PROBLEMI FISKALNOG IZRAVNANJA I FINANCIRANJE LOKALNIH JEDINICA U HRVATSKOJ

Mamić, Mateja

Master's thesis / Diplomski 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:124:046937

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

DIPLOMSKI RAD

PROBLEMI FISKALNOG IZRAVNANJA I FINANCIRANJE LOKALNIH JEDINICA U HRVATSKOJ

Mentor:
Prof.dr.sc.Nikolić Nikša

Studentica:
Mateja Mamić univ.bacc.oec

Split, rujan, 2016.

SADRŽAJ:

UVOD 3
1.1. Problem istraživanja 3
1.2.Predmet istraživanja 5
1.3.Ciljevi istraživanja 5
1.4. Hipoteza istraživanja 6
1.5.Metode istraživanja 6
1.6.Struktura diplomskog rada 7
2. TEORIJSKI OKVIR MEHANIZMA FISKALNOG IZRAVNANJA 8
2.1. Izvori financiranja lokalnih jedinica 9
2.2. Mehanizam fiskalnog izravnanja 12
2.2.1. Okomito financijsko izravnanje 13
2.2.2. Vodoravno financijsko izravnanje 17
3. FISKALNO IZRAVNANJE U ZEMLJAMA ČLANICAMA EU 20
3.1.Struktura sustava fiskalnog izravnanja u zemljama EU 15 20
3.2.Poljska kao primjer uspješne decentralizacije 22
4. FISKALNO IZRAVNANJE U HRVATSKOJ 24
4.1.Stupanj postignute decentralizacije u Hrvatskoj 25
4.2. Posljedice nepostojanja kriterija za dodjelu dotacija iz središnjeg proračuna 33
5. EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE 34
5.1. Definiranje uzorka istraživanja 34
5.2. Testiranje hipoteze i analiza rezultata istraživanja 35
6. ZAKLJUČAK 43
ANEKS 44
LITERATURA 52
SAŽETAK 54
SUMMARY 55
POPIS SLIKA 56
POPIS GRAFIKONA 56
POPIS TABLICA 56

UVOD

1.1. Problem istraživanja

Hrvatska je mala država s velikim brojem lokalnih jedinica, tj.429 općina, 126 gradova te 20 županija (i Gradom Zagrebom). Prevelik broj lokalnih jedinica onemogućuje tijelima središnje vlasti njihovu realnu financijsku sliku. Svako mjesto koje ima 10000 stanovnika može postati gradom. Stoga postoje gradovi koji ne mogu opravdati taj naziv, ni razinom prihoda ni funkcijama koje su im zakonski propisane. Također, u općinama, glavni problem je gomilanje administrativnih tijela i zaposlenika u tim tijelima. Sustav nagrađivanja i kažnjavanja u administrativnim službama lokalnih jedinica temelji se na internim pravilnicima lokalnih jedinica, koje središnja tijela vlasti gotovo i ne kontroliraju (Bajo et al.,2001).

Hrvatska, kao tranzicijska zemlja u nasljeđu ima centralizaciju, drugim riječima, središnja vlast ima dominirajuću ulogu u donošenju odluka lokalnih jedinica. Proces decentralizacije u RH započet je 2001.godine, pri čemu treba naglasiti da je RH još uvijek visoko centralizirana zemlja te da je proces decentralizacije zahtjevan i odvija se jako sporo. Osim velikog broja jedinica lokalne samouprave, lokalne vlasti suočavaju se sa nedovoljnom financijskom kapacitiranosti lokalnih jedinica. Fiskalni izvori financiranja lokalnih jedinica mogu biti vlastiti porezi (porez na potrošnju, porez na korištenje javnih površina, prirez), prihodi od vlastite imovine, komunalne naknade i doprinosi, upravne i boravišne pristojbe... Nefiskalni izvori financiranja su: prihodi od prodaje financijske i nefinancijske imovine, prihodi od poduzetničke djelatnosti, kreditno zaduživanje (krediti poslovnih banaka, kreditiranje putem HBOR-A, krediti inozemnih razvojnih banaka), municipalne obveznice, donacije, potpore, fondovi i td.

Dužnost svake lokalne jedinice je osigurati ostvarenje osnovnih potreba stanovnika te lokalne jedinice. Funkcije koje su prenesene na jedinice lokalne samouprave su osnovno i srednje školstvo, zdravstvo, socijalna skrb, vatrogastvo. Međutim, lokalne jedinice suočavaju se sa manjkom prihoda, češće nego sa stalnim i dovoljnim izvorima financiranja. Lokani porezi su nedovoljni, mogućnosti zaduživanja su male, a rashodi veliki.

U takvim uvjetima, lokalne jedinice samouprave u RH postaju ovisne o izravnim transferima iz državnog proračuna.

U Ustavu RH piše kako je država dužna pomagati slabije jedinice lokalne samouprave. Proces dodjele sredstava državnog proračuna lokanim jedinicama naziva se fiskalno izravnanje. Fiskalno izravnanje možemo promatrati između administrativnih jedinica iste razine i između administrativnih jedinica različite razine. U prvom slučaju govorimo o vodoravnom izravnanju, a u drugom slučaju govorimo o okomitom izravnanju . Financijska teorija razlikuje tri sustava okomitog financijskog izravnanja: ***sustav odvajanja***, ***sustav zajedničkih prihoda*** i ***mješoviti sustav*** (Nikolić, 1999).

Sustav odvajanja ili sustav vlastitih prihoda razmatra se kao sustav ukupnog odvajanja prihoda te kao sustav slobodnog odvajanja prihoda. *Sustav ukupnog ili vezanog odvajanja prihoda* pretpostavlja da samo najviša političko-teritorijalna jedinica ima poreznu samostalnost te utvrđuje porezni oblik koji pripada užim političko-teritorijalnim jedinicama. Niže političko-teritorijalne jedinice nemaju poreznu samostalnost pa prihode od poreza namiču tako da im se da dio ukupnog poreznog kolača kojega razdjeljuje najviša političko-teritorijalna jedinica. One mogu odrediti visinu poreznih stopa onih poreza koji im pripadaju, što može dovesti do velikih razlika u poreznom opterećenju raznih teritorijalnih jedinica. *Sustav slobodnog odvajanja prihoda* je sustav u kojemu svaka teritorijalna jedinica ima poreznu autonomiju. Upotrebom ovog sustava nastaju brojne posljedice: smanjuje se djelotvornost poreza u njegovoj ulozi instrumenta porezne politike, neravnomjerno se raspodjeljuje porezni teret, mijenjaju se uvjeti poslovanja, pojavljuje se dvostruko i višestruko oporezivanje, nastaju porezne oaze i td. (Nikolić,1999).

Sustav zajedničkih prihoda razmatra se kao sustav financiranja odozdo prema gore te sustav financiranja odozgo prema dolje. U *sustavu financiranja odozdo prema gore* poreznu samostalnost imaju uže teritorijalne jedinice. One izdvajaju dio svojih prihoda za financiranje rashoda širih teritorijalnih jedinica. U *sustavu financiranja odozgo prema dolje* poreznu samostalnost imaju šire teritorijalne jedinice. One doznačuju dio svojih prihoda užim teritorijalnim jedinicama (Nikolić, 1999).

Mješoviti sustav kombinacija je prethodnih sustava. Njegova primjena znači da pojedine teritorijalne jedinice imaju dio vlastitih prihoda, a drugi dio prihoda ostvaruju iz prihoda drugih teritorijalnih jedinica. Sustav ima dvije grane: sustav udjela i sustav dopunskog financiranja (Nikolić,1999).

Vodoravno financijsko izravnanje smanjuje razlike u poreznoj snazi teritorijalnih jedinica jer dijeli porezne prihode. Provodi se na dva načina. Prvi je izravni prijenos novaca teritorijalnim zajednicama čija porezna snaga ne može namaknuti dovoljno novaca da bi zadovoljila potrebe do neke utvrđene razine. Drugi način je doznaka novaca užim teritorijalnim jedinicama u okviru okomitog financijskog izravnanja da bi se smanjile razlike u poreznoj snazi teritorijalnih jedinica (Nikolić,1999).

Jedno od temeljnih pitanja koje se postavlja kod okomitog izravnanja je pitanje kriterija po kojima država vrši raspodjelu sredstava iz državnog proračuna. Problem s kojim se susreće RH je u tome što ti kriteriji nisu precizno definirani, što za svoju posljedicu ima nepravednu distribuciju novca iz središnjeg proračuna. Ovaj problem je tim više izražen ima li se u vidu nepostojanje realnog izračuna fiskalnih kapaciteta lokalnih jedinica samouprave.

1.2.Predmet istraživanja

Predmet istraživanja slijedi iz samog problema. Dakle, predmet istraživanja je fiskalno izravnanje u funkciji financiranja lokalnih jedinica u Hrvatskoj u uvjetima nedostatnih prihoda te nepostojanja jasno utvrđenih kriterija raspodjele iz središnjeg proračuna.

1.3.Ciljevi istraživanja

Ciljevi rada su:

- ukazati na postignuti stupanj financijske decentralizacije u Hrvatskoj,
- analizirati izvore financiranja lokalnih jedinica samouprave u Hrvatskoj,
- ukazati na probleme lokalnog financiranja i potrebu korištenja fiskalnog izravnanja,
- analizirati vrste financijskog izravnanja u RH,
- ukazati na učinkovitost financijskog izravnanja u lokalnom financiranju,
- predložiti određene reformske pravce na planu financijskog izravnanja.

1.4. Hipoteza istraživanja

Hipoteza istraživanja proizlazi iz predmeta istraživanja, te se postavlja kao nulta hipoteza:

H_0: Mehanizam fiskalnog izravnanja značajnije ne pomaže razvoju slabije razvijenih jedinica lokalne samouprave Republike Hrvatske.

Iz navedene hipoteze možemo uočiti da je mehanizam fiskalnog izravnanja nezavisna varijabla, a razvoj slabije razvijenih jedinica lokalne samouprave zavisna varijabla.

1.5.Metode istraživanja

U teorijskom dijelu rada koristit će se sljedeće metode:

Metoda deskripcije- postupak je opisivanja činjenica, procesa i predmeta te empirijskih potvrđivanja njihovih odnosa i veza, ali bez znanstvenog tumačenja i objašnjavanja. Koristi se u početnoj fazi znanstvenog istraživanja.

Metoda indukcije- omogućuje da se, na temelju pojedinačnih činjenica i saznanja, dolazi do spoznaje novih činjenica i novih zakonitosti.

Metoda dedukcije- omogućuje da se na temelju općih sudova, odnosno općih logičkih obilježja između pojmova, izvode pojedinačni sudovi, zaključci i tvrdnje, odnosno otkriju spoznaje ili dokažu nove činjenice, nove zakonitosti ili znanstvene istine.

Metoda analize- je postupak znanstvenog istraživanja i objašnjavanja stvarnosti putem raščlanjivanja složenih misaonih tvorevina (pojmova, sudova i zaključaka) na njihove jednostavnije sastavne dijelove, te izučavanje svakog dijela za sebe i u odnosu na druge dijelove, odnosno cjeline.

Metoda sinteze- je postupak znanstvenog istraživanja i objašnjavanja stvarnosti putem spajanja jednostavnih misaonih tvorevina u složene, i složenijih u još složenije, povezujući izdvojene elemente, pojave, procese i odnose u jedinstvenu cjelinu u kojoj su njezini dijelovi uzajamno povezani.

Metoda komparacije- postupak uspoređivanja istih ili srodnih činjenica, pojava, procesa i odnosa, odnosno utvrđivanje njihove sličnosti i razlika u njihovom ponašanju i intenzitetu.

1.6.Struktura diplomskog rada

Diplomski rad sastojat će se od 6 dijelova.

U uvodu ćemo opisati problem i predmet istraživanja, ciljeve istraživanja te metode koje će se koristiti pri prihvaćanju/odbacivanju postavljene hipoteze.

Teorijski dio rada sastojat će se od 2 dijela. U prvom dijelu bit će objašnjeni izvori financiranja lokalnih jedinica. U drugom dijelu rada biti će detaljnije objašnjen mehanizam fiskalnog izravnanja i njegove vrste.

Treći dio rada govori o fiskalnom izravnanju u zemljama članicama EU, spominjući Poljsku kao primjer uspješne provedbe decentralizacije.

Četvrti dio obrađuje fiskalno izravnanje, tj.proces provedbe decentralizacije u Hrvatskoj. Ovdje se uviđa problem i posljedice nepostojanja kriterija za dodjelu dotacija lokalnim jedinicama samouprave.

U empirijskom dijelu rada testirat će se postavljena hipoteza, o utjecaju mehanizma fiskalnog izravnanja na slabije razvijene jedinice lokalne samouprave.

U posljednjem dijelu (zaključku) iznijet će se sažeta zaključna razmatranja s obzirom na teorijski i empirijski dio diplomskog rada.

2. TEORIJSKI OKVIR MEHANIZMA FISKALNOG IZRAVNANJA

Poznato je kako je u Hrvatskoj započeo proces decentralizacije ovlasti i financiranja. Međutim, RH još uvijek je visokocentralizirana država. To možemo vidjeti i prema dvama pokazateljima: prema udjelu prihoda i izdataka općina, gradova i županija u ukupnim prihodima i dotacijama konsolidirane opće države, te po udjelu prihoda i izdataka lokalne i regionalne samouprave u BDP-u (tablica 1).

Tablica 1: Udio prihoda i izdataka općina, gradova i županija u ukupnim prihodima i dotacijama konsolidirane opće države (u %)

Godina	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.
Prihodi	9,20	11,30	11,60	10,80	10,32
Izdaci	8,60	11,20	11,40	11,60	10,57

Izvor: Ministarstvo financija RH, 2002.

Ukupni izdaci lokalne samouprave od 1995. do 1999. godine iznosili su od 4,2% do 5,7% BDP-a, što znači da je Hrvatska prema međunarodnim standardima vrlo centralizirana država. Svaka lokalna jedinica najbolje zna koje su javne potrebe njezinog stanovništva te stoga može i najbolje odlučiti o raspodjeli prikupljenih sredstava. No, činjenica je kako je stupanj razvijenosti lokalnih jedinica u Hrvatskoj različit te brojne lokalne jedinice nemaju dovoljno vlastitih izvora financiranja za pružanje javnih usluga svojemu stanovništvu. Uplitanje države stoga nije upitno. No, problemi nastaju prilikom dodjele sredstava opće države lokanim jedinicama samouprave. Preduvjet za pravednu raspodjelu državnih sredstava trebao bi biti određeni model po kojemu država djeluje, a koji bih bio posljedica dobre informiranosti države o stanju u svakoj lokalnoj jedinici.

Gradovi i općine obavljaju poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša te protupožarnu i civilnu zaštitu. Županije obavljaju poslove regionalnog značaja (školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova) te usklađuju interese gradova i općina u svom sastavu (Jurlina Alibegović,).

2.1. Izvori financiranja lokalnih jedinica

Zakon o financiranju jedinica lokalne i regionalne samouprave definira izvore prihoda za jedinice lokalne i regionalne samouprave, vrste zajedničkih poreza koji se dijele između različitih razina vlasti i njihovu podjelu između središnje države, županija, gradova i općina. Od 2001.godine svi gradovi i općine imaju pravo odrediti prirez porezu na dohodak (Institut za javnu upravu,2009).

Slika 1: Vlastiti prihodi

PRIHODI ŽUPANIJA	PRIHODI GRADOVA I OPĆINA
1. Prihodi od imovine • Prihodi od nekretnina i vlasničko-imovinskih prava • Prihodi od tvrtki i drugih pravnih osoba u vlasništvu ili suvlasništvu županije • Naknade za koncesije koje dodjeljuje županijska skupština **2. Županijski porezi** • Porez na nasljedstva i darove • Porez na cestovna motorna vozila • Porez na plovila • Porez na automate za zabavne igre **3. Prihodi od kazni i imovine stečene ovrhom zbog prekršaja na razini županije** **4. Drugi prihodi određeni posebnim zakonom**	**1. Prihodi od imovine** • Prihodi od nekretnina i vlasničko-imovinskih prava • Prihodi od tvrtki i drugih pravnih osoba u vlasništvu ili suvlasništvu grada ili općine • Naknade za koncesije dodijeljne od strane gradskog ili općinskog vijeća **2. Gradski i općinski porezi** • Prirez porezu na dohodak *Općina do 10%* *Grad s manje od 30.000 stanovnika do 12%,* *Grad s više od 30.000 stanovnika do 15%,* • Porez na potrošnju alkoholnih napitaka u ugostiteljskim objektima • Porez na kuće za odmor • Porez na tvrtku ili naziv • Porez na korištenje javnih površina **4. Prihodi od kazni i imovine stečene ovrhom zbog prekršaja na razini općine ili grada** **5. Upravne pristojbe u skladu s posebnim zakonima** **6. Boravišna pristojba u skladu s posebnim zakonima** **7 .Komunalne naknade, doprinosi i druge pristojbe određeni posebnim zakonom** **8. Naknade za korištenje javnih površina** **9. Drugi prihodi određeni posebnim zakonom**

Izvor: Institut za javnu upravu, 2009.

Od 2001.godine jedinice lokalne i regionalne samouprave smještene na područjima posebne državne skrbi, brdsko-planinskim područjima i otocima imaju pravo na veći dio poreza prikupljenih na njihovome području (Institut za javnu upravu,2009).

Slika 2: Zajednički prihodi

PRIHODI ŽUPANIJA	PRIHODI GRADOVA I OPĆINA
1. Porez na dohodak • 15,50% sve županije • Dodatnih 12,00% županijama za decentralizirane funkcije *Osnovnoškolsko obrazovanje (3,10%)* *Srednjoškolsko obrazovanje (2,20%)* *Centri za socijalnu skrb (0,50%)* *Domovi za stare i nemoćne (1,70%)* *Javne vatrogasne postrojbe (1,30%)*	**1. Porez na dohodak** • 55,00% svi gradovi i općine • Dodatnih 12,00% općinama i gradovima koji su preuzeli decentralizirane funkcije *Osnovnoškolsko obrazovanje (3,10%)* *Srednjoškolsko obrazovanje (2,20%)* *Centri za socijalnu skrb (0,50%)* *Domovi za stare i nemoćne (1,70%)* *Javne vatrogasne postrojbe (1,30%)* **2. Porez na promet nekretnina - 60,00%** **3. Prihodi od zajedničkih koncesija** • Koncesija za korištenje mineralnih i termalnih voda (50,00%) • Koncesija za osiguravanje vode za javnu vodoopskrbu (30,00%)

Izvor: Institut za javnu upravu, 2009.

Tri su različite vrste potpora jedinicama lokalne samouprave. Prva vrsta su uvjetni transferi s ciljem premošćivanja razlike između prihoda te procjenjenih troškova za nužno funkcioniranje lokalne samouprave koji se određuje na temelju min.financijskih standarda koje definiraju ministarstva. Postoje opće,tj.neuvjetovane potpore usmjerene ka otocima te brdsko-planinskim područjima, namijenjene ujednačavanju fiskalnih sposobnosti. Tu su i različiti oblici potpora poduzetničkim programima i kapitalnim investicijama jedinica lokalne i regionalne samouprave (Institut za javnu upravu,2009).

Slika 3: Potpore

PRIHODI ŽUPANIJA	PRIHODI GRADOVA I OPĆINA
1. Potpore iz državnog proračuna za županije koje ostvaruju prihod po glavi stanovnika niži od hrvatskog prosjeka (do iznosa koji je jednak 75,00% od prosječnog državnog prihoda po glavi stanovnika) **2. Potpora države za područja stradala tijekom rata** **3. Potpora resornih ministarstava** za provedbu projekata od posebnog značaja (npr. izgradnja infrastrukture i gospodarski razvoj)	**1. Potpore iz županijskog proračuna** za gradove i općine koje ostvaruju prihod po glavi stanovnika niži od hrvatskog prosjeka (do iznosa koji je jednak 75,00% od prosječnog županijskog prihoda po glavi stanovnika) **2. Potpora države za područja stradala tijekom rata** **3. Potpora resornih ministarstava za provedbu projekata od posebnog značaja** (npr. izgradnja infrastrukture i gospodarski razvoj)

Izvor: Institut za javnu upravu, 2009.

Najveći dio izdataka na razinama lokalnih jedinica odnosi se na opće javne usluge, koje čine 21% ukupnih izdataka. Na razini države ti izdaci iznose više od 6% ukupnih izdataka. Obranu u cijelosti financira država i to čini 12% ukupnih državnih izdataka. Javni red i sigurnost čine 10% ukupnih državnih izdataka, a samo 0,5% izdataka lokalnih proračuna. Tu se radi o vatrogastvu, koje je uključeno u javni red i sigurnost, a financira se na lokalnoj razini (Bajo,2001).

Izdaci za obrazovanje iznose 12% ukupnih izdataka države i 11% izdataka lokalnih jedinica. Najveći dio lokalnih izdataka za obrazovanje odnosi se na predškolski odgoj, a iznosi 9% ukupnih izdataka u proračunima lokalnih jedinica. Izdaci za predškolski odgoj na razini općina i gradova iznose 6 i 10% ukupnih izdataka općina i gradova. Na izdatke za zdravstvo otpada 1% ukupnih izdataka državnog proračuna te 1% izdataka lokalnih proračuna. Izdaci županija za zdravstvo čine 6% ukupnih izdataka županijskog proračuna. Razlog ovako niskog udjela je činjenica da se zdravstvo uglavnom financira s razine države putem izvanproračunskoga zdravstvenog fonda (Bajo,2001).

Socijalna sigurnost i skrb (mirovine, socijalne pomoći, objekti za socijalne potrebe) financirane su od strane države i ti izdaci čine 24% ukupnih izdataka države te 3% ukupnih proračunskih izdataka lokalnih jedinica. Najveći dio ovih izdataka podmiruje se iz izvanproračunskih fondova. Izdaci za stambeno-komunalnu djelatnost iznose 24% ukupnih troškova lokalnih jedinica. U proračunima općina i gradova ti izdaci čine 25% ukupnih izdataka njihovih proračuna. Rekreacija, kultura i šport čine 16% izdataka u proračunima lokalnih jedinica. U gradskim proračunima ti izdaci čine 18% ukupnih izdataka. Za poljoprivredu, šumarstvo, lov i ribolov država izdvaja 3% proračunskih sredstava. Lokalne jedinice za poljoprivredu izdvajaju 0,7% sredstava, dok se na razini općina izdvaja samo 1% (Bajo,2001).

Rudarstvo, industrija i graditeljstvo čine 4% ukupnih izdataka u proračunu lokalnih jedinica. U proračunu općina sudjeluju s 8,16%. Za prijevoz i komunikacije država izdvaja 11% državnog proračuna, dok lokalne jedinice izdvajaju 13% sredstava. Izdaci za ostale ekonomske poslove iznose 7% ukupnih izdataka (Bajo,2001).

2.2. Mehanizam fiskalnog izravnanja

Fiskalno izravnanje označava mehanizam kojim država ublažava nejednakosti uzrokovane nejednakom raspodjelom prihoda na nižim razinama vlasti. Smanjujući razlike u prihodima država nastoji smanjiti razlike u potrošnji (Bajo,1998).

Središnja država transferira novčana sredstva lokalnim jedinicama koje nemaju dovoljno prihoda za financiranje standardnih rashoda. Dakle, fiskalno izravnanje označava transfer sredstava kako bi se pružile javne usluge svim stanovnicima, bez obzira gdje žive. U Ustavu RH, članku 137. piše : "Prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom." "Država je dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom." Potreba za fiskalnim izravnanjem postoji iz više razloga: osiguranje minimalnih standarda javnih usluga jer je to obično u nacionalnom interesu (npr. obvezno obrazovanje), ostvarivanje ciljeva fiskalne stabilizacije (povećanje zaposlenosti, održavanje stabilnosti cijena i odgovarajuće stope gospodarskog rasta), povećanje pružanja ukupne razine određenih ili svih javnih usluga, dostupnost poreznih prihoda središnje države nižim razinama fiskalne vlasti (povećati raspoložive prihode nižih razina vlasti)...(Bajo,2009).

Prethodna priča nameće pitanje kako mjeriti fiskalne potrebe, odnosno po kojim kriterijima dodjeljivati prihode lokalnim jedinicama samouprave. Treba li fiskalne potrebe definirati kao količinu dobara i usluga koje lokalno stanovništvo želi, koje je lokalno stanovništvo spremno platiti ili koliko predlažu stručnjaci da bi lokalno stanovništvo trebalo dobiti (Bajo,2009).

Mehanizam fiskalnog izravnanja u Hrvatskoj nije uspješan. Problemi nastaju već kod mjerenja fiskalne nejednakosti te izbora najboljeg načina dodjele sredstava. Pitanje je treba li odluka o dotacijama biti regulirana nekim kriterijima ili prepuštena odluci središnje države (Bajo, 1998).

Hrvatska još uvijek nema osmišljenu strategiju regionalnog razvoja u kojoj bi posebnu pozornost posvetila modelu financiranja lokalnih jedinica s naglaskom na potpori područjima s gospodarskim teškoćama u razvoju i problemima financiranja minimalnog standarda javnih usluga. Još uvijek ne postoji kvalitetna suradnja Vladinih tijela u osmišljavanju i provedbi fiskalne decentralizacije.

Nedostaju pojedinci i kvalitetna institucija koja bi preuzela brigu o usklađivanju mjera administrativno-teritorijalne i fiskalne decentralizacije i cjelovito sagledala fiskalne odnose središnje države i lokalnih jedinica. Dosadašnje su vlade više pozornosti pridavale zakonodavnim uređenjima te su brojnim izmjenama i dopunama zakona iz samoupravnog djelokruga i područja lokalnih jedinica (općina, gradova i županija) stvarale privid o fiskalnoj decentralizaciji. I dalje je ostalo neriješeno pitanje treba li središnja država lokalnim jedinicama prepustiti pojedine izdašne poreze ili dijeljenjem poreznih prihoda i dotacijama obavljati preraspodjelu prihoda lokalnim jedinicama. 1995.godine, neke lokalne jedinice dobile su poseban status u sustavu financiranja. Međutim, u posebnom sustavu financiranja nisu sve lokalne jedinice s ispodprosječnim fiskalnim i gospodarskim kapacitetima koje treba podupirati (Bajo et al., 2007).

2.2.1. Okomito financijsko izravnanje

Okomito fiskalno izravnanje predstavlja transfer sredstava svim lokalnim jedinicama određene razine vlasti jer nemaju dovoljno prihoda za financiranje svojih decentraliziranih rashoda (npr. svim općinama ili gradovima). Postoji neuravnoteženost između dodijeljenih prihoda i rashoda za pružanje temeljnih javnih funkcija lokalne jedinice. Npr. županije u RH nemaju dovoljno prihoda za pokriće proračunskih rashoda za preuzete obveze financiranja decentraliziranih funkcija. Problem je što je većina prihoda dodijeljena središnjoj vlasti, a nižim razinama vlasti nije dodijeljeno dovoljno prihoda za pokrivanje rashoda javnih funkcija što ih one obavljaju. Ne poštuje se načelo da se prvo definiraju zadaci a potom dodijele odgovarajući izvori financiranja (Bajo, 2015).

Okomito fiskalno izravnanje događa se najčešće dijeljenjem zajedničkih poreza. Dijeljenje poreza je sustav u kojemu jedna razina vlasti prikuplja prihode od jednoga ili više poreza te ih potom dijeli s nižim razinama vlasti.

Svaki porez dijeli se među razinama državne vlasti u različitim postotcima ili se svi porezi dijele među razinama državne vlasti u jednakim postotcima (Bajo, 2015).

Financijska teorija razlikuje tri sustava okomitog financijskog izravnanja:

1. sustav odvajanja
2. sustav zajedničkih prihoda
3. mješoviti sustav (Nikolić,1999).

1.Sustav odvajanja ili sustav vlastitih prihoda razmatra se kao sustav ukupnog ili vezanog odvajanja prihoda te kao sustav slobodnog odvajanja prihoda ili tzv.suparnički sustav. ***Sustav ukupnog ili vezanog odvajanja prihoda*** pretpostavlja da samo najviša političko-teritorijalna jedinica ima poreznu samostalnost. Ona utvrđuje porezni oblik koji pripada užim političko-teritorijalnim jedinicama i visinu poreznih stopa. Niže političko-teritorijalne jedinice nemaju poreznu samostalnost pa prihode od poreza namiču tako da im najviša političko-teritorijalna jedinica dodijeli dio od ukupno prikupljenog poreza. Niže jedinice mogu odrediti visinu poreznih stopa onih poreza koji im pripadaju. Ovo može dovesti do velikih razlika u poreznom opterećenju raznih teritorijalnih jedinica. Ako se to dogodi, iskrsnut će i zahtjev koji traži vodoravnu jednakost. Prema njemu, porezni teret se mora ravnomjerno raspodijeliti, moraju se smanjiti razlike u dohotku po stanovniku te ne smiju postojati nikakve razlike u zadovoljavanju javnih potreba u pojedinim djelovima države (Nikolić, 1999).

Sustav odvajanja ima neke prednosti: lakše se ostvaruju porezni ciljevi jer se na jednom mjestu utvrđuju porezni izvor, porezni oblici i porezna politika; porez se jednostavnije i jeftinije razrezuje i naplaćuje; ubiranje poreza također se jednostavnije i jeftinije nadzire. Međutim, on ima i manjkavosti: uže političko-teritorijalne jedinice nemaju financijsku autonomiju što će nerijetko stvoriti sukobe, naročito ako se raspravlja o mjerilima raspodjele prikupljenih prihoda (Nikolić, 1999).

Sustav slobodnog odvajanja prihoda ili tzv.suparnički ili uporedni sustav je sustav u kojemu svaka teritorijalna jedinica ima poreznu autonomiju. S jedne strane, ovakav sustav je poželjan i politički prihvatljiv jer naglašava samostalnost teritorijalnih jedinica, što je i bit samog procesa decentralizacije. S druge strane, ovakav sustav je neprihvatljiv sa društveno-gospodarskog stajališta. Zbog ovakvoga sustava mogu nastati velike mjesne razlike u poreznom opterećenju poreznih obveznika. Također, upotrebom ovog sustava nastaju brojne posljedice: smanjuje se djelotvornost poreza u njegovoj ulozi instrumenta porezne politike, neravnomjerno se raspodjeljuje porezni teret, mijenjaju se uvjeti poslovanja, pojavljuje se dvostruko i višestruko oporezivanje, nastaju porezne oaze i td. (Nikolić,1999).

2. Sustav zajedničkih prihoda razmatra se kao sustav financiranja odozdo prema gore te sustav financiranja odozgo prema dolje. U ***sustavu financiranja odozdo prema gore*** poreznu samostalnost imaju uže teritorijalne jedinice. One izdvajaju dio svojih prihoda za financiranje rashoda širih teritorijalnih jedinica.

U ***sustavu financiranja odozgo prema dolje*** poreznu samostalnost imaju šire teritorijalne jedinice koje doznačuju dio svojih prihoda užim teritorijalnim jedinicama. Ovaj sustav često se primjenjuje zbog nadmoćnog položaja središnje vlasti. Zbog općeg porasta javne potrošnje (najviše u području društvenog standarda) kod nižih teritorijalnih jedinica raste neravnoteža između uvećanih rashoda i manjka vlastitih prihoda. Središnja država to rješava doznakama-novčanim dotacijama. Novčane dotacije (pomoći) tako postaju jedan od najvećih izvora za uvijek potrebite niže teritorijalne jedinice. U nekim zemljama donose do 90% njihovih ukupnih prihoda. Pomoći mogu biti opće ili nenamjenske, posebne ili namjenske, pomoći s udjelom te pomoći bez udjela. Opće pomoći ne zadiru u financijsku samostalnost užih teritorijalnih jedinica, a nižim razinama vlasti daju više slobode u trošenju dobivenih novaca. Namjenske pomoći obično uvjetuje odgovarajuće financijsko sudjelovanje središnjih ili mjesnih vlasti u važnim programima infrastrukture, školstva, zdravstva, zaposlenosti, socijalne politike i sl. Središnje vlasti ovdje utječu na nadležnosti užih teritorijalnih jedinica (Nikolić, 1999).

3. Mješoviti sustav kombinacija je prethodnih sustava. Ovakav sustav znači da pojedine teritorijalne jedinice imaju dio vlastitih prihoda, dok drugi dio prihoda ostvaruju iz prihoda drugih teritorijalnih jedinica. Sustav ima dvije grane: sustav udjela i sustav dopunskog financiranja. ***Sustav udjela*** je sustav u kojemu upravljanje nad oporezivanjem pripada samo jednoj (najvišoj) teritorijalnoj jedinici, dok druge (niže) teritorijalne jedinice sudjeluju u prihodima u određenom postotku (udjelu). Udio se može ostvariti u jednom poreznom obliku, nekoliko poreznih oblika ili u ukupnim prihodima. Najčešći slučaj je da jedna teritorijalna jedinica ubire prihode, a određeni postotak (udio) dostavlja drugim teritorijalnim jedinicama (Nikolić,1999).

Sustav dopunskog oporezivanja je sustav u kojemu upravljanje nad oporezivanjem pripada najvišoj političko-teritorijalnoj jedinici, dok uže teritorijalne jedinice imaju pravo dopunskog oporezivanja s jednim ili više poreza.

Kod vezanog dopunskog oporezivanja pravo dopunskog oporezivanja užih teritorijalnih jedinica je ograničeno, dok je kod slobodnog dopunskog oporezivanja to pravo neograničeno.

Sustav dopunskog oporezivanja najčešće se ostvaruje putem prireza, odnosno davanjima čija je osnovica već plaćeni porez („porez na porez“) (Nikolić,1999).

Hunterov koeficijent (HK) nejednakosti (1977) pokazuje koliko lokalne jedinice ovise o izvorima prihoda koji nisu pod njihovom kontrolom. HK se računa formulom:

$$HK = \frac{1 - \text{prihodi od zajedničkih poreza+dotacije}}{\text{ukupni lokalni rashodi}}$$

Vrijednost koeficijenta kreće se između 0 i 1. Što je koeficijent bliži 0 okomite fiskalne nejednakosti su veće (Bajo,2015).

Učinkovitim dijeljenjem prihoda izravnavaju se okomite nejednakosti odnosno jaz između definiranih odgovornosti za rashode nižim razinama vlasti i doznačenih prihoda koje niže razine vlasti dijele s visokim razinama vlasti. Ukoliko kriteriji dodjele novca lokalnim jedinicama nisu objektivni te lokalna jedinica samouprave ima manjak u proračunu, velika je vjerojatnost da će ona problem riješavati zaduživanjem u zemlji ili inozemstvu. Zaduživanje za sobom nosi veliki broj makroekonomskih poteškoća koje uzrokuje veća razina javnoga duga. Model dijeljenja prihoda i odgovornosti između središnje i nižih razina vlasti koriste brojne zemlje, npr.Njemačka, Austrija, Danska, Španjolska, Poljska i dr. Kada središnja vlast određuje visinu prikupljenih poreza te dijeli poreznu osnovicu između viših i nižih razina vlasti, ona ima kontrolu i utjecaj na poreze. Treba naglasiti da ovdje nije riječ samo o porezu na dohodak, nego i drugim porezima. Kao primjer zemlje u kojoj se i porez na dodanu vrijednost raspodjeljuje između viših i nižih razina vlasti možemo navesti Njemačku. Raspodjela je zadana formulom na temelju porezne osnovice i broja stanovnika koji određuju stupanj preraspodjele poreza među pojedinim područjima (Bajo,1998).

2.2.2. Vodoravno financijsko izravnanje

Različiti prirodni, demografski, ekonomski i politički uvjeti u kojima su se razvijala pojedina područja države utjecala su i na različitost razvoja tih djelova Hrvatske. Povećanjem prihoda od lokalnih poreza siromašnijih lokalnih jedinica ne može se utjecati na značajan porast prihoda. Iz tog razloga, dotacije države takvim lokalnim jedinicama su nužne (Bird i Wallich, 1992).

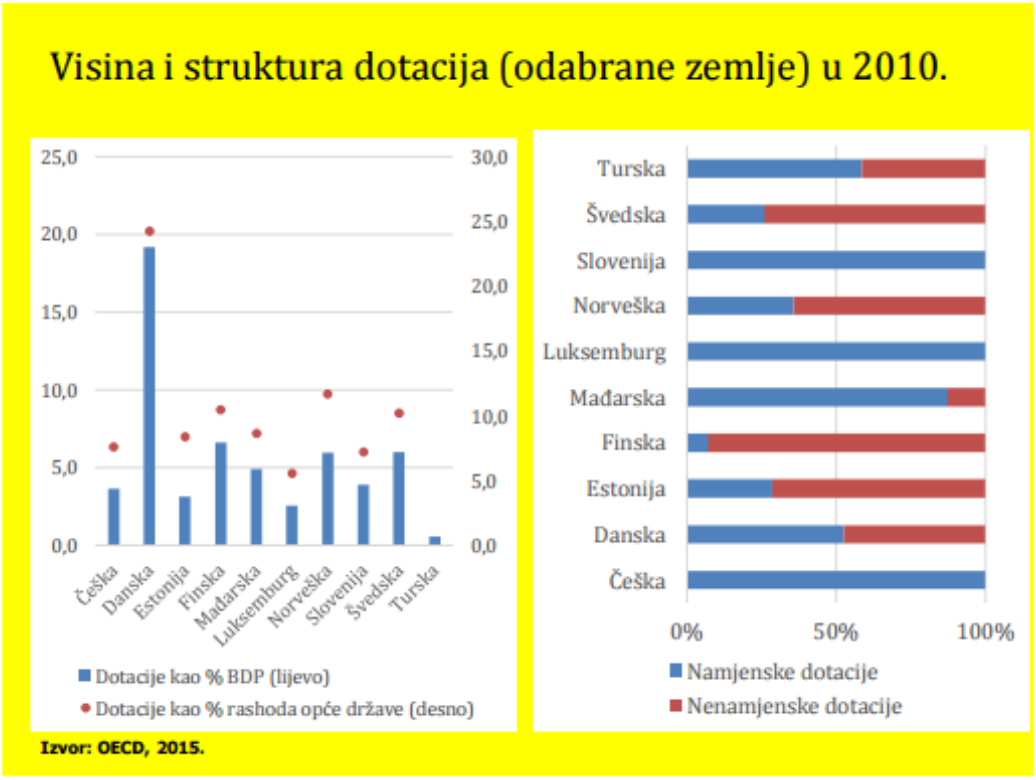
Postoje dva načina dodjele dotacija: dotacije od središnje države i dotacije između regija koje se daju izravno siromašnim jedinicama na kooperativnoj osnovi. Brojni primjeri su pokazali kako je transfere lokalnim jedinicama bolje dodjeljivati s razine regija nego sa središnje razine, jer regije bolje poznaju financijske prilike lokalnih jedinica na svom području te mogu pomoći jedinicama sa manjim fiskalnim kapacitetom. Ipak, u mnogim državama nije omogućen dvostruki pristup dodjele dotacija pa se dotacije obično dodjeljuju od središnje države lokalnim jedinicama (Bajo,1998).

Prema Oates,1972. dotacije su određeni iznos sredstava koje središnja država daje lokalnim jedinicama na temelju mjerenja fiskalne nejednakosti. Kao mjera fiskalne nejednakosti između lokalnih jedinica koristi se fiskalni kapacitet. Fiskalni kapacitet označava sposobnost lokalnih jedinica da prikupljaju prihode iz vlastitih izvora. Samo one lokalne jedinice koje imaju ispodprosječan fiskalni kapacitet,tj.vlastitim prihodima ne uspijevaju pokriti potrošnju, ostvaruju pravo na dotacije. Za provedbu programa fiskalnog izravnanja koji uključuje dotacije donositelji odluka na državnoj razini zahtijevaju točno fiskalno stanje lokalnih jedinica.

Za izračunavanje dotacija lokalnim jedinicama razvijenih zemalja koriste se alokacijske formule. Formula je utemeljena na mjeri fiskalnog kapaciteta koji se mjeri kao razina dohotka po stanovniku i potreba lokalnih jedinica (Oates,1972).

Procjena fisklanog kapaciteta treba biti zadržana na razini središnje države, dakle, neovisna od lokalnih jedinica. Zanemarivanje ovog kriterija dovodi do opasnosti od utjecaja i manipuliranja od strane lokalnih jedinica. Države u svojim zakonima kojima reguliraju financiranje lokalnih jedinica posebno reguliraju i određuju mjerila za fiskalno izravnanje. Poteškoće u uređenju sustava transfera ili sukob oko zahtjeva za povećanjem prihoda nižih razina vlasti znači da dijeljenje prihoda i mehanizam dotacija nije u potpunosti riješio problem fiskalnog izravnanje (Bajo,1998).

Slika 4: Visina i struktura dotacija (odabrane zemlje) u 2010.



Izvor: Fiskalno izravnanje, 2015.

Od 1994. do 2001. tekuće nenamjenske dotacije dodjeljuju se županijama na čijem je području prihod svih lokalnih jedinica (općina i gradova), bez Grada Zagreba, manji od 75% nacionalnog prihoda po stanovniku. Dotacija se osigurava iz središnjega državnog proračuna u visini razlike između ostvarenih prihoda po stanovniku županije i 75 postotnog republičkog prosjeka prihoda po stanovniku. Pri tome se pretpostavlja da sve lokalne jedinice imaju prosječno porezno opterećenje. Dotacije se nisu mogle dodijeliti županiji na čijem je području stopa prireza poreza na dohodak manja od 1%, a porezne stope i visina iznosa poreza niže od zakonski propisanih najviših stopa. Iako su još uvijek zakonom definirani, navedeni kriteriji nisu primjenjivani u stvarnom izračunu i definiranju kriterija dodjele dotacija lokalnim jedinicama. Od 2001. Vlada i Ministarstvo financija godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna utvrđuju nove kriterije za dodjelu tekućih dotacija (Bajo et al., 2007).

Tim su zakonima utvrđeni kriteriji dodjele tekućih dotacija središnje države županijama, koje ih onda doznačuju općinama i gradovima na svom području, te izravnih tekućih dotacija središnje države općinama i gradovima na PPDS-ovima (Bajo et al., 2007).

Od 2005. kriteriji dodjele dotacije županijama više nisu prosjek rashoda za kapitalne programe iz županijskog proračuna po stanovniku na razini države (državni prosjek) ni rashod za kapitalne programe iz županijskog proračuna po stanovniku županije. Umjesto tih rashoda, za kapitalne su programe uvedeni dodatni novi kriteriji: broj stanovnika Hrvatske (bez Grada Zagreba) po km2 površine Hrvatske (državni prosjek) i broj stanovnika pojedine županije po km2 površine županije (Bajo et al., 2007).

Tablica 1. Kriteriji dodjele dotacija iz središnjega državnog proračuna županijama

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
Broj stanovnika, popis 2001.	+	+	+	+	+
Prosjek prihoda županijskog proračuna po stanovniku na razini države (državni prosjek)	+	+	+	+	+
Prihodi županijskog proračuna po stanovniku županije	+	+	+	+	+
Prosjek rashoda za kapitalne programe po stanovniku na razini države (državni prosjek)	+	+	+	–	–
Rashod za kapitalne programe po stanovniku županije	+	+	+	–	–
Broj stanovnika Hrvatske (bez Grada Zagreba) po km²				+	+
Broj stanovnika pojedine županije po km² površine županije				+	+

Izvor: Zakoni o izvršavanju državnog proračuna od 2001. do 2006. god.

Tablica 2. Kriteriji dodjele tekućih dotacija središnje države općinama i gradovima na područjima posebne državne skrbi od 2002. do 2006.

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
Broj stanovnika prema popisu iz 2001. godine	+	+	+	+	+
Prosjek prihoda po stanovniku općina i gradova na razini države (državni prosjek)	+	+	+	+	+
Prosjek prihoda po stanovniku skupine PPDS-ova (pojedine općine ili grada)	+	+	+	+	+
Udio rashoda za kapitalne programe u ukupnim rashodima	+	+	+	+	+
Racionalnost izvršenja funkcija sustava (broj zaposlenih, rashod po zaposlenome)	+	+	+	+	+
Rashodi za funkcije grada (s manje od 30.000 stanovnika)	+	+	+	+	+
Faktor korekcije za postupni prijelaz na novi model izračuna potpora	+	+	+	–	–
Uravnoteženje materijalnih rashoda (broj stanovnika i rashod po stanovniku)		+	+	–	–
Broj stanovnika po km² na razini I. i II. skupine PPDS-ova (skupni prosjek)				+	+
Broj stanovnika po km² pojedine općine i grada				+	+

Izvor: Zakoni o izvršavanju državnog proračuna od 2001. do 2006. god.

3. FISKALNO IZRAVNANJE U ZEMLJAMA ČLANICAMA EU

3.1.Struktura sustava fiskalnog izravnanja u zemljama EU 15

U članicama EU 15 fiskalno snažnijim lokalnim jedinicama uskraćuje se dio namijenjenih pomoći i preusmjerava slabije razvijenim lokalnim jedinicama. Lokalne jedinice koje se odluče spojiti pet godina dobivaju državnu subvenciju prema Zakonu o granicama lokalnih jedinica. Izravnanje prihoda lokalnih jedinica u Finskoj utemeljeno je na ukupnom oporezivom dohotku svake lokalne jedinice. Lokalne jedinice u Irskoj zadržavaju veći dio poreza na automobile i motocikle fizičkih osoba, a ostalim prihodima od poreza na motorna vozila pune fond izravnanja (Bajo et al., 2013).

Sredstva iz fonda raspodjeljuju se lokalnim jedinicama pomoću modela potreba i kapaciteta koji na temelju utvrđenog standarda za pojedine javne usluge izračunava ukupne potrebe lokalne jedinice. Fiskalno izravnanje u Luksemburgu obavlja se fondom za izravnanje koji se financira dijeljenjem prihoda od lokalnog poreza na dobit. U Portugalu se porezi dijele na temelju utvrđenih kriterija a posredstvom 3 fonda (osnovnoga, općeg i kohezijskoga) (Bajo et al., 2013).

Danska, Grčka, Austrija, Nizozemska i Švedska imaju dvije niže razine vlasti. Fiskalno izravnanje u Austriji odvija se dijeljenjem poreza. Osnova fiskalnog izravnanja u Danskoj je razlika poreznih prihoda izračunatih s prosječnom poreznom stopom i fiskalnih potreba lokalnih jedinica. Fiskalno izravnanje u Grčkoj temelji se na ujednačavanju fiskalnih kapaciteta procijenjenih pomoću stvarnih poreznih prihoda. U Nizozemskoj središnja država lokalnim jedinicama dodjeljuje opće pomoći. Kriteriji raspodjele su kapacitet oporezivanja, broj stanovnika, površina zemljišta te površina izgrađenog područja. Formula izravnanja u Nizozemskoj temelji se na 24 pokazatelja. U Švedskoj se iz proračuna središnje države daju pomoći slabije razvijenim lokalnim jedinicama, radi povećanja zaposlenosti i pokrivanja troškova povezanih s niskom gustoćom naseljenosti. U Belgiji se izravnanje obavlja fondom izravnanja a kao kriterij raspodjele sredstava uzima se porezni potencijal lokalnih jedinica. Fiskalno izravnanje u Francuskoj obavlja se pomoćima koje se raspodjeljuju prema utvrđenim kriterijima. Kriteriji su bazirani na troškovima, razlici fiskalnog potencijala lokalne jedinice i referentnoga fiskalnog potencijala te na nedostatku porezne osnovice (Bajo et al., 2013).

Sustav izravnanja u Italiji djelomično se financira PDV-om a sredstva lokalnim jedinicama raspodjeljuju se prema broju stanovnika, fiskalnom kapacitetu i fiskalnim potrebama za zdravstvene usluge. Cilj fiskalnog izravnanja u Njemačkoj je nadoknaditi razlike u poreznim prihodima i rashodima lokalnih jedinica. Španjolska je primjer zemlje gdje je jedan od kriterija raspodjele državnih prihoda relativno bogatstvo ili siromaštvo lokalnih jedinica. U Španjolskoj je uspostavljen i fond izravnanja koji osigurava minimalnu razinu osnovnih usluga. U UK se izračunava godišnji standard potrošnje za svaku lokalnu jedinicu te se na temelju njega izračunavaju pomoći za izravnanje. Najmanje tekućih pomoći dobivaju lokalne jedinice u Njemačkoj, Austriji i Belgiji, a najviše lokalne jedinice u Danskoj (Bajo et al., 2013).

3.2.Poljska kao primjer uspješne decentralizacije

Poljska je školski primjer učinkovite decentralizacije u Europi. Prva decentralizacijska reforma u Poljskoj bila je 1990.god. Nakon donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi Varšave podijeljena je u jedanaest općina. Općina Varšava podijeljena je u sedam gradskih okruga,a oni imaju svoja neposredno izabrana vijeća i vlastite proračune, ali nemaju pravnu osobnost.Grad Varšava kao posebna jedinica ima i posebno izvršno tijelo. Od 1999. Poljska ima 16 vojvodstava, 308 seoskih kotara i 65 gradova u statusu kotara te 2.489 općina s prosječno 15.000 stanovnika. Još do 1986.Poljska je imala 46 vojvodstava, tri grada u statusu vojvodstva te 2.121 seoska općina i 809 gradova. Broj stanovnika u vojvodstvima doseže i 5 milijuna. Vojvodstva imaju široke ovlasti i odgovorna su za razvojne regionalne programe čiji je cilj osigurati nabolju i najefikasniju upotrebu sredstava za stanovništvo (Crnković, 2010).

Kotar je zajednica stanovnika koji žive na određenom području, ima pravnu osobnost koja je odvojena od države i općina te mogu obavljati samo one poslove koji su im izričito dodijeljeni zakonom. Općine mogu obavljati sve javne poslove koji su lokalnog karaktera, osim onih koji su zakonom dodijeljeni nekoj drugoj razini. Nema ovisnosti u odnosu općine i kotara, svaki od njih samostalno obavlja poslove iz svoje nadležnosti (Crnković,2010).

Kraków je najbolji primjer mjesne samouprave u velikom gradu. Podijeljen je na osamnaest gradskih četvrti od kojih svaka ima ovlasti popravaka osnovnih škola i dječjih vrtića, modernizacije igrališta, popravaka lokalnih cesta, pločnika i uličnog osvjetljenja, organiziranja lokalnih kulturnih događaja. Posebne odluke gradskog vijeća Krakowa stvorile su stabilan okvir za manje investicijske projekte, kao što su izgradnja i modernizacija vodenih i kanalizacijskih sustava (Crnković,2010).

U nadležnosti općina su: prostorno planiranje i zaštita lokalnog okoliša; lokalne ceste, mostovi, ulice i trgovi; vodoopskrba, odvoz smeća; održavanje čistoće i reda; električna energija i grijanje; lokalni javni prijevoz; primarno zdravstvo i službe; obrazovanje (vrtići i osnovne škole); promoviranje kulture i sporta; javni red i vatrogastvo; socijalno blagostanje; održavanje općinskih i upravnih zgrada. Glavna stavka lokalnih proračuna su izdaci za obrazovanje koji u pojedinim jedinicama iznose više od polovine cjelokupnog proračuna (Crnković,2010).

Reformom 1999.općinama je povećana financijska autonomija. Poljski model osigurava da 50% sredstava iz EU fondova ide državi, a 50% regijama koje same odabiru projekte i odgovaraju za njih. Poljska je zemlja koja je izvrsnim strateškim planiranjem povukla najviše novca iz EU fondova. U proračunskom razdoblju od 2014.do 2020.Poljska vojvodstva će upravljati s 31 milijardom eura te će provesti 16 operativnih programa i jedan poseban program za razvoj 50 najnerazvijenijih sredina u zemlji. Vojvodstva upravljaju s 40% iznosa ukupnih sredstava koje Poljska povlači iz fondova Europske unije. Sredstva su se u početku usmjeravala u razvoj prometne infrastrukture, turizam i modernizaciju poljoprivrede što je pozitivno djelovalo na rast i razvoj ruralnih sredina. U razdoblju do 2020.god. najviša ulaganja biti će u okoliš i infrastrukturu.

Ustavom i Zakonom o lokalnoj samoupravi Poljske dopušteno je slobodno udruživanje lokalnih jedinica. One se često udružuju radi promoviranja svojeg područja i ekonomskog napretka, a pogotovo onda kada im je postavljen zadatak za koji nemaju dovoljno vlastitih sredstava. Udruživanja su karakteristična za manje općine koje žele privući investitore, turiste i partnere za izgradnju razvojnih projekata. Za nadzor nad lokalnom razinom odgovoran je premijer, iako taj nadzor obavlja vojvoda kojega imenuje premijer (Crnković,2010).

Proces decentralizacije Poljske nije dovršen, postoje brojna područja u kojima Poljska treba još napredovati. Iako od 2002.god.ima neposredan izbor gradonačelnika on je i dalje nerijetko podložan jakom stranačkom utjecaju onih koji su na vlasti u lokalnoj jedinici. Općine su često dovedene u situaciju da trebaju financirati investicije i projekte za koje ne mogu izdvojiti dovoljno sredstava, što dovodi do uplitanja središnje države (Crnković,2010).

4. FISKALNO IZRAVNANJE U HRVATSKOJ

Od osnivanja države do danas, u Hrvatskoj nikada nije obavljena i izrađena detaljna analiza fiskalnih i gospodarskih nejednakosti lokalnih jedinica. Također,ne postoji kvalitetan model fiskalnog izravnanja po kojem bi država dodjeljivala dotacije iz središnjeg proračuna. Kao glavni instrument ublažavanja vodoravnih fiskalnih nejednakosti, Vlada i Ministarstvo financija koristili su dijeljenje poreza i povrat poreza na dohodak, te nešto manje dodjele dotacija. Ovdje se prvenstveno daje naglasak na lokalne jedinice u posebnom sustavu financiranja.

Kako bi fiskalno izravnanje u Hrvatskoj urodilo plodom, Vlada i Ministarstvo financija trebali bi provoditi godišnje analize o stanju u svakoj lokalnoj jedinici te djelovati na temelju tih podataka. Budući da Vlada i Ministarstvo tako ne postupaju, utvrđeni stupanj fiskalnih kapaciteta nije točan i pouzdan. Sve to dovodi do kontra učinka Vlade. Odnosno, Vlada i Ministarstvo ne utječu na ublažavanje razlika u fiskalnim kapacitetima lokalnih jedinica nego ih čak i potiču.

U područja posebne državne skrbi spadaju lokalne jedinice pogođene ratom i ratnim razaranjima te područja za koja se procjenjuje da zaostaju na temelju ekonomske razvijenosti, strukturnih teškoća, demografskoga i posebnog kriterija. Područjima posebne državne skrbi i brdsko-planinskim područjima Vlada i Ministarstvo financija osiguravaju dotacije iz središnjeg proračuna te dodatne poticajne mjere. Od 2001.god. prihodi od poreza na dohodak i dobit gotovo u cijelosti idu općinama i gradovima PPDS-ovima, a od 2003.god. i BPP-ovima. Na područjima posebne državne skrbi uvedene su i olakšice u porezu na promet nekretnina, snižene stope poreza na dobit određenim skupinama obveznika, uvedene razne povlastice... U 2003.god. Vlada je donijela poticajne mjere za razvoj 45 otočkih lokalnih jedinica. Mjere su se odnosile na kupnju ili zakup poljoprivrednog zemljišta, financiranje kapitalnih projekata vezanih za vodu i vodoopskrbu, te na poboljšanje prometne infrastrukture. 2007.god. Vlada i Ministarstvo financija oslobodili su otočne lokalne jedinice uplate dijela poreza na dohodak u fond izravnanja, dok dotadašnja sredstva iz fonda postaju prihod tih općina i gradova namijenjen financiranju kapitalnih projekata.

2001.god. novim zakonima preneseni su pojedini poslovi državne uprave na lokalne i regionalne jedinice samouprave. Sredstva za financiranje osigurana su dodatnim udjelom u porezu na dohodak te dotacijama. Vlada RH bavila se preraspodjelom prihoda, zanemarujući fiskalnu autonomiju lokalnih jedinica u raspolaganju prihodima.

4.1.Stupanj postignute decentralizacije u Hrvatskoj

Iako započet već 2001.god., proces decentralizacije Hrvatske nije značajno napredovao. Vlada RH, izabrana u siječnju 2000.god.najavila je reformu javne uprave u smjeru njezine decentralizacije. Cilj reforme bio je približiti i uključiti građane u proces odlučivanja te potpunije zadovoljavanje potreba koje bi vodile smanjenju koncentracije političke moći u središnjoj državnoj vlasti. 2002.god. izrađene su analize stanja i stručne podloge za decentralizaciju u područjima obrazovanja, socijalnih službi, zdravstva, kulture, pravnog položaja i djelokruga lokalne samouprave, teritorijalnog ustroja i financiranja. 2004.god.osnovano je Povjerenstvo za decentralizaciju a tek od 2010.godine vidljiva je politička volja za rad na ovom području (Antić, 2002).

Hrvatska je tranizicijska zemlja s niskim stupnjem fiskalne decentralizacije. Pitanje o kojem se neprekidno polemizira je veliki broj zaposlenih u javnoj upravi.U razdoblju od 2005.-2008.god.ukupni rashodi opće države rastu sa 100,5 na 130,3 milijarde kuna (oko 30%), dok rashodi za zaposlene rastu s 26,7 na 33,6 milijardi kuna(26%). Podaci iz 2008.god.pokazuju da je opća država imala 317 tisuća zaposlenika. Ovaj broj dobiven je zbrajanjem ukupnog broja zaposlenih u središnjoj državi te lokalnim i regionalnim vlastima. Brojka ne uključuje zaposlene u regionalnim izvanproračunskim korisnicima i lokalnim komunalnim poduzećima, za koje su podaci bili raspoloživi u ograničenom obujmu te zaposlene u nekomunalnim poduzećima (Institut za javne financije, 2010).

Samo je mali broj izvora prihoda na koji jedinice lokalne samouprave mogu djelovati. Puno je veći popis izvora prihoda na koje lokalne jedinice ne mogu samostalno utjecati, niti u pogledu osnovice a niti stope. Preko polovine ukupnih prihoda lokalnih jedinica pripada prihodima na čiju visinu ne mogu utjecati. Prihodi od administrativnih pristojbi i prihodi po posebnim propisima čine petinu ukupnih prihoda a lokalne jedinice imaju samo djelomičan utjecaj na njih. Polovina ukupnih rashoda općina, gradova i županija odnosi se na tekuće rashode za financiranje funkcioniranja lokalne i područne samouprave. Za financiranje razvojnih (kapitalnih) rashoda troši se malo manje od četvrtine ukupnih rashoda. Struktura rashoda pokazuje kako lokalna i regionalna samouprava najviše financiraju predškolsko i osnovnoškolsko obrazovanje, opće javne usluge, cestovni promet u okviru ekonomskih poslova te unaprijeđenje stanovanja i zajednice (Jurlina Alibegović et al., 2010).

Tablica 3. Udio zaposlenih u sektoru opće države u ukupnoj zaposlenosti, u % (2005.-08.)

	IZVOR	JEDINICA	2005.	2006.	2007.	2008.	Prosjek 2005-08.
Grčka	*Anketa o radnoj snazi*	*Ukupna zaposlenost*	*7,93*	*8,54*	*8,87*	*8,56*	***8,47***
Njemačka	*Kombinacija raznih izvora*	*Ukupna zaposlenost*	*10,56*	*10,44*	*10,21*	…	***10,40***
Luksemburg	*Službena procjena*	*Ukupna zaposlenost*	*11,53*	*11,41*	*11,01*	*10,75*	***11,18***
Poljska	Anketa poslovnih i administrativnih jedinica	Ekvivalent zaposlenosti u punom radnom vremenu	12,74	12,47	11,93	…	**12,38**
Slovačka	Anketa poslovnih i administrativnih jedinica	Ukupna zaposlenost	12,07	12,99	13,24	12,59	**12,72**
Češka	Kombinacija raznih izvora	Ukupna zaposlenost	13,43	13,20	12,83	…	**13,15**
Portugal	Nacionalni računi	Ukupna zaposlenost	13,97	13,14	…	…	**13,56**
Španjolska	Anketa o radnoj snazi	Ukupna zaposlenost	14,13	13,58	13,44	13,82	**13,74**
Italija	Kombinacija raznih izvora	Ekvivalent zaposlenosti u punom radnom vremenu	14,89	14,67	14,46	14,45	**14,62**
Cipar	Službena procjena	Ukupna zaposlenost	15,07	15,21	14,86	14,95	**15,02**
Irska	Anketa poslovnih i administrativnih jedinica	Ukupna zaposlenost	15,73	15,55	15,55	15,73	**15,64**
Nizozemska	Posebno prikupljeni podaci	Ekvivalent zaposlenosti u punom radnom vremenu	16,14	15,94	15,84	…	**15,98**
Hrvatska	**Anketa o radnoj snazi**	**Ukupna zaposlenost**	**17,32**	**17,37**	**16,92**	**16,99**	**17,15**
Slovenija	Administrativne bilješke i povezani izvori	Ukupna zaposlenost	18,78	18,45	17,97	18,13	**18,33**
Bugarska	Anketa poslovnih i administrativnih jedinica	Osobe s redovnim ugovorima	20,08	19,15	17,70	16,90	**18,46**
Velika Britanija	Službena procjena	Ukupna zaposlenost	19,11	19,00	…	…	**19,05**
Estonija	Anketa o radnoj snazi	Ukupna zaposlenost	20,73	21,34	20,22	19,83	**20,53**
Latvija	Anketa poslovnih i administrativnih jedinica	Ukupna zaposlenost	25,88	24,94	23,85	24,68	**24,84**
Finska	Nacionalni računi	Ukupna zaposlenost	25,33	24,99	24,47	…	**24,93**
Francuska	Kombinacija raznih izvora	Nepoznato	26,19	26,07	…	…	**26,13**
Mađarska	Kombinacija raznih izvora	Ukupna zaposlenost	31,48	22,79	21,86	29,25	**26,34**
Litva	Kombinacija raznih izvora	Osobe s redovnim ugovorima	28,83	27,86	26,86	…	**27,85**
Danska	Administrativne bilješke i povezani izvori	Ukupna zaposlenost	31,14	30,79	30,28	29,43	**30,41**
Švedska	Anketa poslovnih i administrativnih jedinica	Ukupna zaposlenost	34,38	34,42	33,87	…	**34,22**
Prosjek I			**19,06**	**18,51**	**17,92**	**17,58**	
Prosjek II	(bez Grčke, Njemačke i Luksemburga)		**20,35**	**19,71**	**19,23**	**18,90**	

Izvor: Institut za javne financije

Hrvatske općine,gradovi i županije uvelike se razliku fiskalnom snagom te dohotku po stanovniku. Ako se izostavi Grad Zagreb tada prosječni ukupni prihodi iznose 3 044 kn po stanovniku. U 77 Hrvatskih gradova ostvaruje se ispodprosječan ukupni prihod po stanovniku. Fiskalni kapacitet općina izrazito je različit. Oko 70% općina ostvaruje prihode niže od prosječnih. Ono što je nelogično je činjenica kako ne postoji korelacija između ostvarenih prihoda općina te visine primljenih pomoći. Samo četvrtina hrvatskih gradova preuzela je obveze za decentralizirano financiranje dijela rashoda osnovnog školstva,a veliki broj lokalnih jedinica nije iskoristio zakonsku mogućnost decentraliziranog financiranja dijela rashoda. Rashodi za zaposlene i dalje se osiguravaju u državnom proračunu a samo mali dio nadležnosti u primarnom zdravstvu prenesen je na županije. Provedena decentralizacija nije utjecala na povećanje odgovornosti općina, gradova i županija u provođenju funkcija iz njihovoga djelokruga (Jurlina Alibegović et al., 2010).

Sredstva i odgovornost i dalje su podijeljena između središnje i lokalnih razina vlasti pri čemu lokalna razina vlasti ima veoma ograničenu ulogu . Općine i gradovi RH nemaju mogućnost informiranja o naplati lokalnih poreza u Poreznoj upravi a svaka općina, grad i županija trebaju imati toliku razinu ukupnih prihoda koja bi pokrila javne rashode propisane zakonom.

Proces decentralizacije ne može biti u potpunosti ostvaren sve dok ne postoji dovoljna fiskalna snaga svih lokalnih jedinica u državi. Izračuni su pokazali kako bi uvođenjem maksimalnih stopa prireza dug lokalnih jedinica bio manji za polovicu. Međutim, povećanje onih poreza na koje lokalna vlast može utjecati za sobom nosi negativne posljedice. Svako povećanje poreza može dovesti do bijega porezne osnovice, odnosno dijela poreznih obveznika koji će preseliti na područje s nižim poreznim stopama. Stoga se povlačenje sredstava iz državnog proračuna više preferira (Jurlina Alibegović et al., 2010).

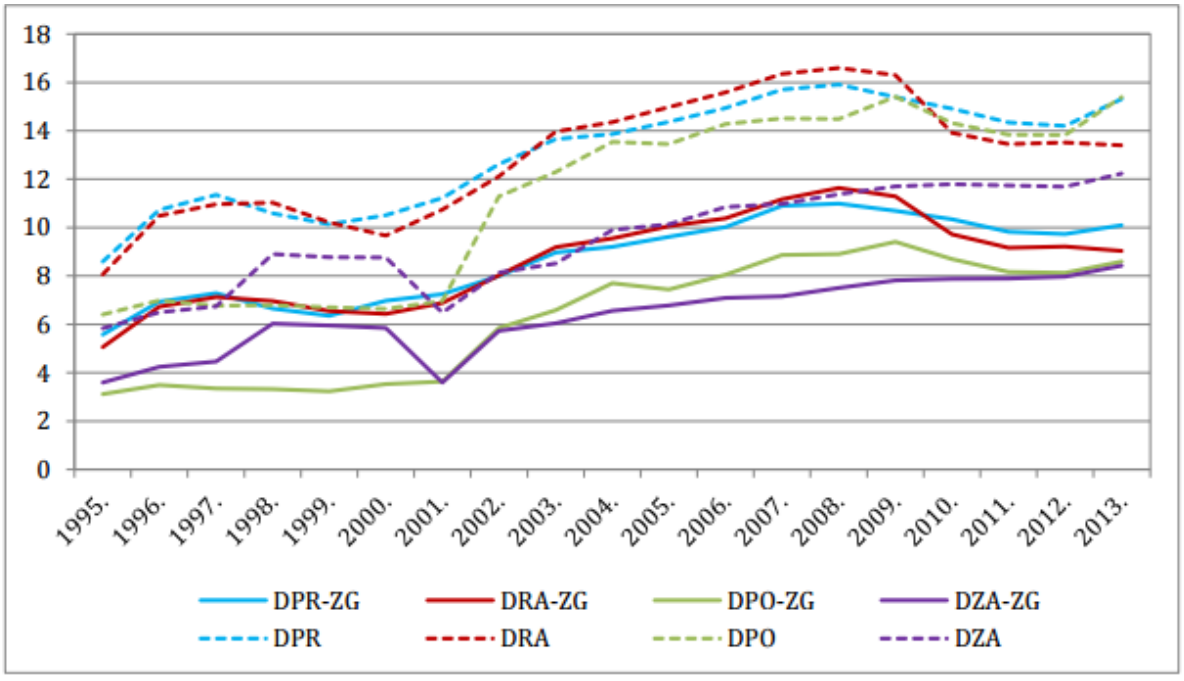
Iako se išlo ka prenošenju odgovornosti sa središnje na lokalne razine vlasti, proces decentralizacije nije potpun jer prijenos odgovornosti nije popraćen prijenosom odgovarajućih sredstava. Decentralizacija Hrvatske nije moguća bez jačanja ukupnog razvojnog kapaciteta jedinica lokalne samouprave, transparentnog pristupa svim razinama

vlasti, međusobne jače komunikacije među razinama vlasti te unaprjeđenja suradnje i koordinacije aktivnosti na svim razinama (Jurlina Alibegović et al., 2010).

Strategija decentralizacije javnog sektora Hrvatske još nije pripremljena a središnja država i dalje prikuplja i troši gotovo 90% novca poreznih obveznika. Sve bitne odluke donosi središnja vlast smještena u Zagrebu. Grad Zagreb ujedno je grad s najvećim ukupnim prihodom po stanovniku u RH. Zbog posebnog statusa Grada Zagreba (status grada i županije) potrebno je isključiti ga iz obuhvata lokalnog sektora. Njegovim isključivanjem dobiva se drugačiji dojam o stupnju fiskalne decentralizacije.

Proces provedbe decentralizacije zahtjeva posebna znanja i vještine, za koje velik dio službenika nije educiran. Većina državnih službenika u Hrvatskoj osposobljena je za obavljanje rutinskih zadaća te im često treba pomoć stranih eksperata. Također, decentralizacija nailazi na otpor dijela službenika kod kojih se pojavljuje strah od novoga ili strah od gubitka značaja i položaja (Antić, 2002).

Grafikon 1. Stupanj fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj od 1995. do 2013. (u %)



Izvor: Institut za javne financije, 2014.

DPR – omjer ukupnih prihoda lokalne i opće države

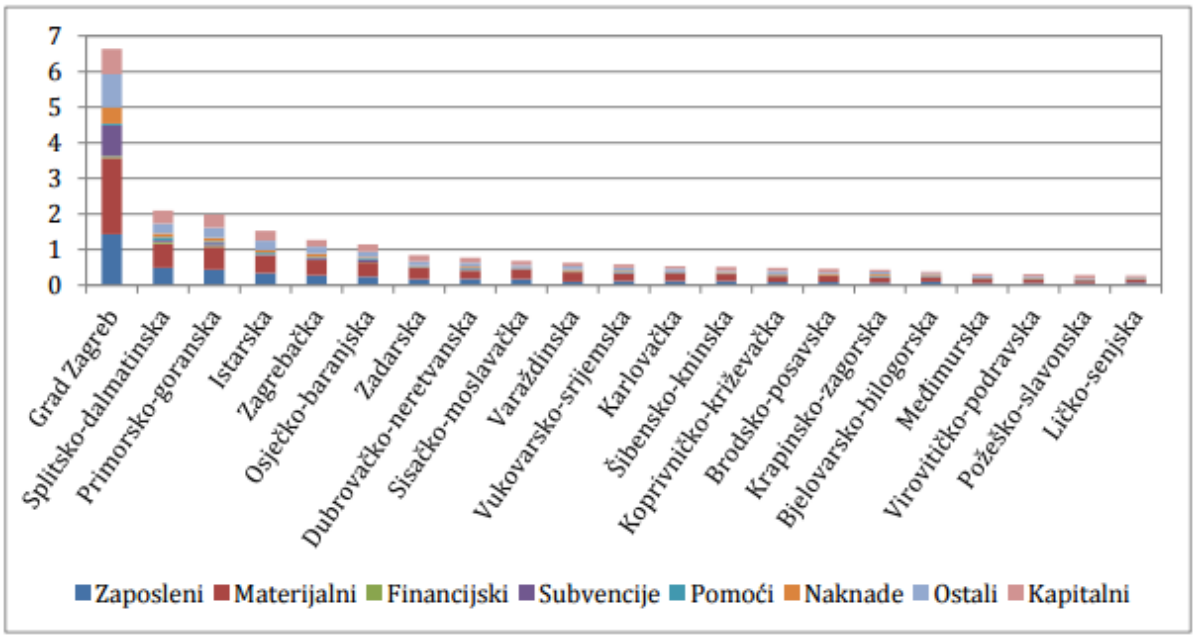
DRA – omjer rashoda lokalne i opće države

DPO – omjer poreznih prihoda lokalne i opće države

DZA – omjer rashoda za zaposlene u lokalnoj i općoj državi

„-ZG“ - pokazatelji decentralizacije izračunati bez Grada Zagreba.

Grafikon 2. Rashodi općina, gradova i županija na području pojedinih županija u 2013. (u mlrd. kn)



Izvor: Institut za javne financije, 2014.

Fiskalni kapaciteti lokalnih jedinica u Hrvatskoj uvelike se razlikuju. 428 općina ostvaruje 14,9 posto, 127 gradova 37,3 posto, Grad Zagreb 31,9 posto, a 20 županija 16 posto ukupnih prihoda svih lokalnih proračuna. Prihodi bez pomoći dovoljni su za financiranje 46 posto ukupnih rashoda u županijama, 83 posto ukupnih rashoda u gradovima i 77 posto ukupnih rashoda u općinama. Najviše fiskalne kapacitete imaju gradovi (oko 3.049 kuna po stanovniku), zatim općine (oko 2.323 kune po stanovniku). Županije imaju najniže fiskalne kapacitete (455 kuna po stanovniku).

Država osigurava brojne dotacije lokalnim jedinicama ispodprosječnog fiskalnog kapaciteta. Dotacije se dodjeljuju županijama koje zatim dodjeljuju sredstva uzimajući u obzir veličine prihoda lokalnih jedinica. Područjima od posebne državne skrbi država direktno daje dotacije. Kriterije dodjele dotacija te ukupne iznose sredstava koje država daje lokalnim jedinicama nemoguće je pronaći. Ministarstvo financija nema mogućnost nadzora i kontrole o dodjeljenim sredstvima, a lokalne jedinice (osim područja od posebne državne skrbi) nemaju obvezu izvještavanja Ministarstva financija o razini iskorištenosti sredstava.

U tablici 4 koja se nalazi u aneksu diplomskog rada prikazani su prihodi po stanovniku svih općina u Hrvatskoj u 2014.god. Na prvi pogled može se uočiti kako od prvih dvadeset općina s najvišim prihodom po stanovniku samo Plitvička Jezera nisu uz more. Ni jedna od dvadeset najsiromašnijih općina ne nalazi se uz more. Vrlo velike su razlike u ukupnim prihodima općina, od preko 60 mil.kn u Župi Dubrovačkoj, Konavlima i Matuljima, do iznosa manjeg od 2 mil.kn u čak 20 općina. Neke općine imaju znatno veći ukupni iznos rashoda nego prihoda, npr. Sveti Petar u Šumi (111% veći rashodi od prihoda), Oprtlje 103% , te Koprivnički Ivanec 97%. Po znatno višim ukupnim prihodima od rashoda ističu se općine: Viljevo za 110%, Tisno za 98% i Stankovci za 73% (Ott et al., 2015).

Tablica 5. Distribucija bruto dohodaka po stanovniku općina i gradova u 2004. (u kn)

Bruto dohodak	Lokalne jedinice, ukupno	Postotak (%)	Lokalne jedinice na PPDS-ovima, BPP-u i na otocima s kapitalnim sporazumom	Postotak (%)	Ostale lokalne jedinice	Postotak (%)
iznad 20.000	141	26	63	23	78	29
16.000-20.000	106	19	54	20	52	19
12.000-16.000	135	25	60	22	75	28
8.000-12.000	117	21	66	24	51	19
do 8.000	47	9	31	11	16	6
Ukupno	546	100	274	100	272	100
prosjek=16.000						
iznad prosjeka	247	45	117	43	130	48
ispod prosjeka	299	55	157	57	142	52
ispod 75% prosjeka	164	30	97	35	67	25

PPDS – područja posebne državne skrbi, BBP – brdsko-planinska područja, otoci s kapitalnim sporazumom – općine i gradovi na otocima koji imaju zaključen sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnih projekata

Izvor: Institut za javne financije, 2007.

Velike su razlike u mogućnostima općina i gradova kada je u pitanju prikupljanje prihoda za financiranje javnih usluga. Financiranje lokalnih jedinica samouprave temelji se na diobi poreza koje prikuplja središnja vlast, kao i na dotacijama iz središnjeg proračuna. U razdoblju od 1995.-2005. oko 60% ukupnih prihoda općina, gradova i županija činili su zajednički porezi i dotacije. Porez na dohodak najvažniji je porezni prihod općina i gradova(2007.god.), posebno PPDS i BPP. U tablici 2 vidi se kako su od 272 lokalne jedinice izvan posebnog sustava financiranja njih čak 67 kandidati za veću pomoć iz državnog proračuna jer imaju bruto dohodak po stanovniku manji od 75% prosjeka na razini općina/gradova (Bajo et al., 2007).

Tablica 6. Raspodjela funkcija po razini vlasti

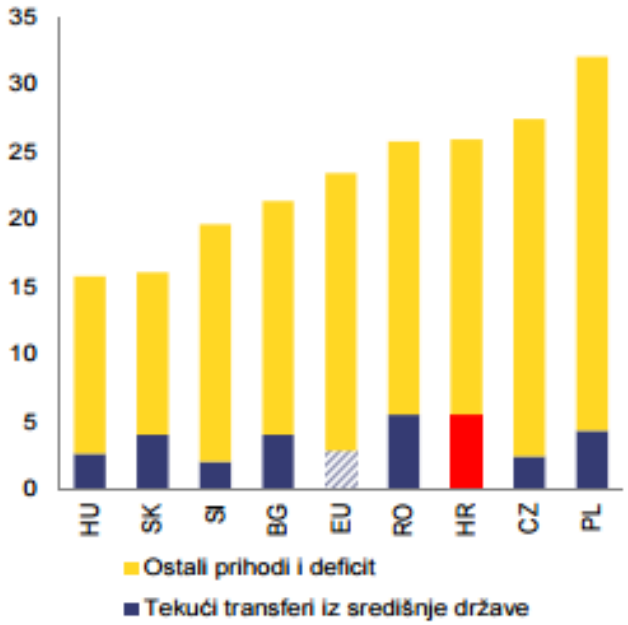
	Središnja država	Županije	Gradovi	Općine
Opće javne usluge				
Izvršna i zakonodavna tijela, financijski i fiskalni poslovi, vanjski poslovi	✓	✓	✓	✓
Obrana				
Vojna obrana	✓			
Civilna obrana			✓	✓
Javni red i sigurnost				
Policijske službe	✓			
Vatrogasne službe			✓	✓
Ekonomski poslovi				
Opći ekonomski i trgovinski poslovi i poslovi povezani s radom (zaštita potrošača)			✓	✓
Promet	✓	✓	✓	✓
Zaštita okoliša				
Gospodarenje otpadom		✓		
Gospodarenje otpadnim vodama		✓		
Smanjenje onečišćenja			✓	✓
Unapređenje stanovanja i zajednica				
Planiranje i razvoj stanovanja		✓	✓	✓
Planiranje i razvoj zajednica		✓	✓	✓
Opskrba vodom			✓	✓
Javna rasvjeta			✓	✓
Zdravstvo				
Medicinski proizvodi, pomagala i oprema	✓			
Ambulantne usluge		✓		
Bolničke usluge	✓	✓		
Javne zdravstvene službe		✓		
Rekreacija, kultura i religija				
Rekreacijske i sportske usluge			✓	✓
Kulturne usluge	✓		✓	✓
Obrazovanje				
Predškolsko i osnovnoškolsko obrazovanje			✓	✓
Srednjoškolsko obrazovanje		✓		
Obrazovanje nakon srednjoškolskog, osim visokog	✓	✓		
Visoko obrazovanje	✓			
Socijalna zaštita				
Socijalne usluge	✓	✓	✓	✓
Stanovanje	✓	✓		
Socijalna isključenost	✓	✓		

Izvor: Europska komisija, 2016.

Tablica 6 prikazuje podjelu nadležnosti u pružanju javnih usluga u Hrvatskoj. Međutim, lokalne jedinice samouprave samo djelomično financiraju decentralizirane funkcije. Npr. iako je osnovnoškolsko obrazovanje pod nadležnošću lokalnih tijela vlasti, sredstva za plaće zaposlenika škole osiguravaju se iz proračuna središnje države, kao i izdaci za IT opremu te školske knjižnice. Čest je slučaj kada dodatni dio poreza na dohodak dodijeljen za decentralizirane funkcije nije dovoljan za pokrivanje minimalnih financijskih standarda. Tada središnja država koristi „fond za porezno izravnanje“ (Europska komisija, 2016).

Središnji registar u kojem se navode nadležnosti i funkcije svake jedinice lokalne uprave nije dostupan javnosti. Nejasno je koja jedinica lokalne uprave je odgovorna za koju funkciju na svojem području, što otežava detaljniju procjenu njihovih fiskalnih kapaciteta. Tijekom godišnjeg proračunskog ciklusa središnja država utvrđuje minimalne financijske standarde za pružanje javnih usluga prenesenih u nadležnost lokalnih tijela vlasti. Tijekom godišnjeg proračunskog ciklusa središnja država utvrđuje minimalne financijske standarde za pružanje javnih usluga prenesenih u nadležnost lokalnih tijela vlasti. Nakon što se utvrde minimalni standardi rashoda za svaku funkciju, jedinice lokalne uprave moraju prijaviti moguću razliku između svojih prihoda i minimalnih standarda za decentralizirane funkcije. Središnja država potom raspodjeljuje sredstva izravnanja kako bi kompenzirala razliku između prihoda i minimalnih rashoda financijski slabijih jednica lokalne samouprave. Kako je glavni izvor prihoda jedinica lokalne uprave porez na dohodak, jedinice iz najmanje razvijenih dijelova Hrvatske imaju najslabiji financijski kapacitet, što stvara velike regionalne nejednakosti u pružanju javnih usluga (Europska komisija, 2016).

Grafikon 3. Financiranje rashoda lokalnih tijela vlasti u 2014. (%BDP-a) u Hrvatskoj i usporedivim državama članicama EU-a



Izvor: Europska komisija, 2016.

4.2. Posljedice nepostojanja kriterija za dodjelu dotacija iz središnjeg proračuna

Tekućim dotacijama središnja država pomaže lokalnim jedinicama samouprave. Zbog nejasnih i nepredvidivih kriterija te dotacije nisu učinkovite. Vlada RH svake godine utvrđuje minimalne financijske standarde odnosno trošak obavljanja neke aktivnosti lokalnih jedinica te na temelju tih izračuna dodjeljuje im novac. Međutim, nije jasno kako su ni iz kojih su podataka izračunani minimalni financijski standardi za decentralizirane funkcije. Kriteriji dodjele tekućih dotacija općinama i gradovima na PPDS-ovima također nisu jasni, mnogo ih je i često se mjenjaju. Npr., nigdje nije objašnjeno što znači kriterij rashodi za funkcije grada (ispod 30.000 stanovnika) niti kako se on primjenjuje u formuli. Formula dodjele tih dotacija nigdje nije objavljena. Država poduzima mjere za brži razvoj tih područja a da tome nisu prethodile nikakve ozbiljne analize stanja u njima. Kriteriji po kojima središnja država županijama dodjeljuje tekuće dotacije, a one potom dodjeljuju sredstva lokalnim jedinicama također nisu jasni. Nije poznato kako Ministarstvo financija vrši izračune po kojima dodjeljuje novac županijama, niti kako županije preraspodjeljuju te dotacije općinama i gradovima (Bajo et al., 2007).

Tekuće dotacije ostalih ministarstava i institucija središnje države također nemaju jasne kriterije. Veličina i struktura tekućih dotacija nisu poznate. U državnom se proračunu može samo utvrditi da je stanoviti iznos tekućih dotacija namijenjen određenom projektu, ali se ne zna i kojoj su općini/gradu, županiji uplaćene. U proračunu države nije specificirano za što je točno utrošena proračunska zaliha i naknada za štete prouzročene elementarnim nepogodama te nije jasno kome je i zašto dodijeljen taj novac. Kao primjer može se navesti prijedlog državnog proračuna za 2007.god. u kojem je pisalo kako je u 2005.god. isplaćeno oko 315 milijuna kuna za proračunsku zalihu, no, nije navedeno kome je koliko uplaćeno i zašto (Bajo et al., 2007).

Kako bih državne dotacije bile učinkovite potrebno je poznavati fiskalni kapacitet svake lokalne jedinice. Budući da nije poznat točan broj stanovnika u pojedinoj lokalnoj jedinici fiskalni kapacitet teško je izmjeriti. Također je teško dobiti uvid u realnu sliku veličine prihoda i rashoda lokanih jedinica, a središnja država ne prati i ne kontrolira porezne osnovice i stope lokalnih poreza. Mnoge lokalne jedinice propisuju visoke stope komunalnih doprinosa i naknada bez ikakvog nadzora i kontrole države.

Komunalna poduzeća posluju kao trgovačka društva, tj.na profitnim osnovama, a njihovi gubici i dugovi otplaćuju se iz proračuna lokalnih jedinica. Prilikom planiranja proračuna mnoge lokalne jedinice precjenjuju veličinu prihoda i rashoda kako bi osigurale veću mogućnost zaduživanja.

Jasno je vidljivo kako država ne raspolaže podacima o stanju u lokalnim jedinicama samouprave pa se stoga nameće pitanje kako ona donosi kriterije za dodjelu dotacija, odnosno, na temelju čega ih uopće može i donijeti. Posljedice svega navedenog su pogrešno usmjereni transferi iz državnog proračuna, tj.slabije razvijene jedinice lokalne samouprave dobijaju manje dotacije a razvijenija područja dobijaju više. Uza sve to, pripadnost lokalnih jedinica PPDS-u i BPP-u nije adekvatno utvrđena. Dakle, dobija se učinak suprotan željenom.

5. EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE

5.1. Definiranje uzorka istraživanja

Glavna je hipoteza rada kako mehanizam fiskalnog izravnanja značajnije ne pomaže razvoju slabije razvijenih jedinica lokalne samouprave. Istraživanje se provodi na uzorku od 30 općina RH. Nezavisna varijabla jesu pomoći koje se dodjeljuju općinama, a zavisna varijabla je prihod po stanovniku tih općina. Kako bismo utvrdili jesu li Vlada i Ministarstvo financija dodjelom pomoći pomogli slabije razvijenim lokalnim jedinicama, koristiti ćemo podatke iz 2014. godine.

Općine uzete u uzorak nalaze se u 10 županija Hrvatske: Virovitičko-podravskoj, Brodsko-posavskoj, Zadarskoj, Bjelovarsko-bilogorskoj, Ličko-senjskoj, Vukovarsko-srijemskoj, Šibensko- kninskoj, Sisačko- moslavačkoj, Karlovačkoj i Požeško- slavonskoj. Prihod po stanovniku neke općine jedan je od pokazatelja njenog fiskalnog kapaciteta. Katarina Ott i Mihaela Bronić, iz Instituta za javne financije, izračunale su prihod po stanovniku općina, gradova i županija u 2014.god. Dobiveni podaci o prihodu po stanovniku

općina korišteni su u empirijskom dijelu rada. U svrhu statističke analize koristit će se program Microsoft Excel i program SPSS (Statistical Package for the Social Sciences).

Prvi korak je prikupljanje potrebnih podataka te njihovo unošenje u MS Excel. Iznos pomoći po općinama preuzet je iz godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014.god. (Narodne novine 80/2015). Drugi korak je statistička analiza postavljene hipoteze te iznošenje spoznaja do kojih se došlo tijekom analize.

5.2. Testiranje hipoteze i analiza rezultata istraživanja

Tablica 7. Iznos pomoći te prihodi po stanovniku općina uzetih u uzorak u 2014. (u kn)

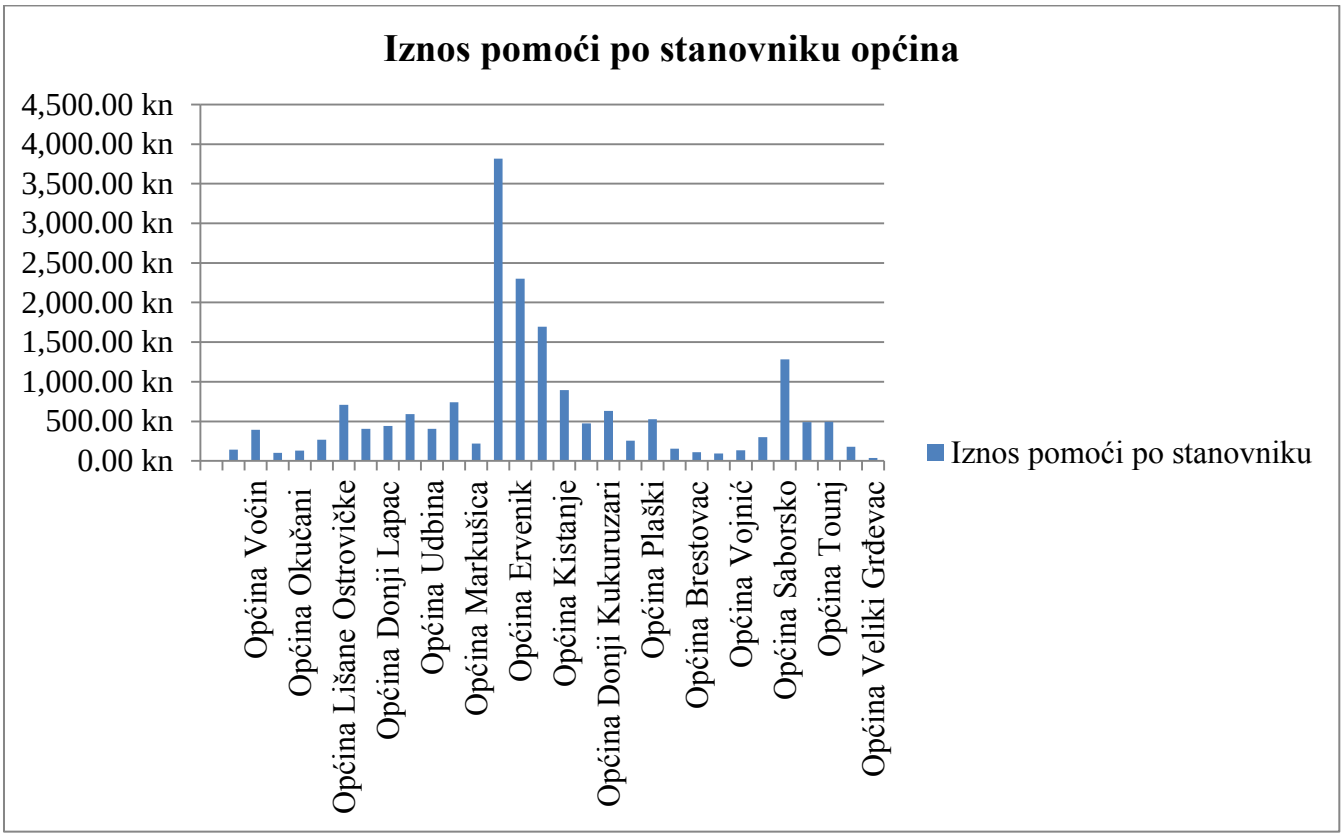
Broj općina	**Općine**	**Iznos pomoći u kn(2014.god.)**	**Prihodi po stanovniku u kn (2014.god.)**
1.	Općina Mikleuš	210.863,00 kn	1.329,00 kn
2.	Općina Voćin	935.808,00 kn	2.235,00 kn
3.	Općina Gornji Bogićevci	197.527,00 kn	1.501,00 kn
4.	Općina Okučani	455.006,00 kn	1.396,00 kn
5.	Općina Stara Gradiška	366.082,00 kn	2.510,00 kn
6.	Općina Lišane Ostrovičke	495.430,00 kn	3.063,00 kn
7.	Općina Đulovac	1.310.404,00 kn	1.463,00 kn
8.	Općina Donji Lapac	931.166,00 kn	1.616,00 kn
9.	Općina Lovinac	593.474,00 kn	5.617,00 kn
10.	Općina Udbina	756.115,00 kn	3.284,00 kn
11.	Općina Vrhovine	1.024.960,00 kn	2.683,00 kn
12.	Općina Markušica	562.741,00 kn	1.028,00 kn
13.	Općina Civljane	912.610,00 kn	7.952,00 kn
14.	Općina Ervenik	2.542.270,00 kn	3.216,00 kn
15.	Općina Kijevo	707.094,00 kn	5.644,00 kn
16.	Općina Kistanje	3.119.140,00 kn	1.748,00 kn
17.	Općina Biskupija	802.008,00 kn	1.709,00 kn

18.	Općina Donji Kukuruzari	1.032.020,00 kn	1.347,00 kn
19.	Općina Dvor	1.417.769,00 kn	1.422,00 kn
20.	Općina Plaški	1.095.983,00 kn	1.514,00 kn
21.	Općina Gračac	726.096,00 kn	2.631,00 kn
22.	Općina Brestovac	416.461,00 kn	1.587,00 kn
23.	Općina Borovo	464.103,00 kn	984,00 kn
24.	Općina Vojnić	636.298,00 kn	1.633,00 kn
25.	Općina Gvozd	896.727,00 kn	1.564,00 kn
26.	Općina Saborsko	809.925,00 kn	5.950,00 kn
27.	Općina Krnjak	969.131,00 kn	1.771,00 kn
28.	Općina Tounj	570.138,00 kn	2.469,00 kn
29.	Općina Velika Pisanica	316.352,00 kn	1.552,00 kn
30.	Općina Veliki Grđevac	100.404,00 kn	2.251,00 kn

Izvor: Izrada autora, na temelju Instituta za javne financije(2015) te Narodne novine(2015)

Iz tablice je vidljivo kako manji prihodi po stanovniku ne moraju značiti veći iznos pomoći dodijeljen od države. Postoje općine koje imaju iznadprosječne prihode po stanovniku a dobijaju veći iznos pomoći od općina sa minimalnim prihodima.

Grafikon 4.Iznos pomoći po stanovniku općina u 2014.god.



Izvor: Izrada autorice

Najveći iznos pomoći po stanovniku dobila je općina Civljane (3 818,45kn) koja se nalazi u Šibensko-kninskoj županiji. Prate je općina Ervenik i općina Kijevo, također iz Šibensko-kninske županije. Općina Saborsko iz Karlovačke županije imala je iznos pomoći po stanovniku u iznosu od 1281,53kn. Općina Veliki Grđevac imala je prihod od pomoći samo 35,24kn po stanovniku.

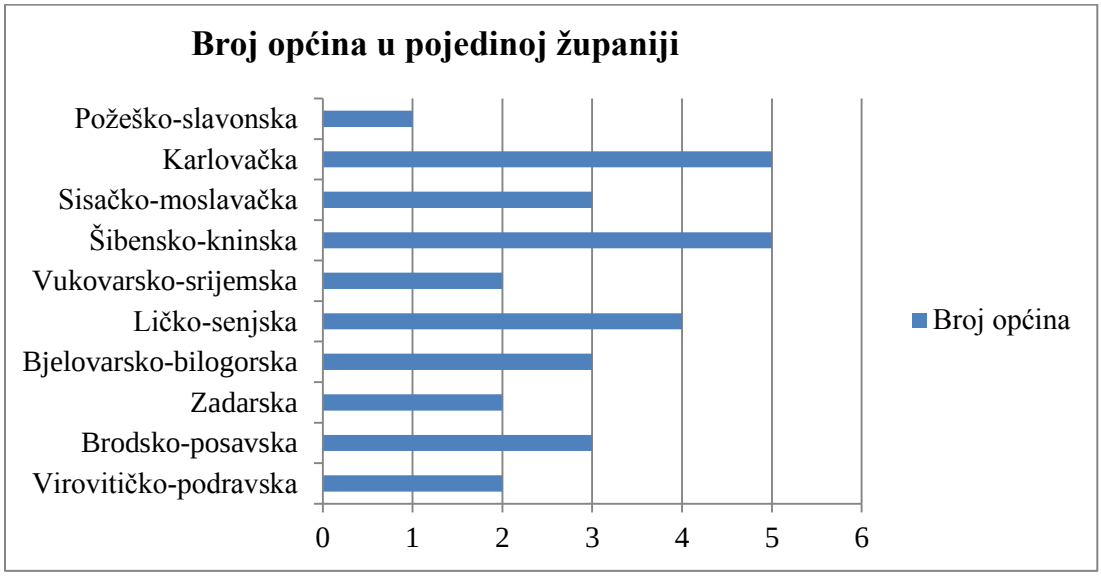
Grafikon 5. Iznos pomoći po županijama u 2014.god.



Izvor: Izrada autorice

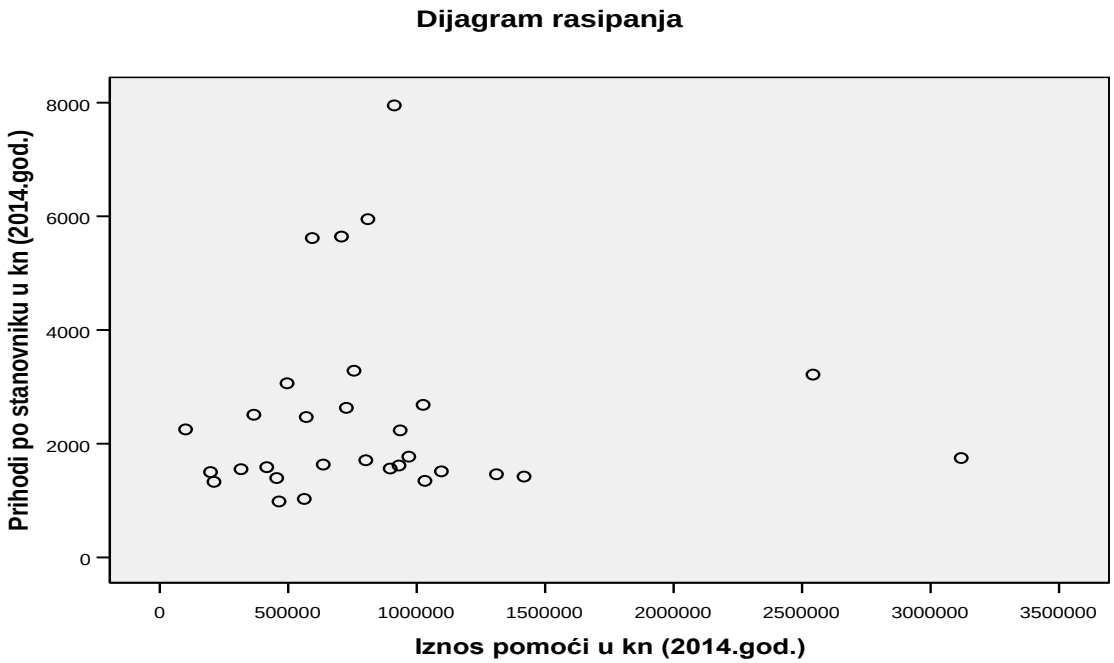
Grafikon prikazuje kako su općine Šibensko-kninske županije dobile najviše pomoći, njih sijede općine Karlovačke te Sisačko-moslavačke županije. Najmanji iznos pomoći dodijeljen je Požeško- slavonskoj županiji. Valja naglasiti kako su u obzir uzete samo općine iz uzorka.

Grafikon 6. Broj općina u pojedinoj županiji u 2014.god.



Izvor: Izrada autorice

Najviši broj općina koje su dobile pomoć u 2014.god.imaju Karlovačka (5) te Šibensko-kninska županija(5). Slijedi ih Ličko-senjska županija sa 4 općine, zatim Sisačko-moslavačka, Bjelovarsko-bilogorska i Brodsko-posavska županija sa po 3 općine. U Vukovarsko-srijemskoj, Zadarskoj i Virovitičko- podravskoj županiji po dvije su općine koje su dobile pomoći. Požeško-slavonska županija dobila je najmanji iznos pomoći, odnosno samo jedna njena općina je dobila pomoć u 2014.godini.



Izvor: Izrada autorice

Dijagram rasipanja između prihoda po stanovniku i iznosa pomoći dodijeljenih općinama pokazuje da ne postoji vidljiva povezanost između te dvije varijable, što pokazuje i Pearsonov koeficijent linearne korelacije između prihoda po stanovniku i iznosa pomoći (r=0,019) koji nije niti statistički značajan (p=0,919>5%).

Correlations

		Iznos pomoći u kn (2014.god.)
Prihodi po stanovniku u kn (2014.god.)	**Pearson Correlation**	**,019**
	Sig. (2-tailed)	**,919**
	N	30

Model Summary(b)

Model	R	**R Square**	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,019(a)	**,000**	-,035	1703,753

a Predictors: (Constant), Iznos pomoći u kn (2014.god.)

b Dependent Variable: Prihodi po stanovniku u kn (2014.god.)

U regresijskoj analizi korišten je model jednostavne linearne regresije. Koeficijent determinacije R^2 iznosi približno nula, tj.udio odstupanja prihoda po stanovniku od prosječnih prihoda koji se mogu objasniti iznosom pomoći je približno 0%.

ANOVA(b)

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	**F**	**Sig.**
1	Regression	30451,744	1	30451,744	**,010**	**,919(a)**
	Residual	81277639,222	28	2902772,829		
	Total	81308090,967	29			

a Predictors: (Constant), Iznos pomoći u kn (2014.god.)

b Dependent Variable: Prihodi po stanovniku u kn (2014.god.)

F-test pokazuje da regresijski model nije statistički značajan (testna vrijednost F=0,010; p=0,919>5%).

Coefficients(a)

Model		Unstandardized Coefficients		**t**	**Sig.**
		B	Std. Error		
1	(Constant)	2445,555	525,740	4,652	,000
	Iznos pomoći u kn (2014.god.)	**0,0005**	,001	**,102**	**,919**

a Dependent Variable: Prihodi po stanovniku u kn (2014.god.)

Parametar uz nezavisnu varijablu (iznos pomoći) $ß_1$ iznosi 0,0005 što znači da bi u uzorku od 30 općina, općine koje bi imale iznos pomoći veći za 1kn imale neznatno povećanje prihoda po stanovniku za samo 0,0005 kn, tj.općine bi trebale imati iznos pomoći veći za 100.000 kn da bi se to odrazilo na povećanje prihoda po stanovniku za samo 5 kn.

Uz to, t-test pokazuje da ovaj parametar nije statistički značajan (t=0,102; p=0,919>5%).

Sve navedene metode (Pearsonov koeficijent korelacije, regresijska analiza: koeficijent determinacije, $ß_1$ parametar, t-test) kao i graf upućuju na nedvojbeni zaključak da ne postoji povezanost između iznosa pomoći i prihoda po stanovniku, tj. da iznos pomoći ne utječe na prihod po stanovniku. Dakle, postavljena hipoteza pokazala se točnom, tj.mehanizam fiskalnog izravnanja značajnije ne pomaže razvoju slabije razvijenih jedinica lokalne samouprave.

Kako bi mehanizam fiskalnog izravnanja bio učinkovit te kako bi bio od pomoći slabije razvijenim jedinicama lokalne samouprave država prije svega mora imati točne podatke o fiskalnom kapacitetu svake lokalne jedinice u zemlji. Iz prethodne analize može se zaključiti da je stanje suprotno od poželjnog. Problem uzrokuje nepostojanje institucija i stručnjaka koji se bave prikupljanjem i obradom podataka o fiskalnom kapacitetu lokalnih jedinica u Hrvatskoj. Pitanje koje se logički nameće je kojim kriterijima se država vodi pri dodijeli pomoći pojedinoj lokalnoj jedinici, te kako određuje kojim jedinicama treba dodijeliti pomoć, ako pritom ne posjeduje informacije o stanju u svakoj od njih.

Prevelik broj lokalnih jedinica u Hrvatskoj uvelike otežava prikupljanje informacija o stanju u njima. Brojni gradovi ne mogu opravdati taj naziv, niti veličinom prihoda niti mogućnošću financiranja lokalnih potreba. Središnja država treba poticati udruživanje lokalnih jedinica te smanjenje zaposlenih u tim jedinicama. Također treba provoditi aktivnu politiku nagrađivanja najboljih zaposlenika.

Jačanje razvojnog kapaciteta lokalnih jedinica preduvjet je priče o decentralizaciji Hrvatske, jer samo one jedinice koje imaju dovoljno prihoda za financiranje lokalnih potreba mogu biti samostalne.

6. ZAKLJUČAK

Jedan od ciljeva ovog istraživanja je ukazati na probleme mehanizma fiskalnog izravnanja. Mehanizam fiskalnog izravnanja označava transfer sredstava usmjeren od strane središnje države ka lokalnim jedinicama samouprave. Budući da je poznato kako Hrvatska ima prevelik broj lokalnih jedinica, kao i veliki broj lokalnih jedinica koje nisu u mogućnosti samostalno financirati potrebe lokalne zajednice, jasna je potreba za fiskalnim izravnanjem. Kao što je poznato, u Ustavu Republike Hrvatske piše kako je država dužna pomagati slabije razvijene jedinice lokalne samouprave. Empirijski dio rada bavi se provjerom ove teze,a postavljena hipoteza glasi: „*Mehanizam fiskalnog izravnanja značajnije ne pomaže razvoju slabije razvijenih jedinica lokalne samouprave"*.

Na početku rada istraženi su izvori financiranja lokalnih jedinica. Pomoći koje dodjeljuje država jedan su od izvora prihoda slabije razvijenih jedinica. Problemi nastaju kod spoznaje kako država nema jasno definirane kriterije po kojima dodjeljuje dotacije takvim područjima. Posljedica toga je nepravedna distribucija novca iz državnog proračuna koja često dovodi do kontra učinaka. Kako bih provjerili točnost postavljene hipoteze uzet je uzorak od 30 općina u RH. Svih 30 općina korisnice su državnih pomoći. Kao zavisna varijabla uzet je prihod po stanovniku tih općina, a kao nezavisna varijabla uzet je iznos pomoći koje je država dodjelila pojedinoj općini. Svi podaci su iz 2014.god. U radu su korišteni programi Microsoft Excel i SPSS. U statističkom dijelu rada korišten je model jednostavne linearne regresije te su izračunati Pearsonov koeficijent korelacije, koeficijent determinacije, $ß_1$ parametar i t-test.

Postavljena hipoteza pokazala se istinitom, tj.ne postoji korelacija između prihoda po stanovniku neke općine i iznosa pomoći dobivenog od države. Dakle, teorijski dio rada podudara se sa empirijskim dokazima. Manji prihodi po stanovniku ne jamče i veću pomoć od strane središnje države. Sve to posljedica je neinformiranosti države o fiskalnom kapacitetu lokalnih jedinica samouprave te nepostojanja institucija koje se bave ovom problematikom. Naposljetku se može zaključiti kako se decentralizacija Republike Hrvatske neće dogoditi sve dok njene lokalne jedinice samouprave ne budu u mogućnosti same financirati potrebe lokalnog stanovništva. Da bi lokalne jedinice došle do te razine potrebno je prije svega smanjiti njihov broj, tj.poticati udruživanje više lokalnih jedinica te ojačati njihov razvojni kapacitet.

ANEKS

Tablica 4. Ostvarenje proračuna općina u 2014.

		Po stanovniku, u kunama			Ukupno, u mil. kuna				
		Prihodi	Rashodi	Suficit ili deficit	Broj stanov-nika	Prihodi	Rashodi	Suficit ili deficit	Razina trans-parent-nosti
1.	Vir	19.313	13.654	5.659	3.000	57,9	41,0	17,0	3
2.	Funtana	12.871	19.606	-6.735	907	11,7	17,8	-6,1	3
3.	Šolta	12.856	12.676	181	1.700	21,9	21,5	0,3	1
4.	Baška	12.735	10.785	1.950	1.674	21,3	18,1	3,3	2
5.	Sutivan	12.042	11.133	909	822	9,9	9,2	0,7	0
6.	Bol	11.772	10.308	1.464	1.630	19,2	16,8	2,4	0
7.	Kolan	10.928	11.253	-326	791	8,6	8,9	-0,3	0
8.	Kostrena	10.599	10.295	305	4.180	44,3	43,0	1,3	0
9.	Omišalj	10.581	10.059	522	2.983	31,6	30,0	1,6	1
10.	Tisno	10.578	5.321	5.257	3.094	32,7	16,5	16,3	0
11.	Malinska – Dubašnica	10.535	11.456	-920	3.134	33,0	35,9	-2,9	3
12.	Tar-Vabriga	10.474	11.615	-1.142	1.990	20,8	23,1	-2,3	0
13.	Bale	9.616	7.947	1.669	1.127	10,8	9,0	1,9	3
14.	Karlobag	9.372	9.158	213	917	8,6	8,4	0,2	0
15.	Punat	9.108	7.456	1.651	1.973	18,0	14,7	3,3	3
16.	Vrsar	9.005	8.554	450	2.162	19,5	18,5	1,0	1
17.	Medulin	8.892	7.556	1.336	6.481	57,6	49,0	8,7	3
18.	Plitvička Jezera	8.889	6.349	2.540	4.373	38,9	27,8	11,1	2
19.	Fažana	8.550	8.316	234	3.635	31,1	30,2	0,9	4
20.	Rogoznica	8.239	7.545	694	2.345	19,3	17,7	1,6	1
21.	Grožnjan	8.147	10.592	-2.445	736	6,0	7,8	-1,8	2
22.	Fužine	8.101	7.178	923	1.592	12,9	11,4	1,5	0
23.	Primošten	8.096	7.037	1.059	2.828	22,9	19,9	3,0	2
24.	Civljane	7.952	7.709	243	239	1,9	1,8	0,1	3
25.	Dugopolje	7.691	6.751	940	3.469	26,7	23,4	3,3	0
26.	Postira	7.623	6.909	714	1.559	11,9	10,8	1,1	1
27.	Mljet	7.599	6.889	710	1.088	8,3	7,5	0,8	1
28.	Župa Dubrovačka	7.531	6.607	923	8.331	62,7	55,0	7,7	0
29.	Zadvarje	7.426	8.217	-791	289	2,1	2,4	-0,2	0
30.	Starigrad	7.375	8.084	-710	1.876	13,8	15,2	-1,3	3
31.	Konavle	7.348	8.278	-930	8.577	63,0	71,0	-8,0	1
32.	Povljana	7.278	7.062	216	759	5,5	5,4	0,2	0
33.	Ravna Gora	7.209	7.096	114	2.430	17,5	17,2	0,3	1
34.	Milna	7.013	7.939	-926	1.034	7,3	8,2	-1,0	1
35.	Pučišća	7.006	6.982	24	2.171	15,2	15,2	0,1	1
36.	Janjina	6.818	6.847	-29	551	3,8	3,8	0,0	1
37.	Lopar	6.685	6.384	302	1.263	8,4	8,1	0,4	1
38.	Dubrovačko Primorje	6.655	8.789	-2.134	2.170	14,4	19,1	-4,6	0
39.	Baška Voda	6.546	5.662	884	2.775	18,2	15,7	2,5	1
40.	Kršan	6.542	5.987	555	2.951	19,3	17,7	1,6	1
41.	Brtonigla	6.528	5.429	1.099	1.626	10,6	8,8	1,8	3
42.	Mošćenička Draga	6.382	6.810	-428	1.535	9,8	10,5	-0,7	4
43.	Vrbnik	6.327	5.082	1.246	1.260	8,0	6,4	1,6	4
44.	Pićan	6.292	5.371	921	1.827	11,5	9,8	1,7	1
45.	Dobrinj	6.246	5.831	415	2.078	13,0	12,1	0,9	3

		Po stanovniku, u kunama				Ukupno, u mil. kuna			
		Prihodi	Rashodi	Suficit ili deficit	Broj stanov-nika	Prihodi	Rashodi	Suficit ili deficit	Razina trans-parent-nosti
46.	Nerežišća	6.175	6.985	-811	862	5,3	6,0	-0,7	0
47.	Lastovo	6.140	5.694	446	792	4,9	4,5	0,4	3
48.	Saborsko	5.950	6.265	-316	632	3,8	4,0	-0,2	2
49.	Tribunj	5.913	5.861	52	1.536	9,1	9,0	0,1	3
50.	Motovun	5.835	5.708	127	1.004	5,9	5,7	0,1	0
51.	Tkon	5.828	4.919	909	763	4,4	3,8	0,7	1
52.	Brela	5.752	6.215	-462	1.703	9,8	10,6	-0,8	2
53.	Kalinovac	5.685	7.618	-1.933	1.597	9,1	12,2	-3,1	2
54.	Sveti Lovreč	5.680	5.768	-88	1.015	5,8	5,9	-0,1	1
55.	Kijevo	5.644	4.899	745	417	2,4	2,0	0,3	0
56.	Jasenice	5.618	6.897	-1.278	1.398	7,9	9,6	-1,8	2
57.	Lovinac	5.617	6.605	-987	1.007	5,7	6,7	-1,0	3
58.	Matulji	5.391	4.607	784	11.246	60,6	51,8	8,8	4
59.	Vižinada	5.367	3.346	2.021	1.158	6,2	3,9	2,3	1
60.	Murter	5.363	5.324	38	2.044	11,0	10,9	0,1	3
61.	Podgora	5.306	6.316	-1.010	2.518	13,4	15,9	-2,5	0
62.	Lovran	5.298	5.396	-98	4.101	21,7	22,1	-0,4	1
63.	Molve	5.265	5.758	-493	2.189	11,5	12,6	-1,1	3
64.	Lećevica	5.263	7.908	-2.644	583	3,1	4,6	-1,5	2
65.	Kanfanar	5.082	5.305	-223	1.543	7,8	8,2	-0,3	3
66.	Tučepi	5.065	5.107	-42	1.931	9,8	9,9	-0,1	0
67.	Kukljica	4.981	4.907	74	714	3,6	3,5	0,1	0
68.	Ston	4.883	5.176	-293	2.407	11,8	12,5	-0,7	3
69.	Nova Bukovica	4.876	5.155	-279	1.771	8,6	9,1	-0,5	0
70.	Magadenovac	4.844	4.763	81	1.936	9,4	9,2	0,2	1
71.	Rakovica	4.804	4.170	634	2.387	11,5	10,0	1,5	4
72.	Blato	4.794	4.041	753	3.593	17,2	14,5	2,7	3
73.	Klana	4.785	3.595	1.190	1.975	9,4	7,1	2,3	0
74.	Lokve	4.765	4.411	353	1.049	5,0	4,6	0,4	1
75.	Gračišće	4.704	2.878	1.825	1.419	6,7	4,1	2,6	3
76.	Sali	4.697	3.622	1.075	1.698	8,0	6,2	1,8	2
77.	Okrug	4.683	5.528	-845	3.349	15,7	18,5	-2,8	2
78.	Čavle	4.683	4.459	224	7.220	33,8	32,2	1,6	2
79.	Tinjan	4.673	2.774	1.899	1.684	7,9	4,7	3,2	0
80.	Jelsa	4.637	4.603	34	3.582	16,6	16,5	0,1	0
81.	Stubičke Toplice	4.602	4.644	-42	2.805	12,9	13,0	-0,1	3
82.	Vinodolska općina	4.591	4.591	-1	3.577	16,4	16,4	0,0	1
83.	Stupnik	4.568	3.984	584	3.735	17,1	14,9	2,2	3
84.	Trpanj	4.542	4.377	165	721	3,3	3,2	0,1	3
85.	Raša	4.540	4.415	125	3.183	14,5	14,1	0,4	1
86.	Pirovac	4.474	3.905	569	1.930	8,6	7,5	1,1	4
87.	Pisarovina	4.454	4.127	327	3.689	16,4	15,2	1,2	0
88.	Mrkopalj	4.425	4.362	63	1.214	5,4	5,3	0,1	2
89.	Perušić	4.415	3.239	1.175	2.638	11,6	8,5	3,1	1
90.	Pakoštane	4.349	4.676	-328	4.123	17,9	19,3	-1,4	0
91.	Primorski Dolac	4.270	6.315	-2.046	770	3,3	4,9	-1,6	2
92.	Oprtalj	4.216	8.569	-4.353	850	3,6	7,3	-3,7	1
93.	Stankovci	4.205	2.419	1.785	2.003	8,4	4,8	3,6	0
94.	Lupoglav	4.192	6.528	-2.336	924	3,9	6,0	-2,2	0
95.	Preko	4.177	4.161	16	3.805	15,9	15,8	0,1	0
96.	Orebić	4.155	3.933	221	4.122	17,1	16,2	0,9	0
97.	Zemunik Donji	4.064	5.263	-1.198	2.060	8,4	10,8	-2,5	0
98.	Barilović	4.059	2.493	1.566	2.990	12,1	7,5	4,7	1
99.	Drenovci	4.040	3.267	773	5.174	20,9	16,9	4,0	3
100.	Pašman	4.038	5.139	-1.101	2.082	8,4	10,7	-2,3	2
101.	Crnac	4.024	3.169	855	1.456	5,9	4,6	1,2	4

		Po stanovniku, u kunama				Ukupno, u mil. kuna			
		Prihodi	Rashodi	Suficit ili deficit	Broj stanov-nika	Prihodi	Rashodi	Suficit ili deficit	Razina trans-parent-nosti
102.	Privlaka (Zadar)	3.900	3.252	648	2.253	8,8	7,3	1,5	3
103.	Podravske Sesvete	3.869	4.319	-449	1.630	6,3	7,0	-0,7	0
104.	Cerovlje	3.869	3.797	73	1.677	6,5	6,4	0,1	1
105.	Vrsi	3.860	3.720	140	2.053	7,9	7,6	0,3	0
106.	Viškovo	3.846	4.816	-970	14.445	55,6	69,6	-14,0	5
107.	Sveti Filip i Jakov	3.826	3.400	426	4.606	17,6	15,7	2,0	2
108.	Sućuraj	3.824	6.372	-2.548	463	1,8	3,0	-1,2	0
109.	Kali	3.780	3.661	119	1.638	6,2	6,0	0,2	1
110.	Koprivnički Bregi	3.758	3.752	6	2.381	8,9	8,9	0,0	3
111.	Prgomet	3.745	3.346	399	673	2,5	2,3	0,3	0
112.	Svetvinčenat	3.737	4.335	-598	2.202	8,2	9,5	-1,3	0
113.	Jalžabet	3.670	3.126	544	3.615	13,3	11,3	2,0	1
114.	Novigrad	3.669	4.479	-810	2.375	8,7	10,6	-1,9	1
115.	Kneževi Vinogradi	3.666	4.214	-548	4.614	16,9	19,4	-2,5	1
116.	Sveta Nedelja (Istra)	3.645	4.148	-503	2.987	10,9	12,4	-1,5	4
117.	Legrad	3.642	4.418	-775	2.241	8,2	9,9	-1,7	1
118.	Skrad	3.639	3.777	-138	1.062	3,9	4,0	-0,1	3
119.	Marčana	3.637	3.589	48	4.253	15,5	15,3	0,2	3
120.	Ribnik	3.608	3.435	173	475	1,7	1,6	0,1	4
121.	Ljubešćica	3.587	3.761	-174	1.858	6,7	7,0	-0,3	2
122.	Jasenovac	3.556	2.485	1.071	1.997	7,1	5,0	2,1	1
123.	Lanišće	3.555	3.802	-247	329	1,2	1,3	-0,1	2
124.	Polača	3.522	3.263	259	1.468	5,2	4,8	0,4	1
125.	Klis	3.513	3.786	-272	4.801	16,9	18,2	-1,3	2
126.	Marina	3.494	3.644	-150	4.595	16,1	16,7	-0,7	0
127.	Poličnik	3.494	3.465	29	4.469	15,6	15,5	0,1	0
128.	Jesenje	3.435	3.599	-164	1.560	5,4	5,6	-0,3	2
129.	Kaštelir – Labinci	3.396	3.975	-579	1.463	5,0	5,8	-0,8	1
130.	Radoboj	3.351	3.122	229	3.387	11,3	10,6	0,8	1
131.	Hrvace	3.336	3.146	190	3.617	12,1	11,4	0,7	0
132.	Marija Gorica	3.326	2.562	764	2.233	7,4	5,7	1,7	0
133.	Bistra	3.320	3.078	243	6.632	22,0	20,4	1,6	3
134.	Lovas	3.306	3.356	-50	1.214	4,0	4,1	-0,1	3
135.	Luka	3.293	3.609	-316	1.351	4,4	4,9	-0,4	2
136.	Udbina	3.284	3.256	29	1.874	6,2	6,1	0,1	3
137.	Gola	3.281	4.995	-1.714	2.431	8,0	12,1	-4,2	0
138.	Zagvozd	3.260	3.627	-367	1.188	3,9	4,3	-0,4	0
139.	Ervenik	3.216	2.293	923	1.105	3,6	2,5	1,0	3
140.	Peteranec	3.196	2.788	408	2.704	8,6	7,5	1,1	0
141.	Klakar	3.192	2.006	1.186	2.319	7,4	4,7	2,8	4
142.	Viljevo	3.190	1.516	1.675	2.065	6,6	3,1	3,5	3
143.	Gradac	3.188	3.153	34	3.261	10,4	10,3	0,1	3
144.	Majur	3.163	2.447	716	1.185	3,7	2,9	0,8	0
145.	Sirač	3.099	2.986	112	2.218	6,9	6,6	0,2	1
146.	Brod Moravice	3.090	3.087	2	866	2,7	2,7	0,0	3
147.	Smokvica	3.079	2.709	370	916	2,8	2,5	0,3	1
148.	Nijemci	3.073	3.635	-562	4.705	14,5	17,1	-2,6	3
149.	Jelenje	3.071	2.952	118	5.344	16,4	15,8	0,6	3
150.	Bibinje	3.070	3.094	-25	3.985	12,2	12,3	-0,1	0
151.	Lišane Ostrovičke	3.063	3.721	-658	698	2,1	2,6	-0,5	0
152.	Podstrana	3.048	3.361	-313	9.129	27,8	30,7	-2,9	0
153.	Ližnjan	3.024	4.708	-1.684	3.965	12,0	18,7	-6,7	1
154.	Višnjan	3.013	3.433	-420	2.274	6,9	7,8	-1,0	2
155.	Virje	3.012	2.907	105	4.587	13,8	13,3	0,5	1
156.	Antunovac	3.001	2.467	534	3.703	11,1	9,1	2,0	3

		Po stanovniku, u kunama				Ukupno, u mil. kuna			
		Prihodi	Rashodi	Suficit ili deficit	Broj stanov-nika	Prihodi	Rashodi	Suficit ili deficit	Razina trans-parent-nosti
157.	Selca	2.943	3.231	-288	1.804	5,3	5,8	-0,5	3
158.	Gunja	2.940	2.205	735	3.732	11,0	8,2	2,7	0
159.	Posedarje	2.908	2.812	96	3.607	10,5	10,1	0,3	0
160.	Bilje	2.906	3.635	-729	5.642	16,4	20,5	-4,1	1
161.	Bosiljevo	2.904	2.330	575	1.284	3,7	3,0	0,7	3
162.	Čađavica	2.876	2.614	263	2.009	5,8	5,3	0,5	0
163.	Pušća	2.866	2.517	349	2.700	7,7	6,8	0,9	0
164.	Velika	2.857	2.474	383	5.607	16,0	13,9	2,1	3
165.	Cestica	2.856	2.273	583	5.806	16,6	13,2	3,4	1
166.	Dicmo	2.851	3.314	-463	2.802	8,0	9,3	-1,3	0
167.	Sukošan	2.828	2.663	165	4.583	13,0	12,2	0,8	3
168.	Lipovljani	2.820	2.883	-63	3.455	9,7	10,0	-0,2	3
169.	Lumbarda	2.820	2.382	438	1.213	3,4	2,9	0,5	1
170.	Lokvičići	2.817	2.772	44	807	2,3	2,2	0,0	0
171.	Seget	2.812	2.293	518	4.854	13,6	11,1	2,5	2
172.	Zagorska Sela	2.798	3.110	-312	996	2,8	3,1	-0,3	0
173.	Vela Luka	2.768	2.231	537	4.137	11,4	9,2	2,2	3
174.	Drnje	2.759	2.702	57	1.863	5,1	5,0	0,1	2
175.	Vrbanja	2.753	2.926	-172	3.940	10,8	11,5	-0,7	3
176.	Ražanac	2.720	2.692	27	2.940	8,0	7,9	0,1	0
177.	Križ	2.712	2.998	-285	6.963	18,9	20,9	-2,0	3
178.	Vrhovine	2.683	2.982	-299	1.381	3,7	4,1	-0,4	3
179.	Brinje	2.675	2.917	-242	3.256	8,7	9,5	-0,8	1
180.	Jagodnjak	2.653	3.816	-1.163	2.023	5,4	7,7	-2,4	0
181.	Bilice	2.643	2.344	299	2.307	6,1	5,4	0,7	2
182.	Gračac	2.631	2.660	-29	4.690	12,3	12,5	-0,1	3
183.	Dugi Rat	2.609	2.123	486	7.092	18,5	15,1	3,4	0
184.	Žumberak	2.584	2.190	394	883	2,3	1,9	0,3	0
185.	Dekanovec	2.578	1.981	597	774	2,0	1,5	0,5	0
186.	Brdovec	2.567	2.583	-16	11.134	28,6	28,8	-0,2	0
187.	Petlovac	2.547	3.159	-612	2.405	6,1	7,6	-1,5	3
188.	Promina	2.535	2.299	236	1.136	2,9	2,6	0,3	1
189.	Lasinja	2.521	2.434	88	1.624	4,1	4,0	0,1	3
190.	Stara Gradiška	2.510	2.407	104	1.363	3,4	3,3	0,1	0
191.	Hum na Sutli	2.502	2.503	-1	5.060	12,7	12,7	0,0	1
192.	Đurmanec	2.487	2.395	92	4.235	10,5	10,1	0,4	2
193.	Gradište	2.481	1.473	1.008	2.773	6,9	4,1	2,8	0
194.	Tovarnik	2.473	2.645	-172	2.775	6,9	7,3	-0,5	4
195.	Semeljci	2.472	2.499	-28	4.362	10,8	10,9	-0,1	2
196.	Tounj	2.469	1.659	810	1.150	2,8	1,9	0,9	4
197.	Barban	2.441	3.506	-1.065	2.721	6,6	9,5	-2,9	0
198.	Josipdol	2.425	2.316	109	3.773	9,2	8,7	0,4	2
199.	Tordinci	2.387	2.045	342	2.032	4,8	4,2	0,7	0
200.	Gornji Kneginec	2.369	1.670	699	5.349	12,7	8,9	3,7	1
201.	Gornja Stubica	2.367	2.531	-164	5.284	12,5	13,4	-0,9	0
202.	Kalnik	2.361	2.260	102	1.351	3,2	3,1	0,1	2
203.	Novigrad Podravski	2.360	2.304	56	2.872	6,8	6,6	0,2	2
204.	Tompojevci	2.357	2.669	-313	1.565	3,7	4,2	-0,5	2
205.	Kravarsko	2.341	2.115	227	1.987	4,7	4,2	0,5	2
206.	Vladislavci	2.337	2.368	-32	1.882	4,4	4,5	-0,1	2
207.	Zdenci	2.316	1.954	362	1.904	4,4	3,7	0,7	1
208.	Cista Provo	2.289	2.542	-254	2.335	5,3	5,9	-0,6	0
209.	Otok (Split)	2.282	2.077	205	5.474	12,5	11,4	1,1	0
210.	Proložac	2.277	2.888	-611	3.802	8,7	11,0	-2,3	0
211.	Šandrovac	2.275	2.390	-115	1.776	4,0	4,2	-0,2	3
212.	Žminj	2.271	2.515	-244	3.483	7,9	8,8	-0,8	3

		Po stanovniku, u kunama				Ukupno, u mil. kuna			
		Prihodi	Rashodi	Suficit ili deficit	Broj stanov-nika	Prihodi	Rashodi	Suficit ili deficit	Razina trans-parent-nosti
213.	Podravska Moslavina	2.271	2.267	4	1.202	2,7	2,7	0,0	0
214.	Unešić	2.267	2.156	110	1.686	3,8	3,6	0,2	0
215.	Rugvica	2.264	1.870	394	7.871	17,8	14,7	3,1	0
216.	Čeminac	2.255	2.083	172	2.909	6,6	6,1	0,5	0
217.	Sveti Petar u Šumi	2.254	4.758	-2.504	1.065	2,4	5,1	-2,7	0
218.	Veliki Grđevac	2.251	2.108	144	2.849	6,4	6,0	0,4	0
219.	Muć	2.245	1.866	379	3.882	8,7	7,2	1,5	1
220.	Konjščina	2.242	2.620	-378	3.790	8,5	9,9	-1,4	3
221.	Voćin	2.235	3.020	-785	2.382	5,3	7,2	-1,9	0
222.	Draž	2.226	2.205	21	2.767	6,2	6,1	0,1	0
223.	Zlatar Bistrica	2.163	2.304	-141	2.600	5,6	6,0	-0,4	1
224.	Ružić	2.158	1.918	240	1.591	3,4	3,1	0,4	3
225.	Šestanovac	2.154	2.424	-270	1.958	4,2	4,7	-0,5	1
226.	Lovreć	2.147	2.146	1	1.699	3,6	3,6	0,0	1
227.	Pokupsko	2.138	2.259	-121	2.224	4,8	5,0	-0,3	0
228.	Veliko Trojstvo	2.137	1.949	188	2.741	5,9	5,3	0,5	0
229.	Suhopolje	2.130	1.989	142	6.683	14,2	13,3	0,9	1
230.	Erdut	2.123	2.075	48	7.308	15,5	15,2	0,4	2
231.	Sveti Juraj na Bregu	2.119	2.253	-135	5.090	10,8	11,5	-0,7	1
232.	Dubravica	2.119	2.723	-604	1.437	3,0	3,9	-0,9	2
233.	Topusko	2.118	2.334	-216	2.985	6,3	7,0	-0,6	3
234.	Brckovljani	2.105	1.932	174	6.837	14,4	13,2	1,2	0
235.	Privlaka (Vinkovci)	2.080	2.297	-217	2.954	6,1	6,8	-0,6	0
236.	Kloštar Ivanić	2.075	2.140	-65	6.091	12,6	13,0	-0,4	1
237.	Novo Virje	2.058	1.783	276	1.216	2,5	2,2	0,3	0
238.	Orehovica	2.043	1.795	247	2.685	5,5	4,8	0,7	0
239.	Novi Golubovec	2.042	1.758	284	996	2,0	1,8	0,3	0
240.	Šenkovec	2.040	2.106	-66	2.879	5,9	6,1	-0,2	0
241.	Zmijavci	2.039	2.158	-120	2.048	4,2	4,4	-0,2	1
242.	Karojba	2.028	2.819	-791	1.438	2,9	4,1	-1,1	0
243.	Severin	2.025	2.084	-60	877	1,8	1,8	-0,1	0
244.	Generalski Stol	2.019	1.846	172	2.642	5,3	4,9	0,5	3
245.	Bednja	2.012	1.943	68	3.992	8,0	7,8	0,3	0
246.	Kraljevec na Sutli	2.011	2.142	-131	1.727	3,5	3,7	-0,2	2
247.	Marija Bistrica	2.010	2.350	-340	5.976	12,0	14,0	-2,0	0
248.	Oriovac	2.007	1.671	336	5.824	11,7	9,7	2,0	1
249.	Vuka	2.001	1.643	358	1.200	2,4	2,0	0,4	3
250.	Berek	1.997	2.011	-15	1.443	2,9	2,9	0,0	1
251.	Šodolovci	1.995	1.816	179	1.653	3,3	3,0	0,3	1
252.	Gornja Rijeka	1.986	1.711	275	1.779	3,5	3,0	0,5	2
253.	Bedenica	1.968	1.669	299	1.432	2,8	2,4	0,4	0
254.	Davor	1.959	2.343	-384	3.015	5,9	7,1	-1,2	0
255.	Velika Ludina	1.952	2.784	-832	2.625	5,1	7,3	-2,2	2
256.	Popovac	1.944	2.273	-329	2.084	4,1	4,7	-0,7	2
257.	Škabrnja	1.927	1.865	62	1.776	3,4	3,3	0,1	0
258.	Krapinske Toplice	1.919	1.971	-52	5.367	10,3	10,6	-0,3	3
259.	Stari Jankovci	1.913	1.884	28	4.405	8,4	8,3	0,1	2
260.	Lekenik	1.906	1.905	1	6.032	11,5	11,5	0,0	0
261.	Tuhelj	1.905	1.671	233	2.104	4,0	3,5	0,5	3
262.	Kamanje	1.887	2.409	-522	891	1,7	2,1	-0,5	3
263.	Veliko Trgovišće	1.881	1.998	-117	4.945	9,3	9,9	-0,6	1
264.	Darda	1.875	2.436	-560	6.908	13,0	16,8	-3,9	2
265.	Lobor	1.874	1.624	250	3.188	6,0	5,2	0,8	2
266.	Satnica Đakovačka	1.860	1.851	9	2.123	3,9	3,9	0,0	1

		Po stanovniku, u kunama				Ukupno, u mil. kuna			
		Prihodi	Rashodi	Suficit ili deficit	Broj stanov-nika	Prihodi	Rashodi	Suficit ili deficit	Razina trans-parent-nosti
267.	Zrinski Topolovac	1.829	1.976	-147	890	1,6	1,8	-0,1	0
268.	Klinča Sela	1.820	1.568	252	5.231	9,5	8,2	1,3	0
269.	Punitovci	1.802	1.620	182	1.803	3,2	2,9	0,3	0
270.	Podbablje	1.802	1.444	357	4.680	8,4	6,8	1,7	1
271.	Netretić	1.796	1.552	244	2.862	5,1	4,4	0,7	1
272.	Krnjak	1.771	1.549	222	1.985	3,5	3,1	0,4	4
273.	Slivno	1.762	1.425	336	1.999	3,5	2,8	0,7	1
274.	Cetingrad	1.759	1.706	53	2.027	3,6	3,5	0,1	0
275.	Fernandinovac	1.759	1.901	-143	1.750	3,1	3,3	-0,2	1
276.	Koprivnički Ivanec	1.752	3.457	-1.705	2.121	3,7	7,3	-3,6	0
277.	Hlebine	1.751	1.519	232	1.304	2,3	2,0	0,3	2
278.	Ernestinovo	1.750	1.885	-136	2.189	3,8	4,1	-0,3	3
279.	Kistanje	1.748	1.905	-157	3.481	6,1	6,6	-0,5	2
280.	Podgorač	1.744	1.650	94	2.877	5,0	4,7	0,3	3
281.	Kumrovec	1.741	2.011	-270	1.588	2,8	3,2	-0,4	2
282.	Jakovlje	1.732	1.391	341	3.930	6,8	5,5	1,3	0
283.	Čačinci	1.720	1.838	-118	2.802	4,8	5,2	-0,3	0
284.	Biskupija	1.709	1.886	-178	1.699	2,9	3,2	-0,3	2
285.	Hrvatska Dubica	1.701	1.563	138	2.089	3,6	3,3	0,3	0
286.	Sopje	1.694	1.487	207	2.320	3,9	3,4	0,5	0
287.	Sveti Ilija	1.685	2.171	-487	3.511	5,9	7,6	-1,7	0
288.	Trnovec Bartolovečki	1.682	1.529	153	6.884	11,6	10,5	1,1	3
289.	Gradina	1.680	1.621	60	3.850	6,5	6,2	0,2	1
290.	Budinščina	1.674	1.651	23	2.503	4,2	4,1	0,1	0
291.	Draganić	1.673	1.730	-57	2.741	4,6	4,7	-0,2	1
292.	Brezнички Hum	1.658	1.903	-245	1.356	2,2	2,6	-0,3	1
293.	Lukač	1.656	1.482	174	3.634	6,0	5,4	0,6	3
294.	Sveti Križ Začretje	1.654	1.535	119	6.165	10,2	9,5	0,7	4
295.	Nuštar	1.641	1.597	44	5.793	9,5	9,2	0,3	3
296.	Pitomača	1.639	1.567	72	10.059	16,5	15,8	0,7	2
297.	Vojnić	1.633	2.313	-680	4.764	7,8	11,0	-3,2	4
298.	Bizovac	1.622	1.491	131	4.507	7,3	6,7	0,6	4
299.	Donji Lapac	1.616	1.508	108	2.113	3,4	3,2	0,2	0
300.	Čaglin	1.615	1.331	284	2.723	4,4	3,6	0,8	0
301.	Vođinci	1.613	1.534	80	1.966	3,2	3,0	0,2	2
302.	Jarmina	1.611	1.430	181	2.458	4,0	3,5	0,4	3
303.	Babina Greda	1.611	1.822	-211	3.572	5,8	6,5	-0,8	1
304.	Nedelišće	1.611	1.620	-10	11.975	19,3	19,4	-0,1	1
305.	Petrijevci	1.594	1.593	2	2.870	4,6	4,6	0,0	3
306.	Brestovac	1.587	1.410	177	3.726	5,9	5,3	0,7	0
307.	Goričan	1.587	1.444	143	2.823	4,5	4,1	0,4	1
308.	Bogdanovci	1.581	1.424	157	1.960	3,1	2,8	0,3	3
309.	Strahoninec	1.577	1.100	477	2.682	4,2	2,9	1,3	1
310.	Veliki Bukovec	1.574	1.846	-272	1.438	2,3	2,7	-0,4	0
311.	Dragalić	1.568	1.456	112	1.361	2,1	2,0	0,2	3
312.	Gvozd	1.564	1.699	-135	2.970	4,6	5,0	-0,4	0
313.	Podturen	1.563	1.384	179	3.873	6,1	5,4	0,7	3
314.	Velika Pisanica	1.552	1.544	8	1.781	2,8	2,7	0,0	1
315.	Ivanska	1.550	1.814	-264	2.911	4,5	5,3	-0,8	1
316.	Donja Dubrava	1.526	1.572	-45	1.920	2,9	3,0	-0,1	0
317.	Gundinci	1.526	1.012	513	2.027	3,1	2,1	1,0	4
318.	Oprisavci	1.517	1.478	39	2.508	3,8	3,7	0,1	1
319.	Donja Motičina	1.515	1.432	84	1.652	2,5	2,4	0,1	3
320.	Kula Norinska	1.514	1.386	128	1.748	2,6	2,4	0,2	1
321.	Plaški	1.514	1.237	277	2.090	3,2	2,6	0,6	0
322.	Gornji Bogićevci	1.501	1.426	75	1.975	3,0	2,8	0,1	1

		Po stanovniku, u kunama				Ukupno, u mil. kuna			
		Prihodi	Rashodi	Suficit ili deficit	Broj stanov-nika	Prihodi	Rashodi	Suficit ili deficit	Razina trans-parent-nosti
323.	Velika Trnovitica	1.500	1.358	143	1.370	2,1	1,9	0,2	0
324.	Bedekovčina	1.497	1.261	236	8.041	12,0	10,1	1,9	3
325.	Garčin	1.485	1.543	-58	4.806	7,1	7,4	-0,3	1
326.	Žakanje	1.471	1.287	185	1.889	2,8	2,4	0,3	1
327.	Beretinec	1.467	1.436	31	2.176	3,2	3,1	0,1	3
328.	Đulovac	1.463	1.275	188	3.245	4,7	4,1	0,6	1
329.	Vinica	1.461	1.396	65	3.389	5,0	4,7	0,2	0
330.	Trnava	1.447	2.410	-963	1.600	2,3	3,9	-1,5	0
331.	Sveti Martin na Muri	1.441	1.434	6	2.605	3,8	3,7	0,0	2
332.	Hercegovac	1.441	1.445	-4	2.383	3,4	3,4	0,0	3
333.	Cernik	1.428	1.347	81	3.640	5,2	4,9	0,3	3
334.	Dvor	1.422	1.287	135	5.570	7,9	7,2	0,8	2
335.	Gorjani	1.421	1.176	246	1.591	2,3	1,9	0,4	0
336.	Sunja	1.414	1.248	166	5.748	8,1	7,2	1,0	1
337.	Galovac	1.412	1.199	213	1.234	1,7	1,5	0,3	0
338.	Velika Kopanica	1.410	1.482	-72	3.308	4,7	4,9	-0,2	1
339.	Klenovnik	1.409	1.783	-374	2.022	2,8	3,6	-0,8	0
340.	Vrpolje	1.400	1.371	29	3.521	4,9	4,8	0,1	0
341.	Okučani	1.396	1.432	-35	3.447	4,8	4,9	-0,1	1
342.	Sveta Marija	1.395	1.303	92	2.317	3,2	3,0	0,2	1
343.	Petrijanec	1.383	1.179	204	4.812	6,7	5,7	1,0	0
344.	Donji Vidovec	1.381	1.344	37	1.399	1,9	1,9	0,1	0
345.	Podcrkavlje	1.379	1.283	96	2.553	3,5	3,3	0,2	2
346.	Bošnjaci	1.372	1.351	21	3.901	5,4	5,3	0,1	0
347.	Mali Bukovec	1.367	1.258	109	2.212	3,0	2,8	0,2	3
348.	Koška	1.365	1.280	85	3.980	5,4	5,1	0,3	1
349.	Viškovci	1.361	1.265	95	1.906	2,6	2,4	0,2	0
350.	Trpinja	1.358	1.329	29	5.572	7,6	7,4	0,2	0
351.	Rakovec	1.353	1.158	195	1.252	1,7	1,5	0,2	3
352.	Vrbje	1.353	1.088	265	2.215	3,0	2,4	0,6	0
353.	Feričanci	1.352	1.299	53	2.134	2,9	2,8	0,1	3
354.	Donji Kukuruzari	1.347	1.404	-57	1.634	2,2	2,3	-0,1	3
355.	Donji Kraljevec	1.340	1.187	153	4.659	6,2	5,5	0,7	3
356.	Pribislavec	1.331	1.387	-56	3.136	4,2	4,4	-0,2	1
357.	Mikleuš	1.329	1.315	14	1.464	1,9	1,9	0,0	2
358.	Sračinec	1.327	1.234	93	4.842	6,4	6,0	0,4	2
359.	Andrijaševci	1.311	1.143	168	4.075	5,3	4,7	0,7	3
360.	Nova Rača	1.306	1.163	142	3.433	4,5	4,0	0,5	2
361.	Kotoriba	1.290	1.203	87	3.224	4,2	3,9	0,3	3
362.	Domašinec	1.287	982	305	2.251	2,9	2,2	0,7	1
363.	Dežanovac	1.287	1.795	-508	2.715	3,5	4,9	-1,4	0
364.	Runovići	1.286	1.421	-135	2.416	3,1	3,4	-0,3	1
365.	Čepin	1.286	1.166	120	11.599	14,9	13,5	1,4	0
366.	Donji Andrijevci	1.282	1.117	164	3.709	4,8	4,1	0,6	1
367.	Kloštar Podravski	1.280	1.375	-96	3.306	4,2	4,5	-0,3	0
368.	Slavonski Šamac	1.279	1.208	70	2.169	2,8	2,6	0,2	2
369.	Brodski Stupnik	1.278	1.576	-298	3.036	3,9	4,8	-0,9	1
370.	Krašić	1.274	1.279	-5	2.640	3,4	3,4	0,0	3
371.	Stari Mikanovci	1.260	1.251	9	2.956	3,7	3,7	0,0	2
372.	Sveti Đurđ	1.257	1.367	-110	3.804	4,8	5,2	-0,4	1
373.	Belica	1.245	1.167	78	3.176	4,0	3,7	0,2	4
374.	Špišić Bukovica	1.243	1.228	15	4.221	5,2	5,2	0,1	0
375.	Kaptol	1.240	1.283	-43	3.472	4,3	4,5	-0,1	0
376.	Đelekovec	1.240	1.200	41	1.533	1,9	1,8	0,1	2
377.	Gradec	1.208	1.206	2	3.681	4,4	4,4	0,0	0

		Po stanovniku, u kunama				Ukupno, u mil. kuna			
		Prihodi	Rashodi	Suficit ili deficit	Broj stanov-nika	Prihodi	Rashodi	Suficit ili deficit	Razina trans-parent-nosti
378.	Mihovljan	1.204	1.077	127	1.938	2,3	2,1	0,2	1
379.	Marijanci	1.196	1.368	-172	2.405	2,9	3,3	-0,4	1
380.	Pojezerje	1.187	2.243	-1.056	991	1,2	2,2	-1,0	0
381.	Bukovlje	1.185	1.009	176	3.108	3,7	3,1	0,5	0
382.	Štrigova	1.174	1.033	141	2.766	3,2	2,9	0,4	1
383.	Gornja Vrba	1.170	1.032	138	2.512	2,9	2,6	0,3	1
384.	Vidovec	1.167	1.257	-90	5.425	6,3	6,8	-0,5	2
385.	Gornji Mihaljevec	1.160	915	245	1.917	2,2	1,8	0,5	1
386.	Hrašćina	1.142	982	160	1.617	1,8	1,6	0,3	0
387.	Orle	1.141	1.155	-14	1.975	2,3	2,3	0,0	1
388.	Staro Petrovo Selo	1.132	1.035	97	5.186	5,9	5,4	0,5	2
389.	Ivankovo	1.126	1.102	24	8.006	9,0	8,8	0,2	3
390.	Martinska Ves	1.125	1.007	118	3.488	3,9	3,5	0,4	3
391.	Kapela	1.118	1.733	-615	2.984	3,3	5,2	-1,8	3
392.	Sikirevci	1.111	871	240	2.476	2,8	2,2	0,6	0
393.	Breznica	1.101	1.228	-127	2.200	2,4	2,7	-0,3	0
394.	Levanjska Varoš	1.084	1.491	-407	1.194	1,3	1,8	-0,5	0
395.	Cerna	1.083	901	182	4.595	5,0	4,1	0,8	0
396.	Đurđenovac	1.079	973	107	6.750	7,3	6,6	0,7	0
397.	Selnica	1.050	1.073	-22	2.991	3,1	3,2	-0,1	1
398.	Mače	1.044	880	164	2.534	2,6	2,2	0,4	3
399.	Jakšić	1.043	1.875	-833	4.058	4,2	7,6	-3,4	3
400.	Martijanec	1.039	1.169	-130	3.843	4,0	4,5	-0,5	1
401.	Končanica	1.028	922	106	2.360	2,4	2,2	0,3	0
402.	Markušica	1.028	921	107	2.555	2,6	2,4	0,3	3
403.	Nova kapela	1.028	955	73	4.227	4,3	4,0	0,3	0
404.	Vratišinec	1.025	850	174	1.984	2,0	1,7	0,3	0
405.	Desinić	1.019	966	54	2.933	3,0	2,8	0,2	1
406.	Petrovsko	1.018	1.072	-53	2.656	2,7	2,8	-0,1	0
407.	Štefanje	994	839	155	2.030	2,0	1,7	0,3	1
408.	Maruševec	988	1.162	-174	6.381	6,3	7,4	-1,1	3
409.	Mala Subotica	988	875	113	5.452	5,4	4,8	0,6	2
410.	Borovo	984	914	70	5.056	5,0	4,6	0,4	1
411.	Donja Voća	970	724	246	2.443	2,4	1,8	0,6	0
412.	Rasinja	969	929	40	3.267	3,2	3,0	0,1	3
413.	Sokolovac	938	974	-37	3.417	3,2	3,3	-0,1	2
414.	Zažablje	922	849	73	757	0,7	0,6	0,1	0
415.	Farkaševac	917	942	-25	1.937	1,8	1,8	0,0	1
416.	Bebrina	900	860	40	3.252	2,9	2,8	0,1	1
417.	Rovišće	899	824	74	4.822	4,3	4,0	0,4	0
418.	Dubrava	898	1.065	-167	5.245	4,7	5,6	-0,9	1
419.	Visoko	891	859	32	1.518	1,4	1,3	0,0	0
420.	Sibinj	875	750	125	6.895	6,0	5,2	0,9	1
421.	Sveti Ivan Žabno	863	750	114	5.222	4,5	3,9	0,6	1
422.	Negoslavci	828	871	-43	1.463	1,2	1,3	-0,1	1
423.	Strizivojna	802	752	50	2.525	2,0	1,9	0,1	0
424.	Rešetari	800	777	23	4.753	3,8	3,7	0,1	2
425.	Drenje	722	752	-29	2.700	2,0	2,0	-0,1	0
426.	Preseka	716	766	-50	1.448	1,0	1,1	-0,1	0
427.	Štitar	686	620	65	2.129	1,5	1,3	0,1	1
428.	Sveti Petar Orehovec	550	967	-417	4.583	2,5	4,4	-1,9	3

Izvor: Institut za javne financije, 2015.

LITERATURA

1. Bajo,A. i Bronić,M., 2004. Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj:problemi fiskalnog izravnanja. Financijska teorija i praksa 28(4) str.445-467 .

2. Mihalj,P., 2000. Fiskalni odnosi između središnje i lokalne vlasti u Republici Hrvatskoj. Politička misao, Vol 37, br.2, str.194.-206.

3. Jurlina Alibegović,D., 2002. Financiranje lokalne samouprave. Forum o fiskalnoj decentralizaciji u Hrvatskoj, str. 3- 39.

4. Bajo,A. i Ott,K., 2001.Lokalne financije i lokalni proračuni u Republici Hrvatskoj. Financijska teorija i praksa 25 (3) str.311-434.

5. Kulenović,Z. i Slišković,M., Metodologija znanstvenoistraživačkog rada, dostupno na: http://www.pfst.unist.hr/uploads/MZIR-Prilog_Predavanju4.pdf, [pristupljeno 01.03.2016].

6. Bajo, A. i Bronić, M.,2007.Procjene učinkovitosti modela fiskalnog izravnanja u Hrvatskoj.Zagreb:Institut za javne financije.

7. Nikolić, N., 1999.Počela javnog financiranja

8. Bajo, A. i Primorac, M., 2010.Praksa zaduživanja lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj.Zagreb:Institut za javne financije.

9. Bajo, A., 1998.Financijska praksa.Fiskalno izravnanje, Vol.pp.649-652

10. Okviri financiranja lokalnih jedinica vlasti, 2011./2012. Poglavlje br.2. Dostupno na: https://www.google.hr/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=okviri%20financiranja%20lokalnih%20jedinica

11. M. Pitarević: Decentralizacija u Republici Hrvatskoj – proračun jednoga grada od 1996. do 2000. godine Financijska teorija i praksa 26 (4) str. 793-810 (2002.)

12. Bajo,A. i Primorac, M., 2013.Fiskalno izravnanje u državama članicama Europske unije.Dostupno na: http://hrcak.srce.hr/112986, [pristupljeno 16.03.2016.].

13. Ott,K. i Bronić, M., 2015.Ostvarenje proračuna općina, gradova i županija u 2014.Dostupno na: http://www.ijf.hr/upload/files/file/newsletter/98.pdf, [pristupljeno 30.06.2016.]

14. Narodne novine, (2015): Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014.godinu, Narodne novine d.d. Zagreb, broj 80.

15. Europska komisija, (2016): Radni dokument službi komisije, [Internet], raspoloživo na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_croatia_hr.pdf, [22.08.2016.].

16. Bajo, A., Bronić, M., (2007): Mogu li sve općine i gradovi u Hrvatskoj pružati adekvatne javne usluge?, Newsletter, str. 2-5.

17. Crnković, M., (2010): Lokalna samouprava u Poljskoj, [Internet], raspoloživo na: https://www.google.hr/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=lokalna%20samouprava%20u%20poljskoj, [15.07.2016.].

18. Antić, T., (2002): Centralna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj: decentralizacija i demokratizacija, [Internet], raspoloživo na: http://www.ijf.hr/FDI/antic.pdf , [17.07.2016.].

19. Jurlina Alibegović, D., 2010. Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj. Ekonomski institut Zagreb, str. 74-140.

SAŽETAK

Problem ovoga istraživanja je neučinkovitost mehanizma fiskalnog izravnanja, uzrokovanog nepostojanjem jasnih kriterija za dodjelu dotacija iz državnog proračuna. Posljedica navedenog je nepravedna raspodjela sredstava iz državnog proračuna koja u većini slučajeva ne pomaže razvoj slabije razvijenih lokalnih jedinica samouprave. Glavni cilj istraživanja je ukazati na postojeći problem te predložiti određene reformske pravce na planu financijskog izravnanja. Istraživanje je provedeno na uzorku od 30 općina u Hrvatskoj, gdje je testirano postoji li korelacija između prihoda po stanovniku općina i iznosa pomoći koje je dodijelila država u 2014.god. Rezultati su pokazali kako ne postoji korelacija između odabranih varijabli te je donesen zaključak da mehanizam fiskalnog izravnanja nema značajniji utjecaj na slabije razvijene lokalne jedinice samouprave. Središnja država više bi pažnje trebala usmjeravati ka provjeri fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica samouprave, kao i definiranju jasnih kriterija dodjele dotacija.

Ključne riječi: mehanizam fiskalnog izravnanja, slabije razvijene lokalne jedinice samouprave, nejasni kriteriji dodjele dotacija

SUMMARY

The problem of this research is the inefficiency of the mechanism of fiscal equalization, caused by a lack of clear criteria for the distribution of grants from the state budget. The consequence of this is an unfair distribution of resources from the state budget, which in most cases doesn't help the development of less developed local self-government units. The main objective of the research is to point out the existing problems and propose specific reform directions in the field of financial equalization. The research was conducted on a sample of 30 municipalities in Croatia, where it was tested whether there is a correlation between the per capita revenue and the amount of aid granted by the state in 2014. The results showed that there was no correlation between selected variables and passed the conclusion that the mechanism of financial equalization has no significant impact on the less developed local self-government units. The central government should direct more attention at verifying the fiscal capacity of local self-government units, as well as the defining of clear criteria for distribution of grants.

Keywords: mechanism of fiscal equalization, less developed local self-government units, unclear criteria for distribution of grants

POPIS SLIKA

Slika 1: Vlastiti prihodi županija, gradova i općina
Slika 2: Zajednički prihodi županija, gradova i općina

Slika 3: Potpore županijama, gradovima i općinama

Slika 4: Visina i struktura dotacija (odabrane zemlje) u 2010.

POPIS GRAFIKONA

Grafikon 1. Stupanj fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj od 1995. do 2013. (u %)
Grafikon 2. Rashodi općina, gradova i županija na području pojedinih županija u 2013. (u mlrd. kn)
Grafikon 3. Financiranje rashoda lokalnih tijela vlasti u 2014. (%BDP-a) u Hrvatskoj i usporedivim državama članicama EU-a
Grafikon 4.Iznos pomoći po stanovniku općina u 2014.god.
Grafikon 5. Iznos pomoći po županijama u 2014.god.
Grafikon 6. Broj općina u pojedinoj županiji u 2014.god.

POPIS TABLICA

Tablica 1. Kriteriji dodjele dotacija iz središnjega državnog proračuna županijama

Tablica 2. Kriteriji dodjele tekućih dotacija središnje države općinama i gradovima na područjima posebne državne skrbi od 2002. do 2006.

Tablica 3. Udio zaposlenih u sektoru opće države u ukupnoj zaposlenosti, u % (2005.-08.)

Tablica 4. Ostvarenje proračuna općina u 2014.

Tablica 5. Distribucija bruto dohodaka po stanovniku općina i gradova u 2004. (u kn)

Tablica 6. Raspodjela funkcija po razini vlasti

Tablica 7. Iznos pomoći te prihodi po stanovniku općina uzetih u uzorak u 2014. (u kn)