Fiskalni kapacitet vs regionalni potencijal jedinica lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj

Oreč, Matea

Undergraduate thesis / Završni rad

2017

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

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:124:061701

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

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

Repository / Repozitorij:

REFST - Repository of Economics faculty in Split

zir.nsk.hr

UNIVERSITY OF SPLIT

dabar

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

SVEUČILIŠTE U SPLITU

EKONOMSKI FAKULTET

ZAVRŠNI RAD

FISKALNI KAPACITET VS REGIONALNI POTENCIJAL JEDINICA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE U HRVATSKOJ

Mentor:

doc. dr. sc. Lana Kordić

Student:

Matea Oreč

Split, rujan, 2017.

SADRŽAJ:

1. UVOD 3

1.1 Definiranje problema istraživanja 3

1.2 Ciljevi rada 3

1.3 Metode rada 3

1.4 Struktura (sadržaj) rada 3

2. FISKALNA DECENTRALIZACIJA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE U RH 4

2.1 Opći pregled razvoja lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj 5

2.2 Funkcije središnje države, lokalne i regionalne samouprave i njihova raspodjela 6

3. ANALIZA KLJUČNIH PROBLEMA UZROKOVANIH KRNJOM DECENTRALIZACIJOM 21

3.1 Zakonski okvir raspodjele financijskih sredstava lokalnih i područnih (regionalnih) samoupravnih jedinica 21

3.2 Prikaz i analiza prihoda i rashoda lokalnih i područnih (regionalnih) samoupravnih jedinica 26

3.3 Prikaz i analiza regionalne podjele i regionalizacije u RH 34

3.4 Analiza indikatora za opravdanje instrumenata regionalne politike 37

3.4.1 Stanovništvo 37

3.4.2 Bruto domaći proizvod - BDP 38

3.4.1 Investicije 41

3.5 Problem decentralizacije u Republici Hrvatskoj 43

4. FISKALNO IZRAVNANJE KAO RJEŠENJE RAZVOJNE NEJEDNAKOSTI IZMEĐU LOKALNIH I REGIONALNIH SAMOUPRAVNIH JEDINICA 45

4.1 Okomito aktivno financijsko izravnanje 45

4.2 Vodoravno aktivno financijsko izravnanje 48

5. ZAKLJUČAK 50

6. LITERATURA 51

POPIS TABLICA 53

POPIS SLIKA 54

SAŽETAK 55

SUMMARY 56

1. UVOD

1.1 Definiranje problema istraživanja

Iz slabog ekonomskog potencijala i malog fiskalnog kapaciteta jedinica lokalnih i regionalnih samouprava proizlaze problemi u realizaciji značajnijih zadataka, kao što su lokalni i regionalni razvoj. Nadalje, uz ekonomski razvoj lakše se rješavaju i socijalni problemi. Također, kako se upravo na lokalnoj razini najbolje vide štetni efekti nekih oblika ekonomske aktivnosti, sve se više naglašavaju ekološke vrijednosti te se govori o održivom razvoju. No, pitanje je jesu li postojeće općine, gradovi i županije definirane tako da služe ekonomskom i ukupnom društvenom razvoju? Slabi lokalni kapaciteti izravno su određeni politikom središnje države. Stoga, fiskalnu decentralizaciju Hrvatske najbolje opisuje pojam „krnje“ decentralizacije.

1.2 Ciljevi rada

Cilj završnog rada je prikazati analizu stanja i glavne karakteristike fiskalne decentralizacije RH, kako bi se ukazalo na probleme i pružila osnova na temelju koje nositelji ekonomske politike mogu djelovati s ciljem poboljšanja opisanog stanja.

1.3 Metode rada

U izradi rada koriste se opće znanstvene metode: metoda dokazivanja, metoda analize, metoda sinteze, metoda deskripcije, statistička metoda i metoda kompilacije.

1.4 Struktura rada

U prvom, uvodnom dijelu definiran je problem i ciljevi rada, metode i struktura rada. U drugom poglavlju prikazan je razvoj i trenutno stanje lokalnih i regionalnih uprava u RH. Treće poglavlje analizira ključne probleme uzrokovane „krnjom“ decentralizacijom, dok posljednje poglavlje daje smjernice i moguća rješenja za daljnji razvoj i unaprjeđenje sustava lokalnih i regionalnih jedinica, s ciljem kreiranja sustava s velikim i ostvarivim razvojnim potencijalom.

2. FISKALNA DECENTRALIZACIJA LOKALNE I REGIONALE SAMOUPRAVE U RH

Pojam fiskalne decentralizacije označava prijenos političkog odlučivanja sa središnje razine vlasti na lokalnu i regionalnu vlast to jest prijenos vlasti s više na nižu razinu vlasti. Fiskalna decentralizacija se provodi kako bi se smanjio utjecaj političkog odlučivanja od strane središnje državne vlasti i kako bi se moć odlučivanja prenijela na manje jedinice koje su bolje upoznate s problemima i potrebama koje pojedina lokalna i regionalna samoupravna jedinica ima. Upravo zbog toga što su lokalne i regionalne samoupravne jedinice svjesnije svojih potreba i problema na koje trebaju utjecati svojim djelovanjem, fiskalna decentralizacija će dovesti do bržeg razvoja kako njih samih tako i gospodarstva države u cjelini. Fiskalni odnosi između različitih razina vlasti (središnje vlasti u odnosu na lokalnu i regionalnu vlast) su vrlo bitni jer kvaliteta njihova odnosa određuje koliki će razvojni potencijal, kako lokalnih i regionalnih jedinica tako i države u cjelini, biti. Između ovih upravnih jedinica mora postojati ravnoteža i jasna raspodjela zadaća koje moraju obavljati. Ovdje decentralizacija uključuje smanjenje udjela javnog sektora u gospodarstvu, kvalitetniju alokaciju resursa između ovih jedinica vlasti, jasno definiran način prikupljanja poreza i ostalih prihoda s obzirom na razinu vlasti i slično.[1]

U ovom dijelu završnog rada prikazat će se razvoj i trenutno stanje lokalnih i regionalnih samouprava u RH gdje će se analizirati tri faze razvoja lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj od njenog osamostaljenja pa sve do danas. Opisat će se raspodjela funkcija između različitih razina vlasti i njihov međuodnos te će se na kraju prikazati kako se financiraju lokalne i regionalne samoupravne jedinice i na što troše svoja financijska sredstva.

[1]Jurlina Alibegović D.(2010.): Financiranje lokalne samouprave, Ekonomski institut Zagreb, str.94 , [Internet] raspoloživo na: http://www.ijf.hr/FDI/jurlina-alibegovic.pdf, [10.07. 2017.]

2.1 Opći pregled razvoja lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj

Razvoj lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj je imao tri ključne faze od kojih su:[2]

- Prva faza razvoja lokalne i regionalne samouprave (1990.-1993.)
- Druga faza razvoja lokalne i regionalne samouprave (1993.-2001.)
- Treća faza razvoja lokalne i regionalne samouprave (2001.-2010.)

Prva faza razvoja lokalne i regionalne samouprave (1990.-1993.) je nastala nakon što je izabran Sabor u proljeće 1990. godine gdje se lokalne i regionalne samouprave nisu razlikovale od institucionalnog oblika kojeg su imale za vrijeme kada je Hrvatska bila dijelom bivše socijalističke države Jugoslavije. Odgovor na pitanje „Zašto su lokalne i regionalne samoupravne jedinice zadržale ovaj oblik vlasti?“ daje činjenica kako se je Hrvatska država u ovom razdoblju borila za samostalnost i neovisnost od Jugoslavije gdje zbog troškova koje je rat zahtijevao nije bilo dovoljno vremena i sredstava kako bi se i napravila reforma lokalnih i regionalnih samoupravnih jedinica. Zbog toga su jedinice lokalne i regionalne samouprave zadržale isti naziv i teritorijalnu organizaciju kao i njihovi predstavnički i izvršni organi, a jedina promjena koja je nastala jest nastanak Grada Zagreba 1.siječnja 1991. kao jedinstvene općine. Ukinute su općine Centar, Crnomerec, Dubrava, Dugo Selo, Maksimir, Medveščak, Novi Zagreb, Pešcenica, Samobor, Sesvete, Susedgrad, Trešnjevka, Trnje, Velika Gorica i Zaprešić čija je imovina pripojena imovini novonastale općine Grad Zagreb. Uz općinu Grad Zagreb postojalo je još sto općina čija su predstavnička tijela predstavljale skupštine općina koje su birale svoju izvršnu vlast koja je na čelu imala svoga predsjednika. Skupštine su se sastojale od tri tijela, a ona su vijeće mjesnih zajednica, vijeće udruženog rada i društveno-političko vijeće.

Druga faza razvoja lokalne i regionalne samouprave (1993.-2001.) se odnosila na donošenje novih zakona koji su trebali osigurati novu podjelu i nanovo regulirati već postojeći sustav lokalnih i regionalnih samouprava. Ovim zakonima i regulacijama došlo je do osnivanja 418 općina, 69 gradova koji su imali odlike lokalne samouprave te do utemeljenja 20 županija koje su imale odlike lokalne i regionalne samouprave. Pored ovoga došlo je do ukidanja mjesnih zajednica koje su bile formirane kao samoupravne jedinice te su vlast nad njihovom imovinom

[2]Koprić I.(2010.): Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska Javna Uprava, god. 10., br. 3., str. 665.–667.

imale općine i gradovi.[3] Novonastala predstavnička tijela lokalnih i regionalnih samouprava imala su i svoje prve izbore u proljeće 1993. godine gdje su nakon toga održani i opći lokalni izbori četiri godine kasnije 1997. godine. Ovakav sustav imao je i svojih nedostataka koji su bili temelj kritike brojnih domaćih stručnjaka koji su najviše kritizirali ustroj županija koje su imale strogo centraliziranu kontrolu nad lokalnim samoupravama koju su činile općine i gradovi. Ove kritike su prethodile novoj reformi lokalnih i regionalnih samoupravnih jedinica koja je nazvana trećom fazom razvoja lokalnih i regionalnih samouprava.

Treća faza razvoja lokalne i regionalne samouprave (2001.-2010.) je bila značajna po ustavnim promjenama koje su prethodile reformi lokalne i regionalne samouprave. Ovdje je bilo ključno definirati način djelovanja županijske vlasti kao lokalne i regionalne jedinice koja će imati širi djelokrug samouprave i ujedno na taj način omogućiti veću samostalnost gradovima i općinama kao lokalnim jedinicama samouprave. Dolazi do podjele poslova između ove dvije razine vlasti te se donosi i prihvaća prijedlog načela solidarnosti i supsidijarnosti. Iako su ove reforme samouprave donesene na početku ovoga razdoblja razvoja, ipak je bilo potrebno dodatnih osam godina kako bi se Europska povelja o lokalnoj samoupravi u potpunosti prihvatila i ratificirala. U ovom razdoblju došlo je i do promjena u prekograničnoj suradnji lokalnih samoupravnih jedinica gdje se na njih prestalo gledati kao predstavnike opasnosti suvereniteta i integriteta države pa je zbog toga 2003. godine napravljena ratifikacija Okvirne europske konvencije o prekograničnoj suradnji lokalnih zajednica ili vlasti.

2.2 Funkcije središnje države, lokalne i regionalne samouprave i njihova raspodjela

Središnja država, lokalna i regionalna samouprava te korisnici fondova socijalnog osiguranja zajedno se nazivaju općom državom i one čine javni sektor svakoga gospodarstva. Njihova primarna uloga jest u vođenju izvršne, sudske i zakonodavne vlasti gdje javni sektor predstavlja sve aktivnosti nad kojima državna vlast ima direktan utjecat koji obuhvaća sve državne jedinice (nacionalne i subnacionalne) te izvanproračunske fondove i neprofitne organizacije koje gospodarstvo opskrbljuju s netržišnim uslugama, a bez kojih gospodarstvo ne bi moglo na pravilan način funkcionirati.

[3]Koprić I.(2010.): Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska Javna Uprava, god. 10. br. 3., str. 665.–667.

Javni sektor države sastoji se od[4]:

1. Opće države
2. Nefinancijska javna poduzeća
3. Javne financijske institucije

Hrvatski javni sektor se sastoji od[5]:

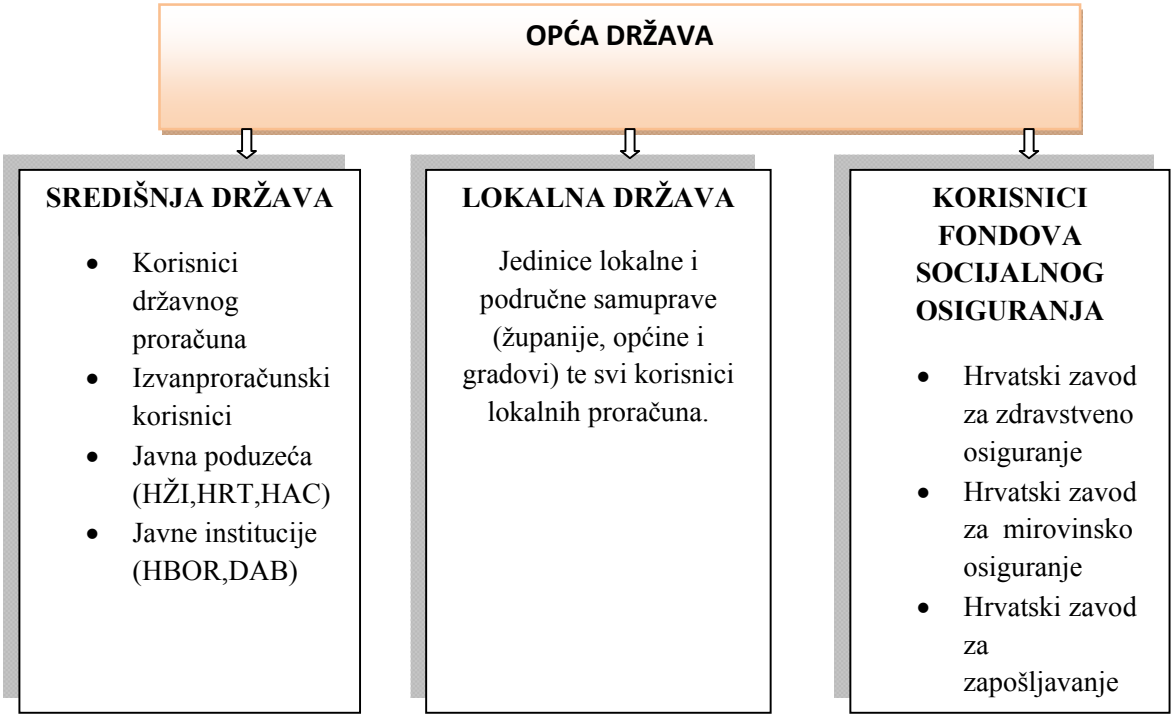
- Opće države gdje spadaju središnja država, lokalna država i korisnici fondova socijalnog osiguranja
- Javnih poduzeća gdje se podrazumijevaju sve pravne osobe u izravnom ili neizravnom vlasništvu

S ciljem usporedbe fiskalnog kapaciteta i regionalnog potencijala jedinica lokalne i regionalne samouprave potrebna je samo analiza opće države i zbog toga je ostatak rada posvećen njoj.

Na slici ispod može se vidjeti prikaz strukture opće države u Hrvatskoj. Kao što je već prethodno spomenuto, središnja država dio je opće države, a središnja se pak dijeli na proračunske i izvanproračunske korisnike, javna poduzeća i javne institucije. Pod proračunske korisnike spadaju ministarstva, zavodi, agencije, instituti, akademije i razni državni uredi i komisije odnosno svi oni subjekti koji preuzimaju obveze do visine i samo za one namjene koje su planirane proračunom središnje države.[6] Pod izvanproračunskim korisnicima smatramo trgovačka društva, fondove i druge pravne subjekte gdje država ima odlučujući utjecaj na upravljanje, ali oni uz to imaju određeni stupanj autonomije na osnovu kojega mogu samostalno odlučivati o svojim prihodima i rashodima. Izvanproračunski korisnici imaju zaseban proračun i upravo zbog toga se njihov proračun ne prikazuje u državnom proračunu.[7] Slika ispod pokazuje kako se opća država sastoji još i od lokalne razine vlasti i korisnika fondova socijalnog osiguranja. Lokalna vlast u Hrvatskoj se sastoji od 20 županija, 428 općina i 127 gradova pored kojih u lokalnoj vlasti pripadaju i lokalna trgovačka društva koja se dijele na komunalna i ne-komunalna. Komunalne

[4]Jurčić Lj.(2011.) Predavanje: Restrukturiranje javnog sektora kao pretpostavka rasta profitnog sektora, Ekonomski fakultet Zagreb
[5]Mrnjavac Ž.. (2017.): Predavanje: Fiskalna politika i javni dug, Ekonomski fakultet Split
[6]Vašiček V. (2007.): Zakonski okvir i obilježja proračuna [Internet] raspoloživo na: http://web.efzg.hr/dok/PDS/LokalniEkonomskiRazvoj/ulf/ler_Zakonski%20okvir%20i%20obiljeja%20prorauna.pdf [10.07. 2017.]
[7]Ott K. et al (2009.): Proračunski vodič za građane; Drugo izdanje, [Internet] raspoloživo na: http://www.ijf.hr/proracunski/2009.pdf [10.07. 2017.]

djelatnosti lokalnih jedinica samouprave su različite prema svom sastavu i zbog toga postoji problem njihove definicije zbog čega treba izdvojiti definiciju koja je zapisana u Zakonu o komunalnom gospodarstvu gdje članak 1. stavka 2. ovog zakona ističe kako su komunalne djelatnosti: *„naročito pružanje komunalnih usluga od interesa za fizičke i pravne osobe, te financiranje građenja i održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture kao cjelovitog sustava na području općina, gradova, Grada Zagreba ... kao i županija kada je to određeno Zakonom o komunalnom gospodarstvu.“*[8] Proračun fondova socijalnog osiguranja obuhvaća Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje te Hrvatski zavod za zapošljavanje.



Slika 1: Prikaz strukture opće države u Hrvatskoj

Izvor: Izrada autora prema: Mrnjavac Ž. (2017.) : Predavanje: Fiskalna politika i javni dug, Ekonomski fakultet Split

[8]Narodne Novine(2003.): Zakona o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine d.d., Zagreb, broj 379

Lokalne i regionalne jedinice samouprave predstavljaju temeljnu bit analize fiskalnog kapaciteta i regionalnog potencijala i zbog toga će se ovdje pobliže upoznati sa svakom jedinicom , što ona predstavlja i kakvo je danas stanje sa istima u Hrvatskoj. Lokalne i regionalne jedinice samouprave koje će se analizirati u nastavku su:

- Općina
- Grad
- Županija

„Općina je jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva.“[9]

„Grad je jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja.“[10]

„Županija je jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova od područnog (regionalnog) interesa.“[11]

Nakon što su dane definicije za svaku od ovih samoupravnih jedinica prikazat će se kako koja od njih sudjeluje u raspodjeli funkcija prema razini vlasti i koliki je stupanj povezanosti između njih i središnje vlasti u provođenju svojih odluka.

[9]Narodne novine (2013): Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, čl. 4., Narodne novine d.d., Zagreb, broj 323

[10]Narodne novine (2013): Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, č.l 5., Narodne novine d.d., Zagreb, broj 323

[11]Narodne novine (2013): Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, čl. 6.,Narodne novine d.d., Zagreb, broj 323

Samoupravne lokalne jedinice, općine i gradovi, imaju značaj u obavljanju poslova koji su od lokalnog značaja i preko kojih se ostvaruju potrebe i rješavaju problemi njihovih građana. Djelokrug poslovanja lokalnih jedinica lokalnih samouprava se odnosi na sljedeće aktivnosti:[12]

- uređenje naselja i stanovanje
- prostorno i urbanističko planiranje
- komunalno gospodarstvo
- briga o djeci
- socijalna skrb
- primarna zdravstvena zaštita
- odgoj i osnovno obrazovanje
- kultura, tjelesna kultura i šport
- zaštita potrošača
- zaštita i unapređenje prirodnog okoliša
- protupožarna i civilna zaštita
- promet na svom području
- te ostale aktivnosti sukladno posebnim zakonima

Sve ove aktivnosti su uključene i u aktivnosti i velikih gradova, a veliki gradovi su oni gradovi koji se vode kao sjedišta županija i ujedno imaju više od 35.000 stanovnika. Uz navedene aktivnosti, obavljaju i sljedeće aktivnosti:[13]

- izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja
- održavanje javnih cesta
- te ostale poslove sukladno posebnim zakonima

[12]Narodne novine (2013): Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, čl 19,Narodne novine d.d., Zagreb, broj 323
[13]Narodne novine (2013): Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, čl. 19.a.,Narodne novine d.d., Zagreb, broj 323

I na kraju je županija kao samoupravna jedinica koja obavlja poslove od područnog (regionalnog) značaja, a poslovi koje obavlja županija su sljedeći:[14]

- obrazovanje
- zdravstvo
- prostorno i urbanističko planiranje
- gospodarski razvoj
- promet i prometna infrastruktura
- održavanja javnih cesta
- planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova
- izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikoga grada
- te ostale poslove sukladno posebnim zakonima

Na sljedećoj slici vidjet će se raspodjela funkcija prema razinama vlasti gdje će jasno biti prikazano koje funkcije vlasti se odnose na središnju državu, općine, gradove i županije.

[14]Narodne novine (2013.): Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, čl. 20., Narodne novine d.d., Zagreb, broj 323

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

Slika 2: Tablica raspodjele funkcija prema razinama vlasti u RH

Izvor: Bajo, A., Bronić, M. (2004), *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: Problemi fiskalnog izravnavanja*, Institut za javne financije, Zagreb, str. 448

Jasno je vidljivo kako pojedine funkcije pripadaju središnjoj državi kao što su obrana, javni red i sigurnost te željeznički i zračni promet upravo iz razloga što su troškovi financiranja kod obavljanja ovih aktivnosti preveliki kako bi se rasporedili na jedinice lokalnih i regionalnih samouprava. S druge strane ove aktivnosti imaju veću širinu djelokruga i njihov utjecaj na gospodarstvo je znatno veći od ostalih aktivnosti i kako bi se donijele prave odluke koje će imati pozitivan utjecaj na razvoj gospodarstva potrebno je ove aktivnosti centralizirati. Daljnja će pažnja biti usmjerena na objašnjenje raspodjele funkcija i djelokruga lokalne i područne (regionalne) razine vlasti.

Obrazovanje kao jedna od funkcija vlasti prenesena je sa središnje države na lokalnu i regionalnu samoupravu, ali ne u potpunosti. Iz slikovnog prikaza jasno je vidljivo kako je predškolski odgoj funkcija koju obavlja lokalna razina vlasti, a to su općine i gradovi gdje vidimo kako postoji visok stupanj decentralizacije. Kako stupanj obrazovanja raste može se vidjeti kako nad osnovnim obrazovanjem utjecaj imaju sve razine vlasti, ne samo lokalna (gradovi i općine) već i područna (regionalna) vlast i na kraju sama središnja vlast gdje je središnja vlast prenijela dio funkcija na lokalnu i regionalnu vlast, ali ne u potpunosti. Nadalje, srednjoškolsko obrazovanje je pod upravom središnje države i regionalne vlasti gdje više nema utjecaja lokalne razine vlasti (gradova i općina). I na kraju visokoškolsko obrazovanje je obrazovanje kojim upravlja samo središnja vlasti gdje je vlast centralizirana.

Prijenos funkcija obrazovanja od strane središnje vlasti na jedinice lokalne i regionalne samoupravne vlasti se dogodio nakon što su donesene izmjene i dopune Zakona o osnovnom školstvu i Zakona i srednjem školstvu 2001. godine gdje su prenesena osnivačka prava na lokalne i područne jedinice za osnivanje osnovnih i srednjih škola i uz to prava na osnivanje učeničkih domova. Uz ova prava donesene su izmjene o uređenju upravljanja školama i izmjene o uređenju obveza za financiranje troškova škola i domova. Jedna od novosti je bila ta što ministar više nije nadležan u imenovanju ravnatelja osnovnih i srednjih škola već je za to sad postao odgovoran školski odbor koji je birao ravnatelja škole na osnovu javnog natječaja za ravnatelja određene škole.

Izmjene i dopune zakona su donijele novu raspodjelu obveza i ovlasti na području obrazovanja na temelju djelokruga prema razinama državnih vlasti, a te obveze i ovlasti su sljedeće:

1. Država obavlja ove poslove:

   a) osnovne škole

   - osigurava financijska sredstva za plaće, prijevoz i naknade zaposlenika, stručno usavršavanje učitelja, školovanje na manjinskim jezicima, podmiruje povećane troškove djece s teškoćama u razvoju,financira programe za rad s darovitim učenicima, plaća troškove informatizacije i opremanja knjižnica, sufinancira programe privatnog školstva, kapitalnu izgradnju do minimalnoga financijskog standarda te programe od zajedničkog interesa za djelatnost (državni proračun)

- donosi rješenje o zadovoljenju uvjeta za obavljanje djelatnosti (ministar Ministarstva prosvjete i sporta) bez kojega škola ne može započeti rad
- daje prethodnu suglasnost na mrežu osnovnih škola (ministar Ministarstva prosvjete i sporta)
- donosi pedagoški standard (Hrvatski sabor)
- utvrđuje kriterije i mjerila za osiguravanje minimalnoga financijskog standarda radi ostvarenja javnih potreba na tom području (Vlada RH)
- može razriješiti ravnatelja kada to ne učini školski odbor iako su se za to stekli uvjeti (ministar Ministarstva prosvjete i sporta);

b) srednje škole

- osigurava financijska sredstva za plaće i naknade zaposlenika, stručno usavršavanje učitelja, školovanje na manjinskim jezicima, pokriva povećane troškove djece s teškoćama u razvoju, financira programe za rad s darovitim učenicima, plaća troškove informatizacije i opremanja knjižnica, sufinancira programe privatnog školstva, kapitalnu izgradnju do minimalnoga financijskog standarda te programe od zajedničkog interesa za djelatnost (državni proračun)
- donosi rješenje o odobravanju početka rada škole (ministar Ministarstva prosvjete i sporta)
- izrađuje projekt mreže srednjih škola (Vlada RH)
- donosi pedagoški standard (Hrvatski sabor)
- utvrđuje kriterije i mjerila za osiguravanje minimalnoga financijskog standarda radi ostvarenja javnih potreba na tom području (Vlada RH)
- nadzire obavljanje djelatnosti (Ministarstvo prosvjete i sporta)
- može razriješiti ravnatelja kada to ne učini školski odbor iako su se za to stekli uvjeti(ministar Ministarstva prosvjete i sporta).

2. Županije obavljaju ove poslove:

a) osnovne škole

- osnivači su škola na svom području (osim u 32 grada)

- osiguravaju financijska sredstva za materijalne troškove, investicijsko održavanje, nabavu školske opreme, nastavnih sredstava i pomagala, prijevoz učenika te kapitalnu izgradnju školskog prostora i opreme (prema standardima koje utvrđuje ministar Ministarstva prosvjete i sporta)
- utvrđuju šire javne potrebe u djelatnosti na svom području (fakultativno, npr. sufinanciranje prehrane učenika, produženi i cjelodnevni boravak učenika i dr.) te osiguravaju financijska sredstva za njihovo zadovoljavanje
- utvrđuju mrežu osnovnih škola na svom području (uz prethodnu suglasnost ministra Ministarstva prosvjete i sporta)
- mogu raspustiti školski odbor škole kojemu su osnivači ako on ne obavlja poslove iz svog djelokruga u skladu sa zakonom ili te poslove obavlja na način koji ne omogućuje redovito poslovanje i djelatnost škole;

b) srednje škole

- osnivači su škola na svom području
- osiguravaju financijska sredstva za materijalne troškove, investicijsko održavanje, nabavu školske opreme, nastavnih sredstava i pomagala, prijevoz zaposlenika te kapitalnu izgradnju školskog prostora i opreme (prema standardima koje utvrđuje ministar Ministarstva prosvjete i sporta)
- utvrđuju šire javne potrebe u djelatnosti na svom području (fakultativno)
- utvrđuju prijedlog mreže srednjih škola na svom području
- biraju tri člana školskog odbora (županijska skupština) na prijedlog upravnog tijela jedinice lokalne samouprave na čijem je području sjedište škole
- mogu raspustiti školski odbor ako on ne obavlja poslove iz svog djelokruga u skladu sa zakonom ili te poslove obavlja na način koji ne omogućuje redovito poslovanje i djelatnost škole;

c) učenički domovi:

- osnivači su domova na svom području te u tom smislu imaju sva prava i dužnosti kao i prema srednjim školama

3. Gradovi i općine obavljaju sljedeće poslove:

a) osnovne škole

- 32 grada osnivači su škola na svom području te prema njima imaju jednaka prava i ovlasti osnivača kao i županije prema školama kojima su one osnivači
- biraju tri člana školskog odbora škola na svom području (gradsko, odnosno općinsko vijeće);

b) srednje škole

- predlažu tri člana školskog odbora škole na svom području.[15]

Zdravstvo je sektor koji je visoko razvijen. Ovdje središnja vlast postavlja minimalno potrebne standarde kako bi sustav funkcionirao, dok primarna briga o zdravstvenoj zaštiti pripada županijama. Nadalje, sekundarnu razinu zdravstvene zaštite osigurava država, županija i veći gradovi. Na kraju tercijarna razina vlasti nad zdravstvom je isključivo funkcija središnje države.

Središnja vlast ima ulogu u osnivanju klinika i kliničkih bolnica kojih u Hrvatskoj ima sveukupno dvanaest, ulogu u osnivanju kliničkih bolničkih centara od kojih postoje dva u državi i uloga u osnivanju državnih zdravstvenih zavoda kojih ima sveukupno šest.

Županije imaju ulogu u osnivanju sljedećih zdravstvenih ustanova. Županije osnivaju domove zdravlja kojih u RH ima sto i dvadeset jedinica, osnivaju ustanove za zdravstvenu njegu u kući kojih ima stotinu i šest, osnivanje poliklinika koji ima stotinu šezdeset i devet jedinica, uloga osnivanja općih bolnica kojih ima dvadeset i tri jedinice, osnivanje specijalnih bolnica kojih u državi ima trideset jedinica te uloga osnivanja ljekarničkih ustanova, lječilišta, ustanova za hitnu medicinsku pomoć i zavoda za javno zdravstvo i transfuzijsku medicinu koji sveukupno ima stotinu i šezdeset jedinca.

Sad kada se uočilo koja razina vlasti osniva određene zdravstvene ustanove treba vidjeti koja razina vlasti vodi poslovanje i financiranje tih jedinica. Iako bi se dalo zaključiti kako oni koji

[15]Antić T. : Centralna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj: decentralizacija i demokratizacija, str 72 [Internet] raspoloživo na: http://www.ijf.hr/FDI/antic.pdf [10.07. 2017.]

osnivaju zdravstvene ustanove kako bi i oni trebali biti voditelji njihova poslovanja i osiguravati im financijska sredstva to u stvarnosti nije tako. Zdravstvene djelatnosti i ustanove se financiraju na temelju ugovara koje svaka ustanova ima s HZZO-om (Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje). Tako da se sredstva financiranje poslova i obveza financiraju na sljedeći način od strane središnje države i regionalnih samouprava:

1. država
    - u cijelosti za sve ustanove kojima je osnivač
    - za kapitalna ulaganja u ustanove kojima su osnivači županije
    - za niz naknada (npr. naknada plaća, porodiljnih naknada i dr.) i pomoći (npr. za opremu novorođene djece i dr.)
    - za zdravstvenu zaštitu neosiguranih osoba
    - za zdravstvenu zaštitu članova seljačkih domaćinstava starijih od 65 godina
    - za određene druge zakonom određene poslove u vezi sa zdravstvenom zaštitom;

2. županije
    - za investicijsko održavanje prostora i opreme ustanova kojima su osnivači
    - za zdravstvene mjere zaštite čovjekova okoliša za epidemiološke, zdravstveno-statističke i socijalno-medicinske djelatnosti (koje ne osigurava RH)
    - za zdravstvenu zaštitu osoba koje sudjeluju u javnim radovima, civilnoj zaštiti, DVD-u, učenika na praksi i sl. (koje ne osigurava RH)[16]

Socijalna skrb služi kao djelatnost osiguravanja osnovne pomoći onima koji su socijalno najugroženiji. Socijalna skrb kao sustav je visoko centraliziran gdje odgovornost se pripisuje središnjoj vlasti koja odobrava njegovo financiranje preko Centra za socijalnu skrb čiji vlasnik i jest središnja država.Međutim, kao što je prikazano i na slici postoji decentralizacija sustava socijalne skrbi, a ta decentralizacija se odnosi na troškove stanovanja u ustanovama koje moraju

[16]Antić T. : Centralna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj: decentralizacija i demokratizacija, str 73 [Internet] raspoloživo na: http://www.ijf.hr/FDI/antic.pdf [10.07. 2017.]

biti financirane od strane jedinica lokalne samouprave. Sustav socijalne skrbi sastoji se od tri temeljne ustanove, a te ustanove su:[17]

- Centar za socijalnu skrb osniva Republika Hrvatska na području jedne ili više jedinica lokalne samouprave na području iste županije i temeljna je ustanova sustava socijalne skrbi preko kojeg se ostvaruje najveći broj prava iz sustava socijalne skrbi
- Domovi socijalne skrbi, koje, osim države, mogu osnivati jedinice regionalne i lokalne samouprave i privatni sektor za obavljanje skrbi izvan vlastite obitelji različitim kategorijama korisnika;
- Centar za pomoć i njegu mogu osnivati jedinice regionalne i lokalne samouprave i privatni sektor i ustanova je socijalne skrbi u kojoj se pružaju usluge pomoći i njege

Kod sustava socijalne skrbi, kao što je već napisano, decentralizacija se ogleda u troškovima stanovanja tako da su jedinice lokalne samouprave dužne u svome proračunu alocirati sredstva za financiranje troškova sustava socijalne skrbi. Dodatno, jedinice područne (regionalne) samouprave imaju dužnost osigurati sredstva iz svoga proračuna kako bi se podmirili troškovi ogrjeva. Sve ove zadaće koje moraju obavljati lokalne i područne (regionalne) samoupravne jedinice su definirane Zakonom o socijalnoj skrbi. Pored ovih vrsta pomoći jedinice lokalne samouprave mogu osigurati i druge vrste pomoći koje su definirane uvjetima Zakona o socijalnoj skrbi.

Domovi socijalne skrbi su dobro decentralizirani također u pogledu na nadležnosti lokalnih samoupravnih jedinica tijekom njihovih osnivanja, izdavanja odobrenja za rad i financiranja njihovih djelatnosti. Decentralizacija je bitna ponajviše u financiranju domova socijalne skrbi gdje lokalne samoupravne jedinice u velikoj mjeri financiraju rashode koje domovi socijalne skrbi imaju, a ti rashodi se odnose na plaće zaposlenika domova, osiguranje materijalnih sredstava potrebnih za normalan rad domova socijalne skrbi te rashode koji se odnose na nefinancijsku imovinu i izvanredne (hitne) intervencije.

Naravno, sustav socijalne skrbi ima i određene mjere nadzora aktivnosti Centra za socijalnu skrb gdje nadležno ministarstvo uključujući u taj nadzor inspekciju nad radom domova socijalne skrbi.

[17]Jurlina Alibegović D.(2010.): Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj, Ekonomski institut, Zagreb

Nadzor za ministarstvo obavljaju ovlašteni inspektori, ali ponekad i drugi službenici ministarstva koji za to imaju ovlaštenje.

Kultura i rekreacija je područje koje je uređeno različitim zakonima koji definiraju poslovanje i ovlasti kulturnih ustanova kao što su knjižnice, kazališta, muzeji, različite arhive, sportske udruge, sportski savezi i zajednice i slično. Postoje posebni zakoni kojima su uvjetovana određena pitanja kao što su osnivanja i rad kulturnih vijeća, zaštita kulturnih dobara i njihovo očuvanje, upravljanje javnim kulturnim ustanovama i drugo. Primjerice kod osnivanja kulturnih vijeća postoji utjecaj na donošenje odluka koje su bitne za kulturu od strane kulturnih djelatnika i kulturnih umjetnika.

Ovlasti u obavljanju poslova i financiranja djelovanja u kulturi i rekreaciji raspoređene su prema različitim razinama vlasti gdje su odgovornosti općina, gradova i županija već dobro raspoređene i riješene.

Kazališta i kazališna udruženja imaju pravo osigurati lokalne i regionalne samoupravne jedinice te uz to pravne i fizičke osobe imaju tu mogućnost. Financijska sredstva za rad osigurava sam osnivač ovih kulturnih ustanova, ali uz to financijska sredstva za rad se mogu osigurati iz proračuna središnje države i proračuna lokalne i regionalne samouprave u veličini iznosa kojeg vlasti odrede ka potrebnim za javnu upotrebu financiranja kulturnih ustanova.

Muzeji se mogu osnovati na isti način kao i kazališta i kazališna udruženja. Sredstva za rad isto kao u prethodnom primjeru osigurava osnivač muzeja s tim da za rad osim ovih sredstava financijska sredstva može osigurati putem donacija i sponzorstava.

Javnim kulturnim ustanovama upravljaju vijeća gdje većinu članova toga upravnog vijeća bira i imenuje osnivač ustanove. Na prijedlog ovoga vijeća imenuje se i ravnatelj određene kulturne ustanove gdje suglasnost ministra kulture nije potrebna.

Vatrogastvo u Republici Hrvatskoj je pravi primjer potpune decentralizacije pojedine javne funkcije. Nadležnost nad vatrogastvom i vatrogasnim postrojbama u potpunosti imaju općine i gradovi. Postoje dvije vrste vatrogasnih postrojbi u Republici Hrvatskoj, a to su dobrovoljna vatrogasna društva i javne vatrogasne postrojbe. Ove postrojbe se financiraju iz proračuna

gradova i općina gdje se izdvaja od 2% do 5% proračunskih sredstava za njihovo djelovanje ovisno o općini ili gradu pod čijom su samoupravom.

Problem lokalnih samoupravnih jedinica u Hrvatskoj jest taj što sve lokalne jedinice imaju isti stupanj odgovornosti bez obzira na razliku u gospodarskoj razvijenosti, veličini i fiskalnom kapacitetu zbog čega nemaju iste mogućnosti obavljanja funkcija koje im pripadaju. Razlog zbog kojeg jedinice lokalne samouprave ne pružaju istu kvalitetu javnih usluga leži u dva problema od koji je jedan ekonomija obujma, a drugi nedostatak vlastitih financijskih sredstava. Tako da će veći gradovi i općine koji imaju viši stupanj razvijenosti imati i više sredstava za kvalitetnije obavljanje aktivnosti na lokalnoj razini koje im pripadaju.[18]

[18] Jurlina Alibegović D. (2010.): Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj, Ekonomski institut, Zagreb 2010.

3. ANALIZA KLJUČNIH PROBLEMA UZROKOVANIH KRNJOM DECENTRALIZACIJOM

U ovom poglavlju bit će napravljena ukupna analiza prihoda i rashoda lokalnih i područnih (regionalnih) samoupravnih jedinica u Hrvatskoj te posebni prikaz prihoda i rashoda Splitsko-dalmatinske županije kao lokalne i područne (regionalne) samoupravne jedinice.

Model fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj nije uspješan te je došlo do zastoja u učinkovitom korištenju sredstava koje je država prenijela lokalnim jedinicama. Razlozi neučinkovitosti su slabo utvrđen model fiskalnog izravnanja te komplicirani sustav dijeljenja poreza. Decentralizacija koja je provedena predstavlja „kvazi" i „krnju" decentralizaciju jer je obavljena na način da su iz državnog proračuna neki prihodi i obveze spušteni na niže organe vlasti i lokalne samouprave. Pri tome je odlučivanje o fiskalnim prihodima i rashodima ostalo uglavnom i dalje centralizirano.[19]

3.1 Zakonski okvir raspodjele financijskih sredstava lokalnih i područnih (regionalnih) samoupravnih jedinica

Raspodjela prihoda mora biti što je više moguće pravedna i zbog toga postoje tri važna načela koja treba pratiti prilikom određivanja kako raspodijeliti prihode između lokalnih i regionalnih jedinica u odnosu na središnju državu, a oni su:

1. Rashodi su temeljna polazišna točka za raspodjelu prihoda
2. Gospodarski problemi ne smiju nastati zbog lokalnih poreza koji neprimjereno utječu na oporezivanje proizvodnih faktora
3. Ovlasti koje niže razine vlasti imaju u prikupljanju poreza ne smiju uzrokovati gospodarske poremećaje ili dovesti do negativnih eksternalija[20]

[19] Mrnjavac Ž..(2017): Predavanje: Regionalna politika i regionalne nejednakosti u Republici Hrvatskoj, Ekonomski fakultet Split
[20] Bajo, A.(2008.) Javne financije lokalnih jedinica vlasti, Školska knjiga, Zagreb, str. 62

Prilikom modeliranja zakona o osiguranju financijskih sredstava za uspješno poslovanje decentraliziranih djelatnosti kod lokalnih i područnih (regionalnih) samoupravnih jedinica bilo je potrebno provesti sljedeće:

1. načelo dostatnosti prihoda za obavljanje funkcija i zadataka,

2. osigurati stabilnosti naplate prihoda s manjim vremenskim odstupanjima,

3. načelo poznavanja i predvidivosti poreznih prihoda za planiranje u proračunu,

4. načelo jednakosti i pravednosti u oporezivanju svih poreznih obveznika,

5. načelo efikasnosti u razrezivanju i naplati poreza,

6. načelo neutralnosti s obzirom na položaj gospodarstva i drugih društveno-ekonomskih pokazatelja,

7. načelo jasne odgovornosti i lociranja djelokruga odlučivanja o vrsti poreznih prihoda.[21]

U Zakonu o financiranju jedinica lokalnih i područnih (regionalnih) samouprava jasno je definirano gdje su uređeni odnosi između različitih razina vlasti u razrezivanju poreza. Zakon o financiranju jedinica lokalnih i područnih (regionalnih) samouprava definira sljedeće: „*Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave stječe prihode iz vlastitih izvora, od zajedničkih poreza i od dotacija iz državnoga i županijskoga proračuna*“.[22]

Zakon o financiranju jedinica lokalnih i područnih (regionalnih) samouprava prema članku 45. (NN 100/15, 115/16) definira kako se razrezuje porez između različitih razina vlasti, a u nastavku su prikazane glavne stavke za razumijevanje ovoga zakona koje su nam potrebne za razumijevanje daljnje analize:[23]

(1) Zajednički porez je porez na dohodak.

[21]Lukeš-Petrović M. (2002.): Fiskalna decentralizacija javnog sektora u Republici Hrvatskoj – proces i učinci, Ministarstvo financija
[22]Narodne novine (2014.): Zakon o financiranju lokalne i područne (regionalne) samouprave,čl. 3, Narodne novine d.d.,Zagreb, broj 147
[23]Narodne novine (2014.): Zakon o financiranju lokalne i područne (regionalne) samouprave,čl. 45, Narodne novine d.d., Zagreb, broj 147

(2) Prihodi iz stavka 1 ovoga članka (dijele se između države, općine, grada i županije).

(3) Prihod od poreza na dohodak, osim prihoda iz stavka 3. ovoga članka, raspodjeljuje se na:

1. a) udio općine, odnosno grada 60%

   b) udio županije 16,5%

   c) udio za decentralizirane funkcije 6%

   d) udio pozicije za pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije 16%

   e) udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i županije, odnosno pravne osobe u njihovu većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači 1.5%

2. Općina, grad, županija i Grad Zagreb koji prema posebnim zakonima financiraju decentralizirane funkcije imaju pravo na dodatni udio u porezu na dohodak , i to za:

- Osnovno školstvo 1.9%
- Srednje školstvo 1.3%
- Socijalnu skrb
  - Centri za socijalnu skrb 0.2%
  - Domovi za starije i nemoćne osobe 0.6%
- Zdravstvo 1%
- Vatrogastvo
  - Javne vatrogasne postrojbe 1%

(4) Na području općine, odnosno grada koji, prema posebnim propisima, imaju status potpomognutog područja udio u porezu na dohodak raspodjeljuje se na:

a) udio općine, odnosno grada 88% u porezu na dohodak iz kojeg financira preuzete decentralizirane funkcije iz stavka 4. točke 2. ovoga članka,

b) udio županije 12%

(5) Na području općine, odnosno grada koji, prema posebnim propisima, imaju status brdsko-planinskog područja i koji su, temeljem Odluke o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti, razvrstani u III. i IV. skupinu jedinica lokalne samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti između 75% i 125% prosjeka Republike Hrvatske, udio u porezu na dohodak raspodjeljuje se na:

a) udio općine, odnosno grada 70.5% u porezu na dohodak uvećano za dodatni udio u porezu na dohodak iz stavka 4. točke 2. ovoga članka,

b) udio županije 12% uvećano za dodatni udio u porezu na dohodak iz stavka 4. točke 2. ovoga članka,

c) udio za decentralizirane funkcije 6%

d) udio pozicije za pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije 0%

e) udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i županije, odnosno pravne osobe u njihovu većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači 1.5%

f) udio pozicije za pomoći za financiranje kapitalnog projekta od interesa za razvoj jedinica lokalne samouprave na brdsko-planinskom području iz ovog članka 10%

(6) Na području općine, odnosno grada na otoku, koji međusobno zaključe sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka, udio u porezu na dohodak raspodjeljuje se na:

a) udio općine, odnosno grada 60% u porezu na dohodak uvećano za dodatni udio u porezu na dohodak iz stavka 4. točke 2. ovoga članka

b) udio županije 16.5% uvećano za dodatni udio u porezu na dohodak iz stavka 4. točke 2. ovoga članka

c) udio za decentralizirane funkcije 6%

d) udio pozicije za pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije 0%

e) udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i županije, odnosno pravne osobe u njihovu većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači 1.5%

f) udio pozicije za pomoći za financiranje kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka 16%

(7) Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave pripada zajednički porez u postocima utvrđenim ovim Zakonom ostvaren na njihovu području.

(8) Raspodjela zajedničkog poreza iz ovoga članka primjenjuje se na uplate i povrate tih poreza

(9) Prihod od poreza na dobit prihod je državnog proračuna.

Ovaj zakon pored definiranja raspodjele financijskih sredstava definira i nadležnosti u nadzoru korištenja proračunskih sredstava gdje članak 88. zakona o financiranju jedinica lokalnih i područnih (regionalnih) samouprava definira sljedeće:[24]

(1) Ministarstvo financija nadzire zakonitost korištenja proračunskih sredstava jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih i izvanproračunskih korisnika.

(2) U odnosu na sredstva doznačena iz državnog proračuna, Ministarstvo financija nadzire zakonito i namjensko korištenje proračunskih sredstava jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih i izvanproračunskih korisnika.

Nakon što smo prikazali što Zakon o financiranju jedinica lokalnih i područnih (regionalnih) samouprava definira, u sljedećem podpoglavlju ćemo prikazati prihode i rashode koje ove jedinice samouprave imaju i kako ih koriste.

[24]Narodne novine (2014.): Zakon o financiranju lokalne i područne (regionalne) samouprave, čl. 88, Narodne novine d.d., Zagreb, broj 147

3.2 Prikaz i analiza prihoda i rashoda lokalnih i područnih (regionalnih) samoupravnih jedinica

Kod analize prihoda i rashoda lokalnih i područnih (regionalnih) samoupravnih jedinica u samo jednom proračunskom razdoblju ne može se dobiti jasna slika o tome koliko efikasno se proračunska sredstva troše. Uz to u jednoj proračunskoj godini određena vlast može imati veće financijske izdatke na neke aktivnosti koje često nisu pretežito značajne za tu vlasti i područje na kojemu djeluje, a dogodilo se kako su baš te godine imali veća ulaganja u te aktivnosti zbog određenih razloga.

Upravo zato je bitno uzeti određeni niz proračunskih godina kako bi se mogao dati točniji zaključak o tome kako određena vlast troši svoja sredstva, gdje treba smanjiti ulaganja, a gdje ih povećati kako bi se gospodarski brže razvilo područje na kojemu djeluje ta vlast.

Zbog toga će se u nastavku analizirati tri uzastopna proračunska razdoblja i usporediti prihode i rashode lokalnih i područnih (regionalnih) samoupravnih jedinica, a nadalje napraviti ukupnu analizu lokalnih i područnih (regionalnih) samoupravnih jedinica te analizu prihoda i rashoda Splitsko-dalmatinske županije kao regionalne i lokalne samoupravne jedinice.

Tablica 1: Ukupni prikaz proračuna županija, gradova i općina u RH – Prihodi 2014-2016 (u kunama)

Račun iz rač. plana	Opis stavke	Ostvarenje 2014	Ostvarenje 2015	Index 2015/2014	Ostvarenje 2016	Index 2016/15
1	2	3	4	5	6	7
6	**PRIHODI POSLOVANJA**	**22.109.792.677**	**21.654.270.976**	**97,9**	**22.574.477.153**	**104,2**
61	Prihodi od poreza	12.768.532.804	11.203.924.413	87,7	12.039.341.682	107,5
63	Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	3.386.852.307	4.258.212.785	125,7	4.444.544.705	104,4
64	Prihodi od imovine	1.882.686.631	2.001.912.960	106,3	1.860.928.767	93,0
65	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	3.718.281.706	3.897.000.734	104,8	3.953.889.509	101,5
66	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	186.442.945	120.356.672	64,6	135.276.742	112,4
67	Prihodi iz nadležnog proračuna i od HZZO-a na temelju ugovornih obveza	17.314.016	0	0,0	0	-
68	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	149.682.268	172.863.412	115,5	140.495.748	81,3
72	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	341.340.622	215.501.623	63,1	202.985.097	94,2
	UKUPNI PRIHODI	**22.793.142.659**	**22.217.084.022**	**97,5**	**23.147.733.063**	**104,2**

Izvor:Ministarstvo Financija: Proračun JLP(R)S za period 2014. – 2015.Godina objave dokumenta 2017.

Tablica 1. prikazuje ukupne proračunske prihode županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2014. do 2016. godine iz koje je moguće analizirati koliki su prihodi ovih samoupravnih jedinica bili kroz ove tri proračunske godine. Ostvarenje prihoda u 2014.

godini je bilo 22.793 mlrd. kuna, a godinu nakon, prihodi su se smanjili na razinu od 22.217 mlrd. kuna što je tek 97.5% prihoda od prošle godine. S druge strane, ukupni prihodi za 2016. godinu iznosili su 23.147 mlrd. kuna koji su mjereni indeksom promjene iznosili 104.2% prihoda od 2015. godine što je porast od 4.2% u odnosu na proračunsku 2015. godinu. Iz tablice se može iščitati kako su kod prihoda od poslovanja na prvom mjestu prihodi od poreza i na drugom mjestu prihodi od administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknadama.

Tablica 2. – Prikaz proračuna Splitsko-dalmatinske županije – Prihodi 2014-2016

Račun iz rač. plana	Opis stavke	Ostvarenje 2014	Ostvarenje 2015	Index 2015/2014	Ostvarenje 2016	Index 2016/15
1	2	3	4	5	6	7
6	**PRIHODI POSLOVANJA**	**2.093.670.425**	**2.040.356.544**	**97,5**	**2.174.440.203**	**106,6**
61	Prihodi od poreza	1.131.208.071	990.453.947	87,6	1.066.699.253	107,7
63	Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	302.191.159	375.996.716	124,4	405.199.456	107,8
64	Prihodi od imovine	175.392.311	203.375.945	116,0	195.593.529	96,2
65	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	455.142.632	436.953.289	96,0	464.153.188	106,2
66	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	21.552.885	20.316.842	94,3	29.289.373	144,2
67	Prihodi iz nadležnog proračuna i od HZZO-a na temelju ugovornih obveza	516.208	0	0,0	0	-
68	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	7.667.159	13.259.805	172,9	13.505.404	101,9
72	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	46.855.415	17.264.751	36,8	49.390.581	286,1
	UKUPNI PRIHODI	**2.187.346.427**	**2.080.062.790**	**95,1**	**2.279.361.540**	**109,6**

Izvor: Ministarstvo Financija: Proračun JLP(R)S za period 2014. – 2015.Godina objave dokumenta 2017.

Tablica 2. prikazuje ukupne proračunske prihode Splitsko-dalmatinske županije u razdoblju od 2014 do 2016 godine gdje se može uočiti kako se financirala Splitsko-dalmatinska županija u

ovom razdoblju. Kao što se može vidjeti u tablici iznad, prihodi u ovoj županiji su se kretali sukladno prihodima svih lokalnih i područnih (regionalnih) samoupravnih jedinica zajedno. Prihodi za 2014-u proračunsku godinu su iznosili 2.187 mlrd. kuna koji su u sljedećoj 2015. godini bili manji nego u 2014. godini i iznosili su 95.1% od prihoda iz te prethodne godine. Također može se uočiti kako su prihodi u zadnjoj proračunskoj godini koju analiziramo porasli i kako su bili viši od prihoda prethodnih dviju proračunskih godina (2014. i 2015.) što je sukladno kretnju ukupnih prihoda svi h jedinica lokalnih i regionalnih samouprava. Isto tako se vidi kako su prihodi u najvišoj mjeri dolazili od poreza i od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknadama kao što je slučaj i kod analize svih samoupravnih jedinica zajedno.

Tablice 3: Ukupni prikaz proračuna županija, gradova i općina u RH – Rashodi 2014-2016

Račun iz rač. plana	Opis stavke	Ostvarenje 2014	Ostvarenje 2015	Index 2015/ 2014	Ostvarenje 2016	Index 2016/15
1	2	3	4	5	6	7
3	**RASHODI POSLOVANJA**	**18.810.789.717**	**18.974.743.520**	**100,9**	**19.467.401.065**	**102,6**
31	Rashodi za zaposlene	4.865.973.844	2.109.607.328	43,4	2.130.689.730	101,0
32	Materijalni rashodi	7.670.651.417	5.652.828.550	73,7	5.878.811.757	104,0
34	Financijski rashodi	365.755.581	323.362.240	88,4	291.302.699	90,1
35	Subvencije	1.134.135.646	1.034.325.290	91,2	1.063.235.399	102,8
36	Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	532.472.761	5.952.086.092	1.117,8	6.183.606.856	103,9
37	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	1.309.053.319	1.175.137.383	89,8	1.175.628.676	100,0
38	Ostali rashodi	2.932.747.149	2.727.396.637	93,0	2.744.125.948	100,6
4	**Rashodi za nabavu nefinancijske imovine**	**4.454.054.318**	**2.812.074.069**	**63,1**	**3.519.061.292**	**125,1**
41	Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine	347.130.068	313.440.135	90,3	307.950.479	98,2
42	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	3.652.973.334	2.094.569.001	57,3	2.652.758.687	126,6
43	Rashodi za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti	357.392	335.331	93,8	260.832	77,8
45	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	453.593.524	403.729.602	89,0	558.091.294	138,2
	UKUPNI RASHODI	**23.264.844.035**	**21.786.817.589**	**93,6**	**22.986.462.357**	**105,5**

Izvor: Ministarstvo Financija: Proračun JLP(R)S za period 2014. – 2015.Godina objave dokumenta 2017.

Tablica 3. prikazuje ukupne proračunske rashode županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2014 do 2016 godine iz koje se uočava koliki su rashodi ovih samoupravnih jedinica bili kroz ove tri proračunske godine. Rashodi su bili znatno veći na početku analize trogodišnjeg proračunskog razdoblja za razliku od prihoda. Kao kod prihoda ovdje se događa pad rashoda u 2015. godini u odnosu na prethodnu 2014. godinu koji je ponovno praćen rastom istih u zadnjoj godini ove analize.

Najveći dio rashoda, kroz sve tri promatrane proračunske godine, odnosio se na rashode poslovanja gdje se najviše sredstava trošilo na materijalne rashode, troškove zaposlenika i za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i drugih naknada. Pored rashoda poslovanja dobar dio rashoda dolazio je od rashoda za nabavu nefinancijske imovine gdje najveći udio u rashodima dolazi od rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine.

Tablice 4: Prikaz proračuna Splitsko-dalmatinske županije – Rashodi 2014-2016

Račun iz rač. plana	Opis stavke	Ostvarenje 2014	Ostvarenje 2015	Index 2015/2014	Ostvarenje 2016	Index 2016/15
1	2	3	4	5	6	7
3	**RASHODI POSLOVANJA**	**1.796.355.892**	**1.718.388.544**	**95,7**	**1.815.383.560**	**105,6**
31	Rashodi za zaposlene	502.540.799	241.075.144	48,0	241.932.176	100,4
32	Materijalni rashodi	742.082.256	472.745.481	63,7	491.545.467	104,0
34	Financijski rashodi	40.148.266	38.056.660	94,8	39.829.666	104,7
35	Subvencije	45.574.083	46.324.065	101,6	48.702.494	105,1
36	Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	66.869.631	566.132.478	846,6	613.477.594	108,4
37	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	98.890.603	96.947.542	98,0	110.927.567	114,4
38	Ostali rashodi	300.250.254	257.107.174	85,6	268.968.596	104,6
4	**Rashodi za nabavu nefinancijske imovine**	**354.063.552**	**318.036.598**	**89,8**	**355.208.437**	**111,7**
41	Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine	64.053.597	58.316.401	91,0	58.458.880	100,2
42	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	235.824.624	226.704.651	96,1	248.458.669	109,6
43	Rashodi za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti	0	65.083	-	2.000	3,1
45	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	54.185.331	32.950.463	60,8	48.288.888	146,5
	UKUPNI RASHODI	**2.150.419.444**	**2.036.425.142**	**94,7**	**2.170.591.997**	**106,6**

Izvor: Ministarstvo Financija: Proračun JLP(R)S za period 2014. – 2015.Godina objave dokumenta 2017.

Tablica 4. prikazuje ukupne proračunske rashode Splitsko-dalmatinske županije u razdoblju od 2014 do 2016 godine gdje se može vidjeti kako je Splitsko-dalmatinska županija u ovom razdoblju koristila svoja financijska sredstva. Kao što se može vidjeti u tablici iznad, rashodi u ovoj županiji su se kretali sukladno rashodima svih lokalnih i područnih (regionalnih) samoupravnih jedinica zajedno. Jasno se da vidjeti kako su rashodi u drugoj promatranoj godini bili manji nego u prvoj promatranoj godini dok ponovno u trećoj godini rastu u odnosu na drugu proračunsku godinu koju promatramo u ovoj analizi. I kod Splitsko-dalmatinske županije najveći dio rashoda, kroz sve tri promatrane proračunske godine, odnosio se na rashode poslovanja gdje je najveći dio potrošnje otpada na materijalne rashode, troškove zaposlenika i za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i drugih naknada. Opet, kao i kod ukupne analize rashoda svih lokalnih i područnih (regionalnih) samoupravnih jedinica uz rashode poslovanja najveći dio rashoda otpadana rashode za nabavu nefinancijske imovine gdje najveći udio u rashodima dolazi od rashoda za nabavu proizvedene dugotrajne imovine.

3.3 Prikaz i analiza regionalne podjele i regionalizacije u RH

Republika Hrvatska ima dugu povijest problema pravilne regionalne podjele i regionalizacije gdje su promjene bile vrlo česte i koje su nastajale zbog različitih političkih ciljeva gdje su vlasti imale različita viđenja kako napraviti regionalnu podjelu. Ovdje su se često zanemarivale ekonomske potrebe određenih teritorija Republike Hrvatske i često se podjela radila u suprotnosti potrebama za najbolji i najbrži razvoj države kao cjeline gdje su određene političke vlasti često pogodovale jednima dok su druge zanemarivali.

Regionalizacija Hrvatske danas prati zahtjeve administrativno-političkog ustroja gdje se ponovno zanemaruju aktualne ekonomske potrebe. Kao što je na početku rada napisano Republika Hrvatska ima 21 županiju, uključujući Grad Zagreb, 126 gradove i 429 općina. Prije nego što je Hrvatska mogla postati punopravnom članicom Europske unije nužno je bilo napraviti regionalnu podjelu i uskladiti ju s EUROSTAT uputama i drugim potrebama koje je zahtijevala Europska komisija. NUTS[25] je hijerarhijski sustav za identifikaciju i klasifikaciju prostornih jedinica za potrebe službene statistike u zemljama članicama Europske unije. Ove teritorijalne jedinice nisu

[25] Čavrak V.(2012.): Regionalna politika i regionalne nejednakosti u Hrvatskoj, str. 12 [Internet] raspoloživo na: http://www.zara.hr/files/file/pdf/Reg-politika-GH-udzbenik.pdf [10.07. 2017.]

nužno i službene administrativno-teritorijalne jedinice, ali su iznimno važne obzirom na strukturu i mogućnost korištenja sredstava iz različitih fondova EU. Za određene ciljeve i intervencije koriste se sredstva iz različitih izvora za različite razine NUTS regija. Zbog toga s nacionalnog aspekta, nije svejedno kako će se napraviti administrativno – teritorijalna podjela jer o tome može ovisiti i količina sredstava za koja se može kandidirati u fondovima EU.

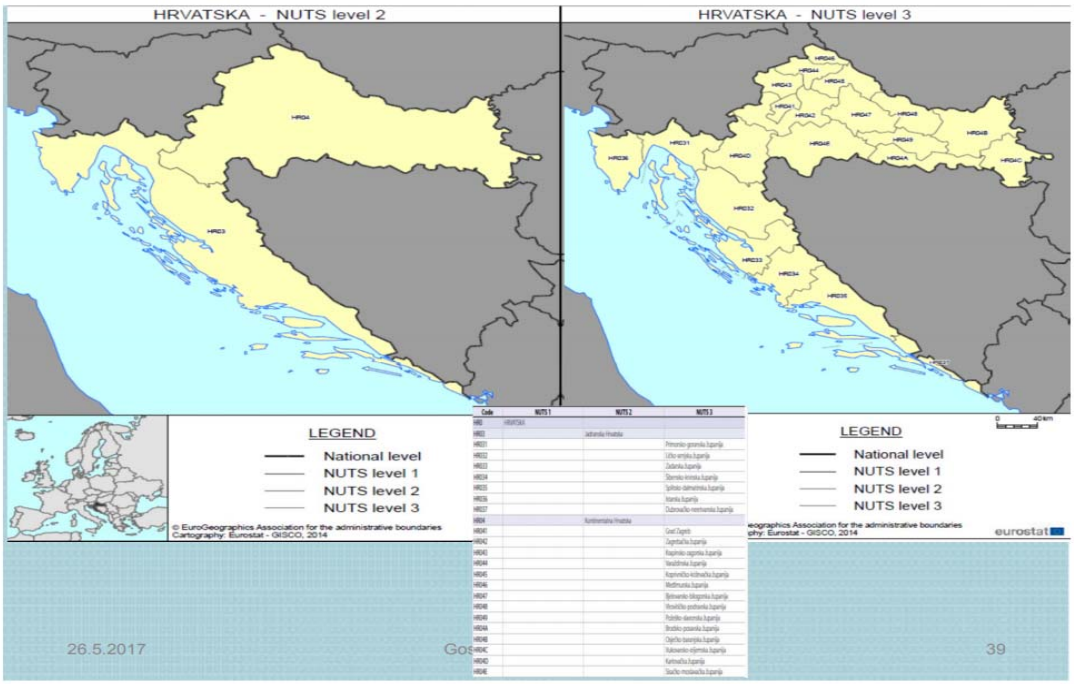
Kod definiranja ovih regija s obzirom na njihovu razinu i veličinu koriste se različiti kriteriji od kojih je dominantan onaj koji regije dijeli prema broju stanovnika koji prebivaju na određenom području. Ovdje postoje tri razine podjele, a one su[26]:

1. NUTS 1 – od 3 do 7 milijuna stanovnika
2. NUTS 2 – od 800.000 do 3.000.000 stanovnika
3. NUTS 3 – od 150.000 do 800.000 stanovnika

Od 2012. Hrvatska je podijeljena na dvije statističke regije druge razine:

1. Kontinentalna Hrvatska,koja obuhvaća 14 kontinentalnih županija
2. Jadranska Hrvatska, koja obuhvaća 7 obalnih županija.

[26]Čavrak V.(2012.): Regionalna politika i regionalne nejednakosti u Hrvatskoj, str. 12 [Internet] raspoloživo na: http://www.zara.hr/files/file/pdf/Reg-politika-GH-udzbenik.pdf [10.07. 2017]



Slika 3: Podjela Republike Hrvatske prema NUTS2 regijama

Izvor: Eurostat, GISCO 2014.

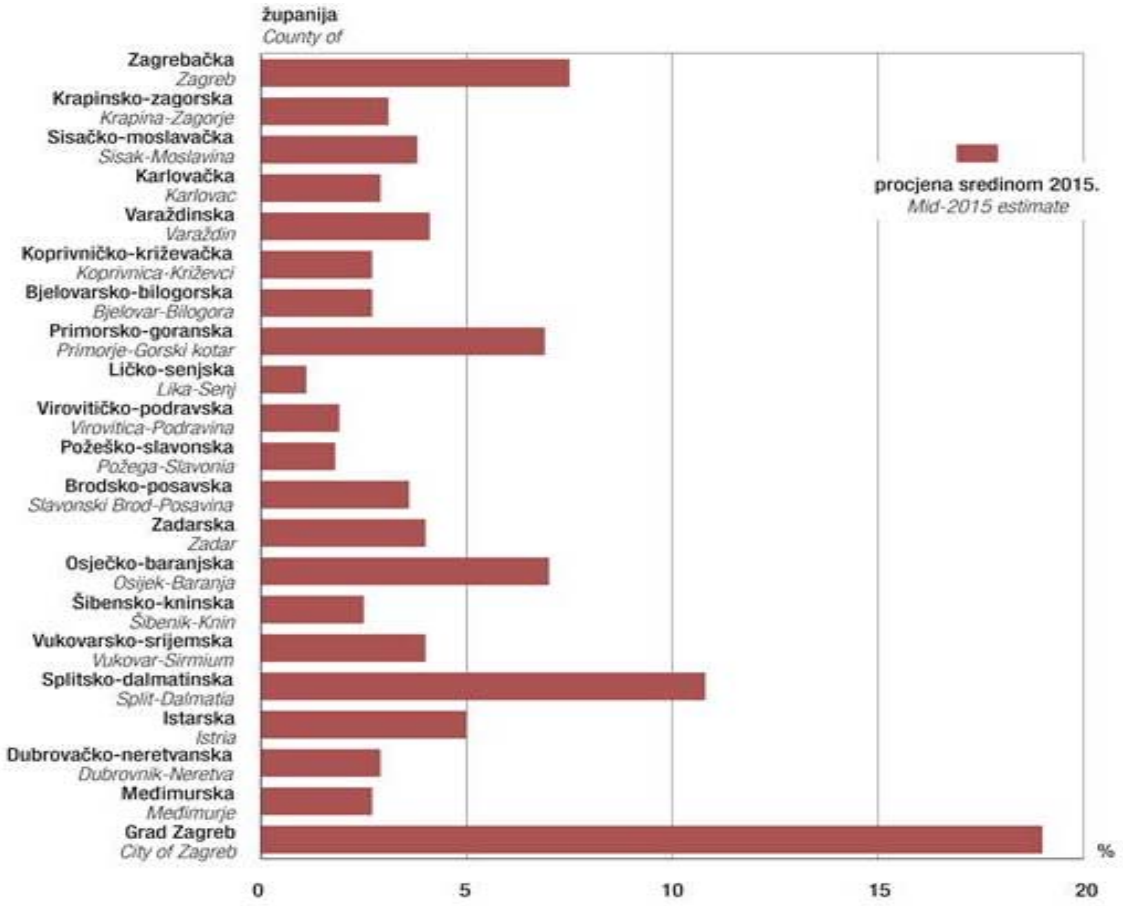
Kako bi se opravdala ovakva podjela pojavilo se i pitanje o indikatorima koji će opravdati instrumente regionalne politike i njene mjere te uz to opravdati uložena financijska sredstva. Budući kako potrebni instrumenti nisu sustavno razvijeni i uz to kako su često imali određene manjkavosti u analizu indikatora razvijenosti treba uzeti stanovništvo, BDP i investicije po područnim (regionalnim) samoupravama i NUTS 2 regijama.

3.4 Analiza indikatora za opravdanje instrumenata regionalne politike

Kao što je prethodno navedeno za indikatore se uzimaju i analiziraju stanovništvo, BDP i investicije, a ovdje će se analizirati.

3.4.1. Stanovništvo

Kod analize stanovništva potrebno je u obzir uzeti i prostor na kojemu stanovništvo prebiva i u sklopu toga vidjeti kolika je gustoća naseljenosti u određenoj regiji.



Slika 4: Udio stanovništva županija u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske, procjena sredinom 2015.

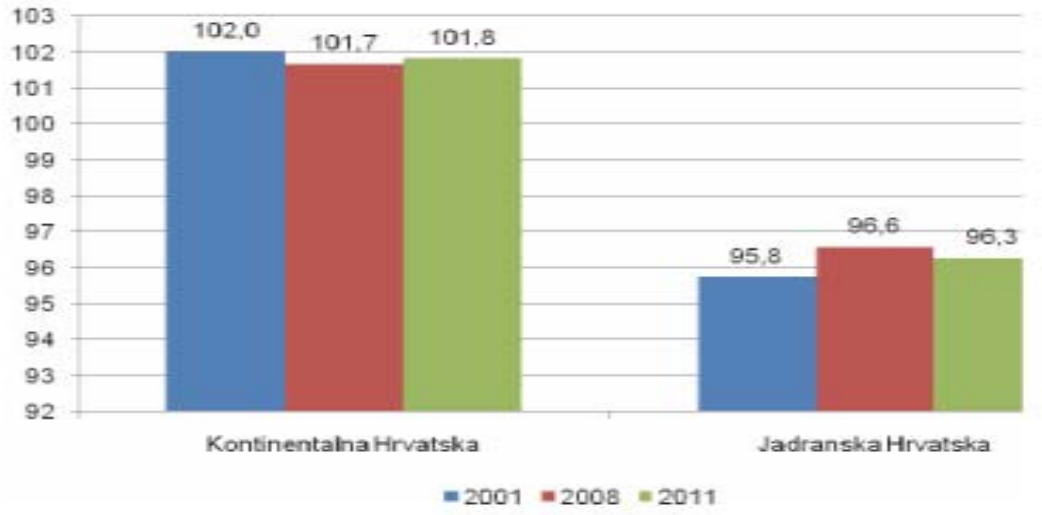
Izvor: Državni zavod za statistiku, https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2016/07-01-04_01_2016.ht

Prema procjeni Državnog zavoda za statistiku iz 2015.godine[27] Republika Hrvatska je imala 4 203 604 stanovnika. Kontinuirani pad stanovnika nastavlja se i u 2015. Kada se broj stanovnika smanjio za 0,8%. Smanjenje broja stanovnika bilježe sve županije, osim Grada Zagreba u kojem je zabilježen porast od 0,14% stanovnika. Najveće relativni pad broja stanovnika zabilježen je u Vukovarsko- srijemskoj županiji od 2,3%.

Čak 51% stanovništva živi u samo pet županija, najviše u Gradu Zagrebu (19%) i Splitsko-dalmatinskoj županiji (10,8%). Najmanje stanovnika imaju Požeško-slavonska županija (1,8%) i Ličko-senjska županija (1,1%).

3.4.2. Bruto domaći proizvod - BDP

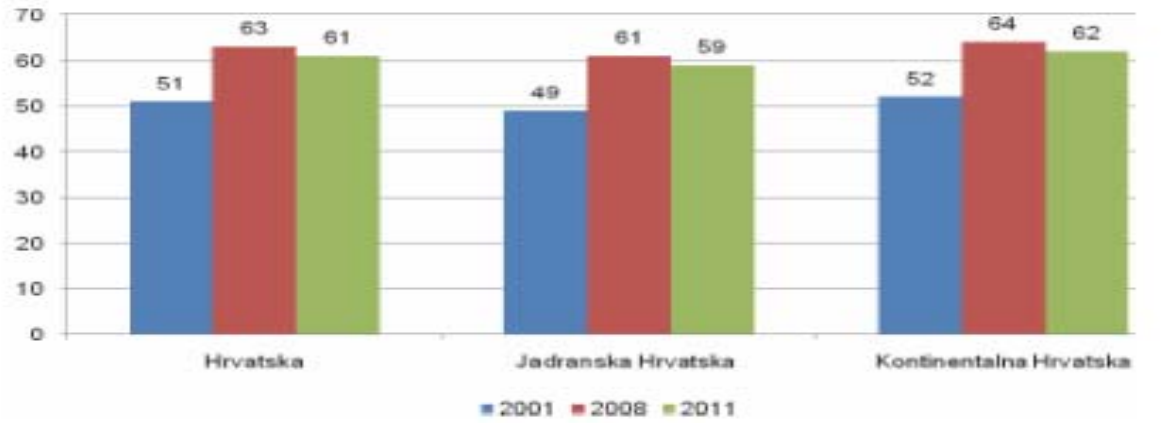
Bruto domaći proizvod jedan je od pokazatelja koji se najčešće koristi kako bi se prikazala razvijenost određenog gospodarstva.



Slika 5: Bruto domaći proizvod po stanovniku 2001., 2008. i 2011. NUTS 2 regije, RH=100

Izvor: Mrnjavac Ž. (2017.) predavanje: Regionalna politika i regionalne nejednakosti u Republici Hrvatskoj, Ekonomski fakultet Split

[27] Priopćenje DZS (2016.): Procjena stanovništva Republike Hrvatske u 2015.godini, raspoloživo na https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2016/07-01-04_01_2016.htm [10.07. 2017.]



Slika 6: Bruto domaći proizvod po stanovniku prema paritetu kupovne moći, EU 28=100

Izvor: Mrnjavac Ž. (2017.) predavanje: Regionalna politika i regionalne nejednakosti u Republici Hrvatskoj, Ekonomski fakultet Split

Tablica 5: Bruto domaći proizvod po stanovniku 2008. i 2014. NUTS2 regije

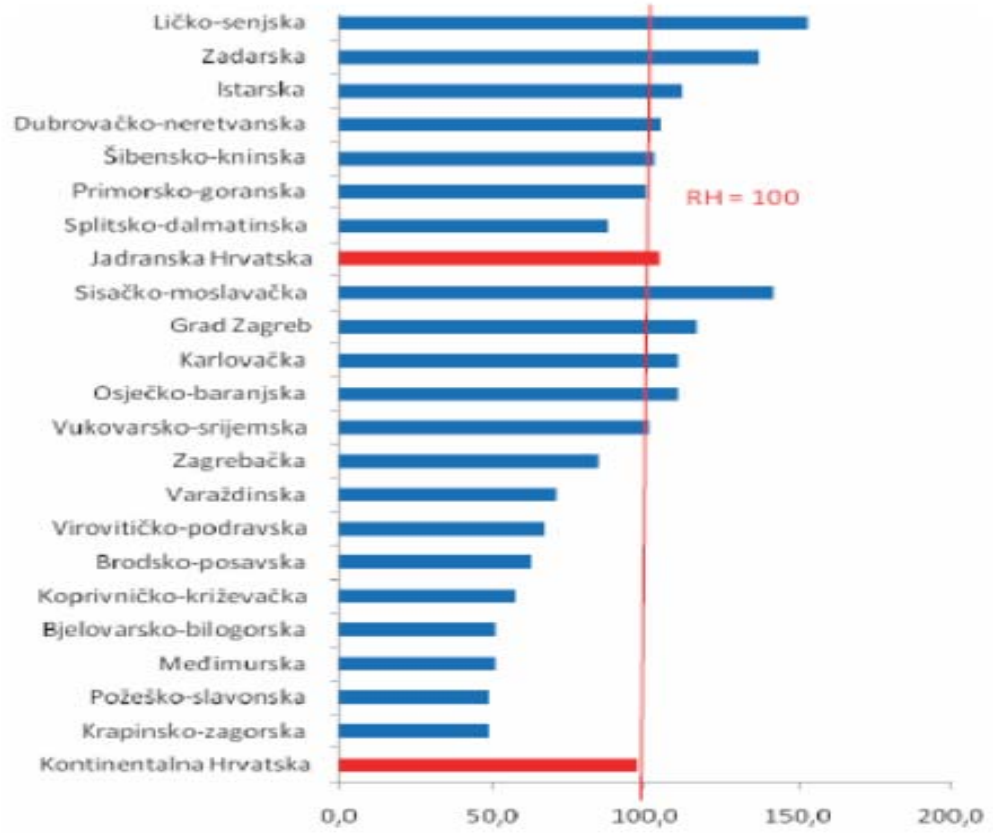
Županija	2008.	2014.	Stopa 2014. / 2008., u %
Republika Hrvatska	80.653	77.456	-4,0
Kontinentalna Hrvatska	81.624	78.779	-3,5
Grad Zagreb	141.756	136.640	-3,6
Zagrebačka	61.927	60.229	-2,7
Krapinsko-zagorska	52.606	49.906	-5,1
Varaždinska	67.195	64.458	-4,1
Koprivničko-križevačka	68.593	65.342	-4,7
Međimurska	66.255	66.271	0,0
Bjelovarsko-bilogorska	57.212	53.502	-6,5
Virovitičko-podravska	51.846	43.145	-16,8
Požeško-slavonska	50.023	44.458	-11,1
Brodsko-posavska	46.664	43.191	-7,4
Osječko-baranjska	66.903	61.380	-8,3
Vukovarsko-srijemska	50.264	44.993	-10,5
Karlovačka	60.598	58.213	-3,9
Sisačko-moslavačka	57.708	56.529	-2,0
Jadranska Hrvatska	78.662	74.789	-4,9
Primorsko-goranska	97.245	95.743	-1,5
Ličko-senjska	67.601	59.680	-11,7
Zadarska	70.233	62.540	-11,0
Šibensko-kninska	60.711	61.561	1,4
Splitsko-dalmatinska	65.540	59.573	-9,1
Istarska	99.119	97.083	-2,1
Dubrovačko-neretvanska	80.200	77.652	-3,2

Izvor: Državni zavod za statistiku, obrada HGK

Bruto domaći proizvod po stanovniku po županijama upućuje na veliku razliku u razvijenosti pojedinih županija. Tako je najrazvijeniji Grad Zagreb imao 3,2 puta veći BDP po stanovniku od najnerazvijenije Virovitičko-podravske županije. Kada se usporede županije s njihovim prosjekom, vidljiv je utjecaj triju najrazvijenijih županija (Grad Zagreb, Istarska i Primorsko-goranska županija) na podizanje tog prosjeka. Kontinentalna Hrvatska ima veći bruto domaći proizvod po stanovniku od Jadranske županije kroz obe promatrane godine. U 2014. Godini samo je šest županija bilo iznad prosjeka svih županija,a sve ostale ispod te vrijednosti. Uz Virovitičko-podravsku županiju, na začelju su se našle i druge županije Kontinentalne Hrvatske kao što su Vukovarsko-srijemska, Požeško-slavonska i Brodsko-posavska županija. Jedina županija kojoj je porastao BDP po stanovniku od 2008. do 2014. godine je Šibensko-kninska županija, slijedi Međimurska županija,koja se 2014. godine izjednačila s razinom BDP-a po stanovniku iz 2008. godine.

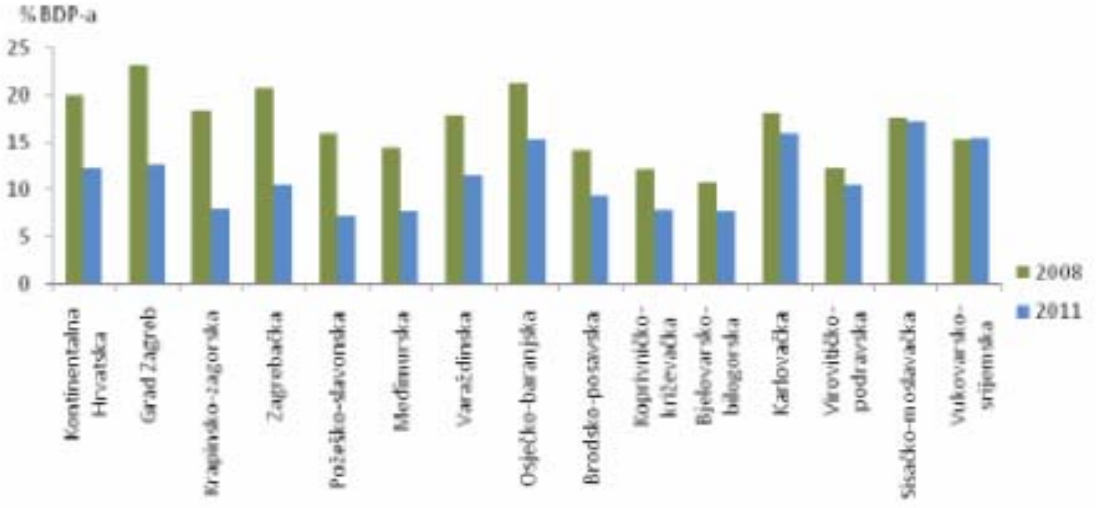
3.4.3. Investicije

Investicije su nakon rasporeda stanovništva i BDP-a kojeg ostvaruju županije jedan od najvažnijih pokazatelja gospodarskog razvoja. Kao i kod ostvarenja razine BDP-a tako i kod investicija dolazi se do istog redoslijeda u učinkovitosti raspodjele investicija prema lokalnim i područnim (regionalnim) samoupravnim jedinicama.



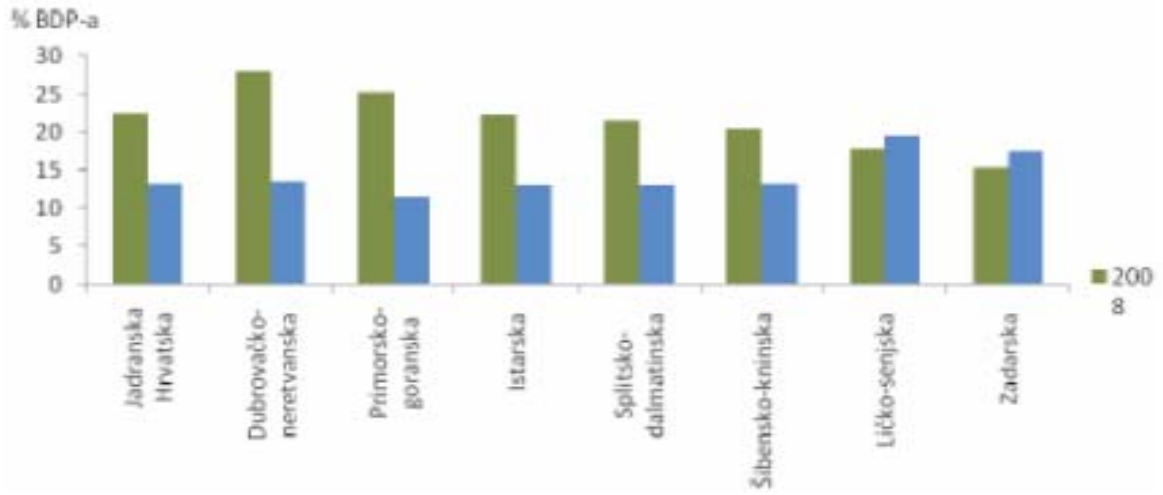
Slika 7: Investicije po zaposlenom NUTS2 i NUTS3 regija, 2011.

Izvor:Mrnjavac Ž.(2017.) predavanje: Regionalna politika i regionalne nejednakosti u Republici Hrvatskoj,Ekonomski fakultet Split



Slika 8: Udio investicija u BDP-u, Kontinentalna Hrvatska i NUTS3 regije, 2008. i 2011.

Izvor:Mrnjavac Ž. (2017.) predavanje: Regionalna politika i regionalne nejednakosti u Republici Hrvatskoj,Ekonomski fakultet Split



Slika 9: Udio investicija u BDP-u, Jadranska Hrvatska i NUTS3 regije, 2008. i 2011.

Izvor:Mrnjavac Ž. (2017.) predavanje: Regionalna politika i regionalne nejednakosti u Republici Hrvatskoj,Ekonomski fakultet Split

Iz ovih analiza može se zaključiti kako su pojedine županije daleko iznad prosjeka dok su druge daleko ispod prosjeka u raspodjeli investicija po stanovniku u odnosu na regije i županije u čemu se ogleda nehomogenost regija. Veće investicije po stanovniku znače i potencijalno bolje životne prilike stanovništva neke županije. To najviše vrijedi za Jadransku Hrvatsku u kojoj dominira Ličko-senjska županija. Slijede je Zadarska županija, Istarska županija te Dubrovačko-neretvanska županija. Jedino se Splitsko-dalmatinska županija nalazi ispod prosjeka Republike Hrvatske. U Kontinentalnoj Hrvatskoj dominira Sisačko-moslavačka županija. Slijedi je Grad Zagreb, Karlovačka županija i Osječko-baranjska županija. Na začelju su Požeško-slavnonska županija i Krapinsko-zagorska županija.

3.5 Problem decentralizacije u Republici Hrvatskoj

Sve do sada analizirano pokazuje kako postoje nejednakosti u razvijenosti različitih jedinica vlasti i između samouprava koje se nalaze na istoj razini vlasti. Zbog toga treba vidjeti kako koja politika djeluje kod rješavanja ovoga problema i kako je koja od njih utjecala na nastanka ovakve situacije. Tri bitne politike koje će se razmatrati u nastavku su fiskalna, monetarna i vanjsko-trgovinska ekonomska politika.

Fiskalna politika služi kao politički instrument regionalnog razvoja i njegov poticaj preko različitih oslobođenja od poreza ili njihova smanjenja, redistribucije fiskalnih prihoda, dotacija itd. Ako je fiskalni sustav centraliziran kao u Republici Hrvatskoj, ne dopušta „poreznu konkurenciju“.

Monetarna politika donosi više štete nego koristi lokalnim i područnim (regionalnim) samoupravnim jedinicama zbog jednostavnog razloga što je ona horizontalna i neselektivna. Primjerice ako dođe do situacije kada je tečaj domaće valute precijenjen ova politika će se fokusirati na regije s uvozno-trgovačkom strukturom i simulirati njihov napredak dok će zanemariti one regije koje su proizvodne i tako će destimulirati njihov razvoj. Tako da ova politika povećava regionalne razlike.[28]

[28] Čavrak V. (2012.): Regionalna politika i regionalne nejednakosti u Hrvatskoj, str. 10[Internet] raspoloživo na: http://www.zara.hr/files/file/pdf/Reg-politika-GH-udzbenik.pdf

Vanjsko-trgovinska politika ima slično djelovanje kao i monetarna politika jer će i ona u istoj situaciji kada dođe do tečaja koji je precijenjen, stimulirati uvozno-trgovačke regije a destimulirati proizvodne regije i na taj način vršiti redistribuciju dohotka prema sektoru inozemstva i stvoriti će razlike između regija u zemlji.

Iz ovoga se može zaključiti kako kod rješenja decentralizacije nedostaje adekvatna vertikalna ravnoteža i preraspodjela dohotka na taj način dok postoji prevelik utjecaj horizontale politike raspodjele sredstava. Stoga je fiskalno izravnanje rješenje koje će dovesti do smanjenja razlika između regija i to na način na koji će objasniti kako bi trebalo riješiti ovaj problem regionalne nejednakosti razvijenosti.[29]

[29] Čavrak V.(2012.): Regionalna politika i regionalne nejednakosti u Hrvatskoj, str. 11[Internet] raspoloživo na: http://www.zara.hr/files/file/pdf/Reg-politika-GH-udzbenik.pdf

4. FISKALNO IZRAVNANJE KAO RJEŠENJE RAZVOJNE NEJEDNAKOSTI IZMEĐU LOKALNIH I REGIONALNIH SAMOUPRAVNIH JEDINICA

Fiskalno (financijsko) izravnanje [30] jest mehanizam putem kojega središnja država rješava problem financijske nehomogenosti koje su kroz prošla razdoblja nastala zbog loše raspodjele prihoda i rashoda između različitih razina vlasti i samoupravnih jedinica.

Aktivno financijsko izravnanje se smatra najboljim načinom rješenja problema regionalne nejednakosti između lokalnih i regionalnih samoupravnih jedinica gdje se kod izravnavanja radi na poboljšanju raspodjele poreznih prihoda između različitih razina vlasti i jedinica samouprave.

Postoje dva načina aktivnog financijskog izravnanja, a oni su:[31]

1. Okomito financijsko izravnanje
2. Vodoravno financijsko izravnanje

4.1 Okomito aktivno financijsko izravnanje

Glavni razlog okomitog financijskog izravnanja jest razlika u doznačenim sredstvima (prihodima i rashodima) između viših razina vlasti i nižih razina vlasti. Glavnina poreza nalazi se u nadležnosti središnje vlasti koja dalje raspoređuje sredstva nižim razinama vlasti koja su prikupljena oporezivanjem. Velika razina odgovornosti za financiranje rashoda jest na teret lokalnim i područnim (regionalnim) samoupravnim jedinicama. [32]

Ako dođe do situacije kada lokalne i područne (regionalne) samoupravne jedinice povećaju svoje rashoda, a pri tome ne povećaju stope poreza doći će do povećanja okomitog jaza. Kako bi se

[30] Bajo A. (1998.) :Fiskalno izravnanje.Financijska praksa, [Internet] raspoloživo na: http://www.ijf.hr/pojmovnik/fiskalno_izravnanje.htm
[31] Bajo A. (1998.) :Fiskalno izravnanje.Financijska praksa, [Internet] raspoloživo na: http://www.ijf.hr/pojmovnik/fiskalno_izravnanje.htm
[32] Bajo A. (1998.) :Fiskalno izravnanje.Financijska praksa, [Internet] raspoloživo na: http://www.ijf.hr/pojmovnik/fiskalno_izravnanje.htm

smanjio i zatvorio fiskalni jaz mora se uskladiti dijeljenje prihoda od strane središnje države jer lokalne jedinice imaju male mogućnosti za povećanje vlastitih prihoda.

Lokalne samoupravne jedinice vlasti imaju ovlast nad prikupljanjem lokalnih poreza, ali zbog uske porezne osnovice ta razina prihoda može biti niska i zbog toga središnja vlast mora svojim djelovanjem povećati tu razinu prihoda kod lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica vlasti. Ako ne postoje objektivni kriteriji kod raspodjele prihoda od poreza za povećanje prihoda lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica vlasti onda se financiranje deficita prihoda može povećati zaduživanjem ovih jedinica vlasti u zemlji i inozemstvu. [33]

Kod okomitog financijskog izravnanja razlikuju se tri sustava fiskalnog izravnanja:[34]

1. Sustav odvajanja ili sustav vlastitih prihoda
2. Sustav zajedničkih prihoda
3. Mješoviti sustav

Sustav odvajanja ili sustav vlastitih prihoda ima dvije vrste odvajanja prihoda:[35]

1. Sustav ukupnog ili vezanog odvajanja prihoda
2. Sustav slobodnog odvajanja prihoda

Sustav ukupnog ili vezanog odvajanja prihoda jest sustav u kojem najviša razina vlasti (središnja država) ima poreznu samostalnost dok ostale razine vlasti ne. Zbog ove samostalnosti središnja vlast utvrđuje porezni oblik i način dodjeljivanja sredstava ostalim razinama vlasti. Prednost ovoga sustava jest u lakšem ostvarenju poreznih ciljeva jer se sve odluke donose na jednom mjestu tj. pri istoj razini vlasti koja je nadređena svi ostalim razinama vlasti. Ovdje se porez jednostavnije i jeftinije ubire, razrezuje i nadzire.

[33] Bajo A. (1998.) :Fiskalno izravnanje.Financijska praksa, [Internet] raspoloživo na: http://www.ijf.hr/pojmovnik/fiskalno_izravnanje.htm [10.07. 2017.]
[34] Nikolić, N. (1999.): Počela javnog financiranja
[35] Nikolić, N. (1999.): Počela javnog financiranja

Sustav slobodnog odvajanja prihoda predstavlja sustav kod kojega svaka samoupravna jedinica ima svoju poreznu autonomiju. Iako se ovaj sustav čini kvalitetnim jer sve razine vlasti imaju svoju autonomiju on može dovesti do velikih razlika u poreznom opterećenju obveznika oporezivanja, može dovesti do dvostrukog oporezivanja, nastanku poreznih oaza i do mijenjanja uvjeta poslovanja.

Sustav zajedničkih prihoda se sastoji od dva podsustava, to su:[36]

1. Sustav financiranja odozdo prema gore
2. Sustav financiranja odozgo prema dolje

Sustav financiranja odozdo prema gore predstavlja sustav kada uže teritorijalne imaju samostalnost i kada od svojih prihoda financiraju rashode širih teritorijalnih jedinica.

Sustav financiranja odozgo prema dolje nosi i naziv sustava financiranja prihoda s doznakama. Ovdje se radi o tome kako najšira političko-teritorijalna jedinica (središnja država) izdvaja financijska sredstva za zadovoljenje potreba užih političko-teritorijalnih jedinica. Uže jedinice ne mogu same financirati svoje rashode iz zbog toga im je potrebna financijska pomoć od središnje države koju dobivaju putem novčanih pomoći (dotacija). Ove pomoći ne remete financijsku samostalnost užih jedinica vlasti već im osiguravaju veću fleksibilnost i slobodu u trošenju dobivenih sredstava. Kod ovih pomoći uže financijske jedinice svoje aktivnosti moraju provoditi u skladu s ciljevima središnje vlasti kako bi se zajedničkim snagama unaprijedilo gospodarstvo zemlje.

[36] Nikolić, N. (1999.): Počela javnog financiranja

Mješoviti sustav [37] se najčešće koristi u kod provođenja fiskalnog izravnavanja i on je kombinacija prethodna dva sustava, sustava odvajanja prihoda i sustava zajedničkih prihoda, a sastoji se od dva podsustava:

1. Sustav udjela
2. Sustav dopunskog oporezivanja

Sustav udjela je sustav kod kojeg središnja država upravlja oporezivanjem dok sve ostale razine vlasti sudjeluju u određenim postotkom u raspodjeli prihoda. Jedinice vlasti mogu udio u prihodima mogu ostvariti u ukupnim prihodima, u nekoliko poreznih oblika ili u jednom poreznom obliku. Ovdje je najčešće korištena praksa gdje jedna jedinica vlasti ubire poreze i raspoređuje ih ostalim jedinicama vlasti.

Sustav dopunskog oporezivanja je sličan sustavu udjela gdje središnja država ima vlast nad ubiranjem poreza i njihova rasporeda nižim razinama vlasti. No razlika je što ovdje niže razine vlasti u imaju pravo dopunskog oporezivanja s jednim ili više poreza koje imaju na svom području od kojih su različiti prirezi, porezi na porez i slično.

4.2 Vodoravno aktivno financijsko izravnanje

Vodoravno aktivno financijsko izravnanje se odnosi na raspored financijskih sredstava između jedinica iste razine vlasti. Središnja država nakon što odredi koliko će sredstava prenijeti određeni razinama vlasti mora nakon toga odrediti i kako rasporediti sredstva između različitih jedinica koje su na istom stupnju vlasti. Primjerice, kada središnja vlast rasporedi sredstva koja će biti prenesena gradovima kao jedinicama vlasti, onda mora i odrediti koji grad će dobiti koliko sredstava. Razlog tomu jest taj što se gradovi razlikuju po broju stanovnika, rashodima i stupnju razvijenosti i tu treba napraviti pravilnu raspodjelu kako bi gospodarstvo kao cjelina ostvarilo najbolji i najbrži mogući rast.[38]

[37] Nikolić, N. (1999.):Počela javnog financiranja
[38] Bajo A. (1998.): Fiskalno izravnanje.Financijska praksa, [Internet] raspoloživo na: http://www.ijf.hr/ pojmovnik/fiskalno_izravnanje.htm

Postoje dva načina kako se raspoređuju dotacije kod vodoravno aktivnog financijskog izravnanja:[39]

1. Dotacije od središnje države
2. Dotacije između regija koje se daju izravno siromašnim jedinica na kooperativnoj osnovi

U praksi i literaturi postoji mnogo dokaza kako je ovaj drugi način bolji kod vodoravne raspodjele fiskalnih sredstava. No zbog toga što u mnogim zemljama postoji mnogo političkih nesuglasnosti kod raspodjele dotacija na ovaj način i dalje se dodjeljuju od strane središnje države.

Dodjela dotacija od središnje države se temelji na fiskalnoj nejednakosti lokalnih jedinica. Mjera fiskalne nejednakosti jest fiskalni kapacitet koji označava sposobnost lokalnih jedinica u prikupljanju prihoda za vlastite potrebe iz vlastitih prihoda. Budući kako mnoge lokalne jedinice ne mogu samostalno namaknuti dovoljno sredstava za svoje potrebe središnja država im u tome pomaže dajući im dotacije. Dotacije se daju onim jedinicama vlasti koje imaju ispodprosječan fiskalni kapacitet i na taj način se vrši financijsko (fiskalno) izravnanje.[40]

[39] Bajo A. (1998.): Fiskalno izravnanje.Financijska praksa, [Internet] raspoloživo na: http://www.ijf.hr/pojmovnik/fiskalno_izravnanje.htm [10.07. 2017.]
[40] Bajo A. (1998.): Fiskalno izravnanje.Financijska praksa, [Internet] raspoloživo na: http://www.ijf.hr/pojmovnik/fiskalno_izravnanje.htm [10.07. 2017.]

5. ZAKLJUČAK

Republika Hrvatska je imala tri faze razvoja lokalnih i područnih (regionalnih) samoupravnih jedinica vlasti. Cilj razvoja lokalnih i područnih (regionalnih) samoupravnih jedinica vlasti bio je njihovo unaprjeđenje kako bi svoje djelatnosti mogle obavljati s višim stupnjem samostalnosti gdje bi njihova autonomnost i homogenost cjelokupnog sustava vlasti dovela do unaprjeđenja konkurentnosti gospodarstva kao cjeline s ostalim zemljama u okruženju, Europskoj uniji pa i u svijetu.

Temelj ovoga razvoja bila je analiza decentralizacije sustava vlasti gdje su se određene funkcije trebale prenijeti sa središnje države na lokalne i područne (regionalne) samoupravne jedinice vlasti. Ovdje se teret odgovornosti gospodarskog razvoja prenosi na lokalne i područne (regionalne) samoupravne jedinice vlasti koje postaju samostalnije i fleksibilnije. Fiskalna decentralizacija u Republici Hrvatskoj je započela 2001. godine. Glavna pažnja bila je usmjerena na fiskalni kapacitet lokalnih i područnih (regionalnih) samoupravnih jedinica vlasti s ciljem pomoći onim jedinicama koje same sa svojim proračunskim sredstvima nisu u stanju napraviti određene razlike u smislu gospodarskog razvoja na svome području i za to im je potrebna potpora od središnje države.

Međutim, model fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj nije uspješan zbog slabo utvrđenog modela fiskalnog izravnanja te kompliciranog sustava dijeljenja poreza. Decentralizacija koja je provedena predstavlja „kvazi“ i „krnju“ decentralizaciju.

Fiskalna decentralizacija se provodi fiskalnim izravnanjem koje može biti aktivno i pasivno. Od ova dva rješenja je bolje aktivno fiskalno izravnanje gdje središnja država aktivno sudjeluje u samom procesu decentralizacije. Aktivno fiskalno izravnanje može biti okomito i vodoravno, a za uspješnu decentralizaciju najbolje je koristiti kombinaciju oba načina i okomito i vodoravno aktivno izravnanje.

Vlada Republike Hrvatske aktivno radi na unaprjeđenju konkurentnosti gospodarstva čemu svjedoči činjenica o donošenju novog Zakon o financiranju jedinica lokalnih i područnih (regionalnih) samouprava čije smo glavne odrednice naveli na početku trećega poglavlja.

6. LITERATURA

1. Koprić I.(2010.): Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska Javna Uprava, god. 10, br. 3.
2. Bajo A. (2008.): Javne financije lokalnih jedinica vlasti, Školska knjiga, Zagreb
3. Bajo, A., Bronić, M. (2004.), Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: Problemi fiskalnog izravnavanja, Institut za javne financije, Zagreb
4. Jurlina Alibegović D. (2010.): Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj, Ekonomski institut, Zagreb
5. Nikolić N. (1999.): Počela javnog financiranja
6. Lukeš-Petrović M., (2002.) Fiskalna decentralizacija javnog sektora u Republici Hrvatskoj – proces i učinci, Ministarstvo financija
7. Jurčić Lj.(2011)., predavanje: Restrukturiranje javnog sektora kao pretpostavka rasta profitnog sektora, Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb
8. Priopćenje Državnog zavoda za statistiku (2016.), Procjena stanovništva Republike Hrvatske u 2015.godini
9. Narodne Novine(2003.): Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine d.d., Zagreb, broj 379
10. Narodne novine (2014.): Zakon o financiranju lokalne i područne (regionalne) samouprave, čl. 88, Narodne novine d.d., Zagreb, broj 147
11. Narodne novine (2013): Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, čl. 20., Narodne novine d.d., Zagreb, broj 323
12. Vašiček V.(2007.): Zakonski okvir i obilježja proračuna [Internet] raspoloživo na: http://web.efzg.hr/dok/PDS/LokalniEkonomskiRazvoj/ulf/ler_Zakonski%20okvir%20i%20obiljeja%20prorauna.pdf , [10.07. 2017.]
13. Ott K. et al (2009.): Proračunski vodič za građane; Drugo izdanje, [Internet] raspoloživo na: http://www.ijf.hr/proracunski/2009.pdf [10.07. 2017.]
14. Val savjetovanje d.o.o. (2017.): Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, [Internet] raspoloživo na: https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-(regionalnoj)-samoupravi, [10.07. 2017.]
15. Antić T.: Centralna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj: decentralizacija i demokratizacija [Internet] raspoloživo na: http://www.ijf.hr/FDI/antic.pdf, [10.07. 2017.]

16. Bajo A. (1998.): Fiskalno izravnanje.Financijska praksa, [Internet] raspoloživo na: http://www.ijf.hr/ pojmovnik/fiskalno_izravnanje.htm ,[10.07. 2017.]
17. Val savjetovanje d.o.o. (2017.): Zakon o financiranju lokalne i područne (regionalne) samouprave, [Internet] raspoloživo na: https://www.zakon.hr/z/411/Zakon-o-financiranju-jedinica-lokalne-i-podru%C4%8Dne-(regionalne)-samouprave, [10.07. 2017.]
18. Čavrak V. : Regionalna politika i regionalne nejednakosti u Hrvatskoj, [Internet] raspoloživo na: http://www.zara.hr/files/file/pdf/Reg-politika-GH-udzbenik.pdf, [10.07. 2017.]
19. Mrnjavac Ž. (2017.) predavanje: Regionalna politika i regionalne nejednakosti u Republici Hrvatskoj, Ekonomski fakultet Split
20. Mrnjavac Ž., 2017., predavanje: Fiskalna politika i javni dug, Ekonomski fakultet Split
21. Ministarstvo Financija: Ostvarenje proračuna JLP(R)S za period 2014. – 2015.raspoloživo na: http://www.mfin.hr/hr/ostvarenje-proracuna-jlprs-za-period-2014-2015,l [10.07.2017.]
22. Državni zavod za statistiku raspoloživo na: https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2016/07-01-04_01_2016.ht

POPIS TABLICA

Tablica br. 1 -Ukupni prikaz proračuna županija, gradova i općina u RH –Prihodi 2014-2016 ...27

Tablica br. 2 - Prikaz proračuna Splitsko-dalmatinske županije – Prihodi 2014-2016.....29

Tablica br. 3 - Ukupni prikaz proračuna županija, gradova i općina u RH – Rashodi 2014-2016 ……....31

Tablica br. 4- Prikaz proračuna Splitsko-dalmatinske županije – Rashodi 2014-2016 33

Tablica br. 5 – BDP po stanovniku 2008. i 2014. NUTS2 regije……..…….……...40

POPIS SLIKA

Slika 1 - Prikaz strukture opće države u Hrvatskoj 8

Slika 2 - Tablica raspodjele funkcija prema razinama vlasti u RH 12

Slika 3 – Podjela Republike Hrvatske prema NUTS2 regijama 36

Slika 4 – Udio stanovništva županija u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske……...37

Slika 5 – Bruto domaći proizvod po stanovniku 2001., 2008. i 2011. NUTS2 regije,RH=100….38

Slika 6 – Bruto domaći proizvod po stanovniku prema paritetu kupovne moći, EU 28=100……38

Slika 7 – Investicije po zaposlenome NUTS2 i NUTS3 regija, 2011……...40

Slika 8 – Udio investicija u BDP-u, Kontinentalna Hrvatska i NUTS3 regije, 2008. i 2011…....41

Slika 9 – Udio investicija u BDP-u, Jadranska Hrvatska i NUTS3 regije,2008. i 2011……41

SAŽETAK

Cilj ovog završnog rada bio je prikazati analizu stanja i glavne karakteristike fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj, kako bi se ukazalo na probleme i pružila osnova na temelju koje nositelji ekonomske politike mogu djelovati s ciljem poboljšanja opisanog stanja. Prva faza razvoja lokalne i regionalne samouprave trajala od 1990. Do 1993. godine, druga faza razvoja lokalne i regionalne samouprave od 1993. do 2001. i treća faza razvoja lokalne i regionalne samouprave od 2001. do 2010. koja je rezultirala današnjim ustrojem od 21 županije, uključujući Grad Zagreb, 126 gradove i 429 općina. Provedena je analiza ključnih problema uzrokovanih „krnjom“ decentralizacijom. Prikazani su prihodi i rashodi ukupnog stanja lokalnih i regionalnih samoupravnih jedinica kroz tri proračunske godine (2014-2016.) te analiza indikatora za opravdanje instrumenata regionalne politike nad županijama. Rješenje problema uzrokovanog „krnjom“ decentralizacijom moguće je tražiti u fiskalnom izravnanju.

KLJUČNE RIJEČI: fiskalni kapacitet, regionalni razvoj, decentralizacija lokalnih i regionalnih samoupravnih jedinica vlasti

SUMMARY

The purpose of this paper was to present the analysis of the state and the main characteristics of fiscal decentralization in the Republic of Croatia in order to address problems and provide the basis on which economic policy holders can act to improve the described situation. The first phase of local and regional self-government development lasted from 1990 to 1993. The second phase of local and regional self-government development from 1993 to 2001 and the third phase of local and regional self-government development from 2001 to 2010, resulting in today's 21 counties, including the City of Zagreb, 126 cities and 429 municipalities. The analysis of key problems caused by "theft" of decentralization was made. It´s presented the revenues and expenditures of the total state of local and regional self-government units through three budget years (2014-2016), and analysis of indicators for justifying the regional policy instruments over counties. The solution of the effective decentralization lies in fiscal equalization.

KEYWORDS: fiscal capacity, regional development, decentralization of local and regional self-government units