unište. Mi još nismo ovladali timskim radom na projektima pa nam se negativnosti nepotrebno ponavljaju - imamo problem likvidnosti, jer ne radimo autopoietički. Mogućnost sive ekonomije bujaju, jer država ne zna zakone autopoiesisa. ULAZ I IZLAZ MORAJU BITI JEDNAKI UVIJEK, A DOBIT SE NE MOŽE PO VUGRINU OPOREZOVATI. Ta spoznaja bi mogla postati osnova autopoietične ekonomije, jer tako štitimo poduzetnički mentalitet (B ponašanje) od raznoraznih vampira (C ponašanje), koji zloupotrebjavaju stvaranje države.

Porezi u Hrvatskoj, ukoliko se verificira logika autopoiesisa bi mogli biti najmanji u Europi, jer harmoniziranje protoka robe i novca preko autopoietičnog bilanciranja i usporedbe plana i ostvarenja mora biti što bliže 0. Uslijed stohastičnosti procesa to će oscilirati oko 0, ali je to zanemarujuće u odnosu na sadašnje amplitude i oscilacije koje ne priznaju ljudski kapital i vlastitu troškovnu kamatu. Kako bi se tada financirao proračun? Vugrin ima pravi odgovor, jer spaja mikro i makro ekonomiju, što malo tko zna. Knjižni novac ima svako poduzeće. To znači da je svako poduzeće tiskara novog prirodnog novca. Preko obračuna PDV ZAP ima uvid u tiskanje prirodnog novca i ima materijalnu osnovu za financiranje proračuna pa i jedinica lokalne samouprave. Oko toga kao atraktora u duhu teorije kaosa, zagovornici kvalitetnijeg financiranja lokalne samouprave moraju okupiti i predložiti Vladi koncept porezne politike. Tu treba koristiti saznanja

iz psihologije, tehnologije i ekonomije, a još će biti bolje ako krenemo spajanju biosfere i noosfere. Knjižni novac je duša svake pameti, svakog projekta. On je od 0-9. U jednomnom novcu u sadašnjim bilancama nema 21, 43 i 81, ali ima PDV, koji napuhava prvi temeljni dio i širi kaos. Predsjednik RH je od 9.9.1998. dobivao materijale, koji su mogli pridonijeti sprječavanju financijskih poteškoća, ali mi još nemamo dekreta da svako knjigovodstvo redovito obračunava troškovnu kamatu, te da knjižnim novcem financiramo opću potrošnju i lokalnu samoupravu. Dosadašnja privatizacija je obavljena nezalački i sa previše nepravde, koja se neminovno reflektira na niskoj motivaciji za rad. Na takvim emocionalnim i moralnim osnovama nema učenja, nema timske organizacije i mi se vrtimo u začaranom krugu nedovoljno poštenih i pametnih rješenja. **NOVAC UOPĆE NIJE PROBLEM. TREBA HTJETI I ZNATI POŠTENI I PAMETNO RADITI.** Tu se kriju naša najveća ograničenja, jer je Hrvatska bogata B igračima, ali je stanje u nas kao prije 2000 godina, kad su sinovi zemlje bili bolje samoorganizirani od sinova svjetla (Luka 16-8). Tako više ne mora biti. Knjižni novac će omogućiti da se lokalna samouprava financira iz viška vrijednosti.

Na podacima 400 najuspješnijih tvrtki u Republici Hrvatskoj vidi se kako mi uopće ne registriramo moralni i intelektualni kapital. Tako Pliva ima glavnica oko 4 milijarde kuna, a da hoće i zna uključiti svoj moralni i intelektualni kapital, koji je dva puta veći od materijalne imovine, sa 12 milijardi kuna bi mogla postati istinska lokomotiva hrvatskog gospodarstva. Slično je sa INOM, Podravkom, HPT-om, Končarom itd. Knjižni novac je duša svake pameti, svakog projekta.

Autopoietičnim financiranjem lokalne samouprave i gospodarstva svi imamo priliku graditi zajednicu u kojoj će pošteniji i pametniji konačno postajati jači od moralno i intelektualno inferiornijih. Nadajmo se da će preko Interneta HILS ponuditi obrazovanje računovođa za novi pristup financiranja lokalne samouprave, gdje će se objediniti top down i bottom up pristup, otvoreno i zatvoreno sustavno ponašanje, primarno investiranje u ljudski kapital (motiviranje, izobrazba i timsko organiziranje), a sve će se pratiti permanentnim autopoietičnim bilanciranjem.

4. Zaključak

Uvid u postojeći pristup financiranju lokalne samouprave ne daje nam osnove za optimizam. Stoga se predlaže promjena paradigme i rasprava preko Interneta u organizaciji HILS-a. Temelj je teorija autopoiesisa u kojoj se polazi od kategorije samoreferentnosti, koja se prelama preko samoodgoja, samoobrazovanja i samoorganizacije u visokomotiviranim i visokostručnim timovima, koji rade na profitabilnim i kvalitetnim projektima. Financiranje se zasniva na knjižnom novcu, koje slijedi iz autopoietičnog bilanciranja, gdje se permanentno prate kontrolna salda robe i novca. Suština je u tome da novac nije kao sada ograničenje, već su to ljudski i tehnički kapaciteti. Razumljivo projekt mora biti profitabilan i tržišno verificiran. Najvažnije je da je pokriće za knjižni novac u višku vrijednosti, koji država ne uzima kroz porez, što je ne samo nepotrebno već i štetno za ekonomski prosperitet.

Ante Lauc. LL.D.
Faculty of Economics, Osijek

AUTOPOIESIS AND TAXATION POLICY

Summary

The insight in the contemporary approach with regard to the financing of local self-government does not provide us with a basis for optimism. Thus, we propose a change in paradigm and an online discussion organized by the CILG. The basis is the theory of autopoiesis that starts from the category of self-reference and is reflected in self-rearing, self-education, and self-organization in the highly motivated and highly expert teams that work on the profitable and high-grade projects. The financing is based upon the bookkeeping money that emanates from the autopoietic balancing, whereby the control remainders of goods and funds are permanently tracked. The essence is in the fact that the money is not any more a limitation but the human and technical capacities. It is understandable that the project has to be profitable and verified on the market. The most important thing is that the coverage for the bookkeeping money is in the value surplus that is not taken away by the State in the form of a tax, which is not only unnecessary but also detrimental to the economic prosperity.

SUDIONICI SAVJETOVANJA

“Jedinice lokalne samouprave u poreznom sustavu Republike Hrvatske” Osijek 12. i 13. listopada 1998. godine

Izvjestitelji

Hans Bernhard Brockmeyer	sudac Saveznoga financijskog suda München
mr. sc. Davor Brunčić	tajnik Osječko-baranjske županije i potpredsjednik Hrvatskog instituta za lokalnu samoupravu Osijek
dr.sc. Olivera Lončarić-Horvat	profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu
dr. sc. Božidar Jelčić	profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu
Antun Palarić	pomoćnik ministra uprave Republike Hrvatske
Zvezdana Tuma-Pavlov	predstojnik Područnog ureda Porezne uprave Ministarstva financija Republike Hrvatske u Osijeku
mr. sc. Renata Perić	Pravni fakultet u Osijeku
dr. sc. Jure Šimović	profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu

Ostali sudionici

Jadranko Crnić	predsjednik Ustavnog suda Republike Hrvatske
dr. sc. Nikola Filipović	sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske i predsjednik Hrvatskog instituta za ljudska prava Novi Vinodolski
Mladen Žuvela	potpredsjednik Ustavnog suda Republike Hrvatske
Verica Turčić	predstojnik ureda predsjednika Ustavnog suda Republike Hrvatske
Sandra Kiš	šef kabineta sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske
Miroslava-Nina Mišković	načelnik Odjela za lokalnu samoupravu Ministarstva uprave Republike Hrvatske
Zdeslav Milas	Zaklada Hrvatskog državnog zavjeta
Dubravka Horvat	Hrvatski Crveni križ
Stjepan Galović	član HILS
Anica Horvat	član HILS

Znanstvene ustanove

dr.s c. Vladimir Ljubanović	dekan Pravnog fakulteta u Osijeku
dr. sc. Ivan Bilić	dekan Pravnog fakulteta u Splitu
dr. sc. Uroš Dujšin	dekan Pravnog fakulteta u Zagrebu

dr. sc. Dragan Medvedović	profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu i predsjednik Instituta za javnu upravu Zagreb
dr. sc. Zvonimir Lauc	profesor Pravnog fakulteta u Osijeku i predsjednik Hrvatskog instituta za lokalnu samoupravu Osijek
dr. sc. Branko Babac	profesor Pravnog fakulteta u Osijeku
dr. sc. Ivan Mecanović	profesor Pravnog fakulteta u Osijeku
dr. sc. Vladimir Srb	profesor Pravnog fakulteta u Osijeku
dr. sc. Josip Vrbošić	profesor Pravnog fakulteta u Osijeku
dr. sc. Nedeljko Bosanac	profesor Pravnog fakulteta u Osijeku
mr. sc. Rajko Odoabaša	asistent Pravnog fakulteta u Osijeku
Boris Bakota	Pravni fakultet u Osijeku i tajnik HILS-a
dr. sc. Ante Lauc	profesor Ekonomskog fakulteta u Osijeku

Jedinice lokalne samouprave i uprave

Branka Starčević-Tesari	tajnik Županijskog poglavarstva Požeško-slavonske županije
mr. sc. Sonja Cupec	član Poglavarstva Osječko-baranjske županije
Franjo Zdravčević	pročelnik Ureda za opću upravu Osječko-baranjske županije
Višnja Novoselić	pročelnik Upravnog odjela za upravne i pravne poslove Osječko-baranjske županije
Katica Ćosić	Upravni odjel za upravne i pravne poslove Osječko-baranjske županije, stručni savjetnik
Romana Mihaljević	pomoćnik pročelnika Službe za javne financije Osječko-baranjske županije
Ljerkica Ništ-Kokolari	pomoćnik tajnika Osječko-baranjske županije
Gordana Kibel	Tajništvo Osječko-baranjske županije, stručni savjetnik
Jerka Lukačević	Tajništvo Osječko-baranjske županije, stručni savjetnik
Milorad Komadina	gradonačelnik Novog Vinodolskog
Miroslav Klepo	tajnik Grada Đakova
Vjera Bellian	pročelnik Odjela za društvene djelatnosti Grada Đakova
Slavko Troha	pročelnik Službe za računovodstvene i knjigovodstvene poslove Grada Đakova
Jadranka Krpan	voditelj Odsjeka za financije i računovodstvo Grada Belišća
Ljiljana Žigić	voditelj Proračuna Grada Belišća

Predstavnici stranih zemalja

Nj.e. dr. Volker Haak	veleposlanik Savezne Republike Njemačke u Republici Hrvatskoj
Alfred Bayer	predsjednik Zaklade Hannsa-Seidela München
Hans-Friedrich Frhr. von Solemacher	Zaklada Hannsa-Seidela München - voditelj projekta za Mađarsku, Hrvatsku i Slovačku

dr. Klaus Fiesinger	Zaklada Hannsa-Seidela München - načelnik odjela za srednju i istočnu Europu
Aleksandra Markić	Zaklada Hannsa-Seidela München, Ured u Zagrebu
Volodymyr Shapoval	sudac Ustavnog suda Ukrajine
Jaroslav Papariga	Prvi tajnik Veleposlanstva Republike Ukrajine u Republici Hrvatskoj

Studenti Pravnog fakulteta u Osijeku

Nives Mazur
Iva Velicki
Mario Vinković

Studenti Pravnog fakulteta u Zagrebu

Krešimir Duspara
Zdeslav Đerek
Nina Husinec
Korana Golić
Tamara Ilić
Mislav Kalac
Petra Nikičević
Antonija Petričušić
Irena Ugarković

HRVATSKI INSTITUT ZA LOKALNU SAMOUPRAVU OSIJEK (HILS)

Hrvatski institut za lokalnu samoupravu sa sjedištem u Osijeku udruga je osnovana 1998. godine radi proučavanja i promicanja ideje i prakse lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Utemeljen je kao neprofitna asocijacija jedinica lokalne samouprave (županija, gradova i općina), fakulteta i drugih znanstvenih ustanova i stručnih institucija te znanstvenika i stručnjaka pojedinaca koji se znanstveno ili stručno bave problemima lokalne samouprave.

Članovi HILS-a u okviru Instituta djeluju na poticanju i razvitku lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj te osposobljavanju jedinica lokalne samouprave za upravljanje vlastitim funkcioniranjem i razvitkom, kao osnovnim ciljevima zajedničkog djelovanja.

Hrvatski institut za lokalnu samoupravu

- organizira i izvodi programe obrazovanja i stručnog osposobljavanja osoba od utjecaja na donošenje odluka u jedinicama lokalne samouprave i drugih osoba za pojedina znanja i vještine od značenja za funkcioniranje i razvitak jedinica lokalne samouprave te usavršavanja pri uvođenju nove tehnike i tehnologije rada (sustavom savjetovanja, seminara, tribina i radionica u okviru Škole lokalne samouprave HILS)
- organizira stručne i znanstvene skupove o lokalnoj samoupravi (međunarodna znanstvena i stručna savjetovanja o teorijskim i empirijskim aspektima područja djelovanja odnosno pitanja od značaja za lokalnu samoupravu, okrugli stolovi i drugi oblici stručnih skupova o pojedinim aktualnim pitanjima funkcioniranja lokalne samouprave vezanim uz primjenu normativnog modela pravnog sustava Republike Hrvatske i stručne tribine o aktualnim pitanjima lokalne samouprave s gostujućim domaćim i stranim znanstvenicima i stručnjacima iz ovoga područja)
- organizira istraživanje i druge oblike praćenja i proučavanja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj i svijetu
- ustanovljava i vodi baze podataka o lokalnoj samoupravi te organizira i pruža usluge njihova korištenja
- organizira i pruža savjetodavne i druge oblike stručne pomoći jedinicama lokalne samouprave (izrada i revizija prijedloga dokumenata iz područja lokalne samouprave odnosno nadležnosti jedinica lokalne samouprave i drugi dogovoreni programi)
- izdaje stručne publikacije (zbornike radova, priručnike, bilten, časopis),
- organizira i održava elektronsko sveučilište kao oblik informiranja i samoobrazovanja (putem WEB stranica Instituta)
- sudjeluje u razvijanju međunarodne suradnje, uspostavlja i održava odnose sa srodnim organizacijama u drugim zemljama
- bavi se i drugim aktivnostima koje mu ovim Statutom ili drugim aktima povjere članovi Instituta.

Kako bi potpunije odgovorio svojoj zadaći te radi omogućavanja širenja i pospješivanja svoje djelatnosti Institut će osnivati svoje podružnice izvan svoga sjedišta.

CROATIAN INSTITUTE FOR LOCAL GOVERNMENT (CILG) OSIJEK

The Osijek-based Croatian Institute for Local Government (CILG) is an organization established in 1998 for the sake of studying and promotion of the idea and practice of local self-government in the Republic of Croatia. It is founded as a non-profit association of local self-government units (counties, cities, and municipalities), colleges and other scientific and expert institutions, and scientific and expert individuals scientifically or expertly engaged in the problems of local self-government.

Within the Institute, the CILG members work on the instigation and development of local self-government in the Republic of Croatia and on qualification of local self-government units for the management of functioning and development of their own since these are the main objectives of a joint activity.

The Croatian Institute for Local Government

- organizes and implements the programs of education and qualification pertaining to the persons who may exert their influence on decision-making in local self-government units and to other persons qualified in certain know-how and skills important for the functioning and development of local self-government units, and implements the programs of improvement regarding the introduction of a new technique and work technology (through symposia, seminars, lectures and workshops in the CILG Local Self-Government School);
- organizes expert and scientific gatherings on local self-government (international scientific and expert symposia on theoretical and empirical aspects of the scope of activity, i.e., of the issues important for local self-government, round tables and other forms of expert gatherings on certain actual issues with regard to the functioning of local self-government connected to the implementation of a normative model of legal system of the Republic of Croatia, and expert lectures on the actual issues of local self-government delivered by the visiting domestic and foreign scientists and experts in the field);
- organizes the research and other forms of tracking and studying of local self-government in the Republic of Croatia and worldwide;
- establishes and keeps record of databases on local self-government and organizes the provision of user-friendly services in that respect;
- organizes and provides advisory and other forms of expert assistance to local self-government units (devising and revising of draft documents in the field of local self-government, i.e., pursuant to the competence of local self-government units, and other agreed-upon programs);
- issues expert publications (proceedings, manuals, bulletins, magazine);
- organizes and delivers lectures of an electronic university as a form of information and self-education (via Web pages of the Institute);
- participates in the promotion of international cooperation, establishes, and keeps contacts with congenial organizations in other countries;
- also takes part in other activities entrusted to it by the members of the Institute in the provisions of this Statute or other acts.

As to fulfill its purpose as much as possible and to enable the spreading and facilitation of its activity, the Institute shall establish its subsidiaries outside its seat.

CIP-Katalogizacija u publikaciji
Gradska i sveučilišna knjižnica Osijek

UDK 336.12(497.5)(082)

UDK 352(497.5)(082)

SAVJETOVANJE Jedinice lokalne samouprave
u poreznom sustavu Republike Hrvatske (1998 ;
Osijek)

Financiranje lokalne samouprave : zbornik radova
savjetovanja Jedinice lokalne samouprave u poreznom
sustavu Republike Hrvatske održanog u Osijeku 12. i 13.
listopada 1998. godine /<prijevod sažetaka Tihomir
Živić>. - Osijek : Hrvatski institut za lokalnu samoupravu,
1999. - 144 str. ; 24 cm

Str. 5-7: Predgovor / Angela Baronin Adamovich...
<et al.>. - Bibliografske bilješke uz tekst. - Summaries.

ISBN 953-6072-19-X

990420012