IZVORI FINANCIRANJA VELIKIH GRADOVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Marić, Ljubica

Undergraduate thesis / Završni rad

2016

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:124:488088

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-29**

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

IZVORI FINANCIRANJA VELIKIH GRADOVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Mentor: **Student:**

doc. dr. sc. Josip Visković **Ljubica Marić**

Split, rujan, 2016.

SADRŽAJ:

1. UVOD ..... Error! Bookmark not defined.

1.1. Definicija problema 1

1.2. Cilj rada 1

1.3. Metode rada 1

1.4. Struktura rada 1

2. FINANCIJSKA DECENTRALIZACIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ 2

2.1. Decentralizacija Republike Hrvatske 2

2.2. Administrativno-teritorijalni ustroj Republike Hrvatske 5

2.3. Financijsko izravnanje 8

2.3.1. Okomito aktivno financijsko izravnanje 9

2.3.2. Vodoravno aktivno financijsko izravnanje 11

3. IZVORI FINANCIRANJA JLS U REPUBLICI HRVATSKOJ 12

3.1. Vlastiti izvori 12

3.2. Zajednički prihodi 15

3.3. Dotacije 16

3.4. Ostali izvori financiranja JLS 18

4. ANALIZA PRORAČUNA GRADA SPLITA 20

4.1. Proračun 20

4.2. Prihodovna i rashodovna strana proračuna 21

4.3. Rezultati istraživanja 30

5. ZAKLJUČAK 33

LITERATURA 34

POPIS SLIKA 35

POPIS TABLICA 35

POPIS GRAFIKONA 35

SAŽETAK 36

SUMMARY 36

1. UVOD

1.1. Definicija problema

S obzirom na stupanj decentralizacije funkcija i financijskih sredstava, postavlja se pitanje koliko uspješno jedinice lokalne samouprave mogu obavljati svoje funkcije. Stoga će se na primjeru grada Splita, analizirati prihodovna i rashodovna strana proračuna da se uvidi kako uspješno veliki gradovi mogu obavljati svoje funkcije.

1.2. Cilj rada

Cilj ovog rada je analizirati proračun grada Splita te ukazati na prednosti i nedostatke postojećeg sustava financiranja kao i na važnost javnih prihoda u financiranju javnih izdataka.

1.3. Metode rada

U prvim poglavljima rada, izuzev uvoda, će se koristiti induktivna i deduktivna metoda gdje se opisuju učinci provedene decentralizacije u RH te načini i izvori financiranja JLS u RH. U četvrtom dijelu rada su korištene metoda analize i sinteze te komparativna i deskriptivna metoda čijom su se upotrebom raščlanjivali složeni dijelovi na njihove jednostavnije sastavne dijelove radi objašnjavanja njihove međusobne povezanosti.
U radu su također korištene metoda klasifikacije, komparacije i kompilacije.

1.4. Struktura rada

Nakon uvodnog definiranja problema, cilja rada te upotreba metoda u drugom dijelu rada definirana je financijska decentralizacija u Republici Hrvatskoj s istaknutim načelima fiskalne decentralizacije te njezine prednosti i nedostatci koje ona sa sobom nosi. Uz opisanu decentralizaciju bit će riječi i o administrativno - teritorijalnom ustroju Republike Hrvatske kao i o poslovima i funkcijama po razinama vlasti koje prati financijsko izravnanje.
U trećem dijelu rada se iznose izvori i načini financiranja jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave.
Četvrti dio rada je usmjeren na analizu proračuna grada Splita s proračunima Grada Zagreba i grada Osijeka kako bi se prepoznale razlike i sličnosti u načinu financiranja javnih potreba i usluga u promatranim gradovima.
Posljednji dio rada se odnosi na zaključak i literaturu.

2. FINANCIJSKA DECENTRALIZACIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

2.1. Decentralizacija Republike Hrvatske

Decentralizacija predstavlja odnos između centralnih i lokalnih razina vlasti u kojem se određeni dio odgovornosti za obavljanje javnih funkcija prenosi sa centralne razine vlasti na niže razine te im je dana određena samostalnost u financiranju određenih izdataka kao i načinima prikupljanja prihoda. Postoje četiri vrste decentralizacije: politička decentralizacija, administrativna decentralizacija, fiskalna decentralizacija te ekonomska ili tržišna decentralizacija. Fiskalna decentralizacija u Republici Hrvatskoj se počinje provoditi 2001. godine kada je preispitan zakonodavni i financijski okvir za područnu i lokalnu samoupravu te kada je na županije i veće gradove prebačen određeni broj funkcija u području zdravstva, obrazovanja i socijalne skrbi. Kako bi se program decentralizacije provodio u skladu sa zakonima i pravilima vlada Republike Hrvatske je 2004. godine osnovala Povjerenstvo za decentralizaciju. Da bi suvremeni sustav područne i lokalne samouprave u EU bio što kvalitetniji mora slijediti određena načela kao što su: učinkovitost u izvršavanju dodijeljenih mu funkcija, da je fiskalno održiv, po strukturi pravičan, transparentno proveden, jasno razumljiv te da ima potporu političkih tijela i šire javnosti.

„Načela fiskalne decentralizacije[1] su:

1. Načelo raznolikosti – mjesne teritorijalne jedinice razlikuju se po dostignutom stupnju razvoja i po stupnju ovisnosti o središnjoj fiskalnoj vlasti. Zbog toga su te jedinice različito sklone i pojedinim vrstama javnih usluga pa gospodarski nije opravdano stvaranje jedinstvenog oblika njihove javne potrošnje i oblika njihova financiranja.

2. Načelo jednakosti polazi od toga da posebna područja nižih razina fiskalne vlasti imaju različite javne usluge. Koristi od javnih usluga mogu biti od nacionalnog značenja (npr., obrana zemlje), regionalnog značenja (npr., ceste, nadzor sustava zaštite od požara i sl.) ili pak od velikog mjesnog značenja (npr., rasvjeta gradskih ulica). Da bi fiskalni sustav zaista bio uspješan, svaku vrstu javne usluge trebalo bi izglasati u parlamentu tako da ih plate stanovnici mjesnih jedinica koji ih uživaju.

[1] Nikolić, N. (1999.): Počela javnog financiranja, Ekonomski fakultet Split, Split, str. 200.

3. Načelo usredištene (centralizirane) preraspodjele - raspodjelu u fiskalnoj politici (progresivno oporezivanje i prijenosi) valjalo bi osoviti na razini središnje fiskalne vlasti.

4. Načelo mjesne neutralnosti polazi od činjenice da regionalne fiskalne razlike utječu na gospodarsku živost lokalnih jedinica te da se utjecaj središnje fiskalne vlasti na tu živost mora što više smanjiti. Prema ovom načelu, na mjesnoj razini valja ukinuti nejednake poreze i porezne stope na razini lokalnih fiskalnih vlasti.

5. Načelo usredištene centralizirane (stabilizacije) traži upotrebu fiskalnih instrumenata za vođenje makroekonomske politike na nacionalnoj razini. Lokalne vlasti nemaju takve instrumente gospodarske politike koji omogućuju provođenje stabilizacijske politike na nacionalnoj razini.

6. Načelo ispravljanja prekoračenja u potrošnji zahtijeva da i više razine fiskalne vlasti opominju i donekle ispravljaju potrošnju pojedinih javnih dobara mjesnih jedinica, da bi se izbjegle štetne posljedice.

7. Načelo davanja minimuma osnovnih javnih usluga zahtjeva da se svakom građaninu, bez obzira na njegovo prebivalište, osigura minimum određenih javnih usluga: sigurnost, zdravstvo, socijalna skrb, obrazovanje i sl.

8. Načelo ujednačavanja fiskalnih položaja polazi od činjenice da se izražene regionalne razlike ne smiju zanemariti onda kada se želi uspostaviti ravnoteža između fiskalnog kapaciteta mjesnih zajednica i njihovih potreba. Nekakva razina fiskalnog ujednačavanja između mjesnih jedinica bila bi nekakva minimalna razina potrebnih usluga koje se moraju osigurati, s više ili manje usporedivim poreznim naporima."

U rujnu 1985. godine u Rio de Janeiru je donesen dokument Deklaracija o mjesnoj samoupravi odnosno u Strassbourgu iste godine, u studenom, Europska povelja o mjesnoj samoupravi u kojima su postavljena načela o financiranju mjesnih zajednica te o financijskim odnosima između mjesnih i središnjih vlasti. Neka od načela bi bila[2]:

- Lokalne vlasti imaju vlastite financijske izvore
- Preraspodjela novaca mjesnim vlastima u skladu je sa zadacima koje propisuje ustav i zakon

[2] Nikolić, N. (1999.): Počela javnog financiranja, Ekonomski fakultet Split, Split, str. 200. – 201.

- Najmanje jedan dio novaca lokalnih vlasti mora dolaziti iz mjesnih poreza, pristojbi i naknada čija je visina stope za ta davanja određena od njih samih
- Zaštita financijski nejakih mjesnih vlasti teži za određenim sustavom financijskog izravnanja kojim bi se ispravile (štetne) posljedice uzrokovane nejednakom raspodjelom financijskih izvora

Decentralizacija treba predstavljati sredstvo uz pomoć kojeg će se doprinijeti razvoju manjih dijelova Republike Hrvatske koji ne mogu biti kontrolirani s viših razina te se ta kontrola i dio ovlasti prebacuje na niže razine u svrhu razvitka cjelokupne privrede. Fiskalna decentralizacija ima svoje prednosti i nedostatke.

Neke prednosti bi bile veća efikasnost i djelotvornost kada je riječ o zadovoljavanju potreba lokalnog stanovništva količinom, kvalitetom te cijenom javnih dobara i usluga čime se poboljšava životni standard svih njezinih stanovnika. Dolazi do jačanja odgovornosti na nižim razinama vlasti prema njihovom stanovništvu te se prihodi, koji su prikupljeni na određenoj razini vlasti, vežu i s njihovim izdacima čime se postiže mobilizacija prihoda. S dobro provedenom decentralizacijom se omogućava razvoj međulokalne konkurencije i inovacija u pružanju javnih dobara i usluga. Povećava se politička stabilnost i nacionalna povezanost kroz kontrolu javnih programa na lokalnoj razini[3].

Dok bi neki nedostaci bili utjecaj na makroekonomsku stabilnost, kvaliteta usluge se smanjuje u pojedinom lokalnim jedinicama zbog nedostatnog financijskog kapaciteta, javlja se nepovjerenje između javnog i privatnog sektora što negativno utječe na zajednički cilj, vrši se prijenos odgovornosti i funkcija, ali bez odgovarajućih sredstava na lokalnu razinu[4].

[3] Krtalić, S. i Gasparini, A., Kako pristupiti fiskalnoj decentralizaciji?, str. 6., http://hrcak.srce.hr/21468 (11.08.2016.)
[4] Krtalić, S. i Gasparini, A., Kako pristupiti fiskalnoj decentralizaciji?, str. 7., http://hrcak.srce.hr/21468 (11.08.2016.)

2.2. Administrativno-teritorijalni ustroj Republike Hrvatske

Republika Hrvatska je teritorijalno podijeljena na 555 jedinica lokalne samouprave i to na 428 općina, 127 gradova i 20 jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno županija. Grad Zagreb ima poseban status grada i županije te je u Republici Hrvatskoj sveukupno 576 jedinica lokalne samouprave. Općine i gradovi u Hrvatskoj čine najnižu razinu samouprave, dok su županije više jedinice lokalne samouprave koje su ustrojene od općina i gradova. Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da je grad i kao jedinica lokalne samouprava

- sjedište županije
- 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[5].

Slika 1. Broj gradova i općina u 2008. godini u odnosu na 1992. godinu

Jedinica lokalne samouprave	1992.	2008.	+(%)	+(n)
Gradovi	68	126	46,03	+58
Općine	418	429	2,56	+11
UKUPNO	486	555	12,43	+69

Izvor: Polis.hr, http://polis.iju.hr/lokalna/lokalna/terorg.html, (03.08.2016.)

Na temelju podataka iz tablice se može zaključiti da se broj gradova u 2008. godini povećao za 46,03% u odnosu na 1992. godinu. Svemu tome je prethodilo odvajanje i dijeljenje postojećih općina što je dovelo i do većeg broja jedinica lokalne samouprave. Kako je Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi odlučeno da svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika ima pravo na status grada dok mjesta do 1000 stanovnika mogu imati status općine ukoliko je "područje sa više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva" (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, članak 4.) dovelo je do pojave fragmentacije jedinica lokalne samouprave što sa sobom nosi i neke negativne posljedice kao

[5] Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi,
(NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09,36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15), članak 5.

što je smanjena ekonomija razmjera, administrativni kapacitet slabi te dolazi do velikog broja zaposlenih u javnome sektoru[6].

Slika 2. Županije, površina, stanovništvo, gradovi, općine i naselja (teritorijalni ustroj prema stanju 31. prosinca 2014.)

Županija	Površina,[1] km² *Surface area,[1] km²*	Broj stanovnika u 2011.[2] *Population in 2011[2]*	Broj stanovnika na km² *Population density per km²*	Broj gradova *Towns/ cities*	Broj općina *Municipalities*	Broj naselja *Settlements*	*County of*
Republika Hrvatska	56 594	4 284 889	75,7	128	428	6 762	*Republic of Croatia*
Zagrebačka	3 060	317 606	103,8	9	25	694	*Zagreb*
Krapinsko-zagorska	1 229	132 892	108,1	7	25	422	*Krapina-Zagorje*
Sisačko-moslavačka	4 468	172 439	38,6	7	12	455	*Sisak-Moslavina*
Karlovačka	3 626	128 899	35,5	5	17	649	*Karlovac*
Varaždinska	1 262	175 951	139,4	6	22	303	*Varaždin*
Koprivničko-križevačka	1 748	115 584	66,1	3	22	264	*Koprivnica-Križevci*
Bjelovarsko-bilogorska	2 640	119 764	45,4	5	18	323	*Bjelovar-Bilogora*
Primorsko-goranska	3 588	296 195	82,6	14	22	509	*Primorje-Gorski kotar*
Ličko-senjska	5 353	50 927	9,5	4	8	258	*Lika-Senj*
Virovitičko-podravska	2 024	84 836	41,9	3	13	188	*Virovitica-Podravina*
Požeško-slavonska	1 823	78 034	42,8	5	5	277	*Požega-Slavonia*
Brodsko-posavska	2 030	158 575	78,1	2	26	185	*Slavonski Brod-Posavina*
Zadarska	3 646	170 017	46,6	6	28	232	*Zadar*
Osječko-baranjska	4 155	305 032	73,4	7	35	263	*Osijek-Baranja*
Šibensko-kninska	2 984	109 375	36,7	5	15	199	*Šibenik-Knin*
Vukovarsko-srijemska	2 454	179 521	73,2	5	26	85	*Vukovar-Sirmium*
Splitsko-dalmatinska	4 540	454 798	100,2	16	39	370	*Split-Dalmatia*
Istarska	2 813	208 055	74,0	10	31	655	*Istria*
Dubrovačko-neretvanska	1 781	122 568	68,8	5	17	230	*Dubrovnik-Neretva*
Međimurska	729	113 804	156,1	3	22	131	*Međimurje*
Grad Zagreb	641	790 017	1 232,5	1	-	70	*City of Zagreb*

Izvor: Statistički ljetopis Republike Hrvatske 2015, http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/ljetopis/2015/sljh2015.pdf, (04.08.2016.)

1) Podaci Državne geodetske uprave (izračunani iz grafičke baze podataka službene evidencije prostornih jedinica), stanje 31. prosinca 2002., odnose se na površinu kopna.

2) Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011

Najveća županija u Republici Hrvatskoj je Ličko-senjska županija s površinom od 5 353 km^2 dok je najmanja županija Međimurska, površine 729 km^2. Najviše općina i gradova je u Splitsko-dalmatinskoj županiji, 16 gradova i 39 općina dok je Primorsko-goranska županija slijedi po broju gradova, 14 gradova, a Osječko-baranjska po broju općina, 35 općina.

S teritorijalnom podjelom slijedi i raspodjela odgovornosti i funkcija. Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi utvrđena su područja koja spadaju u samoupravni djelokrug općina, gradova i županija. Poslovi općina, gradova i županija dani su u sljedećoj tablici.

[6] Polis.hr, http://polis.iju.hr/lokalna/lokalna/terorg.html, (03.08.2016.)

Tablica 1. Poslovi općina, gradova i županija

Općine i gradovi	Županije
✓ Uređenje naselja i stanovanja ✓ Prostorno i urbanističko planiranje ✓ Komunalno gospodarstvo ✓ Briga o djeci ✓ Socijalna skrb ✓ Primarna zdravstvena zaštita ✓ Odgoj i osnovno obrazovanje ✓ Kultura, tjelesna kultura i sport ✓ Zaštita potrošača ✓ Zaštita i unapređenje prirodnog okoliša ✓ Protupožarna i civilna zaštita ✓ Promet na svome području ✓ Ostali poslovi sukladno posebnim zakonom	✓ Obrazovanje ✓ Zdravstvo ✓ Prostorno i urbanističko planiranje ✓ Gospodarski razvoj ✓ Promet i prometna infrastruktura ✓ Održavanje javnih cesta ✓ Planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova ✓ Izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedba dokumenata prostornog uređenja ✓ Ostali poslovi sukladno posebnim zakonima

Izvor: Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, http://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-(reginalnoj)-samoupravi, (03.08.2016.)

Općine i gradovi obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, dok središnja država obavlja poslove nacionalnog značaja, a županije izvršavaju poslove regionalnog značaja.

Iz sljedeće tablice se jasno vidi raspodjela funkcija prema razinama vlasti. Dakle, lokalne jedinice (općine i gradovi) najveću samostalnost u donošenju odluka imaju vezano za predškolski odgoj, stambene i komunalne poslove i usluge te za rekreacijske, kulturne i vjerske djelatnosti. No, njihove se funkcije šire zajedno sa županijama.

Županije i lokalne jedinice zajedno djeluju u osnovnom obrazovanju, socijalnoj sigurnosti i socijalnoj skrbi dok su srednjoškolsko obrazovanje, zdravstvo, poljoprivreda, šumarstvo, lov i ribolov isključivo na županijskoj i središnjoj razini.

Obrana, javni red i sigurnost, visokoškolsko obrazovanje, željeznički promet i zračni promet su centralizirane na razini središnje države.

Slika 3. Raspodjela funkcija prema razinama vlasti

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

Izvor: Lokalne financije i lokalni proračuni u Republici Hrvatskoj, http://www.ijf.hr/FTP/2001/3/bajo_ott.pdf , str. 348, (08.08.2016.)

2.3. Financijsko izravnanje

Pod financijskim izravnanjem se podrazumijeva ravnomjerna raspodjela količine zadataka i novca na različite političko-teritorijalne jedinice uz jasno definirane financijske odnose. Financijsko izravnanje je potrebno kako bi ublažilo nejednaku raspodjelu prihoda na nižim razinama vlasti te se zbog toga nastoji uspostaviti mehanizam koji će ujednačiti regije i ostale niže teritorijalne jedinice. Bitno je uskladiti porezni sustav i poreznu politiku kako bi se došlo do željenih rezultata. Financijsko izravnanje može biti vodoravno i okomito izravnanje. Kod vodoravnog izravnanja se promatra odnos između administrativnih jedinica iste razine, dok se

kod okomitog financiranja promatraju odnosi između administrativnih jedinica različite razine[7].

Prilikom raspodijele sredstava i ovlasti nižim razinama vlasti potrebno je razmotriti sljedeće faktore: broj stanovnika, financijske potrebe, financijska snaga, porezno opterećenje, dohodak po stanovniku.

2.3.1. Okomito aktivno financijsko izravnanje

Okomito aktivno financijsko izravnanje je podjela javnih prihoda između viših razina vlasti i nižih razina vlasti odnosno središnje države i lokalnih jedinica. U okomitom aktivnom financijskom izravnanju se javljaju tri sustava:

a) Sustav odvajanja ili sustav vlastitih prihoda koji se u financijskoj teoriji razmatra u dvije grane:
    - Sustav ukupnog ili vezanog odvajanja prihoda

Kod ovog sustava se pretpostavlja da najviša političko teritorijalna jedinica ima poreznu samostalnost te ona utvrđuje porezni oblik nižim teritorijalnim jedinicama i visinu poreznih stopa. Kod ovakvog sustava jedinice nižih razina vlasti mogu odrediti visinu poreznih stopa onim porezima koji im po zakonu pripadaju. Pri određivanju visine poreznih stopa jedinice nižih razina moraju biti oprezne jer mogu nastati velike razlike u poreznom opterećenju u odnosu na ostale teritorijalne jedinice. Ukoliko lokalne jedinice povećaju razinu potrošnje, a ne povećavaju razinu stopa poreza doći će do povećanja okomitog jaza.

- Sustav slobodnog odvajanja prihoda ili tzv. suparnički ili uporedni sustav

U ovom se sustavu pretpostavlja da svaka teritorijalna jedinca ima poreznu autonomiju što s političkog stajališta upućuje na samostalnost teritorijalnih jedinica, no s društveno-gospodarskog stajališta javlja se veće porezno opterećenje za poreznog obveznika. Posljedice koje se javljaju upotrebom ovog poreza su: smanjena djelotvornost poreza u poreznoj politici, neravnomjerna raspodjela poreznog tereta, dolazi do dvostrukog i višestrukog oporezivanja, mijenjaju se uvjeti poslovanja.

[7] Nikolić, N. (1999.): Počela javnog financiranja, Ekonomski fakultet Split, Split, str. 195. – 196.

b) Sustav zajedničkih prihoda

- Sustav financiranja odozdo prema gore

Ovaj se sustav još naziva i sustavom zajednice prihoda s doprinosima. Kod ovakvog sustava uže teritorijalne jedinice imaju poreznu samostalnost. Dio sredstava, koji su prikupili porezima, izdvajaju za financiranje širih teritorijalnih jedinica.

- Sustav financiranja odozgo prema dolje

Ili sustav zajednice prihoda s doznakama u kojem šire teritorijalne jedinice imaju poreznu samostalnost te one šalju dio svojih prihoda užim teritorijalnim jedinicama. S povećanom javnom potrošnjom kod nižih teritorijalnih jedinica javlja se neravnoteža između povećanih rashoda i smanjenih vlastitih prihoda. Kako bi se ta neravnoteža vratila u ravnotežno stanje središnje vlasti šalju novčane dotacije nižim razinama vlasti.

c) Mješoviti sustav

- Sustav udjela

Kod ovakvog sustava najviša teritorijalna jedinica ima pravo oporezivanja, dok niže teritorijalne jedinice sudjeluju u prihodima u određenom udjelu (postotku). Jedinice viših vlasti prikupljaju prihode te ih šalju nižim razinama vlasti.

- Sustav dopunskog oporezivanja

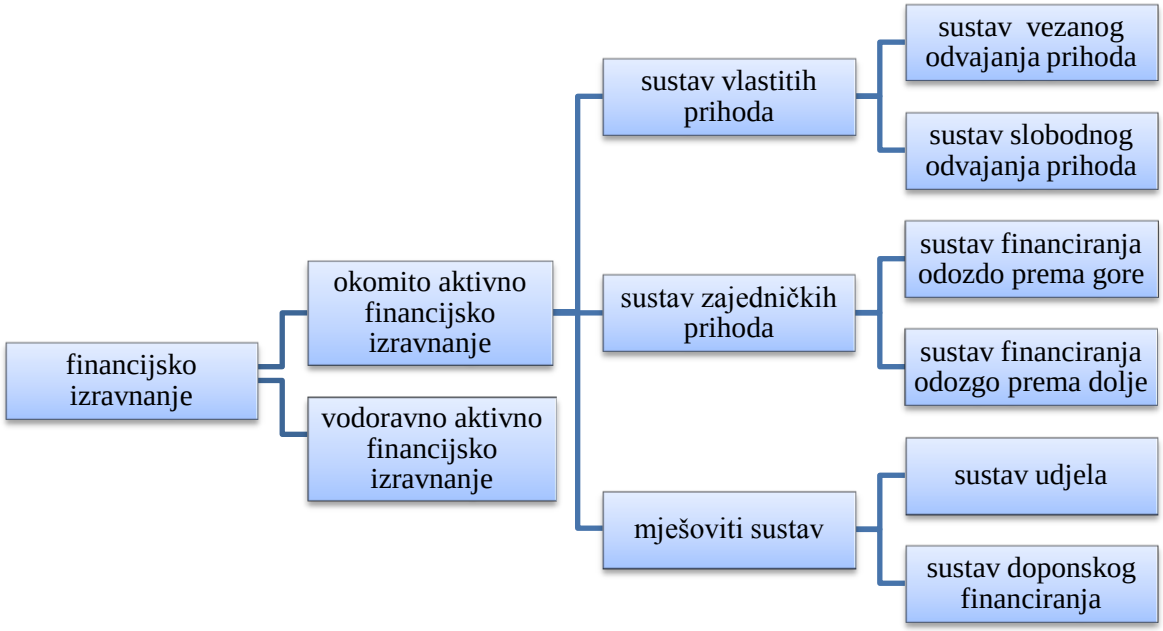
Ovaj sustav je sličan prethodnome, a jedina razlika je što niže razine vlasti imaju pravo dopunskog oporezivanja s jednim ili više poreza. Ukoliko je to pravo ograničeno uže teritorijalne jedinice imaju vezano dopunsko oporezivanje ili pak slobodno dopunsko oporezivanje ako je to pravo neograničeno. Sustav dopunskog oporezivanja se ostvaruje „porezom na porez“.

2.3.2. Vodoravno aktivno financijsko izravnanje

Vodoravnim financijskim izravnavanjem središnja vlast nastoji smanjiti razlike u stupnju razvoja pojedinih područja lokalnih (regionalnih) jedinica. Te razlike se očituju u prirodnim, demografskim, ekonomskim i političkim uvjetima. Kako bi razvoj lokalnih jedinica bio ujednačen država pomaže dodjelom dotacija onim lokalnim jedinicama koje ne posjeduju dovoljno veliki financijski kapacitet za samostalno uznapredovanje. Naime, pri dodjeli dotacija može doći do sprječavanja ekonomskog razvoja lokalnih jedinica zbog pogrešne procjene – novčane pomoći se pružaju ekonomskim subjektima koji se oslanjaju na potpore države. Također, lokalne jedinice gube interes za stjecanjem vlastitih izvora sredstava jer očekuju novčane pomoći od središnje vlasti[8].

Kako bi podjela sustava u financijskom izravnanju bila što jasnija sljedeći grafikon prikazuje podjelu sustava kod okomitog financijskog izravnanja.

Grafikon 1. Financijsko izravnanje



Izvor: Nikolić, N. (1999.): Počela javnog financiranja, Ekonomski fakultet Split, Split

[8] Nikolić, N. (1999.): Počela javnog financiranja, Ekonomski fakultet Split, Split, str. 196. – 198.

3. IZVORI FINANCIRANJA JLS U REPUBLICI HRVATSKOJ

U Republici Hrvatskoj sustav financiranja jedinica lokalne samouprave i kontroliranje te praćenje proračuna uređeno je zakonskim propisima, uredbama i pravilnicima kao što su:

- Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te
- Zakon o proračunu

Najvažniji zakonski oblik koji nadzire i prati financiranje lokalnih jedinica vlasti je zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN, 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01 i 117/01) utvrđeni su i prikazani izvori sredstava i načini financiranja poslova iz samoupravnog djelokruga županije, općine i grada. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj najčešće stječu prihode iz: vlastitih izvora, zajedničkih poreza i od dotacija iz državnoga i županijskoga proračuna. Lokalne jedinice vlasti u Republici Hrvatskoj se mogu zaduživati, stoga zaduživanje možemo svrstati kao izvor stjecanja sredstava jedinica lokalnih vlasti.

3.1. Vlastiti izvori

U članku 4. i 5. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave određeno je da su vlastiti izvori sredstava županija:

1. Prihodi od vlastite imovine (općinski, gradski odnosno županijski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe, prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava, prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njezinom vlasništvu, odnosno u kojima ima udio ili dionice, prihodi od naknada za koncesiju koje daje njezino predstavničko tijelo)
2. Županijski porezi (porez na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila, porez na automate za zabavne igre)
3. Novčane kazne i oduzeta novčana korist za prekršaje, koje sami propišu
4. Drugi prihodi utvrđeni posebnim zakonom

U članku 29. i 30. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave određeno je da su vlastiti izvori sredstava općina i grada:

1. Prihodi od vlastite imovine (općinski, gradski odnosno županijski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe, prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava, prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njezinom vlasništvu, odnosno u kojima ima udio ili dionice, prihodi od naknada za koncesiju koje daje njezino predstavničko tijelo)
2. Općinski odnosno gradski porezi (prirez porezu na dohodak, porez na potrošnju, porez na kuće za odmor, porez na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište, porez na nekorištene poduzetničke nekretnine, porez na tvrtku ili naziv, porez na korištenje javnih površina)
3. Novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sami propišu
4. Upravne pristojbe u skladu s posebnim zakonom
5. Boravišne pristojbe u skladu s posebnim zakonom
6. Komunalne naknade, doprinosi i druge naknade utvrđene posebnim zakonom
7. Naknade za uporabu javnih općinskih ili gradskih površina
8. Drugi prihodi utvrđenim posebnim zakonom

Glavni porezni prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave su županijski porezi i općinski odnosno gradski porezi.

- Županijski porezi:

Porez na nasljedstva i darove se plaća na nekretnine, gotov novac, novčane tražbine i vrijednosne papire te na pokretnine ako im je pojedinačna tržišna vrijednost veća od 50.000,00 kuna na dan utvrđivanja porezne obveze. Da bi se porez proveo mora postojati privatno vlasništvo i nasljedno pravo kod poreznog obveznika. Osnovica poreza na nasljedstvo i darove je vrijednost naslijeđene ili darovane imovine, a stopa koja se plaća je do 5%.

Porez na cestovna motorna vozila plaćaju pravne i fizičke osobe koje su vlasnici registriranih osobnih automobila i motocikla. Porez se plaća jednom godišnje prema snazi motora iskazanoj u kW i godinama starosti vozila.

Porez na plovila plaćaju pravne i fizičke osobe koje su vlasnici plovila. Porez na plovila plaća se godišnje prema dužini plovila iskazanoj u metrima, godinama starosti plovila, ima li plovilo kabinu ili nema te snazi motora iskazanoj u kW.

Porez na automate za zabavne igre nameće se automatima za zabavne igre koji se stavljaju u uporabu u zabavnim klubovima, ugostiteljskim objektima, javnim objektima i drugim javnim prostorima. Ovaj porez plaća ona pravna ili fizička osoba koja postavlja automate za zabavne igre. Porez se naplaćuje mjesečno po iznosu od 100,00 kuna.

- Općinski odnosno gradski porezi:

Porez na potrošnju plaća porezni obveznik odnosno pravna ili fizička osoba koja pruža ugostiteljske usluge, a porezna osnovica jest prodajna cijena pića koje se proda u ugostiteljskim objektima. Predmet oporezivanja su potrošnja alkoholnih pića (vinjak, rakija ižestoka pića), prirodnih vina, specijalnih vina, piva i bezalkoholnih pića u ugostiteljskim objektima. Maksimalna porezna stopa koju propisuje grad odnosno općina može biti 3%.

Porez na kuće za odmor plaćaju pravne i fizičke osobe koje su vlasnici kuća za odmor u iznosu od 5,00 do 15,00 kuna po jednom četvornom metru korisne površine kuće za odmor kojeg propisuje grad odnosno općina.

Pravne i fizičke osobe koje su obveznici poreza na dobit ili poreza na dohodak i registrirane su za obavljanje djelatnosti moraju platiti porez na tvrtku ili naziv koja je ujedno i porezna osnovica ovog poreza. Poreznu stopu propisuje grad odnosno općina koja ne može iznositi više od 2.000,00 kuna po svakoj tvrtki ili nazivu.

Porez na korištenje javnih površina plaćaju pravne i fizičke osobe koje koriste javne površine. Poreznu osnovicu propisuje grad ili općina.

Do 2001. godine prirez su mogli uvesti samo gradovi s više od 40.000 stanovnika. Maksimalna stopa prireza koje su uvodili gradovi bila je 30%. od 2001. godine sve lokalne jedinice osim županija mogu uvesti prirez. Zakonom o lokalnoj i regionalnoj (područnoj) samoupravi je određeno da svi gradovi i općine imaju pravo samostalno odrediti prirez porezu na dohodak. Iznos prireza ovisi isključivo o veličini jedinice lokalne samouprave. Tako je određeno da općine mogu odrediti prirez po stopi od 10%, gradovi u kojima je manje od 30 000 stanovnika po stopi do 12% dok u gradovima gdje ima više od 30 000 stanovnika stopa

prireza iznosi do 15% te u Gradu Zagrebu po stopi do 18%. Do 1. siječnja 2007. godine 251 jedinica uvela je prirez[9].

Tablica 2. Stopa prireza porezu na dohodak u nekim gradovima

Grad	Stopa prireza (u %)
Zagreb	18,00
Rijeka	15,00
Zadar	12,00
Split	10,00
Dubrovnik	10,00
Osijek	13,00
Slavonski brod	12,00

Izvor:Porezna uprava, http://www.poreznauprava.hr /obrazac_joppd/ Documents /Va%C5% BEe%C4%87e% 20stope%20prireza%20u%202016.pdf, (12.08.2016.)

Ustavni sud Republike Hrvatske donio je odluku, 21. veljače 2007., da se ukinu sljedeći porezi: porez na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište, porez na nekorištene poduzetničke nekretnine te porez na neizgrađeno građevno zemljište.

3.2. Zajednički prihodi

Kod zajedničkih prihoda postoje četiri temeljna kriterija koja se moraju zadovoljiti ukoliko se želi ustanoviti da su neki porezi zajednički prihodi, a to su da postoji utvrđeni udio, da je podijeljeni prihod bezuvjetan, da unaprijed postoji stabilna formula za dijeljenje prihoda te da je podijeljeni prihod razmjeran visini prihoda prikupljenih na području lokalne jedinice. Ako se navedeni kriteriji ne zadovolje zajednički prihodi se počinju smatrati dotacijama.

Zakonom[10] je odlučeno da zajedničke poreze čine porez na dohodak i porez na promet nekretnina te se prihod od poreza na dohodak raspodjeljuje na:

a) udio općine, odnosno grada 60,0%
b) udio županije 16,5%
c) udio za decentralizirane funkcije 6,0%
d) udio pozicije za pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije 16,0%

[9] Bronić, M. 2007. Kako se dijele prihodi od poreza na dohodak?, Newsletter Povremeno glasilo instituta za javne financije, br. 27., http://www.ijf.hr/newsletter/27.pdf, (10.08.2016.)
[10] Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, članak 45.

e) udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova 1,5%

Općina, grad, županija i Grad Zagreb 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% te domovi za starije i nemoćne osobe 0,6%), zdravstvo 1,0%, vatrogastvo (javne vatrogasne pristojbe 1,0%)

Porez na dohodak se uvrštava u subjektivne poreze te u skupinu izravnih poreza jer porez direktno utječe na dohodak poreznog obveznika, a porez na promet nekretnina uvrštavamo u skupinu neizravnih poreza, jer ih plaćaju svi, neovisno o visini dohotka kojeg prima porezni obveznik. Predmet oporezivanja je promet nekretnina, a nekretninom se podrazumijevaju zemljišta (poljoprivredna, građevinska i druga zemljišta) i građevine (stambene, poslovne i sve druge zgrade, te njihovi dijelovi). Porezna osnovica je tržišna vrijednost nekretnine u trenutku nastanka porezne obveze. Porezna uprava određuje poreznu osnovicu.

3.3. Dotacije

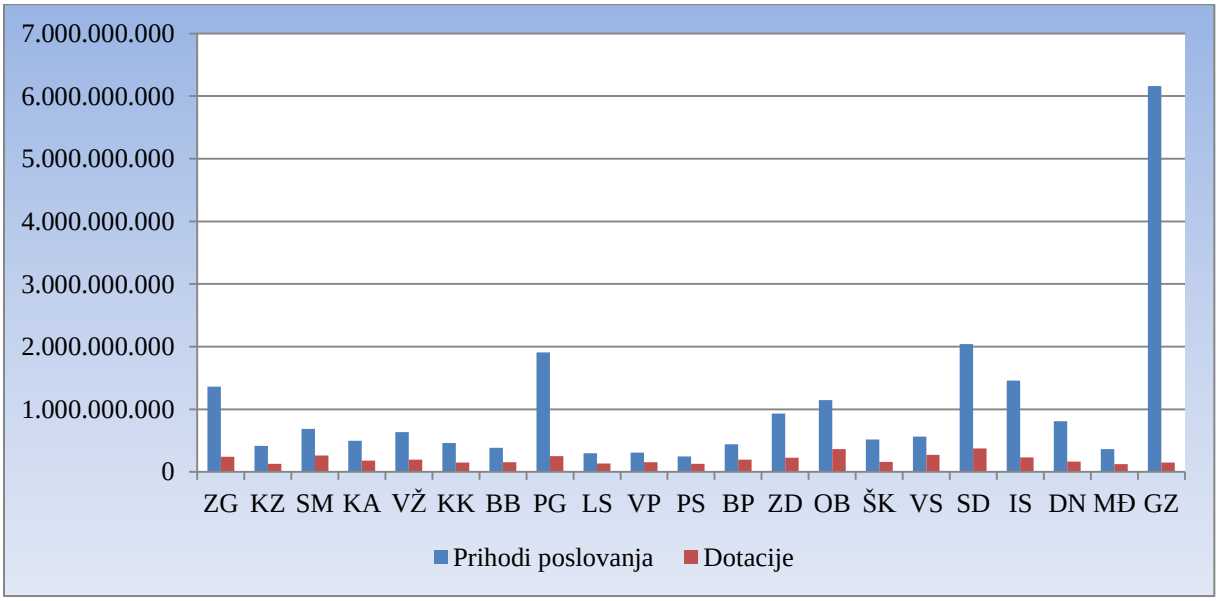
Dotacije, koje se još nazivaju potporama ili pomoćima su financijska sredstva koja su osigurana od strane državnih vlasti za jedinice lokalne samouprave koje imaju poteškoće s ostvarivanjem prihoda s kojima bi zadovoljavali javne potrebe odnosno javne usluge i dobra za svoje stanovništvo. Državne potpore prvo idu županijama te ih županije dalje šalju općinama, gradovima. U Republici Hrvatskoj postoje dvije vrste dotacija, a to su tekuće dotacije i kapitalne dotacije. Tekuće dotacije su namijenjene onim županijama čije lokalne jedinice, općine i gradovi, ostvaruju prihod koji je manji od 75% nacionalnog prihoda po stanovniku. Kapitalne dotacije su namijenjene onim lokalnim jedinicama koje su u prošlosti bile pogođene ratom ili su doživjele elementarnu nepogodu. Da bi se stekle kapitalne dotacije lokalne jedinice šalju zahtjev resornim ministarstvima[11] te oni taj zahtjev šalju Ministarstvu financija gdje, nažalost, ne postoji odjel za kapitalne investicije. Kapitalne dotacije su namijenjene za kapitalne projekte čija izvedba vremenski traje dulje od godine dana[12].

[11] npr. Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka
[12] Bajo, A., Fiskalna decentralizacija, http://www.ijf.hr/rosen/rosenic/decentralizacija.pdf, (12.08.2016.)

Postoje tri različita oblika dotacija:

1. Uvjetni transferi su transferi koji su nastali u okvirima decentraliziranih procesa
2. Opće ili neuvjetovane potpore namijenjene su onim područjima lokalne i regionalne samouprave koje su smještene u područjima posebne državne skrbi, brdsko-planinskim područjima te na otocima, a sve u cilju ujednačavanja fiskalnih sposobnosti i kapaciteta.
3. Različiti oblici potpora su oblici dotacija koje pružaju tijela središnje razine vlasti, a mogu se osigurati u obliku tekućih i kapitalnih transfera koji će biti namijenjeni za poduzetničke programe i kapitalne investicije.

Grafikon 2. Raspodjela prihoda poslovanja i dotacija po županijama u 2015. godini



Izvor: izrada autorice na temelju podataka Ministarstva financija, 2015., http://www.mfin.hr/hr/ostvarenje-proracuna-jlprs-za-period-2014-2015

Kratice županija: ZG – Zagrebačka, KZ - Krapinsko-zagorska, SM – Sisačko-moslavačka, KA – Karlovačka, VŽ – Varaždinska, KK – Koprivničko-križevačka, BB – Bjelovarsko-bilogorska, PG – primorsko-goranska, LS – Ličko-senjska, VP – Virovitičko-podravska, PS – Požeško-slavonska, BP – Brodsko-posavska, ZD – Zadarska, OB – Osiječko-baranjska, ŠK – Šibensko-kninska, VS – Vukovarsko-srijemska, SD – Splitsko-dalmatinska, IS – Istarska, DN – Dubrovačko-neretvanska, MĐ – Međimurska, GZ – Grad Zagreb

Grafikon prikazuje raspodjelu prihoda poslovanja i dotacija po županijama u 2015 godini te pokazuje koliko su dotacije (ne)ravnomjerno raspoređene po županijama u odnosu na njihove ostvarene prihode poslovanja. Vidljivo je da Grad Zagreb, Splitsko – dalmatinska županija i Primorsko – goranska županija imaju znatno veće prihode poslovanja od ostalih županija u Republici Hrvatskoj te da ostvaruju pravo na potpore kao i ostale županije. Naime, Splitsko –

dalmatinska županija, koja je druga po redu županija po veličini prihoda poslovanja, prva je u primanju pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna, dok je Ličko – senjska županija treća po primanju pomoći, a zadnja po veličini ostvarenih poslovnih prihoda. Može se zaključiti da dotacije nisu ravnomjerno raspoređene po županijama.

3.4. Ostali izvori financiranja JLS

U ostale izvore financiranja navode se neporezni prihode, kapitalni prihode i zaduživanja jedinica lokalne samouprave.

a) Neporezni prihodi

Neporezni prihodi su neovisni prihodi lokalnih jedinica čija je namjena unaprijed poznata i njihova potrošnja je jasno određena. Općine i gradovi samostalno određuju visinu neporeznih prihoda te ih isto tako i naplaćuju, samostalno, dok maksimalnu visinu neporeznih prihoda koju općine i gradovi mogu uvesti određuje vlast na državnoj razini. Najvažniji neporezni prihodi u strukturi proračuna lokalnih jedinica su komunalne naknade i doprinosi kojima lokalne jedinice financiraju izgradnju i održavanje komunalne infrastrukture na lokalnoj razini.

- Komunalna naknada predstavlja prihod proračuna lokalne jedinice koji je namijenjen za financiranje komunalne djelatnosti kojom se obavljaju sljedeće aktivnosti: odvodnja atmosferskih voda, održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje groblja i krematorija, javna rasvjeta[13].
- Komunalni doprinos je, također, prihod proračunu lokalne jedinice koji služi za financiranje gradnje i korištenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture kao što su javne površine, nerazvrstane ceste, groblja i krematorije, javna rasvjeta[14].

[13] Zakon o komunalnom gospodarstvu, članak 22. (NN 147/14)
[14] Zakon o komunalnom gospodarstvu, članak 30. (NN 147/14)

b) Kapitalni prihodi

Načini na koje lokalne jedinice vlasti odnosno općine i gradovi ostvaruju kapitalne prihode su prodajom imovine i privatizacijom komunalnih (lokalnih) poduzeća. Kapitalne prihode dijelimo na prihode od financijske imovine i na prihode od nefinancijske imovine.

U prihode financijske imovine ubrajamo: prihode od kamata (na dane zajmove, na vrijednosne papire, na oročena sredstva i depozite po viđenju te zatezne kamate), pozitivnih tečajnih razlika i dividendi te prihodi od dobiti trgovačkih društava i financijskih institucija, ali i prihoda od prodaje udjela i dionica.

Prihodi od nefinancijske imovine se ostvaruju kroz zakup i iznajmljivanje imovine.

c) Zaduživanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave svoja dodatna sredstva za financiranjem mogu ostvariti zaduživanjem i to uzimanjem kredita, zajmova i izdavanjem vrijednosnih papira koje je ujedno i dugoročno zaduživanje. Naime, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave se mogu zadužiti kratkoročno i dugoročno.

Pod kratkoročnim zaduživanjem se podrazumijeva zaduživanje do godine dana odnosno 12 mjeseci, "bez mogućnosti daljnjeg reprograma ili zatvaranja postojećih obveza po kratkoročnim kreditima ili zajmovima uzimanjem novih kratkoročnih kredita ili zajmova" (Zakon o proračunu, čl. 86.a, NN 136/12). Kratkoročno zaduživanje lokalnim jedinicama služi kako bi se ublažili lokalni proračunski deficiti uzrokovani zbog neujednačenog priljeva financijskih sredstava u proračun tijekom godine.

Dugoročno zaduživanje je namijenjeno lokalnim jedinicama koje same ne mogu financirati kapitalne projekte iz vlastitih proračunskih prihoda. Da bi se lokalne jedinice dugoročno zadužile potrebno je da kapitalni projekt potvrdi predstavničko tijelo uz suglasnost Vlade, a na prijedlog ministra financija. Najčešći način dugoročnog zaduživanja lokalnih jedinica je zaduživanje kod banaka te izdavanje lokalnih (municipalnih) obveznica. Dugoročne kredite koje je odobrila središnja vlast namijenjena je za financiranje izgradnje, dogradnje, preuređenja ili prilagođavanja objekata te za nabavu opreme potrebne za rad tijela lokalnih jedinica[15].

[15] Bajo, A. i Jurlina Alibegović, D. (2008.): Javne financije lokalnih jedinica vlasti, Školska knjiga, Ekonomski institut i Institut za javne financije, Zagreb, str. 147.

4. ANALIZA PRORAČUNA GRADA SPLITA

4.1. Proračun

"Proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave je akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za jednu godinu, u skladu sa zakonom i odlukom donesenom na temelju zakona, a donosi ga njezino predstavničko tijelo" (Zakon o proračunu, čl.3. NN 136/12, 15/15).

Proračun je najvažniji instrument javnog financiranja te se u postupku donošenja i izvršavanja proračuna moraju slijediti određena načela, a to su[16]:

a) načelo proračunske ravnoteže koji podrazumijeva ravnotežu u proračunu odnosno da su mu prihodi jednaki rashodima pazeći pri tome da se ne ostvaruje suficit ili deficit.
b) načelo proračunske periodičnosti zahtjeva da se proračun donosi za unaprijed određeno vrijeme, najčešće za jednu godinu koji i vrijedi za tu godinu.
c) načelo o veličini proračuna se odnosi na količinu ostvarenih prihoda i rashoda s kojom bi se financirale gospodarske zadaće.
d) načelo proračunskog jedinstva zahtjeva da se svi prihodi i rashodi jedne teritorijalne jedinice prikažu u jednom proračunu kako bi se imao uvid u financijsku stabilnost promatrane jedinice
e) načelo proračunske potpunosti podrazumijeva da se sve stavke na strani prihoda i na strani rashoda prikažu u punim iznosima.
f) načelo proračunske preglednosti traži detaljnu preglednost stavki proračunskih prihoda i rashoda.
g) načelo proračunske javnosti nalaže da proračun bude javan odnosno dostupan i široj javnosti (npr. poreznim obveznicima)
h) načelo točnosti proračuna se temelji na pouzdanosti i točnosti podataka prikazanih u planskom aktu, proračunu.
i) načelo specifikacije zahtjeva da prihodi i primici kao i rashodi i izdaci budu prikazani po ekonomskoj klasifikaciji i iskazani prema izvorima.

[16] Nikolić, N. (1999.): Počela javnog financiranja, Ekonomski fakultet Split, Split, str. 164. – 171.

Postoje osnovni koraci pri sastavljanju proračuna:

- izrada proračuna
- donošenje proračuna
- izvršenje proračuna
- usvajanje proračunskog završnog računa

Da bi se izradio proračun mora doći naređenje od nadležnih državnih organa kao što je ministarstvo financija i dostaviti upute korisnicima koji se služe novcem iz proračuna. Nakon primljenih uputa sastavlja se prijedlog proračuna te se taj proračun dostavlja nadležnom državnom organu koji utvrđuje prijedlog dostavljenog proračuna.

Proračun se sastoji od tri dijela: općeg dijela, posebnog dijela i plana razvojnih programa.

Opći dio proračuna sadrži Račun prihoda i rashoda i Račun financiranja.
U Računu prihoda i rashoda iskazani su svi porezni i neporezni prihodi i prihodi od prodaje nefinancijske imovine te rashodi poslovanja i rashodi za nabavu nefinancijske imovine. U Računu financiranja iskazani su primici od financijske imovine i zaduživanja te izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova[17].

Posebni dio proračuna se sastoji od tabličnog prikaza ostvarenih prihoda po izvorima te rashoda i izdataka proračunskih korisnika.

Plan razvojnih programa sadrži ciljeve i prioritete razvoja povezane s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna.

Gradonačelnik je odgovoran za planiranje i izvršenje proračuna, a proračunskim završnim računom se iskazuju ostvareni prihodi i izvršeni rashodi.

4.2. Prihodovna i rashodovna strana proračuna

U ovom dijelu rada cilj je tablično prikazati i analizirati iznose ostvarenih prihoda po ekonomskoj i funkcijskoj klasifikaciji i njihovu važnost u financiranju javnih rashoda u gradu Splitu. Metoda koja će u ovom dijelu rada doći do izražaja je komparativna metoda.

[17] Odluka o izvršavanju proračuna grada Splita za 2015. godinu, http://www.split.hr/Default.aspx?sec=1768, (17.08.2016.)

Upotrebom komparativne metode usporedit će se proračun grada Splita s proračunima Grada Zagreba i grada Osijeka kako bi se utvrdile njihove sličnosti i razlike u pojedinim stavkama.

Tablica 3. Ukupni prihodi i primici proračuna grada Splita ostvarenih u 2015. godini

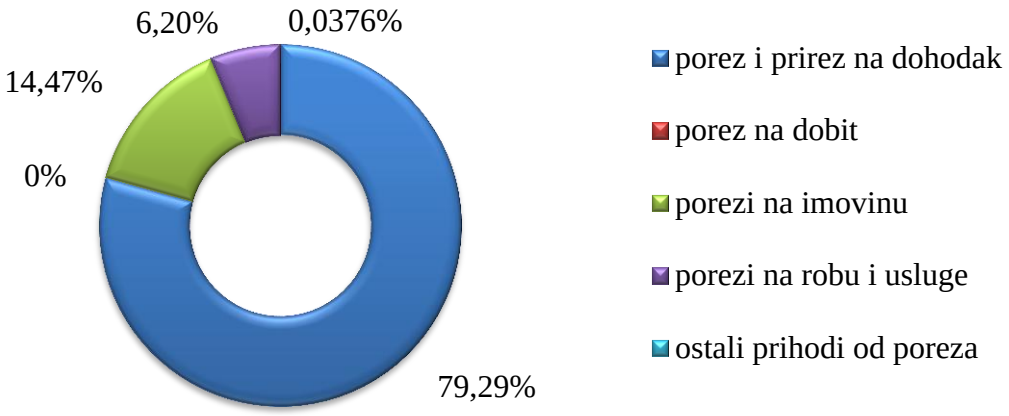
	Iznos u kunama	%
Prihodi poslovanja	**663.477.021**	**98,07**
Prihodi od poreza	398.519.567	58,91
Pomoći	31.275.467	4,62
Prihodi od imovine	67.415.463	9,96
Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	158.326.606	23,40
Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	1.998.728	0,3
Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	5.941.190	0,88
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	**13.049.811**	**1,93**
Ukupni prihodi	**676.526.832**	**100,00**
Primici od financijske imovine i zaduživanja	32.079.393	
Ukupni prihodi i primici	**708.606.225**	

Izvor: Izrada autorice na temelju podataka Ministarstva financija, 2015.

Grad Split je ostvario ukupno 676.526.832 kuna prihoda. Prihodi od poreza (58,07%) zauzimaju najveći udio u strukturi ukupnih prihoda koji su ostvareni u iznosu od 398.519.567 kuna. Odmah poslije prihoda od poreza, po strukturi ukupnih prihoda, slijede ih prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi (23,40%) koji su najvećim dijelom financirani iz komunalnih doprinosa i naknada. Prihodi od imovine ostvareni su u iznosu od 67.415.463 kuna te čine 9,96% ukupnih prihoda. Pomoći (4,62%) koje je grad Split primio u 2015. godini iznose 31.275.467 kuna. S navedenim podacima se može zaključiti da grad Split raspolaže s dovoljnom količinom novčanih sredstava koji su namijenjeni za financiranje javnih potreba lokalnog stanovništva.

Prihodi od poreza se najvećim dijelom ostvaruju od poreza i prireza na dohodak (79,29%), poreza na imovinu (14,47%) te porezi na robu i usluge (6,20%) koje obuhvaćaju poreze na promet i poreze na korištenje dobara ili izvođenje aktivnosti.

Grafikon 3. Udio poreza u prihodima ostvarenih od poreza u proračunu grada Splita u 2015. godini (u postocima)



Izvor: Izrada autorice na temelju podataka Ministarstva financija, 2015.

Tablica 4. Ukupni prihodi i primici proračuna Grada Zagreba i Osijeka u 2015. godini

	Zagreb		Osijek	
	Iznos u kunama	%	Iznos u kunama	%
Prihodi poslovanja	**6.160.981.148**	**99,27**	**337.812.237**	**97,70**
Prihodi od poreza	4.543.313.469	73,21	211.739.404	61,24
Pomoći	150.593.249	2,43	45.213.110	13,08
Prihodi od imovine	411.420.655	6,63	24.604.395	7,12
Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	970.816.678	15,64	53.267.820	15,41
Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	2.881.877	0,05	1.126.200	0,33
Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	81.955.220	1,32	1.861.308	0,54
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	**45.291.925**	**0,73**	**7.945.257**	**2,3**
Ukupni prihodi	**6.206.273.073**	**100**	**345.757.494**	**100**
Primici od financijske imovine i zaduživanja	194.401.105		18.790.505	
Ukupni prihodi i primici	**6.400.674.178**		**364.547.999**	

Izvor: Izrada autorice na temelju podataka Ministarstva financija, 2015.

Usporedbom proračuna grada Splita s proračunima odabranih gradova može se zaključiti da veći dio prihoda gradovi prikupljaju kroz poreze od kojih su najznačajniji porez i prirez na dohodak. U Gradu Zagrebu prihodi od poreza iznose 73,21%, a u Osijeku 61,24% od ukupno ostvarenih prihoda. Sljedeća stavka koja doprinosi povećanju prihoda poslovanja su prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, kao i u gradu Splitu, ali je udio u strukturi ukupnih prihoda viši (Grad Zagreb (15,64%), Osijek (15,41%), Split (23,40%)). Prihodi od imovine koji su najvećim dijelom ostvareni kroz zakup i iznajmljivanje imovine su treća stavka po vrijednosti u promatranim proračunima, te oni u proračunu Grada Zagreba iznose 6,63%, a u proračunu grada Osijeka iznose 7,12% od ukupno ostvarenih prihoda. Stavka koja dolazi do izražaja usporedbom odabranih proračuna su pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna koje u Osijeku iznose 13,08% što je tri puta veće od grada Splita (4,62%), a pet puta veće od Grada Zagreba (2,43%).

Tablica 5. Ukupni rashodi proračuna grada Splita ostvarenih u 2015. godini

	Iznos u kunama	%
Rashodi poslovanja	**575.806.296**	**86,00**
Rashodi za zaposlene	60.339.614	9,01
Materijalni rashodi	168.144.416	25,11
Financijski rashodi	16.163.832	2,41
Subvencije	24.975.956	3,73
Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	196.513.924	29,35
Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	38.638.515	5,77
Ostali rashodi	71.030.039	10,61
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	**93.751.365**	**14,00**
Ukupni rashodi	**669.557.661**	**100,00**
Otplata glavnice primljenih zajmova	12.056.339	
Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire	28.337.961	
Ukupni rashodi i izdaci	**709.951.961**	

Izvor: Izrada autorice na temelju podataka Ministarstva financija, 2015.

Rashode koje je grad Split ostvario u 2015. godini iznose 669.557.661 kuna. Najveći dio rashoda čine pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna (29,35%), materijalni rashodi (25,11%) te rashodi za nabavu nefinancijske imovine (14,00%) dok se najmanji

rashodi očituju kod financijskih rashoda (2,41%) i subvencija (3,37%). Usporedimo li iznos rashoda sa prihodima iste godine može se zaključiti da je proračun grada Splita u suficitu odnosno da su mu prihodi veći od rashoda.

Tablica 6. Ukupni rashodi i izdaci proračuna Grada Zagreba i Osijeka u 2015. godini

	Zagreb		Osijek	
	Iznos u kunama	%	Iznos u kunama	%
Rashodi poslovanja	**5.835.442.049**	**95,69**	**300.657.408**	**87,74**
Rashodi za zaposlene	455.008.427	7,46	32.659.589	9,53
Materijalni rashodi	1.607.350.652	26,36	74.319.005	21,69
Financijski rashodi	115.731.073	1,9	15.795.274	4,61
Subvencije	632.749.598	10,38	42.434.698	12,38
Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	1.967.457.417	32,26	75.830.548	22,13
Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	377.773.738	6,19	11.602.834	3,39
Ostali rashodi	679.371.144	11,14	48.015.460	14,01
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	**262.989.803**	**4,31**	**42.027.542**	**12,26**
Ukupni rashodi	**6.098.431.852**	**100**	**342.684.950**	**100**
Otplata glavnice primljenih zajmova	0		0	
Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire	0		5.000.000	
Ukupni rashodi i izdaci	**6.098.431.852**		**347.684.950**	

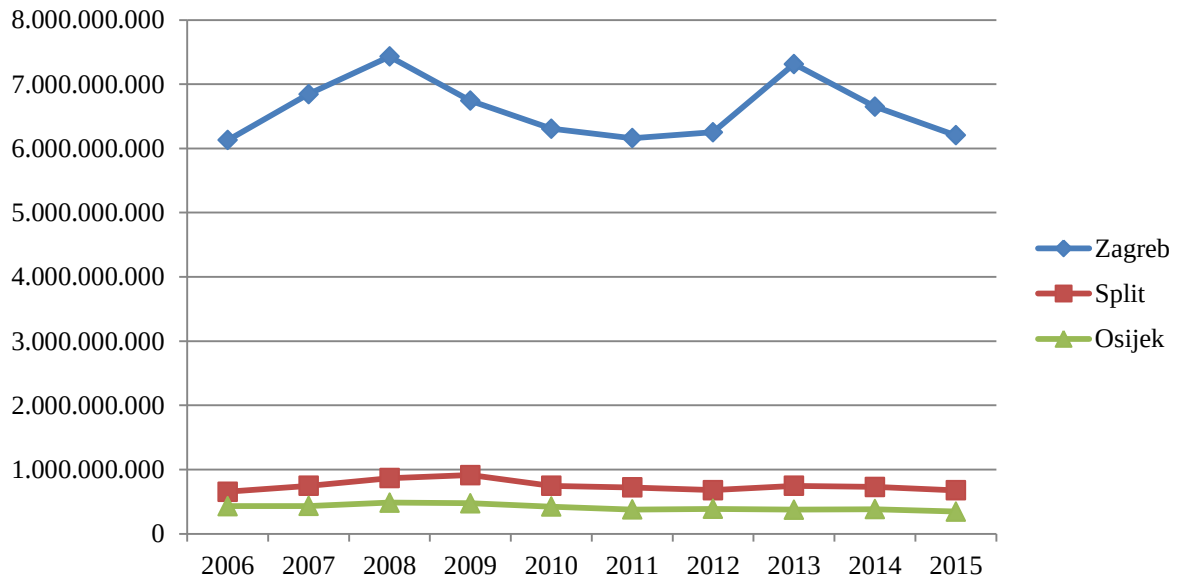
Izvor: Izrada autorice na temelju podataka Ministarstva financija, 2015.

Usporedbom javnih rashoda proračuna grada Splita s proračunima Grada Zagreba i grada Osijeka primjećuje se jedna bitna razlika, a to su subvencije. Naime, Grad Zagreb iz svog proračuna izdvaja 10,38% novčanih sredstava za subvencioniranje trgovačkih društava u javnom sektoru te trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima izvan javnog sektora. Udio subvencija u strukturi javnih rashoda proračuna grada Osijeka iznosi 12,38%, dok je taj udio u proračunu grada Splita puno manji, 3,37%. Također, rashodi za nabavu nefinancijske imovine su manji u Gradu Zagrebu (4,31%) u odnosu na grad Split (14,00%) i grad Osijek (12,26%). Najveći javni rashodi u sva tri grada se ostvaruju u pomoćima dane u

inozemstvo i unutar općeg proračuna te materijalni rashodi, dok financijski rashodi zauzimaju najmanji udio u sva tri promatrana proračuna.

Kako bi se dobio što bolji uvid u kretanje ukupnih prihoda (prihodi poslovanja i prihodi od prodaje nefinancijske imovine) i rashoda grada Splita u odnosu na veće gradove (Grad Zagreb i grad Osijek) u Republici Hrvatskoj dobiveni rezultati će se prikazati linijskim grafikonom. Vremensko razdoblje koje će biti obuhvaćeno je posljednjih deset godina.

Grafikon 4. Ukupni prihodi Grada Zagreba, Splita i Osijeka u razdoblju od 2006. do 2015. godine

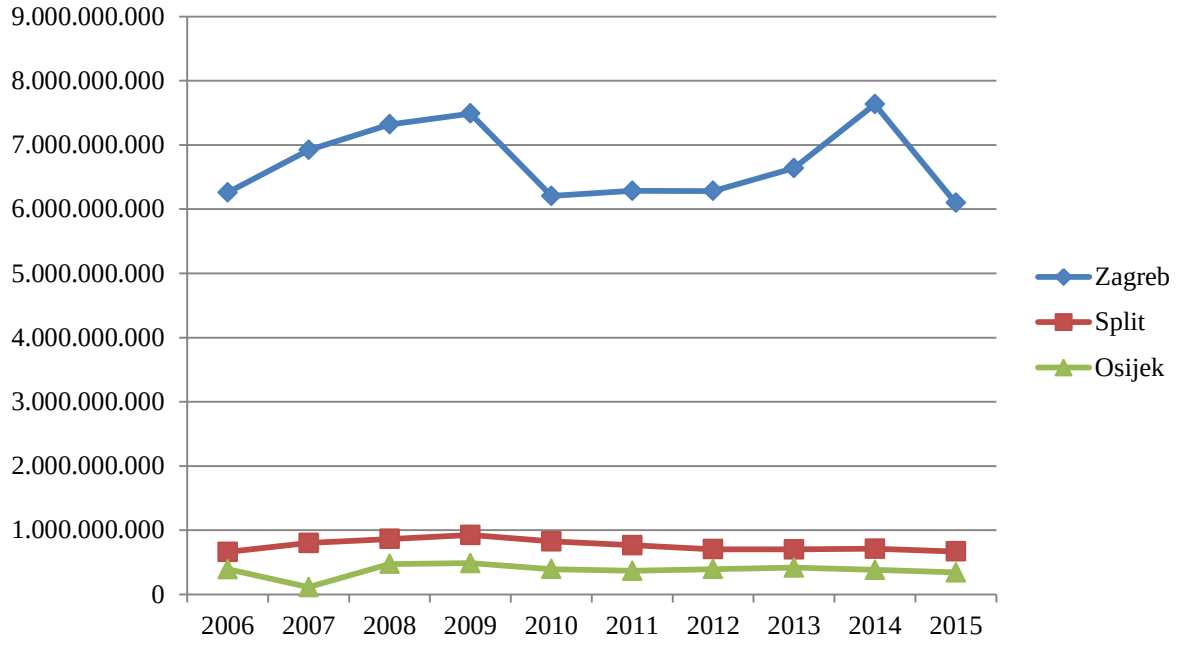


Izvor: Izračun autorice na temelju podataka Ministarstva financija, 2006. – 2015.

Iz grafikona se može zaključiti da Grad Zagreb ostvaruje najveće prihode te ga slijedi grad Split, dok grad Osijek kao četvrti grad po veličini u Republici Hrvatskoj zaostaje za njima. S početkom financijske krize 2008. godine prihodi Grada Zagreba počinju opadati, dok se u gradu Splitu bilježi blagi rast prihoda u 2009. u odnosu na 2008. godinu nakon čega prihodi počinju opadati u sva tri grada. Naime, Grad Zagreb bilježi nagli pad prihoda u posljednje tri godine za razliku od grada Splita koji ima kontinuirani tijek prihoda kao i grad Osijek, ali u manjim iznosima.

U sljedećem grafikonu, koji prikazuje ukupne rashode Grada Zagreba, Splita i Osijeka, može se vidjeti da su u 2009. godini sva tri grada ostvarila najveće rashode u promatranom razdoblju. Nakon 2009. godine rashodi se smanjuju u gradu Osijeku sve do 2013. godine, a do 2014. godine rashodi dosežu svoj maksimum u Gradu Zagrebu i Splitu.

Grafikon 5. Ukupni rashodi Grada Zagreba, Splita i Osijeka u razdoblju od 2006. do 2015. godine



Izvor: Izračun autorice na temelju podataka Ministarstva financija, 2006. – 2015.

Nakon analize rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji u nastavku rada će biti riječ o funkcijskoj klasifikaciji rashoda.

Rashodi prema funkcijskoj klasifikaciji uključuju[18]:

1. Opće javne usluge

- financiraju se iz lokalnih proračuna te su namijenjene za rad izvršnih i zakonodavnih tijela lokalnih jedinica, kao i za obavljanje financijskih i fiskalnih poslova. U opće javne usluge se ubrajaju i inozemna ekonomska pomoć te opće usluge vezane za službenike.

2. Obrana, javni red i sigurnost

- ovo su funkcije koje čine obveze države. No, usluge protupožarne zaštite odnosno vatrogastvo su u funkciji javnog reda i sigurnosti te općine i gradovi imaju za cilj poticati na osnivanje dobrovoljnih vatrogasnih društava koji će se financirati iz lokalnih proračuna.

[18] Ott, K., i Bajo, A., Lokalne financije i lokalni proračuni u Republici Hrvatskoj, http://www.ijf.hr/FTP/2001/3/bajo_ott.pdf, str. 339 – 347. (06.09.2016.)

3. Ekonomski poslovi i zaštita okoliša

- općí ekonomski, trgovački i poslovi vezani uz rad su stavka koja je namijenjena za poticanje razvoja gospodarstva. Kod zaštite okoliša lokalne jedinice nastoje gospodariti otpadom i otpadnim vodama te zaštititi bioraznolikost i krajolik.

4. Usluge unapređenja stanovanja i zajednice

- u navedenim uslugama najveći dio novčanih sredstava odlazi na rashode vezane za stanovanje i komunalne pogodnosti, uličnu rasvjetu, razvoj zajednice te razvoj stanovanja.

5. Zdravstvo

- po raspodjeli funkcija prema razinama vlasti, zdravstvo nije u funkciji općina i gradova te one nisu dužne obavljati poslove vezane za zdravstvenu zaštitu. No, može se vidjeti da u njihovim proračunima postoje izdaci za zdravstvo, prvenstveno za medicinske proizvode, pribor i opremu.

6. Rekreacija, kultura i religija

- Općine i gradovi samostalno određuju udio novčanih sredstava koji će se uložiti u rekreaciju, kulturu i religiju financiran iz vlastitog proračuna lokalnih jedinica. Novčana sredstva su namijenjena za službe, istraživanje i razvoj rekreacije, kulture i religije.

7. Obrazovanje

- predškolsko obrazovanje i osnovno obrazovanje se financiraju iz općinskog i gradskog proračuna, dok su srednjoškolsko obrazovanje i visoko obrazovanje centralizirano na razini države.

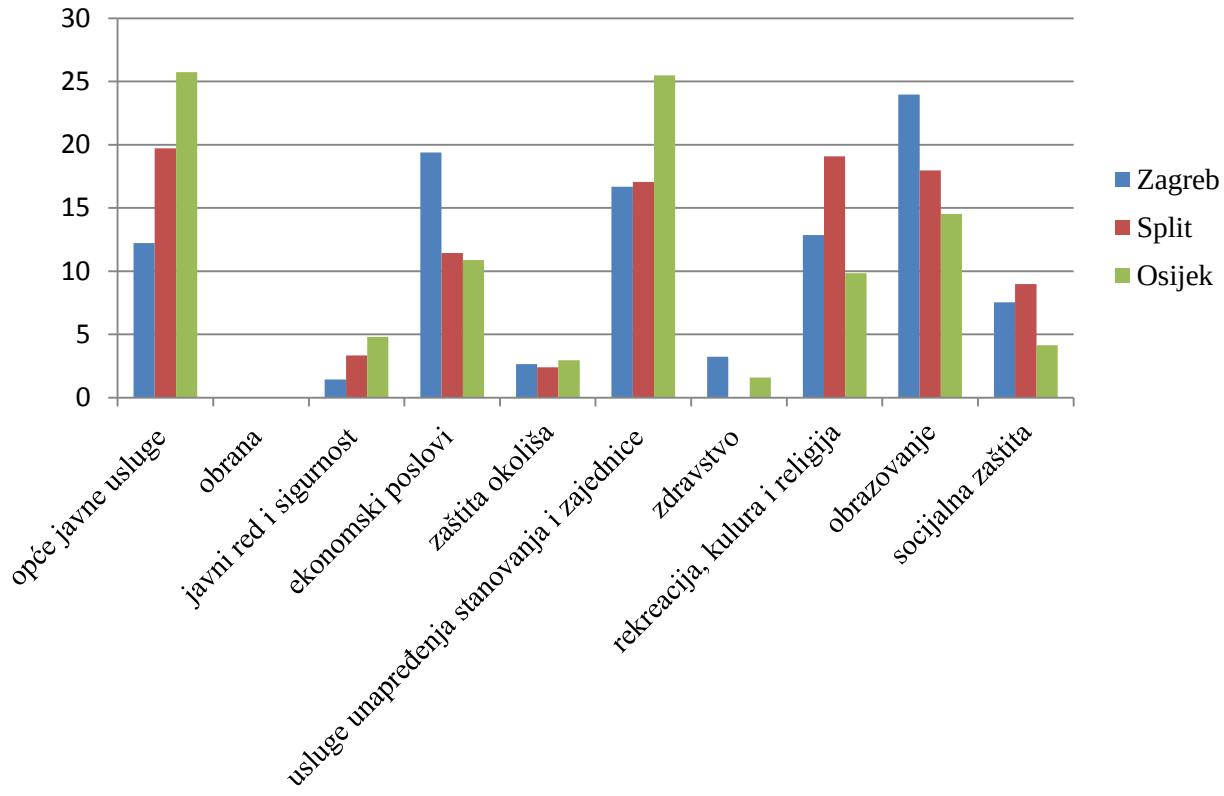
8. Socijalna zaštita

- Općine i gradovi osiguravaju oko 5% prihoda iz proračuna za podmirenje troškova stanovanja, za obitelj i djecu te ostale aktivnosti socijalne zaštite.

Sljedeći grafikon prikazuje udio rashoda Grada Zagreba, Splita i Osijeka prema funkcijskoj klasifikaciji u proračunima 2015. godine. Grafikon najbolje prikazuje gdje su se prikupljena novčana sredstva alocirala i po kojoj su važnosti raspodijeljene u promatranim gradovima.

U strukturi rashoda proračuna, u Gradu Zagrebu, najveći dio odlazi na obrazovanje (23,96%), dok su rashodi za obrazovanje u gradu Splitu (17,96%) i gradu Osijeku (14,53%) na trećem mjestu. Opće javne usluge zauzimaju najveći trošak u proračunima grada Splita (19,72%) i Osijeka (25,75%) od kojih se najveći dio sredstava odnosi na financiranje izvršne i zakonodavne vlasti. Rekreacija, kultura i religija (19,08%) su druga stavka u proračunu grada Splita koja zauzima veći trošak, dok su u proračunu Grada Zagreba to ekonomski poslovi (19,38%), a u proračunu grada Osijeka usluge unapređenja stanovanja i zajednice (25,5%). Najmanji troškovi se odnose na zaštitu okoliša (Grad Zagreb (2,66%), Split (2,41%), Osijek (2,95%)) te na zdravstvo (Split (0,02%), Osijek (0,6%)) i javni red i sigurnost (Grad Zagreb (1,44%)).

Grafikon 6. Udio rashoda Grada Zagreba, Splita i Osijeka prema funkcijskoj klasifikaciji u proračunima 2015. godine



Izvor: Izrada autorice na temelju podataka Ministarstva financija, 2015.

4.3. Rezultati istraživanja

Nakon provedene analize proračuna grada Splita u odnosu na proračune Grada Zagreba i grada Osijeka iz 2015. godine dobio se bolji uvid kako se alociraju prikupljena sredstva u promatranim gradovima te kako veliki gradovi obavljaju svoje funkcije.

U ekonomskoj klasifikaciji na prihodovnoj strani proračuna svih velikih gradova dominiraju prihodi poslovanja u odnosu na druge dvije skupine prihoda, prihoda od nefinancijske imovine te primici od financijske imovine i zaduživanja. U svim gradovima najveći dio prihoda se ostvaruje kroz porez i prirez na dohodak, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada te prihodi od imovine.

Na rashodovnoj strani proračuna dominiraju pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna te materijalni rashodi u kojima usluge tekućeg i investicijskog održavanja bilježe najveće troškove. Najveća razlika prilikom usporedbe proračuna promatranih gradova, uočava se da Grad Zagreb i grad Osijek dodjeljuju više subvencija nego što to čini grad Split. Subvencije se odnose na subvencioniranje trgovačkih društava u javnom sektoru te trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima izvan javnog sektora.

Kod rashoda prema funkcijskoj klasifikaciji gradovi najviše financiraju ono što im je zakonom određeno i gdje posjeduju najveću samostalnost u obavljanju funkcija. Tako grad Split najveću važnost pridaje općim javnim uslugama, rekreaciji, kulturi i religiji te obrazovanju, dok su najmanji rashodi zabilježeni u zaštiti okoliša, zdravstvu te u javnom redu i sigurnosti koji se odnosi na usluge protupožarne zaštite.

Kroz provedenu usporedbu ostvarenih prihoda i rashoda promatranih gradova uočava se da veliki gradovi mogu uspješno obavljati svoje funkcije. Ostvarena količina novčanih sredstava u proračunima velikih gradova odražava njihovu financijsku snagu koja omogućava da nesmetano obavljaju svoje funkcije u korist svojih građana. Uspješnost pojedinih gradova uvelike ovise o veličini grada, broju stanovnika i o pripadnosti pojedinoj županiji. S navedenim čimbenicima, veliki gradovi samostalno u skladu sa zakonima i propisima određuju način prikupljanja novčanih sredstava što im omogućava da financiraju javne rashode ostvarenim prihodima iz gradskog proračuna.

S obzirom na činjenicu da je Split drugi grad u Republici Hrvatskoj po veličini ostvarenih prihoda poslovanja može se uspoređivati s Gradom Zagrebom te bi prema primjeru njegovog

načina rukovođenja novčanim sredstvima iz proračuna mogao slično postupati i grad Split. U proračunu grada Splita raste udio rashoda na opće javne usluge te udio rashoda u okviru funkcija rekreacije, kulture i religije te bi ih trebao smanjiti, a višu pozornost posvetiti obrazovanju i ekonomskim poslovima kao i Grad Zagreb.

Naime, postavlja se pitanje koliko uspješno jedinice lokalne samouprave mogu obavljati svoje funkcije. Kroz analizu proračuna grada Splita se uočavaju neke prednosti, ali i nedostaci postojećeg sustava financiranja.

Problem koji se javlja prilikom obavljanja funkcija lokalnog značaja je nedovoljna samostalnost lokalnih jedinica kod donošenja odluka, jer uvelike ovise o središnjoj vlasti unatoč provedenoj decentralizaciji. To se najviše očitava kod dijeljenja poreznih prihoda (od koji je najznačajniji prihod od poreza na dohodak) između središnje države i lokalnih jedinica. Lokalne jedinice tada ovise o promjenama poreznih politika središnje države. Može se primijetiti da se lokalne jedinice previše oslanjaju na neporezne prihode kao što su komunalne naknade i doprinosi.

Ukoliko lokalne jedinice ne mogu same financirati decentralizirane funkcije prihodima ostvarenim od poreza na dohodak dodjeljuju im se dodatna sredstva odnosno dotacije te se tu javlja sljedeći problem. Vlada, ministarstvo financija i mjerodavna ministarstva svake godine utvrđuju minimalne financijske standarde odnosno trošak obavljanja neke aktivnosti što izaziva problem pri utvrđivanju visine i strukture izvora financiranja rashoda po korisniku. Kriteriji po kojima se dodjeljuju dotacije nisu jasno utvrđeni što također predstavlja problem jer onda lokalne jedinice ne mogu unaprijed predvidjeti veličinu prihoda od dijeljenja niti planirati svoje proračunske prihode kao ni rashode.

Iako je jedinicama lokalne i regionalne vlasti dopušteno da se zadužuju one to i ne čine u velikoj mjeri zbog ograničene financijske sposobnosti, ali i zbog ograničenja središnje države kako se ne bi ugrozila makroekonomska stabilnost države. Kod zaduživanja najveći dio zauzimaju krediti, dok vrijednosni papiri[19] tek nešto manji dio[20].

[19] Riječ je o municipalnim obveznicama koje nose niži stupanj rizičnosti ulaganja te za njihove obveze dodatno jamči središnja država koje imaju svrhu financiranja investicijskih projekata od javnog interesa.
[20] Bajo, A. i Jurlina Alibegović, D. (2008.): Javne financije lokalnih jedinica vlasti, Školska knjiga, Ekonomski institut i Institut za javne financije, Zagreb, str. 126. – 128., str. 146., str. 148.

Stoga se u nedostatke postojećeg sustava financiranja mogu navesti niska razina autonomnosti lokalnih jedinica te naglašeni nadzor središnje države kao i nedovoljna količina novčanih sredstava za upravljanje lokalnim funkcijama.

Kako je cilj financijske decentralizacije doprinijeti razvoju lokalnih i regionalnih područja tako sustav lokalnog financiranja omogućava da se lakše zadovolje javne potrebe lokalnog stanovništva što čini njegovu prednost. Ukoliko se utjecaj građana poveća u procesima odlučivanja omogućava se lakše donošenje kvalitetnih odluka koje se temelje na stvarnim potrebama.

5. ZAKLJUČAK

S fiskalnom decentralizacijom koja se počela provoditi 2001. godine u Republici Hrvatskoj nastoji se poboljšati upravljanje funkcijama države poštujući određena načela, zakone i propise. Načela koja se javljaju u fiskalnoj decentralizaciji se poštuju, dok se načelo proračunske ravnoteže često ne poštuje. Kako bi upravljanje funkcijama bilo što funkcionalnije određeni broj funkcija je prebačen sa središnje razine vlasti na niže razine vlasti te tako županije, gradovi i općine preuzimaju jedan dio odgovornosti.

U Republici Hrvatskoj trenutno postoji 428 općina, 128 gradova (s Gradom Zagrebom) te 20 županija odnosno jedinica područne (regionalne) samouprave. Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi. Kako bi razlika između političko-teritorijalnih jedinica bila što manja provodi se financijsko izravnanje kojim se nastoji ravnomjerno raspodijeliti zadaci i novac. Što je broj jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave veći to zahtjeva više izdataka iz državnog proračuna između kojih postoji veliki broj županija, gradova i općina koji su ovisni o pomoćima središnje vlasti.

S raspodjelom poslova i funkcija na županije, gradove i općine Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave definirani su izvori stjecanja novčanih sredstava koje se mogu ostvarivati kroz vlastite izvore, zajedničke prihode, dotacije iz državnog i županijskog proračuna. Također, dodatni izvor novčanih sredstava mogu ostvariti kroz neporezne prihode u kojima komunalna naknada i komunalni doprinosi čine najveći iznos novčanih sredstava jedinica lokalne samouprave. Ostali izvori su kapitalni prihodi te zaduživanja.

Analizom proračuna grada Splita ustanovljeno je da se najveći dio novčanih sredstava ostvaruje kroz poreze od kojih su najznačajniji porez i prirez na dohodak, a najveći dio rashoda čine pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna te na opće javne usluge.

Iz svega navedenog se može zaključiti da je lokalnim vlastima potrebno prepustiti višu razinu odgovornosti u upravljanju dodijeljenih funkcija kako bi mogle što bolje i efikasnije postizati rezultate u poslovanju. Potrebno im je dopustiti da same stječu vlastite izvore sredstva sukladno zakonima i propisima u svrhu razvitka lokalne zajednice, a da pri tome ne ovise puno o odlukama središnje vlasti. Dakle, potrebno je početi provoditi usvojenu decentralizaciju.

LITERATURA

1. Bajo, A., Fiskalna decentralizacija, [Internet], raspoloživo na: http://www.ijf.hr/rosen/rosenic/ decentralizacija.pdf (02.08.2016.)
2. Bajo, A. i Jurlina Alibegović, D., Javne financije lokalnih jedinica vlasti, Školska knjiga
3. Bronić, M. 2007. Kako se dijele prihodi od poreza na dohodak?, Newsletter Povremeno glasilo instituta za javne financije, br. 27., [Internet], raspoloživo na: http://www.ijf.hr/newsletter/27.pdf (10.08.2016.)
4. Grad Split, [Internet], raspoloživo na: http://www.split.hr/Default.aspx?sec=1768 (17.08.2016.)
5. Krtalić, S. i Gasparini, A., Kako pristupiti fiskalnoj decentralizaciji?, [Internet], raspoloživo na; http://hrcak.srce.hr/21468 (11.08.2016.)
6. Ministarstvo financija RH, [Internet], raspolozivo na: http://www.mfin.hr/hr/fiskalna-decentrali zacija (12.08.2016.)
7. Ministarstvo uprave RH, [Internet], raspoloživo na: https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu /ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-drzavnu-upravu-te-lokalnu-i-podrucnu-regionalnu-samoupravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/842 (04.08.2016)
8. Nikolić, N., Počela javnog financiranja, Ekonomski fakultet Split, Split, 1999
9. Ott, K., i Bajo, A., Lokalne financije i lokalni proračuni u Republici Hrvatskoj, [Internet], raspoloživo na: http://www.ijf.hr/FTP/2001/3/bajo_ott.pdf (08.08.2016.)
10. Piterević, M., Decentralizacija u Republici Hrvatskoj – proračun jednoga grada od 1996. do 2000. godine, [Internet], raspoloživo na: http://hrcak.srce.hr/5865 (03.08.2016.)
11. Polis.hr, [Internet] raspoloživo na: http://polis.iju.hr/ (03.08.2016.)
12. Statistički ljetopis Republike Hrvatske 2015, [Internet], raspoloživo na: http://www.dzs.hr/ Hrv_Eng/ljetopis/2015/sljh2015.pdf, str.61 (04.08.2016.)
13. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08, 25/12, 147/14, 100/15)
14. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09,36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15)

15. Zakon o proračunu (NN 87/08, 136/12, 15/15)

POPIS SLIKA

Slika 1. Broj gradova i općina u 2008. godini u odnosu na 1992. godinu.....5

Slika 2. Županije, površina, stanovništvo, gradovi, općine i naselja (teritorijalni ustroj prema stanju 31. prosinca 2014.).....6

Slika 3. Raspodjela funkcija prema razinama vlasti.....8

POPIS TABLICA

Tablica 1. Poslovi općina, gradova i županija.....7

Tablica 2. Stopa prireza porezu na dohodak u nekim gradovima.....15

Tablica 3. Ukupni prihodi i primici proračuna grada Splita ostvarenih u 2015. godini.....22

Tablica 4. Ukupni prihodi i primici proračuna Grada Zagreba i Osijeka u 2015. godini.....23

Tablica 5. Ukupni rashodi proračuna grada Splita ostvarenih u 2015. godini.....24

Tablica 6. Ukupni rashodi i izdaci proračuna Grada Zagreba i Osijeka u 2015. godini.....25

POPIS GRAFIKONA

Grafikon 1. Financijko izravnanje.....11

Grafikon 2. Raspodjela prihoda poslovanja i dotacija po županijama u 2015. godini.....17

Grafikon 3. Udio poreza u prihodima ostvarenih od poreza u proračunu grada Splita u 2015. godini (u postocima).....23

Grafikon 4. Ukupni prihodi Grada Zagreba, Splita i Osijeka u razdoblju od 2006. do 2015.godine.....26

Grafikon 5. Ukupni rashodi Grada Zagreba, Splita i Osijeka u razdoblju od 2006. do 2015.godine.....27

Grafikon 6. Udio rashoda Grada Zagreba, Splita i Osijeka prema funkcijskoj klasifikaciji u proračunima 2015. godine.....29

SAŽETAK

Od 128 gradova, analizirana je prihodovna i rashodovna strana proračuna grada Splita s Gradom Zagrebom i gradom Osijekom u svrhu ukazivanja na prednosti i nedostatke postojećeg sustava financiranja. U postojećem sustavu financiranja uočena je ovisnost lokalnih jedinica o središnjoj vlasti te nedostatnost novčanih sredstva za obavljanje funkcija lokalnog značaja. Na temelju provedene analize uočava se da grad Split u odnosu na Grad Zagreb veću pozornost posvećuje općim javnim uslugama i rekreaciji, kulturi i religiji umjesto obrazovanju i ekonomskim poslovima kao Grad Zagreb.

Ključne riječi: fiskalna decentralizacija, izvori financiranja, funkcije JLS

SUMMARY

One out of the 128 cities, is analyzed the revenue and expenditure side of the budget of the city of Split with the city of Zagreb and Osijek in order to point out the advantages and disadvantages of the current system of financing. In the current financing system was observed dependence of the local units of the central government and the insufficiency of financial resources to carry out the functions of local importance. On the base of this implemented analysis we can notice that the city of Split in relation with the city of Zagreb give greater attention to general public services and recreation, culture and religion instead of education and economic affairs as well as the City of Zagreb.

Keywords: fiscal decentralization, sources of financing, functions of municipalities