

# FISKALNI KAPACITET OPĆINA SPLITSKO-DALMATINSKE ŽUPANIJE

---

**Doko, Matija**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2018**

*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://um.nsk.hr/um:nbn:hr:124:971045>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-08-16**

*Repository / Repozitorij:*

[REFST - Repository of Economics faculty in Split](#)



**SVEUČILIŠTE U SPLITU  
EKONOMSKI FAKULTET**

**ZAVRŠNI RAD**

**FISKALNI KAPACITET OPĆINA SPLITSKO-  
DALMATINSKE ŽUPANIJE**

**Mentor:**

**doc.dr.sc. Visković Josip**

**Student:**

**Matija Doko**

**Split, rujan, 2018.**

## Sadržaj:

<b>1. UVOD .....</b>	<b>4</b>
1.1 Definiranje problema istraživanja.....	4
1.2 Ciljevi rada.....	4
1.3 Metode rada .....	4
1.4 Struktura rada.....	4
<b>2. FISKALNI KAPACITET .....</b>	<b>5</b>
2.1 Decentralizacija financiranja lokalne samouprave.....	5
2.2. Faze u razvoju hrvatske lokalne samouprave u razdoblju nakon osamostaljenja .	6
2.3. Lokalna i područna (regionalna) samouprava u Hrvatskoj.....	7
2.4. Financiranje lokalnih samouprava.....	8
2.4.1. Izvori financiranja .....	9
2.4.2. Zakoni o financiranju lokalne i područne samouprave .....	9
2.5. Analiza proračuna lokalnih jedinica .....	10
2.5.1. Struktura prihoda i rashoda .....	11
2.6. Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj .....	12
2.7. Fiskalno izravnavanje .....	12
2.7.1. Okomito fiskalno izravnavanje .....	12
2.8. Zaduživanje lokalnih jedinica .....	13
2.8.1. Problem zaduživanja lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica .....	14
<b>3. ANALIZA FISKALNOG KAPACITETA OPĆINA SPLITSKO – DALMATINSKE ŽUPANIJE.....</b>	<b>15</b>
3.1. Prikaz i analiza prihoda i rashoda lokalnih samoupravnih jedinica.....	15
<b>4. ZAKLJUČAK.....</b>	<b>30</b>
<b>LITERATURA .....</b>	<b>32</b>
<b>POPIS TABLICA .....</b>	<b>33</b>

<b>SAŽETAK</b> .....	<b>34</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>34</b>

# **1. UVOD**

## **1.1. Definiranje problema istraživanja**

Jedinice lokalne samouprave financiraju se raznim oblicima prihoda, koji nisu nužno dostatni za financiranje svih proračunskih rashoda odnosno fiskalni kapacitet jedinica lokalnih samouprava je često slab. Stoga se u radu problematizira fiskalni kapacitet jedinica lokalnih samouprava Splitsko-dalmatinske županije, kako bi se uvidjela njihova snaga i struktura.

## **1.2. Ciljevi rada**

Temeljni cilj završnog rada je analizirati strukturu prihoda općina Splitsko-dalmatinske županije, izračunati fiskalni kapacitet odabranih općina te identificirati koliki je udio vlastitih prihoda u ukupnim proračunskim prihodima.

## **1.3. Metode rada**

U izradi rada koriste se opće znanstvene metode: metoda analize, metoda sinteze, te metoda dedukcije i indukcije.

## **1.4. Struktura rada**

U prvom, uvodnom dijelu definirani su problem i ciljevi rada, metode i struktura rada. Teorijski dio sastoji se od dijela koji govori općenito o fiskalnom kapacitetu, fiskalnom izravnavanju te fiskalnoj decentralizaciji. U trećem dijelu analizira se fiskalni kapacitet općina Splitsko-dalmatinske županije. U zaključnom dijelu se sažima bit cijelog rada.

## 2. FISKALNI KAPACITET

Fiskalni kapacitet definira se kao sposobnost lokalnih jedinica da vlastitim proračunskim sredstvima mogu financirati vlastite proračunske rashode. Bruto dohodak po stanovniku je često mjera fiskalnog kapaciteta.<sup>1</sup>

Različito fiskalnih kapaciteta uzrokovano je razlikama poreznih osnovica između lokalnih jedinica. Stanje javnih uprava i financija ukazuje da je javna uprava neefikasna.

**Tablica 1: Pokazatelji fiskalnog kapaciteta:**

Prema ekonomskoj klasifikaciji proračuna	Prema funkcijskoj klasifikaciji proračuna
1. Ukupni prihodi, po stanovniku	1. Rashodi za opće javne funkcije, po stanovniku
2. Prihodi poslovanja, po stanovniku	2. Rashodi za obranu, po stanovniku
3. Ukupni prihodi umanjeni za pomoći i dio poreza na dohodak za financiranje decentraliziranih funkcija, po stanovniku	3. Rashodi za javni red i sigurnost, po stanovniku
4. Porezni prihodi, po stanovniku	4. Rashodi za ekonomske poslove, po stanovniku
5. Pomoći, po stanovniku	5. Rashodi za zaštitu okoliša, po stanovniku
6. Prihodi od imovine, po stanovniku	6. Rashodi za unaprjeđenje stanovanja i zajednice, po stanovniku
7. Prihodi od administrativnih pristojbi, po stanovniku	7. Rashodi za zdravstvo, po stanovniku
8. Ukupni rashodi, po stanovniku	8. Rashodi za rekreaciju, kulturu i religiju, po stanovniku
9. Rashodi poslovanja, po stanovniku	9. Rashodi za obrazovanje, po stanovniku
10. Rashodi za zaposlene, po stanovniku	10. Rashodi za socijalnu zaštitu, po stanovniku
11. Materijalni rashodi, po stanovniku	
12. Subvencije, po stanovniku	
13. Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države, po stanovniku	

Izvor:

[https://www.eizg.hr/userdocsimages/projekti/završeni/studija\\_analiticke\\_podloge\\_za\\_ucinkovitu\\_decentralizaciju\\_u\\_hrvatskoj.pdf](https://www.eizg.hr/userdocsimages/projekti/završeni/studija_analiticke_podloge_za_ucinkovitu_decentralizaciju_u_hrvatskoj.pdf)

### 2.1. Decentralizacija financiranja lokalne samouprave

Decentralizacija države se najjednostavnije definira prijenosom političke moći i utjecaja s više razine vlasti (središnje države) na niže razine vlasti (regionalnu i lokalnu vlast). Unatoč tome što je širenje procesa decentralizacije među državama različito, zajedničko im je obilježje da se potreba za decentralizacijom pojavljuje kako bi javni sektor bio uspješan. Zadovoljavanje različitih lokalnih interesa i potreba za javnim dobrima i uslugama najbolje se postiže

<sup>1</sup> Hohnjec I., Kočelj A., Jakir-Bajo I. (2017): Novi model financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, TIM4PIN MAGAZIN, Zagreb, str. 1.

decentraliziranim odlučivanjem o javnim uslugama koje osiguravaju pojedine razine. Svaka država može imati mnoštvo koristi nakon decentralizacije državnih funkcija. Povećava se efikasnost u pružanju javnih usluga zbog toga što lokalna vlast ima bolji uvid u javne usluge koje su potrebne lokalnom stanovništvu. Decentraliziranim pružanjem javnih usluga zadovoljava se one koji su uslugu primili, imali od nje koristi i, na kraju, platili dobivenu uslugu. Decentralizacija se provodi kako bi se smanjio udio javnog sektora u cijelom gospodarstvu, omogućava se kvalitetnija alokacija resursa između središnje i lokalne vlasti, te poboljšava način prikupljanja poreza i ostalih prihoda. Hrvatska je visoko centralizirana država i to prema udjelu prihoda i izdataka općina, gradova i županija u ukupnim prihodima i dotacijama konsolidirane opće države.<sup>2</sup>

## **2.2. Faze u razvoju hrvatske lokalne samouprave u razdoblju nakon osamostaljenja**

Lokalna samouprava u samostalnoj Hrvatskoj razvijala se u tri temeljne faze:<sup>3</sup>

*1. Prva faza razvoja lokalne i regionalne samouprave (1990.-1993.)*

*2. Druga faza razvoja lokalne i regionalne samouprave (1993.-2001.)*

*3. Treća faza razvoja lokalne i regionalne samouprave (2001.-2010.)*

**Prva faza razvoja lokalne i regionalne samouprave** u prve tri godine nakon izbora za Sabor održanih u proljeće 1990., sve do 1993., lokalna je samouprava zadržala institucionalni oblik naslijeđen iz prethodnog, socijalističkog perioda. Ne samo što su zadržane jedinice istog naziva i teritorijalne organizacije, već su i njihovi predstavnički i izvršni organi zadržali svoj dotadašnji naziv i organizaciju. Bilo je riječ o sto općina i Gradu Zagrebu kao jedinstvenoj općini. Predstavnička tijela bila su skupštine općina. One su birale svoja izvršna vijeća na čelu s predsjednikom izvršnog vijeća. Skupštine su bile trodijelna tijela sastavljena od vijeća udruženog rada, društveno-političkog vijeća i vijeća mjesnih zajednica. U tom su institucionalnom okviru bili provedeni i prvi višestranački izbori u svibnju 1990., kojima su izabrani odbornici i zastupnici u skupštine općina, skupštine zajednica općina i Sabor.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Jurlina Alibegović, D. (2010): *Financiranje lokalne samouprave*, Ekonomski institut, Zagreb, str. 94 .

<sup>3</sup> Koprić, I. (2010): *Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj*, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 10. (2010), br. 3., str. 665.

Raspoloživo na: [file:///C:/Users/My/Downloads/2010\\_3\\_03\\_Kopric%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/My/Downloads/2010_3_03_Kopric%20(1).pdf)

<sup>4</sup> Koprić, I. (2010): *Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj*, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 10. (2010), br. 3., str. 665–666.

**Druga faza razvoja lokalne i regionalne samouprave** Dana 29. prosinca 1992. doneseno je nekoliko zakona kojima je provedena nova teritorijalna podjela, reguliran tada uvedeni sustav »lokalne samouprave i uprave«, kao i izbori za članove predstavničkih tijela u novoformiranim jedinicama. Bila je riječ o općinama (418) i gradovima (69) na razini lokalne samouprave te o županijama (20) na razini »lokalne uprave i samouprave«. Pored toga, utemeljena su dva autonomna kotara, Knin i Glina, na području sa značajnim udjelom srpskog stanovništva, koji međutim nikad nisu počeli funkcionirati, zbog rata i kasnijih institucionalnih promjena. Istodobno, ukinute su mjesne zajednice kao jedinice samouprave i participacije građana ispod lokalne razine, a njihova je imovina, nerijetko stečena radom građana, postala vlasništvom općina i gradova. Tijekom te faze osnivane su nove lokalne jedinice.<sup>5</sup>

**Treća faza razvoja lokalne i regionalne samouprave** Ustavne promjene iz 2000. stvorile su nov temelj razvoju lokalne samouprave. Ustav definira županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave, jamči širok samoupravni djelokrug ne samo njima nego i jedinicama lokalne samouprave (gradovima i općinama), uvodi opću klauzulu u određivanje lokalnih poslova te prihvaća načela supsidijarnosti i solidarnosti.<sup>6</sup> Načelo supsidijarnosti označava to da se nadležnost treba alocirati na najnižu razinu na koju se ona provodi, što znači da najvažnije odluke trebaju donositi na lokalnoj razini, a da više razine vlasti djeluju samo kada niže razine vlasti ne mogu to učiniti. Prema načelu solidarnosti država mora financijski pomagati onim lokalnim jedinicama koje su slabije razvijene.<sup>7</sup>

### **2.3. Lokalna i područna (regionalna) samouprava u Hrvatskoj**

Osnovna zadaća lokalnih jedinica je da poboljšaju životni standard svih njezinih stanovnika, tj. pronaći načine financiranja kako bi se moglo osigurati dovoljno prihoda da bi se nesmetano obavljali poslovi vezani za područje lokalne i regionalne samouprave.

Gradovi i općine u svome djelokrugu 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

---

<sup>5</sup> Koprić, I. (2010): Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 10. (2010), br. 3., str. 666.

<sup>6</sup> Koprić, I. (2010): Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 10. (2010), br. 3., str. 667.

<sup>7</sup> Marčetić, G., Lopžić, I. (2017): Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave, HKJU-CCPA, 17(3), str. 415.



šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu.<sup>8</sup>

Županija obavlja poslove koji su vezani za područno (regionalno) značenje te usklađuje interese koji će ravnomjerno razviti općine i gradove u svom sastavu, te županije kao cjeline, a osobito poslove koji se odnose na : školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.<sup>9</sup>

#### **2.4. Financiranje lokalnih samouprava**

Postoji niz zakona koji propisuju način na koji bi općine, gradovi i županije mogli ostvarivati svoja proračunska sredstva. Broj fiskalnih instrumenata i mjera na koje lokalna i regionalna samouprava može u potpunosti utjecati ili barem utjecati je mal, tako da u zakonom propisanim granicama mijenja visine stopa i tako utječe na ukupnu visinu prikupljenih proračunskih prihoda, odnosno lokalne jedinice u Hrvatskoj nisu potpuno autonomne u utvrđivanju osnovice i stope poreznih prihoda. Fiskalna autonomija označava sposobnost lokalnih jedinica da samostalno utvrđuju osnovice i stope poreznih, ali i neporeznih prihoda.

10

Iako je mali broj fiskalnih instrumenata na koje mogu utjecati, općine i gradovi ipak imaju potencijalne mogućnosti utjecaja na visinu prikupljenih proračunskih prihoda koje su utvrđene zakonom zbog toga što su vrste općinskih i gradskih poreza zakonom definirane na način da je općinama i gradovima ostavljena mogućnost da vlastitim odlučivanjem utvrđuju poreznu stopu jednog poreznog prihoda (porez na korištenje javnih površina), a kod ostalih poreza da vlastitim odlučivanjem utvrđuju porezne stope u rasponu propisanom zakonom. S obzirom da imaju ograničene mogućnosti utjecaja, općine i gradovi ne služe se dovoljno s fiskalnim instrumentima koji im stoje na raspolaganju kako bi planirali i ostvarili

---

<sup>8</sup> Jurlina Alibegović D. (2010): Financiranje lokalne samouprave, Ekonomski institut Zagreb, str.95. ,  
Raspoloživo na: <http://www.ijf.hr/FDI/jurlina-alibegovic.pdf>

<sup>9</sup> Jurlina Alibegović D. (2010): Financiranje lokalne samouprave, Ekonomski institut Zagreb, str.95. ,  
Raspoloživo na: <http://www.ijf.hr/FDI/jurlina-alibegovic.pdf>

<sup>10</sup> Bajo, A (2004): Fiskalna decentralizacija, Institut za javne financije, Zagreb ,str. : 57-58.

Raspoloživo na: <http://www.ijf.hr/rosen/rosenic/decentralizacija.pdf>

proračunske prihode (npr. ne uvode prirez porezu na dohodak ili uvode minimalnu stopu prireza ).<sup>11</sup>

#### 2.4.1. Izvori financiranja

Lokalne jedinice financiraju se iz tri izvora :

- *vlastiti prihodi,*
- *zajednički porezi i*
- *dotacije iz državnog i županijskog proračuna..*

.Prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave su :

1. općinski, gradski, odnosno županijski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe;
2. prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava
3. prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njezinom vlasništvu, odnosno u kojima ima udio ili dionice
4. prihodi od naknada za koncesiju koje daje njezino predstavničko tijelo;
5. novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sama propiše u skladu sa zakonom
6. udio u zajedničkim porezima s Republikom Hrvatskom
7. sredstva pomoći i dotacija Republike Hrvatske predviđena u državnom proračunu
8. drugi prihodi određeni zakonom<sup>12</sup>

#### 2.4.2. Zakoni o financiranju lokalne i područne samouprave

Prema Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema članku 3. definirano je da se jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave financiraju prihodima od poreza, od pomoći te iz vlastitih i namjenskih prihoda sukladno posebnim propisima. Prihod državnog proračuna je prihod od poreza.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Jurlina Alibegović, D. (2012): Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj ; Između želja i mogućnosti, Ekonomski institut, str.38.

Rapoloživo na: [http://iju.hr/Dokumenti/fju\\_1.pdf](http://iju.hr/Dokumenti/fju_1.pdf)

<sup>12</sup> Ministarstvo uprave Republike Hrvatske (2018 : Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Raspoloživo na: <https://uprava.gov.hr/print.aspx?id=12643&url=print>

<sup>13</sup> Narodne novine (2014): Zakon o financiranju lokalne i područne (regionalne) samouprave ,čl. 3, Narodne novine d.d., Zagreb, broj 147.

Zajednički prihodi države, općine i grada su i prihodi od ugovorenih godišnjih naknada za koncesije, prema Zakonu o koncesijama (»Narodne novine«, br. 69/17.) :

1. za crpljenje mineralnih, geotermalnih i prirodnih izvorskih voda udio općine i grada u prihodu od naknada za koncesiju iznosi 50 %, a države 50%.

2. za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu udio općine i grada u prihodu od naknada za koncesiju iznosi 30%, a države 70%.<sup>14</sup>

Porez na dohodak je zajednički porez čiji se prihod dijeli između općina, gradova i županija. Prihod od poreza na dohodak raspodjeljuje se na: udio općine, odnosno grada 60 %, udio županije 17 %, udio za decentralizirane funkcije 6 % i udio za fiskalno izravnjanje 17 %.<sup>15</sup>

## **2.5. Analiza proračuna lokalnih jedinica**

Ukupni prihodi i primici proračuna županija, općina i gradova u Republici Hrvatskoj 2017. ostvareni sa 24,9 mlrd. kn, uz rast 2,4 % ,što je u odnosu na 2016.više za 600. mil. kn. Ukupni rashodi i izdaci u 2017. izvršeni su u iznosu od 25,0 mlrd. kn., uz rast od 4,3% što je u odnosu na 2016. više za 1,0 mlrd. kn.

Prihodi poslovanja proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ( JLPRS) koji u strukturi ukupnih prihoda u 2017. čine 96,8 %, ostvareni su u iznosu od 23,1 mlrd. kn. uz rast od 2,2% , što je u odnosu na 2016.veće za 495,0 mil. kn. U 2017. je zabilježen pad prihoda od poreza sa 52 % na 48,4% i poreza na dohodak sa 45,8% na 41,9 %. U prihodima JLPRS-a značajna su stavka pomoći iz državnog proračuna. Kod prihoda od prodaje nefinancijske imovine došlo je do povećanja udjela u ukupnim prihodima sa 2,5 % u 2016. na 3,2% u 2017.

Rashodi poslovanja proračuna JLPRS-a u 2017. iznosili su 20,5 mlrd. Kn, što je u odnosu na 2016. rast za 5,3%. Rashodi za zaposlene u upravnim tijelima 2016. rasli su za 1,9%, materijalni rashodi su rasli za 3,2%, rashodi za usluge za 3,6 %, subvencije 8,1% , dok su rashodi za nabavu ne proizvedene dugotrajne imovine pali za 1%. Pomoći su u 2017. u odnosu 2016. rasli za 7,6%. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine su u 2017. izvršeni su u iznosu od 3,5 mlrd. kn. Primici od financijske imovine i zaduživanja su bili niži u odnosu na

---

<sup>14</sup> Narodne novine (2014): Zakon o financiranju lokalne i područne (regionalne) samouprave ,čl. 3, Narodne novine d.d., Zagreb, broj 147.

<sup>15</sup> Narodne novine (2014): Zakon o financiranju lokalne i područne (regionalne) samouprave ,čl. 3, Narodne novine d.d., Zagreb, broj 147.

2016., dok su izdaci za financijsku imovinu i otplate zajma u 2017. u odnosu na 2016. porasli.<sup>16</sup>

### 2.5.1. Struktura prihoda i rashoda

U proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvarenje prihoda praćeno je u skladu s metodologijom praćenja državnih financija Međunarodnog monetarnog fonda.<sup>17</sup>

Najveći udio u ukupnim prihodima lokalnih jedinica odnosi se na porezne prihode, a njihov najveći udio se odnosi na prihode od zajedničkih poreza, nakon čega slijedi prihodi od poreza na imovinu, te prihodi od poreza na robu i usluge. Važan izvor prihoda proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave su prihodi od administrativnih pristojbi od kojih lokalne jedinice u najvećoj mjeri ostvaruju od komunalnih doprinosa. Velik izvor prihoda općine ostvaruju u obliku pomoći.<sup>18</sup>

U proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave najveći udio u ukupnim rashodima čine materijalni rashodi gdje prevladavaju rashodi za usluge, rashodi za materijal i energiju.<sup>19</sup>

Lokalne jedinice u najvišoj mjeri troše za nabavu nefinancijske imovine, a tu su i rashodi za zaposlene koji se odnose na plaće, te doprinose na plaće zaposlenika u lokalnim jedinicama. Najveći uzrok ostalih rashoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave su tekuće donacije u novcu i kapitalne pomoći. Subvencije čine mali dio ukupnih rashoda.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Petrović -Lukeš, M. (2018): Financijska analiza poslovanja proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iz financijskih izvještaja za 2016. i 2017. godinu

Raspoloživo na: <http://www.spi.hr/financijska-analiza-poslovanja-proracuna-jedinica-lokalne-i-podrucne-regionalne-samouprave-iz-financijskih-izvjestaja-za-2016-i-2017-godinu>

<sup>17</sup> Jurlina Alibegović, D. (2010): Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj, Ekonomski institut, Zagreb, str. 99.

<sup>18</sup> Jurlina Alibegović, D. (2010): Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj, Ekonomski institut, Zagreb, str. 101.

<sup>19</sup> Jurlina Alibegović, D. (2010): Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj, Ekonomski institut, Zagreb, str. 103.

<sup>20</sup> Jurlina Alibegović, D. (2010): Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj, Ekonomski institut, Zagreb, str. 104.

## 2.6. Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj

Obilježja teritorijalne strukture hrvatske lokalne samouprave je prevelika složenost, nedovoljna stabilnost i efikasnost, neuravnoteženost, ima slabe razvojne potencijale i osiguranje centralističkog načina upravljanja zemljom. Potrebu za teritorijalnom reorganizacijom određuje promjena temeljnog modela upravljanja zemljom, ako se lokalnoj samoupravi pridjeljuje nove razvojne svrhe, te prelazak s romantičarskih ideja na ideje racionalnog javnog upravljanja.<sup>21</sup>

## 2.7. Fiskalno izravnavanje

Razlike u stupnju razvoja pojedinih područja države utječu na potrebu ublažavanja nejednakosti proisteklih iz različitih prirodnih, demografskih, ekonomskih i političkih uvjeta u kojima su se pojedina područja razvijala. Neujednačenosti vlastitih prihoda i rashoda lokalnih jedinica zemlje pokušavaju se ublažiti sustavima okomitoga i vodoravnoga fiskalnog izravnavanja. Glavni je cilj fiskalnog izravnavanja očuvanje ekonomske i socijalne cjeline države te osiguranje minimuma potrebne razine javnih usluga u svim lokalnim jedinicama.<sup>22</sup>

### 2.7.1. Okomito fiskalno izravnavanje

Glavni razlog za okomito fiskalno izravnavanje je razlika između prihoda i rashoda između viših razina vlasti i nižih razina vlasti. Glavnina poreza se nalazi u nadležnosti središnje države koja sredstva koja su prikupljena oporezivanjem dalje raspoređuje nižim razinama vlasti.<sup>23</sup> Ako bi došlo do povećanja razine potrošnje lokalnih jedinica, a da lokalne jedinice istovremeno nisu povećale razinu stope poreza, okomiti jaz raste. Da bi se izravnale okomite nejednakosti prihodi se trebaju učinkovito dijeliti od strane središnje vlasti iz razloga što lokalne jedinice imaju jako male mogućnosti da povećaju svoje prihode.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup>Koprić, I. (2010): Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, Zagreb, str.384.

Raspoloživo na: [file:///C:/Users/My/Downloads/2010\\_2\\_04\\_Kopric.pdf](file:///C:/Users/My/Downloads/2010_2_04_Kopric.pdf)

<sup>22</sup> Bajo, A (2004): Fiskalna decentralizacija, Institut za javne financije, Zagreb, str.64.

Raspoloživo na: <http://www.ijf.hr/rosen/rosenic/decentralizacija.pdf>

<sup>23</sup> Bajo, A. (1998): Fiskalno izravnavanje. Financijska praksa, 1998, 22 (4-5), str. 649-652.

Raspoloživo na: [http://www.ijf.hr/pojmovnik/fiskalno\\_izravnavanje.htm](http://www.ijf.hr/pojmovnik/fiskalno_izravnavanje.htm)

<sup>24</sup> Bajo, A. (1998): Fiskalno izravnavanje. Financijska praksa, 1998, 22 (4-5), str. 649-652.

## 2.7.2. Vodoravno fiskalno izravnavanje

S obzirom na razlike u stupnju razvoja između pojedinih područja središnje vlasti, javljaju se potrebe za ublažavanjem nejednakosti koje su proizišle iz različitih ekonomskih, prirodnih, demokratskih i političkih uvjeta u kojima su se ta pojedina područja razvijala. Zbog istih ovih razloga javljaju se potrebe za dotacijama nerazvijenim lokalnim jedinicama.<sup>25</sup>

Kod vodoravnog fiskalnog izravnavanja postoje dvije vrste dotacija :

- *Dotacije od središnje države i*
- *Dotacije između regija koje se daju izravno siromašnim jedinicama na kooperativnoj osnovi.*<sup>26</sup>

Kako u praksi, tako i u literaturi postoji više dokaza na strani dodjeljivanja transfera lokalnim jedinicama od strane regija, nego od države zbog toga što regije bolje poznaju financijske prilike lokalnih jedinica na svom području, ali unatoč tome zbog mnogih političkih nesuglasnosti dotacije se i dalje dodjeljuju od strane središnje države.<sup>27</sup>

## 2.8. Zaduživanje lokalnih jedinica

Postoji kratkoročan i dugoročan način zaduživanja lokalnih jedinica. Vlada ne odobrava da se proračun lokalnih jedinica zadužuje da bi uklonili minus na tekućem računu proračuna, kratkoročno zaduživanje lokalnih jedinica se koristi kako bi se financirali redovite djelatnosti njihovih tijela i korisnika njihovog proračuna samo u slučaju kada prihodi proračuna godišnje ne ostaju ravnomjerni.<sup>28</sup>

Kod dugoročnog zaduživanja lokalnih jedinica, lokalne jedinice se zadužuju na način da uzimaju kredite na domaćem tržištu novca i kapitala i to isključivo samo za kapitalne projekte obnove i razvoja koji se financiraju iz njihova proračuna.<sup>29</sup>

Da bi se sve lokalne jedinice mogle zadužiti one moraju dobiti jamstvo Vlade, zbog toga ako se lokalne jedinice nađu u situaciji da ne mogu otplatiti kamate kredita i glavnice, Vlada preuzima tu obvezu vraćanja duga koristeći prihode državnog proračuna.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> Bajo, A. (1998): Fiskalno izravnavanje. Financijska praksa, 1998, 22 (4-5), str. 649-652.

<sup>26</sup> Bajo, A. (1998): Fiskalno izravnavanje. Financijska praksa, 1998, 22 (4-5), str. 649-652.

<sup>27</sup> Bajo, A. (1998): Fiskalno izravnavanje. Financijska praksa, 1998, 22 (4-5), str. 649-652.

<sup>28</sup> Bajo, A. i Primorac, M. (2010): Praksa zaduživanja lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj , 34 (4) , str.379-406.

Raspoloživo na: <http://www.ijf.hr/OP/5.pdf>

<sup>29</sup> Bajo, A. i Primorac, M. (2010): Praksa zaduživanja lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj , 34 (4) , str.379-406.

Sve one lokalne jedinice čiji su prihodi poslovanja koji su ostvareni u godini koja prethodi onoj godini u kojoj se lokalna jedinica zadužuje, veći od rashoda se mogu zaduživati. Od 1996. do 1998. godišnji anuitet lokalnih jedinica nije mogao prelaziti 30% proračunskih izdataka iz prethodne godine, a od 1998. do danas, 20 % proračunskih prihoda ostvarenih iz prethodne godine.<sup>31</sup>

Vlada i Ministarstvo financija uvode nova ograničenja zaduživanja lokalnih jedinica. Od 2003. do 2004. zaduživanje lokalnih jedinica je moglo biti najviše do 3% ukupnih prihoda poslovanja, dok od 2004. do 2007. do 2 %, a od 2007. 2,3 % ostvarenih prihoda poslovanja svih lokalnih jedinica.<sup>32</sup>

#### 2.8.1. Problem zaduživanja lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica

Problem koji se javlja kod zaduživanja lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica je netransparentnost kriterija dodjele suglasnosti Vlade Republike Hrvatske za zaduživanje općina, gradova i županija u okviru maksimalno dopuštene razine zaduživanja svih lokalnih jedinica, zbog toga što nisu utvrđeni jasni kriteriji po kojima bi se lokalnim jedinicama odobravalo kako da iskoriste svoje mogućnosti na koje bi se ukupno zaduživali što je propisano u Zakonu o izvršavanju državnog proračuna.<sup>33</sup>

Razlog zašto ne postoji razvijenije tržište duga jedinica lokalne i područne (regionalne) jedinica u Hrvatskoj je taj što je mali broj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iskoristilo postojanost zakonske mogućnosti zaduživanja izdavanjem obveznica.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Bajo, A. i Primorac, M. (2010): Praksa zaduživanja lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj , 34 (4) , str.379-406.

<sup>31</sup> Bajo, A. i Primorac, M. (2010): Praksa zaduživanja lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj , 34 (4) , str.379-406.

<sup>32</sup> Bajo, A. i Primorac, M. 2010: Praksa zaduživanja lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj , 34 (4) , str.379-406.

<sup>33</sup> Jurlina Alibegovic D. (2010): Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj, Ekonomski institut, Zagreb, str. 163.

<sup>34</sup> Jurlina Alibegovic D. (2010): Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj, Ekonomski institut, Zagreb, str. 163.

### **3. ANALIZA FISKALNOG KAPACITETA OPĆINA SPLITSKO – DALMATINSKE ŽUPANIJE**

U ovom poglavlju će biti obavljena analiza fiskalnog kapaciteta odabranih općina Splitsko-dalmatinske županije kako bi se uvidjela njihova snaga i struktura, na način da se analizira struktura prihoda općina Splitsko-dalmatinske županije te njihov udio prihoda u vlastitim proračunskim приходima.

#### **3.1. Prikaz i analiza prihoda i rashoda lokalnih samoupravnih jedinica**

Da bi se analizirali prihodi i rashodi lokalnih i područnih (regionalnih) samoupravnih jedinica nije dovoljno samo jedno proračunsko razdoblje kako bismo dobili jasnu sliku o trošenju proračunskih sredstava.

U tablici 2. prikazani su ukupni proračunski prihodi općina Splitsko-dalmatinske županije u razdoblju od 2014. do 2017. godine. U tablici je uočljivo da su u sva četiri proračunska razdoblja (2014.-2017.) prihodi rasli iz godine u godinu. Najveći prihodi su bili u 2017. godini. Prihodi su u najvišoj mjeri dolazili od poreza i pomoći, a treći po veličini su prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknadama.



**Tablica 2. Prikaz proračuna općina Splitsko-dalmatinske županije: Prihodi 2014.-2017.**

Račun iz rač. plana	Opis stavke	Ostvarenje 2014	Ostvarenje 2015	Indeks 2015/2014	Ostvarenje 2016	Indeks 2016/2015	Ostvarenje 2017	Indeks 2017/2016
1	2	3	4	5	6	7	8	9
6	Prihodi poslovanja	389.300.535	405.235.258	104,1	432.338.030	106,7	468.304.964	108,3
61	Prihodi od poreza	170.054.100	152.161.269	89,5	165.728.815	108,9	172.862.550	104,3
63	Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	68.395.743	81.540.792	119,2	99.676.471	122,2	129.633.982	130,1
64	Prihodi od imovine	36.947.463	40.670.309	110,1	37.882.933	93,1	37.085.560	97,9
65	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	107.643.854	124.511.488	115,7	120.666.559	96,9	124.375.579	103,1
66	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	5.007.942	2.744.194	54,8	5.259.411	191,7	1.836.855	34,9
67	Prihodi iz nadležnog proračuna i od HZZO-a na temelju ugovornih obveza	18.777	0	0,00	0	-	0	-
68	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	1.232.656	3.607.206	292,6	3.123.841	86,6	2.510.438	80,4
72	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	14.201.305	1.826.374	12,9	3.146.815	172,3	2.489.389	79,1
	<b>UKUPNI PRIHODI</b>	<b>407.075.043</b>	<b>413.126.940</b>	<b>101,5</b>	<b>444.531.835</b>	<b>107,6</b>	<b>503.135.223</b>	<b>113,2</b>

Izvor: Ministarstvo financija: Proračun JLP(R)S za period 2014. – 2017., 2017.

U tablici 3. prikazani su ukupni proračunski rashodi općina Splitsko-dalmatinske županije u razdoblju od 2014. do 2017. godine. U tablici podaci prikazuju da su rashodi rasli kroz sve

četiri promatrane godine (2014.-2017.). Najveći rashodi ,kao i prihodi općina Splitsko-dalmatinske županije najveći su u zadnjem promatranom razdoblju, odnosno u 2017. godini. Najveći dio rashoda , odnosio se na rashode poslovanja gdje je najveći dio potrošnje otpada na materijalne rashode, troškove zaposlenika i za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i drugih naknada.

**Tablica 3. Prikaz proračuna općina Splitsko-dalmatinske županije; Rashodi 2014.-2017.**

Račun iz rač .plana	Opis stavke	Ostvarenje 2014	Ostvarenje 2015	Indeks 2015/2014	Ostvarenje 2016	Indeks 2016/2015	Ostvarenje 2017	Indeks 2017/2016
1	2	3	4	5	6	7	8	9
3	Rashodi poslovanja	297.861.572	302.991.713	101,7	316.069.949	104,3	349.675.409	110,6
31	Rashodi za zaposlene	59.194.193	52.279.477	88,3	52.561.677	100,5	54.763.575	104,2
32	Materijalni rashodi	131.556.660	135.576.970	103,1	142.694.223	105,2	163.841.365	114,8
34	Financijski rashodi	10.295.605	11.097.241	107,8	10.433.065	94,0	6.988.042	67,0
35	Subvencije	3.366.162	2.819.929	83,8	2.741.388	97,2	2.537.820	92,6
36	Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	4.214.082	22.630.554	537,0	24.160.216	106,8	24.292.402	100,5
37	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	20.353.162	21.057.760	103,5	21.916.044	104,1	24.348.442	111,1
38	Ostali rashodi	68.881.708	57.529.782	83,5	61.563.336	107,0	72.903.763	118,4
4	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	110.978.010	91.884.309	82,8	115.834.670	126,1	124.566.347	107,5
41	Rashodi za nabavu ne proizvedene dugotrajne imovine	8.389.733	5.323.692	63,5	10.258.821	192,7	12.039.062	117,4
42	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	99.468.812	83.843.782	84,3	103.739.808	123,7	108.465.495	104,6
43	Rashodi za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti	0	-	15.513	2.000	12,9	0	0,00
45	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	3.119.465	2.701.322	86,6	1.834.041	67,9	4.061.790	221,5
	<b>UKUPNI RASHODI</b>	<b>408.839.582</b>	<b>394.876.022</b>	<b>96,6</b>	<b>431.904.619</b>	<b>109,4</b>	<b>474.241.756</b>	<b>109,8</b>

Izvor: Ministarstvo Financija; Proračun JLP(R)S za period 2014. – 2017., 2017.

U daljnjem radu analizirat će se pojedinačno neke od općina Splitsko-dalmatinske županije i uspoređivati njihov fiskalni kapacitet, koristeći neke od pokazatelja izračuna fiskalnog kapaciteta.

**Tablica 4. Prikaz fiskalnog kapaciteta općine Bol (u kunama):**

<b>Pokazatelji fiskalnog kapaciteta</b>	<b>Ukupno (2017)</b>	<b>Per capita</b>
<b>Prihodi poslovanja</b>	17.612.627	10 805,2926
<b>Prihodi od poreza</b>	6.146.835	3 771,06
<b>Pomoći od inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna</b>	1.153.348	707,5755
<b>Prihodi od imovine</b>	4.045.353	2 523,614
<b>Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada</b>	6.141.536	3 767,814
<b>Rashodi poslovanja</b>	12.657.945	7 765,61
<b>Rashodi za zaposlene</b>	1.618.774	993,1129
<b>Materijalni rashodi</b>	5.718.455	3 508,255
<b>Prihodi od prodaje nefinancijske imovine</b>	8.665	5,315951
<b>Rashodi za nabavu nefinancijske imovine</b>	3.516.838	2 157,569
<b>Ukupni prihodi</b>	17.621.292	10 810,61
<b>Ukupni rashodi</b>	16.174.783	9 923,18

Izvor: Ministarstvo Financija: Proračun JLP(R)S za period 2017.

Prema popisu stanovništva iz 2011. gdje općina Bol broji 1.630 stanovnika u tablici 4. je prikazan njen fiskalni kapacitet pomoću odabranih pokazatelja fiskalnog kapaciteta i njihovih vrijednosti za 2017.

Ukupni prihodi općine Bol u 2017. godini iznosili su 17.621.292 kuna, a ukupni prihod po stanovniku 10 810,61 kuna. Najviši prihodi općine Bol bili su prihodi od poreza i to 3 771,06 kuna po stanovniku, nakon čega slijede prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, a iznosili su 3 767,814 kuna po stanovniku.

Ukupni rashodi općine Bol u 2017.godini iznosili su 16.174.783 kuna, a ukupni rashod po stanovniku 9 923,18 kuna. Najviši rashodi općine Bol bili su materijalni rashodi i to 3 508,255 kuna po stanovniku.

**Tablica 5. Prikaz fiskalnog kapaciteta općine Jelsa (u kunama):**

<b>Pokazatelji fiskalnog kapaciteta</b>	<b>Ukupno ( 2017)</b>	<b>Per capita</b>
<b>Prihodi poslovanja</b>	22.718.509	6 342,409
<b>Prihodi od poreza</b>	10.027.498	2 799,413
<b>Pomoći od inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna</b>	7.366.649	2 056,574
<b>Prihodi od imovine</b>	1.214.498	339,0558
<b>Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknadama</b>	3.967.612	1 107,653
<b>Rashodi poslovanja</b>	21.668.065	6 049,153
<b>Rashodi za zaposlene</b>	2.032.351	567,3788
<b>Materijalni rashodi</b>	5.625.559	1 570,508
<b>Prihodi od prodaje nefinancijske imovine</b>	368.334	102,8291
<b>Rashodi za nabavu nefinancijske imovine</b>	852.777	238,0729
<b>Ukupni prihodi</b>	23.086.843	6 445,238
<b>Ukupni rashodi</b>	22.520.842	6 287,226

Izvor: Ministarstvo Financija: Proračun JLP(R)S za period 2017.

Prema popisu stanovništva 2011. gdje općina Jelsa broji 3.582 stanovnika, u tablici 5. je prikazan njen fiskalni kapacitet pomoću odabranih pokazatelja fiskalnog kapaciteta i njihovih vrijednosti iz 2017. godine.

Ukupni prihodi općine Jelsa u 2017. godini iznosili su 23.086.843 kuna i bili su znatno veći od općine Bol. Ukupni prihod po stanovniku općine Jelsa je iznosio 6 445,238 kuna. Najviši prihodi su dolazili od strane poreza, i to prihod od poreza po stanovniku je iznosio 2 799,413 kuna.

Ukupni rashodi općine Jelsa u 2017. godini iznosili su 22.520.842 kuna, a ukupni rashod po stanovniku je bio 6 287,226 kuna. Najviši rashodi općine Jelsa su materijalni rashodi, a iznosili su 1 570,508 kuna po stanovniku.

**Tablica 6. Prikaz fiskalnog kapaciteta općine Dugopolje (u kunama):**

<b>Pokazatelji fiskalnog kapaciteta</b>	<b>Ukupno ( 2017)</b>	<b>Per capita</b>
<b>Prihodi poslovanja</b>	25.704.280	7 409,709
<b>Prihodi od poreza</b>	4.899.097	1 412,251
<b>Pomoći od inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna</b>	4.888.022	1 409,058
<b>Prihodi od imovine</b>	384.409	110,813
<b>Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknadama</b>	15.425.408	4 446,644
<b>Rashodi poslovanja</b>	23.308.620	6 719,118
<b>Rashodi za zaposlene</b>	1.950.081	562,145
<b>Materijalni rashodi</b>	6.992.317	2 015,658
<b>Prihodi od prodaje nefinancijske imovine</b>	22.076.030	6 363,802
<b>Rashodi za nabavu nefinancijske imovine</b>	7.183.468	2 070,76
<b>Ukupni prihodi</b>	47.780.310	13 773,51
<b>Ukupni rashodi</b>	30.492.088	8 789,878

Izvor: Ministarstvo Financija: Proračun JLP(R)S za period 2017.

Prema popisu stanovništva iz 2011. gdje općina Dugopolje broji 3.469 stanovnika, u tablici 6. je prikazan njen fiskalni kapacitet pomoću odabranih pokazatelja fiskalnog kapaciteta i njihovih vrijednosti za 2017. godinu.

Ukupni prihodi općine Dugopolje u 2017. godini iznosili su 47.780.310 kuna, a ukupni prihod po stanovniku je iznosio 13 773,51 kuna. Za razliku od prethodnih općina Bol i Jelsa, kod općine Dugopolje prihodi su u najvećoj mjeri dolazili od strane upravnih i administrativnih pristojbi, i to u iznosu od 4 446,644 kuna po stanovniku.

Ukupni rashodi općine Dugopolje u 2017. godini iznosili su 30.492.088 kuna, a ukupni rashod po stanovniku je 8 789,878 kuna. Najviši rashodi općine Dugopolje su materijalni rashodi, a iznosili su 2 015,658 kuna po stanovniku.

**Tablica 7. Prikaz fiskalnog kapaciteta općine Hrvace (u kunama):**

<b>Pokazatelji fiskalnog kapaciteta</b>	<b>Ukupno ( 2017)</b>	<b>Per capita</b>
<b>Prihodi poslovanja</b>	11.146.168	3 081,606
<b>Prihodi od poreza</b>	2.883.401	797,1803
<b>Pomoći od inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna</b>	5.483.673	1 516,083
<b>Prihodi od imovine</b>	1.613.154	445,992
<b>Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknadama</b>	1.165.940	322,35
<b>Rashodi poslovanja</b>	8.333.419	2 303,959
<b>Rashodi za zaposlene</b>	1.392.657	385,031
<b>Materijalni rashodi</b>	3.391.392	937,626
<b>Prihodi od prodaje nefinancijske imovine</b>	227.481	62,892
<b>Rashodi za nabavu nefinancijske imovine</b>	2.329.101	643,932
<b>Ukupni prihodi</b>	11.373.649	3 144,498
<b>Ukupni rashodi</b>	10.662.520	2 947,891

Izvor: Ministarstvo Financija: Proračun JLP(R)S za period 2017.

Prema popisu stanovništva iz 2011. gdje općina Hrvace broji 3.617 stanovnika, u tablici 7. je prikazan njen fiskalni kapacitet pomoću odabranih pokazatelja fiskalnog kapaciteta i njihovih vrijednosti za 2017. godinu.

Ukupni prihodi općine Hrvace u 2017. godini iznosili su 11.373.649 kuna, a ukupni prihod po stanovniku je iznosio 3 144,498 kuna. Kod općine Hrvace prihodi u najvećoj mjeri su dolazili od strane pomoći, a iznosili su 1 516,083 kuna po stanovniku.

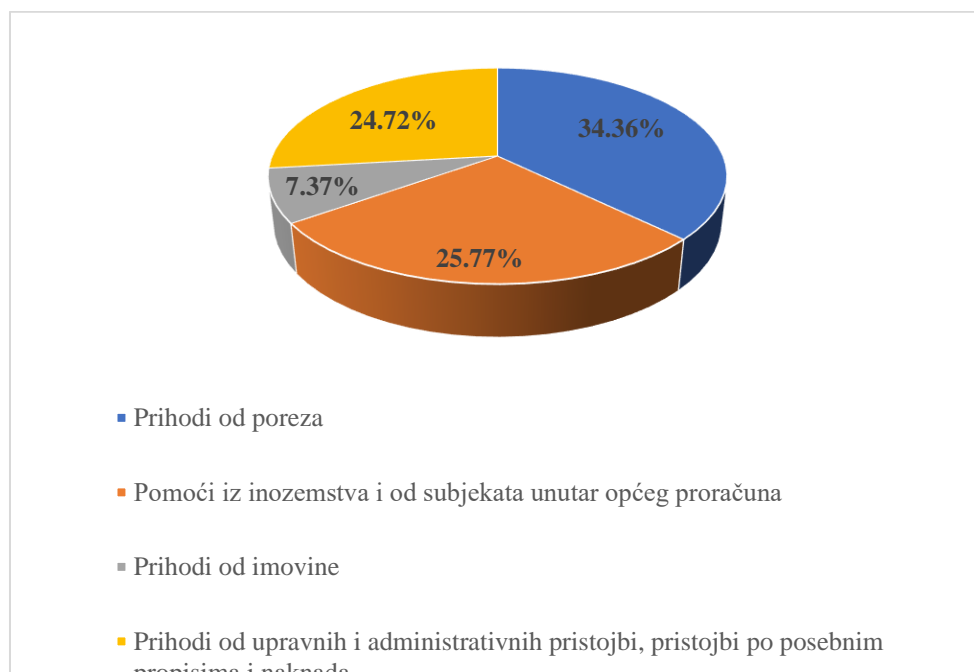
Ukupni rashodi općine Hrvace u 2017. godini iznosili su 10.662.520 kuna, a ukupni rashod po stanovniku je iznosio 2 947,891 kuna. Najviši rashodi su bili materijalni rashodi, a iznosili su 937,626 kuna po stanovniku.

U tablicama 4, 5, 6 i 7. prikazani su fiskalni kapaciteti općina Bol, Jelsa, Dugopolje i Hrvace. Dobiveni rezultati pokazuju da postoje veće razlike između ovih općina u veličini proračuna promatranih po stanovniku unutar Splitsko-dalmatinske županije.

Ukupni su se prihodi promatranih općina kretali od 3.144,498 kuna do 13.773,51 kuna. Najniže ukupne prihode po stanovniku od promatranih općina u 2017. ostvarila je općina Hrvace, dok je najviše ukupne prihode po stanovniku od promatranih općina u 2017. ostvarila općina Dugopolje. Ukupni prihodi općine Bol iznosili su 10.810,61 kuna, a prihodi općine Jelsa 6.445,238 kuna.

Ukupni rashodi promatranih općina su se kretali od 2.947,891 kuna do 9 923,18 kuna. Najniže ukupne rashode po stanovniku od promatranih općina u 2017. ostvarila je općina Hrvace, dok je najviše ukupne rashode od promatranih imala općina Bol.

Slika 1. prikazuje osnovnu strukturu prihoda proračuna općina Splitsko-dalmatinske županije ostvarenih u 2017. godini.



**Slika 1 : Osnovna struktura prihoda proračuna općina Splitsko-dalmatinske županije**

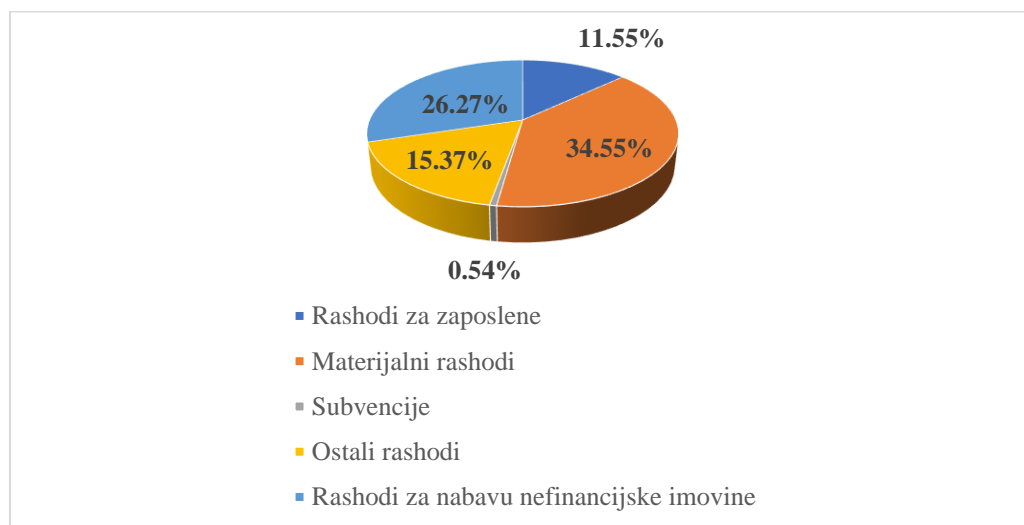
Izvor: Ministarstvo financija: Proračun JLP(R)S za period 2017.

Ukupni prihodi proračuna svih općina u Splitsko-dalmatinskoj županiji u 2017. godini iznosili su 503.135.223 kuna. Slika 1. prikazuje da su prihodi od poreza činili su 34,36 % ukupnih prihoda općina Splitsko-dalmatinske županije, u iznosu od 172.862.550 kuna. Općine velik

dio prihoda ostvaruju u obliku pomoći. Ukupne pomoći općinama u 2017. godini iznosile su 129.633.982 kuna, odnosno 25,77 % ukupnih prihoda općina Splitsko-dalmatinske županije. Treći po veličini izvora prihoda općina su prihodi od administrativnih pristojbi, i čine 24,72 % ukupnih prihoda u iznosu od 124.375.579 kuna. Općine Splitsko-dalmatinske županije u 2017. godini ostvarile su prihode od imovine u iznosu od 37.085.560 kuna, a čine 7,37 % ukupnih prihoda.

Unatoč razlikama u veličini, lokalne zajednice u Hrvatskoj imaju jednak opseg odgovornosti, bez obzira na njihov geografski položaj i stupanj razvijenosti. Jedinice lokalnih samouprava u Hrvatskoj obilježava slab financijski kapacitet zbog nedostatka vlastitih izvora sredstava. Velika ovisnost lokalnih jedinica o državnim transferima čini njihov fiskalni položaj nepovoljnim, a sustav financiranja neodrživim.<sup>35</sup>

Slika 2. prikazuje osnovnu strukturu rashoda općina Splitsko-dalmatinske županije ostvarenih u 2017. godini.



**Slika 2. Osnovna struktura rashoda općina Splitsko-dalmatinske županije**

Izvor: Ministarstvo financija: Proračun JLP(R)S za period 2017.

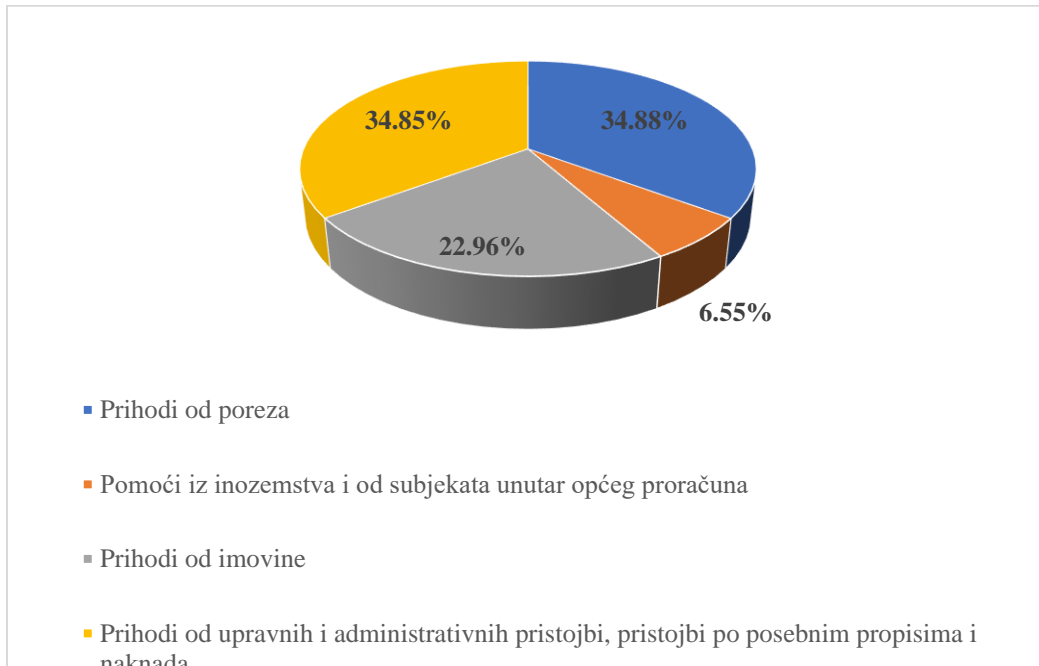
Ukupni rashodi proračuna svih općina Splitsko-dalmatinske županije u 2017. godini iznosili su 474.241.756 kuna. Slika 2. prikazuje da su materijalni rashodi činili 34,55% ukupnih rashoda općina Splitsko-dalmatinske županije. Sve lokalne jedinice imaju visoke materijalne

<sup>35</sup> Jurlina Alibegović, D. (2010): Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj, Ekonomski institut, Zagreb, str. 141.



rashode. Lokalne jedinice puno troše i za nabavu nefinancijske imovine, koji u 2017. godini čine 26,27% ukupnih prihoda. Treći po veličini su ostali rashodi koji čine 15,37% ukupnih rashoda. Rashodi za zaposlene čine 11,55% ukupnih rashoda, a subvencije 0,54% ukupnih rashoda općina Splitsko-dalmatinske županije.

Slika 3. prikazuje osnovnu strukturu prihoda općine Bol u 2017. godini.

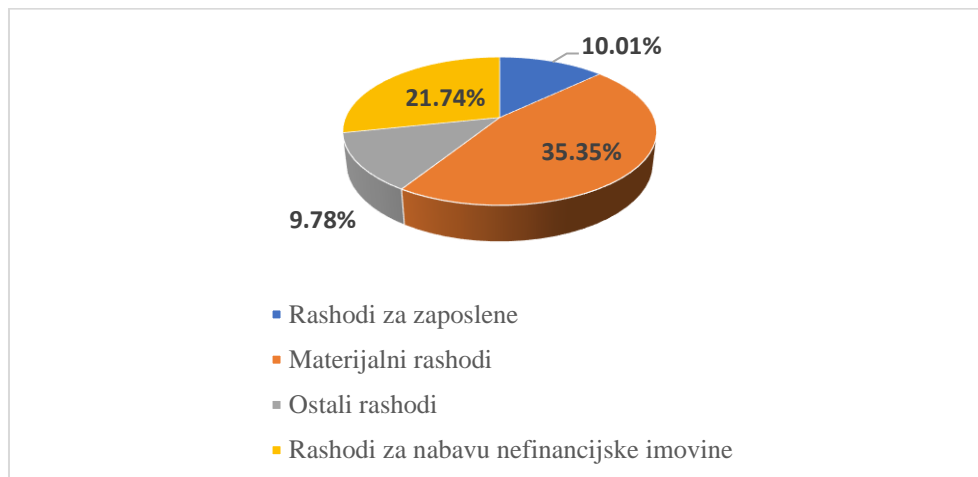


### Slika 3. Osnova struktura prihoda općine Bol

Izvor: Ministarstvo financija: Proračun JLP(R)S za period 2017.

Ukupni prihodi proračuna općine Bol u 2017. godini iznosili su 17.621.292 kuna. Slika 3. prikazuje da su prihodi od poreza činili najveći dio ukupnih prihoda s 34,88%. Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada općine Bol iznosili su 34,85% ukupnih prihoda. Treći po veličini su prihodi od imovine, a čine 22,96% ukupnih prihoda, nakon čega slijede pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna s 6,55% ukupnih prihoda.

Slika 4. prikazuje osnovnu strukturu rashoda općine Bol u 2017. godini.



#### Slika 4. Osnova struktura rashoda općine Bol

Izvor: Ministarstvo financija: Proračun JLP(R)S za period 2017.

Ukupni rashodi proračuna općine Bol u 2017. godini iznosili su 16.174.783 kuna. Slika 4. prikazuje da su materijalni rashodi činili 35,35% ukupnih rashoda. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine iznosili su 21,74% ukupnih rashoda. Treći po veličini su rashodi za zaposlene s 10,01 % ukupnih rashoda, dok su ostali rashodi činili 9,78% ukupnih rashoda.

Slika 5. prikazuje osnovnu strukturu prihoda općine Jelsa u 2017. godini.

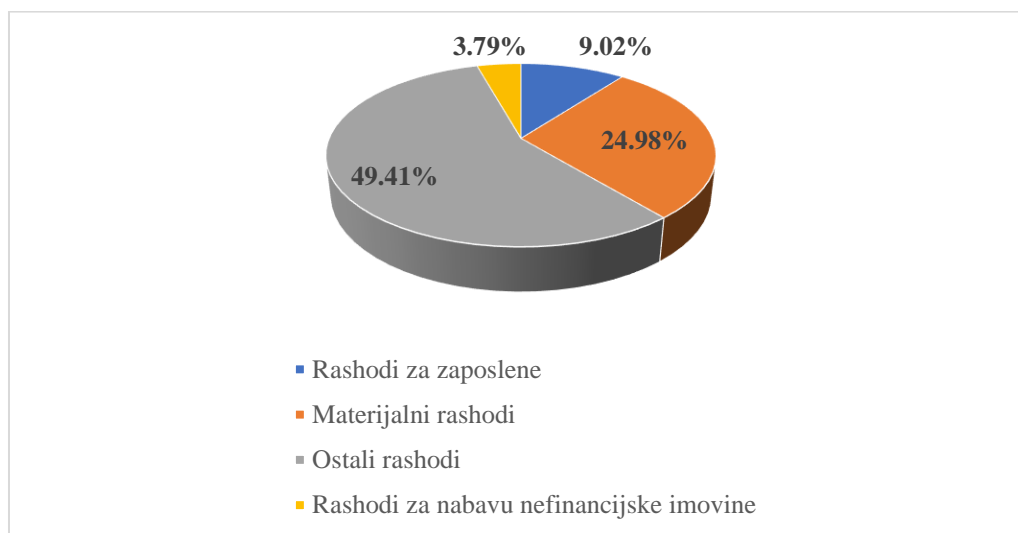


#### Slika 5. Osnovna struktura prihoda općine Jelsa

Izvor: Ministarstvo financija: Proračun JLP(R)S za period 2017.

Ukupni prihodi proračuna općine Jelsa u 2017. godini iznosili su 23.086.843 kuna. Prihodi od poreza činili su 43,43 % ukupnih prihoda, a pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna 31,91% ukupnih prihoda. Treći po veličini su prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi s 17,19% ukupnih prihoda, dok su prihodi od imovine činili samo 5,26% ukupnih prihoda.

Slika 6. prikazuje osnovnu strukturu rashoda općine Jelsa u 2017. godini.

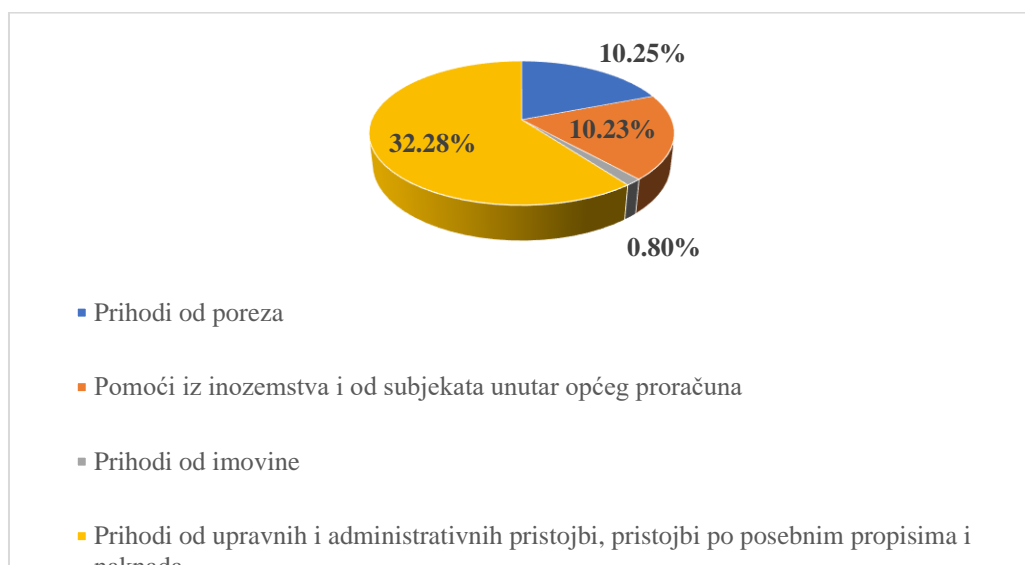


### Slika 6. Osnovna struktura rashoda općine Jelsa

Izvor: Ministarstvo financija: Proračun JLP(R)S za period 2017.

Ukupni rashodi proračuna općine Jelsa u 2017. godini iznosili su 22.520.842 kuna. Ostali rashodi činili su najveći dio ukupnih rashoda s 49,41 %, nakon čega slijede materijalni rashodi s 24,98 % ukupnih rashoda. Treći po veličini su rashodi za zaposlene s 9,02% ukupnih rashoda, a nakon njih slijede rashodi za nabavu nefinancijske imovine s 3,79%.

Slika 7. prikazuje osnovnu strukturu prihoda općine Dugopolje u 2017. godini.

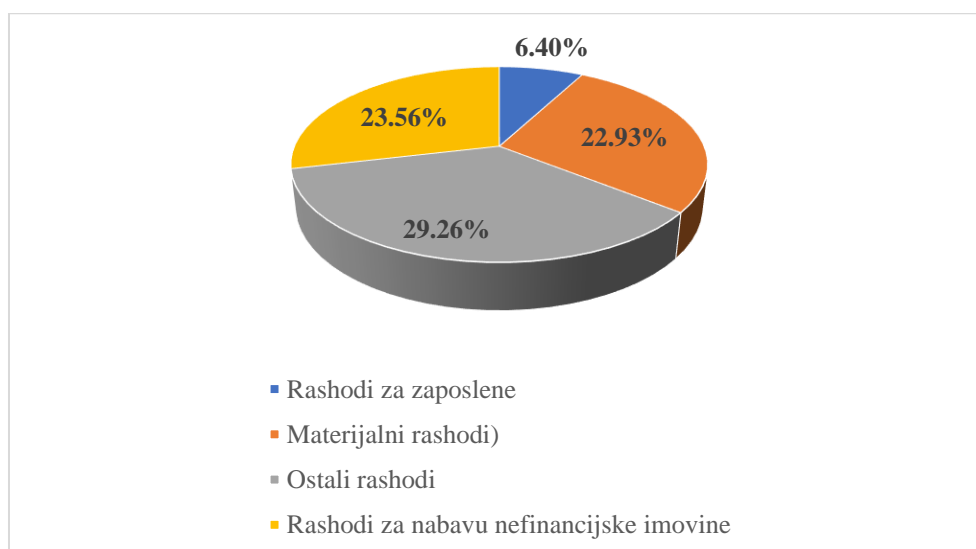


### Slika 7. Osnova struktura prihoda općine Dugopolje

Izvor: Ministarstvo financija: Proračun JLP(R)S za period 2017.

Ukupni prihodi proračuna općine Dugopolje u 2017. godini iznosili su 47.780.310 kuna. Slika 7. prikazuje da su prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi činili najveći dio ukupnih prihoda s 32,38%. Drugi po veličini su prihodi od poreza s 10,25% ukupnih prihoda. Pomoći su činile 10,23% ukupnih prihoda, dok su prihodi od imovine iznosili samo 0,80% ukupnih prihoda.

Slika 8. prikazuje osnovnu strukturu rashoda općine Dugopolje za 2017. godinu.

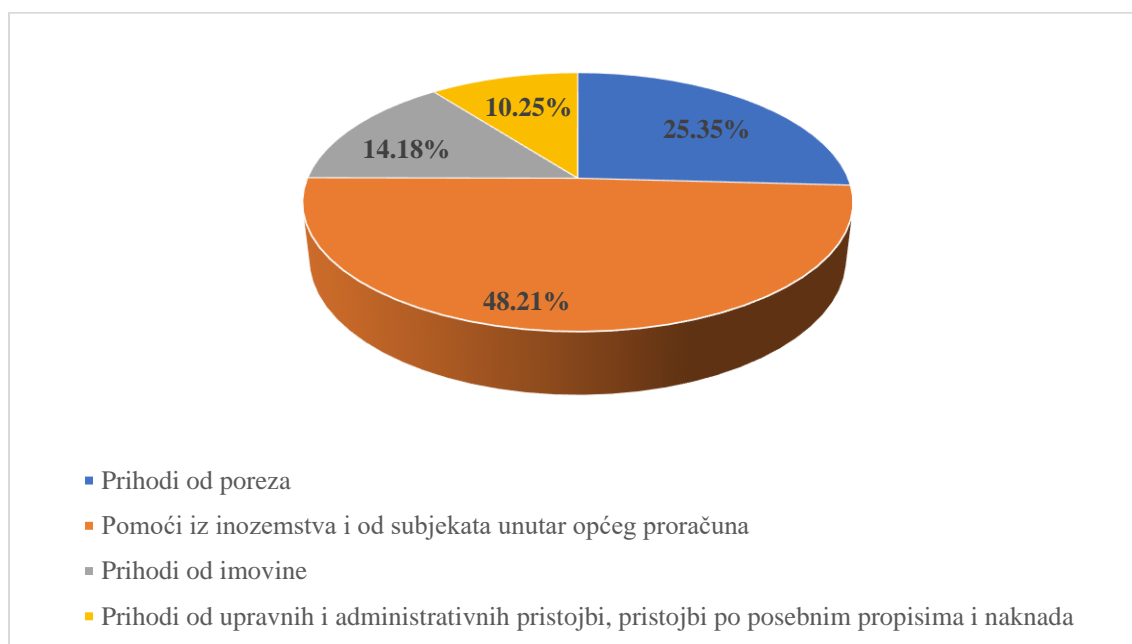


### Slika 8. Osnovna struktura rashoda općine Dugopolje

Izvor: Ministarstvo financija: Proračun JLP(R)S za period 2017.

Ukupni rashodi proračuna općine Dugopolje u 2017. godini iznosili su 30.492.088 kuna. Najveći dio ukupnih rashoda zauzimali su ostali rashodi s 29,26% ,nakon čega slijede rashodi za nabavu nefinancijske imovine s 23,56% ukupnih rashoda. Materijalni rashodi činili su 22,93% ukupnih rashoda, a rashodi za zaposlene 6,40 % ukupnih rashoda.

Slika 9. prikazuje osnovnu struktura prihoda općine Hrvace za 2017. godinu.

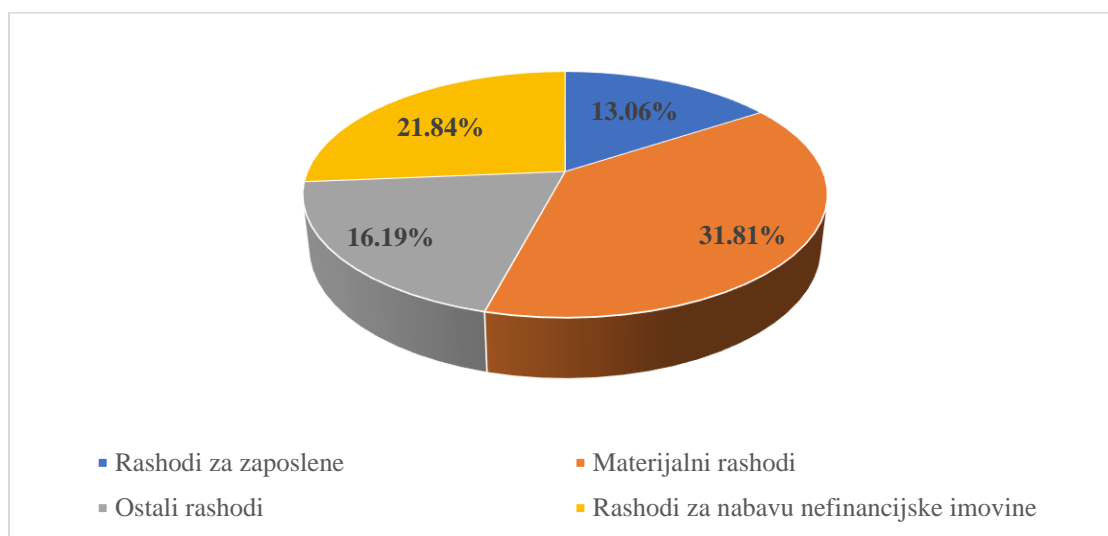


### **Slika 9. Osnovna struktura prihoda općine Hrvace**

Izvor: Ministarstvo financija: Proračun JLP(R)S za period 2017.

Ukupni prihodi proračuna općine Hrvace u 2017. godini iznosili su 11.373.649 kuna. Najveći dio ukupnih prihoda općine Hrvace činile su pomoći s 48,21 %, nakon čega slijede prihodi od poreza s 25,35% ukupnih prihoda. Treći po veličini su prihodi od imovine s 14,18% ukupnih prihoda, a najmanje su činili prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi s 10,25% ukupnih prihoda.

Slika 10. prikazuje osnovnu strukturu rashoda općine Hrvace u 2017. godini



**Slika 10. Osnova struktura rashoda općine Hrvace**

Izvor: Ministarstvo financija: Proračun JLP(R)S za period 2017.

Ukupni rashodi proračuna općine Hrvace u 2017. godini su iznosili 10.662.520 kuna. Najveći dio ukupnih rashoda su činili materijalni rashodi s 31,81%, nakon njih slijede rashodi za nabavu nefinancijske imovine s 21,84% ukupnih rashoda. Treći po veličini su ostali rashodi s 16,19%. Rashodi za zaposlene čine 13,06% ukupnih rashoda.

**Tablica 8: Udio vlastitih prihoda u ukupnim prihodima:**

	Ukupni prihodi (u kunama)	Vlastiti prihodi (u kunama)	Udio
Općina Bol	17.621.292	16.467.944	93,45%
Općina Jelsa	23.086.843	15.720.194	68,09%
Općina Dugopolje	47.780.310	42.892.288	89,76%
Općina Hrvace	11.373.649	5.889.976	51,79%
Općine Splitsko-dalmatinske županije	503.135.223	373.501.241	74,23%

Izvor: Ministarstvo Financija: Proračun JLP(R)S za period 2014.-2017., 2017.

Tablica 8. prikazuje udio vlastitih prihoda u ukupnim prihodima za odabrane općine i ukupno za općine Splitsko-dalmatinske županije u 2017. godini. Općine Splitsko-dalmatinske županije imale su 74,23% vlastitih prihoda u ukupnim prihodima. Od odabranih općina najviše vlastite prihode imala je općina Bol s udjelom od 93,45% u ukupnim prihodima, dok je najmanje vlastite prihode ostvarivala općina Hrvace s udjelom od 51,79 % u ukupnim prihodima. Udio vlastitih prihoda u ukupnim prihodima općine Dugopolje je 89,76% ,a općine Jelsa 68,09%.

## 4.ZAKLJUČAK

Fiskalni kapacitet općina očituje se kroz pokazatelje fiskalnog kapaciteta kako bi se uvidjela fiskalna snaga općina te izučila struktura prihoda odnosno rashoda. Fiskalni kapacitet označava sposobnost lokalne jedinice da financira vlastite rashode vlastitim proračunskim prihodima. Jedinice lokalne samouprave financiraju se vlastitim prihodima, zajedničkim porezima i dotacijama iz državnog i županijskog proračuna. Računanje udjela vlastitih prihoda u ukupnim proračunskim prihodima prikazuje fiskalnu snagu općine.

U ovom radu analizirane su sve općine Splitsko-dalmatinske županije, te su posebno izdvojene i prikazane općine Bol, Jelsa, Dugopolje i Hrvace.

Što se tiče strukture prihoda općina Splitsko-dalmatinske županije, najviše prihoda se odnosi na poreze i pomoći te upravne i administrativne pristojbe, dok najviše rashoda otpada na materijalne rashode i ostale rashode. Prihodi iz godine u godinu bilježe sve veći rast, ali sve više rastu i rashodi.

Uspoređujući strukture prihoda i rashoda između pojedinih općina vidljivo je da se oni dosta razlikuju. Primjerice kod općina Bol i Jelsa najveći udio u ukupnim prihodima čine prihodi od poreza, dok su za općinu Dugopolje najveći udio prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, a za Hrvace prihodi od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna. S druge strane, najviši udio u ukupnim rashodima imaju materijalni rashodi kod općina Bol i Hrvace, dok Jelsa i Dugopolje imaju najviše ostalih rashoda.

Kod analize udjela vlastitih prihoda u ukupnim prihodima, općina Bol ima najviši udio, dok Hrvace ima najmanji, što bi značilo da općina Hrvace najviše ovisi o pomoćima i državnom proračunu. Razlika udjela između tih dviju općina iznosi čak 41,66 p.p. Dugopolje ima nešto manji udio od općine Bol, a Jelsa nešto viši udio vlastitih prihoda od općine Hrvace.

Iz prethodne analize se moglo zaključiti da lokalne jedinice imaju slab financijski kapacitet jer imaju manjak vlastitih izvora sredstava. U velikoj mjeri su ovisne o državi te su zato u fiskalno nepovoljnom položaju, a njihov sustav financiranja se smatra neodrživim.

U radu je još i objašnjeno što je fiskalna decentralizacija koja se provodi fiskalnim izravnanjem. U Hrvatskoj zbog političkih utjecaja prevladava vodoravno fiskalno izravnanje zbog dotacija od središnje države.

Fiskalna autonomija lokalnih jedinica u Hrvatskoj je ograničena od središnje vlasti. Nakon tri faze razvoja lokalne i regionalne samouprave, u trećoj fazi je prihvaćeno to da se višoj razini prepusti ono što se ne može obaviti na nižoj.

Cilj lokalnih jedinica je osigurati dovoljnu količinu prihoda kojima bi se omogućio rast i razvoj te povećao životni standard stanovnika. Upravo bi pravilna decentralizacija financiranja lokalne samouprave omogućila bolje zadovoljavanje lokalnih interesa i pružanje javnih dobara i usluga. Također bi se omogućila bolja alokacija resursa između države i lokalnih jedinica te bi se poboljšao način na koji se prikupljaju porezi te ostali prihodi, a time bi se postiglo smanjenje ovisnosti lokalnih jedinica o državnom proračunu te bi im se poboljšali fiskalni kapacitet i snaga.



## LITERATURA

1. Bajo, A. (2004): Fiskalna decentralizacija, Institut za javne financije, Zagreb.
2. Bajo, A. (1998): Financijska praksa, Financijsko izravnjanje, 22 (4-5), str. 649-652.
3. Bajo, A., Primorac, M. (2010): Praksa zaduživanja lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj, Financijska teorija i praksa, 34 (4) , str. 379-406.
4. Bajo, A. (2008): Javne financije lokalnih vlasti, Školska knjiga, Zagreb.
5. Hohnjec, I., Kocelj, A., Jakir-Bajo, I. (2017): Novi model financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, TIM4PIN MAGAZIN, str. 1.
6. Jurlina Alibegović, D. (2010): Financiranje lokalne samouprave, Ekonomski institut, Zagreb.
7. Jurlina Alibegović, D. (2012): Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj, Između želja i mogućnosti, Ekonomski institut, Zagreb.
8. Jurlina Alibegović, D. (2010): Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj, Ekonomski institut, Zagreb.
9. Koprić, I. (2010): Lokalna samouprava i decentralizacija ; Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj, str.665-681.
10. Koprić, I. (2010): Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava.
11. Marčetić, G., Lopižić, I. (2017): Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave, HKJU-CCPA, 17 (3), str. 415.
12. Ministarstvo uprave (2018): Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave, [Internet], raspoloživo na : <https://uprava.gov.hr/print.aspx?id=12643&url=print> .
13. Narodne novine, (2014): Zakon o financiranju lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine d.d. Zagreb, broj 147.
14. Petrović-Lukeš, M. (2018): Financijska analiza poslovanja proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iz financijskih izvještaja za 2016. i 2017. godinu, [Internet], raspoloživo na : <http://www.spi.hr/financijska-analiza-poslovanja-proracuna-zupanija-iz-financijskih-izvjestaja-za-2016-i-2017-godinu> .

## **POPIS TABLICA**

Tablica 1: Pokazatelji fiskalnog kapaciteta :.....	5
Tablica 2. Prikaz proračuna općina Splitsko-dalmatinske županije: Prihodi 2014-2017 .....	16
Tablica 3. Prikaz proračuna općina Splitsko-dalmatinske županije; Rashodi 2014-2017 .....	17
Tablica 4. Prikaz fiskalnog kapaciteta općine Bol (u kunama) :.....	18
Tablica 5. Prikaz fiskalnog kapaciteta općine Jelsa (u kunama) :.....	19
Tablica 6. Prikaz fiskalnog kapaciteta općine Dugopolje (u kunama) :.....	20
Tablica 7. Prikaz fiskalnog kapaciteta općine Hrvace (u kunama) :.....	21
Tablica 8. Udio vlastitih prihoda u ukupnim prihodima :.....	29

## **POPIS SLIKA**

Slika 1 : Osnovna struktura prihoda proračuna općina Splitsko-dalmatinske županije.....	22
Slika 2. Osnovna struktura rashoda općina Splitsko-dalmatinske županije.....	23
Slika 3. Osnova struktura prihoda općine Bol.....	24
Slika 4. Osnova struktura rashoda općine Bol .....	25
Slika 5. Osnovna struktura prihoda općine Jelsa.....	25
Slika 6. Osnovna struktura rashoda općine Jelsa .....	26
Slika 7. Osnova struktura prihoda općine Dugopolje .....	27
Slika 8. Osnovna struktura rashoda općine Dugopolje .....	27
Slika 9. Osnovna struktura prihoda općine Hrvace.....	28
Slika 10. Osnova struktura rashoda općine Hrvace.....	29

## **SAŽETAK**

U završnom radu se prikazuje fiskalni kapacitet lokalnih samoupravnih jedinica na primjeru općina Splitsko-dalmatinske županije, kako bi se uvidjela njihova snaga i struktura. Temeljni cilj ovoga rada je analizirati strukturu prihoda općina Splitsko-dalmatinske županije, te identificirati koliki je udio vlastitih prihoda u ukupnim proračunskim приходima. U radu se analizira fiskalni kapacitet pojedinih općina Splitsko-dalmatinske županije pomoću odabranih fiskalnih pokazatelja fiskalnog kapaciteta. Kod analize odabranih općina (Bol, Jelsa, Dugopolje i Hrvace) prihodi u najvišoj mjeri su dolazili od poreza, prihoda od upravnih i administrativnih postrojbi te pomoći, a rashodi su u najvišoj mjeri dolazili od materijalnih rashoda i ostalih rashoda. Analizirajući vlastite prihode u ukupnim приходima odabranih općina, najveći udio vlastitih prihoda u ukupnim приходima imala je općina Bol, a najmanje općina Hrvace.

**KLJUČNE RIJEČI:** fiskalni kapacitet, lokalne jedinice, Splitsko-dalmatinska županija.

## **SUMMARY**

This paper presents the fiscal capacity of local self-government units in the example of the Split-Dalmatia County, in order to gain insight into their strength and structure. The basic objective of this paper is to analyse the revenue structure of the Split-Dalmatia county municipalities, and to identify the share of their own revenues in total budget revenues. The paper analyses the fiscal capacity of the individual municipalities of the Split-Dalmatia county using selected fiscal indicators of fiscal capacities. In the analysis of the selected municipalities (Bol, Jelsa, Dugopolje and Hrvace) revenues came to the highest from taxes, revenues from administrative and administrative units, and expenditures came to the highest extent from material expenditures and other expenditures. Analyzing own revenues in the total revenues of the selected municipalities, the largest share of own revenues in total revenues was the municipality of Bol and the smallest municipality of Hrvace.

**KEY WORDS:** Fiscal Capacity, local municipalities, Split-Dalmatia county.