

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Ekonomski fakultet u Osijeku

Doktorski studij Management

Maja Coner, univ. spec. oec.

FISKALNA DECENTRALIZACIJA I RAZVOJ OPĆINA

DOKTORSKI RAD

Osijek, 2025.

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Ekonomski fakultet u Osijeku

Doktorski studij Management

Maja Coner, univ. spec. oec.

FISKALNA DECENTRALIZACIJA I RAZVOJ OPĆINA

DOKTORSKI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Domagoj Karačić

Osijek, 2025.

Josip Juraj Strossmayer University of Osijek

Faculty of Economics and Business in Osijek

Doctoral study Management

Maja Coner, univ. spec. oec.

**FISCAL DECENTRALIZATION AND
MUNICIPAL DEVELOPMENT**

DOCTORAL THESIS

Associate professor Domagoj Karačić, PhD

Osijek, 2025.

IZJAVA

O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI, PRAVU PRIJENOSA INTELEKTUALNOG VLASNIŠTVA, SUGLASNOSTI ZA OBJAVU U INSTITUCIJSKIM REPOZITORIJIMA I ISTOVJETNOSTI DIGITALNE I TISKANE VERZIJE RADA

1. Kojom izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem kako je doktorski rad isključivo rezultat osobnoga rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu. Potvrđujem poštivanje nepovredivosti autorstva te točno citiranje radova drugih autora i referiranje na njih.
2. Kojom izjavljujem da je Ekonomski fakultet u Osijeku, bez naknade u vremenski i teritorijalno neograničenom opsegu, nositelj svih prava intelektualnoga vlasništva u odnosu na navedeni rad pod licencom *Creative Commons Imenovanje – Nekomercijalno – Dijeli pod istim uvjetima 3.0 Hrvatska*. 
3. Kojom izjavljujem kako sam suglasna da se trajno pohrani i objavi moj rad u institucijskom digitalnom repozitoriju Ekonomskoga fakulteta u Osijeku, repozitoriju Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku te javno dostupnom repozitoriju Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu (u skladu s odredbama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN br. 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 02/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15).
4. Izjavljujem da sam autorica predanog rada i da je sadržaj predane elektroničke datoteke u potpunosti istovjetan s dovršenom tiskanom verzijom rada predanom u svrhu obrane istog.

Ime i prezime studenta: Maja Coner

JMBAG: 198

OIB: 84413760800

e-mail za kontakt: coner.maja@gmail.com

Naziv studija: Doktorski studij Management

Naslov rada: Fiskalna decentralizacija i razvoj općina

Mentor rada: izv. prof. dr. sc. Domagoj Karačić

U Osijeku, rujan 2025. godine

Potpis _____

TEMELJNA DOKUMENTACIJSKA KARTICA

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku
Ekonomski fakultet u Osijeku

Doktorski rad

Znanstveno područje: Društvene znanosti
Znanstveno polje: Ekonomija

FISKALNA DECENTRALIZACIJA I RAZVOJ OPĆINA

Maja Coner

Doktorski rad je izrađen u: Osijeku

Mentor: izv. prof. dr. sc. Domagoj Karačić

Kratki sažetak doktorskog rada:

Doktorski rad istražuje fiskalnu decentralizaciju i razvoj općina u Republici Hrvatskoj. Analizira teorijske okvire, povijesni kontekst i aplikativne učinke na razvoj općina. Kroz znanstveno-istraživačke metode, rad utvrđuje doprinos dosadašnjih mjera fiskalne decentralizacije u postizanju ujednačenosti fiskalnih kapaciteta općina i dugoročne fiskalne samoodrživosti. Ističe značaj lokalne samouprave u društvu te potiče na implementaciju novih nadograđenih modela u daljnjim procesima fiskalne decentralizacije.

Broj stranica: 254

Broj slika: 1

Broj tablica: 51

Broj grafikona: 43

Broj literaturnih navoda: 394

Jezik izvornika: hrvatski

Ključne riječi: fiskalna decentralizacija, razvoj općina, proračun, strateški dokumenti, strategijski razvoj, financiranje jedinica lokalne samouprave

Datum obrane:

Stručno povjerenstvo za obranu:

- 1.
- 2.
- 3.
4. (zamjena)

Doktorski rad je pohranjen u: Nacionalnoj i sveučilišnoj knjižnici Zagreb, Ul. Hrvatske bratske zajednice 4, Zagreb; Gradskoj i sveučilišnoj knjižnici Osijek, Europska avenija 24, Osijek; Sveučilištu Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Trg Sv. Trojstva 3, Osijek; Ekonomskom fakultetu u Osijeku, Trg Lj. Gaja 7, Osijek

BASIC DOCUMENTATION CARD**Josip Juraj Strossmayer University of Osijek****PHD thesis****Faculty of Economics and Business in Osijek****Scientific Area: Social sciences****Scientific Field: Economics****FISCAL DECENTRALIZATION AND MUNICIPAL DEVELOPMENT****Maja Coner****Thesis performed at: Osijek****Supervisor: Domagoj Karačić, PhD, Associate Professor****Short abstract:**

The doctoral thesis investigates fiscal decentralization and the development of municipalities in the Republic of Croatia. Analyzes theoretical frameworks, historical context and applied effects on the development of municipalities. Through scientific-research methods, the work determines the contribution of fiscal decentralization measures to date in achieving the uniformity of fiscal capacities of municipalities and long-term fiscal self-sustainability. It encourages the implementation of new upgraded models in further processes of fiscal decentralization.

Number of pages: 254**Number of figures: 1****Number of tables: 51****Number of graphs: 43****Number of references: 394****Original in: Croatian**

Key words: fiscal decentralization, municipal development, budget, strategic documents, strategic development, financing of local self-government units.

Date of the thesis defense:**Reviewers:**

- 1.
- 2.
- 3.
4. (substitute)

Thesis deposited in: National and University Library in Zagreb, Ul. Hrvatske bratske zajednice 4, Zagreb; City and University Library of Osijek, Europska avenija 24, Osijek; Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Trg sv. Trojstva 3, Osijek; Faculty of Economics and Business in Osijek, Trg Lj. Gaja 7, Osijek

SAŽETAK

Doktorski rad "Fiskalna decentralizacija i razvoj općina" analizira problematiku fiskalnog kapaciteta općina u Republici Hrvatskoj, s fokusom na razdoblje od 2001. godine do 2025. godine (do vremena raspoloživosti podataka po završetku doktorskog rada). Povijesni kontekst decentralizacije u Republici Hrvatskoj proizlazi iz događaja devedesetih godina 20. stoljeća, tijekom raspada bivše Jugoslavije i osnivanja samostalne Republike Hrvatske. Istraživanje obuhvaća teorijske pretpostavke, analizu fiskalne decentralizacije te njezinih učinaka na razvoj općina u Republici Hrvatskoj. Naglasak je na što pravednijoj raspodjeli financijskih resursa (uzimajući u obzir mjerljivost pravednosti) između središnje države i lokalnih jedinica, a fiskalna decentralizacija postala je ključna strategija za jačanje financijske autonomije lokalnih zajednica, posebice općina. Nastavno na to, ovaj doktorski rad istražuje teritorijalno-administrativni ustroj lokalne samouprave od 2003. godine te analizira mjere fiskalne decentralizacije, usredotočujući se na stabilnost financiranja općinskih proračuna i ravnotežu fiskalnih kapaciteta među općinama. Kroz znanstveno-istraživačke metode, rad utvrđuje doprinos mjera fiskalne decentralizacije u postizanju ujednačenosti fiskalnih kapaciteta općina i dugoročne fiskalne samoodrživosti. Metodologija uključuje primarno istraživanje provedeno anketom te sekundarno istraživanje na financijskim izvještajima svih općina u Republici Hrvatskoj. Doktorski rad postavlja hipoteze koje su testirane na rezultatima istraživanja. Naglašava važnost lokalne samouprave u društvu te potiče na podršku suštinskim reformama kroz daljnje procese fiskalne decentralizacije. Znanstvena opravdanost rada proizlazi iz analize fiskalne decentralizacije i njenog utjecaja na razvoj općina, što doprinosi novim spoznajama o preprekama, mogućnostima i optimalnim modelima za Republiku Hrvatsku. Te spoznaje su ključne za razvoj učinkovitijih politika i mjera fiskalne decentralizacije. Društvena opravdanost rada ogleda se u potencijalu novih modela da omoguće ravnomjerniji i održiviji razvoj svih općina, osiguravajući bolju kvalitetu života i smanjujući regionalne nejednakosti. Time se otvara put prema jačanju lokalne samouprave i ispunjavanju specifičnih potreba općina (građana i poslovne zajednice) u Republici Hrvatskoj.

Ključne riječi: fiskalna decentralizacija, razvoj općina, proračun, strateški dokumenti, strategijski razvoj, financiranje jedinica lokalne samouprave.

ABSTRACT

The doctoral dissertation "Fiscal Decentralization and Municipal Development" provides a comprehensive analysis of the fiscal capacity issues of municipalities in the Republic of Croatia, focusing on the period from 2001 to the present. The historical context of decentralization in Croatia stems from events in the 1990s, during the dissolution of the former Yugoslavia and the establishment of the independent Republic of Croatia. The research encompasses theoretical assumptions, an analysis of fiscal decentralization activities, and their specific impacts on municipal development. Emphasis is placed on the fair distribution of financial resources between the central government and local units, with fiscal decentralization becoming a crucial strategy for strengthening the financial autonomy of local communities, especially municipalities. The dissertation extensively explores the territorial-administrative structure of local self-government since 2003 and analyzes fiscal decentralization measures, focusing on the stability of municipal budget financing and the balance of fiscal capacities among municipalities. Through scientific research methods, the dissertation determines the contribution of fiscal decentralization measures to achieving uniformity in the fiscal capacities of municipalities and long-term fiscal sustainability. The methodology involves primary research conducted through surveys and secondary research using financial reports from all municipalities. Hypotheses formulated in the dissertation are tested based on research results. It emphasizes the importance of local self-government in society and advocates for support of essential reforms through further fiscal decentralization processes. The scientific justification lies in gaining new insights, while the social justification is evident in theoretical assumptions for implementing new models and promoting equitable development of municipalities in the Republic of Croatia. The scientific justification of this dissertation stems from the analysis of fiscal decentralization and its impact on the development of municipalities, contributing new insights into the obstacles, opportunities, and optimal models for Republic of Croatia. These insights are crucial for developing more effective policies and measures for fiscal decentralization. The social justification of the work lies in the potential of new models to enable more even and sustainable development of all municipalities, ensuring a better quality of life and reducing regional inequalities. This opens the way for strengthening local self-government and fulfilling the specific needs of municipalities (citizens and the business community) in Republic of Croatia.

Keywords: fiscal decentralization, municipal development, budget, strategic documents, strategic development, financing of local self-government units.

SADRŽAJ

1. UVOD	1
1.1. Problem istraživanja	2
1.2. Hipotetički okvir istraživanja	11
1.3. Znanstvena i društvena opravdanost istraživanja	13
1.4. Metodologija istraživanja	15
1.5. Ciljevi i svrha istraživanja.....	19
1.6. Pregled dosadašnjih istraživanja	21
1.7. Dispozicija rada	41
2. OPĆINE I NJIHOV POLOŽAJ U JAVNOM SEKTORU.....	44
2.1. Opća teorijska ishodišta sustava javne uprave i javnog sektora	50
2.2. Središnja država i njena funkcija prema općinama	53
2.3. Položaj općina u javnom sektoru	55
2.4. Povijesni prikaz teritorijalno-administrativnog ustrojstva općina	59
2.4.1. Sadašnje teritorijalno ustrojstvo općina u Republici Hrvatskoj	61
2.4.2. Komparativni pregled općina u Republici Hrvatskoj i odabranim zemljama Europske unije.....	65
2.5. Strategija razvoja općina i digitalizacija.....	70
3. JAVNE FUNKCIJE OPĆINA.....	75
3.1. Usporedni prikaz dodijeljenih javnih funkcija s odabranim zemljama Europske unije.....	79
3.1.1. Komparativna analiza javnih funkcija općina za odabrane države	86
3.1.2. Analiza prenijetih poslova na općine u Republici Hrvatskoj	93
4. SUSTAV JAVNIH FINACIJA	105

4.1.	Analiza proračuna općina u Republici Hrvatskoj	108
4.2.	Vrste prihoda jedinica lokalne i područne samouprave.....	111
4.2.1.	Vlastiti prihodi.....	113
4.2.2.	Zajednički porezi.....	113
4.2.3.	Dotacije	113
4.2.4.	Vrste rashoda jedinica lokalne samouprave	114
4.2.5.	Analiza ostvarenja općinskih proračuna na temelju podataka za razdoblje od 2014. do 2023. godine	114
4.3.	Financijska analiza općina u Republici Hrvatskoj	120
5.	FISKALNA DECENTRALIZACIJA I OSTALI OBLICI DECENTRALIZACIJE	124
5.1.	Fiskalna decentralizacija i ostali oblici decentralizacije s teoretskog stajališta.....	132
5.2.	Pregled decentralizacijske aktivnosti u Republici Hrvatskoj	135
5.3.	Komparativni prikaz decentralizacije u Republici Hrvatskoj i odabranim zemljama Europske unije	144
5.4.	Međuvodnost općina s decentralizacijom i fiskalnim kapacitetom općina ...	154
6.	POVEZANOST PROCESA DECENTRALIZACIJE I STRATEŠKOG RAZVOJA OPĆINA	156
7.	ISTRAŽIVANJE	162
7.1.	Primarno istraživanje	163
7.2.	Uvod - ciljevi istraživanja i hipoteze.....	164
7.3.	Metode, uzorak i provedba istraživanja	165
7.4.	Rezultati primarnog istraživanja.....	169
7.5.	Analiza dobivenih rezultata istraživanja	170
7.5.1.	Teritorijalno-administrativno ustrojstvo	174

7.5.2. Financiranje jedinica lokalne samouprave	181
7.6. Sekundarno istraživanje	191
7.6.1. Prosječni porezni prihodi i ostvareni fiskalni kapacitet općina u razdoblju od 2014. do 2018. godine	193
7.6.2. Prosječni porezni prihodi i ostvareni fiskalni kapacitet općina u razdoblju od 2019. do 2023. godine	196
7.6.3. Prosječni porezni prihodi i ostvareni fiskalni kapacitet po općinama unutar statističkih regija	200
7.6.4. Ostvareni prihodi od komunalne naknade u tri odabrane godine unutar promatranog desetogodišnjeg razdoblja od 2014. do 2023. godine	203
8. RASPRAVA	207
9. ZAKLJUČAK	215
LITERATURA	220
Zakonski propisi	247
Internet stranice	247
POPIS SLIKA, GRAFIČKI PRIKAZA I TABLICA	249
Popis tablica	249
Popis grafičkih prikaza	252
Popis slika	254

1. UVOD

U Republici Hrvatskoj, pojam decentralizacije i fiskalne decentralizacije ima svoje korijene u kompleksnom povijesnom kontekstu koji obuhvaća razdoblje od devedesetih godina 20. stoljeća. Proces raspada bivše Jugoslavije i stvaranja samostalne Republike Hrvatske doveo je do potrebe za restrukturiranjem državnih institucija kako bi se prilagodile novim političkim, ekonomskim i administrativnim uvjetima. U toj fazi, decentralizacija je postala ključni element u izgradnji modernog sustava lokalne samouprave i upravljanja javnim resursima.

Fiskalna decentralizacija u Republici Hrvatskoj dodatno se razvijala kako bi odgovorila izazovima pravedne raspodjele financijskih resursa između središnje države i lokalnih jedinica. S obzirom na specifičnosti hrvatskog teritorijalnog ustroja, gdje su općine i gradovi značajno odgovorni za pružanje javnih usluga, fiskalna decentralizacija postala je ključna strategija za jačanje financijske autonomije lokalnih zajednica. Nastanak pojma fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj direktno je povezan s naporima da se stvori održiv i uravnotežen sustav raspodjele financijskih sredstava između različitih razina vlasti. U proteklom desetljećima, taj je pojam evoluirao kroz zakonodavne promjene, političke inicijative te prilagodbe ekonomskim uvjetima, oblikujući današnji pejzaž decentralizacije u Republici Hrvatskoj.

Problem istraživanja ovog doktorskog rada ogleda se u analizi i istraživanju učinkovitosti mjera fiskalne decentralizacije kroz njihov utjecaj na stabilnost izvora financiranja općinskih proračuna i aspekte izučavanja glede neujednačenosti ili ujednačenosti fiskalnih kapaciteta među općinama. Sam naslov doktorskog rada usmjeren je na nekoliko aspekata, ali primarna svrha je analiza postojećih modela u zemlji i inozemstvu, analiza prijašnjih i postojećih mjera i politika te oblikovanje pretpostavki i smjernica za optimalnijim oblikom fiskalnog izravnjanja kojim bi se nastojao smanjiti jaz između izvora financiranja te postojećih rashoda iz dodijeljene fiskalne nadležnosti općina.

Predmet doktorskog rada je istražiti postojeće teritorijalno-administrativno ustrojstvo na razini lokalne samouprave, odnosno općina u Republici Hrvatskoj i napraviti analizu aktivnosti i procesa fiskalne decentralizacije od samih početaka 2001. godine do sredine 2025. godine te oblikovati potencijalna rješenja i preporuke glede izbora i implementacije modela pri provedbi daljnjih postupaka fiskalne i administrativne decentralizacije. Općine kao najmanje jedinice lokalne samouprave važan su segment društva i u okvirima teritorijalno-administrativnog ustrojstva imaju značajnu ulogu unutar države. Općine predstavljaju

neposrednu i polaznu sponu između građana i javne administracije, jer su na prvoj javnoj razini u odnosu na građane. Opseg dodijeljenih poslova koji su u nadležnosti općina je istovjetan za sve općine, no teritorijalni i razvojni kapaciteti općina nisu isti s obzirom da u Republici Hrvatskoj postoji velik broj općina. Prisutna je teritorijalna različitost, neujednačenost financijskih i tehničkih kapaciteta te ljudskih potencijala i drugih ključnih parametara među samim općinama. Postavlja se pitanje učinkovitosti obavljanja dodijeljenih poslova u odnosu na mogućnosti prikupljanja prihoda, kao i kontrolu javne lokalne potrošnje, pri čemu kvaliteta lokalne javne usluge nije ista među općinama u Republici Hrvatskoj. U ovom doktorskom radu istražuju se navedene različitosti, a posebno razlike u fiskalnom potencijalu. Na temelju rezultata istraživanja daju se preporuke za nadopunu postojećih modela fiskalne decentralizacije kojima bi se postigao dugoročno ujednačeni fiskalni kapacitet među općinama. Svrha dugoročnog ujednačavanja fiskalnog kapaciteta među općinama je implementacija mehanizama kako bi se budućim mjerama fiskalne decentralizacije ujednačila kvaliteta lokalnog življenja u općinama bez obzira na teritorijalnu, administrativnu i drugu različitost. Budućim decentralizacijskim procesima trebalo bi ujednačiti standarde usluga na lokalnoj razini za dodijeljene funkcije, poput predškolskog odgoja u svim jedinicama lokalne samouprave, koji bi trebao zadovoljavati minimalne jednake standarde u svim općinama Republike Hrvatske, kao i sva druga područja iz njihove nadležnosti. Kako bi se dobio bolji uvid u parametre neujednačenosti, za potrebe ovog doktorskog rada provedeno je primarno i sekundarno istraživanje.

1.1. Problem istraživanja

Istraživački problem u ovom doktorskom radu usmjeren je na primjenu znanstveno-istraživačkih metoda s ciljem utvrđivanja doprinosa mjera fiskalne decentralizacije, kako onih okomitih (raspodjela prihoda od zajedničkih poreza) tako i vodoravnih¹ (pomoći unutar opće države) u postizanju ujednačenosti fiskalnih kapaciteta općina te dugoročne fiskalne

¹ Prema istraživanju Svjetske banke (2021), od početka 2018. godine, novim Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 127/17) izmijenjen je sustav financiranja JLP(R)S-ova. Najvažnije promjene uključivale su prijenos cjelokupnog poreza na dohodak na JLP(R)S-ove te izmjene u financiranju pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije. Te su se pomoći dotada osiguravale iz dijela poreza na dohodak koji je zadržavala središnja država, a novim zakonom financiranje preuzima središnja država na teret proračunskih prihoda. Navedene mjere rezultirale su povećanjem prihoda JLP(R)S-ova za otprilike 2 milijarde kuna. Dodatno, važno je napomenuti da je novim sustavom financiranja došlo do smanjenja vodoravnih fiskalnih nejednakosti među JLP(R)S-ovima.

samoodrživosti u odnosu na financiranje rashoda iz dodijeljenih nadležnosti. Rasprave o fiskalnoj decentralizaciji i alokaciji financijskih resursa na lokalne razine vlasti datiraju od 40-ih godina prošlog stoljeća. U to vrijeme, Hayek (1945) i drugi su prepoznali potrebu za kvalitetnijim informacijama na lokalnoj razini, vjerujući da će lokalne vlasti efikasnije rješavati probleme i pružati javne usluge zbog bliskog kontakta s korisnicima. Razvojem teorije fiskalnog federalizma, koju su oblikovali Musgrave (1959) i Oates (1972), promovirana je odgovarajuća raspodjela poreza i rashoda između različitih razina vlasti radi poboljšanja ukupnog blagostanja. Prema toj teoriji, dodjela javnih dobara od strane lokalnih uprava smatra se najučinkovitijom metodom pružanja usluga koje zadovoljavaju lokalne potrebe. Dvosmislen učinak na fiskalnu decentralizaciju ima razina gospodarskog razvoja mjerena proizvodom po glavi stanovnika, budući da je veći prosječni dohodak obično povezan s većom raznolikošću preferencija, što pogoduje decentralizaciji. Prema Wallisu i Oatesu (Wallis i Oates, 1988), građani u bogatijim regijama imaju veću vjerojatnost da ne vole veliku nejednakost i, stoga, teže sudjeluju u većoj preraspodjeli, što pogoduje centralizaciji.

Ovi početci čine temelje za suvremena istraživanja koja se bave fiskalnom decentralizacijom. Naravno, od tog vremena, interes znanstvenika za istraživanjima iz ovog područja je značajno porastao pa je fiskalna decentralizacija postala vrlo istraživana tijekom posljednja tri desetljeća diljem svijeta, uključujući razvijene zapadne demokracije, nerazvijene azijske i afričke države te europske tranzicijske države. Empirijski dokazi o odnosu decentralizacije i makroekonomske nestabilnosti su različiti. Tako su Prud'homme (Prud'homme, 1995) i Sewell (Sewell, 1996) doveli u pitanje valjanost štetne veze između decentralizacije i makroekonomske stabilnosti, a Qian i Weingast (Qian i Weingast, 1997) ističu potrebu za tržišnim federalizmom koji čuva tržište, svojevrsnom sustavu međuvladinih odnosa koji pogoduje razvoju privatnog sektora - kao ključan za odnos između decentralizacije i zdrave makroekonomske politike. Autor Prud'homme (Prud'homme, 1995) također fiskalnu decentralizaciju smatra luksuznim dobrom. Prema znanstvenoj literaturi (Prud'homme, 1995; Sewell, 1996; Qian i Weingast, 1997), decentralizacija može povećati fiskalnu neravnotežu i ugroziti makroekonomsku stabilnost ako lokalne razine vlasti ne provode fiskalnu disciplinu i ako proces decentralizacije ne uključuje mjere koje potiču pažljivo upravljanje dugom i rashodima.

Drugi autori (Shah, 1998; King i Ma, 2001) su dokazali da decentralizirani fiskalni sustavi imaju bolje rezultate u kontroli inflacije i deficita. Fornasari i sur. (2000) te DeMelo (2000) su istaknuli da povećanje potrošnje i deficita lokalnih vlasti uzrokuje rast potrošnje i deficita na razini središnje države. Kasnija istraživanja (Martinez-Vazquez i McNab, 2003; Akai i Sakata,

2002) ukazuju da dizajn i uvođenje višeslojnog sustava vlasti može značajno utjecati na ukupnu raspodjelu resursa u gospodarstvu, a samim time i na ekonomsku učinkovitost, rast i blagostanja. Iako glavni argument fiskalne decentralizacije koji vodi poboljšanoj raspodjeli resursa počiva na pretpostavci da fiskalna decentralizacija povećava lokalni utjecaj na javni sektor, u teoriji postoji jednaka mogućnost da fiskalna decentralizacija jednostavno prenosi moć s nacionalnih na lokalne vlasti i da poboljšani pristup lokalnih vlasti javnim resursima te povećava mogućnosti za korupciju (Bardhan i Mookherjee, 2000). S druge strane, Fisman i Gatti (Fisman i Gatti, 2002) su dokazali postojanje jake negativne povezanosti između decentralizacije rashoda i korupcije. Gurgur i Shah (Gurgur i Shah, 2002) smatraju da decentralizacija rezultira većom odgovornošću u javnom sektoru i manjom korupcijom u unitarnim, a ne u savezним zemljama, dok Treisman (Treisman, 2000) ne nalazi značajnu vezu između fiskalne decentralizacije i korupcije. Iz navedenog se može zaključiti da utjecaj fiskalne decentralizacije na korupciju u velikoj mjeri ovisi o kvaliteti potpornog institucionalnog okvira i posebno, stupnja odgovornosti lokalnih vlasti i službenika.

Autor Oates (2005 i 2008) istražujući razlike između prve i druge generacije fiskalnog federalizma, naglašava da novija literatura o fiskalnom federalizmu obuhvaća širok spektar izvora i pravaca istraživanja te da pruža doprinos ne samo području ekonomije, već i drugim disciplinama, uključujući politologiju i srodna područja. Nadalje ističe, da je sam pojam fiskalnog federalizma teško jednostavno i sustavno definirati upravo zbog te interdisciplinarnosti. Njegova istraživanja se u velikoj mjeri temelje se na dvama glavnim izvorima: radovima iz javnog izbora i iz političke ekonomije, a koji analiziraju političke procese i ponašanje političkih subjekata. Uglavnom, suprotstavljene strane, ističe isti autor Oates (2005 i 2008) koje djeluju u smjeru povećane fiskalne centralizacije ili decentralizacije, kontinuirano oblikuju restrukturiranje javnih sektora na globalnoj razini. U brojnim industrijaliziranim zemljama i državama u razvoju implementirani su opsežni programi koji prenose ovlasti donošenja odluka s centralne razine na pokrajinske i lokalne vlasti. U zemljama u razvoju ovaj proces restrukturiranja djelomično je rezultat nedostatka uspjeha centraliziranog planiranja u ostvarivanju održivog rasta, što je bio jedan od njegovih ključnih ciljeva.

Među autorima koji su istraživali fiskalnu decentralizaciju u tranzicijskim zemljama neki (Freinkman i Plekhanov, 2009) ističu kako ovisnost o prirodnim resursima i transferima potiče fiskalnu centralizaciju jer se prihodi od resursa uglavnom prikupljaju i troše na državnoj razini, a ne lokalno. Vlada koja upravlja takvim prihodima manje odgovara građanima i gubi poticaje koje bi decentralizacija pružila općinama. Prema istim autorima (Freinkman i Plekhanov, 2009)

fiskalnu decentralizaciju u tranzicijskim zemljama, naravno, ovisno o pojedinoj državi, ipak prate otegotne okolnosti poput makroekonomske nestabilnosti, ukorijenjenog nasljeđa socijalizma, ostataka centralnog planiranja.

Fiskalna decentralizacija u Republici Hrvatskoj predstavlja dugotrajan i složen proces usmjeren na povećanje efikasnosti javne uprave, jačanje lokalne demokracije te postizanje ravnomjernijeg regionalnog razvoja. Iako je njezin formalni početak označen 2001. godine prijenosom značajnog broja funkcija na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (Lukeš-Petrović, 2002), njezini stvarni učinci i dalje su predmet stručnih, znanstvenih i političkih rasprava. U samim počecima provedbe fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj, institucionalni okvir bio je definiran Okvirnim programom decentralizacije Vlade Republike Hrvatske za razdoblje od 2002. do 2007. godine. Ovaj dokument predstavljao je temelj za prijenos poslova, nadležnosti i financijskih ovlasti sa središnje na lokalnu razinu, s ciljem stvaranja učinkovitije, odgovornije i demokratskije lokalne samouprave.

Analizu procesa fiskalne decentralizacije i njegovih implikacija u domaćoj stručnoj i znanstvenoj literaturi obradilo je više istaknutih autora, među kojima se posebno ističu Dubravka Jurlina-Alibegović, Ante Bajo, Katarina Ott i Mihaela Bronić. Njihovi radovi iz ranog razdoblja fiskalne decentralizacije pružili su temeljnu analizu institucionalnih i fiskalnih pretpostavki, kao i prvih učinaka provedbe decentralizacijskih mjera (Jurlina-Alibegović, 2003; Bajo i Ott, 2007; Bronić, 2013). Jurlina-Alibegović (2003) posebice naglašava važnost stabilnog pravnog i fiskalnog okvira za uspješan prijenos funkcija na lokalnu razinu, dok Bajo i Ott (2007) kritički promatraju neučinkovitost sustava fiskalnog izravnavanja i njegov utjecaj na teritorijalne nejednakosti. Bronić (2013) pak analizira utjecaj fiskalnih transfera na proračunsku autonomiju jedinica lokalne samouprave, ističući razlike između razvijenijih i manje razvijenih područja.

Osim navedenih domaćih autora, značajan doprinos istraživanju ove teme dali su i Anamarija Musa (2014), Velibor Mačkić (2016), Vedran Đulabić (2012), Gordana Marčetić (2013) te Ivan Koprić (2014), čiji radovi pružaju komparativne uvide i teorijske okvire koji povezuju fiskalnu decentralizaciju s institucionalnom izgradnjom, kvalitetom javne uprave i procesima europeizacije.

Doprinosi ovih autora čine temelj za teorijsko razmatranje procesa fiskalne decentralizacije, kao i za uspostavu empirijskog okvira koji omogućuje analizu utjecaja fiskalne decentralizacije na funkcioniranje lokalne samouprave. Na taj način omogućeno je sveobuhvatno razumijevanje

i evaluacija ovih procesa u praksi. Njihova istraživanja korištena su za oblikovanje analitičkog pristupa primijenjenog u ovom doktorskom radu. Razmatranjem pitanja vezanih uz fiskalnu autonomiju, odgovornost, kapacitete i ravnotežu u raspodjeli nadležnosti, ovi autori doprinijeli su definiranju znanstvenog okvira unutar kojeg je provedena analiza. Utjecaj njihovih radova vidljiv je i kroz činjenicu da se brojna istraživačka pitanja otvorena u njihovim publikacijama nastavljaju i razvijaju u ovom radu.

Autorica Dubravka Jurlina Alibegović dala je izniman doprinos proučavanju procesa fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj kroz niz relevantnih znanstvenih radova koji obuhvaćaju razdoblje dulje od dva desetljeća. Od samih početaka razvoja sustava lokalne samouprave, njezina istraživanja pružaju sustavan uvid u modele financiranja lokalnih jedinica, fiskalne transferne mehanizme, poreznu administraciju te institucionalne prijedloge za modernizaciju lokalnog financiranja (Jurlina Alibegović, 1999; 2003; 2007; 2011; 2012; 2021; 2022; 2024).

U razdoblju od 2002. do 2007. godine, autorica se primarno fokusira na institucionalne aspekte decentralizacije i njihove političke uvjetovanosti, s naglaskom na prepreke provedbi reformi (Jurlina Alibegović, 2002; 2003; 2007). Ti radovi nude važan uvid u tadašnje trendove i izazove povezane s uvođenjem novih oblika lokalne fiskalne odgovornosti. U kasnijim istraživanjima njezin se fokus pomiče prema analizi stvarne fiskalne autonomije jedinica lokalne samouprave te mjerenju učinkovitosti institucionalnih reformi i fiskalnih instrumenata u lokalnom kontekstu (Jurlina Alibegović, 2011; 2012). U jednom od ključnih teorijskih doprinosa, Jurlina Alibegović (2012) naglašava da teorija fiskalnog federalizma predstavlja temelj za razumijevanje modela financiranja nižih razina vlasti. Unutar tog okvira, pojam fiskalne decentralizacije definira se kao prijenos fiskalnih ovlasti sa središnje vlasti na lokalne i regionalne razine, s ciljem učinkovitijeg pružanja javnih dobara i usluga. Upozorava se da taj prijenos nije samo tehnički, nego obuhvaća politički, ekonomski i institucionalni kontekst odnosa između razina vlasti.

U novijim istraživanjima, posebnu pozornost autorica posvećuje poreznoj autonomiji lokalnih jedinica, analizirajući razinu fiskalne neovisnosti gradova neposredno prije lokalnih izbora 2021. godine. U tom radu ističe kako ograničena mogućnost samostalnog odlučivanja o prihodima i rashodima izravno utječe na sposobnost izvršnih tijela da oblikuju održive razvojne politike (Jurlina Alibegović, 2021). Posebno iznosi da prikladna razina fiskalne samostalnosti predstavlja temeljni preduvjet za učinkovito izvršavanje javnih funkcija od lokalne važnosti.

Autorica također pruža kritički osvrt na stanje fiskalne (ne)samostalnosti te upozorava na negativne posljedice teritorijalne rascjepkanosti lokalnog sustava. Pritom ističe da usitnjenost lokalnih jedinica otežava funkcionalno pružanje usluga i racionalno upravljanje financijskim sredstvima (Jurlina Alibegović, 2022). U jednom od novijih radova (Jurlina Alibegović, 2024), autorica analizira rezultate provedbe mjera za ujednačeni razvoj lokalne samouprave te zaključuje kako je izostanak značajnih promjena u indeksima razvijenosti pokazatelj ograničene učinkovitosti postojećih politika. Također upozorava da se zakonska obveza redovitog trogodišnjeg mjerenja razvijenosti županija, općina i gradova ne provodi uvijek unutar predviđenih rokova, što dodatno otežava praćenje napretka i evaluaciju mjera javne politika. Ujedno naglašava da dosadašnje mjere nisu polučile željene rezultate jer nije došlo do značajnih promjena gledano na fiskalnu ujednačenost lokalnih i regionalnih jedinica. U najnovijem radu autorica Jurlina Alibegović (2025) ukazuje na potrebu funkcionalnog i stvarnog spajanja općina u Republici Hrvatskoj pri čemu ističe da stvarno spajanje predstavlja formalno ukidanje i integraciju više lokalnih jedinica u jednu, dok funkcionalno spajanje omogućuje zadržavanje administrativne samostalnosti, ali uz dijeljenje resursa i koordinirano pružanje javnih usluga. Time bi se, barem djelomično, kompenzirali nedostaci manjih i fiskalno slabijih jedinica, što je posebno važno u kontekstu fiskalne decentralizacije i osiguravanja ravnomjerne dostupnosti usluga građanima. Kao jedna od najcitiranijih stručnjakinja u području lokalne fiskalne decentralizacije, Dubravka Jurlina Alibegović svojim znanstvenim radovima izgradila je temeljni teorijsko-empirijski okvir za razumijevanje fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj. Njezini uvidi i analize značajno su doprinijeli ovom istraživanju, osobito u kontekstu razumijevanja strukturnih ograničenja i mogućnosti unapređenja fiskalne autonomije na lokalnoj razini.

U svojim istraživanjima autorica Mihaela Bronić (2013) detaljno analizira hrvatske lokalne poreze u razdoblju od 2002. do 2010. godine s ciljem utvrđivanja nedovoljnog prikupljanja prihoda od lokalnih poreza te identifikacije mogućih uzroka tog stanja. Posebna pozornost posvećena je razini truda lokalnih vlasti i stupnju razvijenosti područja. Rezultati ukazuju na činjenicu da velik broj općina i gradova u navedenom razdoblju nije uveo lokalne poreze ili je propisao stope niže od prosjeka. Također je uočeno da općine i gradovi s većom razvijenošću, posebice oni turistički orijentirani, ostvaruju znatno veći prihod od lokalnih poreza po stanovniku. U radu se ističu važna pitanja za buduća istraživanja lokalnih poreza, poput razloga za nedostatnost prihoda, načina određivanja visine poreza, minimalnih rashoda koji bi trebali biti financirani iz lokalnih izvora te potrebe za dodatnim financijskim izvorima (Bronić, 2013).

Ta su pitanja ostala aktualna i gotovo dva desetljeća kasnije, te su obrađena i u ovom doktorskom istraživanju.

Fiskalna decentralizacija i dalje ima potencijal biti jedan od ključnih instrumenata za ravnomjerniji razvoj Republike Hrvatske i modernizaciju javne uprave u sinergiji s ostalim oblicima decentralizacije. Kako navodi Musa (2011), funkcionalna decentralizacija ne podrazumijeva samo prijenos nadležnosti, nego i osnaživanje lokalnih kapaciteta i mehanizama odgovornosti. Slično tome, Marčetić (2011) ističe važnost izgradnje profesionalne administracije na lokalnoj razini koja je u stanju učinkovito koristiti dodijeljene resurse i ostvariti zadane ciljeve. O izazovu ljudskih potencijala i njegovu utjecaju na decentralizacijske procese unutar hrvatskih jedinica lokalne i regionalne samouprave detaljno raspravljaju autorice Gordana Marčetić i Iva Lopižić (Marčetić i Lopižić, 2017). U radu najprije iznose obilježja decentralizacijskih procesa u postsocijalističkim državama te razvoj lokalne samouprave i relevantnih reformi u Republici Hrvatskoj. Autorice zatim razmatraju trendove zaposlenosti u lokalnim i regionalnim jedinicama u razdoblju od 1995. do 2013. godine, istražujući povezanost broja zaposlenih s procesom decentralizacije te mogućnosti unapređenja kadrovske kvalitete kroz zakonodavne izmjene i stručno usavršavanje. Zaključci upućuju na to da je porast zaposlenosti dijelom posljedica decentralizacije, prvenstveno na županijskoj razini, no taj rast nije značajno doprinio profesionalizaciji ili modernizaciji službeničkog sustava. Autorica Iva Lopižić u svojim znanstvenim radovima također obrađuje ključne aspekte institucionalne i fiskalne decentralizacije, osobito u kontekstu prijenosa nadležnosti središnje države na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Analizira proces ukidanja ureda državne uprave u županijama i prijenos njihovih ovlasti na lokalne jedinice, čime se otvaraju pitanja o kapacitetima i odgovornosti lokalne uprave. Ova analiza važna je za razumijevanje institucionalnih promjena koje neposredno utječu na provedbu fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj (Lopižić, 2018).

Jedna od temeljnih pretpostavki fiskalne decentralizacije jest tvrdnja da lokalne jedinice vlasti bolje razumiju potrebe svojih građana te su stoga sposobnije učinkovitije pružati javne usluge. Već su Bajo i Primorac (2010) isticali kako decentralizacija povećava fleksibilnost i odgovornost lokalnih vlasti, čime se stvaraju preduvjeti za efikasnije upravljanje lokalnim resursima. Koprić (2014) je dodatno naglasio kako jačanje lokalne autonomije potiče participaciju građana i pridonosi razvoju demokratske političke kulture, što je ključno za dugoročnu održivost lokalne samouprave.

Međutim, upozorenja na moguće negativne posljedice fiskalne decentralizacije bez odgovarajuće fiskalne discipline nisu novost. Ott je još prije dva desetljeća (Ott, 2003) upozoravala da bez transparentnosti i fiskalne odgovornosti decentralizacija može rezultirati povećanom neefikasnošću i regionalnim nejednakostima u kvaliteti javnih usluga. Ista se pitanja i danas pokazuju kao ključna te se u ovom istraživanju ponovno razmatraju u kontekstu suvremenih izazova lokalnog financiranja u Republici Hrvatskoj.

Jedan od središnjih izazova hrvatske fiskalne decentralizacije ostaje fiskalna autonomija lokalnih jedinica. Mačkić (2015) naglašava postojanje strukturne neravnoteže između prenesenih nadležnosti i financijskih sredstava koja su potrebna za njihovo učinkovito izvršavanje. Sličnu zabrinutost već je ranije izrazio Đulabić (2007), ističući da bez stvarne fiskalne samostalnosti lokalna samouprava ostaje funkcionalno ograničena i podređena središnjoj vlasti. Najnovija međunarodna istraživanja dodatno potvrđuju navedene izazove. Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD, 2024) ističe kako lokalne jedinice u Republici Hrvatskoj raspolažu s relativno malim udjelom vlastitih prihoda, dok sve značajniji dio sredstava dolazi kroz državne transfere i europske fondove. Ovakav obrazac financiranja povećava ovisnost o središnjoj vlasti te smanjuje autonomiju u donošenju razvojnih odluka. Slično pokazuju i podatci Mreže udruga lokalnih vlasti Jugoistočne Europe² (NALAS, 2024) koji pokazuju pad udjela vlastitih prihoda lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj s 37 % na 29 % između 2018. i 2021. godine, uz istovremeni porast kapitalnih transfera iz državnog i europskog proračuna. Navedena struktura prihoda značajno ograničava sposobnost lokalnih vlasti da strateški planiraju i odgovore na konkretne potrebe svojih zajednica. Kako ističe Vešligaj (2020), bez jasno definiranih izvora prihoda i odgovarajuće fiskalne odgovornosti, decentralizacija ostaje više formalna nego funkcionalna, a lokalne jedinice teško mogu ostvariti svoj puni razvojni potencijal.

Ova istraživanja omogućuju sveobuhvatnije razumijevanje izazova fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj, s posebnim naglaskom na fiskalnu ravnotežu i autonomiju lokalnih jedinica vlasti, kao i na učinkovitost raspodjele nadležnosti. Analizom empirijskih podataka i teorijskih okvira identificirani su ključni nedostaci postojećeg modela koji ograničavaju funkcionalnu samostalnost i kapacitete lokalnih jedinica. U tom smislu, ovaj doktorski rad

² Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe(Mreža udruga lokalnih vlasti Jugoistočne Europe) osnovana 2001. godine, NALAS okuplja nacionalne udruge lokalnih vlasti iz zemalja jugoistočne Europe te predstavlja više od 9000 jedinica lokalne samouprave. U izvještaju iz 2024. godine, NALAS pruža važne podatke i analize o fiskalnoj decentralizaciji, financijskoj održivosti i institucionalnim kapacitetima lokalnih vlasti u regiji, što je relevantno i za kontekst Republike Hrvatske.

predstavlja izvorni znanstveni doprinos kroz prijedlog unaprijeđenog modela fiskalne decentralizacije, čiji je cilj jačanje fiskalne autonomije općina, racionalizacija dostupnih resursa te postizanje ravnomjernijeg regionalnog razvoja. Navedeni rezultati otvaraju mogućnosti za daljnje znanstvene analize i konkretne prijedloge reformi u području fiskalne politike. Pritom su u analizu uključena i usporedna iskustva odabranih europskih zemalja – poput Austrije, Slovenije, Češke i Švedske – koje su razvile raznolike, ali funkcionalne modele fiskalne decentralizacije. Austrijski model karakterizira snažna fiskalna autonomija saveznih država (Länder) i jasno razgraničene nadležnosti, dok slovenski sustav naglasak stavlja na funkcionalno objedinjavanje usluga uz ustavno zajamčenu lokalnu financijsku neovisnost. Češka, s postupnim procesom decentralizacije, ostvarila je stabilan prijenos nadležnosti praćen fiskalnim kapacitetima, dok je Švedska primjer visoko decentralizirane države s iznimno razvijenim lokalnim javnim sektorom i visokim stupnjem fiskalne odgovornosti lokalnih vlasti. Usporedba s navedenim zemljama omogućuje prepoznavanje prenosivih praksi i institucionalnih rješenja koja mogu poslužiti kao smjernice za reformu hrvatskog modela lokalne samouprave.

Fiskalna decentralizacija u Republici Hrvatskoj postigla je određeni napredak, no i dalje predstavlja nedovršen i fragmentiran proces. Strukturni problemi poput fiskalne neravnoteže, rascjepkanosti sustava lokalne samouprave i snažne institucionalne ovisnosti lokalnih jedinica o središnjoj vlasti upućuju na potrebu za sveobuhvatnim i sustavnim reformama. Ključni koraci uključuju osiguranje veće fiskalne autonomije, poticanje međusobne suradnje među jedinicama lokalne samouprave te kontinuirano jačanje njihovih administrativnih i upravljačkih kapaciteta. Samo uz ispunjenje tih preduvjeta moguće je ostvariti ciljeve učinkovite, transparentne i demokratski legitimne lokalne uprave, što je ujedno u interesu svih građana Republike Hrvatske. U konačnici, fiskalna decentralizacija se može promatrati kao dugotrajan i višedimenzionalan proces, čija se dinamika oblikuje pod utjecajem političkih okolnosti, gospodarskih uvjeta, socijalnih potreba te institucionalne učinkovitosti. Njegov razvoj iziskuje stalno prilagođavanje promjenama u unutarnjem i vanjskom okruženju, pri čemu je posebna pozornost potrebna u kontekstu osiguravanja fiskalne održivosti i jednakosti među lokalnim jedinicama. Središnje pitanje ovog istraživanja leži u analizi parametara kojima bi se putem daljnjih procesa fiskalne decentralizacije osnažile općine kao jedinice lokalne samouprave. Na temelju rezultata istraživanja predlažu se nove mjere kroz implementaciju nadograđenog modela koji je predložen u ovom doktorskom radu, s ciljem postizanja ravnomjernog razvoja

te osiguranja optimalnih resursa kako bi se stvorili uvjeti za ujednačeno funkcioniranje općina u Republici Hrvatskoj.

1.2. Hipotetički okvir istraživanja

Fiskalna decentralizacija, kao dugotrajan i dinamičan proces, predstavlja suštinski element modernog javnog upravljanja u mnogim državama diljem svijeta. Ovaj proces duboko utječe na odnose između središnje vlasti i lokalnih jedinica te ima značajan utjecaj na njihov fiskalni kapacitet. Razumijevanje dinamike fiskalne decentralizacije ključno je za oblikovanje održivih i učinkovitih modela lokalne samouprave. Brojni čimbenici, poput političkih, ekonomskih i administrativnih, oblikuju ovu dinamiku, a njihovo proučavanje ključno je za razumijevanje transformacija u sustavu javne potrošnje. U kontekstu Republike Hrvatske, procesi fiskalne decentralizacije nužno su povezani s poviješću, društvenim promjenama i europskim integracijama, čineći ga bogatim otvorenim područjem istraživanja. Formuliranje hipoteza za ovo istraživanje proizlazi iz temeljne analize dosadašnjih istraživanja i teorijskog okvira:

- 1) teorije fiskalnog federalizma koja sugerira da adekvatna raspodjela poreza i rashoda može poboljšati financijsku sposobnost lokalnih vlasti,
- 2) prepoznavanja važnosti raznolikosti izvora prihoda za održavanje financijske stabilnosti te
- 3) iz promatranja sveprisutnosti decentralizacije u državama diljem svijeta i prepoznavanja potrebe za prilagodbom lokalnih strategija razvoja uzimajući u obzir decentralizacijske procese.

Upravo na temelju analize prethodnih istraživanja u teoriji i praksi, moguće je formulirati hipoteze koje su usmjerene na razumijevanje veza između fiskalne decentralizacije, fiskalnog kapaciteta i općinskog razvoja. Nastavno na navedeno, a za postizanje istraživačkih ciljeva, postavljene su sljedeće hipoteze:

H1	Mjere fiskalne decentralizacije imaju pozitivan učinak na fiskalni kapacitet općina
H2	Fiskalni kapacitet općina ovisan je o neporeznim prihodima
H3	Decentralizacijski procesi imaju velik utjecaj na strateški razvoj općina.

Hipoteze su testirane na sljedeći način:

H1 Mjere fiskalne decentralizacije imaju pozitivan učinak na fiskalni kapacitet općina

Hipoteza H1, koja postavlja tvrdnju da mjere fiskalne decentralizacije pozitivno utječu na fiskalni kapacitet općina, proizlazi iz pretpostavke da prijenos financijskih ovlasti s centralne na lokalnu razinu potiče ekonomsku neovisnost općina. Ova pretpostavka sugerira da veća autonomija u donošenju odluka o lokalnim financijama omogućava općinama adekvatnije odgovaranje na specifične potrebe svojih zajednica, što rezultira transparentnijim proračunom i boljim prilagodbama javnih usluga lokalnim zahtjevima. Istraživanje ove hipoteze nužno je kako bi se preciznije identificirali mehanizmi i faktori koji definiraju povezanost između fiskalne decentralizacije i jačanja fiskalnog kapaciteta općina. Analiza ovog pitanja, na akademskoj razini, ključna je za dublje razumijevanje procesa decentralizacije i njegovih implikacija na lokalnu ekonomsku dinamiku i društveni razvoj.

H1 je testirana rezultatima primarnog i sekundarnog istraživanja pomoću aritmetičke sredine, medijan, Pearsonov koeficijent korelacije, studentov t-test, ANOVA test, χ^2 test.

H2 Fiskalni kapacitet općina ovisan je o neporeznim prihodima

Hipoteza H2 naglašava da je fiskalni kapacitet općina povezan s neporeznim prihodima, izražavajući potrebu za raznolikošću izvora financiranja na lokalnoj razini. Ovaj koncept proizlazi iz fiskalnog federalizma koji potiče raznovrsnost prihoda radi dugoročne stabilnosti lokalnih proračuna. Neporezni prihodi, poput komunalnih naknada, imaju ključnu ulogu u ovoj ravnoteži pružajući općinama veću autonomiju u prilagodbi financijskih resursa prema specifičnim potrebama zajednice. Hipoteza pretpostavlja da veći i raznovrsniji neporezni prihodi omogućuju općinama veću fleksibilnost u suočavanju s ekonomskim izazovima, smanjujući njihovu ovisnost o središnjoj državi. Kroz stabilan tok neporeznih prihoda, općine postižu dugoročnu fiskalnu samoodrživost, stvarajući povoljno okruženje za pružanje javnih usluga i poticanje lokalnog razvoja. Ova hipoteza također naglašava važnost analize različitih oblika neporeznih prihoda u informiranju politika fiskalne decentralizacije i podržavanju održivosti lokalnih zajednica.

H2 je testirana rezultatima primarnog i sekundarnog istraživanja pomoću aritmetičke sredine, mod, medijan, Pearsonov koeficijent korelacije, studentov t-test, ANOVA test, χ^2 test. Ova hipoteza se u istraživanju za potrebe odabira teme ovog doktorskog rada testirala na dva načina: i u primarnom istraživanju (anketa na uzorku od 126 općina iz cijele Republike

Hrvatske s time da je obuhvaćeno područje svih županija) i u sekundarnom (podatci o ostvarenim porezima i najizdašnjim prihodima po posebnim propisima, a to su komunalna naknada i komunalni doprinos u općinama na temelju analize i obrade podataka objavljenih na stranicama Ministarstva financija o izvršenju općinskih proračuna u razdoblju od deset godina 2014.-2023. i podataka objavljenih na stranicama Državnog zavoda za statistiku i podataka objavljenih na službenim stranicama odabranih općina).

H3 Decentralizacijski procesi imaju velik utjecaj na strateški razvoj općina

Hipoteza H3 predstavlja pretpostavku o značajnom utjecaju decentralizacijskih procesa na strateški razvoj općina. Fiskalna decentralizacija, kako ju ova hipoteza konceptualizira, ne svodi se samo na raspodjelu financijskih sredstava, već se proširuje na širi socijalno-ekonomski kontekst. Prepoznaje potencijal decentralizacije u vidu implementacije strateškog pristupa u lokalnim zajednicama, potičući održivi ekonomski rast i ravnomjernu raspodjelu koristi. Prema ovoj hipotezi, decentralizacija ne samo da potiče pravedniju raspodjelu resursa, već i potiče lokalne inicijative, povećava sudjelovanje građana te omogućava prilagodljivost u rješavanju lokalnih izazova. Središnja pretpostavka hipoteze jest da proces decentralizacije pridonosi strateškom razvoju općina, pružajući im veću autonomiju u upravljanju resursima i postavljanju prioriteta. U skladu sa specifičnostima lokalnih potreba i dinamikom zajednica, decentralizacija se percipira kao ključni čimbenik u postizanju održivog razvoja. Stoga, analiza utjecaja decentralizacijskih procesa na strateški razvoj općina ima značajne implikacije za oblikovanje politika i praksi koje podržavaju holistički i uravnoteženi napredak na lokalnoj razini.

H3 je testirana rezultatima primarnog istraživanja pomoću metoda aritmetička sredina, mod, medijan, Pearsonov koeficijent korelacije, studentov t-test, ANOVA test, χ^2 test.

1.3. Znanstvena i društvena opravdanost istraživanja

U Republici Hrvatskoj općine predstavljaju najmanje teritorijalno-administrativne jedinice. Karakteristika „najmanji“ istovremeno predstavlja prednost i nedostatak. Prednost malih teritorijalno-administrativnih jedinica očituje se kroz njihovu bliskost i neposredan kontakt s građanima što im omogućuje kvalitetnije prepoznavanje potreba građana u pružanju usluga iz

dodijeljenih im nadležnosti. S druge strane ih sputava u izvršavanju zadataka iz njihova djelokruga zbog upitne dostatnosti izvora financiranja lokalnih proračuna.

Općine, kao najmanje administrativno-teritorijalne jedinice u Republici Hrvatskoj, čine važan segment javne uprave i imaju izravan utjecaj na ukupni društveni i gospodarski razvoj. Kroz njihov rad i svakodnevno funkcioniranje – kao najnižih, ali građanima najbližih tijela vlasti – reflektira se odnos javnopravnih institucija prema stanovništvu, ali i razina participacije građana u lokalnim procesima odlučivanja. Upravo zato, učinkovitost i kapaciteti općina ključni su za razvoj demokratske kulture, društvenu koheziju i ravnomjeran teritorijalni napredak.

Dosadašnja istraživanja obuhvatila su različite aspekte funkcioniranja lokalne samouprave – od pravne regulative, preko političke odgovornosti do ekonomskih i financijskih kapaciteta – no i dalje postoje segmenti koji nisu dovoljno istraženi, a čije bi bolje razumijevanje moglo poslužiti kao temelj za provedbu ciljanih reformi. Jedan od tih segmenata jest velika razlika u fiskalnim kapacitetima među općinama, gdje se pokazuje da pojedine općine imaju višestruko veće prihode po stanovniku u odnosu na druge, što dovodi do nejednake razine javnih usluga i otežava ravnomjeran razvoj.

Također, dodatna istraživanja su potrebna u području funkcionalnog povezivanja i zajedničkog obavljanja poslova među općinama – primjerice u sferi komunalnih usluga, prostornog planiranja ili socijalne skrbi – kao i u području učinkovitosti korištenja EU fondova na lokalnoj razini, gdje su slabije razvijene općine često u nepovoljnijem položaju zbog nedostatka administrativnih kapaciteta. Nadalje, analiza stvarnih troškova prenesenih nadležnosti u odnosu na raspoložive prihode može pomoći u kreiranju pravednijeg sustava fiskalne ekvivalencije.

Sve navedeno ukazuje na potrebu za integriranim i empirijski utemeljenim pristupom reformi lokalne samouprave, pri čemu je nužno posebno voditi računa o stvaranju uvjeta za ujednačen fiskalni kapacitet općina kao preduvjet za učinkovitu i održivu decentralizaciju.

Uvažavajući činjenicu o nedostatnosti provedbe sličnih istraživanja u Republici Hrvatskoj koja bi sustavno i empirijski utemeljeno analizirala fiskalnu decentralizaciju s posebnim fokusom na općine kao osnovne jedinice lokalne samouprave, znanstveni doprinos ovog doktorskog rada ogleda se upravo u otkrivanju novih spoznaja koje nadilaze dosadašnje teorijske okvire. Na temelju prikupljenih podataka, analize postojećeg stanja te usporedbe s međunarodnim praksama, u ovom istraživanju formuliran je i predstavljen novi, nadograđeni model fiskalne decentralizacije, osmišljen s ciljem unaprjeđenja učinkovitosti, fiskalne autonomije i regionalne ravnoteže.

Znanstvena opravdanost ovog istraživanja leži u njegovoj metodološkoj utemeljenosti i jasno definiranoj istraživačkoj problematici, kao i u doprinosu razvoju znanstvene literature o fiskalnoj decentralizaciji u kontekstu tranzicijskih država. Rezultati istraživanja znanstveno su interpretirani i argumentirani, što omogućuje njihovu daljnju primjenu u akademskim i stručnim krugovima, ali i u oblikovanju javnih politika.

Društvena opravdanost vrjednuje se kroz teoretske pretpostavke i prijedloge konkretnih mjera kojima bi se, putem daljnjih procesa decentralizacije, potaknuo i postigao ravnomjeran razvoj općina u Republici Hrvatskoj. Predloženi modeli usmjereni su na pravednijoj raspodjeli prihoda i stvaranju preduvjeta za fiskalnu ujednačenost, jačanju fiskalne odgovornosti, pravedniju raspodjelu nadležnosti kroz model malih i velikih općina, po uzoru na gradove. Time se otvara prostor za uravnoteženiju dostupnost javnih usluga, smanjenje regionalnih razlika te veće uključivanje građana u lokalno odlučivanje, čime se povećava legitimitet i učinkovitost lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj.

Potreba za reformama i unaprjeđenjem fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj potvrđena je i kroz ključne dokumente i preporuke međunarodnih institucija poput Europske komisije (European Commission, 2020), koja naglašava važnost jačanja lokalnih kapaciteta za učinkovito korištenje EU fondova, kao i Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD, 2024), koja u svojim izvješćima ukazuje na problem ograničene fiskalne autonomije lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj te potrebu za sustavnim jačanjem njihove financijske neovisnosti. Također, nacionalni zakonodavni okvir, uključujući Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakon o proračunu i Zakon o financiranju jedinica lokalne (regionalne) samouprave, predstavlja temelj, ali i izazov za provedbu dubinskih reformi koje ovaj rad predlaže i argumentira.

1.4. Metodologija istraživanja

Za provedbu ovog istraživanja korišteni su primarni i sekundarni podatci te se u tom smislu oblikovani izvori podataka. Primarno istraživanje provedeno je metodom ankete radi ostvarivanja aplikativnih ciljeva vezanih uz učinke mjera okomitog fiskalnog izravnjanja. Istraženo je u kojoj mjeri je preraspodjela udjela prihoda od zajedničkih poreza utjecala na ujednačavanje fiskalnog kapaciteta općinskih proračuna. Također je istraženo i imaju li općinski proračuni dovoljan fiskalni kapacitet za ostvarivanje strateških projekata i programa. Podatci koji se odnose na korelacije između fiskalnog kapaciteta i izvršavanje strateških

dokumenata, razvojnih planova i programa u općinama te podatci koji se odnose na potrebu uvođenja novih mjera i modela kojima bi se ujednačio fiskalni kapacitet općinskih proračuna su primarni podatci i prikupljeni su anketom, a kao instrument za provođenje ankete, za prikupljanje podataka, korišten je upitnik. Upitnik je poslan na e-mail adrese odgovornih osoba u svih 428 općina u Republici Hrvatskoj, a u potpunosti je ispunjen i vraćen od 161 općine, što čini 38% uzorka. Upitnik sadržava pitanja različitog formata: pitanja s jednim odgovorom, pitanja u kojima je ponuđena mogućnost odabira dva ili više odgovora (multi-choice answers), pitanja matričnog tipa (Likertova skale s 5 ili 7 stupnjeva) te pitanja otvorenoga tipa. Sva pitanja i tvrdnje kreirani su isključivo za ovo istraživanje, a prikupljeni kvantitativni podatci analizirani su pomoću specijaliziranog SPSS softvera za obradu podataka. Kako bi se utvrdila pouzdanost mjernih ljestvica, korišteni su određeni parametri poput Cronbach alfa koeficijenata, a čestice čiji koeficijenti su ispod granice prihvatljivosti uklonjeni su iz daljnjih analiza. U analizi su korištene različite statističke metode i pokazatelji; osim frekvencija pojedinih odgovora, ovisno o adekvatnosti, prikazane su različite mjere centralne tendencije (aritmetička sredina, medijan, mod, standardna devijacija) i provedeni su statistički testovi poput studentovog t-testa, hi-kvadrat testa, korelacijske analize, faktorske analize i drugi testovi. Primjer primjene takvih metoda u hrvatskom kontekstu daje Jambrač u svojoj analizi učinkovitosti javne uprave (Jambrač, 2021). Autor koristi kombinaciju deskriptivne i inferencijalne statistike za mjerenje performansi različitih administrativnih organizacija, pri čemu ističe važnost pouzdanih mjernih instrumenata za validne usporedbe javnih sustava. Također, neki autori (Obadić i Bađun, 2003) analiziraju učinkovitost javne uprave u tranzicijskim zemljama, uključujući Republiku Hrvatsku. Istražuju utjecaj strukture zaposlenika, korupcije i regulatornih prepreka, naglašavajući metodološki izazovne parametre poput mjernih pogrešaka i neodređenih konceptualnih definicija pojmova „učinkovitost“ i „kvaliteta“ Podatci koji se odnose na determinante fiskalne decentralizacije, a primijenjeni su u ovom istraživanju su sljedeći: stupanj fiskalne decentralizacije i odstupanje od referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih i neporeznih prihoda.

Mjere vodoravne i okomite fiskalne decentralizacije te podatci o fiskalnom kapacitetu općina u Republici Hrvatskoj analizirani su na temelju sekundarnih podataka koji obuhvaćaju referentno razdoblje od deset godina. U istraživanju je primijenjena metoda izračuna Hunterovih koeficijenata (HRK), kako bi se utvrdio stupanj fiskalne (ne)ravnoteže među općinama. Formula koja se koristi u izračunu glasi:

$$HRK = 1 - (\text{prihodi od zajedničkih poreza} + \text{dotacije}) / \text{ukupni lokalni rashodi},$$

pri čemu se vrijednosti koeficijenata kreću u rasponu od 0 do 1. Koeficijent bliži vrijednosti 0 ukazuje na veće okomite fiskalne nejednakosti, odnosno veću ovisnost lokalnih jedinica o prihodima koji dolaze izvan njihova izravnog fiskalnog kapaciteta, osobito iz dotacija i dijeljenih poreznih prihoda (npr. porez na dohodak). Ova metoda omogućuje kvantitativnu procjenu fiskalne samostalnosti, te je ključna u identifikaciji stupnja decentralizacije u lokalnim jedinicama. Niska vrijednost HRK koeficijenta u općinama sugerira visoku razinu financijske ovisnosti o središnjoj državi, čime se ograničava stvarna autonomija lokalnih tijela vlasti u upravljanju razvojnim prioritetima i pružanju javnih usluga (Bahl i Linn, 1992; Jurlina Alibegović, 2012).

Prema postojećim istraživanjima, brojni su autori naglašavali kako visoka razina fiskalne centralizacije u Hrvatskoj rezultira nedovoljnom kapacitiranošću lokalnih jedinica, posebice manjih općina, da financiraju vlastite nadležnosti iz izvornih prihoda (Bajo i Bronić, 2007; Mačkić, 2021; Đulabić i Koprić, 2020). Hunterovi koeficijenti stoga pružaju vrijedan instrument za empirijsko mapiranje tih nejednakosti, osobito kada se promatraju u vremenskoj dimenziji.

Također, korištenje HRK omogućuje razlikovanje vodoravne (između općina)³ i okomite fiskalne decentralizacije (između središnje vlasti i lokalne jedinice)⁴, te time služi kao osnova za preporuke u vezi s redistribucijom javnih prihoda, reformom dotacijskih sustava i redefiniranjem fiskalne politike s ciljem ujednačenijeg regionalnog razvoja.

Sekundarno istraživanje provedeno je radi utvrđivanja aplikativnih ciljeva vezanih uz pretpostavke da je fiskalni kapacitet općina ujednačen zbog povećanja udjela poreznih prihoda od zajedničkih poreza. Također je istraženo utječe li visina komunalne naknade na (ne)ujednačenost fiskalnih kapaciteta općinskih proračuna. Sekundarno istraživanje provedeno je na podacima iz financijskih izvještaja svih 428 općina, a koje općine dostavljaju Ministarstvu financija. Za potrebe ovog doktorskog rada analizirani su podatci o zajedničkim porezima kao i podatci o komunalnoj naknadi na izvješćima svih 428 općina u referentnom razdoblju od deset godina, te se na temelju obrade podataka pomoću statističkih metoda došlo

³ Prema nekim autorima (Đulabić i Koprić, 2020), upravo je vodoravna nejednakost među općinama jedan od najvećih izazova sustava lokalne samouprave. Manje i slabije razvijene općine često nemaju dostatne prihode za ispunjavanje zakonom propisanih nadležnosti, dok razvijeniji gradovi ostvaruju višak prihoda i veći fiskalni prostor za razvojne projekte.

⁴ Ovdje se analizira fiskalna raspodjela prihoda i rashoda između tih razina, odnosno u kojoj mjeri lokalne jedinice ovise o središnjim dotacijama i zajedničkim prihodima (npr. porezima koje ubire središnja država, a dijeli s lokalnim razinama). U Republici Hrvatskoj se često ističe da iako je došlo do prijenosa funkcija (npr. u zdravstvu i obrazovanju), financijska sredstva nisu u potpunosti slijedila te funkcije, čime su lokalne jedinice ostale ovisne o središnjoj vlasti (Jurlina Alibegović, 2012; Bajo i Bronić, 2007).

do egzaktnih podataka o kretanju fiskalnog kapaciteta općina u razdoblju od deset godina od 2014. do 2023. godine. Ovo razdoblje je odabrano iz razloga što je tri puta mijenjan udio općina u zajedničkim prihodima od poreza, stope su se kretale od 56,5%, 60% do 74%., a prihodi od komunalne naknade iz razloga što oni čine značajan udio prihoda u općinskim proračunima, po visini su odmah iza poreznih prihoda. Od 2018. godine uvedene su nove mjere fiskalnog izravnjanja temeljem dva bitna pokazatelja: fiskalni kapacitet ostvarenih poreznih prihoda u petogodišnjem razdoblju i referentna vrijednost. Slijedom navedenog, sekundarno istraživanje podijeljeno je na dva dijela. Prvi dio za razdoblje 2014.-2018. uz mjerenje učinaka do 2021.g. i drugi dio sekundarnog istraživanja u kojem je posebno istraženo razdoblje 2019.-2023.godine te dana komparativna analiza dvaju petogodišnjih razdoblja 2014.-2018. naspram 2019.- 2023. godine.

U radu je pomoću statističkih metoda (jedna od njih je metoda Hunterovih koeficijenata)⁵ utvrđeno kakav je stupanj fiskalne decentralizacije općina u Republici Hrvatskoj, odnosno postoji li fiskalna neravnoteža općinskih proračuna ili su pak oni uravnoteženi. Naime, pitanje o postojanju fiskalne neravnoteže u općinskim proračunima reflektira složenu dinamiku financijskih aspekata lokalne samouprave. Fiskalna neravnoteža nastaje kada prihodi općine nisu dovoljni za pokriće njezinih rashoda, što potencijalno rezultira deficitom. Suprotno tome, općinski proračuni smatraju se uravnoteženima kada prihodi adekvatno pokrivaju ili čak premašuju planirane rashode. Vrlo bitno pitanje koje se ovdje postavlja je pitanje iz kojih izvora dolaze ti prihodi ukoliko su i dostatni za financiranje rashoda. Nije svejedno koja je struktura tih prihoda, odnosno koji je udio stabilnih poreznih prihoda i/ ili su oni u većem ili manjem udjelu ovisni o pomoćima iz državnog ili nekog drugog proračuna da bi bili dostatni za podmirenje rashoda iz nadležnosti općinskih proračuna. Stoga je za potrebe ovog rada u sekundarnom istraživanju napravljena analiza prihoda i primitaka te rashoda i izdataka u desetogodišnjem razdoblju na egzaktnim podacima iz financijskih izvještaja svih 428 općina, a objavljenih na službenim stranicama Ministarstva financija. Determiniranje ravnoteže ili neravnoteže općinskih proračuna kompleksan je proces, podložan različitim ekonomskim, socijalnim i političkim utjecajima koji oblikuju financijsku stabilnost lokalnih jedinica. Analizirajući faktore koji pridonose fiskalnoj neravnoteži, važno je promatrati prihode od poreza i naknada te druge izvore financiranja, uz istovremeno praćenje troškova pružanja javnih

⁵ Hunter je uvodeći koncept vertikalne fiskalne neravnoteže definirao koeficijent temeljen na odnosu ukupnih lokalnih rashoda naspram prihoda iz dotacija i zajedničkih poreza, dajući empirijski oblik za mjerenje fiskalne autonomije lokalnih vlasti (Hunter, 1991).

usluga i izvršavanja funkcija povjerenih općinama. Stvarnost općinskih proračuna često oscilira između stanja ravnoteže i neravnoteže, pod utjecajem raznolikih okolnosti. Kontinuirana prilagodba proračunskih politika, kontrola rashoda te adekvatno upravljanje prihodima ključni su elementi održavanja fiskalne ravnoteže. Razumijevanje dinamike fiskalne neravnoteže u općinskim proračunima omogućuje identifikaciju relevantnih koraka prema održivom i uravnoteženom financijskom upravljanju na lokalnoj razini. Ova analiza pridonosi shvaćanju važnosti financijske stabilnosti općina te oblikovanju strateških smjernica za postizanje dugoročne održivosti njihovih proračuna.

I kao posljednje, na temelju podataka utvrđenih na temelju rezultata istraživanja dolazi se do saznanja o odnosu i utjecaju izvora financiranja i fiskalnog kapaciteta općinskih proračuna na način da se na temelju znanstveno-istraživačkih rezultata nastoji utvrditi utječe li se mjerama fiskalne decentralizacije dovoljno na ujednačavanje fiskalne ravnoteže općinskih proračuna kako bi oni u budućnosti bili samoodrživi ili je potrebno uvesti dodatne fiskalne mjere i poboljšati postojeće decentralizacijske modele kojima bi se postigla fiskalna stabilnost, ali i ujednačila fiskalna snaga općina. Naime, istraživački rad fokusira se na analizu dinamike između izvora financiranja i fiskalnog kapaciteta općina, s naglaskom na učinke mjera fiskalne decentralizacije. Proistekao iz znanstvenih debata od sredine 20. stoljeća, pristup decentralizaciji postavljen je temeljem teorije fiskalnog federalizma, koja prepoznaje ulogu lokalnih vlasti u učinkovitijem rješavanju problema i pružanju usluga. U suvremenom kontekstu, decentralizacija je postala ključna komponenta u mnogim državama, uključujući i Republiku Hrvatsku, s ciljem poboljšanja efikasnosti, smanjenja socijalnih i etničkih dispariteta te poticanja makroekonomske stabilnosti. Ovaj rad posebno istražuje ravnotežu između izvora financiranja i rashoda na lokalnoj razini, analizirajući kako mjere fiskalne decentralizacije doprinose ili izazivaju fiskalnu neravnotežu. Dodatno, istraživanje naglašava cilj smanjenja jaza između razvijenih i nerazvijenih općina, ukazujući na potrebu pravedne raspodjele resursa za postizanje ravnoteže u regionalnom razvoju. Kroz znanstveni pristup, rad nastoji pridonijeti razumijevanju složenosti fiskalne decentralizacije, potičući daljnje prilagodbe politika kako bi se jačala lokalna samoodrživost i poticala ravnoteža u razvoju općina.

1.5. Ciljevi i svrha istraživanja

Teorijski ciljevi ovog doktorskog rada obuhvaćaju sustavno istraživanje i kritičku analizu relevantnih spoznaja iz znanstvene literature o fiskalnoj decentralizaciji i njenim mjerama.

Nastavno na navedeno, teorijski ciljevi su postavljeni kako slijedi. Istražiti i kritički analizirati relevantne spoznaje i dosadašnja teorijska znanja iz dostupne znanstvene literature vezano uz:

- 1) fiskalnu decentralizaciju i njezine mjere,
- 2) analizu njihovog utjecaja na stabilnost izvora financiranja i fiskalni kapacitet općina i njihovu međusobnu ujednačenost,
- 3) istraživanje i analizu domaće i inozemne recentne literature,
- 4) provedbu primarnog i sekundarnog istraživanja,
- 5) nadogradnju postojećeg modela, pridonošenju definiranja mjera i politika te smjernica za fiskalno izravnaje kojim bi se ublažio jaz između izvora financiranja i rashoda iz dodijeljene fiskalne nadležnosti općina te jasnije iskazivanje određene vrste prihoda.

Aplikativni ciljevi ovog istraživanja uključuju temeljito istraživanje i analizu trenutačne situacije vezane uz financiranje općinskih proračuna. Ovaj pristup podrazumijeva detaljnu analizu postojećih mjera fiskalnog izravnaja, s naglaskom na identifikaciju njihovih pozitivnih i negativnih aspekata. Pritom se posebna pažnja posvećuje analizi fiskalnog kapaciteta svih 428 općina, razvrstanih prema županijama, kako bi se stvorila sveobuhvatna slika financijske održivosti lokalnih jedinica.

Osim toga, istraživanje obuhvaća analizu udjela prihoda od zajedničkih poreza u ukupnim proračunima općina grupiranih prema županijama, s ciljem dobivanja uvida u važnost tih izvora financiranja. Također se ispituje udio značajnih neporeznih prihoda, kao što su komunalne naknade i komunalni doprinosi u strukturi proračuna općina. Ova analiza je ključna za razumijevanje financijske stabilnosti općinskih proračuna i njezinog utjecaja na provedbu strateških programa i projekata. Pored toga, istraživanje identificira potrebu za uvođenjem novih modela fiskalnog izravnaja, čime bi se pokušalo ublažiti postojeće financijske disparitete između općinskih proračuna. Kao rezultat istraživanja, ponuđen je nadograđeni model s ciljem postizanja fiskalne ravnoteže općinskih proračuna i stvaranja održivih uvjeta za njihovo daljnje funkcioniranje.

1.6. Pregled dosadašnjih istraživanja

Za potrebe ovog doktorskog rada provedeno je istraživanje inozemne i tuzemne recentne literature iz područja fiskalne decentralizacije od samih začetaka do danas. Znanstvene rasprave u dostupnoj literaturi na temu fiskalne decentralizacije i dodjele financijskih resursa nižim razinama vlasti zastupljene su od 40-ih godina prošlog stoljeća. Iz inozemne znanstvene literature dolazi se do spoznaja o stanju fiskalne decentralizacije i drugih decentralizacijskih oblika u zemljama Europske unije i pojedinim primjerima iz svijeta. Iz domaće znanstvene literature proizlaze ključne spoznaje o decentralizacijskim procesima, kako u Republici Hrvatskoj tako i globalno, a relevantni autori iznose značajan doprinos razumijevanju fiskalne decentralizacije. Radi boljeg pregleda literature, odnosno autora koji su se bavili ovim kompleksnim područjem, u nastavku se daje tabelarni prikaz autora kronološki, po područjima istraživanja i s kratkim prikazom znanstvenog doprinosa; posebno za inozemne i posebno za tuzemne autore.

Tablica 1 - Prikaz najvažnije recentne inozemne literature iz područja fiskalne decentralizacije

AUTOR / GODINA	NASLOV	ZNANSTVENI DOPRINOS
Hayek, 1945	<i>The Use of Knowledge in Society</i>	Lokalne vlasti lakše i bolje rješavaju probleme građana zbog bližeg kontakta s korisnicima. Naglašava kako lokalne vlasti, zbog bliskosti s građanima, učinkovitije upravljaju informacijama i rješavaju konkretne probleme. Ova teza doprinosi istraživanju jer podržava argument da fiskalna decentralizacija omogućuje prilagođenije i učinkovitije upravljanje na lokalnoj razini.
Musgrave, 1959	<i>The Theory of Public Finance</i>	Kao jedan od začetnika teorije fiskalnog federalizma, postavlja temelj za analizu raspodjele poreza i rashoda među razinama vlasti, što je ključno za razumijevanje mehanizama fiskalne decentralizacije kojima se bavi ovo istraživanje.
Tiebout, 1956	<i>A Pure Theory of Local Expenditures</i>	Tieboutova teorija naglašava odgovornost i prostornu interakciju lokalnih vlasti te je važna za razumijevanje specifičnosti fiskalne decentralizacije. U kontekstu čestih promjena zakonske regulative i političkih promjena nakon lokalnih izbora, njegova teorija pomaže objasniti izazove i dinamiku prilagodbe lokalnih jedinica, što je ključno za analiziranje učinkovitosti i stabilnosti decentraliziranih fiskalnih sustava u zemlji.

Buchanan, 1968	<i>The Demand and Supply of Public Goods</i>	Kao utemeljitelj teorije javnog izbora, Buchanan, povezuje političke znanosti i ekonomiju te naglašava važnost institucionalnog okvira u donošenju kolektivnih odluka. Njegov pristup doprinosi razumijevanju kako fiskalna decentralizacija općenito, pa tako i u Republici Hrvatskoj ovisi ne samo o ekonomskim kapacitetima lokalnih jedinica, već i o političkim poticajima, interesima i strukturi odlučivanja..
Olson, 1969	<i>The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government</i>	Kroz princip fiskalne ekvivalencije, ističe važnost usklađivanja nadležnosti i odgovornosti među razinama vlasti, čime doprinosi razumijevanju kako optimalno rasporediti funkcije javne uprave. U hrvatskom kontekstu, ovaj koncept pomaže u analizi koliko je podjela odgovornosti između središnje i lokalne vlasti učinkovita i u skladu s lokalnim potrebama.
Oates, 1972	<i>An Empirical Analysis of Fiscal Decentralization on Public Goods Spending; Fiscal Federalism</i>	Kao jedan od utemeljitelja moderne teorije fiskalnog federalizma, naglašava da lokalne vlasti, zbog bolje informiranosti o preferencijama stanovništva, učinkovitije pružaju javna dobra. Ovaj pristup ključan je i za hrvatski okvir jer daje teorijsku podlogu za argument decentralizacije – posebno u kontekstu teritorijalne rascjepkanosti i varijabilne fiskalne snage jedinica lokalne samouprave.
Brenannan i Buchannan, 1980	<i>The Power to Tax: analytical foundations of a fiscal constitution</i>	Autori upozoravaju na opasnost da većinsko glasovanje daje središnjoj vlasti pretjeranu moć u oporezivanju. Njihova analiza je relevantna i za hrvatski kontekst jer naglašava potrebu za fiskalnim ograničenjima i zaštitom lokalnih autonomija.
Oates, 1981	<i>Teorija fiskalnog federalizma i teorem decentralizacije</i>	Proširuje teoriju fiskalnog federalizma kroz decentralizacijski teorem, ističući da se javna dobra i usluge pružaju učinkovitije ako su odluke donesene na najnižoj razini vlasti. Ova ideja čini temeljnu teorijsku osnovu za istraživanje učinkovitosti lokalne samouprave.
Salmon, 1987	<i>Decentralization as an incentive scheme</i>	Promatra fiskalnu decentralizaciju kao poticajni mehanizam, naglašavajući političko-ekonomske aspekte odgovornosti i konkurencije među lokalnim vlastima. Njegov doprinos važan je za razumijevanje kako prostorna i fiskalna fragmentacija utječu na međusobne odnose i kvalitetu lokalnog upravljanja.
Samuelson, 1992	<i>Ekonomija</i>	Iako primarno poznat po doprinosu općoj ekonomskoj teoriji, pruža temeljnu definiciju ekonomije koja podupire analizu upravljanja javnim resursima, uključujući i fiskalne aspekte decentralizacije. Njegov rad koristi se kao teorijska osnova za razumijevanje

		raspodjele javnih dobara i učinkovitosti javnog sektora.
Seabright, 1996	<i>Accountability and decentralization in government: An incomplete contracts model</i>	Analizira fiskalnu decentralizaciju kroz pristup nedovršenih ugovora (<i>incomplete contracts model</i>), naglašavajući pitanje odgovornosti i političko-ekonomske interakcije među razinama vlasti. Uspoređuje učinkovitost razmjene ovlasti lokalnoj, središnjoj i regionalnoj vlasti kao metode motiviranja vlasti da djeluje u interesu građana.
Inman, Rubinfeld 1993, 1997	<i>Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives</i>	Ovaj rad unosi novu perspektivu u proučavanje federalizma: kroz decentralizaciju vlasti može se ograničiti državna pohlepa i meko proračunsko ponašanje. Decentralizacija time postaje alat za očuvanje tržišnih poticaja i smanjenje transakcijskih troškova.
Keen, 1998	<i>Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism</i>	Autor istražuje vertikalne porezne vanjske učinke — kako politike jedne razine vlasti mogu utjecati na poreznu osnovicu druge razine, što je posebno važno u analizi složenih fiskalnih sustava poput hrvatskog.
Dixit i Londregan, 1998	<i>Fiscal federalism and redistributive politics</i>	Istražuju interakciju politike i redistribucije u federalnim sustavima, pokazujući da političke odluke na središnjoj razini donose redistributivne posljedice koje bitno utječu na lokalnu fiskalnu autonomiju i stabilnost.
Zhuravskaya, 2000	<i>Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism Russian Style,</i>	Pokazuje da fiskalna decentralizacija u tranzicijskim zemljama može poticati lokalne vlasti na inovacije i ekonomski rast kroz jasne financijske poticaje i odgovornosti.
Wetzel i Dunn, 2001	<i>Decentralization in the transition economies</i>	Analiziraju razine decentralizacije u tranzicijskim zemljama i pokazuju da udio subnacionalne potrošnje varira (npr. od 15 % u Albaniji do 50 % u Rusiji i Kazahstanu), što je indikator financijske autonomije i kapaciteta različitih sustava.
Devjak, 2002	<i>Razvoj proračunskog procesa te uvođenje kontrolinga u slovenskim općinama</i>	Opisuje slovenski model gdje je financijska autonomija lokalnih jedinica ustavno i zakonski osigurana, bez zajedničkih poreza sa središnjom državom, te je model prepoznat kao primjer učinkovitog upravljanja lokalnim financiranjem. U Republici Sloveniji postoji državno financiranje investicija od strane središnje države i samodoprinos privatnih subjekata kao dodatni izvor financiranja. Njegov doprinos posebno je važan za ovaj doktorski rad jer nudi usporedivi model decentralizacije u postsocijalističkom kontekstu sličnom hrvatskom, ali s izraženijim stupnjem fiskalne autonomije lokalnih jedinica. Slovenski model omogućuje bolje upravljanje lokalnim financijama, veću odgovornost

		te uvođenje suvremenih alata poput kontrolinga u upravljanju proračunom.
Martinez-Vazquez i Boex, 2001	<i>Russia's Transition Towards a New Federalism</i>	Predlažu koncept fiskalnog napora – mjere usporedbe stvarnih prihoda i potencijalnih fiskalnih kapaciteta regije kao uvod u analizu efektiviteta decentralizacije u tranzicijskim sustavima poput ruske.
Ebel i Yilmaz, 2002	<i>Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview</i>	Autori ističu da decentralizacija donosi brojne koristi, ali je nužno balansirati lokalnu autonomiju s jednakom dostupnosti javnih usluga kroz državne mehanizme redistribucije.
Enste i Schneider, 2003	<i>The Growth of the Underground Economy</i>	Teorija razvoja gospodarstva u sjeni odnosi se na fenomen širokog spektra neformalnih i neslužbenih ekonomskih aktivnosti koje se odvijaju izvan okvira formalnog gospodarstva. U tranzicijskim zemljama, kao što su mnoge bivše socijalističke zemlje, ovaj fenomen je posebno izražen zbog specifičnih socio-ekonomskih i političkih uvjeta. Autori ukazuju na povezanost između institucionalne slabosti i razvoja sive ekonomije. Njihovo istraživanje doprinosi razumijevanju kako nedostatak fiskalne autonomije i povjerenja u lokalnu upravu može potaknuti razvoj neformalnih ekonomskih aktivnosti.
Dabla-Norris i dr., 2004	<i>Fiscal Decentralization and Economic Performance: A Comparative Study of Russia, Ukraine, and Kazakhstan.</i>	Proučavaju razlike u fiskalnoj decentralizaciji između Rusije, Ukrajine i Kazahstana. Njihov rad je vrijedan za komparativnu analizu: Republika Hrvatska dijeli slične tranzicijske izazove te se ovaj rad može koristiti za usporedbu strategija i institucionalnih kapaciteta.
Oates, 2005	<i>Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism</i>	Naglašava važnost odgovornosti lokalnih vlasti u upravljanju javnim sredstvima. Ovo je jedna od značajnih teorijskih potpora za ovaj rad jer pruža ideološko opravdanje za jačanje lokalne fiskalne autonomije.
Weingast, 2006	<i>Druga generacija fiskalnog federalizma: implikacije za decentralizirano demokratsko upravljanje i ekonomski razvoj</i>	Ističe važnost praktične analize postojećih sustava, umjesto normativnog pristupa. Njegova perspektiva potiče prilagođavanje decentralizacijskih politika stvarnim uvjetima, što je korisno za razvoj nadograđenog modela predloženog u ovom radu.
Oates, 2008	<i>On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions</i>	Daje institucionalni i povijesni pregled fiskalnog federalizma, koristan za postavljanje istraživanja u širi kontekst razvoja teorije. Raspravlja o teoriji i institucijama fiskalnog federalizma, o podjeli odgovornosti među različitim razinama vlasti.

Tinghua, 2011	<i>Innovation and Fiscal Decentralization in Transitional Economies</i>	Ističe da uspješna fiskalna decentralizacija potiče inovacije u ekonomskom donošenju odluka, jer omogućava razne eksperimente i inicijative koje mogu kroz usporedbu i učenje poboljšati cjelokupnu učinkovitost sustava.
Hallett, 2017	<i>Fiscal federalism in the euro zone</i>	Ističe da je porezna autonomija lokalnih vlasti država članica Europske unije ovisna o participaciji u ukupnim državnim porezima. Analizira ograničenja porezne autonomije lokalnih vlasti unutar Europske unije. Dio zaključaka je neposredno primjenjiv na Republiku Hrvatsku kao članicu Europske unije, posebno u kontekstu zajedničke porezne politike.
Stossberg i Blöchliger, 2017	<i>Fiscal Decentralization and Income Inequality: Empirical Evidence from OECD Countries</i>	Empirijski potvrđuju kako viši stupanj decentralizacije smanjuje dohodovne nejednakosti – važan argument za analizu horizontalne fiskalne ravnoteže među hrvatskim općinama. Ističu, što je veći stupanj fiskalne decentralizacije manje su razlike u dohodovnoj nejednakosti.
Blanco i suradnici, 2018	<i>Fiscal Decentralization in The Eu: Common Patterns Through a Club Convergence Analysis. Oviedo</i>	Postoji velika razlika u pod-centralnim prihodima i rashodima pojedinih zemalja; referira se na Španjolsku, Belgiju, Dansku, Finsku kao zemlje s visokim stupnjem pod-centralnih rashoda; a obrnuto s niskim stupnjem ističe primjer Irske i Nizozemske. Njihovo istraživanje pokazuje različite obrasce pod-centralnih rashoda u zemljama Europske unije, što može pomoći u pozicioniranju Republike Hrvatske među ostalim članicama prema stupnju decentralizacije.
Bahl i Bird, 2018	<i>Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries</i>	Nude model prilagodbe decentralizacijskih politika zemljama u razvoju – iznimno korisno za Republiku Hrvatsku, s obzirom na naslijeđene centralističke obrasce iz socijalističkog razdoblja. Ističu kako odabir modela za premošćenja jaza između konvencionalnog pristupa fiskalnoj decentralizaciji zemalja u razvoju i financija njihovih podnacionalnih vlada ovisi o političkim i ekonomskim čimbenicima pojedine države.
Brezovnik, 2019	<i>Financiranje poslova općina u Sloveniji</i>	Analiza strukture troškova i stupnja korelacije između prenijetih ovlasti i njihovih troškova po glavi stanovnika u proračunskim sredstvima dodijeljenim općinama može se provesti kroz nekoliko koraka. Prvo, važno je definirati što podrazumijevamo pod "prenijetim ovlastima" i "troškovima". Iznimno koristan model za komparaciju i vodilja za uspostavu troškovnog računovodstvo u lokalnim proračunima u Republici Hrvatskoj.

Malinowski i Smoluk-Sikorska, 2020	<i>Spatial Relations between the Standards of Living and the Financial Capacity of Polish District-Level Local Government</i>	Znanje o strukturama prostornog razvoja može poboljšati formiranje procesa strateškog upravljanja, redefiniranje ciljeva i zadataka postavljenih u lokalnim strategijama; restrukturiranje rashoda kako bi se zadovoljile potrebe lokalnog stanovništva. Istražuju vezu između standardnog života i fiskalnih kapaciteta – primjenjivo za prostornu analizu u hrvatskom kontekstu, posebno kod različitog fiskalnog kapaciteta općina.
Hanif, Wallace i Gago-de-Santos, 2020	<i>Economic Growth by Means of Fiscal Decentralization: An Empirical Study for Federal Developing Countries</i>	Fiskalna decentralizacija u federalnim zemljama utječe na gospodarski rast federalnih zemalja u razvoju ovisno o razini percipirane korupcije i kvaliteti institucija u zemlji. Autori istražuju učinak decentralizacije na gospodarski rast, uzimajući u obzir institucionalnu kvalitetu – važno za ovaj doktorski rad jer pokazuje da fiskalna decentralizacija sama po sebi nije dovoljna bez efikasnih institucija.

Izvor: prilagodila autorica temeljem istraživanja literature

Kao što je vidljivo iz prethodne tablice (Tablica 1) teorijska i metodološka osnova ovog dokorskog istraživanja utemeljena je na radu više relevantnih inozemnih autora koji su svojim doprinosima oblikovali razumijevanje fiskalne decentralizacije i njezine praktične primjene u različitim kontekstima. U nastavku se daje kronološki pregled najvažnijih autora prikazanih u tabličnom prikazu s kratkim opisom znanstvenog doprinosa te utjecajem na daljnja istraživanja.

U prvoj polovini prošlog stoljeća prepoznata je potreba za kvalitetnijim pristupom informacijama od strane lokalnih vlasti (Hayek, 1945). Smatralo se da bi lokalne vlasti lakše rješavale probleme i bolje pružale javne usluge nego centralna država s obzirom na bliži kontakt s korisnicima. Nastavno na ove ideje, Musgrave (1959) i Oates (1972) su kreirali teoriju fiskalnog federalizma koja se temelji na odgovarajućoj raspodjeli poreza i rashoda na različite razine vlasti radi poboljšanja blagostanja. Prema navedenoj teoriji, dodjela javnih dobara od strane lokalnih uprava najučinkovitija je metoda pružanja usluga za lokalnu robu i usluge. Upravo su ovi začeci temelji suvremenih znanstvenih istraživanja iz područja fiskalne decentralizacije. U svom istraživanju Seabright (1996) uspoređuje raspodjelu ovlasti lokalnoj, središnjoj i regionalnoj vlasti kao alternativna sredstva motiviranja vlasti da djeluje u interesu građana. Ističe da „centralizacija omogućuje koristi od koordinacije politika, ali ima troškove u smislu smanjene odgovornosti, što se može precizno definirati kao smanjena vjerojatnost da dobrobit određene regije može odrediti ponovni izbor vlade“, Seabright (1996). Na problem (ne)usklađenosti poreznih stopa između različitih razina vlasti upozorava Kenn (1998) pri čemu

ističe da „Savezne strukture stvaraju mogućnost vertikalnih poreznih vanjskih učinaka između razina vlasti, pri čemu odgovor privatnog sektora na odluke porezne politike jedne razine utječe na poreznu osnovicu druge razine. Takvi učinci najočitije nastaju kada obje razine vlasti zajedno zauzimaju istu poreznu osnovicu.“ Nadalje, Kenn (1998) upozorava na implikacije vertikalnih poreznih vanjskih učinaka između razina vlasti, posebice u kontekstu odnosa između državnih i saveznih poreznih stopa. Ističe da zajedničko korištenje poreznih osnovica može rezultirati neželjenim fiskalnim učincima, a iskustva federalnih sustava često nisu primjenjiva na međunarodna porezna pitanja upravo zbog tih složenih odnosa. Također analizira obrasce međuvladinih potpora i dodjele poreznih ovlasti, što dodatno naglašava potrebu za pažljivim dizajnom fiskalnih sustava. S druge strane, Dixit i Londregan (1998) proučavaju redistributivne učinke politike u federalnim sustavima te zaključuju da se redistribucija resursa u takvim sustavima odvija u dva kruga – središnji prenosi sredstva državama, koje ih potom redistribuiraju unutar svojih granica. Ovakav dvostruki mehanizam redistribucije, karakterističan za federalne sustave, ne postoji u unitarnoj državi, što značajno utječe na oblikovanje fiskalne politike. Fiskalna decentralizacija, kao proces prijenosa ovlasti sa središnje na lokalne razine vlasti, prema Oatesu (2005), donosi ključne koristi, uključujući povećanu odgovornost izabranih lokalnih dužnosnika, jačanje participacije građana u odlučivanju i pružanju usluga te bolje usklađivanje javnih rashoda s lokalnim preferencijama. To uključuje povećanu odgovornost državnih službenika i angažman lokalnog stanovništva u oblikovanju usluga. Lokalni dužnosnici postaju odgovorniji prema zajednici koja ih je izabrala potičući veću participaciju građana u financiranju usluga prema vlastitim prioritetima. Fiskalna decentralizacija također obećava povećanje prihoda kroz prilagodbu poreznih osnova lokalnim potrebama, jačajući financijsku održivost i autonomiju lokalnih zajednica. Fiskalna decentralizacija, prema analizi Oatesa (Oates, 2005), predstavlja kompleksan proces s nizom ključnih prednosti. Jedna od temeljnih koristi ogleda se u povećanju odgovornosti državnih službenika prema lokalnoj zajednici. Oates ističe da ova decentralizacija potiče veću angažiranost izabranih dužnosnika prema građanima koji su ih birali, stvarajući dinamiku u kojoj lokalno stanovništvo aktivno sudjeluje u oblikovanju pruženih usluga. Važno je napomenuti i da fiskalna decentralizacija doprinosi većoj spremnosti lokalnog stanovništva da sudjeluje u financiranju lokalnih usluga. Građani su motivirani platiti za usluge koje su u skladu s njihovim stvarnim potrebama i preferencijama. Ovaj aspekt jača vezu između lokalne uprave i građana, stvarajući održiv model suradnje. Autor Tinghua (2011) ističe da uspješna fiskalna decentralizacija potiče inovacije u ekonomskom donošenju odluka, jer omogućava razne

eksperimente i inicijative koje mogu kroz usporedbu i učenje poboljšati cjelokupnu učinkovitost sustava. Osim toga, konkurencija između jurisdikcija može poboljšati ukupni učinak vlade. Većina teorijskih radova slaže se da fiskalna decentralizacija pruža lokalnim službenicima snažan poticaj za gospodarski rast (Zhuravskaya, 2000). Analiza uloge fiskalne decentralizacije u tranzicijskim ekonomijama predstavlja izazovan zadatak, obzirom na raznolike pristupe koje su te zemlje odabrale (Dabla-Norris et al., 2004). Unatoč sličnostima u ekonomskim strukturama i političkim sustavima, tranzicijske zemlje su razvile različite strategije i pristupe fiskalnoj decentralizaciji, što rezultira varijabilnom razinom napretka u provedbi fiskalnih reformi (Dabla-Norris et al., 2004). Jedan od ključnih izazova u usporedbi decentralizacije među različitim zemljama leži u tome što fiskalna decentralizacija obuhvaća višedimenzionalni fenomen, uključujući alokaciju prihoda i rashoda među različitim razinama vlasti te širi opseg autonomije u kreiranju politike (Dabla-Norris et al., 2004).

Mjera decentralizacije često se izražava kao udio subnacionalne potrošnje u ukupnoj državnoj potrošnji, a varira među tranzicijskim zemljama. Na primjer, udio subnacionalne potrošnje u prosjeku se kretao oko 25%, s rasponom od 15% u Albaniji do preko 50% u Rusiji i Kazahstanu (Wetzel i Dunn, 2001). Države s velikim brojem stanovnika ili većim zemljopisnim područjem poput Rusije, Kazahstana i Poljske zahtijevaju veću decentralizaciju pružanja javnih usluga lokalnim razinama vlasti u usporedbi s manjim zemljama poput Moldavije. Također, etnički raznolike zemlje poput Rusije, trebale bi imati prilično velike potrebe za fiskalnom decentralizacijom u usporedbi s drugim, manjim i etnički homogenijim tranzicijskim gospodarstvima, Ebel i Yilmaz (Ebel i Yilmaz, 2002). Prema istim autorima, fiskalna decentralizacija podrazumijeva da lokalne jedinice trebaju imati ovlasti za upravljanje poreznim prihodima koje prikupljaju, kao i ovlasti za određivanje poreznih stopa i osnovica za te prihode.

Kada je riječ o zemljama Europske unije, vidljiv je trend asimetrične decentralizacije, odnosno intenzivnija je na strani javnih rashoda nego na prihodovnoj strani, što znači da središnja razina vlasti prilično oklijeva prenijeti porezni kapacitet na niže razine. Moguće je, primjerice, uvidjeti velike razlike u rashodima pod-središnje države kao postotak ukupnih javnih rashoda između Grčke (6,14%) i Danske (62,18%). Novija istraživanja pokazuju da što je veći stupanj fiskalne decentralizacije, manje su razlike u dohodovnoj nejednakosti (Stossberg i Blöchliger, 2017). Neke zemlje su, poput Španjolske, Belgije, Danske ili Finske, znatno povećale svoje pod-centralne rashode, a druge zemlje, poput Irske ili Nizozemske, otišle su u suprotnom smjeru. Slični zaključci mogu se dobiti na prihodovnoj strani. Također, neki autori upozoravaju na

činjenicu da je modele decentralizacije potrebno prilagoditi političko ekonomskim čimbenicima pojedine države (Bahl i Bird, 2018). Financijska autonomija lokalnih jedinica u Republici Sloveniji zajamčena je Ustavom i zakonima, ne poznaje zajedničke prihode sa središnjom državom, postoji državno financiranje investicija od strane središnje države i samodoprinos privatnih subjekata kao dodatni izvor financiranja (Devjak, 2002), a sustav financiranja lokalne samouprave u Republici Sloveniji posve je različit od sustava financiranja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Posebno ističe važnost ustavno zajamčene financijske autonomije lokalnih jedinica, kao i uvođenje suvremenih instrumenata poput kontrolinga. Taj model, u postsocijalističkom kontekstu sličnom hrvatskom, nudi vrijednu komparativnu osnovu za izgradnju učinkovitijeg sustava lokalnih financija.

Jedan od naslova koji je pridonio promišljanju o potrebi novog modela financiranja općina u Republici Hrvatskoj je istraživanje slovenskog autora Boštjana Brezovnika iz 2019. godine na temu Financiranje poslova općina u Sloveniji. Na primjeru lokalne samouprave u Republici Sloveniji mogu se uočiti prenesene ovlasti i njihov trošak po glavi stanovnika. Autor analizira pokriće troškova za obavljanje općinskih poslova, strukturu troškova i stupanj korelacije između proračunskih sredstava dodijeljenih prema mehanizmu priznatih troškova i prikupljenih podataka o troškovima po općini. Ovaj sustav, iako posve različit, pridonio je promišljanju o potrebi kvantificiranja rashoda po glavi stanovnika i njihovoj korelaciji s izvorima prihoda u Republici Hrvatskoj. Istraživanja prostornih odnosa između životnog standarda i fiskalne sposobnosti jedinica lokalne samouprave, provedena na razini poljskih okruga, ukazuju na snažnu povezanost između teritorijalnih razvojnih potreba i mogućnosti lokalne vlasti da ih adresira kroz proračunske alokacije (Malinowski i Smoluk-Sikorska, 2020). Autori naglašavaju kako su lokalne vlasti ključni akteri u oblikovanju i provedbi razvojnih strategija, pri čemu dubinsko razumijevanje prostornih razvojnih obrazaca može znatno unaprijediti strateško upravljanje. Naime, „znanje o strukturama prostornog razvoja može poboljšati formiranje procesa strateškog upravljanja; na primjer, redefiniranje ciljeva i zadataka postavljenih u lokalnim strategijama; restrukturiranje rashoda kako bi se zadovoljile potrebe lokalnog stanovništva“ (Malinowski i Smoluk-Sikorska, 2020, str. 52). Ovi nalazi posebno su važni za ovaj doktorski rad jer potvrđuju potrebu za fiskalnim modelom koji omogućava lokalnim jedinicama da bolje prepoznaju i financijski adresiraju prostorne i razvojne nejednakosti. Uvođenje diferenciranog pristupa financiranju općina, uzimajući u obzir njihove stvarne potrebe i fiskalne kapacitete, ključno je za stvaranje učinkovitog i održivog sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Odnos fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta

istraživali su 20-ih godina ovoga stoljeća Hanif, Wallace i Gago-de-Santos (2020) na primjeru petnaest zemalja u razvoju, u studiji nazvanih "mladim" decentraliziranim zemljama odabranih po kriteriju federalnog statusa i dostupnosti podataka. Petnaest odabranih zemalja u razvoju su: Argentina, Bosna i Hercegovina, Brazil, Komori, Etiopija, Indija, Malezija, Meksiko, Mikronezija, Nepal, Pakistan, Južnoafrička Republika, St Kitts i Nevis, Swaziland i Venezuela. Rezultati istraživanja pokazali su da su za te federacije, tijekom značajnog vremenskog niza, decentralizacija poreznih prihoda i rashoda pozitivno utjecale na gospodarski rast te da bi decentralizacija mogla biti jedan od ključnih političkih izbora za nove federacije i zemlje koje razmatraju pokretanje ili produbljivanje procesa decentralizacije.

Zaključno, teorijska i metodološka osnova ovog doktorskog istraživanja utemeljena je na radovima inozemnih autora koji su doprinijeli oblikovanju koncepta istraživanja za potrebe ovog doktorskog rada. Naročit doprinos dali su autori; Devjak (2002) koji opisuje slovenski model fiskalne autonomije s funkcijom kontrolinga za poboljšanje učinkovitosti – model koji je poslužio kao konkurentni komparativni okvir za hrvatski sustav. Oates (2008) rasvjetljava evoluciju fiskalnog federalizma, naglašavajući važnost institucionalnih okvira i jasne podjele nadležnosti, što je ključno za procjenu deinstitutionaliziranog modela decentralizacije u Republici Hrvatskoj. Tinghua (2011) uvodi dimenziju inovativnosti te pokazuje kako decentralizacija u tranzicijskim državama može potaknuti institucionalne eksperimente, što je podržalo koncept funkcionalnog povezivanja općina bez teritorijalnih promjena. Hallett (2017) daje uvid u mehanizme fiskalne autonomije u eurozoni, pojašnjavajući ograničenja lokalnih vlasti u okviru središnje fiskalne politike. Stossberg i Blöchliger (2017) empirijski potvrđuju da decentralizacija može smanjiti dohodovnu nejednakost unutar OECD zemalja, što je dodatno potaknulo analizu socijalnog utjecaja reformi. Bahl i Bird (2018) istražuju specifične izazove fiskalne decentralizacije u zemljama u razvoju, ističući potrebu usklađivanja nadležnosti i resursa – temeljnog faktora u modeliranju hrvatskih općina. Konačno, Brezovnik (2019) metodološki doprinos pruža kroz analizu troškovne strukture prenesenih ovlasti u Sloveniji, što upućuje na potrebu uvođenja fiskalnih simulacija lokalnih troškovnih opterećenja u Republici Hrvatskoj. Kombinacija njihovih teorijskih stavova, empirijskih metoda i komparativnih primjera osnažila je koncepciju istraživačkog dizajna i utemeljila razvoj nadograđenog modela fiskalne decentralizacije prilagođenog hrvatskom kontekstu.

Nastavno na globalne trendove, proces decentralizacije je posljednja dva desetljeća aktualan u Republici Hrvatskoj. Pregled tuzemne literature korištene u ovom radu prikazan je sljedećoj tablici (Tablica 2.

Tablica 2 - Pregled recentne tuzemne literature s područja fiskalne decentralizacije

AUTOR / GODINA	NASLOV	ZNANSTVENI DOPRINOS
Pavić, 1998	<i>Monotipski i politipski ustroj lokalne samouprave</i>	Politijski ustroj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, unatoč visokom stupnju urbanizacije, temelji se na tradiciji. Autor ističe kako se politički ustroj temelji na povijesnim i kulturnim čimbenicima koji su oblikovali administrativnu organizaciju zemlje.
Bajo, Bejaković, Bubaš, Kesner- Škreb, Ott, Katarina, 2000	<i>Ekonomija javnog sektora: stanje, problemi i moguća rješenja</i>	Za optimalan model fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj potrebno je lokalnim jedinicama dati veća ovlaštenja za prikupljanje prihoda ili povećati financijske potpore. Autori predlažu da se za optimalan model fiskalne decentralizacije naglašava potreba za većom fiskalnom autonomijom kako bi se povećala učinkovitost javnih usluga i smanjile regionalne raznolikosti.
Ott, Bajo, 2001	<i>Lokalne financije i lokalni proračuni u Republici Hrvatskoj</i>	Reforma proračunskog sustava lokalnih jedinica treba se provoditi u fazama uz dodatno istraživanje financijskog položaja.
Pavić, 2002	<i>Tipovi jedinica lokalne samouprave</i>	Problemi lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj proizlaze iz različitih opredjeljenja gradova i seoskih općina. Problemi se mogu riješiti postupnom, racionalnom i stručnom reformom.
Kregar, 2002	<i>Decentralizacija i korupcija: dokazi u svim zemljama</i>	Razlozi primjene decentralizacijskih aktivnosti u Republici Hrvatskoj su brojni, a najvažniji su: povećanje efikasnosti u javnom sektoru, ublažavanje socijalnih i etničkih razlika, makroekonomske stabilnosti i drugih čimbenika što za posljedicu ima jačanje uloge nižih razina vlasti
Pusić, 2002	<i>Modernizacija velikih europskih upravnih sustava</i>	U uvjetima globalne neizvjesnosti, svaka država mora modernizirati svoj sustav javne uprave, učiniti ga jeftinijim, djelotvornijim, povećati njegov regulativni kapacitet i elastičnost.
Lukeš-Petrović, 2002	<i>Decentralizacija funkcija javnog sektora s državne razine na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i fiskalna decentralizacija</i>	Postojeće unutarnje ustrojstvo tijela jedinica lokalne i područne samouprave nije zadovoljavajuće za provedbu daljnjih postupaka decentralizacije, potrebno je ojačati potencijale na lokalnoj razini koji će moći stručno i profesionalno obavljati prenesene poslove.

Benazić, 2005	<i>Fiskalna politika i gospodarska aktivnost u Republici Hrvatskoj: model kointegracije</i>	Povećanje proračunskih prihoda može negativno utjecati na gospodarsku aktivnost, dok povećanje proračunskih rashoda može pozitivno djelovati na gospodarsku aktivnost. Pri tome je utjecaj proračunskih prihoda značajniji od utjecaja proračunskih rashoda, čiji se učinak s vremenom smanjuje.
Musa, 2006	<i>Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava</i>	Neizvjesno je hoće li se razviti europski model javne uprave s obzirom na otpornost nacionalnih upravnih tradicija. Moguće je očekivati daljnji razvoj skupa detaljnih pravila i standarda za javnu upravu.
Ivanišević, 2006	<i>Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica</i>	Federativne države imaju jednostavniji sustav lokalne samouprave nego unitarne. U manjim federacijama, poput Švicarske i Austrije, nema potrebe za lokalnim jedinicama drugog stupnja jer njihove funkcije obavljaju federalne jedinice. Isto vrijedi i za velike federacije poput Njemačke, SAD-a i Kanade, kojima ne trebaju regionalne samoupravne jedinice.
Koprić, 2008	<i>Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave</i>	Agencifikacija je jedan od najboljih primjera funkcionalne decentralizacije. Obuhvaća osnivanje specijaliziranih agencija koje se izdvajaju iz središnjih upravnih organa, poput ministarstava, i djeluju samostalno.
Bratić, 2008	<i>Lokalna samouprava u središnjoj i istočnoj Europi: snažan, neovisan instrument upravljanja na lokalnoj razini ili tigar od papira</i>	U većini država srednje i istočne Europe potrebno je provesti daljne postupke decentralizacije, neovisne o političkim kriterijima, kako bi se ojačalo lokalnu samoupravu za obavljanje poslova iz svog djelokruga
Šimić, 2008	<i>Fiskalna decentralizacija i pitanje teritorijalnog izravnjanja u Republici Hrvatskoj</i>	Proces fiskalne decentralizacije objedinjuje prijenos poslova, nadležnosti i ovlasti s državne na lokalnu razinu vlasti.
Koprić, 2010	<i>Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj</i>	Struktura lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj nije dovoljno stabilna, učinkovita ni racionalna za razvojne ciljeve, ali podržava centraliziranu upravu. Potrebna je reorganizacija uz promjenu društvenog i političkog pristupa.
Kregar, 2011	<i>Decentralizacija</i>	Kritika pripreme Zakona o lokalnoj samoupravi zbog nedostatka jasno definiranih smjernica i ciljeva reforme, nedostatka detaljne analize teritorijalnog ustroja te neizvjesnosti u vezi s ekonomskim i financijskim implikacijama.

Đulabić, 2013	<i>Mogućnosti i rizici primjene tržišnih instrumenata u javnoj upravi</i>	Teritorijalna decentralizacija je posljedica stihijskog djelovanja u Republici Hrvatskoj bez da se vodilo računa o osnovnim zadaćama lokalne samouprave.
Marčetić, Musa, 2013	<i>Europeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima</i>	Reforma službenika i službeničkog prava ključna je za upravnu reformu i izgradnju kapaciteta.
Šarić, 2014	<i>Važnost restrukturiranja hrvatskog javnog sektora</i>	Glavni izazovi u javnom sektoru su pravna sigurnost, pravovremeno planiranje, transparentnost, društvena odgovornost, fiskalna odgovornost, ekonomičnost, mjerljivost rezultata i profesionalizam.
Bajo, Klemenčić, Primorac, 2016	<i>Asimetrična decentralizacija na primjeru odabranih država članica Europske unije</i>	Europska unija nema jedinstveni koncept fiskalne decentralizacije za članice. Strukturnim regionalnim politikama ublažavaju se lokalne nejednakosti kroz instrumente EU.
Ott, Mačkić, i Bronić, 2018	<i>Ishodi proračuna i politička odgovornost: slučaj regije istočne Hrvatske</i>	Na primjeru istočne Hrvatske može se zaključiti da lokalne samouprave s najnižom razinom političke odgovornosti ostvaruju niži dohodak stanovnika i fiskalni kapacitet pc, kao i najviša stopa nezaposlenosti i najveća neravnoteža operativnih prihoda dok uspješne lokalne samouprave s najvišom razinom političke odgovornosti, ostvaruju viši dohodak stanovnika i fiskalni kapacitet pc, kao i najnižu stopu nezaposlenosti, neravnotežu operativnih prihoda i neravnotežu ukupnih prihoda.
Đulabić, 2018	<i>Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj</i>	Republici Hrvatskoj je potrebna dinamična politika decentralizacije koja uključuje koordinaciju ministarstva i prijenos složenijih poslova na lokalne jedinice.
Ott, 2019	<i>Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2018. – ožujak 2019.</i>	Ističe potrebu za dodatnim istraživanjima koja bi rasvijetlila utjecaj novih mjera fiskalne decentralizacije na povećanje izvora financiranja općinskih proračuna iz poreznih prihoda te na taj način pridonosi oblikovanju temelja za daljnje analize i strateške odluke u optimizaciji razvoja općina u Republici Hrvatskoj.
Šinković, 2019	<i>Financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave</i>	Decentralizacija povećava mogućnost bolje aktivacije prihoda na lokalnoj razini te ujedno pridonosi prilagodbi prihoda u odnosu na specifičnosti lokalnih potreba.

Ott i ostali, 2020	<i>Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2019. – travanj 2020.</i>	Autori ukazuju na nedostatnosti u proračunskom planiranju i klasificiranju te neodgovarajuću proračunsku transparentnot lokalne samouprave.
Jurlina, Alibegović, 2021	<i>Porezna autonomija hrvatskih gradova prije svibanjskih lokalnih izbora</i>	U odnosu na dosegnuti stupanj zadovoljavanja javnih potreba, potrebno je postaviti odgovarajuću vrstu proračuna prema rezultatima, ishodima i učincima.
Lozina, Jagnjić 2021	<i>Razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj</i>	Reforme u Republici Hrvatskoj trebale bi se temeljiti na smanjenju broja vijećnika u predstavničkim tijelima jedinica lokalne samouprave, broja gradonačelnika i načelnika te broja zaposlenika.
Jurlina Alibegović, 2022	<i>Funkcionalno i stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj – stvarnost i izazovi</i>	Ovaj rad bavi se analizom procesa spajanja jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj, s naglaskom na funkcionalne i stvarne izazove koji prate ovaj proces. Autorica istražuju kako spajanje jedinica može dovesti do većih ušteda i bolje organizacije, ali također ukazuje na prepreke kao što su administrativni problemi, gubitak lokalne identifikacije i otpor lokalnih zajednica prema promjenama.
Drvenkar, Marošević i Unukić (2023)	<i>Ekonomске transformacije i regionalne strategije u Srednjoj i Istočnoj Europi</i>	Autori analiziraju tranzicijske procese u postsocijalističkim zemljama te naglašavaju važnost koordinacije nacionalnih i regionalnih razvojnih strategija za poticanje uravnoteženog gospodarskog rasta. Autori ističu da se uspješnost transformacijskih politika temelji na uključivanju lokalnih aktera, jačanju regionalnih razvojnih institucija i primjeni teritorijalnog pristupa u oblikovanju razvojnih mjera.
Matić, 2024	<i>Fiskalna decentralizacija i utjecaj na ekonomski rast u Republici Hrvatskoj</i>	Autor istražuje učinke fiskalne decentralizacije na ekonomski rast u Republici Hrvatskoj, naglašavajući pozitivne učinke decentralizacije na lokalni razvoj i regionalnu ravnotežu. Prema autoru, fiskalna decentralizacija omogućava lokalnim jedinicama veću fleksibilnost u upravljanju financijskim resursima, čime se poboljšava efikasnost javnih usluga i povećava odgovornost lokalnih vlasti prema potrebama svojih građana. Poebno ističe da fiskalna decentralizacija u Republici Hrvatskoj ima pozitivne učinke na ekonomski rast.
Drvenkar, N., Cota, I. i Unukić, I. (2024)	<i>Regionalne razvojne agencije i mrežni modeli upravljanja</i>	U radu se istražuje važnost regionalnih razvojnih agencija kao posrednika u oblikovanju i provedbi razvojnih politika, pri čemu se posebno ističe njihova uloga u povezivanju lokalne, regionalne i nacionalne razine. Autori zaključuju da mrežni modeli upravljanja doprinose učinkovitijoj koordinaciji, većoj

		uključenosti dionika i jačanju kapaciteta za održivi regionalni razvoj.
Jurlina Alibegović, 2024	<i>Fiskalna (ne)samostalnost lokalne i regionalne samouprave</i>	U radu se analizira razina fiskalne autonomije hrvatskih jedinica lokalne i regionalne samouprave kroz teorijske definicije i empirijske podatke Ministarstva financija. Fiskalna samostalnost pritom se definira kao sposobnost lokalnih vlasti da samostalno određuju porezne stope, osnovice i olakšice te raspolažu vlastitim prihodima u skladu s lokalnim prioritetima. Korištenjem OECD-ove klasifikacije poreznih prihoda autorica pokazuje kako većina jedinica ima vrlo ograničene ovlasti u kreiranju fiskalne politike, što upućuje na strukturnu ovisnost o transferima iz središnjeg proračuna i smanjuje prostor za prilagodbu lokalnim potrebama.
Jurlina Alibegović, 2025	<i>Lokalna samouprava i javne usluge – istraživanje</i>	Autorica analizira mogućnosti i izazove spajanja općina u Hrvatskoj. Razlikuju se dva osnovna modela: funkcionalno i stvarno spajanje. Zaključuje, kako je interes za oba modela, unatoč dostupnim financijskim potporama, i dalje nizak te da bez jače političke volje i jasnih poticaja neće doći do značajnijeg smanjenja broja jedinica lokalne samouprave. Naglašava da racionalizacija mreže općina može donijeti uštede i veću kvalitetu usluga, ali samo ako se provede planski i uz sudjelovanje lokalne zajednice.

Izvor: izradila autorica na temelju istraživanja literature

Kao što je vidljivo iz prethodne tablice (Tablica 2), brojni domaći autori tijekom posljednja dva desetljeća istraživali su područje fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj. Posebno su analizirali odnose između središnje vlasti i jedinica lokalne samouprave, pri čemu je pitanje daljnjeg razvoja općina bilo predmet brojnih rasprava u znanstvenim i stručnim krugovima. U okviru nacionalnog znanstvenog doprinosa, hrvatski su autori analizirali ograničenja postojećeg modela fiskalne decentralizacije te iznijeli smjernice za njegovu reformu. Ovi doprinosi bili su od iznimne važnosti za oblikovanje istraživačkog dizajna ovog doktorskog rada, pružajući teorijsku podlogu i polazišta za empirijsku analizu.. Pavić (1998; 2002) upozorava da politipski ustroj lokalne samouprave u Hrvatskoj proizlazi više iz tradicionalnih obrazaca nego iz funkcionalnih potreba, što generira strukturne neujednačenosti između urbanih i ruralnih sredina. Prema autoru Paviću (2001), omjer stanovništva na području općina i gradova u Hrvatskoj iznosi 30 : 70. Na temelju toga moglo bi se zaključiti da je stupanj urbanizacije u Hrvatskoj 70%. Međutim, stvarni postotak je znatno niži jer su u jedinice koje se nazivaju

gradovima uključena i rubna i prigradska naselja ruralnog karaktera. Pavić iznosi podatak da je stupanj urbanizacije u Hrvatskoj 54,3%, čime bi Hrvatska pripadala grupi srednje urbaniziranih zemalja s udjelom urbanizacije između 40% i 60% (Pavić, 2001). Bajo i suradnici (2000) te Ott i Bajo (2001) argumentiraju da je nužno ojačati fiskalni kapacitet lokalnih jedinica kroz veća vlastita ovlaštenja za prikupljanje prihoda, kao i kroz uravnotežen sustav potpora. Kregar (2002) ukazuje da je decentralizacija, uz povećanje učinkovitosti javnog sektora, važna i za smanjenje socijalnih i etničkih razlika, što je osobito značajno u kontekstu hrvatske teritorijalne raznolikosti. Sličan naglasak daje Lukeš-Petrović (2002), ističući kako slab institucionalni kapacitet na lokalnoj razini ograničava funkcionalni prijenos ovlasti. Pusić (2002) dodaje važnost reforme javne uprave kroz povećanje njezine učinkovitosti, elastičnosti i regulatornog kapaciteta u uvjetima globalne nesigurnosti. Koprić (2008; 2010) razrađuje koncept "upravljanja decentralizacijom", zagovarajući stabilnu, racionalnu i funkcionalnu lokalnu samoupravu, dok Šimić (2008) ističe nužnost fiskalnog teritorijalnog izravnjanja kako bi se izbjegla daljnja fiskalna fragmentacija. Bratić (2008) pak upozorava da politički kriteriji često nadjačavaju funkcionalne prilikom decentralizacijskih procesa. Doprinos Benazića (2005) ogleda se u njegovoj analizi odnosa između fiskalne politike i gospodarske aktivnosti, koja podupire tezu da fiskalna decentralizacija mora biti usklađena s ekonomskim ciklusima. Ivanišević (2006) naglašava različitosti između federativnih i unitarnog sustava, pokazujući kako u Hrvatskoj, za razliku od manjih federacija, postoji opravdana potreba za regionalnim jedinicama. Musa (2006) analizira izazove europske harmonizacije upravnih sustava, što je relevantno u kontekstu usklađivanja hrvatske prakse s europskim administrativnim standardima.

Fiskalna decentralizacija prenosi poslove i financijske ovlasti na lokalne vlasti (Šimić, 2008). Kad je riječ o teritorijalnom ustroju lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, neki autori (Đulabić, 2013), ističu da je to posljedica stihijskog razvoja pod utjecajem politike pri čemu se nije vodilo računa o samim zadaćama moderne samouprave. Ulaskom u Europsku uniju, Republika Hrvatska je zadržala autonomiju vezano uz politiku fiskalne decentralizacije. Bajo, Klemenčić i Primorac (2016) istraživali su asimetričnu fiskalnu decentralizaciju u Europskoj uniji i zaključili da Unija nema jedinstveni koncept za članice. Strukturne politike ublažavaju lokalne nejednakosti, ali ne zamjenjuju nacionalne regionalne politike. Sve članice EU zadržale su autonomiju u fiskalnoj decentralizaciji.

Đulabić (2018) iznosi kako je Republici Hrvatskoj potrebna snažnija decentralizacija koordinirana od strane ministarstva zaduženog za lokalnu samoupravu uz snažniji prijenos

ovlasti i poslova na lokalnu samoupravu. Ott (2019) ističe potrebu za dodatnim istraživanjima koja bi rasvijetlila utjecaj novih mjera fiskalne decentralizacije na povećanje izvora financiranja općinskih proračuna iz poreznih prihoda. Navedeni autori, zajedno s mnogim drugima, pridonose oblikovanju temelja za daljnje analize i strateške odluke u optimizaciji razvoja općina u Republici Hrvatskoj. U doktorskom radu poseban je osvrt dan na odabrane zemlje Europske unije u odnosu na stanje u Republici Hrvatskoj. U tom kontekstu istražuje se i analizira fiskalna decentralizacija te ostali oblici decentralizacije, prvenstveno funkcionalna i teritorijalna, uz korištenje recentne literature koja obrađuje to područje. Prema autorima Hallett (2017) i Šinković (2019), „Porezna autonomija lokalnih vlasti država članica Europske unije može se sagledati i podijeliti na:

- države u kojima lokalne vlasti imaju značajno sudjelovanje u ukupnom oporezivanju i veliku autonomiju u njegovu uređivanju (Švedska, Danska, Španjolska, Belgija, Njemačka i Finska),
- države s visokim stupnjem autonomije po obimu poreznih prihoda, ali su ograničene u pravima uvođenja poreza (Litva, Austrija i Rumunjska),
- države u kojima lokalne vlasti imaju značajnu snagu nametanja poreza, ali njihovi porezni prihodi su ograničeni, odnosno mali (Luksemburg, Nizozemska, Engleska, Francuska i Mađarska),
- države u kojima subcentralne vlasti imaju malo učešće u ukupnim poreznim prihodima i također ograničenu snagu odlučivanja o uvođenju poreza te određivanju njihovih karakteristika (Grčka, Irska, Bugarska, Slovenija i Hrvatska)“ (Hallett, 2017; Šinković, 2019).

Decentralizacija povećava mogućnost bolje aktivacije prihoda na lokalnoj razini te pridonosi prilagodbi prihoda specifičnostima lokalnih potreba. Ovakva prilagodba temelji se na sposobnosti središnje države da putem odricanja od dijela prihoda ili putem potpora prepozna i podrži potrebe lokalne samouprave. Znanstvenu opravdanost navedenog promišljanja potvrđuju novija istraživanja fiskalne decentralizacije koja ukazuju na velike razlike između prihoda i rashoda pojedinih lokalnih jedinica te na probleme nedovoljne proračunske transparentnosti i otvorenosti prema građanima (Ott, Mačkić i Bronić, 2018). Od samog osnutka općina u Republici Hrvatskoj, uočava se problem fiskalne nejednakosti lokalnih proračuna i njihove planske neujednačenosti povezane s osnovnim strukturnim fiskalnim problemima (Ott i Bajo, 2001). Navedeno se očituje kroz neodgovarajuće klasifikacije proračuna, nepostojanje

razvijenog sustava riznice, nepostojanje klasifikacije po programima i projektima te nepostojanje pokazatelja fiskalnog kapaciteta. Na prihodovnoj strani općinskih proračuna uočen je neprimjeren sustav fiskalnog izravnjanja i dodjele dotacija, nedovoljni prihodi od zajedničkih poreza, oskudni prihodi od vlastitih poreza te preveliko oslanjanje na neporezne prihode od komunalne naknade i komunalnog doprinosa. Na rashodovnoj strani uočen je problem nepostojanja dugoročnog planiranja kapitalnih projekata, financiranje kapitalnih izdataka bez odgovarajućih studija, neevidentiranje potencijalnih obveza i jamstava. Rezultati novijih istraživanja ukazuju na povećanje prihoda po stanovniku u općinama, s pretpostavkom da je to posljedica novog fiskalnog izravnjanja, što je potrebno dodatno istražiti (Ott i ostali, 2020). Također je primjetno da su mnoge lokalne jedinice u Republici Hrvatskoj nelikvidne. Lozina (2021) naglašava da neke općine trebaju pomoć iz županijskog i državnog proračuna za osnovne potrebe zbog ekonomskih razlika u Republici Hrvatskoj. Stoga bi lokalne proračune trebalo postaviti prema rezultatima i učincima, tretirajući rashode i prihode prema zadovoljenju javnih potreba, smatra autorica Jurlina Alibegović (2021) te zaključuje da bi odgovorne osobe trebale upravljati sredstvima na način kako bi postigle konkretne ciljeve te omogućile potpuni nadzor i kontrolu. U novijim analizama domaće literature dodatno se rasvjetljavaju suvremeni izazovi fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj, što je znatno doprinijelo razvoju empirijskog dijela ovog istraživanja. Jurlina Alibegović (2022) naglašava složenost funkcionalnog i stvarnog spajanja jedinica lokalne samouprave, ukazujući na razliku između formalnih okvira i njihove praktične provedbe, što je posebno relevantno u kontekstu prijedloga za funkcionalno povezivanje općina bez teritorijalnog preustroja. Dodatno, u radovima iz 2024. i 2025. godine, autorica ukazuje na izazove u implementaciji reformi lokalne samouprave u Hrvatskoj, osobito u odnosu na fiskalnu održivost i administrativne kapacitete (Jurlina Alibegović, 2024; 2025). Ovi radovi pomogli su u oblikovanju prijedloga modela za prilagodbu fiskalne decentralizacije institucionalnim mogućnostima lokalnih jedinica. Nadalje, Matić (2024) empirijski potvrđuje pozitivne učinke fiskalne decentralizacije na ekonomski rast u Republici Hrvatskoj, što dodatno jača argumentaciju za njezinu provedbu kao alata regionalnog razvoja.

Zaključno, kombinacija prethodnih teorijskih i institucionalnih uvida s novijim doprinosima omogućuje sveobuhvatnu i suvremeno usklađenu analizu decentralizacijskih politika. Kao temelj za fiskalne odnose između jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te središnje države, važno je preispitati aktualan pravni okvir, uključujući propise. Ključni propisi prikazani su u sljedećoj tablici (Tablica 3).

Tablica 3 - Popis ključnih pravnih propisa koji reguliraju rad lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj

NAZIV PROPISA	PODRUČJE REGULATIVE	NARODNE NOVINE (NN)
Ustav RH	Temeljni akt koji definira lokalnu i regionalnu samoupravu te njezina prava i obveze.	Narodne novine broj 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
Europska povelja o lokalnoj samoupravi	Međunarodni dokument koji utvrđuje standarde lokalne demokracije i samouprave.	Narodne novine broj 1/97, 14/97, 2/07, 4/08, 5/08
Zakon o proračunu	Regulira planiranje, donošenje i izvršavanje proračuna na svim razinama vlasti.	Narodne novine broj 87/08, 136/12, 15/15, 144/21
Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi	Osnovni zakon koji definira organizaciju, djelokrug i ovlasti lokalnih jedinica.	Narodne novine broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20
Zakon o područjima županija, gradova i općina	Propisuje teritorijalni ustroj RH – broj i granice jedinica.	Narodne novine broj 90/92, 10/97, 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15
Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	Ključan za utvrđivanje prihoda, poreznih ovlasti i međuvladinih transfera.	59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 26/07, 73/08, 25/12, 147/14, 100/15, 115/16, 127/17, 138/20, 151/22, 114/23
Uredba o indeksu razvijenosti	Propisuje metodologiju za izračun stupnja razvijenosti jedinica.	Narodne novine broj 63/10, 158/13
Uredba o financiranju decentraliziranih funkcija	Utvrđuje način financiranja prenesenih funkcija i pomoć izravnjanja.	Narodne novine broj 13/17, 59/17, 7/18, 2/19, 128/19, 148/20, 147/21, 8/23
Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske	Usmjeren na ravnomjeren razvoj kroz koordinaciju politika i fondova.	Narodne novine broj 132/17

Izvor: izradila autorica na temelju istraživanja zakonske regulative

Ovaj pravni okvir iz prethodne tablice (Tablica 3) čini temelj za analizu fiskalnih veza među razinama vlasti i omogućuje evaluaciju efektivnosti decentralizacijskih modela predloženih u ovom radu. U nastavku će se provesti detaljna analiza primjene i implementacije ovih propisa, sa svrhom identificiranja institucionalnih barijera i potencijalnih područja reforme.

Zakon o financiranju lokalne i područne (regionalne) samouprave mijenjan je petnaestak puta od 2001. godine. Jedinice lokalne samouprave uglavnom se financiraju prihodima od poreza, pomoći te vlastitim i namjenskim prihodima. Prihod od poreza na dohodak dijeli se među općinama, gradovima i županijama. Od izmjena Zakona iz 2020.godine, omjeri su: općine/gradovi 74%, županije 20% i decentralizirane funkcije 6%. Prethodni omjeri bili su različiti prema izmjenama Zakona iz 2017., 2014. i 2012. godine. U aplikativnom smislu, istražen je i analiziran utjecaj povećanja udjela prihoda od zajedničkih poreza u referentnom razdoblju od deset godina, odnosno od 2014. do 2023. godine, s 56,5% na 74%, u korist općina kao mjera okomite fiskalne decentralizacije, na ujednačavanje fiskalnog kapaciteta općinskih proračuna. Tablični prikaz udjela u zajedničkom prihodu od poreza na dohodak daje se u sljedećoj tablici (Tablica 4).

Tablica 4 - Promjene u omjerima raspodjele prihoda od poreza na dohodak (2012. – 2025.godine)

GODINA IZMJENE (Narodne novine)	OPĆINE/ GRADOVI (%)	ŽUPANIJE (%)	DECENTRALIZIRANE FUNKCIJE (%)	RAZDOBLJE PRIMJENE
2012. godina (NN 25/12)	60%	16%	24%	U primjeni od 1.1.2013. do 31.12.2014.
2014.godina (NN 147/14)	60%	17%	23%	U primjeni od 1.1.2015. do 31.12.2017.
2017.godina (NN 127/17)	56%	12%	32%	U primjeni od 1.1.2018. do 31.12.2020.
2020. godina (NN 138/20)	74%	20%	6%	U primjeni od 1.1.2021. nadalje

Izvor: izradila autorica na temelju istraživanja zakonske regulative

Tablični prikaz (Tablica 4) je dan u razdoblju od 2012. do 2025. godine iz razloga što promatrano razdoblje u radu obuhvaća početno razdoblje od 2014.godine kada je na snazi bio Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iz 2012. godine koji

je tijekom promatranog razdoblja mijenjan više puta. Tijekom razdoblja od 2012. do 2020. godine uočava se izrazit trend jačanja fiskalne autonomije jedinica lokalne samouprave, osobito općina i gradova. Raspodjela prihoda od poreza na dohodak postupno je mijenjana u korist lokalne razine, pri čemu je udio namijenjen decentraliziranim funkcijama sustavno smanjivan. Dok je 2012. godine čak 24 % prihoda bilo usmjereno na decentralizirane funkcije, taj se udio do 2020. godine sveo na svega 6 %, uz istovremeno povećanje udjela općina i gradova na 74%. Ovakav smjer reforme odražava širu fiskalnu i političku težnju za osnaživanjem lokalnih jedinica u pogledu samostalnog upravljanja prihodima i rashodima, uz smanjenje ovisnosti o centralnoj redistribuciji kroz decentralizirane funkcije. Promjene su motivirane i potrebom bolje prilagodbe fiskalne politike socioekonomskim izazovima te većoj učinkovitosti u pružanju javnih usluga na lokalnoj razini.

1.7. Dispozicija rada

U uvodnom dijelu doktorskog rada istaknut je predmet i problem istraživanja, pruženo je obrazloženje znanstvene i društvene važnosti projekta. Opisane su metodologije koje su korištene, postavljeni su ciljevi i svrha istraživanja, a kroz pregled dosadašnjih istraživanja identificirana je relevantna literatura, s fokusom na prepoznavanje praznina u postojećem znanju. Uvodni dio završava dispozicijom rada, čime je omogućen bolji uvid u organizaciju tematskih dijelova.

U drugom dijelu doktorskog rada su analizirane pozicije općina u javnom sektoru kroz prizmu općih teorijskih aspekata sustava javne uprave. Pristupilo se dubljoj raspravi o ulozi središnje države i njezinoj funkciji u odnosu prema općinama, istražujući njihov položaj unutar šireg konteksta javnog sektora. Ovaj dio daje povijesnu perspektivu teritorijalno-administrativnog ustrojstva općina, s naglaskom na sadašnje teritorijalno uređenje općina u Republici Hrvatskoj. Osim toga, provela se komparativna analiza između općina u Republici Hrvatskoj i odabranih zemalja Europske unije te analiza strategija razvoja općina kao ključnih elemenata njihove pozicije u javnom sektoru.

U trećem dijelu doktorskog rada su obrađene javne funkcije općina, pri čemu je proveden usporedni prikaz dodijeljenih javnih funkcija u odabranim zemljama Europske unije. Proučena je analiza poslova koji su preneseni na općine u Hrvatskoj, s posebnim naglaskom na usporedbu

s Austrijom, Češkom, Slovenijom i Švedskom. Svaka od navedenih zemalja bila je predmet analize u pogledu prenesenih funkcija na općinsku razinu. Ovaj odjeljak pridonosi cjelovitom razumijevanju opsega javnih funkcija koje su povjerene općinama, uzimajući u obzir varijacije među zemljama Europske unije.

U četvrtom dijelu doktorskog rada je analiziran proračun općina, s posebnim naglaskom na ključne aspekte. Prvo, istražen je fiskalni položaj općina kako bi se pružio sveobuhvatan uvid u njihovu financijsku poziciju. Zatim je provedena analiza proračuna općina, istražujući njegov zakonski i teorijski značaj. Dublje je proučena struktura prihoda proračuna, uključujući prikaz prihoda po skupinama i analizu njihove izdašnosti. Paralelno s tim, analizirani su proračunski rashodi klasificirani prema programskim i funkcijskim kategorijama, uz istraživanje izvora financiranja. Kao zaključak, proveden je komparativni prikaz strukture općinskih proračuna u Republici Hrvatskoj. Uspoređeni su s praksama odabranih zemalja Europske unije, s ciljem identifikacije sličnosti i razlika u financijskim strategijama općina.

U petom dijelu doktorskog rada analizirana je fiskalna decentralizacija i drugi oblici decentralizacije. Razmotren je povijesni kontekst provedbe decentralizacije, istražena ovisnost između decentralizacije i općina te pružen uvid u trenutno stanje decentralizacije u Republici Hrvatskoj. Analizirane su mjere fiskalne decentralizacije, uključujući okomite i horizontalne pristupe. Posebna pažnja posvećena je fiskalnom kapacitetu općina, a proveden je i pregled fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj u usporedbi s praksama zemalja u okruženju. Također su istražena iskustva s funkcionalnom decentralizacijom, kako međunarodnom tako i domaćom. Prikazano je stanje teritorijalne decentralizacije uz analizu praksi u domaćem i međunarodnom kontekstu. Ovaj dio rada pridonosi razumijevanju implementacije decentralizacije i njezinog utjecaja na općine.

U šestom dijelu doktorskog rada analizirana je međusobna veza između procesa decentralizacije i strateškog razvoja općina. Istaknut je strateški okvir upravljanja lokalnim razvojem, s posebnim naglaskom na ključne čimbenike koji pridonose učinkovitom strategijskom planiranju na lokalnoj razini. Nadalje, proučena je Strategija razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine. Istražena je uzročno-posljedična sprega s procesima decentralizacije te utjecaj na lokalni razvoj općina. Kroz analizu decentralizacijskih procesa, istraženi su izazovi i prednosti koje decentralizacija donosi u ostvarivanju strateških ciljeva općina. Ovaj dio rada pridonosi razumijevanju utjecaja decentralizacije na strateški razvoj općina, koristeći relevantne strateške koncepte i prakse iz stvarnog konteksta Republike Hrvatske.

U sedmom dijelu rada provedeno je istraživanje s ciljem analize specifičnih područja. Prvo su definirani ciljevi istraživanja i postavljene hipoteze kako bi se usmjerila analiza. Opisane su metode istraživanja, uzorak sudionika i provedba istraživanja radi transparentnosti. Prikazani su rezultati istraživanja, obuhvaćajući ključne informacije prikupljene tijekom procesa. Dalje je pružena analiza dobivenih rezultata, fokusirajući se na teritorijalno-administrativno ustrojstvo i financiranje jedinica lokalne samouprave. U okviru analize rezultata, posebna pažnja posvećena je teritorijalno-administrativnom ustrojstvu, dok je financiranje jedinica lokalne samouprave detaljno proučeno, identificirajući relevantne trendove i karakteristike. Nadalje, provedena je provjera postavljenih hipoteza temeljem rezultata, a raspravljano je o zaključcima i njihovoj interpretaciji. Kao dio zaključka, analizirani su razlozi za potrebne reforme, pružajući dublje razumijevanje nužnosti promjena na temelju provedenog istraživanja.

U osmom dijelu doktorskog rada provedena je rasprava o rezultatima istraživanja, testiranju hipoteza kao i zaključci o potvrđivanju hipoteza. U posljednjem, devetom, dijelu doktorskog rada doneseni su zaključci temeljeni na analizi provedenog istraživanja. Predstavljeni su dokazi koji potvrđuju ili osporavaju postavljene hipoteze, pružajući razumijevanje rezultata u vezi s pretpostavljenim tezama. Također, analizirana su postignuća postavljenih ciljeva i istaknuti značajni doprinosi rada u znanstvenom i društvenom kontekstu. Ograničenja provedenog istraživanja identificirana su kako bi se istaknule eventualne poteškoće, čime se pruža kontekst za bolje razumijevanje rezultata i njihovu interpretaciju. Dodatno, iznesene su preporuke za buduća istraživanja kako bi se adresirale eventualne praznine u istraživanju i potaknulo daljnje istraživanje u području. Ovaj završni dio rada zaključuje analizu, donoseći sveobuhvatan uvid u istraživački proces, rezultate, njihovu interpretaciju i smjernice za daljnje istraživanje.

2. OPĆINE I NJIHOV POLOŽAJ U JAVNOM SEKTORU

Povijesni presjek nastanka općina od vremena stare Grčke i Rima, preko srednjeg vijeka do suvremenog doba, sve do vremena dovršetka ovog doktorskog rada, obuhvaća bogatu i složenu evoluciju ovih malih teritorijalno-administrativnih jedinica. Početak njihove pojave može se pratiti kroz različite faze i društvene kontekste, ovisno o specifičnostima različitih regija i kulturnih utjecaja. Drevni modeli političke autonomije utjecali su na kasniji razvoj lokalne samouprave u zapadnom svijetu. U staroj Grčkoj i Rimu, razvoj općina, poznatih kao "polis" u grčkom društvu i "munisipij" te "coloniae" u rimskom, odvijao se unutar specifičnog društvenog i političkog konteksta. Polis u grčkom društvu predstavljao je urbano središte i zajednicu građana s autonomnim vlastima, a slične zajednice postojale su i u Rimskom Carstvu pod nazivom munisipij i coloniae. Ovi entiteti nisu bili samo teritorijalne jedinice već i politički i gospodarski centri s razinom autonomije (Harris, 2007). U starogrčkim polisima poput Atene, Sparte i Korinta naglašena je ideja građanske participacije, dok su u Rimu munisipij i coloniae imali određenu autonomiju unutar rimskog administrativnog sustava. Oba društva su promicala koncept građanstva, iako su kriteriji za građanski status bili različiti (Rosenstein, 2006). Ovaj razvoj općina u antici odražavao je potrebu za organizacijom lokalnih zajednica radi učinkovitog upravljanja i očuvanja reda. Model političke autonomije i građanske participacije u antici imao je snažan utjecaj na formiranje kasnijih sustava lokalne samouprave u zapadnom svijetu.

Srednji vijek, ključno razdoblje u nastanku općina, obilježava se formiranjem lokalnih zajednica unutar feudalnih sustava. Općine su se počele oblikovati kao središnje točke oko kojih su se razvijala seoska naselja pružajući lokalnu autonomiju u određenim aspektima društvenog života. Njihova uloga bila je često usmjerena na organiziranje zajedničkih aktivnosti, rješavanje lokalnih pitanja i održavanje reda među stanovnicima (Spufford, 2002). U srednjem vijeku, feudalna struktura društva sastojala se od plemićkih gospodarstava i manjih seoskih zajednica. Općine su se počele pojavljivati kao odgovor na potrebu za lokalnim upravljanjem unutar tih zajednica. One su često služile kao sredstvo organiziranja zajedničkih aktivnosti, dijeljenja resursa i održavanja reda. Proučavanje tog vremena pruža uvid u početke općina kao lokalnih entiteta usmjerenih na zadovoljenje potreba lokalnog stanovništva (Huizinga, 1999). Razvoj gradova i komunalnih sustava u kasnom srednjem vijeku dodatno je pridonio formiranju općina, posebno u urbanim područjima. Gradski stanovnici, suočeni s potrebom za organiziranim upravljanjem, okupljali su se u općinske strukture. Ove općine, često s posebnim privilegijama i autonomijom, postajale su vitalni entiteti u urbanom okruženju. Imale su ključnu ulogu u

upravljanju gradskim poslovima, donošenju zakona i održavanju reda i mira. Tijekom tog razdoblja, počela se graditi temeljna infrastruktura općinskog upravljanja koja bi postala ključna u budućnosti (McFarlane, 1962).

U razdoblju renesanse i prosvjetiteljstva, počela su se razvijati moderna shvaćanja građanske autonomije i participacije. Općine su postajale mjesta gdje su građani imali priliku sudjelovati u odlučivanju o lokalnim pitanjima pridonoseći demokratizaciji društva. Koncepti lokalne samouprave i javnog sudjelovanja postali su ključni u oblikovanju općinskih struktura (Rude, 1988). Razdoblje renesanse i prosvjetiteljstva označava važnu prekretnicu u percepciji općina kao mjesta gdje se ostvaruje građanska participacija. Razdoblja revolucija, poput Francuske revolucije, značajno su utjecala na koncept općine. Građanske slobode i prava postala su ključne vrijednosti, potičući jačanje uloge općina u društvu. Općine su postale nezaobilazne u pružanju javnih usluga, održavanju reda i distribuciji pravde u lokalnim zajednicama. Francuska revolucija posebno je naglasila potrebu za demokratskim principima u upravljanju lokalnim entitetima, što je utemeljeno na osnovnim načelima jednakosti i participacije (Loughlin, 2013). U moderno doba, s procesima industrijalizacije i urbanizacije, općine su zadržale svoju ključnu ulogu u lokalnoj upravi. Europski modeli decentralizacije često su promicali snažne lokalne uprave i autonomne općine, no razina autonomije općina varira ovisno o državi i njezinom političkom sustavu. Ovo razdoblje obilježeno je usponom modernih oblika lokalne samouprave, prilagođenih potrebama kompleksnih i urbaniziranih društava (Loughlin, 2013). Dakle, evolucija općina od srednjeg vijeka do suvremenog doba svjedoči o njihovoj prilagodbi dinamičnim društvenim, političkim i ekonomskim promjenama. Općine su prošle dug put, od lokalnih zajednica u feudalnim sustavima do autonomnih teritorijalno-administrativnih jedinica koje danas igraju ključnu ulogu u suvremenim lokalnim sustavima uprave.

Početkom 90-ih s mogućnošću proširenja Europske unije na srednju i istočnu Europu, pojavila se potreba za ujednačenim funkcioniranjem općina. Ustav Republike Hrvatske garantira pravo na lokalnu samoupravu, uređenu Zakonom o područjima županija, gradova i općina te Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Republika Hrvatska je 1997. djelomično, a 2008. godine potpuno ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi. Promjene Ustava iz 2000. godine omogućile su decentralizaciju, prenoseći dio lokalnih poslova od državne uprave na lokalne jedinice, koje se sada razlikuju po veličini i stupnju urbanizacije. Do tada prevladavajući monotipski koncept lokalne samouprave zamijenjen je uvođenjem politipskog modela. Prva faza upravnih reformi fokusira se na stvaranje moderne, profesionalne i kvalitetne

državne uprave. Standardi i načela službeničkog prava definirani su dokumentima Vijeća Europe te aktivnostima organizacija poput SIGME⁶ (Musa, 2006). SIGMA standardi su okvir koji definira vrijednosti i ponašanja moderne javne uprave. Implementacija pravne regulative SIGME podrazumijeva prije svega depolitizaciju, odnosno jasno razgraničenje položaja i uloge službenika kao profesionalnih zaposlenika, od političkih dužnosnika čime se neposredno doprinosi jačanju profesionalizma: jačanje odgovornosti, vanjskih kontrola, transparentnost platnog sustava, unificiranju upravljačkih standarda i tome slično. Među domaćim autorima koji su istraživali ovo područje, a posebno posljedice postupne implementacije SIGMA standarda u domicilni sustav javne uprave svakako treba istaknuti (Musa, 2006). Ista autorica (Musa, 2006) ističe kako je europski upravni prostor predmet mnogobrojnih rasprava među teoretičarima javne uprave i javnog europskog prava od 90-ih godina prošlog stoljeća nadalje među kojima svakako treba spomenuti Cassese, 1990; Fournier, 1998; Ziller, 1998; Cardona, 1999, 2000; Nizzo, 2001. Također se u literaturi ističe kako uz SIGMA standarde, zemlje članice i potencijalne kandidatkinje moraju uvažiti i implementirati brojne procedure drugih raznih čimbenika koji utječu na procese harmonizacije njihovih tijela javne uprave.

Pod drugim čimbenicima koji utječu na navedene procedure prije svega smatraju različita tijela od Europske komisije, Vijeća ministara, Europskog vijeća i Europskog parlamenta, europskih sudova i drugih tijela na europskoj razini. Prema Benaziću (2005), analize su potvrdile da je javni sektor u Republici Hrvatskoj relativno obiman, što postavlja reformu državne uprave u središte strateške važnosti. S ciljem unaprjeđenja efikasnosti, ključne promjene nužne su za hrvatsku državnu upravu te se teži ostvariti debirokratizacija što bi rezultiralo pružanjem bržih i kvalitetnijih javnih usluga. Jedan od potencijalnih pristupa je primjena nebirokratskih organizacijskih struktura, uz istovremeno razmatranje prepuštanja određenih poslova ili poslovnih procesa privatnom sektoru.

Prema Šariću (2014), javni sektor se suočava s nizom izazova u suvremenom globalnom okruženju, što zahtijeva stalne prilagodbe i reforme kako bi zadovoljio potrebe građana. Ovi izazovi obuhvaćaju nekoliko ključnih aspekata:

- pravna sigurnost i pravovremenost planiranja,
- transparentnost ,
- društveno odgovorno ponašanje,

⁶ Support for Improvement in Governance and Management

- fiskalna odgovornost ,
- ekonomičnost i mjerljivost rezultata,
- profesionalizam.

Ove odrednice predstavljaju smjernice za unaprjeđenje javnog sektora u suvremenom svijetu s naglaskom na prilagodbu dinamičnim promjenama i potrebama društva. Općine predstavljaju najmanje jedinice javnog sektora i kao takve imaju bitnu ulogu jer neposredno prenose bit konkretnog javnog sektora na građane budući djeluju direktno s građanima. Donošenjem Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2000. do 2004. godine postavljen je pravni temelj za implementaciju i usklađenje javne uprave u Republici Hrvatskoj s pravnom stečevinom Europske unije. Sljedeća tablica (Tablica 5) daje kronološki pregled značajnijih strategija vezanih uz razvoj javne uprave u Republici Hrvatskoj.

Tablica 5 - Pregled značajnih strategija razvoja javne uprave u Republici Hrvatskoj

DOKUMENT	SADRŽAJ DOKUMENTA
Strategija razvoja javne uprave Republike Hrvatske 2000. – 2004.	Postavljene su smjernice za reformu javne uprave s naglaskom na povećanje učinkovitosti, transparentnosti i odgovornosti.
Program modernizacije državne uprave Republike Hrvatske 2005. - 2007.	Cilj programa je bio modernizirati i unaprijediti rad državne uprave kroz različite mjere, uključujući i informatičku modernizaciju.
Strategija informatizacije javnog sektora Republike Hrvatske 2009. - 2012.	Strategija je bila usmjerena na unapređenje korištenja informacijske tehnologije u javnom sektoru, uključujući i javnu upravu.
Strategija razvoja javne uprave Republike Hrvatske 2011. - 2015.	Strategija je postavila ciljeve za poboljšanje učinkovitosti i kvalitete javne uprave, uključujući i povećanje transparentnosti i odgovornosti.
Nacionalna reforma javne uprave za razdoblje od 2014. - 2020.	Postavljeni su ciljevi u vezi s profesionalizacijom javne uprave, jačanjem etičkih standarda i povećanjem transparentnosti.
Strategija razvoja javne uprave Republike Hrvatske 2015. - 2020.	Strategija je postavila smjernice za modernizaciju javne uprave, uključujući digitalizaciju i povećanje učinkovitosti.
Strategija e-uprave Republike Hrvatske 2017. - 2020.	Strategija je bila usmjerena na unapređenje elektroničkih usluga i procesa u javnoj upravi.

Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032.	Strategija je bila usmjerena na nove komunikacijske kanale između tijela javne uprave i građana odnosno digitalnu transformaciju društva i gospodarstva.
--	--

Izvor: autorica prilagodila prema Vlada Republike Hrvatske (2023)

Strategijom razvoja javne uprave Republike Hrvatske 2015.-2020. planiralo se ustrojiti središnje državno tijelo za koordinaciju reformi i praćenje javnih politika te strateških dokumenata. Cilj je bio uskladiti planove proračunskih korisnika sa strateškim ciljevima Vlade i aktima Europske unije, kako bi razvoj javne uprave bio u skladu s ciljevima Europe 2020., naglašavajući pametno, održivo i uključivo gospodarstvo do 2020. godine. Na ovaj način osigurao bi se visok stupanj zaposlenosti, produktivnosti i socijalne uključenosti. Vezano uz implementaciju i izvješćivanje, Europska komisija daje preporuke i prati rezultate za svaku državu članicu vezano uz ekonomske politike. Preporuke za Republiku Hrvatsku obuhvaćaju uspostavu djelotvornije javne uprave te su implementirane u Operativni program za učinkovite ljudske potencijale, razvoj sustava kvalitete, e-uprave i upravljanje ljudskim potencijalima.

Nadalje, Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. je 2022. godine usvojena na sjednici Hrvatskoga sabora s ciljem postavljanja novih standarda komunikacije između države i građana. Njezin je cilj višestruko povećanje udjela informacijsko-komunikacijskog sektora u BDP-u Hrvatske, s trenutačnih 4,5% na planiranih 13% do 2032. godine. Ova strategija, usklađena s Nacionalnom razvojnom strategijom do 2030. godine te temeljnim dokumentima Europske unije i Republike Hrvatske, fokusira se na digitalnu transformaciju društva i gospodarstva. Donošenje strategije ispunjava ciljeve Nacionalnog plana oporavka i otpornosti (NPOO) i jača suradnju i koordinaciju za uspješnu digitalnu tranziciju. Kroz četiri strateška cilja, strategija planira poticanje digitalnog gospodarstva, digitalizaciju javne uprave, razvoj infrastrukture visokih kapaciteta mreža te unapređenje digitalnih kompetencija građana. Naglasak je na podršci inovacijama, digitalizaciji malih i srednjih poduzeća, jačanju konkurentnosti kulturnih industrija, optimizaciji poreznog sustava, nadogradnji informacijske infrastrukture javne uprave te osiguravanju dostupnosti brze internetske povezanosti. Ova sveobuhvatna strategija postavlja temelje za digitalno konkurentnu Hrvatsku do 2032. godine, potičući suradnju svih razina vlasti i aktivno uključivanje građana u digitalne procese. Lokalne jedinice osim lokalnih poslova mogu obavljati i državne upravne poslove prijenosom ovlasti, uključujući rješavanje upravnih pitanja, vođenje javnih evidencija te izdavanje potvrda (Zakon

o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/2001, 60/2001, 129/2005, 36/2009, 6/2009, 109/2007, 125/2008, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019, 144/2020).

U nacionalnom pravnom okviru Republike Hrvatske, lokalne jedinice suočavaju se s ograničenjima u samostalnom donošenju odluka o provođenju prenesenih ovlasti, budući da ne postoji odredba koja im omogućava potpunu autonomiju u prilagodbi provedbe tim ovlastima prema lokalnim uvjetima pojedine jedinice. Ovaj nedostatak nezavisnosti u obavljanju prenesenih ovlasti ograničava lokalnim jedinicama sposobnost uzimanja u obzir specifičnih lokalnih uvjeta pri provođenju tih ovlasti. Jedinice lokalne samouprave su također, temeljem zakonske obveze utvrđene Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, dužne postupati po obveznim nalogima tijela središnje države.

Položaj općina u javnom sektoru je vrlo specifičan. S jedne strane predstavljaju mikro administrativne jedinice s prvenstvenom svrhom zadovoljenja lokalnih potreba, dok s druge strane imaju niz ograničenja i formalnih zahtjeva za reformama i prilagodbama izuzetno zahtjevnom europskom modelu moderne lokalne samouprave. Kako bi udovoljile izazovnim zahtjevima, potrebni su im dostatni ljudski, tehnički i, svakako, fiskalni kapaciteti. Autor Koprić (2018) ističe ograničenja lokalne autonomije koja se očituju kroz razne segmente poslovanja općina. Isti autor smatra da je važan segment ograničenja autonomije lokalnih jedinica kapacitet same lokalne jedinice te ističe da manje lokalne jedinice imaju oskudnije ljudske, organizacijske i financijske kapacitete. Oskudni kapaciteti malih lokalnih jedinica dovode do otežanog postizanja ciljeva. Male jedinice su više usmjerene na očuvanje vlastite organizacijske strukture, nego na postizanje primarnih ciljeva iz svog djelokruga. Drugim riječima, bave se same svojim organizacijskim problemima umjesto izvršavanjem zadaća za koje su osnovane. Isti autor smatra kako je lokalni kapacitet uvjetovan nizom faktora, međutim, stajališta je da će, uz jednake ostale uvjete, lokalni kapacitet biti kod jedinica koje su veće po broju stanovnika jer se na osnovi većeg broja stanovnika u pravilu može očekivati snažnija ekonomska aktivnost.

Prema autoru Škarica (2018) decentralizacija je u Republici Hrvatskoj ograničena nizom faktora, a prvenstveno postupcima silaznog transfera određenih poslova državne uprave na lokalne jedinice čime se dovodi u pitanje iskoristivost potencijala za modernizaciju suvremenog javnog upravljanja. Zbog navedenog, smatra da je u Republici Hrvatskoj potreban strateški pristup i zasebna decentralizacijska strategija. Tome u prilog ide činjenica da sam postupak utvrđivanja poreznih stopa i visina komunalnih i drugih naknada ima ograničavajuće faktore uređene zakonskim propisima na način da središnja država utvrđuje raspone stopa, odnosno

raspone visina naknada, a lokalne jedinice imaju autonomiju pri utvrđivanju stopa i visina naknada unutar zadanih limita. Zakon također propisuje da općine i gradovi predstavljaju najnižu razinu samouprave i čine temeljne administrativno-ustrojstvene jedinice. One se u pravilu osnivaju za jedno ili više naselja koja čine gospodarsko-kulturnu cjelinu te imaju zajednička povijesna obilježja. Općine se obično osnivaju za ruralna područja, dok su gradovi usmjereni na urbana područja. Zajednički im je cilj osigurati preduvjete za kvalitetan život svojih građana. Međutim, značajan problem predstavlja činjenica da velik broj jedinica lokalne samouprave ima nedostatne financijske i kadrovske resurse za efikasno obavljanje javnih poslova unutar zakonom propisanog djelokruga. Vezano uz rješavanje ovog problema neujednačenosti fiskalne moći, odnosno raznolikosti fiskalnog kapaciteta u izvršavanju poslova i zadaće iz dodijeljene im nadležnosti, nameće se promišljanje o uvođenju novog modela ustrojstva općina uzimajući u obzir faktor veličine utemeljen na broju stanovnika i financijske moći općine (više o tome u Poglavlju 7, Istraživanje; potpoglavlje 7.4 Analiza dobivenih rezultata).

Novim predloženim modelom uvela bi se diverzifikacija općina na male i velike općine po uzoru na gradove i velike gradove. Kao što i proizlazi iz Zaključka ovog rada (Poglavlje 9) ovim modelom se ne bio zadiralo u postojeći teritorijalni ustroj općina u Republici Hrvatskoj, već bi se, s obzirom na veličinu pojedine općine, potvrdili postojeći ili pak utvrdili novi prilagođeni izvori financiranja s obzirom na opseg nadležnosti. Ovako prilagođenim, novim konceptom, zadržala bi se teritorijalna autonomnost svih postojećih općina, a obim poslova bi im se dodijelio prema veličini i fiskalnom kapacitetu. Tako bi male općine do 5000 stanovnika s fiskalnim kapacitetom per capita manjim od referentne vrijednosti obavljale poslove manje složenosti, pa bi ujedno bile i jeftinije jer bi im bili dostatni postojeći ljudski i financijski potencijali dok bi poslove veće složenosti za njih obavljale županije. Drugu grupu sačinjavale bi velike općine s više od 5000 stanovnika i fiskalnim kapacitetom per capita jednakim ili većim od referentne vrijednosti koje bi bile u stanju provoditi poslove veće složenosti. Više o predloženom modificiranom načelu uspostave malih i velikih općina kao i o nadograđenom načelu utvrđivanja fiskalnog kapaciteta u Zaključku ovog rada (Poglavlje 9).

2.1. Opća teorijska ishodišta sustava javne uprave i javnog sektora

Teorijski koncept definira temeljne pojmove za empirijska istraživanja i povijesni razvoj javne uprave. Početkom 20. stoljeća Duguit (1913) opisuje razvoj javnih službi i ulogu države u

osiguravanju javnih usluga, posebno u kontekstu socijalne države (*welfare state*), koja se oblikovala krajem 19. i početkom 20. stoljeća. Ovo razdoblje obilježeno je rastom državnih intervencija u različitim sektorima, s ciljem pružanja osnovnih usluga poput obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite i infrastrukture. Upravne organizacije i javne ustanove postale su ključni alati za ostvarivanje ovih ciljeva, omogućujući jednak pristup uslugama svim građanima, neovisno o njihovom socijalnom ili ekonomskom statusu. Ovo je značilo da su se usluge osiguravale ili bez naplate, ili uz minimalnu naknadu, kako bi se osigurala dostupnost i pravednost. Osim toga, koncept socijalne države naglašava odgovornost države da štiti i poboljšava blagostanje svojih građana, što uključuje i aktivno sudjelovanje u ekonomiji i društvenim pitanjima. Ova transformacija imala je dalekosežne posljedice na oblikovanje modernih društava i njihovih institucija, postavljajući temelje za suvremene sustave socijalne zaštite i javnih usluga (Koprić, 2012).

Javna uprava se sastoji od mnogih državnih organizacija, a pojam javnog sektora nema jednoznačnu definiciju. Prema Börzelu i Risseu (Musa, 2014), identificirane su tri ključne dimenzije europeizacije: *policy* (utjecaj na javne politike), *politics* (utjecaj na političke procese) i *polity* (utjecaj na institucije političkog i upravnog sustava). Pod utjecajem europske regulative, javna uprava u Republici Hrvatskoj temelji se na teoriji europeizacije, neoinstitucionalnoj teoriji i teoriji sustava. Poseban naglasak stavlja se na europski upravni prostor, koji uključuje temeljna načela organizacije, pravne regulative i funkcioniranja javne uprave (Koprić, 2014; Musa, 2006).

Zakonodavstvo Europske unije primjenjuje se na sve države članice, no svaka država i njezina javna uprava moraju se promatrati kao zasebni entiteti zbog vlastitih povijesnih, institucionalnih i društveno-kulturnih posebnosti. Neoinstitucionalna teorija naglašava važnost pravnog uređenja, povijesnog nasljeđa, stvarnog stanja te sociološkog okruženja za razumijevanje i oblikovanje javne uprave. Europeizacija, u ovom kontekstu, podrazumijeva uvođenje europskih upravnih procesa, pri čemu su ljudski potencijali jedan od ključnih čimbenika uspješne prilagodbe (Koprić, 2012; Đurman, 2016). Madridski kriterij iz 1995. godine postavio je zahtjeve transparentnosti, učinkovitosti, odgovornosti i djelotvornosti javne uprave kao preduvjet za članstvo u Europskoj uniji. Europska komisija propisuje uspostavu ključnih pravnih i institucionalnih okvira, uključujući upravno pravo, sustav upravljanja ljudskim potencijalima i financijski menadžment, dok kvalitetni, profesionalni i politički

neutralni službenici predstavljaju temelj reforme javne uprave prema europskim standardima (Marčetić i Musa, 2013).

U tom kontekstu, SIGMA (2012), zajednička inicijativa OECD-a i Europske unije, izradila je smjernice službeničkog zakonodavstva s temeljnim načelima:

- depolitizacija – jasno razdvajanje političkih i službeničkih položaja,
- profesionalizacija uprave – zapošljavanje i napredovanje temelji se na stručnosti,
- izgradnja kvalitetnog službeničkog sustava – regulacija prava i obveza službenika, pravedno ocjenjivanje rada,
- odgovornost državnih službenika – razvijanje individualne odgovornosti i pravno reguliranje mehanizama,
- upravljanje ljudskim potencijalima – primjena jedinstvenih standarda i usavršavanje službenika (SIGMA, 2012).

Neoinstitucionalna ekonomija istražuje veze između ekonomskog sustava i drugih društvenih sustava (Eggertsson, 2000; North, 1993). Ona uključuje područja poput sociologije, antropologije, političkih znanosti, prava, povijesti, demografije, psihologije i kognitivne znanosti. Tri glavna smjera ove teorije su:

- povijesni – analiza institucija kroz razvojni put i ranija očekivanja,
- sociološki – proučavanje strukture i procedura unutar institucija te njihov utjecaj,
- racionalni izbor – važnost institucija u usmjeravanju i ograničavanju ponašanja pojedinaca (Drašković, 2007).

Kvaliteta i profesionalnost javne uprave, osobito na lokalnoj razini, izravno utječu na uspješnost fiskalne decentralizacije. Učinkovita decentralizacija zahtijeva ne samo prijenos nadležnosti i financijskih resursa, nego i razvoj institucionalnih kapaciteta, transparentnog financijskog menadžmenta i odgovornog planiranja (Martinez-Vazquez i McNab, 2003; Shah, 2007). Republika Hrvatska, nasuprot tome, i dalje zaostaje u provedbi fiskalne decentralizacije – udio vlastitih prihoda u ukupnim prihodima općina nizak je, a ovisnost o državnim transferima visoka (Ott i Bajo, 2001; Koprić et al., 2014).

Suvremena istraživanja potvrđuju da fiskalna decentralizacija daje najbolje rezultate u zemljama koje imaju razvijene mehanizme transparentnog upravljanja, institucionalnu

stabilnost i kapacitet lokalnih vlasti za strateško planiranje (Rodríguez-Pose i Ezcurra, 2010; Tselios et al., 2012). Baskaran i Feld (2013) pokazuju da fiskalna autonomija može doprinijeti gospodarskom rastu samo uz odgovarajuće administrativne resurse, dok Oates (2005) upozorava na rizike fiskalne neodgovornosti. OECD (2019) ističe kako Austrija i Slovenija uspješno kombiniraju fiskalnu decentralizaciju s razvojem digitalnih proračunskih alata i stručnim usavršavanjem službenika.

Na teorijskoj razini, razumijevanje izazova fiskalne decentralizacije može se obogatiti Luhmannovom teorijom sustava, koja javnu upravu promatra na dvije razine: kao dio političko-upravnog sustava društva i kao organizirano djelovanje (Luhmann, 1984). Luhmann, pod utjecajem Parsonsove opće teorije akcijskog sustava (Parsons, 1951; Vanderstraeten, 2021), teorije kibernetike druge razine te bioloških teorija autopoietičkih sustava Maturane i Varele (Maturana i Varela, 1980), ističe da je zadaća sustava redukcija kompleksnosti okoline putem strategija poput zamjene objektivne situacije subjektivnom, institucionalizacijom, diferencijacijom okoline i održavanjem neodređenosti strukture. Koncept autopoiesis, izvorno razvijen u biološkom kontekstu (Maturana i Varela, 1980), Luhmann reinterpreтира za društvene sustave, naglašavajući njihovu sposobnost samoreferencijalne reprodukcije.

Integracija Luhmannovog sustavnog pristupa sa spoznajama neoinstitucionalne ekonomije (North, 1993; Eggertsson, 2000) sugerira da uspješna fiskalna decentralizacija nije samo prijenos sredstava, nego proces strateškog upravljanja kompleksnošću, jačanja institucionalnih kapaciteta i razvoja ljudskih resursa.

2.2. Središnja država i njena funkcija prema općinama

Odnos središnje države i njena funkcija prema općinama kao nižim (lokalnim) jedinicama najbolje se očituje kroz decentralizacijske procese dodjele ovlasti, ovlaštenja i participacije u financijskim resursima što je detaljnije istraženo i opisano u poglavlju 3. ovog doktorskog rada. Integrirano lokalno upravljanje predstavlja kompleksan proces koji uključuje suradnju različitih čimbenika unutar lokalne zajednice. Prema autoru Kopriću (2021) postoji nekoliko ključnih elemenata koji su potrebni za uspješno integrirano lokalno upravljanje, a to su prije svega: prevladavanje barijera (organizacijskih, pravnih, personalnih i teritorijalnih), angažman i inovativnost (uključivanje građana i zajednice, njihova kreativnost i posvećenost dugoročnim ciljevima), tehnološka rješenja (prikladna tehnologija), resursi (financijski) i kvalitetne javne politike (politike koje prepoznaju potrebe zajednice). Navedeno upućuje na potrebu za

sveobuhvatnim pristupom koji povezuje različite aspekte života lokalne zajednice kako bi se postigla dugoročna održivost i poboljšala kvaliteta života građana.

Decentralizacija je složen koncept (Matić, 2020) koji se može analizirati iz različitih perspektiva. U suštini, ona podrazumijeva prijenos određenih ovlasti i odgovornosti s centralne vlasti na niže razine vlasti, kao što su regije, općine ili lokalne zajednice. Ovaj proces može uključivati administrativnu decentralizaciju koja se fokusira na prenošenje administrativnih funkcija, političku decentralizaciju koja omogućava lokalnim vlastima da donose političke odluke te fiskalnu decentralizaciju koja se odnosi na preraspodjelu financijskih resursa i odgovornosti. Ključna svrha decentralizacije jest poboljšanje učinkovitosti u upravljanju javnim poslovima. Kada su lokalne vlasti ovlaštene da donose odluke koje utječu na njihove zajednice, to može rezultirati boljim usklađivanjem javnih dobara i usluga s potrebama i preferencijama stanovništva. Također, decentralizacija može potaknuti veću participaciju građana u procesima donošenja odluka, čime se jača demokratski legitimitet lokalnih vlasti. Osim toga, decentralizacija može doprinijeti ravnomjernijoj raspodjeli resursa i smanjenju regionalnih nejednakosti. Međutim, važno je napomenuti da decentralizacija ne jamči automatski poboljšanje učinkovitosti ili pravičnosti.

Uspjeh decentralizacije ovisi o mnogim čimbenicima, uključujući institucionalne kapacitete lokalnih vlasti, razinu participacije građana, kao i ekonomsku i političku stabilnost. To je složen proces koji može imati značajne implikacije na razvoj društva, a njegova implementacija zahtijeva pažljivo planiranje i strategije kako bi se postigli željeni rezultati. Zakonska regulacija lokalnih poslova nije dovoljno jasna. Postoji niz izazova u vezi s pravnim okvirom koji upravlja decentralizacijom. Riječ je o kompleksnosti i potencijalnim poteškoćama koje lokalne uprave mogu iskusiti unutar takvog regulativnog konteksta. Prije svega, nejasna regulacija sugerira na odsustvo jasnih smjernica i preciznih definicija, što može rezultirati pravnom nesigurnošću i nedoumicama među lokalnim vlastima. Nedostatak preciznosti može doprinijeti pravnom nerazumijevanju i izazvati nesporazume u primjeni propisa. Prema autoru Kopriću (2012) primjećuje se da je zakonski tekst općenit, konfuzan i sadrži suvišne elemente koji otežavaju jasno razumijevanje i primjenu pravila. Zamućenost u zakonodavnom tekstu može otežati lokalnim vlastima da dosljedno i učinkovito primjenjuju propise. Kad je riječ o invazivnosti regulacije, misli se na prekomjernu umiješanost države u lokalne poslove čime postoji opasnost od ograničavanja autonomije lokalnih vlasti, što može rezultirati smanjenjem sposobnosti lokalnih zajednica da prilagode svoje politike specifičnim potrebama. Isti autor uočava postojanje pravnih zahtjeva koji su nepotrebni te ne doprinose ostvarenju ciljeva

decentralizacije te dolazi do trošenja resursa na ispunjavanje zahtjeva koji nisu nužni za efikasno funkcioniranje lokalnih vlasti. Problem regulacije odnosi se na suviše i pretjerano specifične odredbe zakona, što može otežati lokalnim vlastima fleksibilnost u prilagodbi politika prema potrebama zajednice.

Zakonski okvir bi trebao osigurati da decentralizacija bude učinkovita, pravedna i prilagođena specifičnostima lokalnih zajednica. Središnja država pokazuje nepovjerenje prema lokalnoj samoupravi, tretirajući je kao nesposobnu. Ovaj paternalistički odnos stvorio je probleme umjesto da omogući rješavanje problema na lokalnoj razini. Načelo supsidijarnosti nije prisutno u javnim raspravama ili političkom odlučivanju (Koprić, 2012). Isti autor ističe također problematiku odnosa između središnje vlasti i lokalne samouprave, naglašavajući osjećaj nepovjerenja i podcjenjivanja u odnosu središnje države prema lokalnoj. Autor ukazuje na to da takav paternalistički pristup ne samo da umanjuje sposobnosti lokalne samouprave, već je i čini ovisnom i nesposobnom da adekvatno rješava probleme svojih zajednica. Načelo supsidijarnosti, koje bi trebalo omogućiti da se odluke donose na najnižoj mogućoj razini, često je zanemareno, što dodatno otežava situaciju. Ova situacija može dovesti do frustracija među lokalnim vlastima i građanima, koji se osjećaju isključeni iz procesa odlučivanja što izravno utječe na njihov život. Navedeno ukazuje na potrebu za promjenom pristupa središnje vlasti prema lokalnoj samoupravi, kao i važnost jačanja kapaciteta lokalnih zajednica kako bi one postale efikasni instrumenti za rješavanje svakodnevnih izazova.

2.3. Položaj općina u javnom sektoru

Temeljna uloga općina je upravljanje lokalnim poslovima i pružanje usluga građanima. One su oblikovane kao odgovor na potrebu za decentralizacijom vlasti, što omogućava bolje prilagođavanje lokalnim potrebama i specifičnostima. U mnogim suvremenim državama, Ustav i zakoni osiguravaju osnovu za funkcioniranje ovih lokalnih jedinica, čime se osnažuje demokracija i participacija građana. Kao dio opće države, općine imaju zadatak izvršavati razne upravne funkcije, kao što su obrazovanje, zdravstvo, komunalne usluge i urbanizam, što ih čini ključnim akterima u svakodnevnom životu građana. Razvoj lokalne samouprave u suvremenim državama potaknut je, među ostalim, potrebom za smanjenjem korupcije i zloupotrebe vlasti, jer decentralizacija omogućava veću odgovornost i transparentnost na lokalnoj razini. Općine pritom predstavljaju važan element u jačanju civilnog društva i poticanju aktivnog sudjelovanja građana u procesima donošenja odluka koje se tiču njihovih zajednica. Kroz različite oblike

sudjelovanja, poput javnih rasprava i savjetodavnih tijela, građani imaju priliku izravno utjecati na razvoj svojih lokalnih sredina i time unaprijediti kvalitetu života. Upravo ovakvi demokratski procesi predstavljaju značajan civilizacijski odmak u odnosu na ranija povijesna razdoblja, kada je politička moć bila koncentrirana u rukama uskog kruga vladara i koncentracijom vlasti u rukama monarha koji su vladali bez značajnijeg utjecaja feudalnih staleža. Naime, apsolutističke monarhije 17. i 18. stoljeća bile su obilježene snažnom centralizacijom i gotovo potpunim izostankom participativnih mehanizama, što dodatno naglašava važnost i vrijednost suvremenih modela lokalne samouprave. Ovi staleži, koji su nekada imali važnu ulogu u društvenoj i političkoj strukturi, postupno su gubili moć i postajali marginalizirani. Ova situacija izazvala je nezadovoljstvo među trgovcima, bankarima, obrtnicima i poduzetnicima koji su se borili za veću neovisnost i dekoncentraciju vlasti. Građanske revolucije koje su uslijedile, poput Francuske revolucije, dovele su do značajnih promjena. Pod pritiskom nove, revolucionarne građanske klase, monarsi su bili prisiljeni ograničiti svoju apsolutnu moć i podijeliti vlast s izabranim predstavnicima građana u parlamentu. Ova promjena označila je prijelaz prema modernijim oblicima vlasti i jačanju parlamentarizma, čime je započela nova era u političkoj povijesti Europe. Ovaj proces je također doprinio razvoju ideja o ljudskim pravima, građanskim slobodama i demokratskim institucijama, koje su kasnije oblikovale moderne demokracije. Dobrić (2009) ukazuje na ključne aspekte vladavine prava i uloge države u osiguravanju pravne sigurnosti i zaštite prava građana. Načelo vladavine prava podrazumijeva da su svi, uključujući vlastodršce, podložni zakonima koji su jasno definirani i primjenjuju se jednako na sve. Ovakav pristup osigurava da vlast ne djeluje arbitrarno i da su građani zaštićeni od mogućih zloporaba moći. Izraz "non sub homine sed sub lege" naglašava ideju da se pojedinci ne pokoravaju samo ljudima ili njihovim voljama, već se pokoravaju zakonima koji su rezultat demokratskog procesa i koji teže zaštititi prava svih građana. Ovaj princip je temelj demokratskog društva i pravne države, gdje se individualna prava i slobode štite kroz jasno definirana pravila koja vrijede za sve. U kontekstu izgradnje pravne države, važno je osigurati neovisnost pravosuđa, transparentnost u donošenju zakona i odgovornost vlasti, kako bi se održalo povjerenje građana u pravosudni sistem i institucije. Samo tako se može postići pravična i stabilna društvena zajednica.

Lokalna samouprava predstavlja ključni element suvremenih demokratskih sustava, omogućujući građanima da sudjeluju u donošenju odluka koje izravno utječu na njihove živote. Kroz lokalne vlasti, građani mogu izražavati svoje potrebe i interese, što doprinosi jačanju demokratskih praksa i osvještavanju građanske odgovornosti. Osim što omogućava

participaciju građana, lokalna samouprava također igra važnu ulogu u racionalnoj organizaciji društvenih zajednica ističe Bratić (2008). Nadalje, kroz decentralizaciju vlasti, lokalne vlasti mogu učinkovitije upravljati resursima, prilagoditi usluge specifičnim potrebama lokalne zajednice i bolje reagirati na izazove s kojima se suočavaju. Ovo ne samo da poboljšava kvalitetu života građana, već i potiče razvoj lokalnog identiteta i zajedništva. U tom smislu, lokalna samouprava je neizostavan faktor u postizanju održivog razvoja i socijalne pravde te predstavlja civilizacijsku tekovinu u smislu formaliteta svih demokratsko-političkih sustava. Njena funkcija u jačanju demokracije i unapređenju kvalitete života građana čini je važnom temom za studij i analizu, kao i za daljnje unapređenje političkih i administrativnih sustava.

Važnost lokalnih zajednica kroz bliskost odnosa s građanima i susjednim lokalnim jedinicama vidljiva je iz dostupne literature. Lokalna samouprava predstavlja ključni element javnog upravljanja, jer omogućava građanima da imaju direktniji utjecaj na donošenje odluka koje se tiču njihovih zajednica. Prema Giseviusu (1998), lokalna samouprava je najniža razina organizacije vlasti i stoga je usko povezana s drugim političkim jedinicama, poput susjednih općina i pokrajina. Ova međusobna povezanost omogućava koordinaciju i suradnju među različitim razinama vlasti, što je ključno za učinkovito upravljanje i razvoj lokalnih zajednica.

Norton (1994) ističe važnost ustavnog priznanja prava na lokalnu samoupravu koje je prisutno u brojnim zemljama kroz povijest. Od Luxembourga do Švedske, ova prava su omogućila lokalnim vlastima da postanu temeljni elementi nacionalnih sustava vlasti. Ustavna zaštita lokalne samouprave osigurava da lokalne vlasti imaju pravo na autonomiju u donošenju odluka, a građani imaju mogućnost pravnog sredstva ukoliko dođe do sukoba između lokalnih vlasti i državne vlasti. Ova pravna zaštita je ključna za održavanje ravnoteže između različitih razina vlasti i osiguranje da lokalne zajednice imaju glas u pitanjima koja ih se direktno tiču. Lokalna samouprava ne samo da doprinosi demokratizaciji društva, već i jača angažman građana, omogućava bolje upravljanje resursima i prilagođavanje politika specifičnim potrebama zajednica. Prema De Tocquevilleu (Lauc, 1991), lokalna država igra sve važniju ulogu u suvremenom društvu. Globalizacija i brze promjene često zahtijevaju fleksibilne i prilagodljive odgovore koji dolaze od lokalnih vlasti. Osnaživanje nižih razina vlasti omogućuje brže donošenje odluka koje bolje odgovaraju potrebama građana. Osim toga, lokalne vlasti imaju bolji uvid u specifične izazove za potrebe svojih zajednica, što im omogućuje da razvijaju strategije koje su prilagođene lokalnim uvjetima. Ovaj pristup također može potaknuti veću participaciju građana u procesu donošenja odluka, što dodatno jača demokratske institucije i jača zajednicu.

U kontekstu održivog razvoja, lokalne vlasti često igraju ključnu ulogu u implementaciji ekoloških politika i inicijativa koje se bave pitanjima kao što su: upravljanje otpadom, obnovljivi izvori energije i zaštita okoliša. S obzirom na sve to, jasno je da je jačanje lokalne uprave ključno za izgradnju otpornijih i održivijih zajednica. Ovaj pristup lokalnom razvoju stavlja fokus na ulogu lokalnih zajednica u oblikovanju vlastitog ekonomskog i društvenog napretka. U tom kontekstu, suvremeno poimanje lokalnog razvoja podrazumijeva razvojne modele u kojima jedinice lokalne uprave preuzimaju ključnu ulogu i odgovornost za svoj razvoj, umjesto da se oslanjaju na središnju vlast. Jedan od ključnih faktora u stvaranju ovakvih modela razvoja "odozdo" je ekonomska globalizacija koja je smanjila značaj nacionalnih politika. Globalizacija omogućava lokalnim zajednicama da se više fokusiraju na vlastite resurse i specifičnosti, čime mogu potaknuti održiv razvoj i prilagoditi se globalnim trendovima. Ovaj pristup također potiče veće sudjelovanje građana u procesima odlučivanja, jačajući lokalne demokracije i potičući zajedničke inicijative koje mogu donijeti dugoročne koristi za lokalne zajednice. S obzirom na to, važno je razvijati strategije koje će podržati autonomiju lokalnih vlasti, omogućiti im pristup resursima i znanju te potaknuti suradnju između različitih razina vlasti i sektora. To će doprinijeti stvaranju otpornijih i održivijih lokalnih zajednica koje su se sposobne suočiti s izazovima suvremenog svijeta. Povezno s prethodnim u 21. stoljeću, promjene u globalnom ekonomskom okruženju i izazovi s kojima se suočavaju lokalne zajednice rezultirali su potrebom za novim pristupima razvoju. Tradicionalni modeli ekonomskog razvoja, koji su često bili usmjereni na centralizirane odluke i planiranja "odozgo", pokazali su se neefikasima u suvremenim uvjetima koji zahtijevaju brzu prilagodbu i inovaciju. LER model, ili model lokalnog ekonomskog razvoja, naglašava važnost pojedinca i lokalnih zajednica kao ključnih aktera u donošenju ekonomskih odluka. Ovaj pristup prepoznaje da su lokalni resursi, znanje i inicijative od suštinske važnosti za razvoj regija, gradova i općina. Pojedinci, kao nositelji ideja i poduzetničkih inicijativa, postaju centralne figure u ovom procesu, omogućavajući zajednicama da se osnaže i razvijaju prema vlastitim potrebama i potencijalima. Prema De Tocquevilleu (Lauc, 1991), lokalna država postaje sve važnija jer suvremeni trendovi naglašavaju osnaživanje nižih razina vlasti, onih koje su najbliže građanima. Uloga lokalnih institucija nije samo u pružanju usluga i infrastrukture, već i u jačanju građanske svijesti i poticanju aktivnog sudjelovanja građana u odlučivanju. U ovom kontekstu, lokalni ekonomski razvoj postaje ključan instrument za jačanje otpornosti zajednica na vanjske ekonomske pritiske te osnaživanje njihove sposobnosti da se prilagode i iskoriste globalne promjene u svoju korist. Ovaj model također potiče suradnju između različitih dionika,

uključujući lokalne vlasti, poduzeća, nevladine organizacije i građane, čime se stvara održiviji i uključivi razvojni okvir. Lokalni ekonomski razvoj u suvremenom svijetu je, ne samo potreba, već i prilika za stvaranje dinamičnih i otpornijih zajednica koje su sposobne odgovoriti na globalne izazove. Radi bolje preglednosti ove tematike u nastavku se daje povijesni prikaz teritorijalno-administrativnog ustrojstva općina u Republici Hrvatskoj.

2.4. Povijesni prikaz teritorijalno-administrativnog ustrojstva općina

Kada je riječ o teritorijalnoj decentralizaciji u Republici Hrvatskoj, zbog različitih burnih povijesnih događanja, nužno je osvrnuti se na teritorijalne podjele u prethodnim državnim entitetima. Prema Izvješću Vijeća Europe (Vijeće Europe, 2007), teritorijalna slika Hrvatske u posljednjih 150 godina mijenjala se svakih desetak godina (Tablica 6) .

Tablica 6 - Prikaz teritorijalne slike Hrvatske u posljednjih 150 godina

Godina	Broj kotara	Broj gradova	Broj općina	Napomene
1886.	78	29	409	Austro-Ugarska Monarhija
1918.	70	nema podataka	561	Kraj I. svjetskog rata
1949.	89	24	nema podataka	Nakon II. svjetskog rata
1974.	ukinuti mjesni narodni odbori, ustrojene općine	24	417	Mjesne zajednice postaju jedini teritorijalni oblik samoupravljanja
1992.	418	69	418	Ustav Republike Hrvatske i Zakon o područjima županija, gradova i općina
2023. (do siječnja)	-	128	428	Županije, općine, gradovi i poseban status Zagreba

Izvor: autorica prilagodila prema podacima Državnog zavoda za statistiku; Naselja i stanovništvo Republike Hrvatske (2025), podatci sa stranice <https://web.dzs.hr>

U razdoblju od 1886. do 1918. godine, teritorij današnje Republike Hrvatske bio je podijeljen na 78 kotara, 29 gradova i 409 općina. Krajem Prvog svjetskog rata, 1918. godine, ta je podjela uključivala 70 kotara i 561 općinu, a promjene su bile prvenstveno politički uvjetovane, dok su geografski, povijesni, ekonomski, kulturni i upravno-tehnički čimbenici imali manji utjecaj. Slična struktura zadržana je i tijekom Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca te Banovine Hrvatske. Nakon završetka Drugog svjetskog rata, 1949. godine, uspostavljena je nova teritorijalna organizacija sa 6 oblasti, 89 kotara, 24 grada i 2 338 mjesnih narodnih odbora. Uslijed kasnijih reformi, mjesni narodni odbori su ukinuti, kotari prestali postojati, a općine ponovno uspostavljene. Od 1974. godine mjesne zajednice postaju jedini teritorijalni oblik samouprave, ustrojene za svako naselje ili više manjih naselja, što je do 1992. godine rezultiralo s ukupno 6 694 mjesne zajednice (Hrženjak, 2009). U širem kontekstu promišljanja razvoja lokalne samouprave, akademik Zvonimir Baletić, istaknuti hrvatski ekonomist i član Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, svojim je znanstvenim i stručnim radom dao značajan doprinos razumijevanju institucionalnih pretpostavki gospodarskog i regionalnog razvoja. Njegov fokus na usklađivanje institucionalnog okvira s razvojnim ciljevima države pruža teorijsku podlogu i za analizu procesa decentralizacije, čime se osigurava dugoročnija održivost sustava lokalne i regionalne samouprave (HAZU, n.d.).

Ustav Republike Hrvatske iz 1990. i Zakon o područjima županija, gradova i općina iz 1992. godine odredili su novu strukturu lokalne samouprave. Umjesto dotadašnjih 103 općine i gotovo 4.000 mjesnih zajednica, uvedeno je 418 općina i 69 gradova kao jedinica lokalne samouprave, dok je 20 županija i Grad Zagreb dobilo status jedinica lokalne uprave i samouprave (Hrženjak, 2009). Tijekom vremena broj gradova se povećao jer je 58 općina steklo status grada. Danas je u Republici Hrvatskoj ustrojeno ukupno 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave: 428 općina, 127 gradova i 20 županija, dok Grad Zagreb ima poseban položaj jer istodobno obavlja funkcije grada i županije (Ministarstvo uprave, 2023). Ove jedinice čine temeljnu strukturu za organizaciju, upravljanje i razvoj na lokalnoj i regionalnoj razini. Međutim, unatoč jasnom teritorijalnom ustroju, osnovni problemi lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj manifestiraju se kroz birokratizaciju, višak administrativnih procedura, smanjenu uključenost građana u demokratske procese, nedostatak financijskih i ljudskih resursa te nedovoljnu edukaciju i informiranost stanovništva. Osim toga, značajna fragmentiranost jedinica i njihova ovisnost o centralnoj vlasti dodatno ograničavaju njihove kapacitete, što rezultira neravnomjernim razvojem i nejednakim pristupom javnim uslugama između urbanih i ruralnih sredina (Koprić et al., 2014).

Usporedbe s praksama drugih europskih zemalja pokazuju jasne razlike u učinkovitosti lokalne samouprave. Slovenija, primjerice, iako teritorijalno i demografski manja, razvila je sustav u kojem općine imaju viši stupanj fiskalne autonomije, što im omogućuje stabilnije financiranje razvojnih projekata i jači utjecaj građana na lokalne politike (Swianiewicz, 2010; Bučar, 2019). Austrija, pak, predstavlja primjer zemlje koja uspješno povezuje fiskalnu decentralizaciju s profesionalizacijom i digitalizacijom lokalne administracije. Austrijske općine koriste integrirane digitalne alate za proračunsko upravljanje, transparentno izvještavanje i komunikaciju s građanima, što povećava učinkovitost usluga i povjerenje javnosti (OECD, 2019).

Nasuprot tome, Republika Hrvatska se i dalje suočava s problemom prevelike fragmentiranosti jedinica, visoke ovisnosti o državnim transferima i slabije razvijenom digitalnom infrastrukturom, što otežava provedbu razvojnih strategija na lokalnoj razini. Stoga ključ za prevladavanje tih izazova leži u jačanju fiskalne decentralizacije, profesionalizaciji lokalnih službenika i ubrzanoj digitalnoj transformaciji javne uprave, kako bi se osigurala transparentnost, učinkovitost i usklađenost s europskim standardima javnog upravljanja.

2.4.1. Sadašnje teritorijalno ustrojstvo općina u Republici Hrvatskoj

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku, u Republici Hrvatskoj je 2011. godine bilo ustrojeno 429 općina i 20 županija, pri čemu je 37 općina imalo manje od tisuću stanovnika, dok je u rasponu od 1.000 do 10.000 stanovnika bila 391 općina (DZS, 2011).

Prema Popisu stanovništva 2021. godine, struktura općina prema broju stanovnika doživjela je tek neznatne promjene. Trend depopulacije u ruralnim područjima pridonio je povećanju broja manjih općina s manje od 1.000 stanovnika, dok su pojedine veće općine zadržale relativno stabilnu demografsku strukturu (DZS, 2022) što je prikazano u sljedećoj tablici (Tablica 7).

Ova usporedba dvaju popisa otvara prostor za dublju analizu kapaciteta općina u odnosu na broj stanovnika, posebice u kontekstu fiskalne decentralizacije i pružanja javnih usluga. Naime, općine s manjim brojem stanovnika često se suočavaju s ograničenim fiskalnim kapacitetima i manjkom ljudskih resursa, što utječe na njihovu sposobnost da provode razvojne politike i održavaju kvalitetnu razinu javnih usluga (Ott i Bajo, 2001; Koprić i sur., 2014).

Tablica 7 - Struktura općina po broju stanovnika prema popisu stanovništava 2021. godine u Republici Hrvatskoj

	Broj općina	Broj stanovnika	Udio, %	
			Općina	stanovnika
Ukupno	428	1.268.752	100,00	100,00
do 1 000 stanovnika	55	40.184	12,85	3,67
1 001 - 1 500	68	86.618	15,89	7,92
1 501 - 2 000	79	137.970	18,46	12,61
2 001 - 2 500	59	130.834	13,79	11,96
2 501 - 3 000	50	137.868	11,68	12,60
3 001 - 3 500	29	95.258	6,78	8,71
3 501 - 4 000	23	85.330	5,37	7,80
4 001 - 4 500	15	63.327	3,51	5,79
4 501 - 5 000	17	80.291	3,97	7,34
5 001 - 6 000	15	81.619	3,51	7,46
6 001 - 7 000	6	38.658	1,40	3,53
7 001 - 8 000	3	21.532	0,70	1,97
8 001 - 9 000	3	25.714	0,70	2,35
9 001 - 10 000	1	9.665	0,23	0,88
10 001 – 11 000	3	31.913	0,70	2,92
11 001 - 12 000	1	11.017	0,23	1,01
12 001 - 13 000	-	-	-	-
13 001 - 14 000	-	-	-	-
14 001 - 15 000	-	-	-	-
15 001 - 16 000	-	-	-	-
16 001 – 17 000	1	16.084	0,23	1,47

Izvor: autorica prilagodila temeljem podataka Državnog zavoda za statistiku, 2021

Kao što je vidljivo iz prethodne tablice (Tablica 7), a prema podacima Državnog zavoda za statistiku, struktura općina u Republici Hrvatskoj pokazuje tek neznatne promjene u razdoblju između dva popisa stanovništva. Godine 2011. bilo je 429 općina, dok je prema Popisu iz 2021. taj broj smanjen na 428, budući da je jedna općina u međuvremenu stekla status grada (DZS, 2011; DZS, 2022). Po prvi put zabilježena je i općina s više od 16.000 stanovnika, što potvrđuje demografske i funkcionalne razlike među jedinicama lokalne samouprave. Ipak, prevladavajući trend depopulacije, osobito u ruralnim sredinama, nastavlja stvarati pritisak na male općine koje se suočavaju s ograničenim ljudskim i fiskalnim resursima, što otežava njihovu sposobnost da samostalno provode razvojne politike i osiguraju održive javne usluge (Koprić i sur., 2014; Ott i Bajo, 2001).

U tom kontekstu, važnu ulogu imaju predstavnička tijela građana, odnosno općinska i gradska vijeća, koja djeluju kao ključni nositelji odlučivanja na lokalnoj razini. Njihova je zadaća donošenje odluka i akata u skladu sa zakonima i statutima jedinica lokalne samouprave, čime se osigurava da interesi građana budu zastupljeni u procesima upravljanja (Koprić, 2012). Članovi vijeća biraju se na četverogodišnji mandat, pri čemu njihov broj ovisi o broju stanovnika u jedinici lokalne samouprave – od najmanje sedam članova u manjim općinama do najviše 51 člana u većim gradovima s više od 300.000 stanovnika (Marčetić i Musa, 2013). Odluke se donose većinom glasova ako je prisutna većina članova, dok su za ključne akte poput statuta, proračuna i godišnjih obračuna potrebni glasovi većine svih članova predstavničkog tijela. Sjednice su javne, čime se osigurava transparentnost, a prisustvuje im i načelnik ili gradonačelnik, koji su izravno birani na lokalnim izborima. U slučaju njihove odsutnosti, zamjenici preuzimaju sva prava i obveze, čime se omogućava kontinuitet izvršne vlasti (Đulabić, 2015). Ovakav institucionalni okvir pridonosi očuvanju demokratskih načela i participaciji građana, ali istovremeno suočava lokalnu samoupravu s izazovima koji proizlaze iz demografskih kretanja i fiskalne ovisnosti o središnjoj državi. Visok stupanj centralizacije u Republici Hrvatskoj, kako ističu autori poput Jurlina Alibegović (2007) i Bratića (2008), predstavlja značajan izazov za lokalne samouprave. Središnja vlast, koja kontrolira većinu javnih prihoda i troši najveći dio javnih rashoda, ograničava mogućnosti lokalnih vlasti da odgovore na potrebe svojih građana. Ova situacija može rezultirati nedostatkom sredstava za realizaciju važnih lokalnih programa i projekata, što može umanjiti kvalitetu života u lokalnim zajednicama i smanjiti povjerenje građana u institucije.

Lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj često se suočavaju s izazovima u pristupu financijskim resursima, što otežava provedbu inicijativa u djelatnostima iz njihove nadležnosti, poput prostornog planiranja, brige o djeci, razvoja komunalne i druge infrastrukture te zaštite okoliša. Kako bi se unaprijedila situacija, nužna su daljnja nastojanja u smjeru fiskalne i funkcionalne decentralizacije, čime bi se ojačala lokalna samouprava i omogućila veća autonomija i odgovornost prema specifičnim lokalnim potrebama i prioritetima (Koprić i sur., 2014; Ott i Bajo, 2001).

Istodobno, važno je naglasiti da Članak 78. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisuje obvezu države da nadzire rad jedinica lokalne samouprave radi osiguravanja ustavnosti, zakonitosti i zaštite prava građana. Ovaj nadzor može uključivati inspekcije, revizije i druge oblike kontrole, a u slučaju nepravilnosti država ima pravo zahtijevati izmjene akata ili čak ukidanje odluka koje nisu u skladu s važećim zakonima i Ustavom (Narodne novine, 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20). Posebnu ulogu u tom procesu ima Ministarstvo uprave, koje provodi nadzor zakonitosti općih akata predstavničkih tijela općina, gradova i županija. Bitno je naglasiti da se nadzor odnosi isključivo na zakonitost, a ne na svrsishodnost akata, čime se čuva određena razina autonomije lokalnih vlasti u kreiranju politika (Đulabić, 2015). Jedinice lokalne samouprave pritom i dalje nose povijesno nasljeđe iz bivše države, što dodatno otežava procese prilagodbe. Stručnjaci stoga zagovaraju nastavak decentralizacije, pri čemu se otvara i pitanje novog teritorijalnog ustroja jedinica lokalne i područne samouprave. Dio javnosti i samih lokalnih čelnika, što potvrđuju i rezultati istraživanja provedenog za potrebe ovog rada, ističe potrebu za novim modelom ustroja koji bi omogućio racionalnije funkcioniranje sustava. Drugi pak naglašavaju nužnost unapređenja postojećeg fiskalnog modela, posebice kroz uključivanje izdašnjih neporeznih prihoda – poput komunalne naknade i doprinosa – u izračun fiskalnog kapaciteta, kao i uvođenje parametara minimalnih rashoda po stanovniku. Time bi se stvorili indikatori minimalnih troškova po glavi stanovnika potrebni za obavljanje osnovnih funkcija, što bi omogućilo ujednačavanje fiskalnih kapaciteta općina i pridonijelo većoj pravednosti i kvaliteti javnih usluga (Jurlina-Alibegović, 2003; Bajo i Ott, 2007; Bronić, 2013).

U nastavku rada razmotrit će se prijedlozi za unapređenje fiskalnog modela i teritorijalnog ustroja jedinica lokalne samouprave, kao i njihova usklađenost s europskim standardima i praksama. Poseban naglasak bit će stavljen na mehanizme koji mogu doprinijeti većoj fiskalnoj održivosti, transparentnosti i ravnomjernijem razvoju lokalnih zajednica u Republici Hrvatskoj.

2.4.2. Komparativni pregled općina u Republici Hrvatskoj i odabranim zemljama Europske unije

Kada je riječ o teritorijalnom ustroju jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, u literaturi se mogu naći mišljenja da je teritorijalna podjela rezultat različitih čimbenika, uključujući političke i psihološke aspekte (Kregar, 2010), te kao posljedica razvoja koji je bio pod utjecajem politike bez specifičnog usmjerenja na zadatke moderne samouprave (Đulabić, 2004). Također, obilježja postojećeg sustava se karakteriziraju kao previše složena u smislu teritorijalne organizacije, nedovoljne stabilnosti, neuravnoteženosti, centralističkog upravljanja zemljom, slabim razvojnim potencijalima, a naročito se naglasak stavlja na nedovoljnu efikasnost lokalne samouprave (Koprić i dr., 2015). Uzimajući u obzir uspostavu teritorijalne organizacije Republike Hrvatske iz 1992. godine koja je nastala u ratnim okolnostima, ne iznenađuje nastanak neučinkovitih malih općina koje nisu u stanju obavljati lokalnu samoupravu na zadovoljavajući način. Naime, poslovi se često dodjeljuju neprecizno, a nedostatak posebnih nužnih zakona i podzakonskih propisa onemogućavaju njihovo učinkovito provođenje. Poseban problem predstavlja i financiranje. Demokratski izbori u većini spomenutih zemalja nisu donijeli bitne novine po pitanju lokalnog ustroja. Prema Peteri (Peteri, 2001), u analiziranoj situaciji još se uvijek očituje snažan utjecaj tradicionalnih političkih stranaka na lokalnoj razini, što može otežati razvoj novih političkih inicijativa i promjena u upravljačkim strukturama. Određene političke stranke, koje su možda prisutne od vremena tranzicije, zadržavaju kontrolu nad ključnim pozicijama kao što su načelnici, gradonačelnici i župani, često birani od strane vijeća koja su pod njihovim utjecajem. Osim toga, kako navodi Bratić (2008), postavlja se pitanje koliko je lokalna autonomija zapravo ostvarena u kontekstu jakog utjecaja središnje vlasti. U mnogim postsocijalističkim zemljama, decentralizacija i jačanje lokalnih vlasti često su bili ograničeni, što je rezultiralo time da su odluke i resursi i dalje u velikoj mjeri kontrolirani na nacionalnoj razini. Ova situacija može dovesti do stagnacije u razvoju lokalnih zajednica, jer se često ne uzimaju u obzir specifične potrebe i interesi građana. Da bi se potaknula prava lokalna autonomija, važno je raditi na jačanju institucionalnih kapaciteta lokalnih vlasti te promicati otvoreniji i participativniji pristup donošenju odluka.

Financiranje općina u Republici Hrvatskoj suočava se s nizom ključnih izazova koji proizlaze iz strukturalnih i institucionalnih obilježja lokalnog fiskalnog sustava. Glavni problem leži u ograničenoj diversifikaciji izvora prihoda općina, s naglaskom na ovisnosti o porezima na dohodak građana (Šinković, 2019). Ta ovisnost čini financijske tokove općina podložnim nestabilnostima, posebice u uvjetima ekonomske nesigurnosti. Nedostatak adekvatnih

alternativnih izvora prihoda, osim poreza na dohodak, dodatno ograničava financijske mogućnosti lokalnih samouprava. Pitanje centralizacije financijske moći na državnoj razini dodatno se nameće kao izazov smanjujući autonomiju općina u upravljanju vlastitim financijskim resursima (Rogić-Lugarić, 2011). Nepredvidivost financijskih izvora, povezana s fluktuacijama u globalnoj i nacionalnoj ekonomiji, stvara dodatnu dimenziju nesigurnosti u dugoročnom planiranju i realizaciji lokalnih projekata. Osim toga, nedostatak stabilnih i dostatnih prihoda često rezultira otežanim ispunjavanjem lokalnih potreba i odgovornosti. Rješavanje ovih problema zahtijeva temeljne strukturalne promjene u sustavu financiranja lokalnih jedinica, promicanje diversifikacije izvora prihoda te jačanje lokalnih kapaciteta za odlučivanje. Prilagodba financijskih mehanizama trebala bi se uskladiti s konkretnim potrebama i odgovornostima općina, omogućavajući im fleksibilnost i samostalnost u ostvarivanju ciljeva lokalnog razvoja (Špoljarić i Javorović, 2017). Proučavanje teritorijalnog ustroja lokalne samouprave treba obuhvatiti vrste, karakteristike jedinica, veličinu, snagu i funkcionalnost sustava. Naravno da na navedena pitanja utječe i izvršena političko-teritorijalna podjela koja je u svakoj zemlji izvršena na njoj specifičan način. U nastavku se daje komparativna analiza između Republike Hrvatske i odabranih država temeljem kriterija teritorijalnog ustroja, strukture i nadzora državnih tijela nad jedinicama lokalne samouprave. Odabrane su države od kojih su neke slične Republici Hrvatskoj po povijesnom nasljeđu i države koje se po mnogim kriterijima potpuno razlikuju od Republike Hrvatske; Austrija, Češka, Slovenija i Švedska.

Teritorijalni ustroj i sustav lokalne samouprave ključni su elementi javne uprave u suvremenim državama jer određuju raspodjelu nadležnosti, resursa i odgovornosti između razina vlasti te izravno utječu na razinu demokratskog sudjelovanja građana i kvalitetu pružanja javnih usluga. Prema teorijama fiskalnog federalizma (Musgrave, 1959; Oates, 1972), učinkovitost i odgovornost u raspodjeli javnih dobara postižu se kada su ovlasti i resursi uravnoteženo raspoređeni između različitih razina vlasti. Decentralizacija, kako naglašavaju Bird i Vaillancourt (2006), može pridonijeti demokratizaciji i približavanju vlasti građanima, ali također nosi rizike fragmentacije i problema fiskalne koordinacije. Komparativna analiza Austrije, Češke, Slovenije, Švedske i Republike Hrvatske pokazuje kako se povijesne okolnosti, politički sustavi i društvene specifičnosti odražavaju u različitim modelima teritorijalne organizacije.

Austrija je federativna država s trostupanjskim sustavom koji čine savezna država, devet saveznih pokrajina (Länder) i 2 092 općine (Gemeinden), dok Beč ima dvostruki status

pokrajine i grada s vlastitim statutom. Osim Beča, postoji još 15 gradova sa statutom (Statutarstädte) koji imaju šire ovlasti i obavljaju i poslove okruga, dok kotari (Bezirke) ostaju državne administrativne jedinice bez samoupravnih funkcija (Statistik Austria, 2023). Ustav (B-VG), Finanz-Verfassungsgesetz i periodični zakoni o fiskalnim odnosima uređuju financijske odnose između saveznih razina, pri čemu lokalne jedinice imaju ograničenu poreznu autonomiju (Fallend, Palmstorfer & Winner, 2021). OECD (2023a; 2023b) ističe da većina prihoda lokalnih jedinica dolazi iz transfera i dijeljenih poreza, što je dovelo do koncepta “federalizma bez fiskalne autonomije” (Ifo, 2007; Dialnet, 2019). Iako Europska komisija (2023) i SGI izvješće (2024) naglašavaju institucionalnu stabilnost, nedostatna međuvladina koordinacija i ograničena fiskalna samostalnost i dalje su izazovi austrijskog sustava.

Češka je unitarna država s trostupanjskim modelom u kojem ovlasti dijele središnja država, 14 regija (kraje) i približno 6 250 općina, uključujući Prag koji ima poseban status regije i općine (CoR, 2025). Regije su nadležne za obrazovanje, zdravstvo, regionalne ceste i razvojne politike, dok su općine zadužene za socijalne i komunalne usluge (UCLG, 2016). Međutim, velik broj malih općina i činjenica da samo 205 općina ima proširene ovlasti stvara izrazitu fragmentaciju, a OECD (2019) upozorava da to smanjuje učinkovitost i naglašava potrebu za međukomunalnom suradnjom i konsolidacijom.

Slovenija je unitarna država s dvostupanjskim modelom, koji čine država i 212 općina, među kojima je 12 urbanih (CoE, 2013). Ustav i Zakon o lokalnoj samoupravi iz 1993. definiraju općine kao temeljne jedinice lokalne vlasti, a odluke o granicama donosi Narodna skupština, često nakon lokalnih referenduma (EU, 2008).

Za razliku od Češke, Slovenija nema regionalnu razinu, što se u literaturi prepoznaje kao nedostatak u pogledu učinkovitosti i fiskalne održivosti (Grafenauer, 2000; Pevcin, 2012). Istraživanja (ResearchGate, 2022) ukazuju na nužnost jačanja fiskalne samostalnosti i uvođenja srednje razine vlasti kako bi se smanjila fragmentacija i povećala učinkovitost sustava.

Švedska je primjer decentraliziranog unitarizma s dugom tradicijom lokalne autonomije i snažnim fiskalnim kapacitetima. U Švedskoj djeluje 290 općina (kommuner) i 21 regija (regioner), dok Gotland kombinira funkcije regije i općine (SKR, 2024). Ustavno pravo na samoupravu i pravo na oporezivanje jamče fiskalnu samostalnost, a lokalne jedinice upravljaju obrazovanjem, socijalnim uslugama, infrastrukturuom i zdravstvenim sustavom (Government.se, 2018; CEMR, 2024). Econstor (2023) ističe da se zahvaljujući širokoj poreznoj osnovici i visokim razinama participacije građana osigurava fiskalna održivost i

politička stabilnost, dok empirijska istraživanja (Hromady, 2018) potvrđuju visoku razinu odgovornosti lokalnih vlasti.

Republika Hrvatska, kao unitarna i postsocijalistička država, organizirana je u dvostupanjski sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave, pri čemu prvu razinu čini 428 općina i 127 gradova, a drugu razinu 20 županija te Grad Zagreb s posebnim statusom (Koprić i dr., 2015). U užem smislu dakle sustav lokalne i područne samouprave u Republici Hrvatskoj jest dvostupanjski, dok se u kontekstu ukupne državne organizacije i u usporedbi s drugim europskim sustavima Hrvatska klasificira kao trostupanjska država (država – županije – gradovi/općine). Teritorijalna podjela iz 1992., nastala u ratnim okolnostima, dovela je do osnivanja brojnih malih općina s ograničenim kapacitetima (Đulabić, 2004). Kregar (2010) naglašava da je sustav oblikovan pod snažnim političkim i psihološkim čimbenicima, dok Koprić i dr. (2015) upozoravaju na složenost, neuravnoteženost i centraliziranost postojećeg ustroja. Peteri (2001) i Bratić (2008) ističu da demokratski izbori nisu doveli do značajnih reformi, jer tradicionalne političke stranke i dalje dominiraju lokalnom politikom, dok su financijski problemi dodatno produbljeni ovisnošću o porezu na dohodak (Šinković, 2019), centralizacijom raspodjele prihoda (Rogić-Lugarić, 2011) i nedostatkom diversifikacije izvora (Špoljarić & Javorović, 2017). Usporedni pregled teritorijalnog ustroja i osnovnih obilježja prikazan je u sljedećoj tablici. (Tablica 8).

Tablica 8 - Komparativni pregled teritorijalnog ustroja u odabranim zemljama

Država	Hrvatska	Slovenija	Austrija	Švedska	Češka
Broj stanovnika (2022.)	3,90 milijuna	2,10 milijuna	8.95 milijuna	10,42 milijuna	10,51 milijun
Broj razina vlasti	3 država, županije, općine/gradovi	2 država, općine	2 država, pokrajine	3 država, regije, općine	2 država, općine
Naziv najviše razine	država	država	država	država	Država
Naziv srednje razine	županije	-	pokrajine	regije	-
Naziv najniže razine	općine/gradovi	općine	općine	općine	Općine

Broj općina/gradova	555 (428 općina i 127 gradova)	oko 210	oko 2100	oko 290	oko 6000
Autonomija lokalne samouprave	srednja autonomija	visoka autonomija	srednje visoka autonomija	srednje visoka autonomija	srednje visoka autonomija
Financiranje lokalnih jedinica	ovisi o porezima i proračunskim transferima	ovisi o porezima i proračunskim transferima	ovisi o porezima i proračunskim transferima	ovisi o porezima i proračunskim transferima	ovisi o porezima i proračunskim transferima

Izvor: autorica prilagodila na temelju podataka sa stranica statističkih zavoda odabranih država

Usporedba pokazuje da veličina države i povijesno-politički kontekst značajno utječu na oblik teritorijalno-administrativnog ustroja. Manje zemlje poput Slovenije razvile su jednostavnije i centraliziranije sustave s većom lokalnom autonomijom, dok veće zemlje (Švedska, Austrija) razvijaju složenije strukture s naglaskom na decentralizaciju. Republika Hrvatska se, iako formalno trostupanjska, u praksi suočava s ograničenjima u fiskalnoj i institucionalnoj autonomiji, što je približava izazovima koje imaju druge postsocijalističke zemlje poput Češke i Slovenije.

Komparativna analiza teritorijalno-administrativnih sustava Austrije, Češke, Slovenije, Švedske i Republike Hrvatske jasno pokazuje da fiskalna decentralizacija predstavlja jedan od ključnih elemenata učinkovitosti sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave. U europskom kontekstu uočljive su znatne razlike u stupnju razvijenosti fiskalne autonomije, pri čemu je Švedska primjer snažno decentraliziranog unitarizma s visokim stupnjem samostalnosti lokalnih jedinica, dok postsocijalističke države, uključujući Hrvatsku, i dalje pokazuju ograničenja u fiskalnim kapacitetima i institucionalnoj stabilnosti.

U Republici Hrvatskoj sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave formalno funkcionira u dvostupanjskom modelu (županije – gradovi/općine), dok je u širem smislu riječ o trostupanjskoj državnoj strukturi. Međutim, glavni problemi ne proizlaze iz formalnog ustroja, nego iz fiskalne dimenzije sustava. Lokalna razina i dalje je izrazito ovisna o porezu na dohodak i transferima iz državnog proračuna, što stvara strukturalnu ranjivost i otežava dugoročno planiranje. Nedostatak diversifikacije prihoda, uz velik broj malih i fiskalno slabih

općina, rezultira neučinkovitim korištenjem resursa i smanjenom sposobnošću lokalnih jedinica da osiguraju održiv razvoj i kvalitetne javne usluge.

Usporedba s Austrijom ukazuje da stabilan federalni sustav može funkcionirati i s ograničenom fiskalnom autonomijom, ali uz jasnu međuvladinu koordinaciju i stabilne mehanizme preraspodjele. Usporedba sa Slovenijom i Češkom otkriva slične izazove kao i u Republici Hrvatskoj – fragmentaciju, slab fiskalni kapacitet i zadržavanje kontrole na središnjoj razini. Najveći kontrast donosi primjer Švedske, gdje ustavno zajamčena porezna autonomija i visoka participacija građana rezultiraju fiskalnom održivošću, institucionalnom stabilnošću i povjerenjem u lokalne vlasti.

Iz analize proizlazi da je za Republiku Hrvatsku nužno usmjeriti reforme na tri područja:

- racionalizaciju teritorijalne strukture (stvarno spajanje; dodatna podjela na male i velike općine) i poticanje funkcionalne suradnje među općinama;
- jačanje fiskalne autonomije kroz diversifikaciju lokalnih prihoda i smanjenje ovisnosti o državnim transferima; te
- razvoj institucionalnih kapaciteta i veće uključivanje građana u donošenje odluka.

Kombinacijom mjera fiskalne decentralizacije i institucionalnog jačanja moguće je osigurati učinkovitiju, stabilniju i održiviju lokalnu i regionalnu samoupravu. Republika Hrvatska tako može postupno prevladati izazove postsocijalističkog nasljeđa i približiti se modelima fiskalne i političke stabilnosti karakterističnim za razvijenije europske zemlje.

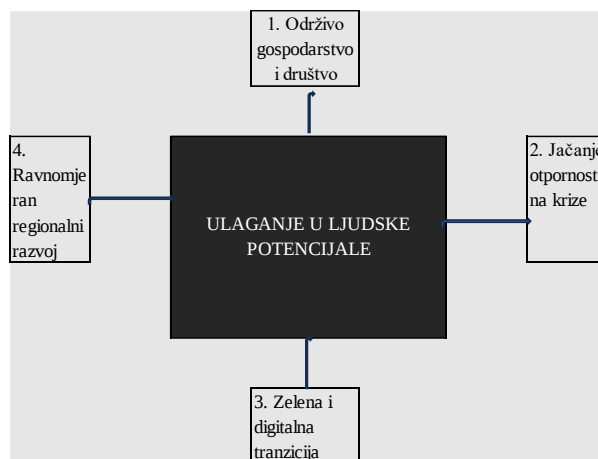
2.5. Strategija razvoja općina i digitalizacija

Razvoj općina u suvremenom kontekstu sve je teže odvojiti od procesa fiskalne decentralizacije i digitalne transformacije javne uprave. Fiskalna decentralizacija, koja podrazumijeva povećanje autonomije lokalnih jedinica u prikupljanju i raspolaganju prihodima, omogućuje prilagodbu javnih politika specifičnim potrebama zajednice te učinkovitiju raspodjelu proračunskih sredstava (Matić, 2023; Đulabić, 2018). Time se stvara financijska osnova potrebna za planiranje i provedbu razvojnih strategija koje uključuju modernizaciju infrastrukture, jačanje gospodarskih kapaciteta i unapređenje javnih usluga. No, uspješnost ovih strategija uvelike ovisi o spremnosti općina da prihvate digitalne alate i procese kao temeljnu polugu razvoja. U tom kontekstu, digitalizacija nije samo tehnički proces, nego i strateški instrument kojim se povećava transparentnost, ubrzava komunikacija između građana i uprave

te optimizira trošenje javnih sredstava (OECD, 2020). Primjeri iz zemalja EU poput Estonije, Danske i Nizozemske pokazuju kako integracija digitalnih rješenja u lokalnu samoupravu vodi značajnim poboljšanjima u dostupnosti i kvaliteti usluga, dok Slovenija i Austrija dokazuju da čak i zemlje s manjim administrativnim sustavima mogu postići visoku razinu digitalne učinkovitosti. Slovenija je, primjerice, razvila nacionalni sustav eUprava koji omogućuje gotovo sve administrativne procese online, dok Austrija koristi platformu Digitales Amt za jedinstveni pristup svim javnim uslugama, uz visoku razinu kibernetičke sigurnosti (European Commission, 2023). Hrvatska u ovom segmentu i dalje bilježi sporiju implementaciju zbog ograničenih financijskih i kadrovskih kapaciteta na lokalnoj razini (Eurostat, 2023).

Na nacionalnoj razini, strateški dokumenti poput Nacionalnog plana razvoja javne uprave 2022.–2027. i Nacionalne razvojne strategije RH do 2030. prepoznaju digitalnu transformaciju kao ključan razvojni prioritet, dok je Uredba o digitalnom poslovanju (NN 151/2021) uspostavila zakonski okvir za unapređenje elektroničkih usluga i interoperabilnosti državnih sustava. Međutim, provedba na lokalnoj razini nailazi na prepreke – od nedostatka edukacija i stručnog kadra, do slabije tehnološke infrastrukture u manjim općinama. Analize Drvenkar, Marošević i Unukić (2023) te Drvenkar, Cota i Unukić (2024) naglašavaju kako bi se uvođenjem koordiniranih modela digitalne transformacije dovelo do smanjenja ovog jaza, pri čemu regionalne razvojne agencije mogu poslužiti kao posrednici između nacionalne strategije i lokalne implementacije. Fiskalni kapaciteti općina, u kombinaciji s digitalnim rješenjima, tako postaju presudan čimbenik za ostvarenje održivog rasta i smanjenje regionalnih nejednakosti, što potvrđuje i iskustvo zemalja srednje Europe gdje su integrirani pristupi decentralizaciji i digitalizaciji omogućili uravnoteženiji gospodarski razvoj (Drvenkar i suradnici, 2023; 2024).

Razvojni smjerovi prema Nacionalnoj razvojnoj strategiji Republike Hrvatske do 2030. godine prikazani su u sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 1).



Grafički prikaz 1 - Razvojni smjerovi prema Nacionalnoj razvojnoj strategiji RH do 2030. godine

Izvor: autorica prilagodila temeljem podataka iz Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030.godine (Hrvatski Sabor, 2020)

Ciljevi definirani u Nacionalnoj razvojnoj strategiji Republike Hrvatske do 2030. godine jasno se nadovezuju na problematiku decentralizacije i fiskalnog kapaciteta općina jer uspješna implementacija prioritetnih reformi – poput optimizacije javne uprave, digitalizacije usluga i jačanja lokalne samouprave – izravno ovisi o financijskoj i institucionalnoj osposobljenosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Povećanje učinkovitosti i kvalitete javne uprave na lokalnoj razini teško je ostvarivo bez stabilnih fiskalnih izvora, adekvatnog kadrovskog kapaciteta i jasnog prijenosa ovlasti s državne na lokalnu razinu.

U kontekstu istraživanja fiskalne decentralizacije i razvoja općina, prioriteti poput unapređenja funkcionalnosti lokalne samouprave i digitalizacije procesa predstavljaju značajan multiplikativni učinak – digitalna rješenja ne samo da ubrzavaju i pojednostavljaju administrativne procedure, već i povećavaju transparentnost, smanjuju troškove te omogućavaju općinama da bolje planiraju i prate izvršenje svojih razvojnih strategija. Međutim, kako pokazuju iskustva iz Republike Hrvatske, nedostatak decentralizacije i ograničen fiskalni kapacitet često rezultiraju neujednačenom provedbom ovih ciljeva – dok razvijenije jedinice brže uvode e-usluge i standarde kvalitete, manje i fiskalno slabije općine ostaju u digitalnom zaostatku. To pokazuje usporedba s praksama drugih zemalja Europske unije, poput Estonije, Slovenije i Austrije. U tim državama lokalna samouprava ima viši stupanj fiskalne autonomije te bolji pristup europskim fondovima, što olakšava ulaganja u digitalnu infrastrukturu (European Commission, 2022; OECD, 2023). Primjerice, Estonija je sustavom e-Government omogućila gotovo potpunu digitalnu interakciju građana i javne uprave (Tamm et al., 2018),

dok Slovenija kroz platformu eUprava integrira većinu javnih usluga u jedinstveno digitalno sučelje (Republic of Slovenia, 2022). Austrija se ističe razvojem portala oesterreich.gv.at, koji povezuje državne i lokalne usluge te omogućava personalizirani pristup korisnicima (Federal Ministry of Austria, 2023). Republika Hrvatska, nasuprot tome, zaostaje ne samo u obujmu dostupnih e-usluga, nego i u integraciji digitalizacije u lokalne razvojne planove, što smanjuje učinkovitost provedbe razvojnih politika na razini općina i gradova (Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2023). Premda Uredba o digitalnom poslovanju (Narodne novine broj 151/2021) postavlja okvir za digitalnu transformaciju javne uprave, njezina implementacija na lokalnoj razini ostaje neravnomjerna. Benefiti digitalizacije, kao što je prethodno istaknuto, u poslovne procese lokalne samouprave prikazani su na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 2).



Grafički prikaz 2- Digitalizacija javne uprave

Izvor: autorica prilagodila temeljem podataka Hrvatskog Sabora, 2020.

Iz prethodnog grafičkog prikaza (Grafički prikaz 2) jasno je da je proces digitalizacije sastavni dio sveobuhvatne transformacije javne uprave, pri čemu brojni autori pružaju teorijske i praktične okvire za razumijevanje njegovih potencijala i izazova (Hammerschmid et al., 2024; Ciancarini i sur., 2023; Giest i sur., 2025). Ovi radovi ukazuju na složenost digitalne tranzicije, koja nadilazi tehnološke inovacije i obuhvaća institucionalne, društvene i organizacijske dimenzije, što je u skladu s konceptom „upravljanja u digitalnoj eri“ koji su razvili Dunleavy i Margetts (2006). Hammerschmid i sur. (2024) ističu da, iako se digitalizacija često promovira kao pokretač promjena, ona u praksi može dodatno učvrstiti postojeće birokratske strukture i centralizirane modele upravljanja. Ciancarini i sur. (2023) identificiraju četiri ključna stupa digitalne transformacije – otvorene podatke, razvoj digitalnih vještina, primjenu naprednih informacijsko-komunikacijskih tehnologija (ICT) te organizacijsku agilnost – uz poseban naglasak na potrebu kulturne promjene unutar same uprave. Giest i sur. (2025) pružaju pregled

temeljnih trendova, uključujući jačanje sudjelovanja građana kroz digitalne alate, transformaciju organizacijskih odnosa i rastuću ulogu otvorenih podataka, ali upozoravaju na izazove poput pristranosti algoritama i povećanog digitalnog nadzora. U teorijskom smislu, Dunleavy i Margetts, zajedno s Bastowom i Tinklerom (2006), razvili su koncept „upravljanja u digitalnoj eri” (*Digital Era Governance*), koji označava pomak s menadžerskog pristupa (*New Public Management*) prema modelu utemeljenom na reintegraciji funkcija i širokoj primjeni digitalnih rješenja. U hrvatskom kontekstu, autori poput Lugavića i Azapagića (2022), Đanić Čeko i Guštin (2022) te Borovića (2024) analiziraju primjere domaćih digitalizacijskih inicijativa, uključujući sustav e-Građani i digitalizaciju socijalne skrbi, uz isticanje nužnosti strateške koordinacije, prilagodbe zakonodavnog okvira i smanjenja digitalnog jaza među građanima. Ovi radovi zajedno potvrđuju da digitalizacija javne uprave nije isključivo tehnološki proces, već složen institucionalni, društveni i politički izazov.

3. JAVNE FUNKCIJE OPĆINA

Temeljne javne funkcije općina u Republici Hrvatskoj propisane su Ustavom iz 1990. godine i Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 1993. godine, uz izmjene Ustava provedene 2000. te posljednje dopune Zakona iz 2020. godine (Narodne novine, 2020). Ove funkcije obuhvaćaju širok spektar djelatnosti koje izravno utječu na svakodnevni život građana, uključujući prostorno planiranje, komunalne usluge, održavanje javnih površina, predškolski odgoj, osnovno obrazovanje, socijalnu skrb, zaštitu okoliša i razvoj lokalnog gospodarstva. Normativno uređenje temelji se na načelima Europske povelje o lokalnoj samoupravi (Council of Europe, 1985), koja naglašava pravo građana da sudjeluju u upravljanju javnim poslovima te obvezu države da lokalnim jedinicama osigura odgovarajuće financijske izvore i autonomiju.

U europskom kontekstu, općine imaju ključnu ulogu u provedbi politika održivog razvoja i pružanju javnih usluga, što potvrđuju i smjernice o višerazinskom upravljanju (Committee of the Regions, 2009; United Nations, 2015). Primjeri iz Austrije, Njemačke ili Slovenije pokazuju da veća fiskalna autonomija lokalnih jedinica omogućava veću prilagodbu javnih usluga specifičnim potrebama zajednice, bržu reakciju na lokalne izazove i snažniju integraciju u europske razvojne tokove (Kozłowski, 2017; Džinić, 2012).

U Republici Hrvatskoj, međutim, javne funkcije općina često su ograničene zbog niskog fiskalnog kapaciteta, što se očituje u visokoj ovisnosti o transferima središnje države (Koprić i sur., 2014; Đulabić, 2018). Slaba fiskalna decentralizacija otežava provedbu razvojnih programa i ulaganje u lokalnu infrastrukturu, dok fragmentiran teritorijalni ustroj dodatno smanjuje mogućnosti ekonomije razmjera. Nedostatak kadrovskih i institucionalnih kapaciteta također ograničava učinkovitost provedbe zakonskih ovlasti, osobito u ruralnim i demografski ugroženim područjima.

Usklađivanje javnih funkcija s fiskalnim kapacitetom ključno je za održivu decentralizaciju. Jačanjem vlastitih prihoda općina (npr. porezima, naknadama i participacijom u prihodima od državnih poreza), uvođenjem inovativnih financijskih instrumenata te poticanjem međusobne suradnje kroz zajedničke javne službe, može se unaprijediti kvaliteta i dostupnost usluga. Takav pristup zahtijeva i reformu postojećeg zakonodavnog okvira kako bi se osigurala veća fleksibilnost u financiranju, uz istovremeno povećanje odgovornosti lokalnih vlasti.

Povijesni pregled nastanka funkcija i općina u Republici Hrvatskoj datira još od osnutka prvih organiziranih oblika lokalne vlasti i prikazan je u sljedećoj tablici (Tablica 9).

Tablica 9 - Povijesni pregled nastanka funkcija i općina u Republici Hrvatskoj

Godina	Povijesni razvoj općina i njihovih funkcija	Detaljni opisi funkcija
1991.	Nakon proglašenja samostalnosti Republike Hrvatske, lokalna samouprava se reorganizira prema novonastalim političkim i administrativnim okolnostima.	- Planiranje prostora: regulacija urbanih i ekonomskih potreba zajednice - komunalna infrastruktura: osiguravanje održavanja i razvoja infrastrukture kao što su ceste, vodovod, kanalizacija, i javne zgrade - gospodarski razvoj: poticanje razvoja lokalnog gospodarstva, promicanje investicija i stvaranje uvjeta za zapošljavanje - socijalna skrb: pružanje socijalne pomoći, briga o socijalno ugroženim skupinama i provođenje programa za poboljšanje kvalitete života.
1992.	Uvođenje prvih zakonskih propisa o lokalnoj samoupravi koji definiraju osnovne funkcije općina, kao što su prostorno uređenje, komunalna infrastruktura itd.	- Prostorno uređenje: Definiranje planskih dokumenata, kao što su prostorni planovi i urbanistički planovi uređenja. - Komunalna infrastruktura: Gradnja i održavanje komunalne infrastrukture, uključujući prometnice, vodoopskrbu, odvodnju, i javne zgrade. - Gospodarski razvoj: Poticanje lokalnog poduzetništva, promicanje turizma i razvoj malih i srednjih poduzeća. - Socijalna skrb: Pružanje pomoći socijalno ugroženim građanima, organiziranje socijalnih programa i poticanje volonterskog rada.
1993.	Donošenje Zakona o lokalnoj samoupravi koji dodatno definira uloge i ovlasti lokalnih jedinica, uključujući općine.	- Javna uprava:- Organizacija i provedba lokalne administracije, uključujući poslove izdavanja dozvola, vođenja evidencija i pružanja usluga građanima. - Obrazovanje i kultura: - Organizacija i financiranje lokalnih obrazovnih institucija, kao što su škole i vrtići te poticanje kulturnih aktivnosti i zaštite kulturne baštine. - Zaštita okoliša:- Provođenje mjera zaštite okoliša, praćenje kvalitete zraka i vode te provođenje programa za očuvanje prirodnih resursa. - Sport i rekreacija:- Razvoj sportskih programa i infrastrukture, organiziranje sportskih događaja te poticanje rekreativnih aktivnosti među građanima.

1995.	Nakon završetka Domovinskog rata, općine su se usmjerile na obnovu ratom pogođenih područja i reintegraciju izbjeglica.	- Obnova i razvoj:- Planiranje i provedba programa obnove infrastrukture i stambenih objekata na ratom pogođenim područjima te integracija izbjeglica u lokalnu zajednicu. - Prevencija i zaštita:- Uspostava sustava zaštite od prirodnih katastrofa i izvanrednih situacija, kao što su poplave, požari, i potresi te provođenje programa prevencije i pripravnosti. - Turizam i ruralni razvoj:- Promicanje turizma kao gospodarske grane na ruralnim područjima, razvoj turističke infrastrukture, te poticanje poljoprivredne proizvodnje i očuvanja tradicionalnih običaja.
2000.	Proces pristupanja Europskoj uniji potaknuo je usklađivanje zakonodavstva i standarda s europskim pravilima, što je uključivalo i jačanje uloge lokalne samouprave.	- Europske integracije:- Implementacija programa i projekata financiranih iz fondova Europske unije, usklađivanje lokalnih propisa s europskim standardima te sudjelovanje u transnacionalnim i prekograničnim suradnjama. - Razvoj civilnog društva:- Poticanje participacije građana u lokalnim odlukama, podrška organizacijama civilnog društva, te organiziranje javnih rasprava i konzultacija. - Informacijska tehnologija: Unapređenje lokalne administracije kroz uvođenje modernih tehnologija, elektroničko poslovanje, te digitalizaciju javnih usluga i komunikacije s građanima.

Izvor: prilagodila autorica na temelju zakona te izmjena i dopuna Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

Kao što je vidljivo iz prethodne tablice (Tablica 9), nakon raspada socijalističke Jugoslavije i uspostave samostalne Republike Hrvatske 1991. godine, izmijenila se politička, društvena i administrativna struktura zemlje, što je značajno utjecalo na ustroj lokalne samouprave. Funkcije općina, kao temeljnih jedinica lokalne samouprave, službeno su priznate donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi 1993. godine, kojim su propisani osnovni ustrojni elementi, načela, ovlasti i način izbora te djelovanja lokalnih tijela vlasti. Tijekom 1990-ih i 2000-ih godina proces decentralizacije bio je usmjeren na jačanje lokalne autonomije i kapaciteta, pri čemu su općine postale ključni akteri u provođenju lokalnih politika, pružanju javnih usluga i upravljanju resursima (Kregar, 2011). Ratni sukobi od 1991. do 1995. godine rezultirali su jačanjem centralizirane kontrole i povećanjem broja administrativnih jedinica, uz smanjivanje fiskalne i funkcionalne autonomije lokalnih vlasti. Takva centralizacija, kako ističe Kregar (2011), dovela je do ovisnosti lokalnih jedinica o centraliziranim fondovima, stvarajući potencijalno klijentelističke odnose prema središnjoj vlasti. Ovi nalazi podudaraju se s

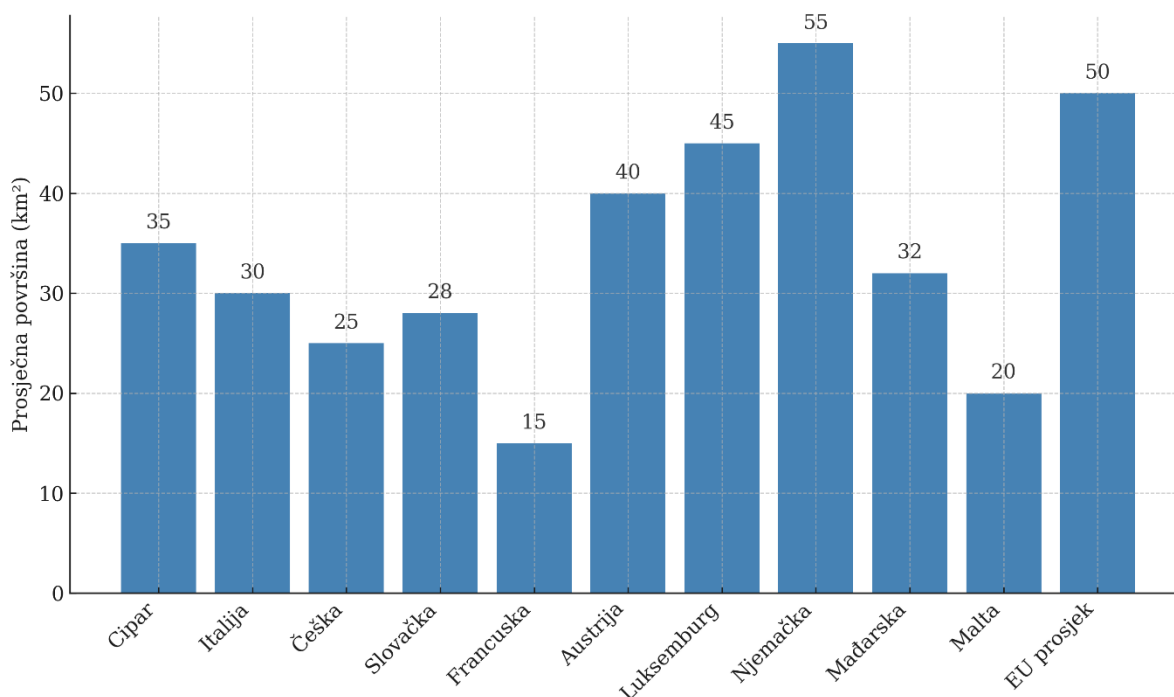
istraživanjima Prud'hommea (1995) i Wallisa i Oatesa (1988), koji upozoravaju da nedostatak fiskalne samostalnosti može smanjiti učinkovitost decentralizacije i povećati političke ovisnosti.

Suvremena istraživanja (Martinez-Vazquez i McNab, 2003; Akai i Sakata, 2002; Shah, 1998) pokazuju da dobro dizajnirani fiskalno decentralizirani sustavi, uz odgovarajuću institucionalnu podršku, mogu potaknuti gospodarski rast, poboljšati raspodjelu resursa i povećati odgovornost lokalnih vlasti. Međutim, iskustva drugih zemalja i nalazi autora poput Fornasarija i sur. (2000) ukazuju da nedovoljna kontrola rashoda na lokalnoj razini može rezultirati porastom deficita i na središnjoj razini, što potvrđuje važnost uravnoteženog pristupa fiskalnoj decentralizaciji.

Usporedba s primjerima drugih članica Europske unije, poput Slovenije i Austrije, dodatno potvrđuje važnost snažne fiskalne autonomije. Slovenija je, kroz sustav poreznih participacija i stabilnih transfera iz državnog proračuna, uspjela postići visok stupanj financijske predvidljivosti lokalnih proračuna, što olakšava dugoročno planiranje i razvojne investicije (Kuković i Bačlija-Brajnik, 2016). Austrija, s druge strane, ima snažno razvijen sustav fiskalnog federalizma, u kojem lokalne i regionalne vlasti imaju značajnu ulogu u raspodjeli poreznih prihoda, što im omogućava fleksibilnije reagiranje na lokalne potrebe i izazove (Blöchliger i King, 2006). Republika Hrvatska, nasuprot tomu, i dalje zaostaje u provedbi fiskalne decentralizacije – udio vlastitih prihoda u ukupnim prihodima općina iznosi tek oko 13 %, što je znatno ispod prosjeka Europske unije od 51 %, dok je udio državnih transfera relativno visok, 49 % u Hrvatskoj u usporedbi s 48 % u EU (Portal Committee of the Regions, 2023; European Commission, 2023). Takva struktura prihoda ograničava kapacitete lokalnih jedinica za samostalno financiranje razvojnih projekata, provedbu inovativnih javnih politika i prilagodbu specifičnim potrebama zajednice. Posljedično, ovisnost o državnim transferima često dovodi do smanjenja fiskalne autonomije, smanjenih mogućnosti za dugoročno strateško planiranje i povećane ranjivosti na političke utjecaje iz središnje razine vlasti (European Commission, 2023). To naglašava potrebu za jačanjem fiskalnih kapaciteta općina, usklađivanjem s europskim praksama te razvojem instrumenata koji omogućuju održivo financiranje lokalnih razvojnih inicijativa bez pretjerane ovisnosti o centralnim proračunskim izvorima (Portal Committee of the Regions, 2023). Uspješna budućnost lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj zahtijeva uspostavu jasnog i provedivog okvira fiskalne decentralizacije, uz jačanje institucionalnih kapaciteta i odgovornosti, kako bi općine mogle djelovati kao stvarni nositelji lokalnog razvoja, a ne samo izvršitelji centralnih politika — pri čemu bi primjena dobrih praksi iz zemalja poput Slovenije i Austrije mogla poslužiti kao vrijedan model.

3.1. Usporedni prikaz dodijeljenih javnih funkcija s odabranim zemljama Europske unije

Europsku uniju čini 27 država koje se razlikuju po mnogim kriterijima, uključujući veličinu, broj stanovnika, stupanj gospodarskog razvoja te povijesno i kulturno nasljeđe. Ovi čimbenici su utjecali na formiranje i način rada jedinica lokalne samouprave diljem Europe. Važno je istaknuti da su veličina područja i broj stanovnika osnovni parametri koji oblikuju prosjek jedinice lokalne samouprave i određuju njezin razvojni smjer. U Europskoj uniji postoje značajne varijacije u veličini i opsegu djelovanja jedinica lokalne samouprave. U analizi podataka za 2023. godinu, prosječno područje jedinica lokalne samouprave u Europskoj uniji iznosilo je 50 km² (Eurostat, 2023a; Eurostat, 2023b). Pregled veličine područja koje pokrivaju jedinice lokalne samouprave u zemljama Europske unije prikazan je na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 3).



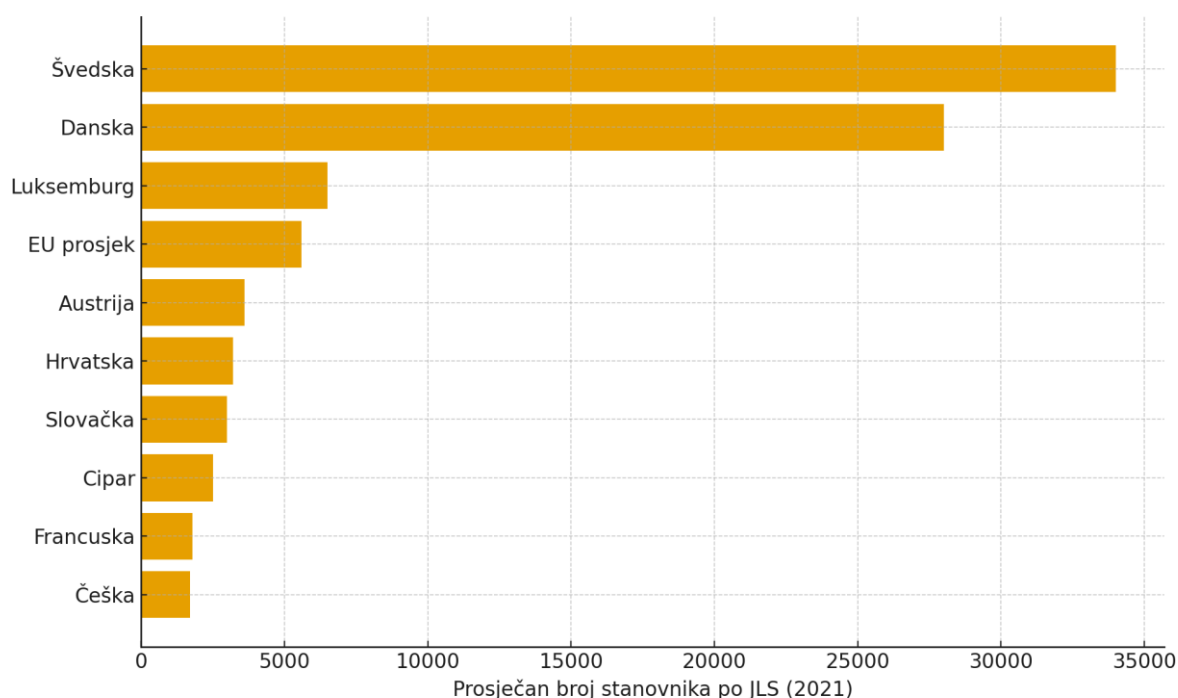
Grafički prikaz 4 - Usporednu prosječnu površinu jedinica lokalne samouprave (LAU) u različitim državama članicama EU u km²

Izvor: izradila autorica na temelju Eurostat (2023)

Podatci na prethodnom grafičkom prikazu (Grafički prikaz 4) prikazuju prosječnu veličinu područja koje obuhvaćaju jedinice lokalne samouprave (LAU) u državama članicama Europske unije u 2023./2024. godini. Prosjek na razini EU iznosi oko 50 km², no postoje značajne razlike

među državama. Najmanje prosječne površine imaju Cipar, Italija, Češka, Slovačka, Francuska, Austrija, Luksemburg, Njemačka, Mađarska i Malta, čije jedinice pokrivaju znatno manja područja. S druge strane, u nekim državama članicama jedinice lokalne samouprave obuhvaćaju znatno veće teritorije, što pokazuje raznolikost u organizaciji lokalne samouprave u Europskoj uniji. Među državama u kojima su područja koja pokrivaju jedinice lokalne samouprave veća od europskog prosjeka, moguće je razlikovati nekoliko grupa. Tako postoji skupina država u kojima je prosječna veličina lokalne samouprave još veća nego u skupini od 10 spomenutih zemalja, međutim, lokalne samouprave u ovoj skupini ne pokrivaju značajno područje. U ovoj skupini se nalaze dijelovi u Belgiji, Hrvatskoj, Nizozemskoj, Poljskoj, Španjolskoj, Sloveniji i Rumunjskoj. Višu hijerarhiju jedinica prate zemlje s općinama poput Estonije, Latvije, Portugala, Grčke, Danske i Bugarske. U tim je zemljama veličina lokalne samouprave u prosjeku 200–500 km^2 (Klobučnik & Bačik, 2016). Posljednju skupinu čine zemlje s najvišim prosjekom područja samouprave, a to su Litva, Velika Britanija i Irska, kao i skandinavske zemlje, poput Finske i Švedske. U slučaju skandinavskih zemalja očito je da su fizičko okruženje i zemljopisni položaj glavni čimbenici koji utječu na prosječnu veličinu lokalne samouprave koja je ovdje 1000 km^2 . Ove razlike važne su jer oblikuju administrativnu učinkovitost, fiskalne kapacitete i razvojne mogućnosti jedinica lokalne samouprave, a istodobno ukazuju na potrebu prilagođavanja politika decentralizacije specifičnostima svake države. Prosječan broj stanovnika po jedinicama lokalne samouprave u Europskoj uniji prikazan je na sljedećem grafičkom prikazu. U 2021. godini prosječna vrijednost iznosila je oko 5.600 stanovnika po jedinici, no treba naglasiti da postoje značajne razlike među državama članicama (Eurostat, 2023a; Eurostat, 2023b). Države koje se nalaze ispod europskog prosjeka uključuju Cipar, Mađarsku, Austriju, Češku, Slovačku, Luksemburg i Francusku, dok se u nekim državama – primjerice u Švedskoj i Danskoj – bilježe znatno veće prosječne vrijednosti zbog manjih broja, ali većih jedinica lokalne samouprave (Eurostat, 2023c; Eurostat, 2023d).

Prosječan broj stanovnika po jedinicama lokalne samouprave u Europskoj uniji prikazan je na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 5).



Grafički prikaz 5 - Prosječan broj stanovnika po jedinici lokalne samouprave (JLS) u Europskoj uniji u 2021. godini

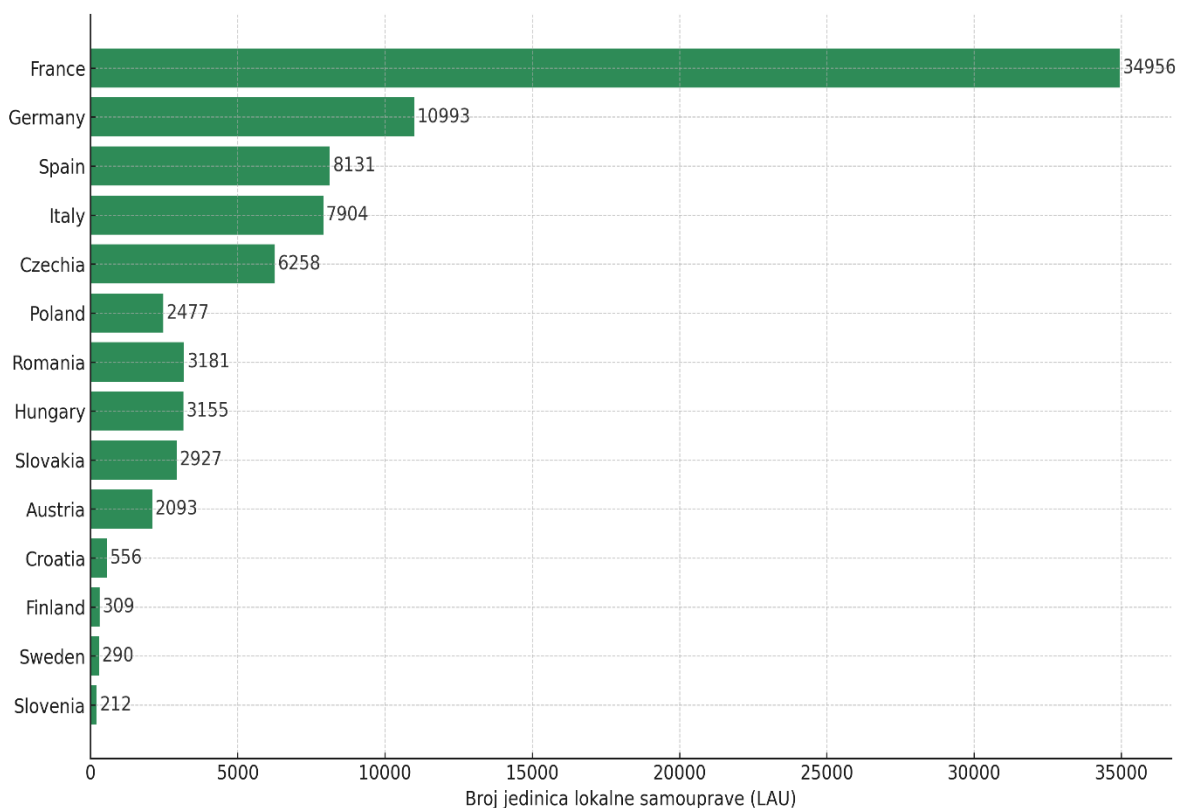
Izvor: Izvor: izradila autorica na temelju Eurostat (2023)

Podatci na grafičkom prikazu 4 jasno pokazuju prosječan broj stanovnika po jedinici lokalne samouprave (JLS) u Europskoj uniji u 2021. godini. EU prosjek iznosi oko 5.600 stanovnika po jedinici, ali postoje znatne razlike među državama. Manje zemlje poput Cipra, Luksemburga, Slovačke i Francuske imaju prosječno manje od 3.500 stanovnika po JLS, dok skandinavske zemlje poput Danske (28.000) i Švedske (34.000) značajno odstupaju od prosjeka, što ukazuje na veću koncentraciju stanovništva i veće teritorijalne jedinice (Eurostat, 2023). Hrvatska se prema strukturi nalazi bliže državama s manjim prosjekom broja stanovnika po jedinici lokalne samouprave, što upućuje na fragmentiranost i ograničene kapacitete mnogih općina.

Ovakav prikaz pomaže u razumijevanju razlika u teritorijalnoj organizaciji i kapacitetima lokalnih jedinica u državama Europske unije, što je ključno za usporedbu fiskalne decentralizacije i razvojnih politika.

Na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 6) prikazan je broj jedinica lokalne samouprave (LAU) u odabranim zemljama Europske unije. Vidljivo je da Francuska prednjači s čak 34.956 jedinica, dok Republika Hrvatska, s ukupno 556 jedinica, pripada zemljama s umjerenom razinom teritorijalne fragmentacije. Za usporedbu, manje zemlje poput Slovenije (212), Finske (309) i Švedske (290) imaju znatno manje jedinica Eurostat (2025). Ovakvi

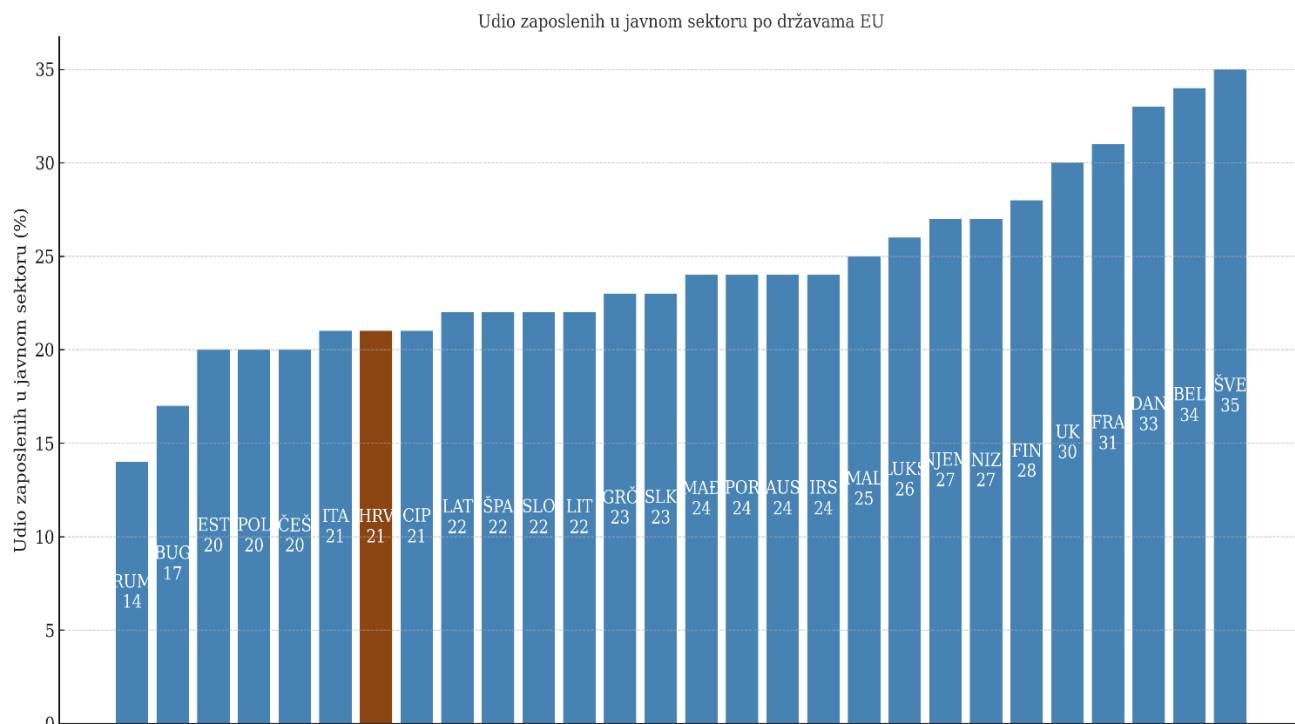
podatci mogu poslužiti kao okvir za analizu fiskalne i administrativne učinkovitosti te potencijal za racionalizaciju lokalnog ustroja u Republici Hrvatskoj.



Grafički prikaz 6 - Broj jedinica lokalne samouprave u zemljama Europske unije

Izvor: izradila autorica temeljem podataka Eurostat (2025) *Correspondence tables – NUTS, LAU and NUTS boundaries*, Luxembourg: Publications Office of the European Union

Što se tiče broja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave u Europskoj uniji, države se razlikuju po broju zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave; prednjače Švedska, Belgija i Danska. Pregled broja zaposlenih u javnom sektoru u zemljama članicama Europske unije prikazuje se na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 7)



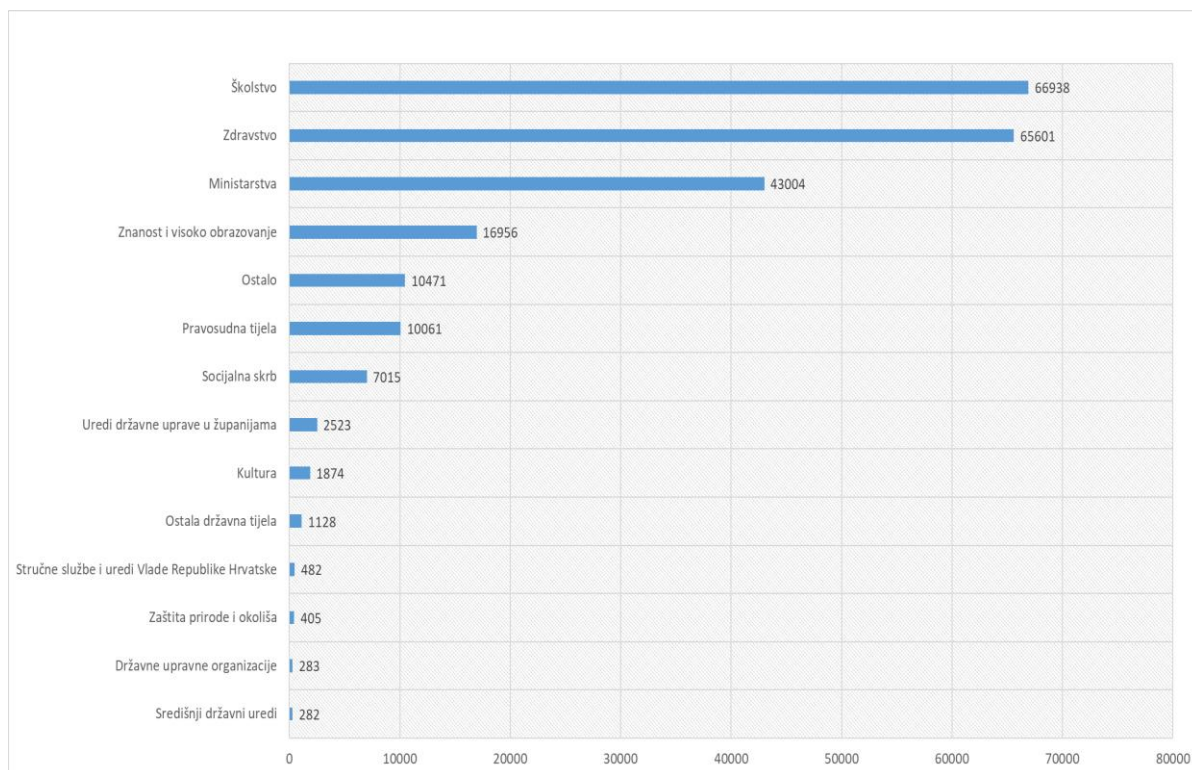
Grafički prikaz 7 - Pregled broja zaposlenih u javnom sektoru zemalja Europske unije

Izvor: izradila autorica temeljem izvješća Eurostat (2018) Government employment statistics. Statistics Explaine, Luxembourg

Na temelju podataka Eurostata (2018) podaci na prethodnom grafičkom prikazu (Grafički prikaz 7) pokazuju udio zaposlenih u javnom sektoru (opća država) u ukupnoj zaposlenosti u državama članicama Europske unije. Vidljivo je da postoje velike razlike među državama – od Rumunjske s najmanjim udjelom zaposlenih u javnoj upravi (oko 14%) do Švedske s najvećim udjelom (preko 35%). Republika Hrvatska se nalazi u donjoj polovici ljestvice, s udjelom od oko 21%, što ju svrstava ispod prosjeka Europske unije i potvrđuje da percepcija „prevelikog“ javnog sektora u hrvatskoj javnosti nije utemeljena na međunarodnim usporedbama. Ovi podatci pokazuju da veličina javnog sektora u Republici Hrvatskoj nije iznimno visoka, već usporediva s mnogim državama članicama Europske unije. Usporedno s većim državama poput Njemačke, Francuske ili Italije, Republika Hrvatska ima relativno manji udio zaposlenih u javnoj upravi, što se povezuje i s manjim administrativnim kapacitetima na lokalnoj razini (Bejaković i sur., 2012; Eurostat, 2018).

Kako bi se dobila bolja slika po ovom pitanju o stanju u Republici Hrvatskoj, potrebno je usporediti zadnje objavljene podatke o broju zaposlenih u javnom sektoru koji su dostupni u Ministarstvu uprave. Ovi podatci uključuju broj zaposlenih državnih i javnih službenika i namještenika, državnih dužnosnika, pravosudnih dužnosnika, te zaposlenika bez aktivnog

rasporeda na radno mjesto, evidentiranih u sustavu Centralizirani obračun plaća (COP). Na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 8) prikazuju se podatci o broju zaposlenih Republici Hrvatskoj u 2018. i 2019. godini.



Grafički prikaz 8 - Broj zaposlenih u državnim tijelima i javnoj upravi 2018. godine prema podacima Ministarstva uprave

Izvor: autorica prilagodila temeljem podataka Ministarstva uprave, 2018

Podatci na Grafičkom prikazu 8 pokazuju da je u državnim tijelima i javnoj upravi krajem 2018. godine bilo zaposleno nešto malo manje od 230.000 zaposlenika, pri čemu je najveći broj zaposlenih, njih 29,49% otpadao na školstvo, zatim skoro jednak udio je odlazio na zdravstvo (28,90%) te na razna ministarstva, čak 18,94%. Podatci iz Ministarstva uprave o ukupnom broju zaposlenih u državnim tijelima i javnoj upravi na dan 31. ožujka 2019. i 31.12.2023. godine (Ministarstvo uprave, 2019., 2024.) prikazani su na sljedećoj tablici (Tablica 10).

Tablica 10 - Ukupan broj zaposlenih u državnim tijelima i javnoj upravi 2019./2023.

GRUPA INSTITUCIJE	BROJ ZAPOSLENIH NA DAN				
	31.3.2019.		31.12.2023.		%(3/1*100)
	1	2	3	4	5
		udio %		udio %	
Ministarstva	44.076	19,00	42.241	17,80	95,84
državne upravne organizacije	2.215	0,95	3.679	1,55	166,09
središnji državni uredi	307	0,13			0,00
stručne službe i uredi Vlade Republike Hrvatske	468	0,20	430	0,18	91,88
uredi državne uprave u županijama	2.535	1,09			0,00
pravosudna tijela	10.037	4,33	9.850	4,15	98,14
Zdravstvo	67.119	28,93	71.946	30,32	107,19
socijalna skrb	7.136	3,08	5.597	2,36	78,43
Kultura	1.973	0,85	1.952	0,82	98,94
znanost i visoko obrazovanje	17.119	7,38	17.859	7,53	104,32
Školstvo	67.552	29,12	68.577	28,90	101,52
zaštita prirode i okoliša	414	0,18	571	0,24	137,92
ostali (ostala državna tijela, agencije i druge pravne osobe za čije se plaće sredstva osiguravaju u državnom proračunu)	11.037	4,76	14.558	6,14	131,90
UKUPNO	231.988	100,00	237.260	100,00	102,27

Izvor: izradila autorica prema podacima Ministarstva uprave, 2019. i 2024.

Prema podacima Ministarstva uprave na dan 31.12.2018., u jedinicama lokalne i regionalne samouprave bilo je zaposleno ukupno 14.058 ljudi: 2.206 u županijama, 3.022 u Zagrebu, 5.963 u gradovima i 2.867 u općinama. U državnim tijelima i javnoj upravi broj zaposlenih iznosio je 231.988, što je prikazano na prethodnoj tablici (Tablica 10). Prikaz broja zaposlenih u lokalnoj samoupravi krajem 2018. godine prikazan je u sljedećoj tablici (Tablica 11).

Tablica 11 - Prikaz broja službenika i namještenika na dan 31.12.2018.

Razina	Broj službenika i namještenika
Općine	2.867
Gradovi	5.963

Županije	2.206
Grad Zagreb	3.022
Ukupno JLP(R)S	14.058

Izvor: autorica prilagodila prema podacima publikacije Javna uprava vama na usluzi, Statistički prikaz Ministarstva uprave Broj 14, Zagreb, svibanj 2019.godine

Broj zaposlenika na državnoj razini se povećao za svega 2% gledajući 2023.godinu u odnosu na 2019.godinu. Povećanja su zabilježena u području zdravstva i školstva, dok su smanjenja primjetna u uredima državne uprave u županijama koji su od 1. siječnja 2020. godine prešli u nadležnost županija.⁷ Do završetka ovog doktorskog rada (rujan 2025. godine) nema dostupnih podataka o daljnjem kretanju broja zaposlenih u jedinicama lokalne i regionalne samouprave, zadnje objavljeni podatak je stanje na dan 31.12.2018.godine tako da nije moguće napraviti usporedbu podataka za dvije ili više godina temeljem ovog parametra.

Autor Bejaković i suradnici (2012) zaključili su da su plaće zaposlenika u jedinicama lokalne i regionalne samouprave veće nego što bi trebale biti kada se promatra udio naknada u bruto društvenom proizvodu, što ukazuje na to da nema previše zaposlenih. Međutim, iako je broj zaposlenih važan kriterij, nikako se ne smiju zanemariti i ostali bitni čimbenici kao što su njihov broj, funkcionalnost i efikasnost. Naime, u Republici Hrvatskoj se dogodilo da je vidljiva velika koncentracija zaposlenih u relativno malim lokalnim jedinicama što je direktna posljedica velikog ili prevelikog broja općina. Tako nije ohrabrujući podatak da 70% ukupnog broja općina ima samo do deset zaposlenih, dok 49 općina ima svega tri zaposlena. Prema Bajo (2009), male općine s malo zaposlenih nisu sposobne učinkovito pružati javne usluge i često služe kao arena za lokalne političke izbore umjesto za kvalitetnu uslugu građanima.

3.1.1. Komparativna analiza javnih funkcija općina za odabrane države

Usporedbom teritorijalnog ustroja i prenijetih poslova u odabranim državama Europske unije utvrđene su određene sličnosti, ali i razlike. Analizirani su prenijeti poslovi s državne na razine općina, a analiza teritorijalnog ustroja je napravljena kroz usporednu analizu strukture,

⁷ Uređenje i djelokrug ureda državne uprave po županijama regulirala je Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama (Narodne novine broj 84/2018. Od 1. siječnja 2020.godine prema podacima dostupnim na službenim stranicama Ministarstva uprave www.mpudt.gov.hr prelaze u nadležnost županija s ciljem jačanja regionalne samouprave.

unutarnjeg ustroja i nadzora državnih tijela nad jedinicama lokalne samouprave. U lokalnoj samoupravi zemalja istočne i središnje Europe, uključujući Češku i Austriju kao odabrane zemlje u ovom radu, autori ističu da postoje značajne razlike među jedinicama lokalne samouprave. Te razlike ovise o veličini teritorija, stupnju razvijenosti te ekonomskoj i financijskoj moći. Stoga je preporučljivo uvesti detaljne mehanizme fiskalnog izjednačenja, prema modelima koji koriste različite kriterije (kao što je slučaj u Sloveniji), kako bi se podržala nedovoljno razvijena područja ili područja s većim specifičnim potrebama. Transferi kojima bi se nastojalo uravnotežiti fiskalne kapacitete ne smiju biti zasnovani na političkim kriterijima. Potrebno je izgraditi učinkovitije modele za upravljanje lokalnom imovinom kako bi se povećali prihodi, jer trenutno postoji problem s nedovoljnom iskoristivošću imovine. Prema istom autoru (Bratić, 2008), većina država istočne Europe (uključujući Češku) nema dovoljne fiskalne kapacitete za pružanje dodijeljenih im lokalnih usluga te je zbog navedenog nužno provesti daljnje postupke decentralizacije kako bi se ojačalo lokalnu samoupravu u tim državama. Republika Slovenija potpuno je usklađena s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi u teritorijalnom i organizacijskom smislu (Brezovnik i suradnici, 2019). Međutim, neusklađenost s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi vidljiva je u primjeni načela supsidijarnosti, posebno u pogledu reguliranja zadaća općina, te u primjeni načela povezanosti u odnosu na osiguranje financiranja poslova iz njihove nadležnosti. Istraživanja pokazuju da, bez obzira na broj općina, Slovenija se prema financijskim pokazateljima (npr. udjel lokalnih javnih financija u BDP-u) ubraja među zemlje s niskom razinom fiskalne decentralizacije (Brezovnik i suradnici, 2019).

U Republici Hrvatskoj, unatoč povećanoj participaciji jedinica lokalne samouprave u poreznim prihodima, prevladava ograničena fiskalna autonomija, visoka ovisnost o državnim transferima i slab kapacitet za strateško planiranje i provedbu razvojnih projekata (Ott, 2024). Središnja tijela vlasti i dalje strogo kontroliraju pružanje javnih usluga, dok lokalne jedinice raspolažu nedovoljnim vlastitim prihodima. Proces fiskalne i administrativne decentralizacije u Hrvatskoj još uvijek traje, dok u drugim europskim državama postoje planovi za reformu lokalne samouprave (Primorac i sur., 2022; World Bank, 2022).

Primjer države s visokim stupnjem autonomije lokalne samouprave može se istaknuti. U toj skupini su uz Švedsku, još i Danska, Španjolska, Belgija, Njemačka i Finska (Šinković, 2019). Komparativni pregled javnih funkcija općina u odabranim državama daje se u sljedećoj tablici (Tablica 12).

Tablica 12 - Usporedni prikaz zakonskih okvira koje reguliraju rad JLS i prenesenih poslova u odabranim državama

Država	Zakonski okvir	Preneseni poslovi
Hrvatska	Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01 – 151/22).	• Uređenje naselja i stanovanja • Prostorno i urbanističko planiranje • Komunalno gospodarstvo • Briga o djeci, socijalna skrb, primarna zdravstvena zaštita • Odgoj i osnovno obrazovanje • Kultura, sport i rekreacija • Zaštita potrošača i okoliša • Protupožarna i civilna zaštita • Promet i drugi poslovi prema zakonu
Austrija	Gemeindeordnung i Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)	• Upravljanje lokalnim porezima • Urbanističko planiranje • Komunalne usluge • Lokalni transport i infrastruktura • Kultura i socijalne usluge (Napomena: obrazovanje i zdravstvo su uglavnom centralizirani na razini saveznih država – Länder)
Slovenija	Zakon o lokalni samoupravi (ZLS, Uradni list RS, 94/07 – 61/20)	• Komunalna infrastruktura i prostorno planiranje • Upravljanje predškolskim i osnovnim obrazovanjem • Primarna zdravstvena zaštita i socijalna skrb • Kultura i sport • Posebna odgovornost za gospodarski razvoj
Češka	Zákon o obcích (č. 128/2000 Sb.).	• Upravljanje lokalnim porezima i proračunom • Urbanističko planiranje i komunalna infrastruktura • Obrazovanje i socijalna skrb (djelomično) • Zaštita okoliša • Nadzor nad lokalnim poslovanjem i Resursima
Švedska	Lag om kommunal självstyrelse (2017:725)	• Obrazovanje (predškolsko i osnovno) • Zdravstvo (primarna zaštita) i socijalne usluge • Stambena politika • Urbanizam i komunalne usluge • Kultura, sport i rekreacija • Regionalna vijeća odgovorna za gospodarski razvoj i zdravstvenu zaštitu

Izvor: autorica prilagodila na temelju važećih Zakona o lokalnoj samoupravi odabranih država

Iz prethodne tablice (Tablica 12) vidljivo je da u odabranim državama postoje sličnosti u organizaciji lokalne samouprave. Sličnosti se odnose na zakonodavni okvir, područje nadležnosti i autonomiju lokalne samouprave. Kada je riječ o zakonodavnom okviru, uočava se da sve države imaju sličan zakon koji regulira organizaciju i ovlasti lokalne samouprave. Ovi zakoni propisuju opća pravila i načela, specificiraju nadležnosti lokalnih vlasti i osiguravaju autonomiju lokalne samouprave. Nadalje, kada je riječ o području nadležnosti, iako postoje različite specifičnosti, sve promatrane države dodjeljuju lokalnim vlastima slična područja nadležnosti, uključujući upravljanje komunalnom infrastrukturom, urbanističko planiranje, obrazovanje, zdravstvo i socijalnu skrb. Isto tako, u svim promatranim državama lokalne vlasti imaju određenu autonomiju u upravljanju svojim resursima i poslovima, koja uključuje donošenje lokalnih politika i proračuna te pružanje usluga građanima. Razlike koje se mogu uočiti odnose se na specifičnosti nadležnosti, financiranje i značajnu veću autonomiju koja se uočava u Švedskoj. Iako su područja nadležnosti slična, postoji različita težina ili specifičnosti u pojedinim zemljama. Primjerice, dok se u Republici Hrvatskoj i Sloveniji lokalne vlasti bave i upravljanjem školama i zdravstvenim ustanovama, to nije slučaj u Austriji gdje su te funkcije centralizirane na višoj razini. Velika autonomija je u Švedskoj. Švedska se ističe kao zemlja s izrazito decentraliziranom lokalnom samoupravom, gdje lokalne vlasti imaju široku autonomiju i odgovornost u obavljanju javnih poslova. Ovo se može razlikovati od drugih zemalja ovom usporedbom. Uz to, Češka i Švedska imaju dvostupanjski sustav lokalne samouprave dok je jednostupanjski sustav prisutan u Austriji i Sloveniji. Iako se generalno može reći da jednostupanjski sustav prevladava u državama koje imaju manji broj stanovnika, ipak može se zaključiti da to nije uvijek pravilo. Najmanji broj općina ima Slovenija, što i ne iznenađuje jer je i površinom i brojem stanovnika na predzadnjem mjestu u Europskoj uniji. U Češkoj su u odnosu na prosječnu veličinu područja prisutne najmanje općine, a najveće osnovne jedinice lokalne samouprave od čak trideset tisuća stanovnika nalaze se u Švedskoj. Također, u Češkoj je vidljiva i najveća razlika između jedinica lokalne samouprave gdje je najveća jedinica oko 200.000 puta veća od najmanje te je riječ o državi koja ima najmanji broj jedinica lokalne samouprave drugog stupnja.

U usporedbi s drugim državama Europske unije, u Austriji, iako postoje ustavni instrumenti poput referenduma i građanskih inicijativa, ne postoji zakonska obveza za izravno uključivanje građana u odluke o promjenama teritorijalne organizacije lokalne samouprave (Zenodo, 2021; Vlex, 2021). U svim promatranim zemljama postoje zakonom definirani uvjeti za osnivanje općina – obično uključuju minimalni broj stanovnika i infrastrukturne standarde. Slovenija se

pritom posebno ističe detaljnom infrastrukturnom regulacijom pri određivanju održivosti novih općina (Rakar, 2019; Prašnikar, 2000). Svi promatrani sustavi dodjeljuju jedinicama lokalne samouprave slične funkcije — obrazovanje, zdravstvo, socijalnu skrb, kulturu, sport, rekreaciju, komunalne djelatnosti, prostorno uređenje i zaštitu okoliša (Oplošnik i sur., 2019; OECD, 2018). Ipak, postoje specifične zadaće: u Sloveniji općine su odgovorne za poticanje gospodarskog razvoja (Rakar, 2019), dok u Švedskoj regionalna vijeća nose odgovornost za regionalni gospodarski razvoj (Government.se, 2018). Što se tiče unutarnje organizacije, sve zemlje imaju predstavničko tijelo koje donosi odluke te izvršno tijelo koje ih provodi. Slovenija ima model gdje načelnik (župan/gradonačelnik) preuzima izvršne funkcije i upravlja upravom, ponekad i bez kolektivne izvršne strukture (Prašnikar, 2000). U Češkoj mnoge manje jedinice lokalne samouprave nemaju zasebno izvršno tijelo, već funkcioniraju kroz predstavničko vijeće (Jüptner i Kruntorádová, 2025). Sve države uvode formu državnog nadzora radi osiguranja zakonitosti rada lokalne samouprave (Lex, 2025; Jüptner i Kruntorádová, 2025).

Načini financiranja lokalne samouprave razlikuju se među pojedinim zemljama Europske unije. Dok su lokalni porezi i transferi iz državnog proračuna uobičajeni u svim zemljama, postoji varijacija u drugim izvorima prihoda i sustavima upravljanja proračunom. U sljedećoj tablici (Tablica 13) daje se usporedni prikaz izvora prihoda i upravljanje proračunom jedinica lokalne samouprave na odabranim državama Europske unije.

Tablica 13 - Usporedni prikaz izvora prihoda i upravljanje proračunom jedinica lokalne samouprave odabranih država

USPOREDNI PRIKAZ IZVORA PRIHODA I UPRAVLJANJE PRORAČUNOM JLS U ODABRANIM DRŽAVAMA				
DRŽAVA	IZVORI PRIHODA	UPRAVLJANJE PRORAČUNOM	RAVNOTEŽA PRORAČUNA	VELIČINA LOKALNIH PRORAČUNA
Hrvatska	Udio u porezu na dohodak; lokalni porezi (porez na potrošnju, kuće za odmor, promet nekretnina); prihodi od imovine; komunalne naknade i doprinosi; transferi iz državnog proračuna.	Proračun donosi općinsko/gradsko vijeće; nadzor Ministarstvo financija.	Obavezna uravnoteženost proračuna; fiskalna pravila stabilnosti.	Manji proračuni u usporedbi s EU prosjekom; niska autonomija, visoka ovisnost o transferima.
Austrija	Udio u zajedničkim porezima (dohodak, dobit, promet, nasljedstva, vozila); lokalni porezi (nekretnine, promet nekretnina); transferi; naknade za usluge.	Proračun donosi općinsko vijeće; nadzor provode savezne države (Länder).	Obavezna uravnoteženost; deficit moguć uz suglasnost savezne države.	Proračuni veći nego u CEE državama; snažna fiskalna autonomija.
Češka	Lokalni porezi (nekretnine, vozila); transferi iz državnog proračuna;	Proračun usvaja općinsko vijeće; nadzor Ministarstvo unutarnjih poslova i financija.	Obavezna ravnoteža; deficit dopušten samo uz odobrenje ministarstva.	Proračuni manji od austrijskih i švedskih; fiskalna autonomija u porastu.

	prihodi od javnih usluga.			
Slovenija	Lokalni porezi (nekretnine); komunalne naknade; transferi iz državnog proračuna; prihodi od javnih usluga.	Proračun donosi općinsko vijeće; nadzor Državni revizorski ured.	Obavezna ravnoteža i fiskalno pravilo.	Ukupni lokalni proračuni ~5 % BDP-a; niska fiskalna decentralizacija.
Švedska	Porezi na dohodak (glavni izvor); porezi na imovinu; dotacije i transferi; prihodi od usluga.	Proračun usvaja lokalna skupština (kommunfullmäktige); nadzor lokalna i državna razina.	Uravnotežen proračun obavezan, deficit moguć u iznimnim okolnostima.	JLS raspolažu s oko 25 % BDP-a; najviša fiskalna autonomija u EU.

Izvor: izradila autorica prema važećim zakonima i analizama (Ott, 2024; Brezovnik i sur., 2019; Primorac & Martínez-Vázquez, 2022; Jüptner & Kruntorádová, 2025; World Bank, 2022; Government.se, 2018).

Usporedba izvora prihoda i upravljanja proračunima jedinica lokalne samouprave u odabranim državama pokazuje značajne razlike u fiskalnoj autonomiji i ovisnosti o centralnim transferima. U Republici Hrvatskoj, iako postoji sudjelovanje u porezu na dohodak i lokalnim porezima, lokalne jedinice i dalje ovise o državnim transferima te imaju ograničenu mogućnost strateškog planiranja (Ott, 2024). Slično tome, Slovenija pokazuje nisku razinu fiskalne decentralizacije – ukupni lokalni proračuni čine tek oko 5 % BDP-a (Brezovnik et al., 2019). Suprotno tome, Švedska predstavlja primjer visoke fiskalne autonomije, budući da lokalni i regionalni proračuni čine gotovo četvrtinu BDP-a te lokalne jedinice imaju široke ovlasti u odlučivanju i planiranju javnih politika (Government.se, 2018). Austrija i Češka zauzimaju srednju poziciju: iako općine imaju značajne ovlasti, deficiti lokalnih proračuna mogu biti dopušteni samo uz strogu kontrolu viših razina vlasti (Jüptner & Kruntorádová, 2025; World Bank, 2022). U konačnici, iako sve promatrane države imaju obvezu uravnoteženog proračuna, razlike u veličini i autonomiji proračuna jasno ukazuju na različite razine fiskalne decentralizacije unutar Europske unije.

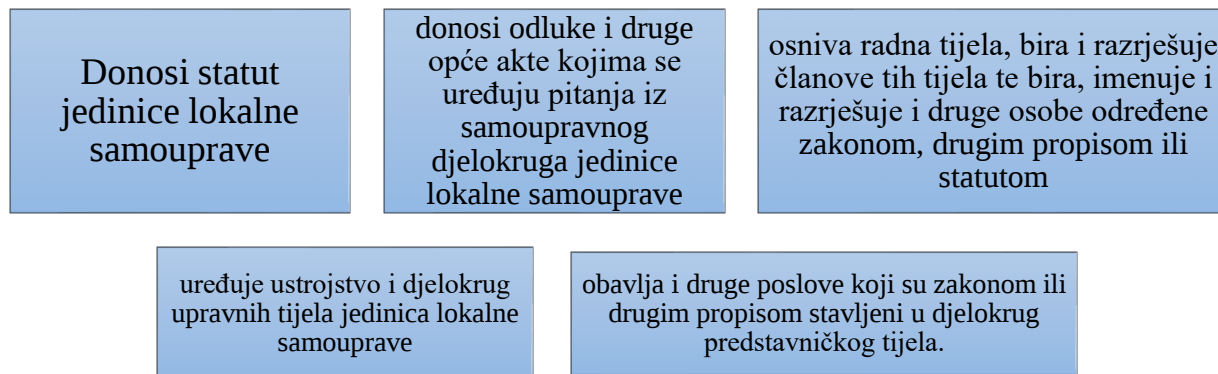
Prema podacima iz prethodne tablice (Tablica 13) može se zaključiti da iako postoje sličnosti u organizaciji lokalne samouprave među navedenim zemljama, postoje i značajne razlike u specifičnostima nadležnosti, načinima financiranja i razini autonomije. Svaka od ovih zemalja ima svoje jedinstvene karakteristike u pristupu lokalnoj samoupravi koje odražavaju političke, ekonomske i kulturne kontekste. U nastavku se daje prikaz prenijetih poslova zasebno za svaku odabranu državu.

3.1.2. Analiza prenijetih poslova na općine u Republici Hrvatskoj

Kada je riječ o prenesenim poslovima na općine u Republici Hrvatskoj, riječ je o složenom sustavu organizacije lokalne vlasti koji proizlazi iz Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi čije su zadnje izmjene bile 2020. godine. Ovim zakonskim okvirom uspostavljene su jasne smjernice za djelovanje lokalnih vlasti, definirajući njihove nadležnosti, obveze i odgovornosti u ostvarivanju potreba građana na lokalnoj razini. Važno je istaknuti da lokalne vlasti u Republici Hrvatskoj imaju određen stupanj autonomije u donošenju odluka koje se tiču lokalnih poslova, odnosno općine i gradovi imaju ovlasti samostalnog upravljanja određenim područjima, što ima za cilj fleksibilnost i prilagodbu specifičnim potrebama svake lokalne zajednice. Analiza specifičnih poslova koje obavljaju općine i gradovi, pokazuje da su oni usmjereni na zadovoljenje osnovnih potreba građana, pružanje javnih usluga, uređenje naselja, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, kulturu, zaštitu okoliša i sigurnost.

Dodatno, analizom prenesenih poslova na općine u Republici Hrvatskoj, uočava se važnost lokalne samouprave u ostvarivanju demokratskih principa, pružanju javnih usluga i promicanju održivog razvoja. Kroz efikasnu upravu, aktivno sudjelovanje građana i transparentno donošenje odluka i efikasnu upravu, lokalna samouprava igra ključnu ulogu u izgradnji snažnih i prosperitetnih lokalnih zajednica. Ovdje je potrebno naglasiti važnost transparentnosti u obavljanju poslova lokalne samouprave koja je osigurana kroz javne sjednice vijeća. To omogućava građanima uvid u proces donošenja odluka te pruža priliku za sudjelovanje i izražavanje mišljenja o pitanjima od lokalnog interesa. Osim toga, javno glasovanje osigurava transparentnost u procesu odlučivanja i odgovornost prema građanima. Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, općinsko i gradsko vijeće predstavlja građane i donosi akte te obavlja druge poslove jedinice lokalne samouprave. Broj članova vijeća mora biti neparan, a mandat traje četiri godine. Broj članova ovisi o broju stanovnika: najmanje vijeće

ima 7 članova za 500 stanovnika, a najveće 51 člana za više od 300.000 stanovnika. Predstavničko tijelo obavlja poslove koji su prikazani na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 9).⁸



Grafički prikaz 9 - Prikaz poslova koje obavlja predstavničko tijelo u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

Izvor: autorica prilagodila prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, (Narodne novine broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20)

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi također propisuje transparentnost obavljanja ovih poslova tako što kaže da sjednice moraju biti javne. Na njima je nazočan načelnik, odnosno gradonačelnik, a glasovanje je također javno. Izvršno tijelo u općini predstavlja načelnik, a u gradu gradonačelnik. Popis poslova i dužnosti općinskog načelnika, odnosno gradonačelnika naveden je u sljedećoj tablici (Tablica 14).

Tablica 14 - Opis poslova načelnika/gradonačelnika

Dužnosti	Poslovi
zastupa općinu, odnosno grad	priprema prijedloge općih akata

⁸ Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20) regulirane su dužnosti i poslovi predstavničkog i izvršnog tijela lokalne samouprave.

odgovoran je središnjim tijelima državne uprave za obavljanje poslova državne uprave prenijetih u djelokrug tijela općine, odnosno grada	izvršava ili provodi opće akte predstavničkog tijela
obavlja poslove utvrđene statutom općine, odnosno grada, u skladu sa zakonom	usmjerava rad upravnih tijela lokalne samouprave i nadzire ga, upravlja nekretninama i pokretninama u vlasništvu lokalne samouprave
ima pravo obustaviti od primjene opći akt predstavničkoga tijela ako procijeni da je tim aktom povrijeđen zakon ili drugi propis te ima pravo tražiti otklanjanje uočenih nedostataka u roku od 8 dana	upravlja proračunom
	odlučuje o sjecanju i prodaji imovine lokalne samouprave
	donosi odluke o imenovanju i razrješenju predstavnika lokalne samouprave u tijela javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba
	obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom

Izvor: autorica prilagodila na temelju Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20)

Poslovi lokalne samouprave često ovise o financijskoj pomoći središnje vlasti, slično kao u zemljama srednje i istočne Europe. U svrhu komparativnog pregleda, rad navodi zakonski definirane poslove lokalne samouprave. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi određuje područja djelokruga općina, gradova i županija, kako je prikazano u sljedećoj tablici (Tablica 15).

Tablica 15 - Popis područja koja spadaju u samoupravni djelokrug općina, gradova, županija i velikih gradova

OPĆINE /GRADOVI	VELIKI GRADOVI DODATNO	ŽUPANIJE
Uređenje naselja i stanovanja	Održavanje javnih cesta	Obrazovanje
Prostorno i urbanističko planiranje	Izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola i drugih akata vezano uz gradnju	Zdravstvo
Komunalno gospodarstvo		
Briga o djeci	Provedba dokumenata prostornog uređenja	Gospodarski razvoj
Socijalna skrb		Promet i prometna infrastruktura
Primarna zdravstvena zaštita		Održavanje javnih cesta Planiranje i razvoj mreže obrazovnih,
Odgoj i osnovno obrazovanje		

Kultura, tjelesna kultura i sport		zdravstvenih, socijalnih i kulturnih
Zaštita potrošača		Ustanova
Zaštita i unapređenje prirodnog okoliša		Provedba dokumenata prostornog uređenja
Protupožarna i civilna zaštita		
Promet na svome području		
Ostali poslovi sukladno posebnim zakonima		

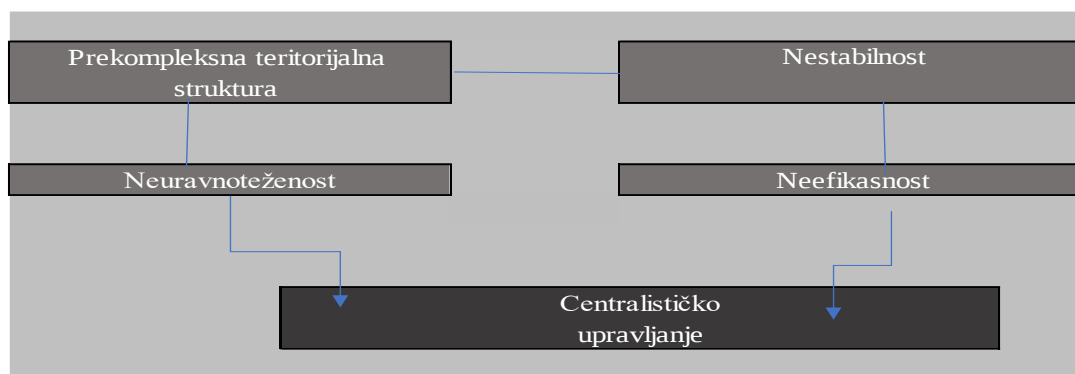
Izvor: autorica prilagodila prema podacima Ministarstva uprave, 2025.

Javni poslovi su bitni za opće dobro i provode ih politički legitimna tijela države. U centraliziranim zemljama središnja država ima najveću odgovornost, dok u decentraliziranim dio odgovornosti prelazi na lokalne jedinice. Općine, gradovi i županije imaju ovlasti za poslove lokalnog značaja koji nisu dodijeljeni državnim tijelima, a te aktivnosti podliježu ustavnom nadzoru (Masarić, Sikirić i Donhan, 2008). Poslovi se dijele na izvorne (samoupravne) i povjerene (državna uprava). Izvorni poslovi mogu biti obvezni ili fakultativni, ovisno o zakonima. Ustav dopušta delegiranje poslova državne uprave lokalnim i regionalnim samoupravama. Teritorijalne promjene i organizacija lokalnih jedinica regulirani su Zakonom o područjima županija, gradova i općina te ustavnim odredbama (Narodne novine 86/2006; Ustav RH, Narodne novine 85/10). „Općine i gradovi kao jedinice lokalne samouprave u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima. Ovi poslovi osobito uključuju:

- Uređenje naselja i održavanje nerazvrstanih cesta te druge komunalne infrastrukture koju koriste građani.
- Prostorno i urbanističko planiranje koje se odnosi na prostor u kojem djeluje jedinica lokalne samouprave.
- Komunalno gospodarstvo koje brine za funkcionalnost groblja, odvodnju otpadnih voda, odvodnju atmosferskih voda i dr.
- Briga o djeci predškolske dobi, uključujući izgradnju dječjih vrtića, igraonica i objekata za rekreaciju.
- Socijalna skrb koja se brine za osobe koje nisu u stanju svojim radom omogućiti dostojan život svojim obiteljima, starije nezaposlene građane, invalide i ostale populacije kojima je potrebna skrb.

- Primarna zdravstvena zaštita putem koje građani ostvaruju prava iz zdravstvenog sustava, što uključuje pomoć oko izgradnje i održavanja ambulanti, pristup zdravstvenim ustanovama i sl.
- Odgoj kroz osnovno obrazovanje, uključujući brigu o školskim objektima, osobito područnim školama, produženi boravak u školama te dodatne aktivnosti učenika i učitelja.
- Kultura, tjelesna kultura i sport putem sportskih terena, muzeja, otvorenih učilišta i sportskih dvorana.
- Zaštitu potrošača, pružajući adekvatne informacije kako ostvariti svoja potrošačka prava.
- Zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša kroz održavanje i izgradnju ekoloških otoka, novih zelenih površina, sadnju novog drveća te pažljivo korištenje pesticida i ostalih kemijskih sredstava.
- Protupožarnu i civilnu zaštitu koja mora biti opremljena i osposobljena za promptno djelovanje.
- Promet reguliran na način da bude što manje štetan za okoliš te omogućavanje alternativnih opcija, poput javnog prijevoza.
- Ostale poslove koje središnja vlast eventualno prenese na lokalnu razinu“
(Ministarstvo uprave, 2019).

Dodatnom analizom moguće je uočiti da je teritorijalna struktura hrvatske lokalne samouprave previše kompleksna, primjetan je određeni stupanj nestabilnosti, neuravnoteženost, nedovoljna efikasnost te centralističko upravljanje. Iako je riječ o nešto starijem istraživanju, aktualno je istaknuti kako, prema Kopriću (Koprić, 2010), struktura nije dovoljno stabilna, efikasna i racionalna za ostvarivanje razvojnih ciljeva, ali podržava centraliziranu upravu. Reorganizacija je moguća uz promjenu društvenog i političkog pristupa što je prikazano na grafičkom prikazu 10.



Grafički prikaz 10 - Nedostatci teritorijalne strukture hrvatske lokalne samouprave

Izvor: autorica prilagodila na temelju Koprić(2010)

Iz prethodnog grafičkog prikaza (Grafički prikaz 10) vidljivo je da centralistički način upravljanja predstavlja ključnu karakteristiku organizacije lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Teritorijalna struktura lokalne samouprave razvijala se od početka 1990-ih godina kroz više faza – od inicijalne jednostavne strukture općina do složenijeg modela s više razina uprave, uključujući dvostruki status Grada Zagreba. Uvođenje politipske strukture omogućilo je diferencijaciju ruralnih i urbanih jedinica, a kasnije i identifikaciju velikih gradova kao posebne kategorije. Paralelno su mjesne zajednice transformirane u mjesne odbore i gradske kotare, dok su regionalni razvojni forumi uspostavljeni kao dio decentralizacijskih nastojanja. Poseban status dodijeljen je brdsko-planinskim područjima i otocima (Koprić, 2010). Ipak, nestabilnost sustava potvrđuje niz promjena koje su se događale od 1993. do 2010. godine, uključujući povećanje broja jedinica, promjene granica županija i njihove ustavne uloge. Zakoni o području županija, gradova i općina često su mijenjani bez dovoljno stručne pripreme ili javne rasprave, što je rezultiralo nepredvidivim ishodima (Koprić, 2010).

Lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj obilježena je neuravnoteženom strukturom: postoje vrlo male općine s nekoliko stotina stanovnika te veliki gradovi s više stotina tisuća stanovnika (DZS, 2021). Ova neravnomjernost otežava usklađivanje potreba i resursa različitih zajednica. Često se uočava i neučinkovitost lokalnih vlasti, koje se usmjeravaju na političke interese, umjesto na stvarne potrebe građana. Povećanje broja zaposlenih, posebice političkih dužnosnika, dodatno naglašava problem administrativnih kapaciteta i pretjerane ovisnosti jedinica o središnjoj državi (Koprić, 2010; Bajo, 2009).

Novija istraživanja, Jurlina Alibegović (2022) u analizi fiskalne (ne)samostalnost jedinica lokalne i regionalne samouprave donose zaključke da Republika Hrvatska ima nizak stupanj porezne autonomije, budući da lokalne jedinice nemaju stvarne ovlasti u definiranju stopa, osnovica ni javnih politika. Ista autorica (Jurlina Alibegović, 2023; 2024; 2025) dodatno

naglašava kako fiskalna decentralizacija u Republici Hrvatskoj ostaje ograničena neučinkovitim mehanizmima izravnavanja i nedovoljnom diversifikacijom prihoda, posebno neporeznih. Na tragu toga, Svjetska banka (2022) preporučuje uključivanje komunalne naknade i drugih neporeznih prihoda u model izračuna fiskalnog kapaciteta, dok OECD (2023) ukazuje na potrebu jačanja lokalnih kapaciteta i digitalnih proračunskih alata u skladu s praksama Austrije i Slovenije. I druga novija istraživanja (Europska komisija, 2022⁹; Jurlina Alibegović, 2025; Drvenkar i sur., 2024) ukazuju da je daljnji razvoj hrvatske lokalne samouprave moguć kombinacijom fiskalne decentralizacije, institucionalnog jačanja i digitalne transformacije. To potvrđuje i nalaz ovog rada – da teritorijalna organizacija i dalje ostaje ključni izazov, a istinska decentralizacija zahtijeva jačanje fiskalnih i administrativnih kapaciteta na lokalnoj razini. Kroz koordiniranu suradnju s državnim tijelima i optimalan prijenos poslova, jedinice lokalne samouprave mogu učinkovitije odgovoriti na izazove i zahtjeve svojih zajednica (Mikić, 2014). Za dublje razumijevanje konteksta fiskalne decentralizacije i potencijala reforme u Republici Hrvatskoj, korisno je usporediti četiri europske zemlje po razini autonomije lokalnih jedinica.

U Austriji, općine formalno imaju pravo raspolaganja proračunom i imovinom, no njihova porezna autonomija je ograničena. Većina poreznih prihoda koncentrirana je na saveznoj razini – oko 64 %, dok općine upravljaju sa svega 17 % ukupnih poreznih prihoda (Portal COR, 2024). Izvješće Vijeća Europe upozorava na potrebu povećanja fiskalne autonomije austrijskih lokalnih jedinica, osobito kroz proširenje prava na samostalno oporezivanje (Council of Europe, 2021). Poslovi koje općine obavljaju, uređeni posebnim zakonom, dodijeljeni su na temelju kriterija da se u cijelosti ili pretežito odnose na lokalnu zajednicu i izvedivi su od strane lokalne uprave unutar granica općine. Popis poslova koji su u djelokrugu općine prikazani su sljedećim tabličnim prikazom (Tablica 16).

Tablica 16 - Popis poslova prenijetih na općine u Austriji

Popis poslova koje obavljaju općine u Austriji
• imenovanje članova općinskih tijela; organizacija izvršavanja zadaća i poslova iz djelokruga općine
• zapošljavanje lokalnih službenika i nadzor nad njihovim radom
• briga o javnoj sigurnosti i redu; nadzor nad javnim događajima

⁹ Istraživanje Europske komisije Strengthening local and regional authorities in the European Union (2022) koje se odnosi na jačanje lokalnih i regionalnih vlasti u Europskoj uniji.

• poslovi zaštite usjeva od tuče (protugradna služba)
• uređenje prometa u općini; općinska prometna policija
• javne prodaje u dužničkim odnosima
• uređenje sporova u izvansudskim stvarima
• prostorno planiranje
• poslovi zaštite od požara i vatrogastva
• poslovi građevinske inspekcije
• briga o zaštiti javnog morala
• poslovi sanitarne inspekcije

Izvor: autorica prilagodila na temelju podataka Vijeća Europe, 2021.

Općine organiziraju izbore, vode evidenciju o stanovništvu, nadziru pitanja državljanstva te upravljaju matičnim knjigama. Također, općinama su povjereni poslovi zaštite voda, prevencije zaraznih bolesti domaćih životinja i provođenja statističkih istraživanja (Vijeće Europe, 2021).

U Češkoj, fiskalna decentralizacija doseže 25 %, iznad prosjeka EU (16 %), a vlastiti prihodi općina čine oko 59 % proračuna (Portal COR, 2024). Općine upravljaju prihodima od nekretninskog poreza i dijela PDV-a, no OECD (2020) ističe kako fragmentacija općina i dalje predstavlja ključni izazov efikasnosti i održivosti. Ustav Češke jamči autonomnost lokalnim jedinicama samouprave, a država može intervenirati u slučaju povreda zakonitosti. Poslovi državne uprave prenose se na općine i oblasti prema zakonu, a troškovi se nadoknađuju iz državnog proračuna. Zakon može prenijeti obavljanje određenih zadaća državne uprave na općine i oblasti. Kada je riječ o prenijetim poslovima, razlikuju se poslovni prenijeti na općine i poslovni prenijeti na oblasti. Poslovi prenijeti na općine prikazani su u sljedećoj tablici (Tablica 17).

Tablica 17 - Popis poslova prenijetih na općine u Češkoj

Popis poslova koje obavljaju općine u Češkoj
• donošenje općinskoga urbanističkog i prostornog plana,
• odlučivanje o raspisivanju lokalnog referenduma,
• odobravanje razvojnih programa svoga područja,
• određivanje visine troškova za rad općinskih tijela i ureda,

• predlaganje, imenovanja i razrješenja predstavnika općine u tijelima pravnih osoba u kojima općina ima svoj udjel,
• predlaganje izmjena katastarskog područja unutar općine, odobravanje sporazuma o promjenama općinskih granica i spajanju općina,
• stvaranje osnova za razvitak određenih djelatnosti kojima se zadovoljavaju potrebe građana u području socijalne skrbi, stanovanja, zdravstvene zaštite, prijevoza i veza, informiranja, obrazovanja, kulture te javnog reda,
• osnivanje i ukidanje općinskog redarstva,
• odlučivanje o suradnji s drugim općinama,
• izdavanje obveznica.

Izvor: autorica prilagodila na temelju podataka UCLG, 2021; ČSÚ, 2023

U Češkoj postoje tri kategorije općina na temelju državnih poslova koje obavljaju: općine koje obavljaju samo samoupravne poslove, općine koje uz to vode matične knjige i građenje te općine koje obavljaju poslove malih općina zbog njihove nedovoljne opremljenosti (Vijeće Europe, 2001), što je prikazano u sljedećoj tablici (Tablica 18).

Tablica 18 – kategorije općina u Češkoj na temelju državnih poslova koje obavljaju

KATEGORIJE OPĆINA U ČEŠKOJ PREMA OBUJMU DRŽAVNIH POSLOVA			
KATEGORIJE OPĆINA		OPIS FUNKCIJA I NADLEŽNOSTI	BROJ OPĆINA PO KATEGORIJI
1.	Općine s osnovnim samoupravnim ovlastima	Obavljaju isključivo lokalne (samoupravne) funkcije poput održavanja lokalne infrastrukture, kulturnih aktivnosti i lokalnog razvoja. Nemaju prenesene državne funkcije.	5 665
2.	Općine s proširenim ovlastima (matične knjige, građenje)	Uz osnovne funkcije, ove općine obavljaju državne poslove poput vođenja matičnih knjiga, izdavanja građevinskih dozvola, i registracije prebivališta.	205
3.	Općine koje preuzimaju poslove manjih općina	Obavljaju sve prethodno navedene funkcije, a dodatno preuzimaju državne poslove manjih općina koje za to nemaju kadrovskih ili tehničkih kapaciteta. Služe kao regionalni administrativni centri.	388

Izvor: izradila autorica na temelju podataka Czech Statistical Office, 2025 (dostupno na <https://csu.gov.cz/territorial-units>)

Kao što je vidljivo iz prethodne tablice (*Tablica 18*) Češka ima ukupno 6255 općina, podijeljeno u tri temeljne kategorije koje su definirane prema opsegu prenesenih državnih ovlasti, koje značajno utječu na njihovu funkcionalnost i ulogu u sustavu javne uprave, to su:

- Općine s proširenom nadležnošću (obce s rozšířenou působností – ORP) predstavljaju najvišu razinu lokalnih jedinica koje obavljaju prenesene državne poslove. Njih je ukupno 205 i djeluju kao regionalna administrativna središta. U njihovoj nadležnosti su poslovi poput izdavanja osobnih dokumenata, građevinskih dozvola, upravnih nadzora i drugih državnih funkcija (UCLG, 2021; ČSÚ, 2023).
- Općine s povjerenim općinskim uredom (pověřený obecní úřad), kojih ima 388, obavljaju manji opseg prenesenih ovlasti, najčešće za potrebe manjih susjednih općina koje same nemaju odgovarajuće kapacitete. Njihove dužnosti uključuju vođenje matičnih knjiga, evidenciju prebivališta te izdavanje osnovnih potvrda i rješenja (Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Češke, 2023).
- Osnovne općine (základní obce) čine više od 5.600 jedinica lokalne samouprave. One imaju isključivo samoupravne ovlasti i nadležne su za lokalne komunalne i razvojne aktivnosti, bez odgovornosti za provođenje državnih administrativnih funkcija. Unatoč ograničenim ovlastima, ove općine čine osnovu lokalnog identiteta i svakodnevnog funkcioniranja ruralnih i malih zajednica (UCLG, 2021; ČSÚ, 2023).

U Sloveniji su ovlasti općina šire nego u drugim državama, uključujući poticanje obrazovanja i gospodarski razvoj. Općinsko predstavničko tijelo bira se na tajnim izborima svake četiri godine, a broj članova ovisi o broju stanovnika (7-11 članova za općine do 3.000 stanovnika i 36-45 članova za općine iznad 100.000 stanovnika). Načelnika također biraju građani na mandat od četiri godine. Njegove dužnosti uključuju zastupanje općine, predlaganje i provedbu akata te sazivanje i predsjedavanje sjednicama općinskog vijeća (Grafenauer, 2000). Prema Ustavu, općine su odgovorne za lokalne poslove koje mogu samostalno obavljati i koji su važni za njihove stanovnike. Zakoni poput Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o lokalnim izborima i drugih propisuju samostalnost općine u poslovima od javnog značaja. Ovi poslovi mogu biti određeni zakonom ili definirani općinskim aktom (Republika Slovenija Statistični urad, 2019). U Sloveniji ne postoji razlika u prenijetim poslovima na općine i gradske općine, a prikazani su u sljedećoj tablici (*Tablica 19*).

Tablica 19 - Popis poslova prenijetih na općine i gradske općine u Sloveniji

Popis poslova koje obavljaju općine i gradske općine u Sloveniji	
• uređivanje i upravljanje javnim službama	
• stvaranje uvjeta za izgradnju objekata za stanovanje i gospodarenje stambenim zemljištem	
• pomaganje knjižnicama, financiranja i nadzor nad kulturno-umjetničkim i sportskim aktivnostima i priredbama	
• prostorno planiranje	
• pomaganje rada službi i ustanova za socijalnu skrb, predškolski odgoj i osnovno obrazovanje	
• stvaranje uvjeta za gospodarski razvitak	
• građenje objekata komunalne infrastrukture	
• briga o zaštiti prirode i okoliša	
• poticanje odgojno-obrazovnih i informacijsko-dokumentacijskih djelatnosti na svom području	
• građenje lokalnih cesta i reguliranje prometa na svom području	
• organiziranje pogrebnih poslova	
• podjela novčane pomoći i simboličnih nagrada u posebnim prilikama	
• pružanje protupožarne zaštite i pomoći u slučaju elementarnih nepogoda	
• propisivanje prekršaja i prekršajnih sankcija za povredu lokalnih akata	
• briga za javni red i sigurnost	
• uređivanje drugih lokalnih poslova javnoga značenja	

Izvor: autorica prilagodila na temelju OECD, 2023

Za razliku od prethodnih primjera, Švedska ima jedan od najdecentraliziranijih fiskalnih sustava u Europi. Lokalna razina upravlja s oko 98 % poreznih prihoda i ima ovlast određivanja stope poreza na dohodak (OECD, 2019; Committee of the Regions, 2024). Ovisnost lokalnih jedinica o državnim transferima iznosi svega 32 %, dok je razina fiskalne decentralizacije procijenjena na približno 66 %, što omogućuje visoku razinu javnih usluga i jednak pristup na cijelom teritoriju (OECD, 2023; Portal COR, 2024). Prema komparativnoj studiji o kapacitetima lokalnih vlasti u Europi, Švedska se izdvaja kao primjer visoko funkcionalne decentralizirane uprave, s jasnim zakonodavnim okvirom, financijskom stabilnošću i administrativnim kapacitetom (Kuhlmann, Dumas i Heuberger, 2022). U Švedskoj jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove propisane Zakonom o lokalnoj samoupravi, koji određuje da one rješavaju sva pitanja od interesa za lokalno stanovništvo, osim onih izričito

dodijeljenih drugim tijelima (Swedish Government, 2023). Ove funkcije – od obrazovanja i socijalnih usluga, preko urbanističkog planiranja, zaštite zdravlja i okoliša, do vatrogastva i civilne zaštite – detaljno su prikazane u Tablici 20.

Tablica 20 - Popis poslova prenijetih na općine u Švedskoj

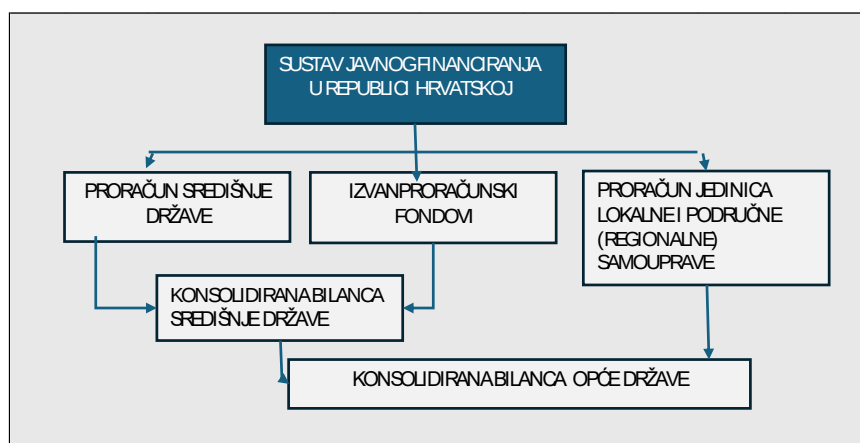
Popis poslova koje obavljaju općine u Švedskoj	
Obrazovanje	osnovne škole
	većina srednjih škola
	škole za odrasle
	programi učenja švedskog jezika za strance
socijalna zaštita i usluge	briga o djeci
	briga o starijim osobama
	briga o invalidima
	ostali socijalni programi za pojedince i obitelji
prostorno planiranje i uređenje, stanovanje te građenje	
zaštita zdravlja ljudi i zdravog okoliša	
kulturne, sportske i rekreacijske aktivnosti	
zaštita od elementarnih nepogoda	
službe pomoći i spašavanja	
vatrogastvo	
civilna zaštita	

Izvor: autorica prilagodila na temelju Swedish Government (2023)

Kotarska vijeća obavljaju poslove zdravstvene zaštite stanovništva, daju potporu kulturnim aktivnostima, obavljaju poslove koji se tiču javnog prijevoza te poslove koji se odnose na regionalni gospodarski razvitak.

4. SUSTAV JAVNIH FINACIJA

Proračun opće države u Republici Hrvatskoj objedinjuje financije središnje vlasti i jedinica lokalne te područne (regionalne) samouprave, što omogućuje stvaranje konsolidiranog proračuna – ključnog instrumenta za fiskalnu učinkovitost i transparentnost. Ovaj konsolidirani proračun uklanja dvostruko računanje transakcija između različitih razina vlasti te doprinosi boljem uvidu u prihode, rashode, obveze i potraživanja proračunskog sektora. Istovremeno, usklađuje nacionalne financijske politike s međunarodnim standardima poput ESA 2010 (Institut za javne financije, 2016; Ministarstvo financija, 2024) te služi kao temelj strateškog planiranja i donošenja fiskalnih odluka na svim razinama vlasti. Sustav javnog financiranja u Republici Hrvatskoj prikazan je na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 11).



Grafički prikaz 11 - Sustav javnog financiranja u Republici Hrvatskoj

Izvor: izradila autorica na temelju podataka Ministarstva financija, 2024

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku (DZS, 2024; 2025), fiskalna pozicija Republike Hrvatske tijekom razdoblja 2020.–2023. godine obilježena je postupnim oporavkom i fiskalnom konsolidacijom. U 2020. godini, pod snažnim utjecajem pandemije COVID-19, konsolidirani deficit opće države iznosio je 7,2 % BDP-a (–3.687 milijuna eura), dok je razina javnog duga porasla na 86,5 % BDP-a. Već tijekom 2021. deficit je značajno smanjen na 2,5 % BDP-a (–1.486 milijuna eura), a udio javnog duga pao je na 78,1 %. U 2022. godini Republika Hrvatska je ostvarila blagi suficit od 0,1 % BDP-a (+88 milijuna eura), dok je dug opće države dodatno smanjen na 68,5 %. Međutim, u 2023. godini ponovno je zabilježen manji deficit od 0,7 % BDP-a (–528 milijuna eura), iako je udio javnog duga nastavio padati, dosegnuvši razinu od 61,8 % BDP-a (DZS, 2025).

Ovakva kretanja potvrđuju da je sustav konsolidiranog proračuna ključan alat za praćenje fiskalne stabilnosti i dugoročne održivosti javnih financija. Konsolidacija proračuna omogućava uklanjanje dvostrukog iskazivanja transakcija između različitih razina vlasti te pruža realan prikaz ukupnog fiskalnog položaja države, uključujući središnju vlast, lokalnu samoupravu i fondove socijalne sigurnosti. Istodobno, omogućuje usklađivanje fiskalne politike s međunarodnim standardima Europske unije, osobito u kontekstu Maastrichtskih kriterija koji zahtijevaju deficit ispod 3 % i dug ispod 60 % BDP-a (Ministarstvo financija, 2024). Konsolidirani proračun tako postaje temelj za strateško upravljanje javnim financijama, omogućujući donositeljima odluka analitički pristup u planiranju i evaluaciji rashoda, upravljanju javnim dugom te osiguranju fiskalne discipline i transparentnosti (Institut za javne financije, 2016).

Usporedba s europskim modelima fiskalne decentralizacije optimalno prikazuje stanje u Republici Hrvatskoj. U Austriji, lokalne jedinice ostvaruju oko 40 % prihoda iz zajedničkih poreza (PDV, porez na dohodak, korporativni porez), dok lokalni porezi i naknade doprinose još 17 %. No, prema izvješćima KDZ-a, do 2027. godine samo će oko 40 centi svakog prihoda biti pod izravnim nadzorom lokalnih vlasti, što ukazuje na pad fiskalne autonomije (KDZ, 2024; Eurac, 2023). U Sloveniji je fiskalna samostalnost lokalnih jedinica niska; lokalni porezi čine samo 13 % prihoda, a ostatak dolazi iz udjela u porezu na dohodak i transfere (Bačlija Brajnik, Prebilič i Kronegger, 2022). U Češkoj, sustav je podijeljen u tri kategorije općina s obzirom na opseg poslova koje obavljaju, a samo određene općine imaju dodatne ovlasti poput vođenja matičnih knjiga i izdavanja građevinskih dozvola, što izravno utječe na njihovu fiskalnu sposobnost i potrebu za financijskim izravnanjem (Committee of the Regions, 2024). Najvišu razinu decentralizacije ostvaruje Švedska, gdje lokalne jedinice upravljaju s gotovo 98 % poreznih prihoda i imaju ovlast određivanja stope poreza na dohodak, uz fiskalnu autonomiju od oko 66 % i nisku ovisnost o državnim transferima. Tako visok stupanj samostalnosti omogućuje uravnotežen razvoj i jednak pristup uslugama na cijelom teritoriju države (OECD, 2023).

U tom kontekstu, Republika Hrvatska zauzima srednji položaj. Prema Zakonu o proračunu (NN 87/08, 114/23) i Pravilniku o proračunskim klasifikacijama (NN 4/2024), lokalni proračuni sadržavaju opći i posebni dio te uključuju prihode poput općih prihoda, doprinosa, prihoda od imovine, donacija, pomoći i prihoda od zaduživanja. Ministarstvo financija (2025) navodi da se prihod od poreza na dohodak u potpunosti raspodjeljuje lokalnim jedinicama: 74 % općinama i gradovima, 20 % županijama i 6 % za decentralizirane funkcije. Dodatno, Upute za izradu

proračuna za razdoblje 2023.-2025. godine uključuju smjernice za višegodišnje planiranje i raspodjelu sredstava, što omogućuje veću fiskalnu predvidljivost, odgovornost i jasnoću u alokaciji sredstava (Ministarstvo financija, 2023).

Unatoč zakonodavnom okviru, izazovi i dalje postoje. Prema Jurlini Alibegović (2025), čak 43,5 % općina u Republici Hrvatskoj nema ni jednog proračunskog korisnika, što dovodi u pitanje stvarnu kapacitiranost lokalne samouprave za pružanje osnovnih javnih usluga. Takve općine nerijetko ovise o transferima iz državnog proračuna, što smanjuje njihovu financijsku samostalnost. Ott (2024) je istaknula kako postojeći sustav fiskalnog izravnjanja još uvijek ne uspijeva ublažiti regionalne razlike, što rezultira neujednačenom dostupnošću usluga među jedinicama lokalne samouprave. Dodatno, iako se bilježi napredak u transparentnosti, broj općina koje objavljuju sve proračunske dokumente još uvijek nije univerzalan. Institut za javne financije (2023) potvrđuje pozitivne trendove: prosjek objavljenih proračunskih dokumenata porastao je s 1,8 na 4,6, što govori u prilog rastućoj odgovornosti i pristupačnosti lokalne vlasti prema građanima. Relevantan doprinos ovoj temi daju i istraživanja te analize sinergijskih učinaka sustava obračunskog vođenja lokalnih proračuna. Na primjeru grada Osijeka su autori Karačić, Krmpotić i Stojanović (2020), istaknuli važnost preciznog knjigovodstva i sustavnog upravljanja evidencijama za jačanje fiskalne transparentnosti, kontrole i učinkovitosti proračunskih procesa na lokalnoj razini. Iako se rad ne bavi izravno konsolidiranim proračunom, njegov doprinos je značajan jer ukazuje na temeljne administrativne i računovodstvene pretpostavke za pravilno funkcioniranje šireg sustava konsolidacije.

Stoga, konsolidirani proračun opće države i sustav lokalnih proračuna predstavljaju ključne instrumente za planiranje, provedbu i nadzor fiskalne politike u Republici Hrvatskoj. Njihova uloga nadilazi administrativne funkcije i postaje strateška u ostvarenju ekonomskih, socijalnih i razvojnih ciljeva države. U kontekstu europskih i globalnih fiskalnih trendova, nužno je nastaviti s reformama koje će osnažiti fiskalnu autonomiju lokalnih jedinica, povećati njihovu sposobnost za pružanje javnih usluga te smanjiti ovisnost o državnim transferima. Usklađivanje fiskalnih politika s preporukama Europske unije, jačanje lokalnih kapaciteta te digitalizacija i transparentnost javnih financija predstavljaju važne korake prema održivoj, inkluzivnoj i odgovornoj fiskalnoj politici.

4.1. Analiza proračuna općina u Republici Hrvatskoj

Općine u Republici Hrvatskoj predstavljaju temeljni oblik lokalne samouprave te ključne su jedinice decentraliziranog sustava javnog upravljanja. Njihova fiskalna uloga znatno se osnažila donošenjem Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne samouprave (2018), koji je proširio njihov udio u prihodima od poreza na dohodak (Ministarstvo financija, 2025). No, unatoč povećanoj participaciji u poreznim prihodima, mnoge općine još uvijek pate zbog nedostataka: ograničena fiskalna autonomija, visoka ovisnost o državnim transferima i slab kapacitet za strateško planiranje i provedbu razvojnih projekata (Ott, 2024). Zakonski okvir, kojeg čine Zakon o proračunu (NN 114/23) i Pravilnik o proračunskim klasifikacijama (NN 4/2024), precizno definira strukturu općinskih proračuna, dijeleći ih na opći i posebni dio te specificirajući prihode (opći prihodi, prihodi od imovine, donacije, sredstva specijalne namjene) i rashode klasificirane prema funkcijama poput komunalne infrastrukture, socijalne skrbi i poticanja lokalnog gospodarstva (MFIN, 2023). S druge strane, istraživanja Ekonomskog instituta Zagreb ističu nužnost integriranog pristupa lokalnom razvoju — koji uključuje institucionalne, kulturne, infrastrukturne i ekonomske dimenzije — kao ključ za odgovore na teritorijalne izazove u nerazvijenim područjima (EIZG, 2025). Nadalje, projekt Izazovi lokalnog i regionalnog razvoja u Hrvatskoj (RELI2)¹⁰ dodatno istražuje razlike u institucionalnim i razvojnim kapacitetima među lokalnim jedinicama (EIZG, 2024).

Problemi se dodatno očituju u niskoj razini strateškog planiranja, oslanjanju na izvanredne državne transfere te slabim institucionalnim kapacitetima za provedbu razvojnih projekata i korištenje fondova EU (EIZG, 2024). U tom kontekstu, posebnom doprinosu i raspravi o fiskalnoj decentralizaciji kao i regionalnom razvoju doprinosi rad Drvenkar, Marošević i Unukić (2023), u kojem autorice analiziraju transformaciju regija srednje i istočne Europe kroz instrumente kohezijskih politika Europske unije. U radu se ističe da se učinkovita regionalna politika temelji na fiskalnoj i institucionalnoj autonomiji lokalnih jedinica, kao i na prilagodbi razvojnih alata lokalnim specifičnostima. Iako se Republika Hrvatska nalazi unutar formalnog okvira kohezijske politike Europske unije, autorice upozoravaju da bez jačanja fiskalne samostalnosti i profesionalizacije lokalne uprave nije moguće osigurati ravnomjeran i održiv

¹⁰ Projekt „Izazovi lokalnog i regionalnog razvoja u Hrvatskoj (RELI2)” provodi Ekonomski institut, Zagreb u razdoblju od 1. siječnja 2024. do 31. prosinca 2027., u okviru programskog ugovora s Ministarstvom znanosti i obrazovanja Republike Hrvatske. Projekt se financira iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.–2026. (NextGenerationEU), a usmjeren je na analizu nejednakosti u fiskalnim i institucionalnim kapacitetima lokalnih i regionalnih jedinica, ispitivanje digitalnih rješenja u javnoj upravi te povezanost inovacija, održivosti i poduzetništva s razvojem teritorijalnih zajednica (EIZG, 2024).

razvoj regija (Drvenkar, Marošević i Unukić, 2023). Takva istraživanja potiču raspravu o nužnim korekcijama postojećeg sustava financiranja i ukazuju na potrebu povezivanja fiskalnih instrumenata s dugoročnim strategijama regionalnog razvoja.

Raspodjela javnih prihoda između državnog i lokalnog nivoa također je važan aspekt, a obuhvaća mehanizme koji osiguravaju pravednu i uravnoteženu raspodjelu sredstava kako bi se zadovoljile specifične potrebe različitih lokalnih zajednica. Ova raspodjela često uključuje kriterije kao što su broj stanovnika, razina razvijenosti područja i specifične potrebe zajednice. Uz pravilno upravljanje i transparentnost u korištenju financijskih sredstava, jedinice lokalne samouprave mogu učinkovito obavljati svoje funkcije i doprinositi razvoju lokalnih zajednica. Proračuni općina predstavljaju ključnu financijsku strukturu lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj. Njihova vitalna uloga očituje se u osiguravanju sredstava za pružanje javnih usluga, razvoj infrastrukture te zadovoljenje ostalih potreba lokalne zajednice. Proračun općine, kao planski dokument, služi kao financijski plan za određeno razdoblje, obično godinu dana. Njegova primarna svrha je osigurati sredstva potrebna za financiranje raznolikih aktivnosti lokalne samouprave, među kojima su pružanje osnovnih usluga poput zdravstvene zaštite, obrazovanja, komunalnih usluga te socijalne skrbi, kao i ulaganje u infrastrukturu i opći razvoj zajednice. Nadalje, proračun općine ima ključnu ulogu u reguliranju prihoda i rashoda te u promicanju transparentnosti i odgovornosti u upravljanju javnim financijama.

Kroz proračun, lokalna samouprava planira kako će prikupiti sredstva, kako će ih rasporediti na različite potrebe te kako će sustavno pratiti i izvještavati o korištenju tih sredstava (koji propisuje zakonski okvir) i procedure za izradu, donošenje i izvršavanje proračuna na lokalnoj razini. Značaj proračuna općina proizlazi iz njegove sposobnosti da omogući lokalnoj samoupravi ostvarivanje svojih funkcija i zadovoljenje potreba građana. Proračun pruža financijska sredstva za pružanje osnovnih usluga i provedbu razvojnih projekata pridonoseći tako općem društvenom i gospodarskom napretku lokalne zajednice. Nadalje, proračun općina služi kao mehanizam za poticanje demokratskog sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka o alokaciji javnih sredstava. Putem javnih rasprava i savjetovanja, građani imaju priliku iznijeti svoje prioritete i potrebe te aktivno sudjelovati u oblikovanju lokalne politike, čime se promiče transparentnost i participacija u upravljanju javnim resursima.

Proračun općine se sastoji od nekoliko ključnih komponenti, uključujući prihode, rashode, kapitalne investicije, financijski plan te izvještaj o izvršenju proračuna. Prihodi predstavljaju

sva sredstva koja općina planira prikupiti tijekom godine, bilo putem poreza, naknada ili drugih izvora prihoda. S druge strane, rashodi obuhvaćaju planirane troškove za različite aktivnosti i projekte poput pružanja javnih usluga, održavanja infrastrukture te financiranja administrativnih funkcija. Kapitalne investicije čine značajan dio proračuna općine te uključuju ulaganja u infrastrukturne projekte i razvojne inicijative, kao što su izgradnja i održavanje cesta, škola, vrtića te drugih komunalnih objekata. Financijski plan prikazuje kako će se prihodi rasporediti na rashode, uključujući kapitalne investicije te osigurati ravnotežu za stabilan proračun. Upravljanje proračunom općina predstavlja ključni aspekt u osiguravanju efikasne i transparentne alokacije javnih sredstava. Ovaj proces obuhvaća postavljanje jasnih ciljeva i prioriteta, kontinuirano praćenje provedbe proračuna te sustavnu evaluaciju kako bi se osigurala uspješna realizacija zadanih ciljeva. Nadalje, sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka o alokaciji javnih sredstava predstavlja važan element u demokratskom upravljanju lokalnim financijama. Efikasno upravljanje proračunom zahtijeva angažman stručnog osoblja koje posjeduje potrebna znanja i vještine za vođenje financijskih procesa općine. Osim toga, ključno je uspostaviti transparentne procedure i sustave praćenja koji omogućuju detaljno praćenje i reviziju svakog dijela proračuna. Redovito izvještavanje javnosti o korištenju proračunskih sredstava dodatno doprinosi transparentnosti i odgovornosti u upravljanju lokalnim financijama. Uz to, važno je osigurati usklađenost proračuna općina s nacionalnim i regionalnim politikama te dugoročnim razvojnim planovima. Integracija proračunskih prioriteta sa širim razvojnim strategijama omogućuje harmonizaciju lokalnih ciljeva s nacionalnim i regionalnim interesima te doprinosi održivom ekonomskom i društvenom razvoju općine što je regulirano Zakonom o proračunu.

Raspodjela javnih prihoda između državne i lokalne razine mora biti pravedna i učinkovita, a primjenjuje kriterije poput broja stanovnika, razine razvijenosti područja i specifičnih potreba zajednice (Committee of the Regions – CoR), (2024). Doprinos fiskalnoj odgovornosti i transparentnosti lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj posebno naglašava redovito istraživanje Instituta za javne financije (IJF) o proračunskoj transparentnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Posljednje dostupno istraživanje za razdoblje od studenoga 2022. do travnja 2023. pokazalo je da je prosječna razina transparentnosti u 576 jedinica lokalne vlasti iznosila 4,6 od mogućih 5, što znači da velika većina općina, gradova i županija objavljuje gotovo sve ključne proračunske dokumente (Institut za javne financije, 2023). Ovakvi nalazi potvrđuju trend povećane transparentnosti u planiranju i izvršavanju lokalnih proračuna, ali i ukazuju na važnost uključivanja građana u procese donošenja odluka, čime se jača demokratski

legitimitet lokalne samouprave. Studija u Croatian and Comparative Public Administration (2024) ukazuje na to da je oporezivanje lokalnih jedinica još uvijek ispod prosjeka OECD zemalja, premda bilježi pomak prema medianu, što znači da je moguće dodatno povećati poreznu autonomiju (Matić, Blažić Pečarić i Grdinić, 2024). Projekt o strukturnim reformama lokalne uprave, objavljen u Pravni zapisi (2025), ističe da su promjene često samo kozmetičke i da politički otpori te institucionalni blekouti često onemogućuju duboke i sustavne reforme, uključujući fiskalnu autonomiju i teritorijalnu reorganizaciju (Đulabić i Lopižić, 2025).

Zaključno, proračuni općina imaju vitalnu ulogu u pružanju usluga, razvoju infrastrukture i jačanju participacije građana. Ali za potpunu fiskalnu učinkovitost potrebni su: pravedni fiskalni mehanizmi, veća autonomija, veća transparentnost te pravovremeni pristup informacijama — sve to potvrđuju istraživanja domaće i strane literature.

4.2. Vrste prihoda jedinica lokalne i područne samouprave

Vrste prihoda lokalnih jedinica propisane su Zakonom o financiranju lokalne samouprave, koji se često mijenjao i nadopunjavao, nerijetko i na godišnjoj razini (NN 25/12, 147/14, 100/15, 115/16, 127/17, 138/20, 151/22 i 114/23). U nastavku (Tablica 21) je pregled udjela od raspodjele zajedničkih prihoda od poreza u prireza između subjekata unutar opće države u razdoblju od 2014. do 2024.godine.

Tablica 21 - Pregled udjela od raspodjele zajedničkih prihoda od poreza i prireza između subjekata unutar opće države u razdoblju od 2014. do 2024.godine.

	GODINA			
RASPODJELA PRIHODA OD ZAJEDNIČKIH POREZA I PRIREZA	2014. - 2015.g	2016.- 2017.g.	2018.- 2020.g.	2021.
udio općine /grada	56,50%	60,00%	60,00%	74,00%
udio županije	16,00%	16,50%	17,00%	20,00%
udio za decentralizirane funkcije	12,00%	6,00%	6,00%	6,00%
udio za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije	15,50%	1,50%	17,00%	0,00%
UKUPNO	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Izvor: izradila autorica temeljem Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 25/12, 147/14, 100/15, 115/16, 127/17, 138/20, 151/22 i 114/23)

Temeljem podataka iz Tablice 21 je vidljivo da su udjeli išli u korist općina vezano uz raspodjelu prihoda od zajedničkih poreza i prireza u promatranom razdoblju. Ovim mjerama je središnja država nastojala povećati i postepeno ujednačiti fiskalni kapacitet općina na razini države. Naponi središnje države vidljivi su iz učestalih izmjena i dopuna Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u promatranom razdoblju. Unatoč kontinuiranim naporima za ublažavanje fiskalne neravnoteže, nije postignut željeni ujednačeni fiskalni kapacitet među općinama. Česte promjene poreznih stopa i osobnih odbitaka od strane središnje države negativno utječu na financijsko stanje lokalnih i regionalnih jedinica u Hrvatskoj, stvarajući dodatne fiskalne poteškoće koje opterećuju lokalni i regionalni javni sektor (World bank, 2021).

Rezultatima istraživanja za potrebe ovog doktorskog rada (Poglavlje 7) došlo se do saznanja kako unatoč mnogobrojnim naporima putem mjera fiskalne decentralizacije od strane središnje države nije postignut ujednačen fiskalni kapacitet općina, naprotiv veći je broj općina u razdoblju 2019.-2024. godine koje ostvaruju pomoći fiskalnog izravnjanja u odnosu na razdoblje 2014.-2018.godine. Usprkos tome što je 2021.godine povećan udio općina u raspodjeli prihoda od zajedničkih poreza i prireza sa 60% na 74%, nisu postignuti planirani učinci. Prihodi općinskih proračuna predstavljaju ključni element financijske strukture lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj. Raznolikost ovih prihoda odražava kompleksnost financijske autonomije lokalne samouprave i utječe na njezinu sposobnost pružanja javnih usluga, investiranja u infrastrukturu te ostvarivanja razvojnih ciljeva što je objavljeno u Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 127/17, 138/20, 151/22, 114/23. U nastavku su navedene vrste prihoda općinskih proračuna, uključujući vlastite prihode, zajedničke poreze i dotacije budući da raznolikost prihoda općinskih proračuna odražava složenost financijske strukture lokalne samouprave te utječe na njezinu financijsku stabilnost i sposobnost ostvarivanja razvojnih ciljeva. Efikasno upravljanje ovim prihodima ključno je za osiguravanje transparentnosti, odgovornosti i održivosti općinskih proračuna. Razumijevanje različitih izvora prihoda omogućuje lokalnim jedinicama da planiraju i provode razvojne strategije usmjerene na poboljšanje životnog standarda građana i održivi razvoj lokalnih jedinica. (Ekonomski institut, 2021).

4.2.1. Vlastiti prihodi

Vlastiti prihodi općinskih proračuna čine temeljnu komponentu financijske autonomije lokalnih jedinica, proizlaze iz različitih izvora i uključuju prihode od komunalnih usluga, poreze na imovinu, prihode od koncesija te prihode od raznih naknada i taksi. Prihodi od komunalnih usluga predstavljaju glavni izvor prihoda za općine i gradove. Oni proizlaze iz naplate usluga kao što su vodoopskrba, odvodnja, prikupljanje otpada, javna rasvjeta i slično. Naplata ovih usluga obično se provodi kroz mjesečne ili godišnje naknade koje građani plaćaju lokalnoj samoupravi. Porezi na imovinu također predstavljaju važan izvor prihoda za općine. Ovi porezi obično se odnose na nekretnine poput kuća, stanova, poslovnih prostora i zemljišta te se temelje na procijenjenoj vrijednosti imovine. Prihodi od poreza na imovinu koriste se za financiranje različitih lokalnih projekata i usluga. Prihodi od koncesija proizlaze iz dodjele prava korištenja javnih dobara ili usluga privatnim tvrtkama ili pojedincima. Primjeri koncesija uključuju koncesije za javni prijevoz, parkiranje, tržnice i slično. Općine ostvaruju prihode od koncesija kroz naknade koje plaćaju koncesionari za pravo korištenja javnih resursa ili za pružanje određenih usluga. Naknade i takse predstavljaju dodatni izvor prihoda za općine. One se naplaćuju za pružanje različitih usluga ili za izdavanje dozvola i odobrenja. Primjeri naknada i taksi uključuju naknade za izdavanje građevinskih dozvola, komunalne naknade, takse za korištenje javnih površina te razne administrativne takse što je propisano Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 127/17, 138/20, 151/22, 114/23.

4.2.2. Zajednički porezi

Zajednički porezi su prihodi koje općine dijele s državom ili drugim lokalnim jedinicama. Prikupljaju se na nacionalnoj razini i raspodjeljuju prema određenim kriterijima. U njih spadaju prihodi od poreza na dohodak. Porez na dohodak dijeli se između države, županija i općina, omogućujući općinama dodatna financijska sredstva.

4.2.3. Dotacije

Dotacije predstavljaju sredstva koja lokalne jedinice dobivaju od države, Europske unije ili drugih institucija za financiranje određenih projekata ili programa. Ove dotacije mogu biti namjenske ili nenamjenske, ovisno o uvjetima financiranja i svrsi za koju su dodijeljene.

Državne dotacije predstavljaju financijska sredstva koja lokalne jedinice dobivaju iz državnog proračuna za financiranje različitih projekata ili programa od javnog interesa. Ove dotacije mogu biti namjenske, što znači da se koriste za određene svrhe, poput izgradnje škola, bolnica ili infrastrukture, ili nenamjenske, što omogućuje lokalnim jedinicama veću fleksibilnost u korištenju sredstava. Europska unija također pruža financijsku potporu lokalnim jedinicama kroz različite fondove i programe. Ovi fondovi obično su namijenjeni za razvojnu pomoć, regionalni razvoj, zaštitu okoliša, obrazovanje i druge svrhe. Lokalne jedinice mogu aplicirati za sredstva iz EU fondova kako bi financirale različite projekte i programe u svojim područjima takse (Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne /regionalne/ samouprave, NN 127/17, 138/20, 151/22, 114/23).

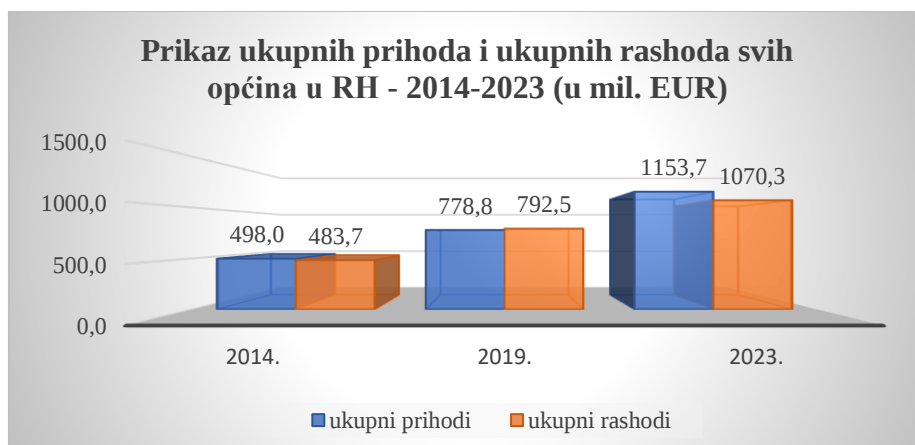
4.2.4. Vrste rashoda jedinica lokalne samouprave

Proračunski rashodi i izdatci pokrivaju sve projicirane troškove jedinice lokalne samouprave (JLS) i ključni su za njenu operativnost. U Posebnom dijelu proračuna rashodi se strukturiraju prema programima, uključujući tekuće i kapitalne projekte. Rashodi za poslovanje obuhvaćaju plaće, naknade, materijalne resurse, kamate, subvencije i nabavu nefinancijske imovine. Također uključuju otplate kredita i financijsku imovinu. Svi ovi rashodi pažljivo se planiraju i kontroliraju kako bi se osigurala stabilnost JLS-a (Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 127/17, 138/20, 151/22, 114/23). Analiza rashoda lokalnih proračuna detaljno je prikazana u poglavljima koja slijede.

4.2.5. Analiza ostvarenja općinskih proračuna na temelju podataka za razdoblje od 2014. do 2023. godine

Na temelju zadnjih dostupnih objedinjenih godišnjih financijskih izvještaja o prihodima i rashodima (PR-RAS) svih općina u Republici Hrvatskoj, objavljenih na službenim stranicama Ministarstva financija (www.mfin.hr), napravljena je analiza prihoda i primitaka te rashoda i izdataka općinskih proračuna za desetogodišnje razdoblje od 2014. do 2023. godine. Analiza financijskih podataka za navedeno razdoblje napravljena je na odabranim godinama: 2014., 2019. i 2023. godini. Ova analiza pruža dublji uvid u strukturu prihoda i primitaka te rashoda i izdataka općinskih proračuna. Također pruža dublji uvid u kretanje ključnih pokazatelja za izračun fiskalnog kapaciteta unutar desetogodišnjeg razdoblja na odabranim godinama. U

analizi se daje pregled pojedinih skupina prihoda koje su ključne za utvrđivanje fiskalnog kapaciteta prema sadašnjem i predloženom nadopunjenom budućem modelu (više o analizi prihoda po općinama kao i o predloženom dopunjenom modelu za ujednačavanje fiskalnog kapaciteta među općinama u poglavljima 7 Istraživanje i 9 Zaključak). Na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 12) prikazano je kretanje ostvarenja općinskih proračuna kroz desetogodišnje razdoblje na odabranim godinama; 2014., 2019. i 2023. godinu.



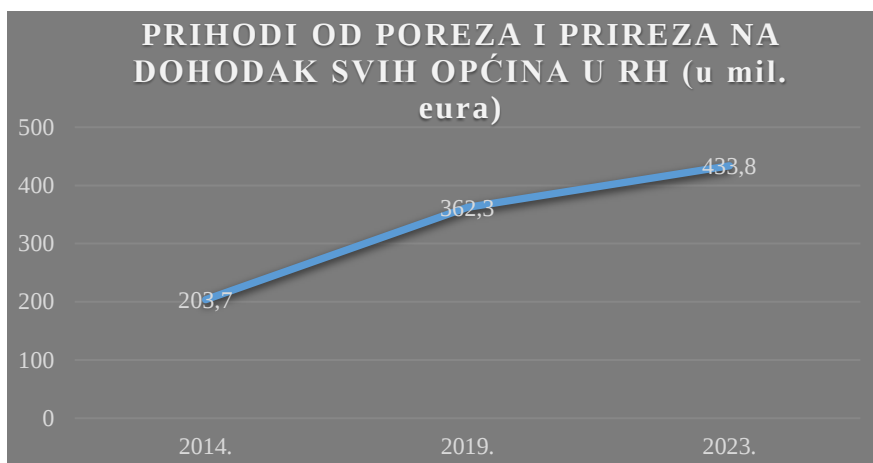
Grafički prikaz 12 - ostvarenja općinskih proračuna kroz desetogodišnje razdoblje na odabranim godinama; 2014., 2019. i 2023. godina

Izvor: izradila autorica na temelju podataka Ministarstva financija, PR-RAS za 2014., 2019. i 2023. godinu

Iz prethodnog grafičkog prikaza (Grafički prikaz 12) vidljivo je da su općinski proračuni u desetogodišnjem razdoblju porasli za 655,7 milijuna eura; s 498 milijuna eura u 2014. godini na 1.153,7 milijuna eura u 2023. godini, što predstavlja rast od 131,67%. U istom razdoblju, rashodi su porasli s 483,7 mil. eura u 2014.godini na 1.070,3 milijuna eura a u 2023.godini, što je povećanje od 121,27%. Unatoč navedenom povećanju, velike su razlike u fiskalnom kapacitetu među općinama u Republici Hrvatskoj što je detaljnije opisano u Poglavlju 7; Potpoglavlje 7.5 ovog doktorskog rada. Rashodi prate dinamiku prihoda tako da su u 2014. godini ostvareni u iznosu 483,7 milijuna eura; u 2019. godini u iznosu 792,5 milijuna eura te u 2023. godini u iznosu 1.070,3 milijuna eura. Zanimljiv je podatak da su 2019. godine zabilježeni veći rashodi od prihoda u ostvarenju svih općinskih proračuna na razini Republike Hrvatske te kada bi se utvrđivao tako zbirni financijski rezultat poslovanja na razini navedene godine, on bi iznosio manjak za lokalnu državu u iznosu 13,7 milijuna eura.

Usporedbom tri godine u petogodišnjim razdobljima pokušava se dobiti jasnija slika o kretanjima navedenih parametara na razini čitave Republike Hrvatske. Kao što je vidljivo na

grafičkom prikazu 11, ukupni prihodi su za otprilike 50% veći sa svakom sljedećom promatranom godinom, pa je stoga zanimljivo pogledati kretanje pojedinih ključnih parametara za utvrđivanje fiskalnog kapaciteta u promatranom razdoblju te njihov udio u ukupnim prihodima. Ključni parametar za utvrđivanje fiskalnog kapaciteta predstavljaju prihodi od poreza i prireza na dohodak. Kretanje ove grupe prihoda općinskih proračuna prikazano je na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 13).



Grafički prikaz 13 - Kretanje prihoda od poreza i prireza na dohodak u ostvarenju općinskih proračuna u razdoblju od 2014. do 2023. godine

Izvor: izradila autorica na temelju podataka Ministarstva financija, PR-RAS za 2014., 2019. i 2023. godinu

Iz prethodnog grafičkog prikaza (Grafički prikaz 13) u promatranom razdoblju vidljivo je da su prihodi od poreza i prireza na dohodak u općinama značajno porasli u promatranom razdoblju – s 208,7 milijuna eura u 2014. godini na 433,8 milijuna eura u 2023. godini, što predstavlja rast od 107,85 % (Ministarstvo financija, 2014; 2019; 2023). Ovi prihodi i dalje predstavljaju najizdašniji izvor financiranja lokalnih proračuna, iako se njihov udio u ukupnim prihodima poslovanja smanjio s 45,2 % u 2014. godini na 40,8 % u 2023. godini, što ukazuje na rast drugih izvora prihoda, uključujući transfere i pomoći. Istovremeno, komunalna naknada ostaje stabilan, ali ograničen prihod – u ukupnim prihodima poslovanja njezin je udio pao s 9,6 % na 6,6 %, iako unutar skupine upravnih i administrativnih pristojbi čini gotovo polovicu (Ministarstvo financija, 2014; 2019; 2023). Ovi pokazatelji potvrđuju važnost poreznih prihoda za fiskalnu autonomiju općina, ali i ističu potrebu uključivanja neporeznih prihoda u modele izračuna fiskalnog kapaciteta radi realnije procjene financijske snage lokalnih jedinica.

Tablica 22 - Udio poreznih prihoda i prihoda od komunalne naknade u prihodima poslovanja općinskih proračuna kroz promatrane godine (2014., 2019. i 2023. godina)

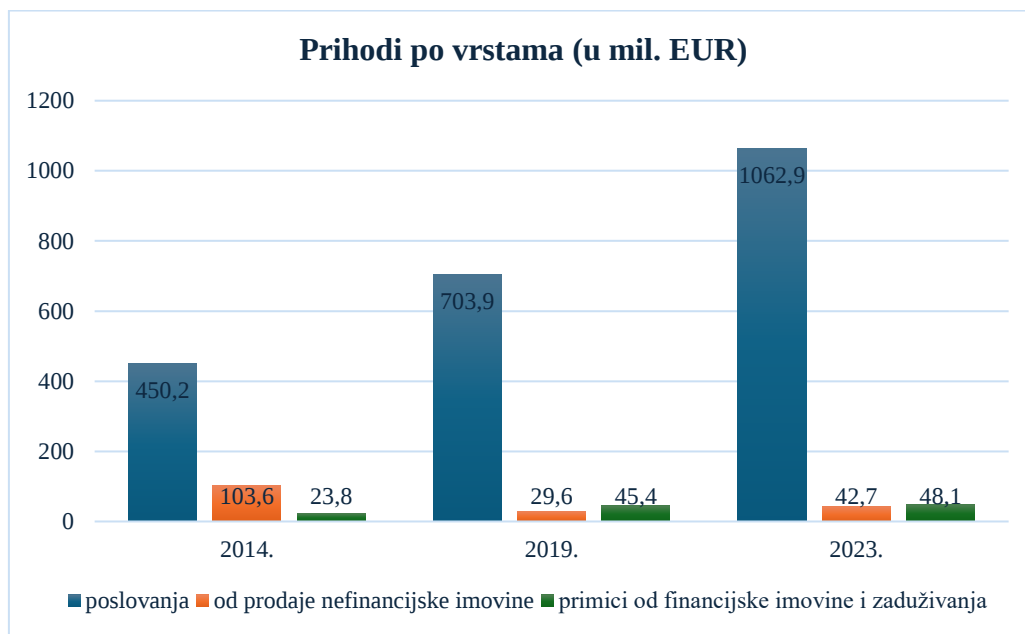
	Ukupni prihod poslovanja	Udio poreza i prireza u ukupnim prihodima poslovanja	Udio prihoda od upravnih i admin. pristojbi (skupina 65) u ukupnim prihodima	Udio komunalne naknade u skupini 65	Udio komunalne naknade u ukupnim prihodu poslovanja
2014.	450.197.373	45,2	23,0	41,3	9,6
2019.	703.852.055	51,5	17,6	47,6	8,4
2023.	1.062.938.411	40,8	14,0	47,0	6,6

Izvor: izradila autorica na temelju podataka Ministarstva financija, PR-RAS za 2014., 2019. i 2023. godinu

Iz prethodne tablice (Tablica 22) je vidljivo da udjeli poreznih prihoda u prihodima poslovanja općinskih proračuna kroz promatrane godine ne rastu linearno sa zakonskim povećanjem udjela općina u raspodjeli zajedničkih prihoda od poreza i prireza na dohodak. Zanimljivo je saznanje da su promatrani porezni prihodi 2014. godine imali udio od 45,2% u strukturi prihoda poslovanja općinskih proračuna; da bi taj udio 2019. iznosio 51,5%, a 2023. godine svega 40,8 % ukupnih prihoda poslovanja. Iz prethodne tablice (Tablica 22) također je vidljivo da su se udjeli prihoda od upravnih i administrativnih pristojbi (skupina 65) u ukupnim prihodima postupno smanjivali – 2014. godine iznosili su gotovo ¼ ukupnih prihoda, odnosno točnije 23,0%, da bi se 2019. smanjili na 17,6%, a posljednje promatrane 2023. godine spustili su se na 14,0%. Udio komunalne naknade u navedenoj skupini je sa 41,3% prve promatrane 2014. godine, skočio na 47,6% u 2019. da bi se spustio na 47,0% 2023. godini. Međutim, linearni pad zabilježen je kada se promatra udio komunalne naknade u ukupnim prihodima poslovanja – 2014. godine iznosio je 9,6%, da bi sljedeće promatrane 2019. godine pao na 8,4%, a posljednje promatrane 2023. godine iznosio je 6,6%.

Na temelju analize prihoda poslovanja, očito je da je ostvareni porezni prihod ključan parametar fiskalnog kapaciteta općinskih proračuna, kao mjera okomite fiskalne decentralizacije. Republika Hrvatska od 2018. godine zakonom prepušta 74% prihoda od poreza na dohodak općinama i gradovima, odričući se tog dijela u korist jedinica lokalne i regionalne samouprave. U analizi prihodovne strane bilo bi također značajno istaknuti prihode ostvarene temeljem pomoći iz EU fondova i domaćih izvora. Međutim, bez dublje analize na nižim razinama ekonomske klasifikacije, nije moguće doći do podataka po toj osnovi. Taj prihod je iskazan u okviru skupine 63, zbirno za sve pomoći. Zbog navedenog, nameće se promišljanje o potrebi analiziranja postojećeg računskog plana i nadopune novom brojčanom oznakom na razini

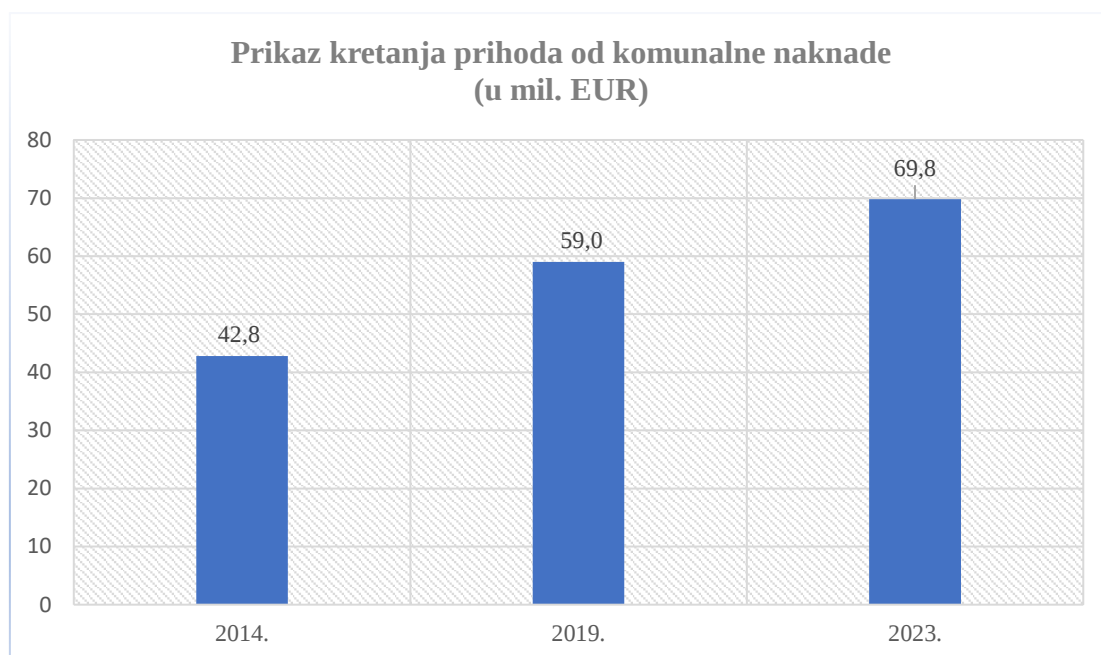
razreda ekonomske klasifikacije za tu vrstu prihoda. Na taj način bi podatci o iznosima prihoda za financiranje projekata iz navedenih izvora bili transparentnije iskazani i dostupniji za buduće analize. Struktura ostvarenih prihoda poslovanja općinskih proračuna za 2014., 2019. i 2023.godinu prikazana je u grafičkom prikazu ispod (Grafički prikaz 14)



Grafički prikaz 14 - Struktura ostvarenih prihoda poslovanja općina za 2014., 2019. i 2023.godinu

Izvor: izradila autorica na temelju podataka Ministarstva financija, PR-RAS za 2014., 2019. i 2023. godinu

Velike su razlike između velikih i malih općina po više ključnih čimbenika s obzirom na izdašnost zajedničkih poreznih prihoda; prije svega demografska struktura stanovništva. Sljedeći važan čimbenik je stanje gospodarstva u lokalnoj zajednici i njenom okruženju, što prije svega podrazumijeva stupanj stabilnosti poslovnih subjekata u kojima stanovnici ostvaruju plaće i druge oblike dohotka. Nadalje, bitan faktor je i geografski položaj općine o čemu ovisi stupanj turističkog potencijala općine. Općine s većim turističkim potencijalom ostvaruju izdašnije, ne samo porezne prihode od raznih vrsta dohodaka vezano uz navedenu aktivnost, nego su kod njih zabilježeni značajni prihodi od komunalne naknade i drugi prihodi po posebnim propisima što je vidljivo iz rezultat istraživanja za potrebe ovog rada (Poglavlja, 6., 7. i 8.). Slikovitiji prikaz ove strukture prikazuje se u sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz broj 15).



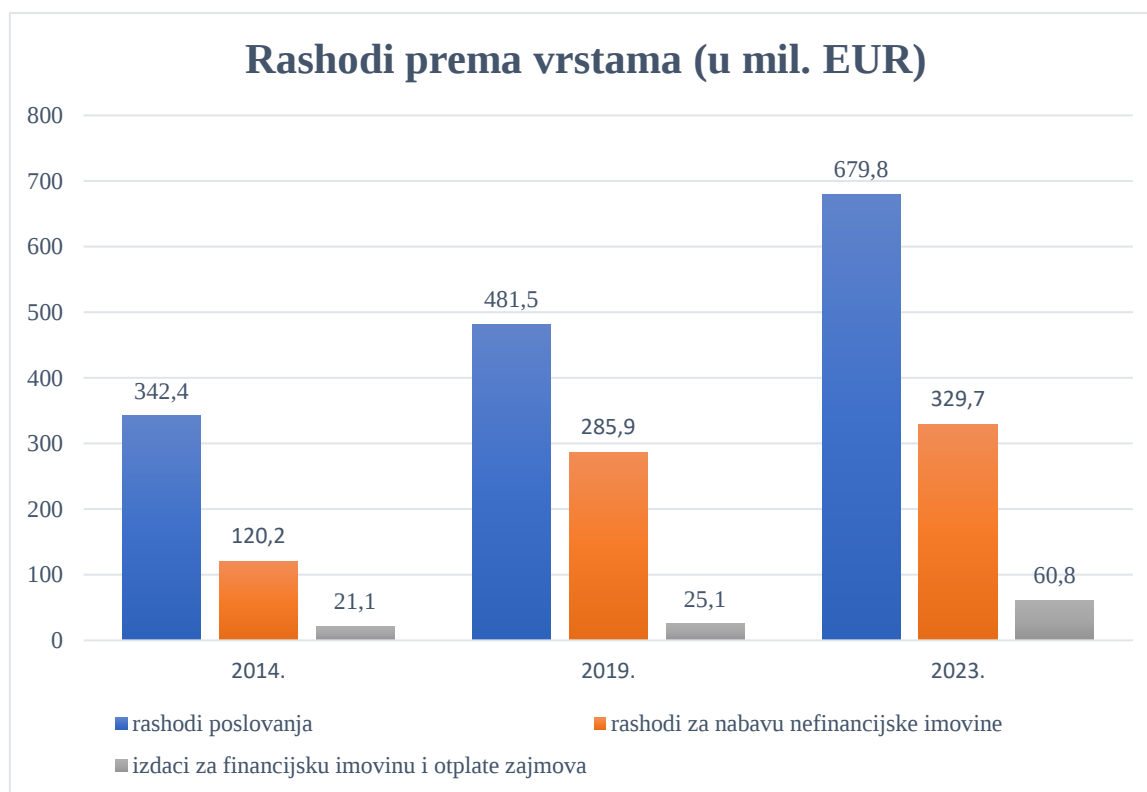
Grafički prikaz 15 - Udio realizirane komunalne naknade u prihodima skupine 65 općinskih proračuna u promatranom razdoblju (2014. do 2023. godine)

Izvor: izradila autorica na temelju podataka Ministarstva financija, PR-RAS za 2014., 2019. i 2023. godinu

Prihodi od komunalne naknade posebno su analizirani i iskazani na prethodnom grafičkom prikazu (Grafički prikaz 15) iz razloga njihove izdašnosti u realizaciji prihoda poslovanja, gdje im se udio kreće od 9,6% u 2014. godini, preko 8,4% u 2019. godini do 6,6% u 2023.

godini. Zanimljiv je podatak da im je udio u skupini prihoda 65 (prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada) izuzetno velik, od 42,8% u 2014. godini, 59,0% u 2019. godini i 69,8% u 2023. godini (Grafički prikaz 14). Ova analiza je vrlo bitna za predložene nove modele izračuna fiskalnog kapaciteta opisane u poglavljima 7., 8. i 9. ovog doktorskog rada.

Ostvarenje rashoda i izdataka općinskih proračuna za odabrane godine prikazano je na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 16).



Grafički prikaz 16 – Prikaz ostvarenih rashoda i izdataka općinskih proračuna na odabranim godinama 2014., 2019. i 2023. godina

Izvor: izradila autorica na temelju podataka Ministarstva financija, PR-RAS za 2014., 2019. i 2023. godinu

Iz grafičkog prikaza 16 vidljivo je da su na rashodovnoj strani 2014.godine najizdašniji rashodi poslovanja razreda 3 čije izvršenje iznosi 342,4 milijuna eura, 481,5 milijuna eura 2019. godine i 679 milijuna eura 2023. godine.

4.3. Financijska analiza općina u Republici Hrvatskoj

Iz analize ostvarenja općinskih proračuna opisane u prethodnom potpoglavlju (Potpoglavlje 4.2.5.) vidljivo je da općine najveći dio svojih prihoda troše na rashode poslovanja, odnosno redovno poslovanje i materijalne rashode. Udio rashoda za nabavu nefinancijske imovine je također visok od 120,2 milijuna eura u 2014. godini, 285,9 milijuna eura u 2019. godini do 329,7 milijuna eura u 2023. godini što je prikazano na grafičkom prikazu 15. Svakako treba istaknuti da općine racionalno upravljaju svojim proračunima jer udio izdataka za financijsku imovinu i otplatu zajmova u ukupnim rashodima i izdancima u svim promatranim godinama manji od 6% kao što je prikazano na sljedećoj tablici (Tablica 23).

Tablica 23 – Rashodi za nabavu nefinancijske imovine kroz odabrane godine

RASHODI ZA NABAVU NEFINANCIJSKE IMOVINE		
GODINA	UDIO U UKUPNIM RASHODIMA	
	iznos u mil. eura	% udjela u ukupnim rashodima
2014.	21,1	4,36
2019.	25,1	3.16
2023.	60,8	5,68

Izvor: izradila autorica na temelju podataka Ministarstva financija, PR-RAS za 2014., 2019. i 2023. godinu

Unatoč utvrđenim činjenicama, većina općina nije dosegla, ili je daleko ispod referentne vrijednosti utvrđenog fiskalnog kapaciteta te ostvaruje pravo na pomoći fiskalnog izravnjanja iz državnog proračuna. Iz navedenog proizlazi da je nužno nadopuniti postojeći model za izračun referentne vrijednosti. Prema sadašnjim odredbama (Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 127/17, 138/20, 151/22, 114/23), referentna vrijednost za općine se izračunava na temelju kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda kao petogodišnji prosjek ukupnih prihoda od poreza na dohodak koji bi bio ostvaren na području svih općina uvođenjem najviše propisane stope poreza na dohodak koji sadrže i maksimalan iznos paušalnog poreza od turizma, po glavi stanovnika svih općina te koji se uvećava za 50 % tako dobivene vrijednosti“. Prema zadnjim službeno objavljenim podacima Ministarstva financija (www.mfih.hr) pravo na fiskalno izravnjanje za 2025. godinu ostvaruju 344 općine, odnosno njih 80%. Razvidno je da mjere fiskalne decentralizacije nisu postigle željene rezultate. Fiskalni kapacitet je i nadalje daleko neujednačen (Poglavlje 7 ovog rada). U tom smislu potrebno je analizirati postojeće mjere i modele te ih svakako modificirati dodatnim parametrima kojima bi se utjecalo na ujednačavanje fiskalne snage općina. Jedna od mogućih opcija je prijenos većih fiskalnih ovlasti na općine, odnosno veća fiskalna autonomija. Istraživanjem autora Čulo i suradnici (2014) dodatno je naglašena važnost jačanja lokalne samouprave kroz proširenje autonomnog lokalnog prava kao ključnog faktora za održivi razvoj. Proširenjem autonomnoga lokalnog prava može značajno unaprijediti efikasnost lokalnih proračunskih ciljeva i doprinijeti razvoju zajednice na više razina. Kada lokalne vlasti imaju veću slobodu u donošenju odluka,

moгу bolje reagirati na specifične potrebe svojih građana što rezultira boljim upravljanjem resursima i prilagodljivijim strategijama. Preporuka Udruga općina Republike Hrvatske iz 2017. godine naglašava važnost planiranja i provedbe razvojnih projekata. Ključna je izrada plana na državnoj, županijskoj, gradskoj i općinskoj razini kako bi se osiguralo da se projekti razvijaju prema strateškim prioritetima.

U danim okvirima, a zbog nedostatnosti proračunskih sredstava, općine i gradovi se sve više okreću drugim izvorima, najčešće prema pomoći regionalnih i državnog proračuna te prijavljivanjem za sredstva europskih fondova, a nerijetko se i zadužuju kako bi zatvorili financijske konstrukcije za započete projekte. Jurlina Alibegović je 2007. istaknula potrebu za novim strateškim planiranjem u lokalnim i regionalnim upravama, koje povezuje proračunsko planiranje s razvojnim strategijama radi praćenja rezultata trošenja sredstava. Jurlina Alibegović (2013) istaknula je također potrebu reformi financiranja lokalne samouprave, posebno neporeznih prihoda poput komunalne naknade i doprinosa. Ove su stavke, prema njezinom mišljenju, opterećene brojnim manjkavostima i ograničenjima koja otežavaju održivo financiranje lokalnih jedinica.

U kontekstu modernizacije sustava, autorica je naglašavala potrebu transformacije ovih izvora financiranja u suvremenije oblike oporezivanja imovine. Ova vrsta oporezivanja je u razvijenim zemljama prepoznata kao jedan od ključnih izvora prihoda za lokalne samouprave, a njena implementacija mogla bi doprinijeti stabilnijem i pravednijem financiranju lokalnih projekata i usluga. Reformiranje ovog segmenta financiranja ne samo da bi unaprijedilo fiskalnu autonomiju lokalnih jedinica, već bi također moglo poboljšati kvalitetu života građana kroz bolje financirane javne usluge. Implementacija ovakvih promjena zahtijeva pažljivo planiranje i obazrivu analizu postojećih izvora financiranja, opširnije u Poglavlju 7 ovog rada. Jurlina Alibegović (2013) ističe da postoje manjkavosti i ograničenja u prihodima lokalne samouprave, posebno u vezi s neporeznim prihodima kao što su komunalna naknada i doprinos. Ovi namjenski prihodi ograničavaju kreiranje fiskalne politike na lokalnoj razini. Kada je riječ o kreiranju fiskalne politike, treba reći da se razlikuju dvije fiskalne mogućnosti: jedna od njih je odricanje od dijela prihoda na način da se umanjuju stope općinskih pristojbi i naknada. Druga mogućnost je u vidu dodjele pomoći, subvencija i drugih mjera putem rashodovne strane proračuna (Bajo i Bronić, 2007). Nastavak fiskalne konsolidacije i težnja prema postizanju uravnoteženog proračuna predstavljaju ključne elemente fiskalne politike u narednom razdoblju, s obzirom na njihov značajan utjecaj na stabilnost i održivost javnih financija, kao i

na gospodarski rast (European Central Bank, 2018; International Monetary Fund, 2019). Postizanje uravnoteženog proračuna, odnosno ravnoteže između prihoda i rashoda države, predstavlja važan cilj jer osigurava stabilnije fiskalne uvjete, smanjuje potrebu za zaduživanjem te povećava povjerenje investitora u dugoročnu održivost ekonomske politike zemlje (International Monetary Fund, 2019). Fiskalna konsolidacija, koja se uglavnom provodi kroz smanjenje javne potrošnje ili povećanje poreza, može imati kratkoročne negativne efekte na gospodarski rast (European Central Bank, 2018). Međutim, dugoročno gledano, stabilizacija javnih financija omogućava smanjenje rizika od fiskalne krize, jača fiskalni kapacitet države za reagiranje na eventualne ekonomske šokove te otvara prostor za povećanje javnih investicija u ključna područja poput infrastrukture, obrazovanja i zdravstva (International Monetary Fund, 2019).

Podrška strukturnim reformama kao ključna komponenta fiskalne politike ima svoje temelje u potencijalno značajnom pozitivnom utjecaju tih reformi na dugoročni ekonomski rast i razvoj (European Central Bank, 2018). Povećanje produktivnosti i konkurentnosti gospodarstva može se postići kroz niz strukturnih mjera usmjerenih na promicanje otvorenosti tržišta, smanjenje birokratskih prepreka za poslovanje, unaprjeđenje obrazovnog sustava i poticanje inovacija (International Monetary Fund, 2019). Reforme koje potiču otvaranje tržišta omogućuju veću tržišnu konkurenciju, potiču ulazak novih poduzeća na tržište te potiču inovacije i razvoj novih tehnologija (International Monetary Fund, 2019). Smanjenje administrativnih prepreka poslovanju olakšava pokretanje i vođenje poslovanja, što rezultira povećanom poduzetničkom aktivnošću i ekonomskim rastom. Poboljšanje obrazovnog sustava doprinosi razvoju visokokvalificirane radne snage koja je ključna za tehnološki napredak i inovacije. Poticanje inovacija kroz različite politike poticaja i ulaganja u istraživanje i razvoj također je važan element strukturnih reformi. Inovacije imaju potencijal transformirati gospodarstvo kroz stvaranje novih proizvoda, usluga i poslovnih modela te povećati konkurentnost i produktivnost gospodarstva na globalnom tržištu. Stoga, podržavanje strukturnih reformi kroz fiskalnu politiku ne samo da može doprinijeti dugoročnom održivom gospodarskom rastu, već može stvoriti povoljno okruženje za privlačenje investicija i poslovanje te unaprijediti opću konkurentnost i prosperitet zemlje (European Central Bank, 2018; International Monetary Fund, 2019).

5. FISKALNA DECENTRALIZACIJA I OSTALI OBLICI DECENTRALIZACIJE

Decentralizacija je važan proces koji omogućuje prijenos vlasti i odgovornosti s centralnih vlasti na lokalne i regionalne jedinice samouprave. Ovaj pristup omogućuje da se javne ovlasti prilagode specifičnim potrebama i interesima lokalnih zajednica, čime se povećava učinkovitost i relevantnost javnih usluga. Financiranje ovlasti na lokalnoj razini također igra ključnu ulogu, jer omogućuje samoupravnim jedinicama da upravljaju svojim resursima i donose odluke koje su najbolje za njihove građane. Pored toga, decentralizacija potiče demokratsku politiku, jer lokalne vlasti postaju odgovornije prema svojim zajednicama, a građani imaju veći utjecaj na odluke koje se tiču njihovog svakodnevnog života. Nadzor nad radom lokalnih vlasti, ograničen na provjeru zakonitosti i ustavnosti djelovanja, predstavlja vitalan mehanizam za očuvanje ravnoteže između autonomije lokalnih jedinica i poštivanja pravnih okvira. U hrvatskom kontekstu, ovaj nadzor pomaže jačanju lokalne demokracije, transparentnosti i sudjelovanja građana (Lopižić i Manojlović Toman, 2023).

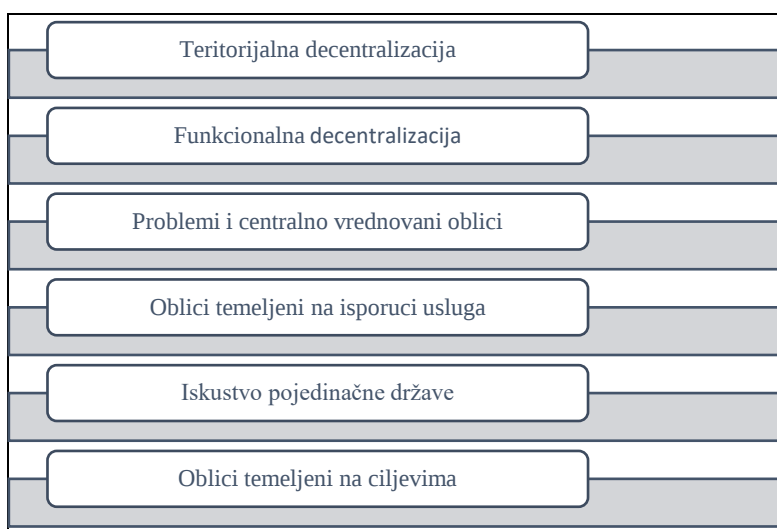
Decentralizacija se danas analizira kroz četiri ključne dimenzije: politička, administrativna, fiskalna i tržišna (dezinvestiranje) (OECD, 2021; Altamimi, Liu & Jimenez, 2022). Političkom decentralizacijom lokalna tijela preuzimaju političku moć i odgovornost — dok je devolucija njezina najopsežnija verzija, u kojoj su lokalne jedinice zakonski osigurane u svojoj autonomiji. Administrativna decentralizacija uključuje prijenos resursa i ovlasti s centralne razine na lokalne urede i agencije, čime se unaprjeđuje nastavnost i učinkovitost javnih usluga. Tržišna decentralizacija — dezinvestiranje — podrazumijeva djelomični ili potpuni transfer javnih funkcija na privatni ili civilni sektor putem ugovora, koncesija ili privatizacije (Altamimi, Liu & Jimenez, 2022).

Primjer iz Republike Hrvatske: 2020. godine ukinut je model dekoncentrirane državne uprave u županijskim uredima, te je administrativna decentralizacija pojačana prijenosom zadataka na županije, čime je osnažen njihov administrativni i upravni kapacitet (Lopižić i Manojlović Toman, 2023). Međutim, fiskalna decentralizacija još nije dovela do potpune autonomije — lokalne jedinice uglavnom ovise o državnim transferima, uz ograničene vlastite prihode i slab kapacitet strateškog planiranja (Ott, 2024; World Bank, 2022). Vedran Đulabić (2018), u analizi lokalne demokracije u Hrvatskoj, upozorava na slabe mehanizme participacije: referendum i građanske inicijative su rijetki i shvaćeni su tek deklarativno; decentralizacija se odvija

fragmentirano i bez koordiniranog sustava, što ovisi o političkoj volji, a ne sustavnoj implementaciji (Đulabić, 2018).

Decentralizacija bi trebala predstavljati sredstvo, ne cilj — put k otvorenijoj, odgovornijoj i učinkovitijoj lokalnoj upravi. Kroz unaprijeđenu participaciju, adekvatan institucionalni kapacitet i odgovarajuće financijsko opremanje, lokalne su zajednice sposobne donositi relevantne odluke koje bolje reflektiraju potrebe građana (OECD, 2021; World Bank, 2022).

Klasifikacijski sustavi decentralizacije prikazani su na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 16).



Grafički prikaz 16 - Klasifikacijski sustavi decentralizacije

Izvor: autorica preuzela od Cohen i Peterson (1999)

Iz grafičkog prikaza 16 vidljivo je da su još autori Cohen i Peterson (1999) klasificirali šest pristupa decentralizaciji. Definirajući decentralizaciju temeljem kriterija hijerarhije i funkcije, teritorijalna decentralizacija se odnosi na prijenos centralno proizvedenih i pruženih javnih dobara i usluga jedinicama na lokalnoj razini u državnoj hijerarhiji nadležnosti, dok se funkcionalna decentralizacija odnosi na prijenos takvih središnjih odgovornosti bilo na jedinice pod kontrolom vlade ili na jedinice izvan državne kontrole, poput nevladinih organizacija ili privatnih tvrtki. Problem ove klasifikacije je što je previše rudimentaran da bi omogućio jasnoću oko pitanja dizajna i primjene, kao što su pravna osnova, strukturna organizacija, podjela vlasti ili administrativni, financijski i proračunski postupci.

Nadalje, naglasak na teritorij ukazuje na veliku zabluđu o decentralizaciji: da je decentralizacija u velikoj mjeri usmjerena na proces prijenosa zadataka iz javnog sektora iz glavnog grada na

ostala područja države. Ovaj prostorni pogled na decentralizaciju umanjuje složenost samog koncepta, dok je pojam funkcionalne decentralizacije korisniji jer se zasniva na mišljenju da je administrativna decentralizacija širenje niza institucija i organizacija koje obavljaju kolektivne zadatke iz javnog sektora i da se to može dogoditi u glavnom gradu kao i u drugim urbanim područjima (Cohen i Peterson, 1999). Treći pristup „Problemi i centralno vrednovani oblici“ usmjeren je na definiranje problema i vrijednosti. Ovaj pristup najbolje je prikazan Berkeleyevim projektom decentralizacije (Phillips, 1982) koji je bio usmjeren na pronalaženje načina za učinkovitiji razvojni program i projekte siromašnima u ruralnim područjima. Ovim projektom identificirano je osam oblika decentralizacije: devolucija, funkcionalna devolucija, interesna organizacija, prefektorska dekoncentracija, ministarska dekoncentracija, prenošenje autonomnim agencijama, filantropija i stavljanje na tržište. U formuliranju ovog skupa obrazaca, glavni fokus je bio usmjeren na proučavanje veza središta i periferije prema pojedinim sektorima. Glavne kritike ovog pristupa odnose se njegovu eklektičnost i ovisnost o administrativnom, političkom, ekonomskom i vrijednosnom obrazloženju analitičara koji se bave tim problemom. Četvrti se pristup fokusira na obrasce administrativnih struktura i funkcija koje su odgovorne za proizvodnju i pružanje kolektivnih dobara i usluga te se ističu četiri oblika decentralizacije: sustav državne uprave na lokalnoj razini, partnerski sustavi, dualni sustavi i integrirani administrativni sustavi. Kritika ovog pristupa odnosi se na nedovoljnu analitičku razrađenost zbog koje se nije moguće baviti sve većom raznolikošću strukturalnih i funkcionalnih dizajna koji su karakteristični za sustave zadnjih tridesetak godina. Peti pristup obuhvaća usku definiciju decentralizacije temeljenu na iskustvu jedne zemlje tvrdeći da prijenos odgovornosti, radne snage i resursa na lokalne urede od strane središnje države nije decentralizacija. Prema ovom pristupu, decentralizacija se događa u slučajevima kada su jedinice lokalne vlasti osnovane zakonom na način da imaju pravnu osobnost unutar utvrđenih granica, kada njima upravljaju lokalni dužnosnici izabrani na izborima i za to imaju odgovarajuća sredstva na raspolaganju u vidu općinskog proračuna.

Posljednji, šesti pristup temelji se na ciljevima kao kriteriju te razlikuje sljedeće oblike decentralizacije: politički, teritorijalni, tržišni i administrativni. Posebnu pozornost posvećuje trima vrstama administrativne decentralizacije: dekoncentraciji, devoluciji i delegiranju. Politička decentralizacija odnosi se na prijenos moći odlučivanja na građane ili njihove izabrane predstavnike. Teritorijalnom decentralizacija usmjerena je na smanjenje pretjerane urbane koncentracije u nekoliko velikih gradova promicanjem regionalnih stupova rasta koji mogu

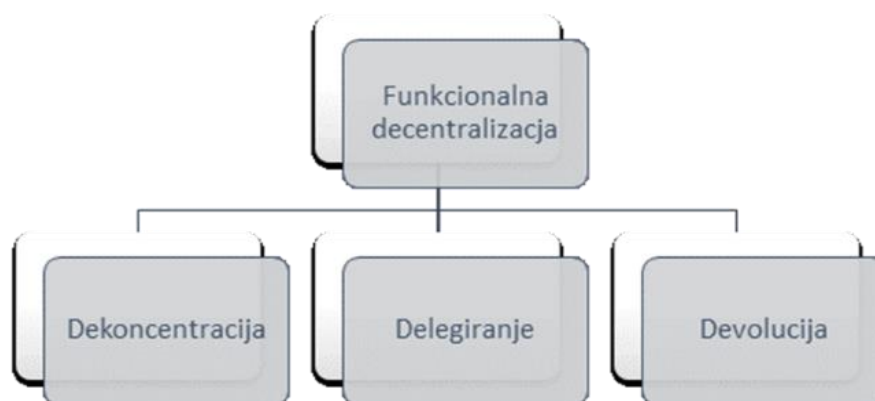
postati centri proizvodnje i poljoprivrednog marketinga dok se decentralizacija tržišta fokusira na stvaranje uvjeta koji omogućuju proizvodnju roba i usluga pomoću tržišnih mehanizama osjetljivih na otkrivene sklonosti pojedinaca. Ovaj oblik decentralizacije postao je sve rasprostranjeniji zbog nedavnih trendova k ekonomskoj liberalizaciji, privatizaciji i propadanju gospodarstava te pružanje javnih dobara, usluga i proizvoda od strane malih i velikih tvrtki, zajednice, zadruga te privatnih dobrovoljnih udruga. Administrativna decentralizacija prema ovom pristupu usmjerena je na hijerarhijsku i funkcionalnu raspodjelu ovlasti između središnjih i ne-središnjih vladinih jedinica. Decentralizacija je važna za reformu uprave jer omogućuje bolju alokaciju resursa, uključujući kadrovske i financijske (Péteri, 2001). Koprić (2009) naglašava da je prava decentralizacija politička i temelji se na načelu supsidijarnosti, prema kojem jedinice najbliže građanima trebaju obavljati većinu javnih poslova, u skladu sa svojim kapacitetima.

Autorica Musa (2012), smatra da se decentralizacija odnosi na svaki prijenos ovlasti i odgovornosti s centra, a glavna podjela decentralizacije je na političku i upravnu decentralizaciju. Nadalje, uzimajući u obzir različite organizacijske kriterije kao što su teritorij, svrha, proces i korisnici, moguće je razlikovati teritorijalnu i stvarnu decentralizaciju (Pusić, 2002). Prilikom dodjeljivanja ovlasti, decentralizacija može biti kompetitivna ili nekompetitivna. Novi javni menadžment podržava korištenje kompetitivnog tržišta, hijerarhija i mreža za učinkovito koordiniranje decentraliziranog odlučivanja (Musa, 2012). Razlikovanje između unutarnje i vanjske decentralizacije temelji se na prijenosu ovlasti unutar postojeće organizacije ili sustava, odnosno izvan tog sustava. Ovo razlikovanje odgovara razlici između delegiranja ovlasti organizacijama unutar iste pravne osobe uz određenu autonomiju te devolucije ovlasti tijelima koja su pravno odvojena od države (Pollitt i sur., 2004). Dodatna podjela decentralizacije može se izvršiti na vertikalnu i horizontalnu decentralizaciju, s obzirom na internu decentralizaciju unutar organizacije. Horizontalna decentralizacija uključuje stvaranje timskih mreža i partnerstava koja se temelje na specijalizaciji i suradnji, umjesto na hijerarhijskim odnosima (Verhoest i sur., 2007).

Politička decentralizacija prenosi moć na regionalna ili lokalna tijela kroz prijenos ovlasti ili političke reforme. Upravna decentralizacija prenosi ovlasti na upravne jedinice ili menadžere (Pusić, 2002). Postoji i *funkcionalna* (stvarna) i *fiskalna* decentralizacija, koje bi trebale biti

usko povezane budući da se funkcionalna decentralizacija odnosi na transfer javnih poslova na teritorijalnu samoupravu, a fiskalna decentralizacija redefinira fiskalne odnose između različitih tipova jedinica teritorijalne samouprave (Đulabić, 2018). Funkcionalna decentralizacija prenosi ovlasti na specijalizirane organizacije s visokim stupnjem autonomije, često kroz proces osnivanja agencija koje se odvajaju od ministarstava i djeluju samostalno (Koprić i Đulabić, 2008). Podjela se može promatrati kao horizontalna i vertikalna decentralizacija. Horizontalna decentralizacija započela je u suvremenim državama s modernom upravom, prvo u centralnoj državnoj upravi, a zatim kao funkcionalna decentralizacija kroz specijalizirane agencije (Pusić, 2002).

U praksi proces agencifikacije često nije strateški planiran, nedostaje mu javni interes i politička podrška. Obično se javlja tijekom gospodarskih recesija, slabe koordinacije, neučinkovitosti sustava ili pitanja političke odgovornosti (Polidano i Hulme, 2001). Međutim, uočava se da nova shvaćanja vezana uz ulogu države u društvu i javnu upravu, potiču delegiranje poslova izdvojenim samostalnim organizacijama (Verhoest i sur., 2010). Ideja funkcionalne decentralizacije ogleda se u usmjerenosti na povećanje učinkovitosti, djelotvornosti i kvalitete javnih usluga s ciljem pojednostavljivanja organizacijske strukture i postizanja približavanja krajnjem korisniku. Unatoč tome, glavne kritike odnose se na mogućnost političkog iskorištavanja s ciljem izbjegavanja ograničavanja dugova nametnutih lokalnim upravama zbog mogućnosti prebacivanja dugova u računovodstvene izvještaje agencija (Cuadrado-Ballesteros, 2013). Funkcionalna decentralizacija je jedan od oblika administrativne decentralizacije koja se pojavljuje u tri različita oblika (Rondinelli, 1990): dekoncentracija, delegiranje i devolucija što je prikazano na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 17).



Grafički prikaz 17 - Oblici funkcionalne decentralizacije

Izvor: autorica preuzela od Rondinelli (1990)

Dekoncentracija lokalnim vlastima daje neke odgovornosti unutar sektora, ali sve relevantne odluke donose ministarske grane. Tipičan je model da središnja ministarstva i agencije imaju lokalne predstavnike koji upravljaju službama unutar podnacionalnih vlada, ali hijerarhijski odgovaraju svom središnjem uredu (Rondinelli 1990; Wallich, 1994). Pod ovom vrstom administrativne decentralizacije lokalne samouprave obično ne mogu zaposliti ili otpustiti osoblje, postavljati visinu plaća i ne mogu mijenjati strukturu mreže uslužnih objekata. Delegiranje se odnosi na prijenos provedbenih funkcija na lokalne subjekte koji pružaju usluge, odnosno preko delegiranja središnja vlada prenosi odgovornost za provedbu i upravu na lokalne uprave (Rondinelli, 1990). Delegiranje se različito primjenjuje, ovisno od države do države. Dok u pojedinim državama delegiranje podrazumijeva prenošenje osobne odgovornosti na niže razine, u drugima to nije slučaj. Općenito, rutinske operacije su češće spuštaju na lokalnu razinu, dok strateške odluke ostaju na središnjoj razini. Devolucija je potpuniji prijenos ovlasti upravnog odlučivanja na podnacionalne vlasti. Omogućuje im pravnu moć donošenja odluka i sposobnost generiranja i kontrole resursa, uključujući zaposlenike podnacionalnog javnog sektora koji zapošljavaju i otpuštaju, upravljaju karijerom i plaćaju. Nadalje, obično pruža mogućnost lokalnoj upravi da preraspodijeli resurse (uključujući osoblje) kroz uslužne objekte iz svoje nadležnosti, prilagođavajući se lokalnim okolnostima (The World Bank, 2008). Ipak, često se moraju slijediti neke središnje smjernice, uglavnom s ciljem ostvarivanja nacionalnih ciljeva u određenim područjima. Zaključno, može se reći da administrativna, odnosno funkcionalna decentralizacija daje dobre rezultate samo ako je popraćena dobrim upravljanjem (Mobarak i sur., 2006).

Ideja funkcionalne decentralizacije zrcala usmjerena je na širenje, djelotvornost i kvalitetu javnih usluga s pojedinostima ustrojenih organizacijskih struktura i postizanja dodavanja krajnjem korisniku. Unatoč tome, glavne kritike se odnos prema mogućnostima političkog iskorištavanja s izbjegavanjem ograničavanja dugova imenovanih lokalnih uprava zbog mogućnosti prebacivanja dugova u računovodstvenim izvještajima agencije (Cuadrado-Ballesteros, 2013). Funkcionalna decentralizacija javnih uprava kroz stvaranje korporacija i ostalih autonomnih agencija bila je usmjerena na prenošenje dijela njihovih troškova i duga na te neovisne agencije kako bi se udovoljilo uvedenim ograničenjima na njihovim javnim financijama (Grossi i Thomasson, 2011) te je vidljiv nedostatak transparentnosti unutar tih entiteta (Chan, 2003). Neka istraživanja fokus stavljaju na upravljanje proračunom te fiskalni pritisak kao ključnu varijablu (Bel i Fageda, 2006), čiji rezultati pokazuju da na manje gradove jače utječu fiskalni i politički čimbenici. Također, središnje države imaju tendenciju prenošenja odluka o fiskalnim resursima na podnacionalne uprave, jer, prema teoriji fiskalnog federalizma, to omogućava postizanje optimalne strukture javnog sektora i raspodjelu fiskalnih zadataka kako bi maksimizirali ekonomsko blagostanje (Dafflon i Madies, 2011). Iz navedenog je moguće zaključiti da decentralizacija s ciljem postizanja nivoa zaduženosti viših od onih dozvoljenih zakonom će ne samo utjecati na približavanje granica utvrđenog duga, već i na ukupni iznos prihoda koji se samostalno podiže (Sánchez i sur., 2013). U literaturi se nailazi i na koncept fiskalne iluzije - građani kao glasači imaju pogrešnu predstavu o cijeni koju bi trebali platiti za javna dobra i usluge. Često podcjenjuju troškove javnih dobara i usluga u odnosu na porez koji plaćaju što povratno dovodi do veće cijene tih usluga, a što posljedično izaziva povećanu javnu potrošnju (Higuera i sur., 2004).

Iz perspektive fiskalne decentralizacije, jedan od značajnih koncepata u literaturi jest fiskalna iluzija. Riječ je o fenomenu u kojem građani kao porezni obveznici imaju pogrešnu percepciju o stvarnim troškovima javnih dobara i usluga, što rezultira podcjenjivanjem poreznog opterećenja i većim prihvaćanjem javne potrošnje (Higuera, Martínez-Vázquez i Sepúlveda, 2004). Ovaj efekt dodatno je izražen kada lokalne jedinice financiraju rashode zaduživanjem, budući da porezni obveznici često ne uviđaju da će se današnje obveze morati podmirivati budućim porezima (Levy i Feigenbaum, 1987; Wagner, 1987). Upravo krajem 1980-ih godina fiskalna iluzija bila je prisutna kroz financiranje povećane javne potrošnje vanjskim dugom, dok su kasnije uvedena stroga ograničenja javnog duga lokalnih samouprava. Istraživanja

pokazuju da decentralizacija usmjerena na zaduživanje iznad zakonski dopuštenih razina ne samo da povećava rizik približavanja gornjim granicama duga, već i smanjuje prostor za autonomno prikupljanje prihoda (Sánchez, de la Fuente i Valiño, 2013). Ovi nalazi važni su za hrvatski kontekst jer ukazuju na potrebu jasnog razgraničenja između odgovornosti i ovlasti lokalnih jedinica. Istinska decentralizacija stoga zahtijeva jačanje vlastitih i neporeznih izvora prihoda, poput komunalne naknade, kako bi se smanjila ovisnost o transferima i zaduživanju, čime se dugoročno osigurava fiskalna održivost i stabilnost lokalnog razvoja.

Krajem osamdesetih godina prošlog stoljeća, fiskalna iluzija se održavala financiranjem veće javne potrošnje s vanjskim financiranjem (zaduživanjem ili javnim dugom), s idejom da porezni obveznici ne shvate da se trenutačno zaduženje mora pokriti budućim porezima (Levy i Feigenbaum, 1987; Wagner, 1987), dok se kasnije događa utvrđivanje ograničenja iznosa javnog duga lokalnih samouprava. No, pokazalo se da proračunska ograničenja utječu na izbor načina stjecanja duga, a ne na odluku o ulasku ili neulasku u javni dug što predstavlja način zaobilaženja ograničenja duga poduzimanjem određenih aktivnosti izvan proračuna (Von Hagen, 1991). Prema Aberbachu i Rockmanu (Aberbach i Rockman, 1999), funkcionalnu decentralizaciju odlikuje stvaranje manjih, fleksibilnijih i na korisnike orijentiranih agencija s dominantnom poslovnom kulturom s ciljem izbjegavanja uobičajenih krutosti sustava. Kritike ovako definiranog cilja govore o mogućnosti neodgovorne uporabe i potencijalnoj opasnosti ugrožavanja jednakosti među generacijama (Prado-Lorenzo i Sánchez, 2007). Također, neki autori (Bremeier i sur., 2006; Grossi i Reichard, 2008) su mišljena da je prekomjerna upotreba decentraliziranih agencija povezana s pokušajima izbjegavanja zakonskih ograničenja prezaduženosti, jer javne uprave mogu prenijeti troškove i dugove iz vlastitih financijskih izvještaja u one od decentraliziranih agencija, dok se istovremeno službeno pridržavaju ograničenja održavajući fiskalnu iluziju. Ove agencije se nazivaju „podzemna vlada“ (Bennett i Dilorenzo, 1982), a empirijski je dokazano da javne uprave s višim razinama duga vjerojatnije stvaraju javne korporacije (Prado-Lorenzo i Sánchez, 2007), posebno nakon što se uspostave zakonska ograničenja iznosa duga (Farnham, 1985), kako bi povećali vanjske resurse koji su im dostupni u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. Teritorijalna decentralizacija predstavlja važan aspekt upravljanja i organizacije vlasti unutar države. Prijenos ovlasti na lokalne vlasti omogućuje im bolje odgovoriti na potrebe građana i prilagoditi odluke lokalnim prioritetima. Ovaj proces povećava autonomiju lokalnih vlasti i potiče sudjelovanje građana u odlučivanju o pitanjima koja ih se tiču. Kada lokalni predstavnici imaju ovlasti i resurse za upravljanje javnim poslovima, povećava se njihova odgovornost prema građanima, što može rezultirati boljim

uslugama i većim zadovoljstvom građana. Osim toga, teritorijalna decentralizacija može doprinijeti jačanju demokratskih procesa i povećanju transparentnosti u radu vlasti. Kroz lokalne izbore građani imaju priliku birati svoje predstavnike, što dodatno legitimira rad lokalnih vlasti i osnažuje njihovu ulogu u društvu (Đulabić, 2018). U konačnici, teritorijalna decentralizacija je ključna za razvoj efikasnijih i odgovornijih javnih politika koje su usmjerene na potrebe lokalnih zajednica, a također može pridonijeti jačanju socijalne kohezije i održivog razvoja.

5.1. Fiskalna decentralizacija i ostali oblici decentralizacije s teoretskog stajališta

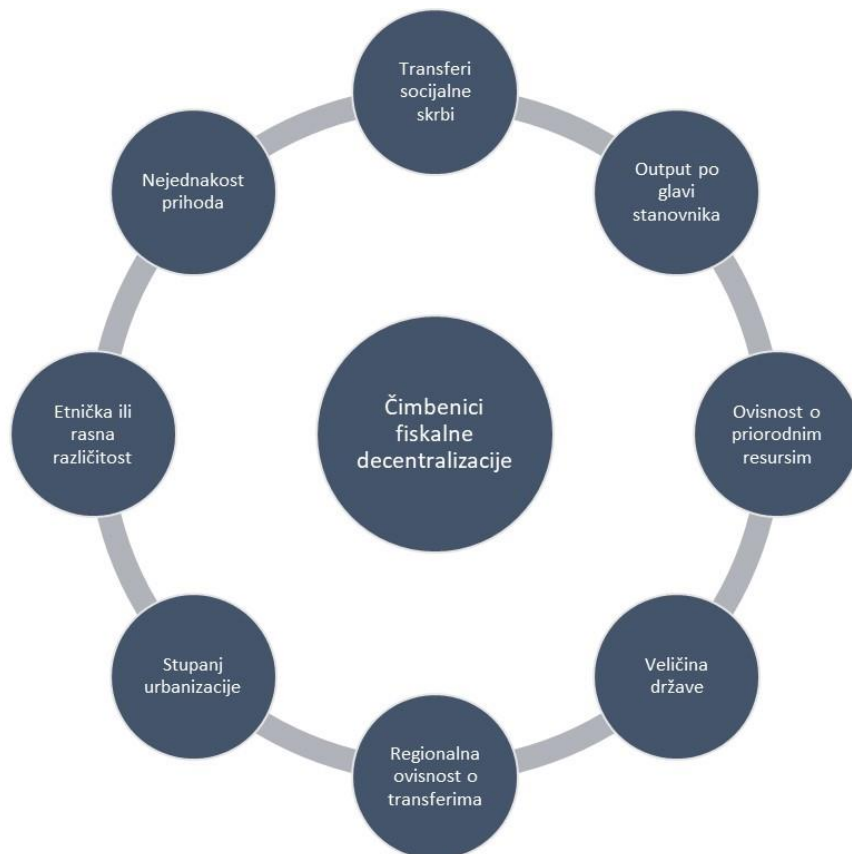
Fiskalna decentralizacija jest transfer prijenosa rashoda i raspodjele prihoda na niže razine vlasti (The World Bank, 2018). Znanstvene rasprave o ovoj temi traju već preko pedesetak godina. Tako je Hayek, (Hayek, 1945), još davne 1945. godine, istražujući korištenje znanja od strane društva, naglasio da lokalne vlasti imaju bolji pristup lokalnim informacijama s obzirom na bliskiji kontakt s korisnicima te su zbog toga u mogućnosti pružiti bolje javne usluge nego centralna vlast. Nastavno na ove ideje, Musgrave (Musgrave, 1959) i Oates (Oates, 1972) su kreirali teoriju fiskalnog federalizma posebno ističući odgovarajuće raspoređivanje poreza i rashoda na različite razine vlasti radi poboljšanja blagostanja naglašavajući kako je dodjela javnih dobara od strane lokalnih uprava najučinkovitija metoda pružanja usluga za lokalnu robu i usluge. Suvremenija definicija fiskalne decentralizacije kaže da je riječ o omogućavanju nižim razinama vlasti da povećaju i / ili troše sve veći udio u državnom proračunu (Fritzen, 2006). Međutim, ovdje je potrebno spomenuti razliku koju je Oates (Oates, 1972) napravio između nacionalnih i lokalnih javnih dobara. Smatra da bi nacionalno javno dobro trebalo rasporediti u jednakom iznosu za sve pojedince u zemlji, dok lokalna javna dobra pripisuju samo osobama određene subnacionalne jurisdikcije (Oates, 1972). Dosadašnja znanstvena istraživanja ove teme, uglavnom navode sljedeće rezultate:

- ekonomski rast,
- vladina veličina,
- promjene u obrascima javnih izdataka,
- fiskalna neravnoteža,
- upravljanje i
- isporuka usluga (The World Bank, 2018).

Glavne koristi od fiskalne decentralizacije odnose se na postizanje veće odgovornosti kod državnih službenika s obzirom da su oni ti koji se nalaze na udaru prilikom pružanja usluga lokalnom stanovništvu koje ih je izabralo te na veću spremnost lokalnog stanovništva da plati usluge jer dobivaju ono što žele (Oates, 2005). Nadalje, koristi dolaze i od obećanja povećane mobilizacije prihoda budući da decentralizacija može proširiti zbirnu poreznu osnovicu dostizanjem tradicionalnih poreznih osnova dohotka, potrošnje i bogatstva na način na koji to središnja država ne može. Neki autori smatraju (Tinghua, 2011) da uspješna fiskalna decentralizacija potiče inovacije u ekonomskom donošenju odluka jer omogućava razne eksperimente i inicijative koje mogu kroz usporedbu i učenje poboljšati cjelokupnu učinkovitost sustava. Osim toga, konkurencija između jurisdikcija može poboljšati ukupni učinak vlade.

Druga grana literature bavi se ulogom fiskalne decentralizacije u tranzicijskim ekonomijama. Većina teorijskih radova slaže se da fiskalna decentralizacija pruža lokalnim službenicima snažan poticaj za poticanje gospodarskog rasta (Zhuravskaya, 2000). Međutim, u empirijskim istraživanjima (Lin i Liu, 2000; Jin, Qian, i Weingast, 2005) s druge strane, Blanchard i Shleifer (Blanchard i Shleifer, 2001) tvrde da samo s političkom centralizacijom fiskalni federalizam može pozitivno utjecati na ekonomski rast. Njihovo istraživanje tretira fiskalnu decentralizaciju, kao egzogenu te nakon toga istražuje učinak fiskalne decentralizacije na ekonomiju. Zaključuju da, kao poticaj za poticanje lokalnih dužnosnika na promicanje politike za jačanje ekonomije, fiskalnu decentralizaciju bira središnje vodstvo te je ona stoga endogena. Međutim, Alexeev i Mamedov (Alexeev i Mamedov, 2017) smatraju da bi ovakav pristup mogao dovesti do pogrešnih rezultata ako čimbenici koji određuju stupanj fiskalne decentralizacije utječu i na njegove pretpostavljene učinke, poput institucionalne kvalitete ili ekonomskog rasta. Smatraju da je važno razumjeti koji čimbenici određuju stupanj fiskalne decentralizacije. Međutim, literatura novijeg datuma koja istražuje ovaj problem je oskudna (Canavire-Bacarreza i sur., 2017; Freinkman i Plekhanov, 2009; Letelier, 2005; Arzaghi i Henderson, 2005). Stariji empirijski radovi o determinantama fiskalne decentralizacije (Wallis i Oates, 1988; Freinkman i Plekhanov, 2009) koristili su podatke na razini države. Prednost istraživanja na razini države je svakako bolja dostupnost podataka, no treba imati na umu da se zemlje obično razlikuju po tome koliko su im dostupni načini mjerenja te ove razlike variraju s vremenom. Proračunski računovodstveni sustavi i odgovornosti opće države mogu se razlikovati od zemlje do zemlje na načine koji narušavaju valjanost usporedbe mjera decentralizacije u pojedinim zemljama. Nadalje, kad države podnose izvješća međunarodnim

organizacijama, ona su čest nedosljedna. Na primjer, postoje velike razlike između podataka Svjetske banke i OECD-a o podnacionalnom udjelu rashoda u državi (Alexeev i Mamedov, 2017). Prema teorijskom istraživanju Alexeeva i Mamedova, čimbenici fiskalne decentralizacije mogu se svrstati u nekoliko skupina i prikazani su na slijedećoj slici (Slika 1).



Slika 1- Čimbenici fiskalne decentralizacije

Izvor: autorica prilagodila na temelju Alexeev i Mamedov, 2017

Iz prethodne slike (Slika 2) vidljivo je da, prema autorima Alexeev i Mamedov (2017), čimbenike fiskalne decentralizacije moguće razdijeliti u nekoliko osnovnih skupina, a to su: stupanj urbanizacije, regionalna ovisnost o transferima, veličina države, ovisnost o prirodnim resursima, troškovi po glavi stanovnika, transferi socijalne skrbi, nejednakost prihoda te etnička, odnosno rasna različitost.

5.2. Pregled decentralizacijske aktivnosti u Republici Hrvatskoj

Republika Hrvatska je podosta centralizirana država s malom fiskalnom autonomijom lokalnih jedinica. Centralna vlast propisuje stope poreza i namjene prihoda, što ograničava lokalne samouprave u obavljanju poslova i realizaciji projekata. Mnoge lokalne jedinice ovise o transferima iz državnog proračuna, što ih čini osjetljivima na promjene u fiskalnoj politici. Za veću decentralizaciju potrebno je nadograditi modele kako bi lokalne jedinice imale više ovlasti i fleksibilnost u upravljanju prihodima. Fiskalni sustav osigurava sredstva za javne usluge i infrastrukturu te uključuje raspodjelu sredstava za različite društvene programe. Upravljanje fiskalnim sustavom zahtijeva usklađivanje interesa i planiranje za održivost javnih financija, uz suočavanje s izazovima poput globalizacije i demografskih promjena. Istraživanje za potrebe ovog rada provedeno na općinama u Republici Hrvatskoj pokazuje kako se većina ispitanika izjasnila da financijska sredstva koja su im na raspolaganju nisu dostatna za izvršavanje programa i zadataka koje trebaju izvršavati pri čemu je upravo najlošije ocijenjen fiskalni potencijal jedinica lokalne samouprave te ga zadovoljavajućim smatra tek 28,8% ispitanika (detaljnije u poglavlju 7, Istraživanje).

Izvješće Svjetske banke iz 2021. godine ukazuje na izazove u ustroju vlasti u Republici Hrvatskoj, posebno u kontekstu funkcionalne podjele između središnje države i lokalnih jedinica. Problemi s jasnom podjelom funkcija otežavaju efikasno obavljanje osnovnih javnih usluga na lokalnoj razini, što je posebno istaknuto u manjim i slabije razvijenim jedinicama lokalne samouprave. Jedan od ključnih prijedloga za poboljšanje situacije je poticanje suradnje i udruživanja među lokalnim jedinicama. To može uključivati zajedničke projekte između općina, suradnju među županijama te partnerstva između gradova i općina. Ovakvi pristupi omogućili bi bolje korištenje resursa, povećanu učinkovitost u pružanju usluga i razmjenu stručnog znanja. Osim toga, važno je razmotriti i trendove u fiskalnoj decentralizaciji koji mogu pomoći u jačanju financijske autonomije lokalnih jedinica. Povećanje fiskalne odgovornosti i mogućnosti lokalnih vlasti da samostalno upravljaju svojim budžetima moglo bi doprinijeti jačanju lokalne samouprave i poboljšanju kvalitete života građana. U tom kontekstu, ključno je raditi na stvaranju jasnijih pravila i okvira koji će definirati uloge i odgovornosti različitih razina vlasti, kako bi se osiguralo da svaki nivo vlasti može učinkovito funkcionirati i doprinositi razvoju zajednice.

Nakon ustavnih promjena 2000. godine, općine, gradovi i županije u Hrvatskoj dobili su ovlast za lokalne i regionalne poslove putem opće klauzule, osim onih dodijeljenih državnim tijelima prema Ustavu i zakonima. Djelokrug poslova koji obavljaju općine i gradovi je širok i obuhvaća različite aspekte života zajednice. Prema funkcijskoj klasifikaciji rashoda lokalnih proračuna, vidljivo je da općine i gradovi značajan dio svojih proračunskih sredstava usmjeravaju na usluge koje se odnose na unaprjeđenje stanovanja i zajednice. To uključuje aktivnosti kao što su održavanje komunalne infrastrukture, socijalne usluge te razvoj i unaprjeđenje lokalne sredine. S druge strane, županije su fokusirane na financiranje obrazovanja, što uključuje održavanje škola, podršku obrazovnim programima i osiguranje kvalitetnog obrazovanja za građane. Ova raspodjela rashoda odražava prioritete i potrebe lokalnih zajednica te ukazuje na važnost lokalne samouprave u pružanju usluga građanima i razvoju društva u cjelini. Sve navedeno ukazuje na ključnu ulogu lokalnih jedinica samouprave u planiranju, financiranju i implementaciji usluga koje su od bitnog značaja za kvalitetu života stanovnika. Opseg nadležnosti lokalne samouprave u Hrvatskoj je definiran Ustavom i zakonima, što znači da su ovlasti i odgovornosti jasno propisani. Ovaj okvir omogućava lokalnim vlastima provedbu različitih javnih usluga, kao što su briga o predškolskom obrazovanju, kulturi, prostornom planiranju i krajobraznom uređenju, javnom prijevozu, komunalnoj infrastrukturi i drugim javnim uslugama. Samostalnost u odlučivanju lokalne samouprave varira ovisno o specifičnim zakonima i propisima koji se odnose na određene sektore. U nekim slučajevima, lokalne jedinice imaju značajnu slobodu u oblikovanju i provođenju politika, dok u drugim slučajevima njihova uloga može biti ograničena ili podložna kontroli i odobrenju viših vlasti. Primjer navedenog je podložnost kontrole zakonitosti općih akata koje donose tijela lokalne samouprave (Ministarstvo uprave, 2016). Teritorijalni ustroj lokalne i područne samouprave u Hrvatskoj je reguliran Zakonom o područjima županija, gradova i općina. Ovaj Zakon, koji je od 1992. do danas mijenjan tridesetak puta, definira podjelu Republike Hrvatske na 20 županija i Grad Zagreb s posebnim statusom županije. Županije su podijeljene na gradove i općine, osnovne jedinice lokalne samouprave. Ovakav ustroj postavlja temelje za decentralizaciju i potiče odgovornost lokalnih vlasti.

U Republici Hrvatskoj, lokalna i regionalna samouprava regulirana je zakonskim propisima. Europska povelja o lokalnoj samoupravi osigurava autonomiju lokalnih vlasti, a Ustav Republike Hrvatske postavlja osnovna pravila. Teritorijalni ustroj jedinica lokalne, područne i regionalne samouprave gotovo se nije mijenjao od početaka do danas. Najveće promjene dogodile su se u razdoblju od 1992. do 2008. godine. 1992. godine je ustrojeno 68 gradova i

418 općina, a 2008. godine ima 126 gradova i 429 općina što je prikazano u sljedećoj tablici (Tablica 24). Prema stanju u prosincu 2001. godine (Jurlina Alibegović, D., 2012), postojale su 424 općine, 122 grada, 20 županija te Grad Zagreb koji ima status grada i županije što je vidljivo iz podataka prikazanih u sljedećoj tablici (Tablica 24).

Tablica 24 - Broj Jedinica lokalne samouprave 1992.-2008.

Jedinice lokalne samouprave	1992.	2001.	2008.	+(%) (1992./2008.)	+(n) (1992./2008.)
Gradovi	68	122	126	46,03	+58
Općine	418	424	429	2,56	+11
UKUPNO	486	546	555	12,43	+69

Izvor: izradila autorica temeljem podataka Instituta za javnu upravu, 2012. i Jurlina Alibegović, 2012. i Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, 2025.

U Republici Hrvatskoj je 2025. godine ustrojeno 555 jedinica lokalne samouprave od čega 428 općina i 127 gradova te 20 jedinica regionalne samouprave koje čine županije. Grad Zagreb je izdvojen i ima poseban status kao grad i kao županija, pa je tako ukupno 576 jedinica lokalne i područne samouprave. Kada se usporedi, opisani teritorijalni ustroj 2008. godine sa stanjem 2025. godine je neznatno promijenjen. Pregled navedene teritorijalne strukture prikazan je u sljedećoj tablici (Tablica 25).

Tablica 25 - Broj Jedinica lokalne samouprave 2008./2025.

Jedinica lokalne samouprave	2008.	2025.	+/- (%)	+/- (n)
Gradovi	126	127	0,01	1
Općine	429	428	-0,01	-1
UKUPNO	555	555	0,00	0

Izvor: autorica prilagodila temeljem podataka Ministarstva uprave, 2010 i Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, 2025

Iz Tablice 25 je vidljivo da je teritorijalna struktura jedinica lokalne i područne samouprave u razdoblju od 2008. do 2025. godine ostala gotovo nepromijenjena. Jedna općina je iz statusa općine prešla u status grada pa je tako broj općina za jedan manji, a gradova za jedan veći tako da 2025.godine ima 428 općina i 127 gradova. Broj županija je nepromijenjen od samog osnutka do danas. Prosječan broj stanovnika u hrvatskim gradovima je 18.404, a u općinama 3.148. Ukupan prosjek za općine i gradove zajedno iznosi 6.578, što je usporedivo s Grčkom, Italijom i Norveškom. Međutim, postoje velike razlike među lokalnim jedinicama. (Polis, 2017). Pregled općina s najviše stanovnika prema Popisu stanovništva iz 2021. godine prikazuje se u sljedećoj tablici (Tablica 26).

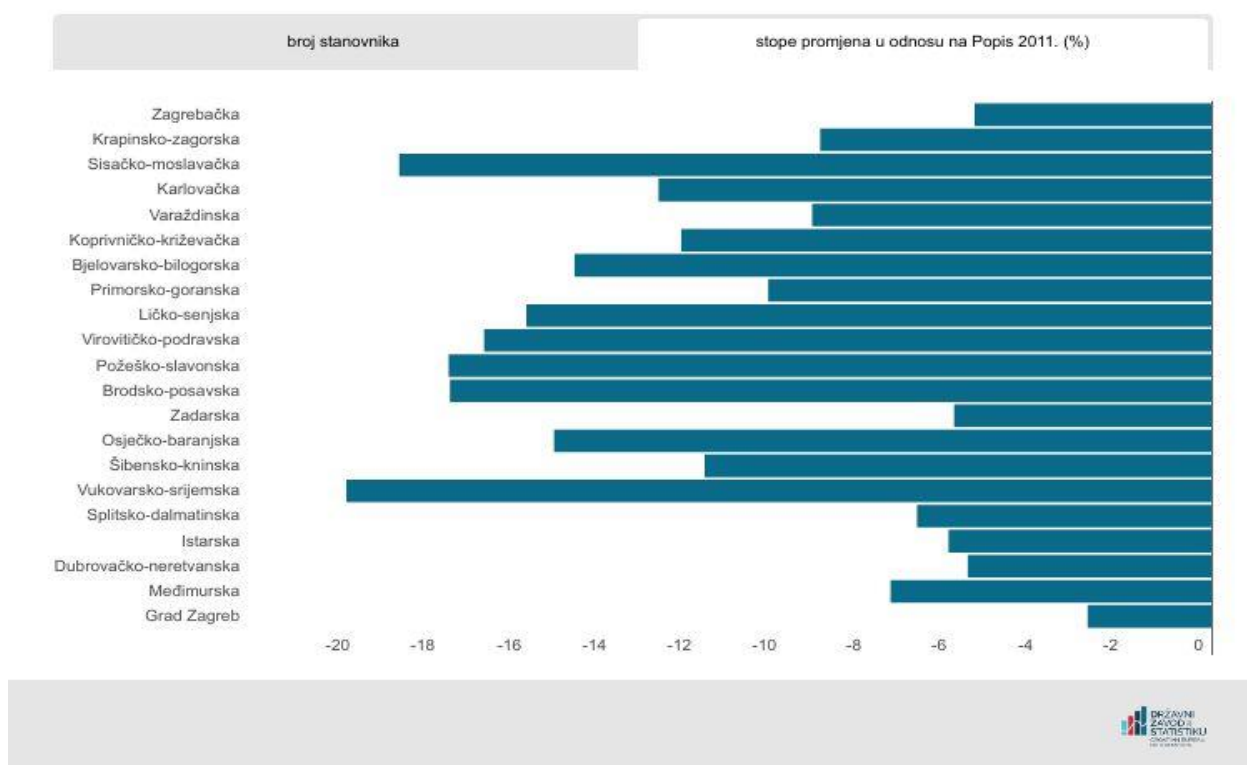
Tablica 26 - Općine s najviše stanovnika po popisu stanovništva 2021.godine

REDNI BROJ	NAZIV OPĆINE	BROJ STANOVNIKA 2021. GODINE
1.	Viškovo	16.084
2.	Nedelišće	11.017
3.	Matulji	10.773
4.	Brdovec	10.737
5.	Podstrana	10.403
6.	Čepin	9.665
7.	Župa dubrovačka	8.705
8.	Konavle	8.607
9.	Pitomača	8.402
10.	Bedekovčina	7.340
11.	Rugvica	7.133
12.	Čavle	7.059
13.	Dugi Rat	6.876
14.	Medulin	6.552
15.	Ivankovo	6.543
16.	Bistra	6.444
17.	Trnovec Bartolovečki	6.145

18.	Križ	6.098
19.	Brckovljani	5.876
20.	Sibinj	5.730
21.	Maruševac	5.682
22.	Sveti Križ Začretje	5.659
23.	Marija Bistrica	5.553
24.	Kloštar Ivanić	5.523
25.	Erdut	5.436
26.	Darda	5.427
27.	Cestica	5.425
28.	Lekenik	5.343
29.	Đurđenovac	5.332
30.	Suhopolje	5.267

Izvor: izradila autorica temeljem podataka Državnog zavoda za statistiku, 2021.

Iz prethodne tablice (Tablica 26) vidljivo je da među trideset općina s najviše stanovnika, većina ih ima između 5 i 6 tisuća, dok s preko 10 tisuća stanovnika ima svega pet općina u Republici Hrvatskoj. Pregled stanovništva u jedinicama regionalne samouprave i županijama, u Republici Hrvatskoj prikazan je na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 19).



Grafički prikaz 19 - Stanovništvo po županijama, Popis 2021.

Izvor: Državni zavod za statistiku, 2025 (www.dzs.gov.hr)

Lokalne jedinice se znatno razlikuju u veličini, ekonomskoj snazi i razvoju. Postizanje ujednačenog razvoja zahtijeva značajne napore. Građani nisu u jednakoj poziciji kršeći načelo jednakosti. Demografski gledano, stanovništvo migrira iz slabije razvijenih područja u razvijenije jedinice s boljim prilikama (Koprić, 2010). Prije racionalizacije teritorijalnog ustroja potrebno je definirati što podrazumijeva smanjenje ili povećanje trenutnog broja jedinica lokalne samouprave. Male jedinice omogućuju neposredan kontakt s građanima, ali imaju ograničene fiskalne, ljudske i gospodarske resurse. Iako mnogi autori podržavaju male jedinice zbog bliskosti s građanima, postavlja se pitanje njihove održivosti. Prema Humesu (1969), veći sustavi ne mogu ostvariti istu razinu interakcije s građanima kao manji sustavi zbog složenosti organizacije i većeg broja zaposlenih. Međutim, veće jedinice imaju jače fiskalne kapacitete, ljudske resurse i ekonomske instrumente koji potiču gospodarski razvoj. Nasuprot tome, male jedinice često imaju ograničene kapacitete što usporava ravnomjeran razvoj. Pusić (2010) naglašava da veće lokalne jedinice, s više stanovnika i zaposlenih, generiraju veće prihode te bolje zadovoljavaju potrebe lokalnog stanovništva.

Kregar (2011) tvrdi da ukidanje ili spajanje malih jedinica ne jamči promjenu. Razbijanje jedne jedinice u nekoliko manjih ne osigurava uštede niti bolje upravljanje. To može biti korisno, ali nije dovoljno za poboljšanje učinkovitosti, otvorenosti i lokalne vlasti. Također je potrebno analizirati prihode i rashode po glavi stanovnika prije donošenja važnih prijedloga. Trenutno centralna država određuje namjenu većine lokalnih prihoda, stavljajući mnoge jedinice u nezavidan položaj zbog nedostatka sredstava, osim u nekim velikim gradovima. Ovo ograničava razvoj jer lokalne jedinice odustaju od projekata ili se zadužuju umjesto da koriste višak iz drugih izvora. Potrebna je veća fiskalna decentralizacija kako bi se omogućilo prikupljanje i korištenje sredstava za javne usluge, ovisno o volji centralne države da prepusti financijsku autonomiju lokalnim vlastima (Jurlina Alibegović, 2012). U Republici Hrvatskoj je potrebno provesti reforme na lokalnoj razini u sljedećim područjima: javne financije, organizacijsko-komunikacijska struktura i teritorijalni ustroj. Fiskalne odnose između središnjih i nižih razina vlasti treba urediti kako bi se osigurala financijska autonomija bez negativnog utjecaja na makrofiskalnu politiku. Decentralizacija bi trebala početi raspodjelom odgovornosti za izdatke, dok odluke o poreznim prihodima ostaju pod kontrolom središnje vlasti (Pitarević, 2002).

Najznačajniji prihod lokalnih jedinica su porezi i prirezi na dohodak, no smanjenje udjela u tim porezima izaziva financijske probleme. Lokalne vlasti samostalno raspolazu prihodima, no često im nedostaju sredstva zbog centraliziranog sustava koji unaprijed određuje namjenu prihoda. To otežava planiranje i izvršavanje proračuna te onemogućava ujednačen razvoj s obzirom na razlike u gospodarskoj i demografskoj strukturi općina. U 2013. godini lokalna država je imala 85,5% poreznih prihoda, a država 14,5%. Prihod od poreza na dohodak dijeli se između državnog proračuna, županija i lokalnih jedinica. Gradovi i općine dobivaju 56,5%, županije 16%, a 12% je namijenjeno decentraliziranim funkcijama. Ruralne općine imaju velike probleme s malim poreznim prihodima i ne mogu financirati opće potrebe iz posebnih prihoda. Promjene poreznih olakšica 2014. smanjile su prihode lokalne države, što dovodi u pitanje daljnje poslovanje i završetak investicija. Mjere središnje države oslabljuju fiskalni kapacitet lokalnih jedinica. Porezna reforma iz 2016. godine, koja se primjenjuje od 2017. godine, smanjila je udio poreznih prihoda lokalnih jedinica vlasti. Iako je porez na promet nekretnina postao prihod općina i gradova, on i dalje čini mali udio u ukupnim proračunskim prihodima. Gubitak prihoda od poreza na dohodak nadoknađuje se sredstvima iz državnog proračuna. Međutim, ta sredstva su ograničenih namjena, što stvara probleme u izvršavanju

proračuna. Središnja državna vlast, putem upute Ministarstva financija iz 2018. godine, naglašava kako je ovo privremena mjera za usklađivanje fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica. U uputi se navodi da su tijekom 2017. godine iz državnog proračuna, s pozicija Ministarstva financija, isplaćene pomoći jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave kao kompenzacijska mjera za fiskalne učinke izmjena u sustavu poreza na dohodak. Ta je pomoć isplaćena u visini razlike između prihoda od poreza na dohodak ostvarenih tijekom 2016. godine i prihoda ostvarenih tijekom 2017. godine.

U 2017. predložen je Zakon o financiranju lokalne samouprave kojim se povećava udio općina u porezu na dohodak na 74%. Cilj je pojednostaviti raspodjelu prihoda i smanjiti fiskalne nejednakosti. (Ministarstvo financija, 2017). Izmjenama Zakona o komunalnom gospodarstvu iz 2013. godine, općine su izgubile prihod od naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu, što je otežalo ulaganja u infrastrukturu. Gubitak prihoda prisiljava lokalne vlasti da financiraju projekte iz općih prihoda, uglavnom poreze na dohodak. Smanjenje poreznih prihoda moglo bi dodatno otežati situaciju zbog postojećih dugoročnih obveza. Lokalni proračuni za razvoj troše petinu ukupnih rashoda, što nije dovoljno za potrebne projekte. Potreba za zaduživanjem lokalnih jedinica proizlazi iz manjka prihoda u odnosu na rashode. (Udruga općina u Republici Hrvatskoj, 2017). Lokalne jedinice financiraju dio rashoda kroz dotacije iz državnog proračuna za projekte koji poboljšavaju standard i razvoj. Veća fiskalna autonomija im omogućuje obavljanje komunalnih, predškolskih, kulturnih, športskih i vjerskih djelatnosti.

Fiskalna autonomija podrazumijeva sposobnost lokalnih jedinica da samostalno određuju osnovice i stope poreznih prihoda. U Hrvatskoj, županije, gradovi i općine nemaju potpunu autonomnost u tom pogledu te su ovisne o središnjoj državi za mnoge financijske odluke. Lokalne vlasti mogu određivati samo stope prireza unutar državnih granica. Fiskalna ovisnost o zajedničkim prihodima i pomoći države je velika, a dodjele sredstava temelje se na promjenjivim kriterijima. EU standardi za lokalnu samoupravu uključuju načela dobre vladavine i harmonizacije. Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj ima političku dimenziju bez jasnih kriterija za dodjelu sredstava, što utječe na fiskalni kapacitet lokalnih jedinica. Financijski kapacitet lokalne samouprave je slab, udio u BDP-u i proračunskoj potrošnji je neznatan, a efikasnost trošenja javnih sredstava i ostvarivanje ciljeva nisu zadovoljavajući. Pri

kreiranju cjelokupne gospodarske, pa tako i fiskalne politike, lokalna i regionalne samouprava bi trebala biti spremna i bolje od središnje države prepoznati javne potrebe i interese stanovništva i poduzetnika iz svog područja, osigurati im javna dobra i usluge, te sve razvojne projekte usmjeravati u skladu s njihovim sklonostima i potrebama. Da bi to mogle uspješno obavljati, općine, gradovi i županije, uz sve drugo, trebaju raspolagati i financijskim sredstvima. Zbog toga je podjela nadležnosti u osiguranju javnih potreba i njihovo financiranje samo jedna od tema u okviru sveobuhvatne problematike odnosa među razinama fiskalne vlasti, decentralizacije i politike regionalnog razvoja o kojima se u posljednje vrijeme u Hrvatskoj sve više raspravlja. Međutim, tek u skoroj budućnosti moguće je očekivati, nakon postavljanja dijagnoze stanja, sadržajnije rasprave s ciljem testiranja i implementacije u praksi nekih od već postojećih prijedloga koji se tiču svih dimenzija odnosa između lokalnih jedinica i središnje države te optimalnog broja istih za učinkovito obavljanje dodijeljenih ovlasti. Na temelju analize stanja i dostupne fiskalne statistike, u Republici Hrvatskoj definirane su dvije grupe pokazatelja: temeljni pokazatelji financijskog položaja i pokazatelji fiskalnog kapaciteta (Boban, 2014).

Financijski pokazatelji i fiskalni kapacitet ključni su za procjenu lokalne ekonomije i provedbu reformi što je detaljno analizirano u Poglavlju 7 ovog doktorskog rada. Trenutni zakon koristi zemljopisne i kulturološke kriterije, ali trebali bi dodati financijske pokazatelje za bolju procjenu i optimalan ustroj jedinica. Ranija istraživanja pokazuju kako je velik dio naglaska na učinkovitosti i efikasnosti javnih službi, ali također je jasno da one ne mogu biti učinkovite ako nemaju optimalne resurse, ljudske i financijske. Bez pažljivog uzimanja u obzir ekonomskih kriterija i analize, proces decentralizacije može postati skup za državu te proizvesti i političke posljedice. Umjesto da osnaži lokalne zajednice, neadekvatna decentralizacija može dovesti do prevelikih rashoda, neučinkovitog upravljanja i povećane ovisnosti lokalnih jedinica o centralnim transferima. Lokalni učinci decentralizacije u praksi se često manifestiraju kroz subvencije i poticaje, kojima se nastoji osigurati financijska održivost i ravnomjeran razvoj općina i gradova. U tom kontekstu, efikasnost i efektivnost postaju ključne kategorije za razumijevanje djelovanja lokalne i regionalne samouprave. Samo ona samouprava koja raspolaže resursima na način da osigurava i učinkovitu (efikasnu) i svrhovitu (efektivnu) upotrebu može doprinijeti razvoju i unaprjeđenju životnog standarda građana. Kako ističe Drucker: „Efikasnost znači raditi stvari ispravno, a efektivnost znači raditi prave stvari” (Drucker, 1973: 45). Time se naglašava da lokalne jedinice ne bi trebale biti usmjerene samo

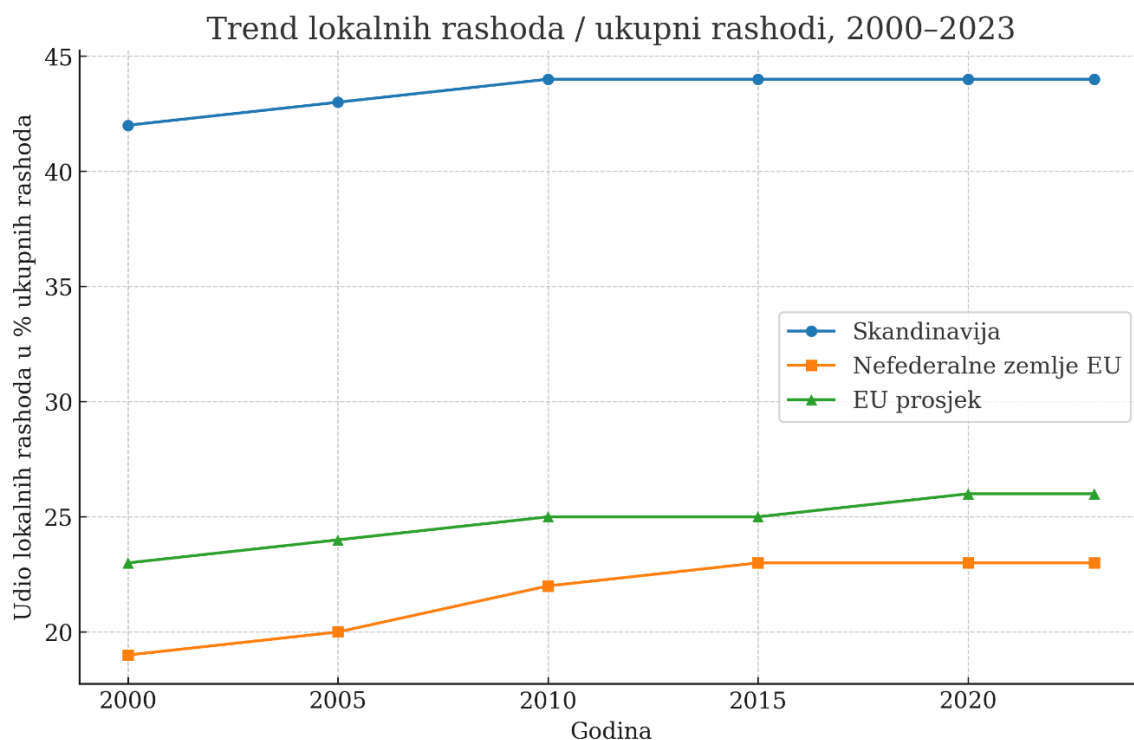
na formalno izvršavanje dodijeljenih zadataka, već i na to da njihove politike odgovaraju stvarnim potrebama stanovništva. Slično navode i Ivić i Grubišić (2013), prema kojima učinkovitost lokalne samouprave ne ovisi samo o institucionalnom okviru, već i o sposobnosti lokalnih vlasti da mobiliziraju resurse i usmjere ih u projekte i programe koji imaju najveći društveni i razvojni učinak. Drugim riječima, održiv razvoj lokalnih sredina zahtijeva kombinaciju financijske discipline, odgovornosti i strateškog planiranja.

5.3. Komparativni prikaz decentralizacije u Republici Hrvatskoj i odabranim zemljama Europske unije

Istraživanje lokalne samouprave i decentralizacije u Republici Hrvatskoj (Đulabić, 2018) pokazalo je da proces ne ispunjava očekivanja lokalnih jedinica, što dovodi do njihove apatije prema preuzimanju funkcija. Potrebna je sustavna i dugoročna politika decentralizacije koju bi vodilo nadležno ministarstvo. Fokus se treba premjestiti s rješavanja problema na osmišljavanje novih mjera i prijenos poslova na općine uz jačanje njihovih kapaciteta. Informacijsko-komunikacijska tehnologija može pomoći, ali promjena teritorijalne strukture je nužna.

Prema podacima Ministarstva financija (2018), fiskalna decentralizacija u Republici Hrvatskoj započela je 2001. godine kada su županije i gradovi preuzeli funkcije u zdravstvu, obrazovanju i socijalnoj skrbi. 2004. godine je osnovano Povjerenstvo za decentralizaciju. Pravila Europske unije zahtijevaju da lokalna samouprava bude učinkovita, održiva, pravična, transparentna i podržana od strane političkih tijela i javnosti. Prema službenom stajalištu Ministarstva financija (2018), uspjeh procesa decentralizacije u Hrvatskoj ovisi o obliku odgovarajućeg sustava koji se uspostavlja u suradnji s jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Cilj je omogućiti im djelotvorno obnašanje prenesenih funkcija i raspolaganje prikladnim financijskim sredstvima, kao i surađivati s resornim ministarstvima i drugim državnim tijelima koja su prethodno izvršavala decentralizirane funkcije i posjeduju relevantno iskustvo. U svrhu usporedbe situacije u Republici Hrvatskoj, slijedi analiza decentralizacije u zemljama Europske unije i Republike Hrvatske. Posljednjih dvadeset godina fiskalna decentralizacija unutar članica Europske unije pokazuje različite trendove. U nekim nefederalnim zemljama zabilježeno je povećanje udjela rashoda lokalnih vlasti od otprilike 4 postotna boda, dok skandinavske zemlje održavaju visoku razinu decentralizacije – s udjelom lokalnih rashoda na oko 44 % ukupnih državnih rashoda. Izvan Skandinavije, prosječna stopa decentralizacije kreće se oko 23 %

(OECD, 2023a; OECD, 2022), što je prikazano na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 20).

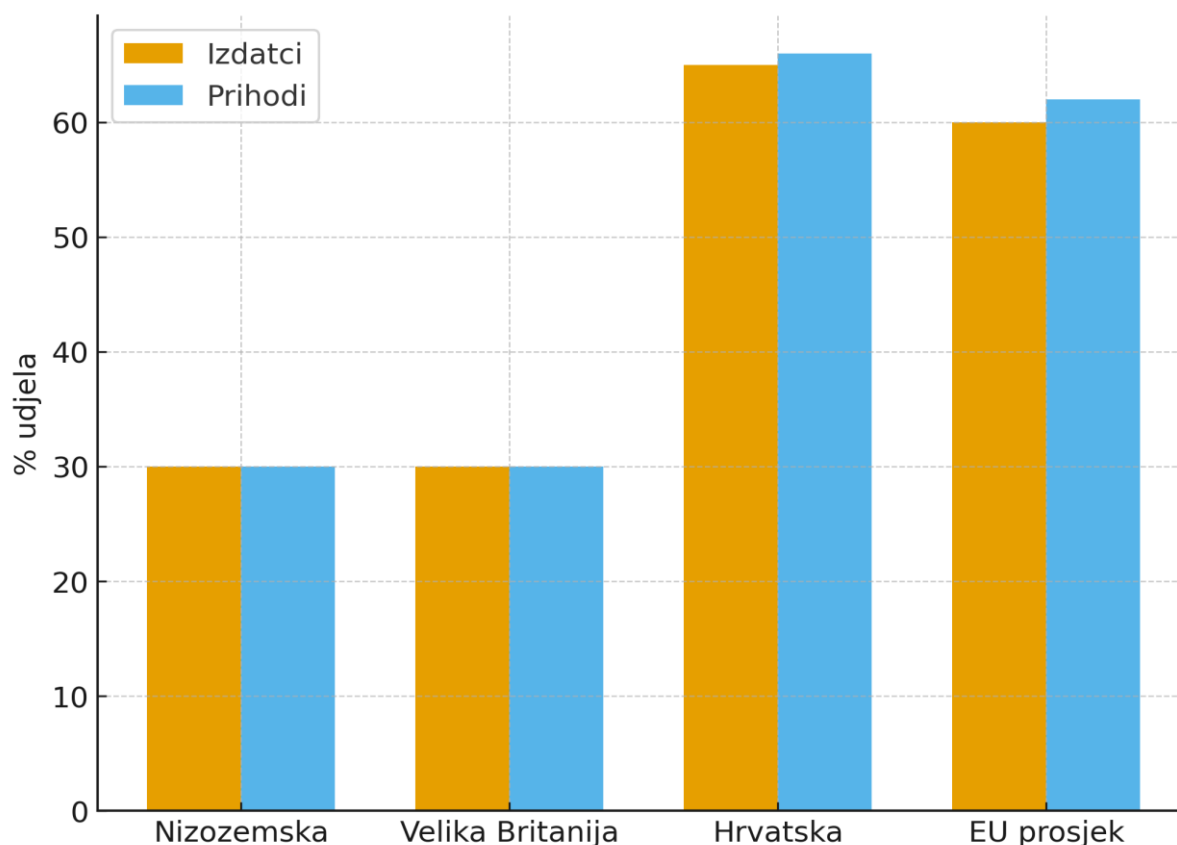


Grafički prikaz 20 – kretanje prosječne stope decentralizacije u zemljama EU-a

Izvor: izradila autorica na temelju podataka OECD (2023b i 2023c)

Podatci u grafičkom prikazu 19 temelje se na pokazateljima iz *Government at a Glance 2025* koji prikazuju trendove udjela rashoda lokalnih razina vlasti u odnosu na ukupne državne rashode (OECD, 2023b; OECD, 2023c). Također je primjetan trend jačanja regionalizacije u nekim državama članicama poput Francuske, Španjolske, Italije i Ujedinjene Kraljevine, gdje su regionalna tijela značajnije preuzela ovlasti u provedbi javnih politika (OECD, 2022).

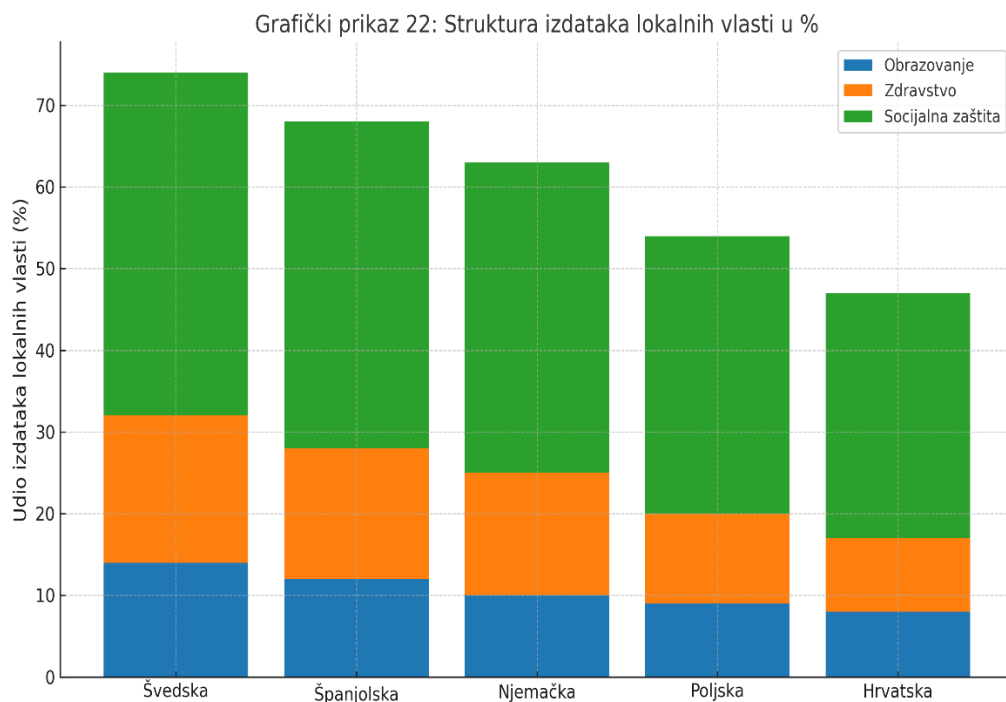
Sljedeći grafički prikaz (Grafički prikaz 21) prikazuje izdatke i prihode lokalne samouprave odabranih zemalja Europske unije u postotcima u odnosu na opću državu, s podatkom za Republiku Hrvatsku.



Grafički prikaz21 - Izdatci i prihodi lokalne samouprave u postotcima u odnosu na opće države (2023)

Izvor: izradila autorica na temelju OECD (2023)

Grafički prikaz 21 prikazuje usporedbu prihoda i rashoda lokalne samouprave u odabranim zemljama Europske unije (Nizozemska, Ujedinjena Kraljevina, Hrvatska i EU prosjek). Vidljivo je da Nizozemska i Ujedinjena Kraljevina bilježe najniži udio prihoda lokalne samouprave u odnosu na rashode (oko 30 %), dok Republika Hrvatska i prosjek EU pokazuju nešto viši udio, od 34 % odnosno 36 %. Ovi podatci ukazuju na različite razine fiskalne autonomije među državama te na ograničene fiskalne kapacitete hrvatskih općina u odnosu na europske standarde. Lokalne jedinice u EU troše prosječno 18-19% rashoda na opće usluge, obrazovanje, zdravstvo, prijevoz, kulturu i promociju. Oko 22% ide na socijalno osiguranje i skrb, a 7% na smještaj i zajedničke pogodnosti. Zemlje s većom decentralizacijom više ulažu u obrazovanje, zdravstvo i socijalno osiguranje (Grafički prikaz 22).

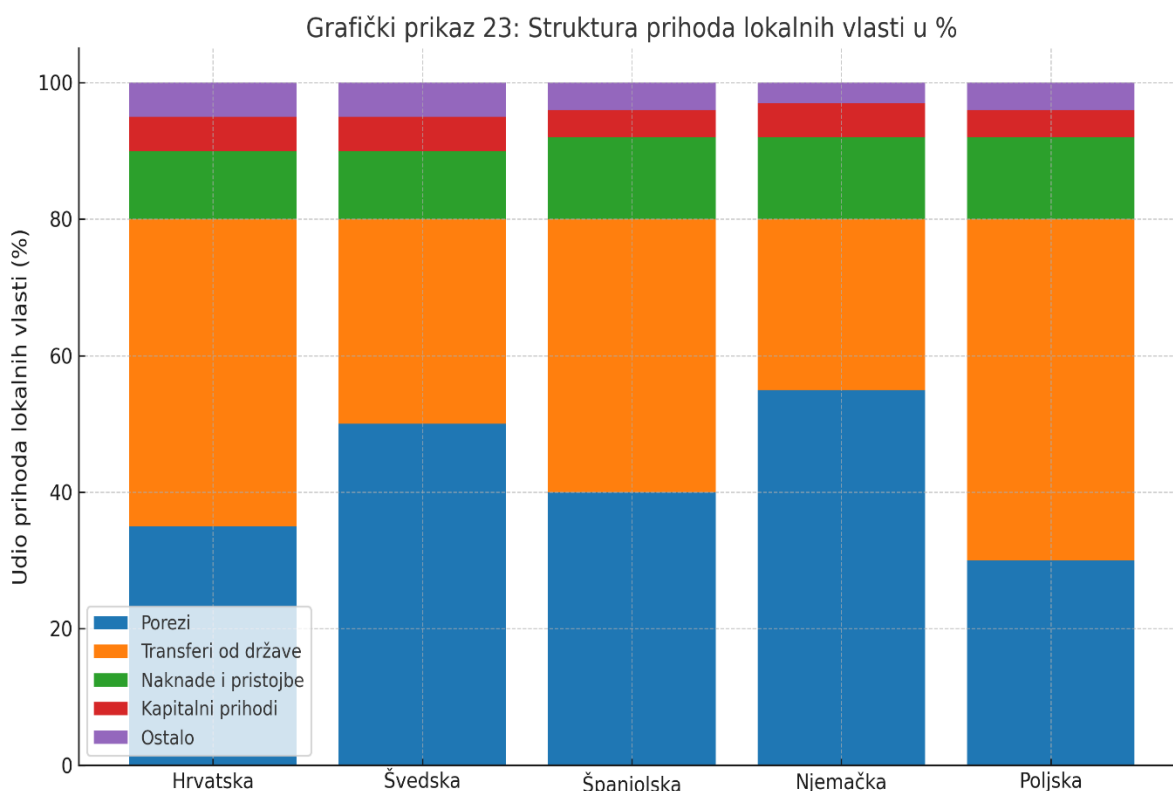


Grafički prikaz 22 - Struktura izdataka lokalnih vlasti u %

Izvor: izradila autorica temeljem podataka Eurostat COFOG (2023 i 2024)

Na temelju podataka Eurostata iz 2023. i 2024. godine jasno se vidi da zemlje s većim stupnjem fiskalne decentralizacije, poput Švedske i Španjolske, imaju veće udjele lokalnih izdataka za zdravstvo i obrazovanje, dok zemlje s centraliziranim modelima, poput Republike Hrvatske i Poljske, bilježe manji udio tih izdataka, uz dominantnu stavku socijalne zaštite (Eurostat, 2024; Eurostat, 2025). Halásková i Halásková (2018) u svojoj usporednoj analizi EU zemalja ističu da struktura lokalnih rashoda ovisi o institucionalnom okviru i razini prenesenih ovlasti, pri čemu su nordijske zemlje primjer duboke decentralizacije. Nadalje, istraživanje Kyriacou i Roca-Sagalés (2020) pokazuje da fiskalna decentralizacija u obrazovanju i socijalnoj zaštiti pozitivno utječe na kvalitetu javnih usluga, dok decentralizacija zdravstvenih izdataka može imati dvosmjernan učinak, ovisno o kapacitetima lokalne uprave. U slučaju Republike Hrvatske, relativno nizak udio lokalnih rashoda za obrazovanje i zdravstvo upućuje na ograničene kapacitete lokalnih jedinica i zadržavanje ključnih nadležnosti na središnjoj razini. Time se potvrđuje nalaz da fiskalna decentralizacija donosi pozitivne učinke na ulaganja u ljudski kapital, ali samo ako je popraćena odgovarajućim institucionalnim i fiskalnim kapacitetima (Halásková & Halásková, 2018; Kyriacou & Roca-Sagalés, 2020).

Hrvatski sustav lokalne uprave pruža razne usluge uobičajene za unitarne države, s posebnim naglaskom na stanovanje i ekonomsku promociju. Prihodi lokalnih vlasti u Europskoj uniji razlikuju se ovisno o izvorima prihoda (Grafički prikaz 23).



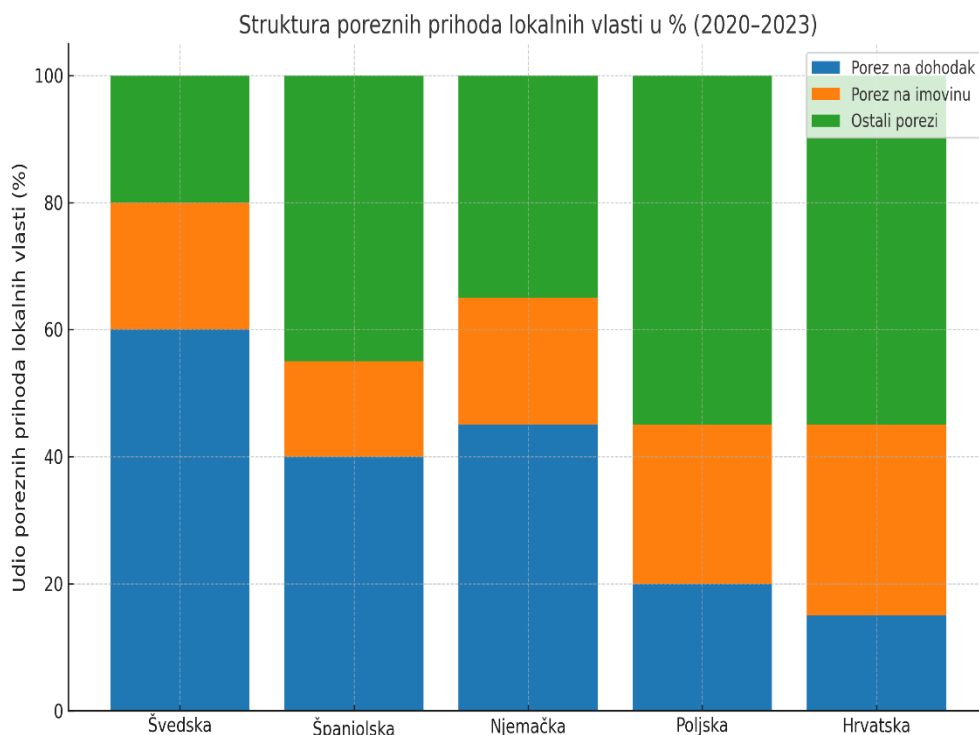
Grafički prikaz 23 - Struktura prihoda lokalnih vlasti u %

Izvor: autorica izradila na temelju podataka Eurostat (2024 i 2025)

Struktura prihoda lokalnih vlasti u Europskoj uniji značajno varira ovisno o stupnju fiskalne decentralizacije i institucionalnom okviru. U nordijskim zemljama poput Švedske, porezni prihodi čine dominantan izvor financiranja, što lokalnim vlastima daje visok stupanj autonomije u oblikovanju politika. U srednjoeuropskim zemljama (Njemačka, Španjolska) značajan je udio i poreza i transfera, dok u zemljama poput Hrvatske i Poljske prevladavaju transferi iz državnog proračuna, uz manji udio vlastitih poreznih i neporeznih prihoda (Eurostat, 2024; Eurostat, 2025). Prema Halásková i Halásková (2018), oslanjanje na državne transfere može ograničiti fiskalnu samostalnost i kapacitete lokalnih vlasti, dok porezna autonomija omogućuje veću fleksibilnost i inovativnost u pružanju usluga. Kyriacou i Roca-Sagalés (2020) naglašavaju da

veći udio vlastitih prihoda pozitivno utječe na kvalitetu lokalnih javnih usluga, ali samo ako je popraćen transparentnim i odgovornim upravljanjem. U usporedbi s mnogim državama članicama Europske unije, hrvatski sustav lokalne samouprave obilježava relativno nizak udio vlastitih poreznih prihoda i visok stupanj ovisnosti o transferima iz državnog proračuna (Eurostat, 2024; Eurostat, 2025). Struktura rashoda (Grafički prikaz 22) pokazuje da se lokalne jedinice ponajviše oslanjaju na financiranje socijalne zaštite, dok izdaci za obrazovanje i zdravstvo čine manji udio u odnosu na zemlje s razvijenijom fiskalnom decentralizacijom, poput Švedske ili Španjolske. S druge strane, struktura prihoda (Grafički prikaz 23) ukazuje da se hrvatske općine i gradovi dominantno financiraju transferima, a ne poreznom autonomijom. Ova kombinacija ograničava njihovu fiskalnu samostalnost i sposobnost strateškog usmjeravanja resursa prema lokalnim prioritetima, što potvrđuju i nalazi Haláskove i Haláskove (2018) te Kyriacou i Roca-Sagalésa (2020), koji upozoravaju da ovisnost o transferima umanjuje poticaje za efikasnost i inovativnost u pružanju javnih usluga. Ova struktura prihoda ograničava fleksibilnost lokalnih vlasti i njihovu sposobnost strateškog usmjeravanja resursa, što se potvrđuje u istraživanjima Drvenkar, Marošević i Unukić (2023), gdje se ističe važnost regionalne transformacije i učenja od iskustava srednjoeuropskih i istočoeuropskih država. Njihova analiza sugerira da veći udio vlastitih prihoda lokalnih jedinica omogućuje snažniju ekonomsku prilagodbu i inovativne razvojne politike. Nadalje, Drvenkar, Cota i Unukić (2024) ukazuju na ulogu regionalnih razvojnih agencija u post-tranzicijskim državama Europske unije, koje mogu poslužiti kao instrument umrežavanja i jačanja teritorijalnih kapaciteta. U hrvatskom kontekstu, gdje lokalne jedinice i dalje ovise o državnim transferima, regionalne agencije mogu djelovati kao kompenzacijski mehanizam koji povezuje fiskalne resurse s razvojnim strategijama i projektima. Time se stvara most između ograničenih prihoda na lokalnoj razini i potrebe za dugoročnim razvojnim ulaganjima. Nadalje, istraživanja pokazuju da je udio prihoda od pomoći porastao u proračunima općina, gradova i županija, dok se značajan dio decentraliziranih rashoda financira iz državnog proračuna (Jurlina, Alibegović, 2022). Što se tiče strukture poreza koje prikupljaju podnacionalne vladine jedinice unitarnih i regionalnih država Europske unije, postoje dvije različite skupine. Skandinavske zemlje uvelike se oslanjaju na porez na dohodak, dok većina drugih zemalja koristi porez na imovinu ili lokalne poreze. Španjolska podnacionalna vlada kombinira različite porezne izvore, uključujući porez na dobit. Zemlje s visokim stupnjem decentralizacije, poput Skandinavije, koriste porez na dohodak, dok zemlje s nižim stupnjem decentralizacije preferiraju porez na imovinu i druge

poreze. Porez na dohodak se sve više koristi za financiranje lokalne uprave, često uz jedinstvenu stopu radi manjeg progresiviteta (Grafički prikaz 24).



Grafički prikaz 24 - Struktura poreznih prihoda u %

Izvor: izradila autorica na temelju podataka Eurostat, 2024

Analiza strukture poreznih prihoda lokalnih vlasti u razdoblju 2020.–2023. godine pokazuje da Republika Hrvatska i dalje pripada skupini zemalja s niskim stupnjem fiskalne decentralizacije. Za razliku od nordijskih zemalja, gdje porez na dohodak čini glavni izvor lokalnih prihoda, hrvatske općine i gradovi ostvaruju tek manji dio prihoda iz ovog poreza, dok se u većoj mjeri oslanjaju na porez na imovinu i druge manje poreze. Ovakva porezna struktura rezultira visokom ovisnošću o transferima iz državnog proračuna, što ograničava fiskalnu autonomiju i smanjuje mogućnost dugoročnog strateškog planiranja (Eurostat, 2024; OECD/KDZ, 2023; Jurlina Alibegović, 2022). Time se potvrđuje potreba za reformom fiskalne decentralizacije u smjeru većeg oslanjanja na vlastite porezne izvore, što bi hrvatskim lokalnim vlastima omogućilo veću fleksibilnost i učinkovitost u pružanju javnih usluga.

Sljedeća tablica (Tablica 27) prikazuje kretanje udjela transfera i pomoći u odnosu na vlastite prihode lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj tijekom razdoblja 2020.–2023. godine. Primjetno je da se udio transfera postupno povećavao, dok je udio vlastitih prihoda istovremeno

bilježio pad. Takav trend ukazuje na rastuću ovisnost lokalnih jedinica o financiranju iz državnog proračuna (Eurostat, 2024).

Tablica 27 - kretanje udjela transfera i pomoći u odnosu na vlastite prihode lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj tijekom razdoblja 2020. –2023. godine

Godina	Transferi i pomoći (%)	Vlastiti prihodi (%)
2020.	45	55
2021.	48	52
2022.	50	50
2023.	52	48

Izvor: autorica izradila na temelju podataka Eurostat (2024)

Rastući udio transfera u strukturi prihoda potvrđuje ograničenu fiskalnu autonomiju hrvatskih općina, gradova i županija. Dok vlastiti prihodi omogućuju veću fleksibilnost, inovativnost i dugoročno planiranje, povećana ovisnost o transferima smanjuje samostalnost i čini lokalne vlasti osjetljivijima na odluke središnje vlade. Ovi podatci nadopunjuju nalaze iz prethodnih grafičkih prikaza (Grafički prikaz 22–24) i tabličnog prikaza (Tablica 27) te potvrđuju da fiskalna decentralizacija u Republici Hrvatskoj nije u dovoljnoj mjeri osigurala financijsku održivost i razvojne kapacitete lokalne samouprave (Jurlina Alibegović, 2022; Halásková & Halásková, 2018; Kyriacou & Roca-Sagalés, 2020).

U zemljama Europske unije decentralizacija je asimetrična; više se odnosi na javne rashode nego na prihode. Središnja vlast oklijeva prenijeti porezni kapacitet na niže razine. Prema podacima iz 2015. godine (OECD, 2016), prihodi zemalja EU čine 17,45% ukupnih prihoda, u usporedbi s 16,13% u 1995. godini. Rashodi su porasli na 30,04% u 2015. godini s 27,88% u 1995. godini. U odnosu na BDP, rashodi iznose 14,99%, dok su prihodi 8,34%. Razlika između rashoda i prihoda je 12,59 postotnih bodova u 2015. godini, što je vidljivo iz podataka prikazanih u sljedećoj tablici (Tablica28).

Tablica 28 - Fiskalna decentralizacija u EU-15 (% Ukupno) po državama

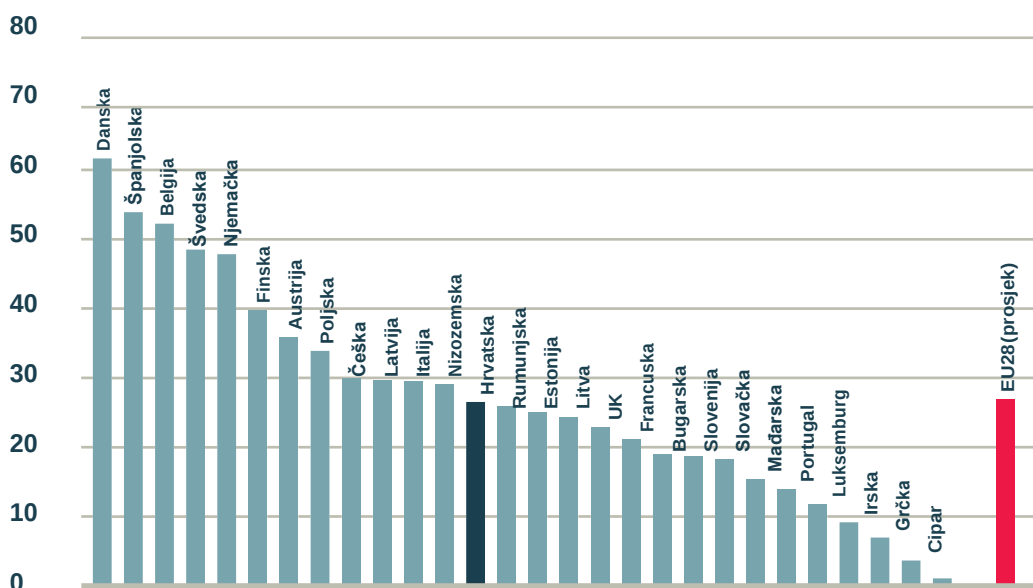
	Prihodi					Rashodi				
Država:	1995.	2000.	2005.	2010.	2015.	1995.	2000.	2005.	2010.	2015.
Austrija	12,92	9,62	10,15	9,86	9,47	30,66	31,14	30,25	30,99	31,06
Belgija	13,80	13,74	17,31	18,44	20,49	33,30	35,25	36,13	37,83	44,47

Danska	32,03	31,65	31,35	27,55	27,31	53,46	56,31	61,66	61,79	62,18
Finska	25,40	24,72	25,27	29,73	29,63	30,03	34,79	38,05	40,11	40,06
Francuska	13,75	14,45	15,01	13,54	15,92	17,23	18,18	19,52	19,81	19,70
Njemačka	33,18	34,45	34,45	35,09	36,20	39,21	39,19	37,43	37,96	39,57
Grčka	2,60	2,47	2,65	2,98	2,94	5,84	7,57	6,63	7,16	6,14
Irska	9,79	8,04	7,99	6,63	5,08	31,07	38,74	18,33	8,26	7,52
Italija	11,25	18,59	19,61	18,11	18,59	23,92	29,60	31,46	30,50	27,70
Luksemburg	8,22	7,51	6,41	6,43	5,54	12,70	12,29	11,60	10,98	10,20
Nizozemska	12,38	11,20	11,30	10,21	9,33	39,60	34,72	34,63	33,10	31,57
Portugal	9,23	9,30	9,91	10,88	10,72	11,57	14,05	13,71	14,19	12,15
Španjolska	17,05	20,25	25,55	25,87	27,49	32,66	40,62	48,42	48,34	43,86
Švedska	32,30	31,66	34,78	33,74	34,08	36,74	41,74	44,04	47,02	49,31
Velika Britanija	7,98	8,89	9,13	9,79	9,11	26,46	29,11	28,72	27,37	25,17

Izvor: OECD (2016), Fiscal Federalism Database

Prema podacima iz prethodne tablice (Tablica 28) vidljive su velike razlike u rashodima pod-središnje države kao postotak ukupnih javnih rashoda između Grčke (6,14%) i Danske (62,18%). Nadalje, dok su neke zemlje poput Španjolske, Belgije, Danske ili Finske znatno povećale svoje pod-centralne rashode, druge su, poput Irske ili Nizozemske, otišle u suprotnom smjeru. Slični zaključci mogu se dobiti na prihodovnoj strani (Blanco i sur., 2018). Prema istraživanju Svjetske banke iz 2021. godine, Republika Hrvatska ima nižu fiskalnu decentralizaciju (26,5) u odnosu na prosjek EU-a (27). Najviše decentralizirane zemlje su Danska, Španjolska i Belgija, dok su Malta, Cipar i Grčka najmanje decentralizirane. Razina decentralizacije prihoda mjeri se omjerom prihoda JLP(R)S-ova i ukupnih prihoda opće države. Unatoč razlikama u metodologiji s Eurostatom, pokazatelji pokazuju da je Hrvatska ispod prosjeka EU-a. Navedeno je prikazano na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 25).

Decentralizacija prihoda u državama članicama EU-a u 2019. (u %)



Decentralizacija prihoda izračunava se kao omjer prihoda JLP(R)S-ova i ukupnih prihoda opće države.

Izvor: autori The World Bank, na temelju podataka Eurostata

Grafički prikaz 25 - Pokazatelji razine decentralizacije prihoda u državama članicama EU-a u 2019. u %

Izvor: autorica preuzela od Svjetske banke , 2021

Stupanj decentralizacije u Republici Hrvatskoj, mjeran udjelom prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u ukupnim prihodima opće države, niži je od prosjeka Europske unije (The World Bank, 2021). Međunarodna praksa pokazuje strateško iskorištavanje javnog duga od strane političkih aktera u svrhu manipulacije biračkim izborima i utjecajem na rezultate izbora: u Francuskoj (Foucault i sur., 2008), Japanu (Yoshino i Mizoguchi, 2010), kanadskim provincijama (Kneebone i McKenzie, 2001), Njemačkoj (Schneider, 2010), Flandriji (Ashworth i sur., 2005), Španjolskoj (García-Sánchez i sur., 2011) i Kini (Guo, 2009). Sa svrhom sprječavanja navedenog, u mnogim nacionalnim tijelima uvedena su ograničenja u području javnog zaduživanja koja se razlikuju od države do države. Tako su u Španjolskoj sve javne i lokalne samouprave podložne nekoj vrsti proračunskih ograničenja (Sánchez i sur., 2013). U Republici Hrvatskoj, uvedena su zakonska ograničenja masa ukupnih plaća, utvrđena je maksimalna visina bruto plaće lokalnim dužnosnicima (načelnicima, gradonačelnicima i njihovim zamjenicima) te visina maksimalnog zaduživanja jedinica lokalne samouprave (Zakon o proračunu, Zakon o lokalnoj i područnoj /regionalnoj/ samoupravi).

U svim državama Europske unije lokalne samouprave upravljaju poslovima kao što su komunalne djelatnosti, prostorno uređenje, obrazovanje, zdravstvo, stanovanje, socijalna skrb, kultura, sport, zaštita od požara i okoliša. U nekim državama, poput Austrije, Grčke i Italije, lokalne vlasti također održavaju javni red i sigurnost. Lokalne jedinice obično imaju predstavničko tijelo za donošenje odluka, izvršno tijelo za provođenje odluka i političkog čelnika. Latvija i Slovenija su iznimke jer njihovi čelnici sami obavljaju funkcije izvršnog tijela, a Grčka i Češka samo kod manjih jedinica nemaju kolektivno izvršno tijelo.

5.4. Međuovisnost općina s decentralizacijom i fiskalnim kapacitetom općina

Fiskalna decentralizacija predstavlja proces prijenosa financijskih ovlasti središnje vlasti na niže razine vlasti – općine, gradove i županije – s ciljem povećanja njihove fiskalne samostalnosti i učinkovitosti u pružanju javnih usluga. Ona je temelj strateškog razvoja općina jer im omogućuje veći stupanj autonomije u odlučivanju, što olakšava identificiranje lokalnih razvojnih potencijala i prilagodbu javnih politika specifičnim potrebama zajednice. Povećana fiskalna autonomija doprinosi optimalnijem upravljanju resursima, većoj transparentnosti i učinkovitijoj raspodjeli proračunskih sredstava, istovremeno jačajući lokalnu demokraciju i kvalitetu života građana (Prud'homme, 1995; Đulabić, 2018). Međutim, razina gospodarskog razvoja, mjerena BDP-om po stanovniku, snažno utječe na kapacitet lokalnih jedinica da iskoriste prednosti decentralizacije. Dok razvijenije općine s većom poreznom bazom mogu ulagati u infrastrukturne projekte i razvojne programe, slabije razvijene jedinice često ovise o transferima iz državnog proračuna (Wallis i Oates, 1988; Freinkman i Plekhanov, 2009). Ovisnost o transferima, kao i o prihodima od prirodnih resursa, može poticati fiskalnu centralizaciju, smanjujući odgovornost lokalnih vlasti prema građanima i ograničavajući njihove razvojne mogućnosti.

U kontekstu tranzicijskih zemalja, dodatni izazovi uključuju nasljeđe centralnog planiranja, makroekonomsku nestabilnost i nedostatak administrativnih kapaciteta (Qian i Weingast, 1997; Shah, 1998). Iako neki autori upozoravaju da decentralizacija može pogoršati fiskalnu neravnotežu ako lokalne vlasti ne provode fiskalnu disciplinu (Sewell, 1996), drugi nalaze da fiskalna decentralizacija, uz dobar institucionalni okvir, može poboljšati makroekonomsku stabilnost i smanjiti korupciju (Fisman i Gatti, 2002; Gurgur i Shah, 2002). Ključna je kvaliteta

institucionalnog okvira i razina odgovornosti lokalnih vlasti, koja uvjetuje hoće li decentralizacija imati pozitivan ili negativan učinak .

Primjeri nekih zemalja Europske unije pokazuju da fiskalna decentralizacija najbolje funkcionira u zemljama s razvijenim lokalnim poreznim sustavima i snažnim administrativnim kapacitetima, poput Švedske i Danske, gdje lokalne vlasti ubiru vlastite poreze i imaju široke ovlasti odlučivanja (Lotz, 2006). Nasuprot tome, u mnogim državama srednje i istočne Europe, uključujući Republiku Hrvatsku, fiskalna baza lokalnih jedinica je ograničena, što rezultira velikim oslanjanjem na državne transfere (Swianiewicz, 2010).

U Republici Hrvatskoj je reforma fiskalne decentralizacije iz 2018. godine povećala udio općina u porezu na dohodak sa 60 % na 74 % te uvela mehanizme fiskalnog izravnjanja. Iako su te promjene poboljšale prihode nekih jedinica, značajne razlike u fiskalnim kapacitetima i dalje postoje (Matić, 2023). Financijski snažnije općine sada mogu provoditi razvojne projekte, dok one s manjom fiskalnom osnovicom i dalje ovise o pomoći iz državnog proračuna. Slična iskustva zabilježena su u Bugarskoj i Rumunjskoj, gdje ograničen lokalni fiskalni kapacitet znatno sužava prostor za realizaciju decentraliziranih funkcija (Baun i Marek, 2014).

Europska komisija (2020) u svojim preporukama naglašava važnost istodobnog jačanja fiskalne autonomije i administrativnih kapaciteta lokalnih jedinica. Time bi se smanjile regionalne razlike i povećala održivost procesa decentralizacije. Za Republiku Hrvatsku, to znači daljnji razvoj lokalnih poreznih sustava, jačanje transparentnosti i odgovornosti u upravljanju javnim sredstvima te ciljano ulaganje u ljudske resurse na lokalnoj razini.

6. POVEZANOST PROCESA DECENTRALIZACIJE I STRATEŠKOG RAZVOJA OPĆINA

Proces decentralizacije ima za cilj povećanje fiskalne samostalnosti jedinica lokalne samouprave te predstavlja temelj za strateški razvoj općina. Povećanje autonomije omogućuje lokalnim jedinicama lakše prepoznavanje vlastitih razvojnih potencijala i prilagodbu javnih politika specifičnim potrebama zajednice. Primjena decentraliziranog pristupa doprinosi optimalnijem upravljanju resursima, većoj transparentnosti i učinkovitijoj raspodjeli proračunskih sredstava, a istodobno jača lokalnu demokraciju i poboljšava kvalitetu života građana. Do donošenja Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (Narodne novine broj 123/2017) nije postojao strateški dokument kojim bi se obuhvatio sustavni pristup decentralizaciji (Đulabić, 2018). Prema istom autoru, male jedinice lokalne samouprave nisu imale kapacitete za preuzimanje decentraliziranih funkcija pa su ih na njihovom području obavljale županije. Fiskalna decentralizacija donijela je određene promjene – udio općina u porezu na dohodak povećan je sa 60 % na 74 %, a 2018. godine uvedeno je horizontalno fiskalno izravnjanje, dok su prihodi i rashodi općina ostali relativno stabilni (Matić, 2023). Istraživanje provedeno 2018. godine pokazalo je kako se decentralizacija ne provodi strateški te da većina lokalnih jedinica nije preuzela funkcije decentralizirane 2001. godine. Primjerice, samo 1 % jedinica preuzelo je poslove u zdravstvu, 5 % u socijalnoj skrbi, 8 % u obrazovanju i 28 % u vatrogastvu. Glavni razlozi uključuju nedostatak ponude prijenosa ovlasti (34 %), nedovoljnu inicijativu središnje države (12 %), nedostatak lokalnih kapaciteta (27 %) te političke i proceduralne prepreke. Prema Kopriću i Klariću (2015) te Bakoti (2014), općine bi trebale preuzeti javne poslove od ključne važnosti za svakodnevni život lokalne zajednice. U tom smislu Program Vlade Republike Hrvatske 2020.–2024. godine i Nacionalni plan razvoja javne uprave 2022.–2027. godine naglašavaju potrebu za funkcionalnom i fiskalnom decentralizacijom, digitalizacijom javnih usluga, razvojem ljudskih potencijala i povećanjem transparentnosti.

Zakonodavni okvir za regionalni razvoj obuhvaća Zakon o regionalnom razvoju (Narodne novine broj 153/09, 118/2018), Strategiju regionalnog razvoja (2010), Zakon o strateškom planiranju (Narodne novine broj 123/17), Zakon o proračunu (Narodne novine broj 87/08) i Zakon o fiskalnoj odgovornosti (NN 139/10). Strateško planiranje obvezno je pri pripremi proračuna na svim razinama vlasti, dok su dodatni provedbeni akti Uredba o radu partnerskih vijeća (Narodne novine broj 103/15), Pravilnik o vrednovanju politike regionalnog razvoja (Narodne novine broj 121/15) i Uredba o indeksu razvijenosti (Narodne novine broj 131/2017).

Reforma strateškog planiranja i upravljanja razvojem pokrenuta je 2017., temeljem primjera dobre prakse iz Austrije, Litve, Latvije, Slovenije i Irske (MRRFEU, 2017). Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem (Narodne novine broj 123/17, 151/22) definira pravila i postupke za strateško planiranje te uspostavlja institucionalnu strukturu s Ministarstvom regionalnoga razvoja i fondova Europske unije kao koordinacijskim tijelom. Prema Strategiji regionalnog razvoja Republike Hrvatske, županije i lokalne zajednice obvezne su izrađivati strateške dokumente: županijske razvojne strategije, integrirane teritorijalne strategije, strategije održivog urbanog razvoja i programe ukupnog razvoja (PUR) za općine i gradove. PUR-ovi služe organizaciji strateškog djelovanja i osiguravanju infrastrukturnih i uslužnih kapaciteta lokalne zajednice (Koprić, 2014). Pregled strateških razvojnih dokumenata po županijama u Republici Hrvatskoj izrađenih od 2001. do 2020. godine prikazan je u sljedećoj tablici (Tablica 29).

Tablica 29 - Strateški razvojni dokumenti županija Republike Hrvatske izrađeni su tijekom razdoblja od 2001. do 2020. godine

ŽUPANIJA	TEMELJNI RAZVOJNI DOKUMENTI 2001.-2011.	ŽUPANIJSKA RAZVOJNA STRATEGIJA 2011.-2013.	ŽUPANIJSKA RAZVOJNA STRATEGIJA 2014.-2020.
Zagrebačka	Zagrebačka županijska razvojna strategija Zagrebačke županije 2007.-2013. (rađena prema metodologiji za ROP), 2006.	ŽRS s Akcijskim planom, travanj 2011.	Županijska razvojna strategija Zagrebačke županije do 2020., listopad 2017.
Krapinsko-zagorska	Regionalni operativni program Krapinsko-zagorske županije, 2006.	ŽRS s Akcijskim planom, prosinac 2010.	Strategija razvoja Krapinsko-zagorske županije do 2020., prosinac 2016.
Varaždinska	Regionalni operativni program Varaždinske županije 2007.-2013., 2006.	ŽRS, prosinac 2010.	Akcijski plan, svibanj 2011. Odluka o produženju važenja do 2017.
Koprivničko-križevačka	Regionalni operativni program Koprivničko-križevačke županije za razdoblje 2006.-2013., 2006.	ŽRS s Akcijskim planom, travanj 2011.	Županijska razvojna strategija 2014.-2020., kolovoz 2016.
Međimurska	Regionalni operativni program Međimurske županije 2006.-2013., 2006.	ŽRS, veljača 2011.	Akcijski plan, ožujak 2011. Razvojna strategija Međimurske županije do 2020., prosinac 2017.
Bjelovarsko-bilogorska	Regionalni operativni program Bjelovarsko-bilogorske županije 2007.-2011., 2005.	ŽRS (2011.-2015.) s Akcijskim planom, prosinac 2010.	/

Virovitičko-podravska	Županijska razvojna strategija 2007.-2013. - revidirana verzija ROP-a, 2005.	ŽRS s Akcijskim planom, svibanj 2011.	Županijska razvojna strategija Virovitičko-podravske županije za razdoblje do kraja 2020., prosinac 2018.
Požeško-slavonska	Regionalni operativni program Požeško-slavonske županije 2005. - 2012. godine, 2005.	ŽRS, ožujak 2011.	Akcijski plan, srpanj 2011. Županijska razvojna strategija Požeško-slavonske županije do 2020., kolovoz 2018.
Brodsko-posavska	Regionalni operativni program Brodsko-posavske županije 2005.-2012., 2006.	ŽRS s Akcijskim planom, ožujak 2011.	Županijska razvojna strategija Brodsko-posavske županije do 2020., listopad 2018.
Osječko-baranjska	Regionalni operativni program Osječko-baranjske županije do 2010., 2006.	ŽRS, siječanj 2011.	Akcijski plan, travanj 2011. Županijska razvojna strategija Osječko-baranjske županije do 2020., kolovoz 2018.
Vukovarsko-srijemska	Županijska razvojna strategija 2007.-2013. (rađena prema metodologiji za ROP) – 2010. revizija, 2007.	ŽRS s Akcijskim planom, svibanj 2011.	Razvojna strategija Vukovarsko-srijemske županije za razdoblje do 2020., travanj 2018.
Karlovačka	Regionalni operativni program Karlovačke županije 2005.-2012., 2007.	ŽRS s Akcijskim planom, siječanj 2011.	Razvojna strategija Karlovačke županije 2020., prosinac 2018.
Sisačko-moslavačka	Županijska razvojna strategija Sisačko-moslavačke županije za razdoblje 2007.-2013., 2007.	ŽRS s Akcijskim planom, ožujak 2011.	Županijska razvojna strategija Sisačko-moslavačke županije 2017.-2020., 2018.
Primorsko-goranska	Regionalni operativni program Primorsko-goranske županije 2008.-2013., 2008.	ŽRS, siječanj 2011.	Akcijski plan, veljača 2011. Razvojna strategija Primorsko-goranske županije 2016.-2020., listopad 2015.
Ličko-senjska	Regionalni operativni program Ličko-senjske županije 2005.-2010., 2005.	ŽRS, prosinac 2010.	Akcijski plan, veljača 2011. Županijska razvojna strategija Ličko-senjske županije 2020., travanj 2017.
Zadarska	Regionalni operativni program Zadarske županije 2007.-2010. – revizija, 2006.	ŽRS, siječanj 2011.	Akcijski plan, siječanj 2011. Županijska razvojna strategija Zadarske županije 2016.-2020., listopad 2016.
Šibensko-kninska	Regionalni operativni program Šibensko-kninske županije 2007.-2010. – revidiran., 2006.	ŽRS, ožujak 2011.	Akcijski plan, ožujak 2011. Razvojna strategija Šibensko-kninske županije za razdoblje do 2020., veljača 2019.
Splitsko-dalmatinska	Regionalni operativni program Splitsko-dalmatinske županije 2006.-2013., 2006.	ŽRS s Akcijskim planom, rujn 2011.	Županijska razvojna strategija Splitsko-dalmatinske županije do 2020., lipanj 2017.
Istarska	Regionalni operativni program Istarske županije 2006.-2010., 2006.	ŽRS, ožujak 2011.	Akcijski plan, ožujak 2011. Županijska razvojna strategija Istarske županije do 2020., ožujak 2018.

Izvor: izradila autorica na temelju dostupnih podataka sa službenih internetskih stranica županija

Iz prethodne tablice (Tablica 29) vidljivo je da je većina županija u dvadesetogodišnjem razdoblju od strateških dokumenata izradila županijske razvojne strategije za područje i veći dio ih je izradio akcijske planove. Svrha PUR-a je da organizira strateško djelovanje, što koristi zajednici pružanjem usluga i infrastrukture. Proces izrade i provedbe PUR-a je kompleksan zbog obuhvata uključenosti raznih čimbenika te se realizira u dokumentu i pratećim aktivnostima. Zakonom o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem (Narodne novine broj 123/2017) te nacionalnim strateškim planovima definiran je okvir upravljanja razvojem. Nacionalni plan razvoja javne uprave za 2022.-2027. godine fokusira se na:

- razvoj ljudskih potencijala,
- unaprjeđenje procesa,
- kvalitetu javnih usluga i digitalnu transformaciju.

Nacionalni plan, u skladu sa Zakonom o strateškom planiranju, definira srednjoročnu viziju razvoja javne uprave i ciljeve do 2030. godine. Plan sadrži prioritete, mjere i pokazatelje uspješnosti za postizanje tih ciljeva. Osigurava usklađenost javnih politika i sinergiju programa (Ministarstvo pravosuđa i prava, 2022). Nacionalni plan oporavka i otpornosti (2021-2026 godine) obuhvaća reformu za bolju integraciju i upravljanje javnim politikama te profesionalizaciju strateškog planiranja. Uredba o smjernicama za izradu akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine broj 37/2023) propisuje obvezni sadržaj i postupke za izradu, izmjene, dopune i donošenje akata strateškog planiranja na nacionalnoj i lokalnoj razini. Temeljem navedene Uredbe, Nacionalna razvojna strategija treba uključivati:

- viziju razvoja Republike Hrvatske,
- opis razvojnih potreba i potencijala,
- razvojne smjerove i strateške ciljeve s njihovim opisom,
- pokazatelje učinka,
- indikativni popis akata strateškog planiranja,
- financijski okvir,
- primjenu načela partnerstva,
- okvir za praćenje i vrjednovanje.

Sektorske i višesektorske strategije moraju sadržavati:

- viziju razvoja jednog ili više upravnih područja,

- analizu stanja,
- strateške ciljeve s njihovim opisom,
- pokazatelje učinka,
- provedbene mehanizme,
- terminski plan provedbe projekata,
- indikativni popis srednjoročnih akata,
- financijski okvir,
- primjenu načela partnerstva,
- okvir za praćenje i vrjednovanje.

Provedbeni programi lokalnih i regionalnih jedinica imaju razdoblje trajanja od četiri godine, usklađeni su s proračunskim planovima te uključuju mjere za razvoj. Obuhvaćaju planove i aktivnosti poput uređenja okoliša, unaprjeđenja infrastrukture i socijalne politike, a izvješća o njihovoj provedbi podnose se polugodišnje i godišnje. Pitanje institucionalnih i kadrovskih kapaciteta za provedbu tih planova ostaje važna tema budućih istraživanja (Koprić, 2014). Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije izradilo je Strategiju regionalnog razvoja Republike Hrvatske temeljem Zakona o regionalnom razvoju (Narodne novine broj 153/09). Prva strategija (2011–2013godine) i druga (2014–2020 godine) imale su za cilj razvoj potencijala regija, smanjenje regionalnih razlika te poticanje razvoja manje razvijenih dijelova zemlje (MRRFEU, 2017). Strategija je pružila okvir i smjernice za daljnji razvoj politike regionalnog razvoja kroz povećanje konkurentnosti, smanjenje nejednakosti i koordinaciju teritorijalnih inicijativa na svim razinama upravljanja. U dokumentu Strategije naglašava se važnost ujednačenog razvoja države i smanjenja društveno-gospodarskih razlika, uz potrebu za interdisciplinarnom suradnjom svih dionika. Na važnost strateškog okvira nadovezuju se suvremena znanstvena istraživanja. Drvenkar, Marošević i Unukić (2023) analiziraju iskustva zemalja srednje i istočne Europe u procesu gospodarske transformacije, naglašavajući da koordinacija nacionalnih strategija s inicijativama na lokalnoj i regionalnoj razini može potaknuti uravnoteženiji gospodarski rast. U novijem radu Drvenkar, Cota i Unukić (2024) dodatno ističu ulogu regionalnih razvojnih agencija kao ključnih posrednika u provedbi razvojnih politika, pri čemu su mrežno povezivanje i teritorijalni pristup presudni za uspješnost strategija, osobito u uvjetima posttranzicijskog razvoja. Međutim, jedan od izazova u provedbi Strategije jest različito shvaćanje pojmova poput regija i lokacija, što otežava praćenje i realizaciju razvojnih mjera (Kotarac, 2018). Kompleksni razvojni problemi stoga zahtijevaju nelinearna i višedimenzionalna rješenja, zbog čega je u procesu izrade Strategije primijenjen

participativni pristup planiranju u kombinaciji sa SWOT analizom. Ovakav metodološki okvir omogućio je uključivanje različitih dionika, integraciju njihovih perspektiva te usklađivanje strateških ciljeva s realnim potrebama i kapacitetima lokalnih i regionalnih zajednica, čime se povećala relevantnost i provedivost planiranih mjera.

7. ISTRAŽIVANJE

Za potrebe ovog doktorskog rada provedeno je primarno i sekundarno istraživanje s ciljem obuhvatnijeg sagledavanja istraživnog problema. Primarno istraživanje obuhvatilo je prikupljanje originalnih podataka putem ankete čime je omogućen neposredan uvid u specifične aspekte predmetnog istraživanja. Sekundarno istraživanje, s druge strane, uključivalo je analizu već dostupnih izvora iz recentne literature u obliku znanstvenih radova, izvještaja, statističkih podataka i drugih relevantnih dokumenata, što je doprinijelo proširenju konteksta i potkrepljivanju rezultata primarnog istraživanja. Kombinacijom primarnog i sekundarnog istraživanja omogućena je široka obuhvatnost analize kako bi se osigurao čvrst temelj za zaključke i preporuke proizašle iz ovog doktorskog rada.

Dosadašnja istraživanja u Republici Hrvatskoj i širem europskom kontekstu potvrđuju da fiskalna decentralizacija predstavlja višedimenzionalan proces koji zahtijeva ne samo prijenos financijskih sredstava, već i paralelno jačanje funkcionalnih i administrativnih kapaciteta. Đulabić (2018; 2021) naglašava da lokalne jedinice bez stručnih i organizacijskih resursa ne mogu ostvariti koristi od decentralizacijskih reformi, pri čemu se decentralizacija svodi na formalni prijenos poslova. Slične nalaze potvrđuje Jurlina Alibegović (2022; 2023; 2024; 2025), koja ističe da Republika Hrvatska i dalje bilježi nizak stupanj porezne autonomije lokalnih jedinica te neučinkovite mehanizme fiskalnog izravnavanja, dok nedostatna diversifikacija izvora prihoda ograničava njihov razvojni potencijal. Na razini komparativnih istraživanja, OECD (2023) pokazuje da Republika Hrvatska znatno zaostaje iza zemalja poput Austrije i Slovenije, gdje je fiskalna decentralizacija povezana s digitalizacijom proračunskih alata i profesionalizacijom lokalne administracije. U istom smjeru, Svjetska banka (2022) preporučuje uključivanje neporeznih prihoda, osobito komunalne naknade, u model izračuna fiskalnog kapaciteta kako bi se osigurala pravednija raspodjela resursa među općinama. Drvenkar, Marošević i Unukić (2023) naglašavaju važnost regionalnih strategija u kontekstu ekonomskih transformacija srednje i istočne Europe, dok Drvenkar, Cota i Unukić (2024) ističu ulogu mrežnih modela upravljanja i regionalnih razvojnih agencija u jačanju administrativnih kapaciteta i učinkovitijem povlačenju sredstava iz fondova Europske unije. Također, dodatne empirijske dokaze potvrđuje Matić (2024), koji pokazuje da veća fiskalna autonomija lokalnih jedinica pozitivno utječe na gospodarski rast. U širem europskom okviru, Europska komisija (2022) naglašava važnost integriranog pristupa decentralizaciji, koji povezuje pravne reforme, fiskalne instrumente i razvoj ljudskih resursa. Ovi nalazi ujedno podupiru istraživački okvir

ovog doktorskog rada jer naglašavaju kako fiskalna decentralizacija nije isključivo financijsko pitanje, već zahtijeva integraciju fiskalnih, institucionalnih i razvojnih mjera, pri čemu se poseban naglasak stavlja na uključivanje neporeznih prihoda u izračun fiskalnog kapaciteta te jačanje administrativnih i digitalnih kapaciteta na lokalnoj razini.

7.1. Primarno istraživanje

Anketno istraživanje, čiji se rezultati ovdje predstavljaju, provedeno je u razdoblju od kolovoza 2021. do ožujka 2022. godine među općinama u Republici Hrvatskoj. Istraživanje je provedeno u svrhu izrade doktorskog rada na temu “Fiskalna decentralizacija i razvoj općina” na poslijediplomskom doktorskome studiju “Management” na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku.

Na službene i ostale dostupne e-mail adrese svih 428 općina u Republici Hrvatskoj poslana je elektronička pošta s pripadajućim linkom na anketu i uputom da upitnik trebaju ispuniti odgovorne osobe – općinski načelnici. Ovakva metoda prikupljanja podataka odabrana je iz nekoliko razloga: zbog prilično velikog upitnika, zatim zbog procjene da bi zbog specifičnosti poslova u općinama drugi načini prikupljanja, poput telefonske, terenske ili poštanske ankete ostvarili nezadovoljavajući povrat, ali i zbog postojanja dostupne baze e-mailova svih općina i općinskih načelnika u Republici Hrvatskoj. U istraživanju je sudjelovala 161 općina iz čitave Republike Hrvatske, što čini 37,6% od ukupnog broja i smatra se zadovoljavajućim povratom iz nekoliko razloga. Prema metodološkim smjernicama literature iz područja sociologije i istraživanja javnog mnijenja, povrat od 30% i više često se smatra dovoljnim za reprezentativne rezultate, osobito u općinskim ili lokalnim istraživanjima gdje je teško postići veće stope sudjelovanja (Creswell, 2014). Također, u kontekstu istraživanja na razini općina u Republici Hrvatskoj, povrat od 37,6% može se smatrati zadovoljavajućim jer omogućava dobar uvid u stavove i mišljenja općinskih načelnika kao predstavnika lokalnog stanovništva, a istovremeno je to razina sudjelovanja koja minimizira pristranost uzrokovanu niskom stopom odaziva (Barber i sur., 2018).

Iako uvijek postoji bojazan da je ovakav uzorak podložan auto-selekciji, temeljem svih općih pokazatelja poput veličine mjesta, geografske lociranosti i drugih pokazatelja, može se zaključiti da je ovaj uzorak dovoljno dobar da se zaključke ovog istraživanja može ekstrapolirati na sveukupnu populaciju općina i da dobiveni rezultati odražavaju realno stanje. Za potrebe

istraživanja korišten je online upitnik izrađen u alatu Google Forms, koji omogućava brzo, jednostavno i pouzdano prikupljanje podataka. Njegova primjena opravdana je s metodološkog i praktičnog aspekta. Naime, prema Dillman, Smyth i Christian (2014), online alati poput Google Forms smanjuju troškove i pogreške u unosu podataka, dok istovremeno omogućavaju veći doseg ispitanika. Prednost je i integracija s Google Sheets, koja olakšava analizu i obradu podataka (Ferguson, 2019). Nadalje, pristupačnost putem interneta s različitih uređaja povećava fleksibilnost i odaziv sudionika. Stoga se može zaključiti da je Google Forms prikladan izbor jer u potpunosti zadovoljava potrebe ovog istraživanja, a ujedno je potvrđen i u relevantnoj znanstvenoj literaturi.

Upitnik je sadržavao pitanja različitog formata. Neka su pitanja zahtijevala samo jedan odgovor, dok je u nekima bila ponuđena mogućnost izbora dva ili više odgovora. Neka su pitanja matričnog tipa (uglavnom Likertove skale), a upitnik sadržava i pitanja otvorenoga tipa. Za ispunjavanje ovog upitnika potrebno je 10-15 minuta, a sudionici su sami mogli izabrati vrijeme i dužinu trajanja ispunjavanja upitnika. Upitnik je sadržavao različite formate pitanja: pitanja sa samo jednim odgovorom, pitanja s mogućnošću izbora dva ili više odgovora, pitanja matričnog tipa (Likertove skale) i pitanja otvorenog tipa. Za ispunjavanje je potrebno 10-15 minuta, a sudionici su mogli sami odabrati vrijeme i trajanje ispunjavanja.

7.2. Uvod - ciljevi istraživanja i hipoteze

Glavni cilj ovog istraživanja je istražiti različite segmente funkcioniranja općina s posebnim naglaskom na fiskalnu decentralizaciju i pitanja održivosti, odnosno daljnjeg razvoja općina kao jedinica lokalne samouprave. Specifični ciljevi istraživanja uključivali su utvrđivanje:

- općih podataka o općinama (ime, broj stanovnika, broj zaposlenih, obrazovna i dobna struktura),
- podataka o proračunskim korisnicima koje općine financiraju iz svojih proračuna,
- podataka o drugim korisnicima koje djelomično financiraju,
- mišljenja predstavnika općina o trenutnom administrativno-teritorijalnom ustrojstvu Republike Hrvatske, potrebi za njezinom reformom te različitim opcijama te reforme,
- procjene zadovoljstva tim ustrojem vezano uz različite aspekte poput fiskalnog potencijala jedinica lokalne samouprave, izgrađenosti komunalne infrastrukture, provedbe strateških projekata,

- argumentima za reformu tog ustrojstva,
- stavova i iskustva vezanih uz stupanje na snagu novog Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o njegovim pozitivnim i negativnim stranama,
- procjenu fiskalnog izravnjanja,
- mišljenju o uvođenju novih, dodatnih parametara za fiskalno izravnjanje,
- frekventnost pojedinih strateških dokumenata te mišljenje o njihovoj korisnosti i realnim potrebama za njima.

U fokusu ovog primarnog istraživanja je bilo utvrđivanje stavova predstavnika općina o mjerama fiskalne decentralizacije, novom modelu fiskalnog izravnjanja i prijedlozima novih modela, utjecaju fiskalnog kapaciteta na provedbu strateških i drugih razvojnih projekata i programa, strukturi izvora financiranja s posebnim osvrtom na najizdašnije neporezne prihode i njihovu utjecaju na fiskalni kapacitet općina te stavovi o postojećem teritorijalno-administrativnom ustrojstvu u Republici Hrvatskoj.

Za postizanje navedenih istraživačkih ciljeva uvode se sljedeće hipoteze:

H1. Mjere fiskalne decentralizacije imaju pozitivan učinak na fiskalni kapacitet općina

H2. Fiskalni kapacitet općina ovisan je o neporeznim prihodima

H3. Decentralizacijski procesi imaju velik utjecaj na strateški razvoj općina

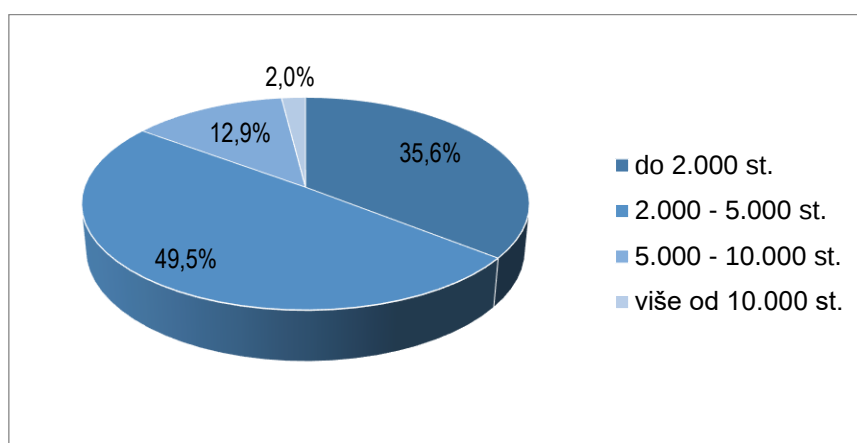
Neke od ovih hipoteza testirane su (i) sekundarnim istraživanjem navedenim niže u ovom poglavlju.

7.3. Metode, uzorak i provedba istraživanja

Kao što je prethodno napomenuto, uzorak čini 161 hrvatska općina koja je u potpunosti ispunila online upitnik. U ovom se dijelu opisuju neki socio-demografski pokazatelji ispitanika, odnosno struktura općina koje su sudjelovale u istraživanju. Promatrajući strukturu općina s obzirom na veličinu, odnosno s brojem stanovnika kao glavnim kriterijem, vidljivo je da najviše općina ima između 2.000 i 5.000 stanovnika (gotovo polovina njih, odnosno 49,5%), a zatim do 2.000 stanovnika (35,6%). Slijedi skupina od 5.000 do 10.000 stanovnika (12,9%), a očekivano, najmanje je onih u kojima živi više od 10.000 stanovnika (2,0%). Dakle, može se reći da oko

85% općina koje su obuhvaćene ovim istraživanjem ima manje od 5.000 stanovnika, što vjerno oslikava i stvarno stanje što se tiče veličine općina.

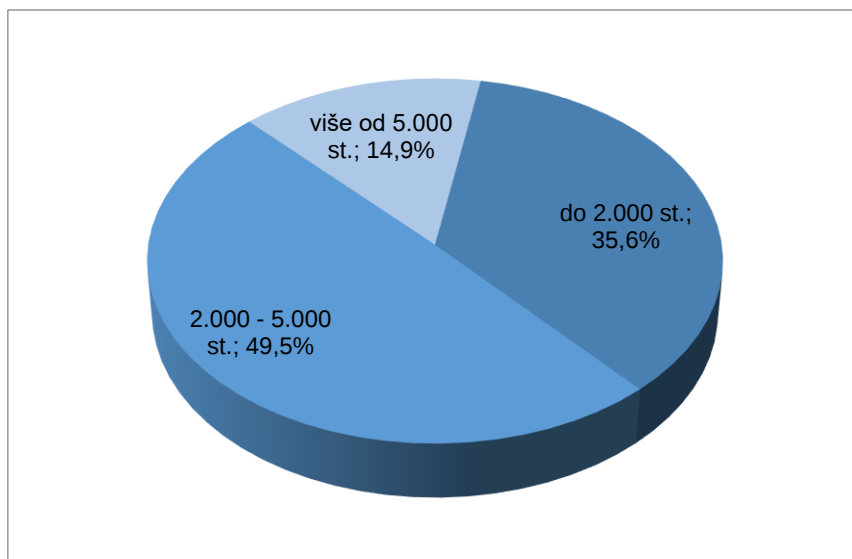
Treba napomenuti da je ovo grupiranje općina napravljeno provizorno za potrebe ovog istraživanja. Skupine nisu jednakih raspona, ali su logične i često prikazane u literaturi ove tematike i publikacijama Državnog zavoda za statistiku, Hrvatskog zavoda za zapošljavanje i drugih institucija, a prikazano je na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 26).



Grafički prikaz 26 - Podjela općina koje su sudjelovale u istraživanju prema broju stanovnika

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Za potrebe daljnjih analiza dvije najveće skupine općina „5.000-10.000 st.“ i „više od 10.000 st.“ spojene su u jednu „više od 5.000 stanovnika“, pa sljedeći grafički prikaz (Grafički prikaz 27) pokazuje da 15% općina iz uzorka ima više od 5.000 stanovnika.



Grafički prikaz 27 - Podjela općina koje su sudjelovale u istraživanju prema broju stanovnika (rekodirana varijabla)

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

U navedenim općinama u prosjeku je zaposleno 8 osoba ($\bar{x}=7,58$, $SD=4,437$), a gledajući medijan, onda se radi o 7 osoba (50% ima do 7 zaposlenih, a više od 7 zaposlenika ostalih 50% općina). Najmanje zaposlenih, svega po 2 zaposlenika - imaju 4 općine, a najviše je zaposlenih u jednoj općini koja ima 26 zaposlenika. U sljedećoj je tablici (Tablica 20) prikazano križanje veličine općina i broja zaposlenika.

Tablica 30 - Broj zaposlenih u općini i veličina mjesta prema broju stanovnika

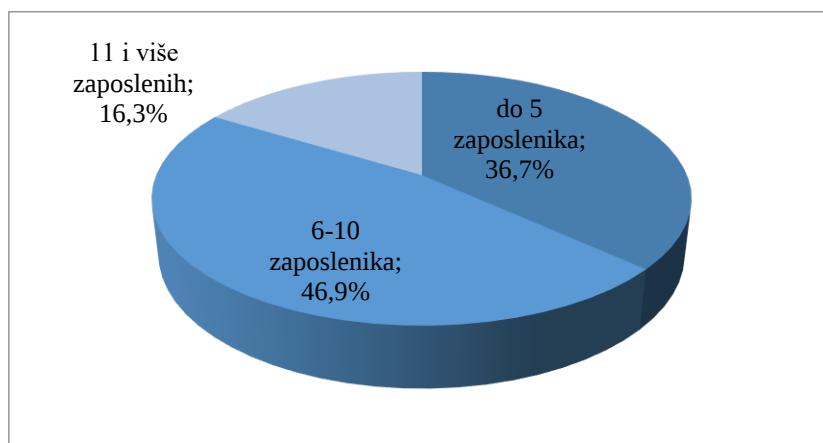
Veličina mjesta	Broj zaposlenih (aritmetička sredina)	Standardna devijacija
do 2.000 st.	5,97	4,167
2.001 – 5.000 st.	7,73	3,872
više od 5.000 st.	10,73	5,203

$F=2,836$, $p>0.68$

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Kao što se može vidjeti iz prethodne tablice (Tablica 30) broj zaposlenika u općinama linearno raste s veličinom općine, što je bilo i očekivano. Najmanje općine imaju oko 6 zaposlenika ($\bar{x}=5,97$, $SD=4,167$), one nešto veće (koje čine i većinu uzorka) blizu 8 ($\bar{x}=7,73$, $SD=3,872$), a one u kojima živi između 5 i 10 tisuća stanovnika zaposleno je u prosjeku 11 osoba (naravno,

zaokruženo). Za potrebe kasnijih analiza kreirane su ukupno 3 proizvoljne skupine općina prema broju zaposlenih. U postotku je najviše općina sa 6-10 zaposlenika (46,9%), zatim do 5 djelatnika (36,7%), a najmanje je onih u kojima radi 11 i više zaposlenika (16,3%). Pregledom podataka vidljivo je i da oko polovine općina iz uzorka zapošljava od 5 do 7 osoba što je prikazano na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 28).



Grafički prikaz 28 - Općine grupirane prema broju zaposlenika

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Budući da je utvrđena povezanost veličine općine (prema broju stanovnika) i broju zaposlenih u općinskoj upravi, utvrdila se postojeća struktura s obzirom na ovaj parametar. Vidljivo je da u oko polovine (55,9%) najmanjih općina (do 2.000 stanovnika) radi do 5 zaposlenih, u njih 41,2% zaposleno je 6-10 djelatnika, a u svega 2,9% njih 11 i više.

Što se tiče srednje velikih općina – od 2.001 – 5.000 stanovnika – situacija je dosta drugačija; najbrojnije su one s od 6 do 10 zaposlenih (u udjelu 44,9%), zatim one od 1 do 5 djelatnika (34,7%), a oko ¼ ih zapošljava 11 i više. U najvećim pak općinama oko 2/3 ih ima 6-10 zaposlenih, a preostala 1/3 ima 11 i više djelatnika. Odnos veličina općina prema broju stanovnika i broju zaposlenih po grupama (1-5; 6-10 i više od 11 zaposlenih) prikazano je u sljedećoj tablici (Tablica 31).

Tablica 31 - Odnos veličina općina prema broju stanovnika i broja zaposlenih (po grupama)

Veličina općine (prema broju st.)	1-5 zaposlenih	6-10 zaposlenih	11 i više
do 2.000 st.	55,9	41,2	2,9
2.001 – 5.000 st.	34,7	44,9	20,4
više od 5.000 st.	0,0	66,7	33,3

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

7.4. Rezultati primarnog istraživanja

Sljedeće pitanje u anketi bilo je: „Kakva je obrazovna struktura vaših zaposlenika – iskazano u postotcima?“ Ispitanici su trebali navesti približan postotak za svaku od predefiniranih skupina po obrazovanju: 1) srednja stručna sprema i niže; 2) viša stručna sprema i 3) visoka stručna sprema. Rezultati su prikazani u sljedećoj tablici (Tablica 32).

Tablica 32 - Postotak stručnih sprema među zaposlenicima anketiranih općina

Postotak među zaposlenicima	Srednja stručna sprema i niži stupnjevi obrazovanja	Viša stručna sprema	Visoka stručna sprema
do 10%	13,1	56,6	33,3
10-30%	17,2	24,3	25,3
30-50%	22,2	14,1	20,2
50-70%	27,3	4,0	14,1
70-100%	20,2	1,0	7,1

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Rezultati iz prethodne tablice (Tablica 32) pokazuju da zaposlenici sa srednjom stručnom spremom i niže od toga najčešće čine 50-70% zaposlenika općina (27,3%), a pribroji li se tome i one gdje osobe s tim stupnjem čine više od 70% djelatnika, dolazi se do saznanja da oni u polovini anketiranih općina čine gotovo 50% zaposlenika (ukupno 47,3%). Dakle, može se zaključiti da u obrazovnoj strukturi među zaposlenicima dominiraju oni sa srednjom stručnom spremom, iako je vidljivo da je struktura tu dosta raznolika. Viša stručna sprema, koja je i inače u Republici Hrvatskoj najrjeđi stupanj obrazovanja, najmanje je i ovdje zastupljena; naime, u 56,6% općina oni čine do 10% zaposlenih. Visokoobrazovani, odnosno osobe sa završenim fakultetom, magisterijem ili doktoratom najčešće su u postotku do 10% (33,3%) ili između 10

i 20% zaposlenih (25,3%). Dakle, zbirno se može zaključiti da u 58,6% općina visokoobrazovane osobe čine oko 1/5 zaposlenika.

Sljedeća tablica (Tablica 33) prikazuje strukturu zaposlenika u anketiranim općinama prema njihovoj dobi. Iz navedenog proizlazi da općina u kojima je većina zaposlenika vrlo mlada (do 30 godina) ima jako malo – u tek 2,0% oni čine većinu zaposlenih. To je još bolje prikazati podatkom da u oko 90% općina oni čine do trećine zaposlenih. Najvećim dijelom se radi o osobama starijim od 50 godina; u oko ¼ općina (23,4%) oni čine većinu zaposlenika. Dobna struktura zaposlenika u anketiranim općinama prikazana je u sljedećoj tablici (Tablica 33).

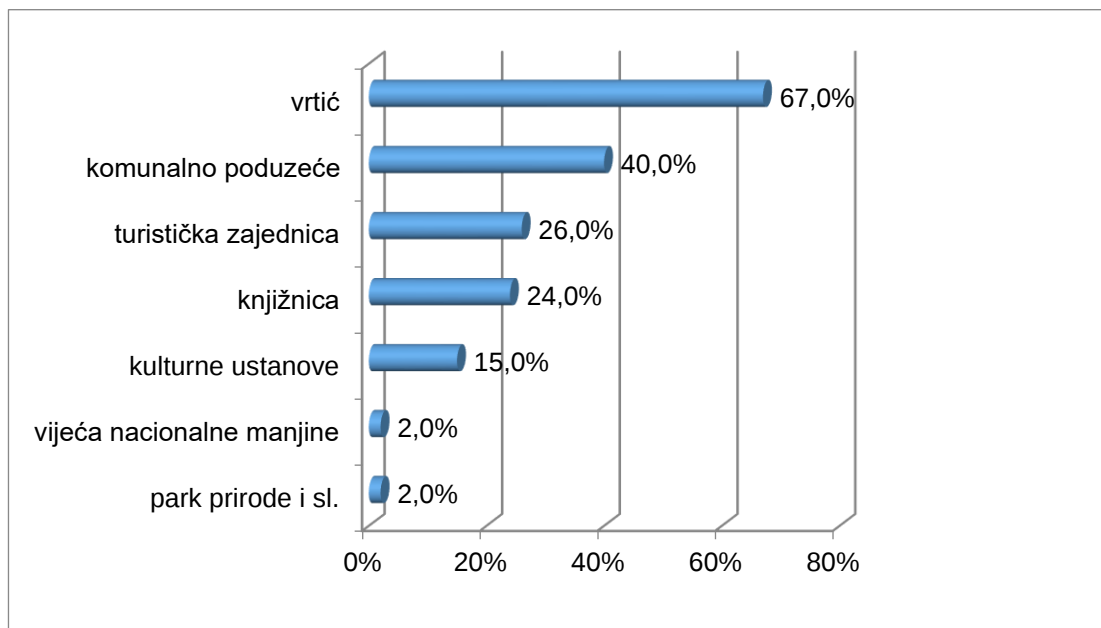
Tablica 33 - Postotak dobnih skupina među zaposlenicima anketiranih općina

Postotak među zaposlenicima	do 30 godina	31-40 godina	41-50 godina	više od 50 godina
do 10%	71,4	22,4	31,6	37,8
10-30%	18,4	37,8	33,7	22,4
30-50%	8,2	26,5	20,4	16,3
50-70%	0,0	11,2	11,2	16,3
70-100%	2,0	2,0	3,1	7,1

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

7.5. Analiza dobivenih rezultata istraživanja

Nakon prikazivanja općih podataka o općinama koje su sudjelovale u istraživanju, pristupilo se pitanjima o funkcioniranju općina, financiranju, mišljenju o postojećim i eventualnim reformama. Što se tiče proračunskih korisnika, oko 2/3 ispitanih općina – njih 67,0% - iz svojih proračuna financiraju vrtiće, obično uz sufinanciranje razlike koju plaćaju roditelji. Neke su općine navele da sufinanciraju i vrtiće na području susjednih jedinica lokalne samouprave – naravno, za roditelje s njihovih područja. Slijede komunalna poduzeća s 40,0%, a turističke zajednice i knjižnice iz svojih proračuna financira približno jednak broj općina (26%, odnosno 24%). Općine su navodile još i različite kulturne ustanove poput muzeja, kazališta, spomen-kuća i sl. – njih 15%, a park prirode/park-šumu/nacionalni park i sl. navelo je svega 2% općina, kao i vijeća nacionalnih manjina. U ovom pitanju su ispitanici mogli navesti više odgovora, odnosno što sve (barem djelomično) financiraju. Pregled prikaza odgovora prikazan je na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 29).



Grafički prikaz 29 - Učestalost proračunskih korisnika u anketiranim općinama (moguće više odgovora)

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

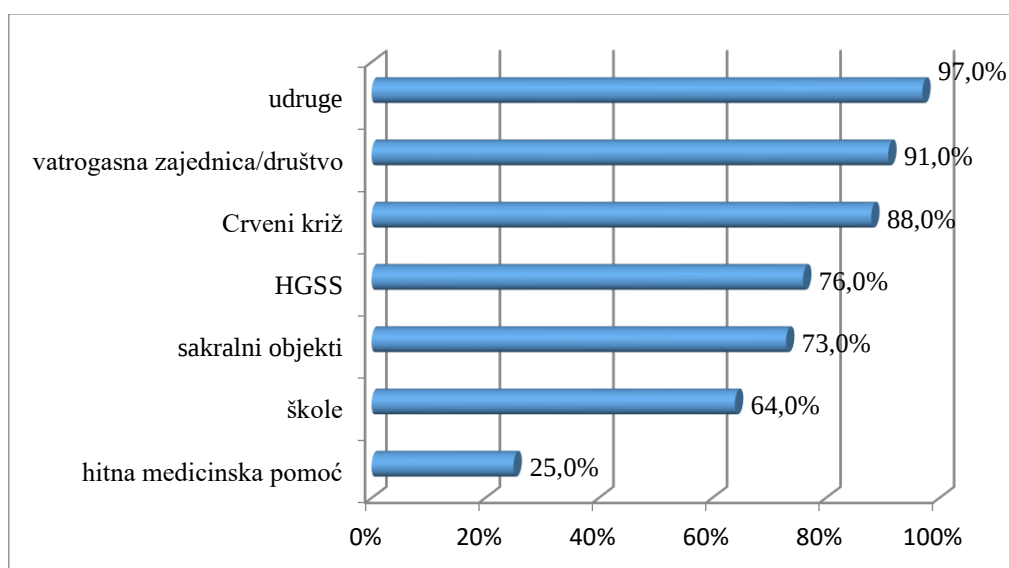
Proračunskih korisnika nema 17 anketiranih općina, što čini 16,8% uzorka. No, utvrđeno je da se u tom slučaju ne radi samo o onim najmanjim općinama, nego praktički podjednako o onima iz skupine do 2.000 stanovnika (19,4%) i onima iz „srednje skupine“ (točno 20%). U sljedećoj su tablici (Tablica 4) prikazani koliko su navedeni proračunski korisnici zastupljeni u općinama s obzirom na njihovu veličinu, odnosno broj stanovnika. Vidljivo je da je u svim skupinama općina, vrtić ujedno i najčešće financirani proračunski korisnik i da je u onim najvećim skupinama taj udjel čak 93,3%. Ipak, neki proračunski korisnici definitivno su tipičniji za mnogoljudnije općine: posebno se to odnosi na komunalna poduzeća (na svom proračunu ih ima 60% takvih općina) i knjižnice (ima ih 40%), pa i za kulturne ustanove (26,7%). S druge strane, proračunsko financiranje turističkih zajednice nije povezano s veličinom općina – čak je taj udio najmanji kod onih najvećih općina. Utvrđivanje statistički značajnih razlika između ovih grupa χ^2 (hi-kvadrat), testom je pokazalo značajnu razliku jedino u slučaju vrtića ($\chi^2=6,840$, $p=0,033$).

Tablica 34 - Učestalost proračunskih korisnika među skupinama općina prema broju stanovnika (u %)

Veličina općine (prema broju st.)	vrtić	komunalno poduzeće	turistička zajednica	knjižnica	kulturne ustanove
do 2.000 st.	55,6	41,7	25,0	22,2	16,7
2.001 – 5.000 st.	67,3	32,7	28,6	20,4	10,2
više od 5.000 st.	93,3	60,0	20,0	40,0	26,7

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Na temelju podataka prikazanih u prethodnoj tablici (Tablica 34) može se zaključiti da veće općine imaju u najvećem postotku sve od navedenog, izuzev turističkih zajednica kojih čak imaju i najmanje kao proračunske korisnike. Na pitanje „Koje ostale korisnike financirate iz svog proračuna?“ predstavnici općina odgovarali su također u obliku pitanja s višestrukim odgovorima, pa se rezultati prikazuju u sljedećem grafički prikazu (Grafički prikaz 30).



Grafički prikaz 30 - Učestalost općinskog financiranja raznih korisnika (moguće više odgovora)

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Gotovo sve anketirane općine (97%) iz svojih sredstava izdvajaju određena sredstva za udruge, neovisno o modelu ili način njihovog financiranja (natječaji, sufinanciranja projekata, jednokratne dodjele sredstava i sl.). Isto tako, velika većina ih, napominjemo, barem djelomično

financira i vatrogasno društvo/zajednicu (91%) i Crveni križ (88%). Oko ¾ općina u određenoj mjeri financira i Hrvatsku gorsku službu spašavanja (HGSS) – njih 76% i sakralne objekte (73%), dok otprilike 2 od 3 općine sufinanciraju i škole. Najmanje njih sufinancira hitnu medicinsku pomoć ili liječničku pripravnost (kako su to neki ispitanici naveli) – tek 25% anketiranih općina. Ipak, ima slučajeva da u nekom obliku financiraju zdravstvene ustanove u svojim općinama. U sljedećoj su tablici (Tablica 35), kao i u prethodnoj (Tablica 34), prikazane grupe općina prema broju stanovnika uz njihovo križanje s navedenim vrstama korisnika. U tablici se ne nalaze i udruge budući da ih baš sve anketirane općine sufinanciraju, pa je taj podatak ovdje suvišan. Neke pravilnosti vidljive su i u ovim rezultatima; dakle, veće općine u pravilu sufinanciraju veći broj navedenih korisnika spram onih manjih. Iako pripadajući χ^2 -test ne pokazuje statistički značajne razlike niti u jednom od navedenih slučajeva (čak niti u slučaju škola), vidljivo je da u većini slučajeva najveće općine prednjače u udjelu onih koji sufinanciraju navedene institucije i servise, što je bilo i očekivano. Navedeni rezultati prikazani su u sljedećoj tablici (Tablica 35).

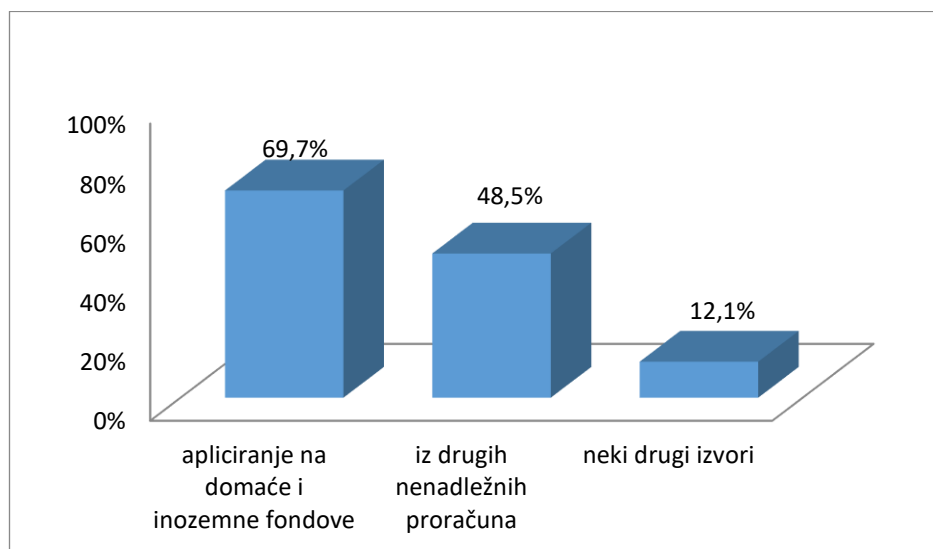
Tablica 35 - Učestalost ostalih korisnika među skupinama općina prema broju stanovnika (u %)

Veličina općine (prema broju st.)	vatrogasna zajednica	Crveni križ	HGSS	sakralni objekti	škole	Hitna medic. pomoć
do 2.000 st.	86,1	86,1	77,8	77,8	55,6	27,8
2.001 – 5.000 st.	93,9	87,8	73,5	69,4	63,3	22,4
više od 5.000 st.	93,3	93,3	80,0	73,3	86,7	33,3

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Iz prethodne tablice (Tablica 35) vidljive su određen pravilnosti u ovim rezultatima; veće općine u pravilu sufinanciraju veći broj navedenih korisnika spram onih manjih. Statistički značajna povezanost između broja sufinanciranih korisnika i veličine općina nije utvrđena, tako da se ne može reći da veće općine u prosjeku znatno više sufinanciraju ove korisnike od onih manjih. Na neki način, opći je zaključak da, što se tiče ovakve vrste korisnika, sve općine, neovisno o broju stanovnika, financiraju otprilike podjednaku količinu i vrstu ostalih korisnika. Nešto je izraženija razlika samo vezano uz škole, gdje ih one najveće općine u pravilu (njih 86,7%) financiraju, dok se kod druge dvije skupine ti udjeli kreću oko 60%, no bez utvrđene

statistički značajne razlike. Proračunski korisnici financiraju se i iz nekih drugih izvora, što pokazuje odgovor na anketno pitanje „Financiraju li se (vaši) proračunski korisnici i iz nekih drugih izvora?“, na koji je 91,8% općina odgovorilo potvrdno. Kada se ispitanike upitalo da navedu na koje se to specifične načine financiraju, najčešći je odgovor bio apliciranjem na domaće i inozemne (najčešće EU) fondove. Naime, 69,7% općina je to navelo kao jedan od mogućih izvora. Slijedi odgovor „iz drugih proračuna koji im nisu nadležni“ kojeg je dalo oko polovine općina (48,5%), dok je „neke druge izvore“ poput donacija, članarina i sl. navelo 12,1%. Struktura odgovora prikazana je na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 31).



Grafički prikaz 31 - Načini financiranja korisnika proračuna iz ostalih izvora

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja Font

Provedenim χ^2 -testom nije utvrđena statistički značajna razlika između općina različite veličine, no ipak ćemo istaknuti da su najmanje općine na prethodno pitanje u postotku od 85,7%, dok su kod drugih ti postotci nešto veći - od 2.000 do 5.000 stanovnika radi se o 95,9%, a onih iznad 5.000 stanovnika o 92,9%. Iz navedenog se može zaključiti da se općine međusobno bitno ne razlikuju niti po ovom pitanju.

7.5.1. Teritorijalno-administrativno ustrojstvo

Sljedeći dio u upitniku odnosio se na pitanja vezana uz sadašnji teritorijalno-administrativni ustroj u Republici Hrvatskoj. Od sudionika istraživanja zatražilo se da procijene različite momente vezane uz tu tematiku i da daju svoju procjenu trenutnog stanja kako to, prema

njihovom mišljenju, funkcionira u praksi. U prvom pitanju „Možete li ocijeniti koliko je sadašnji teritorijalno-administrativni ustroj zadovoljavajući za općine i gradove u RH s obzirom na sljedeće;“ pa su navedeni sljedeći elementi, koji su u tablici poredani od onih s najboljom do onih s najnižom prosječnom ocjenom. Dakle, ispitanici su ovim pitanjem izrazili stav/mišljenje o tome koliko uspješno sadašnje ustrojstvo rješava pojedinu problematiku općenito, a ne samo u njihovoj općini. Kvaliteta predškolskog obrazovanja izdvojila se kao najbolji dio koji je pod ingerencijom općina; naime, točno 2/3 općina ocjenjuje ju uglavnom (45,0%) ili izrazito (21,0%) dobrom. Iskazana kao aritmetička sredina na skali od 1 do 5 ona iznosi 3,77. Slijedi kvaliteta kulturnog i društvenog života koju je istim ocijenilo 53,5% općina (43,4% uglavnom dobrom i 10,1% izrazito dobrom). Slijedi izgrađenost komunalne infrastrukture čija prosječna vrijednost na Likertovoj skali iznosi 3,39, tj. 51,0% ispitanika smatra da sadašnje teritorijalno-administrativno ustrojstvo uglavnom ili izrazito dobro rješava spomenuti element. Stavovi ispitanika prema različitim elementima u ingerenciji općina kao posljedici postojećeg teritorijalno-administrativnog ustroja administrativno ustrojstvo uglavnom ili izrazito dobro rješava spomenuti element. Stavovi ispitanika prema različitim elementima u ingerenciji općina kao posljedici postojećeg teritorijalno-administrativnog ustroja prikazani su u sljedećoj tablici (Tablica 36).

Tablica 36 - Stavovi ispitanika prema različitim elementima u ingerenciji općina kao posljedici postojećeg teritorijalno-administrativnog ustroja (u %)

	Izrazito loše	Uglavnom loše	Niti dobro niti loše	Uglavnom dobar/ro	Izrazito dobar	Aritm. sredina
Kvaliteta predškolskog obrazovanja	1,0	8,0	25,0	45,0	21,0	3,77
Kvaliteta kulturnog i društvenog života	1,0	14,1	31,3	43,4	10,1	3,47
Izgrađenost komunalne infrastrukture	3,0	12,0	34,0	45,0	6,0	3,39
Povlačenje sredstava iz EU fondova	4,0	15,0	32,0	41,0	8,0	3,34
Provođenje strateških projekata	4,0	22,2	32,3	37,4	4,0	3,15
Fiskalni potencijal jedinica lokalne samouprave	4,0	25,0	31,0	37,0	3,0	3,10
Javni prijevoz	15,2	33,3	29,3	21,2	1,0	2,60

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Iz prethodne tablice (Tablica 36) vidljivo je da je najlošije ocijenjeno pitanje vezano uz javni prijevoz, kojeg pozitivno ocjenjuje tek 22,2% ispitanika. Ovakvo mišljenje još jasnije izražava podatak da ga gotovo polovina općina smatra lošim (33,3%) ili izrazito lošim (15,2%) riješenim pitanjem. Zatim se željelo analizirati postoje li razlike u procjenama svakog od ovih elemenata s obzirom na veličinu skupina. Samo su kod pitanja vezanog uz kvalitetu predškolskog obrazovanja utvrđene statistički značajne razlike između ovih grupa općina pa se može zaključiti da su ove tri grupe prilično homogene kada se govori o percepciji pojedinih elemenata teritorijalno-administrativnog ustrojstva. Struktura odgovora prikazana je u sljedećoj tablici (Tablica 37).

Tablica 37 - Aritmetičke sredine stupnjeva zadovoljstva različitim elementima u ingerenciji općina kao posljedici postojećeg teritorijalno-administrativnog ustroja – prema veličini općina (ANOVA-test)

	do 2.000 st.	2.000 – 5.000 st.	više od 5.000 st.	F- vrijednos t	Sig.
Kvaliteta predškolskog obrazovanja	3,47	3,92	4,00	3,205	0,045
Kvaliteta kulturnog i društvenog života	3,20	3,65	3,53	2,742	0,070
Izgrađenost komunalne infrastrukture	3,31	3,43	3,47	0,262	0,770
Povlačenje sredstava iz EU fondova	3,39	3,31	3,33	0,075	0,928
Provođenje strateških projekata	3,11	3,19	3,13	0,068	0,934
Fiskalni potencijal jedinica lokalne samouprave	3,03	3,18	3,00	0,374	0,689
Javni prijevoz	2,51	2,55	2,93	0,981	0,379

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Sljedećim se pitanjem željelo saznati razmišljanja sudionika istraživanja o reformama, odnosno mogućim rješenjima teritorijalnog i administrativnog ustrojstva općina i gradova u Republici Hrvatskoj. Učinilo se to pomoću 4 čestice, odnosno tvrdnje navedene u narednoj tablici a na koju su ispitanici mogli odgovoriti intenzitetom svog slaganja ili neslaganja. Korištena je skala Likertovog tipa s 5 stupnjeva, s tim da se ispitanicima omogućio i odgovor „Ne znam, nisam siguran“ kako bi se izbjegla opasnost da vrijednost „3“ označava niti slaganje niti neslaganje s navedenom tvrdnjom. Odgovori su prikazani u sljedećoj tablici (Tablica 38).

Tablica 38 - Frekvencije odgovora s navedenim tvrdnjama o teritorijalno - administrativnom ustrojstvu u Republici Hrvatskoj (u %)

	Uopće se ne slažem	Ne slažem se	Niti se slažem niti se ne slažem	Slažem se	U potpunosti se slažem	Ne znam, nisam siguran
Postojeće teritorijalno-administrativno ustrojstvo gradova i općina samoodrživo je u pogledu kvalitete pružanja usluga i brzine rješavanja problema	5,0	18,0	21,0	33,0	19,0	4,0
Trebalo bi provesti reformu postojećeg teritorijalno-administrativnog ustrojstva JLPRS u neki drugi oblik	8,0	27,0	20,0	24,0	12,0	9,0
Jedno od najboljih rješenja bilo bi spajanje više manjih jedinica lokalne samouprave u veću	20,0	24,0	22,0	18,0	10,0	6,0
Trebalo bi reorganizirati županije u 3-5 teritorijalno-administrativnih regija	9,9	21,8	22,8	18,8	17,8	8,9

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Kao što je vidljivo iz Tablice 38 prva se tvrdnja odnosi na samoodrživost općina i gradova u smislu kvalitete i brzine pružanja usluga i rješavanja problema. Najčešći odgovor (33,0%) bio je „Slažem se“, a ako pribrojimo tome i 19,0% onih koji su izjavili da se u potpunosti slažu s ovom tvrdnjom, dobivamo da je oko polovine (52,0% ispitanika) mišljenja da je trenutna situacija što se tiče ovog pitanja riješena na kvalitetan način. Reformu postojećeg teritorijalno-administrativnog ustrojstva jedinica lokalne i regionalne samouprave gotovo podjednak broj ispitanika podržava i ne podržava, a sličnu podijeljenost što je vidljivo i u slučaju posljednje tvrdnje o reorganiziranju županija u 3-5 teritorijalno-administrativnih regija. Što se tiče ideje spajanja više manjih jedinica lokalne samouprave u veću, ovdje se vidi da je ipak nešto veći broj onih koji se ne slažu s time – 24,0% je ona ovo pitanje odgovorilo „ne slažem se“, a u potpunosti još njih 20,%, što zajedno čini 44,0% svih ispitanika. Sljedeća tablica (Tablica 39) plastičnije prikazuje mišljenje ispitanika pomoću aritmetičkih sredina gdje je ova skala shvaćena kao Likertova ljestvica od 5 stupnjeva, pri čemu vrijednost „1“ označava najniži stupanj slaganja (odnosno potpuno neslaganje), a „5“ najviši, odnosno da se ispitanik u potpunosti slaže. U ovom su izračunu izbačeni oni koji na ovo pitanje nisu dali odgovor ili su odgovorili s „ne znam, nisam siguran“. Odgovori su prikazani u sljedećoj tablici (Tablica 39).

Tablica 39 - Aritmetičke sredine stupnjeva slaganja s tvrdnjama o teritorijalno-administrativnom ustrojstvu u Republici Hrvatskoj (Likertova skala od 1-5)

	Aritmetička sredina (min. 1- max. 5)
Postojeće teritorijalno-administrativno ustrojstvo gradova i općina samoodrživo je u pogledu kvalitete pružanja usluga i brzine rješavanja problema	3,45
Trebalo bi reorganizirati županije u 3-5 teritorijalno-administrativnih regija	3,14
Trebalo bi provesti reformu postojećeg teritorijalno-administrativnog ustrojstva JLPRS u neki drugi oblik	3,05
Jedno od najboljih rješenja bilo bi spajanje više manjih jedinica lokalne samouprave u veću	2,72

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Kao što je vidljivo iz prethodne tablice (Tablica 39), aritmetičke sredine pokazuju da se zapravo u sve četiri tvrdnje radi o vrijednostima koje sugeriraju da je općeniti stav sudionika ovog istraživanja „niti se slažem, niti se ne slažem“, pri čemu se kod tvrdnji o samoodrživosti postojećeg ustroja ipak više radi o pozitivnom stavu prema ovom. Zanimljivo je da razlike među grupama općina s obzirom na njihovu veličinu, što je prikazano u sljedećoj tablici (Tablica 40), ne postoje niti oko jednog pitanja. Ovdje je proveden ANOVA-test, međutim, on je pokazao da se ni u jednoj od ovih tvrdnji nije pojavila statistički značajna razlika među skupinama općina. Ona je ipak najprimjetnija kod tvrdnje „Jedno od najboljih rješenja bilo bi spajanje više manjih jedinica lokalne samouprave u veću“ gdje je ta razlika najprimjetnija, no statistički gledano nije i značajna. Manje i srednje velike općine nesklonije su ovom rješenju nego one koje spadaju u najveće, no kod prvih i drugih aritmetička sredina iznosi 2,62 i 2,63 a kod najvećih općina 3,29. Rezultati su prikazani u sljedećoj tablici (Tablica 40).

Tablica 40 - Aritmetičke sredine stupnjeva slaganja s tvrdnjama o teritorijalno-administrativnom ustrojstvu u RH – ANOVA-test prema veličini općina (Likertova skala od 1-5)

	do 2.000 st.	2.000 – 5.000 st.	više od 5.000 st.	F vrijedno st	Sig
Postojeće teritorijalno-administrativno ustrojstvo gradova i općina samoodrživo je u pogledu kvalitete pružanja usluga i brzine rješavanja problema	3,40	3,57	3,20	0,603	0,549
Trebalo bi provesti reformu postojećeg teritorijalno-administrativnog ustrojstva JLPRS u neki drugi oblik	2,94	3,05	3,36	0,587	0,558
Jedno od najboljih rješenja bilo bi spajanje više manjih jedinica lokalne samouprave u veću	2,62	2,63	3,29	1,583	0,211
Trebalo bi reorganizirati županije u 3-5 teritorijalno-administrativnih regija	3,24	3,11	3,00	0,191	0,827

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

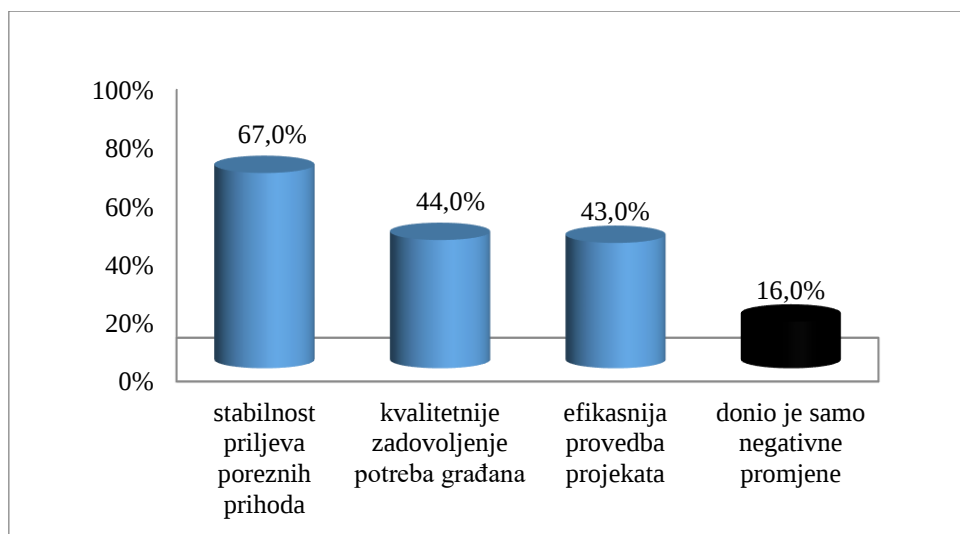
Kao što je vidljivo iz prethodne tablice (Tablica 40) u formi slobodnog odgovora sudionici ovog istraživanja pojasnili su svoje stavove o provođenju/neprovođenju reforme teritorijalno-administrativnog ustrojstva, pa ćemo ih navesti u originalnom obliku. Oni koji su mišljenja da bi reformu trebalo provesti najčešće su navodili sljedeće: spajanje općina (najčešće je predlagano spajanje više susjednih manjih općina u jednu), zatim reorganizacija županija (u smislu smanjenja, odnosno spajanja više županija po geografskom ili gospodarskom ključu) te provođenje navedene reforme prema glavnom kriteriju samoodrživosti. Vezano uz općine, primjećuju se dva najčešća razmišljanja: da bi trebalo izvršiti spajanje manjih općina po kriteriju broja stanovnika, ali i prema financijskom potencijalu za vlastito poslovanje ili opstanak, a ne nužno prema broju stanovnika ili nekom drugom demografskom kriteriju. Što se tiče županija, osim navedenog, neki sudionici su izričito naveli njihovo ukidanje, često i bez dodatnih objašnjenja, a neki su naveli da županije u pravilu svoje poslove delegiraju dalje lokalnoj samoupravi, odnosno od njih traže i podatke, i prijedloge, i rješenja. Sudionici su spominjali i redefiniranje uloge općina, odnosno da bi se one trebale više baviti specifičnim pitanjima poput prostornog planiranja, infrastrukture, razvoja gospodarstva i sl., a ne toliko školstvom, kulturom, vatrogastvom i sl. Što se tiče, pak, onih koji se protive takvoj reformi,

praktički se navode samo dva ključna razloga: prvi, da su općine najučinkovitiji oblik upravljanja lokalnom zajednicom, a ujedno i omogućuju najbolji „servis“ građanima, a drugo je da bi spajanje više općina dovelo do stvaranja većih, ali ne i boljih i bogatijih jedinica lokalne samouprave, a i da bi to dovelo do demografskog kraha u mnogim općinama. U prvom slučaju navode da upravo općine slijede načelo supsidijarnosti, odnosno “spuštanje” odluka na najnižu razinu, a to su građani, kao i to da općine najbolje znaju upravljati stvarima koje su im i zakonski propisane i u njihovoj ingerenciji. Isto tako, postojeći sustav omogućuje razvoj i onim manjim općinama, posebno ako govorimo o apliciranju na EU fondove i drugim razvojnim programima. Ono što bi ta reforma eventualno trebala učiniti je poboljšati učinkovitost postojećih općina, napraviti reorganizaciju ovlasti i nadležnosti i redukciju u nekim dijelovima (primjerice broj vijećnika, ukidanje funkcije zamjenika načelnika u manjim općinama i sl.). Također se vidi razmišljanje da bi spajanje više malih općina koje financijski loše stoje stvorilo samo nešto veće općine koje bi i dalje imale problema sa samoodrživošću.

7.5.2. Financiranje jedinica lokalne samouprave

Stupanjem na snagu novog Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji je u primjeni od 1.1.2018. godine, došlo je do određenih promjena. Kako su ga predstavnici anketiranih općina doživjeli, tema je sljedećeg dijela izvještaja. Prvo pitanje bilo je „Molimo Vas da označite sve ono što smatrate da je taj zakon stupanjem na snagu donio u pozitivnom smislu“ pri čemu su ispitanici, naravno, mogli označiti više odgovora, odnosno sve ono za što misle da je bio pozitivan pomak, ali i da eventualno upišu neki svoj odgovor ukoliko se radi o nečemu što nije obuhvaćeno ponuđenim odgovorima. Isto tako, mogli su na ovo pitanje odgovoriti s „Ništa od navedenog, donošenje ovog zakona dovelo je samo do negativnih posljedica“. Stabilnost priljeva poreznih prihoda kao pozitivnu posljedicu navedenog zakona navelo je točno 2/3 ispitanika i to je bio ujedno i najčešći odgovor. Mišljenja su da će taj zakon omogućiti kvalitetniju uslugu građanima u vidu ulaganja u komunalnu infrastrukturu i predškolski odgoj, uređenje okoliša, poboljšanje javnog prijevoza kao temeljne parametre primarne funkcije općina. Da će doprinijeti učinkovitijem zadovoljavanju potreba građana iz njihove općine zbog stabilnosti poreznih prihoda smatra 44% ispitanika, a vrlo sličan broj predstavnika općina – njih 43% , naveo je da je to dovelo do učinkovitije provedbe različitih projekata. Kao što se može vidjeti u priloženom grafičkom prikazu, blizu petina ispitanika – njih 16% smatra da taj zakon ima samo negativne strane, odnosno da je njegovo

stupanje na snagu dovelo do promjena u lošem smjeru. Rezultati su prikazani na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 32).



Grafički prikaz 52 - Pozitivni učinci Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (moguće više odgovora)

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

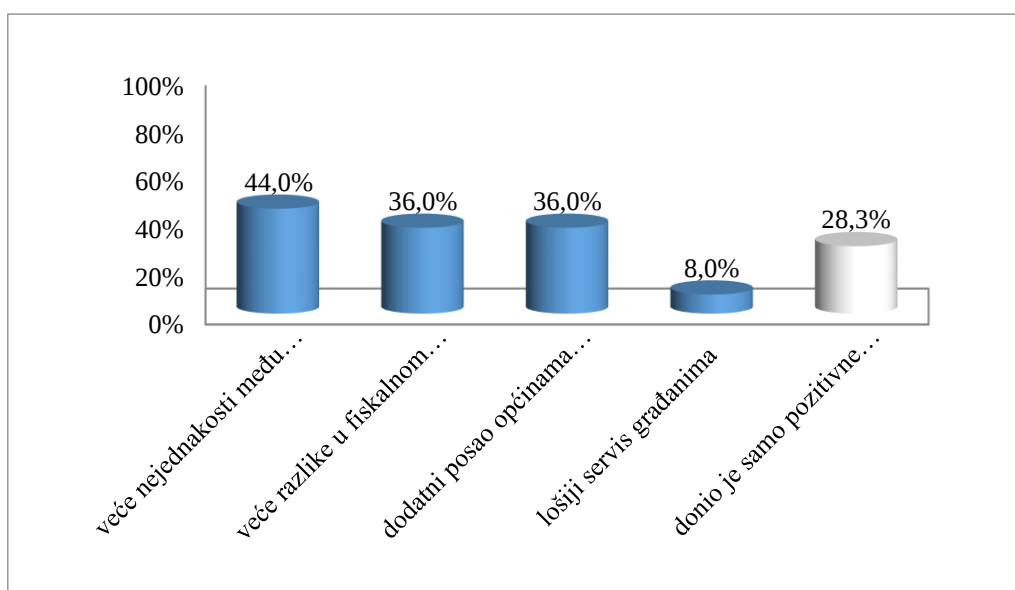
Kao što je vidljivo iz prethodnog grafičkog prikaza (Grafički prikaz 32) zanimljivo je da oko ¼ ispitanika dalo sva tri ponuđena odgovora. Najveći udio je naveo jedan od navedenih odgovora (37%), a dva 24%. ANOVA test nije pokazao da među skupinama općina s obzirom na broj stanovnika postoje neke razlike u smislu da su npr. manje navodile više benefita od srednjih ili najvećih. U sljedećoj tablici (Tablica 4) prikazani su postotci odgovora na prethodno pitanje grupirani po veličinama općina. U svim su odgovorima općine vrlo homogene osim u jednom slučaju; naime, 66,7% najvećih općina smatra da je novi Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u posljednje dvije godine doveo do učinkovitije provedbe projekata, dok je to navelo 31,4% ispitanika iz općina do 2.000 stanovnika, odnosno 44,0% iz općina od 2.001 do 5.000 stanovnika. Provedenim χ^2 -kvadrat testom utvrđeno je da je ta razlika statistički značajna ($\chi^2=5,360$, $p<0.05$). Struktura odgovora prikazana je u sljedećoj tablici (Tablica 41).

Tablica 41 - Pozitivni učinci Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave - prema veličini općina

Veličina općine (prema broju st.)	stabilnost priljeva poreznih prihoda	kvalitetnije zadovoljenje potreba građana	efikasnija provedba projekata	donio je samo negativne promjene
do 2.000 st.	60,0	37,1	31,4	20,0
2.001 – 5.000 st.	74,0	52,0	44,0	12,0
više od 5.000 st.	60,0	33,0	66,7	20,0

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Zatim se ispitanike upitalo o mogućim negativnim reperkusijama navedenog Zakona. Nešto više od drugih izdvojilo se razmišljanje da je stupanjem na snagu i njegovom primjenom došlo do veće nejednakosti između općina (44%), no nije znatno manji ni udio onih koji smatraju da je on povećao razlike u fiskalnom kapacitetu općina (36%) ili da je donio niz dodatnih poslova općinama koje za to često nemaju ljudskih kapaciteta (također 36%). Samo mali broj ispitanika je mišljenja da se on odrazio na lošiji servis građanima – tek 8,0%. Rezultati prikazani u grafičkom prikazu 33.



Grafički prikaz 33 - Negativni učinci Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (moguće više odgovora)

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Kao što je vidljivo iz prethodnog grafičkog prikaza (Grafički prikaz 33) u usporedbi sa 16% ispitanika koji su istaknuli da je taj zakon donio isključivo negativne promjene, 28,3%

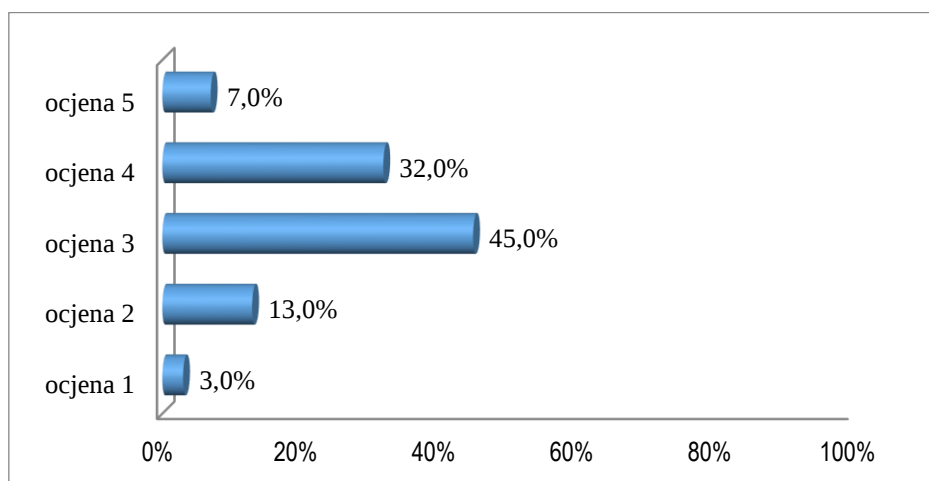
ispitanika je mišljenja da je on donio isključivo pozitivne promjene. Dakle, ukupno 55,7% ispitanika naveo je barem jednu pozitivnu i jednu negativnu stranu ovog zakona. U sljedećoj tablici (Tablica 42) su prikazane razlike među skupinama općina. Statistički značajna razlika nije utvrđena niti u jednom slučaju, iako sam pogled na tablicu može sugerirati da su najveće općine nešto malo negativnije prema donesenom zakonu.

Tablica 42 - Negativni učinci Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave - prema veličini općina

Veličina općine (prema broju st.)	veće nejednakosti među općinama	veće razlike u fiskalnom kapacitetu JLS	dodatni posao općinama koje za to nemaju ljudskih kapaciteta	donio je samo pozitivne promjene
do 2.000 st.	40,0	37,1	37,1	25,7
2.001 – 5.000 st.	46,0	32,0	32,0	32,0
više od 5.000 st.	46,7	46,7	46,7	13,3

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Fiskalno izravnaje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, jedna od mjera spomenutog Zakona, predvidio je da se prihod od poreza na dohodak raspodjeljuje u udjelu za fiskalno izravnaje od 17%. Od ispitanika se zatražilo da na skali od 1 (minimum) do 5 (maksimum) daju svoju ocjenu postojećeg modela. Rezultati su prikazani u sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 34).



Grafički prikaz 34 - Ocjena sadašnjeg modela fiskalnog izravnaja

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Iz prethodnog grafičkog prikaza (Grafički prikaz 35) može se zaključiti da su ispitanici, iako su mu u prosjeku ($x=3,27$, $SD=0,886$) dali srednju ocjenu, ipak nešto skloniji ocijeniti ga pozitivnim. Naime, ocjene 4 i 5 dalo je ukupno 39% ispitanika, dok je najniže ocjene „1“ i „2“ dalo 16% sudionika ovog istraživanja. No, najveći udio – 45% mu je dao vrijednost „3“ na skali od 5 stupnjeva, što je uostalom i iznos vrijednosti medijana. Iznimno su rijetki oni koji su mu dali najnižu ili pak najvišu ocjenu. Iako su ispitanici iz manjih općina davali nešto bolje ocjene od drugih, a aritmetičke sredine padaju s veličinama općina, ta se razlika nije pokazala statistički značajnom ($F=0,296$, $p=0,745$). Može se zaključiti da su oko ovog pitanja općine prilično homogene i ocjenjuju ga prosječnom ocjenom bez nekih iznimaka, rezultati prikazani u Tablici 43.

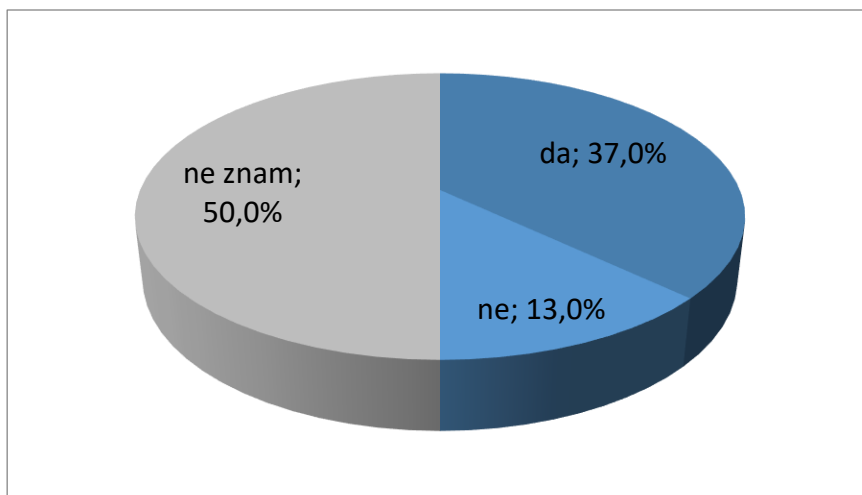
Tablica 43 - Ocjena sadašnjeg modela fiskalnog izravnjanja – ANOVA test prema veličini općina

Veličina općine (prema broju st.)	Aritmetička sredina
do 2.000 st.	3,34
2.001 – 5.000 st.	3,26
više od 5.000 st.	3,13

$F=0,296$, $p=0,745$

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Na grafičkom prikazu 35 prikazuju se odgovori na pitanje koje je glasilo „Treba li uvesti nove parametre za fiskalno izravnjanje?“. Zanimljivo, najčešći je odgovor bio „ne znam“, njega je ponudilo ravno 50% ispitanika. Među ispitanicima koji su iznijeli svoj stav, nešto je više onih koji smatraju da treba uvesti neke nove parametre (37%) od onih koji misle da oni nisu potrebni (13%).



Grafički prikaz 35 - Učestalost odgovora na anketno pitanje „Treba li uvesti nove parametre za fiskalno izravnanje?“

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Analizirajući odgovore predstavnika općina grupiranih po broju stanovnika iz Grafičkog prikaza 35, vidljivo je da su uvođenju dodatnih parametara pri fiskalnom izravnanju nešto skloniji sudionici iz najmanjih općina 45,7%, ali je i kod njih isti broj odgovorio s „ne znam“, što je u druge dvije skupine također najčešći odgovor. Struktura odgovora prikazana je u sljedećoj tablici (Tablica 44).

Tablica 44 - Učestalost odgovora na anketno pitanje „Treba li uvesti nove parametre za fiskalno izravnanje?“ – prema veličini općina

Veličina općine (prema broju st.)	da	ne	ne znam
do 2.000 st.	45,7	8,6	45,7
2.001 – 5.000 st.	34,0	14,0	52,0
više od 5.000 st.	26,7	20,0	53,3

χ^2 -kvadrat=2,607, $p=0,626$

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Udio izdvajanja iz proračuna za pronatalitetnu i demografsku politiku najčešće je navođen novi prijedlog za novi parametar (naravno, u obzir su uzeti samo oni ispitanici koji su na prethodno pitanje odgovorili s „da“). Njega je navelo 48% ispitanika, dok su svi predloženi parametri naišli na odobravanje u rasponu od 22-28%, izuzev izdvajanja iz proračuna za korisnike socijalne pomoći kojeg je navelo 12% ispitanika. Nadalje, kao bitan novi parametar, uvažavanje komunalne naknade i komunalnog doprinosa, kao najizdašnijih neporeznih prihoda u izračun fiskalnog kapaciteta općina navelo je 28% ispitanika. Ostali prijedlozi parametara bili su vezani

uz udjele izdvajanja za infrastrukturu i parametre koje bismo mogli opisati kao „geografska udaljenost od središta županije/glavnih prometnica/prometna izoliranost i sl.“ Rezultati su prikazani u sljedećoj tablici (Tablica 45).

Tablica 45 - Učestalost navođenja različitih novih parametara za fiskalno izravnjanje

Prijedlozi novih parametara za fiskalno izravnjanje	Udio
Udio izdvajanja iz proračuna za pronatalitetnu i demografsku politiku	48,0
Uvažavanje neporeznih prihoda (komunalne naknade i komunalnog doprinosa) u izračun fiskalnog kapaciteta	28,0
Broj učenika i studenata	22,0
Udio umirovljenika	22,0
Udio izdvajanja iz proračuna za korisnike socijalne pomoći	22,0
Udio izdvajanja iz proračuna za nezaposlene	12,0

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Zadnji dio ankete bio je vezan uz strateške dokumente kojeg jedinice lokalne samouprave donose ovisno o vlastitim potrebama ili zakonskim obvezama. Sudionici su, naravno, označili sve one dokumente koje njihove općine imaju i koje su dosad donijele.

Tablica 46 - Učestalost usvojenih strateških dokumenata među općinama

Vrste strateških dokumenata	Udio (%)
Prostorni plan	99,0
Procjena rizika, plan zaštite od požara i sl.	97,0
Strategija razvoja općine, plan ukupnog razvoja (PUR) i sl.	92,1
Plan gospodarenja otpadom	89,1
Strategija raspolaganja imovinom općine	65,3
Strategija razvoja turizma	20,8
Strategija razvoja poljoprivrede	9,9
Strategija upravljanja poduzetništvom/poduzetničkim zonama	7,9

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Kao što vidljivo iz Tablice 46, samo jedna anketirana općina nije donijela prostorni plan, odnosno 99% posjeduje takav strateški dokument. Procjenu rizika, plan zaštite od požara i neki slični dokument također su izradile gotovo sve anketirane općine (97%). Među vrlo učestalim dokumentima su i strategije razvoja općine, plan ukupnog razvoja (PUR) i slični dokumenti (92,1%) i planovi gospodarenja otpadom (89,1%). Dvije od tri anketirane općine donijele su i strategiju raspolaganja općinskom imovinom, dok su drugi dokumenti već znatno rjeđi. Primjerice, strategiju razvoja turizma ima 20,8% anketiranih općina, a razvoja poljoprivrede još i manje (9,9%) ili pak strateški dokument vezan uz poduzetništvo i/ili poduzetničke zone (7,9%).

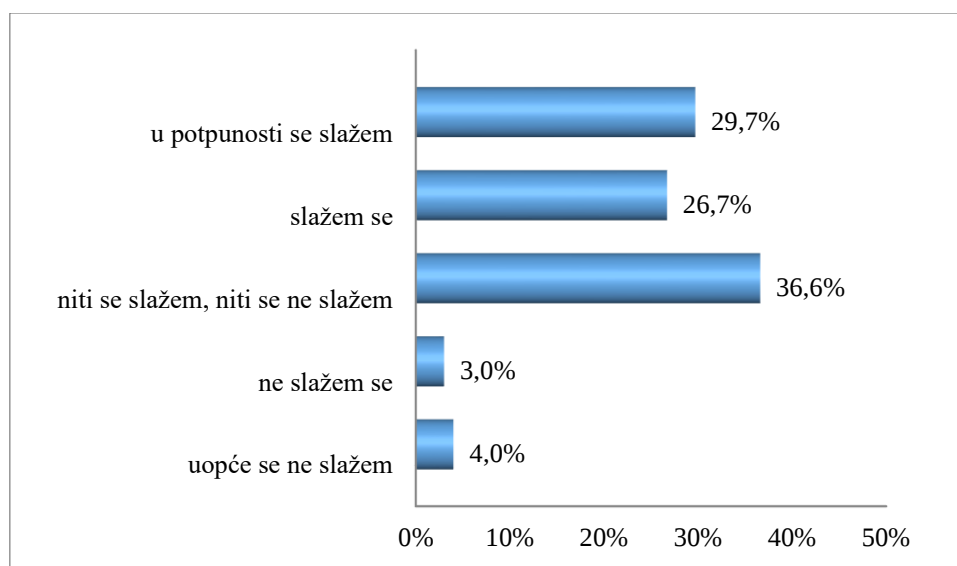
Iz sljedeće tablice (Tablica 47) je vidljivo da ne postoje neke izrazite razlike u vrstama donesenih strateških dokumenata s obzirom na veličinu općina. One najučestalije ogromna većina općina ionako ima, no razlike se pojavljuju tek kada se promotre one manje učestale. Primjerice, 20% velikih općina donijelo je strategiju koja se bavi tematikom poduzetništva (upravljanjem poduzetništvom ili poduzetničkim zonama, razvojem poduzetništva i sl.) dok je isto učinilo tek 2,8% onih najmanjih i 8% srednje velikih općina. Razlike su primjetne i u slučaju dokumenata koji se bave raspolaganjem imovine u vlasništvu općine i strategije razvoja turizma. Ovo je možda i suprotno očekivanjima da bi veće općine mogle imati znatno više i češće takvih dokumenata.

Tablica 47 - Učestalost donesenih strateških dokumenata – pregled prema grupama općina razvrstanih prema broju stanovnika (u %)

Vrsta strateškog dokumenta	Do 2.000 st.	2.000-5.000 st.	Više od 5.000 st.
Prostorni plan	97,2	100,0	100,0
Procjena rizika, plan zaštite od požara i sl.	100,0	96,0	93,3
Strategija razvoja općine, plan ukupnog razvoja (PUR) i sl.	94,4	92,0	86,7
Plan gospodarenja otpadom	96,4	86,0	86,7
Strategija raspolaganja imovinom općine	61,1	66,0	73,3
Strategija razvoja turizma	19,4	18,0	33,3
Strategija razvoja poljoprivrede	8,3	10,0	13,3
Strategija upravljanja poduzetništvom/poduzetničkim zonama	2,8	8,0	20,0

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

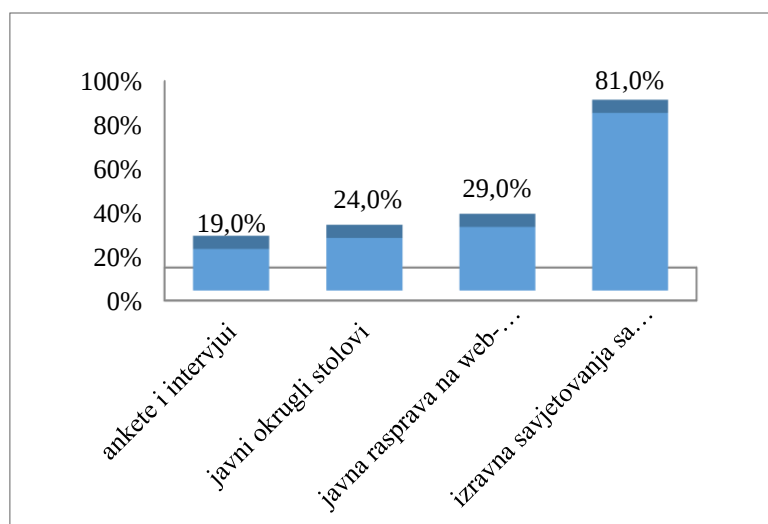
Vezano uz rezultate prikazane u prethodnoj tablici (Tablica 47), prosječan broj navedenih strateških dokumenata, izražen kao aritmetička sredina iznosi 4,81, a medijan 5,00. Kako bi se utvrdilo razmišljanje o tim dokumentima i potrebi za njima, ispitanicima je postavljeno pomalo provokativno pitanje „Koliko se slažete s tvrdnjom da se strateški dokumenti donose pretežno na temelju zakonske obveze, a ne na temelju proračunskih mogućnosti i nekih drugih parametara?“ prikazani u sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 36).



Grafički prikaz 36 - Slaganje s tvrdnjom da se strateški dokumenti donose pretežno zbog zakonske obveze

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Prema rezultatima iz Grafičkog prikaza 36, najveći je udio ispitanika odgovorio s „niti se slažem, niti se ne slažem“ (36,6%). Iz grafički prikaza je vidljivo da se natpolovična većina slaže (26,7%) ili čak u potpunosti (29,7%) s njom. Znači, ispitanici većim dijelom ipak smatraju da je u dosta slučajeva izrada takvih dokumenata bila potaknuta zakonskom obvezom, a ne realnom potrebom, financijskim mogućnostima i sl. Kao i u brojnim drugim pitanjima, i ovdje su ispitanici iz općina različitih veličina dosta homogeni u svojim stavovima. Pri donošenju ovih dokumenata rijetke su općine koje nisu uključivale svoje građane ili čak širu javnost – prema ovom istraživanju, svega ih je 5%. Daleko najčešći način uključivanja građana su izravna savjetovanja sa zainteresiranim građanima (81,0%), a znatno manje na sve druge načine poput otvaranja javne rasprave na web-stranici, obično u obliku foruma građana (29,0%), zatim na javnim okruglim stolovima (24,0%) te putem anketa i/ili intervjua (19,0%). Rezultati su prikazani na grafičkom prikazu 37.



Grafički prikaz 37 - Načini uključivanja građana i javnost pri donošenju strateških dokumenata (moguće više odgovora)

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Posljednje pitanje u online anketi bilo je vezano uz objedinjavanje takvih dokumenata na razini nekoliko općina. U grafičkom prikazu su prikazani odgovori na pitanje „Smatrate li da bi donošenje objedinjenih strateških dokumenata za područje više općina pridonijelo učinkovitijem i ravnomjernijem razvoju općina?“ Može se zaključiti da je generalna ocjena ispitanika ipak slaganje s navedenim; prevladavajući odgovor je „donekle, u nekoj manjoj mjeri“ (38,6% ispitanika), no 31,7% ispitanika mišljenja je da, što je prikazano na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 38).



Grafički prikaz 38 - Mišljenje o učinkovitosti objedinjenih strateških dokumenata

7.6. Sekundarno istraživanje

Sekundarno istraživanje provedeno je u razdoblju od listopada 2024. do siječnja 2025. godine i obuhvaća analizu podataka o kretanju prihoda od poreza i prireza na dohodak, uključujući analizu fiskalnog izravnjanja te prihode od komunalne naknade za desetogodišnje razdoblje od 2014. do 2023. godine na temelju zadnjih objavljenih podataka o izvršenju općinskih proračuna na službenoj stranici Ministarstva financija. U istraživanju su općine grupirane po županijama prema teritorijalnoj pripadnosti zbog velikog obuhvata podataka. U istraživanju poreznih prihoda i fiskalnog izravnjanja se uspoređuju dva petogodišnja razdoblja, od 2014.-2018. i od 2019.-2023. godine, pružajući desetogodišnji pregled rezultata fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj. Vezano uz komunalnu naknadu, uspoređuju se rezultati istraživanja na tri odabrane godine: 2014., 2019. i 2023. godinu. Na kraju se također daje pregled svih dobivenih rezultata na način da se općine razvrstaju u 3 statističke regije (HR NUTS 2 regije); Jadranska, Panonska i Sjeverna. Ovo je prvo istraživanje koje obuhvaća analizu poreznih prihoda, fiskalnog izravnjanja i prihoda od komunalne naknade u strukturi svih općinskih proračuna u Republici Hrvatskoj za razdoblje od deset godina, temeljeno na službenim podacima o izvršenju općinskih proračuna (izvještaj PR-RAS) objavljenim na službenoj stranici Ministarstva financija.

Cilj istraživanja je prikazati kretanje poreznih prihoda i dijela najizdašnijih prihoda po posebnim propisima - komunalne naknade za desetogodišnje razdoblje od 2014. do 2023. godine. Istraživanjem su obuhvaćene sve općine u Republici Hrvatskoj, njih 428, te su grupirane po županijama kojima pripadaju zbog opsežnosti podataka. Za istraživanje su odabrani porezni prihodi iz razloga što su to najizdašniji prihodi općina, a također su upravo oni u navedenom razdoblju bili predmet brojnih stručnih i znanstvenih rasprava te su prošli zakonske izmjene od pokretanja cjelovite i sveobuhvatne porezne reforme koja je započela 2016. godine prihvaćanjem Nacionalnog programa reformi kojeg je Vlada Republike Hrvatske usvojila u travnju 2016. godine. Krajem 2017. godine donesen je novi Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine broj 127/17) koji je na snazi od 1.1.2018. godine, posljedica čega je primjena novih mjera fiskalnog izravnjanja i niza drugih promjena. U promatranom razdoblju od 2014. do 2023. godine udio prihoda od zajedničkih poreza u korist općina mijenjan je tri puta, i to:

- 2014.- udio 56,5%
- 2015. - 2017.godine – udio 60%
- 2018.- do 2025.godine - udio 74%.

Osim toga, Zakonom koji je snazi od 1. siječnja 2018. godine po prvi puta se uvodi model fiskalnog izravnjanja. Zbog smanjenja poreznog opterećenja, uključujući i izmjene poreza na dohodak, analiziran je sustav financiranja lokalne i regionalne samouprave. Zaključeno je da ga treba unaprijediti kako bi sve jedinice mogle pružati sličnu razinu javnih usluga uz jednostavniji i razumljiviji zakonski okvir. Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu predviđa novi model financiranja lokalnih i regionalnih jedinica, uključen u Nacionalni program reformi 2017. i Program konvergencije za razdoblje 2017. – 2020. Cilj je bio uspostaviti jednostavniji i pravedniji sustav raspodjele prihoda od poreza na dohodak, pri čemu će sav prihod od tog poreza biti prepušten lokalnim i regionalnim jedinicama. Fiskalno izravnjanje redistribuirat će sredstva iz bogatijih u siromašnije jedinice. Novi zakon koristi nekoliko varijabli:

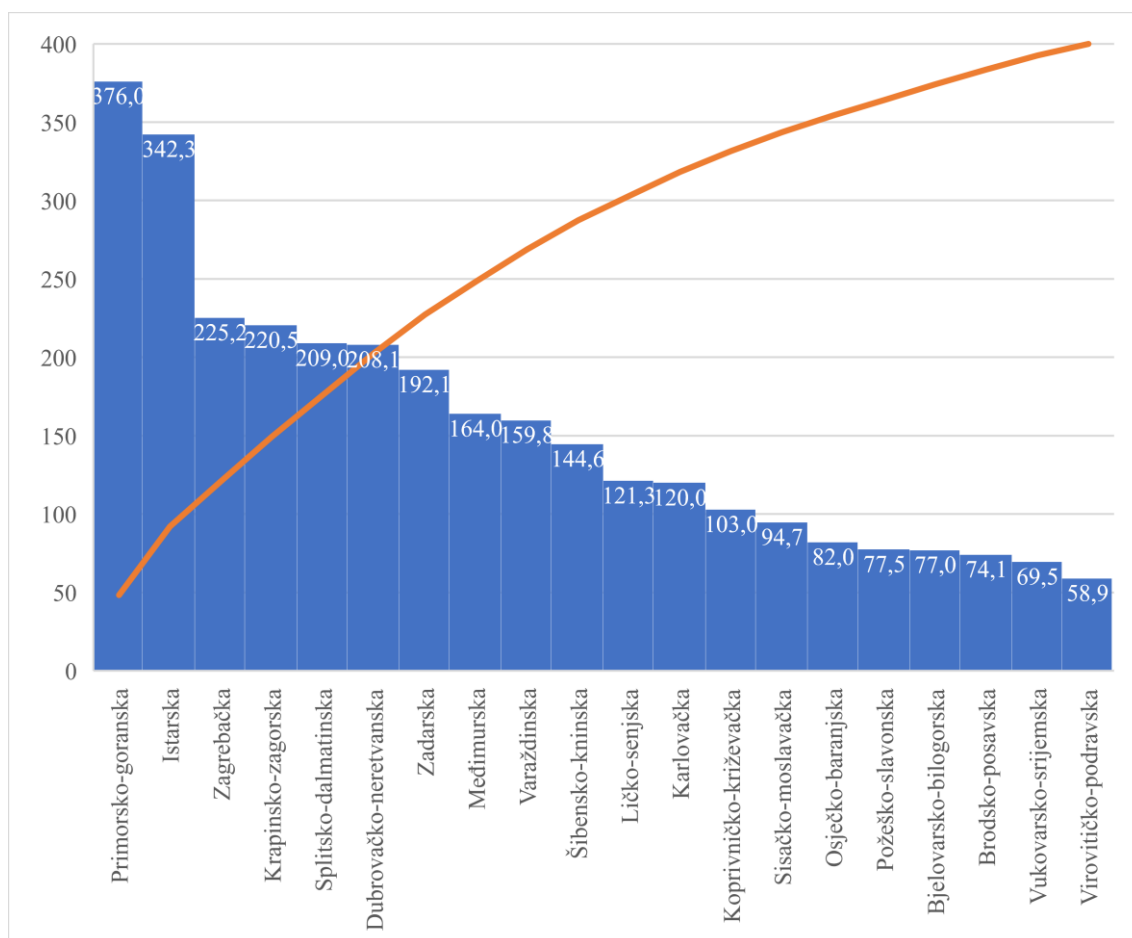
- 1) kapacitet ostvarivanja poreznih prihoda,
- 2) referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda,
- 3) sredstva prikupljena iz udjela u porezu na dohodak po stopi od 17 % za fiskalno izravnjanje.

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji je na snazi od 1. siječnja 2018. godine (s manjim izmjenama na snazi iz 2023. godine) također definira „da kapacitet ostvarenih poreznih prihoda općine, odnosno grada, predstavlja petogodišnji prosjek ukupnih prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području općine, odnosno grada te prihoda od prireza koji bi općina, odnosno grad ostvario uvođenjem najviše propisane stope prireza, po glavi stanovnika pojedine općine, odnosno grada. Ujedno utvrđuje da je referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda općine petogodišnji prosjek ukupnih prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području svih općina te prihoda od prireza koje bi općine ostvarile uvođenjem najviše propisane stope prireza po glavi stanovnika svih općina, koji se uvećava za 50 % tako dobivene vrijednosti“. Referentna vrijednost za općine, kao i za druge lokalne i regionalne jedinice, donosi se za svaku godinu posebno. Cilj je raspraviti rezultate fiskalne

decentralizacije i promisliti o novom modelu za buduće mjere. Komparativna analiza pokriva dva razdoblja: 2014.-2018. godina i 2019.-2023.godina Kao što je već ranije istaknuto, istraživanjem su obuhvaćene sve općine u Republici Hrvatskoj, a u nastavku se prikazuju rezultati sekundarnog istraživanja.

7.6.1. Prosječni porezni prihodi i ostvareni fiskalni kapacitet općina u razdoblju od 2014. do 2018. godine

U promatranom razdoblju od ukupno 428 promatranih općina, čak 346 općina, odnosno 80,8% od ukupnog broja ostvarilo je pravo na fiskalno izravnaje s obzirom na referentnu vrijednost od 267,98 eura (hrvatske kune su preračunate prema tečaju 1 EUR=7,53450 HRK). Može se zaključiti da je tek jedna od 5 hrvatskih općina u petogodišnjem razdoblju ostvarila viši ili jednak prihod od poreza i prireza per capita od navedene referentne vrijednosti. Mjereno per capita, on je iznosio u prosjeku 168,1 eura (standardna devijacija iznosi 118,48), a medijan je još i niži – 133,6 eura, što govori da je više od polovine hrvatskih općina ostvarilo navedeni primitak u iznosu od gotovo točno 50% od postavljene referentne vrijednosti. Najniži prihod per capita ostvarile su općine Biskupija (13,11 eura /per capita) i Kistanje (13,28 eura /per capita), obje u Šibensko-kninskoj županiji. Najviše prihode bilježe općine Kostrena (708,6 eura/per capita) i općini Medulin (625 eura /per capita), dakle s područje Istre i Kvarnera. Općine koje su podlegle mjeri fiskalnog izravnaja u prosjeku imaju 2.849 stanovnika, a one koje nisu, imaju nešto više – 3.286 stanovnika, međutim to nije statistički značajna razlika. Što se tiče prosječnih vrijednosti županija (gledano kao prosječni prihodi per capita u općinama unutar županije), izdvojile su se po višim vrijednostima Primorsko-goranska (376,0 eura /per capita) i Istarska (342,3 eura /per capita). Najniže vrijednosti bilježe se u Virovitičko-podravskoj (58,9 eura /per capita) i Vukovarsko-srijemskoj županiji (69,5 eura /per capita). Prosječne vrijednosti prihoda per capita po općinama unutar županija prikazani su na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 39).



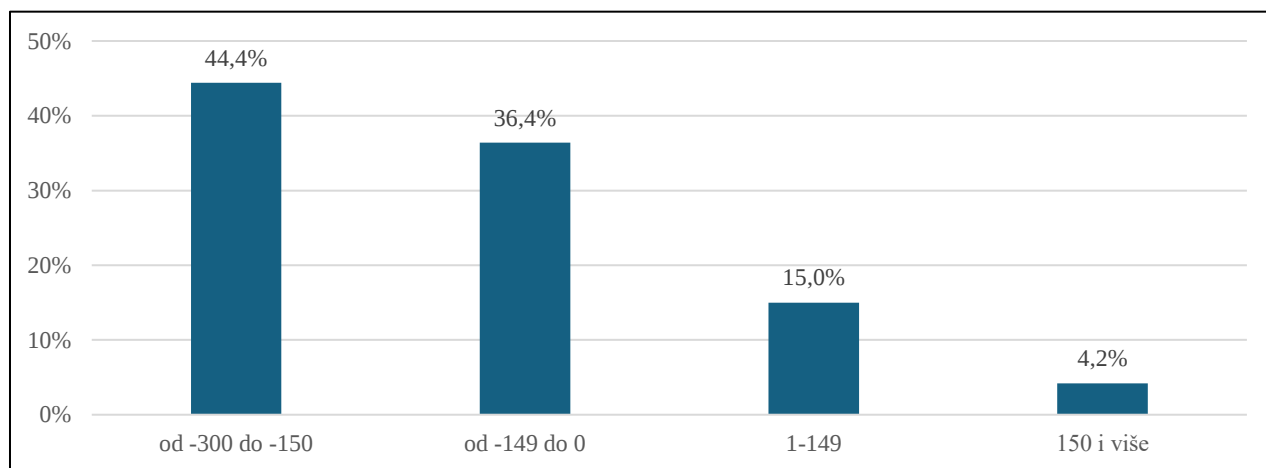
Grafički prikaz 39 - Prosječne vrijednosti prihoda od poreza i prireza na dohodak per capita u općinama unutar županija

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Očekivano, postoji visoka pozitivna korelacija između broja stanovnika općina i prosječnog prihoda od poreza i prireza na dohodak za razdoblje 2014.-2018. Pearsonov koeficijent korelacije iznosi 0,731 uz $p < 0,01$. Isto tako, utvrđena je ne toliko jaka, ali ipak statistički značajna, korelacija između broja stanovnika u općini i primitaka od poreza i prireza – Pearsonov koeficijent iznosi 0,135 uz $p < 0,01$.

Vezano uz odstupanje svih 428 općina od referentne vrijednosti, dolazi se do sljedećih podataka: aritmetička sredina iznosi oko 100 eura ($x = 99,9$ eura, standardna devijacija $SD = 118,5$), a medijan je još nešto i veći i iznosi 134,4 eura. Kreirane su 4 skupine prema odstupanju od referentne vrijednosti, bilo da se radi o plusu ili minusu. Kao što se može vidjeti, najzastupljeniju skupinu općina čine one koje se nalaze u „minusu“ od 300 do 150 eura (njih 44,4%), zatim u minusu od 149 eura pa do nule (36,4%), a zatim skupina koja u prosjeku ima

od 1 do 149 „plusa“ (15,0%) te najmanje onih sa 150 i više EUR-a „plusa“ (tek 4,2%). Navedeni rezultati prikazani su na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 40).



Grafički prikaz 40 - Skupine općina prema odstupanju od referentne vrijednosti

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Izračunom razlika između kapaciteta općine per capita i referentne vrijednosti od 267,98 eura kod općina koje su uključene u mjeru fiskalnog izravnjanja (dakle, one koje su prosjeku završavale „u minusu“ u odnosu na ovu vrijednost), vidljivo je da te općine u prosjeku do te vrijednosti trebaju još 146,3 eura (aritmetička sredina kreirane varijable iznosi $x = -146,3$ EUR uz $SD = 65,29$), a medijan je još nešto i veći – iznosi -163,7 eura. Gledajući strukturu općina po županijama s obzirom na obuhvaćenost mjerom fiskalnog izravnjanja, vidljivo je da je u ukupno 9 županija doslovno svaka općina obuhvaćena ovom mjerom. Drugim riječima, u devet županija niti jedna općina nije uspjela ostvariti prihode u visini referentne vrijednosti. Gleda li se aritmetička sredina, najveća prosječna razlika u odnosu na referentnu vrijednost zabilježena je u Virovitičko-podravskoj županiji ($x = -209,1$), a zatim u Vukovarsko-srijemskoj ($x = -198,4$), Brodsko-posavskoj ($x = -193,9$) itd. Zanimljivo je da su u prosjeku tek dvije županije u pozitivnoj razlici – Istarska (prosječni „višak“ je 74,4 eura) i Primorsko-goranska ($x = 108,2$ eura), iako i u njima ima općina koje su ostvarile pravo na mjeru fiskalnog izravnjanja.

Tablica 48 - Odnos ostvarenog fiskalnog kapaciteta u općinama u odnosu na referentnu vrijednost

Županija	300 do -150 EUR	149 – 0 EUR	1-149 EUR	150+	Aritmetička sredina (u EUR)
Virovitičko-podravska	100,0	0,0	0,0	0,0	-209,1
Vukovarsko-srijemska	100,0	0,0	0,0	0,0	-198,4
Brodsko-posavska	96,2	3,8	0,0	0,0	-193,9
Bjelovarsko-bilogorska	88,9	11,1	0,0	0,0	-191,0
Požeško-slavonska	100,0	0,0	0,0	0,0	-190,5
Osječko-baranjska	85,7	14,3	0,0	0,0	-186,0
Sisačko-moslavačka	66,7	25,0	8,3	0,0	-173,3
Koprivničko-križevačka	63,6	36,4	0,0	0,0	-165,0
Karlovačka	35,3	64,7	0,0	0,0	-147,9
Ličko-senjska	50,0	50,0	0,0	0,0	-146,7
Šibensko-kninska	53,3	33,3	13,3	0,0	-123,4
Varaždinska	27,3	68,2	4,5	0,0	-108,2
Primorsko-goranska	0,0	18,2	45,5	36,4	108,0
Međimurska	18,2	77,3	4,5	0,0	-104,0
Zadarska	14,3	67,9	17,9	0,0	-75,9
Dubrovačko-neretvanska	23,5	58,8	11,8	5,9	-59,9
Splitsko-dalmatinska	33,3	33,3	30,8	2,6	-58,9
Krapinsko-zagorska	0,0	80,0	16,0	4,0	-47,4
Zagrebačka	16,0	56,0	24,0	4,0	-42,8
Istarska	0,0	16,1	64,5	19,4	74,4
Primorsko-goranska	0,0	18,2	45,5	36,4	108,2

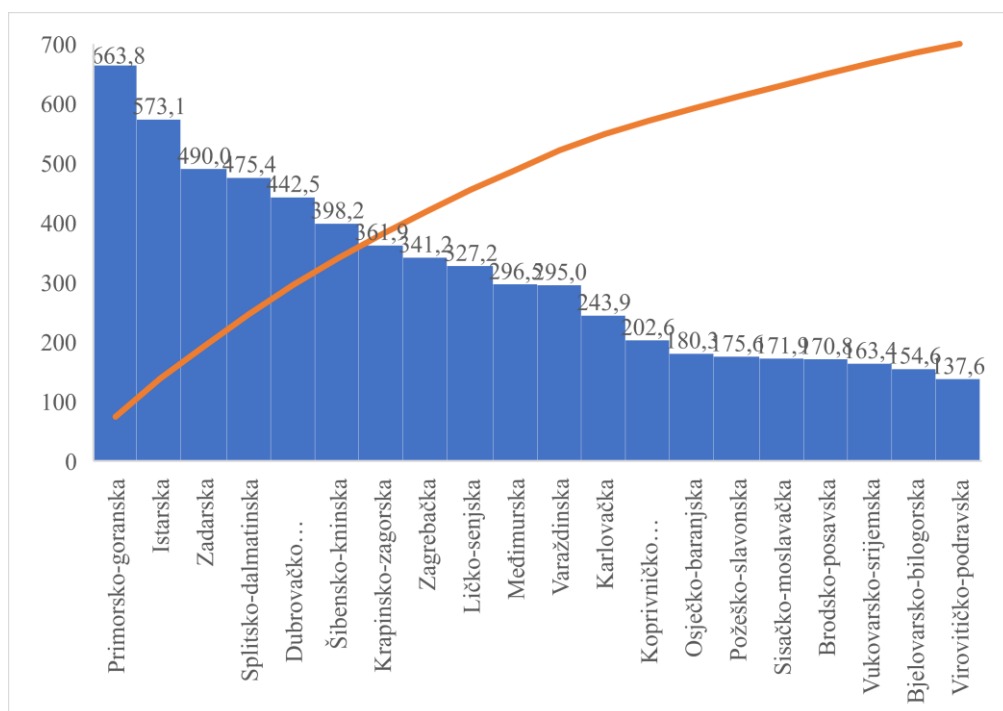
Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

7.6.2. Prosječni porezni prihodi i ostvareni fiskalni kapacitet općina u razdoblju od 2019. do 2023. godine

U razdoblju od 2019-2023. od ukupno 428 promatranih općina, čak 350 općina ostvaruje pravo na fiskalno izravnanje, odnosno fiskalni kapacitet im je ispod referentne vrijednosti. To je udio od 81,8% svih općina iz čega je vidljivo da je tek svaka peta općina ostvarila u petogodišnjem razdoblju viši prihod od poreza i prireza per capita od referentne vrijednosti od 520,02 eura. Kada se analizira kapacitet ostvarenih prihoda po stanovniku u petogodišnjem razdoblju, dobivaju se sljedeći podatci: aritmetička sredina iznosi 332,8 eura (uz standardnu devijaciju 223,281), a medijan znatno nižih 259,2 eura. To znači da čak 50% općina ima ostvareni prihod u iznosu od 50% zadane referentne vrijednosti. Najniže ostvarene (izraženo kao aritmetičke sredine) prihode u navedenom razdoblju imaju dvije općine u Šibensko-kninskoj županiji -

Ervenik ($x=38,2$ eura per capita) i Kistanje ($x=40,1$ eura per capita), a dvije s najvišim Rogoznica ($x=1.246,8$ eura per capita) i Lopar ($x=1.134,4$ EUR). Općine koje su podlegle mjeri fiskalnog izravnjanja u prosjeku imaju 2.497 stanovnika, a one koje nisu, imaju nešto više – 2.824 stanovnika, međutim to nije statistički značajna razlika.

Prosječne vrijednosti fiskalnog kapaciteta općina unutar općina po županijama: iznad vrijednosti od 520,02 eura u prosjeku su samo dvije županije – Primorsko-goranska ($x=663,8$ eura) i Istarska ($x=573,1$ eura), što pak govori da, prosječno gledajući, 90% županija ostvaruje pravo na pomoć iz državnog proračuna u vidu mjera fiskalnog izravnjanja. Prema ovom parametru, na začelju su Virovitičko-podravska županija s prosjekom općina od 137,6 eura /per capita i Bjelovarsko-bilogorska sa 154,6 eura /per capita što je prikazano na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 41).

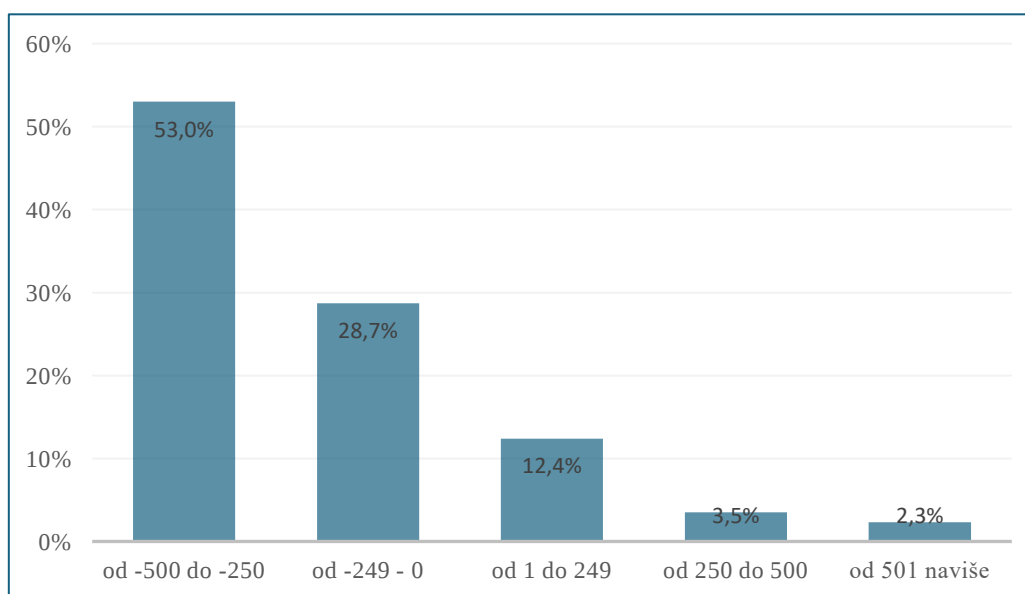


Grafički prikaz 41, gotovo 90% općina grupirano po županijama ostvaruje pravo na pomoći iz državnog proračuna u vidu mjera fiskalnog izravnjanja

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Očekivano, postoji visoka pozitivna korelacija između broja stanovnika općine i prosječnog prihoda od poreza i prireza na dohodak za razdoblje 2019.-2023. Pearsonov koeficijent

korelacije iznosi 0,793 uz $p < 0,01$. Međutim, ovaj pokazatelj per capita, gotovo da i nema korelacije (Pearsonov koef. korelacije iznosi 0,087). Kreirano je 5 skupina prema odstupanju od referentne vrijednosti, bilo da se radi o plusu ili minusu. Kao što se može vidjeti na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 42), najzastupljeniju skupinu općina čine one koje se nalaze u „minusu“ od 500 do 250 eura (njih 53,0%), zatim u minusu od 249 eura pa do nepostojanja minusa (28,7%), Rezultati su prikazani na sljedećem grafičkom prikazu (Grafički prikaz 42).



Grafički prikaz 42 - skupine prema odstupanju od referentne vrijednosti

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Utvrđene su velike razlike među općinama po županijama u pogledu odstupanja od referentne vrijednosti fiskalnog kapaciteta. Ukupno je 10 županija u kojima sve općine ostvaruju pravo na fiskalnom izravanje u 2025. godini temeljem petogodišnjeg prosjeka ostvarenih poreznih prihoda (2019.-2023.). Prikaz svih općina po županijama po kreiranim grupama nalazi se u sljedećoj tablici (Tablica 49). Najveći „minus“ u ovom pogledu opet je zabilježen u Virovitičko-podravskoj županiji; u prosjeku općinama nedostaje 382,4 eura do referentne vrijednosti. Slijedi Bjelovarsko-bilogorska ($x = -365,4$ eura), zatim Vukovarsko-srijemska ($x = -356,6$ eura).

Tablica 49 - Prikaz svih općina po županijama po grupama o pravu na ostvarenje pomoći fiskalnog izravanja

Općine po županijama	500 do - 250 EUR	249 – 0 EUR	1-249 EUR	250-500 EUR	501+ EUR	Aritmeti čka
----------------------	------------------------	----------------	--------------	----------------	-------------	-----------------

						sredina (u EUR)
Virovitičko-podravska	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-382,4
Bjelovarsko-bilogorska	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-365,4
Vukovarsko-srijemska	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-356,6
Brodsko-posavska	96,2	3,8	0,0	0,0	0,0	-349,2
Sisačko-moslavačka	83,3	16,7	0,0	0,0	0,0	-348,1
Požeško-slavonska	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-344,4
Osječko-baranjska	94,3	5,7	0,0	0,0	0,0	-339,7
Koprivničko-križevačka	86,4	13,6	0,0	0,0	0,0	-317,5
Karlovačka	47,1	52,9	0,0	0,0	0,0	-276,1
Varaždinska	45,5	54,5	0,0	0,0	0,0	-225,0
Međimurska	54,5	40,9	4,5	0,0	0,0	-223,5
Ličko-senjska	62,5	25,0	0,0	12,5	0,0	-192,8
Zagrebačka	32,0	64,0	4,0	0,0	0,0	-178,8
Krapinsko-zagorska	20,0	68,0	12,0	0,0	0,0	-158,1
Šibensko-kninska	53,3	6,7	33,3	0,0	6,7	-121,8
Dubrovačko-neretvanska	17,6	41,2	41,2	0,0	0,0	-77,5
Splitsko-dalmatinska	35,9	20,5	23,1	15,4	5,1	-44,6
Zadarska	17,9	46,4	21,4	7,1	7,1	-30,0
Istarska	0,0	38,7	51,6	6,5	3,2	52,8
Primorsko-goranska	0,0	40,9	22,7	18,2	18,2	143,8

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

S druge strane, županije u kojima većina općina ne ostvaruje pravo na fiskalno poravnanje su samo Primorsko-goranska i Istarska županija. Od ukupno 22 općine u Primorsko-goranskoj županiji njih 9, odnosno 40,9% ostvaruje pravo na navedenu mjeru, a u Istarskoj od 31 općine njih 12 općina ili 38,7%. Izračunom razlika između kapaciteta per capita i referentne vrijednosti od 520,02 eura kod općina koje su uključene u mjeru fiskalnog izravnjanja (dakle, one koje su prosjeku u minusu utvrdilo se da „nedostaje“ 272,9 eura (aritmetička sredina), odnosno 297,7 (medijan). Znači, gotovo više od 50% općina trebalo bi imati 300 eura više prikupljenih poreza

i prireza kako ne bi trebale fiskalno izravnane. Ukupno 58 ili 13,6% općina je u drugom promatranom razdoblju ostvarilo veći fiskalni kapacitet od referentne vrijednosti. Uspoređujući s prvim razdobljem, 20 općina ili 4,7% od ukupnog broja je u oba razdoblja iznad prosjeka, odnosno premašile su zadanu referentnu vrijednost.

Analizirajući kretanje stanovništva u općinama: u prosjeku, općine su izgubile 376 stanovnika (aritmetička sredina), no medijan je nešto niži – 329 stanovnika. Ukupno je 9,9% općina izgubilo stanovništvo; najviše u apsolutnoj brojci Dvor u Sisačko-moslavačkoj županiji (čak 2574 stanovnika, odnosno u slučaju te općine čak 46,2% manje) i Čepin u Osječko-baranjskoj županiji (2021. za 1934 stanovnika manje u odnosu na 2011., što je pak 16,7% manje). Najveći porast u apsolutnom smislu zabilježen je u općini Viškovo (porast od 1639 stanovnika, odnosno 11,3%) i Podstrana (porast od 1274 stanovnika, odnosno u relativnoj brojci porast od 14%).

Utvrđeno je da je pad stanovništva povezan i s razlikom s referentnom vrijednosti ostvarenog kapaciteta poreznih prihoda općina – Pearsonov koeficijent korelacije iznosi 0,467 uz $p < 0,01$. Znači, demografsko praznjenje svakako je povezano i s prihodima per capita, što je bilo logično i očekivano. Isto tako, utvrđeno je da su one općine koje su u prosjeku ostvarivale fiskalni kapacitet ispod prosjeka prosječno izgubile 446 stanovnika spram 62 koliko su one koje to nisu. T-test je pokazao da je ta razlika i statistički značajna.

7.6.3. Prosječni porezni prihodi i ostvareni fiskalni kapacitet po općinama unutar statističkih regija

Prema Nacionalnoj klasifikaciji statističkih regija 2021. (u nastavku teksta: HR NUTS 2021.), statističkom standard za prikupljanje, upisivanje, obradu, analizu i diseminaciju podataka regionalne statistike, Republika Hrvatska se sastoji od tri razine. Na drugoj razini postoje 3 regije i Grad Zagreb kao zasebna jedinica, odnosno 4 neadministrativne jedinice nastale grupiranjem županija kao administrativnih jedinica. Tako postoje:

- 1) Panonska Hrvatska – Bjelovarsko-bilogorska, Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Karlovačka i Sisačko-moslavačka županija
- 2) Jadranska Hrvatska – Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Dubrovačko-neretvanska i Istarska županija
- 3) Sjeverna Hrvatska – Međimurska, Varaždinska, Koprivničko-križevačka, Krapinsko-zagorska i Zagrebačka županija

4) Grad Zagreb.

Za potrebe ove analize razmotrit će se eventualne razlike među općinama unutar 3 HR NUTS 2021 regije; prvo za promatrano razdoblje od 2014. do 2018.godine, a zatim za drugo promatrano razdoblje od 2019.-2023. godine. Što se tiče ostvarenog prosječnog prihoda od poreza i prireza na dohodak u prvom promatranom razdoblju utvrđena je statistički značajna razlika u pogledu regija. Panonska Hrvatska bilježi statistički značajno niže apsolutne vrijednosti od druge dvije, a to je utvrđeno ANOVA-testom ($F=18,755$, $p<0,001$) i post-hoc Tukeys s-b testom. Što se tiče kapaciteta per capita, tu su sve tri regije statistički značajno različite – Panonska Hrvatska 81,0, Sjeverna 177,0, a Jadranska 244,3 eura. Utvrđena je i drastična razlika između regija i kada se analizira u kojem su se postotku provodile mjere fiskalnog izravnjanja po općinama unutar županija – u Panonskoj Hrvatskoj u navedenom razdoblju čak 99,3%, odnosno samo 1 od 152 općine (Lekenik u Sisačko-moslavačkoj županiji) nije koristila tu mjeru, koju su pak najmanje koristile općine iz HR NUTS 2 regije Jadranska Hrvatska. Ostvareni prihodi od poreza i prireza na dohodak te ostvareni fiskalni kapacitet po općinama unutar tri statističke regije prikazan je na sljedećoj tablici (Tablica 50).

Tablica 50 – ostvareni prihodi općina i fiskalni kapacitet po HR NUTS2 regijama

NUTS 2 regija	Prihod od poreza i prireza (x)	Kapacitet per capita (x)	Provedena mjera fisk. izravnjanja u općinama
Panonska	261.840	81,0	99,3
Jadranska	687.518	244,3	58,1
Sjeverna	642.073	177,0	87,9

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Prikaz općina vezano uz ostvareni fiskalni kapacitet u odnosu na referentnu vrijednost, razvrstano po statističkim regijama (HR NUTS2 regije) iskazan je u sljedećoj tablici (Tablica 51).

Tablica 51 - Fiskalno izravnanje prikaz općina unutar regija s obzirom na korištenje mjera fiskalnog izravnjanja

NUTS 2 regija	Fiskalni kapacitet iznad referentne vrijednosti 2014.-2018.	Fiskalni kapacitet iznad referentne vrijednosti 2019.-2023.	Prestali koristiti pomoći fiskalnog izravnjanja u II. razdoblju	Počeli koristiti mjere fiskalnog izravnjanja u II. razdoblju
Panonska	Lekenik	-	-	Lekenik
Jadranska	Bale, Barban, Baška, Baška Voda, Bol, Brela, Brtonigla, Čavle, Dobrinj, Dubrovačko primorje, Dugi Rat, Fažana, Funtana, Fužine, Gračišće, Grožnjan, Jelenje, Jelsa, Kali, Kanfanar, Kaštelir-Labinci, Klana, Kolan, Konavle, Kostrena, Kršan, Kukljica, Ližnjan, Lopar, Lovran, Lupoglav, Malinska-Dubašnica, Marčana, Matulji, Medulin, Milna, Mošćenička Draga, Okrug, Omišalj, Pićan, Podgora, Podstrana, Postira, Preko, Primošten, Punat, Raša, Sali, Skrad, Sutivan, Sveta Nedelja, Sveti Lovreč, Sveti Petar u Šumi, Svetvinčenat, Šolta, Tar-Vabriga, Tinjan, Tribunj, Tučepi, Vinodolska općina, Viškovo, Višnjan, Vižinada, Vrbnik, Vrsar, Žminj, Župa Dubrovačka	Bale, Barban, Baška, Baška Voda, Bol, Brela, Dobrinj, Dugi Rat, Fažana, Funtana, Fužine, Grožnjan, Jelsa, Kanfanar, Kaštelir-Labinci, Kolan, Konavle, Kostrena, Kukljica, Ližnjan, Lopar, Lovran, Malinska-Dubašnica, Marčana, Matulji, Medulin, Milna, Mošćenička Draga, Okrug, Omišalj, Podgora, Podstrana, Postira, Preko, Primošten, Punat, Raša, Sali, Sutivan, Sveti Lovreč, Svetvinčenat, Šolta, Tar-Vabriga, Tinjan, Tribunj, Tučepi, Viškovo, Višnjan, Vižinada, Vrbnik, Vrsar, Žminj, Župa Dubrovačka	Gradac, Janjina, Jasenice, Karlobag, Lastovo, Marina, Mljet, Murter-Kornati, Orebić, Pašman, Pirovac, Povljana, Privlaka (ZD), Rogoznica, Selca, Starigrad, Ston, Sućuraj, Tisno, Vir,	Brtonigla, Čavle, Dubrovačko primorje, Gračišće, Jelenje, Kali, Klana, Kršan, Lupoglav, Pićan, Skrad, Sveta Nedelja, Sveta Nedelja, Sveti Petar u Šumi, Vinodolska općina
Sjeverna	Bistra Brdovec Dubravica Gornji Kneginec Hum na Sutli Klinča Sela Krapinske Toplice Marija Bistrica Marija Gorica Pušća Stubičke Toplice Stupnik Šenkovec Zlatar Bistrica	Hum na Sutli Krapinske Toplice Stubičke Toplice Stupnik Šenkovec	-	Bistra Brdovec Dubravica Gornji Kneginec Klinča Sela Marija Bistrica Marija Gorica Pušća Zlatar Bistrica

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Iz prethodne tablice (Tablica 51) je vidljivo da su sve općine iz Panonske Hrvatske u drugom promatranom razdoblju (od 2019. do 2023. godine) ostvarile fiskalni kapacitet manji od referentne vrijednosti poreznih prihoda te podliježu mjerama fiskalnog izravnjanja za 2025. godinu. Najveće porezne prihode u tom razdoblju (kao i u prethodnom) ostvarile su općine iz Jadranske regije gdje je svega 41,9% obuhvaćeno mjerom fiskalnog izravnjanja. Što se tiče općina unutar statističke regije Sjeverna Hrvatska, u drugom promatranom razdoblju devet je novih općina koje su ostvarile manje prihode od referentne vrijednosti kapaciteta poreznih prihoda te su obuhvaćene mjerama fiskalnog izravnjanja u 2025. godini.. Zanimljiv je podatak da u drugom promatranom razdoblju (2018. do 2023. godina) niti jedna od općina iz te regije koje su koristile mjere fiskalnog izravnjanja u prvom razdoblju (2014. do 2018. godine) nije ih prestala koristiti već je spomenutih devet novih obuhvaćeno tom mjerom u drugom promatranom razdoblju. Rezultati istraživanja su pokazali da na razini svih općina u Republici Hrvatskoj njih 18,1% ne koristi mjere fiskalnog izravnjanja u 2025. godini jer su ostvarile fiskalni kapacitet u petogodišnjem razdoblju veći od referentne vrijednosti, a njih 81,9% koristi tu mjeru fiskalne decentralizacije kako bi im se nadomjestio iznos razlike manje ostvarenih prihoda od referentne vrijednosti u prethodnom petogodišnjem razdoblju. Iz navedenog se nameće zaključak da mjere okomite fiskalne decentralizacije nisu polučile planirane rezultate, već naprotiv, u drugom promatranom razdoblju se povećao broj općina koje su obuhvaćene vodoravnim mjerama fiskalnog izravnjanja. Nešto više od 80% općina ima ujednačen fiskalni kapacitet, ali samo s osnove poreznih prihoda.

7.6.4. Ostvareni prihodi od komunalne naknade u tri odabrane godine unutar promatranog desetogodišnjeg razdoblja od 2014. do 2023. godine

Ukupno naplaćeni prihodi od komunalne naknade u općinama unutar svake županije u Republici Hrvatskoj u tri promatrane godine – 2014., 2019. i 2023. godini, kao što se može vidjeti iz podataka u sljedećoj tablici (Tablica 52) , u gotovo svim županijama bilježen je rast sa svakom promatranom godinom. Izuzetak su općine unutar Požeško-slavonske županije (gdje je 2019. godine prikupljeno 12,6% manje nego 2014. godine) te Bjelovarsko-bilogorske i Osječko-baranjske županije (gdje su 2023. zabilježeni padovi u odnosu na 2019. godinu). Opisano kretanje ostvarenih prihoda od komunalne naknade prikazuje se u sljedećoj tablici (Tablica 52).

Tablica 52 - Pregled ostvarenih prihoda od komunalne naknade na odabranim godinama unutar desetogodišnjeg razdoblja (2014., 2019. i 2023. godina)

OPĆINE PO ŽUPANIJAMA	Kom. nakn. 2014.	Kom. nakn. 2019.	Kom. nakn. 2023.	Prosjeak 2014./2019./2023.	+/- % 2014. i 2023.
Zagrebačka	2.261.464	3.464.017	4.525.983	3.417.155	100,1
Krapinsko-zagorska	1.810.364	2.340.174	2.574.884	2.241.807	42,2
Sisačko-moslavačka	975.597	1.164.809	1.313.891	1.151.432	34,7
Karlovačka	887.559	1.050.804	2.651.127	1.529.830	198,7
Varaždinska	1.233.593	1.388.287	1.500.216	1.374.032	21,6
Koprivničko-križevačka	1.124.139	1.795.684	1.884.905	1.601.576	67,7
Bjelovarsko-bilogorska	654.116	766.444	733.314	717.958	12,1
Primorsko-goranska	9.676.322	11.840.598	12.996.328	11.504.416	34,3
Ličko-senjska	1.087.337	1.895.761	2.050.282	1.677.794	88,6
Virovitičko-podravska	606.172	715.519	867.213	729.634	43,1
Požeško-slavonska	231.273	202.236	264.133	232.548	14,2
Brodsko-posavska	1.059.824	1.446.599	1.689.083	1.398.502	59,4
Zadarska	3.471.763	5.309.707	7.291.156	5.357.542	110,0
Osječko-baranjska	1.595.980	3.499.099	3.386.301	2.827.127	112,2
Šibensko-kninska	1.394.660	2.164.392	2.567.476	2.042.176	84,1
Vukovarsko-srijemska	1.276.382	1.663.997	1.684.784	1.541.721	32,0
Splitsko-dalmatinska	5.181.286	7.612.438	9.072.126	7.288.617	75,1
Istarska	5.939.236	7.269.541	8.841.380	7.350.052	48,9
Dubrovačko-neretvanska	1.392.041	2.228.928	2.657.028	2.092.666	90,9
Međimurska	955.174	1.134.211	1.276.163	1.121.849	33,6
UKUPNO	42.814.283	58.953.246	69.827.773	2.859.922	63,1

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Iz prethodne tablice (Tablica 52) je vidljivo da u apsolutnim brojevima, najviše komunalne naknade ubiru općine Primorsko-goranske županije koja je u svim promatranim godinama bila na prvom mjestu po ovom pokazatelju. Prosječna vrijednost iznosi oko 11,5 milijuna eura godišnje. Nakon nje slijede, ako se gleda prosječnu vrijednost sve tri godine, općine Istarske županije sa 7,35 milijuna eura godišnje, no vrlo blizu se nalaze i one unutar Splitsko-dalmatinske županije sa 7,29 milijuna EUR. Najniži iznosi zabilježeni su kod općina Požeško-slavonske županije – 232.548 eura u prosjeku godišnje i te su općine apsolutni rekorder po ovom pokazatelju. Slijede općine Bjelovarsko-bilogorske županije s prosječno 717.958 eura godišnje. Usporedbom prikupljenih prihoda od komunalne naknade između 2014. i 2023. godine vidljivo je da je u svim općinama zabilježen rast, no s izraženim razlikama među županijama. Primjerice, Zagrebačka, Osječko-baranjska i Zadarska županija bilježe dvostruko povećanje, dok Karlovačka županija doseže čak trostruko povećanje, čime se ističe kao rekorder

u promatranom razdoblju (Ministarstvo financija, 2024). Suprotno tome, najmanji rast ostvaren je u Bjelovarsko-bilogorskoj županiji (12,1 %) i Požeško-slavonskoj županiji (14,2 %) (Ministarstvo financija, 2024). Kada se prihodi raščlane po općinama, aritmetička sredina iznosi 2,86 milijuna eura, dok je medijan znatno niži, 1,27 milijuna eura, što upućuje na činjenicu da srednja vrijednost realnije prikazuje stanje prosječne općine, dok aritmetička sredina odražava utjecaj posebno fiskalno snažnih lokalnih jedinica (Ministarstvo financija, 2024). Ovi rezultati potvrđuju postojanje značajnih fiskalnih nejednakosti među teritorijalnim jedinicama u Republici Hrvatskoj te podupiru milznanstvene preporuke o potrebi uključivanja neporeznih prihoda, osobito komunalne naknade, u model izračuna fiskalnog kapaciteta radi osiguravanja pravednije raspodjele resursa (Jurlina Alibegović, 2022; Matić, 2024; OECD, 2023).

Prema spomenutoj Nacionalnoj klasifikaciji statističkih regija 2021., odnosno podjeli na HR NUTS regije, Republika Hrvatska se sastoji od 3 regije (neadministrativne jedinice) i Grada Zagreba. Za potrebe ovog istraživanja promatrane su samo 3 NUTS regije i to Panonska, Jadranska i Sjeverna Hrvatska. Ostvareni prihodi od komunalne naknade, iskazani su u prosječnom iznosu za tri promatrane godine (2014., 2019. i 2023. godinu) po općinama unutar tri statističke regije (HR NUTS) što je vidljivo u sljedećoj tablici (Tablica 53).

*Tablica 53 - Prosječno ostvareni iznosi prihoda od komunalne naknade za tri promatrane godine (2014., 2019. i 2023. godinu)
– iskazano po općinama unutar statističkih regija (HR NUTS regije)*

NUTS-2 REGIJA	ŽUPANIJA	Prosjek 2014./2019./2023.
Panonska Hrvatska		1.266.094
	Sisačko-moslavačka	1.151.432
	Vukovarsko-srijemska	1.541.721
Medijan=1.274.967	Požeško-slavonska	232.548
	Brodsko-posavska	1.398.502
	Virovitičko-podravska	729.634
	Karlovačka	1.529.830
	Osječko-baranjska	2.827.127
	Bjelovarsko-bilogorska	717.958
Jadranska Hrvatska		5.330.466
	Primorsko-goranska	11.504.416
	Ličko-senjska	1.677.794
Medijan=5.357.542	Splitsko-dalmatinska	7.288.617
	Istarska	7.350.052
	Dubrovačko-neretvanska	2.092.666

	Zadarska	5.357.542
	Šibensko-kninska	2.042.176
Sjeverna Hrvatska		1.951.283
	Zagrebačka	3.417.155
Medijan=1.601.576	Krapinsko-zagorska	2.241.807
	Varaždinska	1.374.032
	Koprivničko-križevačka	1.601.576
	Međimurska	1.121.849

Izvor: izradila autorica na temelju rezultata istraživanja

Temeljem podataka iz prethodne tablice (Tablica 53) mogu se primijetiti goleme razlike među NUTS-2 regijama; naime, općine unutar županija koje čine Jadransku Hrvatsku u navedenom su razdoblju u prosjeku ostvarile 5,33 milijuna eura godišnje (medijan iznosi 5,36 milijuna eura), što je više nego dvostruko spram Sjeverne Hrvatske (u prosjeku 1,95 milijuna eura, odnosno kao medijan 1,60 milijuna eura), a čak četiri puta više nego općine po županijama Panonske Hrvatske, gdje i aritmetička sredina i medijalna vrijednost iznose 1,27 milijuna eura.

8. RASPRAVA

Analizom podataka kroz desetogodišnje razdoblje od 2014. do 2023. godine o ukupno prikupljenim prihodima od poreza i prireza na dohodak te fiskalnom kapacitetu općina po županijama i statističkim regijama (HR NUTS regije) u Republici Hrvatskoj dobiven je dublji uvid u regionalne ekonomske dinamike i njihov utjecaj na fiskalnu stabilnost što je omogućilo razumijevanje distribucije financijskih resursa unutar zemlje, kao i složene mehanizme koji oblikuju porezni sustav i ekonomske politike na lokalnoj i nacionalnoj razini. Nadalje, analizom podataka o ukupnom kretanju prihoda od komunalne naknade, kao najizdašnjeg neporeznog prihoda iz vlastitih izvora, u ostvarenju općinskih proračuna, uz analizu prethodno navedenih parametara, došlo se do saznanja o objektivnom fiskalnom položaju općina u Republici Hrvatskoj.

Na temelju dobivenih rezultata istraživanja nameće se promišljanje o uvođenju dopunjenih modela za utvrđivanje fiskalnog kapaciteta općina u Republici Hrvatskoj. Novim modelom obuhvatili bi se, između ostalog, dodatni neporezni izvori financiranja u izračun fiskalnog kapaciteta. Na taj način smanjila bi se ovisnost više od 2/3 općina, drugim riječima njih 81,8% (podatak za 2025. godinu) o mjerama fiskalnog izravnjanja iz državnog proračuna, kao vodoravnoj mjeri fiskalne decentralizacije. Ono što se najviše ističe u ovoj analizi jest izražena nejednakost u ukupno prikupljenim prihodima od poreza i prireza na dohodak te komunalne naknade među općinama po različitim županijama i statističkim regijama. Analiza poreznih prihoda i fiskalnog kapaciteta na temelju prikupljenih podataka po općinama tijekom desetogodišnjeg razdoblja od 2014. do 2023. godine dodatno ističe regionalne nejednakosti. Međutim, dodatnim vodoravnim mjerama fiskalne decentralizacije u vidu fiskalnog izravnjanja ujednačen je fiskalni kapacitet za više od 80% općina u promatranom razdoblju, dok njih nešto manje od 20% ostvaruje fiskalni kapacitet iznad utvrđene referentne vrijednosti.

U prvom promatranom razdoblju (od 2014. do 2018. godine) od ukupno 428 promatranih općina čak 346 općina, odnosno 80,8% od ukupnog broja ostvarilo je porezne prihode manje od referentne vrijednost od 267,98 eura (hrvatske kune su preračunate prema tečaju 1 EUR=7,53450 HRK). Drugim riječima, jedna od 5 hrvatskih općina u petogodišnjem razdoblju ostvarila je viši ili jednak prihod od poreza i prireza per capita od navedene referentne vrijednosti. Najviše vrijednosti poreznih prihoda ostvarile su općine Primorsko-goranske

županije (376,0 eura /per capita) i Istarske (342,3 eura /per capita). Najniže vrijednosti bilježe se u općinama Virovitičko-podravske županije (58,9 eura /per capita) i Vukovarsko-srijemske županije (69,5 eura /per capita). U devet županija čak niti jedna općina nije uspjela ostvariti prihode u visini referentne vrijednosti. Mjereno aritmetičkom sredinom, najveća prosječna razlika u odnosu na referentnu vrijednost zabilježena je u Virovitičko-podravskoj županiji ($x=-209,1$), a zatim u Vukovarsko-srijemskoj ($x=-198,4$), Brodsko-posavskoj ($x=-193,9$) itd. Zanimljivo je da su u prosjeku u samo dvjema županijama općine u pozitivnoj razlici – Istarska (prosječni „višak“ je 74,4 eura) i Primorsko-goranska ($x=108,2$ eura), iako i u njima ima općina koje su ostvarile pravo na mjeru fiskalnog izravnjanja. Kada se isti podatci analiziraju po općinama unutar statističkih regija (HR NUTS), u Panonskoj Hrvatskoj u navedenom razdoblju čak 99,3%, odnosno samo 1 od 152 općine (Lekenik u Sisačko-moslavačkoj županiji) nije koristila tu mjeru. Najveće prihode per capita ostvarile su općine unutar županija statističke regije Jadranska Hrvatska.

U drugom promatranom razdoblju od 2019. do 2023. godine od ukupno 428 promatranih općina, čak 350 općina ostvaruje pravo na fiskalno izravnjanje odnosno fiskalni kapacitet im je ispod referentne vrijednosti. To je udio od 81,8% svih općina iz čega je vidljivo da je tek svaka peta općina ostvarila u petogodišnjem razdoblju viši prihod od poreza i prireza per capita od referentne vrijednosti od 520,02 eura. Kada se analizira kapacitet ostvarenih prihoda po stanovniku u petogodišnjem razdoblju, dobivaju se sljedeći podatci: aritmetička sredina iznosi 332,8 eura (uz standardnu devijaciju 223,281), a medijan znatno niži 259,2 EUR. To znači da čak 50% općina ima ostvareni prihod u iznosu od 50% utvrđene referentne vrijednosti. Najniže ostvarene (izraženo kao aritmetičke sredine) prihode u navedenom razdoblju imaju dvije općine u Šibensko-kninskoj županiji - Ervenik ($x=38,2$ eura per capita) i Kistanje ($x=40,1$ eura per capita). Najviše prihode bilježe općine Kostrena (708,6 eura /per capita) i općina Medulin (625 eura per capita), područje Istre i Kvarnera. Iznad referentne vrijednosti od 520,02 eura u prosjeku su samo dvije županije – Primorsko-goranska ($x=663,8$ eura) i Istarska ($x=573,1$ eura), što znači, prosječno gledajući, 90% općina unutar županija ostvaruje pravo na pomoći iz državnog proračuna u vidu mjera fiskalnog izravnjanja. Prema ovom parametru, na začelju su Virovitičko-podravska županija s prosjekom općina od 137,6 eura /per capita i Bjelovarsko-bilogorska sa 154,6 eura /per capita. Analizirajući ove parametre kroz općine po županijama unutar statističkih regija (HR NUTS regije), najveće porezne prihode u tom razdoblju (kao i u prethodnom) ostvarile su općine iz Jadranske regije s ostvarenim prosječnim prihodom 244,3

eura per capita, slijedi Sjeverna Hrvatska s ostvarenih 177,0 eura per capita i na začelju je Panonska Hrvatska s ostvarenih 81,0 eura per capita.

Vezano uz komunalnu naknadu, najviše prihoda od komunalne naknade ubiru općine Primorsko-goranske županije koja je u svim promatranim godinama (2014., 2019. i 2023. godinu) kroz desetogodišnje razdoblje bila na prvom mjestu po ovom pokazatelju. Prosječna vrijednost iznosi oko 11,5 milijuna eura godišnje. Nakon nje slijede, ako se gleda prosječnu vrijednost sve tri godine, općine Istarske županije sa 7,35 milijuna eura godišnje, no vrlo blizu se nalaze i one unutar Splitsko-dalmatinske županije sa 7,29 milijuna eura. Najniži iznosi zabilježeni su kod općina Požeško-slavonske županije – 232.548 eura u prosjeku godišnje i te su općine apsolutni rekorder po ovom pokazatelju. Slijede općine Bjelovarsko-bilogorske županije s prosječno 717.958 eura godišnje. Također su primjetne velike razlike među NUTS-2 regijama; općine unutar županija koje čine Jadransku Hrvatsku u navedenom su razdoblju u prosjeku ostvarile 5,33 milijuna eura godišnje (medijan iznosi 5,36 milijuna eura), što je više nego dvostruko spram Sjeverne Hrvatske (u prosjeku 1,95 milijuna eura, odnosno kao medijan 1,60 milijuna eura), a čak četiri puta više nego općine po županijama Panonske Hrvatske, gdje i aritmetička sredina i medijalna vrijednost iznose 1,27 milijuna eura.

Analiza prijedloga za teritorijalnu reorganizaciju jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj otkriva složenost izazova. Ispitanici predlažu strategije od spajanja općina do ukidanja županija, svaka s brojnim implikacijama koje zahtijevaju pažljivo razmatranje. Prijedlozi se mogu svrstati u skupine koje obuhvaćaju: ekonomsku i financijsku održivost, političke aspekte, socijalne aspekte, politiku reprezentativnosti, regionalne specifičnosti, usklađenost s europskim standardima, fiskalnu decentralizaciju te transparentnost. Ključni faktor za dugoročni uspjeh je financijska održivost. Daljnjim mjerama fiskalne decentralizacije treba uzeti u obzir financijske kapacitete svake općine kako promjene ne bi dovele do dodatnog opterećenja ili gubitka sredstava za lokalni razvoj. Ulaganja i EU fondovi jako utječu na ekonomiju manjih općina. Važno je balansirati između ekonomske učinkovitosti, optimizacije proračuna i smanjenja troškova, uz očuvanje socijalne pravednosti i zaštitu lokalnih zajednica. Temeljem prikupljenih mišljenja ispitanika, može se zaključiti da su politički aspekti reformi jedno od važnih područja. Pitanja demokratskog legitimiteta, političke reprezentativnosti i lokalne političke participacije nameću se kao nužni čimbenici za uspjeh daljnjih postupaka

decentralizacije i teritorijalne reorganizacije. Osim toga, naglašeni su socijalni aspekti s potrebom provođenja socijalnih reformi kako bi se osiguralo da lokalno stanovništvo ne trpi negativne posljedice, posebice u kontekstu mogućih promjena koje bi obuhvatile zapošljavanje te pružanje usluga građanima, ali i političko predstavništvo. Ispitanici smatraju kako ne bi smjelo doći do gubitka reprezentativnosti, odnosno da reforme ne bi smjele dovesti do koncentracije političke moći ili gubitka predstavničke demokracije, nego bi trebale osigurati ravnomjernu zastupljenost interesa različitih skupina stanovništva. Prijedlozi ispitanika također se odnose na uzimanje u obzir regionalnih specifičnosti, kao što su razlike u ekonomskom razvoju, demografski trendovi i infrastrukturne potrebe. Mišljenja su da bi daljnje reforme trebale biti prilagođene konkretnim potrebama svake regije kako bi se osigurao ravnomjeran regionalni razvoj. Ispitanici smatraju da je važno poštivati smjernice i standarde Europske unije vezane uz lokalnu samoupravu te usklađivati promjene s europskim pravnim i institucionalnim okvirom. Također, ispitanici vjeruju da je za fiskalnu decentralizaciju potrebno jedinicama lokalne samouprave osigurati dovoljno sredstava za obavljanje njihovih funkcija. Prema uvodnim navodima, ovo istraživanje testiralo je tri hipoteze. Slijedi njihovo redoslijedno izlaganje uz odgovarajuće pojašnjenje svake od njih.

H1. Mjere fiskalne decentralizacije imaju pozitivan učinak na fiskalni kapacitet

općina

Ova hipoteza se u ovom doktorskom radu testirala rezultatima primarnog i rezultatima sekundarnog istraživanja. Rezultatima primarnog istraživanja potvrđuje se hipoteza da mjere fiskalne decentralizacije imaju pozitivan učinak na fiskalni kapacitet općina. Pozitivnu posljedicu navedenog zakona u smislu stabilnosti poreznih prihoda ističe 67% ispitanika, što čini 2/3 uzorka. Ispitanici su, iako su mu u prosjeku ($x=3,27$, $SD=0,886$) dali srednju ocjenu, ipak su nešto skloniji ocijeniti ga pozitivnim. Naime, ocjene 4 i 5 dalo je ukupno 39% ispitanika, dok je najniže ocjene „1“ i „2“ dalo 16% sudionika ovog istraživanja. No, najveći udio – 45% - dao mu je vrijednost „3“ na skali od 5 stupnjeva, što je uostalom i iznos vrijednosti medijana. Iznimno su rijetki oni koji su mu dali najnižu ili pak najvišu ocjenu. Iako su ispitanici iz manjih općina davali nešto bolje ocjene od drugih, a aritmetičke sredine padaju s veličinama općina, ta se razlika nije pokazala statistički značajnom ($F=0,296$, $p=0,745$). Dakle, može se zaključiti da su oko ovog pitanja općine prilično homogene i ocjenjuju ga prosječnom ocjenom bez nekih iznimaka. Također se izdvojilo razmišljanje da je stupanjem na snagu i njegovom primjenom

došlo do veće nejednakosti između općina (44%), no nije znatno manji ni udio onih koji smatraju da je on povećao razlike u fiskalnom kapacitetu općina (36%) ili da je donio niz dodatnih poslova općinama koje za to često nemaju ljudskih kapaciteta (također 36%). Samo mali broj ispitanika mišljenja je da se on odrazio na lošiji servis građanima – tek 8,0%. U svojoj pak ocjeni sadašnjeg modela fiskalnog izravnjanja, općine su vrlo suglasne - na skali od pet stupnjeva prosječna ocjena modela iznosi 3,27. U usporedbi sa 16% ispitanika koji su istaknuli da je taj zakon donio isključivo negativne promjene, 28,3% ispitanika je mišljenja da je on donio isključivo pozitivne promjene, dok su ostali neopredijeljena mišljenja, niti za pozitivne niti za negativne ocjene, može se zaključiti da se rezultatima primarnog istraživanja ova hipoteza potvrđuje, ali da svakako treba dalje analizirati učinke dosadašnjih mjera fiskalne decentralizacije i poraditi na uvođenju novih radi postizanja ujednačenosti fiskalnih kapaciteta općinskih proračuna i stabilnosti njihova daljnjeg razvoja.

Rezultatima sekundarnog istraživanja također je potvrđeno da su mjerama fiskalne decentralizacije smanjene razlike u fiskalnom kapacitetu među općinama. Od ukupnog broja općina, njih 346, odnosno 80,8% ostvarilo je fiskalni kapacitet ispod referentne vrijednosti od 267,98 eura (hrvatske kune su preračunate prema tečaju 1 EUR=7,53450 HRK u prvom promatranom razdoblju (2014. do 2018. godina), a u drugom nešto više, odnosno njih 350 ili 81,8% od ukupnog broja općina. Iz navedenog je vidljivo da je tek svaka peta općina ostvarila u petogodišnjem razdoblju viši prihod od poreza i prireza per capita od referentne vrijednosti od 520,02 eura u drugom promatranom razdoblju (2019. do 2023. godine). Budući da mjere okomite fiskalne decentralizacije (povećanje udjela od poreznih prihoda u korist općina) nisu polučile željene rezultate, navedeno je nadomješteno mjerama vodoravne fiskalne decentralizacije u vidu fiskalnog izravnjanja. Kombinacijom mjera okomite i vodoravne fiskalne decentralizacije, ujednačen je fiskalni kapacitet za 350 općina u Republici Hrvatskoj, odnosno za njih 81,8% dok ih 18,2% ostvaruje veće prihode od poreza i prireza na dohodak od utvrđene referentne vrijednosti. Slijedom rezultata primarnog i sekundarnog istraživanja ova hipoteza se potvrđuje.

H2. Fiskalni kapacitet općina ovisan je o neporeznim prihodima

Ova hipoteza se u ovom doktorskom radu testirala na dva načina: i u primarnom istraživanju (anketa) i u sekundarnom (podatci o ostvarenim porezima i najizdašnjim prihodima po posebnim propisima, a to su prihodi od komunalne naknade u općinama na temelju analize i

obrade podataka objavljenih na stranicama Ministarstva financija o izvršenju općinskih proračuna u razdoblju od deset godina od 2014. do 2023. godine i podataka objavljenih na stranicama Državnog zavoda za statistiku. U provedenom primarnom istraživanju, 28% ispitanika kao bitan novi parametar fiskalne decentralizacije naveo je, uvažavanje komunalne naknade, kao najizdašnjeg neporeznog prihoda u izračun fiskalnog kapaciteta općina.

Analizom podataka u sekundarnom istraživanju utvrđeno je da u prvom promatranom razdoblju (od 2014. do 2018. godine) od ukupno 428 promatranih općina čak 346 općina, odnosno 80,8% od ukupnog broja ostvarilo porezne prihode manje od referentne vrijednost od 267,98 eura (hrvatske kune su preračunate prema tečaju 1 EUR=7,53450 HRK). Ono po čemu općine iz slabije razvijenih županija i dalje zaostaju, neovisno o navedenoj reformi su prihodi po posebnim propisima; u prvom razdoblju općine po županijama iz prve skupine ostvarivale su 270 kn/per capita, iz druge skupine 494, a iz treće 1.424 kn/per capita, a u 2018. godine te brojke su se tek neznatno promijenile. Stoga je i dalje vidljiv vrlo veliki nesrazmjer među hrvatskim općinama grupirano po teritorijalnoj pripadnosti županijama po neporeznim prihodima. Gledajući ukupne prihode proračuna, značajno se razlikuju po glavi stanovnika po neporeznim prihodima dok su porezni prilično ujednačeni mjerama fiskalne decentralizacije.

Analizom podataka u drugom djelu sekundarnog istraživanja utvrđeno je da mjerama fiskalne decentralizacije nije povećan broj općina koje ostvaruju fiskalni kapacitet jednak ili veći od referentne vrijednosti, čak naprotiv u drugom promatranom razdoblju od 2019.-2023.godine, 6 općina više ostvaruje pravo na mjere fiskalne decentralizacije u odnosu na prethodno promatrano razdoblje od 2014.-2018. godine što je blago povećanje od 1,4%. Kada se navedeno usporedi s udjelom komunalne naknade u ukupnim prihodima općina po županijama, vidljivo je da općine u pojedinim županijama ostvaruju manje porezne prihode per capita što ih svrstava u grupu općina koje ostvaruju pravo na mjere pomoći iz državnog proračuna po osnovi fiskalnog izravnjanja. S druge strane, te iste općine ostvaruju prihode od komunalne naknade veće od prosjeka. Na primjeru općina Ličko-senjske županije, udio poreznih prihoda u prihodima poslovanja iznosi 26,3%, a prihoda po posebnim propisima 27,7% od čega je udio komunalne naknade (u skupini prihoda po posebnim propisima) visokih 43,6%. Iz navedenog proizlazi da uz porezne prihode u izračun fiskalnog kapaciteta treba uvesti neporezne prihode, prije svega komunalnu naknadu kao najizdašniji neporezni prihod općinskih proračuna po posebnim propisima iz vlastitih izvora. Uvođenjem ovog parametra izračun fiskalnog kapaciteta ne samo da bi prikazivao realniju financijsku sliku općina, nego bi se ovim načinom

uvelo pravednije rangiranje općina u odnosu na mogućnost ostvarenja pomoći iz državnog proračuna s osnove fiskalnog izravnjanja. Slijedom rezultata primarnog i sekundarnog istraživanja ova hipoteza se potvrđuje.

H3. Decentralizacijski procesi imaju velik utjecaj na strateški razvoj općina

Hipoteza je testirana rezultatima primarnog istraživanja. Zakonska obveza analize javnih usluga kao i vrjednovanja učinkovitosti svih dokumenata, programa, planova i aktivnosti općina doprinosi povećanju standarda življenja lokalnog stanovništva.

Velika većina ispitanih općina, zapravo 98% njih donijele su velik broj strateških dokumenata poput prostornog plana, elaborata kojim se procjenjuje rizik, plan zaštite od požara i drugih elementarnih nepogoda, strategiju ili plan ukupnog razvoja (tzv. PUR). S druge pak strane, strategije za neka specifična područja poput turizma (ima ih tek 20,8% anketiranih), poljoprivrede (9,9%) i poduzetništva (7,9%). Međutim, općine se ni količinski značajno ne razlikuju – prosječno su izradile 4 strateška dokumenta i opet neovisno o tome radi li se o malim, srednjim ili velikim općinama. Većina općina mišljenja je da se ti dokumenti donose na temelju zakonske obveze, a ne na temelju proračunskim mogućnosti ili nekih drugih parametara; naime, 56,4% ispitanih smatra da je upravo ta obveza dovela do njihovih izrada, neodlučno je 36,6%, a samo 7,0% smatra da su one plod nekih drugih parametara, a manjim dijelom zbog zakonske obveze. Pri njihovoj izradi, kako su sami izjavili, javnost su uključile gotovo sve anketirane općine, i to daleko najviše putem savjetovanja sa zainteresiranim građanima.

Što se tiče objedinjavanja dokumenata za područja više općina, većina sudionika (njih 62,3%) smatra da bi to doprinijelo ravnomjernijem razvoju općina, iako i među njima je nešto više onih koji misle da bi to bilo u manjoj mjeri. 66,7% najvećih općina smatra da su decentralizacijski procesi, a naročito Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iz 2017. godine čije odredbe su posljednjih godina dovele do učinkovitije provedbe projekata, dok je to navelo 31,4% ispitanika iz općina do 2.000 stanovnika, odnosno 44,0% iz općina od 2.001 do 5.000 stanovnika. Provedenim χ^2 -kvadrat testom utvrđeno je da je ta razlika statistički značajna ($\chi^2=5,360$, $p<0.05$). Iz navedenog se zaključuje da strateški razvoj općina nije u potpunosti ovisan o fiskalnom kapacitetu općina, ali je izuzetno ovisan o decentralizacijskim

procesima u smislu preuzimanja odgovornosti za određene funkcije, pa tako i za izradu strateških planova. Slijedom rezultata primarnog istraživanja ova hipoteza se potvrđuje.

9. ZAKLJUČAK

Ovim doktorskim radom daje se pregled stanja, uloge i značaja općina u Republici Hrvatskoj kao najmanjih, ujedno i građanima najbližih, administrativno-teritorijalnih jedinica. Nadalje, iznose se teorijska zapažanja o njihovoj ulozi kroz povijest, a također se temeljem rezultata istraživanja iznose promišljanja o mogućoj nadopuni postojećih modela kojima bi se doprinijelo ujednačavanju fiskalnog kapaciteta općina, a samim time i ujednačenosti lokalnog razvoja na razini općina u Republici Hrvatskoj. Kroz analizu fiskalnog kapaciteta došlo se do bitnih saznanja o mogućnostima lokalnih proračuna i njihovu utjecaju na standard lokalnog stanovništva i šire društvene zajednice. Rezultati istraživanja pokazuju da je snažnijom decentralizacijom moguće ojačati općine kao jedinice lokalne samouprave, postići ravnomjerniji razvoj kroz dodatno ujednačavanje fiskalnog kapaciteta. Novi nadograđen model za izračun fiskalnog kapaciteta bi svakako trebalo nadopuniti s neporeznim prihodima, prvenstveno prihodima od komunalne naknade. Također je vidljivo da se kao značajnija mjera fiskalne decentralizacije od 2018. godine kontinuirano provodi fiskalno izravnjanje. Slijedom primarnog i sekundarnog istraživanja vidljivo je da su razlike u stvarno ostvarenim poreznim prihodima među općinama, po županijama i statističkim regijama, vrlo velike prije i poslije primjene bitnih izmjena Zakona iz 2017. g. kada je značajno povećan udio općina u zajedničkim prihodima od poreza na 74% i uvedene su mjere fiskalnog izravnjanja na temelju izračuna dva ključna parametra: kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda i referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda.

Mjere fiskalne decentralizacije (okomite i vodoravne) imaju pozitivan utjecaj na fiskalni kapacitet. Rezultatima sekundarnog istraživanja koje je obuhvaćalo razdoblje od 2014.-2023. godine vidljivo je da se putem mjera fiskalnog izravnjanja koje su uvedene 2018. godine, ujednačio fiskalni kapacitet općina u odnosu na utvrđenu referentnu vrijednost. U navedenom promatranom razdoblju je mjerama fiskalnog izravnjanja ujednačen fiskalni kapacitet za 350 općina u Republici Hrvatskoj odnosno za njih 81,8% dok ih svega 18,2% ostvaruje veće prihode od poreza i prireza na dohodak od utvrđene referentne vrijednosti, što znači da imaju veće porezne prihode od utvrđene referentne vrijednosti.

Proces fiskalne decentralizacije započet 2018. godine potrebno je pomno pratiti i nastaviti trend daljnjeg ujednačavanja fiskalnog kapaciteta svih općina na području Republike Hrvatske. Na

temelju rezultata istraživanja za potrebe ovog doktorskog rada, nameće se promišljanje o uvođenju novih mjera diverzifikacije izvora financiranja koji bi se uz porezne (porez na dohodak) uzimali u obzir i drugi parametri prilikom izračuna fiskalnog kapaciteta, odnosno utvrđivanja referentne vrijednosti fiskalnog kapaciteta. Uvođenjem ovih mjera, uz porezne prihode, uzimao bi se prosjek i drugih, neporeznih prihoda, prvenstveno komunalne naknade. Na taj način dio općina ne bi podlijegao mjerama fiskalnog izravnjanja iz državnog proračuna, već bi se oslanjao na vlastite prihode. To se naročito odnosi na općine Primorsko-goranske i Istarske županije koje su u cijelom promatranom desetogodišnjem razdoblju (od 2014. do 2023. godine) ostvarile iznadprosječne prihode po osnovi poreza i prireza na dohodak. Iste općine su također u svim odabranim godinama (2014., 2019. i 2023. godini) ostvarile veće prihode od prosjeka ostatka općina grupiranih u županije u Republici Hrvatskoj s osnove komunalne naknade. Prosječne vrijednosti županija (gledano kao prosječni prihodi per capita u općinama unutar županije), u prvom promatranom razdoblju zabilježene su u Primorsko-goranskoj (376,0 eura /per capita) i Istarskoj (342,3 eura /per capita). Najniži prihodi ostvareni su istovremeno u Virovitičko-podravskoj (58,9 eura/per capita) i Vukovarsko-srijemskoj županiji (69,5 eura /per capita). U drugom promatranom razdoblju od 2019. do 2023. godine općine unutar Primorsko-goranske županije ostvarile su ($x=663,8$ eura) i Istarske ($x=573,1$ eura), dok su one unutar Virovitičko-podravске županije ostvarile prosječan porezni prihod od 137,6 eura/per capita i Bjelovarsko-bilogorske u iznosu 154,6 eura /per capita.

Prihodi od komunalne naknade u općinama unutar istih županija u promatranom desetogodišnjem razdoblju od 2014. do 2023. godine ostvareni su u sljedećim iznosima: prosječna vrijednost općina unutar Primorsko-goranske županije iznosi oko 11,5 milijuna eura godišnje. Nakon nje slijede općine Istarske županije sa 7,35 milijuna eura godišnje. Na začelju su općine Požeško-slavonske županije – 232.548 eura u prosjeku godišnje, a zatim općine Bjelovarsko-bilogorske županije s prosječno 717.958 eura godišnje. Ovi rezultati istraživanja ukazuju na velike razlike u fiskalnom položaju pojedinih općina. Novim nadopunjenim modelom izračuna fiskalnog kapaciteta predlaže se uvažavanje kumulativa obaju prihoda (prihoda od poreza na dohodak i komunalne naknade) per capita jer bi se na taj način dobila realnija slika o stvarnom financijskom položaju pojedine općine. Na tako utvrđeni fiskalni kapacitet utvrđivalo bi se pravo na dodjelu vodoravnih mjera fiskalne decentralizacije u vidu fiskalnog izravnjanja ili nekog drugog oblika pomoći od strane središnje države.

Ujednačeni fiskalni kapacitet predstavlja oslonac budućeg, ne samo lokalnog, nego i ukupnog društvenog razvoja. Ujednačeni nivo fiskalne snage lokalne države koji bi za jednu od posljedica imao ujednačeni lokalni standard (prije svega komunalnih usluga, predškolskog odgoja, javnog prijevoza, komunalne infrastrukture, infrastrukture kulturnog i društvenog sadržaja i sl.) nezaobilazan je čimbenik za ostvarenje ravnomjernog razvoja društvenog standarda i povrata povjerenja građana u javnu administraciju, a također i bitna odrednica budućeg teritorijalnog ustrojstva. Proces fiskalne decentralizacije paralelno bi trebao pratiti i proces funkcionalne decentralizacije odnosno proces prijenosa ovlasti i odgovornosti te jačanje administrativnih kapaciteta usmjerenih kako bi lokalne jedinice bez obzira na teritorijalnu veličinu bile u stanju jednako izvršavati potrebe svog stanovništva. Ukoliko bi sve općine u budućnosti imale podjednaku fiskalnu snagu glede poreznih i neporeznih prihoda te se ujednačeno razvijale, potreba teritorijalnog preustroja gubila bi na značaju jer bi građani većinu svojih potreba rješavali na lokalnoj razini. Rezultati istraživanja također potvrđuju da se većina ispitanika i to iz velikih i malih općina izjasnila da je potrebno zadržati postojeći teritorijalno-administrativni ustroj pri čemu kao glavnu prednost navode da općine najbolje prepoznaju potrebe lokalnog stanovništva dok kao glavnu prepreku ističu nedostatni financijski potencijal za potrebe vlastitog poslovanja, odnosno daljnjeg opstanka. Novi nadopunjeni model trebalo bi također nadopuniti dodatnim parametrima za izračun minimalnih standarda za funkcioniranje općina uz uvažavanje ujednačenih funkcija iz njihove nadležnosti (prostorno planiranje, predškolski odgoj, javni prijevoz, uređenje naselja). Na taj bi se način došlo do pokazatelja o minimalnim troškovima po glavi stanovnika neophodnim za ostvarivanje dodijeljenih im funkcija. Postojeći model uključuje dio prihoda po glavi stanovnika (porez i prirez na dohodak kao pokazatelje fiskalnog kapaciteta), međutim, nedostaju podatci o visini minimalnih rashoda koji se financiraju iz tih prihoda. Ovakvim nadopunjenim modelom bitno bi se pridonijelo ne samo ujednačavanju fiskalnih kapaciteta općina, nego i poboljšanju ujednačene kvalitete života na cjelokupnom teritoriju Republike Hrvatske.

Iz svega prethodno iznijetog, predlaže se novi modificirani model fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj, s fokusom na podjelu općina prema njihovoj veličini; na velike i male prema fiskalnom kapacitetu. Ovim pristupom bi se omogućilo efikasnije obavljanje javnih poslova i bolje iskorištavanje postojećih resursa u općinama, posebno s aspekta fiskalnog kapaciteta i ljudskih potencijala. Predloženi model uključuje dvije osnovne kategorije općina: male i velike općine, pri čemu bi se kriteriji za razvrstavanje temeljili na broju stanovnika i

fiskalnom kapacitetu. Uvođenjem ovog modela, male općine do 5.000 stanovnika bi se fokusirale na jednostavnije poslove, dok bi složenije poslove za njih obavljale županije. Veće općine s više od 5.000 stanovnika, obzirom na veće kapacitete, preuzele bi složenije poslove. Ovaj pristup ne bi narušio postojeći teritorijalni ustroj, već bi se modificirali mehanizmi financiranja i raspodjele poslova. Osim toga, ovaj model bi mogao doprinijeti smanjenju administrativnih troškova i povećanju kvalitete usluga koje općine pružaju svojim građanima. Važno je napomenuti da bi se ovakvo ustrojstvo moglo temeljiti na detaljnim analizama koje bi uzele u obzir specifične potrebe i karakteristike pojedinih lokalnih zajednica. S obzirom na kompleksnost ovog modificiranog modela, ključni elementi za daljnju analizu svakako bi trebali uključivati:

- detaljnu analizu postojećih kapaciteta; procjenu trenutnog fiskalnog kapaciteta i ljudskih potencijala svih općina,
- jasne kriterije za razvrstavanje; definiranje preciznih kriterija za klasifikaciju općina na male i velike,
- uključivanje dodatnih izvora financiranja u izračun fiskalnog kapaciteta kako bi se općinski proračuni ujednačavali temeljem prihoda iz vlastitih izvora, a manje ovisili o mjerama fiskalnog izravnjanja iz državnog proračuna,
- razvoj novih mehanizama financiranja uz prenamjenu, prvenstveno, prihoda od komunalne naknade u izvor prihoda – opći prihodi i primitci kako bi se omogućilo općinama da efikasnije planiraju rashode, a samim time i efikasnije obavljaju svoje zadatke,
- osiguranje stručno-tehničke podrške i edukacije: pružanje unificirane potpore s jednog mjesta lokalnoj javnoj upravi kako bi se osigurala sposobnost za upravljanje novim izazovima i zadacima; naglasak na ujednačenu potporu kako postojeći lokalni sustavi ne bi upali u zamku dosadašnje prakse u provedbi postupaka,
- analizu i nadopunu postojećeg računskog plana radi transparentnijeg iskazivanja poslovnih događaja, prvenstveno da se prihodi za financiranje projekata iz domaćih i stranih izvora financiranja izuzmu iz skupine 63 (pomoći) te da se oformi posebna skupina za tu vrstu prihoda.

Predloženim pristupom daljnjim procesima decentralizacije značajno bi se unaprijedilo lokalnu samoupravu i doprinijelo održivom razvoju općina u Republici Hrvatskoj. U konačnici, uspješna provedba daljnjih postupaka fiskalne decentralizacije zahtijeva kompleksan pristup koji uključuje sve dionike; uključujući središnju državu, lokalnu i regionalnu razinu vlasti, građane, neprofitne organizacije i druge relevantne čimbenike.

LITERATURA

1. Aberbach, J., & Rockman, B. (1999). Reinventar el gobierno: problemas y perspectivas. *Gestion y Politica Publica*, (15), 3–17.
2. Agencija za javno-privatno partnerstvo Republike Hrvatske (2012): Struktura ugovora o javno-privatnom partnerstvu, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno-privatnog partnerstva, Priručnik br. 4, Verzija 1, Zagreb
3. Akai, N., i Sakata, M. (2002). Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United states. *Journal of Urban Economics*, (52), 93–108.
4. Alexeev, M., i Mamedov, A. (2017). Factors determining intra-regional fiscal decentralization in Russia and the US. *Russian Journal of Economics*, 3(4), 425–444.
5. Antić, T., Komparativni prikaz , *Polit. misao*, Vol XXXIX, (2002), br. 4, str. 44–86
6. Arrow, K., 1963. *Social Choice and Individual Values*, 2nd ed. New York: Wiley.
7. Arzaghi, M., i Henderson, J. V. (2005). Why countries are fiscally decentralizing. *Journal of Public Economics*, 89(7), 1157–1189.
8. Ashworth, J., Geys, B., & Heyndels, B. (2005). Government Weakness and Local Public Debt Development in Flemish Municipalities. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 395–422.
9. Assembly of European Regions. (1998). *Regionalism. In The Progress of Regionalism in Europe*. Linz.
10. Bahl, Roy W. i Johannes F. Linn, 1992, *Urban Public Finance in Developing Countries*, New York, NY: Oxford University Press i World Bank. Bird
11. Bajo, A., Bronić M., (2004), *Fiskalna decentralizacija u hrvatskoj: problemi fiskalnog izravnjanja*, Institut za javne financije, Zagreb
12. Bajo, A., Primorac, M., Andabaka Badurina, A., Ott, K., (2011), *Osnove upravljanja javnim dugom*, Institut za javne financije, Zagreb
13. Bajo, A., (2016), *Javni sektor*, Ekonomski fakultet u Zagrebu
14. Bajo, A., Klemenčić, K., Primorac, M., (2016), *Asimetrična decentralizacija na primjeru odabranih država članica Europske unije*, Institut za javnu upravu, Zagreb
15. Bardhan, P., i Mookherjee, D. (2000), Capture and governance at local and national levels. *American Economic Review*, (90), 135–139

16. Baskaran, T. i Feld, L. (2013) 'Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries', *Public Finance Review*, 41(4), str. 421–445
17. Baskaran, T. i Feld, L. (2023) Fiscal decentralization and economic resilience in the EU. *EconStor Discussion Paper No. 10519*. Leibniz Information Centre for Economics
18. Baun, M. i Marek, D. (2014) *The New Member States and the European Union: Foreign Policy and Europeanization*. London: Routledge
19. Becher, S.G., (1969), *Human Capital*, New York, NBER
20. Bejaković, P. (2012), *Zaposlenost u javnoj upravi: stanje, problemi i reforme u hrvatskoj i svijetu*, Institut za javne financije, Zagreb
21. Bel, G., & Fageda, X. (2006). Factors explaining local privatization: a meta-regression analysis. *Public Choice*, 139, 105–119. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1852286>
22. Benazić, A. , (2005), *Organizacijske promjene i efikasnost državne uprave*
23. Bennett, J., & Dilorenzo, T. (1982). Off-budget activities of local government: The bane of the tax revolt. *Public Choice*, Springer, 39(3), 333–342.
24. Bertalanffy, von Ludwig (1973): *General System Theory*, G. Braziller, New York
25. Bird, R. M. & Vaillancourt, F. (2006) *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press
26. Bjornlund, L. (2006) *Odnosi s medijima za predstavnike lokalne samouprave: komuniciranjem do rezultata*, Zagreb, Hrvatska udruga za odnose s javnošću- Biblioteka Print
27. Blagojević, A. (2012). Teritorijalna reforma hrvatske lokalne samouprave: ustavnopravne pretpostavke. *Pravni Vijesnik*, 28(3–4), 33–46.
28. Blanchard, O., i Shleifer, A. (2001). Federalism with and without political centralization: China vs. Russia in transitional economics: how much progress?". *IMF Staff Papers*, (48), 171–179.
29. Blanco, F., Delgado, A., Francisco, J., i Presno, M. J. (2018). *Fiscal Decentralization in The Eu: Common Patterns Through a Club Convergence Analysis*. Oviedo, Public economics, governance and decentralization 1812, Universidade de Vigo, GEN - Governance and Economics research Network
30. Blöchliger, H. i King, D., 2006. *Fiscal autonomy of sub-central governments*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, br. 2. Paris: OECD

31. Boban, M., 2015, Fiskalna decentralizacija, ekonomska efektivnost i financijska održivost jedinica lokalne samouprave – aktualna pitanja i prijedlozi rješenja, Zbornika radova „Aktualnost regionalne i lokalne samouprave”, Novalja – Split – Zagreb, 2014
32. Bratić, V., 2008, Odlučivanje o lokalnim proračunima: između sna i jave, Institut za javne financije Zagreb
33. Bratić, V. (2008), Lokalna samouprava u središnjoj i istočnoj Europi: snažan, neovisan instrument upravljanja na lokalnoj razini ili tigar od papira, Financijska teorija i praksa 32 (2) str. 139-157)
34. Bratić, V. (2016), Institut za javne financije, 2016
35. Bratić, V. (2008) ‘Local autonomy and central government influence: The case of Croatia’, Financial Theory and Practice, 32(4), pp. 447–465
36. Bremeier, W., Brinckmann, H., & Killian, W. (2006). Public Governance kommunaler Unternehmen: Vorschläge zur politischen Steuerung ausgegliederter Aufgaben auf der Grundlage einer empirischen Erhebung. In Edition Der Hans-Böckler-Stiftung
37. Brezovnik, B., Oplotnik, Z. J. and Vojinović, B. (2019) The system of local government in Slovenia, Analysis and perspectives of reform., Lex Localis Press, Maribor
38. Bronić, M. (2013), Fiskalna (de)centralizacija u Hrvatskoj: stanje i perspektive, Zagreb, Institut za javne financije
39. Brosio, G. (2006), Fiscal Decentralisation Processes in the EU With Some Perspectives for Croatia. Zagreb
40. Buchanan, James M. — Tullock, Gordon, (1965), The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy, University of Michigan Press, Ann Arbor
41. Buchanan, James M. (1987), Fiscal Theory and Political Economy: Selected Essays, University of North Carolina, Chapel Hill
42. Buchanan, James M., (1987), The Constitution of Economic Policy, American Economic Review,
43. Bučar, M. (2019), Local Government in Slovenia: Between Efficiency and Fragmentation. Ljubljana: Faculty of Social Sciences
44. Bučar, M. (2019) ‘Local self-government and fiscal autonomy in Slovenia’, *Lex Localis*, 17(2), str. 293–310
45. Bureau, U. S. C. (2010)., Decennial census

46. Cameron P.J, (1994), *Combinatorics: topics, techniques, algorithms*, Cambridge University Press
47. Canavire-Bacarreza, G. Martinez-Vazquez, J., i Yedgenov, B. (2017), Reexamining the determinants of fiscal decentralization: what is the role of geography? *Journal of Economic Geography*, 17(7), 1209–1249
48. Chan, J. (2003), *Government Accounting: An Assessment of Theory, Purposes and Standards*. *Public Money & Management*, 23, 13–20. <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00336>
49. Chmura, Krzysztof, Karzen, Mirna, Kuzmanović, Momo (2005), *Priručnik za sudjelovanje građana u jedinicama lokalne (regionalne) samouprave*, 2. izdanje, The Urban Institute, Zagreb
50. CIA (2016), *The World Factbook*;
51. Ciraki, D. (1996), *Teorija javnog izbora i paradoksi glasovanja*, *Politička misao* 33
52. City Population. (2016), *Population Statistics for Countries, Administrative Areas, Cities and Agglomerations – Interactive Maps and Charts*
53. CoE (2013) *Local and Regional Democracy in Slovenia*. Strasbourg: Council of Europe
54. CoR (2025) *Division of Powers: Czech Republic*. Brussels: Committee of the Regions
55. Cohen, J. M., & Peterson, S. B. (1999), *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*. Kumarian Press, (1), 16–20.
56. Committee of the Regions - CoR (2024) *Croatia – Fiscal Powers*, dostupno na: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Croatia4-Fiscal-Powers.aspx> (pristupljeno:16.8.2025. u 17,38 h)
57. Cuadrado-ballesteros, B. (2013), *International Review of Administrative Sciences*. (July 2015). <https://doi.org/10.1177/0020852313501246>
58. ČSÚ (2023). *Územní struktura České republiky*. Český statistický úřad., dostupno na: <https://csu.gov.cz> (pristupljeno 17.8 2025., 11,33)
- 59.
60. Črnac Rocco, M., Denona Bogović, N. (2009), *Ekonomika i menadžment u javnom sektoru*, Zbornik radova znanstveno-stručnog skupa, Ekonomski fakultet u Rijeci
61. Čulo, I., Morović V., Jajić, J. (2014), *Proračunski izvori financiranja poslova iz samoupravnoga djelokruga lokalnih i područnih jedinica*, *Menadžment zbornik radova*

znanstveno-stručnog skupa s međunarodnim sudjelovanjem, Visoka škola za poslovanje i upravljanje s pravom javnosti „Baltazar Adam Krčelić“ Zaprešić

62. Dabla-Norris, E., Martinez-Vazquez, J., i Norregaard, J. (2004) Fiscal Decentralization and Economic Performance: A Comparative Study of Russia, Ukraine, and Kazakhstan. In International Monetary Fund: Washington, forthcoming
63. Dafflon, B., & Madies, T. (2011). Decentralisation: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism. In Notes and Documents, 42. Paris
64. Danylova, T. (2022) Financial decentralization of territorial communities in the context of the implementation of international experience. ResearchGate
65. DeMelo, L. (2000). Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: a cross-country analysis. *World Development*, (28), 365–380.
66. Denison, E.F. (1979), Accounting for Slower Economic Growth, The United States in the 1970, The Brookings Institution, Washington DC,
67. Devjak, S. (2002), Razvoj proračunskog procesa te uvođenje kontrolinga u slovenskim općinama, *Financijska teorija i praksa* 26 (3) str. 615-629 (2002, Visoka upravna škola Ljubljana
68. Dexia & CEMR. (2012), Subnational public finance in the European union – 2011. Bruxelles, Belgija
69. Dialnet (2019) 'Fiscal decentralization of territorial communities in the context of international experience'. Available at: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6801782.pdf> (Accessed: 19 August 2025 at 15,37)
70. Dixit, A., Londregan, J. (1998), Fiscal federalism and redistributive politics, *Journal of Public Economics*, 1998, vol. 68, issue 2, 153-180,
71. Dobrić, D. (2009), Teritorijalna organizacija i određivanje lokalnih poslova kao uvjeti političke decentralizacije, *Zbornik radova znanstveno – stručnog skupa ekonomika i menadžment u javnom sektoru*, Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet
72. Drašković, M., (2007), Suština i značaj teorije dogovora. *Montenegrin Journal of Economics*
73. Drucker, P. (1973) *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*. New York: Harper & Row
74. Drvenkar, N., Marošević, K. i Unukić, I. (2023), *Ekonomске трансформације и регионалне стратегије у Средњој и Источној Европи*, Osije, Ekonomski fakultet

75. Drvenkar, N., Cota, I. i Unukić, I. (2024), *Regionalne razvojne agencije i mrežni modeli upravljanja*. Zagreb, Sveučilište u Zagrebu
76. Državni zavod za statistiku, 2006, *Statistički ljetopis*, Zagreb
77. Državni zavod za statistiku. (2011). *Popis stanovništva, kućanstava i stanova*
78. Državni zavod za statistiku (2016), *Godišnji bruto domaći proizvod Hrvatske za 2013, lipanj 2014*
79. Državni zavod za statistiku (2022), *Izvješće o prekomjernome proračunskom manjku i razini duga opće države, travanj 2022*
80. Državni zavod za statistiku (2025), *Izvješće o proceduri prekomjernoga proračunskog manjka i razini duga opće države, listopad 2025*
81. Državni zavod za statistiku (2020), *Izvješće o prekomjernomu proračunskom manjku i razini duga opće države, travanj 2020*
82. Državni zavod za statistiku (2024), *Izvješće o prekomjernome proračunskom manjku i razini duga opće države, travanj 2024*
83. Državni zavod za statistiku (2025), *Izvješće o prekomjernome proračunskom manjku i razini duga opće države, travanj 2025*
84. Đerda D, (2010), *Hrvatska javna uprava*, god. 10., br. 4., str. 1175–1182
85. Đulabić V, (2013) *Mogućnosti i rizici primjene tržišnih instrumenata u javnoj upravi*, 7. Forum za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, Zagreb
86. Đulabić V, (2018), *Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj*, Forum za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, Zagreb
87. Đulabić V. (2007), *Socijalne službe u konceptu službi od općeg interesa*, Revija za socijalnu politiku, 14:2
88. Đulabić, V. (2018), *Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj*, Friedrich Erbert Stifung, 1–20.
89. Đulabić, V. (2021), *Lokalna samouprava i decentralizacija u europskom kontekstu*, Pravni fakultet Zagreb
90. Đurman, P. (2016), *Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti*, Hrčak, Portal znanstvenih radova Republike Hrvatske
91. Ebel, R., i Yilmaz, S. (2002). No Title. Washington DC.

92. Econstor (2023) Fiscal Decentralisation and Sustainability in Europe. Available at: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/281568/1/1793801959.pdf> (Accessed: 19 August 2025)
93. Eggersston, T., Financijska teorija i praksa, 2000, 24 (1), 145-157.
94. Ekelund, Robert B. — Hébert, Robert F. (1997), Povijest ekonomske teorije i metode, Mate, Zagreb
95. Enste, D., & Schneider, F. (2003). Hiding in the Shadows: The Growth of the Underground Economy. Economic Issues No. 30, International Monetary Fund
96. European Commission (2023) Local and regional governments in the European Union – Fiscal Decentralisation Indicators 2023. Luxembourg: Publications Office of the European Union
97. European Commission (2023) Economic governance and fiscal relations in Austria. Brussels: Publications Office of the EU
98. European Commission (2023) Austria: Challenges and reforms. Institutional Paper 244. Luxembourg: Publications Office of the European Union
99. Eurostat (2018) Government employment statistic, Statistics Explaine, Luxembourg
100. Eurostat (2024) General government expenditure by function – COFOG. Statistics Explained, dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG (Pristupljeno: 7.8 2025., 18,38)
101. Eurostat (2024) Government revenue by subsector of general government, Statistics Explained dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG (pristupljeno: 1.8 2025., 10,30)
102. Eurostat (2025) Structure of government revenue by type of tax and social contribution, Statistics Explained, dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG (Pristupljeno: 20.8 2025., 19,13)
103. Eurostat (2025) Government expenditure on education. Statistics Explained, dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_on_education (pristupljeno: 7.8,2025., 22,13)
104. Fallend, F., Palmstorfer, R. & Winner, H. (2021) Finanzverfassung und Föderalismus in Österreich. Vienna: IHS

105. Farnham, P. G. (1985). Re-examining local debts limits: A disaggregated analysis. *Southern Economic Journal*, 51(4), 1186–1201
106. Fiscal Federalism EU (2021) *Fiscal Federalism Report – Austria*. Fiscal Federalism.eu
107. Fisman, R., i Gatti, R. (2002). Decentralization and corruption: evidence across countries? *Journal of Public Economics*, (83), 325–345.
108. Flynn, N. (1995) 'The future of public sector management: Are there some lessons from Europe?', *The International Journal of Public Sector Management*, volumen 8, svezak 6., str. 59 – 68
109. Fornasari, F., Webb, S., i Zou, H. (2000). The macroeconomic impact of decentralized spending and deficits: international evidence. *Annals of Economics and Science*, (2), 403–433.
110. Foucault, M., Madies, T., & Paty, S. (2008). Public Spending Interactions and Local Politics. Empirical Evidence from French Municipalities. *Public Choice*, 137, 57–80. , dostupno na: <https://doi.org/10.1007/s11127-008-9312-z> (pristupljeno 16.6.2025, 16,54)
111. Freinkman, L., i Plekhanov, A. (2009). Fiscal decentralization in rentier regions: Evidence from Russia. *World Development*, 2(37), 503–512
112. Fritzen, S. (2006). Probing System Limits: Decentralisation and Local Political Accountability in Vietnam. *Asia-Pacific Journal of Public Administration*, 1(28), 1–24
113. Fröjd, A. (1970). Municipal Self-Government and Regional Development in Sweden. *Revue Internationale Des Sciences Administratives*, 36, 251–255
114. Fornasari, F., Webb, S.B. i Zou, H., 2000. The macroeconomic impact of decentralized spending and deficits: International evidence. *Annals of Economics and Finance*, 1(2), str. 403–433
115. Fuest, C. i Thöne, M. (2009) *Fiscal Federalism in Austria, Belgium and Germany*. Ifo Working Paper No. 25. Munich: Ifo Institute
116. Gabaix, X. (1999). Zipf's law for cities: An explanation. *Quarterly Journal of Economics*, 3(114), 739–767.
117. Garcia-Sanchez, I. M., Prado, J.M., Prado, J. M., & Cuadrado, B. (2011). Do progressive governments undertake different debt burdens? Partisan vs electoral cycles. *Spanish Accounting Review* 14, 14(1), 29–57.
118. Gelo, J., Gelo, T., (2010), *Teritorijalni ustroj u funkciji razvoja gospodarstva*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Hrvatska

119. Giddens, Anthony (1976): Classical Social Theory and the Origins of Modern Sociology, *American Journal of Sociology*, vol. 81., No. 4.
120. Government.se (2018) The Swedish Local Government Act (Lag om kommunal självstyrelse 2017:725), Stockholm: Government Offices of Sweden.dostupno na: <https://www.government.se> pristupljeno: 5.7.2025 u 9,50 h)
121. Grad, F. (2012). Local Government in Slovenia,. In A.-M. Moreno (Ed.), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*. Madrid: National Institute of Public Administration
122. Grafenauer, B. (2000) *Lokalna samouprava u Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za upravo
123. Green, A, 2007, *Kreativnost u odnosima s javnošću*, Zagreb, Hrvatska udruga za odnose s javnošću- Biblioteka Print
124. Grossi, G., & Reichard, C. (2008). Municipal corporatization in Germany and Italy. *Public Management Review*, 10, 597–617. <https://doi.org/10.1080/14719030802264275>
125. Grossi, G., & Thomasson, A. (2011). Jointly owned companies as instruments of local government: comparative evidence from the Swedish and Italian water sectors. *Policy Studies*, 32, 277–289. <https://doi.org/10.1080/01442872.2011.561695>
126. Guo, G. (2009). China's Local Political Budget Cycles. *American Journal of Political Science*, 53, 621–632. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2009.00390.x>
127. Gurgur, T., i Shah, A. (2002). Localization and corruption: panacea or Pandora's box? In E. Ahmad i V. Tanzi (Eds.), *Managing Fiscal Decentralization*. London: Routledge Press
128. Halásková, M. & Halásková, R. (2018) 'Evaluation Structure of Local Public Expenditures in the European Union Countries', *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, 66(3), str. 755–766
129. Hanif, I., Wallace, S., i Gago-de-Santos,P., (2020), *Economic Growth by Means of Fiscal Decentralization: An Empirical Study for Federal Developing Countries*,
130. Harris, W. V. (2007). *Cities of the Gods: Communist Utopias in Greek Thought*. Oxford University Press.
131. Harvey, B, 1995, *Public relations in local government*, *The Practice of public Relations*, 4th eition, Butterworth Heinemann.
132. Hayek, F. (1945). The Use of Knowledge in Society, *American Economic Review*, XXXV(4), 519–530.

133. Hallett, A. H., (2017), Fiscal autonomy vs. Fiscal federalism in the euro zone, *Economia Politica*, Volume 34., Issue 2/2017., Journal of Analytical and Institutional Economics, Springer International Publishing Switzerland
134. Hammerschmid, G., Palaric, E., Rackwitz, M. & Wegrich, K., (2024). A shift in paradigm? Collaborative public administration in the context of national digitalization strategies. *Governance*, 37(3), pp.825–844. DOI:
135. Head, John G. (1974), *Public Goods and Public Welfare*, Duke University Press, Durham.
136. Hernaus, T. (2016), *Teorije organizacije*. U: Galetić, L. (ur.), *Organizacija, Sinergija-nakladništvo*, EFZG, Zagreb
137. Higuera, M., Martínez-Vázquez, J. i Sepúlveda, C. (2004) Fiscal Illusion and the Size of Government, *Public Finance Review*, 32(3), str. 258–275
138. Hromady, V. (2018) 'Fiscal decentralization and its impact on local development: Evidence from Sweden', *Journal of Comparative Politics*, 11(2), pp. 55–72
139. Hrženjak, J. (2009). Napomene o lokalnoj i regionalnoj samoupravi u Hrvatskoj. *Hrvatska Javna Uprava*, 9(4), 999–1010.
140. Hrženjak, J. (2009) *Lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj: razvoj i perspektive*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja
141. Huckfeldt, John, R. Robert, D. Sprague: *Citizens, Politics, and Social Communication: Information and Influence in an Election Campaign*
142. Huizinga, J. (1999). *The Waning of the Middle Ages*. Dover Publications
143. Ifo (2007) *Fiscal Federalism in Austria*. Munich: Ifo Institute for Economic Research
144. Institut za hrvatski jezik i jezikoslovlje, 2011, *Struna*, Zagreb
145. Institut za javne financije (IJF) (2023), *Proračunska transparentnost hrvatskih lokalnih jedinica: studeni 2022. – travanj 2023*, Zagreb: IJF, dostupno na: <https://ijf.hr/hr/transparentnost-2023> (pristupljeno 4. srpnja 2025. u 8,25 h)
146. International Monetary Fund. (2019). Fiscal decentralization. Retrieved from Government Finance Statistics (GFS) website: <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405isId=1393552803658>
147. Ivić, P., Grubišić, D., (2013), *Međuovisnost dogovornog ponašanja i poslovne uspješnosti*, Hrčak

148. Ivić, P. i Grubišić, D. (2013) Efikasnost i efektivnost u javnom sektoru: teorijski okvir i praktična primjena. *Ekonomski pregled*, 64(3), str. 257–276
149. Jakupović S, Vuković Lj. (2014), *Primjena projektnog menadžmenta u implementaciji projekta u javnoj upravi*, Panevropski univerzitet Apeiron, Banja Luka
150. Jambrač, J. (2016). *Ljudi, ekonomija, država: perspektiva lokalne samouprave u Hrvatskoj*, Zagreb
151. Jambrač, J. (2017). Funkcionalna decentralizacija u Hrvatskoj: petnaest godina poslije. *Hrvatska i Komparativna Javna Uprava*, 17(2), 189–216.
152. Jin, H., Qian, Y., i Weingast, B. (2005). Regional decentralization and fiscal incentives: federalism Chinese style. *Journal of Public Economics*, 9–10(89), 1719–1742.
153. John Street, (2003)., *Masovni mediji, politika i demokracija*, Zagreb, Politička misao
154. Jovanović P., V.Čolić, Đorđević J., Mitić A. (2012), *Management časopis za teoriju i praksu menadžmenta*, Visoka škola strukovnih studija za projektni menadžment, Beograd
155. Jurinjak, J. (2009), *Glavni rezultati provedbe Strategije reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011*, Hrvatska javna uprava br.1, Zagreb
156. Jurlina Alibegović, D., Milošević, B. (2016), *Samostalnost lokalnih jedinica u hrvatskoj - postojeće stanje i izazovi*, Analize Ministarstva uprave Broj 1., Ministarstvo uprave, Zagreb
157. Jurlina Alibegović D, (2012), *Reforma sustava financiranja lokalne samouprave u Hrvatskoj*, Ekonomski institut, Zagreb
158. Jurlina Alibegović, D. (2010). *Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj*.
159. Jurlina Alibegović, D., (2007), *Strateško planiranje i programski proračun: put do razvojnih rezultata na lokalnoj i regionalnoj razini?*, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol.7 No.2
160. Jurlina Alibegović, D.(2002), *Financiranje lokalne samouprave*, Ekonomski Institut, Zagreb
161. Jurlina Alibegović, D.(2022), *Hanns-Seidel-Stiftung Ekonomski institut*, Zagreb
162. Jurlina Alibegović, D. (2012), *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: između želja i mogućnosti*, Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, Zagreb

163. Jurlina Alibegović, D. (2021), Porezna autonomija hrvatskih gradova prije svibanjskih lokalnih izbora, *Informator*, Zagreb, 6671; 1-4
164. Jüptner, P. and Krontorádová, I. (2025) Local government in the Czech Republic. IPS – Institut politologických studií, Prague: Charles University
165. Keating, M. (1995). Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. In D. Judge, G. Stoker, & H. Wollmann (Eds.), *Theories of Urban Politics* (pp. 117–134). London: SAGE Publications Ltd.
166. Karačić, D., Krmpotić, I. i Stojanović, A. (2020). Sinergijski učinci obračunskog vođenja računa Grada Osijeka. *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Osijeku*, 36(2), str. 251–266
167. Kennedy, P.(2003), *A Guide to Econometrics*. Oxford: Blackwell Publishing.
168. Kesner – Škreb, M. (2000), *Neoinstitucionalna ekonomija*, Institut za javne financije, Zagreb
169. Kesner-Škreb, M. (1994), *Teorija javnog interesa*, Financijska praksa, Zagreb
170. Kesner-Škreb, M. (2006), *Financijska teorija i praksa*, 30 (1), 93-94, Institut za javne financije, Zagreb
171. King, D., i Ma, Y. (2001). Fiscal decentralization, Central Bank independence, and inflation. *Economics Letters*, 1(72.), 95–98.
172. Klarić, Z. (2016). Geografski aspekti teritorijalnog ustroja Hrvatske i usporedba s drugim europskim zemljama. *Hrvatski Geografski Glasnik*, 78(2), 49–75.
173. Kneebone, R. D., & McKenzie, K. J. (2001). Electoral and Partisan Cycles in Fiscal Policy: An Examination of Canadian Provinces. *International Tax and Public Finance*, 8(5–6), 753–774.
174. Koprić, I. (2004) *Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Informator Zagreb*, br.5284
175. Koprić, I. (2008). Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup sustavu lokalne samouprave. *Hrvatska i Komparativna Javna Uprava – Croatian and Comparative Public Administration*, 8(1), 95–133.
176. Koprić, I. (2010). Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska Javna Uprava*, (3), 665–681.
177. Koprić, I. (2009), *Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima*, Hrvatska javna uprava, god. 9. br. 1., str. 69–78

178. Koprić, I., & Đulabić, V. (2008). Evaluation of the Decentralisation Programme in Croatia: Expectations, Problems and Results. In I. Koprić, H. Wollmann & G. Marcou (eds), *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe: More Evidence for Better Results* (pp. 243–260). London: Palgrave Macmillan.
179. Koprić, I., (2010), Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj, hrvatska javna uprava, god. 10.br. 3,
180. Koprić, I., (2012) Suvremena javna uprava i njezino proučavanje – kompleksnost i integracija
181. Koprić, I., (2014), Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije
182. Koprić, I., Đulabić, V. (2013), *Impresum*, Zagreb, Institut za javnu upravu, Zagreb
183. Koprić, I., Ott, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G., 2014, *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb
184. Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V. i Lalić Novak, G. (2014) *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*, Institut za javnu upravu, Zagreb
185. Koprić. *Hrvatska javna uprava* 8(1): 95–133., Institut za javnu upravu, Zagreb
186. Koprić, Ivan (2010) *Teritorijalna organizacija Hrvatske: stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlog novog sustava*. U: Jakša Barbić (ur.) *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU
187. Koprić, Ivan (2010a) *Platni sustav i načela lokalne samouprave*. U: Ivan Koprić, Edmond Miletić, Ivana Vagašević, Sanda Pipunić, Alen Rajko: *Plaće i radni odnosi u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*. Zagreb: TEB
188. Koprić, Ivan (2010b) *Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj*. *Hrvatska javna uprava* 10(2): 371–386.
189. Kregar J., (2002), *Decentralizacija i korupcija: dokazi u svim zemljama* god. 10. (2010.), br. 4., str. 941–959
190. Kregar, J., (2011), *Decentralizacija, Centar za demokraciju i pravo* Miko Tripalo, Zagreb
191. Kregar, J., 2011. *Javna uprava: organizacija, funkcije i reforme*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

192. Kukovič, S. i Bačlija-Brajnik, P., (2016), Local government in Slovenia, In: N. Steyvers i H. Reynaert, ur. Local Governance in Europe. Brugge: Vanden Broele
193. Kuhlmann, S., Dumas, B. P. i Heuberger, M. (2022). The Capacity of Local Governments in Europe: Autonomy, Responsibilities and Reforms, Cham: Palgrave Macmillan.
194. Kurečić, P. (2007), Razmjeri razlika u razvijenosti regija Hrvatske
195. Kyriacou, A. & Roca-Sagalés, O. (2020) 'Local Decentralization and the Quality of Public Services in Europe', Social Indicators Research, 152, str. 595–617
196. Lamza-Maronić, Maja; Glavaš, Jerko; Novak-Lozina, Koraljka, (2009), Regionalni razvitak kroz model upravljanja ljudskim potencijalima u vremenu krize // Financiranje regionalnog razvitka - načini i modeli / Matić, Branko (ur.). Osijek : Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku
197. Larsen, O. H. (2002). Directly Elected Mayors. In J. Caulfield & H. O. H. (Eds.), Local Government at the Millenium. Opladen: Leske + Budrich.
198. Lauc, Z. (1999), Promicanje i provedba načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, osobito načela supsidijarnosti, Pravni fakultet u Osijeku
199. Letelier, L. S. (2005). Explaining fiscal decentralization. Public Finance Review, 2(33), 155–183
200. Levy, D., & Feigenbaum, S. (1987). Death, democracy and debt. In J. M. Buchanan, C. K. Rowley, & R. D. Tollison (Eds.), Deficits (pp. 236–262). London, Basil Blackwell
201. Levy, D. i Feigenbaum, H. (1987) The Political Economy of Fiscal Illusion: A Comparative Analysis, The Journal of Politics, 49(1), str. 150–167
202. López-Laborda, J. i Vallés-Giménez, J. (2019) 'Fiscal decentralization and economic growth revisited: evidence from the European Union', Revista de Economía Aplicada, 27(79), str. 5–34
203. Lin, J. Y., i Liu, Z. (2000). Fiscal decentralization and economic growth in China. Economic Development and Cultural Change, 4, 1(9), 1–21
204. Lotz, J. (2006) 'Local government organisation and finance: Denmark', u: Shah, A. (ur.) Local Governance in Industrial Countries. Washington, DC: World Bank, str. 25–64
205. Loughlin, J. (2013). *Subsidiarity in EU Law*. Oxford University Press.
206. Lozina, D, Klarić M., (2012) Javna uprava suvremene države u promijenjenim okolnostima, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 1/2012., str. 23.-37

207. Lozina, D., Klarić, M. (2003.), Nova javna uprava, Split: Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet
208. Lozina, D. i Jagnjić, J. (2021), Razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu
209. Luhmann, N. (1984) Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt am Main: Suhrkamp
210. Lukeš-Petrović, M. (2002). Decentralizacija funkcija javnog sektora s državne razine na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i fiskalna decentralizacija. Hrvatska i komparativna javna uprava, 4
211. Malinowski, M i Smoluk-Sikorska,J., (2020), Spatial Relations between the Standards of Living and the Financial Capacity of Polish District-Level Local Government,
212. Department of Economics, Faculty of Economics and Social Sciences, Poznań University of Life Sciences, 60637 Poznan, Poland
213. Malović, S. 2005, Osnove novinarstva, Zagreb, Golden marketing- Tehnička knjiga
214. Marčetić, G., Musa. (2013): Europeizacija službeničkog prava., Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 3/2013., str. 725.-756.
215. Marenjak, S., Skendrović V., Vukmir, D., Čengija, J., (2007), Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj, Građevinar 59
216. Maretić, M, 2006/2007, Istraživanje o odnosima s javnošću u lokalnoj samoupravi na primjeru gradova i općina Splitsko dalmatinske županije
217. Maretić, M.(2012) komuniciranje u lokalnim sredinama, Hrčak
218. Martin Harloff, E. (1987). he Structure of Local Government in Europe. Hague: International Union of Local Authorities (IULA)
219. Marcou, G. (2002) Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective. U: Gérard Marcou (ed.) Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective. Budapest: OSI/LGI
220. Martinez-Vazquez, J., i McNab, R. (2003). Fiscal decentralization and economic growth. World Development, (31), 1597–1616.
221. Martinez-Vazquez, J. i Boex, J. (2001), Russia's Transition Towards a New Federalism, Washington DC: World Bank Institute Learning Resources Series

222. Matić, R. (2024). Fiskalna decentralizacija i utjecaj na ekonomski rast u Republici Hrvatskoj, Zbornik Veleučilišta u Rijeci, 12 (1), 49-69., dostupno na <https://doi.org/10.31784/zvr.12.1.10>, (pristupljeno 16.6.2025, u 18,40)
223. Maturana, H. i Varela, F. (1980) Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living. Dordrecht: Reidel
224. McFarlane, K. B. (1962). Renaissance and Renascences in Western Art. Wiley.
225. Meuleman, L., 2007, Public strategy, The Hague, Programme Communication with the Public
226. Mičetić-Fabić, M. (2012), Organizacijska prilagođenost hrvatske lokalne samouprave za provedbu projekata financiranih od Europske unije)
227. Ministarstvo financija, Pravilnik o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika, Narodne novine broj 128/09).
228. Ministarstvo financija (2017) Strategija upravljanja javnim dugom za razdoblje 2017. - 2019.g., Narodne novine br. /17)
229. Ministarstvo financija (2013), Godišnja izvješća Ministarstva financija (2010.-2013.)
230. Ministarstvo financija (2018), Fiskalna decentralizacija
231. Ministarstvo uprave (2016), Analize Ministarstva uprave br. 1.
232. Ministarstvo uprave (2019). Popis županija općina i gradova. Dostupno na: <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-organizaciju-uprave/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/846>, (pristupljeno 15.6.2025. u 11,54)
233. Ministarstvo financija (2024), Usklađivanje fiskalnih politika s Maasrichtskim kriterijima, dostupno na: <https://mfin.gov.hr> (pristupljeno 11.8.2025. u 9,15)
234. Ministarstvo uprave (2023) Podaci o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, dostupno na: <https://mpu.gov.hr> (pristupljeno: 19. 8. 2025 u 15,33)
235. Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Češke (2023), Katalog činností vykonávaných obcemi, dostupno na: <https://mvcr.cz> (pristupljeno 16.8.2025.u 12,35)

236. Mobarak, A., Rajkumar, A., & Cropper, M. (2006). The political economy of health service provision in Brazil (No. WP S3508). Boulder.
237. Mueller, Dennis C. (1976), Public Choice: A Survey, *Journal of Economic Literature*
238. Mueller, Dennis C. (1997), Public Choice in Perspective, u Dennis C. Mueller (ur.), *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge University Press, Cambridge,
239. Musa, A. (2006), Europski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima Hrvatska javna uprava, god. 6., br. 4., str. 91–131)
240. Musa, A. (2006). Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava. Hrvatska i komparativna javna uprava, 6 (1), 123-153. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/135892>
241. Musa, A. (2012). Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati. *Hrvatska i Komparativna Javna Uprava*, 12(4), 1197–1124.
242. Musa, A. (2014), Agencijski model javne uprave, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije,
243. Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill Book Company.
244. Musgrave, Richard A. — Peacock, Alan T., Introduction, u: Richard A. Musgrave — Alan T. Peacock (1957), *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan, London/St. Martin's Press, New York
245. Navotny, D., (2008), Javni i vanjski dug Republike Hrvatske: utjecaj na ekonomski rast, stvaranje novih ekonomskih struktura i održivo upravljanje
246. Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace i Jovanovich.
247. Oates, W. E. (2005), Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *Tax and Public Finance*, 12(4), 349–373.
248. Oates, W. E. (2008), On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions, *National Tax Journal*, National Tax Association
249. OECD (2020) Expenditure by function – note, Paris
250. *OECD (2020) Explanatory Annex – Tax autonomy indicators, Paris*
251. OECD (2003), Local Government Expenditure in percent of General Government (No. 29), Paris
252. OECD (2016), OECD Fiscal Decentralisation Database. Retrieved from Fiscal federalism

253. OECD (2019) Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers. Paris: OECD Publishing
254. OECD (2003), Fiscal Relations Across Government Levels. OECD Publishing, Paris
255. OECD (2023), Government at a Glance 2023. OECD Publishing, Paris
256. OECD (2023). OECD Fiscal Decentralisation Database: Sweden. OECD, dostupno na: <https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm> (pristupljeno 2. 8. 2025. u 17,30)
257. OECD (2025), Government at a Glance 2025 (preliminary data). OECD Publishing, Paris
258. Oplotnik, Z. J., Brezovnik, B. and Vojinović, B. (2012) 'Local self-government financing and costs of municipality in Slovenia', Transylvanian Review of Administrative Sciences, 8(37E), pp. 132–150
259. Ott, K. i Bajo, A. (2001), *Decentralizacija i lokalne financije u Hrvatskoj*, Institut za javne financije
260. Ott, K. i sur. (2004), *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – izazovi institucionalnih prilagodbi*. Zagreb: Institut za javne financije : Zaklada Friedrich Ebert.
261. Ott, K., Mačkić, B., i Bronić, M., (2018), *Ishodi proračuna i politička odgovornost: slučaj regije istočne Hrvatske*, Institut za javne financije : Zaklada Friedrich Ebert
262. Ott, K., Mačkić, B., i Bronić, M., (2020), *Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2019. – travanj 2020.*; Institut za javne financije : Zaklada Friedrich Ebert
263. Ott, K. (2024) *Fiskalna decentralizacija i lokalne financije u Republici Hrvatskoj*, Zagreb, Institut za javne financije
264. Palarić, A. (2005), *Prilagodba hrvatske državne uprave za pridruživanje Europskoj uniji*, Hrvatska javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Croatian public administration : a journal for theory and practice of public administration,
265. Parsons, Talcott (1952): *The Social System*, The Free Press, Glencoe, Illinois
266. Pavić, Ž. (2010). *Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice*. Hrvatska Javna Uprava, 10(1), 81–131
267. Pavlović, A, 2006, *Velika odgovornost za veliku moć*, Poslovni tjednik, Zagreb; Lider, Lider press
268. Perko Šeparović I, (1975), *Teorija organizacije*, Školska knjiga Zagreb

269. Perko Šeparović I.(2006), Izazovi javnog menadžmenta dileme javne uprave, Golden marketing-Tehnička knjiga, Zagreb
270. Phillips, K. (1982). The Berkeley Project on Managing Decentralization. *Economic and Industrial Democracy*, 3(1), 79–82. <https://doi.org/10.1177/0143831X8231006>
271. Pitarević, M. (2002), Decentralizacija u Republici Hrvatskoj - proračun jednoga grada od 1996. do 2000. godine, *Financijska teorija i praksa*, Vol.26 No.4
272. PJR Consulting (2017): Što donosi nova Strategija regionalnog razvoja RH do kraja 2020?, Dostupno na: <https://pjr.hr/nova-strategija-regionalnog-razvoja-rh-do-kraja2020/>, (pristupljeno 27. rujna 2022.)
273. Podolnjak, R. (2011). O teritorijalnoj i upravnoj reformi hrvatske lokalne samouprave. In B. Smerdel & Đ. Gardašević (Eds.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi* (pp. 455–456). Zagreb: Hrvatska udruga za ustavno pravo.
274. Podolnjak, Robert (2010) O teritorijalnoj i upravnoj reformi hrvatske lokalne samouprave. *Novi informator* br. 5851–5852 – Male stranice
275. Polidano, C., & Hulme, D. (2001). Towards a post-new public management agenda. *Public Management Review*, 3(3), 297–303, dostupno na: <https://doi.org/10.1080/14616670110058347> (pristupljeno:16.6.2025. u 17,30)
276. Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J., & Smullen, A. (2004). *Agencies: how governments do things through semiautonomous organizations*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan
277. Portal COR (2024), *Division of Powers: Sweden – Fiscal Powers*. Committee of the Regions. Dostupno na: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers> [Pristupljeno 2. rujna 2025.
278. Prado-Lorenzo, J.-M., & Sánchez, I. (2007). Efficiency evaluation in municipal services: An application to the street lighting service in Spain. *Journal of Productivity Analysis*, 27, 149–162., dosupno na: <https://doi.org/10.1007/s11123-007-0032-z> (pristupljeno:5.7.2025. u 17,40 h)
279. Primorac, M. and Martínez-Vázquez, J. (2022) ‘Fiscal Equalization in Croatia: Effects on Local and Regional Inequalities’, *Public Sector Economics*, 46(4), pp. 345–370
280. Prud’homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *World Bank Research Observer*, 10(2), 201–220.
281. Puljiz, J. (2005), *Gospodarski razvoj, Kako potaknuti razvoj na lokalnoj razini, Priručnik s primjerima najbolje prakse iz Jugoistočne Europe*, Friedrich Ebert Stiftung, Ured u Zagrebu

282. Pusić, E. (2002). Nauka o upravi. Zagreb: Školska knjiga d.d.
283. Pusić.E. (2002), Nauka o upravi, knjiga 1, Školska knjiga, Zagreb
284. Pusić, E., (2002), Modernizacija velikih europskih upravnih sustava, Hrvatska i komparativna javna uprava, 4 (2), 233-267. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/197913>
285. Pusić.E.,Ivanišević.S.,Pavić.Z.,Ramljak.M. (1997), Upravni sustavi, knjiga 1,Školska knjiga, Zagreb,
286. Qian, Y., i Weingast, B. (1997), Federalism as a commitment to preserving market incentives. *Journal of Economic Perspectives*, (11), 83–92.
287. Rakar, I. (2019), Twenty Years of the European Charter of Local Self-Government in Slovenia: A Success Story?', *Croatian and Comparative Public Administration*, 19(1), pp. 79–103., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/319434> (pristupljeno: 5.7 2025. u 12,05 h)
288. Reisman, D. (1989) *The political economy of James Buchanan*, London: MacMillan
289. Renić, Ž., (2016), Institut za javne financije
290. Rogić Lugarić, T. (2011). „Financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave“ u: J. Kregar i drugi, *Decentralizacija, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Sveučilišta tiskara Zagreb, Zagreb*
291. Rodríguez-Pose, A. i Ezcurra, R. (2010) ‘Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis’, *Journal of Economic Geography*, 10(5), str. 619–644.
292. Rondinelli, D. (1990). *Decentralizing Urban Development Programs: A framework for Analyzing Policy Options*.
293. Rosenstein, N. (2006). *Rome at War: Farms, Families, and Death in the Middle Republic*. UNC Press Books
294. Rude, G. (1988). *The French Revolution*. Grove Press.
295. Russell, C. T., E. Chou, J. G. Luhmann, P. Gazis, L. H. Brace, and W. R.,Hoegy (1988),
296. Ružić O., Golubić H., Latin M., Klopota I., (2014), *Javni menadžment, Tehnički glasnik 8, Varaždin*
297. Salmon, P. (1987), *Decentralization as an incentive scheme*, *Oxford Review of Economic Policy*
298. Samuelson, A. P. and Nordhaus, D. W. (1992), *Economicst*. New York: McGraw-Hill

299. Sánchez, I., Cuadrado-Ballesteros, B., & Prado-Lorenzo, J.-M. (2013), Determinants of functional decentralization and their relation to debt: Empirical evidence based on the analysis of Spanish municipalities *International Review of Administrative Sciences*
300. Sánchez, A.J., de la Fuente, Á. i Valiño, Á. (2013) *Local Government Debt and Fiscal Rules: Lessons from the Spanish Case*. Hacienda Pública Española/Review of Public Economics
301. Schneider, C. (2010). Fighting with one hand tied behind the back: Political budget cycles in the West German states. *Public Choice*, 142, 125–150.
<https://doi.org/10.1007/s11127-009-9480-5>
302. Schuknecht, L. (2000). SCHUKNECHT, L. Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries. *Public Choice*, no. 102, p. 115-130. *Public Choice*, 102, 115–130. <https://doi.org/10.1023/A:1005026806998>
303. Schultz, T.W., *Ulaganje u ljude*, CEKADE, Zagreb
304. Schultz, T. P. (2004). "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Review of the Evidence." *World Bank Policy Research Working Paper*
305. Schumpeter, J.A., (1975) *Povijest ekonomske analize*, svezak drugi, Informator, Zagreb,
306. Seabright, P., (1996), *Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model*, *European Economic Review*, Elsevier, vol. 40(1), pages 61-89,
307. Sever I, (1995), *Javne financije*, Ekonomski fakultet Rijeka
308. Sewell, D. (1996). The dangers of decentralization according to Prud'homme: some further aspects. Sewell, D. 1996: *The Dangers of Decentralization According to Prud'homme: Some Further Aspects*. *World Bank Research Observer* 11: 143–150., (11), 143–150.
309. Shah, A., 1998. *Fiscal decentralization and economic governance: For better or for worse?*, Policy Research Working Paper br. 2005, Washington, DC: World Bank
310. Shah, A. (2007) *Local Budgeting*. Washington, DC: World Bank
311. Sokol.S. ,Kregar.J. (1993), *Hrvatski sustav uprave i samouprave*, Organizator, Zagreb
312. Solar and interplanetary control of the location of the Venus Bow Shock, J. Geophys. Res.
313. Šinković, Z. (2019). „Financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 56(1), str. 223-250

314. Špoljarić, D., i Javorović, I. (2017). „Normativna osnova financiranja lokalnih razina vlasti u Republici Hrvatskoj", FIP - Financije i pravo, 5(1), str. 61-77
315. Statoids. (2015). Administrative Divisions of Countries.
316. Stiglitz, J. E., (1988), Economics of the Public Sector. New York: W. W: Norton & Company, New York
317. Strömberg, L. (1980). Sweden. In D. C. Rowat (Ed.), International Handbook on Local Government Reorganization (p. 308). Westport: Greenwood Press
318. Stossberg, S., i Blöchliger, H., (2017), Fiscal Decentralisation and Income Inequality: Empirical Evidence from OECD Countries, Journal of Economics and Statistics (Jahrbuecher fuer Nationaloekonomie und Statistik), De Gruyter, vol. 237(3), pages 225-273
319. Sustainable Governance Indicators (2024) Austria report. SGI 2024. Bertelsmann Stiftung
320. Swianiewicz, P. (2010) Territorial Consolidation Reforms in Europe. Budapest: Open Society Institute
321. Šarić, M. 2014, Važnost restrukturiranja hrvatskog javnog sektora, Hrčak, Tranzicija, Vol. 15, No. 32, Zagreb
322. Šiber, Ivan, (2003)., Politički marketing, Zagreb, Politička kultura
323. Šikić, Z. Zagreb, Što dokazuje Arowljev teorem
324. Šimonović, I. (2005), Globalizacija, državna suverenost i međunarodni odnosi, Narodne novine, Zagreb
325. Šimić, T. i drugi (2008), Fiskalna decentralizacija i pitanje teritorijalnog izravnjanja u Republici Hrvatskoj, Pravo i porezi , br. 3/2008
326. Škarica, M., (2018), Izazovi upravljanja: decentralizacija i dekoncentracija obavljanja javnih poslova, Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut za javnu upravu
327. The Assembly of European Regions (AER). (2010). The State of Regionalism in Europe. Strasbourg.
328. The World Bank. (2008). Improving Intergovernmental Fiscal Relations and Health and Education Policy in Ukraine: A Public Finance Review. Washington DC.
329. The World Bank. (2018). Fiscal Decentralization. Retrieved from Fiscal Decentralization Indicators website: Fiscal Decentralization Indicators

330. Theaker, A., 2007, Priručnik za odnose s javnošću, Zagreb, Hrvatska udruga za odnose s javnošću- Biblioteka Print
331. Tinghua, Y. (2011). Innovation and Fiscal Decentralization in Transitional Economies. Quantitative Methods in Social Sciences, Columbia University, 1(1)
332. Treisman, D. (2000). The causes of corruption: A cross-national study. The Journal of Public Economics, (76), 399–457
333. Tselios, V., Rodríguez-Pose, A., Pike, A., Tomaney, J. i Torrisi, G. (2012) 'Income inequality, decentralisation, and regional development in Western Europe', Environment and Planning A, 44(6), str. 1278–1301
334. UNDP Bureau for Policy Development. (1998). Decentralized Governance Monograph: A Global Sampling of Experiences, Management Development and Governance Division
335. UNDP, B. for D. P. (1997). Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People -Centered Development, Management Development and Governance Division
336. Urbain Institite, 2003, Projekt reforme lokalne samouprave Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID)
337. UCLG (2021). Country Profile: Czech Republic – Local Government Finance, United Cities and Local Governments, dostupno na: <https://uclg-localfinance.org> (pristupljeno 2. 8. 2025. u 16,05).
338. Vamvakas, N. (2012). Europeanizing Greece: The Effects of Ten Years of EU Structural Funds, 1989-1999. Toronto: University of Toronto Press
339. Vanderstraeten, R. (2021) 'Luhmann and Parsons: Systems theory reconsidered', Systems Research and Behavioral Science, 38(5), str. 583–592
340. Vašiček, D. i Vašiček, V. (2016) Računovodstvo proračunskih i neprofitnih organizacija. [online]. Rijeka: Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet. Preuzeto s: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:192:519638> (Datum pristupa: 23.03.2024.)
341. Verhoest, K., Roness, P. G., Verschuere, B., Rubecksen, K., & MacCarthaigh, M. (2010). Autonomy and Control of State Agencies. Comparing States and Agencies. UK: Palgrave Macmillan
342. Verhoest, Koen, Bouckaert, G., & Peters, B. G. (2007). Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980—2005. International Review of Administrative Sciences, 73(3), 325–348. <https://doi.org/10.1177/0020852307081144>

343. Vijeće Europe. (2007). Izvješće i preporuke Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe: Lokalna i regionalna demokracija u Hrvatskoj. Hrvatska Javna Uprava, 7(4), 913
344. Von Bergmann-Winberg, M. L. (1998). Inventing regions in Scandinavia: Transfrontier cooperation in the Nordic Countries. In G. Brunn & P. Schmitt-Egner (Eds.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa: Theorie - Empirie - Praxis*. Baden-Baden: Nomos
345. Von Hagen, J. (1991). Nota sobre la eficacia empírica de las restricciones fiscales formales. *Journal of Public Economics*, 44(2), 199–210.
346. Vrban, D. (2011), Uprava, dobro vladanje i autopoiesis, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 11., br. 2. str. 411–434
347. Vujeva, M. (2016) Utjecaj fiskalne decentralizacije na zadovoljavanje javnih potreba lokalne zajednice, *Ekonomski fakultet u Splitu*
348. Vuković, I., (1997), Teorija javnih izbora..., *Polit. misao*, Vol XXXIV, br. 3, str. 163—178).
349. Wagner, R. E. (1987). Liability rules, fiscal institutions and the public debt. In J. M. Buchana, C. K. Rowley, & R. D. Tollison (Eds.), *Deficits* (pp. 199–217). Oxford: Basil Blackwell
350. Wagner, R.E. (1987) Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice. *Public Choice*, 53(2), str. 221–236
351. Wagner, Richard E. (1988), *The Calculus of Consent: A Wicksellian Retrospective*, Public Choice,
352. Wallich, C. (1994). *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism*. Washington D.C.
353. Wallis, J., i Oates, W. (1988). Decentralization in the public sector: An empirical study of state and local government. In H. Rosen (Ed.), *Fiscal federalism: Quantitative studies* (pp. 5–32). Chicago: University of Chicago Press
354. Wetzels, D. (2001), *Decentralization in the transition economies: Challenges and the road ahead*.
355. Weingast, Barry R (2006), Druga generacija fiskalnog federalizma: implikacije za decentralizirano demokratsko upravljanje i ekonomski razvoj. Dostupno na SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1153440> ili <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1153440>
356. Weyl, E. G. (2013). "The Problem of the Federalism: A New Approach to the Theory of Federalism." *Journal of Economic Perspectives*, 27(2), 3-24

357. World Bank (2022) Fiscal Decentralization in Croatia, Washington, DC: World Bank
358. Work, R. (2002). The Role of Participation and Partnerships in Decentralised Governance: A Brief Synthesis of Policy Lessons and Recommendations of Nine Case Studies on Service Delivery for the Poor. In United Nations Development Programme and Bureau for Development Policy, New York
359. Yoshino, N., & Mizoguchi, T. (2010). The Role of Public Works in the Political Business Cycle and the Instability of the Budget Deficits in Japan. *Asian Economic Papers*, 9(1), 94–112.
360. Zhuravskaya, E. (2000). Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism Russian Style. *Journal of Public Economics*, 76(3), 337–368.
361. Žugaj M.(1991) O razvoju ljudskih resursa, Zbornik radova, Ekonomski fakultet, Subotica
362. Žugaj, M., Šehanović, J., Cingula M., (1999), Tiva – Tiskara Varaždin, Fakultet organizacije i informatike Varaždin
363. Žugaj, M., Brčić, R. (2003), Menadžment, Varteks Tiskara, Fakultet organizacije i informatike, Varaždin
364. Bajo, A. (2009). Struktura zaposlenih u lokalnim jedinicama. *Newsletter, Institut Za Javne Financije*, 43.
365. Bejaković, P., Bratić, V., & Vukšić, G. (2012). Komparativna analiza zaposlenosti i naknada za zaposlene u javnom sektoru u Hrvatskoj i u Europskoj uniji. *Ruštvena Istraživanja*, 21(1 (115)), 101–119.
366. Bratić, V. (2008). Lokalna samouprava u središnjoj i istočnoj Europi: snažan, neovisan instrument upravljanja na lokalnoj razini ili tigar od papira? *Financijska Teorija i Praksa*, 2(32), 139–157.
367. Državni zavod za statistiku. (2011). *Popis stanovništva*.
368. Đulabić, V. (2004). Neki razvojni procesi uređenja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. *Hrvatska Javna Uprava*, 5(1), 111–136.
369. Eurostat. (2018). *Your key to European statistics*.
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news>
370. Grafenauer, B. (2000). *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorijalno-organizacijske strukture*.
371. Haggroth, S. (2000). *Local Governance – The Case of Sweden*. Hjalmarson & Hö.

372. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi pročišćeni tekst zakona, (2001).
373. Jurlina Alibegović, D. (2007). Fiskalna decentralizacija – instrument poticanja regionalnog razvitka. In *Zbornik radova: Izazovi dugoročnog razvitka Hrvatske u konkurentskom okruženju*. Zagrebačka škola ekonomije i menadžmenta.
374. Klobučnik, M., & Bačik, V. (2016). Local self-government structure in the EU member states in 2011. *Journal of Maps*, 12(4), 671–675.
<https://doi.org/10.1080/17445647.2015.1060181>
375. Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., & Lalić Novak, G. (2015). Upravna znanost - javna uprava u suvremenom europskom kontekstu. *Zbornik Pravnog Fakulteta Zagreb*, 65(3–4), 617–625.
376. Kregar, J. (2010). Lokalne zajednice i sociokulturni identiteti. In *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava* (pp. 327–346). HAZU.
377. Lavtar, R. (2007). Local Self-Government and e-Participation. In M. Vintar & P. Kovač (Eds.), *Trends in Development of Public Administration in South East Europe*. Fakulteta za upravo, Sveučilište u Ljubljani
378. Ministarstvo uprave. (2018). *Statistički prikaz Ministarstva uprave* (Issue 10).
379. Ministarstvo uprave. (2018). *Tko obavlja nadzor nad zakonitošću akata i rada rijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave?*
380. Ministarstvo uprave. (2019), Popis općina i gradova u Republici Hrvatskoj. Lokalna i Područna (Regionalna) Samouprava
381. Ministarstvo uprave. (2019b), Statistički prikaz Ministarstva uprave (Vol. 14).
382. The Swedish Local Government Act, (2001).
383. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, (2015).
384. Österreichischer Gemeindebund. (1999). *Starke Gemeinden – die Kraft für Europa!*
385. Pavić, Ž. (2002). Tipovi jedinica lokalne samouprave. *HRVATSKA JAVNA UPRAVA*, 4(1), 21–45.
386. Peteri, G. (2001). Foreword. In E. Kandeva (Ed.), *Stabilization of Local Governments*. (pp. 15–18). E. Kandeva. *Stabilization of Local GoGovernment and Public Service Reform Initiative*.
387. Republika Slovenij Statistični urad. (2019), Statistična baza: SiStat.
<https://pxweb.stat.si/SiStat>

- 388. Spufford, P. (2002), *Power and Profit: The Merchant in Medieval Europe*, Thames and Hudson.
- 389. Statistik Austria. (2002), *Statistisches Jahrbuch 2002*.
- 390. Statistiska Centralbyrån. (2002), *Statistik Årsbok för Sverige*.
- 391. Tocqueville de, A. (1995), *O demokraciji u Americi*. Informator.
- 392. Vijeće Europe. (2000), *Structure and Operation of Local and Regional Democracy – Austria*. In *Situation in 1999 – Report adopted by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) in December 1999*.
- 393. Vijeće Europe. (2001). *Structure and Operation of Local and Regional Democracy – Czech Republic*. In *Situation in 2001 – Revised report adopted by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) in June 2001*.
- 394. Zenodo (2021) LoGov Country Report – Austria, dostupno na:
<https://zenodo.org/records/5711418> (pristupljeno: 6.7.2025 u 7,45h)

Zakonski propisi

1. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine br. 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01 i 117/01)
2. Zakon o fiskalnoj odgovornosti, Ministarstvo financija Republike Hrvatske, (Narodne novine 111/18, 83/23)
3. Zakon o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13, 147/14, 36/15)
4. Zakon o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 110/18, 32/20)
5. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15)
6. Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, Narodne novine broj 141/06)
7. Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (NN 78/15, 102/19)
8. Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15, 69/22)
9. Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine, Hrvatski sabor, 2022, dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023_01_2_17.html (13.12.2023.)
10. Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba
11. Zakon o lokalni samoupravi (ZLS), Uradni list RS, 94/07 – 61/20.
12. Zákon o obcích (č. 128/2000 Sb.), Republika Češka.
13. Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) i Gemeindeordnung, Savezna Republika Austrija
14. Lag om kommunal självstyrelse (2017:725), Kraljevina Švedska

Internet stranice

1. www.academia.edu/10350113/Dvadeset_godina_lokalne_i_podru%C4%8Dne_regionalne_samouprave_u_Hrvatskoj
2. www.academia.edu/848348/_turnaround_management_as_a_tool_for_handling_crise, 17.9.2015., 23,17h
3. www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4812&langTag, 10.3.2016., 12,15h)
4. www.dzs.hr/hrv/censuses/census2011/results/htm/H01_06_01/H01_06_01.html, 17.3.2017. 15,24.
5. www.efos.unios.hr/lokalne-financije/wp-content/uploads/sites/221/2013/04/1.-JAVNI-SEKTOR-dk-2013.ppt
6. www.efzg.hr/dok/FIN/abajo/2.%20JAVNI%20SEKTOR.pdf, 13.9.2016.. 17,23h
7. www.efzg.hr/dok/PDS/OrganizacijaIManagement/5._JAVNA_DOBRA_I_JAVNI_SEKTOR.pdf, 14.9.2016., 10,25h
8. www.experta.hr/jednogodisnja-usavrsavanja/menadzer-u-javnom-sektoru
9. www.fsb.unizg.hr/matematika/download/ZS/clanci/arrow_sto_je_demokracija.pdf, 20.9.2016., 13,17h
10. www.hrcak.srce.hr/clanak/436309, 11.8.2025., 10,23h
11. www.hrcak.srce.hr/clanak/452676, 11.8.2025., 9,28h
12. <https://vlada.gov.hr/pristup-informacijama/programi-strategije-planovi-i->

- izvjesca/strateski-dokumenti-vlade-rh/ministarstvo-uprave/17703 (15.10.2023.).
13. <https://www.hnb.hr/documents/20182/01de6360-23e7-4e35-af50-7e79dae8e998>, 29.03.2024., 13,25h
 14. www.id.scribd.com/document/220564801/Menadzment, 27.9.2016. 13,23h
 15. www.ijf.hr/proracunski-pojmovnik.pdf, 27.9.2016, 16,40h
 16. www.ijf.hr/rosen/rosenic/decentralizacija.pdf, 16.6.2016. 11,45h
 17. www.ijf.hr/upload/files/file/newsletter/98.pdf, 1.10.2017., 10,23h
 18. www.lider.media/arhiva/16844, 27.7.2016.g. 10,15 h
 19. www.mfin.hr/adminmax/docs/PEP_2009.-2011..pdf, 29.6.2016. u 9,50 h
 20. www.mfin.hr/hr/pifc-os, 21.6.2016., 20,17h
 21. www.mvep.hr/files/file/publikacije/Prirucnik_za_pravnike.pdf, 19.7.2016u 9,15h
 22. www.ogi.hr/files/publikacije/ogi/ pdf, 17.3.2017, 21,35h
 23. www.polis.iju.hr/direktorij/direktorij.html, 1.3.2017. 13,25h
 24. www.poslovniforum.hr/management/motivacijske_tehnike.asp, 18.3.2017., 15,30h)
 25. www.savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Prirucnik%20za%20provedbu%20savjetovanja%20JLPS.pdf, 1.12.2017, 10,45h
 26. www.portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Croatia4-Fiscal-Powers.aspx, 2.8.2025., 10,42h
 27. www.udruga-opcina.hr/upload_data/site_files/zakljucci_2110468347_11.pdf, 6.3.2017., 14,53h
 28. www.udruga-opcina.hr/upload_data/site_files/zakljucci_2110468347_11.pdf, 3.3.2017., 17,25h
 29. www.uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/12963 18.1.2016., 1.7.2025., 13,56h
 30. www.webhosting-wmd.hr/rjecnik-pojmovi-f/web, 22.12.2016. 14,25h
 31. <https://csu.gov.cz/territorial-units>, 30.7.2025. 11,15h

POPIS SLIKA, GRAFIČKI PRIKAZA I TABLICA

Popis tablica

Tablica 1. Prikaz najvažnije recentne inozemne literature iz područja fiskalne decentralizacije.....	21
Tablica 2. Pregled recentne tuzemne literature s područja fiskalne decentralizacije.....	31
Tablica 3 Pregled značajnih strategija razvoja javne uprave u Republici Hrvatskoj	47
Tablica 4. Prikaz teritorijalne slike Hrvatske u posljednjih 150 godina	59
Tablica 5. Struktura općina prema broju stanovnika prema popisu stanovništava 2021. godine u Republici Hrvatskoj.....	62
Tablica 6. Komparativni pregled teritorijalnog ustroja u odabranim zemljama	68
Tablica 7. Povijesni pregled nastanka funkcija i općina u Republici Hrvatskoj.....	76
Tablica 8. Ukupan broj zaposlenih u državnim tijelima i javnoj upravi 2019./2023.....	85
Tablica 9. Prikaz broja službenika i namještenika na dan 31.12.2018.....	85
Tablica 10. Usporedni prikaz zakonskih okvira koje reguliraju rad JLS i prenesenih poslova u odabranim državama.....	88
Tablica 11. Usporedni prikaz izvora prihoda i upravljanje proračunom JLS odabranih država	91
Tablica 12. Opis poslova načelnika/gradonačelnika	94
Tablica 13. Popis područja koja spadaju u samoupravni djelokrug općina, gradova, županija i velikih gradova	95
Tablica 14. Popis poslova prenijetih na općine u Austriji.....	99
Tablica 15. Popis poslova prenijetih na općine u Češkoj.....	100
Tablica 16. Popis poslova prenijetih na oblasti u Češkoj.....	103
Tablica 17. Popis poslova prenijetih na općine i gradske općine u Sloveniji	103
Tablica 18. Popis poslova prenijetih na općine u Švedskoj	103

Tablica 19. Pregled udjela od raspodjele zajedničkih prihoda od poreza i prireza između subjekata unutar opće države u razdoblju od 2014. do 2024.godine.	111
Tablica 20. Udio poreznih prihoda i prihoda od komunalne naknade u prihodima poslovanja općinskih proračuna kroz promatrane godine (2014., 2019. i 2023. godina)	117
Tablica 21 – Rashodi za nabavu nefinancijske imovine kroz odabrane godine.....	120
Tablica 22. Broj Jedinica lokalne samouprave 1992./2008.	137
Tablica 23. Broj Jedinica lokalne samouprave 2008./2025.	137
Tablica 24. Općine s najviše stanovnika po popisu stanovništva 2021.godine.....	138
Tablica 25. Strukturalni aspekti fiskalne decentralizacije u 2001. godine u zemljama u tranziciji.....	141
Tablica 26. Fiskalna decentralizacija u EU-15 (% Ukupno) po državama	151
Tablica 27. Strateški razvojni dokumenti županija Republike Hrvatske izrađeni su tijekom razdoblja od 2001. do 2020. godine	157
Tablica 28. Broj zaposlenih u općini i veličina mjesta prema broju stanovnika.....	167
Tablica 29. Odnos veličina općina prema broju stanovnika i broja zaposlenih (po grupama).....	168
Tablica 30. Postotak stručnih sprema među zaposlenicima anketiranih općina	169
Tablica 31. Postotak dobni skupina među zaposlenicima anketiranih općina	170
Tablica 32. Učestalost proračunskih korisnika među skupinama općina prema broju stanovnika (u %).....	172
Tablica 33. Učestalost ostalih korisnika među skupinama općina prema broju stanovnika (u %).....	173
Tablica 34. Stavovi ispitanika prema različitim elementima u ingerenciji općina kao posljedici postojećeg teritorijalno-administrativnog ustroja (u %)	175
Tablica 35. Aritmetičke sredine stupnjeva zadovoljstva različitim elementima u ingerenciji općina kao posljedici postojećeg teritorijalno-administrativnog ustroja – prema veličini općina (ANOVA-test)	176
Tablica 36. Frekvencije odgovora sa navedenim tvrdnjama o teritorijalno-administrativnom ustrojstvu u Republici Hrvatskoj (u %).....	177

Tablica 37. Aritmetičke sredine stupnjeva slaganja s tvrdnjama o teritorijalno-administrativnom ustrojstvu u Republici Hrvatskoj (Likertova skala od 1-5).....	179
Tablica 38. Aritmetičke sredine stupnjeva slaganja s tvrdnjama o teritorijalno-administrativnom ustrojstvu u RH – ANOVA-test prema veličini općina (Likertova skala od 1-5)	179
Tablica 39. Pozitivni učinci Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave - prema veličini općina	182
Tablica 40. Negativni učinci Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave - prema veličini općina	184
Tablica 41. Ocjena sadašnjeg modela fiskalnog izravnjanja – ANOVA testa prema veličini općina	185
Tablica 42. Učestalost odgovora na anketno pitanje „Treba li uvesti nove parametre za fiskalno izravnjanje?“ – prema veličini općina	186
Tablica 43. Učestalost navođenja različitih novih parametara za fiskalno izravnjanje.....	187
Tablica 44. Učestalost usvojenih strateških dokumenata među općinama	187
Tablica 45. Učestalost donesenih strateških dokumenata – pregled prema grupama općina razvrstanih prema broju stanovnika (u %)	188
Tablica 46. Odnos ostvarenog fiskalnog kapaciteta u općinama u odnosu na referentnu vrijednost	195
Tablica 47. - Prikaz svih općina po županijama po grupama o pravu na ostvarenje pomoći fiskalnog izravnjanja	198
Tablica 48. – ostvareni prihodi općina i fiskalni kapacitet po HR NUTS2 regijama	201
Tablica 49. - Fiskalno izravnjanje prikaz općina unutar regija s obzirom na korištenje mjera fiskalnog izravnjanja	202
Tablica 50. Pregled ostvarenih prihoda od komunalne naknade na odabranim godinama unutar desetogodišnjeg razdoblja (2014., 2019. i 2023. godina)	204
Tablica 51. Prosječno ostvareni iznosi prihoda od komunalne naknade za tri promatrane godine (2014., 2019. i 2023. godina) – iskazano po općinama unutar statističkih regija (HR NUTS regije)	205

Popis grafičkih prikaza

Grafički prikaz 1 Razvojni smjerovi prema Nacionalnoj razvojnoj strategiji RH do 2030. godine.....	72
Grafički prikaz 2 Digitalizacija javne uprave	73
Grafički prikaz 3 Prosječno područje koje pokrivaju jedinice lokalne samouprave u Europskoj uniji u km ²	82
Grafički prikaz 4 Prosječan broj stanovnika po jedinicama lokalne samouprave u Europskoj uniji	82
Grafički prikaz 5 Broj jedinica lokalne samouprave u zemljama Europske unije	84
Grafički prikaz 6 Komparativni prikaz broja zaposlenih u javnoj upravi i obrani, obveznom socijalnom osiguranju, obrazovanju i djelatnosti zdravstvene zaštite i socijalne skrbi 2017. godine	83
Grafički prikaz 7 Broj zaposlenih u državnim tijelima i javnoj upravi 2018. godine prema podacima Ministarstva uprave	84
Grafički prikaz 8 Prikaz poslova koje obavlja predstavničko tijelo u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi	94
Grafički prikaz 9 Nedostatci teritorijalne strukture hrvatske lokalne samouprave .97 Grafički prikaz 10. Sustav javnog financiranja u Republici Hrvatskoj	101
Grafički prikaz 11 - ostvarenja općinskih proračuna kroz desetogodišnje razdoblje na odabranim godinama; 2014., 2019. i 2023. godina.....	115
Grafički prikaz 12 Kretanje prihoda od poreza i prireza na dohodak u ostvarenju općinskih proračuna u razdoblju od 2014. do 2023. godine	116
Grafički prikaz 13 Struktura ostvarenih prihoda poslovanja općina za 2014., 2019. i 2023.godine	118
Grafički prikaz 14 Udio realizirane komunalne naknade u prihodima skupine 65 općinskih proračuna u promatranom razdoblju (2014. do 2023. godine)	119
Grafički prikaz 15 Prikaz ostvarenih rashoda i izdataka općinskih proračuna na odabranim godinama 2014., 2019. i 2023. godina	120
Grafički prikaz 16 Klasifikacijski sustavi decentralizacije	125

Grafički prikaz 17 Oblici funkcionalne decentralizacije.....	129
Grafički prikaz 18 Čimbenici fiskalne decentralizacije	134
Grafički prikaz 19 Stanovništvo po županijama, Popis 2021.	140
Grafički prikaz 20 Rashodi lokalnih razina vlasti u omjeru prema općim rashodima države	149
Grafički prikaz 21 Izdatci i prihodi lokalne samouprave u postotcima u odnosu na opće države (2001).....	146
Grafički prikaz 22. Struktura izdataka lokalnih vlasti u %	147
Grafički prikaz 23. . Struktura prihoda lokalnih vlasti u %	148
Grafički prikaz 24. Struktura poreznih prihoda u %	150
Grafički prikaz 25. Pokazatelji razine decentralizacije prihoda u državama članicama EU-a u 2019. u %	153
Grafički prikaz 26. Populacija gradova u Sjedinjenim Američkim Državama prema Zipfovom zakonu	166
Grafički prikaz 27. Podjela općina koje su sudjelovale u istraživanju prema broju stanovnika.....	166
Grafički prikaz 28.. Podjela općina koje su sudjelovale u istraživanju prema broju stanovnika (rekodirana varijabla).....	167
Grafički prikaz 29. Općine grupirane prema broju zaposlenika	168
Grafički prikaz 30. Učestalost proračunskih korisnika u anketiranim općinama (moguće više odgovora).....	171
Grafički prikaz 31. Učestalost općinskog financiranja raznih korisnika (moguće više odgovora)	172
Grafički prikaz 32. Načini financiranja korisnika proračuna iz ostalih izvora	174
Grafički prikaz 33. Pozitivni učinci Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (moguće više odgovora)	182
Grafički prikaz 34. Negativni učinci Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (moguće više odgovora)	183

Grafički prikaz 35. Ocjena sadašnjeg modela fiskalnog izravnjanja	184
Grafički prikaz 36. Učestalost odgovora na anketno pitanje „Treba li uvesti nove parametre za fiskalno izravnjanje?“	186
Grafički prikaz 37 Slaganje s tvrdnjom da se strateški dokumenti donose pretežno zbog zakonske obveze.....	189
Grafički prikaz 38 Načini uključivanja građana i javnost pri donošenju strateških dokumenata (moguće više odgovora)	190
Grafički prikaz 39 Mišljenje o učinkovitosti objedinjenih strateških dokumenata.....	190
Grafički prikaz 40 Prosječne vrijednosti prihoda od poreza i prireza na dohodak per capita u općinama unutar županija	194
Grafički prikaz 41 Skupine općina prema odstupanju od referentne vrijednost	195
Grafički prikaz 42 gotovo 90% općina grupirano po županijama ostvaruje pravo na pomoći iz državnog proračuna u vidu mjera fiskalnog izravnjanja	197
Grafički prikaz 43 5 skupina prema odstupanju od referentne vrijednosti, bilo da se	198

Popis slika

Slika 1	134
---------------	-----