

# Fiskalna decentralizacija i utjecaj na ekonomski rast u odabranim zemljama Europske unije i Republici Hrvatskoj

---

**Matić, Robert**

**Doctoral thesis / Disertacija**

**2023**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Rijeka, Faculty of Economics and Business / Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:192:898884>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-11-23**



SVEUČILIŠTE U RIJECI  
**EKONOMSKI FAKULTET**

*Repository / Repozitorij:*

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Economics and Business - FECRI Repository](#)



SVEUČILIŠTE U RIJECI  
EKONOMSKI FAKULTET

ROBERT MATIĆ

**FISKALNA DECENTRALIZACIJA I  
UTJECAJ NA EKONOMSKI RAST U  
ODABRANIM ZEMLJAMA EUROPSKE  
UNIJE I REPUBLICI HRVATSKOJ**

DOKTORSKI RAD

Rijeka, 2023.

SVEUČILIŠTE U RIJECI  
EKONOMSKI FAKULTET

ROBERT MATIĆ

**FISKALNA DECENTRALIZACIJA I  
UTJECAJ NA EKONOMSKI RAST U  
ODABRANIM ZEMLJAMA EUROPSKE  
UNIJE I REPUBLICI HRVATSKOJ**

DOKTORSKI RAD

Mentor: Prof.dr.sc. Helena Blažić Pečarić

Komentor: Doc.dr.sc. Tatjana Stanimirović

Rijeka, 2023.

UNIVERSITY OF RIJEKA  
FACULTY OF ECONOMICS AND BUSINESS

ROBERT MATIĆ

**FISCAL DECENTRALIZATION AND  
IMPACT ON ECONOMIC GROWTH IN  
SELECTED EUROPEAN UNION  
COUNTRIES AND THE REPUBLIC OF  
CROATIA**

DOCTORAL THESIS

Rijeka, 2023.

Mentor rada: Prof.dr.sc. Helena Blažić Pečarić, Ekonomski fakultet, Sveučilište u Rijeci

Komentor rada: Doc.dr.sc. Tatjana Stanimirović, Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani

Doktorski rad obranjen je dana 23.veljače 2023. godine na Ekonomskom fakultetu u Rijeci, Sveučilište u Rijeci, pred povjerenstvom u sastavu:

1. Dr. sc. Saša Drezgić, redoviti profesor Ekonomskog fakulteta u Rijeci, predsjednik povjerenstva,
2. Dr. sc. Maja Klun, redovita profesorica Fakulteta za upravo u Ljubljani, članica,
3. Dr. sc. Maja Grdinić, izvanredna profesorica Ekonomskog fakulteta u Rijeci, članica.

## SAŽETAK

Fiskalna decentralizacija se definira kao prijenos odgovornosti pružanja javnih usluga i izvora financiranja od strane središnje države na niže razine vlasti. Rezultati fiskalne decentralizacije ovise o načinu osmišljenog i provedenog procesa, o kapacitetima nižih razina vlasti i kvaliteti upravljanja na više razina. Ukoliko se fiskalna decentralizacija pravilno provodi, dovodi do ravnoteže u svim područjima javnih politika, te postoje dokazi da decentralizirani fiskalni sustavi mogu pridonijeti ekonomskom rastu kojima se postižu ekonomski ciljevi koji služe kao alat za ostvarivanje alokacije resursa, stabilizacije ekonomskih kretanja i preraspodjele dohotka. Osim ekonomskih koristi, decentralizacija bi mogla dovesti do veće odgovornosti, transparentnosti i angažmana građana, čime bi se poboljšala i razina demokracije u društvu. Tijekom posljednjeg desetljeća, tendencija je u brojnim zemljama da se funkcije rashoda i prihoda decentraliziraju, odnosno prebace na niže razine vlasti te da se omogući veća autonomija u prikupljanju prihoda nižim razinama vlasti.

Izučavanjem brojne literature na temu fiskalne decentralizacije cilj ove disertacije je proširenje znanstvene spoznaje o fiskalnoj decentralizaciji i njezinim potencijalnim efektima na ekonomski rast, analiza sustava fiskalne decentralizacije u zemljama Europske unije s posebnim naglaskom na Republiku Hrvatsku te oblikovanje modela procjene utjecaja fiskalne decentralizacije na ekonomski rast. Svrha je bila istražiti utjecaj lokalnog javnog sektora na rast zemalja Europske unije i Republike Hrvatske kroz fiskalnu decentralizaciju, odnosno istražiti međuovisnosti stupnja fiskalne decentralizacije lokalnog javnog sektora i ekonomskog rasta.

Provedenom ekonometrijskom analizom (dinamička panel analiza) ispitana je veza između stupnja fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta temeljem dva modela, a odnose se na analizu utjecaja fiskalne decentralizacije na ekonomski rast u 23 odabrane zemlje članice Europske unije i u Republici Hrvatskoj. Dokazan je pozitivan i statistički značajan utjecaj fiskalne decentralizacije na ekonomski rast čime je potvrđena znanstvena hipoteza rada. Isto potvrđuje i samu ulogu nižih razina vlasti koje su i osnovane kako bi poboljšale kvalitetu života svojih građana kroz odlučivanje o pružanju lokalnih javnih službi blizu mjesta njihova obavljanja i blizu korisnika pružajući bolje obrazovne, socijalne, zdravstvene usluge te kvalitetniju infrastrukturu utječući pozitivno na ekonomski rast. U provedenom istraživanju rezultati se malo razlikuju između uzorka na odabranim zemljama Europske unije i Republike Hrvatske, prvenstveno u pokazatelju

decentralizacije prihoda, gdje je u analizi za Republiku Hrvatsku dobiven pozitivan utjecaj, dok je u zemljama Europske unije dobiven negativan utjecaj na ekonomski rast. Negativan utjecaj varijable pomoći potvrđuje tezu da bi lokalne jedinice mogle pružati javne usluge na učinkovit način, moraju imati i ovlasti raspolaganja “vlastitim” poreznim prihodima i odlučivanja o veličini poreznih stopa za svoje prihode. Dobiveni rezultati upućuju na to da je Republika Hrvatska fiskalno decentralizirana zemlja i da je fiskalna decentralizacija pozitivno utjecala na ekonomski rast u zadnjih 17 godina.

Ova doktorska disertacija ima svrhu doprinijeti povećanju znanstvenih činjenica i empirijski argumentirati saznanja o fiskalnoj decentralizaciji i utjecaju iste na ekonomski rast u zemljama Europske unije i u Republici Hrvatskoj te tako pomoći u stvaranju podloge za učinkovitije donošenje odluka o ekonomskoj i javnoj politici, a kako bi se ostvarila povoljnija gospodarska kretanja i zadovoljile na što kvalitetniji način potrebe lokalnog stanovništva.

**Ključne riječi:** fiskalna decentralizacija, ekonomski rast, Republika Hrvatska, EU, lokalne jedinice

## **SUMMARY**

Fiscal decentralization is the transfer of responsibility for providing public services and funding sources from the central government to lower levels of government. The results of fiscal decentralization depend on the way the process is designed and implemented, the capacity of lower levels of government, and the quality of management at multiple levels. When properly implemented, fiscal decentralization leads to balance in all areas of public policy, and there is evidence that decentralized fiscal systems can contribute to economic growth that achieves economic goals, serving as a tool for realizing resources, stabilizing economic movements, and redistributing income. In addition to economic benefits, decentralization could lead to greater accountability, transparency, and citizen engagement, which would improve the level of democracy in society. In the last decade, there has been a tendency in many countries to decentralize tasks and income, i.e., to shift them to lower levels of government and to allow lower levels of government greater autonomy in collecting income.

By studying numerous literature on the topic of fiscal decentralization the aim of this dissertation is to expand scientific learning on fiscal growth, analyzing the fiscal decentralization system in the Republic of Croatia and designing the evaluation of fiscal decentralization on economic growth. The aim was to study the impact of the local public sector on the growth of the countries of the European Union and the Republic of Croatia through fiscal decentralization, i.e. to explore the interdependence of the degree of fiscal decentralization of the local public sector and economic growth.

An economic analysis (dynamic panel analysis) between the degree of fiscal decentralization and economic growth based on two models was performed, related to the analysis of the impact of fiscal decentralization on economic growth in 23 selected EU Member States and in the Republic of Croatia. A positive and statistically significant influence of fiscal decentralization on economic growth was demonstrated, which confirms the scientific hypothesis of the work. This also confirms the role of lower levels of government to improve the quality of life of their citizens by deciding on local public services close to where they are provided and close to the users, providing better education, social and health services and infrastructure by positively influencing economic growth. In the conducted study, the results are slightly different between the sample of selected European Union countries and the Republic of Croatia, especially in the decentralization indicator of



revenues, where a positive impact was obtained in the analysis for the Republic of Croatia, while a negative impact on economic growth was obtained in the EU countries. The negative impact of the variable transfers confirms the thesis that local authorities can effectively provide public services only if they also have the power to dispose of "their own" tax revenues and decide on the level of tax rates for their revenues. The results obtained show that the Republic of Croatia is a fiscally decentralized country and that fiscal decentralization has positively influenced economic growth over the past 17 years.

The purpose of this dissertation is to contribute to the expansion of scientific facts and empirical findings on fiscal decentralization and its impact on economic growth in the countries of the European Union and in the Republic of Croatia, thus providing the basis for more efficient economic and state policy decision-making in order to achieve more favorable economic development and to best meet the needs of the local population.

**Key words:** fiscal decentralization, economic growth, Republic of Croatia, EU, local units

# SADRŽAJ

<b>1. UVOD.....</b>	<b>1</b>
1.1. Problem i predmet istraživanja.....	3
1.2. Znanstvena hipoteza i pomoćne hipoteze.....	6
1.3. Svrha i ciljevi istraživanja.....	7
1.4. Kratki pregled dosadašnjih istraživanja.....	10
1.5. Znanstvene metode.....	12
1.6. Struktura rada.....	14
<b>2. TEORIJSKI OKVIR ZA IZUČAVANJE FISKALNE DECENTRALIZACIJE.....</b>	<b>16</b>
2.1. Osnove fiskalnog federalizma.....	16
2.1.1. Fiskalni federalizam.....	17
2.1.2. Temeljne funkcije javnih financija.....	20
2.1.3. Raspodjela javnih funkcija između različitih razina vlasti.....	23
2.1.4. Javne financije u funkciji ekonomskog razvoja.....	28
2.2. Osnovna obilježja fiskalne decentralizacije.....	29
2.2.1. Definicija i pojam fiskalne decentralizacije.....	29
2.2.2. Vrste decentralizacije.....	32
2.2.3. Povijesni razvoj fiskalne decentralizacije.....	36
2.2.4. Prednosti i nedostaci fiskalne decentralizacije.....	43
2.2.5. Pokazatelji stupnja fiskalne decentralizacije.....	46
2.3. Dodjela izvora financiranja nižim razinama vlasti.....	49
2.4. Fiskalno izravnavanje i unutardržavni transferi.....	54
2.5. Fiskalna autonomija.....	60
2.6. Odnos decentralizacije i pojedinih makroekonomskih pokazatelja.....	67
2.6.1. Decentralizacija i veličina javnog sektora.....	68
2.6.2. Decentralizacija i fiskalna stabilnost.....	73
2.6.3. Decentralizacija i ekonomski rast.....	76

<b>3. ANALIZA FISKALNE DECENTRALIZACIJE U ZEMLJAMA ČLANICAMA EUROPSKE UNIJE I REPUBLICI HRVATSKOJ .....</b>	<b>79</b>
3.1. Administrativno-teritorijalno ustrojstvo u zemljama članicama Europske unije .....	81
3.2. Fiskalna decentralizacija u zemljama članicama Europske unije.....	95
3.3. Fiskalna decentralizacija u Republici Hrvatskoj .....	101
3.3.1. Administrativno – teritorijalno ustrojstvo .....	103
3.3.2. Izračun stupnja fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj .....	108
3.4. Fiskalna autonomnost u zemljama članicama Europske unije i Republici Hrvatskoj.....	114
<b>4. ANALIZA SUSTAVA FISKALNE DECENTRALIZACIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ .....</b>	<b>126</b>
4.1. Zakonsko utemeljenje i teritorijalni ustroj lokalne i područne (regionalne) samouprave .....	126
4.2. Sustav nadležnosti i djelokrug rada lokalne i regionalne (područne) samouprave .....	133
4.3. Povijesni pregled decentralizacije u Republici Hrvatskoj.....	140
4.4. Sustav financiranja lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj .....	143
4.5. Financiranje obavljanja javnih poslova u nadležnosti lokalne i regionalne (područne) samouprave.....	150
4.6. Struktura prihoda jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave.....	160
4.7. Struktura rashoda jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave.....	168
4.8. Porezna autonomija u Republici Hrvatskoj.....	175
4.9. Raspodjela prihoda od poreza na dohodak.....	180
4.10. Fiskalno izravnavanje u Republici Hrvatskoj.....	185
4.11. Financiranje decentraliziranih funkcija i minimalni financijski standardi .....	191
<b>5. EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE UTJECAJA FISKALNE DECENTRALIZACIJE NA EKONOMSKI RAST U ODABRANIM ZEMLJAMA EUROPSKE UNIJE I REPUBLICI HRVATSKOJ .....</b>	<b>201</b>
5.1. Pregled empirijskih istraživanja utjecaja fiskalne decentralizacije na ekonomski rast .....	201
5.2. Definicija i opis korištenog modela.....	209

5.2.1.	Opis metodologije primijenjene u ekonometrijskoj analizi .....	209
5.2.2	Opis podataka, utvrđivanje uzorka i ograničenja u korištenim podacima .....	219
5.2.3	Definicija i opis varijabli korištenih u disertaciji .....	221
5.3.	Rezultati utjecaja fiskalne decentralizacije na ekonomski rast u odabranim zemljama Europske unije i Republici Hrvatskoj.....	226
5.3.1.	Rezultati analize za odabrane zemlje Europske unije .....	226
5.3.2.	Rezultati analize za Republiku Hrvatsku .....	238
<b>6.</b>	<b>ZAKLJUČNA RAZMATRANJA .....</b>	<b>247</b>
6.1.	Zaključak.....	247
6.2.	Doprinos i implikacije rezultata istraživanja.....	258
6.3.	Preporuke za daljnja istraživanja.....	261
	<b>LITERATURA .....</b>	<b>266</b>
	<b>POPIS TABLICA.....</b>	<b>291</b>
	<b>POPIS GRAFIKONA .....</b>	<b>293</b>
	<b>POPIS SHEMA .....</b>	<b>295</b>
	<b>POPIS SLIKA.....</b>	<b>296</b>
	<b>LONG ABSTRACT .....</b>	<b>297</b>

## 1. UVOD

Fiskalna decentralizacija se definira kao prijenos odgovornosti pružanja javnih usluga i izvora financiranja od strane središnje države na niže razine vlasti. Rezultati fiskalne decentralizacije ovise o načinu osmišljenog i provedenog procesa, o kapacitetima nižih razina vlasti i kvaliteti upravljanja na više razina. Ukoliko se fiskalna decentralizacija pravilno provodi, dovodi do ravnoteže u svim područjima javnih politika, te postoje dokazi da decentralizirani fiskalni sustavi mogu pridonijeti ekonomskom rastu kojima se postižu ekonomski ciljevi koji služe kao alat za ostvarivanje alokacije resursa, stabilizacije ekonomskih kretanja i preraspodjele dohotka. Osim ekonomskih koristi, decentralizacija bi mogla dovesti do veće odgovornosti, transparentnosti i angažmana građana, čime bi se poboljšala i razina demokracije u društvu. Ključno pitanje učinkovitosti decentralizacije povezano je s načinom na koji se odgovornosti raspoređuju na svim razinama vlasti.

Fiskalna decentralizacija je predmet istraživanja znanstvenika uglavnom s početka druge polovice dvadesetog stoljeća. Tako Tiebout (1956) potaknut radovima Musgravea (1959) te Samuelsona (1954 i 1955) koji zaključuju da je tržište neučinkovito u pružanju javnih dobara, tvrdi kako tržište nije nužno neučinkovito u ponudi javnih dobara na lokalnoj razini. Sam konceptijski okvir fiskalne decentralizacije postavili su Stigler (1957), Musgrave (1959), Oates (1972) te Brennan i Buchanan (1980). Oatesov teorem decentralizacije se odnosi na to da jedinica državne vlasti koja je najbliža građanima može na najbolji način usmjeriti i prilagoditi svoju potrošnju lokalnim preferencijama i na takav način pružiti one javne usluge koje odgovaraju potrebama njezinih stanovnika. Lokalne jedinice trebaju imati dodijeljene ovlasti raspolaganja poreznim prihodima koje prikupljaju, odnosno moraju imati mogućnost određivanja poreznih stopa i osnovica za te prihode. To je bit fiskalne decentralizacije (Ebel i Yilmaz, 2002a, str. 29). Bitni razlozi provođenja procesa fiskalne decentralizacije su povećanje svijesti stanovništva o njihovoj ulozi u procesu donošenja odluka te povećanje potrebe za kvalitetnim upravljanjem lokalnim javnim financijama. U tu svrhu postizanja što većeg stupnja fiskalne decentralizacije, jedinice lokalne samouprave moraju osigurati što izdašnije izvore financiranja koji će omogućiti pružanje svih javnih usluga u njihovom djelokrugu. Time se potiče i veća konkurentnost između jedinica lokalne samouprave da svojim građanima osiguraju čim više boljih i kvalitetnijih usluga u javnom sektoru. Sukladno tome razvila se i teorija

fiskalnog federalizma koja proučava ulogu različitih razina vlasti i njihovu međusobnu interakciju (Oates, 1999).

Tijekom posljednjih nekoliko desetljeća mnoge su zemlje diljem svijeta prenijele fiskalne i političke moći nižim razinama vlasti. Prema podacima koje su prikupili Garman et al. (2001) na uzorku od 75 zemalja u razvoju, više od 80% analiziranih zemalja prolazilo je kroz određeni oblik decentralizacije vlasti početkom ovog tisućljeća, a slična je situacija u razvijenim zemljama. Indeks regionalnog autoriteta (engl. *Regional Authority Index (RAI)*) koji su kreirali Hooghe et al. (2010) za 42 demokratske i polu-demokratski uređene zemlje, otkriva da je 70% zemalja od 1950. godine decentralizirano (Martinez-Vazquez, 2017). Vrlo često se i potiče s obzirom da posredno pridonosi gospodarskom rastu te postaje važan dio razvojnih strategija razvijenih i nerazvijenih država.

Decentralizacija je izrazito kompleksan koncept koji obuhvaća administrativnu, političku i fiskalnu dimenziju koje međusobno interferiraju. Odnos između različitih državnih razina je kompleksan stoga ne postoji jedinstvena definicija decentralizacije. Ukratko, decentralizacija podrazumijeva zakonski definiran i financijski potkrepljen prijenos odgovornosti i ovlasti (prikupljanje prihoda i financiranje rashoda) za pružanje javnih usluga sa središnje države na niže državne razine. Decentralizacija je odgovor na visoko centralizirane sustave administracije, neefikasno javno upravljanje, neadekvatno pružanje javnih usluga i neadekvatne uvjete života.

Falleti (2005) definira fiskalnu decentralizaciju kao skup politika namijenjenih povećanju prihoda ili fiskalne autonomije (samostalnost u prikupljanju vlastitih prihoda) lokalnih jedinica. Te politike mogu podrazumijevati različite institucionalne oblike kao što su povećanje pomoći iz proračuna središnje države, uvođenje novih lokalnih poreza, ili delegacija poreznih organa koji su bili nacionalni. Drugim riječima, fiskalna decentralizacija bavi se pitanjima razine vlasti na kojoj se uvode i prikupljaju porezi, razine vlasti koja snosi pojedine rashode te načina na koji se ispravlja okomita fiskalna neravnoteža (Litvack, et al., 1998). Ukratko, fiskalna decentralizacija odnosi se na dodjelu odgovornosti (uključujući i sektorske funkcije) i vlastitih izvora prihoda nižim razinama vlasti – lokalnim jedinicama (Smoke, 2003). Definira se prijenosom fiskalne snage od središnje na niže razine vlasti (regionalne i lokalne) (Ebel i Yilmaz, 2002a; Bird i Wallich, 1994).

Za ostvarivanje općeg društvenog blagostanja, kako u svijetu, tako i u Republici Hrvatskoj, jedinice lokalnih samouprava zajedno s javnim funkcijama vlasti postaju sve važniji čimbenik. Budući da

su niže razine vlasti sada ključni akteri u isporuci i pružanju javnih dobara i usluga građanima širom svijeta, postalo je sve važnije istražiti utjecaj fiskalne decentralizacije na ekonomiju određenog gospodarstva. Niz socijalno-ekonomskih pitanja je širok i uključuje rast i razvoj, smanjenje siromaštva i postizanje milenijjskih ciljeva razvoja, poboljšanje učinkovitosti i upravljanja u javnom sektoru ili postizanje veće makroekonomske stabilnosti i fiskalne održivosti. Temeljno je pitanje pomaže li tekući trend decentralizacije ili nanosi štete tim važnim političkim ciljevima (Martinez-Vazquez, 2017). Europska povelja o lokalnoj samoupravi (engl. *European Charter of Local Self Government*, 1985) pa i Ugovori o Europskoj uniji, načelo supsidijarnosti ističu kao jedno od temeljnih načela, koje zahtijevaju da se odgovornost za financiranje i upravljanje pojedinim javnim uslugama delegira na najnižu razinu samouprave, koja je u stanju uspješno i efikasno pružati tu uslugu.

U nastavku su definirani problem i predmet istraživanja te temeljna hipoteza i pomoćne hipoteze rada. Prikazuju se ciljevi i svrha istraživanja i daje se kratak pregled dosadašnjih istraživanja koji predstavljaju polazište ovog doktorskog rada. Navedene su primijenjene znanstvene metode te je na kraju predočena struktura cjelokupnog rada.

### **1.1. Problem i predmet istraživanja**

Decentralizacija povećava ekonomsku učinkovitost obzirom da lokalne jedinice zbog izravnijeg kontakta sa stanovnicima mogu adekvatnije (u skladu sa stvarnim preferencijama stanovništva), brže, jeftinije i učinkovitije zadovoljiti javne potrebe od lokalnog značaja, što rezultira učinkovitijom javnom upravom. Također, mogućnost „eksperimentiranja“ s pojedinim javnim politikama i konkurencija između lokalnih jedinica u pružanju javnih usluga, zajedno s mobilnosti kućanstava i poduzeća, promiče učinkovitije pružanje usluga (Martinez - Vazquez i McNab, 2003). Najvažnija prednost fiskalne decentralizacije jest da omogućuje povećanje ekonomskog blagostanja obzirom da se količina i vrsta javne potrošnje prilagođava željama manjih skupina (pojedinaca) (Wallis i Oates, 1988).

Uglavnom su sve današnje suvremene države decentralizirane, no postoje određene razlike među zemljama u dosegnutom stupnju i obliku decentralizacije. Uspješnost provedbe procesa decentralizacije uvelike ovisi o broju socio-ekonomskih i povijesnih faktora te se moraju uvažavati

specifičnosti svakog pojedinog gospodarstva. Svaka država ima svoju tradiciju i povijest, vlastiti politički, ekonomski i institucionalni kontekst. Države se razlikuju po površini teritorija, ustavnom uređenju, po broju stanovnika, ekonomskim pokazateljima, društvenim, kulturnim političkim, regionalnim i mnogim drugim posebnostima koje je bitno uvažiti pri formiranju sustava javne vlasti.

Normativne postavke teorije fiskalnog federalizma ukazuju da decentralizacija utječe na povećanje alokacijske učinkovitosti te posljedično dovodi do ekonomskog rasta. Ipak, brojna istraživanja o odnosu decentralizacije i ekonomskog rasta, ne daju konačan odgovor na pitanje o njihovoj uzročno-posljedičnoj vezi, odnosno ne mogu definitivno utvrditi da li je decentralizacija uzrok ili posljedica ekonomskog rasta (Bahl i Linn, 1992, prema Drezgić et al., 2012, str. 2). Međutim, moguće je jasno utvrditi da postoji korelacija između stupnja decentralizacije i ekonomskog razvoja u smislu da ekonomski razvijenije države imaju ujedno i viši stupanj decentralizacije, pri čemu također ne postoji veza između optimalne veličine lokalne jedinice i ostvarenih stopa ekonomskog rasta (Drezgić et al., 2012, str. 2).

Nameće se potreba da se u dugom roku analiziraju kvantitativni rezultati gospodarskog razvoja lokalnih jedinica te utvrdi je li decentralizirani sustav učinkovitiji od centraliziranog u zemljama Europske unije i Republici Hrvatskoj, odnosno koliko je fiskalna decentralizacija utjecala na ekonomski rast. Pretpostavka je da su niže razine vlasti kroz svoje proračune te sve proračunske korisnike, izvanproračunske korisnike i trgovačka društva koja su osnovali trebali generirati ekonomski rast. Ukoliko isto nije slučaj trebalo bi ozbiljno razmotriti opciju da se neke od funkcija koje niže razine vlasti pružaju, prenesu na privatni sektor ili se ponovno pojedine funkcije centraliziraju.

Pitanje koje se pojavljuje kod fiskalne decentralizacije jest kvaliteta obavljanja javnih poslova koji su prepušteni nižim razinama javne vlasti te koje poslove im je potrebno prepustiti. Problem, pogotovo u Republici Hrvatskoj, je preklapanje odgovornosti u obavljanju javnih poslova između različitih razina javne vlasti, a kao jedan od najvećih problema jest ograničen broj vrsta prihoda na koje niže razine javne vlasti mogu u potpunosti ili barem djelomično utjecati obzirom da se u zakonom propisanim granicama mijenjaju visine stopa, a čime se utječe na ukupnu visinu prikupljenih proračunskih prihoda.



Sustav fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj potrebno je analizirati u svjetlu prethodno navedenih teorijskih postavki. Mnogi sadašnji sustav javne vlasti ocjenjuju kao visoko centraliziran (Blažić, 2004; Jurlina Alibegović et al., 2013; Bajo i Primorac, 2014) te se svakodnevno postavlja pitanje koje promjene u sustavu treba izvršiti da bi se postigli željeni ciljevi gospodarskog rasta i razvoja. Pitanje decentralizacije je uvijek aktualno, osobito od 2002. godine kada je proces započeo, ali nedostaje sustavnih mjerenja produktivnosti, efikasnosti i kvalitete lokalne samouprave pa prema tome nije poznato koji rezultati su ostvareno od strane općina, gradova i županija proteklih godina od kad je počela intenzivnija decentralizacija što ovo istraživanje čini još bitnijim.

U kontekstu navedenog definiran je **znanstveni problem istraživanja**: povećava li fiskalna decentralizacija ekonomsku učinkovitost i može li imati odgovarajući učinak na dinamiku kretanja ekonomskog rasta. U teoriji, kao što je prethodno navedeno, veća fiskalna autonomnost se povezuje s većom proizvodnjom po jedinici rada što posljedično dovodi i do većih stopa rasta te decentralizacija može utjecati na ekonomski rast neizravno kroz njegov utjecaj na druge socio-ekonomske varijable, kao što su makroekonomska stabilnost i kvaliteta javnog upravljanja ili kroz interakciju s institucionalnim okvirima.

Iz definiranog problema istraživanja proizlazi i **predmet znanstvenog istraživanja**: istražiti, analizirati i utvrditi relevantne značajke odnosa između stupnja fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta. Također, istražiti sve činitelje, uzroke i posljedice sustava fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj te istražiti koliko su učinkovite lokalne jedinice u Republici Hrvatskoj, odnosno kakav je bio utjecaj fiskalne decentralizacije na ekonomski rast kroz proces decentralizacije u razdoblju od početka fiskalne decentralizacije uvedene 2002. godine. Ekonomski rast se iskazuje kroz porast razine bruto domaćeg proizvoda (BDP), odnosno malo preciznijom metodom BDP-om po stanovniku, te se upotrebljava kao standardna mjera u komparacijama razine razvijenosti među zemljama.

Znanstveni problem te predmet znanstvenog istraživanja prvenstveno se odnose na sljedeće **objekte znanstvenog istraživanja**: fiskalnu decentralizaciju i ekonomski rast u odabranim zemljama Europske unije i Republici Hrvatskoj.

Prema predmetu istraživanja te na temelju definiranih problema utvrđuje se duži niz objekata istraživanja: fiskalna decentralizacija te njena osnovna obilježja, prednosti i nedostaci, pokazatelji

fiskalne decentralizacije, fiskalna autonomnost i fiskalno izravnavanje, analiza i usporedba fiskalne decentralizacije u zemljama članicama Europske unije i Republici Hrvatskoj s posebnim naglaskom na sustav fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj.

## **1.2.Znanstvena hipoteza i pomoćne hipoteze**

Ključno je definirati znanstvene hipoteze vezane uz segmente istraživanja koji će se provesti u ovome radu pri čemu se postavlja temeljna hipoteza istraživanja:

### **H1: Fiskalna decentralizacija pozitivno utječe na ekonomski rast**

Postavljena hipoteza dokazat će se kroz sljedeće pomoćne hipoteze:

*H1.1 Povećanje stupnja fiskalne decentralizacije pozitivno utječe na ekonomski rast u odabranim zemljama Europske unije*

*H1.2. Učinak decentralizacije rashoda na ekonomski rast je manji od učinka decentralizacije prihoda*

*H1.3. Veća porezna autonomija nižih razina vlasti dovodi i do većeg ekonomskog rasta*

*H1.4. Republika Hrvatska je fiskalno decentraliziranija zemlja od prosjeka zemalja članica Europske unije*

*H1.5. Povećanje stupnja fiskalne decentralizacije pozitivno utječe na ekonomski rast u Republici Hrvatskoj*

Hipoteza će se testirati na način da se utvrdi utjecaj fiskalne decentralizacije na ekonomski rast korištenjem panel analize. Brojne studije razmatrale su predmetnu vezu te su dobiveni različiti rezultati. Određene studije dobile su pozitivan utjecaj fiskalne decentralizacije na ekonomski rast, dok su neke studije dobile negativan ili nikakav utjecaj između promatranih varijabli te se može zaključiti da ne postoji konsenzus ni o postojanju niti o smjeru veze između fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta. Iako su tijekom godina razvijene nove i sofisticiranije ekonometrijske metode za (bolje) utvrđivanje i razumijevanje odnosa, sve veći broj objavljenih empirijskih studija na temu međupovezanosti fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta rezultira oprečnim, nekonzistentnim rezultatima što pak onemogućava izradu vjerodostojnih programa i

mjera na području javnih financija. Bolja informiranost lokalnih jedinica o heterogenim javnim potrebama stanovništva dovodi do smanjenja troškova i učinkovitijeg pružanja javnih usluga u skladu sa stvarnim preferencijama stanovništva. Prema navedenom, fiskalna decentralizacija omogućuje učinkovitiju alokaciju resursa te stoga vodi bržem ekonomskom rastu. S druge strane, glavni argumenti protiv fiskalne decentralizacije su da ista ometa ekonomski rast iz razloga što uzrokuje vertikalne neravnoteže, što između ostalog povećava makroekonomsku nestabilnost i regionalne nejednakosti te slabi ulogu stabilizatora središnje države. U Republici Hrvatskoj je pitanje decentralizacije uvijek aktualno, osobito od 2002. godine kada je proces započeo. Niže razine vlasti su osnovane kako bi povećale rast i razvitak svoga područja kroz bolje obrazovanje, zdravstvene usluge i infrastrukturu. Pretpostavlja se da decentralizacija pozitivno utječe i na ekonomski i društveni razvoj jer stvara pretpostavke za bolju aktivaciju endogenih faktora razvoja. Jedna od pomoćnih hipoteza, da je Republika Hrvatska fiskalno decentraliziranija zemlja od prosjeka zemalja članica Europske unije, testirati će se prema najčešće korištenim mjerama fiskalne decentralizacije, a to su udio rashoda i prihoda lokalnih jedinica u ukupnim rashodima opće države. Kako ne postoje referentne vrijednosti, moguće ih je interpretirati samo na temelju usporedbe s drugim zemljama. Nastavno na sve navedeno, bitno je istražiti koliko su učinkovite lokalne jedinice u odabranim zemljama Europske unije i u Republici Hrvatskoj, odnosno kakav je utjecaj fiskalne decentralizacije na ekonomski rast. Hipoteza će se prihvatiti pod uvjetom da su odabrani pokazatelji fiskalne decentralizacije pozitivno utjecali na ekonomski rast, a u potpuno suprotnom slučaju hipoteza će se odbaciti. Također, postoji mogućnost djelomičnog prihvatanja hipoteze s obzirom da će se zasebno testirati učinak svakog pojedinog pokazatelja fiskalne decentralizacije.

### **1.3. Svrha i ciljevi istraživanja**

Decentralizacija je izrazito složena pojava koja se može promatrati s različitih aspekata te dovesti u uzročno-posljedičnu vezu s drugim pokazateljima društveno-ekonomskog razvoja. Brojni su čimbenici koji utječu na decentralizacijske procese i objektivnu procjenu učinaka navedenih procesa. Istraživanja ukazuju na postojanje međusobnih veza decentralizacije i pojedinih makroekonomskih pokazatelja među kojima je i ekonomski rast. Međutim, često su rezultati takvih

istraživanja suprotstavljeni, u smislu da utvrđuju postojanje korelacije između decentralizacije i ispitivanih varijabli (ekonomskog rasta), ali ukazuju na različit smjer uzročno-posljedičnih veza. Također, provedba istraživanja navedenog tipa je dodatno opterećena neodgovarajućim podacima koji se odnose na promatrane varijable, nepotpunim vremenskim serijama podataka i sličnim problemima metodološke prirode, što utječe na konačne rezultate. Kako bi se dobili signifikantni rezultati potrebno je odabrati ispravne mjere fiskalne decentralizacije u analizi. Ukoliko se stupanj fiskalne decentralizacije mjeri samostalnošću nižih razina vlasti da odlučuju o vlastitim prihodima, procijenjeni rezultati utjecaja fiskalne decentralizacije na makroekonomske pokazatelje značajno se mijenjaju.

Veliki problem većine istraživanja je taj što se oni oslanjaju na problematičnu mjeru fiskalne decentralizacije. Te se studije obično oslanjaju na GFS statistiku (engl. *Government Finance Statistics*) Međunarodnog monetarnog fonda (engl. *IMF - International Monetary Fund*) i opisuju stupanj fiskalne decentralizacije kao udio nižih razina vlasti u ukupnoj potrošnji ili prihodima središnje države. Iako GFS pruža konzistentne definicije među zemljama i tijekom vremena, podaci ne uspijevaju ispravno razmotriti međuvladinu fiskalnu strukturu zemalja, a osobito se ignorira stupanj kontrole središnje vlade nad lokalnim poreznim stopama i poreznim osnovicama. Fiva (2006) smatra da korištenje takvih podataka može dovesti do netočnih rezultata jer podudarnost između proračunskih stavki i stvarnog donošenja odluka može biti nesavršena. Mjera decentralizacije poreznih prihoda koju pruža indikator GFS-a ne čini razliku između lokalno određenih poreza, poreza koje regulira središnja država, poreza koji se ubiru kao dodatni porezi na nacionalne poreze i zajedničkih poreza koji se dijele između više razina. OECD-ova baza podataka (engl. *OECD Fiscal Decentralisation Database*) nastoji prevladati navedene probleme mjerenja i predstaviti podatke koji se eksplicitno fokusiraju na ulogu oporezivanja u određivanju fiskalne autonomije nižih razina vlasti (Dougherty, Harding i Reschovsky, 2019).

U izravnoj vezi sa predmetom, znanstvenim problemom i objektom znanstvenog istraživanja te u najužoj vezi s prethodno postavljenim znanstvenim hipotezama determinirana je svrha i ciljevi istraživanja.

**Svrha istraživanja** je ispitati utjecaj lokalnog javnog sektora (nižih razina vlasti) na ekonomski rast odabranih zemalja Europske unije i Republike Hrvatske kroz fiskalnu decentralizaciju,

odnosno istražiti međuovisnosti stupnja fiskalne decentralizacije lokalnog javnog sektora i ekonomskog rasta.

Izučavanjem brojne literature na temu fiskalne decentralizacije **cilj istraživanja** ovog rada je proširiti znanstvene spoznaje o fiskalnoj decentralizaciji i njezinim potencijalnim efektima na ekonomski rast, dati pojmovna razgraničenja i sistematizaciju dosadašnjih teorijskih saznanja o fiskalnoj decentralizaciji, analizirati sustav fiskalne decentralizacije u zemljama Europske unije s posebnim naglaskom na Republiku Hrvatsku. U empirijskom dijelu traži se odgovor na pitanje kakvog utjecaja ima lokalni sektor na ekonomski rast u zemljama Europske unije i Republici Hrvatskoj. Empirijski pristup kreira se na temelju dosadašnjih teorijskih i praktičnih saznanja o fiskalnoj decentralizaciji i učincima koje ima na ekonomski rast te se empirijski testira na uzorku od 23 zemlje članice Europske unije i na primjeru Republike Hrvatske. Također, jedan od glavnih ciljeva je oblikovanje modela procjene utjecaja fiskalne decentralizacije na ostvarenje jednog od glavnih nacionalnih razvojnih ciljeva – ekonomskog rasta.

Predmetna tema je nedovoljno obrađena u Republici Hrvatskoj, štoviše nikada nije „izračunat“ utjecaj fiskalne decentralizacije na ekonomski rast, izvori literature su pretežno na engleskom jeziku, te je usporedni cilj ovog rada približiti ovu problematiku hrvatskoj javnosti ili dijelu akademskih krugova ekonomske znanosti, kako bi se pravilnim odabirom oblika javne uprave najbolje ostvarili administrativni uvjeti za zadovoljavanje javnih potreba, a time neposredno i utjecalo na preduvjete za gospodarski rast, razvoj i u konačnici opći boljitak cijele nacije.

Tema “ Fiskalna decentralizacija i utjecaj na ekonomski rast u odabranim zemljama Europske unije i Republici Hrvatskoj ” ima svrhu doprinijeti povećanju fonda znanstvenih činjenica i empirijski argumentirati saznanja o fiskalnoj decentralizaciji i utjecaju iste na ekonomski rast u zemljama Europske unije i u Republici Hrvatskoj te tako pomoći stvaranju podloge za učinkovitije donošenje odluka o ekonomskoj i javnoj politici.

#### **1.4. Kratki pregled dosadašnjih istraživanja**

Najraniji teorijski doprinos analizi utjecaja fiskalne decentralizacije na ekonomski rast dali su Brennan i Buchanan (1980), Oates (1972) i Tiebout (1956), dok su se prva empirijska istraživanja pojavila 1990-ih godina (Oates, 1995; Davoodi i Zou, 1998; Zhang i Zou, 1998). Brojne studije razmatrale su vezu između fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta te su dobiveni različiti rezultati.

Zagovornici decentralizacije (Iimi, 2005; Oates, 1995; Akai, Nishimura i Sakata, 2004; Davoodi i Zou, 1998) kao glavni motiv decentralizacije ističu povećanje efikasnosti alokacije ograničenih resursa i pružanja javnih usluga. Iskustva pojedinih tranzicijskih zemalja pokazuju da je decentralizacija utjecala i na demokratske promjene te veću participaciju građana u radu lokalne uprave i u odlučivanju o razvojnim pitanjima. Sve navedeno utječe na povećanje odgovornosti lokalnih čelnika i smanjenje korupcije, a u konačnosti na povoljnije investicijsko okruženje što djeluje pozitivno na ekonomski rast.

Oponenti decentralizacije kao glavni razlog negativnog utjecaja fiskalne decentralizacije na ekonomski rast navode da lokalnim jedinicama nedostaje kapaciteta (prvenstveno ljudskog, financijskog i tehničkog) te da je lokalna birokracija neefikasna te su sukladno navedenom investicije u inovacije i tehnologiju na lokalnoj razini slabe (Tanzi, 1996). Tanzi (1996) je mišljenja da ne postoji uvjerljivi dokaz da su informacije koje posjeduju službenici u tijelima središnje države manje točne od onih koje posjeduju lokalne uprave. Prud'homme (1995) smatra da je lokalna demokracija nedovoljno razvijena i nedjelotvorna posebice u zemljama u razvoju. Smatra da su preferencije lokalnog stanovništva kompleksne i raznovrsne pa se ne mogu interpretirati kroz samo jedan glas te da lokalni izbori uglavnom ovise o političkoj lojalnosti i da rijetko reflektiraju preferencije lokalnog stanovništva.

Empirijska istraživanja koja povezuju decentralizaciju i rast imaju različite zaključke. Meta-analiza približno 30 studija zaključuje da nema jake podrške ni pozitivnom ni negativnom učinku fiskalne decentralizacije na rast (Baskaran et al., 2016). Studije na razini jedne zemlje pružaju signifikantnije i pozitivnije rezultate nego studije koje uključuju više zemalja u uzorak, vrlo vjerojatno iz razloga što se institucionalne i fiskalne politike mogu bolje kontrolirati u studiji na razini jedne zemlje. Decentralizacija prihoda se uglavnom povezuje s pozitivnijim rezultatima

utjecaja na ekonomski rast od decentralizacije rashoda (Asatryan i Feld, 2015). Mnoge studije u organizaciji OECD-a dokazuju da decentralizacija ima pozitivan, ali ekonomski slab učinak na produktivnost (Blöchliger et al., 2013). Naposljetku, novija istraživanja dokazuju da decentralizacija dovodi do manje dohodovne nejednakosti (Stossberg i Blöchliger, 2017).

Asatryan i Feld (2015) smatraju da je razlog za takve oprečne rezultate nedostatak sustavnosti u analizi utjecaja decentralizacije na ekonomski rast. Rodriguez-Pose i Ezcurra (2011); Bodman (2011); Baskaran i Feld (2013) spadaju među one autore koji pružaju dokaze za negativan odnos između fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta, dok Iimi (2005) navodi suprotne rezultate. Primjerice, korištenjem panel analize na 51 razvijenu zemlju i zemlje u razvoju za razdoblje od 1997. do 2011. godine, Iimi (2005) je pronašao pozitivnu vezu između fiskalne decentralizacije i rasta BDP-a. Akai i Sakata (2002) dobili su pozitivan odnos između fiskalne decentralizacije i rasta BDP-a u Sjedinjenim Američkim Državama za razdoblje od 1992. do 1996. godine. Lin i Liu (2000) utvrdili su da je utjecaj fiskalne decentralizacije 1980-ih na rast kineskog BDP-a bio pozitivan. Zhang i Zou (1998) utvrdili su da je utjecaj fiskalne decentralizacije na ekonomski rast Kine negativan (ova studija se temelji na podacima za razdoblje od 1980. do 1992. godine). Koristeći panel analizu koja uključuje 46 razvijenih zemalja i zemalja u razvoju za razdoblje od 1970. do 1989. godine, Davoodi i Zou (1998) dobili su negativan odnos između fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta za zemlje u razvoju te nepovezanost odnosa između fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta za razvijene zemlje. Prema Zhang i Zou (1998) i Davoodi i Zou (1998) negativna veza između fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta ukazuje na činjenicu da se lokalne uprave ne ponašaju odgovorno prema svojim biračima te ne udovoljavaju njihovim stvarnim preferencijama, odnosno potrebama. To se uglavnom događa kada lokalni čelnici nisu odabrani demokratskim putem. Woller i Phillips (1998) nisu pronašli dokaze o statistički značajnom odnosu između rasta BDP-a i fiskalne decentralizacije u 23 razvijene zemlje i zemlje u razvoju za razdoblje od 1974. do 1991. godine. Enikolopov i Zhuravskaya (2007) tvrde da fiskalna decentralizacija može potencijalno povećati rast, ali samo uz dobre izgrađene prateće institucije. Empirijske studije koje se baziraju na analizama na razini jedne zemlje, uglavnom federalne zemlje, kao što su Australija (Bodman et al., 2009), Indija (Zhang i Zou, 2001), Rusija (Desai et al., 2003), Švicarska (Feld et al., 2003) ili Sjedinjene Američke Države (Xie et al., 1999; Stansel, 2005; Hatfield i Kosec, 2013) opet dovode do dvosmislenih rezultata. To je djelomično moguće zbog nerazumijevanja odnosa između fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta,

upotrebi krivih pokazatelja fiskalne decentralizacije te nedovoljne pozornosti posvećene neizravnim kanalima putem kojih se može utjecati na ekonomski rast (Martinez-Vazquez i McNab, 2003).

Detaljnija analiza i pregled dosadašnjih empirijskih istraživanja analize odnosa između pokazatelja fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta koji su se koristili u ovom radu prezentiraju se u petoj cjelini rada.

### **1.5. Znanstvene metode**

Radi provođenja teorijskog i empirijskog istraživanja u ovom doktorskom radu koriste se razne znanstvene metode od kojih su najvažnije sljedeće: opće metode društvenog istraživanja, metoda deskripcije, metoda studije slučaja, metoda deskriptivne statistike, korelacijska analiza, metoda komparacije, deduktivno-logički pristup, statistička metoda, povijesna metoda, komparativna analiza, metode analize i sinteze, metoda klasifikacije, metoda generalizacije, metoda apstrakcije i konkretizacije, metoda analize sadržaja, metoda dokazivanja i opovrgavanja te induktivna metoda.

Teorijski dio rada bazira se na prikupljanju literature, pri čemu se detaljno razrađuje okvir za izučavanje fiskalne decentralizacije. Analiziraju se činjenice relevantne za postavljanje temeljnih pretpostavki koje se, primjenjujući ekonometrijske modele, empirijski ispituju. Pri tome se koriste metoda generalizacije i specifikacije, metoda sistematizacije i klasifikacije, metoda konkretizacije i apstrakcije, komparativna metoda, metoda analize i sinteze te metoda deskripcije.

U trećem poglavlju Republika Hrvatska se uspoređuje s prosječnim vrijednostima pojedinih pokazatelja decentralizacije i fiskalne autonomnosti u državama članicama Europske unije. Iako je potrebno napomenuti da ovo nije prvi rad posvećen fiskalnoj decentralizaciji u zemljama Europske unije, njegov doprinos očituje se u kontinuitetu i duljini razdoblja analize te se promatraju različiti pokazatelji decentralizacije koji se obračunavaju prema novoj ESA 2010 metodologiji i Priručniku o javnom dugu i deficitu što je dodatan doprinos ovom radu. Također, u četvrtom poglavlju daje se detaljan pregled fiskalnog sustava u Republici Hrvatskoj s naglaskom na fiskalnu decentralizaciju te fiskalne kapacitete lokalnih jedinica. U tu se svrhu u najvećoj mjeri koriste



metoda sistematizacije i klasifikacije, metoda komparacije, analize i sinteze te deskriptivna metoda.

Najveći doprinos doktorskog rada proizlazi iz empirijskog istraživanja koje se provodi na podacima prikupljenim iz sekundarnih izvora za 23 zemlje članice Europske unije koje su ujedno i članice OECD-a: Austrija, Belgija, Republika Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Irska, Italija, Litva, Latvija, Luksemburg, Nizozemska, Poljska, Portugal, Slovačka, Slovenija, Španjolska, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo. Iako Ujedinjeno Kraljevstvo više nije članica Europske unije, s obzirom da se analiziraju podaci u razdoblju u kojem je Ujedinjeno Kraljevstvo bilo dio Europske unije, isto je dio istraživanja. Posebno istraživanje radi se za Republiku Hrvatsku, a promatrani uzorak nižih razina vlasti predstavljaju županije u širem (agregatnom) smislu, što obuhvaća proračune županija te proračune svih općina i gradova na području tih županija. Izbor vremenskog razdoblja, država u analiziranom uzorku i varijabli u modelu temeljen je na dostupnosti i kvaliteti podataka za izračun pokazatelja fiskalne decentralizacije iz OECD-ove baze podataka (engl. *OECD Fiscal Decentralisation Database*), odnosno podataka Ministarstva financija Republike Hrvatske. Promatrano razdoblje za odabrane zemlje Europske unije je 2000.-2020., a za Republiku Hrvatsku od 2002.-2018., kad je formalno i započeo proces fiskalne decentralizacije. Zbog longitudinalne (panel) prirode baze podataka u empirijskom dijelu rada se koristi Arellano-Bond (1991) generalizirana metoda momenata (engl. *Generalized Method of Moments – GMM*) kojom se procjenjuje dinamički panel. Osim toga, Arellano-Bond procjenitelj prikladan je za analizu linearne veze, u kojoj je zavisna varijabla dinamična, odnosno ovisna o vlastitim prošlim vrijednostima, te kada nezavisne varijable nisu strogo egzogene. Arellano-Bond procjena omogućava kontroliranje problema endogenosti. Ekonometrijski izračuni izrađeni su koristeći programski paket STATA. Analiza za 23 zemlje članice Europske unije izrađena je na temelju podataka OECD-a i Svjetske banke, a za analizu Republike Hrvatske korišteni su podaci Ministarstva financija, Državnog zavoda za statistiku i Hrvatske narodne banke.

Prilikom oblikovanja zaključnih razmatranja koriste se metode dokazivanja i opovrgavanja, metode indukcije, deskripcije, sistematizacije, sinteze i generalizacije.

## 1.6. Struktura rada

Rezultati istraživanja do kojih se dolazi u doktorskom radu prezentirani su u šest međusobno povezanih dijelova.

U prvom dijelu, **UVODU**, definira se problem i predmet istraživanja, postavljaju se znanstvene hipoteze, određuju se svrha i ciljevi istraživanja te se daje ocjena ukupnog istraživanja. Također, u ovom se dijelu daje i pregled znanstvenih metoda istraživanja, kao i struktura dokorskog rada.

U drugom dijelu rada **TEORIJSKI OKVIR ZA IZUČAVANJE FISKALNE DECENTRALIZACIJE** detaljno se razrađuje okvir za izučavanje fiskalne decentralizacije s ciljem pregleda definicija i vrsta decentralizacije, daje se povijesni pregled i analiziraju se motivi koji su potakli na decentralizacijske procese diljem svijeta. Kroz teorijski pregled osnova fiskalnog federalizma, funkcija javnog sektora, osnovnih obilježja fiskalne decentralizacije, raspodjele javnih funkcija i dodjela izvora financiranja nižim razinama vlasti, različitih načina utvrđivanja fiskalnih neravnoteža administrativnih jedinica ekvivalentne razine vlasti te kroz prikaz odnosa decentralizacije i pojedinih makroekonomskih pokazatelja, daje se okvir za nastavak istraživanja.

U trećem dijelu pod nazivom **ANALIZA FISKALNE DECENTRALIZACIJE U ZEMLJAMA ČLANICAMA EUROPSKE UNIJE I REPUBLICI HRVATSKOJ** analizira se administrativno-teritorijalno ustrojstvo te stupanj fiskalne decentralizacije u zemljama članicama Europske unije, a s ciljem usporedbe stupnja fiskalne decentralizacije s Republikom Hrvatskom. Za kraj daje se usporedba fiskalne autonomnosti u zemljama članicama Europske unije i Republici Hrvatskoj.

Naslov četvrtog dijela doktorske disertacije glasi **ANALIZA SUSTAVA FISKALNE DECENTRALIZACIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ**. Nakon što su predstavljeni temeljni teorijski uvidi u području fiskalne decentralizacije i fiskalnog sustava (kao što su teorijska načela fiskalnog federalizma, pojam i struktura fiskalnog sustava, osnovna obilježja fiskalne decentralizacije, pokazatelji fiskalne decentralizacije, dodjela izvora financiranja nižim razinama vlasti, fiskalna autonomija, odnos decentralizacije i pojedinih makroekonomskih pokazatelja i sl.), te je analizirana fiskalna decentralizacija u zemljama članicama Europske unije i uspoređena s Republikom Hrvatskom, u ovom poglavlju detaljnije se analizira fiskalna decentralizacija u

Republici Hrvatskoj. Predstavit će se postojeći sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj kroz prikaz zakonodavnog okvira te nadležnosti i djelokruga rada s obzirom da je sustav lokalnog ustroja doživljavao česte promjene. Definira se postojeći okvir i model financiranja, promatra se struktura prihoda i rashoda, opisuje se dinamika provedbe fiskalne decentralizacije i fiskalnog izravnjanja te financiranje decentraliziranih funkcija i minimalnih financijskih standarda.

U petom dijelu pod nazivom **EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE UTJECAJA FISKALNE DECENTRALIZACIJE NA EKONOMSKI RAST U ODABRANIM ZEMLJAMA EUROPSKE UNIJE I REPUBLICI HRVATSKOJ** ekonometrijskom analizom istražena je veza između stupnja fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta. Uvodno se daje iscrpan pregled dosadašnjih empirijskih istraživanja te je detaljno razrađena metodologija ekonometrijskog istraživanja.

Na kraju, u šestom dijelu rada pod naslovom **ZAKLJUČNA RAZMATRANJA** formulirani su i prezentirani rezultati znanstvenog istraživanja. Također se ukazuje na implikacije dobivenih rezultata istraživanja te se navode preporuke za buduća istraživanja.

## **2. TEORIJSKI OKVIR ZA IZUČAVANJE FISKALNE DECENTRALIZACIJE**

Prijenos odgovornosti između pružanja javnih usluga i izvora financiranja od strane središnje države na niže razine vlasti naziva se fiskalna decentralizacija te obilježava fiskalne sustave razvijenih zemalja, ali i zemalja u razvoju.

Ishod fiskalne decentralizacije uvelike ovisi o tome kako je proces osmišljen i proveden, o kapacitetima nižih razina vlasti i kvaliteti upravljanja na više razina. Kada se pravilno provodi i postoji ravnoteža u svim područjima javnih politika, postoje dokazi da decentralizirani fiskalni sustavi mogu pridonijeti ekonomskom rastu te se postižu ekonomski ciljevi koji služe kao alat za ostvarivanje alokacije resursa, stabilizacije ekonomskih kretanja i preraspodjele dohotka. Osim ekonomskih koristi, decentralizacija bi mogla dovesti do veće odgovornosti, transparentnosti i angažmana građana, čime bi se poboljšala i razina demokracije u društvu. Ključno pitanje učinkovitosti decentralizacije povezano je s načinom na koji se odgovornosti raspoređuju na svim razinama vlasti.

U ovom poglavlju se detaljno razrađuje okvir za izučavanje fiskalne decentralizacije s ciljem pregleda definicija i vrsta decentralizacije, daje se povijesni pregled i analiziraju se motivi koji su potakli na decentralizacijske procese diljem svijeta. Kroz teorijski pregled osnova fiskalnog federalizma, funkcija javnog sektora, osnovnih obilježja fiskalne decentralizacije, raspodjele javnih funkcija i dodjela izvora financiranja nižim razinama vlasti, različitih načina utvrđivanja fiskalnih neravnoteža administrativnih jedinica ekvivalentne razine vlasti te kroz prikaz odnosa decentralizacije i pojedinih makroekonomskih pokazatelja, daje se okvir za nastavak istraživanja.

### **2.1. Osnove fiskalnog federalizma**

U nastavku rada pojmovno se razgraničavaju fiskalni federalizam te temeljne funkcije javnih financija. Nakon toga, dio poglavlja posvećen je raspodjeli javnih funkcija između različitih razina vlasti, a na kraju se objašnjava uloga javnih financija u funkciji ekonomskog razvoja.

### 2.1.1. Fiskalni federalizam

Fiskalni federalizam dio je teorije javnih financija koji se bavi donošenjem odluka u javnom sektoru s dvije ili više razina vlasti, mogućnostima razrezivanja poreza te upotrebe tako prikupljenih sredstava. Tradicionalni teorijski okvir za ekonomiku lokalnih jedinica vlasti temelji se na teoriji fiskalnog federalizma. U mnogim zemljama značajne fiskalne funkcije preuzele su niže razine vlasti, kako na rashodovnoj tako i na prihodovnoj strani. Razvijeni su različiti oblici fiskalnih aranžmana između središnje i nižih razina vlasti koji zajednički određuju način na koji se porezne osnovice raspoređuju i dijele između različitih razina vlasti, kao i prijenos sredstva s jedne na drugu razinu (Boadway et al., 1994). Fiskalni federalizam dio je područja ekonomike javnog sektora (javnih financija) koji istražuje fiskalne probleme u državama s više razina vlasti, a nastao je u SAD-u gdje su u središtu pozornosti fiskalni odnosi između saveznih (federalnih) država. Dio je javnih financija posvećen okomitoj strukturi javnog sektora, a proučava ulogu različitih razina vlasti i njihovu interakciju primjenom fiskalnih instrumenata (Oates, 1999). Međutim, proučavanje fiskalnih odnosa središnje razine i nižih razina vlasti važno je ne samo u federalnim nego i u unitarno ustrojenim državama u kojima postoji više od jedne razine vlasti (Bajo i Alibegović, 2008, str. 32). Neovisno o tome da li je neka država unitarnog ili federalnog uređenja, fiskalni federalizam danas predstavlja javni sektor koji se sastoji od dvije ili više razina vlasti koje odlučuju o javnim rashodima i javnim prihodima unutar jedne države (Šimović i Deskar-Škrbić, 2020).

Temelje za razvoj fiskalnog federalizma postavili su Musgrave (1959), Tibeout (1961) i Oates (1972). Osnovni predmet interesa u okviru fiskalnog federalizma je kako na optimalan način raspodijeliti funkcije i instrumente između središnje i nižih razina vlasti, tj. odlučiti o tome koje funkcije i instrumente treba prepustiti decentraliziranim razinama vlasti, a koje treba zadržati na centralnoj razini (Oates, 1999, str. 1120). Ključno pitanje fiskalnog federalizma je raspodjela nadležnosti koja se odnosi na odlučivanje o javnim rashodima i prihodima među različitim razinama vlasti i stupanj slobode u odlučivanju nižih razina vlasti u razrezivanju lokalnih poreza te određivanju načina na koji će se prikupljena sredstava trošiti (Kesner-Škreb, 2009). Prevladavajuće je mišljenje da, kao i u privatnom sektoru, decentralizirano donošenje odluka generira učinkovitiju raspodjelu resursa. Isto se postiže kroz mogućnost lokalnih jedinica da pružaju kombinaciju usluga koje najviše odgovaraju potrebama lokalnog stanovništva, čineći državu odgovorniju prema svojim građanima prenošenjem odluka na donositelje odluka koji su

bliži građanima što dovodi do veće pozitivne konkurencije među lokalnim jedinicama (Musgrave, 1959; Oates, 1972).

U teoriji fiskalnog federalizma prevladava mišljenje da bi središnja država trebala imati osnovnu odgovornost za makroekonomsku stabilnost zemlje te preraspodjelu dohotka u obliku pomoći siromašnima. U oba slučaja osnovni argument proizlazi iz nekih temeljnih ograničenja nižih razina vlasti. S obzirom na slabe monetarne i devizne mogućnosti u vrlo otvorenim ekonomijama koje posjeduju niže razine vlasti, iste imaju vrlo ograničena sredstva za makroekonomsku kontrolu svojih gospodarskih sredina. Također, mobilnost ekonomskih jedinica može ozbiljno ograničiti pokušaje preraspodjele dohotka. Primjerice, agresivni lokalni programi potpore kućanstvima s niskim prihodima vjerojatno će izazvati priljev siromašnih i potaknuti egzodus onih s višim dohotkom koji moraju snositi porezno opterećenje. Uz navedene funkcije, središnja vlada mora osigurati određena "nacionalna" javna dobra (poput primjerice nacionalne obrane) koja pružaju usluge cjelokupnom stanovništvu zemlje (Oates, 1972; Oates, 1999; Gramlich, 1990).

Sektor opće države (*engl. general government*) sastoji se od državnih jedinica i neprofitnih institucija koje su pod kontrolom države koja ih uglavnom i financira. Ovisno o upravnom, odnosno o administrativnom ustrojstvu može postojati više od jedne razine vlasti u zemlji. Prema literaturi, sektor opće države mogu se podijeliti na sljedeće podsektore (Bajo i Alibegović, 2008, str. 2; Bajo et al., 2020):

- središnje države (*engl. central government*) – podsektor je opće države, predstavlja najvišu razinu fiskalne vlasti na području određene države, a sastoji se od institucionalnih jedinica koje čine središnju državu i neprofitnih institucija koje kontrolira i uglavnom financira središnja država. Politička vlast središnje države proteže se na cijelo gospodarstvo, a može nametnuti porez svim rezidentima i nerezidentnim jedinicama koje se bave gospodarskim aktivnostima unutar države. Središnja država odgovorna je za pružanje javnih usluga stanovništvu, kao što su nacionalna obrana, odnosi s drugim državama, javni red i sigurnost te učinkovito funkcioniranje društvenog i ekonomskog sustava države. Osim toga, može prouzročiti troškove za pružene usluge, poput obrazovanja ili zdravlja, prvenstveno u korist pojedinih građana, a u mogućnosti je vršiti transfere drugima institucionalnim jedinicama, uključujući ostale razine vlasti;

- savezne države, provincijske ili regionalne vlasti (*engl. state, provincial or regional government*) – niža razina vlasti koja se nalazi između središnje i lokalne države. Predstavljaju najveće zemljopisno područje na koje se država u cjelini može podijeliti u političke ili administrativne svrhe. Drugi su nazivi za te niže razine vlasti kantoni, republike, prefektore ili administrativne regije. Regionalne vlasti obično imaju fiskalnu vlast za uvođenje poreza rezidentima te privatnim i pravnim osobama koje obavljaju ekonomsku djelatnost na njihovom području i trebala bi imati mogućnost potrošiti barem dio svog prihoda u skladu s vlastitom politikom te imenovati ili birati vlastite službenike. Određene potrebe savezne države mogu se financirati i transferima dodijeljenima od strane središnje države, i
- lokalne vlasti (*engl. local government*) – predstavljaju institucionalne jedinice čije se zakonske, izvršne i fiskalne ovlasti protežu na najmanje zemljopisno područje u jednoj zemlji, nastale zbog političkih i administrativnih ciljeva, a opseg ovlasti lokalne vlasti manji je od opsega ovlasti regionalne vlasti. Lokalna vlast može imati različite nazive, npr. općine, gradovi, školski okruzi, vodoopskrbni okruzi i sl. Lokalne vlasti mogu, ali ne moraju, imati pravo uvođenja poreza privatnim osobama koje su njihovi rezidenti ili pravnim subjektima koji obavljaju gospodarsku djelatnost na njihovom području. Lokalne su vlasti najčešće ovisne o pomoći viših razina fiskalne vlasti (središnje države). Lokalna samouprava odgovorna je za pružanje niza vitalnih usluga za ljude i tvrtke u područjima na kojima djeluju. Među njima su dobro poznate funkcije kao što su socijalna skrb, obrazovanje, primarna zdravstvena zaštita, stanovanje, razne komunalne usluge.

Područje fiskalnog federalizma proučava kako podijeliti odgovornosti (uključujući financije) između državnih, saveznih i lokalnih vlada kako bi se poboljšala ekonomska učinkovitost i postigli razni ciljevi javne politike. Evolucija federalnih i decentraliziranih sustava paralelna je s pojavom novih pitanja, poput zaštite okoliša, podjele prirodnih resursa među razinama vlasti, korupcije i utjecaja federalizma i decentralizacije na nacionalno jedinstvo (Litvack et al., 1998; Abed, Davoodi, 2000). Prema Bajo i Alibegović (2008, str. 41) tradicionalna se teorija fiskalnog federalizma bavi funkcijama lokalnih jedinica vlasti i središnje fiskalne vlasti u pogledu njihove uloge i odgovornosti u podjeli glavnih ekonomskih funkcija javnog sektora, stabilizacijske, alokacijske, funkcije preraspodjele dohotka i regulatorne funkcije. Za fiskalni federalizam ključno

je utvrditi koja je optimalna veličina određene lokalne zajednice, koji je optimalni stupanj fiskalne decentralizacije i koja je optimalna raspodjela funkcija nižim razinama vlasti radi što učinkovitije ponude javnih usluga i dobara (Šimović i Deskar-Škrbić, 2020).

### 2.1.2. Temeljne funkcije javnih financija

Temeljne funkcije javnih financija bitno ovise te se paralelno razvijaju sa jačanjem snage javne ekonomije (i u okviru toga suvremene države) i njezinim pretvaranjem u izuzetno aktivni činitelj polivalentnih procesa, kao što su, na primjer, ekonomski, društveni, politički i ostali procesi. U takvom prostoru javne financije djeluju na tokove ekonomskih ciklusa, odnosno na cjelinu makroekonomskih agregata. Pri tome, temeljna je zadaća javnih financija, kao djelatnosti, da mobilizira resurse javnog financiranja radi zadovoljavanja onih potreba koje imaju državno odnosno javno obilježje. Tu zadaću javne financije ispunjavaju obavljanjem nekoliko važnih funkcija u određenom ekonomsko-reprodukcijском ciklusu: alokativnom funkcijom, redistribucijskom, stabilizacijskom, funkcijom razvoja i socijalnom funkcijom. (Sever, 1995, str. 52)

U literaturi se najčešće spominju tri velika ciljna područja koja država nastoji zadovoljiti kroz fiskalni sustav i fiskalnu politiku i ona se prikazuje kao tri temeljne funkcije javnih financija koje je prvi sistematizirao R. A. Musgrave (1959). To su:

1. Alokacijska funkcija,
2. Distribucijska funkcija i
3. Stabilizacijska funkcija.

**Alokacijska funkcija** javnih financija svoje ishodište ima u pretpostavci da tržište nije učinkovito u ponudi određenih dobara, odnosno da u potpunosti zakazuje ili eventualno funkcionira na neučinkovit način (Sever, 1995). Ta se dobra nazivaju javnim dobrima, a alokacijskom funkcijom javnih financija nastoji se ispraviti taj tržišni neuspjeh. U kontekstu ove funkcije uloga države ogleda se u tome da se na optimalan način usmjere raspoloživa sredstva i upotrijebe gospodarski resursi radi pribavljanja javnih, ali i privatnih dobara. Prije svega, to podrazumijeva da država



donosi odluke o alokaciji proračunskih sredstava unutar javnog sektora za zadovoljavanje javnih potreba. Osim izravnog utjecaja na javni sektor, država može, radi ostvarenja ciljeva alokacijske funkcije, svojim instrumentima utjecati i na privatni sektor te na ekonomska kretanja u cjelini (Šimurina et al., 2012, str. 12-13).

Pojam alokacije se može konkretizirati na način da se ovu funkciju označi kao ekonomsko-financijski proces i kojem se volumen javnih prihoda i izdataka, oblikovan u financijskom potencijalu institucija javnih financija, raspoređuje na ona mjesta društvene reprodukcije i onim subjektima u tom procesu pomoću kojih se namiruju javne potrebe. Osnovni kriterij koji brojni autori, kao što su Oates (1972) i Tiebout (1956), navode kao temelj za decentralizaciju je učinkovitost alokacije resursa. Prema Birdu (1993), osnovna alokacijska zadaća lokalne samouprave jest osigurati svojim građanima ono što žele i što su spremni platiti. Zajedničko je procesu alokacije to što je temeljna zadaća takvog ekonomsko-financijskog procesa u ekonomskim ciklusima korigiranje tržišnih zakonitosti u namirivanju onih potreba društvene zajednice koje se svrstava u javne ili državne potrebe. Generalizirajući alokacije u ekonomskim ciklusima, treba ustanoviti da u namirivanju javnih potreba postoje naposljetku i takve potrebe u namirivanju kod kojih ne može ili pak ne smije biti razlika bez obzira na društveni ili ekonomski status korisnika odnosno članova društvene zajednice. To je slučaj, primjerice, s obranom zemlje, unutrašnjom sigurnošću, ali i s odgovarajućim standardom nekih javnih usluga (obrazovanje, zdravstvena zaštita itd.). Zato namirivanje takvih potreba ne može biti prepušteno djelovanju ponude i potražnje na tržištu, već je obveza države da odgovarajućim razmještajem materijalnih činitelja stvori osnovicu za podjednake izgleda i mogućnosti u namirivanja nekih javnih potreba (Sever, 1995, str. 52-53).

**Distribucijska funkcija** ili funkcija raspodjele odnose se na djelovanje države tako da instrumentima javnih financija mijenja onu raspodjelu dohodaka, bogatstva i potrošnje koja se ostvaruje na tržištu, kako bi zadovoljila brojne distribucijske ciljeve, uglavnom socijalne naravi. Koliko god faktorska raspodjela dohotka bili ekonomski opravdana, jer uključuje osobnu sposobnost zarađivanja, ona ovisi i o akumuliranom i naslijeđenom bogatstvu, što se, uglavnom, smatra nepravednim te ne zadovoljava brojne socijalne i političke kriterije. U tom kontekstu država poreznom politikom (npr. progresivnim oporezivanjem dohotka) i politikom transfera utječe na raspodjelu, ali i preraspodjelu dohotka kako bi se ostvarili socijalni ciljevi, odnosno kako bi se ostvarila jednakost šansi u ostvarivanju dohotka (Šimurina et al., 2012, str. 13). Ako se pretpostavi

da postoji mobilnost poreznih obveznika, može se očekivati da će se pokrenuti proces seljenja stanovništva sa većim dohotkom (bogatijih stanovnika kojima se preraspodjelom smanjuje dohodak u korist siromašnijih) u ona područja koja imaju manje porezno opterećenje. Uslijed navedenog, dolazi do povećanja siromašnijeg stanovništva zbog migracija u područja gdje se za njih ostvaruje povoljnija preraspodjela, a istovremeno dolazi do gubitka porezne osnovice zbog odlaska bogatijih koji migriraju u druga područja privučeni povoljnijom politikom preraspodjele. Ukoliko bi se politika redistribucije financirala isključivo sredstvima subnacionalnih jedinica, uslijed povećanja proračunskih rashoda i/ili smanjenja proračunskih prihoda, provođenje politike preraspodjele na lokalnoj razini bi u konačnosti bilo onemogućeno (Yilmaz et al., 2012, str. 107).

Preraspodjela dohotka ostvaruje se fiskalnim prihodima (porezima, doprinosima, parafiskalitetima i dr.) i resursima javnog duga. Na taj se način korigira ostvareno stanje i odnosi dohotka na osnovi tržišnih mehanizama. Suvremena društva tako osiguravaju u najmanju ruku minimalni standard u namirivanju javnim dobrima i uslugama. (Sever, 1995, str. 53)

**Stabilizacijska funkcija** javnih financija analizira utjecaj države na makroekonomska kretanja, odnosno fokusirana je na ispravljanje oscilacija ekonomskih aktivnosti do kojih dolazi uslijed djelovanja tržišnih čimbenika. Mjerama ekonomske politike država djeluje na ciljeve ekonomske politike, uglavnom kratkoročne, kao što su osiguranje stabilnosti cijena i tečaja, poticanje gospodarskog rasta, povećanje zaposlenosti resursa i uravnoteženje platne bilance (Šimović i Deskar-Škrbić, 2020). Jedan od najvažnijih instrumenata ekonomske politike su upravo mjere fiskalne politike, odnosno javni prihodi, javni rashodi i proračunski saldo, čime se može znatno utjecati na stabilnost ekonomskog sustava. S obzirom na složenost fenomena stabilnosti (recesija, inflacija, nezaposlenost, neravnoteža bilance plaćanja itd.) stabilizacijska uloga fiskalne politike najčešće se promatra kroz djelovanje na agregatnu potražnju, ali i na razinu raspoloživih sredstava plaćanja (Šimurina et al., 2012, str. 13-14).

Stabilizacijska politika sadrži nekoliko veoma važnih obilježja u ekonomskim ciklusima. Već i sam naziv skreće pozornost da je riječ o kratkoročnoj politici odnosno o dijelu ekonomske politike koja treba ostvarivati kratkoročne ciljeve. Stoga makroekonomske tokove mora tako usmjeravati da se održava ravnoteža između raspoloživih roba i usluga na tržištu i njima po vrijednosti suprotstavljene potražnje. Prema nekim autorima (Musgrave) stabilizacijskom se funkcijom javnih financija, tj. mjerama fiskalne politike, nastoji u prvom redu održati i visok stupanj korištenja

ekonomskih resursa i postojanu vrijednost valute. Skup opisanih mjera te njihova kombinacija i sinkronizirana upotreba, trebaju stvoriti uvjete za krajnje ciljeve stabilizacijske politike: punu zaposlenost, stabilnost cijena, ravnotežnu platnu bilancu nacionalne ekonomije. Stabilizacijska funkcija iznjedrila se u ekonomsko-političkoj praksi tržišnih ekonomija prve polovice XX. stoljeća te se javila u onoj fazi transformacije funkcioniranja najrazvijenijih tržišnih ekonomija koja ekonomska teorija naziva državnim intervencionizmom ili državnim kapitalizmom. U tome su bili osobito naglašeni sadržaji ekonomskih politika intervencionizma nakon velike ekonomske i društvene krize razvijenih ekonomija s kraja dvadesetih i početkom tridesetih godina prošlog stoljeća (Sever, 1995, str. 54).

### **2.1.3. Raspodjela javnih funkcija između različitih razina vlasti**

Unatoč sve intenzivnijem trendu fiskalne decentralizacije u svijetu, potaknut brojnim koristima od decentralizacije, ubrzo je postalo jasno kako nije moguće sve javne funkcije decentralizirati. Niz znanstvenih radova (Prud'homme 1995; Oates, 2005; Dziobek, et al., 2010) usmjerio se na pogodnost decentralizacije pojedinih javnih funkcija, to jest, na opseg aktivnosti koji bi trebalo decentralizacijom prenijeti na niže razine vlasti i opseg aktivnost koji bi (unatoč prihvaćanju trenda decentralizacije) trebao ostati u nadležnosti viših razina vlasti (središnje države).

Preduvjet za uspješnu decentralizaciju su jasno definirane ovlasti i odgovornosti za izvršenje javnih usluga za različite državne razine, kako bi se potom mogli adekvatno raspodijeliti i prihodi. Bez precizno definiranih odgovornosti nije moguće adekvatno definirati ni raspodjelu prihoda između različitih državnih razina. U nedefiniranim uvjetima, lokalni dužnosnici bi vrlo vjerojatno investirali u populističke projekte koji će im donijeti kratkoročne koristi i pobjedu na sljedećim izborima, umjesto u projekte koji bi imali dugoročno pozitivan utjecaj na razvojne potencijale lokalne samouprave (npr. infrastruktura i obrazovanje).

Tradicionalna teorija fiskalnog federalizma uspostavlja okvir za dodjelu funkcija različitim razinama vlasti i zauzima načelan stav da funkcije makroekonomske stabilizacije i redistribucije dohotka trebaju ostati u nadležnosti središnje države (Oates, 1999), kao i ponuda nacionalnih javnih

dobara (Dziobek, et al., 2010). Povrh toga, teoretičari fiskalnog federalizma prve generacije smatraju kako je upravo provođenje pravedne preraspodjele dohotka i održavanje visoke razine zaposlenosti (uz stabilnost cijena) osnovna uloga središnje države (Oates, 2005). Lokalne jedinice trebale bi preuzeti brigu o ponudi lokalnih javnih dobara i usluga s obzirom na jedinstven pristup informacijama o lokalnim preferencijama (Dziobek, et al., 2010). Drugim riječima, s obzirom na Musgrave-ovu (1959) podjelu temeljnih funkcija javnih financija na alokacijsku, (re)distribucijsku i stabilizacijsku, fiskalnom decentralizacijom bi se na niže razine vlasti trebala prenijeti samo alokacijska funkcija (pri čemu bi i ona u određenom dijelu ostati u nadležnosti središnje države).

Cilj je alokacijske funkcije državna sredstva utrošiti na učinkovitu ponudu javnih dobara i usluga. Teorija fiskalnog federalizma i teorem decentralizacije (Oates, 1972) ističu da alokacijsku funkciju treba decentralizirati zbog činjenice da se lokalne preferencije za javnim uslugama razlikuju u različitim lokalnim jedinicama. Jedinstvena ponuda javnih dobara za sve lokalne jedinice, određena na razini središnje države, dovela bi do neodgovarajuće alokacije resursa i gubitka blagostanja. U decentraliziranim sustavima mobilni stanovnici različitih lokalnih jedinica mogu birati različitu kombinaciju javnih dobara i usluga te poreza koji najbolje odgovaraju njihovim preferencijama. Razrada logike o varijacijama preferencija podrazumijeva sustav u kojem postoje prilike za mobilnost. Ljudi odlaze u područja gdje lokalne uprave osiguravaju njihov preferirani miks javnih usluga i poreza te time poput tržišta utječu na ponudu lokalnih javnih usluga. Ravnoteža se ostvaruje kada se ljudi rasele po različitim lokalnim jedinicama na način da su svi zadovoljni uslugama koje pružaju lokalne jedinice u kojima žive. U teoriji javnih financija kaže se da na taj način stanovnici “glasaju nogama“ (*engl. voting by feet*), a ovaj teorijski pristup je poznat kao Tiebout-ov model (1956). Teorija “glasanja nogama“ zasnovana je na sljedećim pretpostavkama: da nema eksternalija, da su stanovnici (birači/potrošači) savršeno mobilni i informirani, da nema fiksnih državnih troškova i da su troškovi proizvodnje konstantni. Zbog toga je Tiebout-ova teorija podložna značajnim kritikama.

Primarnu odgovornost za stabilizacijsku funkciju javnog sektora ima središnja fiskalna vlast. Središnja je država odgovorna za makroekonomsku politiku kojom osigurava stabilnost cijena i zaposlenost (Bajo i Alibegović, 2008, str. 33. i 34.). Niže razine vlasti u velikom broju slučajeva ne mogu bitno utjecati na makroekonomske varijable unutar svojih granica. Glavni razlog za navedeno je tzv. učinak prelijevanja, što znači da učinci makroekonomske politike “prelijevaju”

izvan granica među državama, a među lokalnim zajednicama unutar istih država taj efekt je još izraženiji. Još jedan od razloga je taj što niže razine vlasti imaju ograničenu moć prilikom zaduživanja te nemaju mogućnosti vođenja monetarne politike (Šimović i Deskar-Škrbić, 2020).

Najveću odgovornost za funkciju preraspodjele dohotka ima središnja fiskalna vlast. Razlog za to su mogući problem koji se pojavljuju zbog mobilnosti faktora proizvodnje i nejednakosti vlastitih prihoda lokalnih jedinica. Tako bi omogućivanje nižoj razini vlasti da sama obavlja redistribucijsku funkciju moglo potaknuti stanovnike i poduzeća da se presele u područja s nižim porezima (Bajo i Alibegović, 2008, str. 34). Ukoliko se ubiranje poreza kao što su porez na dohodak ili porez na dobit prepusti nižim razinama, vrlo je izgledno da bi moglo doći do natjecanja između lokalnih jedinica kako bi privukli bogatije stanovništvo nižim porezima. One lokalne jedinice koje nisu u mogućnosti smanjivati poreze, prilikom progresivnog oporezivanja podložne su iseljavanju bogatih ljudi iz lokalne zajednice te seljenje kapitala, čime se uzrokuju još veće razvojne razlike (Šimović i Deskar-Škrbić, 2020). Zato je prirodno da središnja država obavlja preraspodjelu dohotka, posebice onda kada su ciljevi te preraspodjele utvrđeni dogovorom na nacionalnoj razini.

Prud'homme (1995) smatra da je za pogodnost decentralizacije pojedinih javnih funkcija bitno proučiti tri važne karakteristike: eksternabilnost, naplativost i tehnološku zahtjevnost. Usluge čišćenja ulica, distribucije vode, gradskog prijevoza i distribucije električne energije podobne su za decentralizaciju u odnosu na – primjerice – autoceste, odvodnju, željeznice, proizvodnju i prijenos električne energije i osnovno obrazovanje. Wildasin (1997) smatra da lokalno stanovništvo u decentraliziranom sustavu može odabrati kombinaciju javnih dobara i usluga te visinu lokalnih poreza za osiguranje poželjne razine javnih dobara i usluga i zadovoljenja njihovih preferencija. Budući da postoji mogućnost migracija stanovništva iz jednog područja u drugo područje, stanovništvo će migrirati u skladu s vlastitim sklonostima prema ostvarenju poželjne kombinacije javnih dobara i usluga (koje im osigurava lokalna fiskalna vlast) te odgovarajuće visine lokalnog poreznog tereta. Učinkovita ravnoteža uspostaviti će se u područjima u kojima su svi pojedinci zadovoljni razinom javnih lokalnih dobara i usluga uz plaćanje primjerene visine lokalnih poreza (Bajo i Alibegović, 2008, str. 35).

U skladu sa stavovima Oatesa (1972), ekonomska je teorija došla do općeg zaključka kako bi stabilizacijsku i redistribucijsku ulogu države uglavnom trebala obavljati središnja država, a alokacijsku ulogu uglavnom jedinice lokalne vlasti. Regulatornu funkciju najbolje izvršava

središnja država, no moguća je i podjela između lokalnih vlasti i središnje države, a podjela je rezultat i podjele odgovornosti u pružanju javnih usluga i dobara (Bajo et al., 2020). U tom bi se slučaju alokacijska uloga uglavnom trebala financirati iz korisničkih naknada i lokalnih poreza, a transferi s viših razina vlasti trebali bi popuniti svaki nedostatak novca lokalnih jedinica za obavljanje alokacijske uloge (Bird, et al., 1995). Prevladava mišljenje kako je alokativna funkcija najpogodnija za spuštanje na lokalne razine; u kontekstu trenda decentralizacije lokalne jedinice sve više postaju nosioci velikog broja javnih funkcija, preuzeli su veliki broj javnih usluga. Kada analiziramo tipičan djelokrug rada lokalnih jedinica najčešće se spominju komunalne usluge, obrazovanje, stanovanje, javni prijevoz, sport, kultura, održavanje javnih površina, prometna infrastruktura, vatrogasna zaštita itd. (Bajo, Jurlina Alibegović, 2008). U novije vrijeme, uz tradicionalne funkcije lokalnih jedinica sve se učestalije naglašava i razvojna funkcija (Rosen i Gayer, 2010; Wallis i Oates, 1988).

Glavno pravilo podjele odgovornosti za rashode je u dodjeli pojedine funkcije lokalnoj jedinici (najnižoj razini vlasti) s obzirom na kriterij učinkovitosti. Koristi od učinkovitosti izvršavanja usluga koje pruža javni sektor u decentraliziranom sustavu, vidljive su sve dok postoje razlike u lokalnim troškovima i potrebama. S obzirom na navedeno, nužno je što više usluga (osim vanjske politike, obrane, javnog reda i mira...) izvršavati na lokalnoj razini (Bajo et al., 2020). Prikaz teorijske osnove raspodjele javnih funkcija po razinama javne vlasti dan je u tablici 1.

Tablica 1.: Prikaz teorijske osnove raspodjele javnih funkcija po razinama javne vlasti

Kategorija izdatka	Odgovornost		Komentar
	Nadgledanje, standardi i politika	Administracija/Ponuda	
Međunarodna trgovina	F	F	Troškovi i koristi nacionalnih obilježja
Vanjski poslovi	F	F	Troškovi i koristi nacionalnih obilježja
Međuregionalna trgovina	F	F	Troškovi i koristi nacionalnih obilježja
Obrana	F	F	Troškovi i koristi nacionalnih obilježja
Monetarna politika	F	F	Troškovi i koristi nacionalnih obilježja
Transferi stanovništvu	F	F	Redistribucija
Subvencije privatnom sektoru	F	F	Regionalni razvoj

Osiguranje nezaposlenih	F	F	Troškovi i koristi nacionalnih obilježja
Željeznički promet i zračne linije	F	F	Troškovi i koristi nacionalnih obilježja
Fiskalna politika	F, S	F, S, L	Koordinacija između razina vlasti
Prirodni resursi	F	F, S, L	Promocija javnog tržišta
Regulacija	F	F, S, L	Unutarnje javno tržište
Socijalna sigurnost	F, S, L	S, L	Transferi
Zdravstvo	F, S, L	S, L	Transferi
Obrazovanje	F, S, L	S, L	Transferi
Industrija i poljoprivreda	F, S, L	S, L	Signifikantni učinci prelijevanja među jedinicama javne vlasti
Okoliš	F, S, L	S, L	Troškovi i koristi mogu imati nacionalna, regionalna i lokalna obilježja
Kanalizacija, otpad, opskrba vodom	L	L	Primarno lokalne koristi
Vatrogastvo	L	L	Primarno lokalne koristi
Parkovi i rekreacija	F, S, L	F, S, L	Prvenstveno lokalna odgovornost, ali regionalne i centralne vlasti mogu odrediti svoje javne parkove
Međudržavne ceste	F	S, L	Unutarnje javno tržište
Regionalne ceste	S	S, L	Regionalne koristi i troškovi
Lokalne ceste	L	L	Lokalne koristi i troškovi

a) Odgovornosti F- federalne, S – državne ili regionalne, L- lokalne razine

Izvor: Bajo et al., 2020, str. 95., “Financije županija, gradova i općina”, Zagreb : Ekonomski fakultet Sveučilište u Zagrebu

Tablica 1. daje prikaz prikladnosti decentralizacije određenih funkcija javnog sektora. Neke usluge su bolje prilagođene decentralizaciji od drugih. Primjerice usluge čišćenja ulica, distribucija vode ili električne energije podobnije su za decentralizaciju od usluga kao što su željeznice, vanjski poslovi, obrana, obrazovanje i slično, koje i ako treba, treba decentralizirati s oprezom. Lokalna samouprava sve se više percipira kao ekonomski i upravljački problem, a ne kao vrijedan resurs i stečevina demokratskih i civilizacijskih procesa. Umjesto dodjele uloge pružatelja javnih usluga kojima će se alocirati izdašni javni prihodi, lokalnoj samoupravi ostavlja se izrazito malo javnih sredstava, a od istih se očekuje da ih upotrijebe za poticanje i potporu ekonomskog razvoja u sredini u kojoj djeluju. Lokalna samouprava postaje partner višim razinama pri detektiranju i rješavanju sve većeg broja javnih problema, od onih tradicionalno lokalnih (komunalne službe) do makroekonomskih i socijalnih.

#### **2.1.4. Javne financije u funkciji ekonomskog razvoja**

Postoji izravna veza između javnih financija i ekonomskog razvoja. Postavlja se pitanje na koji način se one ostvaruju. U svakom slučaju je riječ o mogućim načinima upotrebe javnih prihoda i javnih rashoda za ekonomski razvoj. Tada je moguće upotrijebiti sljedeće aktivnosti javnih financija (Sever, 1995, str. 54):

- Namijeniti javnim rashodima investicijske funkcije, tako da se financiraju projekti proizvodnog značenja i projekti modernizacije kapaciteta u proizvodnim djelatnostima;
- Transferirati dio javnih rashoda u izravne ekonomske namjene i to pomoćima, subvencijama, regresima, premijama i na druge moguće načine transferiranja izdataka.

S druge strane, moguće je upotrijebiti instrumentarij javnih financija za izravno poticanje ekonomskog rasta (na primjer proizvodnje). Za to su osobito upotrebljivi porezi. Instrumentarij poreza odnosno politika oporezivanja mogu biti veoma djelotvorno sredstvo u poticanju ekonomskog rasta. Ta politika može djelovati osobito koristeći mjere globalno - fiskalne politike koja se daje u nastavku (Sever, 1995, str. 55):

- Poticanjem formiranja što većeg volumena novčane akumulacije,
- Poticanjem štednje stanovništva,
- Različitim fiskalnim olakšicama u oporezivanju dohotka ekonomskih subjekata,
- Stimuliranjem investiranja i njihovim poželjnim usmjeravanjem (radi primjerice promjene strukture ekonomskih djelatnosti).

Sve se češće govori o promjeni načina vođenja lokalnih jedinica, odnosno o prelasku s menadžerskog stila upravljanja, gdje je glavni cilj učinkovitija redistribucija resursa koji stoje na raspolaganju lokalnim jedinicama s ciljem podizanja kvalitete življenja, na način upravljanja s elementima poduzetništva. U tom aspektu upravljanje je usmjereno na pridobivanje ograničenih sredstava u kompetitivnom okruženju (npr. privlačenje investitora i poticanje poduzetničke klime, podizanje konkurentnosti, privlačenje inozemnih investitora), čime su pred vodstvo određene lokalne jedinice postavljeni novi izazovi koji iziskuju redefiniranje lokalnog upravnog te političkog vodstva (Sagan, 2009, str. 102, 104, 105). Samoupravne jedinice postaju ključni subjekti kojima je cilj pokretanje ekonomskog rasta i poboljšanje standarda te kvalitete života, utemeljeno na



aktivaciji lokalnih resursa. Prioritet lokalnih, posebno regionalnih, jedinica postaje okupljanje subjekata koji su bitni za razvoj i planiranje dugoročne strategije razvoja (Đulabić, 2010).

Ekonomski razvoj je širi pojam i uključuje proces ekonomskog rasta i poboljšanje standarda i kvalitete života na temelju povećanja dohotka (*per capita*) i promjenom ekonomske i socijalne strukture.

## **2.2. Osnovna obilježja fiskalne decentralizacije**

U ovom dijelu daje se definicija fiskalne decentralizacije i koja je uloga lokalnih jedinica u ponudi javnih usluga i dobara. Razrađuju se i opisuju vrste decentralizacije, a dan je prikaz povijesnog razvoja fiskalne decentralizacije koji omogućava kvalitetnije razumijevanje procesa razvoja fiskalne međuovisnosti središnje države i lokalnih jedinica. Na kraju se navode prednosti i nedostaci fiskalne decentralizacije i objašnjavaju različiti pokazatelji stupnja fiskalne decentralizacije.

### **2.2.1. Definicija i pojam fiskalne decentralizacije**

Teorijska literatura o fiskalnoj decentralizaciji izvorno je usredotočena na radove Tiebouta (1956), Musgravea (1959) i Oatesa (1972), koji tvrde da decentralizacija pomaže promicanju alokativne učinkovitosti, učinkovitosti pružanja javnih usluga i veće transparentnosti. Često se tvrdi da fiskalna decentralizacija povećava ekonomsku učinkovitost, jer su lokalne samouprave u boljoj poziciji od središnje države prilikom pružanja javnih usluga kao rezultat njihove blizine i informacijske prednosti (Klugman, 1994). Štoviše, decentralizirani rashodi mogu dovesti do veće „potrošačke učinkovitosti“ (Thiessen, 2003). Kako se zahtjevi razlikuju u svakoj lokalnoj jedinici, resursi se mogu uštedjeti diverzifikacijom pruženih usluga u skladu s lokalnim preferencijama (Martínez Vázquez i McNab, 2003). Mobilnost stanovništva i konkurencija lokalnih samouprava za pružanje javnih usluga osiguravaju podudaranje preferencija između lokalnih zajednica i lokalnih samouprava (Tiebout, 1956). Fiskalna decentralizacija vjerojatno će potaknuti horizontalnu i vertikalnu konkurenciju (Tiebout, 1956) na nižim razinama vlasti, prisiljavajući

vlasti da se usredotoče na učinkovitu proizvodnju javnih dobara i usluga (Brennan i Buchanan 1980; Thiessen, 2003). Također, fiskalna decentralizacija se vidi kao način za jačanje demokratskog sudjelovanja u procesu donošenja odluka, omogućavajući veću transparentnost i odgovornost (Ebel i Yilmaz, 2002b).

Kee (2004) definira fiskalnu decentralizaciju kao prijenos određenih funkcija sa središnje države na niže državne razine uz prijenos administrativnih ovlasti i fiskalnih prihoda za izvršenje tih funkcija kojim se određuju fiskalni odnosi između različitih državnih razina. Da bi decentralizirano pružanje javnih dobara i usluga bilo učinkovito mora pratiti i adekvatan prijenos prihoda s središnje državne razine na niže razine vlasti.

Falleti (2005, str. 329) definira fiskalnu decentralizaciju kao skup politika namijenjenih povećanju prihoda ili fiskalne autonomije lokalnih jedinica koje mogu podrazumijevati različite institucionalne oblike kao što su povećanje pomoći iz proračuna središnje države, uvođenje novih lokalnih poreza ili delegacija poreznih osnovica koje su bile nacionalne. Drugim riječima, fiskalna decentralizacija bavi se pitanjima razine vlasti na kojoj se uvode i prikupljaju porezi, razine vlasti koja snosi pojedine rashode te načina na koji se ispravlja okomita fiskalna neravnoteža (Litvack, et al., 1998, str. 6). Ukratko, fiskalna decentralizacija odnosi se na dodjelu odgovornosti (uključujući i sektorske funkcije) i vlastitih izvora prihoda nižim razinama vlasti – lokalnim jedinicama (Smoke, 2003, str. 10).

Charbitt (2006, str. 6) razmatra razloge koji decentralizaciju javnih ovlasti čine poželjnom te ih je podijelio na političke i ekonomske. Smatra da se većom decentralizacijom ovlasti može pokrenuti pozitivna konkurencija između lokalnih jedinica u pružanju usluga te privlačenju investicija; donošenje odluka na lokalnoj razini dovodi do povećanja uključenosti građana u demokratske procese; jačanje lokalne samouprave u velikoj mjeri onemogućava koncentraciju političke moći na središnjoj razini te se na taj način promiču demokratske vrijednosti; decentralizacijom se uključuje više aktera u sam proces donošenja odluka što bi trebalo omogućiti bolja i efikasnija rješenja u lokalnoj zajednici.

Popularno je kako u zemljama u razvoju, tako i u razvijenim zemljama provođenje politika koje imaju za cilj decentralizaciju lokalnih vlasti (Bahl i Linn, 1992; Ebel i Yilmaz, 2002b). Proteklih desetljeća došlo je do nespornog trenda decentralizacije i veće raznolikosti višerazinskog upravljanja u svijetu, što je nazvano "tihom revolucijom" (Ivanyna i Shah, 2014). U sustavima

suvremenih država pretpostavka je da lokalna samouprava obavlja dvije izrazito važne i često isprepletene uloge: političku ulogu koja podrazumijeva ulogu zaštitnika i predstavnika interesa lokalnog stanovništva te upravnu ulogu koja podrazumijeva pružanje većine javnih usluga, od kojih među najvažnije spadaju lokalne komunalne službe (Lyngstad, 2010, str. 95).

Oatesov teorem decentralizacije se odnosi na to da ona jedinica državne vlasti koja se nalazi najbliže građanima može najkvalitetnije prilagoditi svoje troškove (proračun) lokalnim preferencijama i pružiti one javne usluge koje su najviše potrebne te najviše odgovaraju njezinim stanovnicima. No, da bi lokalne jedinice mogle adekvatno pružati javne usluge na maksimalno učinkovit način, one moraju imati i ovlasti raspolaganja “vlastitim” poreznim prihodima i odlučivati o veličini poreznih stopa te utvrđivati porezne osnovice za te prihode. To je bit fiskalne decentralizacije (Ebel i Yilmaz, 2002a, str. 29). Dva ključna razloga provođenja procesa fiskalne decentralizacije su povećanje svijesti stanovništva o ulozi u procesu odlučivanja te povećanja potrebe za efektivnim i efikasnim upravljanjem lokalnim javnim financijama. Time se potiče i veća konkurentnost između jedinica lokalne samouprave da svojim građanima osiguraju čim više boljih i kvalitetnijih usluga u javnom sektoru. Pošto su se s vremenom i empirijski potvrdile teorijske pretpostavke o koristi pružanja javnih dobara na lokalnoj razini, fiskalna decentralizacija postala je političko opredjeljenje brojnih zemalja različitog zemljopisnog položaja, društvenog i političkog uređenja, ali i stupnja razvijenosti. Sukladno tome razvila se i teorija fiskalnog federalizma koja proučava ulogu različitih razina vlasti i njihovu međusobnu interakciju (Oates, 1999).

U zadnja tri desetljeća mnoge reforme u različitim zemljama diljem svijeta ističu važnost koju organizacija javnog sektora ima u cilju ostvarenja ciljeva kao što su primjerice održivi rast, makroekonomska stabilnost i ravnopravno pružanje osnovnih javnih usluga građanima. Glavni razlozi koji su doveli do povećanog interesa za fiskalnom decentralizacijom su postizanje navedenih ciljeva kroz puno veću transparentnost, efikasnost i odgovornost javnog sektora (Ebel i Yilmaz, 2002a). U većini zemalja danas je fiskalna decentralizacija prisutna kao glavni reformski program koji daje veće ovlasti njihovim lokalnim i regionalnim samoupravama koje udovoljavaju izazovima postavljenima u 21. stoljeću.

Decentralizacija je izrazito kompleksan koncept koji obuhvaća administrativnu, političku i fiskalnu dimenziju koje međusobno interferiraju. Odnos između različitih državnih razina je kompleksan - stoga ne postoji jedinstvena definicija decentralizacije. Svrha je decentralizacije prenošenje većih

odgovornosti i ovlasti za samostalno donošenje odluka u pogledu upravljanja, izvršavanja i financiranja pojedinih javnih poslova nižim državnim razinama kako bi se državna sredstva učinkovitije alocirala, javna dobra i usluge uskladili sa stvarnim preferencijama stanovništva te na taj način ostvarili određeni ekonomski i politički ciljevi. Ukratko, decentralizacija podrazumijeva zakonski definiran i financijski potkrepljen prijenos odgovornosti i ovlasti (prikupljanje prihoda i financiranje rashoda) za pružanje javnih usluga sa središnje države na niže državne razine. Decentralizacija je odgovor na visoko centralizirane sustave administracije, neefikasno javno upravljanje, neadekvatno pružanje javnih usluga i neadekvatne uvjete života.

U ovoj doktorskoj disertaciji pod pojmom decentralizacije podrazumijevati će se decentralizacija sa središnje razine države na niže razine vlasti. Zaključno, u tom pogledu, decentralizaciju možemo promatrati kao sustav i proces prenošenja ovlasti, odnosno autoriteta sa središnje države na lokalne jedinice, pod pretpostavkom fiksnog autoriteta (opće) države nad ekonomijom i cijelim društvom (Rodden, 2004, str. 482).

### **2.2.2. Vrste decentralizacije**

Decentralizacija predstavlja postupak prenošenja izvršne vlasti, odnosno ovlaštenja donošenja odluka za obavljanje javnih funkcija sa središnje razine vlasti na niže razine, neovisne organizacije ili privatni sektor. Navedenim postupkom, dolazi do vertikalne diobe vlasti čime se ograničava politička moć središnje države te se povećava učinkovitost javne uprave (Kregar, 2011).

Svaka od različitih vrsta decentralizacije ima drukčije političke implikacije i karakteristike te različite čimbenike koji umanjuju odnosno povećavaju njezin učinak, a prema Rondinellu (1999) oblici decentralizacije se mogu grupirati na slijedeći način:

1. Politička decentralizacija
2. Administrativna decentralizacija
  - a. Dekoncentracija
  - b. Delegacija
  - c. Devolucija
3. Fiskalna decentralizacija

#### 4. Tržišna decentralizacija

##### a. Privatizacija

##### b. Deregulacija

Prijenos političkih funkcija sa središnje na niže razine vlasti kako bi se osigurale veće ovlasti prilikom donošenja javnih odluka građanima te predstavnicima koji su izabrani od građana naziva se **politička decentralizacija** kojoj je krajnji cilj da građani i njihovi izabrani predstavnici imaju veću moć u procesu odlučivanja. Mnogi zagovornici političke decentralizacije smatraju da lokalne vlasti, odnosno niže razine vlasti, služe puno bolje različitim interesima pojedinaca u usporedbi sa središnjom vlasti. Političkom decentralizacijom određuje se položaj i uloga lokalnih jedinica pri sustavima upravljanja te se ostvaruju ciljevi prerazdiobe formalne političke moći u korist lokalne razine čime se građanima omogućuje sudjelovanje u upravljanju lokalnim interesima, podiže se efikasnost i kvaliteta djelotvornosti javnih lokalnih službi te se lokaliziraju politički konflikti. U političkoj decentralizaciji decentraliziraju se ona javna dobra i usluge koje su lokalnog karaktera, dok javna dobra i usluge od općeg značaja ostaju centralizirana. Veća politička decentralizacija pozitivno je korelirana sa sposobnošću lokalnih jedinica za autonomni rast i razvoj (Bajo, Klemenčić, Primorac, 2016, str. 33) čime se doseže viši stupanj participacije građana koji uključuje puno kvalitetnije poznavanje odabranih predstavnika koji će u konačnosti biti u mogućnosti voditi brigu o željama i potrebama građana od kojih su izabrani. Politička decentralizacija iziskuje vrlo opsežne statutarne i ustavne reforme, stvaranje interesnih grupacija, razvoj višestranačkog političkog sustava, jačanja pravne države, stvaranje lokalnih političkih jedinica (Krtalić i Gasparini, 2007).

**Administrativnom decentralizacijom** prenose se ovlasti, odgovornost te financijska sredstva za pružanje javnih usluga kao što su obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb ili stanogradnja, sa središnje razine vlasti na niže razine vlasti (može uključivati podređene jedinice, podružnice državnih agencija, korporacije, razne regionalne i federalne autoritete) (Falleti, 2005). Prema Tanziju (1996, str. 297) administrativna decentralizacija postoji ukoliko se većina poreza prikuplja na središnjoj razini, a prikupljena sredstva se alociraju nižim razinama vlasti koje provode aktivnosti u ulozi povjerenika i djeluju pod kontrolom te prema uputama središnje države. Postoje tri osnovna oblika administrativne decentralizacije: dekoncentracija, delegacija i devolucija.

- *Dekoncentracija* predstavlja najslabiji oblik decentralizacije, a podrazumijeva prijenos ovlasti sa središnje države na lokalne jedinice bez stvarnih ovlasti za donošenje odluka, a najčešće se pojavljuje u unitarnim državama. Provodi se najčešće na način da se prenošenje odgovornosti primjerice s glavnog grada prenosi na regionalne centre, odnosno formiranje jake administracije na lokalnoj razini pod nadzorom središnje vlasti. Lokalne jedinice provode zakone i njima utvrđene javne politike bez ovlasti da ih prilagode svojim lokalnim specifičnostima i potrebama. U nešto intenzivnijem obliku može doći do prenošenja određenog dijela planiranja i donošenja odluka koje su rutinske na lokalnu administraciju te blagog prilagođavanja odluka lokalnim preferencijama, ali sve pod nadzorom središnje države (Bajo, et al., 2020).
- *Delegacija* je prijenos ovlasti donošenja odluka sa središnje razine vlasti na lokalnu razinu i predstavlja širi oblik decentralizacije pri čemu je nužno da se delegirana ovlast mora izvršavati unutar političkog okvira koji se utemeljuje na središnjoj razini. Središnja vlast prenosi odgovornost za donošenje odluka i upravljanje javnim funkcijama na organizacije koje odgovaraju središnjoj vlasti, koja ih u cijelosti ne nadzire.
- *Devolucija* označava krajnji oblik decentralizacije koji predstavlja prijenos ovlasti na autonomne lokalne jedinice kojima je dopušteno neovisno djelovati u donošenju odluka, upravljanju i financijama. Lokalne jedinice mogu imati članove koje su izabrali stanovnici lokalne jedinice, imaju ovlasti prikupljanja prihoda i neovisno odlučuju o načinu trošenja svojih proračunskih sredstava. Potpuno su odgovorne i samostalne u obavljanju funkcija koje spadaju u njihov samoupravni djelokrug i imaju vlastiti politički legitimitet utemeljen na općim i slobodnim lokalnim izborima. Devolucijom ovlasti odlučivanja o poslovima iz svoga djelokruga prekida se sektorska ovisnost jedinica lokalne samouprave o različitim središnjim državnim tijelima. Devolucija je ujedno i temelj mnogih političkih decentralizacija (Krtalić i Gasparini, 2007, str. 106; Bajo, Klemenčić, Primorac, 2016, str. 33).

Posebnom vrstom administrativne decentralizacije treba promatrati i urbanu decentralizaciju odnosno decentralizaciju upravljanja gradovima. Urbana decentralizacija počinje dobivati sve veći značaj u drugoj polovici 20. stoljeća, čemu je posebice pogodovala intenzivna urbanizacija, odnosno sve veći udio urbanoga stanovništva u ukupnom broju stanovništva. Glavni ciljevi urbane

decentralizacije su „priznavanje razlika interesa građana u različitim dijelovima grada, povećanje participacije građana u upravljanju lokalnim poslovima te sprječavanje birokratskog ponašanja gradske uprave.“ (Ivanišević, 2008, str. 407).

**Fiskalna decentralizacija** je prijenos pojedinih fiskalnih ovlasti (rashoda, prikupljanja prihoda, mogućnost zaduživanja...) sa središnje države na niže razine vlasti. Za provedbu decentralizacije fiskalna decentralizacija je ključna, a pokriva dva aspekta:

- mogućnost nižih razina vlasti da samostalno određuju svoje rashode i prihode, te
- podjelu ovlasti trošenja i izvora prihoda između nacionalne, regionalne i lokalne vlasti.

Kako bi lokalne jedinice učinkovito obavljale decentralizirane funkcije, lokalne jedinice trebaju raspolagati dostatnim sredstvima koja prikupljaju na lokalnoj razini ili dobivaju od transfera ili dijeljenja zajedničkih poreza, a za učinkovitu fiskalnu decentralizaciju moraju imati određene ovlasti kreiranja politika u dijelu sustava javnih rashoda. Najbitnije a ujedno i najosjetljivije pitanje vezano uz decentralizaciju je fiskalno: Tko i što treba dobiti i tko će to platiti? Fiskalni aspekti koji su ključni pri provedbi decentralizacije su: definiranje nadležnosti prilikom odlučivanja o načinu trošenja sredstava, način prikupljanja prihoda, funkcioniranje sustava transfera, autonomnost nižih razina vlasti prilikom zaduživanja i nadležnosti za kreiranje institucionalnog uređenja unutar kojega se sva ta pitanja određuju. Fiskalna pravila za uspješnu decentralizaciju su povezivanje različitih čimbenika odgovornog i učinkovitog pružanja javnih usluga, stabilan i jasan način dodjeljivanja prihoda, prepuštanje odgovornosti određivanja načina prikupljanja poreznih prihoda lokalnim jedinicama te raspodjela transfera prema unaprijed određenim pravilima. Kod transfera je bitno da se središnja vlast pridržava pravila prilikom dodjele transfera te da postoji prikladna institucionalna struktura koja će omogućiti razvoj lokalnih kapaciteta. Međutim, postoje razne vrste fiskalne decentralizacije, ovisno o tome koliko samostalno niže razine vlasti mogu donositi odluke (Bajo, Klemenčić, Primorac, 2016, str. 33). Temeljni princip fiskalne decentralizacije jest pretpostavka da ponuda javnih dobara i usluga treba biti osigurana na onoj razini vlasti koja je najbliža građanima koji navedena dobra i usluge koriste, obuhvaćajući u prostornom smislu relevantne troškove i koristi (Oates, 1999, str. 1122).

Kod **ekonomske ili tržišne decentralizacije** dva najcjelovitija oblika su privatizacija i deregulacija u kojima se odgovornost za javne funkcije prenosi s javnog na privatni sektor, čime uglavnom slabi

utjecaj javne vlasti na obavljanje tih poslova. Ista omogućuje izvršavanje poslova, koje je tradicionalno pružao javni sektor, privatnim poduzećima, organizacijama civilnog društva, raznim agencijama itd. Privatizacija i deregulacija se obično vežu uz ekonomsku liberalizaciju i snažne zahvate u politici razvoja tržišta:

- *Privatizacija* (javno-privatno partnerstvo, privatizacija imovine, komercijalizacija usluge) se može pojaviti u situacijama kada je opskrba javnim dobrima i uslugama uređena po zakonima tržišnog natjecanja ili u obliku javno-privatnih partnerstava.
- *Deregulacija* umanjuje zakonska ograničenja o privatnoj participaciji u opskrbi dobrima ili uslugama, odnosno omogućuje nadmetanje između različitih privatnih dobavljača u pružanju istih. Često se primjenjuje u zemljama u razvoju jer je smatrana boljim sustavom opskrbe od centralizirane distribucije (Krtalić i Gasparini, 2007, str. 106). Trendovi iz prethodnih godina u svijetu ukazuju na sve veći broj javnih usluga iz kojih se država kao jedini izvršitelj istih povlači te ih prepušta privatnom sektoru, a time se omogućuje nadmetanje različitih privatnih subjekata te promiče konkurencija među istima. O rezultatima tržišne decentralizacije vode se žestoke rasprave između suprotstavljenih zagovaratelja javnog i privatnog sektora.

Obzirom na izložene vrste decentralizacije javne uprave u ovoj doktorskoj disertaciji obrađivati će se fiskalna decentralizacija. Fiskalna decentralizacija pretpostavlja devoluciju i političku decentralizaciju te daje naglasak na financijski aspekt prijenosa ovlasti sa viših razina uprave na niže, jer je upravo financijski aspekt ključan u ostvarivanju efekata iz fiskalne decentralizacije. Iako svaka vrsta decentralizacije ima različita obilježja, krajnje rezultate i političke implikacije, svima je zajedničko da se od svih vrsta očekuje poboljšanje kvalitete života stanovništva.

### **2.2.3. Povijesni razvoj fiskalne decentralizacije**

Tema fiskalnog federalizma općenito je uvedena u teoriju javnih financija sredinom dvadesetog stoljeća, što je otvorilo vrata sustavnoj analizi fiskalne decentralizacije. Razdoblje centralizacije bilo je dominantno nakon velike ekonomske krize (1929.-1933.) te je prevladavalo do 80-tih godina.



Osnovno obilježje bila je dominacija fiskalne preraspodjele u korist središnje vlasti. U tome periodu mnogi ekonomisti su umanjivali značenje lokalne vlasti s prevladavajućim mišljenjem da je ispravan put za rast i razvoj moguć samo uz visok stupanj centralizacije gospodarstva. Strategije razvoja bile su planirane na središnjoj razini a temeljile su se na centraliziranom planiranju, industrijalizaciji, prostornoj centralizaciji i tehnologijama velikih razmjera s ciljem ostvarenja ekonomije obujma i promocije rasta (Smoke, 2001, str. 2). Odgovornost za razvoj društva bio je na središnjoj razini, a niže razine vlasti predvođene lokalnim jedinicama i institucijama bile su zanemarene, a kao argument korišten je nedostatak upravljačkih i tehničkih stručnjaka na lokalnoj razini (Rondinelli, et al., 1983). Glavno normativno pitanje povezano s fiskalnim federalizmom, odnosno fiskalnom decentralizacijom, odnosi se na to u kojoj mjeri fiskalne ovlasti i odgovornosti treba prenijeti s viših na niže razine vlasti i kako urediti fiskalne odnose između federalnih jedinica, odnosno teritorijalno-političkih jedinica istoga ranga unutar jedne federativno uređene države, a isto tako i na podjelu ovlasti i odgovornosti i uređenju fiskalnih odnosa između teritorijalno-političkih jedinica različitoga ranga unutar jedne unitarno uređeno države (Mihalj, 2000, str. 196). Vrlo često su se lokalne jedinice zanemarivale u zemljama u razvoju iz razloga što se središnja država opirala većoj decentralizaciji s obzirom da se vladajuća „elita“ pribojavala gubitka kontrole nad financijskim sredstvima. Različiti resori na razini središnje države koje kontroliraju značajne resurse ne žele ih dijeliti s autonomnim lokalnim jedinicama. Ograničenja centralnog upravljanja i planiranja lokalnog razvoja počele su se intenzivno uočavati tijekom 70-tih godina 20. stoljeća što je pretežito proizlazilo iz nefleksibilnosti i neodgovornosti administracije na središnjoj razini. Oates (1993) ističe značajno napredovanje procesa centralizacije od kasnih godina devetnaestoga stoljeća. Pokazatelji fiskalne centralizacije su dostigli vrhunac u pedesetim godinama 20.-og stoljeća i od tada bilježe skromni pad, a u nekim zemljama dolazi i do suprotnih tijekova, najviše pod utjecajem ekonomskih doktrina koje su dominirale nakon drugog svjetskog rata. Promjene koje su se dogodile u globalnim odnosima nametnute globalizacijom, prevaga neoliberalističke doktrine u razvojnim programima te ekonomskim politikama dovele su do gubljenja moći centralne države i jačanje lokalnih jedinica.

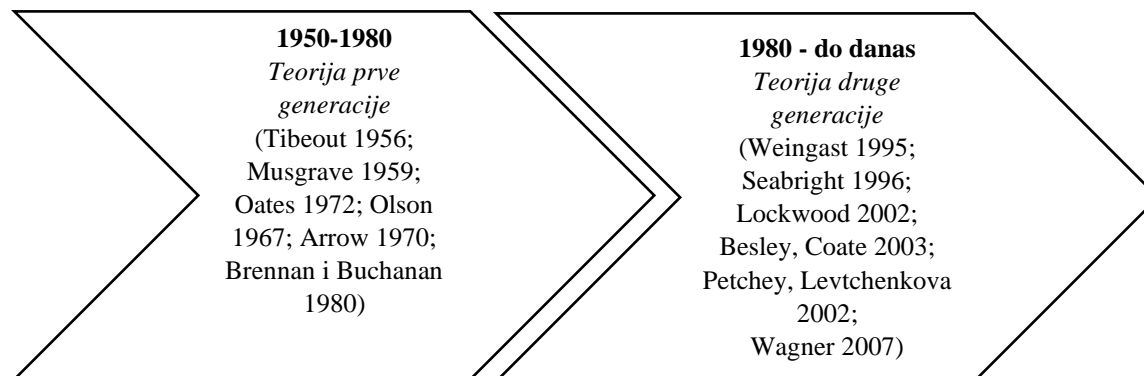
Trend povećanja broja javnih funkcija posljedično je doveo do povećanja administrativnog aparata čime su se povećale i potrebe za financijskim sredstvima kako bi se izvršio povećan broj funkcija. Ekspanzivan rast funkcija nije bio ograničen samo na središnju razinu vlasti već je imao utjecaja i na niže razine vlasti. S obzirom na navedeno, tijekom 70-tih i 80-tih godina mnogi teoretičari i

političari diljem svijeta prepoznali su fiskalnu decentralizaciju kao rješenje, a koja je postala dio svjetske agende "reformi", koju su podržavale i podržavaju Svjetska banka (WB), Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD), Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID), Ujedinjeni narodi (UN), Azijska razvojna banka i mnogi drugi. Fiskalna decentralizacija je postala sastavni dio ekonomskog razvoja i strategija upravljanja u ekonomijama u razvoju i u tranziciji kao rješenje za neodgovarajući gospodarski rast i neučinkovito upravljanje. Zajedno s „globalizacijom“, Svjetska banka fiskalnu decentralizaciju i želju za lokalnom diskrecijom i prenošenjem moći vidi kao jedan od najvažnijih alata koji danas oblikuju upravljanje i razvoj. (Kee, 2004)

Tijekom 90-tih godina prošlog stoljeća reforma lokalne samouprave i fiskalna decentralizacija postali su najrašireniji trendovi kako u razvijenim tako i u zemljama u razvoju. U razvijenim zemljama decentralizacija je korištena kao instrument za reorganizaciju javnog sektora u cilju pružanja usluga gdje je naglasak bio na poduzetništvo u eri post-socijalističkih država (Wildasin, 1997), dok su u zemljama u razvoju „okidač“ za implementaciju decentralizacije bili spori ekonomski rast, makroekonomska nestabilnost i neefikasna javna uprava (Bird i Vaillancourt, 1998).

Djelovanje i strukturu višerazinske države opisuju različite teorije i pristupi fiskalnom federalizmu, a razina analize povezana s ovim pitanjem razvila se do te mjere da su znanstvenici počeli razlikovati teoriju prve i druge generacije fiskalnog federalizma (Oates, 2005).

Tablica 2.: Teorija prve i druge generacije fiskalnog federalizma



Izvor: samostalna izrada autora

Tri glavne figure igrale su ključnu ulogu u definiranju perspektive javnog sektora u smislu fiskalnog federalizma: Kenneth Arrow, Richard Musgrave i Paul Samuelson. Posebno su poznata dva Samuelsonova rada (1954, 1955) o prirodi javnih dobara, Arrowova konceptualizacija (1970) uloga privatnog i javnog sektora, te Musgraveov monumentalni rad (1959) o javnim financijama, i pozitivna uloga države u smislu ispravljanja različitih oblika neuspjeha na tržištu, uspostavljanja pravedne raspodjele dohotka i stabiliziranja makroekonomije na visokim razinama zaposlenosti sa stabilnim cijenama. Ključni element kod teoretičara prve generacije bio je uglavnom implicitni pogled na rad javnog sektora. Tamo gdje je sustav privatnog tržišta propao zbog raznih vrsta problema s javnim dobrima, vlada bi trebala uskočiti i uvesti odgovarajuće mjere politike kako bi ispravila propuste (Musgrave, 2005). Fiskalna decentralizacija također je bila predmet proučavanja znanstvenika prve generacije. Tako Tiebout (1956) potaknut radovima Musgravea (1959) te Samuelsona (1954 i 1955) koji zaključuju da je tržište neučinkovito u pružanju javnih dobara, tvrdi kako tržište nije nužno neučinkovito u ponudi javnih dobara na lokalnoj razini. Sam konceptijski okvir i temelj za značajne rasprave o fiskalnoj decentralizaciji postavili su Stigler (1957), Musgrave (1959), Olson (1969), Oates (1972) te Brennan i Buchanan (1980). Jasno je da postoji skroman opseg financijskih sredstava za decentraliziranu vladu prilikom izvršavanja potporne uloge u redistributivnoj i makroekonomskoj politici, ali primarna odgovornost prema teoretičarima prve generacije leži na središnjoj razini. Ukratko, teoretičari prve generacije proizveli su viziju fiskalnog federalizma u kojoj je središnja vlada preuzela vodstvo u makroekonomskoj stabilizacijskoj politici, uvela osnovne mjere za preraspodjelu dohotka i osigurala učinkovitu razinu proizvodnje nacionalnih javnih dobara.

Jedan od glavnih razloga za decentralizaciju sa ekonomskog aspekta jest to da decentralizacija poreznih prihoda i izdataka donosi veću učinkovitost javnog sektora. Promatrajući državu kao dobronamjernog agenta, poznati Oatesov teorem o decentralizaciji navodi da će, uz prisutnost različitih preferencija i potreba, pružanje javnih usluga od strane decentralizirane vladine strukture općenito dovesti do povećane dobrobiti građana. Ovaj temeljni rezultat proizlazi iz pretpostavke da dodjeljivanjem veće autonomnosti nižim razinama vlasti dovodi do informacijske prednosti i veće fleksibilnosti u prilagođavanju potrebama i preferencijama građana. Ova činjenica pojačana je mobilnošću kućanstava jer, prema Tieboutu (1956), pojedinci mogu slobodno mijenjati mjesto prebivališta i razvrstati se u homogene zajednice u kojima su njihove sklonosti maksimalno povećane. Klasična načela za implementaciju decentralizacije postizale su dobre rezultate u mnogim zemljama te su iste tijekom vremena sve više prihvaćala navedena načela. Stotine programa decentralizacije koje su predložile multilateralne međunarodne organizacije, bilateralni donatori i savjetnici za politike bili su nadahnuti tim načelima. Nakon što su riješeni određeni problemi s dizajnom procesa decentralizacije, poput nametanja čvrstih proračunskih ograničenja, klasični je okvir bio prilično uspješan (Martinez-Vazquez et al., 2016).

Prva generacija posvetila je i određenu pažnju oporezivanju u federativnom i unitarnom sustavu. To je pitanje postalo poznato kao „problem dodjele poreza“, odnosno koji se oblici oporezivanja najbolje mogu prikupljati i koristiti na različitim razinama vlasti. Osnovna zabrinutost kod teoretičara prve generacije su potencijalni negativni efekti koji su posljedica decentraliziranog oporezivanja visoko mobilnih poreznih osnovica (posebno kapitala). Ključna je stvar da opsežna primjena neadekvatnih poreznih oblika na mobilne faktore pri decentraliziranim razinama vlasti može rezultirati negativnim efektima na razinu ekonomske aktivnosti (Gordon, 1983). Iz ove perspektive proizlazi stajalište da se decentralizirane razine vlasti (posebno lokalna razina vlasti) trebaju primarno oslanjati na „porez na beneficije“ (*engl. benefit taxes*), a koji su porezi utemeljeni na načelu korisnosti, što znači da porez plaća korisnik neke usluge ili dobra (npr. porez na imovinu i korisničke naknade); te se uistinu u Tieboutovu modelu porezi ističu kao cijena koju kućanstva plaćaju za svoju potrošnju lokalnih javnih dobara. Središnja razina vlasti ima veće mogućnosti za upotrebu poreznih oblika poput progresivnog poreza na dohodak kao dijela šireg programa za preraspodjelu dohotka. No, decentraliziranim razinama vlasti bolje je oslanjati se na poreze, poput poreza na imovinu, koji pod određenim uvjetima funkcionira kao porez na beneficije. Zapravo je jednostavno dokazati da ekonomska učinkovitost općenito zahtijeva pošteno i jednostavno

oporezivanje mobilnih ekonomskih jedinica (Oates i Schwab, 1991). Porezi jednaki graničnim troškovima pružanja lokalnih usluga potrebni su kako bi kućanstva i poduzeća potaknuli na odabir one lokalne jedinice koje pružaju mobilnom agentu učinkovitu razinu tih usluga (Oates, 2005).

Važno teorijsko proširenje na području fiskalnog federalizma je postalo poznato kao druga generacija fiskalnog federalizma, a donosi perspektivu javnog izbora pretpostavljajući prisutnost sebičnih javnih dužnosnika sa svojim vlastitim ciljevima, za razliku od dobroćudnih javnih dužnosnika pretpostavljenih u prvoj generaciji. Većina radova druge generacije odnosi se na javni sektor koji čuva tržište, s fokusom na poticaje vladinim službenicima da ne odstupaju od “dobrog ponašanja“ te naglašavanjem uloge decentralizacije kao mehanizma za kontrolu ekspanzivnog javnog sektora i potporu privatnim tržišnim aktivnostima (Weingast 1995). Literatura druge generacije prikazuje svijet u kojem političke i fiskalne institucije rade pod nesavršenim informacijama, a politički agenti imaju svoje ciljne funkcije koje se razlikuju od funkcija cjelokupnog društva (Oates 2005). Seabright (1996) promatra izbore kao nepotpune ugovore u kojima neke informacije nisu provjerljive. Ograničavanje veličine javnog sektora kroz poticanje konkurencije može dovesti do „utrke do dna“ uz smanjenje poreza i usluga koje pružaju niže razine vlasti, što sve u konačnosti dovodi do neučinkovitog osiguravanja javnih dobara (Wilson, 1986). Štoviše, veća razina decentralizacije može povećati odgovornost službenika u javnom sektoru, ali isto čini koordinaciju javnih politika puno kompleksnijom (Oates, 2005).

Tretman institucionalnih karakteristika također je različit. Dok se prvi val više usredotočio na strukturu upravljanja i njezin odnos s fiskalnim i ekonomskim pitanjima - broj razina vlasti, veličinu nadležnosti, izdvajanja rashoda i prihoda, drugi val se usredotočio šire na dizajn tih struktura kao i političkih i ekonomskih institucija (Weingast, 2009). Razlike su također vidljive i u izvorima, odnosno načinu financiranja fiskalne decentralizacije. Prva generacija smatra da prikupljanje prihoda na nižim razinama (lokalnim ili regionalnim jedinicama) proizlazi iz toga što pojačava odgovornost vladajućih struktura i smanjuje mogućnost distorzije od oporezivanja mobilne porezne osnovice. Pomoći se koriste za ublažavanje vertikalnih neravnoteža i horizontalnih nejednakosti, kao i način internaliziranja prelijevanja koristi izvan regionalnih granica. Suprotno tome, druga generacija naglašava efekte dodijeljenih pomoći na motive lokalnih jedinica za ekonomski rast, strategiju za povećanje profita i uravnoteženim proračunskim saldonom. Podrazumijevaju tvrda proračunska ograničenja, ograničenja za zaduživanje, stroge zakone koji se

tiču stečajeva kao alata za provođenje discipline i poticajne strukture nižih razina vlasti. Teorija druge generacije proučava ponašanje različitih političkih i fiskalnih institucija u uvjetima nesavršenih informacija s osnovnim naglaskom na analizu djelovanja (sustava poticaja) navedenih institucija na ponašanje dionika koji žele maksimizirati svoju korisnost (Oates, 2005, str. 356). Brennan i Buchanan (1980) promatraju fiskalnu decentralizaciju kao mehanizam kojim se ograničavaju težnje za rastom središnje države, pri čemu konkurencija između decentraliziranih nižih razina vlasti, slično kao u privatnom sektoru, limitira središnju državu da povećava svoju kontrolu nad postojećim ekonomskim resursima. Decentralizirani fiskalni sustav s mobilnim poreznim obveznicima osigurava djelomičnu ili potpunu zamjenu za eksplicitna fiskalna ograničenja u području oporezivanja (Brennan i Buchanan, 1980, str. 215).

Prema Rodden (2003, str. 724) za uspješnu provedbu fiskalne decentralizacije od ključnog je značaja struktura i način na koji se provodi, pri čemu ukoliko se decentralizirane subnacionalne jedinice financiraju autonomnim lokalnim poreznim prihodima isto će rezultirati manjim javnim sektorom, a ukoliko se financiranja obavlja putem međuproračunskih transfera, sustavom zajedničkih prihoda (dijeljenje poreznih prihoda) te lokalnim porezima koji su određeni od strane središnje vlasti isto će rezultirati većom državom, odnosno javnim sektorom. Rodden (2000) smatra da je za učinkovitu decentralizaciju nužno tvrdo proračunsko ograničenje za niže razine vlasti koje se temelji na snažnim političkim, fiskalnim i financijskim institucijama, na osnaživanju tržišne konkurencije na nižim razinama vlasti, jačoj ulozi tržišta kapitala te na jasnim pravilima i propisima koji će onemogućavati pokrivanje deficita nižih razina od strane središnje države. Ukoliko navedeni kriteriji nisu zadovoljeni, dolazi do makroekonomske destabilizacije, proračunskog deficita te će se većina ciljeva na razini cjelokupne države teško realizirati. Weingast (2007, str. 2-4) je u svome radu istaknuo da su najvažnija područja istraživanja teorija druge generacije (1) analiza političkih aspekata, s naglaskom na učinak dionika i političkih stranaka na djelovanje decentraliziranih sustava, (2) fiskalni federalizam koji podržava tržišna načela, (3) nova politička ekonomija fiskalnog federalizma, (4) analiza konkurencije između subnacionalnih jedinica (*engl. race-to-the bottom*) te centralizirana ponuda lokalnih javnih dobara i mekog proračunskog ograničenja subnacionalnih jedinica i (5) analiza uzročno-posljedičnih odnosa između fiskalnog federalizma, korupcije i drugo.

Zaključno, teorije druge generacije uglavnom su komplementarne teorijama prve generacije, a istima se nastoji prilagoditi i nadopuniti decentralizacijske pretpostavke u kontekstu postojanja sustava poticaja koji kreiraju političke i fiskalne institucije te kroz ponašanje političkih predstavnika koji upravljaju javnim sektorom u skladu s vlastitim interesima (Weingast, 2009, str. 290).

#### **2.2.4. Prednosti i nedostaci fiskalne decentralizacije**

Iako je proces fiskalne decentralizacije postao globalni trend pa se velik broj zemalja različitog zemljopisnog položaja i društvenog uređenja nalazi u nekoj fazi implementacije tog sustava, popis prednosti i nedostataka fiskalne decentralizacije u literaturi gotovo je neiscrpan.

Jedna od osnovnih prednosti fiskalne decentralizacije očituje se u uvjerenju da je ponuda javnih dobara i usluga učinkovitija u slučaju kada se ona provodi na lokalnoj razini. Početno uporište ovoj tezi dao je Tiebout (1956), a kasnije su je različitim argumentima potvrđivali brojni znanstvenici. Oates (1999) podupire ovu tvrdnju ističući kako je lokalna vlast „bliža ljudima“ pa je u većoj mjeri sposobna identificirati preferencije lokalnog stanovništva i sukladno tome pronaći adekvatniji način ponude javnih dobara i usluga nego što to može središnja vlast. Osim toga, niže razine vlasti mogu uskladiti ponudu lokalnih javnih dobara s lokalnim preferencijama i troškovima, a različita ponuda javnih dobara na lokalnoj razini osigurava veće blagostanje od centraliziranog sustava koji podrazumijeva uglavnom uniformnu ponudu javnih dobara u svim lokalnim jedinicama (Oates, 2008).

U literaturi se često kao prednost fiskalne decentralizacije ističe i pozitivna konkurencija među lokalnim jedinicama. Kao u slučaju konkurentnosti na privatnom tržištu, tako se procesom fiskalne decentralizacije korist od konzumacije javnih dobara i usluga za korisnika (stanovnika) izjednačava s troškom plaćenim kroz porez i dostiže se Pareto optimalno rješenje (Tanzi, 1996). Imajući u vidu sve pretpostavke i ograničenja Tiebout-ovog modela, može se zaključiti kako bi (s ciljem privlačenja stanovnika) konkurencija mogla potaknuti lokalne jedinice na snižavanje cijene javnih dobara i usluga (smanjenjem poreznog tereta) do optimalne razine. Osim toga, poticanje pozitivne konkurencije među lokalnim jedinicama može potaknuti natjecanje u stvaranju i preuzimanju dobrih praksi u pogledu upravljanja, ali i općenito u obavljanju javnih funkcija na lokalnoj razini.

Često se događa da niže razine vlasti pružaju javne usluge koje zbog učinka prelijevanja utječu na blagostanje stanovnika u nekim drugim lokalnim zajednicama (Oates, 2008). Takvi učinci kojima postupci jedne lokalne jedinice utječu na blagostanje u drugoj lokalnoj jedinici (na način koji nije obuhvaćen tržišnim mehanizmima) nazivaju se eksternalijama ili vanjskim učincima (Rosen i Gayer, 2010). Vanjski učinci, po svojoj prirodi, mogu biti pozitivni ili negativni pa se u tom kontekstu mogu okarakterizirati kao prednost, ali i kao nedostatak fiskalne decentralizacije (s obzirom na prirodu učinaka).

Pozitivni efekti decentralizacije će utjecati na jačanje efikasnosti cijelog javnog sektora i promoviranje zajedničke suradnje različitih razina fiskalne vlasti u pružanju javnih usluga (Jurlina Alibegović, 2002). Decentralizacijom se državna administracija rasterećuje obavljanja poslova od lokalnog značaja. Administrativne jedinice na nižim državnim razinama imaju mogućnost primijeniti inovacije i eksperimentirati s novim razvojnim i fiskalnim politikama i programima koje, ukoliko se pokažu uspješne, mogu biti primijenjene na nacionalnoj razini. Lokalna inicijativa može dovesti do inovativnog i efikasnijeg pristupa u pružanju javnih usluga te efikasnijeg korištenja javne imovine. Naravno, takve aktivnosti zahtijevaju fleksibilnu, inovativnu i kreativnu upravu.

Uz ekonomske postoje i politički razlozi u korist fiskalne decentralizacije. Politički razlozi za fiskalnu decentralizaciju postoje u državama s velikim razlikama u etničkim, rasnim, kulturnim, jezičnim i gospodarskim i drugim obilježjima regija. Tada je decentralizacija poželjna kako bi se potaknulo ujednačavanje razvoja i smanjivanje regionalnih razlika (Bajo i Alibegović, 2008, str. 41). Znanstvenici koji zagovaraju fiskalnu decentralizaciju ističu da ista potiče ujednačen razvoj i smanjuje regionalne razlike s obzirom da se povećava udio različitih religijskih, etničkih, političkih i drugih društvenih grupa u proces donošenja razvojnih odluka (Weingast, 1995; Qian i Weingast, 1997). Također, konkurencija između lokalnih jedinica može smanjiti regionalne nejednakosti sa minimalnim ili bez intervencija središnje razine vlasti (Qian i Weingast, 1997). Ako je sustav dotacija za izravnavanje jasno definiran i dobro planiran, decentralizacija može postati jedan od važnijih instrumenata za rješavanje postojećih regionalnih nejednakosti. Veća decentralizacija nudi autonomiju regijama koje su manje razvijene da se ponudom određenim atraktivnijim i beneficiranim investicijskim uvjetima uspješno natječu s regijama koje su bogatije i razvijenije, a što u konačnosti može rezultirati većim ekonomskim rastom (Martinez-Vazquez i McNab, 2003).



Uz prethodno navedene prednosti, postoje i razlozi protiv fiskalne decentralizacije. Tanzi (1995) navodi tri osnovna argumenta: korupciju, kvalitetu lokalne administracije i postojeće regionalne i lokalne vlasti koje su određene na temelju političkih, a ne ekonomskih kriterija (Tanzi, 1995; prema Bajo i Alibegović, 2008, str. 39).

U nedostatke fiskalne decentralizacije najčešće se ubrajaju negativni vanjski učinci, propuštena korist ekonomije razmjera u pružanju javnih usluga i prikupljanju poreza te neučinkovit porezni sustav (Rosen i Gayer, 2010). Propuštena korist od iskorištavanja ekonomije razmjera u oba navedena slučaja odnosi se na činjenicu da se prosječan ukupni trošak pružanja javnih usluga/porezne administracije smanjuje povećanjem broja korisnika zbog raspodjele tereta fiksnih troškova. U tom smislu povećanje broja korisnika javnih usluga smanjuje njihov prosječni trošak jednako kao što bi se smanjio i trošak porezne administracije u slučaju kada bi se njenom infrastrukturom koristio veći broj lokalnih jedinica. Nedostatak fiskalne decentralizacije u kontekstu neučinkovitosti poreznog sustava očituje se otvaranju prostora za štetnu poreznu konkurenciju (*engl. harmful tax competition*), odnosno situaciju u kojoj lokalne jedinice smanjuju porezno opterećenje ili povećavaju potpore s ciljem privlačenja stanovništva ili neke druge porezne osnovice. Takvo nadmetanje (ukoliko ga središnja država ne spriječi/zaustavi) može prerasti u utrku do dna (*engl. race-to-the bottom*). Mnogi znanstvenici govore da ona ometa gospodarski rast jer uzrokuje vertikalne neravnoteže, što povećava regionalne nejednakosti i makroekonomsku nestabilnost te otežava koordinaciju makroekonomske politike, a posebice implementaciju stabilizacijske politike (Tanzi, 1996).

Fiskalna decentralizacija, često se povezuje i s nekim drugim negativnim učincima. Naime, decentralizacijom se ne prenose samo ovlasti sa središnje države na lokalnu državu, već i sa središnje birokracije na lokalnu birokraciju, koja je uglavnom neučinkovitija od središnje/nacionalne (Prud'homme, 1995). S druge strane, kao jedan od bitnijih nedostataka fiskalne decentralizacije, Tanzi (1996) ističe upravo korupciju lokalnih vlasti. Iako je teško utvrditi je li korupcija veća na razini središnje ili lokalne države, Tanzi smatra kako je korupcija na lokalnoj razini dodatno osnažena činjenicom da stanovništvo i lokalni službenici zajedno žive i rade u lokalnim zajednicama, dobro se poznaju i nerijetko potječu iz istih obitelji. Osim toga, lokalni političari donose više diskrecijskih odluka nego nacionalni; na koncu, upravo je diskrecija osnovna teorijska prednost decentralizacije (Prud'homme, 1995).

Jedna od kritika je neprimjeren i neučinkovit stupanj pravednosti decentraliziranog sustava koji proizlazi iz utjecaja poreznog sustava na mobilnost stanovništva i poslovnih subjekata, gdje pojedinci koji imaju visoki dohodak i koji su mobilniji, nastanjuju one lokalne jedinice koje imaju manju poreznu presiju time uzrokuju štetnu lokalnu poreznu konkurenciju (Prud'homme, 1995; Tanzi, 1996).

Ukoliko prijenos odgovornosti za izvršenje određenih javnih funkcija nije popraćen adekvatnim prijenosom sredstava na niže državne razine, pružanje usluga može biti otežano ili može doći do smanjivanja kvalitete pruženih javnih usluga u pojedinim jedinicama. Ako se određene javne usluge, poput osnovnog obrazovanja i primarne zdravstvene skrbi, pružaju ispod standarda, negativni utjecaj se reflektira na produktivnost i perspektive dugoročnog gospodarskog rasta (Ter-Minassian, 1997b). Ti se nedostaci mogu izbjeći dobro definiranim minimalnim standardima za određene javne usluge, adekvatnim prijenosom financijskih sredstava lokalnim jedinicama (osiguranjem fiskalne autonomije i unutardržavnih transfera kojima bi se ublažile vodoravne fiskalne razlike) i ex post kontrolom kvalitete i razine pruženih usluga.

Decentralizacija javnih funkcija u konkretnoj državi ovisi i o njenoj povijesti te institucionalnim snagama koje utječu na način utvrđivanja općih vrijednosti i na proces donošenja odluka. Sve prednosti decentralizacije postat će upitne ako ne postoji politička volja, znanje i mogućnost da se pozitivne značajke decentralizacije primjene i u praksi. (Bajo i Alibegović, 2008, str. 40)

### **2.2.5. Pokazatelji stupnja fiskalne decentralizacije**

Imajući u vidu sve prednosti i nedostatke fiskalne decentralizacije, države u skladu sa svojim geografskim, društvenim, ekonomskim i političkim karakteristikama neizravno određuju intenzitet (de)centralizacije. S obzirom na to da se decentralizacija može manifestirati na mnogo različitih načina ne postoji niti jedinstvena mjera stupnja decentralizacije. U tablici 3. prikazuju se najčešće korišteni pokazatelji fiskalne decentralizacije.

Tablica 3.: Pokazatelji fiskalne decentralizacije

Brojnik	Nazivnik	Glavni Izvor
Prihodi LJ	Prihodi OD	Oates (1985)
Rashodi LJ	Rashodi OD	Oates (1985) i de Mello (2000)
Autonomni porezni prihodi LJ	Ukupni prihodi LJ	Ebel i Yilmaz (2002b)
Autonomni porezni prihodi LJ	Porezni prihodi OD	Stegarescu (2005)
Autonomni porezni prihodi LJ	Ukupni porezni prihodi LJ	Stegarescu (2005)
Autonomni porezni i neporezni prihodi LJ	Porezni prihodi OD	Stegarescu (2005)
Autonomni prihodi LJ	Ukupni prihodi LJ	Meloche et al. (2004)
Autonomni prihodi LJ	Ukupni prihodi OD	Meloche et al. (2004)
Neautonomni prihodi LJ	Ukupni prihodi OD	Meloche et al. (2004)
Neautonomni porezni prihodi LJ	Ukupni prihodi LJ	Ebel i Yilmaz (2002b)
Porezni prihodi LJ	Ukupni prihodi LJ	de Mello (2000)
Neporezni prihodi LJ	Ukupni prihodi LJ	Ebel i Yilmaz (2002b)
Prihodi od pomoći LJ	Ukupni prihodi LJ	de Mello (2000) i Ebel i Yilmaz (2002b)
Rashodi za zaposlene LJ	Rashodi za zaposlene OD	Dziobek, et al. (2010)

Napomena: LJ – lokalnih jedinica, OD- opće države

Izvor: Sistematizacija autora

Omjer prihoda lokalne države i opće države te omjer rashoda lokalne i opće države najčešće su korišteni pokazatelji fiskalne decentralizacije (Baskaran, 2010). Što su ti omjeri veći – smatra se da je država decentraliziranija. Osnovni nedostatak tih mjera je zanemarivanje stupnja kontrole (autonomije) lokalnih jedinica nad utvrđivanjem poreznih stopa i poreznih osnovica (Meloche et al., 2004), tj. autoriteta lokalnih jedinica u odlučivanju o prihodima i rashodima (Ebel i Yilmaz, 2002b). Sukladno tome, Rodden (2004) ističe kako je za dobivanje potpunog uvida u stupanj decentralizacije rashoda važno utvrditi na koji se način rashodi financiraju: pomoćima iz proračuna (međuvladinim pomoćima), prihodima koji se dijele sa središnjom državom prema fiksnoj formuli ili vlastitim izvorima prihoda koji uključuju autonomno određene vlastite poreze, korisničke naknade i zaduživanje. Ebel i Yilmaz (2002b) u središte pažnje stavljaju poreznu i neporeznu autonomiju, dijeljenje poreza te fiskalnu ovisnost (ovisnost o pomoćima iz proračuna središnje države) lokalnih jedinica.

Pored navedenih fiskalnih pokazatelja, u literaturi se kao mjere decentralizacije često koriste i različiti nefiskalni pokazatelji. Stegarescu (2005) navodi nekoliko takvih pokazatelja koji uključuju

omjer zaposlenih u lokalnoj i općoj državi (Arikan, 2004), broj lokalnih jedinica normaliziran brojem stanovnika (Oates, 1985) te broj nižih razina vlasti.

Dvije dimenzije određuju stupanj fiskalne decentralizacije. Prva dimenzija obuhvaća raspon i relativnu važnost različitih funkcija i prihoda dodijeljenih nižim razinama vlasti, kao i razina vladinih funkcija koje obavlja privatni sektor. Druga, još važnija dimenzija tiče se moći nižih razina vlasti u odlučivanju o dodijeljenim funkcijama i izvorima prihoda (Bahl i Linn, 1992; Stegarescu, 2005).

Thiessen (2003) otkriva četiri pokazatelja decentralizacije. Dvije su najčešće mjere u trenutnoj literaturi (vidjeti, na primjer, Rodríguez-Pose i Krøijer, 2009; Baskaran et al., 2016), a to su udjeli nižih razina vlasti u ukupnim приходima i rashodima opće države. Prosječni udio prihoda i rashoda treći je pokazatelj fiskalne decentralizacije. Ova mjera istovremeno računa i decentralizaciju prihoda i rashoda te identificirati relativnu snagu oba pokazatelja. Četvrta mjera decentralizacije odnosi se na autonomiju nižih razina vlasti. Ovaj pokazatelj predstavlja postotak prihoda nižih razina koji se neovisno prikupljaju, dok su primljeni transferi isključeni iz pokazatelja.

Iako je prepoznata mogućnost pogreške u mjerenju udjela rashoda ili prihoda nižih razina vlasti, u mnogim radovima se još uvijek koriste ove mjere zbog nedostatka alternativnih mjera. Za empirijsku studiju koja se temelji na većem uzorku zemalja te u dužem vremenskom razdoblju, udjeli rashoda ili prihoda nižih razina vlasti u odnosu na opću državu i dalje predstavljaju najprikladnije podatke za mjerenje fiskalne decentralizacije. U studiji utjecaja fiskalne decentralizacije na gospodarski rast i međuregionalnu nejednakost Rodríguez-Pose i Krøijer (2009), Rodríguez-Pose i Ezcurra (2010), i Rodríguez-Pose i Ezcurra (2011) koriste udjele prihoda i rashoda nižih razina vlasti u ukupnim приходima i rashodima opće države kao mjeru fiskalne decentralizacije.

### 2.3. Dodjela izvora financiranja nižim razinama vlasti

U skladu s decentraliziranim javnim uslugama lokalnim jedinicama potrebno je osigurati i izvore financiranja. Drugim riječima, decentralizacija javnih rashoda sa središnje na lokalnu državu treba biti praćena odgovarajućom decentralizacijom prihoda. Prema preporukama Vijeća Europe, (Council of Europe, 2005: dio 1, poglavlje 2, točka 4) poreze bi (sukladno načelu supsidijarnosti) trebalo decentralizirati (prepustiti lokalnim jedinicama), osim ako bi to prouzročilo vodoravna prelijevanja, nepravedan raspored prihoda, diskriminaciju ili neke druge nepravilnosti među lokalnim jedinicama. Ukoliko se porezi prepuste lokalnim jedinicama, tada im radi povećanja učinkovitosti treba prepustiti i kontrolu nad poreznom administracijom i prikupljenim prihodima, tj. treba im osigurati fiskalnu autonomiju. Ne postoji idealan lokalni porezni sustav, a s obzirom na cikličke promjene socio-ekonomskih uvjeta i ciljeva koji se decentralizacijom žele ostvariti, potraga za idealnom raspodjelom poreza među državnim razinama predstavlja kontinuirani proces.

Porezi se lokalnim jedinicama mogu ustupiti u potpunosti, ali i djelomično. Tanzi (1996) navodi nekoliko načina na koje je moguće lokalnim jedinicama ustupiti porezne prihode. Prvi je način potpuno prenošenje ovlasti za prikupljanje poreza lokalnim jedinicama uz uvjet da prenesu dio prikupljenih prihoda na središnju državu. Drugi je način da središnja država prikuplja i ustupi dio poreznih prihoda lokalnim jedinicama. Treći je način utemeljen na ustupanju dijela poreznih prihoda lokalnim jedinicama djelomičnim prenošenjem ovlasti za oporezivanje sa središnje države na lokalne jedinice uz mogućnost povećanja lokalnih prihoda pomoćima središnje države.

Teorijska literatura o javnim financijama proizašla iz radova Musgravea (1959) i Oatesa (1972) sugerira sustav u kojem će niže razine vlasti (regionalne i lokalne), čak i ako imaju značajnu kontrolu nad izdacima, naplaćivati malo poreza. Glavni razlog navedenog je taj što se na niže razine vlasti u osnovi gleda kao na decentralizirane pružatelje usluga sa strogo alokativnom ulogom pružanja dodijeljenih javnih usluga. Nadalje, u nedostatku poreznih razlika, pretpostavlja se da pojedinci i tvrtke donose razumne odluke o potrošnji i ulaganju. Kao rezultat, oporezivanje od strane nižih razina vlasti potencijalno mobilnih poreznih osnovica kao što su potrošnja, trgovina, rad i kapital u pravilu će utjecati negativno na iste i uzrokovati manje ostvarenim bruto društvenim proizvodom. Većini lokalnih samouprava trebalo bi biti dopušteno nametati porez na nekretnine i porez na imovinu uz korisničke naknade (Bird, 2011). Dodatni razlog za ograničavanje

oporezivanja od strane nižih razina vlasti je potreba za održavanjem integriranog ekonomskog prostora unutar zemlje (Ter-Minassian, 1997) i izbjegavanje „poreznih ratova“ te erozije prihoda (*engl. “race to the bottom”*) kako ne bi bili suočeni s fiskalno izazvanim neravnotežama između lokalnih jedinica. Također, uslijed mobilnosti porezne osnovice mogu se uzrokovati poremećaji u zemljopisnoj raspodjeli i razini ekonomske aktivnosti uzrokovane migracijama (Dziobek, et al. 2010). Prema Oatesu (1996) porez mora zadovoljiti tri pravila kako bi se isti mogao dodijeliti lokalnim jedinicama: a) kućanstva, mobilne ekonomske jedinice te mobilne faktore proizvodnje potrebno je opteretiti porezima koji će udovoljiti načelu korisnosti (predstavljaju naknadu za pružene javne usluge); b) kada se primjenjuje oporezivanje mobilnih ekonomskih jedinica poreznim oblicima koji ne udovoljavaju načelu korisnosti, a koji služe primjerice u redistributivne svrhe, treba primjenjivati samo one poreze koje nameću više državne razine; c) da bi lokalne jedinice nametale poreze na koje se ne može primijeniti načelo korisnosti, porezne osnovice moraju biti relativno nemobilne (Bird, 2011).

Lokalne jedinice se financiraju iz vlastitih i vanjskih izvora financiranja. Vlastite izvore prihoda čine lokalni porezi i korisničke naknade, dok su vanjski izvori udjeli u zajedničkim poreznim i neporeznim приходima, pomoći te primici od zaduživanja. Porezi koje prikupljaju lokalne jedinice dijele se na lokalne i zajedničke (Ebel i Yilmaz, 2002a, str. 30). Lokalnim porezom se smatra onaj porez čiji prihodi u potpunosti pripadaju lokalnim jedinicama i o čijim karakteristikama (osnovici i/ili poreznoj stopi) lokalne jedinice mogu potpuno ili pretežito samostalno odlučivati. Zajednički porez dijeli se između viših razina vlasti i lokalnih jedinica. Ako lokalne vlasti kontroliraju stope poreza, naknade ili pristojbi, tada se može govoriti o lokalnom porezu. Ne kontroliraju li lokalne jedinice poreznu osnovicu i stope poreza, tada nije riječ o lokalnom porezu. (Bajo i Alibegović, 2008, str. 63 i 64)

U literaturi prevladava argument da će niže razine vlasti efikasnije i produktivnije alocirati i kontrolirati svoje troškove ako kontroliraju i vlastite prihode. Ključno pravilo je da „raspodjela poreza treba slijediti dodijeljene odgovornosti prema rashodima“ (Warren, 2006). Odgovarajući način dodjele poreza u bilo kojoj zemlji ovisi o tome kako su dodijeljene odgovornosti za pružanje javnih usluga i dobara. Ako su lokalne jedinice odgovorne samo za čišćenje ulica i odvoz smeća, tada će korisničke naknade i neka vrsta općeg lokalnog poreza s niskim stopama (kao dobar porez za lokalne jedinice u literaturi se ističe imovinski porez, odnosno porez na nekretnine) vjerojatno

biti dovoljni. U tim okolnostima centralizirani porezni sustav se čini ispravnim. Ukoliko su niže razine vlasti odgovorne za pružanje socijalnih usluga poput zdravstva ili obrazovanja, centralizirano prikupljanje prihoda vjerojatno neće donijeti održive rezultate (Bird, 2011). Ako niže razine vlasti trebaju odgovorno izvršavati javne funkcije koje iziskuju velike izdatke, potreban im je pristup većim izvorima prihoda za koje će imati i političku odgovornost. Literatura fiskalnog federalizma ističe i potrebu značajnije porezne autonomije lokalnih jedinica koje bi trebale biti što samostalnije prilikom donošenja odluka o vlastitoj poreznoj politici, posebice o visini svojih poreznih stopa. Pretpostavka je da će lokalne vlasti puno učinkovitije trošiti i kontrolirati vlastite rashode ako ujedno kontroliraju i prihode koje prikupljaju te ako javnosti odgovaraju za svoje postupke (Bahl, Bird, 2008). Puno je vjerojatnije kako će stanovnici pojedine lokalne jedinice smatrati svoje predstavnike koje su odabrali u predstavničkoj i izvršnoj vlasti odgovornima ako se usluge koje iste pružaju financiraju u značajnoj mjeri iz lokalno nametnutih poreza i/ili naknada.

Prema Birdu i Vaillancourtu (1998, str. 11) temeljni principi raspodjele javnih prihoda nižim razinama vlasti su: (1) oporezivanje građana u skladu s koristima koje dobivaju od pruženih lokalnih javnih usluga, pri čemu na takav način prikupljeni javni prihodi trebaju činiti što je moguće veći udio u ukupnim izvorima financiranja lokalnih jedinica i (2) dostatnost vlastitih izvora financiranja lokalnih jedinica (barem onih najbogatijih) za financiranje svih lokalnih javnih usluga od čije potrošnje korist ostvaruju prvenstveno stanovnici navedenih jedinica. Naglašava se da bi lokalni porezi u idealnim uvjetima trebali biti »vidljivi« poreznim obveznicima, odnosno predstavljati im »primjetljiv« teret, te bi što manje trebali utjecati na učinkovitu raspodjelu resursa (Bronić, 2013, str. 628).

Dobri lokalni porezi su oni koje je lako administrirati, koji su nametnuti samo ili uglavnom na lokalne stanovnike i koji ne stvaraju probleme harmonizacije ili konkurentnosti između lokalnih jedinica ili između državnih razina (Bird, 2003). Najčešće samo porez na imovinu udovoljava ovim zahtjevima, te se lokalne jedinice i u decentraliziranim i centraliziranim državama financiraju iz različitih oblika transfera, u koje se ubrajaju i dijeljenje prihoda od zajedničkih poreza. Kako bi osigurale dovoljno prihoda lokalnim jedinicama mnoge države primjenjuju zajedničke poreze, čiji se prihodi dijele vertikalno između središnje države i nižih državnih razina i horizontalno između subcentralnih jedinica. Stoga često imaju element horizontalnog izravnjanja. Dijeljenje prihoda od zajedničkih poreza manje je atraktivno lokalnim jedinicama nego prirezi jer podrazumijeva

smanjenje njihove fiskalne autonomije. Pojedinačna lokalna jedinica ne može samostalno određivati porezne stope i osnovice, ali udruženo one mogu pregovarati o formuli raspodjele prihoda ili poreznim stopama. Lokalne jedinice primaju fiksni udio prihoda od poreza koji se dijeli između državnih razina. Iako lokalne jedinice imaju autonomiju odlučivati o potrošnji određenog iznosa poreznih prihoda, ne mogu utjecati na iznos prihoda od zajedničkih poreza, te nisu u mogućnosti niti birati razinu javne potrošnje. Obično su stope dijeljenja zajedničkih poreza jedinstvene za sve lokalne jedinice, bez obzira na iznos prihoda koji se ostvari u pojedinoj lokalnoj jedinici. Nedostatak je što često u praksi ne postoje podaci na temelju kojih je moguće izvršiti pravednu raspodjelu poreznih prihoda i primijeniti formule (Šimović i Deskar-Škrbić, 2020; Bajo et al., 2020).

Iako u strukturi ukupnih prihoda središnje države i lokalnih jedinica prevladavaju porezni prihodi, s porastom ovlasti i odgovornosti za izvršenje javnih usluga uslijed decentralizacijskih reformi lokalne jedinice diljem svijeta se sve više suočavaju s pritiskom ostvarivanja više vlastitih prihoda iz neporeznih izvora. Najznačajniji vlastiti izvori neporeznih prihoda nižih jedinica vlasti su: različite vrste naknada, pristojbi, kazni, parafiskaliteti te kapitalni prihodi i primici od financijske i nefinancijske imovine. Bird (2003) navodi poreze koje treba dodijeliti lokalnim jedinicama vlasti: porezi na imovinu, trošarine, porez na dohodak, porez na plaće, opći porez na potrošnju i porez na tvrtku.

Kod neporeznih prihoda vrlo je važno moći lako definirati korisnika i područje naplate, a prihodi su namjenski i mogu se koristiti samo za zakonski definiranu namjenu. Korisničke naknade najznačajniji su izvor neporeznih vlastitih prihoda nižih državnih razina. Ekonomska teorija zagovara pristup prema kojem bi se javne usluge koje imaju status javne potrebe i od kojih ima koristi cijela lokalna zajednica trebale financirati porezima, a usluge koje pružaju određene koristi pojedincima ili grupama pojedinaca bi trebali financirati oni sami, plaćanjem korisničkih naknada. To je načelo u literaturi poznato kao *načelo ekvivalencije* ili *načelo dobivenih koristi*. Dakle, kad god je moguće treba naplatiti javnu uslugu ukoliko je lako identificirati one koje imaju koristi od nje i isključiti one koji je ne žele platiti. Naplata naknada moguća je za lokalne javne usluge koje imaju karakter individualnih, klupskih ili miješanih dobara (Edling, 2000). Jedan od važnih izvora vlastitih neporeznih prihoda nižih razina vlasti su kapitalni prihodi, koji se ostvaruju od nefinancijske i financijske imovine. Kapitalne prihode od nefinancijske imovine niže razine vlasti



ostvaruju prodajom, davanjem u zakup i iznajmljivanjem sljedećeg: građevinskih objekata, prijevoznih sredstava, postrojenja i opreme, prirodnih bogatstava, plemenitih metala i kulturno-umjetničkog blaga. Prihode od financijske imovine čine prihodi od pozitivnih tečajnih razlika, od kamata, prihodi od dividendi te prihodi od dobiti trgovačkih društava u vlasništvu nižih razina vlasti (Bajo et al., 2020).

Preporuka vezana za strukturu prihoda za sve državne razine je da adekvatne korisničke naknade treba primijeniti kada je god to moguće (Bird, 2003). Korisničke naknade su važan izvor financiranja lokalne infrastrukture jer lokalne uprave mogu lako identificirati korisnike i naplatiti im korištenje usluga. Korisnici biraju razine i vrstu usluge koje će zadovoljiti njihove zahtjeve. Središnja država ima komparativnu prednost pri financiranju kapitalno intenzivnih javnih usluga. Međutim, održavanje tih tehnički zahtjevnih sustava trebalo bi se financirati korisničkim pristojbama, umjesto subvencijama. Državne pristojbe naplaćuju administrativna tijela i javna poduzeća, a pristojbe lokalnih jedinica komunalna poduzeća u vlasništvu lokalnih jedinica. Lokalne i regionalne jedinice mogu se promatrati kao poduzeća koja pružaju određene pakete lokalnih javnih usluga građanima, te je naplata naknada često povezana sa uvođenjem tržišnih elemenata u proces odlučivanja javnog sektora (Bird, 1999).

Tablica 4.: Prikladnost poreznih oblika za decentralizaciju

Porezni oblik	Pogodnost za decentralizaciju
Porezi na dobit i dohodak	Djelomično
Porezi na promet	Djelomično
Porezi na izvoz i uvoz	Ne
Porezi na prirodna resurse	Ne
Porezi na nekretnine i zemljišta	Da
Ostali porezi i korisničke naknade	Da

Izvor: Izrada autora prema Tanzi (1996, str. 295-314)

Mogu postojati dobri razlozi zašto središnje razine vlasti često ne dodjeljuju previše diskrecije lokalnim samoupravama, poput straha od gubitka makroekonomske kontrole (Tanzi, 1995). Ako proces fiskalne decentralizacije krene putem velikog oslanjanja na vlastite prihode, prednost se daje onim lokalnim jedinicama s većim fiskalnim kapacitetom, poput velikih gradova u kojima postoji veća porezna osnovica i razvijenije administrativne sposobnosti za prikupljanje poreza. Stoga će decentralizacija oporezivanja povećati regionalnu nejednakost. Niže razine vlasti možda nemaju dovoljne administrativne kapacitete za učinkovito ubiranje poreza. Postoji mogućnost

dupliciranja usluga sa središnjom razinom vlasti i potencijalno do rasta korupcije. Unatoč takvim potencijalnim problemima, postoje snažni argumenti za dodjelu nekih značajnih poreza nižim razinama vlasti (Bahl i Bird, 2008).

Prema Birdu (1993, str. 213) “pravi” lokalni porez je porez koji (1) razrezuje lokalna vlast na odgovarajuću poreznu osnovicu, (2) prema poreznim stopama koje je samostalno odredila, (3) lokalna vlast je odgovorna za prikupljanje i (4) čiji prihodi joj pripadaju. Administrativna i ekonomska učinkovitost nalaže da središnja država prikuplja one poreze koji su razrezani na mobilne porezne osnovice (npr. porez na dodanu vrijednost i potrošnju, porez na dohodak, porez na dobit i dr.), dok bi lokalne vlasti trebale oporezovati nepokretne porezne osnovice (porez na nekretnine) te naplaćivati naknade za pružene lokalne javne usluge kada god je isto opravdano i moguće. Trenutno ne postoji idealan lokalni porezni sustav, a s obzirom na promjene ciljeva koji se decentralizacijom žele ostvariti te učestalom promjenom socio-ekonomskih uvjeta, još uvijek traje potraga za najprikladnijom raspodjelom poreza među državnim razinama.

#### **2.4. Fiskalno izravnavanje i unutardržavni transferi**

Kao što je već prethodno navedeno, u decentraliziranim državama većina izdašnih poreza dodjeljuje se središnjoj državi, dok se istovremeno povećava broj javnih funkcija koje se prenose na lokalne i regionalne vlasti, što kod istih uzrokuje deficite u budžetu, odnosno dovodi do okomitih neravnoteža. S druge strane, vodoravne neravnoteže se pojavljuju jer se razlikuju fiskalni kapaciteti pojedinih lokalnih jedinica, razlikuju se preferencije i potražnja stanovnika za određenim javnim uslugama u različitim lokalnim jedinicama, dok lokalne jedinice imaju različite troškove pružanja javnih usluga. Vlastiti porezni i neporezni prihodi lokalnih jedinica su u većini slučajeva nedovoljni za financiranje poslova koji su im dodijeljeni od strane središnje države. S obzirom na navedeno, središnja država mehanizmima fiskalnog izravnavanja ublažava vodoravne i okomite fiskalne nejednakosti da bi se osiguralo dovoljno sredstava za pružanje barem minimalne razine javnih usluga u svim lokalnim jedinicama. U prevladavanju neravnoteža i pokušaju postizanja drugih razvojnih ciljeva, potpore za izravnavanje te unutardržavni transferi postali su ključni elementi reforme međuvladinih financija širom svijeta.

Fiskalno (financijsko) izravnaje proučava mehanizme koji su usmjereni na postizanje što veće uravnoteženosti između jedinica koje pripadaju nižim razinama vlasti unutar države, a uglavnom se definira kao način raspodjele nadležnosti na različite teritorijalne jedinice, popraćeno reguliranjem financijskih odnosa koji s time u vezi nastaju između njih (Jelčić, 2001, str. 544). Fiskalno izravnaje predstavlja postupak ublažavanja fiskalnih nejednakosti među lokalnim jedinicama iste razine vlasti te se izravnaje može smatrati nužnim ekvivalentom decentralizaciji, poništavajući njegovu tendenciju stvaranja razlika među nižim razinama vlasti u mogućnostima pružanja javnih dobara i usluga (Boadway, 2004, str. 212). Fiskalne nejednakosti proizlaze iz različitih sposobnosti prikupljanja prihoda koji su namijenjeni za pokriće javnih rashoda (Dafflon, 2007). Međutim, budući da fiskalno izravnaje pruža lokalnim jedinicama više sredstava kada nemaju dovoljno vlastitih sredstava, fiskalno izravnaje može potaknuti niže razine vlasti da prikupljaju manje vlastitih prihoda. Konkretno, lokalne jedinice koje primaju transfere mogu smanjiti vlastiti porezne napore za prikupljanje prihoda. Prema Wilsonu (2007) osnovni cilj fiskalnog izravnaja je postizanje vodoravne pravednosti, a ne okomite pravednosti prema kojoj se podrazumijeva redistribucija ostvarenog dohotka od bogatog stanovništva prema siromašnijim stanovnicima.

Okomite fiskalne nejednakosti (*engl. vertical fiscal imbalances*) pojavljuju se kada je prisutna neravnoteža između prihoda i rashoda svih lokalnih jedinica neke niže razine vlasti, uglavnom jer je većina prihoda dodijeljena središnjoj vlasti, a nižim razinama vlasti nije dodijeljeno dovoljno prihoda kako bi se pokrili rashodi svih dodijeljenih javnih funkcija koje obavljaju (Eyraud i Lusinyan, 2013). Prema Wagneru (1973, str. 42) okomite fiskalne neravnoteže postoje kada središnja razina vlasti ima višak ostvarenih prihoda, dok niže razine vlasti imaju višak ostvarenih potreba za javnim uslugama. Za razliku od okomitih fiskalnih nejednakosti, vodoravne fiskalne nejednakosti (*engl. horizontal fiscal imbalances*) pojavljuju se kada pojedine lokalne jedinice iste razine vlasti mogu osigurati više javnih dobara od drugih (siromašnijih) lokalnih jedinica (Bird, Ebel i Wallich, 1995). Glavni uzrok vodoravnih fiskalnih neravnoteža je razlika u fiskalnim kapacitetima lokalnih jedinica. Fiskalni kapacitet određene jedinice niže razine vlasti definira se kao njena sposobnost/mogućnost da prikupi određeni iznos prihoda za javnu potrošnju (Martinez-Vazquez i Timofeev, 2008). Bird (2003, str. 6) ističe da na svakoj razini vlasti postoje one administrativne jedinice koje su bogatije od ostalih jedinica te smatra da vodoravne fiskalne

nejednakosti nastaju kao razlike u raspoloživim resursima između lokalnih jedinica. Uslijed vodoravnih fiskalnih nejednakosti narušena je fiskalna učinkovitost i fiskalna pravednost.

Prema Shahu (2007, str. 17) postoje četiri osnovna uzroka pojave okomite fiskalne neravnoteže: (1) neadekvatno prenošenje odgovornosti od strane središnje razine na niže razine vlasti za obavljanje javnih funkcija, (2) štetna porezna konkurencija među lokalnim jedinicama, (3) centralizirano prikupljanje poreznih prihoda, (4) preveliki nametnuti porezni teret od strane središnje države koji ograničava mogućnost oporezivanja, tj. mogućnost prikupljanja poreznih prihoda lokalnim jedinicama.

Prema Wilsonu (2007) u slučaju postojanja vodoravnih fiskalnih nejednakosti čimbenici proizvodnje (kapital i rad) postaju motivirani na migraciju u ona područja koja imaju veće neto fiskalne koristi (proizlazi iz javne potrošnje umanjene za porezni teret). U tome slučaju može doći do pogrešne alokacije resursa s obzirom da ista nije utemeljena na kriteriju produktivnosti te će čimbenici proizvodnje biti koncentrirani u područjima manje produktivnosti. Migracije mogu biti još i veće ukoliko bogatije lokalne jedinice s nižim poreznim opterećenjem pružaju veću ili istu razinu javnih usluga od siromašnijih lokalnih jedinica. Takve fiskalno motivirane migracije mogu se spriječiti na način da se ujednače fiskalni kapaciteti lokalnih jedinica provedbom politike fiskalnog izravnavanja (Boadway et al., 2002). Pri mjerenju vodoravnih fiskalnih nejednakosti među lokalnim jedinicama te određivanju mjera za njihovo ublažavanje, u razmatranje bi trebalo uzeti i razlike u veličini potrebnih rashoda za pružanje javnih usluga (Vaillancourt i Bird, 2005) s obzirom da i prihodne razlike kao i razlike u rashodima među lokalnim jedinicama utječu na kvalitetu i količinu pruženih javnih usluga od strane lokalnih jedinica. Potrebe za rashodima (koje se nazivaju i fiskalnim potrebama) pojedine lokalne jedinice definiraju se kao troškovi jedinica prilikom pružanja standardizirane razine javnih usluga. Trošak pružanja standardizirane razine javnih usluga varira u različitim lokalnim jedinicama prvenstveno zbog razlike u njihovim potrebama koje proizlaze iz drugačijih demografskim obilježja i/ili različitih troškova pružanja javnih usluga (Boex i Martinez-Vazquez, 2004).

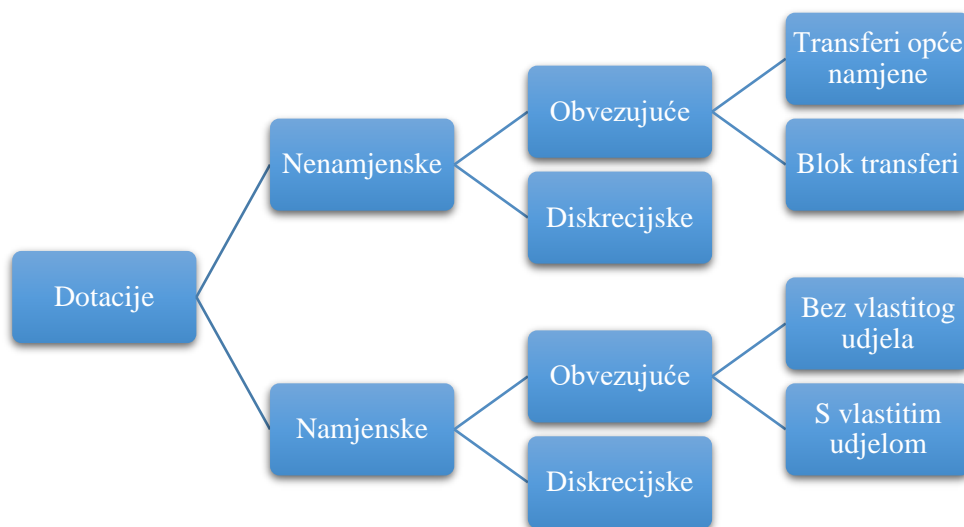
Kreiranje sustava fiskalnog izravnavanja, odnosno sustava međuproračunskih transfera (*engl. intergovernmental transfer system*) predstavlja ključ odnosa između središnje države i nižih razina vlasti (Bird, 1993, str. 208). U praksi se kao glavni mehanizam ublažavanja okomitih fiskalnih nejednakosti primjenjuje dijeljenje zajedničkih poreza, a za ublažavanja vodoravnih neravnoteža

pomoći, iako se oba instrumenta unutardržavnih transfera mogu koristiti i za vodoravno i za okomito izravnavanje. Tako se primjerice u Republici Hrvatskoj dijeljenje poreza koristi i za ublažavanje okomitih fiskalnih nejednakosti, nastalih preuzimanjem decentraliziranih funkcija, i za vodoravno fiskalno izravnavanje, radi ublažavanja gospodarskih regionalnih nejednakosti (Bajo i Bronić, 2007). Glavni cilj fiskalnog izravnanja jest osiguravanje minimuma potrebne razine javnih usluga u svim lokalnim jedinicama te očuvanje socijalne i ekonomske i cjeline društva (Bajo, 2007, str. 64).

Dijeljenjem prihoda središnja država prepušta lokalnim jedinicama dio poreznih i/ili neporeznih prihoda. Taj fiskalni instrument u svom osnovnom obliku ne doprinosi ublažavanju fiskalnih nejednakosti pa je širu i prihvaćeniju primjenu našao za potrebe ublažavanja okomite fiskalne neravnoteže (Buchanan i Wagner, 1970, str. 139). Dijeljenje poreza može se definirati kao sustav u kojem jedna razina vlasti, najčešće središnja država, prikuplja prihode od jednoga ili više poreza te ih potom dijeli s nižim razinama vlasti (Bird et al., 1995.). Središnja država često koristi mehanizam prijenosa dijela poreznih prihoda koji se ostvaruju na središnjoj razini s ciljem nadoknađivanja potrebnog iznosa sredstava za uredno funkcioniranje lokalnih jedinica koji nastaju kao posljedica okomite fiskalne neravnoteže. Raspodjela prihoda može biti određena na dva načina: kao porez po poreznoj osnovici ostvaren na području lokalne jedinice na kojoj su porezni prihodi i prikupljeni ili kao zajednički fond prihoda (Bajo i Jurlina Alibegović, 2008, str. 103). Kod zajedničkog fonda, zajednički porezni prihodi se slijevaju u zajednički fond te se sredstva dijele prema unaprijed određenoj formuli između središnje države i nižih razina, dok se kod prvog načina podjele podrazumijeva da se prikupljeni porezni prihodi dijele među različitim državnim razinama vlasti prema određenim različitim postocima.

Dotacije (pomoći) označavaju sredstva neke državne jedinice primljena od druge državne jedinice ili međunarodnih institucija koje nije potrebno vratiti ili za njih dati neku protunaknadu. Postoji više različitih klasifikacija dotacija, ali većina se autora ipak slaže da postoje dvije osnovne vrste dotacija: opće (nenamjenske, bezuvjetne, neuvjetovane) i namjenske (uvjetovane). U nastavku se daje prikaz vrsta dotacija.

Slika 1.: Vrste dotacija (pomoći)



Izvor: Izrada autora prema Bergvall et al., 2006, str. 116

Opće dotacije su sredstva koja lokalne jedinice mogu utrošiti u bilo koju zakonitu svrhu, kao što troše vlastite nenamjenske i porezne prihode. Davatelj dotacije ne utvrđuje namjenu dodijeljenih sredstava. Namjenske (uvjetovane) dotacije su strogo namijenjene financiranju određene kategorije ili programa lokalne javne potrošnje te se moraju, djelomično ili u potpunosti, utrošiti za točno određenu namjenu koju je odredio davatelj dotacije (Hegedüs, 2004.). Nenamjenske dotacije su općeg karaktera i lokalne zajednice ih koriste prema vlastitim preferencijama. Nenamjenske dotacije su jedini vrsta pomoći koje bi se trebale koristiti za izravnavanje vodoravne neravnoteže. Bergvall et al. (2006, str. 116-118) navode tipologiju dotacija gdje nenamjenske (*engl. non-earmarked*) i namjenske (*engl. earmarked*) dotacije mogu biti obvezne, mandatne (*engl. mandatory*) i diskrecijski (*engl. discretionary*). Obvezni nenamjenski transferi imaju definirane obveze i njihov sadržaj je utvrđen zakonskim i drugim propisima, a dalje se dijele na transfere opće namjene (*engl. general purpose grants*) i tzv. blok transfere (*engl. block grants*). Obje vrste su slične po tome što povećavaju prihode nižih razina vlasti bez mijenjanja relativnih cijena pružanja javnih usluga. Iako blok transferi pripadaju nenamjenskim transferima, oni se ipak dodjeljuju za financiranje određenih javnih usluga na lokalnoj razini, pri čemu se utrošak sredstava ne kontrolira od strane središnje države, no definirani su minimalni standardi određene javne usluge koje je potrebno ispuniti. Obrazloženje korištenja ove vrste dotacija jest da je poboljšana učinkovitost korištenja resursa na nižim razinama vlasti. Ukoliko se ostvare standardi javne usluge preostala

primljena sredstva se ne moraju vraćati, što djeluju poticajno na lokalne zajednice da što racionalnije upravljaju sredstvima. Diskrecijske dotacije su privremene prirode i uključuju, na primjer, potpore za određene infrastrukturne projekte ili hitnu pomoć u slučaju određene prirodne katastrofe. Namjenske dotacije također se dijele na obvezne i diskrecijske, pri čemu se obvezne dotacije dodatno dalje dijele na one bez vlastitog udjela (*engl. non-matching grants*) i one s vlastitim udjelom (*engl. matching grants*). Namjenske dotacije bez vlastitog udjela niže državne razine primaju od viših državnih razina bez zahtjeva da i one same sudjeluju u financiranju troškova zbog kojih se isplaćuju. Kod namjenskih dotacija s vlastitim udjelom za svaku novčanu jedinicu dodijeljenu od strane davatelja dotacije za potporu nekoj djelatnosti određeni iznos mora dati i primatelj dotacije. One ovise o normativnoj ili stvarnoj potrošnji za usluge za koje su namijenjene ili ovise o lokalnom prikupljenim prihodima povezanim s uslugama koje se financiraju te se time nadopunjuju doprinosi nižih razina vlasti smanjujući cijenu javne usluge koju treba platiti lokalna jedinica. Osim prethodno navedenih vrsta, namjenske dotacije još se mogu klasificirati kao tekuće i kapitalne dotacije, gdje se tekuće dotacije troše za financiranje tekućih troškova poslovanja, dok se kapitalnim dotacijama financiraju investicije u kapitalne projekte.

S obzirom da transferi predstavljaju značaj izvor financiranja subnacionalnih jedinica u većini zemalja, oblikovanje sustava dodijele transfera od ključne je važnosti za uspješnu provedbu cjelokupnog procesa decentralizacije (Litvack et al., 1998, str. 12). Sustav međuproračunskih transfera u velikoj mjeri doprinosi decentralizaciji na način da osigurava dodatna financijska sredstva lokalnim jedinicama za njihov rad, a pri čemu autonomija donošenja odluka lokalnih jedinica u korištenju dodijeljenih sredstava uvelike ovisi o strukturi i vrsti primljenih transfera (Bahl i Linn, 1992, str. 428). Litvack et al. (1998, str. 13) navode kako uspješni sustavi međuproračunskih transfera uključuju transfere gdje se iznosi dodijeljenih dotacija utvrđuju transparentno i objektivno, na temelju javno dostupne formule, a ključ je da nisu predmetom skrivenih političkih pregovaranja.

Sustav dotacija lokalnim jedinicama ima određene prednosti i nedostatke (Bajo i Jurlina Alibegović, 2008, str. 106). Kao prednosti smatraju se povećanje prihoda nižih razina vlasti, izostanak administrativnih troškova koji nastaju u postupku prikupljanja prihoda na lokalnoj razini i smanjeno porezno opterećenje na lokalnoj razini. Glavni nedostaci dotacija su mogućnost rasipnog i neodgovornog ponašanja donositelja odluka na lokalnoj razini u smislu povećanja

potrošnje uz izostanak odgovarajućeg povećanja lokalnih poreza te slabiji porezni napor u smislu slabijeg prikupljanja vlastitih javnih prihoda na području lokalne jedinice kojoj je dodijeljena dotacija.

Pri dodijeli transfera od strane središnje države uglavnom prevladavaju politički razlozi umjesto da su isti motivirani kreiranjem što veće učinkovitosti unutar sustava javnih financija. Preporuča se transfere raspodijeliti temeljem transparentnih kriterija i alokacijskih formula koji neće biti podložni političkim manipulacijama. Ukoliko sustav unutardržavnih transfera umanjuje porezni napor i fiskalnu autonomiju lokalnih jedinica politički dodijeljenim transferima, takav sustav narušava osnovne principe decentralizacije i onemogućuje točno proračunsko planiranje.

## **2.5. Fiskalna autonomija**

U brojnim istraživanjima daju se različite definicije fiskalne autonomije lokalnih jedinica (Boyn, 1996; Chapman, 1999; Wolman i Goldsmith, 1990). Možemo zaključiti da se fiskalna autonomija lokalnih jedinica odnosi na sposobnost lokalnih jedinica da određuju porezne stope i uspostavljaju potencijalnu bazu prihoda bez vanjskog utjecaja, da odrede kako trošiti te prihode te biti sposobne pružiti razinu usluge koju zahtijevaju građani u nadležnosti pojedine lokalne jedinice.

Wolman i Goldsmith (1990) mišljenja su da je fiskalna autonomija sposobnost lokalnih vlasti da imaju neovisan utjecaj na dobrobit stanovnika u lokalnoj jedinici. Boyn (1996) definira fiskalnu autonomiju kao sposobnost i snagu lokalnih vlasti da inoviraju i eksperimentiraju s javnim politikama, da razvijaju javne politike, te da se one mogu razlikovati u pojedinoj lokalnoj jedinici. Prema Whitney et al. (2018) fiskalna autonomija podrazumijeva davanje lokalnim vlastima veće kontrole nad svojim financijama kako bi ostvarivali bolje ekonomske učinke od onih koji su trenutačno mogući prema postojećem sustavu financiranja lokalne vlasti. Prema Ebohon et al. (2011) autonomija uz ekonomski ima i politički predznak na način da autonomija može uključivati ekonomsku neovisnost lokalnih razine od strane središnje vlasti. Također, autonomija može značiti neovisnost političkih struktura i institucija lokalnih vlasti.



Lokalna autonomija vjerojatno je jedno od najvažnijih obilježja lokalne samouprave. Koncept se koristi u širokom rasponu literature iz područja kao što su studije lokalne samouprave, federalizma, regionalizma, upravljanje na više razina, javna uprava i sl. Lokalna autonomija opisuje slobodu lokalne samouprave „da odredi kombinaciju lokalnih dobara i usluga, kao i lokalnih poreznih stopa“ (Goldsmith 1995, str. 229).

Da bi proces decentralizacije bio uspješan, važno je kako dizajniramo sustav fiskalne autonomije jer on utječe na financijske mogućnosti područne vlasti i definira ishode poput kvalitete pruženih javnih usluga i učinkovitosti javnog sektora (Blöchliger i King, 2006). I teorija i iskustvo u raznim zemljama sugeriraju da kako bi fiskalna decentralizacija stvorila održivu neto korist u zemljama, lokalnim vlastima je potrebna znatno veća moć oporezivanja nego što je to sada slučaj (Bahl i Bird, 2008).

Niska porezna autonomija nižih razina vlasti doprinosi smanjuju poticaja za odgovorno ponašanje istih jer nisu prisiljeni povećati poreze kako bi uravnotežile proračun. Nastavno na navedeno, poželjno bi bilo uskladiti odgovornosti za prikupljanje prihoda te upravljanje rashodima uz eksplicitnu odgovornost nižih razina vlasti koja se odnosi na funkcioniranje unutar vlastitih mogućnosti i odgovarajuće autonomije (Litvack i Sedon, 1999., str. 91.).

S ciljem promicanja i održavanja veće lokalne autonomije te promicanja i zaštite lokalne samouprave, 47 država članica Vijeća Europe usvojilo je 1985. godine „Europsku povelju o lokalnoj samoupravi“. Opseg ovih zadataka ovisi o napretku procesa decentralizacije (Ebel i Yilmaz, 2002a). Za rješavanje svih lokalnih potreba i pokretanje lokalnog razvoja, jedinice lokalne samouprave imaju odgovarajuća financijska sredstva. Snažna i održiva financijska sredstva osnova su socioekonomskog razvoja na lokalnoj razini. Povećane odgovornosti za potrošnju i ograničene ovlasti nižih razina vlasti za prikupljanje vlastitih prihoda, postavljaju pitanje stupnja njihove ovisnosti o središnjoj vladi. Ako lokalne samouprave žele doista biti autonomne, većina autora stavlja najveći naglasak na važnost vlastitih prihoda i mogućnosti donošenja odluka o načinu trošenja tih sredstava.

Prema Rodden (2003, str. 724) ključ za uspješnu provedbu fiskalne decentralizacije je njezina struktura i način na koji se provodi, pri čemu financiranje decentraliziranih lokalnih jedinica autonomnim lokalnim poreznim i neporeznim prihodima rezultira manjim javnim sektorom, dok ukoliko se lokalne jedinice financiraju iz zajedničkih prihoda, odnosno dijeljenjem poreznih

prihoda, međuproračunskim transferima i lokalnim porezima koji su određeni od strane središnje vlasti, isto će rezultirati većim javnim sektorom.

Ukoliko sredstva dotirana od strane središnje vlasti čine veliki udio u proračunskim prihodima lokalnih samouprava, značajno se ograničava slobodno korištenje financijskih sredstava (Oulasvirta i Turala, 2009). Nadalje, situacija u kojoj financiranje lokalne vlasti snažno ovisi o državnom proračunu ima značajan negativan utjecaj na autonomiju lokalnih jedinica. Razina lokalne financijske neovisnosti jedna je od ključnih odrednica opsega i standarda javnih usluga pruženih stanovništvu. Ukoliko lokalne vlasti imaju utjecaja na životni standard stanovništva, provedbom investicijskih projekata mogu odrediti i razvojne mogućnosti područja na kojem djeluju.

Kada se razmatra lokalna fiskalna autonomija, uglavnom se stavlja naglasak na samostalnost koju lokalne vlasti imaju u pogledu prikupljanja prihoda. Prema Satola et al. (2019) isto se mjeri procjenom vlastitih prihoda po glavi stanovnika i udjela vlastitih prihoda u ukupnim prihodima. Manje pažnje posvećuje se rashodovnoj strani lokalne fiskalne autonomije. U tom kontekstu razina financijske autonomije od velikog je značaja za sposobnost lokalnih vlasti da slobodno postavljaju svoje ciljeve, odnosno određuju svoju potrošnju. Veća razina financijske autonomije omogućava ispunjavanje zadataka za koje lokalne vlasti smatraju ključnim pokretačima razvoja. U skladu s načelom decentralizacije, lokalne vlasti najbolje mogu procijeniti koji projekti su u skladu s lokalnim potrebama. U situaciji u kojoj je njihova financijska autonomija smanjena, a prihodi od pomoći igraju sve važniju ulogu, lokalne samouprave moraju voditi računa o načelima, zahtjevima i očekivanjima središnje vlasti koja dodjeljuje sredstva (Oulasvirta i Turala, 2009).

Razvijena društva mogu biti dobro pripremljena i prilagođena za uvođenje veće autonomije, a time i veće odgovornosti od društva nižeg stupnja razvitka. Pojedine zemlje zadržavaju niži stupanj fiskalne autonomije što smatraju korisnijim rješenjem na lokalnoj razini zbog korupcije, nedostatka obrazovanih službenika i kapaciteta ili čak neučinkovitog sustava naplate poreza. Zemlja u razvoju može se odlučiti za postupni prijelaz prema većoj autonomiji kako se preduvjeti poboljšavaju. Stoga je potrebno kao kriterij ocjenjivanja uzeti u obzir eksterne varijable poput lokalnog društva i razine društveno-ekonomskog razvoja.

U dosadašnjim studijama, vlastiti porezni prihodi smatraju se kao vrsta financiranja koja stvara veću fiskalnu autonomiju nižih razina vlasti u odnosu na međuvladine transfere. Iako su razvijene

varijacije među vrstama autonomije vlastitih poreznih prihoda (OECD, 1999.), općenito se podrazumijeva da, kada niže razine vlasti mogu prikupljati prihode izravno iz svojih sredina u kojima su nadležni, to znači veću neovisnost od središnje vlasti s fiskalnog stajališta (Gomes, 2012).

Odabirom plaćanja viših ili nižih poreza stanovnici lokalnih samouprava mogu birati razinu javnih usluga koje žele. Stoga je važan preduvjet za ostvarivanje lokalne fiskalne autonomije mogućnost odabira poreznih stopa. Lokalnim samoupravama ne može se dopustiti potpuna diskrecija u odabiru poreza koje će prikupljati; na primjer, ne bi im se trebalo dopustiti da uvode i odlučuju o carinskim porezima, carinama u međunarodnoj trgovini ili trgovini između lokalnih samouprava ili nametati poreze koji se odnose na izvozne aktivnosti. Prevelika mogućnost određivanja lokalnih poreza te poreznih osnovica i stopa može u administriranju i samom prikupljanju poreza stvoriti neprihvatljivu složenost i administrativna opterećenja, kao i nejednakosti i distorzije u raspodjeli. Za lokalnu samoupravu, fiskalna autonomija ne znači da se usluge koje iste pružaju financiraju isključivo vlastitim sredstvima (samofinanciranje). Međutim, važno je osmisliti sustav financiranja jedinica lokalne samouprave kako bi im osigurali financijska sredstva koja odgovaraju iznosu troškova koji imaju za ispunjavanje svojih zadataka (Brezovnik i Oplotnik, 2012). Jedinice lokalne samouprave koje imaju viši stupanj fiskalne i porezne autonomije imat će resurse i sposobnost zadovoljiti potrebe lokalne zajednice te poboljšati uvjete u lokalnoj zajednici, što je pokazatelj visokog stupnja lokalnog razvoja.

Na rashodovnoj strani, lokalna potrošnja može biti pod velikim utjecajem regulacije sa središnje razine, smanjujući diskrecijska prava nad raznim rashodovnim stavkama. U nekim europskim zemljama, među ostalim i u Republici Hrvatskoj, transfer financijske odgovornosti za obrazovanje ili zdravstvo predstavlja samo računovodstvenu promjenu, dok su ključne regulatorne odgovornosti ostale na središnjoj razini. Nadalje, različite obveze i uvjeti vezani za međuvladine transfere mogu dodatno utjecati na obrazac potrošnje nižih razina.

Blöchliger i King (2006) kao najbolje mjere fiskalne autonomnosti navode sljedeće pokazatelje: udio poreznih prihoda raspoređenih nižim razinama vlasti, diskrecijsko pravo određivanja osnovica i stopa poreznih prihoda, udio transfera dodijeljenih nižim razinama vlasti i postotak transfera čija je namjena određena od središnje razine. Oslanjajući se na podatke i analitički okvir OECD-a, Ebel i Yilmaz (2002b), Journard i Kongsrud (2003), Meloche et al. (2004), Stegarescu (2005) i

Blöchliger i King (2005) predstavljaju različite mjere decentralizacije prihoda. Ove komparativne studije uglavnom se usredotočuju na prihodovnu „stranu“ fiskalne decentralizacije i klasificiraju poreznu autonomiju uzimajući u obzir ovlasti nižih razina vlasti za prikupljanje poreza.

Baza podataka fiskalne decentralizacije kreirane od strane OECD-a (*engl. OECD Fiscal Decentralisation Database*) nastala je u okviru OECD-ove Mreže o fiskalnim odnosima između različitih razina vlasti (*engl. OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government*), te pruža usporedive informacije o raznim pokazateljima fiskalne decentralizacije, prikazanima prema razinama vlasti (središnja ili federalna razina, regionalna i lokalna razina) za zemlje koje su članice OECD-a u periodu od 1965. do 2020. godine. OECD-ova baza otišla je malo dalje jer pokušava klasificirati porezne prihode nižih razina vlasti prema poreznoj autonomiji, odnosno prema mogućnosti samostalnog odlučivanja lokalnih jedinica na visinu prikupljenih poreznih prihoda, što predstavlja presudni faktor pri ocjeni unutardržavnih fiskalnih odnosa i stupnja decentralizacije pojedine zemlje. OECD-ova metodologija u klasifikaciji autonomnosti u ostvarivanju poreznih prihoda jedinica lokalne samouprave (Blöchliger i King, 2006; Blöchliger i Nettley, 2015), definira okvir porezne autonomije na način da podrazumijeva šest osnovnih stupnjeva (kategorija) porezne autonomije nižih razina vlasti, pri čemu se osnovni stupnjevi (kategorije) dodatno dijele na više podstupnjeva, što u konačnici daje 12 stupnjeva porezne autonomije nižih razina vlasti u OECD-ovoj klasifikaciji. Predmetna klasifikacija umnogome kvalitetnije odražava stvarno stanje fiskalne autonomnosti negoli je to slučaj u odnosu na podatke u GFS bazi. Prikaz OECD-ove klasifikacije poreznih prihoda nižih razina vlasti prema poreznoj autonomiji daje se u tablici 5.

Tablica 5.: Porezna autonomija lokalnih jedinica prema OECD-u

<b>Kategorija</b>	<b>Šifra</b>	<b>Opis</b>
A: Autonomija nad stopama i olakšicama	a1	Niže razine vlasti definiraju porezne stope i uvode porezne olakšice bez obveze konzultiranja više razine vlasti
	a2	Niže razine vlasti definiraju poreznu stopu i uvode porezne olakšice nakon izvršenih konzultacija s višim razinama vlasti
B: Autonomija samo nad stopama	b1	Niže razine vlasti definiraju poreznu stopu, a viša razina vlasti ne postavlja najvišu ili najnižu razinu određenih poreznih stopa
	b2	Niže razine vlasti definiraju poreznu stopu, a viša razina vlasti limitira najvišu i/ili najnižu razinu odabranih stopa
	b3	Niže razine vlasti definiraju poreznu stopu, a viša razina vlasti limitira iznos prikupljenih godišnjih prihoda
C: Autonomija samo nad olakšicama	c1	Niže razine vlasti definiraju porezne olakšice

D: Dijeljenje poreza (zajednički porezi)	d1	Niže razine vlasti odlučuju o načinu dijeljenja poreza s višom razinom vlasti
	d2	Način dijeljenja poreza može se izmijeniti samo uz pristanak niže razine vlasti
	d3	Način dijeljenja poreza definiran je propisima koje donosi viša razina vlasti, može se izmijeniti odlukom više razine vlasti, no mora vrijediti barem duže od jedne godine
	d4	Način dijeljenja poreza određuje se za svaku godinu od strane više razine vlasti
E: Stope i olakšice definira viša razina vlasti	e	Ostali slučajevi u kojima više razine vlasti definiraju i poreznu osnovicu te stopu nižih razina vlasti
F: Ništa od gore navedenog	f	Nijedna od gornjih kategorija a, b, c, d ili e se ne primjenjuje

Izvor: Sistematizacija autora prema OECD Fiscal Decentralisation database

Lokalnim poreznim prihodima smatraju se kategorije a, b i c gdje lokalne jedinice imaju djelomičnu ili potpunu autonomiju nad stopama i/ili osnovicama (mogu u potpunosti ili djelomično samostalno odlučivati o visini poreznih stopa i/ili utjecati na poreznu osnovicu definiranjem poreznih olakšica).

Porezni prihodi i ostali vlastiti izvori prihoda smatraju se najadekvatnijim izvorima prihoda što se tiče fiskalne autonomije lokalnih samouprava. Osim što pružaju mogućnost odlučivanja (u većoj ili manjoj mjeri) o količini prikupljenih prihoda, lokalne vlasti privilegirane su slobodno odlučivati kako će ta sredstva biti utrošena. Porezni prihodi smatraju se nenamjenskim prihodima te se mogu slobodno utrošiti na aktivnosti koje samostalno odrede lokalne vlasti (Oulasvirta i Turala, 2009). Kada je riječ o međuvladinim potporama, one mogu biti ili bezuvjetne (bez unaprijed određene namjene) za slobodno korištenje, ili uvjetne (s određenom namjenom) ako se prebacuju na lokalne samouprave za određene programe i pod strogim su nadzorom. Posljedično, financiranje nepovratnim sredstvima s viših razina vlasti ne mora nužno smanjiti lokalnu autonomiju. Međutim, ključno je da lokalne samouprave prikupe značajan dio vlastitih sredstava kako bi sačuvale svoju neovisnost u odlukama o izdacima i pažljivo donosile svoje fiskalne odluke. Konačno, može li se lokalna jedinica slobodno zaduživati na tržištu kapitala u određenoj mjeri određuje i lokalnu autonomiju.

Literatura o fiskalnom federalizmu također pruža jasne dokaze za i protiv potpune fiskalne autonomije nižih razina vlasti (Gramlich, 1990). Dva su glavna argumenta u korist fiskalne autonomije nižih razina. Prvi se argument odnosi na veću odgovornost lokalnih političara jer lobiranjem prema središnjim vlastima te dodjela bespovratnih sredstava (pomoći) istima dovodi do

privida uspješnosti vođenja lokalne jedinice koje imaju malo veze s ekonomskom učinkovitošću, a drugo, ovisnost o bespovratnim sredstvima dovela bi lokalne administratore i političare do neučinkovite javne potrošnje. Glavni argumenti protiv potpune fiskalne autonomije odnose se na izbjegavanje poreznih eksternalija s ciljem postizanja ekonomske učinkovitosti, posljedice potencijalne migracije faktora proizvodnje zbog porezne konkurencije i velike administrativne složenosti zbog koje se mnoge zemlje odlučuju za nacionalnu porezni sustav u kojem se financiranje nižih razina vlasti temelji na potporama ili dijeljenju poreznih prihoda između više razina vlasti.

Kada bi govorili o potpunoj fiskalnoj autonomiji, to bi značilo da lokalne samouprave nemaju zakonski određene obvezne zadatke i da same mogu odlučivati koje će poreze, naknade i usluge naplaćivati. Ukoliko bi svoje vlastite prihode dopunjavali bespovratnim sredstvima središnje države koja su bespovratna sredstva opće namjene bez ikakvih unaprijed određenih uvjeta o potrošnji, financijska autonomija i dalje bi bila vrlo snažna, dok bi sustav financiranja lokalnih samouprava ostao dosljedan. (Oulasvirta i Turala, 2009)

Najrazvijenije zemlje imaju tendenciju da omoguće lokalnim samoupravama značajan stupanj fiskalne autonomije s većom kontrolom poreza, korisničkih naknada i poreza na imovinu, ograničenom kontrolom poreza na mobilnije faktore (porez na dohodak i dobit) i gotovo nikakvu kontrolu nad oporezivanjem prirodnih resursa. Mnoge europske zemlje dale su autonomiju svojim lokalnim vlastima za postavljanje stopa oporezivanja osobnog dohotka. Rezultati istraživanja koje su proveli Boetti et al. (2012) pokazuju da lokalne vlasti s više fiskalne autonomije pokazuju manje neučinkovito ponašanje. Blöchliger i Kim (2016) došli su do podataka da je područje OECD-a decentraliziranije nego prije dva desetljeća te da je rasla razina porezne autonomije. Iako niže razine vlasti u prosjeku čine približno 32% ukupne potrošnje, samo 15% poreznih prihoda je prikupljeno od strane istih, što povećava važnost međuvladinih transfera.

## 2.6. Odnos decentralizacije i pojedinih makroekonomskih pokazatelja

Za ostvarivanje općeg društvenog blagostanja, kako u svijetu, tako i u Republici Hrvatskoj, jedinice lokalnih samouprava zajedno s javnim funkcijama vlasti postaju sve važniji čimbenik. Budući da niže razine vlasti sada postaju ključni akteri u isporuci i pružanju javnih dobara i usluga građanima širom svijeta, postalo je sve važnije istražiti utjecaj fiskalne decentralizacije na ekonomiju određenog gospodarstva, društva i politike. Niz socijalno-ekonomskih pitanja je širok i uključuje rast i razvoj, smanjenje siromaštva i postizanje milenijskih ciljeva razvoja, poboljšanje učinkovitosti i upravljanja u javnom sektoru ili postizanje veće makroekonomske stabilnosti i fiskalne održivosti. Temeljno je pitanje pomaže li tekući trend decentralizacije ili nanosi štete tim važnim političkim ciljevima (Martinez-Vazquez, 2017). Europska povelja o lokalnoj samoupravi (engl. *European Charter of Local Self Government*, 1985) pa i Ugovori o Europskoj uniji, načelo subsidijarnosti ističe kao jedno od temeljnih načela, koji nalaže da se odgovornost za financiranje i upravljanje pojedinim javnim uslugama delegira na najnižu razinu samouprave, koja je u stanju uspješno i efikasno pružati tu uslugu.

Decentralizacija povećava ekonomsku učinkovitost jer lokalne jedinice zbog izravnijeg kontakta sa stanovnicima mogu adekvatnije (u skladu sa stvarnim preferencijama stanovništva), brže, jeftinije i učinkovitije zadovoljiti javne potrebe od lokalnog značaja, što rezultira učinkovitijom javnom upravom. Također, mogućnost eksperimentiranja s pojedinim javnim politikama i konkurencija između lokalnih jedinica u pružanju javnih usluga, zajedno s mobilnosti kućanstava i poduzeća, promiče učinkovitije pružanje usluga (MartinezVazquez i McNab, 2003). Najvažnija prednost fiskalne decentralizacije jest da omogućuje povećanje ekonomskog blagostanja jer se količina i vrsta javne potrošnje prilagođava željama manjih skupina (pojedinaca) (Wallis i Oates, 1988). Budući da su niže razine vlasti sada ključni akteri u pružanju javnih dobara i usluga građanima širom svijeta, sve je važnije znati utjecaj fiskalne decentralizacije na gospodarstvo i društvo općenito. U nastavku daje se pregled odnosa decentralizacije i nekih makroekonomskih pokazatelja, kao što su fiskalna stabilnost, veličina javnog sektora te ekonomski rast.

### 2.6.1. Decentralizacija i veličina javnog sektora

Normativno promatrano, provođenje procesa fiskalne decentralizacije treba rezultirati manjim javnim sektorom. Glavni uzročnik smanjenja proizlazi iz porezne konkurencije između lokalnih jedinica te političke participacije građana u njihovim lokalnim sredinama (Jin i Zou, 2002).

Stilizirana činjenica o odnosu fiskalne decentralizacije i veličine javnog sektora na način da fiskalna decentralizacija ograničava rast državne potrošnje, artikulirana je u utjecajnom radu Brennana i Buchanana (1980). Državu prikazuju kao monolitnog Levijatana, koji želi maksimizirati prihode i povećati svoj utjecaj, pretjeranim stopama oporezivanja, stvaranjem duga ili tiskanjem novca. Tvrdi se da će veća centralizacija tj. "monopolizacija" vlasti, popraćena slabom međuvladinom konkurencijom, dovesti do većeg udjela javnog sektora u BDP-u određene države. Obrazloženje ovog argumenta je da položaj centralizirane države olakšava istoj maskiranje i promicanje svojih sebičnih interesa, dok "prevareni" porezni obveznici/glasači imaju malu kontrolu nad državom koja je udaljena i koja je velika. Prema Brennanu i Buchananu (1980) postoje dva načina za ograničavanje Levijatana. Jedan od načina uključuje ustavna ograničenja kroz uravnoteženu opskrbu proračunskih sredstava i ograničenja vladinog pristupa poreznim i drugim fiskalnim instrumentima. Drugi je način decentralizacija vladine potrošnje i oporezivanja. Pod pretpostavkom da su tvrtke i građani mobilni u različitim lokalnim jedinicama, svaki pokušaj jedne lokalne jedinice da podigne visinu poreznog opterećenja, rezultat će migracijom njezinih ekonomskih resursa u alternativnu lokalnu jedinicu. Zbog ovog konkurentskog pritiska, svaka lokalna jedinica težit će smanjenju poreznog opterećenja koji dovodi do uravnoteženja proračuna, a posljedično i do smanjenja pruženih lokalnih javnih dobara i usluga. U najgorem slučaju, to može rezultirati zabrinjavajućom "utrkom do dna" i, prema tome, nedovoljnim pružanjem određenih javnih dobara i usluga (Golem, 2010, str. 55).

U jednoj od prvih studija koje su istraživale odnos fiskalne (de)centralizacije i veličine javnog sektora autor je Oates (1985). Empirijski istražuje hipotezu o Levijatana na uzorku od 48 saveznih država SAD-a, kao i na uzorku od 43 razvijene zemlje i zemlje u razvoju. U SAD-u Oates (1985) testira utjecaj decentralizacije na saveznu razinu državne vlade, dok se u analizi među zemljama usredotočuje na ukupnu razinu opće države. U oba slučaja, niti jedna od korištenih varijabli decentralizacije nije imala statistički značajan učinak koji bi pružio potporu Levijatanovoj hipotezi,



odnosno da fiskalna decentralizacija dovodi do smanjenje ukupne veličine države. Naprotiv, obične korelacije ukazuju da više centralizirana država vodi ka smanjenju ukupne države, što je u suprotnosti s hipotezom o Levijatenu.

Empirijski dokaz levijatanske hipoteze, tj. negativan statistički signifikantan odnos između decentralizacije i veličine države, u svome istraživanju pronalazi Marlow (1988). Glavna razlika između Marlowa (1988) i istraživanja koje je poveo Oates (1985) je razina analize, pri čemu se veličina državnog sektora računa kao udio ukupnih državnih rashoda (lokalna, savezna i federalna razina) u BDP-u, a fiskalna decentralizacija se iskazuje kao udio ukupnih rashoda lokalnih razina vlasti i saveznih država u ukupnim rashodima federalne, savezne i lokalne države. Koristeći podatke o agregatnim izdacima američke vlade od 1946. do 1985. godine, pokazuje da provedba fiskalne decentralizacije, gdje je stupanj fiskalne decentralizacije mjereno kao udio ukupnih rashoda lokalnih razina vlasti i saveznih država u ukupnim rashodima države, dovodi do smanjenja veličine javnog sektora.

Feld et al. (2003) istražuju različite kanale utjecaja fiskalnog federalizma na veličinu i strukturu prihoda švicarskih kantona koristeći podatke za 26 švicarskih kantona od 1980. do 1998. Smatraju da fiskalna decentralizacija koja je mjerena udjelom lokalnih prihoda u kantonalnim i državnim приходima, ima statistički značajan negativan učinak na veličinu kantona mjerenu приходima lokalne i kantonalne samouprave po stanovniku. Predmetni učinak fiskalne decentralizacije na smanjenje prihoda potječe prije svega iz značajne porezne autonomije i porezne moći koju kantonima daje švicarski ustav i podupire Levijatanovu hipotezu (Feld et al., 2003).

Stein (1999) na uzorku koji čine 19 zemalja Latinske Amerike i zemlje članice OECD-a (u razdoblju od 1990-1995 godine) istražuje odnos fiskalne decentralizacije i veličine države. Problem vertikalne fiskalne neravnoteže, koji se uglavnom ublažava korištenjem transfera sa središnje razine vlasti, može oslabiti proračunska ograničenja nižih razina, osim ako su ti međuvladini transferi vrlo strogo definirani s resursima dodijeljenim prema objektivnim kriterijima i sa malo prostora za diskreciju i pregovaranje između različitih razina vlasti. Ako navedeni uvjeti nisu zadovoljeni, niže razine vlasti mogu imati poticaj za preveliko zaduživanje i prekomjerno trošenje proračunskih sredstava, čiji teret zatim prebacuju na središnju razinu i ostale jedinice na nižim razinama vlasti. Slijedom navedenog u empirijskom modelu Stein (1999) koristi različite pokazatelje decentralizacije u kojima kombinira: decentralizaciju rashoda i vertikalne neravnoteže;

decentralizaciju rashoda, vertikalne neravnoteže i autonomiju zaduživanja nižih razina vlasti; decentralizacije rashoda, vertikalne neravnoteže i diskrecijsko odlučivanje u sustavu međurazinskih transfera. Stein (1999) je u svome istraživanju došao do zaključka da oblik fiskalne decentralizacije i način njegove implementacije ne pokazuju samo da su decentralizirane vlade veće, već i da veličina javnog sektora ovisi o obliku i načinu provedbe decentralizacije. Kako bi se javni sektor smanjio ili limitirao potrebno je primjenjivati čvrsta proračunska ograničenja na nižim razinama, ograničiti mogućnost zaduživanja lokalnih jedinica, odnosno smanjiti okomite fiskalne neravnoteže.

Jin i Zou (2002) ispituju kako se različite razine vlasti (središnja, regionalna i lokalna) ponašaju kao odgovor na decentralizaciju rashoda, decentralizaciju prihoda i vertikalne fiskalne neravnoteže, koristeći panel na uzorku od 32 razvijene i zemlje u razvoju tijekom razdoblja od 1980. do 1994. godine. Rezultati ukazuju da decentralizacija rashoda dovodi do smanjenja središnje države, većih nižih razina vlasti te ukupno promatrano veće opće države (središnja i lokalna razina zajedno). S druge strane, decentralizacija prihoda povećava lokalne jedinice manje nego što se smanjuje središnja država, što ukupno gledano dovodi do manje opće države. Vertikalna neravnoteža utječe na povećanje ukupne veličine opće države, kao i na povećanje veličine lokalnih jedinica i središnje države.

Rodden (2003) u svome istraživanju koristi OECD-ovu bazu podataka te drugačije pokazatelje od onih koji su se u dotadašnjim istraživanjima koristili, a to je omjer prihoda od vlastitih poreza koje kontroliraju niže razine vlasti i ukupnih prihoda nižih razina. Rezultati donekle ograničenog skupa podataka koji se odnosi na razdoblje od 1985. do 1995. godine za 19 zemalja OECD-a sugeriraju da je decentralizacija, kada se financira prvenstveno autonomnim lokalnim oporezivanjem, povezana s manjim javnim sektorom. S druge strane, kada se financira dijeljenjem prihoda, transferima ili poreznim prihodima koje u potpunosti kontrolira središnja država, fiskalna decentralizacija povezana je s većim javnim sektorom. U praksi većina zemalja nema ograničenu središnju vlast i samofinancirajuće niže razine vlasti. Regionalne i lokalne vlasti dogovaraju se sa središnjim vladama, a njihovi se troškovi financiraju prvenstveno međuvladinim transferima, zajedničkim poreznim prihodima ili drugim fondovima pod kontrolom središnjom razine. Ne očekuje se da će ova vrsta decentralizacije, odnosno decentralizacija rashoda bez odgovarajuće

porezne decentralizacije, izazvati poreznu konkurenciju koja pokreće Levijatanov model. Štoviše, to bi moglo imati potpuno suprotan učinak na veličinu javnog sektora (Rodden, 2003).

Prema podacima koje je dobio u svome istraživanju Fiva (2006) zaključuje da fiskalna decentralizacija utječe na strukturu državnih rashoda i veličinu države. Koristio je „pročišćenu“ mjeru decentralizacije prihoda, odnosno udio autonomnih vlastitih prihoda (samo oni prihodi za koje niža razina vlasti ima diskreciju određivanja porezne stope, porezne osnovice ili oboje) u ukupnim prihodima opće države. Fiva (2006) sugerira da je porezna decentralizacija povezana s manjim državnim sektorom, pružajući potporu hipotezi o Levijatanu. S druge strane, decentralizacija rashoda povezana je s većim državnim sektorom.

Primjerice, kada se veličina javnog sektora mjeri razinom zaposlenosti, postoje čvrsti dokazi da porast zaposlenosti na nižim razinama vlasti nakon provedene decentralizacije, uzrokuje smanjenja na središnjoj razini koja su veća od povećanja koja su se dogodila na nižim razinama. Participacija političara u lokalnim jedinicama povećava razinu odgovornosti lokalnih vlasti u izvršavanju njihovih obaveza, a ono što je najbitnije, predstavlja mehanizam discipliniranja političkih predstavnika na svim razinama (Martinez et al., 2016). Postoje dokazi da veća decentralizacija prihoda dovodi do smanjenja cijelog javnog sektora, što je rezultat povećane fiskalne odgovornosti i veće porezne konkurencije koja djeluje na alokacijsku i ekonomsku učinkovitost (Jin i Zou, 2002). Rastuća literatura o ovoj temi datira iz pionirskog rada Wilsona (1986) koji je implicirao da natjecanje nižih razina vlasti za mobilne porezne osnovice dovodi do nižih poreznih stopa kroz postupak koji je nazvan "utrka do dna", a rezultat toga su manji prihodi što dovodi do slabijeg fiskalnog kapaciteta. Suprotno tome, čini se da bi samo veća decentralizacija rashoda dovela do rasta javnog sektora, možda iz suprotnih razloga. Ovisnost o transferima koje dodjeljuje središnja država dovela bi do labavije fiskalne odgovornosti (Jin i Zou 2002; Rodden, 2003), a može se objasniti i drugačijom vrstom konkurencije koja se vodi za dodjelu transfera. Kada se nadmetanje među nižim razinama vlasti odvija koristeći javnu infrastrukturu i druge politike poticanja produktivnosti privatnoga sektora, rezultat može biti prekomjerna javna potrošnja i veći javni sektor (Martinez et al., 2016).

Osim objašnjenja učinka fiskalne decentralizacije na veličinu javnog sektora sa strane ponude, u nedostatku formalnog strukturnog modela veličine javnog sektora u gospodarstvu, može se dati objašnjenje na strani potražnje. U okviru konvencionalne procjene možemo pretpostaviti da je

vlada dobronamjerni pružatelj javnih dobara i usluga, tako da je ponuda državnih rashoda savršeno elastična, dok potražnja za državnim rashodima određuje promatranu razinu državnih rashoda u gospodarstvu. Iz ove perspektive sa strane potražnje možemo predvidjeti dva suprotna učinka fiskalne decentralizacije na ukupnu veličinu javnog sektora. Budući da fiskalna decentralizacija dovodi do konkurencije među nižim razinama vlasti i rezultira transparentnijim proračunima, smanjuje fiskalnu iluziju nekih građana koji imaju mogućnost glasanja čineći ih svjesnijima svog stvarnog poreznog tereta. U istinski decentraliziranoj strukturi upravljanja, potrošači-glasači u susjednim lokalnim jedinicama mogu relativno lako usporediti svoje relativne položaje i kazniti svoju lokalnu jedinicu zbog prekomjerne i nepotrebne potrošnje. Da bi minimalizirale vjerojatnost da neće biti ponovno izabrane, lokalne vlasti možda će htjeti udovoljiti svojim potrošačima-glasačima i smanjiti veličinu troškova. Slijedom toga, očekivali bismo da će se udio javnog sektora u gospodarstvu mijenjati obrnuto s opsegom fiskalne decentralizacije. Međutim, alternativni mehanizmi mogu dati suprotne rezultate. Kao što je već istaknuto, fiskalna decentralizacija može povećati učinkovitost i kvalitetu javnih usluga prilagođavajući ih dosljednije potrebama potrošača-glasača. Može se tvrditi da veća decentralizacija povećava povjerenje građana u vladu, što im omogućuje da zahtijevaju više javnih dobara i usluga, što dovodi do većih rashoda i posljedično do većeg javnog sektora. Uz to, više razina vlasti podrazumijeva više političara koji su spremni odgovoriti posebnim interesnim skupinama koje zahtijevaju veće izdatke. Što je politička moć decentraliziranija, potencijal za utjecaj interesnih skupina raste i velika je vjerojatnost da će i broj interesnih skupina biti u porastu. S obzirom na navedeno, nije sasvim sigurno kakav utjecaj na veličinu javnog sektora ima veća fiskalna decentralizacija. (Golem, 2010)

Studije koje su ispitivale odnos između fiskalne decentralizacije i veličine javnog sektora uglavnom su koristile mjere fiskalne decentralizacije kao što su udio prihoda ili rashoda nižih razina vlasti u ukupnim prihodima ili rashodima opće države, bez obzira imaju li niže razine vlasti diskreciju određivanja prihoda ili načina trošenja dodijeljenih sredstava. Budući da se fiskalna decentralizacija u većini zemalja provodi gotovo isključivo dodjelom pomoći i dijeljenjem zajedničkih prihoda, a ne prenošenjem autonomije u određivanju poreznih prihoda i načina trošenja dodijeljenih sredstava, ne uzimajući u obzir navedenu autonomnost, može se doći do pogrešnih podataka. U studijama koje su proveli Stein (1999), Jin i Zou (2002), Rodden (2003) i Fiva (2006), dobiven je asimetrični učinak dviju mjera decentralizacije, utvrđeno je da decentralizacija rashoda povećava ukupnu veličinu javnog sektora, dok decentralizacija vlastitih autonomnih prihoda ima

suprotan učinak. Ova dihotomija učinaka sugerira da decentralizacija mora uključivati i aktivnosti zasnovane na rashodima i na prihodima nižih razina vlasti kako bi imale ograničavajući učinak na ukupnu veličinu javnog sektora u gospodarstvu. Ukoliko ne dođe do istog, može doći do toga da se smanji konkurentski pritisak na niže razine vlasti i njihovih mobilnih ekonomskih resursa, dok će ukupni učinak fiskalne decentralizacije na veličinu javnog sektora biti a priori zanemariv (Golem, 2010).

### **2.6.2. Decentralizacija i fiskalna stabilnost**

Lokalni javni sektor u suvremenim ekonomijama ima sve značajniju i veću ulogu u kreiranju BDP-a, a povezano s tim, središnja država ima sve manju moć u kontroli državnih funkcija među kojima važno mjesto ima održavanje fiskalne odnosno makroekonomske stabilnosti. Za fiskalnu stabilnost izrazito je važan proces decentralizacije, odnosno kako je isti implementiran u pojedinoj zemlji, a često se oblikuje političkim i institucionalnim umjesto ekonomskim motivima. U pojedinim zemljama s ozbiljnim fiskalnim deficitima kao što su zemlje u razvoju i tranzicijske zemlje, središnje razine su prenijele odgovornosti za potrošnju što nije bilo popraćeno adekvatnim dodijeljenim resursima za njihovo podmirivanje (Ter Minassiaan, 1997).

Tradicionalno su neki autori (Tanzi, 1995; Prud'homme, 1995) upozoravali na opasnosti za makroekonomsku stabilnost prilikom provođenja decentralizacije, dok su pojedini autori ove tvrdnje minimizirali. Kao što je već prethodno navedeno, fiskalna decentralizacija podrazumijeva transfer izvora financiranja i javnih funkcija sa središnje prema nižim razinama vlasti s ciljem povećanja učinkovitosti javnog sektora, povećanja političke odgovornosti i transparentnosti u procesu odlučivanja i pružanja javnih usluga. Istovremeno, decentralizacijom fiskalni odnosi između različitih razina vlasti postaju sve složeniji, pri čemu problemi u koordinaciji fiskalnih odnosa vrlo često rezultiraju nastankom proračunskih deficita, posebice u slučaju zemalja u razvoju koje ne zadovoljavaju bitne preduvjete za uspješnu decentralizaciju (de Mello, 2000, str. 365). Isti je napravio analizu i usporedio podatke koji se odnose na javne financije na središnjoj i lokalnoj razini, a istraživanjem je obuhvaćeno 30 zemalja (od čega je 17 OECD zemalja te 13 zemalja u razvoju) u periodu od 1970. do 1995. godine. Rezultati su ukazali da se s povećanjem veličine lokalne države i središnje države pogoršava fiskalna pozicija (povećanje fiskalnog deficita), što

nije slučaj kada se promatra odnos između fiskalne pozicije središnje države i veličine lokalne države (de Mello, 2000, str. 372-373). Kada se analiziraju podaci za 13 zemalja koje su u razvoju i koje nisu članice OECD-a, u tom slučaju rezultati pokazuju da je veličina lokalne države negativno utjecala na fiskalnu poziciju središnje države, što znači da se povećanjem decentralizacije koja nije ispravno sprovedena ujedno slabi fiskalna stabilnost cjelokupnog sustava pojedine zemlje, pri čemu de Mello kao ključne razloge nestabilnosti vidi probleme u mehanizmima dijeljenja poreznih prihoda te koordinaciji fiskalnih odnosa između različitih razina vlasti.

Martinez-Vazquez i McNab (2003) otkrivaju da decentralizacija prihoda dovodi do veće stabilnosti cijena. Isto tako, Baskaran (2012) utvrđuje da je decentralizacija prihoda dovela do smanjenja inflacije korištenjem modificiranih mjera fiskalnih resursa koji su pod kontrolom nižih razina vlasti, pogotovo prenošenjem veće razine autonomije prihoda. Ova otkrića ističu važnost fiskalne decentralizacije, tj. uglavnom decentralizacije prihoda (koja je pokazala pozitivnije efekte od decentralizacije rashoda) koja može dovesti do veće fiskalne odgovornosti decentraliziranih vlada, a zatim i do održivijih makroekonomskih politika. Općenito, decentralizacija poreznih prihoda može pozitivno utjecati na sposobnost zemalja da smanje fiskalni deficit. Zapravo, dodjeljivanje odgovornosti i resursa za oporezivanje između različitih razina vlasti trebalo bi potaknuti pozitivnu konkurenciju između lokalnih samouprava, transparentnost i kod poreznog tereta i kod isporuke javnih dobara i usluga te smanjiti monopolističku moć središnjih vlada da prekomjerno oporezuju svoje građane (Brennan i Buchanan, 1980). Štoviše, zahvaljujući povećanoj bliskosti s razinom vlasti u okviru decentralizacije (Ivanyna i Shah, 2012), porezni obveznici mogu biti spremniji na suradnju s lokalnim samoupravama, a svjesniji su i poreza koji s vremenom plaćaju.

S empirijske strane, neke su se studije također usredotočile na učinke decentralizacije prihoda i poreza na proračunsku stabilnost i fiskalnu disciplinu s mješovitim rezultatima. Rodden (2002) je došao do rezultata da u različitim zemljama autonomija prihoda i ograničenje zaduživanja vode do manjeg proračunskog deficita. Zanimljivo je da Foremny (2014) koristeći podatke o panelima za 15 zemalja Europske unije tijekom razdoblja 1995.-2008., pokazuje da učinkovitost i fiskalnih pravila i porezne autonomije ovisi o ustavnoj strukturi. Fiskalna pravila smanjuju deficite samo u unitarnim zemljama. Deficiti subnacionalnih sektora u federacijama mogu se izbjeći poreznom autonomijom. Neyapti (2010) također pokazuje da decentralizacija prihoda nastoji smanjiti

proračunski deficit, ali da snaga ovog učinka varira u zavisnosti od niza državnih čimbenika, poput veličine stanovništva ili održavanja lokalnih izbora. Slično tome, Eyraud i Lusinyan (2014), koji analiziraju utjecaj vertikalnih fiskalnih neravnoteža na ukupni fiskalni učinak u 20 zemalja OECD-a, otkrivaju da se fiskalna bilanca opće države poboljšava smanjenjem vertikalnih fiskalnih neravnoteža. Odnosno, smanjivanje jaza između subnacionalnih izdataka i vlastitih prihoda povezano je s boljim fiskalnim ishodom (Martinez et al., 2016).

Baskaran (2010a) istražuje kako decentralizacija poreza i potrošnje utječe na razinu zaduženosti u zemljama OECD-a tijekom razdoblja 1975–2001. Njegova otkrića sugeriraju da decentralizacija rashoda značajno smanjuje zaduženost javnog sektora, dok su porezna decentralizacija i vertikalne fiskalne neravnoteže nesignifikantne.

Tanzi (1996) ističe tri glavna kanala kojima fiskalna decentralizacija potencijalno može pokrenuti strukturne fiskalne probleme: mogućnost nekontroliranog zaduživanja nižih razina javne vlasti, dodjeljivanje glavnih poreznih osnovica nižim razinama javne vlasti i podjela glavnih poreznih osnovica između središnje razine javne vlasti i nižih razina.

Prenošenjem odgovornosti za prikupljanje prihoda na niže razine vlasti ili kontrole većeg udjela javnih rashoda može se ozbiljno ograničiti manevarski prostor središnje vlasti. Ter-Minassian (1997a) navodi kako prijenos izvora financiranja i nadležnosti na lokalne razine vlasti može ugroziti sposobnost središnje države u učinkovitom provođenju stabilizacijske funkcije, što je posljedica gubitka značajnih izvora financiranja i mogućnosti kontrole javnih rashoda na razini središnje države uslijed provedbe fiskalne decentralizacije. Velike vertikalne neravnoteže rezultiraju značajnim iznosima međuproračunskih transfera i financiranjem lokalnih deficita zaduživanjem te posljedičnom akumulacijom javnoga duga. Stoga je bitno da se sustav međuproračunskih transfera temelji na transparentnosti, stabilnosti i unaprijed poznatim pravilima dodjele prihoda kako bi se mogla osigurati usklađenost proračunskih sredstava, a sve uz primjenu načela čvrstog proračunskog ograničenja i kontrole stupnja zaduženosti nižih razina vlasti (Ter-Minassian, 1997a, str. 6).

U situacijama kada postoji visoki stupanj decentralizacije, aktivnosti koje provode niže razine javne vlasti mogu imati vrlo značajne fiskalne učinke, koji ukoliko dođe do odsutnosti koordinacijske politike, mogu biti u suprotnosti s makroekonomskim politikama (primjerice stabilizacijske politike) središnje razine vlasti.

S obzirom da postoje očigledne potencijalne prijetnje djelovanja lokalnog javnog sektora na fiskalnu stabilnost zemlje, nužno je dizajnirati sustav fiskalne decentralizacije kako bi se navedene svele na minimalnu razinu. Nekoliko je ključnih stavki kojima je potrebno posvetiti pozornost, a radi se o transferima između različitih razina vlasti, pitanjima pasivnog i aktivnog financijskog izravnjanja, koordinaciji između razina javne vlasti u formiranju fiskalne politike i kontroli zaduživanja nižih razina vlasti.

### **2.6.3. Decentralizacija i ekonomski rast**

Pretpostavlja se da decentralizacija pozitivno utječe na ekonomski rast jer stvara uvjete za bolju aktivaciju endogenih faktora razvoja. Decentralizacija može kreirati natjecateljsku atmosferu među lokalnim jedinicama te one nastoje na najbolji mogući način udovoljiti potrebama svojih stanovnika, što rezultira inovativnijim i fleksibilnijim pristupom pružanja usluga. U teoriji fokus je uglavnom na raspodjeli prihoda i rashoda između središnje vlasti i nižih razina vlasti (lokalne i regionalne) sa pretpostavkom da postoji optimalna razina decentralizacije, koja je u skladu s ciljem maksimiziranja društvenog blagostanja. Stoga će svaki pokušaj dostizanja te razine poboljšati ekonomsku učinkovitost i rast dohotka. Kroz informacijsku prednost koje imaju lokalne vlasti u odnosu na središnju vlast u raspodjeli resursa postiže se veća alokacijska učinkovitost. S obzirom da su lokalni službenici u neposrednoj blizini potrošača usluga koje pružaju, mogu efikasnije zadovoljiti lokalne potrebe od službenika na nacionalnoj razini što rezultira povećanjem ekonomske učinkovitosti.

Navedena tvrdnja da fiskalna decentralizacija povećava ekonomsku učinkovitost može imati odgovarajući učinak na dinamiku kretanja ekonomskog rasta (Oates, 1999). Teoretski, veća fiskalna autonomnost može biti povezana s većom proizvodnjom po jedinici rada i većim stopama rasta (Brueckner, 2006). Međutim, put uzročnosti nije jasan a decentralizacija može utjecati na rast neizravno kroz njegov utjecaj na druge socio-ekonomske varijable, kao što su makroekonomska stabilnost i kvaliteta javnog upravljanja (Martinez-Vazquez i McNab, 2003) ili kroz interakciju s institucionalnim okvirima (Feld i Schnellenbach, 2011).



Očekuje se da će odgovornost lokalnih jedinica vršiti pritisak na lokalne vlasti da neprestano traže načine za pružanje kvalitetnijih javnih usluga s ograničenim resursima, što će dovesti do produktivne učinkovitosti. Odgovornost može potaknuti veću potrošnju na javne investicije te na ostale sektore koji potiču rast, kao što su obrazovanje i zdravstvo. Lokalna odgovornost može se ojačati izravnim izborom lokalnih vlasti od strane stanovništva u određenoj lokalnoj jedinici. (Keen i Marchand, 1997; Bénassy Quéré, Gopalraja i Trannoy, 2007; Kappeler i Valila, 2008, Fredriksen, 2013)

Normativne postavke teorije fiskalnog federalizma ukazuju da decentralizacija utječe na povećanje alokacijske učinkovitosti te posljedično dovodi do ekonomskog rasta. Ipak, brojna istraživanja o odnosu decentralizacije i ekonomskog rasta ne daju konačan odgovor na pitanje o njihovoj uzročno-posljedičnoj vezi, odnosno ne mogu definitivno utvrditi je li decentralizacija uzrok ili posljedica ekonomskog rasta (Bahl i Linn, 1992, prema Drezgić et al., 2012, str. 2). Međutim, moguće je jasno utvrditi da postoji korelacija između stupnja decentralizacije i ekonomskog razvoja u smislu da ekonomski razvijenije države imaju ujedno i viši stupanj decentralizacije, pri čemu također ne postoji veza između optimalne veličine lokalne jedinice i ostvarenih stopa ekonomskog rasta (Drezgić et al., 2012, str. 2).

Najraniji teorijski doprinos analizi utjecaja fiskalne decentralizacije na ekonomski rast dali su Brennan i Buchanan (1980), Oates (1972) i Tiebout (1956), dok su se prva empirijska istraživanja pojavila 1990-ih godina (Oates, 1995; Davoodi i Zou, 1998; Zhang i Zou, 1998). Zagovornici decentralizacije kao glavni motiv decentralizacije ističu povećanje efikasnosti alokacije ograničenih resursa i pružanja javnih usluga. Iskustva pojedinih tranzicijskih zemalja pokazuju da je decentralizacija utjecala i na demokratske promjene te veću participaciju građana u radu lokalne uprave i u odlučivanju o razvojnim pitanjima. Sve navedeno utječe na povećanje odgovornosti lokalnih čelnika i smanjenje korupcije, a u konačnosti na povoljnije investicijsko okruženje što djeluje pozitivno na ekonomski rast.

Oponenti decentralizacije kao glavni razlog negativnog utjecaja fiskalne decentralizacije na ekonomski rast navode da lokalnim jedinicama nedostaje kapaciteta (prvenstveno ljudskog, financijskog i tehničkog) te da je lokalna birokracija neefikasna te su sukladno navedenom investicije u inovacije i tehnologiju na lokalnoj razini slabe (Tanzi, 1996). Tanzi (1996) je mišljenja da ne postoji uvjerljivi dokaz da su informacije koje posjeduju službenici u tijelima središnje države

manje točne od onih koje posjeduju lokalne uprave. Prud'homme (1995) smatra da je lokalna demokracija nedovoljno razvijena i nedjelotvorna posebice u zemljama u razvoju. Smatra da su preferencije lokalnog stanovništva kompleksne i raznovrsne pa se ne mogu interpretirati kroz samo jedan glas te da lokalni izbori uglavnom ovise o političkoj lojalnosti i da rijetko reflektiraju preferencije lokalnog stanovništva.

Empirijska istraživanja koja povezuju decentralizaciju i rast imaju različite zaključke. Meta-analiza približno 30 studija zaključuje da nema jake podrške ni pozitivnom ni negativnom učinku fiskalne decentralizacije na rast (Baskaran et al., 2016). Studije na razini jedne zemlje pružaju signifikantnije i pozitivnije rezultate nego studije koje uključuju više zemalja u uzorak, vrlo vjerojatno iz razloga što se institucionalne i fiskalne politike mogu bolje kontrolirati u studiji na razini jedne zemlje. Decentralizacija prihoda se uglavnom povezuje s pozitivnijim rezultatima utjecaja na ekonomski rast od decentralizacije rashoda (Asatryan i Feld, 2015). Mnoge studije u organizaciji OECD-a dokazuju da decentralizacija ima pozitivan, ali ekonomski slab učinak na produktivnost (Blöchliger et al., 2013). Naposljetku, novija istraživanja dokazuju da decentralizacija dovodi do manje dohodovne nejednakosti (Stossberg i Blöchliger, 2017).

U nastavku rada u petom poglavlju dati će se detaljniji pregled literature gdje su izdvojeni radovi koji su analizirali odnos između fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta na razini jedne zemlje i cross-country analizi.

### **3. ANALIZA FISKALNE DECENTRALIZACIJE U ZEMLJAMA ČLANICAMA EUROPSKE UNIJE I REPUBLICI HRVATSKOJ**

Utvrdjivanje ostvarenog stupnja fiskalne decentralizacije vrlo je zahtjevan posao stoga analizu treba usmjeriti na bit decentralizacije, a to je raspodjela ovlasti za potrošnju i ostvarenje financijskih sredstava među različitim razinama vlasti. Uglavnom su sve današnje suvremene države decentralizirane, no postoje određene razlike među zemljama u dosegnutom stupnju i obliku decentralizacije. Tijekom posljednjih nekoliko desetljeća mnoge su zemlje diljem svijeta prenijele fiskalne i političke moći nižim razinama vlasti. Prema podacima koje su prikupili Garman et al. (2001) na uzorku od 75 zemalja u razvoju, više od 80% analiziranih zemalja prolazilo je kroz određeni oblik decentralizacije vlasti početkom ovog tisućljeća. Slična je situacija u razvijenim zemljama. Indeks regionalnog autoriteta (Regional Authority Index (RAI)) koji su kreirali Hooghe et al. (2010) za 42 demokratske i polu-demokratski uređene zemlje, otkriva da je 70% zemalja od 1950. godine decentralizirano (Martinez-Vazquez, et al., 2017).

Uspješnost provedbe procesa decentralizacije uvelike ovisi o broju socio-ekonomskih i povijesnih faktora te se moraju uvažavati specifičnosti svakog pojedinog gospodarstva. Svaka država ima svoju tradiciju i povijest, vlastiti politički, ekonomski i institucionalni kontekst. Države se razlikuju po površini teritorija, ustavnom uređenju, po broju stanovnika, ekonomskim pokazateljima, društvenim, kulturnim političkim, regionalnim i mnogim drugim posebnostima koje je bitno uvažiti pri formiranju sustava javne vlasti. Fiskalna decentralizacija u Europi dodatno je dobila na važnosti osnivanjem Europske unije kao zajednice fiskalno neovisnih država koje u zajedničkim politikama regionalnog razvoja sudjeluju s dijelom nacionalnih izvora financiranja.

Odluke o kriterijima i instrumentima za ublažavanje fiskalnih nejednakosti na teritoriju pojedinih zemalja članica, u mjerodavnosti su njihovih nacionalnih tijela pri čemu su sve zemlje koje su pristupile Europskoj uniji zadržale autonomiju u utvrđivanju instrumenata i kriterija za okomito i vodoravno fiskalno izravnjanje. Europska unija još uvijek ne predviđa obvezu harmonizacije nacionalnih politika fiskalnog izravnjanja, kao što je to slučaj s određenim segmentima politike oporezivanja, ali je Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi (*engl. European Charter of Local Self Government*) predviđena pomoć financijski slabijim lokalnim jedinicama s ciljem ispravljanja učinaka nejednake raspodjele potencijalnih izvora financiranja i financijskog tereta (Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN 14/97, 2/07, 4/08, 5/08, članak 9.).

Iako u Europskoj uniji postoje jasne tendencije u smjeru decentralizacije (sukladno načelu supsidijarnosti) i pružanju potpore slabije razvijenim područjima u okviru regionalne politike, do sada nije uspostavljen obvezujući okvir za provođenje fiskalne decentralizacije i fiskalnog izravnjanja na razini zemalja članica. Poveljom i pratećim dokumentima pružaju se preporuke za provedbu decentralizacije, te taj okvir može poslužiti kao dobra praksa pri kreiranju nacionalnih politika. Treba istaknuti kako je Povelja dokument koji je donijelo Vijeće Europe, a ne tijela Europske unije, pa se njegovi učinci odnose na veći dio europskog kontinenta. Dafflon (2007) navodi da je Povelja bitna jer se njene smjernice o lokalnim financijama ne primjenjuju samo na zemlje Zapadne Europe, nego i na većinu tranzicijskih ekonomija Istočne Europe koje nemaju iskustva u tom području. U nedostatku regulacije politika fiskalne decentralizacije i fiskalnog izravnjanja u Europskoj uniji, dokumenti Vijeća Europe predstavljaju osnovu za njihovu provedbu.

U Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi (NN 14/97, 2/07, 4/08, 5/08) stoji kako lokalna samouprava označava pravo i sposobnost lokalnih jedinica da – u okviru zakona – reguliraju i upravljaju velikim dijelom javnih poslova u svojoj nadležnosti i u interesu lokalnog stanovništva (članak 3. stavak 1.). Lokalnim jedinicama treba – u okviru nacionalne ekonomske politike – dodijeliti odgovarajuće vlastite financijske resurse kojima lokalne jedinice mogu slobodno raspolagati u okviru svojih ovlasti (članak 9. stavak 1.). Financijski resursi lokalnih jedinica trebaju biti razmjerni odgovornostima koje su na njih prenesene (članak 9. stavak 2.). Dio financijskih resursa lokalnih jedinica treba potjecati od poreza i naknada kojima lokalne jedinice autonomno određuju stope (članak 9. stavak 3.) dok sustavi financiranja prihoda lokalnih jedinica moraju biti dovoljno raznoliki i evolutivni kako bi mogli slijediti promjene stvarnih troškova obavljanje lokalnih ovlasti (članak 9. stavak 4.). U cilju zaštite financijski slabijih lokalnih jedinica nameće se potreba za uspostavljanjem procedura fiskalnog izravnjanja ili mjera koje služe ispravljanju učinaka nejednake distribucije potencijalnih izvora financiranja i financijskog tereta (članak 9. stavak 5.). Pomoći lokalnim jedinicama namijenjene izravnjanju bi – koliko god je to moguće – trebale biti nenamjenske (članak 9. stavak 7.).

U nastavku se prikazuje administrativno-teritorijalno ustrojstvo u zemljama članicama Europske unije i Republici Hrvatskoj, te se daje izračun i usporedba stupnja fiskalne decentralizacije i autonomnosti u zemljama članicama Europske unije i Republici Hrvatskoj.

### **3.1. Administrativno-teritorijalno ustrojstvo u zemljama članicama Europske unije**

Određenje administrativno teritorijalnog ustroja države ima značajnog utjecaja na implementaciju, provedbu i rezultate decentralizacijske reforme. Organizacija fiskalnih odnosa među različitim državnim razinama specifična je za svaku pojedinu zemlju, a ovisi o njezinoj povijesnoj i postojećoj političkoj i teritorijalnoj organizaciji, vrsti državnog uređenja, veličini gospodarstva, ekonomskom razvoju, političkim, društvenim, kulturnim, etničkim i institucionalnim faktorima.

Proces fiskalne i administrativne decentralizacije u državama članicama Europske unije započeo je u različitim razdobljima i tekao neujednačenim intenzitetom uglavnom zbog društvene i političke prirode te je na sam proces fiskalne decentralizacije u velikoj mjeri utjecalo i administrativno uređenje. Definiranjem veličine i djelokruga administrativno-teritorijalnih jedinica posredno se utječe na vrstu te količinu javnih usluga i dobara koje se pružaju na lokalnoj razini, to jest na intenzitet i oblik fiskalne decentralizacije.

Veličina lokalnih jedinica, promatrano s aspekta broja stanovnika te veličine teritorija, predstavlja bitan element kada se određuje cjelokupna struktura lokalne samouprave, a izravno utječe na mogućnosti i kapacitete ispunjavanja zadaća i uloga koje su postavljene pred lokalnu samoupravu. Ukupna depopulacija, posebice izražena kod manjih općina, utjecala je na ubrzanje reformi lokalne samouprave u Europskoj uniji i premda nije došlo do jednoobraznih zaključaka, zaključak je da veće lokalne jedinice (gradovi i općine) bolje, kvalitetnije i efikasnije obavljaju poslove koje im dodijeli država. Ukoliko se analiziraju trendovi na europskom području u pogledu veličine lokalnih jedinica, moguće je zapaziti trend povećanja njihove veličine, odnosno smanjenja njihovog broja kroz procese amalgamiranja (spajanja) na temelju prisilnih ili dobrovoljnih zakonskih rješenja, npr. reforme lokalne samouprave u Švedskoj, Danskoj, Norveškoj, Finskoj, Njemačkoj, Belgiji i drugdje (Pavić, 2010). Izuzetak predstavljaju dvije države, Francuska i Italija, gdje je povijesni segment određivanja broja i veličine lokalnih jedinica od velikog značaja, pa se sukladno tome u posljednjih 100 godina broj općina/gradova nije znatno promijenio. Usporedno s funkcionalnom i fiskalnom decentralizacijom, u skoro svim zemljama Europske unije već se desetljećima provode reforme lokalne samouprave sa značajnim utjecajem na njihov broj i veličinu.

Najbolji pokazatelj administrativno teritorijalnog ustroja države je broj nižih (podnacionalnih) razina vlasti te broj administrativnih jedinica na svakoj od razina vlasti. U prethodnom poglavlju

navedeno je da uz lokalnu razinu vlasti postoje i niže razine vlasti koje se nalaze između središnje i lokalne države kao što su savezne države, provincijske ili regionalne vlasti. Podsektor savezna država (*engl. state government*) sastoji se od onih vrsta javne uprave koje predstavljaju zasebne institucionalne jedinice i izvršavaju određene upravne funkcije na višoj razini od upravnih institucionalnih jedinica na lokalnoj razini (*engl. local government*), a nižoj razini od središnje države, osim upravljanja fondovima socijalne sigurnosti (*engl. social security funds*). Savezne države su ustrojene u federalnom sustavu vlasti koji imaju državnu ili regionalnu sferu nadležnosti, a takve zemlje u Europskoj uniji su: Austrija, Njemačka, Španjolska i Belgija (Eurostat, 2022c). U nastavku se prikazuje broj administrativnih jedinica prema različitim razinama vlasti u promatranim zemljama. Pojedine zemlje imaju samo jednu razinu vlasti, dok neke zemlje imaju i do tri razine vlasti. Neovisno o tome radi li se o zemljama koje imaju i podsektor savezne države (Austrija, Njemačka, Španjolska i Belgija) uz lokalnu vlast (*engl. local government*), promatra se ukupan broj razina vlasti. Za najnižu, prvu razinu vlasti koristiti će se termin municipalne jedinice koje predstavljaju gradove/općine (*engl. municipalities*), a koje su prisutne u svim promatranim zemljama. Broj nižih razina vlasti i administrativnih jedinica na svakoj razini u starim zemljama članicama Europske unije (EU 15) se razlikuje. Samo jednu nižu razinu vlasti imaju Finska, Irska, Portugal i Luksemburg dvije razine imaju Danska, Austrija, Grčka, Italija, Nizozemska i Švedska, a tri Belgija, Francuska, Njemačka, Španjolska i UK. Broj municipalnih jedinica kreće se od najmanjeg broja 31 (Irska) do najvećeg 35.357 (Francuska), a što je vidljivo iz tablice 6.

Tablica 6.: Struktura administrativno teritorijalnog ustroja zemalja članica EU 15

Država	Broj MJ	Broj AJ II. razine	Broj AJ III. razine	Prosječan broj stanovnika MJ	Prosječna površina (km <sup>2</sup> ) MJ
Austrija	2.098	9		4.250	39
Belgija	589	10	6	19.590	51
Danska	98	5		59.504	438
Finska	311			17.780	977
Francuska	35.357	101	18	1.911	18
Grčka	325	13		32.919	403
Irska	31			160.819	2.206
Italija	7.960	20		7.467	37
Luksemburg	102			6.181	25
Nizozemska	380	12		45.899	89
Njemačka	11.054	401	16	7.523	32

Portugal	308	2*		33.432	299
Španjolska	8.124	50	17	5.830	62
Švedska	290	21		35.702	1.405
UK	391	27	3	170.937	620

Napomena: MJ – Municipalne jedinice; AJ – administrativne jedinice \* Portugal ima dvije regije: autonomne pokrajine Madeira i Azori

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Eurostata (2022) i OECD-a (2018)

Iz tablice 6. vidljivo je da Irska, Luksemburg, Finska i Portugal imaju najjednostavnije administrativno uređenje s jednom nižom razinom vlasti, a broj municipalnih jedinica u ovim zemljama kreće se od 31 u Irskoj do 311 u Finskoj (Portugal ima dvije regije: autonomne pokrajine Madeira i Azori). Prosječan broj stanovnika municipalnih jedinica kreće se od 6.181 u Luksemburgu do 160.819 u Irskoj, a prosječna površina iznosi od 25 četvorna kilometra u Luksemburgu do 2.206 u Irskoj.

Između ostalog, vidljivo je da najveći broj municipalnih jedinica ima Francuska koja ima 18 regija, 101 odsjek i 35.357 municipalnih jedinica (Pariz ima status municipalne jedinice i odsjeka) s prosječnim brojem stanovnika 1.911 po municipalnoj jedinici, zatim Njemačka koju čini 16 saveznih država, 401 županija i preko 11 tisuća municipalnih jedinica s prosječnim brojem stanovnika 7.523 po municipalnoj jedinici. Španjolska je podijeljena u 17 autonomnih pokrajina, 50 provincija i preko 8 tisuća municipalnih jedinica s prosječnim brojem stanovnika 5.830 po municipalnoj jedinici te Italija s 20 regija, i oko 8 tisuća municipalnih jedinica s prosječnim brojem stanovnika 7.467 po municipalnoj jedinici. Austrija također ima veliki broj municipalnih jedinica te je uređena kao savezna država koju čini 9 autonomnih država koje predstavljaju drugu razinu vlasti i 2.098 municipalnih jedinica s prosječnim brojem stanovnika 4.250 po municipalnoj jedinici.

Nadalje iz tablice 6. je vidljiva struktura zemalja koje imaju ispod 1000 municipalnih jedinica, a to su: Belgija koja je savezna država s 6 regija, 10 provincija i 589 municipalnih jedinica s prosječnim brojem stanovnika 19.590 po municipalnoj jedinici; Ujedinjeno Kraljevstvo koje se sastoji od 3 države (Škotske, Walesa i Sjeverne Irske) ima 27 županija i 391 municipalnih jedinica s prosječnim brojem stanovnika 170.937 po municipalnoj jedinici; Nizozemska koja ima 12 provincija i 380 municipalnih jedinica s prosječnim brojem stanovnika 45.899 po municipalnoj jedinici; Grčka koja je podijeljena u 13 regija i 325 municipalnih jedinica s prosječnim brojem stanovnika 32.919 po municipalnoj jedinici; Finska koja ima 311 municipalnih jedinica s prosječnim brojem stanovnika

17.780 po municipalnoj jedinici; te Švedska koja ima 21 županiju i 290 municipalnih jedinica s prosječnim brojem stanovnika 35.702 po municipalnoj jedinici.

Najmanje municipalnih jedinica imaju: Irska koja ima 31 municipalnu jedinicu s prosječnim brojem stanovnika 160.819 po municipalnoj jedinici, Danska koja ima 98 municipalnih jedinica s prosječnim brojem stanovnika 59.504 po municipalnoj jedinici i Luksemburg koji ima 102 municipalne jedinice s prosječnim brojem stanovnika 6.181 po municipalnoj jedinici.

Vidljiva je velika razlika u prosječnom broju stanovnika municipalnih jedinica koji se kreće od 1.911 stanovnika u Francuskoj do 170.937 u UK, a prosječna površina od 18 četvornih kilometara u Francuskoj do 2.206 u Irskoj.

Nove zemlje članice Europske unije (EU 12) također nemaju ujednačeno administrativno teritorijalno ustrojstvo. Najveći broj zemalja ima jednu nižu razinu vlasti, a to su Bugarska, Cipar, Estonija, Latvija, Litva, Malta i Slovenija. Dvije razine vlasti imaju Češka, Mađarska, Rumunjska i Slovačka, a Poljska jedina ima tri niže razine vlasti. Broj municipalnih jedinica kreće se od 60 (Litva) do 6.258 (Češka), a što je vidljivo iz tablice 7.

Tablica 7.: Struktura administrativno teritorijalnog ustroja zemalja članica EU 12

Država	Broj MJ	Broj AJ II. razine	Broj AJ III. razine	Prosječan broj stanovnika MJ	Prosječna površina (km <sup>2</sup> ) MJ
Bugarska	265			26.166	416
Cipar	380			2.347	15
Češka	6.258	14		1.709	12
Estonija	79			16.829	550
Latvija	119			15.970	523
Litva	60			46.581	1.088
Mađarska	3.178	19		3.068	29
Malta	68			7.578	5
Poljska	2.478	380	16	15.294	124
Rumunjska	3.181	42		6.056	75
Slovačka	2.930	8		1.863	17
Slovenija	212			9.917	95

Napomena: MJ – Municipalne jedinice; AJ – administrativne jedinice

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Eurostata (2022) i OECD-a (2018)



Bugarska ima 265 municipalnih jedinica u kojima u prosjeku živi preko 26 tisuća ljudi. S obzirom na prosječan broj stanovnika, veličinom municipalnih jedinica (uz Bugarsku) prednjače i baltičke države Latvija, Litva i Estonija. Latvija ima 119 municipalnih jedinica s prosječnim brojem stanovnika nešto manjim od 16 tisuća, a Litva 60 municipalnih jedinica te prosječnim brojem stanovnika od gotovo 47 tisuća. Postojeća administrativna struktura u Latviji rezultat je smanjenja broja municipalnih jedinica jer su (s obzirom na broj stanovnika koji u njima živi) one bile premale pa je i njihov financijski (fiskalni) kapacitet bio preslab za učinkovitu decentralizaciju. S ciljem smanjenja broja municipalnih jedinica dodjeljivana je dodatna pomoć iz proračuna središnje države municipalnim jedinicama koje su se spojile (Auers, 2021). U odnosu na Latviju, Litva je zaključila da broj municipalnih jedinica treba povećati radi boljeg povezivanja (jačanja odnosa) između stanovnika i njihovih izabranih predstavnika. Manji broj municipalnih jedinica prisutan je i u trećoj baltičkoj državi – Estoniji. Estonija ima 79 municipalnih jedinica. Prosječan broj stanovnika municipalnih jedinica je preko 16 tisuća, pri čemu oko 30% municipalnih jedinica ima preko 100 tisuća stanovnika, a prosječna površina municipalnih jedinica je oko 550 km<sup>2</sup> (Council of Europe, 2011).

Cipar, Malta i Slovenija imaju (s obzirom na broj stanovnika i površinu) relativno manje municipalne jedinice. Cipar ima 380 municipalnih jedinica koje u prosjeku imaju nešto više od 2 tisuće stanovnika, a Malta 68 municipalnih jedinica s nešto više od 7 tisuća stanovnika (u prosjeku). Sloveniju ima 212 municipalnih jedinica u kojima prosječno živi nešto manje od 10 tisuća stanovnika.

Češka, Mađarska, Rumunjska i Slovačka imaju dvije razine vlasti. Češka je podijeljena u 14 regija i 6.258 municipalnih jedinica u kojima prosječno živi nešto više od 1,7 tisuća ljudi. Mađarska ima 19 županija i preko 3 tisuće municipalnih jedinica koje u prosjeku imaju nešto više od 3 tisuće stanovnika. Oko 3 tisuće municipalnih jedinica imaju i Rumunjska i Slovačka, ali u rumunjskim municipalnim jedinicama živi gotovo nešto više od 6 tisuća stanovnika, a u slovačkim niti 2 tisuće ljudi. Regionalnu vlast u Rumunjskoj čine 42 županije, a u Slovačkoj 8 regija. Poljska je jedina nova članica Europske unije s tri razine vlasti. Podijeljena je u 16 regija, 380 županija i 2.478 municipalnih jedinica. U prosjeku, municipalne jedinice se rasprostiru na 124 km<sup>2</sup>, a u njima živi oko 15,3 tisuća ljudi.

U nastavku se analizira promjena broja municipalnih jedinica I. razine vlasti u EU 15 i EU 12 zemljama članicama u razdoblju od druge polovice 20. stoljeća do 2018. godine. Kada se promatraju EU 15 zemlje, broj municipalnih jedinica uglavnom se smanjuje. Od početka druge polovice 20. stoljeća do 2018. u EU 15 zemljama ukupan broj municipalnih jedinica smanjio se za gotovo 35 tisuća, a što je prikazano u tablici 8.

Tablica 8.: Promjena broja municipalnih jedinica u zemljama članicama EU 15

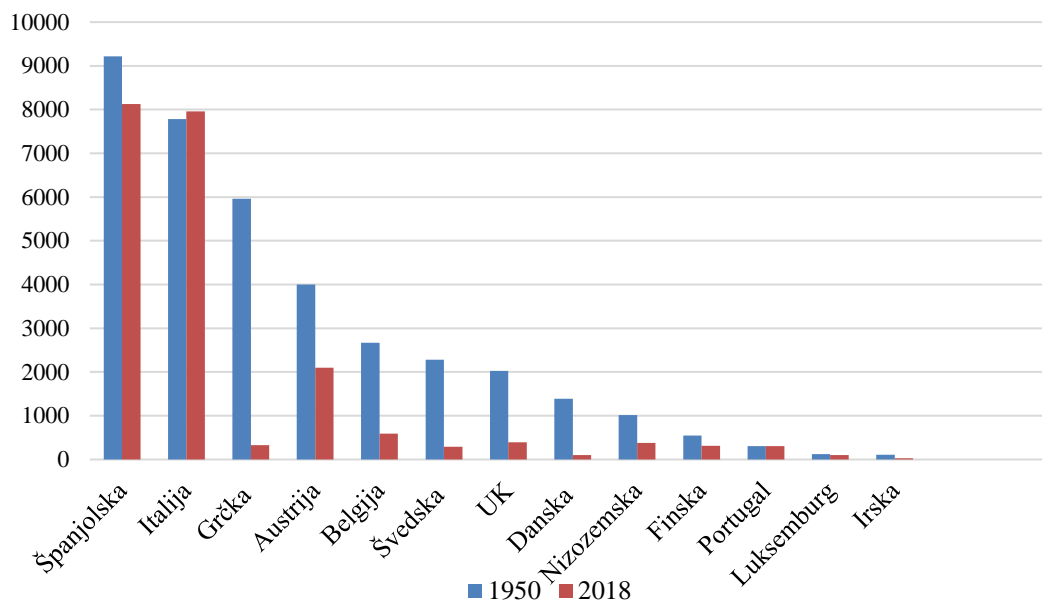
Država	Godina	Broj MJ	Godina	Broj MJ	Apsolutna promjena	Relativna promjena (%)
Austrija	1950.	3.999	2018.	2.098	-1.901	-47,54%
Belgija	1950.	2.669	2018.	589	-2.080	-77,93%
Danska	1950.	1.387	2018.	98	-1.289	-92,93%
Finska	1950.	547	2018.	311	-236	-43,14%
Francuska	1945.	38.814	2018.	35.357	-3.457	-8,91%
Grčka	1950.	5.959	2018.	325	-5.634	-94,55%
Irska	1950.	110	2018.	31	-79	-71,82%
Italija	1950.	7.781	2018.	7.960	179	2,30%
Luksemburg	1950.	127	2018.	102	-25	-19,69%
Nizozemska	1950.	1.015	2018.	380	-635	-62,56%
Njemačka	1950.	25.930	2018.	11.054	-14.876	-57,37%
Portugal	1950.	303	2018.	308	5	1,65%
Španjolska	1950.	9.214	2018.	8.124	-1.090	-11,83%
Švedska	1950.	2.281	2018.	290	-1.991	-87,29%
UK	1950.	2.028	2018.	391	-1.637	-80,72%

Napomena: MJ – Municipalne jedinice

Izvor: Izračun autora na temelju podataka OECD-a (2018), Pavić (2010), Council of Europe: 1999b za Irsku, 2001 za Grčku, 2006b za Portugal, 2007 za Luksemburg

Ukoliko promatramo navedenu tablicu 8. u apsolutnom iznosu u periodu od 1945. godine do 2018. godine, vidljivo je da je broj municipalnih jedinica najviše smanjen u Njemačkoj (preko 14 tisuća), a ukoliko tablicu 8. promatramo u postotku relativnih promjena u vidljivo je da je u Danskoj i Grčkoj broj municipalnih jedinica najviše smanjen (preko 90%). Italija i Portugal u promatranom su intervalu čak povećale broj municipalnih jedinica, ali to je povećanje (u relativnom smislu) zanemarivo. Navedena promjena broja municipalnih jedinica u zemljama članicama EU 15 prikazana je detaljnije u grafikonu 1.

Grafikon 1.: Promjena broja municipalnih jedinica u zemljama članicama EU 15



Izvor: Grafički prikaz tablice 8. na temelju izračuna autora prema podacima OECD-a (2018), Pavić (2010), Council of Europe: 1999b – za Irsku, 2001 za Grčku, 2006b za Portugal, 2007 za Luksemburg

Iz grafikona 1. izuzete su Francuska i Njemačka, obzirom na njihovu veliku vrijednost broja municipalnih jedinica u odnosu na ostale zemlje: Francuska je imala 38.814 municipalnih jedinica, te je smanjila 2018. godine broj municipalnih jedinica za 8,91% (35.357); Njemačka je 1950. godine imala 25.930 municipalnih jedinica te je 2018. godine za 57,37% smanjila broj municipalnih jedinica (11.054). Ostale zemlje iz tablice 8. prikazane su u grafikonu 1., iz kojeg je vidljivo da je većina zemalja iz EU 15 smanjivala broj municipalnih jedinica 2018. godine u odnosu na podatke iz 1950-tih godina osim Italije i Portugala. Kao što je prethodno navedeno, zaključak dugogodišnjeg istraživanja optimalne veličine municipalnih jedinica u Europskoj uniji ide upravo u smjeru smanjenja broja municipalnih jedinica zbog toga što veće municipalne jedinice (gradovi i općine) bolje, efikasnije i kvalitetnije obavljaju poslove koje im dodijeli država. Vidljivo je kako je većina zemalja i implementirala navedene zaključke.

Ukupan broj municipalnih jedinica smanjen je i na razini EU 12 zemalja. Doduše to je smanjenje teže interpretirati jer podaci o broju municipalnih jedinica početkom druge polovice 20. stoljeća nisu potpuni. Zbog toga se referentna (početna) godina za pojedine nove zemlje članice Europske unije korištena u analizi razlikuje i kreće u prilično širokom intervalu od 1950. do 1999 kao što je i prikazano u tablici 9.

Tablica 9.: Broj municipalnih jedinica u zemljama članicama EU 12

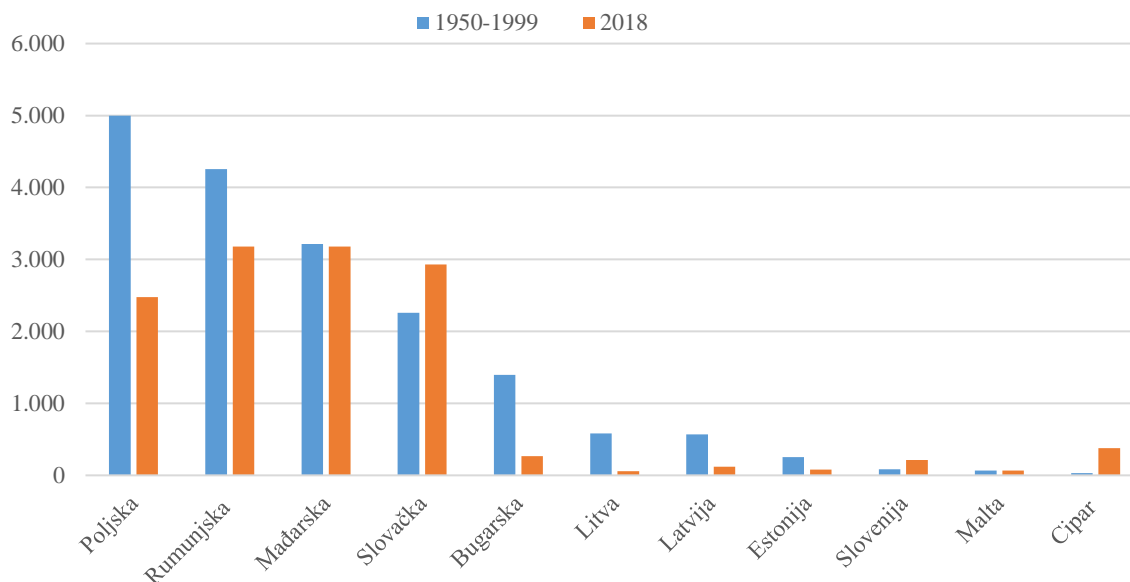
Država	Godina	Broj MJ	Godina	Broj MJ	Apsolutna promjena	Relativna promjena (%)
Bugarska	1950.	1.394	2018.	265	-1.129	-80,99%
Cipar	1998.	32	2018.	380	348	1.087,50%
Češka	1990.	4.140	2018.	6.258	2.118	51,16%
Estonija	1999.	253	2018.	79	-174	-68,77%
Latvija	1990.	570	2018.	119	-451	-79,12%
Litva	1950.	581	2018.	60	-521	-89,67%
Mađarska	1950.	3.217	2018.	3.178	-39	-1,21%
Malta	1992	67	2018.	68	1	1,49%
Poljska	1950.	5.000	2018.	2.478	-2.522	-50,44%
Rumunjska	1950.	4.257	2018.	3.181	-1.076	-25,28%
Slovačka	1950.	2.259	2018.	2.930	671	29,70%
Slovenija	1960.	83	2018.	212	129	155,42%

Napomena: MJ – Municipalne jedinice

Izvor: Izračun autora na temelju podataka OECD-a (2018), Pavić (2010), Council of Europe: 1999 za Cipar, 1999c za Slovačku, 2004 za Mađarsku, 2006 za Maltu, 2011 za Estoniju

Najveće apsolutno smanjenje broja municipalnih jedinica bilo je u Poljskoj (gdje je u promatranom razdoblju ukinuto preko 2,5 tisuće municipalnih jedinica), a relativno u Litvi (broj municipalnih jedinica smanjen za gotovo 90%). Broj municipalnih jedinica u pojedinim se zemljama i povećavao, a najveće apsolutno povećanje bilježi Češka u kojoj je ustrojeno preko 2 tisuće novih municipalnih jedinica. Veliko povećanje broja municipalnih jedinica zabilježen je u Slovačkoj i Cipru, kao i u ostalim zemljama članicama EU12, što je vidljivo u grafikonu 2.

Grafikon 2.: Promjena broja municipalnih jedinica u zemljama članicama EU 12



Izvor: Grafički prikaz iz tablice 9. na temelju izračuna autora prema podacima OECD-a (2018), Pavić (2010), Council of Europe: 1999 za Cipar, 1999c – za Slovačku, 2004 – za Mađarsku, 2006 – za Maltu, 2011 za Estoniju

U grafikonu 2. nije prikazana Češka obzirom na veliku vrijednost broja municipalnih jedinica u odnosu na ostale zemlje. Češka je 1990. godine imala velik broj municipalnih jedinica (4.140), ali je 2018. godine dodatno povećala broj jedinica na 6.258 što predstavlja relativnu promjenu u iznosu od 51,16%. U grafičkom prikazu ostalih zemalja EU 12 vidljivo je kako veliki broj zemalja bilježi smanjenje broja municipalnih jedinica u 2018. godini u odnosu na početne podatke, a to su: Bugarska, Estonija, Latvija, Litva, Poljska, Rumunjska i Mađarska, dok je njih 5 povećalo broj municipalnih jedinica u 2018. godini, a to su Cipar, Češka, Malta, Slovenija i Slovačka. Najveće smanjenje broja municipalnih jedinica u relativnim iznosima ima Litva, dok najveće povećanje broja municipalnih jedinica ima Cipar.

Načelno, broj municipalnih jedinica trebao bi ovisiti o broju stanovnika, površini države, ali i ekonomskoj razvijenosti koja neizravno određuje i standard ponude javnih dobara i usluga na municipalnoj razini od čega bi prve dvije karakteristike (broj stanovnika i površina) trebale biti presudne. Veća površina države trebala bi zahtijevati i veći broj municipalnih jedinica s obzirom na to da se lokalne javne usluge ne mogu adekvatno i učinkovito pružati na prevelikom zemljopisnom prostoru, dok s druge strane, prevelik broj municipalnih jedinica može biti troškovno neučinkovit (zbog povećanja administracije i neiskorištavanja ekonomije obujma u pružanju javnih

usluga). Veći broj municipalnih jedinica podrazumijeva i manji broj stanovnika koji živi u tim municipalnim jedinicama. Pretjerana fragmentacija (administrativna rascjepkanost) može prouzročiti ekonomsko slabljenje municipalnih jedinica te u svojoj krajnosti onemogućiti fiskalnu decentralizaciju.

Tablica 10.: Fragmentacija u zemljama članicama EU 15 u 2020. godini

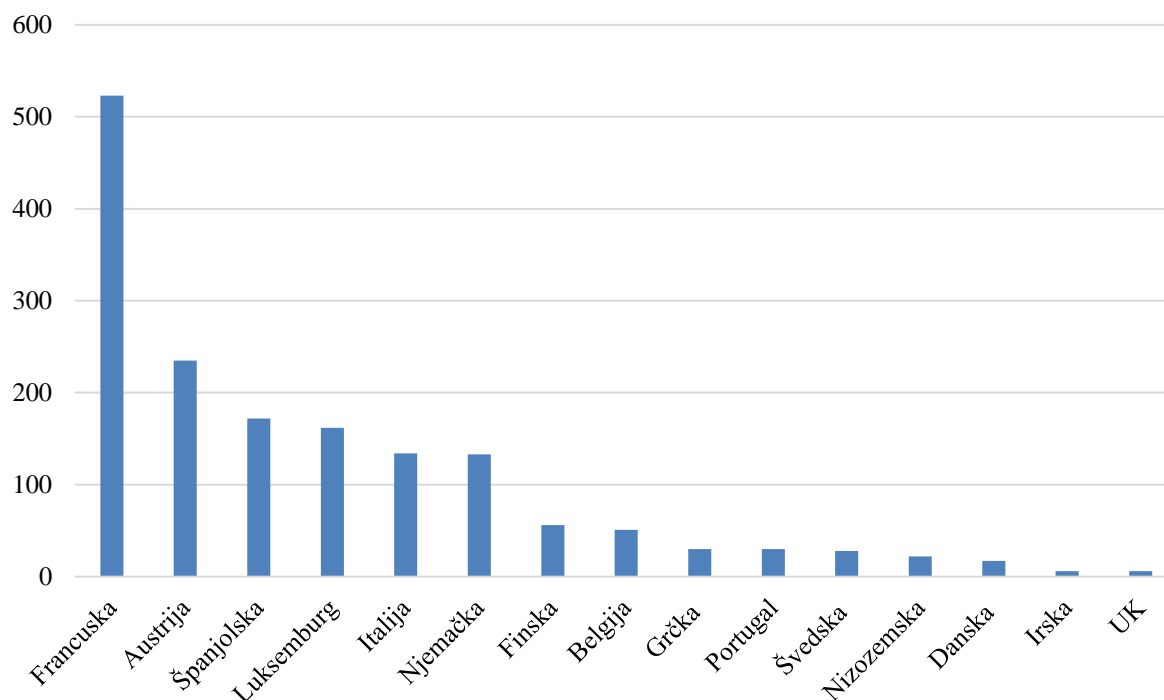
Država	Broj MJ	Stanovništvo (u tisućama)	Površina (km <sup>2</sup> )	Broj MJ na milijun stanovnika	Broj MJ na tisuću km <sup>2</sup>
Austrija	2.098	8.917	82.409	235	25
Belgija	589	11.539	30.326	51	19
Danska	98	5.831	42.924	17	2
Finska	311	5.530	303.892	56	1
Francuska	35.357	67.571	647.795	523	55
Grčka	325	10.699	130.820	30	2
Irska	31	4.985	68.394	6	0
Italija	7.960	59.439	295.114	134	27
Luksemburg	102	630	2.586	162	39
Nizozemska	380	17.442	33.688	22	11
Njemačka	11.054	83.161	357.376	133	31
Portugal	308	10.297	92.226	30	3
Španjolska	8.124	47.366	504.712	172	16
Švedska	290	10.353	407.340	28	1
UK	391	66.836	242.513	6	2
<b>Prosjek</b>	<b>4.495</b>	<b>27.373</b>	<b>216.141</b>	<b>107</b>	<b>16</b>

Napomena: MJ – Municipalne jedinice

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Eurostata (2022) i OECD-a (2018)

Iako sam broj municipalnih jedinica ne otkriva puno o fragmentiranosti država, dovođenje tog broja u odnos s ukupnom površinom ili brojem stanovnika već je informativnije. U grafikonu 3. uspoređen je broj municipalnih jedinica na milijun stanovnika na temelju podataka iz prethodne tablice 10.

Grafikon 3.: Broj municipalnih jedinica na milijun stanovnika u EU 15 zemljama članicama



Izvor: Grafički prikaz na temelju izračuna autora na temelju podataka Eurostata (2022) i OECD-a (2018)

Iz navedenog grafikona, vidljivo je da je u starim zemljama članicama Europske unije (EU 15) intenzitet administrativne decentralizacije neujednačen, pa tako UK i Irska imaju tek 6 municipalnih jedinica na milijun stanovnika, dok ih Francuska ima 523. Francuska je najfragmentiranija i s obzirom na površinu pa tako na tisuću kilometara kvadratnih ima u prosjeku 55 municipalnih jedinica, dok ih najmanje imaju Švedska i Finska (jedna municipalna jedinica). Prosječno se na tisuću kilometara kvadratnih EU 15 država nalazi 16 municipalnih jedinica, odnosno njih 107 na milijun stanovnika.

Zemlje koje se svrstavaju u kategoriju novih članica (EU 12) su fragmentiranije od EU 15 zemalja. Na tisuću kilometara kvadratnih zemalja članica EU 12 nalazi se prosječno 41 municipalna jedinica, a na milijun stanovnika ih ima 210.

Tablica 11.: Fragmentacija u zemljama članicama EU 12 u 2020. godini

Država	Broj MJ	Stanovništvo (u tisućama)	Površina (km <sup>2</sup> )	Broj MJ na milijun stanovnika	Broj MJ na tisuću km <sup>2</sup>
Bugarska	265	6.934	110.372	38	2
Cipar	380	892	5.695	426	67
Češka	6.258	10.698	77.219	585	81
Estonija	79	1.330	43.432	59	2
Latvija	119	1.900	62.210	63	2
Litva	60	2.795	65.286	21	1
Mađarska	3.178	9.750	93.028	326	34
Malta	68	515	315	132	216
Poljska	2.478	37.899	306.194	65	8
Rumunjska	3.181	19.265	238.391	165	13
Slovačka	2.930	5.459	49.036	537	60
Slovenija	212	2.102	20.145	101	11
<b>Prosjek</b>	<b>1.601</b>	<b>8.295</b>	<b>89.277</b>	<b>210</b>	<b>41</b>

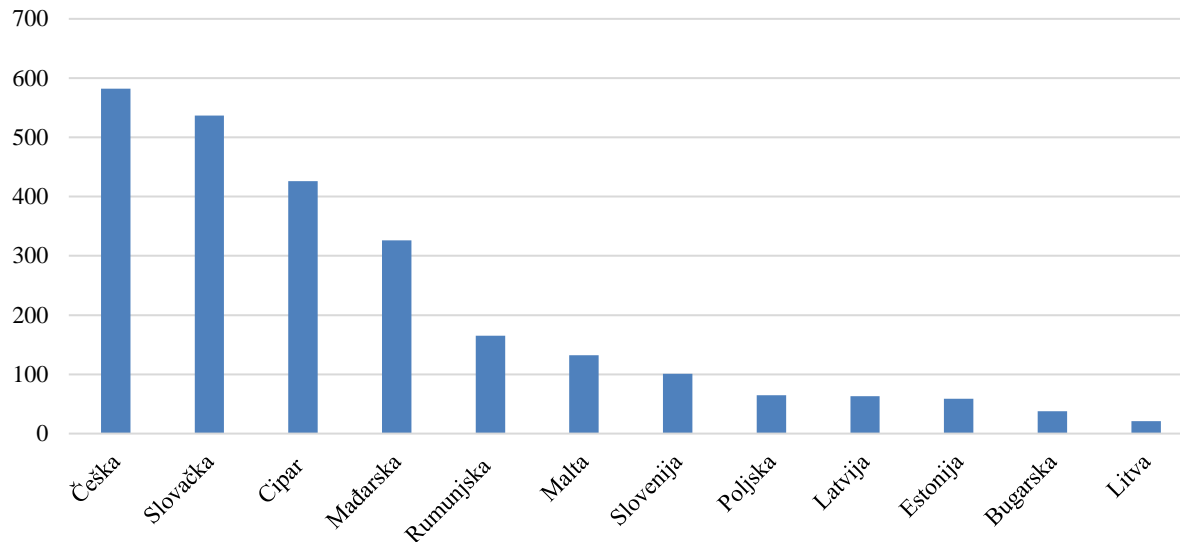
Napomena: MJ – Municipalne jedinice

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Eurostata (2022) i OECD-a (2018)

S obzirom na broj stanovnika najfragmentarnija je Češka s 585 municipalnih jedinica na milijun stanovnika, dok ih je u Litvi svega 21. Litva je najmanje fragmentirana i s obzirom na površinu pa tako na tisuću kilometara kvadratnih ima jednu municipalnu jedinicu, dok je najfragmentiranija Malta koja na 315 kilometara kvadratnih površine ima čak 68 municipalnih jedinica. U grafikonu 4. poredane su zemlje članice Europske unije po broju municipalnih jedinica od najfragmentiranije do najmanje fragmentirane zemlje.



Grafikon 4.: Broj municipalnih jedinica na milijun stanovnika u EU 12 zemljama članicama



Izvor: Grafički prikaz na temelju izračuna autora na temelju podataka Eurostata (2022) i OECD-a (2018)

U zemljama članicama Europske unije ne postoji konsenzus oko poželjne razine administrativne decentralizacije. Može se zaključiti da se pojedine zemlje zbog svojih specifičnosti nalaze u različitim okolnostima i etapama decentralizacije pa je i broj municipalnih jedinica, kao i njegov trend kretanja u promatranim zemljama različit. Veličina municipalnih jedinica, prvenstveno u smislu broja stanovnika u određenoj municipalnoj jedinici i veličine teritorija, predstavlja element koji je izrazito bitan pri određivanju cjelokupne strukture lokalne samouprave, a uz to izravno utječe na mogućnosti ispunjavanja uloga i zadaća koje se postavljaju pred lokalnu samoupravu.

U novije vrijeme u zemljama Europe sve više dolazi do izražaja proces spajanja municipalnih jedinica, s ciljem suzbijanja usitnjenosti osnovnih jedinica lokalne samouprave tako da se na području čitave zemlje stvore podjednako velike i jednako razvijene municipalne jedinice. Razlikuju se ovlasti i odgovornosti administrativnih jedinica pojedine razine vlasti, a što proizlazi iz različitog broja nižih razina vlasti. Svaka zemlja ima drukčiji pristup kada se promatra administrativna decentralizacija što se može pripisati različitim potrebama i različitim povijesnim nasljeđem. (Gelo J. i Gelo T., 2012)

Prema Paviću (2010) veće municipalne jedinice su uglavnom financijski i ekonomski puno jače i samostalnije, a mogu obavljati veći broj specijaliziranih i složenih javnih službi u odnosu na manje municipalne jedinice. No, manje municipalne jedinice osiguravaju pristupačnost lokalne

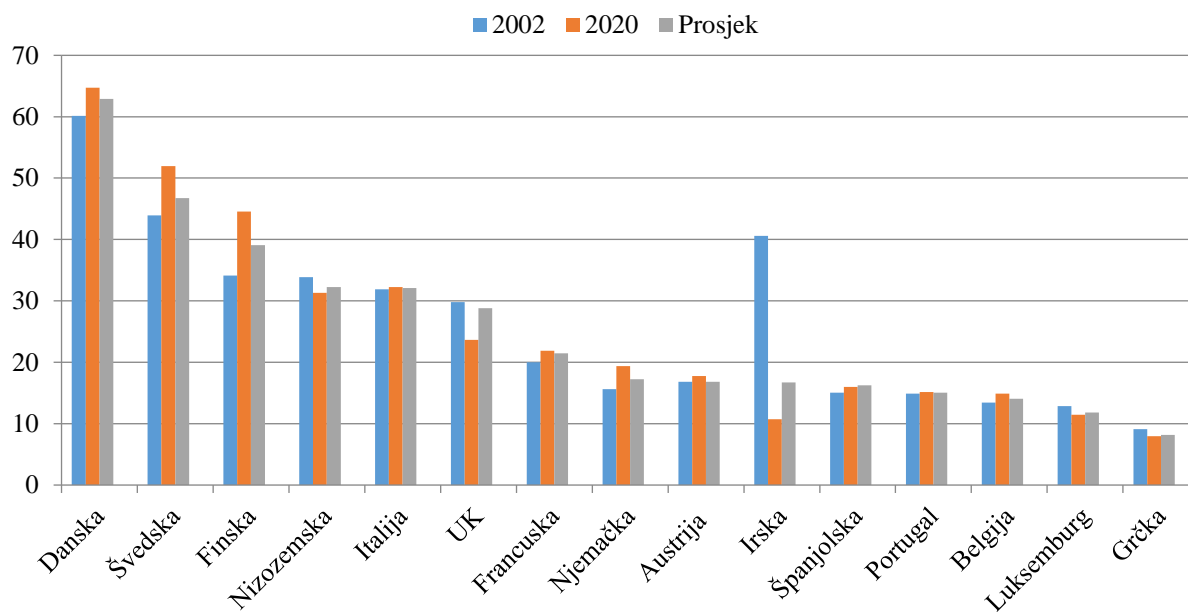
samouprave i lokalnih službi svojim građanima i mogućnost njihovog političkog djelovanja. Međutim, fragmentirana struktura s velikim brojem malih jedinica ne pridonosi stvaranju povoljnih uvjeta za suštinsku decentralizaciju i preuzimanje ekonomskih i razvojnih zadaća od strane lokalne samouprave, što vodi ka neuspjehu decentralizacijskih procesa (Koprić, 2012). Povijesno gledano, teritorijalna podjela rezultat je demografskih, društvenih, političkih, etničkih i drugih ključnih čimbenika, a ne rezultat ekonomskih analiza. Empirijska istraživanja uglavnom ukazuju da većina država ima veći broj municipalnih jedinica u odnosu na ekonomski optimalan broj (Drezgić et al., 2012, str. 2). Teritorijalni sustav lokalnih jedinica treba obuhvatiti političku participaciju te demokraciju na lokalnoj razini sa zahtjevima smanjenja troškova lokalnih jedinica koji se postižu ekonomijom razmjera (*engl. economy of scale*). Zahtjevi za smanjenjem troškova lokalnih samouprava uglavnom i dovode do spajanja manjih municipalnih jedinica. Kada broj stanovnika municipalne jedinice ne doseže optimalnu razinu za ostvarenje ekonomske učinkovitosti, potrebno je pokrenuti procese udruživanja i kooperacije većeg broja municipalnih jedinica u cilju obavljanja zajedničkih poslova te izdvajanja i privatizacije određenih aktivnosti koje su dotad obavljale municipalne jedinice (Drezgić et al., 2012, str. 7).

Optimalna veličina municipalne jedinice, promatrano u odnosu na troškove specifičnih javnih usluga na lokalnoj razini, varira s obzirom na vrstu javne usluge koja se isporučuje, što znači da ona izravno ovisi o alokaciji (raspodjeli) javnih funkcija lokalnoj samoupravi. Prema podacima Vijeća Europe, istraživanja pokazuju da je minimalna veličina municipalne jedinice koja osigurava ekonomsku učinkovitost u Italiji i Norveškoj u pružanju većine javnih usluga 5.000 stanovnika, dok je primjerice u Nizozemskoj i Švedskoj minimalan broj 8.000 stanovnika (Swianiewicz, 2002, str. 16). Reforma u Danskoj iz 2007. godine odredila je 20.000 stanovnika kao minimalni broj, odnosno 30.000 stanovnika kao preferiranu veličinu municipalne jedinice (Hellsing Rydergård, 2012, str. 13).

### 3.2. Fiskalna decentralizacija u zemljama članicama Europske unije

Države u skladu sa svojim društvenim, geografskim, političkim i ekonomskim karakteristikama neizravno određuju intenzitet (de)centralizacije. S obzirom na to da se decentralizacija može manifestirati na mnogo različitih načina ne postoji niti jedinstvena mjera stupnja decentralizacije. Ebel i Yilmaz (2002a) konstatiraju da je usporedba stupnja fiskalne decentralizacije među zemljama iznimno složena i zahtjeva identificiranje lokalne autonomije i diskrecije nad rashodima i prihodima. Osnovni nedostatak tih mjera je zanemarivanje stupnja kontrole (autonomije) lokalnih jedinica nad utvrđivanjem poreznih stopa i poreznih osnovica (Meloche et al., 2004). Međutim, Enikolopov i Zhuravskaya (2007), Baskaran (2010), Oates (1985) i de Mello (2000) smatraju da omjeri prihoda/rashoda lokalne i opće države (iako imaju dosta nedostataka) mogu poslužiti kao vrlo dobri relativni pokazatelji fiskalne decentralizacije te što su ti omjeri veći – smatra se da je država decentraliziranija. U nastavku se analizira decentralizacija prihoda i rashoda kroz navedene omjere. U ovom potpoglavlju fiskalna decentralizacija se mjeri temeljem omjera lokalne i opće države, bez ostalih nižih razina vlasti, to jest nije uključena savezna razina (*engl. state government*). Grafikon 5. prikazuje omjer prihoda lokalne i opće države za EU 15 zemlje članice u razdoblju od 2002. do 2020. godine.

Grafikon 5.: Omjer prihoda lokalne i opće države EU 15 zemalja u 2002., 2020. i prosjek u razdoblju od 2002. do 2020. u postocima



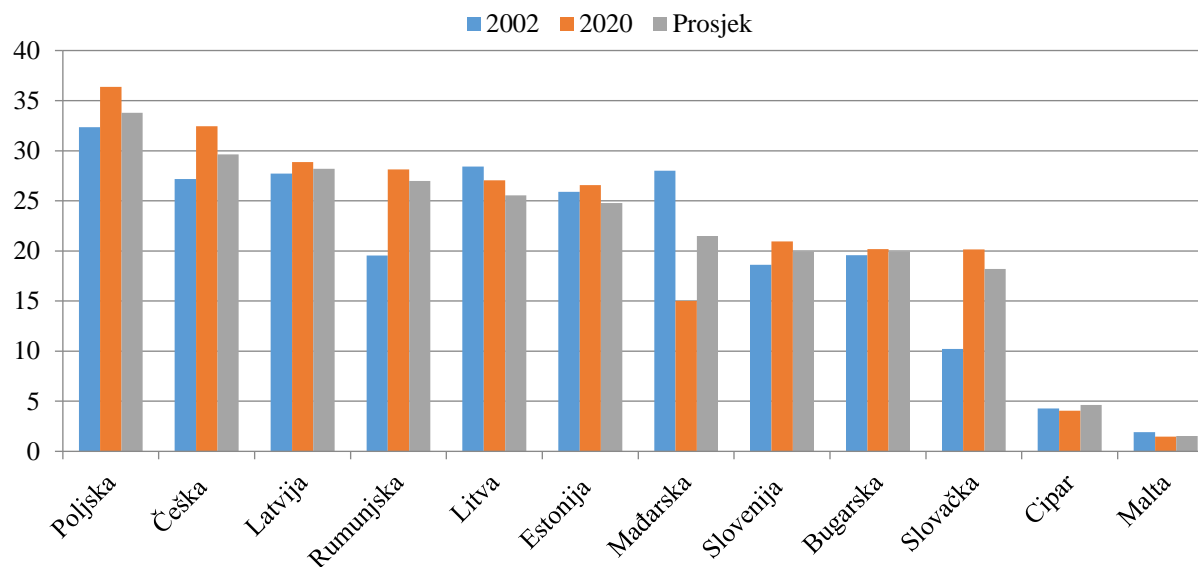
Napomena: Podaci se odnose na obuhvat opće i lokalne države prema ESA 2010; Zadnja dostupna godina za Ujedinjeno Kraljevstvo je 2018. godina

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Eurostat 2022b „Annual government finance statistics“

Decentralizacija prihoda mjeri se udjelom prihoda lokalne države u prihodima opće države. Stupanj decentralizacije prihoda u zemljama članicama EU 15 kretao se u prosjeku od 26,14% u 2002. godini do 25,58% u 2020. godini, dok je najveći stupanj decentralizacije zabilježen u 2009. godine kada je u prosjeku iznosio 27,07%. Najviši stupanj decentralizacije prihoda ima Danska (u prosjeku 62,92%), a najniži Grčka (od 6,97% do najviših 10,60%, što u prosjeku iznosi 8,18%). Iako je reformom lokalnog sektora drastično smanjila broj lokalnih jedinica s ciljem njihovog jačanja i stvaranja pretpostavki za učinkovitu fiskalnu decentralizaciju, Grčka je i dalje izrazito fiskalno centralizirana. Zanimljiv je trend fiskalne centralizacije u Irskoj od 2005., ali i intenzivnija centralizacija u većini zemalja nakon 2009. godini kada je u prosjeku zabilježen najveći stupanj decentralizacije, što se može pripisati stabilizacijskoj ulozi centralne razine vlasti za vrijeme financijske krize.

U grafikonu 6. prikazan je omjer prihoda lokalne i opće države EU 12 zemalja u razdoblju od 2002. do 2020. godine.

Grafikon 6.: Omjer prihoda lokalne i opće države EU 12 zemalja u 2002., do 2020. i prosjek u razdoblju od 2002. do 2020. godine u postocima



Napomena: Podaci se odnose na obuhvat opće i lokalne države prema ESA 2010

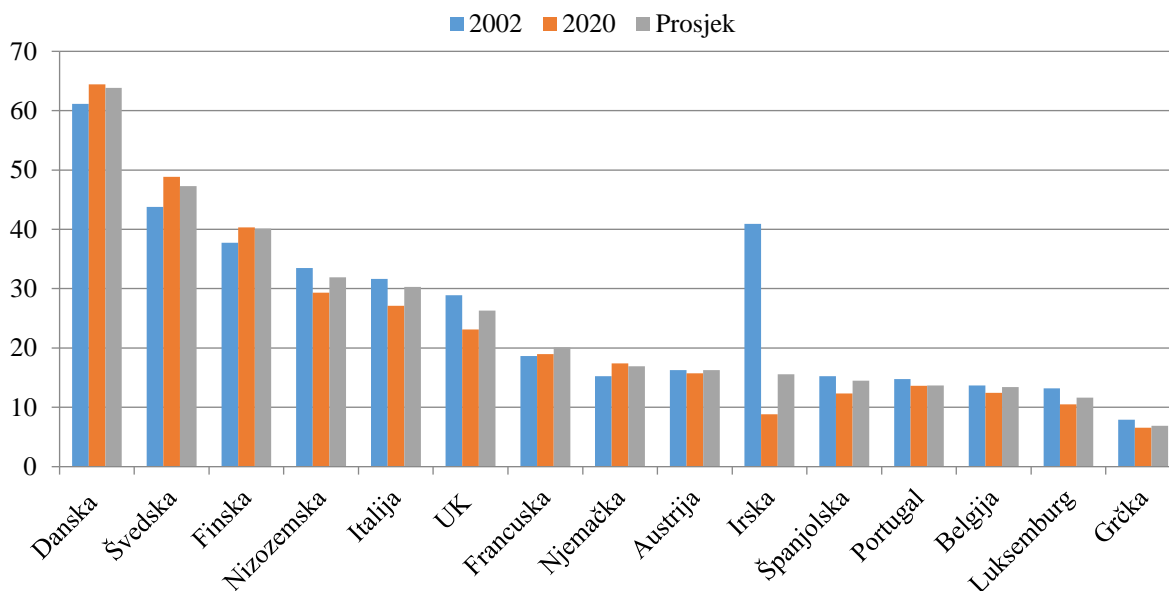
Izvor: Izračun autora na temelju podataka Eurostat 2022b „Annual government finance statistics“

Intenzitet decentralizacije prihoda u zemljama EU 12 nešto je slabiji nego u EU 15 zemljama. Prosječni stupanj decentralizacije EU 12 zemalja kreće se u rasponu od najnižih 20,15% u 2016. godini do najviših 23,18% u 2010. godini. Najcentraliziranija država je Malta čiji se stupanj decentralizacije u razdoblju od 2002. do 2018. kretao u rasponu od najviših 1,91% do najnižih 1,28% dok je fiskalno najdecentraliziranija Poljska s prosječnim koeficijentom decentralizacije od 33,78% u razdoblju od 2002. do 2020. godine.

Decentralizacija rashoda mjerena omjerom lokalnih rashoda u ukupnim rashodima opće države za EU 15 zemlje uglavnom je usklađena s decentralizacijom prihoda. Najdecentraliziranija je Danska s koeficijentom decentralizacije rashoda koji se kretao u rasponu od 61,12% u 2002. do 64,46% u 2020. godini. Najcentraliziranija EU 15 država (i u kontekstu javnih rashoda) je Grčka s koeficijentom decentralizacije rashoda u prosjeku od 6,87%. U Irskoj je nakon postupne decentralizacije rashoda početkom promatranog razdoblja evidentan zaokret prema centralizaciji

koja se očituje u naglom smanjenju koeficijenta decentralizacije s 40,92% u 2002. na 8,84% u 2020. godini. Na grafikonu 7. prikazan je omjer rashoda lokalne i opće države EU 15 zemalja u razdoblju od 2002. do 2020. godine.

Grafikon 7.: Omjer rashoda lokalne i opće države EU 15 zemalja u 2002., 2020. i prosjek u razdoblju od 2002. do 2020. u postocima

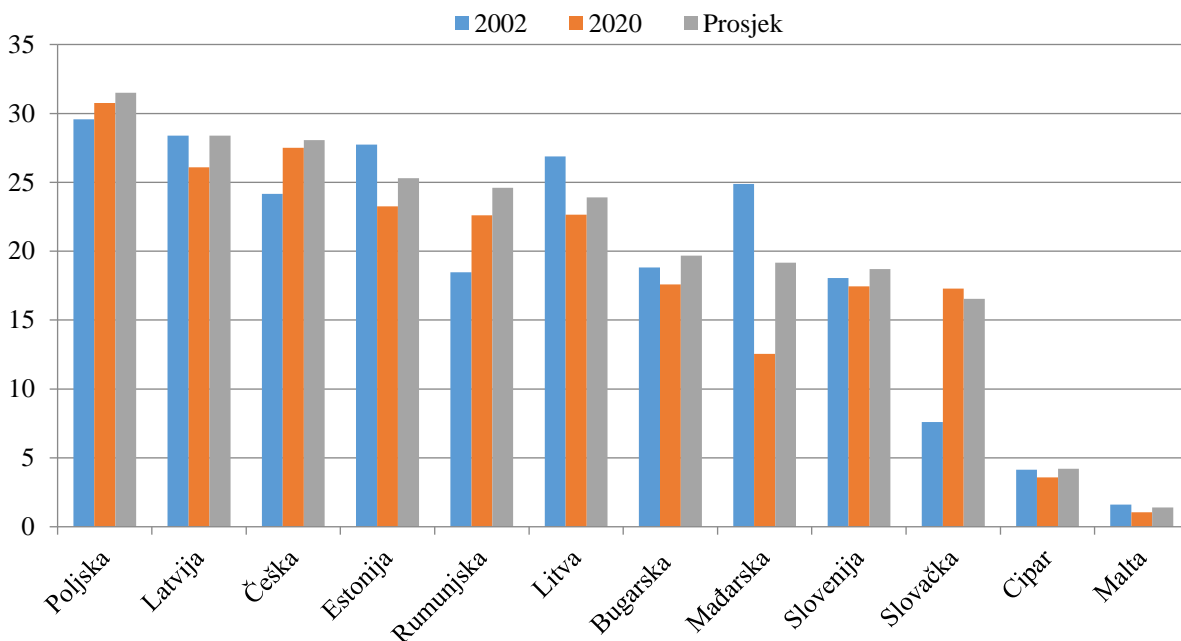


Napomena: Podaci se odnose na obuhvat opće i lokalne države prema ESA 2010; Zadnja dostupna godina za Ujedinjeno Kraljevstvo je 2018. godina

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Eurostat 2022b „Annual government finance statistics“

S obzirom da nove zemlje članice Europske unije imaju centraliziranije javne prihode od starih zemalja članica, u manjoj su mjeri decentralizirani i njihovi rashodi. Prosječni je stupanj decentralizacije rashoda od 19,19% u 2002. do 18,53% u 2020. godini. Najveći stupanj decentralizacije imala je Poljska (najviših 34,35% u 2018.). Najcentraliziranija EU 12 država je Malta čiji se koeficijent decentralizacije rashoda kretao u rasponu od 1,60% u 2002. do 1,05% u 2020. godini. U nastavku na grafikonu 8. prikazan je omjer rashoda lokalne i opće države EU 12 zemalja u razdoblju od 2002. do 2020. godine.

Grafikon 8.: Omjer rashoda lokalne i opće države EU 12 zemalja u 2002., 2020. i prosjek u razdoblju od 2002. do 2020. godine u postocima

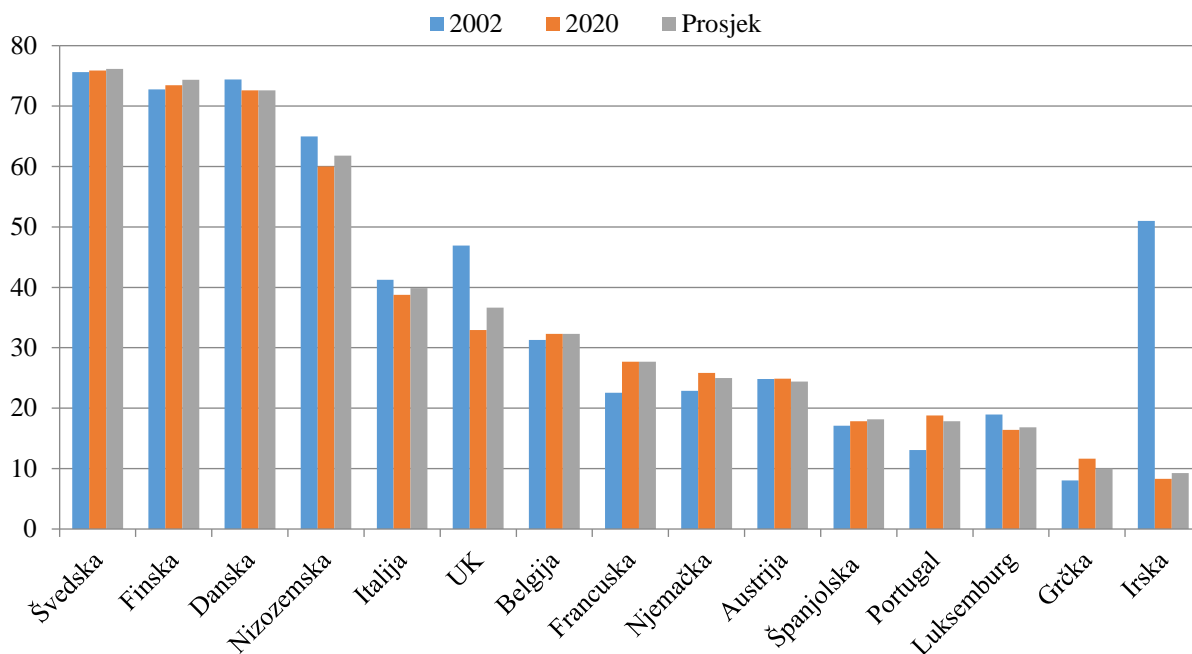


Napomena: Podaci se odnose na obuhvat opće i lokalne države prema ESA 2010

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Eurostat 2022b „Annual government finance statistics“

Jedan od pokazatelja decentralizacije je i decentralizacija javne uprave. Taj segment decentralizacije može se mjeriti omjerom rashoda za zaposlene u lokalnoj državi i ukupnih rashoda za zaposlene na razini opće države. Navedeni omjer prikazan u grafikonu 9. za stare zemlje članice Europske unije kretao se u rasponu od 39,04% 2002. godine do 35,82% 2020. godini. Najdecentraliziranije EU 15 zemlje su nordijske (Danska, Finska i Švedska), a najcentraliziranija je Grčka. Koeficijent decentralizacije zaposlenih u Irskoj se drastično smanjio s 51% 2002. godine na 8,29% 2020. godine.

Grafikon 9.: Omjer rashoda za zaposlene u lokalnoj i općoj državi zemalja EU 15 u 2002., 2020. i prosjek u razdoblju od 2002. do 2020. u postocima



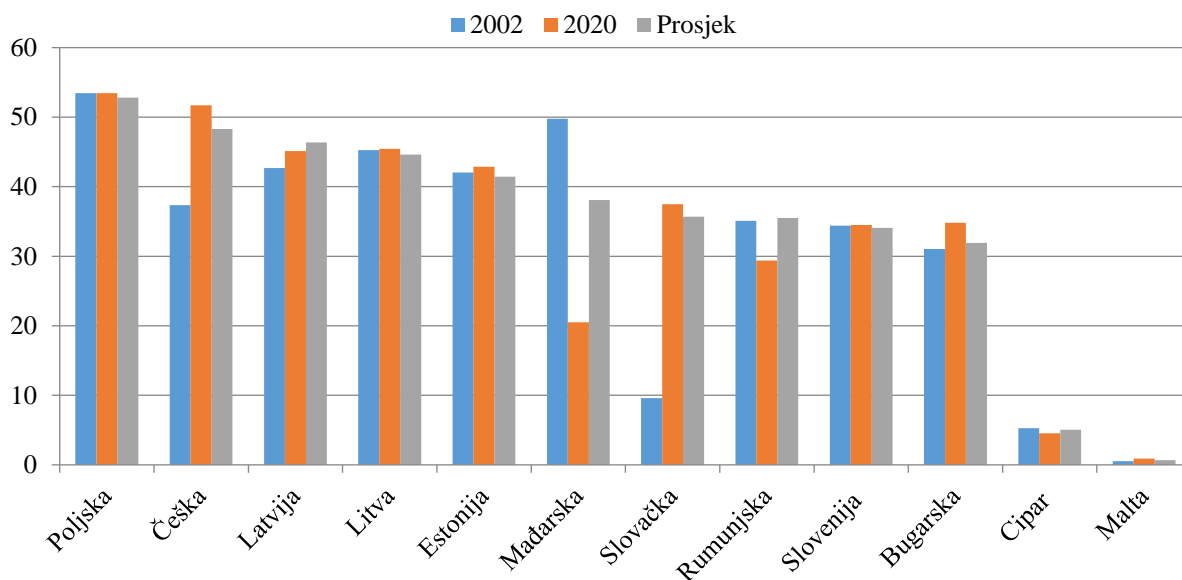
Napomena: Podaci se odnose na obuhvat opće i lokalne države prema ESA 2010; Zadnja dostupna godina za Ujedinjeno Kraljevstvo je 2018. godina

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Eurostat 2022b „Annual government finance statistics“

Iz grafikona 10. vidljivo je da nove zemlje članice Europske unije imaju nešto manje koeficijente decentralizacije zaposlenih u usporedbi sa starim zemljama članicama. Zamjetan je trend decentralizacije do trenutka pojave financijske krize kada se poduzimaju mjera štednje te se koeficijenti neznatno smanjuju zbog navedenih posljedica.



Grafikon 10.: Omjer rashoda za zaposlene u lokalnoj i općoj državi zemalja EU 12 u 2002., 2020. i prosjek u razdoblju od 2002. do 2020. u postocima



Napomena: Podaci se odnose na obuhvat opće i lokalne države prema ESA 2010

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Eurostat 2022b „Annual government finance statistics“

Najdecentraliziranija EU 12 država u kontekstu decentralizacije zaposlenih je Poljska, a uvjerljivo najcentraliziranija Malta. Malta je zanimljiva i zbog toga što je njen koeficijent decentralizacije zaposlenih u promatranom razdoblju gotovo nepromijenjen, te u prosjeku iznosi 0,66%. Mađarska je centralizirala javnu upravu, s obzirom da je koeficijent decentralizacije zaposlenih u 2002. godini iznosio 49,75% , a u 2020. godini 20,51%.

### 3.3. Fiskalna decentralizacija u Republici Hrvatskoj

Proces fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj započeo je 2001. godine, kada je dio lokalnih jedinica preuzeo nadležnost nad pojedinim decentraliziranim funkcijama. Preduvjeti za početak provedbe procesa fiskalne decentralizacije postupno su ispunjavani od 1994. kroz procese političke i administrativne decentralizacije obzirom da fiskalna decentralizacija izravno ovisi o razvijenosti sustava financiranja lokalnih jedinica. U razvoju fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj može se raspoznati nekoliko faza: prva faza trajala je od 1994. do 2001. – administrativna i politička decentralizacija, druga faza trajala je od 2001. do 2007. – fiskalna

decentralizacija, treća faza trajala je od 2007. do 2015. godine s kontekstom provođenja reformi sustava fiskalne decentralizacije i četvrta faza koja traje od 2015. godine do danas te se veže uz novi sustav financiranja lokalne i područne (regionalne) samouprave (Bajo i Primorac, 2014; Bajo et al., 2020, str. 115).

Formalni preduvjeti za decentralizaciju stvoreni su donošenjem Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (NN, 117/1993) kojim su utvrđeni prihodi lokalnih jedinica, a infrastruktura za provođenje decentralizacije počela se izgrađivati i ranije utvrđivanjem zakonodavnog okvira za administrativnu i političku decentralizaciju. Financiranje lokalnih jedinica u tom je razdoblju u većem dijelu bilo centralizirano, odnosno lokalne jedinice imale su limitiranu autonomiju prilikom prikupljanja prihoda i utvrđivanja namjene sakupljenih sredstava. To razdoblje obilježava uspostava zakonodavnog okvira kojim je utvrđena raspodjela fiskalnih i administrativnih ovlasti između središnje države i lokalnih jedinica (Bajo i Bronić, 2004).

Fiskalna decentralizacija u Republici Hrvatskoj započela je 2001. kada su na županije i veće gradove prenesene ovlasti za financiranja zdravstva, obrazovanja, vatrogastva i socijalne skrbi. Nisu sve lokalne jedinice preuzele financiranje decentraliziranih funkcija, već samo one s najvećim fiskalnim kapacitetima. Od 2001. dodijeljena je i dodatna mogućnost financiranja općinama i gradovima putem prireza porezu na dohodak koji može biti uveden do utvrđene gornje granice.

Iako su se koeficijenti raspodjele poreznih prihoda (posebice poreza na dohodak) i ranije učestalo mijenjali, od 2007. godine sustav financiranja lokalnih jedinica sve se jače oslanja na porez na dohodak. Porez na dobit u potpunosti postaje državni prihod, a porez na dohodak u većem se dijelu prepušta lokalnim jedinicama. Država usmjerava dio prihoda iz fonda izravnjanja za decentralizirane funkcije nižim razinama vlasti radi osiguranja financiranja decentraliziranih funkcija do razine minimalnog financijskog standarda. Proširuje se obuhvat lokalnih jedinica u posebnom sustavu financiranja u koji sada ulaze i lokalne jedinice na otocima sa sporazumom o zajedničkom financiranju kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka. U sustavu državnih pomoći, uvodi se pomoć općinama i gradovima na područjima od posebne državne skrbi i brdsko-planinskim područjima kao zamjena za prihode od poreza na dobit koji su izmjenama raspodjele poreznih prihoda prepušteni središnjoj državi.

Novim Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 127/17) uređuju se izvori sredstava i financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i

područne (regionalne) samouprave, raspodjela prihoda od poreza na dohodak, fiskalno izravnanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te financiranje decentraliziranih funkcija (članak 1.). U odnosu na dotadašnji zakon, bitne novine odnose se na slijedeće stavke: prihod od poreza na dohodak u cijelosti postaje prihod jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (uključujući prihod od poreza na dohodak po osnovi kamata na štednju), država preuzima najveći dio koji se odnosi na financiranje decentraliziranih funkcija, kriteriji za dodjelu pomoći koji su bili propisani Zakonom o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske se ukidaju te se uspostavlja novi model fiskalnog izravnanja koji se financira iz udjela u porezu na dohodak. Također, od 01. siječnja 2020. godine novim Zakonom o sustavu državne uprave (NN 66/19) poslovi državne uprave preneseni su na županije, što predstavlja velik korak u procesu decentralizacije. Jedinice područne (regionalne) samouprave su dobile priliku izravno odgovarati na potrebe građana te im omogućiti bržu i efikasniju uslugu.

### **3.3.1. Administrativno – teritorijalno ustrojstvo**

Promjene administrativno-teritorijalnog ustrojstva Republike Hrvatske imaju bogatu povijest, bile su česte i utemeljene uglavnom na političkim, a tek manje na ekonomskim kriterijima (Čavrak, 2009). Teritorijalni ustroj samostalne Republike Hrvatske na snazi je od 1992. odnosno funkcionalno od 1993. godine kada je Republika Hrvatska teritorijalno podijeljena na 21 županiju, 418 općina i 69 gradova te dva autonomna kotara Knin i Glina koji zbog velikosrpske agresije nikad nisu profunkcionirali. Sustav lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj čine općine i gradovi kao jedinice lokalne samouprave te jedinice područne (regionalne) samouprave – županije. Republika Hrvatska ima 21 županiju, 128 gradova i 428 općina. Grad Zagreb je jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina kojoj se ustrojstvo uređuje Zakonom o Gradu Zagrebu (NN 62/01, 125/08, 36/09 i 119/14, 98/19, 144/20) koji ujedno ima status županije, a u okviru svoga samoupravnog djelokruga obavlja i poslove iz djelokruga grada i djelokruga županije. U tablici 12. prikazana je struktura hrvatskog regionalnog i lokalnog sektora. Korišteni su podaci iz Statističkog ljetopisa Republike Hrvatske za 2018. godinu koja je zadnje dostupna publikacija Državnog zavoda za statistiku (DZS) u trenutku pisanja rada.

Tablica 12.: Struktura hrvatskog regionalnog i lokalnog sektora

Naziv	Broj (1992.)	Broj (2018.)	Broj stanovnika (u milijunima)	Br. na mil. st. (2018.)	Br na tis. km <sup>2</sup> (2018.)
Središnja država	1	1	4,28	-	-
Županije	21	21	4,28	4,91	0,35
Gradovi	70	128	3,01	42,52	2,15
Općine	419	428	1,27	337	7,19
Gradovi i općine	489	556	4,28	129,91	9,33

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Statističkog ljetopisa Republike Hrvatske za 2018. godinu (DZS, 2020)

Jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj predstavljaju općine i gradovi. Općine se osnivaju uz područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, a povezana su zajedničkim interesima stanovništva. Grad može biti jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi NN 137/15, 127/17; članak 4. i članak 5., stavak 1.).

Općine i gradovi u samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a odnose se na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području te ostale poslove sukladno posebnim zakonima (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi NN 137/15, 127/17, članak 19.).

Županija je jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu. Ustrojava se radi obavljanja poslova od područnog (regionalnog) interesa koji se odnose na obrazovanje, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, održavanje javnih cesta, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikoga grada te ostale poslove sukladno

posebnim zakonima (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi NN 137/15, 123/17, članak 20.).

Za dobivanje potpunijeg uvida u fragmentiranost hrvatskog lokalnog sektora korisno je proučiti podatke o broju stanovnika lokalnih jedinica u Hrvatskoj koji može poslužiti kao vrlo dobar pokazatelj njihove veličine. Naime, lokalni sektor neke zemlje je fragmentiraniji ukoliko se sastoji od velikog broja malih lokalnih jedinica. Pregled po općinama dan je u tablici 13.

Tablica 13.: Broj stanovnika u općinama u 2018. godini

	Broj općina	Broj stanovnika	Udio u ukupnom broju (%)	
			Općina	Stanovnika
Ukupno	429	1.268.752	100,00%	100,00%
Do 1 000 stanovnika	37	27.321	8,62%	2,15%
1 001 - 1 500	49	62.122	11,42%	4,90%
1 501 - 2 000	71	125.659	16,55%	9,90%
2 001 - 2 500	63	139.421	14,69%	10,99%
2 501 - 3 000	56	155.295	13,05%	12,24%
3 001 - 3 500	29	95.459	6,76%	7,52%
3 501 - 4 000	35	131.194	8,16%	10,34%
4 001 - 4 500	15	63.341	3,50%	4,99%
4 501 - 5 000	21	98.803	4,90%	7,79%
5 001 - 6 000	24	130.497	5,59%	10,29%
6 001 - 7 000	13	85.702	3,03%	6,75%
7 001 - 8 000	4	29.491	0,93%	2,32%
8 001 - 9 000	4	32.955	0,93%	2,60%
9 001 - 10 000	1	9.129	0,23%	0,72%
10 001 - 11 000	1	10.059	0,23%	0,79%
11 001 - 12 000	5	57.859	1,17%	4,56%
12 001 - 13 000	-	-	-	-
13 001 - 14 000	-	-	-	-
14 001 - 15 000	1	14.445	0,23%	1,14%

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Statističkog ljetopisa Republike Hrvatske za 2018. godinu, (DZS, 2020)

Hrvatske općine su male i u njima živi uglavnom do tri tisuće stanovnika (u 64,4% od ukupnog broja općina). Čak 8,62% općina ima manje od tisuću stanovnika. Veći broj stanovnika (između pet i deset tisuća) 2018. godine imalo je 46 općina, dok je tek 7 općina imalo preko deset tisuća

stanovnika. Nakon prikaza broja stanovnika u općinama, u tablici 14. prikazan je broj stanovnika u gradovima u 2018. godini.

Tablica 14.: Broj stanovnika u gradovima u 2018. godini

	Broj gradova	Broj stanovnika	Udio u ukupnom broju (%)	
			Gradova	Stanovnika
Ukupno	127	3.016.137	100,00%	100,00%
Do 5 000 stanovnika	18	59.681	14,17%	1,98%
5 001 - 10 000	42	296.726	33,07%	9,84%
10 001 - 15 000	30	372.587	23,62%	12,35%
15 001 - 20 000	8	132.465	6,30%	4,39%
20 001 - 30 000	11	272.599	8,66%	9,04%
30 001 - 40 000	4	142.466	3,15%	4,72%
40 001 - 50 000	5	223.937	3,94%	7,42%
50 001 - 60 000	3	172.306	2,36%	5,71%
60 001 - 70 000	1	63.517	0,79%	2,11%
70 001 - 80 000	1	75.062	0,79%	2,49%
80 001 - 90 000	-	-	-	-
90 001 - 100 000	-	-	-	-
100 001 - 200 000	3	414.774	2,36%	13,75%
200 001 i više stanovnika	1	790.017	0,79%	26,19%

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Statističkog ljetopisa Republike Hrvatske za 2018.

Gradovi su također relativno mali što potvrđuju podaci o broju stanovnika u gradovima na temelju kojih je lako uočiti da je 70,9% gradova u Republici Hrvatskoj 2018. imalo do 15 tisuća stanovnika. Manje od pet tisuća stanovnika imalo je 18 gradova (14,2%), dok je njih samo 9 (7,1%) imalo preko 50.000 stanovnika (samo 4 grada imaju više od 100.000 stanovnika).

Ukoliko se usporede podaci o Republici Hrvatskoj s usporedivim podacima zemalja Europske unije, ukazuju na činjenicu da je lokalni sektor (kada se uspoređuje broj municipalnih jedinica) novih zemalja članica (EU 12) u prosjeku fragmentiraniji od lokalnog sektora Republike Hrvatske, dok su stare zemlje članice (EU 15) u prosjeku nešto manje fragmentirane od Republike Hrvatske, a što je vidljivo u tablici 15.

Tablica 15.: Usporedba fragmentiranosti u zemljama članicama EU i RH

Područje	Broj MJ	Stanovništvo (u tisućama)	Površina (km <sup>2</sup> )	Broj MJ na milijun stanovnika	Broj MJ na tisuću km <sup>2</sup>
EU 15	4.495	27.373	216.141	107	16
EU 12	1.601	8.295	89.277	210	41
Francuska	35.357	67.571	647.795	523	55
Austrija	2.098	8.917	82.409	235	25
Danska	98	5.831	42.924	17	2
UK	391	66.836	242.513	6	2
Češka	6.258	10.698	77.219	585	81
Malta	68	515	315	132	216
Litva	60	2.795	65.286	21	1
Bugarska	265	6.934	110.372	38	2
<b>Hrvatska</b>	<b>556</b>	<b>4.285</b>	<b>59.564</b>	<b>130</b>	<b>9</b>

Napomena: MJ – Municipalne jedinice Izvor: Izračun autora na temelju podataka Statističkog ljetopisa Republike Hrvatske za 2018. godinu (DZS, 2020), podataka Eurostata (2022) i OECD-a (2018)

Usporedbom broja municipalnih jedinica u Republici Hrvatskoj i zemljama Europske unije na milijun stanovnika i na tisuću kilometara kvadratnih površine pronalazi se šest EU 15 i šest EU 12 zemalja (dakle ukupno 12 od 27 zemalja) koje imaju veći broj municipalnih jedinica na milijun stanovnika te osam EU 15 i sedam EU 12 zemalja (ukupno 15 od 27 zemalja) s većim brojem municipalnih jedinica na tisuću kilometara kvadratnih površine. Iz navedenog se može zaključiti da Republika Hrvatska u usporedbi s ostalim zemljama članicama Europske unije ima optimalan broj municipalnih jedinica.

Kritike koje su usmjerene na postojeći lokalni teritorijalni ustroj u Republici Hrvatskoj i broj lokalnih jedinica imaju uporište u određenim provedenim analizama. Ipak, sadašnji teritorijalni ustroj kojeg čini veliki broj municipalnih jedinica omogućuje dostupnost lokalnih službi neposrednim korisnicima. Takva javna usluga građanima je dostupna već preko 20 godina i bez obzira na kvalitetu pružene usluge, građani su se na istu navikli. Iskustva razvijenih europskih zemalja ukazuju da se smanjenje broja municipalnih jedinica jednostavnije provodi kada su zemlje na višem stupnju razvoja i kada je kvaliteta pružene usluge bolja, a samim time i pružena usluga efikasnija. Prethodna usporedba Republike Hrvatske sa zemljama Europske unije, suprotno očekivanjima, ukazuje da postojeći teritorijalni ustroj s naglaskom na broj municipalnih jedinica

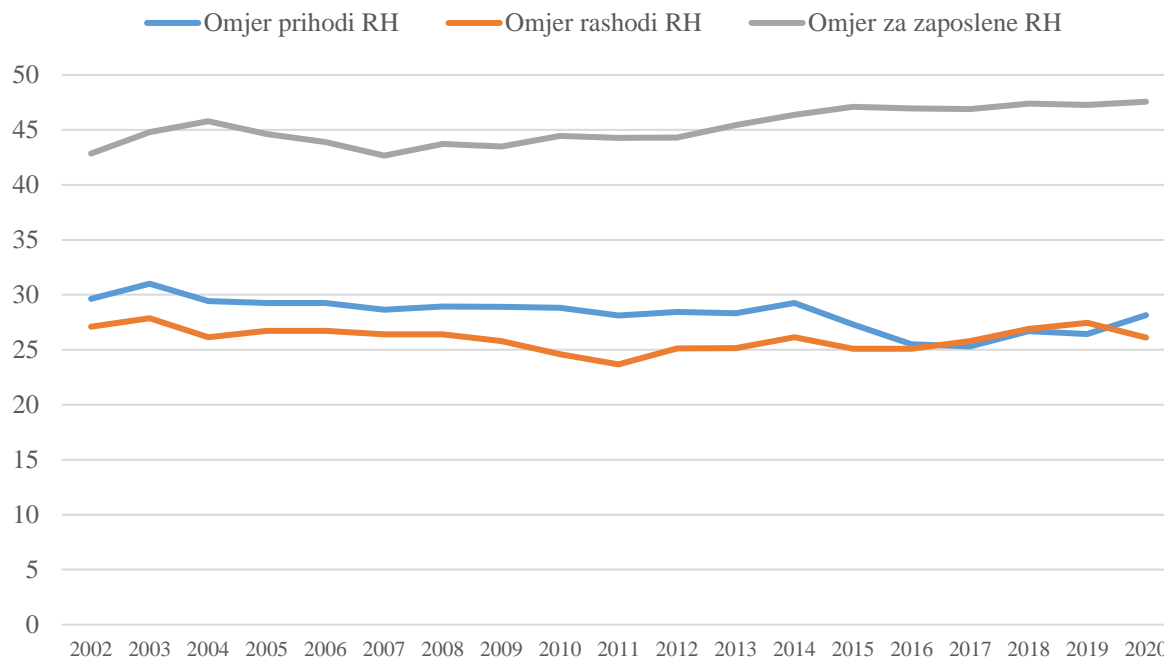
nije fragmentiraniji od prosjeka Europske unije. No, kako bi se povećali fiskalni kapaciteti, razvojni potencijali te efikasnost, potrebno je pristupiti procesu spajanja manjih općina i gradova.

### **3.3.2. Izračun stupnja fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj**

Tek manji broj lokalnih jedinica preuzeo je nadležnost u financiranju javnih usluga koje su sa središnje države prenesene na lokalne jedinice, iako su još 2001. formalno uspostavljeni uvjeti za implementaciju fiskalne decentralizacije. Usprkos tome što je Republika Hrvatska već dugi niz godina politički, administrativno i teritorijalno decentralizirana, ne znači da su predmetni oblici decentralizacije popraćeni i fiskalnom decentralizacijom. Kako bi se definirala jasna fiskalna politika koja će biti usmjerena na ostvarivanje održivog i stabilnog financijskog sustava lokalnih jedinica, važno je baratati informacijama o stupnju fiskalne decentralizacije kao što je već prethodno navedeno. Ne postoje referentne vrijednosti stupnja decentralizacije prema kojima bi se pojedina država mogla okarakterizirati kao fiskalno centralizirana ili decentralizirana. Međutim, ako se usporede stupnjevi decentralizacije pojedinih država isto može upotrijebiti kao relativni pokazatelj razine fiskalne decentralizacije. U nastavku u grafikonu 11. prikazuje se stupanj fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2002. do 2020. godine kroz pokazatelje korištene u prethodnom dijelu rada.



Grafikon 11.: Stupanj fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj od 2002. do 2020. u postocima

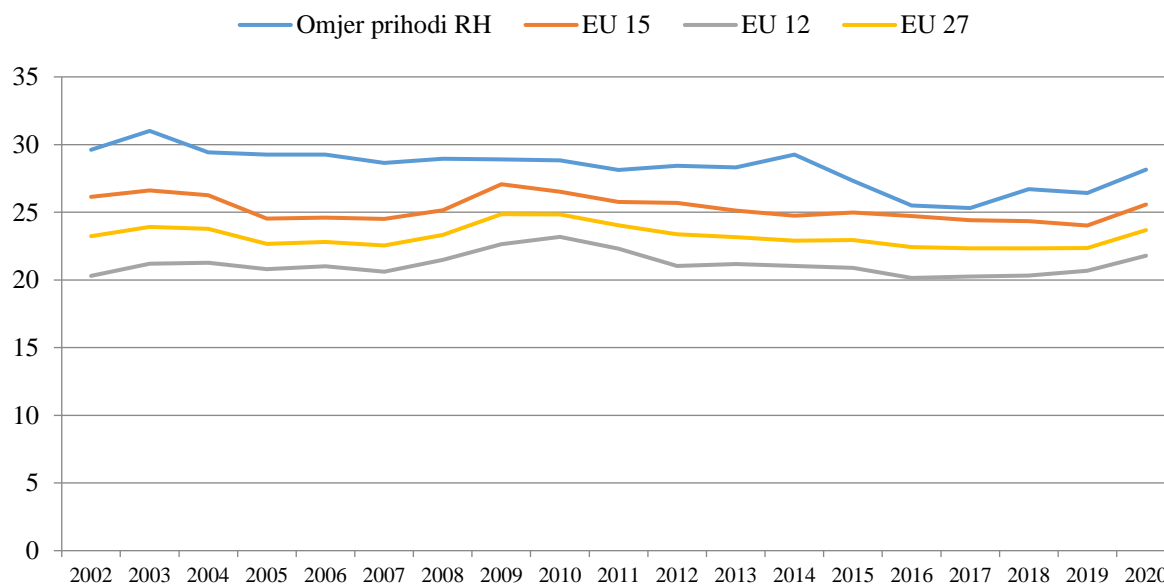


Napomena: Podaci se odnose na obuhvat opće i lokalne države prema ESA 2010 . Omjer Rashodi – omjer rashoda lokalne i opće države, Omjer Prihodi – omjer ukupnih prihoda lokalne i opće države, Omjer za zaposlene – omjer rashoda za zaposlene u lokalnoj i općoj državi

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Eurostat 2022b „Annual government finance statistics“

Republika Hrvatska ima približno 18 godina iskustva u provođenju fiskalne decentralizacije te kroz promatrano razdoblje nema većih odstupanja u kretanju stupnjeva fiskalne decentralizacije. Vidljivo je usklađeno kretanje stupnjeva koji se odnose na prihode i rashode te se oni u razdoblju od 2002. do 2020. kreću u prosjeku od 23,67% do 27,87% za rashode te od najnižih 25,31% do najviših 31,01% za prihode. Na veća odstupanja u kretanju pokazatelja decentralizacije nije utjecala niti globalna financijska kriza koja je započela 2008. godine. Omjer rashoda za zaposlene u lokalnoj i općoj državi je izrazito visok te se on kreće u prosjeku od 42,66% do 47,56% u razdoblju od 2002. do 2020. godine. U grafikonu 12. uspoređen je stupanj decentralizacije prihoda u Republici Hrvatskoj i zemljama Europske unije u razdoblju od 2002. do 2020. godine.

Grafikon 12.: Stupanj decentralizacije prihoda u Republici Hrvatskoj i zemljama EU od 2002. do 2020. u postocima

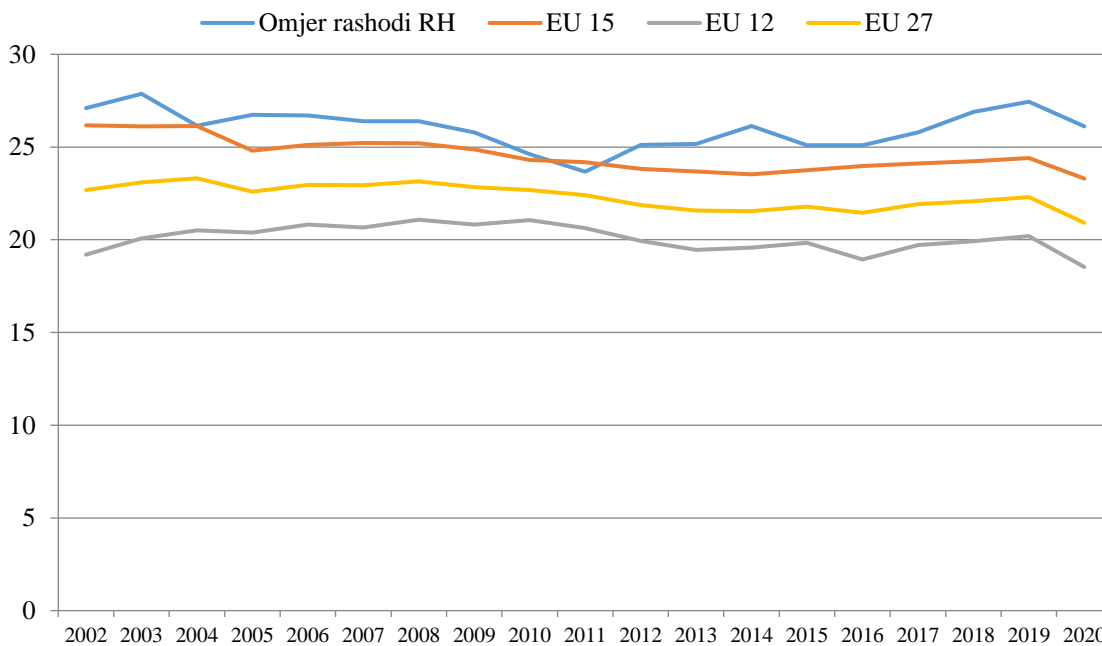


Napomena: Podaci za serije EU 12, EU 15 i EU 27 predstavljaju prosječne vrijednosti stupnja decentralizacije za pojedine skupine zemalja.

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Eurostat 2022b „Annual government finance statistics“

Stupanj decentralizacije prihoda (udio prihoda lokalnog sektora u prihodima opće države) u Republici Hrvatskoj je veći od prosjeka zemalja Europske unije te je dovoljno visok da se može zaključiti, odnosno Hrvatsku okarakterizirati kao fiskalno decentraliziranu državu. To potvrđuje i kretanje vrijednosti predmetnog pokazatelja u odnosu na zemlje Europske unije. Stupanj decentralizacije prihoda u Republici Hrvatskoj kretao se u razdoblju od 2002. do 2020. godine od najnižih 25,31% u 2017. godini do najviših 31,01% u 2003. godini. U istom razdoblju, prosjek stupnja decentralizacije prihoda zemalja članica Europske unije kretao se u rasponu od 22,34% do 24,86%. Razlika prosjeka stupnja decentralizacije prihoda zemalja Europske unije i Republike Hrvatske uglavnom se kreće u istim omjerima kroz promatrano razdoblje. Nakon usporedbe stupanja decentralizacije prihoda, u grafikonu 13. uspoređuje se stupanj decentralizacije rashoda.

Grafikon 13.: Stupanj decentralizacije rashoda u Republici Hrvatskoj i zemljama EU od 2002. do 2020. u postocima

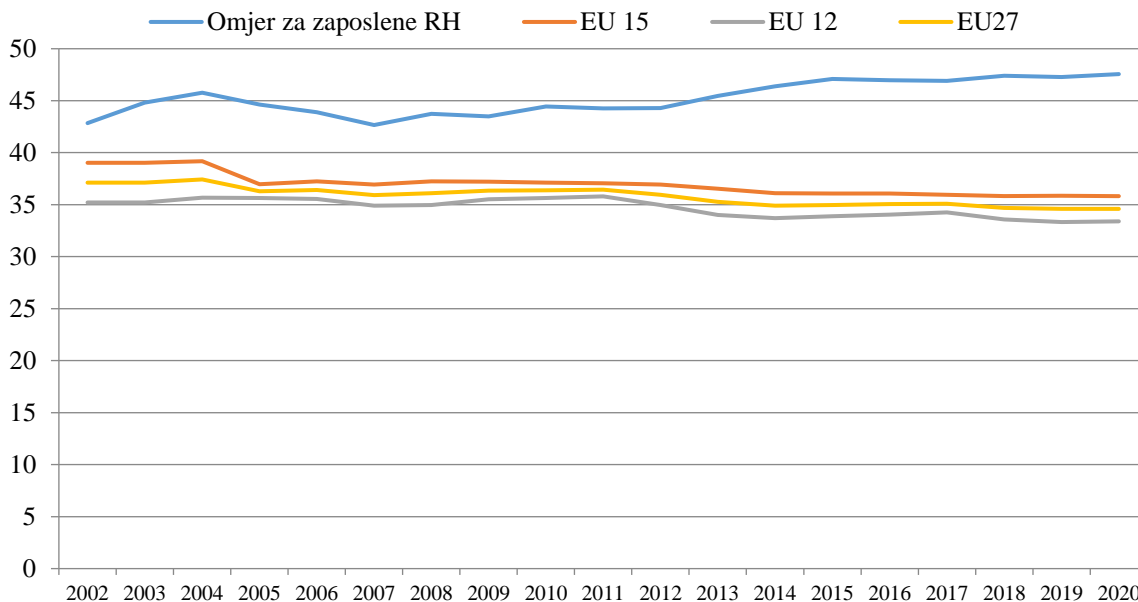


Napomena: Podaci za serije EU 12, EU 15 i EU 27 predstavljaju prosječne vrijednosti stupnja decentralizacije za pojedine skupine zemalja.

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Eurostat 2022b „Annual government finance statistics“

Decentralizacija rashoda uglavnom prati trend decentralizacije prihoda. Stupanj decentralizacije rashoda (udio rashoda lokalnog sektora u rashodima opće države) kretao se u Republici Hrvatskoj u rasponu od 23,67% do 27,87%, dok je prosjek stupnja decentralizacije rashoda zemalja članica Europske unije bio je nešto niži i kretao se u rasponu od 20,92% do 23,32%. Stupanj decentralizacije rashoda u Republici Hrvatskoj od 2002. se kreće i približno jednakim omjerima kao i u zemljama članicama Europske unije, zbog čega je razlika prosjeka stupnja decentralizacije rashoda zemalja Europske unije i Republike Hrvatske uglavnom jednaka u promatranom razdoblju. Trend kretanja prosjeka stupnja decentralizacije rashoda zemalja Europske unije je u porastu uglavnom zbog intenzivnije decentralizacije rashoda na razini novih zemalja članica Europske unije. U grafikonu 14. prikazan je stupanj decentralizacije rashoda za zaposlene u Republici Hrvatskoj i zemljama Europske unije od 2002. do 2020. godine.

Grafikon 14.: Stupanj decentralizacije rashoda za zaposlene u Republici Hrvatskoj i zemljama EU od 2002. do 2020. u postocima



Napomena: Podaci za serije EU 12, EU 15 i EU 27 predstavljaju prosječne vrijednosti stupnja decentralizacije za pojedine skupine zemalja.

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Eurostat 2022b „Annual government finance statistics“

Stupanj decentralizacije rashoda za zaposlene (udio rashoda za zaposlene lokalnih jedinica u rashodima za zaposlene opće države) u Republici Hrvatskoj se nakon 2002. također povećava. Vrijednosti stupnja decentralizacije rashoda za zaposlene kretale su se od najnižih 42,66% u 2007. do najviših 47,56% u 2020. godini. Prosjek stupnja decentralizacije rashoda za zaposlene zemalja članica Europske unije kretao se u rasponu od najnižih 34,60% 2019. do najviših 37,43% u 2004. godini. Prosjek stupnja decentralizacije rashoda za zaposlene novih zemalja članica Europske unije konvergirao je prosjeku starih zemalja članica, ali se ipak zadržao na neznatno nižim razinama (u odnosu na prosjek starih članica). Vrijednosti pokazatelja za Republiku Hrvatsku su znatno više od prosjeka zemalja članica Europske unije što znači da je uslijed ustupanja dijela prihoda i nadležnosti nad pružanjem javnih dobara i usluga lokalnim jedinicama i njihovim proračunskim korisnicima državna administracija, u usporedbi s prosjekom zemalja članica Europske unije, prilično decentralizirana.

Nakon neznatnih i nekonzistentnih fluktuacija vrijednosti stupnjeva decentralizacije koje obilježavaju početnu fazu razvoja sustava financiranja lokalnih jedinica, stupnjevi decentralizacije

u promatranom razdoblju su veći u odnosu na zemlje članice Europske unije. Učinci uspostave zakonodavnog okvira za provedbu fiskalne decentralizacije evidentni su već nakon 2001. kada slijedi značajan porast decentralizacije prihoda, rashoda, poreza, ali i zaposlenih. Također, treba napomenuti da se promatrani podaci obračunavaju sukladno ESA 2010 metodologiji i Priručniku o javnom dugu i deficitu. Podaci za lokalne jedinice dobiveni su iz pojedinačnih (neconsolidiranih) financijskih izvještaja PR-RAS sukladno ESA 2010 metodologiji. ESA 2010 metodologija sadrže podatke lokalne države koji su, za Republiku Hrvatsku, obrađivani na temelju financijskih izvještaja 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uključujući sve njihove proračunske i izvanproračunske korisnike sadržane u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Osim tog skupa sadrže dodatno još i skup jedinica koji su prema ESA 2010 metodologiji razvrstani u podsektor lokalne države S.1313, a koji nisu uključeni u Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Navedeni podsektor uključuje one vrste javne uprave čija se nadležnost ograničava samo na lokalni dio ekonomskog područja, osim lokalnih agencija fondova socijalne sigurnosti. U podsektor S.1313 su uključene neprofitne ustanove koje nadziru lokalne uprave i čija je nadležnost ograničena na ekonomsko područje lokalnih uprava (Državni zavod za statistiku, 2022).

*„Počevši od siječnja 2015., podaci za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnose se i na izvanproračunske korisnike, županijske uprave za ceste. U podacima po metodologiji GFS 2001, počevši od siječnja 2016. nadalje, izmijenjena je u odnosu na ranija razdoblja metodologija iskazivanja plaća i određenih naknada zaposlenima osnovnog i srednjeg školstva koje se temeljem zakonskih odredbi isplaćuju iz državnog proračuna. Ustanove osnovnog i srednjeg školstva proračunski su korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Stoga se, radi dosljedne primjene statističkog obuhvata pojedinih podsektora opće države, navedeni rashodi ne iskazuju u državnom proračunu i u središnjoj državi više na stavkama GFS-a 2111, 2121 i 22 nego kao tekuća pomoć lokalnoj državi u sklopu stavke GFS-a 2631. Kod lokalne države iskazuju se prihodi od primljene pomoći te rashodi na stavkama GFS-a 2111, 2121 i 22“ (Ministarstvo financija, 2017, str. 123). Do kraja 2015. plaće i određene naknade zaposlenima osnovnog i srednjeg školstva iskazivale su se u okviru skupine računa 31 Rashodi za zaposlene u financijskom izvještaju Ministarstva znanosti i obrazovanja, a počevši od 2016. godine iste se iskazuju u financijskim izvještajima osnovnih i srednjih škola i u konsolidiranim financijskim izvještajima njihovih nadležnih jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave.*

### **3.4. Fiskalna autonomnost u zemljama članicama Europske unije i Republici Hrvatskoj**

Fiskalna decentralizacija zahtijeva da lokalne samouprave moraju kontrolirati vlastite izvore prihoda kako bi postigle dovoljnu fiskalnu (financijsku) autonomiju i odgovornost prema svojim lokalnim poreznim obveznicima. U Europi je značaj fiskalne autonomije jasno izražen u već prethodno spomenutoj Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi iz 1985. godine s preporukom da dio financijskih resursa lokalnih jedinica treba potjecati od poreza i naknada kojima lokalne jedinice autonomno određuju stope (članak 9., stavak 3.) (Oulasvirta i Turala, 2009). Ista propisuje da barem dio financijskih sredstava lokalnih vlasti proizlazi iz lokalnih poreza i pristojbi za koje lokalne vlasti imaju pravo određivanja stope.

Unatoč tome što je prihvaćeno da najčešće korišteni pokazatelji udjela rashoda, odnosno prihoda nižih razina vlasti u ukupnim приходima opće države, odnosno rashodima nisu savršeni pokazatelji za mjerenje stupnja fiskalne decentralizacije, isti se vrlo često koriste u istraživanjima (Stegarescu, 2005), ponajprije iz razloga dostupnosti podataka za velik broj zemalja. No, prava procjena stupnja fiskalne decentralizacije iziskuje puno sofisticiranije pokazatelje, čiji se izračun temelji na podacima koji omogućavaju utvrđivanje razine autonomnosti nižih razina vlasti u smislu samostalnosti u donošenju odluka o proračunskim rashodima i приходima (Blöchliger, 2013, str. 16).

Ograničenja korištenih pokazatelja fiskalne decentralizacije u prethodnom dijelu rada odnose se na nemogućnost utvrđivanja ovlasti donošenja odluka. Prikazuju se samo prihodi i rashodi nižih razina vlasti, bez pružanja informacija o tome tko donosi odluke vezano za određivanje poreznih stopa, osnovica i izuzeća i određivanja potrošnje. Općenito je prihvaćeno da je u većini radova fiskalna decentralizacija mjerena površno (Aristovnik, 2012). U empirijskim studijama nije bio stavljen naglasak na važnu razliku između „prihoda“ nižih razina vlasti i vlastitih prihoda nad kojima niže razine vlasti imaju nadležnost, odnosno autonomiju određivanja. Također, statistički podaci ne pružaju kvalitativne podatke o prirodi prihoda koji su uključeni u lokalne proračune, obzirom da ne čine razliku između namjenskih i nenamjenskih pomoći ili između poreza koje samostalno određuju lokalne samouprave i onih poreznih prihoda koji su određeni od strane središnje države. Nastavno na prethodno navedeno, budući da je udio lokalnih prihoda i rashoda u ukupnim općim

prihodima i rashodima može bitno precijenjen, da bi se dobila preciznija mjera, potrebna je detaljnija analiza strukture lokalnih poreznih prihoda.

Kada se razmatra lokalna fiskalna autonomija, uglavnom se stavlja naglasak na samostalnost lokalne samouprave u pogledu prikupljanja prihoda, odnosno autonomija se definira kao diskrecija ili sloboda u određivanju vlastitih troškova. Fiskalna autonomija će se mjeriti pomoću dva pokazatelja korištenih u postojećoj literaturi: udjela poreznih prihoda nižih razina vlasti u ukupnim poreznim prihodima opće države i udjela vlastitih prihoda nižih razina u ukupnoj potrošnji nižih razina (Aristovnik, 2012; Oulasvirta i Turala, 2009; Gomes, 2012; Blöchliger i King, 2006). Ovi pokazatelji definiraju razinu i strukturu procesa lokalne preraspodjele gospodarstva određene zemlje, nedostatak prihoda od lokalnih poreza i koliko transfera je potrebno od središnje države za financiranje lokalne potrošnje. Kombinacija spomenutih pokazatelja mora se uzeti u obzir kako bi se mogla procijeniti stvarna snaga nižih razina vlasti u odnosu na standardne pokazatelje fiskalne decentralizacije koji su korišteni u prethodnom dijelu disertacije i koji uglavnom precjenjuju stvarni stupanj fiskalne decentralizacije.

Navedene mjere stupnja fiskalne autonomnosti moguće je oblikovati prema podacima koji se mogu dobiti iz GFS-ove (engl. *Government Finance Statistic*) baze podataka kreirane od strane MMF-a (Međunarodni monetarni fond, engl. *International Monetary Fund (IMF)*). No, postoje određeni nedostaci kod GFS-ove baze koja se koristi u istraživanjima na području fiskalne decentralizacije. Prema Ebel i Yilmaz (2002a, str. 6) glavni nedostaci se odnose na sljedeće segmente: ne mogu se pronaći informacije o stupnju autonomije nižih razina vlasti s obzirom na njihove rashode – rashodi koji se izvršavaju na nižim razinama vlasti, bez obzira radi li se o autonomnim rashodima ili o rashodima koji se izvršavaju kao obvezni u ime središnje vlasti, agregiraju se i prikazuju kao rashodi nižih razina vlasti i; nerazlikovanje namjenskih i općih unutardržavnih transfera, tj. ne prikazuje se koliko je unutardržavnih transfera dodijeljeno nižim razinama vlasti za namjenske, a koliko za opće svrhe te da li se ti transferi dodjeljuju putem objektivnih kriterija ili diskrecijski. Kako se ne analizira stupanj autonomije nižih razina vlasti s obzirom na njihove rashode već na prihode te se transferi u cijelosti izuzimaju kao prihodi koji nisu vlastiti prihodi nižih razina vlasti, prethodno navedeni nedostaci ne utječu na interpretaciju dobivenih rezultata. Na temelju široke GFS-ove baze podataka moguće je kreirati pokazatelje koji služe za procjenu stupnja fiskalne autonomnosti, usprkos pojedinim nedostacima, u kombinaciji s mjerama decentralizacije iz drugih

izvora isti omogućuju adekvatnu usporedbu decentralizacijskih procesa te mogućnost donošenja zaključaka i preporuka koji se tiču procesa fiskalne decentralizacije.

U ovom dijelu predmet istraživanja je fiskalna autonomija analiziranih zemalja gdje se utvrđuje njihova samostalnost u prikupljanja prihoda te se daje pregled poreznog sustava kroz analizu samostalnosti u određivanju poreznih stopa i osnovica lokalnih jedinica. Korišteni pokazatelji definiraju razinu i strukturu procesa lokalne preraspodjele gospodarstva određene zemlje, nedostatak prihoda od lokalnih poreza te koliko lokalne razine vlasti dobivaju financijskih sredstava putem transfera od strane središnje države za financiranje lokalne potrošnje. Koristi se kombinacija spomenutih pokazatelja kako bi se mogla procijeniti stvarna snaga nižih razina vlasti u odnosu na standardne pokazatelje fiskalne decentralizacije koji su korišteni u prethodnom dijelu disertacije i koji uglavnom precjenjuju stvarni stupanj fiskalne decentralizacije. Nije obuhvaćeno mjerenje fiskalne samostalnosti jedinica lokalne samouprave u određivanju značaja i obilježja financijskih pomoći niti samostalnosti istih prilikom zaduživanja. Također, nije obuhvaćena autonomija, odnosno samostalnost jedinica lokalne samouprave u obuhvatu nadležnosti prilikom pružanja javnih usluga, organizacijske samostalnosti i ostalih aspekata samostalnosti jedinica lokalne samouprave.

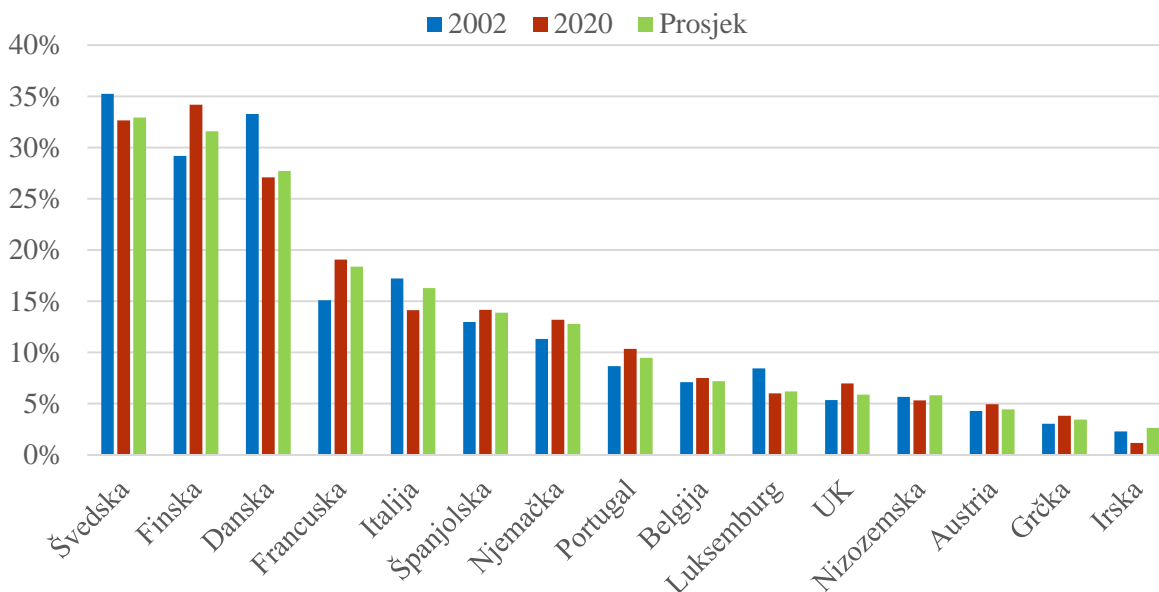
Teorijski koncepti vezani za fiskalnu autonomnost testiraju se na uzorku koji čine zemlje članice Europske unije na temelju podataka iz GFS-ove baze podataka kreirane od strane MMF-a (IMF, 2022). Za izračun porezne autonomnosti analiziraju se podaci za odabrane zemlje Europske unije na temelju podataka iz OECD-ove baze podataka (*OECD Fiscal Decentralisation Database*) te podaci Ministarstva financija za Republiku Hrvatsku.

Niže razine vlasti oslanjaju se na vlastite porezne i ostale prihode, zajedničke poreze te međuvladine pomoći. Zemlje OECD-a imaju različitu razinu decentralizacije mjerene stupnjem poreznih prihoda koji prikupljaju niže razine vlasti. U zemljama OECD-a porezni prihodi predstavljaju 44,6% prihoda nižih razina vlasti. Pomoći su neznatno povećale svoj udio u posljednja dva desetljeća te sada predstavljaju 37,2% prihoda nižih razina vlasti (Allain - Dupré, 2018). Pokazatelj koji se odnosi na udio poreznih prihoda nižih razina vlasti u ukupnim poreznim приходima opće države može pomoći u procjeni fiskalne decentralizacije i njezinog razvoja tijekom vremena. Iako ovaj pokazatelj teško može otkriti složenost i višedimenzionalnost fiskalnih odnosa, može dati prvi dojam o tome koliko financijsku moć imaju niže razine vlasti. Sljedeći grafikon 15.



prikazuje koliko je značajan prihod lokalnih jedinica, kroz pokazatelj omjera lokalnog poreznog prihoda u ukupnom poreznom prihodu opće države i pokazuje značaj procesa lokalne preraspodjele nacionalnog gospodarstva u EU 15 zemljama u razdoblju od 2002. do 2020. godine. Također, i u ovom potpoglavlju nije uključena savezna već samo lokalna razina vlasti.

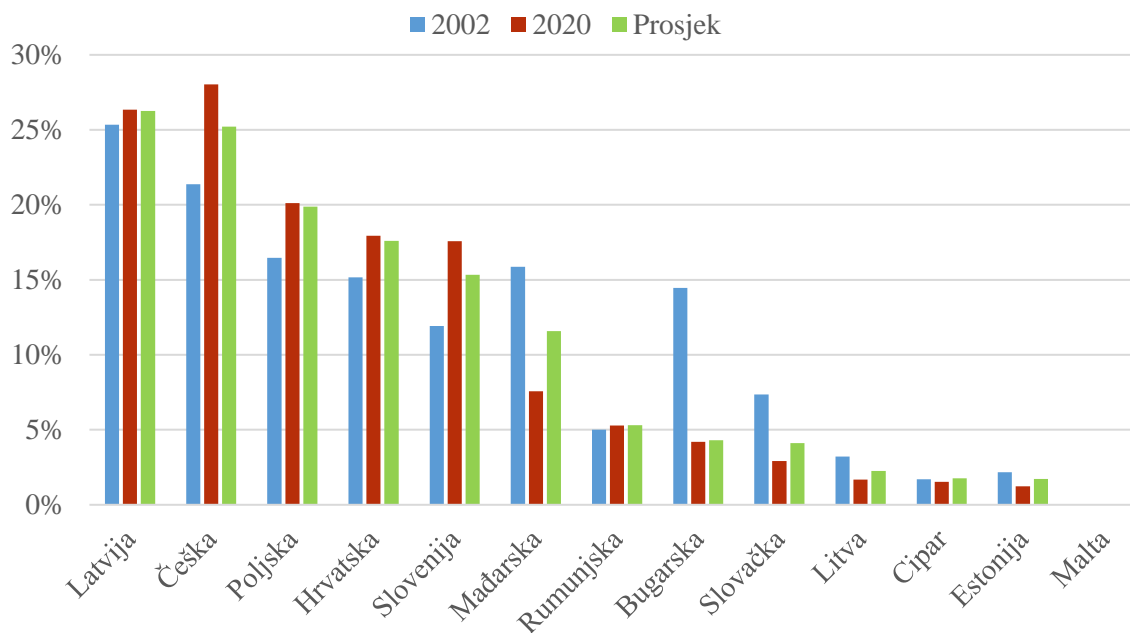
Grafikon 15.: Udio lokalnih poreznih prihoda u ukupnim poreznim prihodima opće države zemalja EU 15 u 2002., 2020. i prosjek u razdoblju od 2002. do 2020. u postocima



Izvor: Izračun autora na temelju IMF (2022) iz GFS (Government Finance Statistic) baze podataka „Detailed Revenue Breakdown“

Iz grafikona 15. vidljivo je da su među zemljama s visokim stupnjem autonomije nordijske zemlje (Švedska, Finska, Danska) gdje je udio lokalnih poreznih prihoda u ukupnim poreznim prihodima opće države u prosjeku iznad ili blizu 30%. U promatranom razdoblju nije došlo do većih promjena u poreznoj politici analiziranih zemalja što se može vidjeti i iz predmetnog grafikona, ali i iz podatka da se omjer kreće u prosjeku između 13% i 14% kada se promatraju sve EU 15 zemlje. Najviši udio ima Švedska (u prosjeku 32,94%), a najniži Irska (od 1,18% do najviših 3,62% što u prosjeku iznosi 2,66%). Na grafikonu 16. prikazan je udio lokalnih poreznih prihoda u ukupnim poreznim prihodima opće države EU 12 zemalja i Republike Hrvatske u razdoblju od 2002. do 2020. godine.

Grafikon 16.: Udio lokalnih poreznih prihoda u ukupnim poreznim prihodima opće države zemalja EU 12 i RH u 2002., 2020. i prosjek u razdoblju od 2002. do 2020. u postocima



Izvor: Izračun autora na temelju IMF (2022) iz GFS (Government Finance Statistic) baze podataka „Detailed Revenue Breakdown“

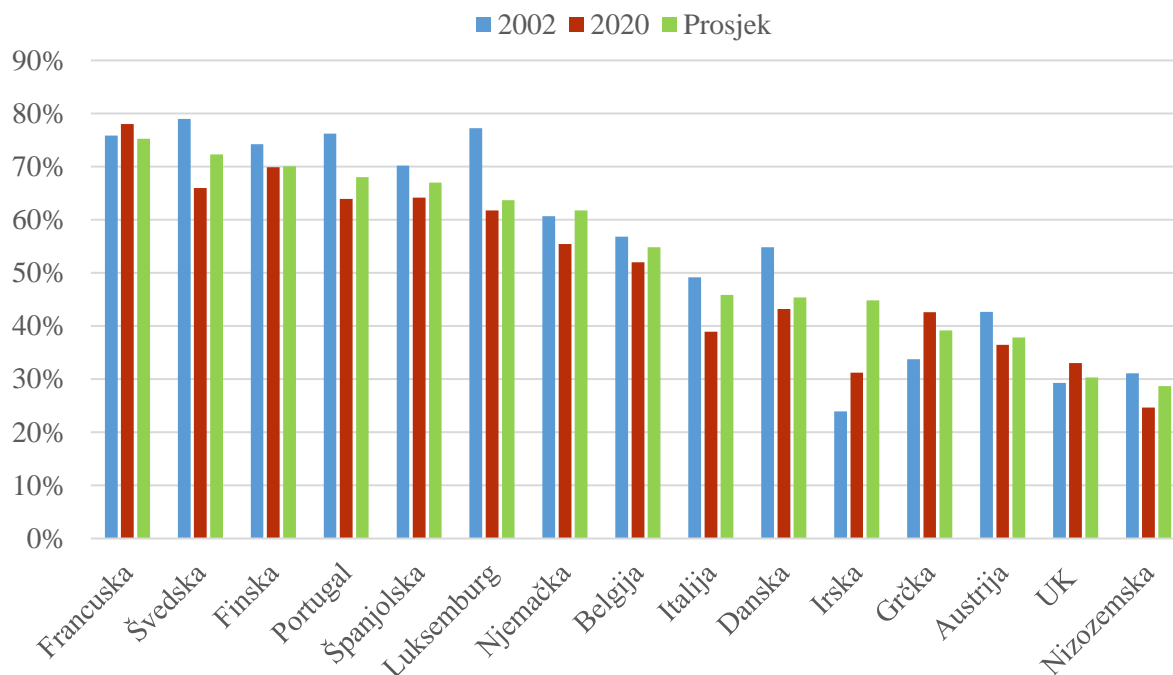
Kako nove zemlje članice Europske unije imaju centraliziranije javne prihode od starih zemalja članica, manji je i udio lokalnih poreznih prihoda u ukupnim poreznim prihodima opće države. Prosječni udio lokalnih poreznih prihoda u ukupnim poreznim prihodima opće države iznosi od 10% do 11% što ponovno signalizira male promjene u fiskalnim odnosima u promatranim zemljama. Najveći udio ima Latvija (najviših 29,24% u 2010. godini), dok najmanji udio ima Malta koja uopće nema lokalnih poreznih prihoda, već se financira većinom od transfera iz središnje države. Republika Hrvatska se nalazi u skupini zemalja sa višim stupnjem lokalne autonomije sa prosjekom od 18% (najviših 19,55% u 2013. godini, a najmanji udio je ostvaren u 2002. godini od 15,16%) kada se promatraju EU 12 zemlje, dok spada u zemlje sa srednjim stupnjem lokalne autonomije ukoliko se uspoređuje sa EU 15 zemljama u promatranom razdoblju. Zemlje kao što su Litva, Estonija, Cipar i Malta imaju zanemariv udio lokalnih poreznih prihoda u ukupnim poreznim prihodima opće države.

Nizak udio lokalnih poreznih prihoda u ukupno prikupljenim prihodima opće države pokazuje ne samo da su učinci fiskalne decentralizacije u promatranim zemljama upitni, već je jasno da lokalne

jedinice nemaju dovoljno financijskih sposobnosti za autonomno pružanje adekvatnih javnih usluga. Iz dobivenih podataka vidljivo je da su porezni prihodi visoko centralizirani, što lokalne samouprave čini visoko ovisnima o središnjim vlastima u smislu određivanja ciljeva proračunskog trošenja i dovodi u sumnju uspjeh fiskalne decentralizacije s obzirom na njihovu poreznu autonomiju. Kada se uspoređuje udio lokalnih poreznih prihoda u ukupno prikupljenim poreznim prihodima opće države i stupanj decentralizacije prihoda promatranih zemalja, vidljivo je da pokazatelj drastično pada. Stupanj decentralizacije prihoda u zemljama članicama EU 15 kretao se u prosjeku oko 25% dok je udio lokalnih poreznih prihoda u ukupnim poreznim prihodima opće države oko 13% što je gotovo upola manje. Ista situacija je i kod EU 12 zemalja gdje je stupanj decentralizacije prihoda u prosjeku 20%, a udio lokalnih poreznih prihoda u ukupnim poreznim prihodima opće države oko 10 %. Iz navedenog je jasno da je gotovo 50% prihoda nižih razina vlasti financirano iz neporeznih prihoda te se većinom radi o financijskim potporama (međudržavnim transferima) središnje države.

Kako bi se preciznije izmjerila lokalna fiskalna autonomija, potrebno je izostaviti transfere središnje države i uzeti u obzir samo vlastite prihode. Veće vrijednosti vlastitih sredstava koja stoje na raspolaganju jedinicama lokalne samouprave ukazuju na snažniju autonomiju istih. Jedan od aspekata fiskalne autonomije lokalne samouprave je sposobnost lokalnih uprava da imaju dovoljnu financijsku osnovu kako bi mogle samostalno odlučivati o rashodima koji se odnose na projekte i aktivnosti bez financijske potpore (međudržavnih transfera) središnje države. Takva bi fiskalna autonomija proširila opseg lokalnih aktivnosti i osigurala više financijskih sredstava za financiranje postojećih javnih usluga u lokalnim samoupravama. Najprikladnija mjera razine fiskalne autonomije je omjer vlastitih prihoda, koji prikupljaju lokalne samouprave, i potrošnje lokalnog proračuna. Ta mjera pokazuje manjak prihoda od lokalnih poreza te koliko je transfera potrebno od središnje države za financiranje lokalne potrošnje. U Grafikonu 17. prikazuje se omjer vlastitih prihoda nižih razina u ukupnoj potrošnji nižih razina, odnosno u kojoj mjeri lokalne samouprave ovise o središnjim vlastima u pogledu financijskih sredstava kako bi pokrile svoju potrošnju u EU 15 zemljama u razdoblju od 2002. do 2020. godine.

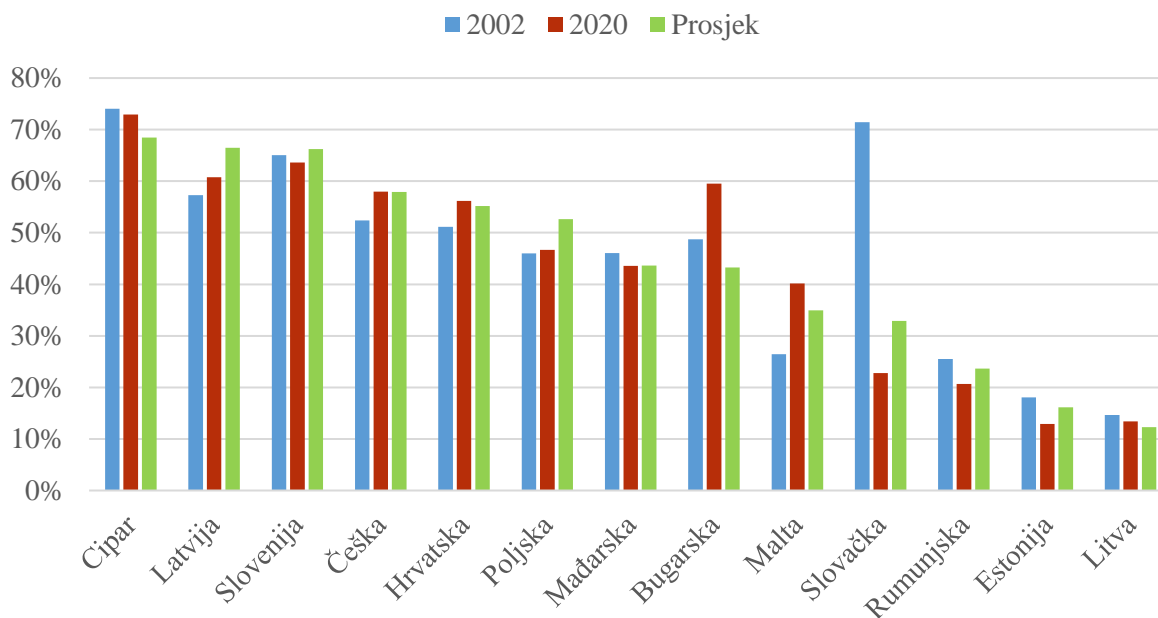
Grafikon 17.: Omjer vlastitih prihoda nižih razina u ukupnoj potrošnji nižih razina zemalja EU 15 u 2002., 2020. i prosjek u razdoblju od 2002. do 2020. u postocima



Izvor: Izračun autora na temelju IMF (2022) iz GFS (Government Finance Statistic) baze podataka „Detailed Revenue Breakdown“

Grafikon 17. prikazuje usporedbu zemalja i prosječne vrijednosti zemalja članica EU 15, gdje je postotak ukupnih lokalnih izdataka pokriven vlastitim prihodima između 50,12% i 56,71%. Omjer Ujedinjenog Kraljevstva i Nizozemske daleko je ispod prosjeka EU 15 zemalja te se kreće između 26,81% i 33,67% u Ujedinjenom Kraljevstvu, te 24,66% do 31,71% u Nizozemskoj i imaju najniže vrijednosti među promatranim zemljama. U razdoblju od 2002. do 2020. godine, u prosjeku na prvom mjestu je Francuska sa 75,28% po fiskalnoj autonomiji: najniža prijavljena vrijednost bila je u 2010. godini (61,72%), a najviša u 2019. godini (81,45%). EU 15 zemlje imaju lokalne izdatke pokrivene lokalnim poreznim prihodima u prosjeku oko 50%. To znači da lokalne samouprave u velikoj mjeri ovise o središnjim vlastima u pogledu financijskih sredstava kako bi pokrile svoju potrošnju. U nekim zemljama, transferi koje dotira središnja država i koji predstavljaju veliki dio prihoda lokalnih jedinica predmet su pregovora svake godine te lokalnim vlastima otežavaju planiranje kapitalnih razvojnih projekata. Na grafikonu 18. prikazan je omjer vlastitih prihoda nižih razina u ukupnoj potrošnji nižih razina EU 12 zemalja i Republike Hrvatske u razdoblju od 2002. do 2020. godine.

Grafikon 18.: Omjer vlastitih prihoda nižih razina u ukupnoj potrošnji nižih razina zemalja EU 12 i RH u 2002., 2020. i prosjek u razdoblju od 2002. do 2020. u postocima



Izvor: Izračun autora na temelju IMF (2022) iz GFS (Government Finance Statistic) baze podataka „Detailed Revenue Breakdown“

Iz Grafikona 18. jasno se vidi da lokalne samouprave ovise o središnjoj vlasti i njihovim transferima u većini promatranih zemalja. Primjerice, vlastiti prihodi lokalnih samouprava u Litvi u 2003. godini pokrivali su samo 8,93% lokalne potrošnje. Lokalne vlasti u Sloveniji u 2018. godini financirale su 66,84% lokalnih rashoda iz vlastitih prihoda. Prosjek ukupnih lokalnih rashoda pokriven vlastitim prihodima u EU 12 zemljama iznosi između 39,73% i 49,22%. U Republici Hrvatskoj u prosjeku je 55,17% lokalnih rashoda pokriveno vlastitim prihodima, dok je najmanja vrijednost postignuta u 2005. godini (49,66%), a najveća vrijednost u 2019. godini (60,03%). Nizak udio pokrivenosti lokalne potrošnje vlastitim prihodima pokazuje, ne samo da su učinci fiskalne decentralizacije u odabranim zemljama kontroverzni, već i da lokalne samouprave nemaju dovoljno fiskalnih kapaciteta za autonomno pružanje odgovarajućih javnih usluga. Povećane odgovornosti za potrošnju i ograničena moć samofinanciranja jedinica lokalne samouprave u većini zemalja postavljaju pitanje stupnja njihove ovisnosti o središnjoj vlasti.

Većina radova koji analiziraju fiskalnu autonomiju temelje se na skupu podataka MMF-a (GFS), dok Thornton (2007) koristi mjeru koja prema istome obuhvaća „pravu“ razinu autonomije nižih

razina vlasti. Mjera je kreirana od strane OECD-a (1999) (ažurirali Blöchliger i King, 2006) i dobiva se diferenciranjem poreznih prihoda nižih razina vlasti prema stupnju autonomije koju iste imaju na određivanje stopa i osnovica, te zatim izračunavanjem omjera s obzirom na ukupne porezne prihode.

Prilikom praćenja poreznih prihoda postavlja se pitanje koliko je zapravo pojedina razina vlasti samostalna u određivanju vrste te strukture prihoda koje prikuplja. U standardnim pokazateljima fiskalne decentralizacije prihodi od zajedničkih poreza koje određuje središnja vlast ubrajaju se u vlastite prihode nižih razina, iako niža razina vlasti praktički nema nikakve autonomije nad tim prihodom. Na prihodovnoj strani, ograničenja za uvođenjem vlastitih lokalnih poreznih osnovica, stopa i olakšica smanjuju lokalnu fiskalnu autonomiju. Nadalje, različiti uvjeti vezani za međuvladine transfere mogu dodatno utjecati na potrošnju nižih razina vlasti. Da bi se dobila preciznija slika fiskalne autonomije nižih razina, potreban je precizniji skup pokazatelja za što će se koristiti OECD-ova metodologija u klasifikaciji poreznih prihoda lokalnih jedinica te će se istražiti u kojoj mjeri lokalne jedinice u odabranim zemljama Europske unije i Republici Hrvatskoj kontroliraju svoje porezne prihode. U Tablici 16. prikazana je razina porezne autonomije za odabrane zemlje članice Europske unije čiji su podaci dostupni u OECD-ovoj bazi podataka (OECD, 2022), a na temelju OECD-ove metodologije klasifikacije poreznih prihoda nižih razina vlasti prema stupnju kontrole nad tim poreznim prihodima. Promatraju se podaci za 2018. godinu, koja je zadnja dostupna godina u navedenoj bazi.

Tablica 16.: Porezna autonomija lokalnih jedinica odabranih država članica EU i RH u 2018. godini

Država	Udio poreznih prihoda lokalnih jedinica (%)											
	Autonomija nad stopama i olakšicama (a)		Autonomija samo nad stopama		Autonomija samo nad olakšicama	Dijeljenje poreza (zajednički porezi)				Stope i olakšice definira VRV	Ostalo	Ukupno
	Potpuna	Ograničena	Potpuna	Ograničena		Definiraju NRV	Dijeljenje poreza samo uz suglasnost	Definira VRV za višegodišnje razdoblje	Definira VRV godišnje			
					(a1)					(a2)	(b1)	(b2)
Austrija	8,9	0,0	0,0	14,8	0,0	0,0	0,0	1,1	0,0	68,1	7,1	100,0
Belgija	7,5	0,0	92,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	100,0
Češka	0,0	0,0	0,0	99,9	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	100,0
Danska	0,0	0,0	89,0	11,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0

Estonija	10,9	0,0	0,0	82,0	0,0	0,0	0,0	7,1	0,0	0,0	0,0	100,0
Finska	0,0	0,0	83,6	8,1	0,0	0,0	0,0	0,0	8,3	0,0	0,0	100,0
Francuska	42,2	0,0	5,6	3,3	0,2	0,0	2,9	0,0	13,3	21,2	11,3	100,0
Njemačka	0,0	0,0	12,8	42,1	0,0	0,0	43,6	0,0	0,0	0,0	1,5	100,0
Grčka	0,0	0,0	0,0	93,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,2	0,0	100,0
Mađarska	0,1	0,0	0,0	96,4	0,0	0,0	0,0	0,0	3,5	0,1	0,0	100,0
Irska	0,0	0,0	0,0	90,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,9	0,0	100,0
Italija	14,3	0,0	0,0	52,3	0,0	0,0	32,5	0,6	0,0	0,0	0,3	100,0
Latvija	0,0	0,0	0,0	13,6	0,0	0,0	0,0	1,3	85,1	0,0	0,0	100,0
Litva	10,6	0,0	0,0	84,0	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	4,3	0,0	100,0
Luksemburg	0,0	0,0	7,0	92,7	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	100,0
Nizozemska	0,0	0,0	68,0	31,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	100,0
Poljska	0,0	0,0	0,0	25,6	0,0	0,0	0,0	65,1	0,0	3,7	5,5	100,0
Portugal	0,0	0,0	0,0	68,6	0,0	0,0	0,0	11,7	0,0	19,0	0,7	100,0
Slovačka	8,9	0,0	0,0	90,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	100,0
Slovenija	15,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	75,9	8,2	0,1	100,0
Španjolska	26,3	0,0	0,0	56,2	0,0	0,0	16,7	0,0	0,0	0,6	0,1	100,0
Švedska	0,0	0,0	97,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4	0,0	100,0
UK	0,0	0,0	95,8	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0	0,8	100,0
<b>Hrvatska</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>9,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>91,0</b>	<b>0,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Prosjeak odabrane zemlje EU</b>	<b>6,1</b>	<b>0,0</b>	<b>23,0</b>	<b>44,4</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>4,0</b>	<b>3,6</b>	<b>7,9</b>	<b>9,8</b>	<b>1,2</b>	<b>100,0</b>

NRV = niže razine vlasti; VRV = više razine vlasti; Obradena je samo najniža razina vlasti (lokalna razina - lokalne jedinice). Izvor: OECD (2022), Fiscal Decentralisation database i za Republiku Hrvatsku Ministarstvo financija (2022.)

Iz Tablice 16. vidljivo je kako se međuvladini fiskalni odnosi značajno razlikuju među zemljama članicama, a uzimajući u obzir diskrecijsko pravo nad određivanjem načina utvrđivanja stopa, osnovica, poreznih oslobođenja i sl. Udio poreznih prihoda nad kojima jedinice lokalne samouprave imaju potpuno autonomiju nad određivanjem porezne stope i olakšice (kategorija a) iznosi samo 6,1% te ima vrlo malu ulogu kod promatranih zemalja. No, većina je zemalja lokalnim jedinicama omogućila veliki utjecaj na postavljanje poreznih stopa. Kategorija b (koja predstavlja kontrolu nad stopama) doseže u prosjeku gotovo 70%. U prosjeku najveći udio poreznih prihoda je iz kategorije b2) gdje lokalne jedinice imaju ograničenu autonomiju nad stopama (44,4%). Ukoliko se promatraju porezni prihodi nad kojima jedinice lokalne samouprave imaju potpuno ili djelomično diskrecijsko pravo (kada zbrojimo kategorije a, b i c) dolazi se do podatka da od 73,6% prikupljenih poreznih prihoda lokalne jedinice imaju ipak određenu kontrolu. Najviša porezna

autonomija zabilježena je u Belgiji, dok je najniža porezna autonomnost zabilježena u Hrvatskoj. Postoje zemlje u kojima jedinice lokalne samouprave najveći dio prihoda ostvaruju iz vlastitih poreznih i neporeznih oblika i one u kojima se jedinice lokalne samouprave pretežito financiraju zajedničkim poreznim prihodima i/ili pomoćima središnje države. U Hrvatskoj, Latviji, Sloveniji i Poljskoj značajan iznos poreznih prihoda dolazi iz zajedničkih poreznih prihoda, gdje je način raspodjele definiran od strane središnje države.

Lokalne jedinice u Republici Hrvatskoj imaju potpunu autonomiju pri uvođenju lokalnih poreza samo za porez na korištenje javnih površina, dok porez na potrošnju, porez na kuće za odmor i prirez porezu na dohodak spada u kategoriju (b2) gdje lokalne jedinice same određuju porezne stope uz ograničenja postavljena od strane središnje države. Prihodi od lokalnih poreza (kategorije a, b i c) u Republici Hrvatskoj iznosili su 2018. godine samo 9% ukupnih poreznih prihoda što je puno manje od navedenog prosjeka u promatranim zemljama gdje su 2018. iznosili 73,6% ukupnih poreznih prihoda lokalnih jedinica. Nažalost, u Republici Hrvatskoj se ne slijede trendovi razvijenih zemalja te se treba težiti većoj poreznoj autonomnosti i povećanju prihoda od autonomno određenih lokalnih poreza, uz sve manje korištenja prihoda od dijeljenja poreza kao načina financiranja lokalnih jedinica. Dobiveni pokazatelj za Republiku Hrvatsku predstavlja aproksimativnu procjenu iz razloga što podaci za određene autonomne prihode nisu u potpunosti dostupni, a isto je detaljnije objašnjeno u narednim poglavljima.

Autonomija lokalnih jedinica smatra se poželjnom obzirom da bez nje ne može doći do razvoja odgovorne lokalne javne vlasti koja je osjetljiva na preferencije birača. Nedostatak autonomije spriječio bi i aktivnosti lokalnih jedinica u iskorištavanju svojih prednosti u vidu dostupnosti informacijama o preferencijama svojih birača. Bez stabilnih i dostatnih izvora financiranja nižih razina vlasti, odnosno odgovarajućeg stupnja fiskalne autonomije, iste ne mogu ispuniti zadaće koje im se povjeravaju procesom decentralizacije. Formuliranje odgovarajućeg modela financiranja nižih razina vlasti od presudne je važnosti za cjelokupno funkcioniranje kako države, tako i lokalnih zajednica. Sustav fiskalne decentralizacije može biti uspješan kada niže razine vlasti kontroliraju vlastite izvore javnih prihoda. Ukoliko isto nije slučaj, stupanj njihove fiskalne autonomije je ograničen, te se one nalaze u ovisnom položaju i pod financijskom vlašću središnje države.



Jedan od ključnih zaključaka te preporuka i u teoriji i praksi je da fiskalna decentralizacija može proizvesti održivu neto korist, samo ako niže razine vlasti imaju stvarnu moć oporezivanja. Izravnije uključivanje nižih razina vlasti u oporezivanje može povećati mobilizaciju prihoda i porezni sustav može pozitivno utjecati na rast nacionalnog BDP-a. Ako je međuvladin fiskalni sustav pravilno osmišljen, niže razine vlasti mogu ostvarivati porezne prihode mnogo učinkovitije od središnje države. Dokazano je da veći porezni prihodi koje niže razine vlasti prikupljaju zbog veće autonomije neće uzrokovati smanjenje prihoda središnje države. Nadalje, povećana mobilizacija prihoda na lokalnoj razini smanjit će potrebu za međuvladinim transferima koje dodjeljuje središnja država. Analiza fiskalne decentralizacije i fiskalne autonomije u zemljama Europske unije pokazala je da ne postoji univerzalni model financiranja lokalne uprave primjenjiv na sve zemlje Europske unije. Svaka od njih ima svoje specifičnosti te različite potrebe, ali i rješenja za podizanje lokalne fiskalne autonomije.

#### **4. ANALIZA SUSTAVA FISKALNE DECENTRALIZACIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Nakon što su predstavljeni temeljni teorijski uvidi u području fiskalne decentralizacije i fiskalnog sustava (kao što su teorijska načela fiskalnog federalizma, pojam i struktura fiskalnog sustava, osnovna obilježja fiskalne decentralizacije, pokazatelji fiskalne decentralizacije, dodjela izvora financiranja nižim razinama vlasti, fiskalna autonomija, odnos decentralizacije i pojedinih makroekonomskih pokazatelja i sl.) te je analizirana fiskalna decentralizacija u zemljama članicama Europske unije i uspoređena s Republikom Hrvatskom, u ovom poglavlju detaljnije se analizira fiskalna decentralizacija u Republici Hrvatskoj. Predstaviti će se postojeći sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj kroz prikaz zakonodavnog okvira te nadležnosti i djelokruga rada obzirom da je sustav lokalnog ustroja doživljavao česte promjene. Definirati će se postojeći okvir i model financiranja, promatra se struktura prihoda i rashoda, opisuje se dinamika provedbe fiskalne decentralizacije i fiskalnog izravnjanja te financiranje decentraliziranih funkcija i minimalnih financijskih standarda.

##### **4.1. Zakonsko utemeljenje i teritorijalni ustroj lokalne i područne (regionalne) samouprave**

Ustavnim odredbama Republike Hrvatske osiguran je temelj za uspostavljanje uravnoteženog sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave, dok se Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i ostalim zakonima pobliže uređuje cijela koncepcija samoga sustava kojima su regulirana područja lokalne uprave i samouprave te način njihova financiranja. Temeljem Ustava iz 1990. godine (NN 56/90), odnosno stvaranjem samostalne Republike Hrvatske, prestale su važiti odredbe bivše države o upravno-teritorijalnom ustrojstvu i ukinut je dotadašnji sustav općina i njihovih zajednica. Ustavom je Republika Hrvatska administrativno podijeljena na gradove i općine, kotare i županije pri čemu su gradovi, općine i kotarevi određeni kao jedinice lokalne samouprave, dok su županije bile jedinice lokalne uprave i samouprave. Usvajanjem prvog Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 90/92) 1992. godine razrađena su obveze, prava i djelokrug lokalnih jedinica, međusobni odnosi i odgovornosti njihovih tijela, nadležnosti lokalnih jedinica, osnove financiranja lokalnih jedinica, državni nadzor i načini

interveniranja državnih tijela radi otklanjanja poremećaja u radu predstavničkih tijela i druga pitanja od značaja za ustroj i djelovanje lokalnih jedinica (Kopajtich-Škrlec, 2013, str. 146). Uslijedili su zakoni kojima se detaljno uredio teritorijalni ustroj; 1992. godine donesen je Zakon o područjima županija, gradova i općina (NN 90/92), Zakon o lokalnoj upravi i samoupravi (NN 90/92) i Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 90/922). Zakon o izbornim jedinicama za izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 1/93) donesen je 1993. godine, a ujedno i Odluka o raspisivanju izbora za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave. Nakon donošenja navedenih propisa, donesen je Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave (NN 75/93) kojim su konkretizirani načelno nabrojani poslovi i zadaci iz Zakona o lokalnoj upravi i samoupravi. Navedenim su postavljeni temelji za održavanje izbora koji su održani u veljači 1993. godine čime je u potpunosti ukinut administrativni-teritorijalni ustroj bivše države, a započelo je funkcioniranje lokalne samouprave kakvu danas poznajemo (Jurlina Alibegović, 2010). 1992. godine Hrvatska je podijeljena na 21 županiju što je uključivalo i Grad Zagreb, 69 gradova i 421 općinu čime su ugašene tada zatečene 114 općine. Zbog tadašnjih uvjeta (Domovinski rat) ustrojena su i dva kotara s posebnim samoupravnim položajem te su ustrojena područja koja su u to vrijeme bila okupirana. Navedenim zakonom utvrđuju se nazivi i područja županija, gradova i općina te druga pitanja od značaja za teritorijalni ustroj jedinica lokalne samouprave. Kroz daljnje razdoblje, odnosno do 1997. godine broj gradova se povećavao, dok se broj općina smanjivao te je utvrđeno 20 županija, uz poseban status Grada Zagreba i 121 grad.

Promjenom Ustava iz 2000. godine i donošenjem novog Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01) tijekom 2001. godine ustrojava se današnji sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave, koji se sastoji od dvije razine samoupravnih jedinica, pri čemu se nije zadiralo u teritorijalnu organizaciju zemlje koja je, uz porast broja općina i gradova, ostala nepromijenjena do danas. Gradovi i općine čine prvu razinu i ostvaruju status jedinica lokalne samouprave, dok drugu razinu čine županije, koje navedenim zakonskim izmjenama gube dotadašnji dualni status upravne i samoupravne jedinice, te postaju isključivo jedinice regionalne samouprave. Do 2001. godine županije su po naravi bile dvojake jedinice. Prvenstvena uloga je bila u sustavu državne uprave, te su imale vrlo razvijenu strukturu županijskih ureda koji su predstavljali prvostupanjka tijela državne uprave i župana koji je bio predstavnik državne vlasti na teritoriju županije. 2001. godine došlo je do reorganizacije te se umjesto tadašnjih 175

županijskih ureda i oko 8.500 državnih službenika za obavljanje poslova državne uprave na prvom stupnju formira 20 ureda državne uprave (Koprić, 2013, str. 4). Grad Zagreb ima specifičan dualni status, koji mu istovremeno osigurava nadležnosti i djelokrug rada lokalne i područne samoupravne jedinice. Izmjenama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koje su provedene 2005., 2007. i 2012. godini uvela su se određena nova institucionalna rješenja u lokalnom sustavu upravljanja, dok je 2008. godine u cijelosti ratificirana Europska povelja o lokalnoj samoupravi, čije odredbe su politički obvezivale Republiku Hrvatsku još od 1992. godine, a određeni dijelovi pravno još od 1998. godine (Marčetić, Lopižić, 2017, str. 411).

Člankom 128. - 131. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14) zajamčeno je pravo na područnu samoupravu u Republici Hrvatskoj. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave jesu općine, gradovi i županije čija izvršna (gradonačelnik, načelnik i župan) i predstavnička tijela (općinsko ili gradsko vijeće te županijska skupština) izvršavaju zadaće, donose programe i obavljaju razne funkcije koje su propisane zakonima i odlukama, a za isto osiguravaju sredstva u svome proračunu te financijskim planovima svojih proračunskih korisnika. Načelno su Ustavom regulirani poslovi koje obavljaju jedinice lokalne samouprave, dok se konkretniji poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju zakonom. Prilikom dodjeljivanja poslova nižim razinama vlasti, prednost imaju ona tijela koja su najbliža građanima, a prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nužno je voditi računa o prirodi i širini poslova uz zahtjeve ekonomičnosti i učinkovitosti. Prilikom obavljanja poslova iz svojeg djelokruga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju visoku razinu autonomnosti, ostvaruju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga, prihodi trebaju biti razmjerni njihovim ovlastima te podliježu jedino nadzoru ustavnosti i zakonitosti državnih tijela koja imaju ovlasti. Uz načela o lokalnoj samoupravi koja su propisana Ustavom i koja predstavljaju temeljno polazište za zakonsku regulaciju, treba napomenuti da je i Europska povelja o lokalnoj samoupravi isto bitan temelj zakonske regulacije lokalne samouprave. Povelja već u početnom dijelu ističe da lokalne jedinice predstavljaju jedan od glavnih temelja svakog demokratskog sustava te da postojanje lokalnih jedinica, koje su odgovorne građanima, omogućuje učinkovitu upravu. Pravo građana da sudjeluju u upravljanju javnim poslovima također je jedno od demokratskih načela koje je zajedničko svim državama članicama Vijeća Europe (Hrženjak, 2009, str. 1005).

Kao što je i slučaj u većini unitarnih zemalja, Republika Hrvatska ima više razina vlasti koje su prikazane na slici 2.

Slika 2.: Struktura javnog sektora u Republici Hrvatskoj u 2021. godini



Izvor: Izrada autora

Republika Hrvatska ima decentraliziranu administraciju koju čini središnja, regionalna i lokalna vlast. Gradovi i općine predstavljaju prvu razinu lokalne vlasti i najbliže su građanima, županije čine drugu razinu posredničku razinu vlasti. Središnju razinu vlasti čine razna ministarstva i autonomna tijela središnjih državnih agencija. U Republici Hrvatskoj je ustrojeno ukupno 555 jedinica lokalne samouprave, od čega je 127 gradova i 428 općina, te 20 jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno županija. Grad Zagreb kao glavni grad Republike Hrvatske ima poseban status grada i županije, te je u Republici Hrvatskoj sveukupno 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2021).

Zakon o područjima županija, gradova i općina prvi put je donesen 1992. godine (NN 90/92), a zatim je izvršeno nekoliko izmjena i dopuna (NN 2/93, 58/93, 90/93, 10/94, 29/94). Novi zakon s istim nazivom donesen je 1997. godine (NN 10/97), a zatim je mnogo puta dopunjavao i mijenjao (NN 124/97, 68/98, 22/99, 117/99, 128/99, 44/00, 125/00, 92/01, 79/02, 83/02, 25/03, 107/03, 175/03). Treći po redu zakon koji propisuje teritorijalnu organizaciju u Republici Hrvatskoj pod istim nazivom donesen je 2006. (NN 86/06) koji je također nekoliko puta mijenjan (NN 125/06, 16/07, 95/08, 49/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15). Ukupno se dakle u teritorijalnu organizaciju interveniralo trideset puta u manje od dvadeset godina. Navedenim zakonskim izmjenama broj općina sa početnih 418 povećao se na 429 ili za 2,63%. Broj gradova povećao se sa 68 na 126, odnosno za 85,29% (Koprić, 2013, str. 5).

Opća značajka zakona koji su uređivali sustav lokalne samouprave i uprave devedesetih godina 20. stoljeća su njihove česte izmjene i dopune kojima se pokušavalo iznaći odgovarajuće rješenje za funkcioniranje lokalne samouprave u skladu sa stvarnim potrebama društva. Opetovani zahtjevi za reformom te primjernijim modelom lokalne samouprave postaju sve izraženiji te početkom 21. stoljeća rezultiraju novim uređenjem i propisima koji su trebali osigurati veći stupanj decentralizacije, jasniju raspodjelu nadležnosti između različitih razina vlasti, dostatne financijske izvore te u konačnici lokalnu samoupravu koja će biti u stanju brzo i učinkovito odgovoriti na izražene potrebe u lokalnoj zajednici.

Lokalnu samoupravu također reguliraju Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 127/17, 138/20), Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 86/06, 125/06, 16/07, 46/10, 95/08, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15), Zakon o Gradu Zagrebu (NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20), Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ( NN 86/08, 61/11, 4/18., 96/18, 112/19) i Zakon o lokalnim izborima (NN 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20, 37/21).

Podaci prikazani u tablici 17. prikazuju da se županije u Republici Hrvatskoj razlikuju prema broju stanovnika, površini koju zauzimaju i broju lokalnih jedinica na njihovom području.

Tablica 17.: Struktura županija u Hrvatskoj u 2020. godini

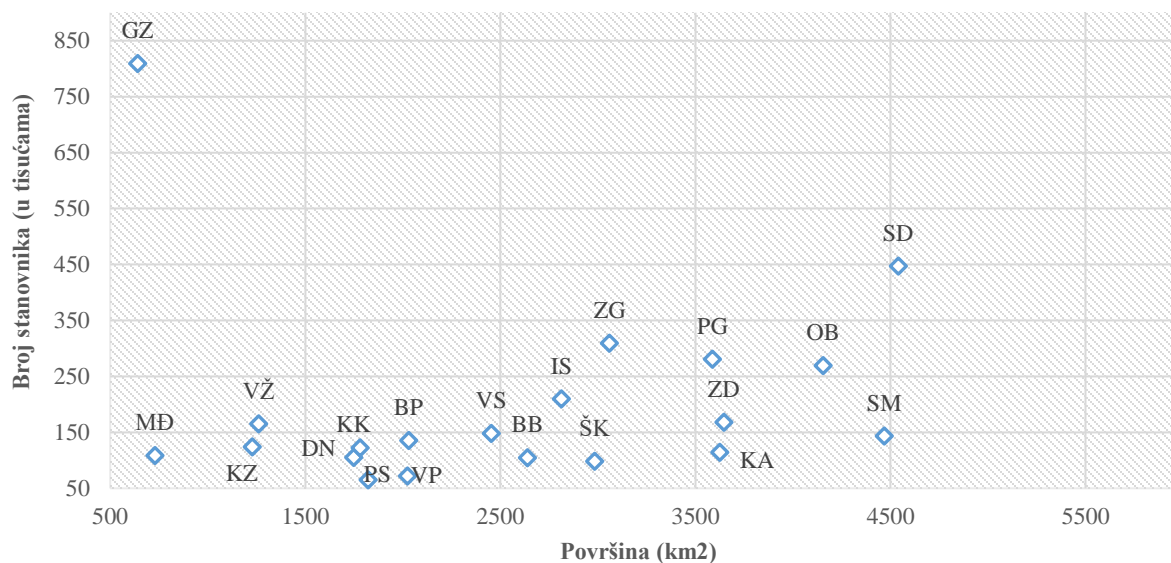
Županija	Broj gradova	Broj općina	Ukupno lokalne jedinice	Površina km <sup>2</sup>	Broj stanovnika	Udio u %
Zagrebačka	9	25	34	3.060	309.463	7,65%
Krapinsko-zagorska	7	25	32	1.229	124.110	3,07%
Sisačko-moslavačka	7	12	19	4.468	143.618	3,55%
Karlovačka	5	17	22	3.626	114.269	2,82%
Varaždinska	6	22	28	1.262	165.357	4,09%
Koprivničko-križevačka	3	22	25	1.748	105.385	2,60%
Bjelovarsko-bilogorska	5	18	23	2.640	104.908	2,59%
Primorsko-goranska	14	22	36	3.588	281.056	6,94%
Ličko-senjska	4	8	12	5.353	44.068	1,09%
Virovitičko-podravska	3	13	16	2.024	72.378	1,79%
Požeško-slavonska	5	5	10	1.823	65.134	1,61%
Brodsko-posavska	2	26	28	2.030	135.483	3,35%
Zadarska	6	28	34	3.646	167.914	4,15%
Osječko-baranjska	7	35	42	4.155	269.511	6,66%

Šibensko-kninska	5	15	20	2.984	98.453	2,43%
Vukovarsko-srijemska	5	26	31	2.454	148.389	3,67%
Splitsko-dalmatinska	16	39	55	4.540	447.440	11,05%
Istarska	10	31	41	2.813	210.083	5,19%
Dubrovačko-neretvanska	5	17	22	1.781	122.571	3,03%
Međimurska	3	22	25	729	108.822	2,69%
Grad Zagreb	1	/	1	641	809.268	19,99%
<b>Ukupno RH</b>	<b>128</b>	<b>428</b>	<b>556</b>	<b>56.594</b>	<b>4.047.680</b>	<b>100,00%</b>

Izvor: Statistički ljetopis, 2018, DZS, Zagreb; Statistika u nizu, 2022, DZS, Zagreb

Prikazani podaci ukazuju na veliku raznolikost u broju gradova i općina te površine i broja stanovnika pojedinih županija. Prosječan broj stanovnika u županijama je 192.747 stanovnika. U Gradu Zagrebu živi najveći broj stanovnika, dok u površinom najvećoj županiji Ličko-senjskoj živi najmanji broj. Od ukupnog broja stanovnika koji je u Hrvatskoj u 2020. godini iznosio 4,05 milijuna, naseljenost po županijama je dosta neravnomjerna pa je u šest od 21 županije živjelo 57,48% stanovnika, od čega samo u Gradu Zagrebu 19,99%, odnosno 809.268 stanovnika. Većina županija prolazi kroz proces depopulacije posljednjih godina što u konačnosti utječe na smanjenje broja stanovnika Republike Hrvatske nastalog uslijed negativnog prirodnog kretanja te vanjskih migracija uglavnom u zemlje Europske unije što se dodatno povećalo samim ulaskom u Europsku uniju 2013. godine. Razvidno je kako se broj gradova i općina po županijama kreće od 10 u Požeško-slavonskoj do 55 u Splitsko-dalmatinskoj. Navedeno je detaljnije prikazano u grafikonu 19.

Grafikon 19.: Prikaz površinske i demografske veličine županija u Hrvatskoj u 2020. godini



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

Izvor: Statistički ljetopis, 2018, DZS, Zagreb; Statistika u nizu, 2022, DZS, Zagreb

Iz grafikona 19. vidljivo je da u većini županija živi do 170.000 stanovnika (prosjeak za Republiku Hrvatsku je 193.000 stanovnika) na površini u prosjeku veličine 2.700 km<sup>2</sup>. Najgušće naseljen je Grad Zagreb koji ima preko 800.000 stanovnika na 641 km<sup>2</sup> (1.262 stanovnika po km<sup>2</sup>), dok je najrjeđe naseljena Ličko-senjska županija koja ima tek 8 stanovnika po km<sup>2</sup>. Iz navedenog se može zaključiti kako postoji velika različitost u demografskoj i površinskoj strukturi u Republici Hrvatskoj.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi temeljni je propis kojim je definiran djelokrug rada i ovlasti lokalnih jedinica. Zakonom o Gradu Zagrebu posebno je uređen položaj, ustrojstvo i djelokrug Grada Zagreba s obzirom na njegov specifičan položaj i ulogu (ima status i grada i županije). Sustav lokalne javne vlasti u Republici Hrvatskoj je uspostavljen s ciljem opskrbe javnim uslugama i dobrima, poboljšanja životnog standarda stanovništva i pronalaženja adekvatnih načina financiranja za neometano obavljanje poslova. Određena pitanja koje se tiču lokalne i područne (regionalne) samouprave regulirana su Zakonom o sustavu državne uprave, Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina, Zakonom o udrugama te zakonima koji propisuju



područje zdravstva, sustava socijalne skrbi, obrazovanja, sporta, kulture itd. Za očekivati je da opsežna zakonska regulacija omogućuje lokalnim jedinicama da ispunjavaju dodijeljenu ustavnu ulogu u sustavu države, ali u praksi nabrojani zakoni, čak ni temeljni Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ako se izuzmu formalna pitanja), ne uređuje u cijelosti nijedno pitanje ovlasti i poslova jedinica lokalne samouprave i ono što je ključno, njihovo adekvatno financiranje (Hrženjak, 2009, str. 1007).

#### **4.2. Sustav nadležnosti i djelokrug rada lokalne i regionalne (područne) samouprave**

Javni poslovi su poslovi koji se izvršavaju u javnom interesu, utvrđuju ih legitimna tijela neke zemlje, a mogu se obavljati na razini središnje države i na nižim razinama teritorijalne organizacije (Koprić, 2005, str. 35-36). Činjenica je da se javne potrebe ne ispunjavaju samo na razini središnje države financiranjem javnih rashoda iz državnog proračuna, već se jedan veliki dio javnih potreba za javnim uslugama i dobrima isporučuje na nižim razinama vlasti. Prema tome, raspodjela javnih funkcija između središnje i nižih razina vlasti sa pratećim odgovarajućim modelom financiranja lokalnih jedinica te primjereni teritorijalno-administrativni ustroj od presudnog je značaja za adekvatno i učinkovito zadovoljavanje javnih potreba na lokalnoj razini. Sve navedeno direktno utječe na ostvarivanje uravnoteženog ekonomskog i društvenog razvoja zajednice. Od lokalne samouprave očekuje se da obavlja dvije važne uloge u sustavima suvremenih država a to su: uloga pružatelja/nositelja velikog broja javnih poslova od kojih su najvažnije lokalne komunalne službe (upravna dimenzija) te uloga zaštitnika i predstavnika interesa lokalnog stanovništva (politička dimenzija) (Škarica, 2013, str. 57 prema: Lyngstad, 2010, str. 95).

Količina poslova samoupravnih jedinica određuje se dodjeljivanjem nadležnosti (ovlasti), koje propisuje središnja državna vlast, a koje izvire iz normativnih akata kao što su Ustav, zakoni, podzakonski akti, uredbe, propisi i drugi akti vlade i nadležnih ministarstava. Poslovi koje obavljaju lokalne jedinice dijele se na poslove iz vlastitog, samoupravnog (izvornog) djelokruga i djelokruga koji je prenesen sa središnje države (Koprić, 2005, str. 44). Lokalne samoupravne jedinice odgovorne su za poslove iz samoupravnog djelokruga na način da su odgovorne za cjelokupni proces odlučivanja, reguliranja, izvršavanja i financiranja navedenih poslova, a financiraju se u pravilu putem vlastitih izvora, dok središnja država provodi isključivo nadzor

ustavnosti i zakonitosti. Poslovi iz prenesenog djelokruga predstavljaju poslove koje lokalnim jedinicama povjerava središnja država na obavljanje, pri čemu su pitanja regulacije i odgovornosti i dalje u nadležnosti države, dok lokalne jedinice samo izvršavaju prenesene poslove u ime državnih upravnih organa, a financiranje se u načelu vrši iz financijskih sredstava središnje države. U slučaju samoupravnog djelokruga razlikuju se obligatorni (obvezni, minimalni) i fakultativni (izborni, opcijski) samoupravni djelokrug (Koprić, 2005, str. 48-49). Obligatori samoupravni djelokrug propisuje središnja država koja nalaže da se određeni javni poslovi moraju obavljati u lokalnoj jedinici, dok fakultativni samoupravni djelokrug podrazumijeva postojanje javnih lokalnih poslova koje lokalna jedinica može samostalno izabrati za izvršavanje u skladu s iskazanim potrebama (preferencijama) građana te raspoloživim materijalnim i financijskim kapacitetima.

Promatranjem lokalne samouprave u širem smislu ista obuhvaća sve razine samouprave koje postoje u unutar jednoga sustava (općinska, gradska, županijska, regionalna, pokrajinska i druge razine ukoliko postoje), a u užem smislu lokalna samouprava odnosi se samo na prvu (najnižu) razinu samouprave u nekoj zemlji (Lukeš-Petrović et al., 2005, str. 4). Navedeno znači da u Hrvatskoj lokalna samouprava u širem smislu podrazumijeva općine i gradove (prva razina) te županije (druga razina), a u užem smislu podrazumijeva samo razinu općina i gradova (prva razina).

Prema Bratiću (2008, str. 68-69) tri su temeljna načela lokalne demokracije na kojima bi se trebala temeljiti lokalna samouprava: (1) učinkovitost koja se odnosi na osposobljenost samoupravnih službi i tijela koja će isporučiti učinkovitu paletu različitih javnih usluga i dobara na lokalnoj razini, (2) autonomiju u smislu postojanja tijela samouprave kojim se ograničava koncentracija političke moći na razini središnje države te omogućuje demokratski izbor političkih predstavnika na izborima te (3) sudjelovanje, tj. demokraciju koja podrazumijeva funkcionalna tijela samouprave čime se omogućuje veća participacija građana u njihov rad i rješavanje samoupravnih pitanja.

Djelokrug rada i odgovornosti jedinica lokalne i područne samouprave u Republici Hrvatskoj u znatnoj je mjeri određen najvišim političkim i pravnim aktima, kao što su: Ustav i Europska povelja koja ima pravnu snagu iznad zakona kao ratificirani međunarodni ugovor. Jedinice lokalne samouprave obvezne su obavljati poslove od lokalnog značaja, kojima se na neposredan način zadovoljavaju potrebe građana koji žive na njihovom području, a koje nisu Ustavom ili drugim zakonskim propisima dodijeljeni drugim državnim tijelima u njihovu nadležnost. Potrebno je

naglasiti da se u ovom radu promatra lokalna samouprava u širem smislu što uključuje županijski proračun te proračune općina i gradova na njihovu području.

Lokalna samouprava je od svog prvog ustroja 1992. godine pa sve do danas, postupno doradivala svoje ovlasti i odgovornosti, precizirala upravne postupke te se postepeno usklađivala s upravnim strukturama na razini središnje države. Početni ustroj bio je u velikom dijelu određen ratnim stanjem i stvarnom potrebom za nadzor od strane središnje države. Kako su se s vremenom unutarnji i vanjski čimbenici usklađivali, gradovima i općinama dodjeljivale su se sve veće ovlasti kako bi same upravljale svojim razvojem (Krtalić et al., 2020, str. 138). Od 2001. godine općine i gradovi obavljaju poslove od lokalnog značaja, a županije poslove od područnog (regionalnog) značaja koje nisu zakonom ili Ustavom dodijeljene državnim tijelima. Provedena je funkcijska decentralizacija određenih javnih funkcija, pri čemu su pojedini poslovi unutar školstva, zdravstva, socijalne skrbi i vatrogastva prepušteni nižim razinama vlasti.

U skladu sa zakonskim odredbama mogu se osnivati različiti oblici mjesne samouprave (mjesni odbor, gradski kotarevi i gradske četvrti) unutar pojedine jedinice lokalne samouprave. Mjesni odbor se osniva za jedno naselje ili više međusobno povezanih manjih naselja u svrhu neposrednog sudjelovanja i odlučivanja građana o lokalnim poslovima koji su od svakodnevnog i neposrednog utjecaja na život i rad. Gradovi mogu statutom osnivati gradske kotareve ili gradske četvrti kao posebne oblike mjesne samouprave. Gradska četvrt, odnosno gradski kotar je oblik mjesne samouprave koji se osniva za područje koje predstavlja gradsku, gospodarsku i društvenu cjelinu, a koje je povezano zajedničkim interesima građana čije su ovlasti, tijela i djelokrug propisani statutom grada sukladno zakonskim odredbama koje se odnose na mjesnu samoupravu u mjesnim odborima. (Krtalić et al., 2020, str. 139)

Izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 129/05) načelno su regulirani poslovi koje obavljaju općine, gradovi, veliki gradovi i županije. Od 2005. godine definirane su nove ovlasti općina i gradova u samoupravnom djelokrugu. Gradovi i općine dodatno obavljaju poslove vezano za promet na njihovom području, a veliki gradovi i županije dobivaju dodatne funkcije u odnosu na ostale gradove i općine, a to su: odgoj i obrazovanje, izdavanje lokacijskih i građevinskih dozvola, promet (održavanje javnih cesta), donošenja propisa koji su vezani uz izgradnju i prostorno uređenje i ostali poslovi koji su definirani posebnim zakonima i propisima. Određeni poslovi iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne samouprave

možu se prenijeti na županiju odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a sve u skladu sa statutom jedinice i županije. Također, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može tražiti od predstavničkog tijela županije da joj, uz suglasnost središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave, prepusti provođenje poslova iz samoupravnog djelokruga županija ukoliko jedinica lokalne samouprave može garantirati da će osigurati dovoljno sredstava za njihovo izvršavanje. (Krtalić et al., 2020, str. 139)

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je i pravo lokalnih jedinica na osnivanje vlastitih udruga radi promicanja i ostvarivanja zajedničkih interesa. Isto tako omogućeno je da dvije ili više lokalnih jedinica mogu zajednički obavljati pojedine poslove iz samoupravnog djelokruga, čime lokalne jedinice imaju mogućnost osnivanja zajedničkog upravnog odjela ili službe, zajedničkog trgovačkog društva ili mogu zajednički organizirati obavljanje određenih poslova u skladu sa zakonima. U tablici 18. prikazuju se područja koja spadaju u samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave (općina i gradova) i županija, a propisana su Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Tablica 18.: Samoupravni djelokrug općine, grada i županije

OPĆINE I GRADOVI	ŽUPANIJE	+ VELIKI GRADOVI
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Uređenje naselja i stanovanja</li> <li>•Prostorno i urbanističko planiranje</li> <li>•Komunalno gospodarstvo</li> <li>•Briga o djeci</li> <li>•Socijalna skrb</li> <li>•Primarna zdravstvena zaštita</li> <li>•Odgoj i osnovno obrazovanje</li> <li>•Kultura, tjelesna kultura i sport</li> <li>•Zaštita potrošača</li> <li>•Zaštita i unapređenje prirodnog okoliša</li> <li>•Protupožarna i civilna zaštita</li> <li>•Promet na svome području</li> <li>•Ostali poslovi sukladno posebnim zakonim</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Obrazovanje</li> <li>•Zdravstvo</li> <li>•Prostorno i urbanističko planiranje</li> <li>•Gospodarski razvoj</li> <li>•Promet i prometna infrastruktura</li> <li>•Održavanje javnih cesta</li> <li>•Planiranje i razvoj mreže obrazovnih,zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova</li> <li>•Izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedba dokumenata prostornog uređenja</li> <li>•Ostali poslovi sukladno posebnim zakonima</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Održavanje javnih cesta</li> <li>•Izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedba dokumenata prostornog uređenja</li> </ul>

Izvor: Izrada autora prema Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 36/09, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 123/17, 98/19, 144/20)

Prema Nacionalnom programu reformi iz 2019. godine donesen je novi Zakon o sustavu državne uprave (NN 66/19) kojim je utvrđeno povjeravanje poslova državne uprave jedinicama regionalne samouprave (županijama) s ciljem decentralizacije i racionalizacije poslovanja. Izmjene su stupile na snagu 01. siječnja 2020. godine što je omogućilo veće približavanje poslova državne uprave građanima kao krajnjim korisnicima. Uredi državne uprave su nastavili sa radom, a pojedini poslovi državne uprave iz njihove nadležnosti povjereni su županijama te su županije razmjerno povjerenim poslovima preuzele državne službenike, namještenike, predstojnike, pismohranu, dokumentaciju i svu drugu opremu i sredstva za rad mjesno nadležnih ureda državne uprave.

Iz tablice 17. vidljivo je da se lokalne jedinice u Republici Hrvatskoj razlikuju po površini, broju stanovnika, no sve jedinice imaju isti opseg odgovornosti bez obzira na stupanj razvijenosti, njihovu veličinu i geografski položaj. Takav ustroj dovodi do brojnih nedostataka od čega je jedan

od najvećih nemogućnost kvalitetnog obavljanja javnih funkcija na istoj razini iz razloga što se lokalne jedinice razlikuju po fiskalnim kapacitetima, stupnju gospodarske razvijenosti i veličini. Male općine i gradovi sa slabim fiskalnim kapacitetima u odnosu na velike gradove ne mogu u potpunosti zadovoljiti potrebe za pružanjem javnih usluga svome stanovništvu na višoj razini kvalitete. U tablici 19. prikazana je shema raspodjele funkcija između razina vlasti u Hrvatskoj.

Tablica 19.: Raspodjela javnih funkcija prema razinama vlasti u Hrvatskoj

	Javna funkcija	Središnja država	Općine	Gradovi	Županije
1.	Opće javne usluge	X	X	X	X
2.	Obrana	X			
3.	Javni red i sigurnost	X	X	X	
4.	Ekonomski poslovi	X	X	X	X
5.	Zaštita okoliša	X		X	X
6.	Usluge unaprjeđenja stanovanja i zajednice	X	X	X	X
6.1.	Razvoj stanovanja		X	X	X
6.2.	Razvoj zajednice			X	X
6.3.	Opskrba vodom	X		X	X
6.4.	Javna rasvjeta	X	X	X	X
7.	Zdravstvo	X			X
8.	Rekreacija, kultura i religija		X	X	X
9.	Obrazovanje	X	X	X	X
9.1.	Predškolsko obrazovanje		X	X	
9.2.	Osnovno obrazovanje	X		X	X
9.3.	Srednjoškolsko obrazovanje	X			X
9.4.	Poslije srednjoškolsko	X			X
9.5.	Visoko obrazovanje	X			
10.	Socijalna zaštita	X	X	X	X

Izvor: Izrada autora prema Budak, J. et al., 2011, str. 13

Širina i opseg djelokruga lokalnih jedinica često predstavlja pouzdan indikator autonomije lokalnih jedinica u odnosu na šire teritorijalne razine. Županije nisu ovlaštene za obavljanje svih javnih funkcija, a većinu funkcija koju obavljaju dijele sa središnjom državom. Nadležna Ministarstva i Vlada bi trebali jasnije definirati zadaće lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj te je potrebno utvrditi koje će se funkcije decentralizirati vodeći računa o izvorima financiranja, broju djelatnika i radnom prostoru. Jedino područje javnih službi u kojem lokalne jedinice zaista imaju samoupravne (autonomne) ovlasti su komunalne djelatnosti. Razvidno je da je za većinu javnih funkcija odgovornost na svim razinama javne vlasti te se postojeća podjela poslova i provedba

javnih funkcija između razina javne vlasti u velikoj većini preklapa te postoji malo javnih funkcija u kojoj ne sudjeluju sve razine javne vlasti. Iz prethodnih tablica vidljivo je da je na gradove, općine i županije prenesena briga o zaštiti okoliša, usluge unapređenja stanovanja i zajednice te rekreacija, kultura i religija. Obrana te javni red i sigurnost su u najmanjoj mjeri decentralizirane te su iste u nadležnosti središnje države, dok su zdravstvo i socijalna zaštita uglavnom u mjerodavnosti središnje države. Iz tablice 19. vidljivo je da je funkcija socijalne zaštite prenesena na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali se znatan dio sredstava za socijalnu skrb financira i iz državnog proračuna. Lokalnim jedinicama je od 2001. godine omogućeno preuzimanje nadležnosti u obavljanju funkcija osnovnog i srednjeg školstva, te od tada imaju bitnu ulogu u funkciji obrazovanja.

Mnoge lokalne jedinice ne obavljaju niti poslove obligatornog djelokruga, pa čak ni one poput komunalnih djelatnosti, u kojima imaju potpunu samostalnost i autonomnost te ne mogu preuzeti obavljanje decentraliziranih funkcija u području obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi te vatrogastva. Određene ovlasti se dodjeljuju svim jedinicama jednako, bez obzira na razliku u njihovim teritorijalnim veličinama te u financijskom i upravnom kapacitetu. Jedinice koje ne obavljaju velik dio poslova samoupravnog djelokruga, uglavnom se oslanjaju na županije u čijem su sastavu ili na veće gradove u svojoj neposrednoj blizini s kojima ugovaraju ili kojima prenose obavljanje nekih komunalnih djelatnosti. Izgradnja i održavanje kapitalnih infrastrukturnih objekata koji su ključni za lokalni gospodarski rast, ne mogu se financirati iz poreznih i neporeznih prihoda koji su ograničeni. Lokalni djelokrug u uzročno-posljedičnoj je interferenciji s lokalnim političko-upravnim sustavom, teritorijalnom strukturom, financijama koje su na raspolaganju lokalnim jedinicama te modalitetima utjecaja središnjih državnih tijela na jedinice lokalne samouprave. Veliki broj malih lokalnih jedinica negativno djeluje na širinu lokalnog djelokruga. Država ne može decentralizirati funkcije malim lokalnim jedinicama jer ih iste nisu u mogućnosti obavljati djelotvorno i ekonomično, a nedostatnost vlastitih prihoda i posljedično ovisnost o državnoj pomoći, faktori su koji u velikoj mjeri onemogućuju obavljanje javnih poslova koji su obligatorni za lokalne jedinice (Škarica, 2013, str. 88-90).

Lokalna samouprava posljednjih godina poprima sve značajniji utjecaj u razvojnoj i ekonomskoj sferi cjelokupne države te postaje partner višim razinama vlasti u pogledu detektiranja i rješavanja javnih problema s kojima se građani susreću. Uz uobičajene analize koje se odnose na učinkovitosti

i troškove funkcioniranja lokalnih jedinica, proračunskih prihoda i rashoda koje ostvaruju, veličini poreznih i neporeznih prihoda te njihovih opterećenja na građane, sve se veća pozornost pridodaje ulozi lokalne samouprave u lokalnom ekonomskom i društvenom razvoju. Od lokalnih jedinica se očekuje da stvaraju povoljne konkurentske prednosti u odnosu na ostale lokalne jedinice, da privlače investitore kroz ulaganja u odgovarajuću infrastrukturu i kroz izradu razvojnih strategija te što veću apsorpciju sredstava iz fondova Europske unije.

#### **4.3. Povijesni pregled decentralizacije u Republici Hrvatskoj**

Proces fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj započeo je u 2001. godini kada je dio lokalnih jedinica preuzeo nadležnost nad određenim decentraliziranim funkcijama, a obuhvatio je administrativnu i financijsku decentralizaciju u dijelu odabranih javnih usluga koji se tiču obrazovanja, socijalne skrbi, zdravstva i javnog vatrogastva. Razvoj sustava financiranja lokalnih jedinica može se podijeliti u nekoliko razdoblja koji su određeni značajnijim reformskim odrednicama (Bajo et al., 2020, str. 115):

- Prva faza – trajala je od 1994. do 2001. godine i vezana je za političku i administrativnu decentralizaciju,
- Druga faza – trajala je od 2001. do 2007. godine i obilježava je proces uvođenja fiskalne decentralizacije,
- Treća faza – trajala je od 2007. do 2015. godine s kontekstom provođenja reformi sustava fiskalne decentralizacije i
- Četvrta faza – traje od 2015. godine i veže se uz novi sustav financiranja lokalne i područne (regionalne) samouprave

U Prvoj fazi (1994 – 2001) dolazi do značajnijeg povećanja broja lokalnih samouprava u Republici Hrvatskoj uslijed osnivanja novih gradova i općina. Postupno se započeo provoditi proces administrativne i političke decentralizacije, a formalni preduvjeti su postavljeni donošenjem Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 117/93) kojim su utvrđeni prihodi lokalnih jedinica. U tom razdoblju financiranje je uglavnom centralizirano te lokalne jedinice



imaju izrazito ograničenu autonomiju prikupljanja vlastitih sredstava. Prvom fazom je uspostavljen zakonodavni okvir kojim je utvrđena raspodjela administrativnih i fiskalnih ovlasti između lokalnih jedinica i središnje države (Bajo i Bronić, 2004).

Druga faza (2001 – 2007) započinje prenošenjem ovlasti za financiranje obrazovanja, zdravstva, vatrogastva i socijalne skrbi na županije i veće gradove. 2001. godine donesen je novi Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, a paralelno su izmijenjeni određeni sektorski zakoni (zdravstvo i socijalna skrb, osnovno i srednjoškolsko obrazovanje) prema kojima su se s državnih tijela prenesene odgovornosti i financiranje određenih javnih poslova na županije te Grad Zagreb i gradove koji imaju dovoljne fiskalne kapacitete za preuzimanje novih poslova (Marčetić, Lopizić, 2017). Lokalnim jedinicama prepuštene su ovlasti za financiranje materijalnih troškova i dijela kapitalnih ulaganja dok su rashodi koji se odnose na zaposlene ostali u nadležnosti središnje države. Od ukupnog broja lokalnih jedinica manje od 10% je preuzelo obvezu financiranja decentraliziranih funkcija (20 županija, Grad Zagreb i 32 grada što čini ukupno 53 jedinice). Bitno je napomenuti da se od 2001. godine prihodi od poreza na dohodak postepeno prepuštaju lokalnim jedinicama. Iste godine, lokalnim jedinicama je uvedena dodatna mogućnost prikupljanja sredstava putem uvođenja prireza porezu na dohodak koji mogu uvesti gradovi i općine do utvrđene granice koja ovisi o broju stanovnika i administrativnom statusu (općina ili grad). Dio prikupljenih prihoda od poreza na dohodak koristi se za financiranje decentraliziranih funkcija, a dio se uplaćuje u fond izravnavanja za decentralizirane funkcije. Primjetan je trend proširenja obuhvata lokalnih jedinica koji se nalaze u posebnom sustavu financiranja kroz uvođenje kategorije brdsko-planinskih područja gdje je od 2002. godine uključeno 45 lokalnih jedinica (Bajo i Bronić, 2004). Dodatan korak prema decentralizaciji bile su izmjene Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. godine kojim se uvodi kategorija velikih gradova za jedinice lokalne samouprave koje imaju više od 35.000 stanovnika, a koje predstavljaju gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta šireg okruženja. Veliki gradovi dobili su mogućnost obavljanja dva dodatna posla: održavanje javnih cesta te izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju i provedbu dokumenata prostornog uređenja, ali i poslove iz samoupravnog djelokruga županije. Proširen je i samoupravni djelokrug gradova koji su sjedišta županija te je njihov status izjednačen sa samoupravnim djelokrugom velikog grada (Marčetić, Lopizić, 2017, str. 413).

Iako je već u Drugoj fazi dolazilo do čestih promjena kod koeficijenata raspodjele poreznih prihoda, 2007. godine sustav financiranja lokalnog javnog sektora sve se više oslanja na porez na dohodak kao glavni izvor prihoda. Predmetne godine porez na dobit se u potpunosti prepušta državnom proračunu, dok se porez na dohodak u sve većoj mjeri prepušta lokalnim jedinicama. Dio prihoda koji se prikuplja u fondu za izravnavanje decentraliziranih funkcija država usmjerava lokalnim jedinicama radi osiguranja financiranja decentraliziranih funkcija do određene minimalne razine financijskog standarda. Jedinicama koje imaju poseban status (brdsko-planinska područja) priključuju se i lokalne jedinice na otocima sa sporazumom o zajedničkom financiranju kapitalnih projekata koji su od interesa za razvoj otoka. Kao zamjena za izgubljene prihode od poreza na dobit koji su prepušteni državnom proračunu, u sustav državnih pomoći uvodi se pomoć gradovima i općinama na brdsko-planinskim područjima i područjima posebne državne skrbi. Kako se u predmetnom razdoblju Republika Hrvatska pripremala za priključivanje u Europsku uniju, sve više pozornosti posvećuje se ujednačenom regionalnom razvoju. Provedena je reforma sustava fiskalnog izravnavanja kako bi se bolje prepoznala ona područja koje imaju gospodarskih poteškoća i problema u financiranju javnih usluga te se ista temeljila na Zakonu o regionalnom razvoju koji je donesen 2009. godine (NN 153/09) (Bajo et al., 2020, str. 117).

Zadnja Četvrta faza započinje 2015. godine (i traje do danas) napuštanjem preferencijalnog tretmana lokalnih jedinica koje se nalaze na brdsko-planinskim područjima i područjima od posebne državne skrbi u kontekstu raspodjele prihoda od poreza na dohodak. Ipak, uvodi se preferencijalan status za lokalne jedinice koje prema propisima imaju status takozvanog potpomognutog područja koji se ne utvrđuje na temelju povijesnih ili zemljopisnih kriterija, nego u dominantnoj mjeri ekonomski relevantnih kriterija. Od 2018. godine napuštaju se svi preferencijalni tretmani koji su se primjenjivali prilikom dijeljenja poreznih prihoda te se uvodi znatno primjereniji i učinkovitiji instrument fiskalnog izravnavanja primjenom jedinstvene formule raspodjele koja se temelji na ublažavanju fiskalnih kapaciteta lokalnih jedinica. Sustav se financira sa 17% iz udjela u prikupljenim prihodima od poreza na dohodak lokalnih jedinica, dok se financiranje fonda izravnavanja za decentralizirane funkcije financira iz državnog proračuna (Bajo et al., 2020, str. 117-118). Prema posljednjim izmjenama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 138/20) sredstva fiskalnog izravnavanja osiguravaju se u državnom proračunu, dok se sa prihod od poreza na dohodak raspodjeljuje općinama/gradovima (74%), županiji (20%) te se ostatak izdvaja za decentralizirane funkcije (6%).

#### **4.4. Sustav financiranja lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj**

U Republici Hrvatskoj se složeni unutardržavni odnosi uređuju brojnim pravnim propisima (odlukama, uredbama i zakonima). Osnovu financiranja nižih razina vlasti čine sljedeći propisi: Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14), Zakon o proračunu (NN 87/08, 136/12, 15/15), Zakon o porezu na promet nekretnina (NN 115/16, 106/18), Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN, 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20), Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN, 147/14, 123/17, 118/18), Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 127/17, 138/20), Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN, 68/18, 110/18, 32/20) i Zakon o lokalnim porezima (NN, 115/16, 101/17). Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u najvećem dijelu propisuje se sustav financiranja lokalnih jedinica čime su utvrđeni izvori sredstava i financiranje poslova iz njihovog samoupravnog djelokruga, fiskalno izravnavanje, raspodjela prihoda od poreza na dohodak te financiranje decentraliziranih funkcija. Od donošenja Zakona bilo je dosta izmjena što ukazuje da se kontinuiranim reformama sustav financiranja nastoji prilagoditi i unaprijediti nacionalnim razvojnim ciljevima i makroekonomskoj situaciji. Također, vidljivo je da je sustav financiranja lokalne samouprave prilično složen te obuhvaća različite izvore prihoda.

Prihodi koje prikupljaju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave trebaju biti razmjerni poslovima koje izvršavaju, a čine ih: a) općinski, gradski i županijski porezi, prirez porezu na dohodak, doprinosi, naknade te pristojbe, b) udjeli u zajedničkim poreznim prihodima koje dijele s Republikom Hrvatskom, c) sredstva pomoći koji se dodjeljuju iz središnjeg proračuna, d) prihodi od imovinskih prava i stvari u njihovom vlasništvu, e) prihodi od naknada za koncesije koje dodjeljuje predstavničko tijelo lokalne jedinice, f) prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njihovom vlasništvu, odnosno u kojima imaju udjele, g) novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje, h) drugi prihodi koji su određeni zakonom (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN, 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20).

Prihodi lokalnih jedinica načelno se mogu podijeliti na prihode poslovanja i prihode od prodaje nefinancijske imovine. Prihodi poslovanja nastaju redovnim poslovanjem lokalne jedinice a koji

su: prihodi od poreza, prihodi od pomoći, prihodi od nefinancijske i financijske imovine, prihodi od administrativnih i upravnih pristojbi i po posebnim propisima i naknada, prihodi od prodaje roba i usluga, kazne, upravne mjere te ostali prihodi poslovanja. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine potječu od prodaje dugotrajne kapitalne imovine.

Lokalne jedinice ostvaruju porezne prihode iz više izvora, a mogu se svrstati u dvije glavne skupine poreza: *zajednički porez*, porez na dohodak čiji prihodi se dijele između gradova/općina i županija i *vlastiti porezi* (županijski, općinski i gradski) takozvani lokalni porezi (Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 127/17, 138/20).

Dotacije ili pomoći definiraju se kao bespovratni prijenosi sredstava koje lokalne jedinice mogu primati iz inozemstva i od domaćih subjekata unutar opće države. Inozemne pomoći potječu od međunarodnih organizacija i inozemnih vlada, a domaće pomoći dolaze iz državnog i županijskog proračuna te od drugih subjekata unutar opće države. U načelu, pomoći središnje države neophodne su onim samoupravnim jedinicama u kojima prikupljeni proračunski prihodi ne osiguravaju odgovarajuću razinu javnih usluga te kao takve predstavljaju instrument fiskalnog izravnjanja. Središnja država propisuje minimalnu ili standardnu razinu javne usluge koje lokalne jedinice trebaju osigurati građanima u svojoj nadležnosti. Kako bi lokalne jedinice pružile odgovarajuću razinu javne usluge, središnja država pokriva dotacijama razliku između fiskalnog kapaciteta lokalne jedinice i njezine potrebe za rashodima, te tako provodi vodoravno fiskalno izravnjanje između bogatijih i siromašnijih jedinica (Bajo i Bronić, 2007).

Lokalne jedinice ostvaruju porezne prihode iz nekoliko skupina poreza koji se dijele na gradske ili općinske poreze, županijske poreze te zajednički porez (slika 3.). Porez na dohodak predstavlja zajednički porez te se porezni prihodi dijele među nižim razinama vlasti (županije, gradovi i općine) prema sljedećim udjelima: (a) udio općine, odnosno grada je 74%, (b) udio županije je 20% i (c) udio za decentralizirane funkcije je 6% (Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 127/17, 138/20). Većina lokalnih poreza prema teorijskim osnovama svrstava se u imovinske poreze, bilo pokretnina ili nekretnina dok se mali dio odnosi na robu i usluge, a to je porez na potrošnju – porezni prihod gradova ili općina do maksimalno 3% koji se obračunava na potrošnju alkoholnih i bezalkoholnih pića u ugostiteljskim objektima (Zakon o lokalnim porezima, NN 115/16, 101/17). Pored poreza na dohodak i prireza druga važna kategorija prihoda su porezi na imovinu gdje dominira porez na promet nekretnina, dok su ostali imovinski

porezi zanemarivi u pogledu udjela u ukupnim lokalnim proračunima. Lokalne poreze ubiru lokalne jedinice prema zakonskim propisima koji su doneseni od strane središnje države: Zakon o lokalnim porezima (NN, 115/16, 101/17) i Zakon o porezu na promet nekretnina (NN 115/16, 106/18). Središnja država odredila je uvođenje prethodno spomenutih lokalnih poreza te su unaprijed određene i porezne osnovice, porezne stope i slično. Jedini porezni prihod koji je ostao pod kontrolom lokalnih jedinica je priraz porezu na dohodak, a njegovo uvođenje kao i određivanje stopa određuje predstavničko tijelo lokalne samouprave, iako se i kod ovog poreznog oblika ne može govoriti o potpuno autonomnom poreznom prihodu obzirom da je središnja država propisala maksimalne porezne stope, a samo uvođenje i odabir visine stope je prepušten gradovima i općinama.

Slika 3.: Prikaz lokalnih poreza u Republici Hrvatskoj

Zajednički porez	Županijski porezi	Gradski ili općinski porezi
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Porez na dohodak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Porez na nasljedstva i darove</li> <li>•Porez na cestovna motorna vozila</li> <li>•Porez na plovila</li> <li>•Porez na automate za zabavne igre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Priraz porezu na dohodak</li> <li>•Porez na potrošnju</li> <li>•Porez na kuće za odmor</li> <li>•Porez na korištenje javnih površina</li> <li>•Porez na promet nekretnina</li> </ul>

Izvor: Izrada autora prema Zakonu o lokalnim porezima, NN 115/16, 101/17 i Zakonu o porezu na promet nekretnina, NN 115/16, 106/18

U većini lokalnih i regionalnih samouprava postoji nerazmjer u fiskalnim kapacitetima i fiskalnim potrebama, odnosno fiskalni kapaciteti su nedovoljni za zadovoljenje povjerenih javnih poslova. Fiskalna politika koja se temelji na transferima središnje države lokalnim i regionalnim jedinicama, negativno se odrazila na nerazvijene lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Prema prikazanoj strukturi županijskih i gradskih/općinskih poreza, vidljivo je da se radi o malom broju poreznih oblika, koji u ukupnim i u pojedinačnim iznosima ne donose značajnije porezne prihode u proračune lokalnih jedinica.

Porezni prihodi smatraju se nenamjenskim prihodima što znači da se ne moraju utrošiti za unaprijed određenu namjenu, odnosno kojima lokalne jedinice podmiruju rashode javnih usluga općenito

(Jelčić, 2001. str. 42), što ih čini puno poželjnijim prihodima u odnosu na namjenske prihode, pod koje spadaju primjerice komunalne naknade i doprinosi, koji imaju unaprijed predviđene svrhe zbog kojih se i prikupljaju. Odgovarajuća porezna struktura na lokalnoj razini od velikog je značaja za učinkovito i autonomno djelovanje lokalnih jedinica.

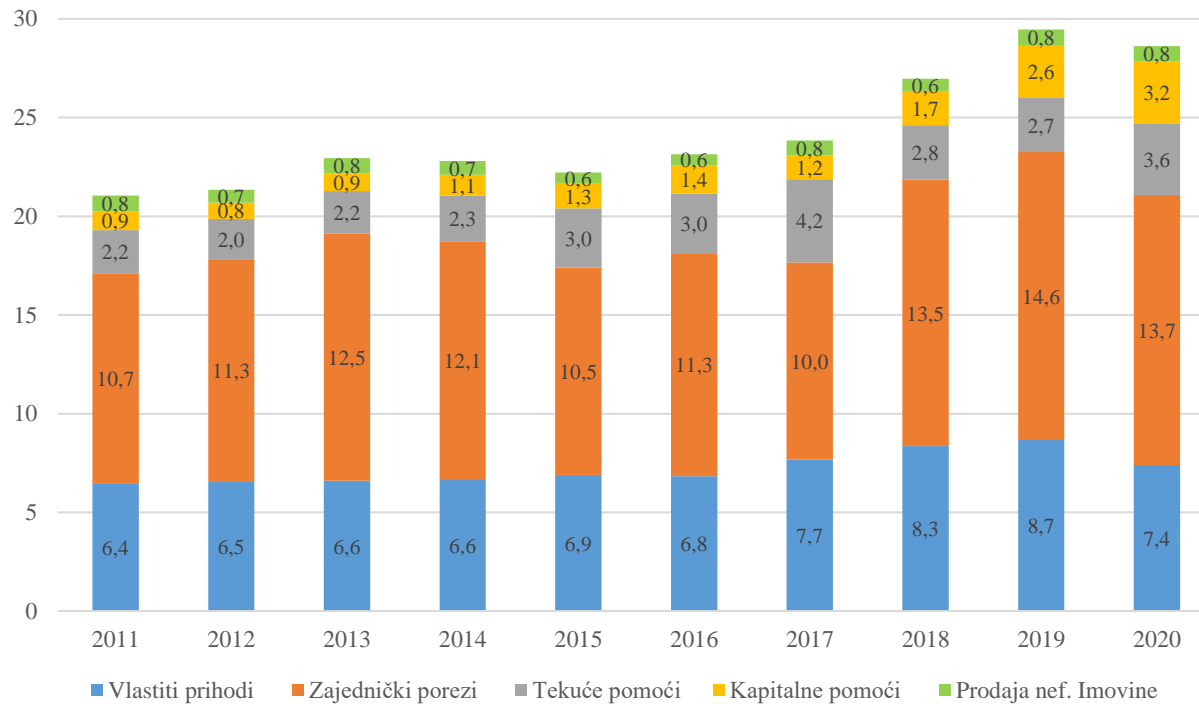
Uz porezne prihode lokalnim jedinicama su na raspolaganju i neporezni prihodi koji predstavljaju sve one prihode koji ne potječu od primjene različitih poreznih oblika, tj. od ubiranja različitih vrsta poreza. U Hrvatskoj su, u pravilu, neporezni prihodi autonomni prihodi lokalnih jedinica, te su uglavnom namjenskog karaktera i kao takvi mogu se koristiti samo za točno utvrđene (propisane) namjene (Bajo i Bronić, 2004, str. 450), što ukazuje da su neporezni prihodi vezani za funkcije samoupravnih jedinica te pojedine gospodarske djelatnosti. Primjenom načela porezne korisnosti kod neporeznih prihoda za konzumirane javne usluge korisnici plaćaju odgovarajuću naknadu. Neporezni prihodi smatraju se poželjnima jer povećavaju autonomiju lokalnih jedinica kroz izravnu vezu između korisnika u lokalnoj zajednici i pružene javne usluge i u određenoj mjeri promoviraju odgovornost u trošenju prikupljenih sredstava (Bajo, 2007). Ukoliko neporezni prihodi nisu dovoljno jasni, niti se iste može vezati na jasan način za dobivene usluge ili određena prava, mogu dodatno zbuniti građane lokalnih jedinica koji ne mogu povezati visinu plaćenih naknada s razinom i vrstom pruženih usluga. Neporezni prihodi predstavljaju važan izvor prihoda lokalnih jedinica, a mogu se podijeliti na slijedeće prihode: prihode od stvari u njihovom vlasništvu i imovinska prava; prihode od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u vlasništvu lokalnih jedinica u kojima imaju udio ili dionice; prihode od naknade za koncesije, novčanih kazni i oduzete imovinske koristi za prekršaje koje lokalne jedinice propisuju u skladu sa zakonom; ostale prihode određene zakonom.

Od članka 66. do članka 73. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu (NN 124/14, 115/15, 87/16, 3/18, 126/19, 108/20) propisano je što se ubraja u kategoriju neporeznih prihoda lokalnih jedinica koji predstavljaju prihode poslovanja odnosno njihove vlastite izvore sredstava: pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna (tekući i kapitalni prijenosi koje proračuni, proračunski i izvanproračunski korisnici dobiju od inozemnih vlada, međunarodnih organizacija te institucija i tijela Europske unije, iz proračuna, od izvanproračunskih korisnika, pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije), prihodi od imovine (prihodi od financijske i prihodi od nefinancijske imovine), prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi (upravne i

administrativne pristojbe, prihodi po posebnim propisima te komunalni doprinosi i naknade), pristojbe po posebnim propisima i naknade, prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga (prihodi koji se ostvare obavljanjem poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima, a koji se ne financiraju iz proračuna te prihodi od donacije od pravnih i fizičkih osoba izvan općeg proračuna), prihodi iz nadležnog proračuna i od HZZO-a temeljem ugovornih obveza, prihodi od donacija i povrati po protestiranim jamstvima, kazne i upravne mjere.

U nastavku se daje prikaz fiskalne autonomnosti lokalnih jedinica gdje je glavni pokazatelj fiskalne autonomnosti iznos ostvarenih vlastitih prihoda. U vlastite prihode ubrajaju se lokalni porezi (županijski, općinski i gradski), prihodi od vlastite imovine, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, raznih naknada i usluga koje lokalne jedinice pružaju, komunalnih doprinosa i naknada, prihodi od kazni, upravnih mjera i ostalih prihoda. S druge strane, promatra se prihod od zajedničkih poreza (porez na dohodak), tekućih i kapitalnih pomoći te prihoda od prodaje nefinancijske imovine. Kao zajednički porez do 1. siječnja 2017. godine smatra se i porez na promet nekretnina koji od navedene godine više nije zajednički porez već prihod jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi nekretnina. U početku procesa fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj, a sve do 2007. godine i porez na dobit je bio zajednički porez. Od 01. siječnja 2017. godine jedini zajednički porez je porez na dohodak. Prirez porezu na dohodak se u Izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (PR-RAS) županija, općina i gradova za razdoblje sa stranica Ministarstvo financija Republike Hrvatske vodi zajedno sa prihodom od poreza na dohodak tako da se u prikazima on pribraja porezu na dohodak kao zajedničkom porezu. Također, pomoći za izravnanja za decentralizirane funkcije su se do 2010. godine prikazivale u prihodima od poreza. U nastavku u grafikonu 20. daje se pregled lokalnih prihoda od 2011. godine do 2020. godine prema prethodno navedenoj podjeli u apsolutnim iznosima te u grafikonu 21. prema prihodima po stanovniku.

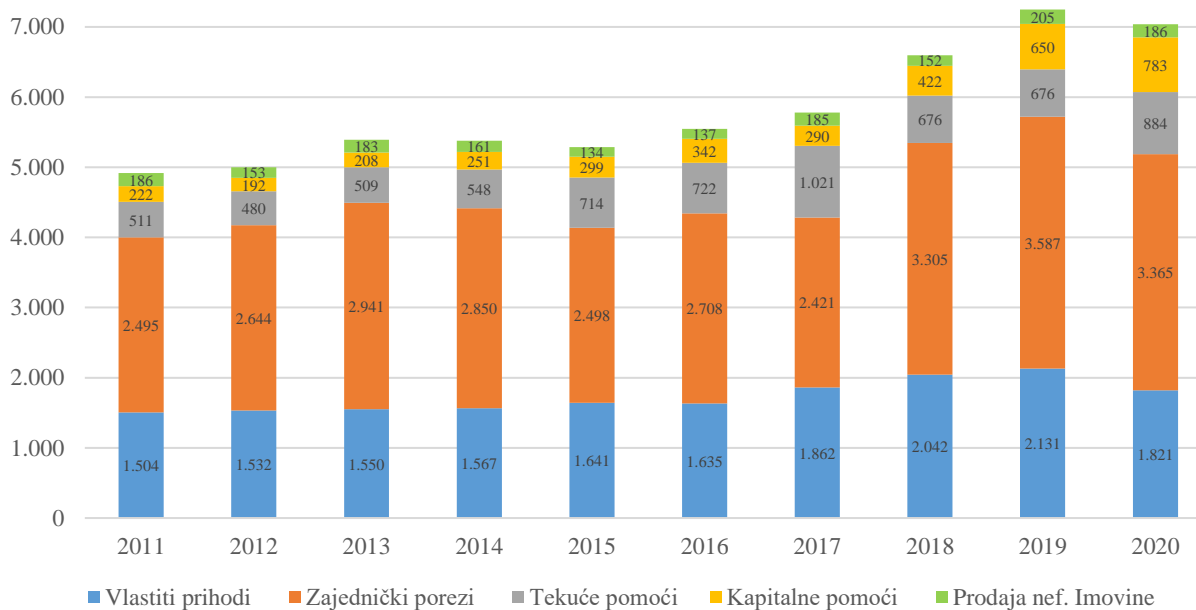
Grafikon 20.: Prihodi lokalnih jedinica u razdoblju od 2011. do 2020. godine (u mlrd. kuna)



Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2010.-2020. godine



Grafikon 21.: Prihodi lokalnih jedinica u razdoblju od 2011. do 2020. godine po stanovniku



Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2010.-2020. godine

Iz grafikona 20. i 21. vidljivo je kako je sustav financiranja lokalnih jedinica uvelike ovisan o prihodima od zajedničkih poreza, odnosno o porezu na dohodak te se gotovo 50% prihoda ostvaruje iz navedenog izvora. Iz vlastitih prihoda prikupi se oko 25% - 30% lokalnih prihoda, a većina dolazi od komunalne naknade i doprinosa koji su namijenjeni izgradnji i održavanju komunalne infrastrukture. Pomoći u promatranom razdoblju čine oko 20% lokalnih prihoda, a vidljivo je da veći udio imaju prihodi od tekućih pomoći u odnosu na kapitalne pomoći. U smislu prihoda po stanovniku, prihodi lokalnih jedinica u 2020. godini iznosili su 7.039 kuna, od čega 1.821 kuna po osobi dolazi od lokalno prikupljenih prihoda, 3.365 kuna od zajedničkih prihoda od poreza na dohodak, dok je ostatak prikupljen od dodijeljenih pomoći i prodaje nefinancijske imovine. Lokalne jedinice imaju relativno malu kontrolu nad porezima te ostalim pristojbama i naknadama, osim komunalne naknade i doprinosa, što posljedično utječe i na mali udio vlastitih prihoda u ukupnim prihodima lokalnih jedinica.

#### 4.5. **Financiranje obavljanja javnih poslova u nadležnosti lokalne i regionalne (područne) samouprave**

U ovoj disertaciji za analizu se uglavnom koriste javno dostupni podaci iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (PR-RAS) županija, općina i gradova za razdoblje 2002.–2020. godine sa stranica Ministarstva financija Republike Hrvatske.

Analiza proračuna lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj, odnosno njihovih proračunskih prihoda i primitaka te proračunskih rashoda i izdataka u razdoblju od 2002. do 2020. godine prikazuje se u tablici 20. vidljiv je porast gotovo svih stavki prihoda i primitaka te rashoda i izdataka. Kada se promatraju proračuni svih jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave ukupni prihodi poslovanja porasli su s 11,8 mlrd. kuna u 2002. na 27,9 mlrd. kuna u 2020. godini, što je ukupno povećanje od 136% u promatranom razdoblju. Rashodi poslovanja pratili su rast prihoda te su porasli s 9,4 mlrd. kuna u 2002. na 23,1 mlrd. kuna u 2020. godini, što ukazuje na njihov ukupni porast od 145% u odnosu na 2002. godinu. Najveći rast prihoda poslovanja zabilježen je u godinama kada su na snagu stupale reforme u sustavu financiranja temeljem provedbe procesa fiskalne decentralizacije. U cjelokupnom promatranom razdoblju ostvaren je višak prihoda poslovanja u odnosu na rashode poslovanja na razini cjelokupnog sustava osobito u zadnje promatranim godinama. Analizom prihoda od prodaje i rashoda za nabavu nefinancijske imovine razvidan je ostvareni proračunski manjak na razini svih lokalnih jedinica u promatranom razdoblju. Najmanji manjak zabilježen je u 2002. godini (1,7 mlrd. kuna), dok je najveći manjak ostvaren u 2020. godini (6,4 mlrd. kuna). Prihodi od prodaje nefinancijske imovine iznosili su u prosjeku 0,8 mlrd. kuna, a rashodi za nabavu iznosili su 2,3 mlrd. kuna u 2002. dok su u posljednjoj godini promatranog razdoblja iznosili čak 7,2 mlrd. kuna u odnosu na početnu godinu. Dakle, kapitalne investicije i razvojni projekti na razini sustava lokalnih jedinica financiraju se viškom ostvarenih sredstava koji se ostvaruje u dijelu tekućeg poslovanja (prihodi poslovanja).

Tablica 20.: Struktura proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave od 2002. do 2020. godine (u mlrd. kuna)

Opis	2002	2003	2005	2006	2007	2008	2011	2014	2015	2018	2020
Prihodi poslovanja	11,8	13,8	16,5	18,7	21,7	23,6	20,3	22,1	21,7	26,3	27,9
Rashodi poslovanja	9,4	10,9	13,3	14,4	16,3	18,8	17,7	18,8	19,0	21,8	23,1
Višak / manjak (1-2)	2,5	2,9	3,2	4,3	5,4	4,8	2,6	3,3	2,7	4,5	4,8

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	0,6	0,7	0,9	0,9	1,5	1,5	0,8	0,7	0,6	0,6	0,8
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	2,3	3,5	4,5	5,3	6,3	6,5	3,6	4,5	2,8	5,1	7,2
Višak / manjak (4-5)	-1,7	-2,8	-3,6	-4,3	-4,8	-5,0	-2,8	-3,8	-2,2	-4,4	-6,4
Primici od financijske imovine i zaduživanja	0,7	0,8	0,5	0,7	0,7	0,8	0,9	1,7	0,7	1,2	3,7
Izdaci za financijsku imovinu i otplatu zajmova	0,8	0,8	0,7	0,7	0,9	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	1,6
Višak / manjak (7-8)	0,0	-0,1	-0,2	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,7	-0,3	0,3	2,1
Ukupno prihodi i primici	13,2	15,2	17,9	20,3	23,9	25,9	21,9	24,5	22,9	28,2	32,3
Ukupno rashodi i izdaci	12,5	15,2	18,4	20,3	23,5	26,3	22,1	24,3	22,8	27,8	31,8
Ukupno višak / manjak	0,7	0,0	-0,5	0,0	0,4	-0,4	-0,2	0,3	0,2	0,4	0,5

Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2002.-2020. godine

Primici od financijske imovine i zaduživanja kreću se od 0,7 mlrd. kuna u 2002. do gotovo 4,0 mlrd. kuna u 2020. godini što ukazuje na njihov porast u promatranom razdoblju od 428%. Izdaci za financijsku imovinu i otplatu zajmova iznosili su 0,8 mlrd. kuna u 2002., odnosno 1,6 mlrd. kuna u 2020. godini, što ukazuje na njihov ukupni rast od 100%. Može se zaključiti da lokalne jedinice imaju vrlo ograničene mogućnosti u području zaduživanja i transakcija s financijskom imovinom, obzirom na zakonske propise koje određuje središnja država. Iz tablice 20. vidljivo je kako su sve proračunske stavke snažno rasle u razdoblju od 2002. do 2008. godine, a isti se može pripisati prvenstveno rastu društvenog bruto proizvoda u promatranom razdoblju i snažnom utjecaju središnje države i lokalnih jedinica u ekonomske tijekom. Svjetska financijska i ekonomska krize negativno je djelovala na ukupne ekonomske aktivnosti, a posljedično i na proračunske stavke lokalnih jedinica. U razdoblju od 2009. pa praktički do 2018. godine dolazi do smanjenja svih proračunskih stavki, a nakon 2018. godine vidljiv je ponovni porast istih. U nastavku u tablici 21. daje se prikaz prihoda lokalnih jedinica u širem smislu na području županija. Prikazani su podaci iz 2019. godine obzirom da su za predmetnu godinu zadnje dostupni podaci za BDP po županijama od strane Državnog zavoda za statistiku.

Tablica 21.: Prikaz BDP-a, prihoda i broja stanovnika u 2019. godini po županijama

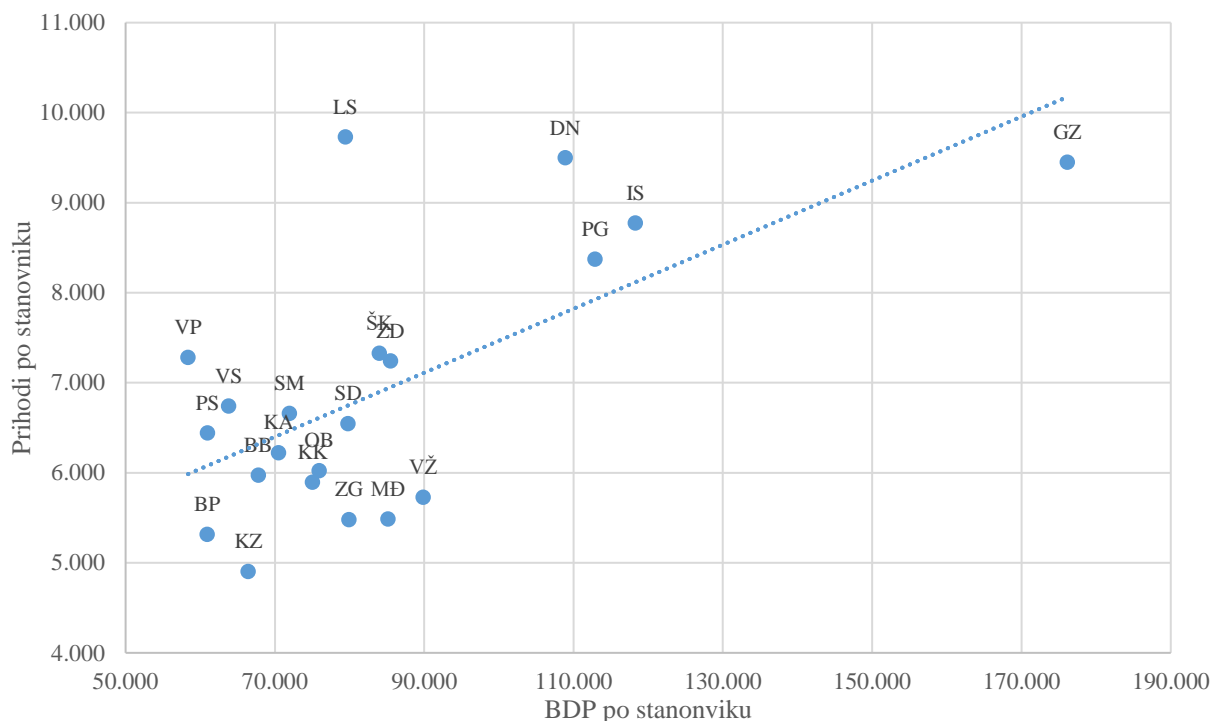
Županija	Broj stanovnika	BDP (tis. kuna)	BDP po stanovniku	Ukupno prihodi	Prihodi po stanovniku
Zagrebačka	309.169	24.706.036	79.911	1.694.585.296	5.481
Krapinsko-zagorska	124.517	8.271.205	66.426	610.755.799	4.905
Sisačko-moslavačka	145.904	10.499.170	71.959	971.642.754	6.659
Karlovačka	115.484	8.142.102	70.504	718.790.632	6.224
Varaždinska	166.112	14.930.550	89.882	951.853.976	5.730
Koprivničko-križevačka	106.367	7.980.541	75.028	626.991.750	5.895
Bjelovarsko-bilogorska	106.258	7.201.208	67.771	634.799.659	5.974
Primorsko-goranska	282.730	31.920.586	112.901	2.367.393.121	8.373
Ličko-senjska	44.625	3.545.312	79.447	434.258.863	9.731
Virovitičko-podravska	73.641	4.298.311	58.368	536.312.755	7.283
Požeško-slavonska	66.256	4.040.265	60.980	426.826.704	6.442
Brodsko-posavska	137.487	8.376.922	60.929	730.870.952	5.316
Zadarska	168.213	14.381.366	85.495	1.218.182.683	7.242
Osječko-baranjska	272.673	20.706.302	75.938	1.643.033.216	6.026
Šibensko-kninska	99.210	8.334.448	84.008	727.049.598	7.328
Vukovarsko-srijemska	150.985	9.633.571	63.805	1.018.191.690	6.744
Splitsko-dalmatinska	447.747	35.727.649	79.794	2.931.479.817	6.547
Istarska	209.573	24.786.686	118.272	1.838.915.702	8.775
Dubrovačko-neretvanska	121.816	13.264.184	108.887	1.157.101.436	9.499
Međimurska	109.232	9.301.902	85.157	599.569.305	5.489
Grad Zagreb	807.254	142.179.995	176.128	7.628.709.958	9.450
<b>Ukupno RH</b>	<b>4.065.253</b>	<b>412.228.313</b>	<b>101.403</b>	<b>29.467.315.666</b>	<b>7.249</b>

Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2014.-2020. godine; DZS, Zagreb; Statistika u nizu, 2022, DZS, Zagreb

Iz tablice 21. vidljivo je kako se 6 županija ističe iznad ostalih po ukupno prikupljenom prihodu u 2019. godini, a to su ujedno županije sa iznadprosječnim BDP-om i sa najvećim brojem stanovnika (Grad Zagreb, Splitsko-dalmatinska, Primorsko-goranska, Istarska, Zagrebačka i Osječko-baranjska županija). Promatranjem prikupljenih prihoda po stanovniku, Ličko-senjska županija ima najveće prihode po stanovniku, čak 9.731 kunu, te slijede županije koje su među županijama sa najvećim ukupnim prihodima: Grad Zagreb, Dubrovačko-neretvanska, Istarska i Primorsko-goranska županija. Visina proračuna kojima su lokalne jedinice raspolagale u 2019. godini kreće se slično kao i broj stanovnika po županijama, a navedena veza je u velikom dijelu posljedica

činjenice da su lokalne jedinice visoko ovisne o porezu na dohodak. Situaciju da županije kao što su Ličko-senjska (9.731 kn/st) i Virovitičko-podravska županija (7.283 kn/st) imaju iznadprosječne prihode po stanovniku, a u ukupnim iznosima najmanje prihode, može se objasniti dodijeljenim pomoći i transferima od strane središnje države. U grafikonu 22. prikazati će se povezanost između BDP-a po stanovniku i prikupljenog prihoda po stanovniku pojedine županije kako bi se ispitala veza između dvije varijable.

Grafikon 22.: Odnos između visine prihoda po stanovniku i BDP-a po stanovniku u 2019. godini



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

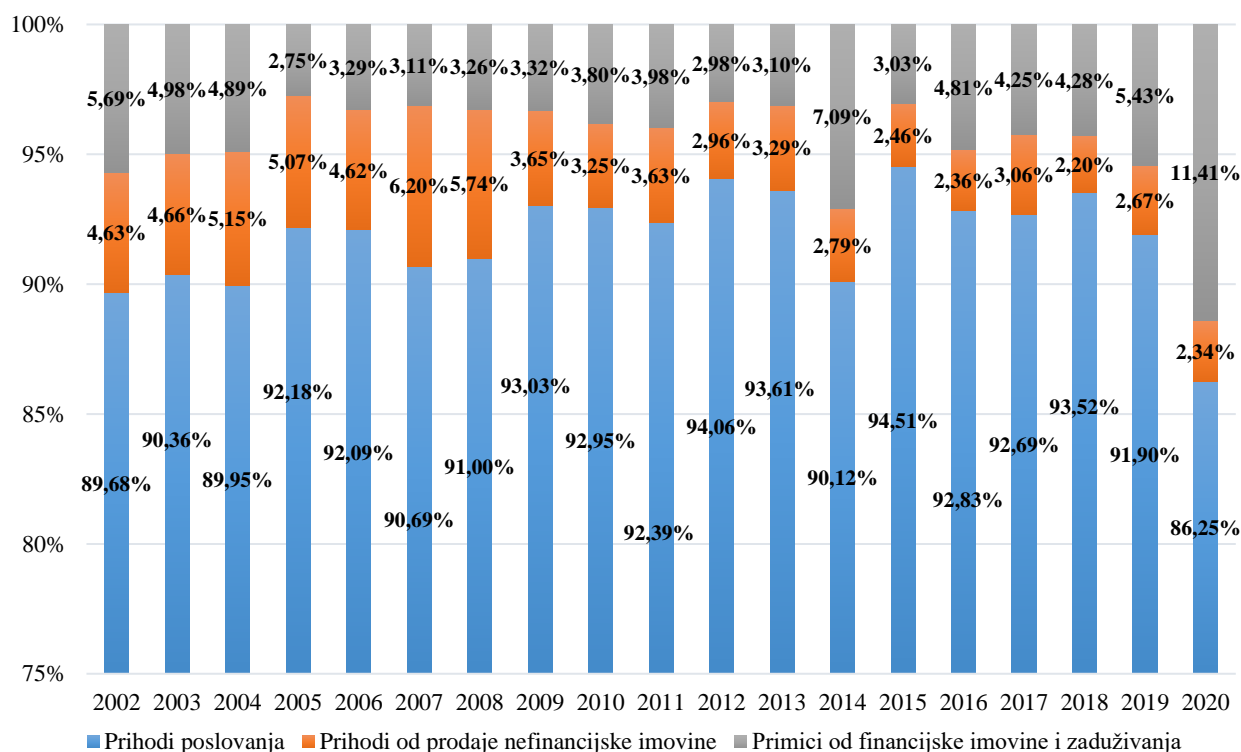
Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2014.-2020. godine; DZS, Zagreb; Statistika u nizu, 2022, DZS, Zagreb

Iz predmetnog grafikona 22. vidljiva je blaga pozitivna korelacija između visine prihoda i BDP-a po stanovniku, te se može zaključiti da su prihodi za izvršavanje javnih funkcija koje su na raspolaganju lokalnim jedinicama, raspoređeni ravnomjerno po županijama prema njihovom gospodarskom stanju i veličini. Također je razvidno da ima nekoliko iznimaka kao što su: Ličko-

senjska, Virovitičko-podravaska, Vukovarsko-srijemska, Varaždinska i Međimurska županija gdje visina prikupljenog BDP-a i gospodarsko stanje županije ne odgovara prikupljenom prihodu po stanovniku, što je već prethodno pojašnjeno s dodjelom prihoda od pomoći.

Osnovne odrednice strukture proračunskih prihoda i primitaka na razini cjelokupnog sustava u razdoblju od 2002. do 2020. godine prikazane su na grafikonu 23.

Grafikon 23.: Struktura proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave od 2002. do 2020. godine (u %)

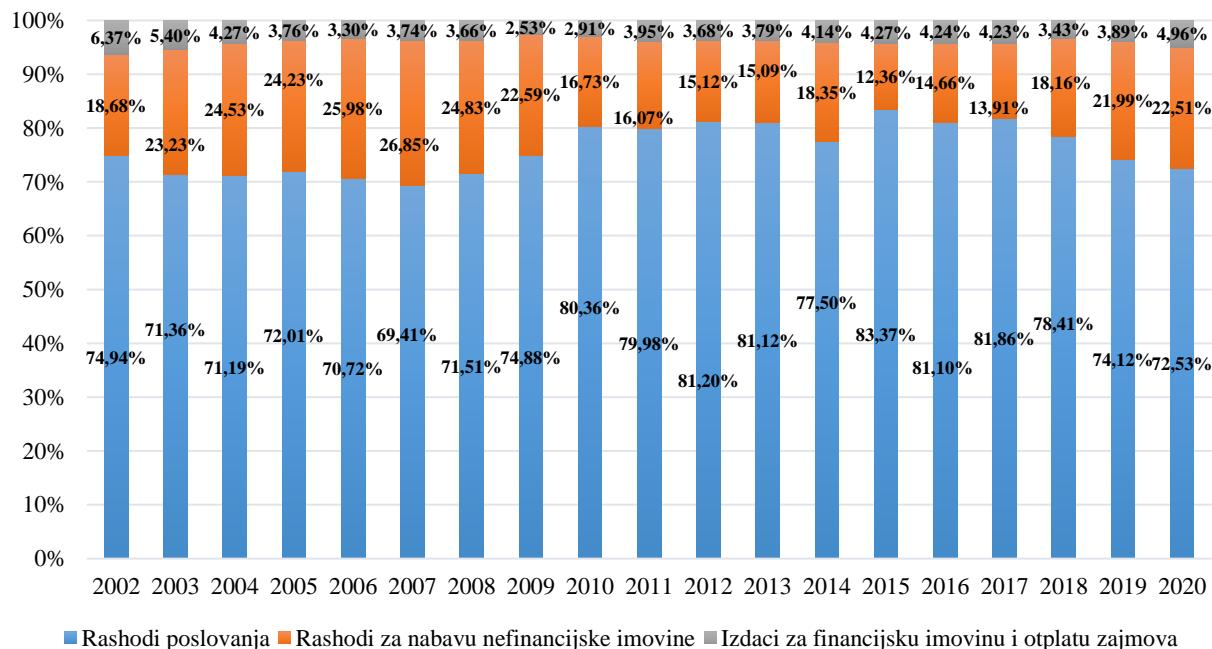


Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2002.-2020. godine

Analizom udjela proračunskih stavki u ukupno ostvarenim proračunskim prihodima i primicima na razini cjelokupnog sustava lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj, vidljivo je da prihodi poslovanja u promatranom periodu u prosjeku čine preko 90% ukupnih prihoda i primitaka, a preostalih nešto manje od 10% čine prihodi od prodaje nefinancijske imovine i primici od financijske imovine i zaduživanja. U promatranom razdoblju od 2002. do 2020. godine udio prihoda poslovanja svih lokalnih jedinica u prosjeku iznosi 91,78%, udio prihoda od prodaje

nefinancijske imovine čini prosječno 3,72%, dok udio primitaka od financijske imovine i zaduživanja čini 4,50% ukupnih proračunskih prihoda i primitaka svih lokalnih jedinica. Struktura proračunskih rashoda i izdataka za nabavu financijske imovine te otplatu zajmova u razdoblju od 2002. do 2020. na razini cjelokupnog sustava lokalnih jedinica prikazana je na grafikonu 24.

Grafikon 24.: Udjeli pojedinih rashoda i izdataka u ukupno izvršenim proračunskim rashodima i izdacima lokalnih jedinica od 2002. do 2020. godine (u %)

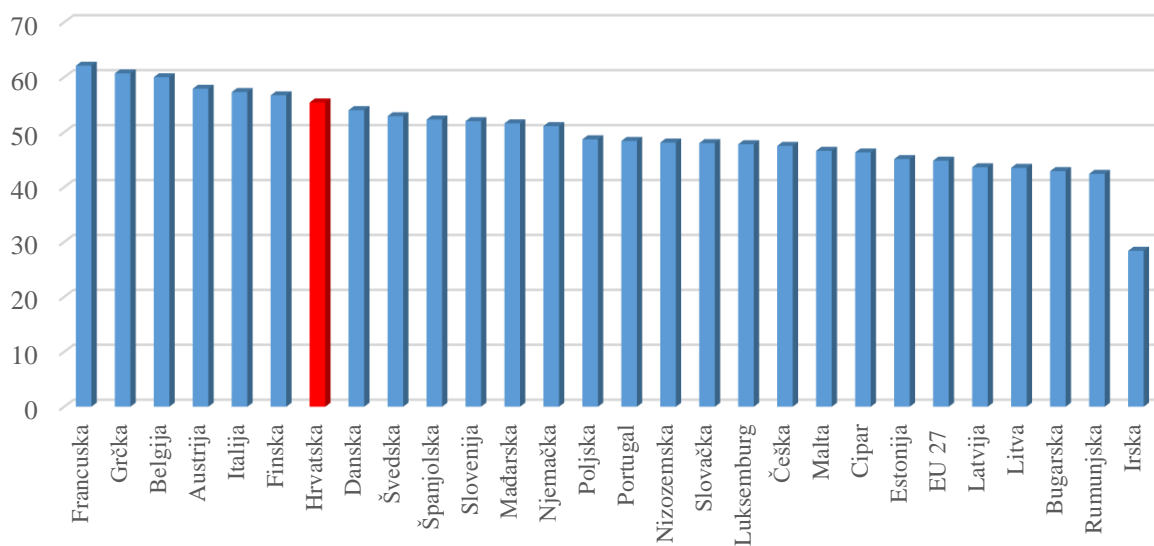


Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2002.-2020. godine

Podaci pokazuju kako najveći udio ostvaruju rashodi poslovanja s prosjekom od 76,19% ukupnih proračunskih rashoda svih lokalnih jedinica dok rashodi za nabavu nefinancijske imovine imaju prosječan udio 19,78%, a preostali rashodi od prosječno 4,03% odlaze na izdatke za financijsku imovinu i otplatu zajmova. U cilju zadovoljavanja javnih potreba kroz izvršavanje poslova u svojoj nadležnosti, lokalne jedinice moraju raspolagati dostatnim financijskim sredstvima, koja moraju biti uravnotežena s obujmom poslova koji su definirani djelokrugom određene samouprave.

Kako bi se dobili relativni pokazatelji koji će moći prikazati usporedbu veličine javnog sektora Republike Hrvatske i zemalja Europske unije, koriste se dva pokazatelja: udio rashoda i prihoda opće države u ukupnom BDP-u. Na grafikonu 25. prikazan je udio rashoda opće države u BDP-u.

Grafikon 25.: Rashodi opće države u zemljama EU u 2020. godini (u % BDP-a)

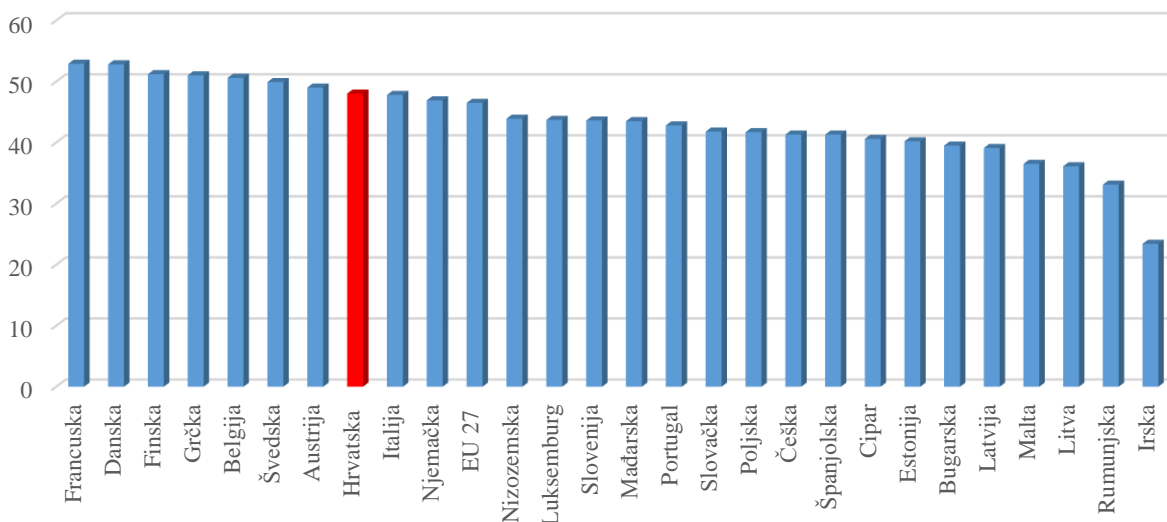


Izvor: Eurostat, 2021

Udio rashoda opće države u BDP-u u Republici Hrvatskoj iznosio je 55,4% u 2020. godini. Usporedbom sa zemljama Europske unije radi se o relativnom visokom udjelu koji se nalazi iznad prosjeka EU-27 (45,8%), pogotovo ukoliko uspoređujemo Republiku Hrvatsku sa novijim zemljama članicama Europske unije, obzirom da Republika Hrvatska ima najveći udio. U 2020. godini uslijed pandemije COVID-19 došlo je do porasta udjela rashoda u odnosu na 2019. godinu u većini zemljama Europske unije, dok je u Republici Hrvatskoj taj udio značajno porastao (u 2019. godini 47,1%). U grafikonu 26. prikazuje se udio prihoda opće države u BDP-u za zemlje Europske unije u 2020. godini.



Grafikon 26.: Prihodi opće države u zemljama EU u 2020. godini (u % BDP-a)



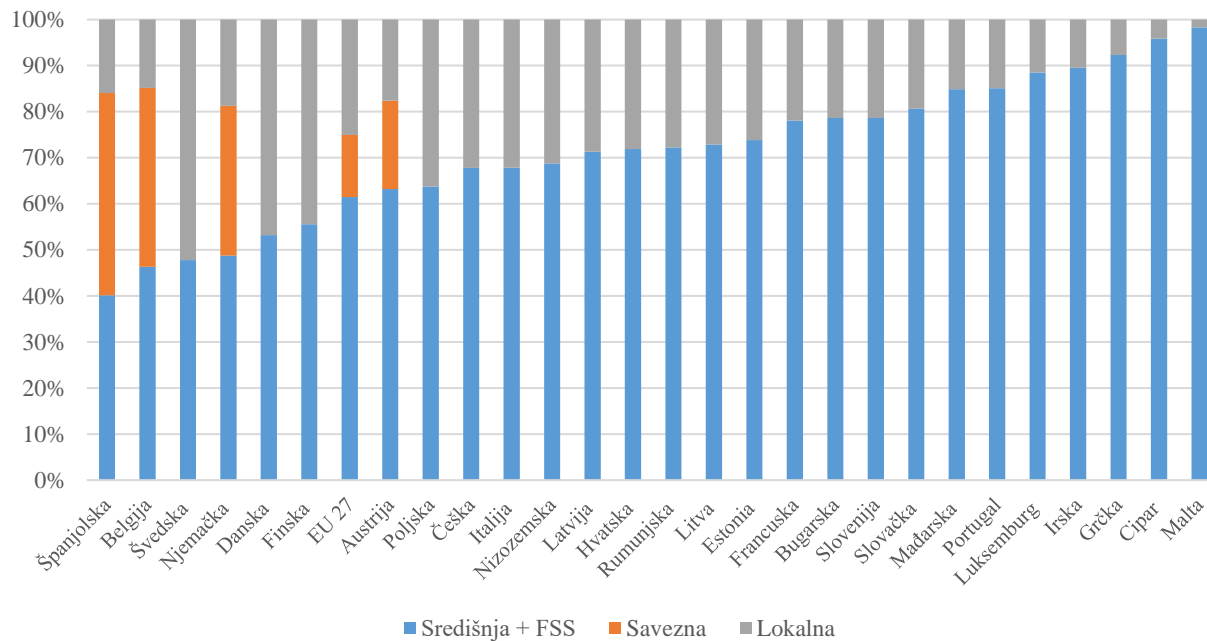
Izvor: Eurostat, 2021

Udio prihoda opće države u BDP-u u Republici Hrvatskoj iznosio je 48,0%, a to je nešto veći udio od prosjeka ostalih zemalja članica Europske unije (46,5%), ali je najveći u odnosu na nove zemlje članice. Visoka razina prihoda i rashoda opće države u BDP-u ukazuje na značajnu ulogu države u gospodarstvu koje se ogleda kroz prije svega kroz institucije socijalne države (obrazovanje, zdravstvene i socijalne usluge), no može potencijalno predstavljati i neracionalno trošenje javnih proračunskih sredstava. Također, visoki udio prihoda opće države u BDP-u ukazuje na povećano opterećenje porezima i drugim javnim davanjima kako bi se financirala javna potrošnja. Usporedbom analiziranih zemalja, uglavnom ekonomski razvijenije zemlje imaju relativno veći javni sektor od zemalja u razvoju što se opravdava činjenicom da je s razvojem društva država ta koja preuzima sve veću ulogu za zadovoljavanje društvenih potreba. Obzirom na navedeno, može se zaključiti da Republika Hrvatska ima preveliki udio rashoda opće države u BDP-u. Ukoliko se Republika Hrvatska uspoređi sa zemljama članicama Europske unije jedna je od najmanje razvijenijih zemalja, a ima pokazatelje iste ili veće od najrazvijenijih zemalja (Šimović, Deskar-Škrbić, 2020).

Kao što je već prethodno navedeno, ovisno o tome koliko se funkcija prenosi sa središnje razine vlasti na niže razine govori se o određenoj mjeri fiskalne decentralizacije. Osnovni pokazatelji koji se koriste za prikazivanje stupnja decentralizacije među pojedinim državama mjere se na način da se izračuna udio javnih rashoda i prihoda pojedinih razina vlasti u ukupnim javnim rashodima i

prihodima opće države. Navedeni pokazatelji daju se u nastavku u grafikonu 27. i 28. za 2020. godinu u zemljama članicama Europske unije.

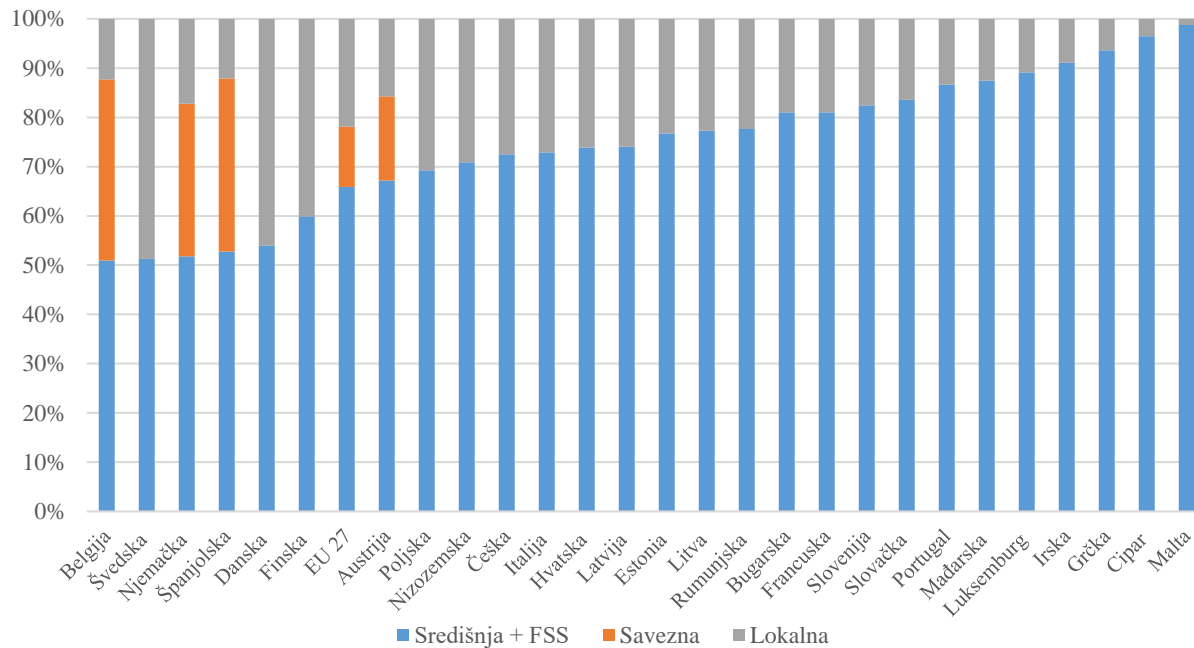
Grafikon 27.: Struktura javnih prihoda prema razinama vlasti u 2020. godini



Napomena: Prema metodologiji Eurostata Fondovi socijalne sigurnosti (FSS) se promatraju kao posebni segment opće države. Kako bi se pojednostavio prikaz, uključeni su u središnju državu.

Izvor: Eurostat, 2021

Grafikon 28.: Struktura javnih rashoda prema razinama vlasti u 2020. godini



Napomena: Prema metodologiji Eurostata Fondovi socijalne sigurnosti (FSS) se promatraju kao posebni segment opće države. Kako bi se pojednostavio prikaz, uključeni su u središnju državu.

Izvor: Eurostat, 2021

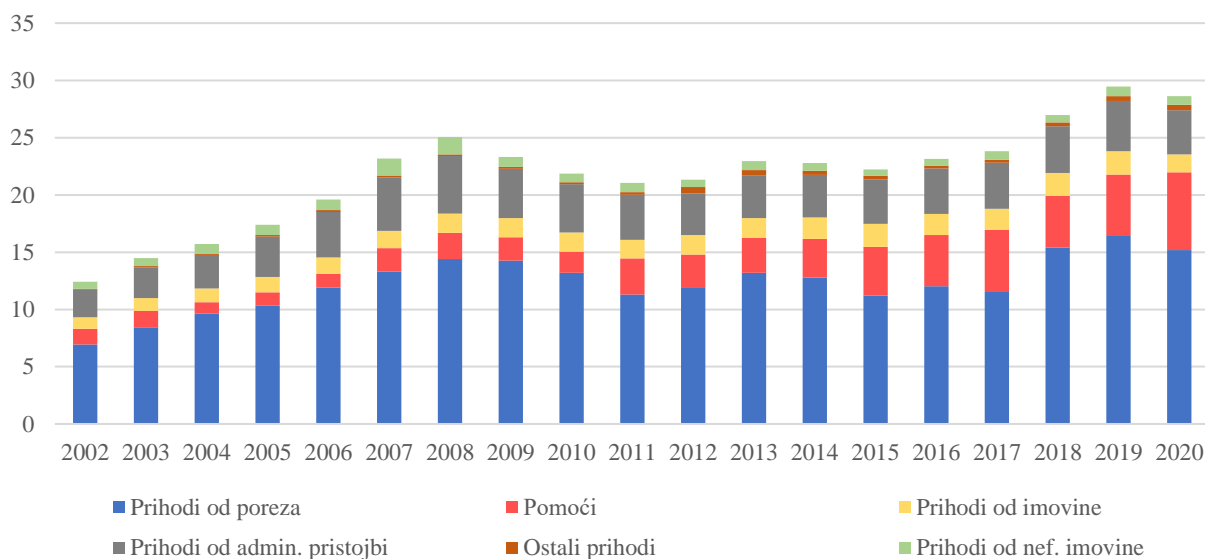
Na Grafikonu 27. i 28. prikazuje se struktura rashoda i prihoda opće države prema razinama vlasti u Europskoj uniji. Može se zaključiti da se većina rashoda troši i većina prihoda prikuplja na razini središnje države što se može obrazložiti time da je većinu funkcija države (stabilizacijsku i distribucijsku) efikasnije vršiti na središnjoj razini. Iz grafikona je vidljivo da u Europskoj uniji postoje velike razlike između zemalja članica. Među fiskalno decentraliziranim zemljama prednjače nordijske zemlje (Finska, Švedska) kao i savezne države (Belgija, Njemačka, Španjolska, Austrija), a visoko decentralizirana je i Danska sa udjelom od 46% prihoda i rashoda koji se ostvaruju na lokalnoj razini. Republika Hrvatska je relativno decentralizirana zemlja te oko 74% prihoda i rashoda ostvaruje na središnjoj razini, a što je iznad prosjeka zemalja Europske unije, no čak 15 zemalja Europske unije ima centraliziranije državno ustrojstvo od Republike Hrvatske kada se promatraju sve zemlje članice što je dobar rezultat. Već je u prethodnom poglavlju prikazano da je Republika Hrvatska decentraliziranija od prosjeka zemalja članica Europske unije što možemo pripisati porastu decentralizacije prihoda, rashoda, poreza, ali i zaposlenih nakon uspostave zakonodavnog okvira za provedbu fiskalne decentralizacije još u 2001. godini. Također, došlo je do metodoloških promjena sukladno ESA 2010 metodologiji pa se može

zaključiti da je rast stupnja decentralizacije u Republici Hrvatskoj u odnosu na zemlje Europske unije posljedica nove metodologije, ali i većih napora u smjeru decentralizacije. Slična situacija kao i u Republici Hrvatskoj je u baltičkim zemljama. Kao obrazloženje relativno visoke decentralizacije u Republici Hrvatskoj u odnosu na slične zemlje članice u Europskoj uniji (uspoređujući broj stanovnika i površinu) može se pronaći u tome da je Republika Hrvatska administrativno vrlo decentralizirana zemlja sa velikim brojem lokalnih jedinica. Iz udjela manjih zemalja (Cipar, Malta, Irska, Luksemburg) može se zaključiti da iste teže većoj centralizaciji. No, ima i iznimki kao što je Francuska gdje je zabilježen visoki udio centralizacije prihoda i rashoda. Pojedine veće europske zemlje kao što su Grčka, Portugal i Mađarska imale su u proteklom desetljeću problema sa fiskalnim neravnotežama pa je vrlo lako moguće da je fiskalna decentralizacija postala žrtvom fiskalne konsolidacije.

#### **4.6. Struktura prihoda jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave**

U grafikonu 29. prikazuje se struktura prihoda te kretanje u razdoblju od početka procesa fiskalne decentralizacije (2002. godine) do 2020. godine za lokalne jedinice u Republici Hrvatskoj. Prihodi se dijele na prihode poslovanja koji se smatraju prihodima koji su nastali redovnim poslovanjem lokalnih jedinica, a prihodi od prodaje nefinancijske imovine smatraju se izvanrednom poslovnom aktivnošću koje potječe od prodaje kapitalne imovine lokalne jedinice (Šimović, Deskar-Škrbić, 2020). Iz grafikona 29. vidljiv je pozitivan trend te se iznos prihoda od 2002. godine povećao za gotovo 130%. U zadnjim godinama vidljiv je rast prihoda od pomoći koji možemo pripisati bespovratnim sredstvima iz Europske unije. Također, vidljivo je i značajno povećanje na stavci poreznih prihoda od 2018. godine što je rezultat novog sustava fiskalnog izravnavanja. Razvidno je i prociklično kretanje prihoda lokalnih jedinica koje je obilježeno padom u razdobljima recesije od 2008. godine pa do 2016. godine te rast u razdobljima gospodarske konjunktore.

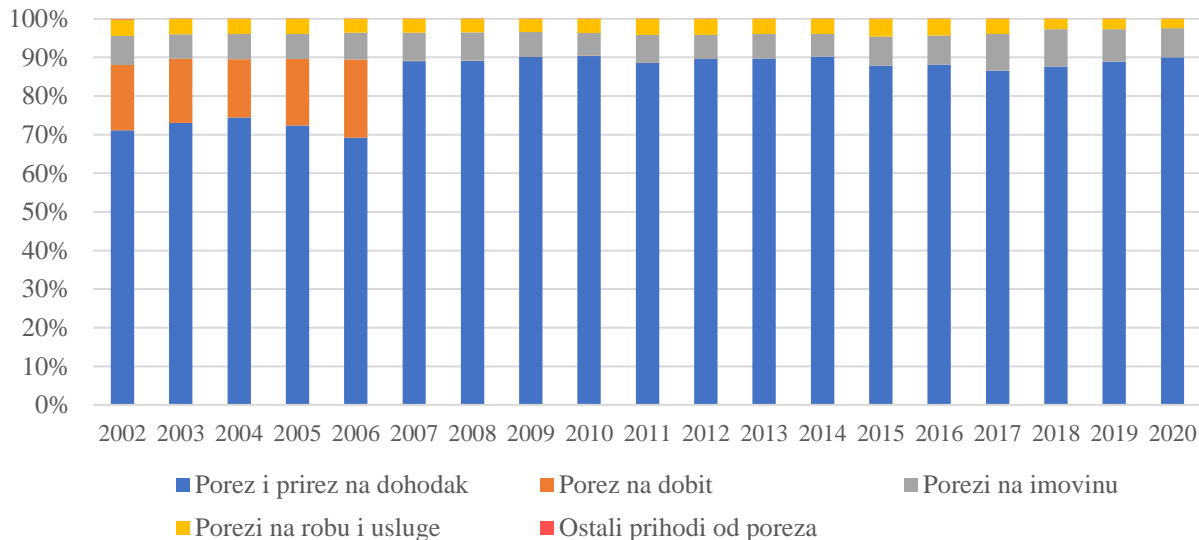
Grafikon 29.: Prihodi lokalnih jedinica prema izvorima od 2002. do 2020. godine (u mlrd. kuna)



Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2002.-2020. godine

Ukupni prihodi u proračunima općina, gradova i županija u 2020. godini iznosili su 28,6 milijardi kuna. Struktura prihoda lokalnih jedinica uglavnom je stabilna. Najveći udio u ukupnim prihodima općina, gradova i županija odnosi se na porezne prihode, koji u 2020. godini čine 53% ukupnih prihoda, dok ukupan iznos pomoći dodijeljen svim lokalnim jedinicama iznosio je 6,8 milijardi kuna, što čini ukupno 23,7% ukupnih proračunskih prihoda. Veliki udio prihoda od pomoći ukazuje na to da većina lokalnih jedinica treba pomoć od središnje države kako bi se financirale decentralizirane funkcije. Prenošenje odgovornosti za izvršavanje javnih funkcija bez adekvatnog prijenosa financijskih sredstava predstavlja decentralizaciju „na papiru“. Prihodi od administrativnih pristojbi jedan su od važnijih izvora prihoda proračuna lokalnih jedinica i čine oko 13,4% ukupnih prihoda, a u najvećem dijelu se ostvaruju od komunalnih naknada i komunalnih doprinosa. Komunalne naknade i doprinosi su isključivo prihodi općina i gradova. Vidljiv je veliki porast pomoći u ukupnim prihodima koji su se povećali sa 11,8% udjela u 2002. godini na 24,33% u 2020. godini što predstavlja više nego dvostruko povećanje. Kao što je navedeno, najznačajniji izvori prihoda lokalnih jedinica su prihodi od poreza, a unutar kategorije poreznih prihoda najznačajniji su prihodi od poreza na dohodak (grafikon 30.).

Grafikon 30.: Struktura poreznih prihoda lokalnih jedinica od 2002. do 2020. godine (u %)

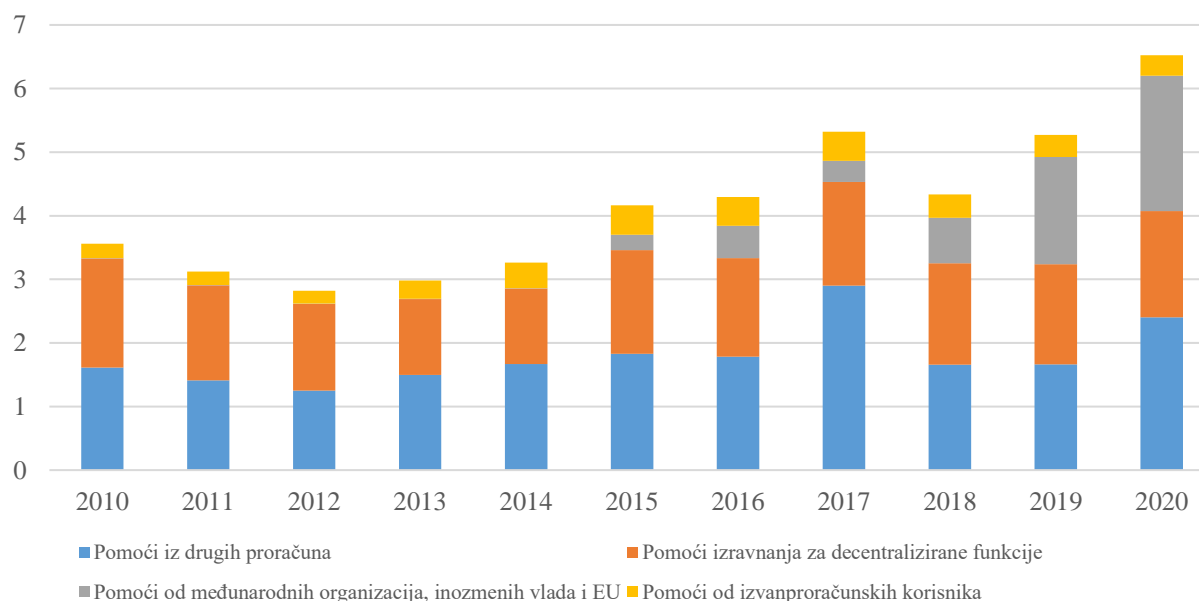


Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2002.-2020. godine

Najveća promjena u strukturi poreznih prihoda vidljiva je u 2007. godini kada se prihodi od poreza na dobit u potpunosti prepuštaju državnom proračunu, dok se država u potpunosti odrekla prihoda od poreza na dohodak u korist lokalnih jedinica i time isti postaje dominantni izvor prihoda za lokalne jedinice. Porez na dohodak i prerez čine 90,0% ukupnih poreznih prihoda lokalnih jedinica u 2020. godini. Zatim slijede prihodi od poreza na imovinu (7,5%) kojeg čine stalni i povremeni porezi na nepokretnu imovinu, porez na kapitalne i financijske transakcije i porezi na nasljedstva i darove). Najveći udio poreznih prihoda lokalnih jedinica odnosi se na prihode od zajedničkih poreza (porez na dohodak) i iznosi 13,7 milijardi kuna, što je oko 47,8% ukupnih prihoda općina, gradova i županija. Prihodi od poreza na imovinu s 4,0% udjela u ukupnim prihodima lokalnih jedinica su na drugome mjestu, dok su prihodi od poreza na robu i usluge sa udjelom od 1,27% na trećem mjestu. Može se zaključiti da su lokalne jedinice u Republici Hrvatskoj ovisne o prihodima od poreza i prireza na dohodak s obzirom da 90% poreznih prihoda dolazi po toj osnovi. Evidentno je da će svaka promjena u sustavu poreza i prireza na dohodak snažno utjecati na prihode lokalnih jedinica. Analizirana struktura ukupnih prihoda lokalnih jedinica potvrđuje kako je glavni izvor prihoda lokalnih jedinica porez i prerez na dohodak, a koji država koristi kao instrument za ublažavanje neravnoteže, ali i vodoravnih fiskalnih nejednakosti.

Važan izvor prihoda u lokalnim proračunima su pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna. Pomoći predstavljaju kapitalne ili tekuće primitke koje proračuni lokalnih jedinica ostvaruju od međunarodnih organizacija, inozemnih vlada i drugih subjekata unutar opće države. U zadnje promatranoj fiskalnoj godini (2020) ukupno je od pomoći u proračune lokalnih jedinica uplaćeno 6.779.618.100 kuna. U ukupnom iznosu iskazuje se i dio poreza na dohodak koji je ostvaren u svojstvu pomoći izravnavanja koji se uplaćuje za decentralizirane funkcije, a u grafikonu 31. prikazuje se kretanje prihoda od pomoći. Prikazano je kretanje od 2010. godine od kada se u dostupnim podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (PR-RAS) županija, općina i gradova Ministarstva financija Republike Hrvatske pomoći izravnavanja koji se uplaćuje za decentralizirane funkcije vode kao pomoći pod skupinom 635.

Grafikon 31.: Prihodi od pomoći lokalnih jedinica u razdoblju od 2010. do 2020. godine (u mlrd. kuna)



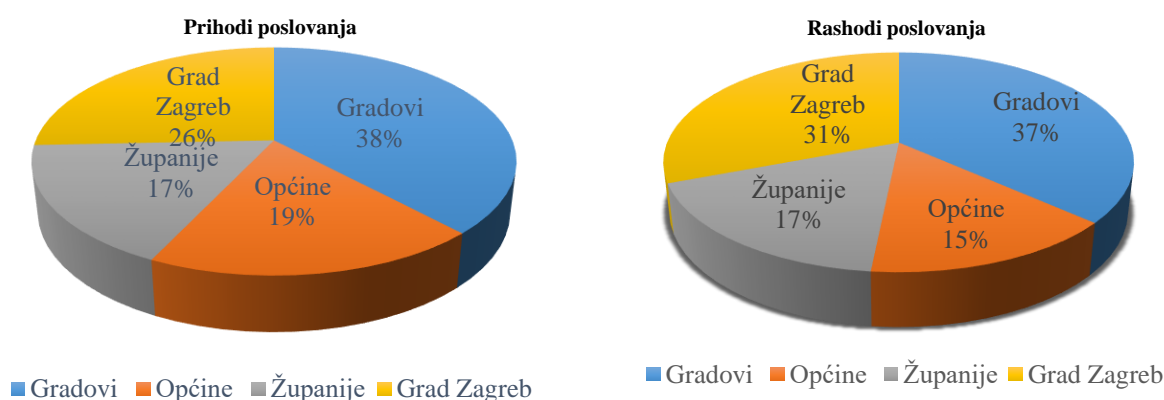
Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2002.-2020. godine

U ukupnim prihodima svih općinskih, gradskih i županijskih proračuna, pomoći u 2020. godini čine 23,7%, što je najveći udio u promatranom razdoblju u ukupnim prihodima. Pomoći za izravnavanje za financiranje decentraliziranih funkcija i prihodi od pomoći iz drugih proračuna su uglavnom u promatranom razdoblju stabilni, dok dolazi do velikog rasta kod prihoda od međunarodnih organizacija, inozemnih vlada i Europske unije a prednjače prihodi od sredstva za

financiranje EU projekata. Može se zaključiti da lokalne jedinice ovise u velikoj mjeri o pomoćima kako bi financirale postojeću razinu javne potrošnje. Nedostatak vlastitih prihoda i ovisnost o pomoći središnje države faktori su koji u velikoj mjeri priječe obavljanje obveznih lokalnih poslova, a posebno onemogućuje fakultativno širenje samoupravnog djelokruga, nadstandard u pružanju pojedinih javnih funkcija lokalnih jedinice te srednjoročno i dugoročno planiranje. U cilju daljnje uspješne decentralizacije u strukturi prihoda treba što više povećati prihode lokalnih jedinica kroz vlastite prihode od lokalnih poreza te provesti reformu neporeznih prihoda obzirom da u Republici Hrvatskoj postoji veliki broj neporeznih prihoda.

Na grafikonu 32. prikazuje se struktura prihoda i rashoda poslovanja prema općinama, gradovima i županijama a posebno je izdvojen Grad Zagreb s obzirom na njegov poseban status, ali i činjenicu da u istome živi najveći broj stanovnika, ima najveći broj zaposlenih i registriranih poslovnih subjekata koji uplaćuju u proračun.

Grafikon 32.: Struktura ukupnih prihoda i rashoda poslovanja lokalnih jedinica u Hrvatskoj



Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2002.-2020. godine

Iz grafikona 32. vidljivo je da se većina prihoda i rashoda ostvaruje na razini gradova te se može zaključiti da su gradovi nositelji većine fiskalnog kapaciteta u Republici Hrvatskoj. Isti se može pripisati tome da većina stanovništva živi u gradovima te da gradovi imaju najširi opseg javnih usluga koje pružaju građanima.

Prema Šimović i Deskar-Škrbić (2020, str. 335) nije poželjno da niže razine vlasti stvaraju deficite i da se iste financiraju zaduživanjem jer isti mogu negativno utjecati na stabilizacijsku politiku koja



je vođena od strane središnje države. Dodatno, prilikom zaduživanja lokalnog javnog sektora pojavljuje se opasnost da se istisnu privatne investicije koje su uglavnom učinkovitije od javnih izdataka koji su nastali putem zaduživanja.

Tablica 22.: Prihodi lokalnih jedinica u Hrvatskoj u razdoblju od 2017. do 2020. godine (u mil. kuna)

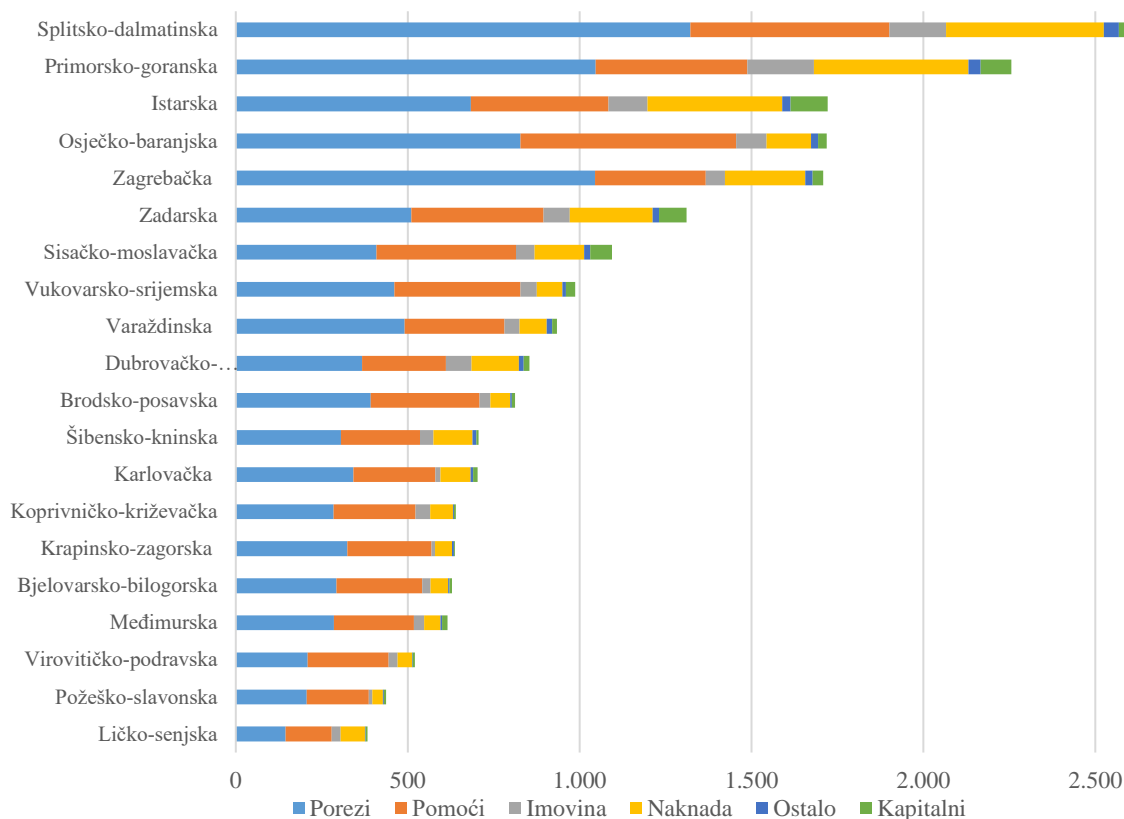
	2017	2018	2019	2020
<b>Prihodi poslovanja</b>	23.069	26.346	28.636	27.860
Prihodi od poreza	11.531	15.421	16.404	15.188
Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	5.405	4.485	5.389	6.780
Prihodi od imovine	1.866	2.015	2.032	1.566
Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	4.016	4.084	4.394	3.849
Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	102	156	212	199
Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	150	185	204	279
<b>Prihodi od prodaje nefinancijske imovine</b>	761	620	832	755
<b>Ukupno prihodi</b>	23.830	26.966	29.467	28.615

Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2014.-2020. godine

Iz tablice 22. razvidno je kako su prihodi poslovanja dominantni prihodi kada se promatra ukupna struktura prihoda lokalnih jedinica. Nadalje, u strukturi prihoda poslovanja najveći udio imaju porezi koji čine 15 milijarde kuna ili 54 % svih prihoda u 2020. godini (tablica 22., grafikon 33.). Sljedeći važan prihod čine pomoći s 6,8 milijarde kuna prihoda. Još od ostalih prihoda važno je spomenuti prihode od upravnih i administrativnih pristojbi i pristojbi po posebnim propisima i naknadama koji iznose oko 3,8 milijarde kuna. U toj kategoriji najvažniji segment čine komunalna naknada i komunalni doprinosi s oko 3,2 milijarde kuna prihoda u 2020. godini, odnosno 82%.

Iz prethodnih grafičkih prikaza vidljivo je da se lokalne jedinice u Hrvatskoj u najvećem dijelu financiraju iz poreznih prihoda (dominantan izvor je prihod od poreza na dohodak i pripadajućeg prireza) te prihoda od pomoći, a u grafikonu 33. se prikazuju prihodi lokalnih jedinica na području pojedinih županija u 2020. godini.

Grafikon 33.: Prihodi lokalnih jedinica na području pojedinih županija u 2020. (u mil. kn)

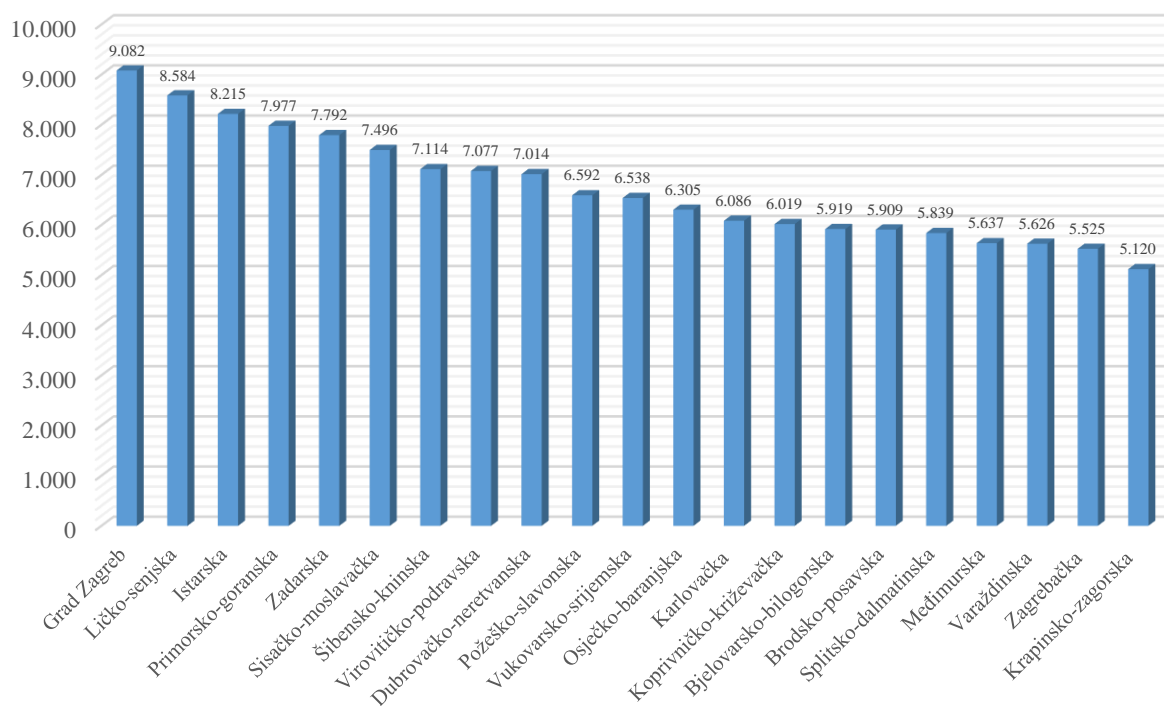


Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvješćaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2014.-2020. godine

Od ukupno prikupljenih prihoda lokalnih jedinica u 2020. godini koji su iznosili gotovo preko 30 mlrd. kuna, 27% (7,8 mlrd. kuna) ukupno prikupljenih prihoda otpada na Grad Zagreb koji je izuzet iz grafičkog prikaza radi bolje preglednosti ostalih analiziranih jedinica. Slijede Splitsko-dalmatinska (2,6 mlrd. kuna), Primorsko-goranska (2,2 mlrd. kuna) i Istarska (oko 1,7 mlrd. kuna), dok je najmanje prihoda prikupljeno u Ličko-senjskoj (0,38 mlrd. kuna), Požeško-slavonskoj (0,44 mlrd. kuna) i Virovitičko-podravskoj županiji (0,52 mlrd. kuna). Udio poreznih prihoda u ukupnim prihodima varira od 37% u Sisacko-moslavačkoj županiji pa do 71% u Gradu Zagrebu i 61% u Zagrebačkoj županiji. Najviše prihoda od pomoći prikuplja se u Virovitičko-podravskoj županiji (45%) i u Požeško-slavonskoj županiji (41%), a najmanje u najrazvijenijim jedinicama: Grad Zagreb (5,7%), Zagrebačkoj (18,8%) i Primorsko-goranskoj županiji (19,5%). Značajniji prihodi prikupljaju se od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada koje u najvećem dijelu čine prihodi od komunalnih naknada i komunalnih doprinosa. Ostvaruju se

od 6,9% u Požeško-slavonskoj županiji do 22,7% u Istarskoj županiji. U pojedinim lokalnim jedinicama financiranje je utemeljeno na stabilnim izvorima prihoda, poreznim приходima i приходima od upravnih i administrativnih pristojbi te naknada, dok se pojedine lokalne jedinice u velikom dijelu oslanjaju na financiranje iz pomoći. Unatoč tome što Grad Zagreb dominira s visinom ukupnih prihoda u usporedbi s ostalim županijama, u nastavku se daje usporedba prihoda po stanovniku koja znatno ublažava tu dominaciju.

Grafikon 34: Prihodi po stanovniku lokalnih jedinica na području županija u 2020. godini



Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvještaja o приходima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2014.-2020. godine; DZS, Zagreb; Statistika u nizu, 2021, DZS, Zagreb

Ukupni prihodi po stanovniku Grada Zagreba u 2020. godini bili su 9.082 kune, dok su najmanji prihodi po stanovniku ostvarenih na području Krapinsko-zagorske županije i iznose 5.120 kuna. Iznenađujuće visoke prihode po stanovniku ima Ličko-senjska županija (8.584 kune) što se može pripisati visokim iznosima pomoći koji se dodjeljuju županiji i malom broju stanovnika. Iznenađuju i iznosi koji su prikupljeni u Međimurskoj (5.637 kuna), Varaždinskoj (5.626 kuna) i Zagrebačkoj županiji (5.525 kuna) koje spadaju u razvijenija područja.

#### 4.7. Struktura rashoda jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave

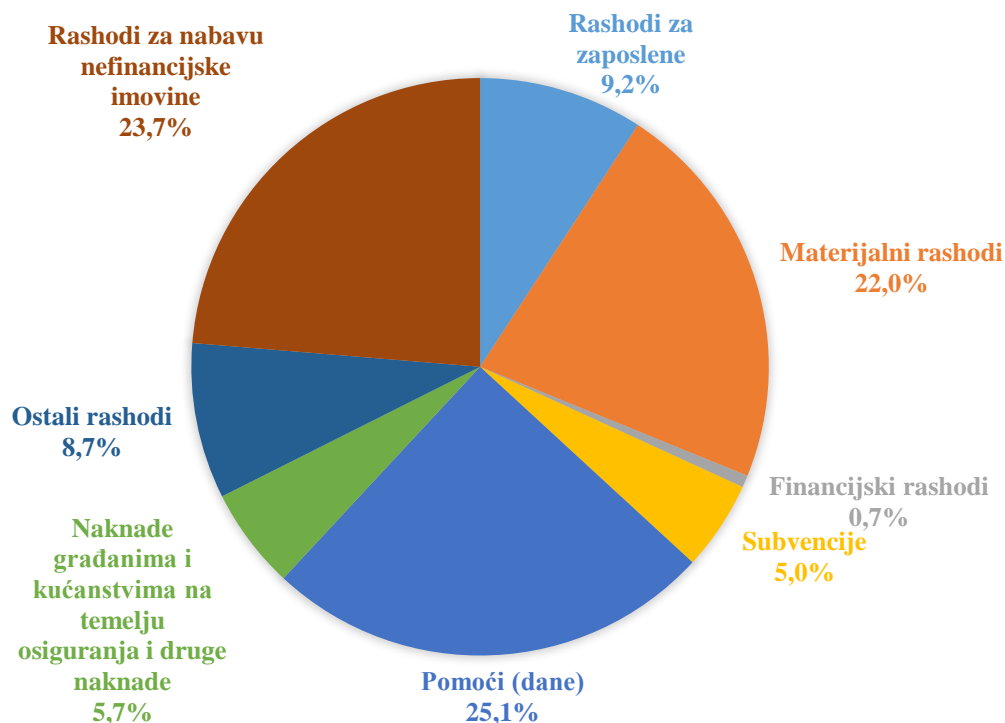
Da bi se moglo razumno prosuditi koja je uloga lokalne samouprave u određenoj zemlji, važno je znati koje su funkcije istima dodijeljene. Kada je riječ o rashodima očituju se slična kretanja koja nužno prate i izvršenje prihoda s obzirom da je u slučaju lokalnih samouprava u Hrvatskoj zaduživanje značajno ograničeno te je vezano za ostvarenje prihoda, a u kriznim godinama dodatno se ograničava. Nastavno na navedeno, i u rashodima je vidljiva prociklička fiskalna politika jer se rashodi za investicije smanjuju u vrijeme kriznih godina, dok se povećavaju za vrijeme konjunktura. Takva investicijska kretanja imaju kratkoročne i dugoročne negativne utjecaje na lokalni gospodarski razvoj posebice u onim sredinama u kojima su investicije neophodne. U tablici 23. vidljivo je da su se ukupni rashodi lokalnih jedinica u promatranom periodu gotovo utrostručili sa 11,7 milijardi kuna u 2002. godina na 30,2 milijarde kuna u 2020. godini što predstavlja rast od 258%. U nastavku se daje pregled rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji.

Tablica 23.: Rashodi lokalnih jedinica prema ekonomskoj klasifikaciji u razdoblju od 2017. do 2020. godine (u mil. kuna)

	2017	2018	2019	2020
<b>RASHODI POSLOVANJA</b>	20.494	21.810	23.349	23.091
Rashodi za zaposlene	2.171	2.416	2.570	2.785
Materijalni rashodi	6.066	6.462	7.132	6.643
Financijski rashodi	264	289	219	205
Subvencije	1.149	1.253	1.406	1.514
Pomoći (dane)	6.656	6.954	7.283	7.588
Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	1.379	1.520	1.687	1.717
Ostali rashodi	2.809	2.916	3.053	2.638
<b>Rashodi za nabavu nefinancijske imovine</b>	3.483	5.052	6.926	7.167
<b>Ukupno rashodi</b>	<b>23.977</b>	<b>26.863</b>	<b>30.275</b>	<b>30.258</b>

Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvješćaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2014.-2020. godine

Grafikon 35.: Struktura ukupnih rashoda lokalnih jedinica u 2020. godini prema ekonomskoj klasifikaciji

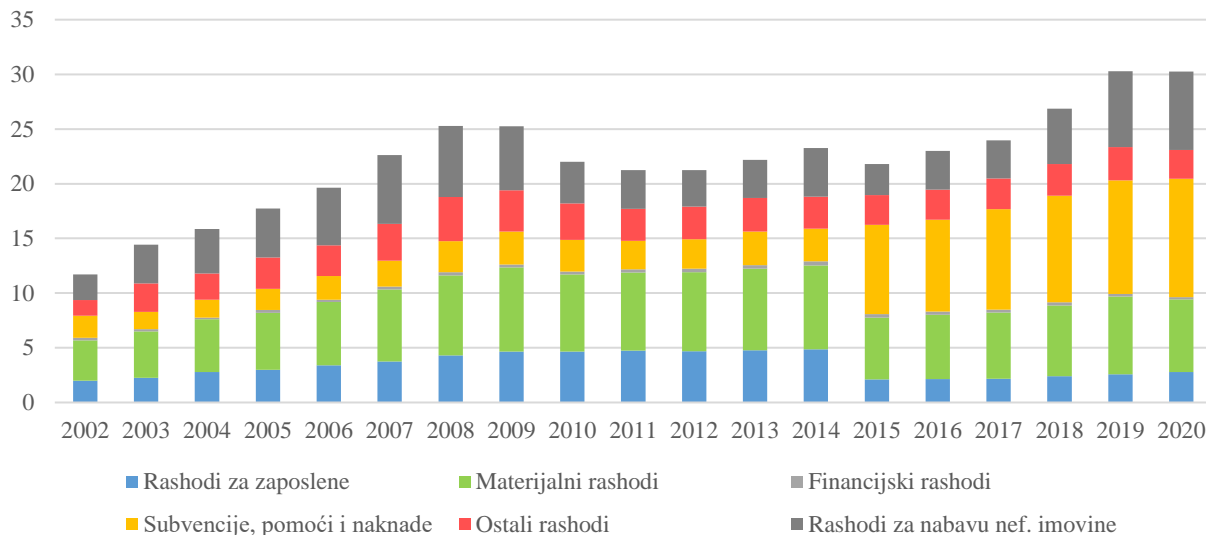


Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2014.-2020. godine

Iz tablice 23. i grafikona 35. vidljivo je da lokalne jedinice prikupljenim sredstvima u najvećem dijelu financiraju rashode poslovanja te nabavu nefinancijske imovine. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine čine kapitalne rashode, odnosno investicije. U rashodima poslovanja dominantan udio imaju materijalni rashodi i dane pomoći. Kod danih pomoći rashodi se odnose na prijenose proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti. Primjetan je i veliki udio rashoda za zaposlene i ostalih rashoda.

Na rashode poslovanja otpada 80% ukupnih rashoda lokalnih jedinica, dok se preostalih 20% odnosi na rashode za nabavu nefinancijske imovine. Do blagog smanjenja rashoda dolazi jedino u razdoblju financijske krize uslijed smanjenja prihoda, što ukazuje na razborito financijsko upravljanje lokalnih jedinica.

Grafikon 36.: Rashodi lokalnih jedinica prema ekonomskoj klasifikaciji u razdoblju od 2002. do 2020. godine (u mlrd. kuna)



Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2002.-2020. godine

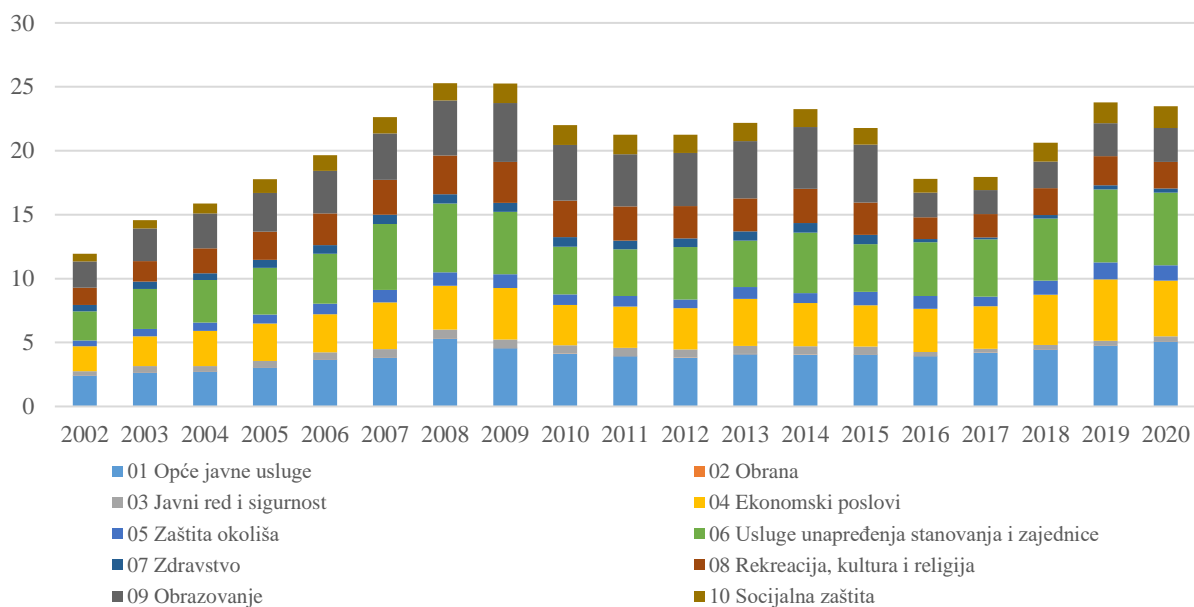
Ukupni rashodi u proračunima lokalnih jedinica u 2020. godini iznosili su 30,2 milijarde kuna. U promatranom razdoblju vidljiv je rast rashoda poslovanja i rashoda za nabavu nefinancijske imovine osim uslijed reakcije na smanjenje prihoda u vremenima financijske krize iz 2008. godine koja je najviše utjecala na smanjenje rashoda za nabavu nefinancijske imovine (kapitalni rashodi). Uslijed nepovoljnih financijskih uvjeta smanjeni su kapitalni rashodi dok su rashodi za zaposlene i materijalni rashodi ostali stabilni čime nije ugroženo poslovanje lokalnih jedinica. Posljednjih šest promatranih godina, u rashodima poslovanja prevladavaju pomoći (25,1% u ukupnim rashodima u 2020. godini) i materijalni rashodi (21,9% u ukupnim rashodima u 2020. godini), a veliku stavku imaju i rashodi za zaposlene (9,2% u 2020. godini). Što se tiče pomoći, iste se odnose na prijenos sredstava proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna. Zaključno, za financiranje kapitalnih odnosno razvojnih rashoda, u lokalnim proračunima troši se malo manje od četvrtine ukupnih rashoda.

Uz ekonomsku klasifikaciju rashoda, koja prikazuje rashode razvrstane prema prirodnim vrstama, rashodi se mogu klasificirati i prema funkcijskoj klasifikaciji. Ista prikazuje rashode lokalnih jedinica prema javnim funkcijama, odnosno prema njihovoj namjeni, što je prikazano u nastavku u grafikonu 37. Aktivnosti lokalnih jedinica prema funkcijskoj klasifikaciji organizirane su i

razvrstane prema njihovoj namjeni pa se prema predmetnoj klasifikaciji rashodi dijele na rashode za: 1) opće javne usluge, 2) obrana, 3) javni red i sigurnost, 4) ekonomski poslovi, 5) zaštita okoliša, 6) usluge unapređenja stanovanja i zajednice, 7) zdravstvo, 8) rekreacija, kultura i religija, 9) obrazovanje, 10) socijalna zaštita.

Kao što je prethodno navedeno, za analizu se koriste javno dostupni podaci iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (PR-RAS) županija, općina i gradova za razdoblje 2002.–2020. godine sa stranica Ministarstva financija Republike Hrvatske.

Grafikon 37.: Rashodi lokalnih jedinica prema funkcijskoj klasifikaciji od 2002. do 2020. godine (u mlrd. kuna)



Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2002.-2020. godine

Iz grafikona 37. vidljivo je kako se iznos rashoda prema funkcijskoj klasifikaciji razlikuje od iznosa rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji za razdoblje od 2016. do 2020. godine. U Izvještaju o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji (izvještaj RAS-funkcijski) jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave iskazuju rashode razvrstane prema njihovoj namjeni, ali bez novčanih iznosa iskazanih na podskupini 367 (prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti). Znači, navedeni prijenosi sredstava u okviru podskupine 367 ne iskazuju se u izvještaju RAS-funkcijski jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ti rashodi iskazani su po prirodnoj vrsti u izvještaju PR-RAS i u izvještaju RAS-funkcijski

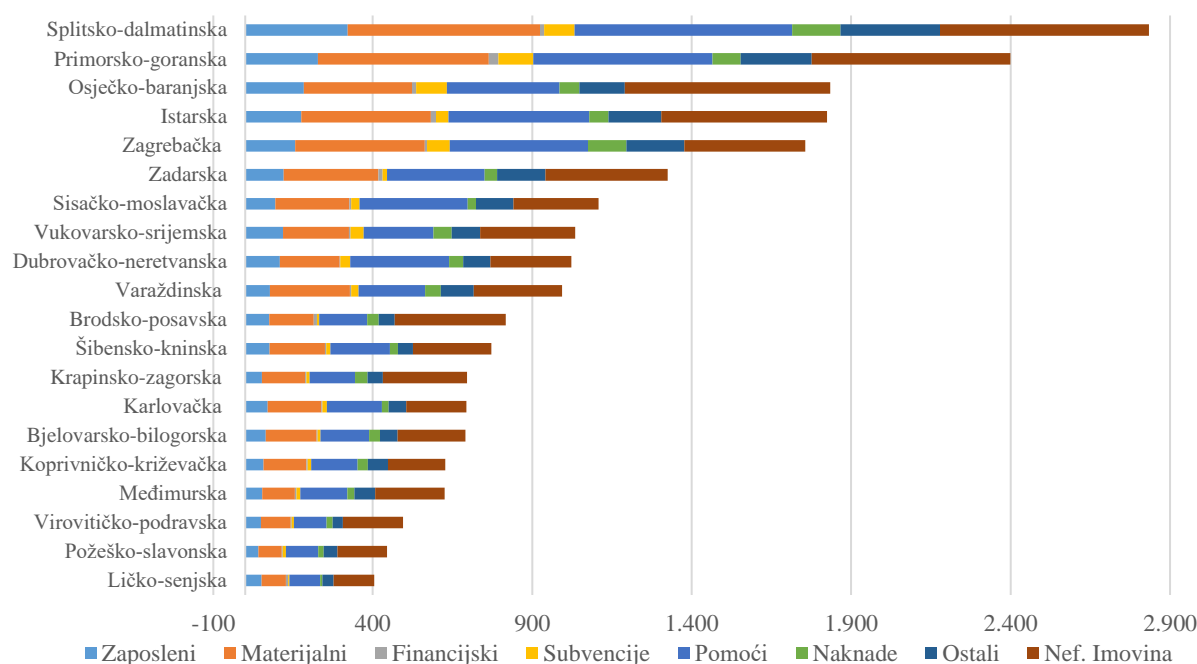
proračunskih korisnika iz nadležnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Spomenuta podskupina 367 odnosno tzv. „transferni“ računi uvedeni su Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine, 124/14) od 1. siječnja 2015.

Rashodi lokalnih jedinica uglavnom su namijenjeni financiranju ekonomskih poslova, općih javnih usluga, kulture i religije, obrazovanja i usluga unapređenja zajednica i stanovanja. Manji udio u rashodima čine javni red i sigurnost, zdravstvo, socijalna zaštita i zaštita okoliša. U strukturi rashoda lokalnih jedinica prevladavaju rashodi za usluge unapređenja stanovanja i zajednice s 24,1% udjela u ukupnim rashodima lokalnih jedinica koje se uglavnom odnose na komunalne djelatnosti. Drugi po veličini su rashodi za opće javne usluge koji čine 21,5% udjela u ukupnim rashodima, a najveći dio tih sredstava se koristi za financiranje izvršnih i zakonodavnih tijela. Obrana se u cijelosti financira sa središnje razine. Iz grafikona 37. vidljiva je važnost usluga unapređenja i stanovanja što ukazuje na svojevrsnu zatvorenost gradova u „krug komunalnih poslova“, na što primjerice upozorava i Šimunović (2007, str. 153). Primjenom takvog rashodovnog modela malo se vodi računa o gospodarskim procesima, konkurentnosti, nezaposlenosti i inovacijama.

Rashodi za financiranje javnih funkcija koje su prenesene na općine, gradove i županije u Hrvatskoj u 2020. godini iznose nešto više od 30 mlrd. kuna (grafikon 36.). U nastavku se daje pregled ostvarenih rashoda po lokalnim jedinicama u 2020. godini.



Grafikon 38.: Rashodi lokalnih jedinica na području pojedinih županija u 2020. godini (u mlrd. kuna)

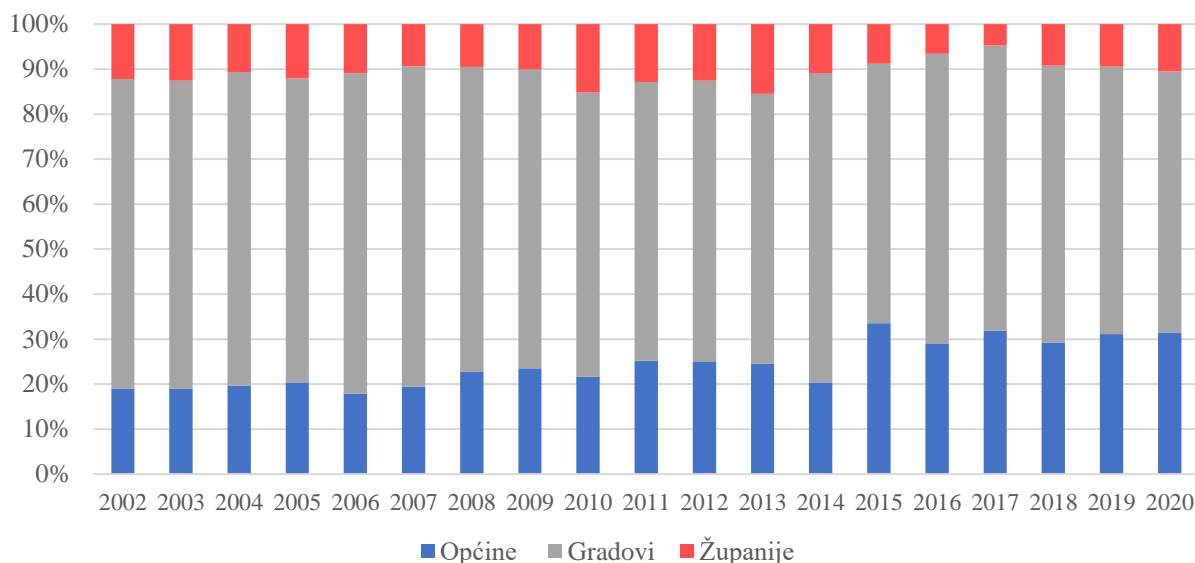


Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2014.-2020. godine

Najviše rashoda ostvareno je na području Grada Zagreba (oko 7,8 mlrd. kuna) što čini 26% ukupno utrošenih sredstava u 2020. godini (30,3 mlrd. kuna) koji je ponovno izuzet iz grafičkog prikaza radi bolje preglednosti ostalih analiziranih jedinica. Nakon Grada Zagreba slijede Splitsko-dalmatinska (2,8 mlrd. kuna), Primorsko-goranska (2,4 mlrd. kuna) i Osječko-baranjska županija (1,8 mlrd. kuna). Najmanje rashoda ostvareno je u Ličko-senjskoj (0,4 mlrd. kuna), Požeško-slavonskoj (0,44 mlrd. kuna) i Virovitičko-podravskoj županiji (0,49 mlrd. kuna). Najviše se izdvaja za kapitalne rashode, odnosno nabavu nefinancijske imovine, u sljedećim županijama u 2020. godini: Brodsko-posavska (42,6%), Virovitičko-podravska (38,1%) i Krapinsko-zagorska (38%). Nakon kapitalnih rashoda za nabavu nefinancijske imovine slijede rashodi za dodjelu subvencija i pomoći na svom području, a najviše izdvajaju Sisačko-moslavačka (30,6%) i Dubrovačko-neretvanska županija 30,3%. Izdaci za materijalne rashode se kreću od 16,4% u Međimurskoj županiji do 25,2% u Varaždinskoj županiji. Za zaposlene se u prosjeku izdvaja 10% (najviše u Ličkoj-senjskoj, a najmanje u Krapinsko-zagorskoj županiji). Iz grafikona 38. vidljivo je da veliki udio u rashodima čine rashodi za nabavu nefinancijske imovine, a radi se o kapitalnim

rashodima, odnosno investicijama. Gradovi, općine i županije kroz svoje funkcije dužne su financirati lokalnu ekonomsku i komunalnu infrastrukturu pa visoki udio navedenih rashoda nije iznenađenje. S druge strane, na središnjoj razini uglavnom se financiraju tekući rashodi (kroz plaće, mirovine, socijalne transfere itd.), a infrastrukturni razvoj je prepušten javnim poduzećima. Iz grafikona 39. vidljivo je da su gradovi jedinice koje u svojim proračunima izdvajaju daleko najviše na ime kapitalnih rashoda u odnosu na općine i županije. Isto proizlazi iz samog fiskalnog kapaciteta i sredstava kojima gradovi raspolažu u odnosu na općine i županije, ali i zbog obveze održavanja komunalne infrastrukture. U 2020. godini od ukupno 7,2 mlrd. kuna utrošenih sredstava za nabavu nefinancijske imovine, 58,2% ostvareno je u gradovima, 31,3% u općinama te 10,5% na razini županija.

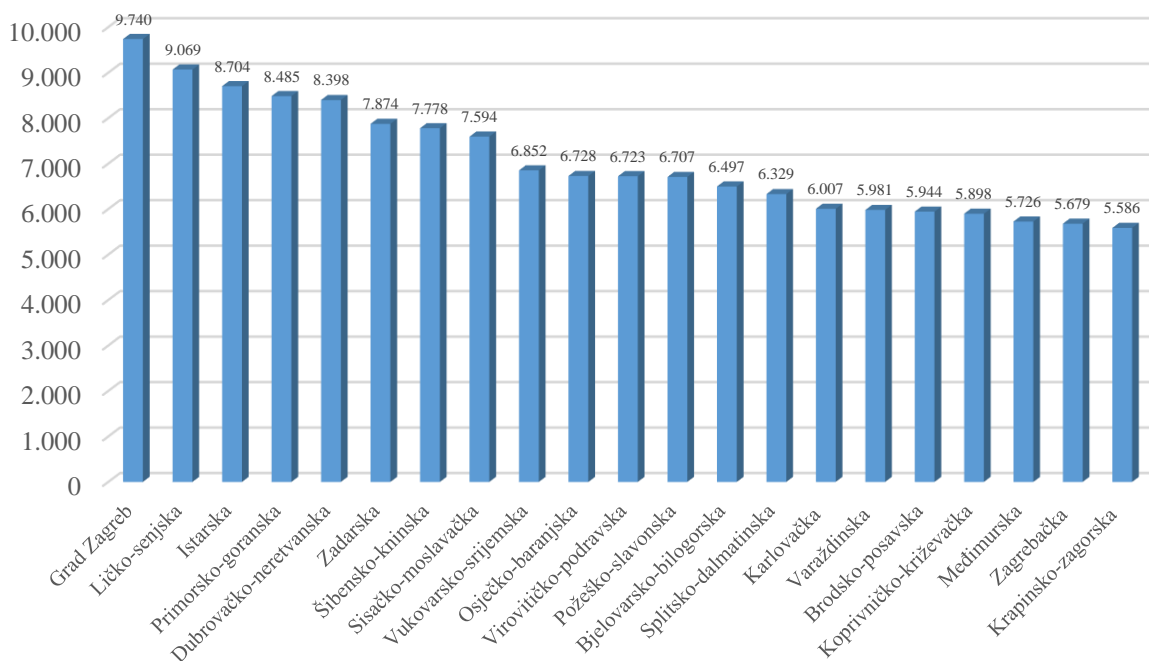
Grafikon 39.: Struktura kapitalnih rashoda po razinama vlasti u razdoblju od 2002. do 2020. godine



Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2002.-2020. godine

Puno bolju sliku pruža usporedba rashoda županija po stanovniku na području pojedine županije od usporedbe visine ukupnih rashoda koji se promatraju u apsolutnom iznosu.

Grafikon 40.: Rashodi po stanovniku lokalnih jedinica na području županija u 2020. godini



Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2014.-2020. godine; DZS, Zagreb; Statistika u nizu, 2021, DZS, Zagreb

Rashodi koji se ostvaruju na području Grada Zagreba po stanovniku iznose 9.740 kuna, a odmah iza Grada Zagreba je Ličko-senjska županija sa 9.069 kuna. Visoke rashode ostvaruju i Istarska (8.704 kuna) i Primorsko-goranska županija (8.485 kuna), a najmanje se rashoda ostvaruje slično kao i kod pokazatelja prihoda po stanovniku u Međimurskoj (5.726 kuna), Zagrebačkoj županiji (5.679 kuna) i Krapinsko-zagorskoj županiji (5.586 kuna).

#### 4.8. Porezna autonomija u Republici Hrvatskoj

Svrha decentralizacije je da se lokalnim jedinicama dodijele veće ovlasti i odgovornosti za samostalno donošenje odluka prilikom izvršavanja određenih javnih potreba, u pogledu upravljanja i financiranja, kako bi se ograničena sredstva na razini države učinkovitije alocirala te javne usluge i dobra uskladili sa stvarnim preferencijama i potrebama stanovništva. Kao i u mnogim drugim zemljama, glavni izazov s kojima se suočavaju lokalne jedinice prilikom provođenja fiskalne

autonomije i kreiranja efikasnog sustava prikupljanja poreza je uspostavljanje i ažuriranje registara poreznih osnovica (zgrada, kuća za odmor, zemljišta, provedenih transakcija na imovini itd.) i alociranje poreznih obveznika. U Hrvatskoj se od lokalnih jedinica zahtijeva veći napor u prikupljanju vlastitih sredstava i veća fiskalna odgovornost prilikom trošenja istih. Decentralizirani javni sustav učinkovitije djeluje kada središnja država omogućuje i podržava lokalnu fiskalnu autonomiju. Odgovornost koja se dodjeljuje lokalnim jedinicama mora biti usklađena s njihovom poreznom snagom iz koje proizlaze fiskalni kapaciteti. Važno je da lokalne jedinice imaju odgovarajući fiskalni kapacitet koji se temelji na fiskalnoj autonomiji te ovlasti odlučivanja o potrošnji. Za uspješnu decentralizaciju neophodno je da lokalne jedinice mogu samostalno odlučivati o osnovicama i stopama lokalnih poreza. U tablici 24. je prikazana porezna autonomija poreznih prihoda lokalnih jedinica u Hrvatskoj.

Tablica 24.: Porezna autonomija lokalnih jedinica u Hrvatskoj, 2020. godina

Porezni oblik	POREZNE STOPE ODREĐUJE:			
	Lokalna jedinica samostalno	Lokalna jedinica u okviru granica koje određuje središnja država	Središnja država	OECD klasifikacija
Gradski/općinski porezi				
Prizez porezu na dohodak		X		b.2.
Porez na potrošnju		X		b.2.
Porez na kuće za odmor		X		b.2.
Porez na korištenje javnih površina	X			a
Porez na promet nekretnina			X	e
Županijski porezi				
Porez na nasljedstva i darove			X	e
Porez na cestovna motorna vozila			X	e
Porez na plovila			X	e
Porez na automate za zabavne igre			X	e
Zajednički porez				
Porez na dohodak			X	e

Izvor: Samostalna izrada autora

Iz Tablice 24. vidljivo je da središnja država određuje uglavnom sve lokalne poreze i njihove osnovne elemente kao što su porezna stopa i porezna osnovica te je mali broj izvora prihoda na koje lokalne jedinice mogu samostalno utjecati u pogledu osnovice i/ili stope. Gradovi i općine imaju ograničenu autonomiju te u nekim poreznim oblicima mogu u okviru određenog raspona od

strane središnje države samostalno utvrđivati porezne stope, osim za porez na korištenje javnih površina gdje imaju potpunu autonomiju. Županije nemaju nikakvu autonomnost u utvrđivanju županijskih poreza.

Zajednički porez (porez na dohodak) koji se dijeli između gradova, općina i županija pripada kategoriji (e) prema OECD-ovoj klasifikaciji poreza prema poreznoj autonomiji jer su stope i osnovica poreza na dohodak određeni od strane središnje države te lokalne jedinice nemaju autonomiju u određivanju porezne stope, osnovice, olakšica itd. Županijski porezni prihodi (porez na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila, porez na automate za zabavne igre) također su u potpunosti određeni od strane središnje države posljednjim izmjenama Zakona o lokalnim porezima (NN 115/16, 101/17) te prema OECD-ovoj klasifikaciji pripadaju kategoriji (e) gdje središnja država određuje poreznu osnovicu i poreznu stopu. Kod poreza na nasljedstva i darove od 1. siječnja 2017. godine porezna stopa je jednaka za sve županije i iznosi 4%, a obveznici su sve pravne i fizičke osobe koje na području Republike Hrvatske prime na dar ili steknu imovinu po drugoj osnovi bez naknade. Porez na automate za zabavne igre plaća se mjesečno 100,00 kuna po automatu, a predmet oporezivanja su automati za igre koji se upotrebljavaju u zabavnim klubovima, ugostiteljskim objektima, javnim objektima i drugim javnim prostorima. Porez na cestovna motorna vozila plaćaju pravne i fizičke osobe vlasnici registriranih osobnih automobila i motocikala, a plaća se jednog godišnje prilikom registracije ili ovjere produženja važenja prometne dozvole. Iznos poreza plaća se prema godišnjim stopama koje su iskazane u apsolutnom iznosu prema starosti vozila i prema iskazanoj snazi motora u kw. Obveznici poreza na plovila su fizičke i pravne osobe vlasnici plovila koji se plaća godišnje prema dužini plovila (u metrima) i snazi motora (u kw) te u ovisnosti o tome je li plovilo s ili bez kabine (Zakon o lokalnim porezima (NN 115/16, 101/17)).

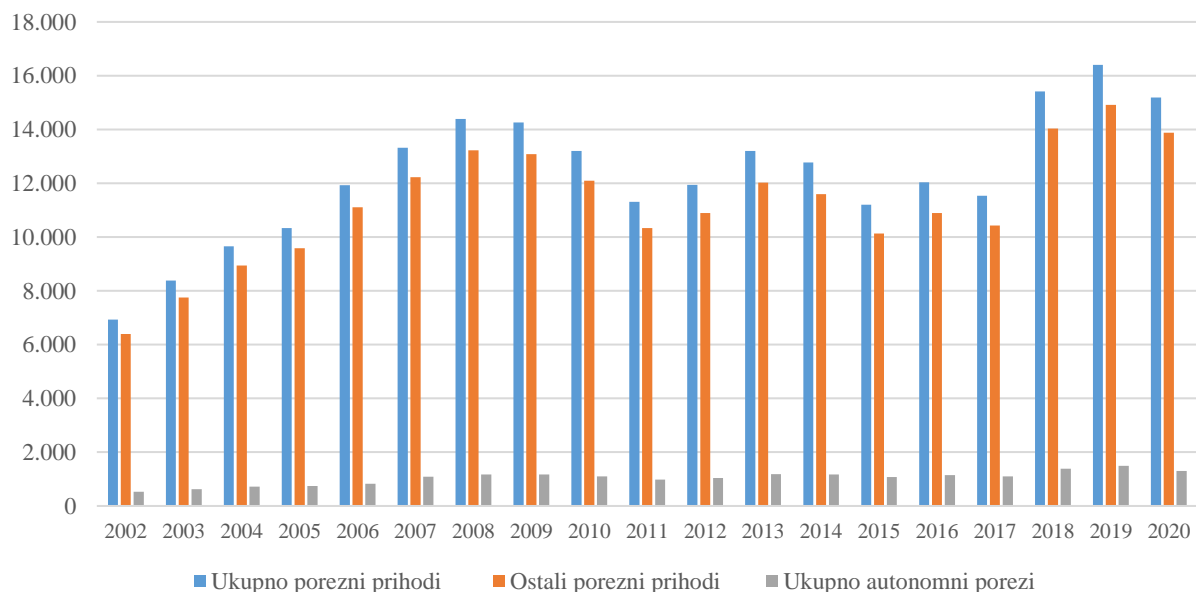
Kod općinskih i gradskih poreza porezna autonomija također je izrazito ograničena. Jedini porez koji po OECD-ovoj klasifikaciji spada u skupinu (a) je porez na korištenje javnih površina koji se plaća u visini, na način i pod uvjetima koje propisuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave. Lokalne jedinice samostalno određuju što je javna površina, visinu stopa, osnovicu i izuzeća. Kod ostalih poreznih oblika središnja država je propisala raspon pri utvrđivanju poreznih stopa unutar kojeg lokalne jedinice mogu utvrditi poreznu stopu, čime lokalne jedinice imaju opetovanu ograničenu autonomnost. Porez na potrošnju, porez na kuće za odmor, prirez porezu na

dohodak spadaju u kategoriju (b.2.) gdje gradovi i općine sami određuju porezne stope ograničeno. Porez na potrošnju plaća se na konzumaciju alkoholnih pića, prirodnih vina, specijalnih vina, piva i bezalkoholnih pića u ugostiteljskim objektima te je obveznik fizička ili pravna osoba koja pruža ugostiteljske usluge. Osnovica je prodajna cijena pića u koju nije uključen porez na dodanu vrijednost, a maksimalna stopa poreza na potrošnju koju propisuje grad ili općina je 3%. Porez na kuće za odmor plaća se u rasponu od 5,00 do 15,00 kuna po četvornome metru korisne površine kuće za odmor sukladno odluci grada/općine. Propisuje se ovisno o mjestu, starosti, stanju infrastrukture te drugim okolnostima koji su bitni za korištenje kuće za odmor. Prirez porezu na dohodak općine i gradovi mogu uvesti od 2002. godine, a osnovica je prireza je porez na dohodak. Visinu stope određuje grad odnosno općina do maksimuma koji propisuje središnja država, a predstavlja prihod lokalne jedinice u kojoj porezni obveznik ima prebivalište ili uobičajeno boravište. Maksimalna stopa koju može uvesti općina je 10%, grad s manje od 30.000 stanovnika po stopi od 12%, grad s više od 30.000 stanovnika po stopi od 15%, a Grad Zagreb do maksimalnih 18%. Porez na promet nekretnina od 1. siječnja 2017. godine više nije zajednički porez već prihod jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi nekretnina koja je predmet prometa te se plaća po stopi od 3% i pripada kategoriji (e) prema OECD-ovoj klasifikaciji poreza prema poreznoj autonomiji jer su stope i osnovica određeni od strane središnje države (Zakon o lokalnim porezima (NN 115/16, 101/17)).

Već je više puta u ovoj disertaciji naglašeno da lokalne jedinice trebaju imati odgovarajući fiskalni kapacitet koji se temelji na fiskalnoj autonomiji. U nastavku se daje prikaz kretanja autonomnih lokalnih poreza u Republici Hrvatskoj, a lokalnim porezima smatraju se porezi prema OECD-ovoj klasifikaciji poreza iz kategorije: a, b i c. Kod istih lokalne jedinice imaju potpunu ili djelomičnu autonomiju nad osnovicama i/ili stopama (mogu utjecati na poreznu osnovicu definiranjem poreznih olakšica i/ili mogu samostalno ili djelomično samostalno donositi odluke o visini poreznih stopa) (Bronić, 2013). Podaci o prikupljenim prihodima od lokalnih poreza po općinama, gradovima i županijama iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (PR-RAS) Ministarstva financija za razdoblje od 2002.–2020. godine prikazani su na četvrtoj razini klasifikacije (Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu, NN 124/14, 115/15, 87/16, 3/18 i 126/19). Obzirom na navedeno dostupni su podaci o prikupljenim lokalnim prihodima za porez na potrošnju (odjeljak 6142) te prihode od poreza na kuće za odmor i na korištenje javnih površina (odjeljak 6131) koji su prikazani u PR-RAS-u zajedno. Podaci o prikupljenom prirezu

porezu na dohodak su prikazani zajedno sa prikupljenim porezom na dohodak (podskupina 611) te nisu iskazani podaci o iznosu prikupljenog prihoda od prireza poreza na dohodak. Kako bi se ipak dobila aproksimativna procjena autonomnih poreznih prihoda u Republici Hrvatskoj, a da bi se izračunala približna vrijednost prireza poreza na dohodak koji spada u lokalne poreze, korišteni su podaci prema Bronić (2013, str. 637) gdje su dobiveni podaci o prikupljenom prirezu po općinama i gradovima izravno od Ministarstva financija. Prema podacima iz predmetnog istraživanja gotovo polovica općina i gradova nije do 2012. uvela prirez (podaci su jednaki i u 2021. godini gdje je uvidom u podatke iz Porezne uprave evidentirano da 304 općine i grada imaju uveden prirez od ukupno 555 jedinica). Prosječna stopa prireza 2012. u općinama je iznosila 6,1%, u gradovima do 30.000 stanovnika 8,3%, a u gradovima iznad 30.000 stanovnika 9,8%. Obzirom da svi najveći gradovi (Zagreb, Split, Rijeka, Osijek, Zadar) i većina gradova iznad 30.000 stanovnika imaju uveden prirez te da svi najveći gradovi kao i gradovi preko 30.000 stanovnika imaju uvedenu stopu veću od 10%, te uzevši u obzir da gotovo pola lokalnih jedinica nema uveden prirez porezu na dohodak i da su njihovi fiskalni kapaciteti puno manji od onih lokalnih jedinica koje su uvele prirez, u izračunu se koristila prosječna stopa prireza od 8%.

Grafikon 41.: Prikaz autonomnih poreznih prihoda lokalnih jedinica u razdoblju od 2002. do 2020. godine (u mil. kuna)



Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2002.-2020. godine

Iz grafikona 41. vidljivo je kako je udio izvora poreznih prihoda na koje jedinice lokalne jedinice mogu samostalno utjecati u pogledu osnovice i/ili stope jako nizak i iznosi u promatranom razdoblju u prosjeku 8,44% ukupnih poreznih prihoda. Također, udio autonomnih poreznih prihoda povećao se sa 7,65% u 2002. godini na 8,57% u 2020. godini. Na razini Hrvatske u 2020. godini autonomni porezni prihodi iznosili su 1,3 mlrd. kuna od ukupno prikupljenih 15.2 mlrd. kuna poreznih prihoda. Dobiveni podaci odgovaraju podacima iz prethodno navedenog rada (Bronić, 2013, str. 640) gdje lokalni porezi u razdoblju od 2002. do 2010. godine čine oko 7% ukupnih prihoda poslovanja lokalnih jedinica. Iz grafikona 41. može se zaključiti da u proračunima lokalnih jedinica oko 92% ukupnih poreznih prihoda pripada prihodima na čiju visinu lokalne jedinice ne mogu utjecati što ukazuje na premalu autonomnost lokalnih jedinica u prikupljanju poreznih prihoda. Županije nemaju nikakvu autonomiju nad vlastitim poreznim prihodima iz razloga što su porezne osnovice, stope i olakšice propisane zakonskim odredbama, a prikuplja ih Porezna uprava Ministarstva financija. Općine i gradovi prema prikazanom imaju malo veću autonomiju od županija, obzirom da smiju birati visinu porezne stope unutar propisanih granica.

Može se zaključiti da su lokalne jedinice uglavnom limitirane u prikupljanju vlastitih poreznih prihoda. Potrebno je povećati prihode od imovinskih poreza koji dominiraju u većini zemalja, a radi se o porezima čija je mobilnost osnovice mala i smatraju se najprikladnijim porezom za ubiranje na lokalnoj razini. U Republici Hrvatskoj središnja država dodjeljuje dotacije lokalnim jedinicama kako bi iste mogle financirati svoje javne potrebe, namjenske uglavnom za projekte definirane na središnjoj razini ili u suradnji sa središnjom razinom, dok se nenamjenske dotacije dodjeljuju kao paušalni transferi kako bi lokalne jedinice popunile „rupe“ u svom proračunu (Šimović, Deskar-Škrbić, 2020).

#### **4.9. Raspodjela prihoda od poreza na dohodak**

Nakon brojnih reformi i zakonskih izmjena u okviru poreznog sustava i sustavu financiranja lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj, jedini zajednički porez koji se dijeli između općina, gradova i županija je porez na dohodak. Od 1994. godine pa do danas središnja država je s lokalnim jedinicama uz porez na dohodak dijelila prihode od poreza na dobit, poreza na igre na sreću i poreza



na promet nekretnina. Sustav dijeljenja poreza se u Hrvatskoj prilično mijenjao, a brojne izmjene zakona dodatno su utjecale na složenost sustava raspodjele prihoda od poreza na dohodak. Prihodi od poreza na igre na sreću su se do 2001. godine dijelili u omjeru 50 : 50 između središnje države i lokalnih jedinica, no nakon 2001. godine prihod je u potpunosti prenesen središnjoj državi. U razdoblju od 2003. do 2007. godine prihodi od poreza na dobit su se dijelili između općine, grada i županije, a od 2007. godine pripadaju isključivo državnom proračunu. Prihod od poreza na promet nekretnina se do 1. siječnja 2017. godine dijelio na način da je lokalnim jedinicama pripadalo 60%, a državnom proračunu 40%, dok je sada porez na promet nekretnina isključivo prihod lokalnih proračuna. Porez na dohodak je jedini preostali zajednički porez koji se dijeli između različitih razina vlasti (gradova, općina i županija).

Novim modelom raspodjele prihoda od poreza na dohodak koji je uveden 2001. godine, raspodjela prihoda se utvrđivala prema dva osnovna kriterija: (1) prema razini vlasti i (2) prema namjeni prikupljenih sredstava za financiranje tzv. decentraliziranih funkcija. U naknadnim izmjenama dodan je i kriterij statusa pojedine jedinice lokalne samouprave čije je djelovanje regulirano posebnim zakonskim propisima i koji su u određenoj mjeri osiguravali povlašteni položaj u odnosu na ostale samouprave. Dakle, do zadnjih izmjena koje su nastupile u 2017. godini, može se zaključiti kako su za raspodjelu prikupljenih prihoda od poreza na dohodak bila ključna tri kriterija (1) pripadnost određenoj razini vlasti, (2) preuzimanje obavljanja tzv. decentraliziranih funkcija i (3) status jedinice samouprave. Sukladno tome dio prihoda od ostvarenog poreza na dohodak gledajući kriterij namjene, alocirao se za financiranje decentraliziranih funkcija, a dio se uplaćivao u fond izravnjanja, kako bi se osigurala dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije za one lokalne jedinice koje nisu mogle iz dodatno prikupljenih prihoda udovoljiti minimalnim standardima obavljanja pojedinih preuzetih decentraliziranih funkcija (Bronić, 2007).

Porez na dohodak se dijeli na sljedeći način: udio općine, odnosno grada je 74% prihoda prikupljenih na svom području, udio županije je 20% prihoda prikupljenih na svom području, a udio za decentralizirane funkcije iznosi 6% (Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 127/17, 138/20)). Još od 2001. godine kada je započeo proces fiskalne decentralizacije, lokalne jedinice imaju mogućnost pružanja i financiranja decentraliziranih funkcija. Ukoliko su lokalne jedinice odlučile preuzeti pojedine funkcije, iste

ostvaruju pravo na financiranje tih preuzetih funkcija kroz dodatan udio u prihodima od poreza na dohodak. Pregled razvoja sustava dijeljenja poreza prikazan je u tablici 25.

Tablica 25.: Prikaz raspodjele poreza na dohodak (u %)

Razdoblje	Središnja država	Županija	Grad/općina	Decentralizirane funkcije	Fond izravnavanja za dec. funkcije	EU projekti
1.1.1994.-1.4.2000.	70	5	25			
1.4.2000.-1.7.2001.	60	8	32			
1.7.2001.-1.1.2002.	29,2	8	32	9,8	21	
1.1.2002.-1.1.2003.	29,6	8	32	9,4	21	
1.1.2003.-1.1.2007.	25,6	10	34	9,4	21	
1.1.2007.-1.7.2008.		15	52	12	21	
1.7.2008.-1.3.2012.		15,5	55	12	17,5	
1.3.2012.-1.1.2015.		16	56,5	12	15,5	
1.1.2015.-1.1.2018.		16,5	60	6	16	1,5*
1.1.2018.-1.1.2021.		17	60	6	17**	
1.1.2021.-		20	74	6		

\*Udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i županije odnosno pravne osobe u njihovu većinsku vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači. \*\* udio za financiranje sustava fiskalnog izravnavanja (do 2018. sredstvima iz ove kategorije financirane su pomoći izravnavanja za decentralizirane funkcije, a od 2018. godine središnja država je preuzela financiranje pomoći izravnavanja za decentralizirane funkcije, a udio poreza na dohodak s ove pozicije prenamijenjen je za financiranje novog sustava fiskalnog izravnavanja).

Izvor: Izrada autora prema Bajo et al., 2020, str. 293. i Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 127/17, 138/20)

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prvi put je donesen 1993. godine te je od tada doživio mnogo izmjene. Sve do 2018. godine prihodi od poreza na dohodak dijelili su se u različitim omjerima ovisno o statusu lokalne jedinice (PPDS, BPP, Grad Zagreb, lokalne jedinice na otocima te lokalne jedinice bez posebnog statusa). Time se nastojalo djelomično ublažiti vodoravne fiskalne nejednakosti među lokalnim jedinicama (općinama i gradovima). U nastavku je prikazana raspodjela proreza na dohodak u 2017. godini prije donošenja novog Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 127/17., 138/20) koja je bila propisana u četiri različite kategorije i prikazuje se u tablici 26. kako bi se prikazala sama složenost prijašnjeg sustava raspodjele.

Tablica 26.: Raspodjela poreza na dohodak u 2017. godini

<b>Raspodjela prihoda od poreza na dohodak</b>	<b>Osnovna</b>	<b>Na području općine/grada na potpomognutom području (PP)</b>	<b>Na području 35 jedinica BPP* (indeks razvijenosti između 75% i 125% prosjeka RH)</b>	<b>Na području općine/grada na otoku</b>
Udio općine, odnosno grada	60,00%	88,00%	70,50%	60,00%
Udio županije	16,50%	12,00%	12,00%	16,50%
Udio za decentralizirane funkcije	6,00%	-	6,00%	6,00%
Udio pozicije za pomoći izravnaja za decentralizirane funkcije	16,00%	-	0,00%	0,00%
Udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane iz sredstava EU	1,50%	-	1,50%	1,50%
Udio pozicije za pomoći za financiranje kapitalnog projekta od interesa za razvoj općine, odnosno grada na BPP i na području otoka	-	-	10,00%	16,00%

Izvor: Izrada prema Hohnjec, et al., 2017

Prema modelu iz tablice 26., od ukupno 556 jedinica na samo 207 jedinica lokalne samouprave se primjenjivala osnovna raspodjela poreza na dohodak. Na ostalih 349 jedinica lokalne samouprave primjenjivala se posebna raspodjela poreza na dohodak, od čega je 35 jedinica imalo status brdsko-planinskog područja i čiji je indeks razvijenosti između 75% i 125% prosjeka Republike Hrvatske, 50 jedinica lokalne samouprave je bilo na području otoka, a 264 jedinice imale su status potpomognutog područja. Niti jedna od predmetnih 349 jedinica lokalne samouprave, koja je bila u režimu posebne raspodjele poreza na dohodak, nije izdvajala u fond za pomoći izravnaja za decentralizirane funkcije. Što se tiče županija, istima s područja 299 jedinica lokalne samouprave (35 jedinica brdsko-planinskog područja i 264 jedinice sa statusom potpomognutog područja ) pripadalo je samo 12% udjela u porezu na dohodak. Samo Istarska i Primorsko-goranska županija

na svome području nisu imale jedinice lokalne samouprave sa statusom potpomognutog područja, ali su imale jedinice lokalne samouprave sa statusom brdsko-planinskog područja. Zaključno, niti jedna županija nije ostvarivala udio u porezu na dohodak u iznosu od 16,5% sa cijelog svog područja, izuzevši Grad Zagreb. (Konačni prijedlog Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, 2017, str. 9)

S obzirom na brojne nedostatke takvog sustava uveo se novi sustav fiskalnog izravnavanja koji je primjereniji, a temelji se na ublažavanju razlika u fiskalnim kapacitetima lokalnih jedinica koji se financira sa 17% udjela u prikupljenim prihodima od poreza na dohodak lokalnih jedinica. Financiranje fonda izravnavanja za decentralizirane funkcije podiglo se na razinu središnje države.

Izmjenama postojećeg modela financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uspostavio se pravedniji, jednostavniji i razumljiviji sustav raspodjele prihoda od poreza na dohodak koji je u potpunosti prepušten jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Udio općine, odnosno grada u raspodjeli prihoda od poreza na dohodak nije se mijenjao u odnosu na prethodni i iznosi 60% dok se udio županije povećao sa 16,5 % na 17 %. Izravna namjenska stopa za financiranje decentraliziranih funkcija nije se mijenjala i iznosila je 6%, ali bez iznimki i sve jedinice su obuhvaćene uključujući i jedinice na potpomognutom području. Do izmjena koje su stupile na snagu u siječnju 2018. godine ukoliko se iz 6 % udjela poreza na dohodak nisu ostvarila sredstva do propisanog iznosa bilančnih prava za financiranje decentraliziranih funkcija, razlika se osiguravala iz pomoći izravnavanja za decentralizirane funkcije koje su se financirale iz udjela od 16% poreza na dohodak. Predmetni udio se u cijelosti prepustio jedinicama kao nenamjenski prihod od poreza na dohodak, a pomoći za decentralizirane funkcije osiguravaju se na teret prihoda državnog proračuna. Također, ukinulo se izdvajanje od 1,5 % poreza na dohodak za financiranje pozicije za pomoći za projekte sufinancirane iz sredstava Europske unije i za financiranje kapitalnih projekata od interesa za razvoj općine, odnosno grada na brdsko-planinskom području i na području otoka te se sredstva osiguravaju u državnom proračunu. (Hohnjec, et al., 2017)

#### **4.10. Fiskalno izravnavanje u Republici Hrvatskoj**

U Republici Hrvatskoj lokalne jedinice se razlikuju po mogućnosti prikupljanja prihoda na svom području što prvenstveno proizlazi iz stupnja gospodarskog razvoja. Isto je rezultat različitih političkih, ekonomskih, prirodnih i demografskih uvjeta u kojima su se pojedina područja razvijala. Kako bi se ublažile nejednakosti među lokalnim jedinicama koje su nastale prvenstveno iz različitih mogućnosti prikupljanja prihoda središnja država se koristi mehanizmom fiskalnog izravnavanja, a postoje dvije vrste fiskalnog izravnavanja: vodoravno i okomito. Nejednakosti koje proizlaze iz neujednačenoga gospodarskog razvoja ublažavaju se mehanizmima vodoravnog izravnavanja kako bi se osigurale minimalne potrebne razine javnih usluga u svim lokalnim jedinicama. Dovoljna sredstva za financiranje osnovnih ili prenesenih (decentraliziranih) funkcija lokalnih jedinica središnja država nastoji osigurati okomitim fiskalnim izravnavanjem (Bajo i Bronić, 2007, str. 6). Sustav fiskalnog izravnavanja u Republici Hrvatskoj temelji se na dijeljenju poreza te namjenskim i nenamjenskim pomoćima iz državnog proračuna. U Republici Hrvatskoj se dijeljenje poreza koristi i za ublažavanje okomitih fiskalnih nejednakosti koje su nastale preuzimanjem decentraliziranih funkcija i za vodoravno izravnavanje s ciljem ublažavanja gospodarskih regionalnih nejednakosti koje su nastale neujednačenim razvojem pojedinih područja.

S obzirom na kontekst nastanka hrvatske države sustav lokalne i područne samouprave od samih početaka uključivao je određeni broj lokalnih jedinica koje su bile od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku te su zahtijevale posebnu zaštitu i primjenu različitih potpornih mjera i olakšica od strane središnje države. Postojala su tri područja od posebnog državnog interesa u koje su se ubrajala (1) područja posebne državne skrbi (PPDS), (2) brdsko-planinska područja i (3) područja otoka.

Vodoravno fiskalno izravnavanje u Republici Hrvatskoj provodi se prema Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 127/17, 138/20). One lokalne jedinice (općine, gradovi, županije) čiji je fiskalni kapacitet manji od prosječnog fiskalnog kapaciteta (referentna vrijednost) imaju pravo na sredstva fiskalnog izravnavanja, a ukoliko je vrijednost veća od referentne vrijednosti lokalne jedinice ne ostvaruju dodatna sredstva jer se smatraju iznadprosječno kapacitiranima (Šimović i Deskar-Škrbić, 2020). Sredstva se osiguravaju u državnom proračunu Republike Hrvatske, predstavljaju nenamjenska sredstva i smatraju se tekućim pomoćima iz državnog proračuna. Kao nenamjenski prihod lokalnim jedinicama

omogućena je sloboda usmjerenja primljenih sredstava za namjene koje lokalne jedinice prepoznaju kao najpotrebnije. Fiskalni kapacitet pojedine lokalne jedinice se bazira na petogodišnjem prosjeku prikupljenog poreza na dohodak i prireza po stanovniku koji bi se ostvario da se primjenjivala najviša stopa prireza. Kod županija, kapacitet ostvarenih poreznih prihoda predstavlja petogodišnji prosjek prihoda od poreza na dohodak (bez prireza) ostvarenih na području pojedine županije pomnožen s udjelom koji županijama pripada na temelju raspodjele prihoda od poreza na dohodak propisane Zakonom, po glavi stanovnika te županije. Kao što je navedeno, referentna vrijednost predstavlja prosjek fiskalnih kapaciteta svih lokalnih jedinica. Iz izračuna referentne vrijednosti isključen je Grad Zagreb koji bi uvelike povećao prosjek kako za gradove tako i za županije. Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za gradove je petogodišnji prosjek ukupnih prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području svih gradova te prihoda od prireza koje bi gradovi ostvarili uvođenjem najviše propisane stope prireza, po glavi stanovnika svih gradova. Referentna vrijednost se prikazuje po stanovniku i za općine te se dodatno uvećava za 50% zbog ujednačavanja inače velike razlike referentnih vrijednosti između gradova i općina. Razlika između referentne vrijednosti i fiskalnog kapaciteta pomnožena s brojem stanovnika određene lokalne ili regionalne jedinice dobije se iznos sredstava fiskalnog izravnivanja pojedine jedinice (Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 127/17, 138/20)). Nakon što se zbroje svi tako dobiveni iznosi za sve općine, gradove i županije dobije se ukupan iznos sredstava koji je potreban za vodoravno fiskalno izravnavanje koja se od 2021. godine osigurava u državnom proračunu Republike Hrvatske.

Novi sustav fiskalnog izravnivanja temeljen je na izravnivanju financijskog potencijala (maksimalnog kapaciteta prikupljanja poreznih prihoda), a ne na izjednačavanju razine prihoda od prireza i poreza na dohodak koji lokalne jedinice doista ostvaruju, kako bi se eliminirali potencijalni štetni učinci (smanjeni porezni napor, štetne porezne konkurencije itd.). Izjednačavanjem razine prihoda koju lokalne jedinice doista ostvaruju, moglo bi se smanjivati porezno opterećenje građana smanjivanjem prireza zbog privlačenja stanovnika (porezna osnovica) znajući da će se smanjenje prihoda kompenzirati pomoćima za fiskalno izravnavanje.

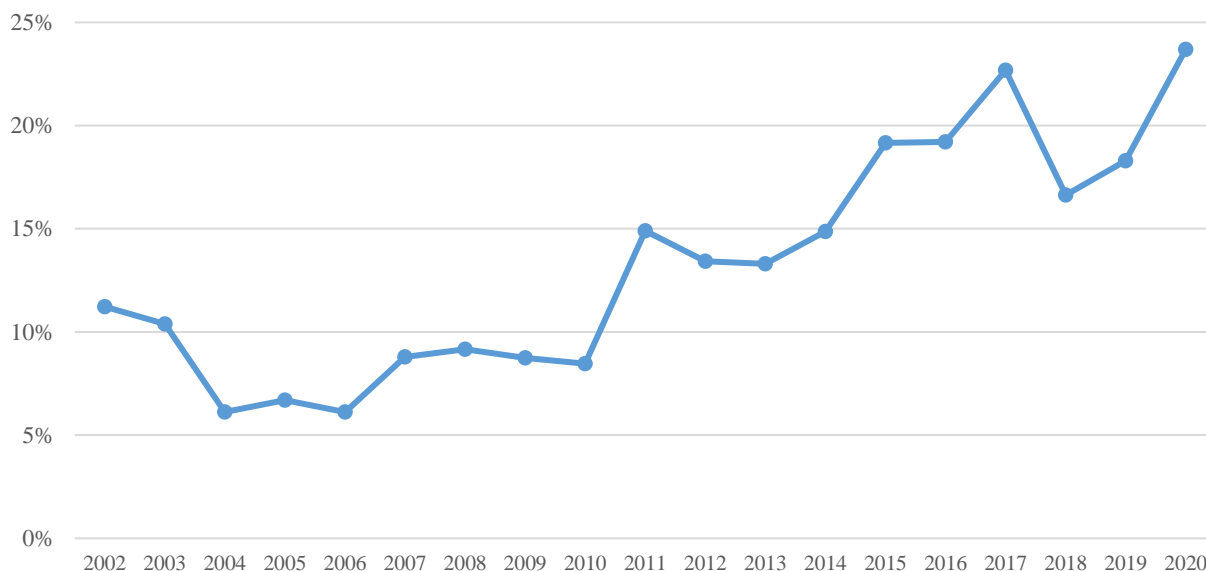
Uz fiskalno izravnavanje koje se provodi sredstvima fiskalnog izravnivanja, prije iz dodatnog udjela poreza na dohodak a sada iz sredstava osiguranih u državnom proračunu, vodoravna neravnoteža ispravlja se i namjenskim pomoćima. Također, kod okomitih fiskalnih nejednakosti

uz sustav dijeljenja poreza koriste se i pomoći za ublažavanje okomitih nejednakosti koje su nastale preuzimanjem decentraliziranih funkcija. Ograničena sposobnost lokalnih jedinica da određuju lokalne porezne stope, osnovice i oslobođenja smanjuje njihovu moć ostvarivanja vlastitih prihoda i sposobnost pružanja javnih usluga u skladu s preferencijama lokalnog stanovništva. Kao posljedice manjka prihoda lokalne jedinice se dosta oslanjaju na unutardržavne pomoći koje popunjavaju jaz između prikupljenih prihoda i financijskih potreba.

Do 2021. godine primjenjivali su se različiti kriteriji pa su se tako u razdoblju od 1994. do 2001. godine pomoći iz državnog proračuna dodjeljivale onim općinama i gradovima čiji je prihod manji od 75% nacionalnog prihoda po stanovniku. Od 2001. godine središnja država je utvrđivala nove kriterije za dodjelu tekućih nenamjenskih dotacija putem godišnjih zakona o izvršavanju proračuna, a mogle su ih dobiti samo županije na čijem području se nalaze općine i gradovi koje su ulazile u skupinu lokalnih jedinica koje pripadaju PPDS-u. Županije su morale minimalno 50% dodijeljenih tekućih nenamjenskih pomoći uplatiti općinama i gradovima koji nisu izravni korisnici pomoći iz državnog proračuna, a ostalih 50% sredstava mogle su prema vlastitim kriterijima dodijeliti općinama i gradovima. Za općine, gradove i županije primjenjivali su se razni kriteriji: prosjek prihoda županijskih proračuna po stanovniku, prosjek rashoda za kapitalne programe županijskog proračuna po stanovniku, prosjek prihoda po stanovniku općina i gradova, prosjek prihoda po stanovniku na PPDS-u odnosno pojedine općine i grada na tom području, racionalnost sustava (broj zaposlenih, rashod po zaposlenome) itd. (Bajo i Bronić, 2004, str. 460). No, navedeni izračuni se nisu objavljivali, već su samo iznosi odobreni u Državnom proračunu za slijedeću godinu. Od uspostave novog sustava 2018. godine, Ministarstvo financija objavljuje odluke o udjelu sredstava fiskalnog izravnavanja za pojedinu općinu, grad i županiju u ukupnim sredstvima fiskalnog izravnavanja. Također, Vlada Republike Hrvatske svake godine donosi uredbu o načinu financiranja decentraliziranih funkcija te izračuna iznosa pomoći izravnavanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave gdje je propisano da lokalne jedinice koje su preuzele financiranje decentraliziranih funkcija ostvaruju pomoći izravnavanja iz Državnog proračuna Republike Hrvatske od tijela nadležnog za pojedinu decentraliziranu funkciju, ako iz dodatnog udjela poreza na dohodak ne ostvare sredstva do iznosa bilančnih prava za financiranje decentraliziranih funkcija (Uredba o načinu financiranja decentraliziranih funkcija te izračuna iznosa pomoći izravnavanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne)

samouprave za 2021. godinu, NN 148/20). U grafikonu 42. se prikazuje udio ukupnoga iznosa dodijeljenih pomoći u ukupnim prihodima lokalnih jedinica u razdoblju od 2002. do 2020. godine.

Grafikon 42.: Udio pomoći u ukupnim prihodima lokalnih jedinica u razdoblju od 2002. do 2020. godine (u %)

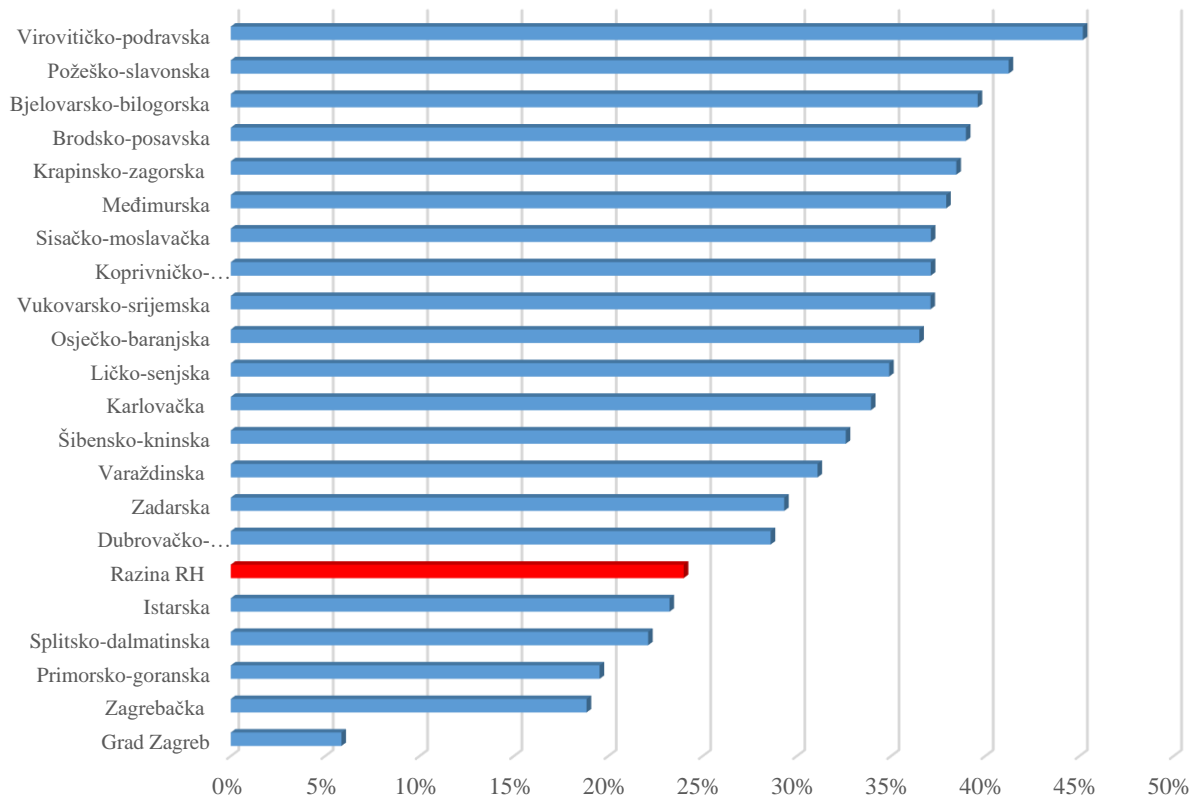


Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2002.-2020. godine

Na grafikonu 42. vidljiv je veliki rast udjela prihoda od pomoći u ukupnim prihodima lokalnih jedinica (118%) u odnosu na početnu 2002. godinu. U 2002. godini udio prihoda od pomoći je iznosio 11%, dok danas iznosi 24% ukupnih prihoda lokalnih jedinica. U posljednjim godinama porastao je udio pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela Europske unije i pomoći temeljem prijenosa sredstava Europske unije koja u 2020. godini čine 35% dobivenih pomoći lokalnih jedinica. Unatoč sredstvima koje se dodjeljuju za realizaciju projekata Europske unije u lokalnim jedinicama, evidentan je porast prihoda od pomoći što ukazuje na to da lokalne jedinice nemaju dovoljne vlastite kapacitete za financiranje javnih funkcija, pogotovo preuzetih decentraliziranih funkcija. Da bi se dobio uvid u stanje pojedinih lokalnih jedinica, izračunati će se udio pomoći u ukupnim prihodima lokalnih jedinica u 2020. godini.



Grafikon 43.: Udio pomoći u ukupnim prihodima po lokalnim jedinicama u 2020. godini (u %)

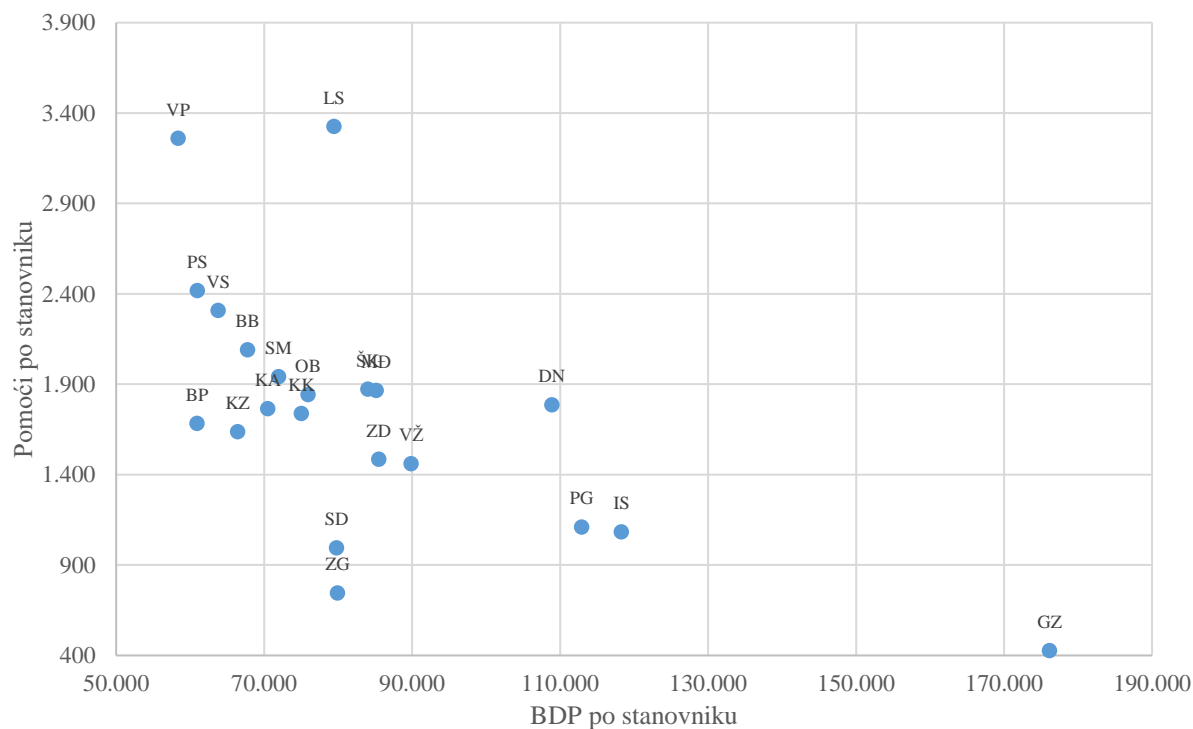


Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2014.-2020. godine

Promatrajući sve lokalne jedinice u Republici Hrvatskoj iz grafikona 43. vidljivo je kako se većina županija nalazi iznad razine (24%) udjela prihoda od pomoći u ukupnim prihodima, dok se samo pet županija nalazi ispod navedene razine (Istarska, Splitsko-dalmatinska, Primorsko-goranska, Zagrebačka županija i Grad Zagreb). U Virovitičko-podravskoj, Bjelovarsko-bilogorskoj i Požeško-slavonskoj županiji se preko 40% ukupnih prihoda financira iz pomoći. U Gradu Zagrebu koji ima poseban status i najveće fiskalne kapacitete samo 6% ukupnih prihoda se financira iz pomoći, a u Zagrebačkoj županiji 19%. S obzirom da je u 14 županija udio pomoći u ukupnim prihodima preko 30%, u pitanje dolazi lokalna autonomija nižih upravnih razina koje su ovisne o dodijeljenim pomoćima iz Državnog proračuna. Iz sustava financiranja lokalnih jedinica može se primijetiti da se država opredijelila za središnju ulogu prilikom raspodjele izvora financiranja, a isto potvrđuje povećanje sredstava koje središnja država dotira za financiranje decentraliziranih funkcija i ostalih projekata lokalnim jedinicama.

U pravilu, središnja država bi trebala dodjeljivati pomoći lokalnim jedinicama s fiskalnim kapacitetima koji su ispodprosječni. Vrlo često se kao mjera fiskalnog kapaciteta koristi iznos regionalnog BDP-a (Martinez-Vazquez i Boex, 1997). Martinez-Vazquez i Timofeev (2006) fiskalni kapacitet definiraju kao sposobnost određenog područja da prikuplja prihode za javnu potrošnju, odnosno fiskalni kapacitet određen je veličinom ekonomske aktivnosti na određenom području i sposobnosti vlasti da ekonomske aktivnosti transformira u javne prihode. U nastavku će se ispitati povezanost između fiskalnog kapaciteta (BDP-a po stanovniku) i prikupljenog iznosa pomoći po stanovniku u lokalnim jedinicama.

Grafikon 44.: Odnos između BDP-a i prikupljenih pomoći po stanovniku u 2019. godini



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

Izvor: Izrada autora prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Ministarstvo financija, razdoblje od 2014.-2020. godine; DZS, Zagreb; Statistika u nizu, 2022, DZS, Zagreb

Iz podataka navedenih u grafikonu 44. može se zaključiti da su pomoći dodijeljene onim lokalnim jedinicama koje imaju ispodprosječne fiskalne kapacitete mjerene BDP-om po stanovniku.

Gospodarski razvijene županije kao što su Grad Zagreb, Primorsko-goranska i Istarska županija primaju manji iznos pomoći nego slabije gospodarski razvijene lokalne jedinice (Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska, Sisačko-moslavačka, Ličko-senjska županija). Veći iznos pomoći po stanovniku trebale bi prema prikazanom dobiti Zagrebačka i Splitsko-dalmatinska županija.

#### **4.11. Financiranje decentraliziranih funkcija i minimalni financijski standardi**

Donošenjem izmjena Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2001. i 2003. godini stvoreni su preduvjeti za decentralizaciju funkcija socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva, osnovnog i srednjeg školstva na lokalne jedinice.

U proračunima lokalnih jedinica propisano je da iste osiguravaju sredstva za potrebe osnovnog školstva na način da pokrivaju materijalne troškove osnovnih škola, nabave opreme i nastavnih sredstava i pomagala, investicijskog održavanja školskog prostora, prijevoz učenika, nabavu školske opreme, nastavnih sredstava i pomagala, kapitalnu izgradnju školskog prostora i opreme prema standardima i normativima koje propisuje nadležno resorno ministarstvo. Za srednje školstvo propisano je da se u proračunima osiguravaju sredstva za prijevoz zaposlenika, materijalne troškove srednje škole, investicijsko održavanje školskog prostora, potpore za sufinanciranje smještaja i prehrane učenika u učeničkim domovima, nabava školske opreme, opreme i nastavnih sredstava i pomagala te kapitalnu izgradnju školskog prostora i opreme.

Za zdravstvene ustanove (domovi zdravlja, poliklinike, opće bolnice, ustanove za zdravstvenu njegu u kući, lječilišta, specijalne bolnice i ustanove za hitnu medicinsku pomoć) osiguravaju se sredstva za investicijsko održavanje opreme i prostora zdravstvenih ustanova koje su u vlasništvu županija, odnosno Grada Zagreba. Dodatno se u proračunima lokalnih jedinica osiguravaju sredstva za financiranje centra za socijalnu skrb koja se odnose na izdatke za energiju, materijal, komunalne i ostale usluge, financijske izdatke, tekuće održavanje, ostale nespomenute izdatke te za podmirenje troškova ogrjeva. One županije na koje su prenesena osnivačka prava nad domovima za starije osobe u svojim proračunima trebaju osiguravati sredstva za obavljanje djelatnosti doma na način da osiguravaju razliku sredstava od ukupnih izdataka koji su umanjeni za vlastite prihode doma.

Godišnjim odlukama Vlade Republike Hrvatske utvrđuju se kriteriji i mjerila za osiguravanje minimalnog financijskog standarda javnih potreba temeljem kojih se utvrđuju ukupni iznosi potrebni za pokriće planiranih troškova decentraliziranih poslova. Prilikom definiranja minimalnih financijskih standarda u obzir se uzimaju različite potrebe za javnim rashodima lokalnih jedinica. Središnja država prenijela je ovlasti samo za neke kategorije troškova decentraliziranih funkcija, dok se preostali troškovi i dalje alimentiraju iz državnog proračuna. Primjerice, lokalne jedinice imaju punu nadležnost za troškove (uključujući i plaće) financiranja socijalne skrbi i vatrogasnih jedinica, dok je nadležnost nad troškovima financiranja zdravstva i školstva djelomična (ovlasti za materijalne troškove i izdatke za nabavu nefinancijske imovine). Na temelju godišnjih uredbi i odluka donesenih na središnjoj razini, lokalne jedinice kao korisnici pomoći izravnjanja dužne su donijeti vlastite odluke o kriterijima i mjerilima i načinu financiranja pojedinih decentraliziranih funkcija u okviru predviđenih sredstava. U tablici 27. dan je prikaz decentraliziranih funkcija i udjela u prihodima od poreza na dohodak u razdoblju od 1. siječnja 2003. do danas.

Tablica 27.: Dodatni udio u porezu na dohodak na preuzete decentralizirane funkcije kroz razdoblje (u %)

Namjena		Udio u razdoblju od 01.01.2003. do 31.12.2006.	Udio u razdoblju od 01.01.2007. do 31.12.2014.	Udio nakon 01.01.2015.
1.	Osnovno školstvo	2,9	3,1	1,9
2.	Srednje školstvo	2,0	2,2	1,3
3.	Socijalna skrb	2,0	2,2	0,8
3.1.	Centri za socijalnu skrb	0,4	0,5	0,2
3.2.	Domovi za starije i nemoćne osobe	1,6	1,7	0,6
4.	Zdravstvo	2,5	3,2	1,0
5.	Vatrogastvo – javne vatrogasne postrojbe	1,0	1,3	1,0
<b>UKUPNO:</b>		<b>10,4</b>	<b>12,0</b>	<b>6,0</b>

Izvor: Izrada prema Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, (NN, br. 150/02, ..., 138/20)

Sredstva koja se dodjeljuju od udjela za decentraliziranu funkciju koja pojedina lokalna jedinica nije preuzela, a ima zakonsku mogućnost, raspodjeljuje se u jednakim omjerima na ostale preuzete decentralizirane funkcije. Primjerice, ako neka županija nije preuzela domove za starije i nemoćne osobe, iznos sredstava u visini 0,6% koji je prikupljen na području te županije za predmetnu namjenu, raspodijeliti će se na ostale decentralizirane funkcije koje je županija preuzela.

55 najvećih jedinica (20 županija, 34 grada i Grad Zagreb) preuzele su dio funkcija za zdravstvo, školstvo i socijalnu skrb, dok je financiranje redovitih djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi preuzelo 160 općina i gradova. Za prenesene funkcije lokalne jedinice raspolažu dodatnim udjelom poreza na dohodak za svaku preuzetu funkciju (tablica 27.) te se njima podmiruju minimalni financijski standardi prenesenih javnih usluga. Vlada Republike Hrvatske donosi odluku o minimalnim financijskim standardima kojom se utvrđuje minimalan iznos sredstava koje je potrebno osigurati za pokriće rashoda za decentralizirane funkcije. Jedinice koje na temelju dodatnih udjela u porezu na dohodak ne ostvare dovoljan iznos sredstava za pokriće minimalnih financijskih standarda, ostvaruju pravo na pomoć izravnjanja iz sredstva za decentralizirane funkcije koje se financiraju u državnom proračunu. Sredstva za pomoći za decentralizirane funkcije su se do 2018. godine financirala iz udjela pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije u prihodima poreza na dohodak. Vlada Republike Hrvatske svake godine uredbom utvrđuje način financiranja decentraliziranih funkcija te način na koji se računaju pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije. Ukoliko pojedina jedinica ostvari više sredstava iz udjela od poreza na dohodak nego je utvrđeno minimalnim financijskim standardima, višak sredstava mogu koristiti za financiranje preuzetih decentraliziranih funkcija iznad propisanog standarda. U suprotnom, ukoliko jedinice ostvare više sredstava iz pomoći izravnjanja nego je utvrđeno minimalnim financijskim standardima, višak uplaćuju na račun državnog proračuna.

U tablici 28. prikazan je sažet opis rashoda za decentralizirane funkcije u zdravstvu, socijalnoj skrbi, osnovnom i srednjem školstvu i vatrogastvu te podjela odgovornosti za financiranje između države i lokalnih jedinica koje su preuzele obvezu financiranja decentraliziranih funkcija.

Tablica 28.: Prikaz financiranja javnih rashoda za decentralizirane funkcije

<b>Dec. funkcije</b>	<b>Lokalne jedinice koje su preuzele decentralizirane funkcije</b>	<b>Državni proračun</b>
Zdravstvo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• investicijsko održavanje prostora, opreme i prijevoznih sredstava zdravstvenih ustanova u vlasništvu županija odnosno Grada Zagreba,</li> <li>• informatizacija zdravstvene djelatnosti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rashodi za zaposlene u zdravstvenim ustanovama,</li> <li>• stručno usavršavanje,</li> <li>• nabavka kapitalnih sredstava</li> </ul>

Socijalna skrb	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rashodi za zaposlene u domovima za starije i nemoćne osobe,</li> <li>• materijalni i financijski rashodi domova za starije i nemoćne osobe,</li> <li>• rashodi za nabavu nefinancijske imovine u domovima za starije i nemoćne osobe,</li> <li>• materijalni i financijski rashodi centara za socijalnu skrb,</li> <li>• rashodi za pomoći za podmirenje troškova stanovanja korisnicima koji se griju na drva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rashodi za zaposlene u centrima za socijalnu skrb,</li> <li>• rashodi za nabavu nefinancijske imovine u centrima za socijalnu skrb</li> </ul>
Osnovno školstvo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• financijski rashodi,</li> <li>• rashodi za materijal, dijelove i usluge tekućeg i investicijskog održavanja prostora, opreme,</li> <li>• rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine,</li> <li>• dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• plaće i prijevoz zaposlenika,</li> <li>• naknade zaposlenika,</li> <li>• stručno usavršavanje,</li> <li>• informatizacija škola,</li> <li>• opremanje knjižnica</li> </ul>
Srednje školstvo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• materijalni troškovi,</li> <li>• prijevoz zaposlenika,</li> <li>• sufinanciranje smještaja i prehrane učenika u učeničkim domovima,</li> <li>• investicijsko održavanje prostora, opreme, nastavnih pomagala,</li> <li>• nabava školske opreme i nastavnih sredstava i pomagala,</li> <li>• kapitalna izgradnja prema standardima i normativima koje utvrđuje ministar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• plaće i prijevoz zaposlenika,</li> <li>• naknade zaposlenika,</li> <li>• stručno usavršavanje nastavnika i stručnih suradnika,</li> <li>• školovanje učenika na jeziku i pismu nacionalnih manjina,</li> <li>• školovanje učenika s teškoćama u razvoju,</li> <li>• programi s darovitim učenicima,</li> <li>• informatizacija škola,</li> <li>• opremanje knjižnica,</li> <li>• sufinanciranje programa privatnog školstva</li> </ul>
Vatrogastvo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rashodi za zaposlene u javnim vatrogasnim postrojbama,</li> <li>• materijalni rashodi za javne vatrogasne postrojbe,</li> <li>• financijski rashodi za javne vatrogasne postrojbe</li> </ul>	

Izvor: Izrada autora prema Jurlina Alibegović, 2010, str. 126-127

Iz tablice 28. je vidljivo da je jedino javno vatrogastvo javna funkcija koja je u potpunosti decentralizirana s obzirom da su svi rashodi preneseni na financiranje lokalnim jedinicama. Kod osnovnog i srednjeg školstva rashodi za zaposlene i određeni programi i dalje se osiguravaju u državnom proračunu. U području socijalne skrbi rashodi za zaposlene u domovima za starije i nemoćne osobe preneseni su u nadležnost županija, dok su rashodi za zaposlene u centrima socijalne skrbi i dalje u nadležnosti središnje države. U primarnom zdravstvu ponovno je samo dio nadležnosti prenesen na županije. U 2021. godini 20 županija i Grad Zagreb obavljaju sve decentralizirane funkcije, 35 gradova obavljaju decentralizirane funkcije osnovnog školstva a dodatno 177 gradova i općina obavlja decentraliziranu funkciju vatrogastva (75 javnih vatrogasnih

postrojbi). Kroz promatrani period došlo je do porasta gradova i općina koje obavljaju decentraliziranu funkciju vatrogastva, dok kod ostalih funkcija nije bilo velikih promjena, odnosno u osnovnom školstvu od početnih 32 grada, još ih je do 2021. godine samo 3 preuzelo obavljanje decentralizirane funkcije osnovnog školstva. Iz tablice 29. i grafikona 45. i 46. je vidljivo kako se sredstva za decentralizirane funkcije kroz godine ne povećavaju što upućuje na to da se nisu ojačale odgovornosti lokalne vlasti, a dodatnu potvrdu za navedeno daje podatak da je odgovornost za provođenje decentraliziranih javnih funkcija i dalje podijeljena između lokalne razine javne vlasti i središnje države.

U tablici 29. prikazuju se podaci o ukupnim iznosima sredstava za pojedine decentralizirane funkcije za odabrana razdoblja. Podaci ukazuju kako je u razdoblju od 2002. do 2021. godine došlo do povećanja sredstava za prenesene funkcije, odnosno ukupnih bilančnih prava za 61,7%, s obzirom da nije došlo do značajnog povećanja broja lokalnih jedinica (3 grada) na koje su decentralizirane pojedine funkcije, osim vatrogastva. Ako oduzmemo dodijeljeni iznos za vatrogastvo od ukupnog iznosa za 2020. godinu, tada rast sredstava u promatranom razdoblju iznosi više od 38,8%.

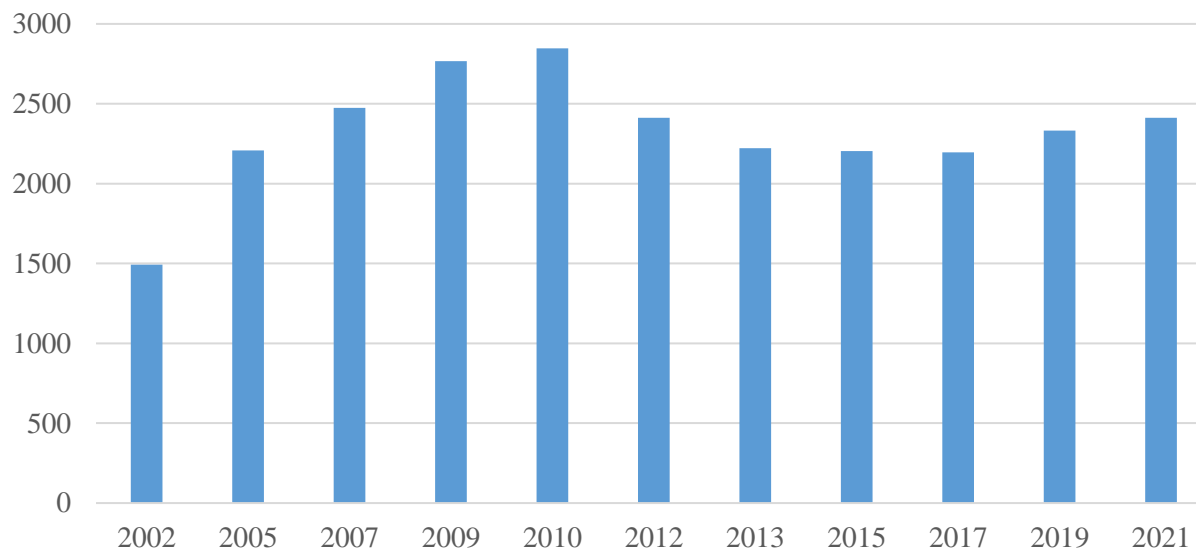
Tablica 29.: Prikaz ukupnog iznosa sredstava za decentralizirane funkcije lokanih jedinica u 2002., 2012. i 2021. godini

<b>Decentralizirana funkcija</b>	<b>2002.</b>	<b>2012.</b>	<b>2021.</b>
Osnovno školstvo	565.799.999	930.344.019	929.739.781
Srednje školstvo	295.900.000	454.562.339	460.225.065
Centri za soc. skrb i pomoć za ogrjev	81.123.382	102.120.900	94.758.263
Domovi za starije i nemoćne osobe	164.310.926	217.946.133	179.108.992
Zdravstvo	384.598.954	387.952.808	407.549.130
Vatrogastvo	/	318.355.264	341.484.990
<b>UKUPNO:</b>	<b>1.491.735.263</b>	<b>2.411.283.475</b>	<b>2.412.868.242</b>

Izvor: Izrada autora prema Uredbama o načinu izračuna iznosa potpora (pomoći) izravnanja za decentralizirane funkcije JLP(R)S-a za 2002., 2012. i 2021. godinu. (NN, br. 118/01, 52/12 i 148/2020)

U grafikonu 45. prikazana su ukupno raspoloživa sredstva za izvršavanje decentraliziranih funkcija u razdoblju od 2002. do 2021. godine.

Grafikon 45.: Pregled ukupnih sredstava za decentralizirane funkcije u razdoblju od 2002. do 2021. godine (u mil. kuna)

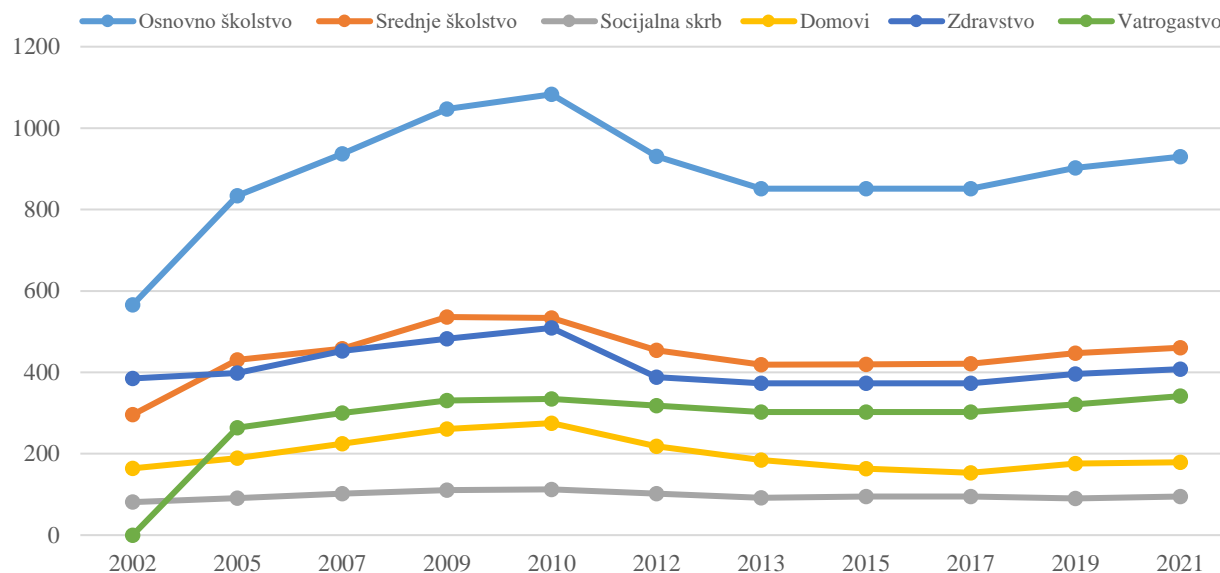


Izvor: Izrada autora prema Uredbama o načinu izračuna iznosa potpora (pomoći) izravnjanja za decentralizirane funkcije JLP(R)S-a u razdoblju od 2002. do 2021. godine

Iz grafikona je vidljivo da se ukupan iznos financijskih sredstava za decentralizirane funkcije kretao od početnih 1,5 mlrd. kuna u 2002. godini do 2,4 mlrd. kuna u 2021. godini. Maksimalan iznos sredstava ostvaren je u 2010. godine gdje je ukupan iznos financijskih sredstava za decentralizirane funkcije iznosio više od 2,8 mlrd. kuna. Nakon 2010. godine vidljiv je pad sredstava za financiranje decentraliziranih funkcija, a u posljednje tri promatrane godine ukupan iznos financijskih sredstava za decentralizirane funkcije ustalio se na 2,4 mlrd. kuna. U 2021. godini ukupan iznos financijskih sredstava veći je za 61,7% u odnosu na iznos iz 2002. godine, no iznosi 85% iznosa ostvarenog u 2010. godini. Kada se promatraju iznosi po stanovniku, u 2002. godini se za decentralizirane funkcije izdvajala približno 347 kuna po stanovniku, u 2010. godini 663 kune, a u 2021. godini približno 593 kune po stanovniku. U promatranom razdoblju prema procjenama Državnog zavoda za statistiku Hrvatska je izgubila oko 5,5% stanovništva, dok se s druge strane povećao iznos financijskih sredstava za decentralizirane funkcije. U grafikonu 46. prikazati će se iznos financijskih sredstava koji se izdvajaju za pojedine decentralizirane funkcije po godinama.



Grafikon 46.: Raspodjela sredstava po decentraliziranim funkcijama za razdoblje od 2002. do 2021. godine (u mil. kuna)

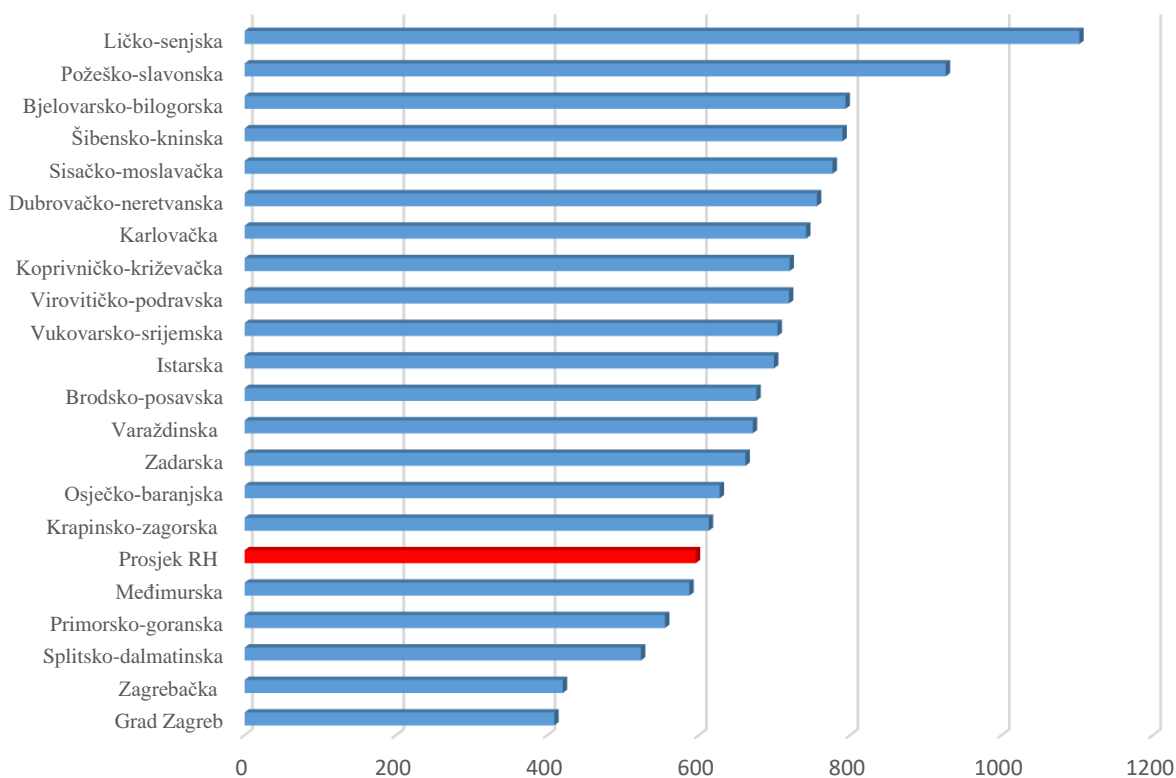


Izvor: Izrada autora prema Uredbama o načinu izračuna iznosa potpora (pomoći) izravnjanja za decentralizirane funkcije JLP(R)S-a u razdoblju od 2002. do 2021. godine

Od ukupno određenih financijskih sredstava za decentralizirane funkcije, za funkciju školstva (osnovnog i srednjeg) u 2021. godini izdvaja se približno 58% ukupnih sredstava, za zdravstvo 17%, za vatrogastvo 14%, za domove za starije i nemoćne osobe 7%, a za potrebe socijalne skrbi preostaje 4% sredstava. Taj omjer je u 2010. godini bio drukčiji, te se mogu primijetiti određene oscilacije u financiranju funkcije obrazovanja gdje je financiranje osnovnog obrazovanja poraslo s početnih 0,5 mlrd. kuna u 2002. godini na preko 1 mlrd. kuna u 2010. godini. U sljedećim godinama vidljiv je konstantan pad do 2017. godine kada dolazi do blagog povećanja sredstava i zadržava se na iznosu od približno 900 mil. kuna. Što se tiče srednjoškolsko obrazovanja, udio sredstava je uglavnom konstantan te iznosi oko 450 mil. kuna u promatranom razdoblju. Promatranjem ostalih decentraliziranih funkcija u periodu od 2002. – 2021. godine, u 2021. godini padaju udjeli u financiranju najviše funkciji zdravstva sa 26% na 17% te domova za starije i nemoćne osobe sa 11% na 7% udjela. Udio financiranja vatrogastva kroz cijelo razdoblje iznosi oko 13% ukupnih sredstava za decentralizirane funkcije. Ukoliko promatramo apsolutne iznose, može se primijetiti da su se sredstva za zdravstvene funkcije nakon prvih deset godina, u razdoblju od 2020.-2012. godine, povećale za manje od 1% u odnosu na udio s početka procesa decentralizacije, dok su ostale funkcije u većem dijelu povećale svoj iznos sredstava. Zaključno, usporedbom ukupnog

iznosa financijskih sredstava za decentralizirane funkcije u početnim godinama procesa decentralizacije (2005.) i ukupnog iznosa u zadnje promatranoj godini (2021.), vidljivo je da su odnosi troškova uglavnom zadržani, a decentralizacijom se nije povećala razina sredstava kako bi se povećala kvaliteta pruženih usluga i povećali kapaciteti lokalnih jedinica. U nastavku se daje pregled ukupno utrošenih sredstava za decentralizirane funkcije po stanovniku sa prikazom po županijama u 2021. godinu. Za podatak o broju stanovnika uzeta je 2020. godina koja je zadnja godina za koju su raspoloživi podaci u Državnom zavodu za statistiku.

Grafikon 47.: Raspodjela ukupnih financijskih sredstava za decentralizirane funkcije po stanovniku u županijama u 2021. godini (u mil. kuna)



Izrada autora prema Uredbama o načinu izračuna iznosa potpora (pomoći) izravnjanja za decentralizirane funkcije JLP(R)S-a za 2021. godinu. (NN, br. 148/2020); Statistika u nizu, 2022, DZS, Zagreb

Kada se promatraju apsolutni iznosi, najviše sredstava za decentralizirane funkcije dodjeljuje se na području županija koje imaju i najveći broj stanovnika: Grad Zagreb (331 mil. kuna), Splitsko-dalmatinska (234 mil. kuna), Osječko-baranjska (169 mil. kuna), Primorsko-goranska (156 mil. kuna) itd. No, omjerom dodijeljenih sredstava i stanovnika, najveći trošak po stanovniku su

ostvarile Ličko-senjska (1.102 kn/st), Požeško-slavonska (926 kn/st) i Bjelovarsko-bilogorska županija (793 kn/st), koje su ujedno i županije sa najmanjim brojem stanovnika. Znači, na području Ličko-senjske županije ostvareno je gotovo dvostruko više troškova po stanovniku za decentralizirane funkcije od prosječnog troška koji se ostvaruje na razini države, a gotovo trostruko veći trošak nego u Gradu Zagrebu koji ima najniže ostvarena izdvajanja po stanovniku. Rashode za decentralizirane funkcije koji su niži od državnog prosjeka koji iznosi 596 kn/st, ostvaruje ukupno pet županija koje pokrivaju više od 50% stanovništva Republike Hrvatske (Grad Zagreb, Primorsko-goranska, Zagrebačka, Splitsko-dalmatinska i Međimurska), najmanje Grad Zagreb sa utrošenih 409 kn/st, a najviše Međimurska županija sa utrošenih 587 kn/st. Isto možemo pripisati stanju infrastrukture i drugim uvjetima (klimatski uvjeti, veličina prostora, gustoća naseljenosti) pod kojima se funkcije obavljaju po čitavoj zemlji, a i naravno činjenici da opadaju jedinični troškovi, odnosno prosječni ukupni troškovi s porastom broja osoba kojima se određena usluga pruža. Isto potvrđuju dobiveni podaci da najveće iznose ulaganja po stanovniku bilježe one županije koje imaju i najmanji broj stanovnika te su u istima troškovi upravljanja i održavanja po stanovniku i najveći. Ipak, takvo stanje možemo opravdati na način da kod decentralizacije ključni cilj nije efikasno trošenje sredstava koje se dodjeljuju od strane središnje države, već prvenstveno pružanje usluge koja je podjednake kvalitete na području cijele države te dobro i transparentno upravljanje sredstvima.

Kada se određuju funkcije koje treba prenijeti na niže razine vlasti naglasak bi morao biti na onim funkcijama koje lokalne vlasti mogu učinkovito provoditi i administrativno prihvatiti, vodeći se kriterijem standardne razine usluge na cijelom području pojedine zemlje. Kvalitetan proces decentralizacije, proveo bi se najprije podjelom funkcija temeljem načela supsidijarnosti i osposobljenosti svake razine vlasti, a nakon toga oblikovanjem financijskog sustava kojim će se osigurati dostatna financijska sredstva za ostvarenje prenesenih, odnosno dodijeljenih funkcija (Jambrač, 2017). Vidljivo je da se u Republici Hrvatskoj konstantno ulažu naponi kako bi se utvrdili minimalni financijski standardi i pravedna raspodjela pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije, te da je potrebno dodatno raditi na primjerenijem sustavu izravnjanja fiskalnih potreba. Sadašnji sustav izravnjanja fiskalnih kapaciteta daleko je kvalitetniji za ostvarenje politike fiskalnog izravnjanja te je ostvaren veliki napredak u odnosu na sam početak provedbe fiskalne decentralizacije (2001. godina). Veću pozornost potrebno je usmjeriti na rješavanje nejednakosti u fiskalnim potrebama i isto uključiti u sustav fiskalnog izravnjanja, a središnja država mora

odrediti javne usluge i razinu standarda koje trebaju pružati sve općine, gradovi i županije. Ključno je da sustav fiskalnog izravnavanja jamči pristup usporedivoj razini javnih usluga svim stanovnicima u Republici Hrvatskoj.

Lokalna samouprava percipira se kao upravljački i ekonomski problem, umjesto kao vrijedan resurs te stečevina demokratskih i civilizacijskih procesa. Lokalnoj samoupravi ostavlja se premalo javnih sredstava i očekuje se da ih upotrijebe za poticanje i potporu ekonomskog razvoja u svojim sredinama, umjesto da im se dodjeli uloga pružatelja javnih usluga kojima će se alocirati izdašniji javni prihodi.

## **5. EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE UTJECAJA FISKALNE DECENTRALIZACIJE NA EKONOMSKI RAST U ODABRANIM ZEMLJAMA EUROPSKE UNIJE I REPUBLICI HRVATSKOJ**

U ovom dijelu uvodno će se dati pregled dosadašnjih empirijskih istraživanja analize odnosa između pokazatelja fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta. Provedenom ekonometrijskom analizom istražena je veza između stupnja fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta temeljem dva modela čiji su rezultati prikazani u nastavku ovog poglavlja, a odnose se na analizu utjecaja fiskalne decentralizacije na ekonomski rast u 23 odabrane zemlje članice Europske unije i u Republici Hrvatskoj. Osim toga, detaljno je razrađena metodologija ekonometrijskog istraživanja u vidu postupka izrade instrumenta istraživanja, odabira uzorka i primjene statističkih metoda. Opisani su podaci korišteni u analizi te ograničenja u korištenim podacima.

### **5.1. Pregled empirijskih istraživanja utjecaja fiskalne decentralizacije na ekonomski rast**

Nakon analize postojeće literature pretpostavlja se da fiskalna decentralizacija pozitivno utječe na ekonomski rast jer stvara uvjete za bolju aktivaciju endogenih faktora razvoja. Definiranju konceptijskog okvira fiskalne decentralizacije najviše su pridonijeli Brennan i Buchanan (1980), Oates (1972) i Tiebout (1956), dok su se prva empirijska istraživanja pojavila 1990-ih godina (Oates, 1995; Davoodi i Zou, 1998; Zhang i Zou, 1998). Pretpostavka je sljedeća: decentralizacija može kreirati natjecateljsku atmosferu među lokalnim jedinicama te one nastoje na najbolji mogući način udovoljiti potrebama svojih stanovnika, što rezultira inovativnijim i fleksibilnijim pristupom pružanja usluga.

S obzirom na istraživanje međuovisnosti stupnja fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta, potrebno je definirati što predstavlja pojam ekonomski rast. Ekonomski rast se definira kao porast stvarne razine neto nacionalnog dohotka (proizvodnje) i upotrebljava se kao standardna mjera u komparacijama razine razvijenosti među zemljama (Dragičević, 1991). Ekonomski se rast uglavnom izražava BDP-om (bruto domaćim proizvodom) ili malo preciznijom metodom BDP-

om po stanovniku. BDP pokazuje cjelokupnu vrijednost proizvodnje svih finalnih dobara i usluga u jednoj zemlji u godini dana. Iz toga proizlazi da BDP pokazuje sposobnost nekog društva da zadovoljava svoje potrebe za dobrima koja se na tržištu koriste kao predmet tržišne razmjene (Reić i Mihaljević Kosor, 2014, str. 157).

Brojne studije razmatrale su vezu između fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta. Dobiveni rezultati su različiti, neke su studije dobile pozitivan utjecaj fiskalne decentralizacije na ekonomski rast, dok su neke studije dobile negativan ili nikakav utjecaj između promatranih varijabli. Asatryan i Feld (2015) smatraju da je razlog za takve oprečne rezultate nedostatak sustavnosti u analizi utjecaja decentralizacije na ekonomski rast. Rodriguez-Pose i Ezcurra (2011), Bodman (2011), te Baskaran i Feld (2013) spadaju među one autore koji pružaju dokaze za negativan odnos između fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta, dok Iimi (2005) navodi suprotne rezultate. Primjerice, korištenjem panel analize za 51 razvijenu zemlju i zemlje u razvoju za razdoblje od 1997. do 2011. godine, Iimi (2005) je pronašao pozitivnu vezu između fiskalne decentralizacije i rasta BDP-a. Akai i Sakata (2002) dobili su pozitivan odnos između fiskalne decentralizacije i rasta BDP-a u Sjedinjenim Američkim Državama za razdoblje od 1992. do 1996. godine. Lin i Liu (2000) utvrdili su da je utjecaj fiskalne decentralizacije 1980-ih na rast kineskog BDP-a bio pozitivan. Zhang i Zou (1998) utvrdili su da je utjecaj fiskalne decentralizacije na ekonomski rast Kine negativan (ova studija se temelji na podacima za razdoblje od 1980. do 1992. godine). Koristeći panel analizu koja uključuje 46 razvijenih zemalja i zemalja u razvoju za razdoblje od 1970. do 1989. godine, Davoodi i Zou (1998) dobili su negativan odnos između fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta za zemlje u razvoju te nepovezanost odnosa između fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta za razvijene zemlje. Prema Zhang i Zou (1998) i Davoodi i Zou (1998) negativna veza između fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta ukazuje na činjenicu da se lokalne uprave ne ponašaju odgovorno prema svojim biračima te ne udovoljavaju njihovim stvarnim preferencijama, odnosno potrebama. To se uglavnom događa kada lokalni čelnici nisu odabrani demokratskim putem. Woller i Phillips (1998) nisu pronašli dokaze o statistički značajnom odnosu između rasta BDP-a i fiskalne decentralizacije u 23 razvijene zemlje i zemlje u razvoju za razdoblje od 1974. do 1991. godine. Enikolopov i Zhuravskaya (2007) tvrde da fiskalna decentralizacija može potencijalno povećati rast, ali samo uz dobre izgrađene prateće institucije. Empirijske studije koje se baziraju na analizama na razini jedne zemlje, uglavnom federalne, kao što su Australija (Bodman et al., 2009), Indija (Zhang i Zou, 2001), Rusija (Desai et al., 2003), Švicarska (Feld et al., 2003) ili

Sjedinjene Američke Države (Xie et al., 1999; Stansel, 2005; Hatfield i Kosec, 2013) opet dovode do dvosmislenih rezultata. To je djelomično moguće zbog nerazumijevanja odnosa između fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta, upotrebi krivih pokazatelja fiskalne decentralizacije te nedovoljne pozornosti posvećene neizravnim kanalima putem kojih se može utjecati na ekonomski rast (Martinez-Vazquez i McNab, 2003).

Baskaran i Feld (2009) ispituju odnos fiskalne decentralizacije (mjerene decentralizacijom poreznih prihoda) i ekonomskog rasta u razdoblju od 1975. do 2001. godine na uzorku od 23 zemlje članice OECD-a. Inicijalni rezultati sugeriraju da fiskalna decentralizacija utječe negativno na ekonomski rast, no dodatnim uvrštavanjem varijabli u model početna tvrdnja je opovrgnuta, pa autori zaključuju kako je stupanj decentralizacije nekoreliran s ekonomskim rastom. Također, podaci ukazuju da je u promatranom razdoblju približno 20% poreznih prihoda lokalne države pod kontrolom lokalnih jedinica u smislu određivanja poreznih stopa i/ili poreznih osnovica, dok je svega 2-5% poreznih prihoda od zajedničkih poreza za koje lokalne jedinice imaju mogućnost određivanja njihove raspodjele; dakako, fluktuacije navedenih pokazatelja značajno variraju u promatranom razdoblju u pojedinim zemljama i između zemalja (Baskaran i Feld, 2009, str. 6). Autori ističu kako u određenim slučajevima mogućnost odlučivanja i kontrole lokalne države u raspodjeli poreznih prihoda od zajedničkih poreza može pozitivno utjecati na ekonomski rast, za razliku od političke decentralizacije koja ima negativne učinke na ekonomski rast u promatranom uzorku (Baskaran i Feld, 2009, str. 17).

Zhang i Zou (1998) istražuju utjecaj fiskalne alokacije između središnje i lokalne države na ekonomski rast u Kini od početka ekonomske reforme koja je započela krajem 1970-tih te zaključuju kako je veći stupanj fiskalne decentralizacije u smislu povećanja udjela u potrošnji nižih razina u ukupnim državnim rashodima, rezultirao manjim ekonomskim rastom na lokalnoj razini u 28 promatranih provincija u razdoblju od 1980. do 1992. godine. Zaključuju da značaj fiskalne decentralizacije treba staviti u odnos prema postojećoj raspodjeli prihoda i troškova između različitih razina vlasti te fazi ekonomskog razvoja u kojemu se država nalazi. U početnom stadiju ekonomskog razvoja, javne investicijske projekte čiji se učinci osjećaju na širem području treba poduzimati središnja, a ne lokalna država jer se tako ostvaruju veći efekti na ekonomski rast, dok je u kasnijim stadijima potrebno obratiti pozornost na to da prevelika fiskalna decentralizacija ne uspori potencijalni rast (Zhang i Zou, 1998, str. 237).

Gemmell et al. (2013) su u svom istraživanju na uzorku od 23 zemlje članice OECD-a u razdoblju od 1972. do 2005. godine dobili rezultate prema kojima je decentralizacija izvršavanja troškova (rashoda) povezana s nižim stopama ekonomskog rasta za razliku od decentralizacije prihoda koja utječe na ostvarivanje viših stopa ekonomskog rasta, pri čemu smanjenje izvršavanja troškova na nižim razinama uz istovremeno povećanja udjela financiranja navedenih troškova iz vlastitih prihoda lokalnih razina pozitivno djeluje na ekonomski rast.

Davoodi i Zou (1998) promatraju podatke za 46 država u razdoblju od 1970. do 1989. godine te zaključuju kako postoji negativna veza između ekonomskog rasta i fiskalne decentralizacije u zemljama u razvoju, za razliku od razvijenih zemalja gdje navedenu vezu nisu uspjeli utvrditi. Primjerice, 10%-tno povećanje fiskalne decentralizacije (mjerene udjelom rashoda nižih razina u ukupnim državnim rashodima) u cjelokupnom uzorku te uzorku zemalja u razvoju vodi ka smanjenju stope ekonomskog rasta od 0,7 do 0,8 postotnih bodova (Davoodi i Zou, 1998, str. 249). Xie, Zou i Davoodi (1999) ističu kako je postojeća decentralizacija izvršavanja troškova konzistentna s maksimizacijom ekonomskog rasta u dugom roku, odnosno da daljnja (veća) decentralizacija može ugroziti potencijalne stope rasta. Analiza je provedena koristeći podatke na razini saveznih država SAD-a i njihovih lokalnih vlasti u razdoblju od 1948. do 1994. godine, a fiskalna decentralizacija je mjerena kao udio troškova federalne/savezne/lokalne države u konsolidiranim državnim troškovima svih razina vlasti.

Martinez-Vazquez i McNab (2006) istražuju izravan i neizravan utjecaj fiskalne decentralizacije na ekonomski rast na uzorku od 66 razvijenih zemalja i zemalja u razvoju u razdoblju od 1972. do 2003. godine. Rezultati ukazuju kako ne postoji statistički značajna izravna veza između fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta za razliku od neizravne veze, pri čemu se neizravna veza ispituje mjerenjem decentralizacije na makroekonomsku stabilnost, odnosno na stopu inflacije (Martinez-Vazquez i McNab, 2006, str. 39).

Akai i Sakata (2002) u svom istraživanju potvrđuju pozitivan utjecaj fiskalne decentralizacije na ekonomski rast na uzorku od 50 saveznih država SAD-a u razdoblju od 1992. do 1996. godine, pri čemu ističu da je način na koji se definira fiskalna decentralizacija od presudne važnosti za određivanje njezinog utjecaja na ekonomski rast.



U tablici 30. prikazan je pregled literature gdje su izdvojeni radovi koji su analizirali odnos između fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta na razini jedne zemlje i na razini više zemalja, takozvanoj *cross-country* analizi.

Tablica 30.: Pregled literature o analizi odnosa između pokazatelja fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta

<b>Autori (godina)</b>	<b>Uzorak</b>	<b>Razdoblje</b>	<b>Rezultati</b>
<b>Cross-country analiza</b>			
Baskaran i Feld (2009)	23 zemlje OECD-a	1975-2001	Nije pronađena veza između fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta
Blöchliger, Égert i Bonesmo Fredriksen (2013)	zemlje OECD-a	1995-2010	Fiskalna decentralizacija je pozitivno povezana s BDP-om per capita, a negativno s rastom BDP-a.
Bodman i Ford (2006)	21 OECD zemlja s visokim dohotkom	1991-1998	Nema dokaza o izravnoj vezi između fiskalne decentralizacije i rasta.
Davoodi i Zou (1998)	46 država u razvoju i OECD država	1970-1989	Fiskalna decentralizacija ima negativan utjecaj na ekonomski rast u cijelom uzorku.
Ebel i Yilmaz (2002b)	19 OECD država	1997-1999	Autonomija prihoda pozitivno utječe na rast. Fiskalna ovisnost o središnjoj razini ima pozitivan, ali nesigifikantan utjecaj.
Enikolopov, Zhuravskaya (2007)	21 razvijena zemlja i 70 tranzicijskih zemalja i zemalja u razvoju	1975-2000	Nema izravnih signifikantnih efekata decentralizacije na ekonomski rast
Filippetti i Sacchi (2016)	21 zemlja OECD-a	1970–2010	Decentralizacija poreza na imovinu dovodi do većeg ekonomskog rasta u kombinaciji s visokom administrativnom i političkom decentralizacijom.
Gemmell et al. (2013)	23 zemlje OECD-a	1972–2005	Pozitivan odnos za decentralizaciju prihoda, ali negativan za decentralizaciju rashoda.
Iimi (2005)	51 zemlja	1997-2001	Veza između fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta pozitivna i signifikantna.
Martinez-Vasquez i McNab (2006)	52 razvijene zemlje i zemlje u razvoju	1972-97	Nema izravne veze između fiskalne decentralizacije i rasta. Neizravna veza kroz pozitivan utjecaj decentralizacije prihoda na makroekonomsku stabilnost.
Oates (1995)	40 država	1974-1989	Signifikatna i robustna pozitivna korelacija između fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta per capita.
Rodriguez-Pose i Ezcurra (2011)	21 zemlja OECD-a	1990-2005	Signifikantan negativan utjecaj fiskalne decentralizacije, robustan na različite specifikacije.

Rodriguez-Pose i Kroijer (2009)	16 zemalja srednje i istočne Europe	1990-2004	Fiskalna decentralizacija ima negativan utjecaj na ekonomski rast.
Thiessen (2003)	OECD zemlje s visokim dohotkom	1973–1998	Nema signifikantnog efekta fiskalne decentralizacije (niti potrošnje niti prihoda) na ekonomski rast.
Thornton (2007)	19 zemalja OECD-a	1980-2000	Nema signifikantnih efekata decentralizacije na ekonomski rast.
Woller i Phillips (1998)	23 zemlje u razvoju	1974-1991	Nema značajnog utjecaja fiskalne decentralizacije (niti na prihodovnoj niti na rashodovnoj strani) na gospodarski rast.
Yilmaz (1999)	17 unitarnih i 23 federalne države	1970-1990	Decentralizacija potrošnje na lokalnoj razini povećava rast BDP-a u unitarnim državama, dok su rezultati za federalne države manje jasni.
<b>Analiza na razini jedne zemlje</b>			
Akai i Sakata (2002)	50 saveznih država u SAD-u	1992–1996	Decentralizacija ima pozitivan utjecaj na BDP saveznih država.
Akai, Nishimura i Sakata (2004)	Savezne države u SAD-u	1992-97	Fiskalna decentralizacija ima pozitivan učinak na ekonomski rast i negativan učinak na ekonomsku nestabilnost.
Carrion-i-Silvestre et al. (2008)	Španjolska	1980-1998	Fiskalna decentralizacija ima pozitivan učinak na regionalni i nacionalni ekonomski rast. Učinak rashodovne strane jači je od prihodovne.
Feld, Kirchgässner i Schaltegger (2004)	26 Švicarskih kantona	1980-1998	Decentralizacija potrošnje i prihoda nema utjecaja na ekonomski rast.
Hammond i Tosun (2006)	Sjedinjene Američke Države	1970-2000	Relativno slab ili negativan odnos u ruralnim područjima za razliku od pozitivnog utjecaja u gradskim područjima.
Jin i Zou (2005)	Kina	1979-93 i 1994-99	Od 1979-93 decentralizacija rashoda negativna je za rast, dok je decentralizacija prihoda pozitivna za rast. Od 1994. do 1999 decentralizacija rashoda nema utjecaja na rast, dok decentralizacija prihoda negativno utječe na rast.
Lin i Liu (2000)	Kina	1970-93	Fiskalna decentralizacija pozitivno utječe na ekonomski rast.
Malik, Hassan i Hussain (2006)	Pakistan	1971-2005	Udio izdataka nižih razina vlasti u općoj državi i udio vlastitih prihoda imaju pozitivan i značajan učinak na ekonomski rast.
Nguyen i Anwar (2011)	61 provincija u Vijetnamu	1997–2007	Procijenjeni rezultati ukazuju na to da je učinak decentralizacije rashoda na ekonomski rast u Vijetnamu bio negativan, dok je učinak decentralizacije prihoda na ekonomski rast bio pozitivan.
Qiao et al. (2008)	28 kineskih provincija	1985–1998	Fiskalna decentralizacija je povećala rast, ali odnos između dviju varijabli je nelinearan.

Xie, Zou i Davoodi (1999)	50 saveznih država u SAD-u	1948-1994	Nesignifikantni koeficijenti decentralizacije potrošnje za lokalne i savezne države što može implicirati da je postojeća razina fiskalnog federalizma u skladu s maksimizacijom rasta.
Zhang i Zou (2001)	16 saveznih država u Indiji	1970-1994	Dobili su pozitivnu vezu između per capita pokazatelja fiskalne decentralizacije na ekonomski rast saveznih država u Indiji.

Izvor: Sistematizacija autora

Ebel i Yilmaz (2002b), Filippetti i Sacchi (2016), Iimi (2005), Martinez-Vasquez i McNab (2006), Oates (1995), Yilmaz (1999), Akai i Sakata (2002), Akai, Nishimura i Sakata (2004), Carrion-i-Silvestre et al. (2008), Hammond i Tosun (2006), Lin i Liu (2000), Malik, Hassan i Hussain (2006), Qiao et al. (2008) i Zhang i Zou (2001) u svojim su empirijskim istraživanjima našli pozitivnu vezu između korištenih pokazatelja fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta što je vidljivo iz tablice 30.

S druge strane, negativnu vezu između korištenih pokazatelja fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta u svojim radovima utvrdili su: Davoodi i Zou (1998), Rodriguez-Pose i Ezcurra (2011), Rodriguez-Pose i Kroijer (2009) i Jin i Zou (2005). U radovima Blöchliger, Égert i Bonesmo Fredriksen (2013), Gemmell et al. (2013) i Nguyen i Anwar (2011) dobiveni su suprotni rezultati ovisno o korištenim pokazateljima fiskalne decentralizacije. Kao što je prethodno navedeno, Gemmell et al. (2013) su na analizi 23 zemlje OECD-a u razdoblju od 1972. do 2005. godine dobili pozitivan odnos za decentralizaciju prihoda, ali negativan za decentralizaciju rashoda. Isto su u svome radu potvrdili Nguyen i Anwar (2011) koji su analizirali 61 provinciju u Vijetnamu u razdoblju od 1997. do 2007. godine te procijenjeni rezultati ukazuju na to da je učinak decentralizacije rashoda na ekonomski rast u Vijetnamu bio negativan, dok je učinak decentralizacije prihoda na ekonomski rast bio pozitivan.

Iz tablice 30. vidljivo je kako se u određenom broju radova pojavljuju nesignifikantni ili neznčajni efekti fiskalne decentralizacije (i sa strane decentralizacije rashoda, a i decentralizacije prihoda) na ekonomski rast. Analize na razini više zemalja (*cross-country*) pokazuju manju signifikantnost (Baskaran i Feld (2009), Bodman i Ford (2006), Enikolopov i Zhuravskaya (2007), Thiessen (2003), Thornton (2007), Woller i Phillips (1998)) u odnosu na analizu na razini jedne zemlje gdje su Feld, Kirchgässner i Schaltegger (2004) analizirajući 26 švicarskih kantona u razdoblju od 1980. do 1998. godine dobili rezultate da decentralizacija rashoda i prihoda nema utjecaja na ekonomski

rast, dok su Xie, Zou i Davoodi (1999) analizirajući 50 saveznih država u SAD-u dobili nesigifikantne koeficijente decentralizacije rashoda.

Dva osnovna pitanja i dalje predstavljaju značajne prepreke pri analizi utjecaja fiskalne decentralizacije s empirijskog stajališta. Prvi je problem kako se isto mjeri i jesu li potrebni podaci za analizu zapravo dostupni. Autori su koristili različite pokazatelje fiskalne decentralizacije, a većina istraživanja bazira se na procjeni fiskalne decentralizacije kao udjela rashoda/prihoda nižih državnih razina u rashodima/prihodima opće države čime je zanemarena multidimensionalnost fiskalne decentralizacije. Prethodno navedeni radovi impliciraju kako utjecaj fiskalne decentralizacije na ekonomski rast ovisi o promatranj dimenziji decentralizacije te većina dobivenih rezultata o utjecaju decentralizacije rashoda upućuje na negativan utjecaj na ekonomski rast, dok su rezultati za decentralizaciju prihoda suprotni. Navedeni pokazatelji decentralizacije su najčešće slabi procjenitelji koji ne rade razliku između primjerice vlastitih lokalnih prihoda i prihoda koji se ostvaruju dijeljenjem među različitim razinama vlasti ili između vlastite lokalne potrošnje o kojoj samostalno odlučuje lokalna jedinica i potrošnje koja je određena od strane središnje države. Isto predstavlja značajan problem analizi utjecaja na ekonomski rast jer se ne koriste pokazatelji decentralizacije koji bi odražavali stvarnu autonomiju lokalnih jedinica. Te se studije obično oslanjaju na GFS statistiku (*Government Finance Statistics*) Međunarodnog monetarnog fonda (*IMF - International Monetary Fund*) i opisuju stupanj fiskalne decentralizacije kao udio nižih razina vlasti u ukupnoj potrošnji ili prihodima središnje države. Iako GFS pruža konzistentne definicije među zemljama i tijekom vremena, podaci ne uspijevaju ispravno razmotriti međuvladinu fiskalnu strukturu zemalja, a posebno ignorira stupanj kontrole središnje vlade nad lokalnim poreznim stopama i poreznim osnovama. Fiva (2006) smatra da korištenje takvih podataka može dovesti do netočnih rezultata jer podudarnost između proračunskih stavki i stvarnog donošenja odluka može biti nesavršena. Mjera decentralizacije poreznih prihoda koju pruža indikator GFS-a ne čini razliku između lokalno određenih poreza, poreza koje regulira središnja država, poreza koji se ubiru kao dodatni porezi na nacionalne poreze i zajedničkih poreza koji se dijele između više razina. OECD-ova baza podataka (*OECD Fiscal Decentralisation Database*) nastoji prevladati navedene probleme mjerenja i predstaviti podatke koji se eksplicitno fokusiraju na ulogu oporezivanja u određivanju fiskalne autonomije nižih razina vlasti (Dougherty, Harding i Reschovsky, 2019). Također, u većini radova ignorira se mogućnost postojanja obrnute kauzalnosti među promatranim varijablama te se ne vodi računa o potencijalnoj endogenosti fiskalne

decentralizacije što može dovesti u pitanje ispravnost dobivenih rezultata. Kako bi se dobili signifikantni rezultati potrebno je odabrati ispravne mjere fiskalne decentralizacije u analizi. Ukoliko se uz standardne pokazatelje fiskalne decentralizacije ubaci pokazatelj koji se mjeri samostalnošću nižih razina vlasti da odlučuju o vlastitim prihodima, dosadašnji procijenjeni rezultati utjecaja fiskalne decentralizacije na ekonomski rast mogli bi se promijeniti. Kroz ovu disertaciju nastoje se ispraviti prethodno spomenuti nedostaci.

## **5.2. Definicija i opis korištenog modela**

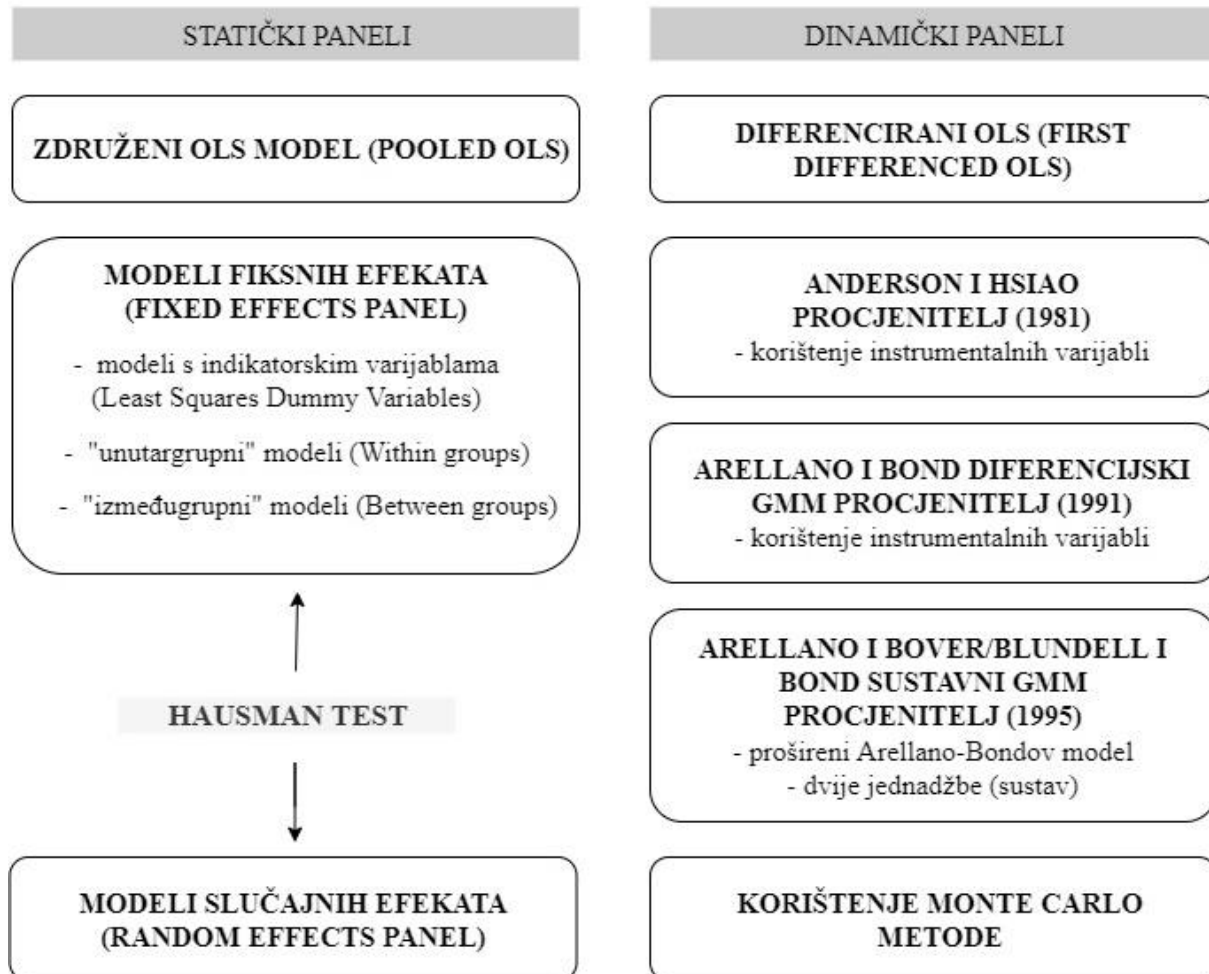
U ovom poglavlju predstavljena je metodologija primijenjena u ekonometrijskoj analizi, kao i razlog odabira pojedinih metoda i modela za statističku analizu. Za analizu podataka panela koristi se statistički program STATA. Prije prikaza rezultata ekonometrijske analize, potrebno je prikazati odabrane podatke i korištene varijable, kao i raspraviti razloge njihovog odabira.

### **5.2.1. Opis metodologije primijenjene u ekonometrijskoj analizi**

Za testiranje validnosti hipoteza, odnosno veze između odabranih varijabli korištena je panel analiza koja omogućava definiranje i testiranje kompliciranijih ekonometrijskih modela. Podaci koji su strukturirani u obliku panela kombiniraju dvije temeljne grane ekonometrije: analizu vremenskih serija (engl. *time series*) i analizu vremenskog presjeka (engl. *cross section*), pa analiza panel podataka sadrži više varijabilnosti što daje i veći spektar mogućnosti istraživanja od analize isključivo prostornih modela ili isključivo vremenskih serija (Kennedy, 2008). Ipak, panel analiza ima i određene nedostatke, koji podrazumijevaju odabir adekvatne i dovoljno velike grupe zemalja koja je predmet analize, uz postojanje zadovoljavajućeg stupnja homogenosti te sličnih kretanja u dugom roku.

Na shemi 1. nalazi se sažeti prikaz spomenutih modela koji se najčešće koriste za analizu panel podataka. Glavna podjela modela za analizu panel podataka je na statičke i dinamičke modele.

Shema 1.: Modeli za analizu panel podataka



Izvor: Samostalna izrada autora prema: Nickel (1981), Anderson i Hsiao (1982), Arellano i Bond (1991), Arellano i Bover (1995), Blundell i Bond (1998), Roodman (2009), Baltagi (2013)

Ukoliko zavisna varijabla ne ovisi o vlastitim prethodnim (lagiranim) vrijednostima, tada se koriste statički modeli. Združeni OLS model pretpostavlja zanemarivanje heterogenosti između različitih skupina kao i zanemarivanje varijacija kroz različite godine. Drugim riječima, svako opažanje se tretira jednako kao i u običnoj linearnoj regresiji bez oznaka vremena i grupa. Iz navedenog razloga, združeni OLS model se gotovo nikada samostalno ne koristi za analizu panel podataka, već češće za usporedbu s ostalim modelima. Nadalje, dvije najpoznatije metode analize statičkih panela su metoda fiksnih efekata i metoda slučajnih efekata. Odabir između spomenutih vrši se

poznatim *Hausman* testom. Najpoznatije metode koje spadaju u fiksne efekte su: modeli s indikatorskim varijablama, unutargrupni modeli te izmeđugrupni modeli. U modelu s indikatorskim varijablama heterogenost različitih grupa u panelu se obuhvaća *dummy* varijablama. S obzirom na to da je za svaku grupu potrebna različita *dummy* varijabla, često je potreban velik broj indikatorskih varijabli, što smanjuje kvalitetu procjene. Iz tog razloga, češće se koriste unutargrupni i izmeđugrupni modeli, ovisno o tome je li u analizi važnija grupna ili vremenska heterogenost.

Ukoliko zavisna varijabla ovisi o vlastitim prethodnim (lagiranim) vrijednostima, tada se koriste dinamički modeli. Najjednostavniji oblik dinamičkog modela je tzv. diferencirani OLS model. Međutim, takav model ne rješava problem korelacije između greške i zavisne varijable koji se pojavljuje u dinamičkim modelima. Prvo rješenje za spomenuti problem razvili su Anderson i Hsiao (1981) koristeći instrumentalne varijable. Sličan, ali poboljšani pristup s instrumentalnim varijablama koriste Arellano i Bond (1991) te se njihov model zove diferencijski (engl. *difference*) GMM model. Proširena verzija Arellano-Bond modela je Arellano-Bover/Blundell-Bond sistemski GMM model, gdje se koristi postupak procjene u dva koraka (dvije jednadžbe). Spomenuti modeli se najčešće koriste u literaturi, a u posljednje vrijeme koristi se i Monte Carlo simulacija za ocjenu svojstava i izbor najbolje metode pri procjeni dinamičkih panel modela (Behr, 2003).

Baltagi (2013, str. 6-8) ističe nekoliko prednosti korištenja panel analize u pogledu modela vremenskih presjeka i vremenskih serija:

1. Analiza panel podataka omogućuje kontrolu individualne heterogenosti. Ova analiza sugerira da su sve tvrtke, pojedinci, zemlje itd. heterogene, da se metodologije i studije poput presjeka ili vremenskih serija ne mogu ugraditi u njihove rezultate, te stoga mogu imati rizik od pristranih rezultata,
2. Paneli daju dodatnu varijabilnost, više informativnih podataka, manje kolinearnosti među varijablama, više stupnjeva slobode i bolju učinkovitost,
3. S podacima panela lakše je ispitati dinamiku prilagodbe,
4. Analiza panel podataka prikladnija je za prepoznavanje i mjerenje učinaka koji jednostavno nisu toliko očiti u vremenskim serijama i prostornim modelima,
5. Panel podaci dopuštaju korištenje konstrukcije i omogućuju testiranje kompliciranijih modela ponašanja od vremenskih serija ili prostornih modela,

6. Podaci mikro panela prikupljeni o pojedincima, kućanstvima i tvrtkama mogu se preciznije mjeriti iz sličnih varijabli koje su mjerene na makro razini,
7. Podaci makro panela imaju duže vremenske serije, a test jediničnog korijena panela imaju standardne asimptotske distribucije i ne pate od problema nestandardnih distribucija koji se javlja kod testa jediničnog korijena u analizi vremenskih serija.

Uz očite prednosti korištenja analize panel podataka Baltagi (2013, str. 8-11) navodi neke od nedostataka i ograničenja panel modela:

1. Pogrešno interpretiranje mjernih pogrešaka,
2. Problemi s dizajnom i prikupljanjem podataka,
3. Kratka vremenska dimenzija u odnosu na vremenske serije,
4. Problemi sa selektivnošću podataka,
5. Ovisnost o analizi prostornih modela.

Većina ekonomskih relacija dinamičke je prirode što znači da sadašnja vrijednost neke varijable ovisi o prošlim, odnosno prethodnim vrijednostima predmetne varijable. Statički panel modeli nisu primjereni za procjenu ekonomskih relacija koje ovise o prethodnim vrijednostima iz razloga što je njihova osnovna pretpostavka ne postojanje autokorelacije kod zavisne varijable, pa je za procjenu ekonomskih relacija češće potrebno koristiti dinamičke panel modele jer isti pretpostavljaju da je sadašnja vrijednost određene varijable ovisna o svojim prethodnim vrijednostima. Iako dinamički paneli mogu sadržavati vrijednosti zavisne varijable iz jednog ili više prethodnih razdoblja, uobičajeno je u model uvrštavati samo vrijednost zavisne varijable te za samo jedno razdoblje unatrag, tj. samo vrijednost zavisne varijable iz prethodnog razdoblja (Škrabić Perić, 2012). Dodatno, GMM procjenitelji postižu dosljednu i nepristranu procjenu parametara i rješavaju problem endogenosti koji može nastati zbog povezanosti zavisnih i nezavisnih varijabli korištenjem lagiranih endogenih varijabli kao instrumenata (Dimitrić, Tomas Žiković i Arbula Blecich, 2019).

S obzirom na to da zavisna varijabla odabrana u oba modela u ovome radu (BDP) pokazuje dinamičko ponašanje, analiza se provodi korištenjem dinamičkih panel modela. Trenutne vrijednosti varijable ovise o prethodnim vrijednostima, što znači da ima dinamičku prirodu.



Linearni dinamički panel model, koji sadrži objašnjavajuće varijable  $X_{it}$  kao i lagiranu endogenu varijablu  $Y_{i,t-1}$ , može se zapisati na sljedeći način:

$$Y_{1t} = \mu + \gamma Y_{it-1} + \beta_1 X_{it1} + \beta_2 X_{it2} + \dots + \beta_k X_{itK} + \alpha_i + \varepsilon_{it},$$

$$i = 1, \dots, N, \quad t = 1, \dots, T, \quad k = 1, \dots, K$$
(1)

gdje je  $N$  broj zemalja, odnosno županija, a  $T$  je broj promatranih razdoblja,  $x_{itk}$  je vrijednost  $k$ -te nezavisne varijable,  $i$ -te jedinice promatranja u razdoblju  $t$ ,  $y_{i,t-1}$  je vrijednost zavisne varijable  $i$ -te jedinice promatranja u razdoblju  $t-1$ ,  $\alpha_i$  je fiksni ili slučajni efekt različit za svaku jedinicu promatranja,  $\mu$  je konstantni član,  $\beta_1, \dots, \beta_k$  i  $\gamma$  su parametri koje treba procijeniti, pri čemu se podrazumijeva da su greške relacije  $\varepsilon_{it}$  nezavisno i identično distribuirane slučajne varijable sa sredinom 0 i varijancom  $\sigma_\varepsilon^2$ .

Dakle, u slučaju oba uzorka, radi se o panel analizi (više individua  $N$ , kroz duže vremensko razdoblje  $T$ ). Cilj je istražiti kako fiskalna decentralizacija utječe na ekonomski rast. Prema tome, kao zavisna varijabla, u oba slučaja korišten je pokazatelj bruto domaći proizvod po glavi stanovnika (*BDP per capita*) kao pokazatelj ekonomskog rasta, dok se varijable fiskalne decentralizacije (nezavisne varijable) razlikuju, ovisno o dostupnosti pojedinih podataka i mjera na razini države/županije. Uključivanjem lagirane vrijednosti zavisne varijable također se uklanja učinak gospodarskog rasta na decentralizaciju te je obuhvaćen učinak fiskalne decentralizacije na ekonomski rast. Korištene su i kontrolne varijable koje bi potencijalno mogle imati veliki utjecaj na ekonomski rast.

Uzevši u obzir sve prethodno navedeno, ekonometrijski model koji uključuje i kontrolne varijable bi bio sljedeći:

$$ER_{it} = \alpha_0 ER_{i,t-1} + FD'_{it}\beta + CONTROL'_{it}\gamma + v_i + \varepsilon_{it}$$
(2)

gdje je  $ER_{it}$  zavisna varijabla i predstavlja pokazatelj ekonomskog rasta zemlje  $i$  u razdoblju  $t$ , odnosno županije  $i$  u razdoblju  $t$ ,  $FD_{it}$  predstavlja pokazatelj fiskalne decentralizacije te je vektor

regresora, dok  $CONTROL_{it}$  predstavlja skupinu kontrolnih varijabli u modelu.  $v_i$  je fiksni (*fixed*) ili slučajni (*random*) efekt svake individue  $i$  (N država ili županija), a  $\epsilon_{it}$  je greška.

Kako se ne bi koristila *dummy* varijabla za svaku zemlju/županiju, klasična metoda kod panel modela je *within* transformacija ili diferenciranje. Primjerice, koristeći diferenciranje, tada je regresand  $(ER_{it} - ER_{i,t-1})$ , a regresor je  $(ER_{i,t-1} - ER_{i,t-2})$  s ostalim diferenciranim regresorima i diferenciranom greškom:

$$(ER_{it} - ER_{i,t-1}) = a_0(ER_{i,t-1} - ER_{i,t-2}) - \beta(FD'_{it} - FD'_{i,t-1}) + \beta(CONTROL'_{it} - CONTROL'_{i,t-1}) + (\epsilon_{it} - \epsilon_{i,t-1}) \quad (3)$$

Prethodnom transformacijom  $v_i$  (individualni efekt države ili županije) nestaje (iz razloga što je prije bio konstanta).

Iako su diferencijskom transformacijom u jednadžbi (3) uklonjeni individualni efekti kod dinamičkih panela i dalje postoji ozbiljan problem autokorelacije. Naime, imajući na umu da postoji korelacija između  $ER_{it}$  i  $\epsilon_{it}$ , može se zaključiti da  $ER_{i,t-1}$  i  $\epsilon_{i,t-1}$  isto koreliraju. Nadalje, znajući da postoji povezanost između  $ER_{it}$  i  $ER_{i,t-1}$  može se zaključiti kako postoji korelacija između  $(ER_{i,t-1} - ER_{i,t-2})$  i  $(\epsilon_{it} - \epsilon_{i,t-1})$ . Posljedično, procjenitelj je nekonzistentan i pristran, što se naziva i tzv. *Nickel Bias*. Kao rješenje za prethodno opisani problem endogenosti najčešće se koriste instrumentalne varijable. Dakle, kao zamjena za  $(ER_{i,t-1} - ER_{i,t-2})$  koriste se instrumentalna varijabla. Da bi instrumentalna varijabla bile valjana, treba zadovoljavati sljedeće obavezne kriterije:

- 1) Ne smije biti korelirana s greškom;  $cov(CONTROL_{i,t}, \epsilon_{it}) = 0$
- 2) Treba biti djelomično i dovoljno snažno korelirana s varijablom koju instrumentira  $ER_{i,t-1}$

Ipak, u praksi nije jednostavno naći varijablu koja je vrlo slična izvornoj, a da nije korelirana s greškom. Štoviše, prvi uvjet je vrlo teško provjeriti iz razloga što greška nije znana veličina. Stoga se i u ovoj empirijskoj analizi umjesto pronalaska zamjenskih varijabli koriste poznate metode odabira instrumentalnih varijabli. Različiti autori koristili su drugačije pristupe, pa tako recimo Anderson i Hsiao (1982) kao instrument za  $ER_{i,t-1} - ER_{i,t-2}$  koriste  $ER_{i,t-2}$  ili  $\Delta ER_{i,t-2}$ . Logika

korištenja spomenutih instrumenata je sljedeća: diferencirana vrijednost greške u vremenu  $t-1$  je korelirana s diferenciranom vrijednosti zavisne varijable u vremenu  $t-1$ , ali diferencirana vrijednost greške u vremenu  $t-1$  nije korelirana s diferenciranom vrijednošću zavisne varijable u vremenu  $t-2$ . Arellano i Bond (1991) dodatno razrađuju prethodno spomenutu metodu povećavanjem broja instrumenata. Prema mišljenju autora (Arellano-Bond, 1991), broj mogućih instrumenata se povećava kako se  $t$  povećava. Za  $t = 3$  instrumenti će biti identični onima koristeći Anderson i Hsiao pristup. Zatim, za  $t = 4$  mogući instrumenti su  $ER_{i,1}$  i  $ER_{i,2}$ . Moguće instrumentalne varijable u različitim periodima su sljedeće:

Period	Jednadžba	Dostupni instrumenti
$t = 3$	$\Delta ER_{i3} = \alpha \Delta ER_{i2} + \dots$	$ER_{i1}$
$t = 4$	$\Delta ER_{i4} = \alpha \Delta ER_{i3} + \dots$	$ER_{i1}$ i $ER_{i2}$
$t = 5$	$\Delta ER_{i5} = \alpha \Delta ER_{i4} + \dots$	$ER_{i1}$ , $ER_{i2}$ i $ER_{i3}$

Kao što je već spomenuto, povećanjem  $t$  povećava se i broj mogućih instrumenata, te u konačnici u zadnjoj jednadžbi uvijek ima  $t-2$  instrumenata. Veći broj instrumenata povećava efikasnost procjenitelja, ali ipak treba paziti da broj instrumenata nije veći od broja grupa individua  $N$ .

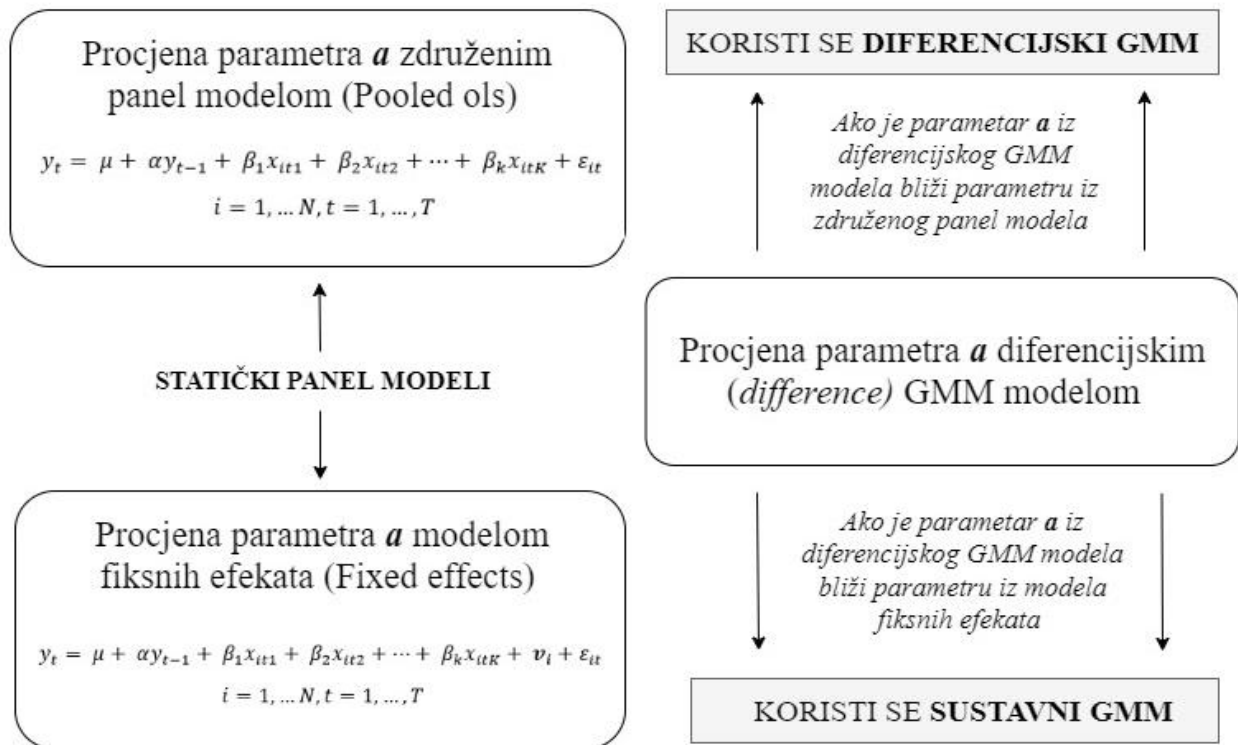
Odabir instrumentalnih varijabli već je detaljno opisan, a koeficijenti su procijenjeni generaliziranom metodom momenata (GMM). GMM procjenjuje parametre na način da kombinira podatke iz uzorka s uvjetima momenata koji vrijede za populaciju (Hansen, 1982).

Osim Arellano-Bond (1991) *difference GMM* pristupa, korišten je i Arellano-Bover (1995) *system GMM* pristup koji je zapravo prošireni Arellano-Bond (u literaturi se naziva *augmented Arellano-Bond*). Umjesto jedne diferencirane jednadžbe, koriste se dvije jednadžbe, gdje je prva jednadžba izražena u levelima varijabli i diferenciranim instrumentima, dok je druga jednadžba izražena u diferenciranim vrijednostima varijabli i levelima vrijednosti instrumenata. *System GMM* je robustan na heteroskedastičnost i autokorelaciju.

Izbor između korištenja prvog pristupa (*difference GMM*) ili drugog pristupa (*system GMM*) može se izvršiti na više načina. U ovoj analizi je korištena procedura “*Rule of thumb*” (Bond, 2001) koja se prikazuje u shemi 2. i opisuje u nastavku:

- 1) Procijeniti parametar  $\alpha_0$  iz jednadžbe 4. združenom (engl. *pooled*) *OLS* metodom. Procijenjena vrijednost je pristrana prema gore u odnosu na stvarnu vrijednost koeficijenta i to se uzima kao gornja granica.
- 2) Procijeniti parametar  $\alpha_0$  iz jednadžbe 4. metodom fiksnih efekata. Procijenjena vrijednost je pristrana prema dolje u odnosu na stvarnu vrijednost koeficijenta i uzima se kao donja granica (*Nickel bias*)
- 3) Procijeniti parametar  $\alpha_0$  iz jednadžbe 4. diferencijskom (engl. *difference*) *GMM* metodom. Usporediti vrijednost s procijenjenom vrijednosti iz metode fiksnih efekata. Ako je vrijednost koeficijenta manja ili blizu vrijednosti dobivene metodom fiksnih efekata, tada je *difference GMM* pristran prema dolje zbog slabe instrumentacije i treba koristiti *sistemski* (engl. *system*) *GMM*.

Shema 2.: Izbor između diferencijskog (*difference*) GMM i sistemskog (*system*) GMM modela



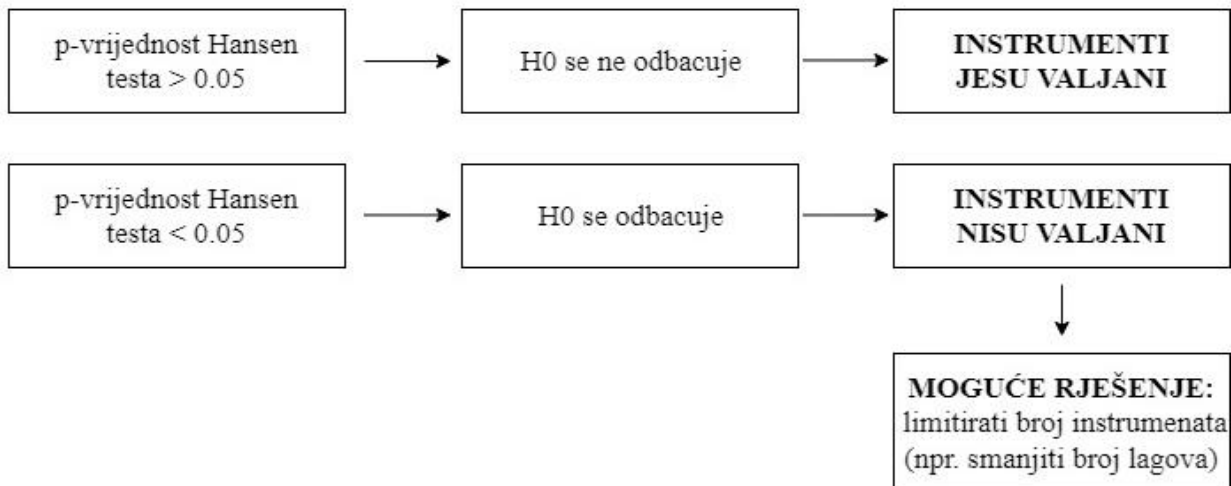
Izvor: Bond (2001)

Nakon procjene modela, posebna je pozornost pridodana dvama dijagnostičkim testovima. Prvi test, Hansen (1982) *J test* provjerava valjanost instrumenata. Odbacivanje  $H_0$  znači da su restrikcije za GMM pre-indentificirane (engl. *overidentified*). Kao što je prikazano na shemi 3., ukoliko p-vrijednost Hansen testa iznosi manje od 0.05, odbacuje se nulta hipoteza da su instrumenti valjani, te je u tom slučaju potrebno limitirati broj instrumenata. To se može postići primjerice smanjenjem lagova ili smanjenjem broja nezavisnih varijabli. Ipak, treba biti oprezan ako je p-vrijednost prevelika (idealno manja od 0.25), jer je to znak da postoje određeni problemi u modelu (Roodman, 2009). U nastavku na shemi 3. prikazan je postupak provođenja Hansen testa.

Shema 3.: Postupak provođenja Hansen testa

### HANSEN TEST

$H_0$ : instrumenti su kao grupa egzogeni (instrumenti su valjani)



Izvor: Samostalna izrada autora prema Hansen (1982)

Drugi test je AR test koji provjerava postojanje autokorelacije greške, do druge lagirane vrijednosti. Preciznije, testira se je li diferencirana greška prvog i drugog stupnja autokorelirana. Poželjno je da se ne odbaci  $H_0$  za drugi stupanj što bi značilo da greška nije ozbiljno autokorelirana i da su uvjeti momenata točno specificirani. Na shemi 4. prikazan je postupak donošenja zaključka o valjanosti modela na temelju Sargan testa. Dakle, Sargan test služi za identifikaciju problema autokorelacije grešaka u razinama. Osnovna pretpostavka gotovo svakog ekonometrijskog modela jest da ne smije postojati autokorelacija grešaka. Sargan testom provjerava se postoji li korelacija

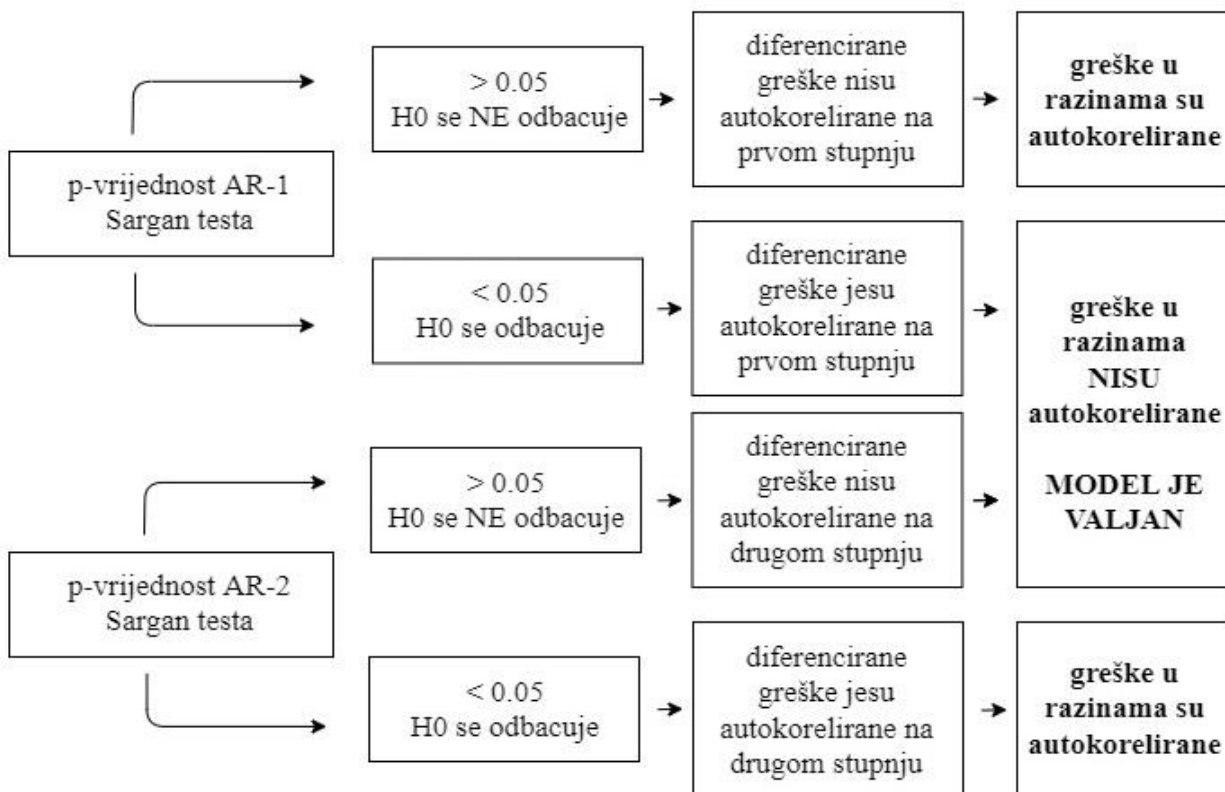
prvog stupnja (između greške u vremenu  $t$  i greške u vremenu  $t-1$ ) te korelacija drugog stupnja (između greške u vremenu  $t$  i greške u vremenu  $t-2$ ) na diferenciranim greškama. Greške u razinama nisu korelirane jedino u slučaju kada postoji korelacija prvog stupnja u diferenciranim greškama, te korelacija drugog (i viših stupnjeva) ne postoji u diferenciranim greškama (Roodman, 2009).

Shema 4.: Postupak provođenja Sargan testa

## SARGAN TEST

H0: **diferencirane** greške nisu autokorelirane

Da bi model bio valjan, autokorelacija greški **u razinama** ne smije postojati. Matematički to implicira: među **diferencijama** greški treba biti prisutna korelacija prvog stupnja (i to negativna) te istovremeno ne smije postojati korelacija drugog (ili višeg) stupnja među **diferenciranim** greškama.



Izvor: Samostalna izrada autora prema: Arellano-Bond (1991) i Roodman (2009)

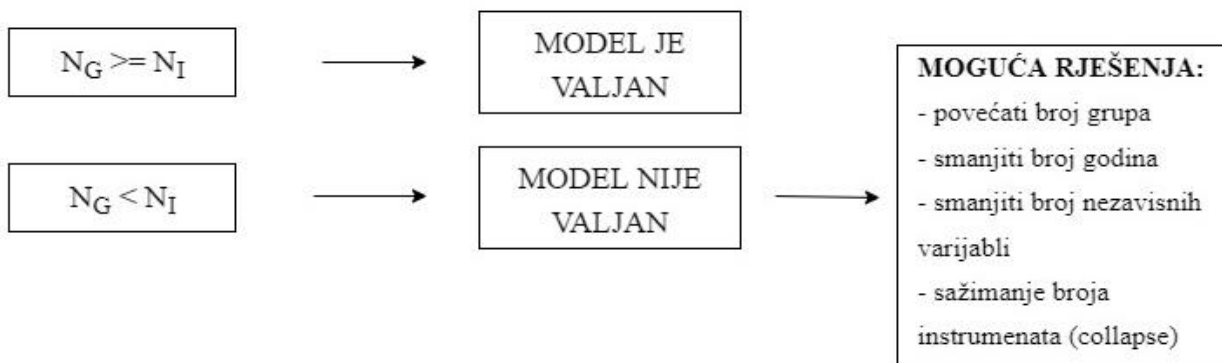
Posebnu pozornost u analizi panel podataka treba pridodati i broju instrumenata u odnosu na broj grupa u modelu. Kao što je prikazano na shemi 5., ukoliko je broj grupa veći ili jednak broju

instrumenata, tada je model valjan. Ipak, ukoliko je broj instrumentalnih varijabli veći od broja grupa, u tome slučaju model nije valjan. Nekoliko je mogućih rješenja – prvo, ukoliko priroda podataka to dozvoljava, može se povećati broj grupa (primjerice, broj država u analizi se može povećati, ali nije moguće povećati broj županija ako se već koristi maksimalni broj). Drugo, smanjivanjem broja godina dolazi do smanjenja broja instrumentalnih varijabli. Također, do smanjenja instrumentalnih varijabli dolazi i ako se smanji broj nezavisnih varijabli u analizi. Konačno, gotovo je uvijek praksa korištenje naredbe "*collapse*" u softverskim programima, što sažima broj instrumenata (Roodman, 2009).

Shema 5.: Problem broja instrumenata i broja grupa

$N_G$  - broj grupa (u ovom slučaju zemalja ili županija)

$N_I$  - broj instrumenata



Izvor: Samostalna izrada autora prema: Roodman (2009)

## 5.2.2 Opis podataka, utvrđivanje uzorka i ograničenja u korištenim podacima

Empirijska analiza izvršena je na dva različita uzorka. Prvi uzorak se odnosi na 23 zemlje članice Europske unije koje su ujedno i članice OECD-a, a za istraživanje koje je izrađeno za Republiku Hrvatsku promatrani uzorak čine niže razine vlasti koje predstavljaju županije u širem (agregatnom) smislu, što obuhvaća proračune županija te proračune svih općina i gradova na području tih županija. Promatrano razdoblje za odabrane zemlje Europske unije je 2000-2020, a za Republiku Hrvatsku od 2002-2018, kad je formalno i započeo proces fiskalne decentralizacije. Prvi uzorak sadrži podatke o 23 zemlje članice Europske unije ( $N=23$ ) u periodu od 2000. do 2020.

godine (T=21). Drugi uzorak sadrži podatke o 21 hrvatskoj županiji, uključujući Grad Zagreb (N=21) u periodu od 2002. do 2018. godine (T=17). U oba slučaja, radi se o balansiranom panelu. Dakle, prvi uzorak sadrži *cross-country* podatke, a drugi podatke na razini županija Republike Hrvatske. Za svaki uzorak provedena je odvojena analiza.

Različiti vremenski obuhvat između analize koja se odnosi na 23 zemlje članice Europske unije i analize na razini županija, odnosno Republike Hrvatske, proizlazi iz toga da je proces fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj započeo 2002. godine kada je došlo do rasta ovlasti te razine potrošnje lokalnih jedinica te je stoga kao početna godina određena 2002. godina. S obzirom na manji broj grupa u modelu koji se odnosi na razinu županija (N=21) nije moguće obuhvatiti duže vremensko razdoblje te je zadnja promatrana godina 2018. godina kako broj instrumenata ne bi bio veći od broja grupa. Republika Hrvatska nije uključena u panel zajedno s 23 države OECD-a iz razloga što za Republiku Hrvatsku nema podataka u OECD-ovoj bazi te je za Republiku Hrvatsku napravljeno posebno istraživanje.

Za ekonometrijsku analizu koja se odnosi na 23 zemlje članice Europske unije glavni izvor podataka čini OECD-ova baza podataka (*OECD Fiscal Decentralisation Database* i *OECD National accounts*) i baza podataka Svjetske banke (*The World Bank*). Izbor vremenskog razdoblja, država u analiziranom uzorku i varijabli u modelu je temeljen na dostupnosti i kvaliteti podataka za izračun pokazatelja fiskalne decentralizacije iz navedene OECD-ove baze podataka. Glavni izvor podataka za ekonometrijsku analizu koja se odnosi na Republiku Hrvatsku su podaci Ministarstva financija Republike Hrvatske, Državnog zavoda za statistiku i Hrvatske narodne banke.

Uzorak za *cross-country* analizu čine 23 zemlje članice Europske unije koje su ujedno i članice OECD-a: Austrija, Belgija, Republika Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Irska, Italija, Litva, Latvija, Luksemburg, Nizozemska, Poljska, Portugal, Slovačka, Slovenija, Španjolska, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo. Iako Ujedinjeno Kraljevstvo više nije članica Europske unije, s obzirom da se analiziraju podaci u razdoblju u kojem je Ujedinjeno Kraljevstvo bilo dio Europske Unije, isto je dio istraživanja.

Zbog longitudinalne (panel) prirode baze podataka u empirijskom dijelu rada se koristi Arellano-Bond (1991) generalizirana metoda momenata (engl. *Generalized Method of Moments – GMM*)



kojom se procjenjuje dinamički panel. Navedena metoda je odabrana zbog prirode baze podataka. Naime, s obzirom na to da se promatra nekoliko varijabli za veći broj država/županija i to kroz duže vremensko razdoblje, radi se o panel podacima. Postoji veći broj metoda koje se mogu koristiti za analizu panel podataka, međutim, zbog karakteristike zavisne varijable (BDP) da buduća vrijednost BDP-a ovisi i o svojoj prethodnoj vrijednosti, izbor metoda je ograničen samo na analizu dinamičkih panel podataka. Dakle, analiza slučajnih i fiksnih efekata, kao i *pooled OLS* nisu prikladna alternativa za analizu dinamičkih panel podataka.

Moguća alternativa Arellano-Bond metodi jest primjerice Anderson-Hsiao (1982) metoda. Ipak, prema Anderson-Hsiao metodi, uvijek se koristi isti broj instrumenata, bez obzira na veličinu dimenzije vremenske serije u podacima, čime se gubi mogućnost veće efikasnosti procjenitelja. Arellano-Bond (1991) dodatno razrađuju prethodno spomenutu metodu povećavanjem broja instrumenata, čime se povećava i efikasnost. Ipak, u empirijskoj analizi posebna je pažnja posvećena tome da broj instrumenata nije veći od broja grupa individua. Ekonometrijski izračuni izrađeni su koristeći programski paket STATA 15.

### **5.2.3 Definicija i opis varijabli korištenih u disertaciji**

U *cross-country* modelu zavisna varijabla, *lgdp\_per capita* jest logaritmirana vrijednost varijable BDP per capita čiji podaci su preuzeti iz OECD-ove baze podataka. Više je razloga za logaritamsku transformaciju. Prvo, olakšava interpretaciju, jer ne treba brinuti o veličinama u kojima je izražena varijabla. Drugo, koristeći logaritamsku transformaciju zavisne varijable koeficijent je pokazatelj relativne, a ne apsolutne mjere. To je bitno kada se radi o jednom koeficijentu koji vrijedi i za velike i za male zemlje, jer se ne može reći da je promjena zavisne varijable u apsolutnom smislu jednaka. Iz istih razloga, logaritmirane vrijednosti zavisnih varijabli koristili su sljedeći autori: Blöchliger et al. (2013), Martinez-Vasquez, McNab (2006), i Feld et al. (2004).

Za nezavisne varijable, odnosno pokazatelje decentralizacije čiji podaci su preuzeti iz OECD-ove baze podataka u modelu za *cross-country* korišteni su sljedeći pokazatelji:

- *tax\_autonomy* - pokazatelj porezne autonomnosti u odnosu na ukupne porezne prihode nižih državnih razina (u %),
- *exp-total\_gov.exp* - udio potrošnje nižih državnih razina u potrošnji opće države umanjeno za transfere (u %),
- *rev-total\_gov.rev* - udio prihoda nižih državnih razina u ukupnim prihodima opće države umanjeno za transfere (u %),
- *intergov\_rev\_%total\_rev\_gov* - udio prihoda od transfera nižih državnih razina u ukupnim prihodima opće države (u %).

Pokazatelj fiskalne decentralizacije kao udio potrošnje nižih državnih razina u potrošnji opće države u svojim radovima koristili su sljedeći brojni autori: Davoodi i Zou (1998), Woller i Philips (1998), Thießen (2003), Martinez-Vasquez, McNab (2006), Enikolopov i Zhuravskaya (2007), Iimi (2005), Blöchliger et al. (2013), Gemmell et al. (2013), Akai, Nishimura, Sakata (2004), Kim (2018) i drugi. Korištene pokazatelje decentralizacije prihoda koristili su: Ebel i Yilmaz (2002b), Thießen (2003), Feld et al. (2004), Fredriksen, (2013), Rodriguez-Pose i Ezcurra (2011), Malik, Hassan, Hussain (2006), Sow i Razafimahefa (2018), Rodriguez-Pose i Kroijer (2009) i drugi. Pokazatelj porezne autonomnosti u svojim radovima koristili su isto Blöchliger et al. (2013), Baskaran, Feld (2009), Bodman, Heaton i Hodge, (2009), Thornton (2007), Bodman (2011), Blöchliger, Égert i Bonesmo Fredriksen (2013).

Nadalje, korištene su i sljedeće dvije kontrolne varijable koje bi potencijalno mogle biti od velikog značaja za zavisnu varijablu: *rd* – ulaganja zemlje u istraživanja i razvoj (% BDP-a) te *inflat\_* - godišnja inflacija. Razlog uključivanja prve varijable jest taj što je prema *Teoriji endogenog rasta* (Romer, 1986) u dugom roku rast i razvoj zemlje determiniran primarno ulaganjima u istraživanja i razvoj. Inflacija je uključena kao kontrolna varijabla, obzirom da rast cijena ima direktan utjecaj na ukupnu vrijednost proizvedenih dobara neke zemlje. Kontrolnu varijablu inflacije u radovima su koristili sljedeći autori: Baskaran i Feld (2009), Blöchliger et al. (2013) i Nguyen, Anwar (2011). U tablici 31. navedene su korištene varijable u *cross-country* modelu.

Tablica 31.: Opis varijabli korištenih u modelu koji se odnosi na odabrane zemlje članice Europske unije

<b>Varijabla</b>	<b>Opis varijable</b>	<b>Izvor podataka</b>
<b>Zavisna varijabla</b>		
lgdp_percapita	logaritmirana vrijednost varijable BDP per capita	OECD
<b>Nezavisne varijable</b>		
tax_autonomy	pokazatelj porezne autonomnosti u odnosu na ukupne porezne prihode nižih državnih razina (u %)	OECD
exp-total_gov.exp	udio potrošnje nižih državnih razina u potrošnji opće države umanjeno za transfere (u %)	OECD
rev-total_gov.rev	udio prihoda nižih državnih razina u ukupnim prihodima opće države umanjeno za transfere (u %)	OECD
intergov_rev_%total_rev_gov	udio prihoda od transfera nižih državnih razina u ukupnim prihodima opće države (u %)	OECD
<b>Kontrolne varijable</b>		
rd	ulaganja zemlje u istraživanja i razvoj (% BDP-a)	Svjetska banka
inflat_	godišnja inflacija	OECD

Izvor: Samostalna izrada autora

Model razine županija u širem (agregatnom) obliku obuhvaća sve 21 županije Republike Hrvatske: Primorsko-goransku, Zagrebačku, Grad Zagreb, Koprivničko-križevačku, Ličko-senjsku, Brodsko-posavsku, Šibensko-kninsku, Sisačko-moslavačku, Međimursku, Dubrovačko-neretvansku, Virovitičko-podravsku, Osječko-baranjsku, Požeško-slavonsku, Vukovarsko-srijemsku, Bjelovarsko-bilogorsku, Krapinsko-zagorsku, Karlovačku, Zadarsku, Istarsku, Splitsko-dalmatinsku, Varaždinsku u periodu od 2002. do 2018. godine (N=21, T=17). Različiti vremenski obuhvat između prethodne *cross-country* analize i analize koja se odnosi na razinu županija, odnosno Republiku Hrvatsku, već je naveden te proizlazi iz toga da je proces fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj započeo 2002. godine, a s obzirom na manji broj grupa u modelu koji se odnosi na razinu županija (N=21) nije bilo moguće obuhvatiti duže vremensko razdoblje te je zadnja promatrana godina 2018. godina kako broj instrumenata ne bi bio veći od broja grupa.

Za razinu županija, kao i za cross-country, zavisna varijabla je *lbdp\_percapita* - logaritamska transformacija varijable BDP per capita. Razlozi za korištenje logaritmirane verzije su isti kao i za prethodno navedeno – olakšava interpretaciju i omogućava analizu u relativnom (a ne apsolutnom) smislu.

Za nezavisne varijable, odnosno pokazatelje decentralizacije u modelu za razinu županija korišteni su:

- *pomoći* - transferi/pomoći u ukupnim prihodima nižih državnih razina (u%),
- *udio\_prihodibezpomoci\_ukupno* - udio prihoda nižih razina umanjenih za pomoći u ukupnim prihodima umanjenih za pomoći opće države (u %),
- *udio\_rashodi\_percapita* - odnos potrošnje nižih razina vlasti prema potrošnji opće države per capita (u %).

Što se tiče analize na razini županija, broj grupa (N) je limitiran na 21 i zbog toga je bilo moguće koristiti samo jednu kontrolnu varijablu kako broj instrumenata ne bi bio veći od broja grupa. U tom slučaju kao kontrolna varijabla je korištena samo inflacija, iz razloga što je najčešće korištena kao kontrolna varijabla u prethodnim radovima i može se zaključiti kako ima izrazito velik utjecaj na kretanje cijena i posljedično BDP u pojedinoj županiji.

Kao što je u prethodnim poglavljima istaknuto, središnja država u Hrvatskoj određuje gotovo sve lokalne poreze i njihove osnovne elemente (porezna osnovica i stopa, porezna oslobođenja i ostalo). Zaključeno je da županije nemaju autonomnost u utvrđivanju niti jednog županijskog poreza. Gradovi i općine imaju ograničenu autonomiju kod određivanja prireza porezu na dohodak, poreza na potrošnju i poreza na kuće za odmor, dok kod poreza na korištenje javnih površina jedino imaju potpunu autonomiju. Da bi se kod analize koja se odnosi na Republiku Hrvatsku koristio pokazatelj porezne autonomnosti, bilo bi potrebno raspolagati točnim podacima o prikupljenim autonomnim porezima. Podaci o prikupljenim prihodima od lokalnih poreza po općinama, gradovima i županijama iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (PR-RAS) Ministarstva financija za razdoblje od 2002.–2020. godine prikazani su na četvrtoj razini klasifikacije (Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu, NN 124/14, 115/15, 87/16, 3/18 i 126/19). Obzirom da se porez na potrošnju vodi na petoj razini klasifikacije nisu

dostupni točni podaci o predmetnom poreznom prihodu. Prihodi od poreza na kuće za odmor i na korištenje javnih površina (odjeljak 6131) su prikazani u PR-RAS-u zajedno uz ostale stalne poreze na nepokretnu imovinu. Najizdašniji autonomni porezni prihod, prirez porezu na dohodak, prikazan je zajedno sa prikupljenim porezom na dohodak (podskupina 611) te se ne mogu dobiti točni podaci o iznosu prikupljenog prihoda od prireza poreza na dohodak. Nastavno na sve navedeno, kod analize za Republiku Hrvatsku nije korišten pokazatelj porezne autonomnosti kao u odabranim zemljama Europske unije za koje je predmetni pokazatelj izračunat u korištenoj OECD-ovoj bazi podataka (OECD Fiscal Decentralisation Database). U tablici 32. navedene su korištene varijable u modelu na razini županija.

Tablica 32.: Opis varijabli korištenih u modelu koji se odnosi na Republiku Hrvatsku

<b>Varijabla</b>	<b>Opis varijable</b>	<b>Izvor podataka</b>
<b>Zavisna varijabla</b>		
lbdp_percapita	logaritmirana vrijednost varijable BDP per capita	Državni zavod za statistiku
<b>Nezavisne varijable</b>		
pomoći	transferi/pomoći u ukupnim prihodima nižih državnih razina (u%)	Ministarstvo financija
udio_prihodibezpomoci_ukupno	udio prihoda nižih razina umanjenih za pomoći u ukupnim prihodima umanjenih za pomoći opće države (u %)	Ministarstvo financija
udio_rashodi_percapita	odnos potrošnje nižih razina vlasti prema potrošnji opće države per capita (u %)	Ministarstvo financija
<b>Kontrolna varijabla</b>		
inflat_	Prosječna godišnja stopa inflacije potrošačkih cijena	Hrvatska narodna banka

Izvor: Samostalna izrada autora

U teoriji se uglavnom očekuje da fiskalna decentralizacija utječe pozitivno na ekonomski rast, no u praksi uspješnost provedbe procesa fiskalne decentralizacije ovisi o mnogim čimbenicima te je nužno uvažiti specifičnosti svakog pojedinog gospodarstva. Uspješna organizacija fiskalnih odnosa je specifična za svaku pojedinu zemlju te ovisi prvenstveno o njenom ekonomskom razvoju, povijesnoj i teritorijalnoj organizaciji, razvijenosti institucija, otvorenosti gospodarstva i slično. Nastavno na navedeno, kako bi se uvažile različitosti svake pojedine zemlje odnosno županije, u

model su ubačene determinante za koje se pretpostavlja da utječu na ekonomski rast, ali i na razlike u stupnju fiskalne decentralizacije kao što su: inflacija i ulaganje u istraživanje i razvoj. Iste u panel analizi predstavljaju kontrolne varijable.

### **5.3. Rezultati utjecaja fiskalne decentralizacije na ekonomski rast u odabranim zemljama Europske unije i Republici Hrvatskoj**

Polazeći od rezultata prethodnih istraživanja i postojećih empirijskih studija u nastavku se prvo prikazuju rezultati utjecaja fiskalne decentralizacije na ekonomski rast u odabranim zemljama Europske unije koji obuhvaća 23 zemlje članice, a zatim i u Republici Hrvatskoj.

#### **5.3.1. Rezultati analize za odabrane zemlje Europske unije**

Rezultati provedenog istraživanja za *cross-country* model koji obuhvaća 23 zemlje članice Europske unije dan je u nastavku. Radi lakšeg praćenja rezultata, ponovno se definiraju analizirane varijable: *lgdp\_percapita* predstavlja logaritmiranu vrijednost varijable BDP per capita; *tax\_autonomy* - pokazatelj porezne autonomnosti u odnosu na ukupne porezne prihode nižih državnih razina (u %); *exp-total\_gov.exp* - udio potrošnje nižih državnih razina u potrošnji opće države umanjeno za transfere (u %); *rev-total\_gov.rev* - udio prihoda nižih državnih razina u ukupnim prihodima opće države umanjeno za transfere (u %); *intergov\_rev\_%total\_rev\_gov* - udio prihoda od transfera nižih državnih razina u ukupnim prihodima opće države (u %); *rd* – ulaganja zemlje u istraživanja i razvoj (% BDP-a) te *inflat\_* - godišnja inflacija. Deskriptivna statistika za spomenute varijable prikazana je u tablici 33.

Tablica 33.: Deskriptivna statistika varijabli u cross-country modelu

Varijable		Mean	Std. Dev.	Std.Nor.	Min	Max	Broj opažanja
lgdp_p~a	overall	10.38224	.4513836	0.043477	8.992097	11.67607	N = 483
	between		.3693036	0.035571	9.812362	11.37003	n = 23
	within		.2702242	0.026028	9.500726	11.02753	T = 21
tax_au~y	overall	67.22216	35.86153	0.533478	0	100	N = 437
	between		33.12157	0.492718	13.86504	99.72902	n = 23
	within		15.30690	0.227706	34.22726	135.9607	T = 19
exptot~p	overall	28.15051	13.05432	0.463733	4.597339	64.67754	N = 483
	between		12.85782	0.456753	6.804126	61.52855	n = 23
	within		3.45712	0.122808	17.03859	51.18577	T = 21
revtot~v	overall	15.01145	9.578546	0.638083	2.471218	36.95889	N = 483
	between		9.67212	0.644316	2.775385	35.69908	n = 23
	within		1.442349	0.096083	8.757562	20.47078	T = 21
inter~ov	overall	12.75165	6.147737	0.482113	1.180672	27.56248	N = 483
	between		5.862915	0.459777	4.452244	24.67412	n = 23
	within		2.201636	0.172655	3.918127	26.62751	T = 21
rd	overall	1.655126	.8459743	0.511124	.36002	3.90785	N = 452
	between		.828618	0.500637	.5448941	3.379351	n = 23
	within		.2564252	0.154928	.9140618	2.681676	T = 20
inflat_	overall	2.170734	2.043305	0.941297	-4.478103	15.40232	N = 483
	between		.7802048	0.359420	1.261032	4.258869	n = 23
	within		1.895161	0.873051	-4.058963	14.07427	T = 21

Izvor: Samostalna izrada autora

U drugom stupcu nalaze se prosječne veličine za pojedine varijable (za sve godine i sve države), što pomaže u stvaranju percepcije o tome koji iznos je “normalan” za određenu varijablu. Recimo, za *exp-total\_gov.exp* (udio potrošnje nižih državnih razina u potrošnji opće države umanjeno za transfere) uobičajeno je da iznosi oko 28,15%, dok je primjerice srednja vrijednost za *intergov\_rev\_%total\_rev\_gov* (udio prihoda od transfera nižih državnih razina u ukupnim prihodima opće države) 12,75%. U tablici se mogu iščitati i vrijednosti za sve ostale varijable.

Nadalje, u trećem stupcu se nalaze informacije o standardnim devijacijama; *between* (pokazuje prosječne varijacije između različitih zemalja) i *within* (pokazuje prosječne varijacije unutar jedne grupe kroz više godina). S obzirom na to da je standardna devijacija apsolutna mjera, u četvrtom stupcu je izračunata relativna mjera (standardna devijacija podijeljena s prosjekom iz prvog stupca).

Promatrajući tablicu 33. za većinu varijabli vrijedi da je različitost (varijacija) veća između grupa, nego kroz vrijeme. Ipak, neke varijable imaju izraženije promjene kroz vrijeme (unutar iste grupe) od drugih. Primjerice *tax\_autonomy* (pokazatelj porezne autonomnosti u odnosu na ukupne porezne prihode nižih državnih razina) bilježi velike promjene kroz promatrano razdoblje (od 34,23% pa do 135,96%) što ukazuje na promjene u načinu financiranja nižih državnih razina u zadnjih 20 godina. Također, kod kontrolne varijable *inflat\_* (godišnja inflacija) gotovo da i ne postoje razlike među promatranim grupama obzirom da uglavnom inflacija ima približno jednake vrijednosti u svim zemljama Europske unije u pojedinoj godini, dok se kroz razdoblje pojavljuju veće oscilacije u vrijednostima koja su uzrokovana gospodarskim kretanjima. Zanimljivo je da se kontrolna varijabla koja se odnosi na ulaganja zemlje u istraživanja i razvoj (u % BDP-a) minimalno mijenja kroz vrijeme.

Ekonometrijski model u cross-country analizi je sljedeći:

$$lgdp\_percapita_{it} = \alpha_0 lgdp\_percapita_{i,t-1} + X'_{it}\beta + Z'_{it}\gamma + v_i + \epsilon_{it} \quad (4)$$

Gdje je  $X$  vektor nezavisnih varijabli (4x1), a  $Z$  je vektor kontrolnih varijabli (2x1):

$$X = \begin{bmatrix} tax\_autonomy, \\ exp - total\_gov.exp, \\ rev - total\_gov.rev, \\ intergov\_rev\_ \% total\_rev\_gov \end{bmatrix}$$

$$Z = \begin{bmatrix} rd \\ inflat\_ \end{bmatrix} \quad (5)$$

Prema postavljenim hipotezama da povećanje stupnja fiskalne decentralizacije pozitivno utječe na ekonomski rast, odnosno da je učinak decentralizacije rashoda na ekonomski rast manji od učinka decentralizacije prihoda i da veća porezna autonomija nižih razina vlasti dovodi i do većeg



ekonomskog rasta, za očekivati je da koeficijenti uz varijable *tax autonomy*, *exp-total\_gov.exp*, *exp-total\_gov.rev* budu pozitivni. Nadalje, pretpostavka je da koeficijent  $\alpha_0$  ima pozitivnu vrijednost, jer ukoliko je u godini *t-1* rastao BDP per capita, za očekivati je da će se i u idućoj godini nastaviti rast; i obrnuto. Također, očekivano je da koeficijent uz varijablu *intergov\_rev\_%total\_rev\_gov* bude negativan jer visoki udio pomoći dovodi do ograničene autonomije nižih razina vlasti u prikupljanju prihoda i određivanju namjene prikupljenih sredstava što ih čini visoko ovisnima o središnjim vlastima u smislu određivanja ciljeva proračunskog trošenja. Decentralizirani sustavi u kojima se niže razine vlasti više oslanjaju na vlastite prihode su učinkovitiji nego oni sustavi u kojima se niže razine vlasti oslanjaju na transfere od strane središnje države. Bez stabilnih i dostatnih izvora financiranja nižih razina vlasti, odnosno odgovarajućeg stupnja fiskalne autonomije, iste ne mogu ispuniti zadaće koje im se povjeravaju procesom decentralizacije. Izravnije uključivanje nižih razina vlasti u oporezivanje može povećati mobilizaciju prihoda i porezni sustav može pozitivno utjecati na rast nacionalnog BDP-a. Što se tiče kontrolnih varijabli, za očekivati je da i koeficijent uz investicije u istraživanje i razvoj i inflaciju budu pozitivni. Očekivani utjecaj nezavisnih i kontrolnih varijabli sumiran je u tablici 34.

Tablica 34.: Očekivani utjecaj nezavisnih i kontrolnih varijabli u ekonometrijskom testiranju za odabrane zemlje Europske unije

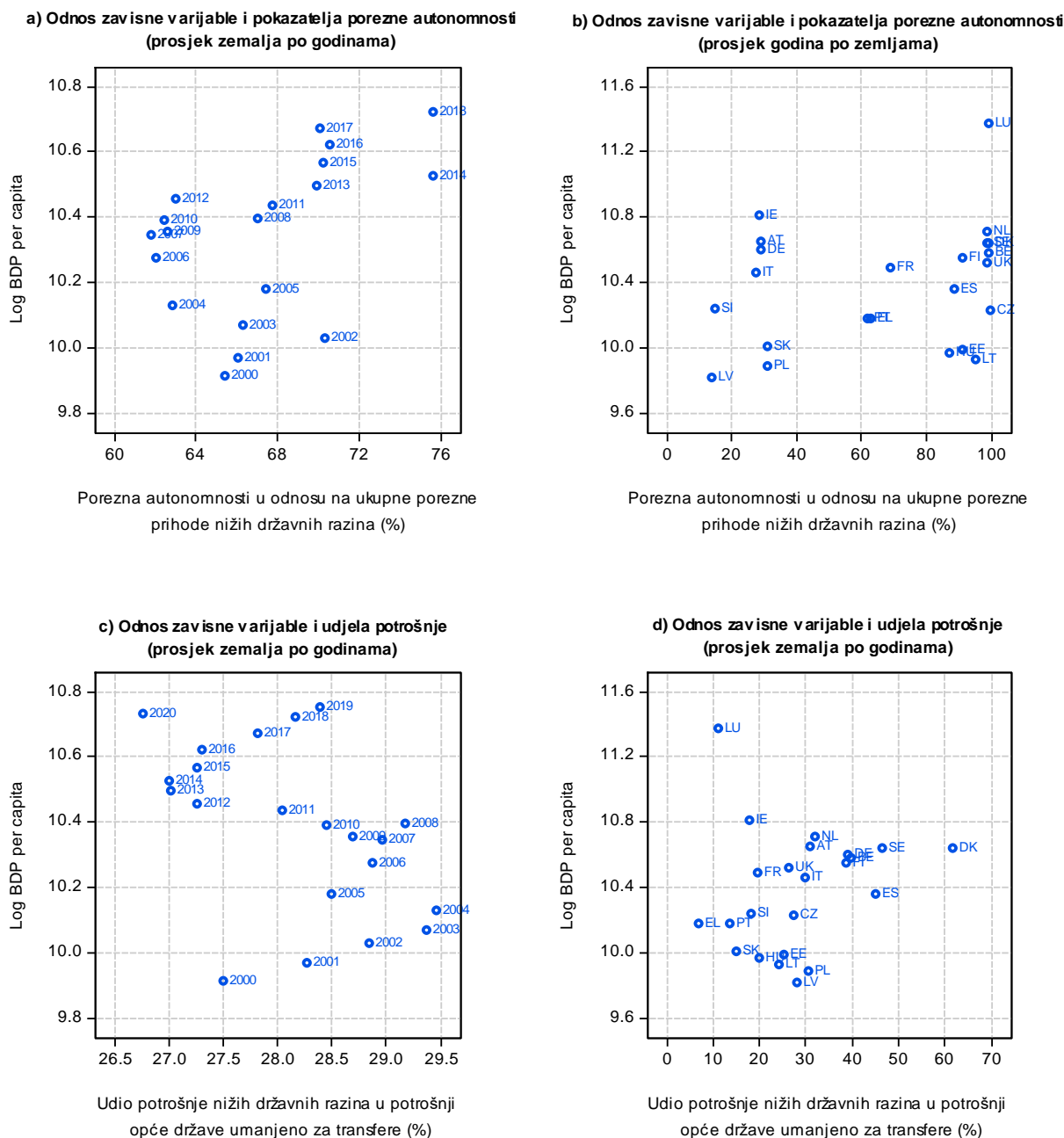
Nezavisna varijabla	Očekivani utjecaj na zavisnu varijablu
tax_autonomy	+
exp-total_gov.exp	+
rev-total_gov.rev	+
intergov_rev_%total_rev_gov	-
<b>Kontrolna varijabla</b>	
rd	+
inflat_	+

Izvor: Samostalna izrada autora

Nakon što su dana očekivanja o utjecajima pokazatelja decentralizacije kroz nezavisne varijable te utjecaja kontrolnih varijabli u vidu utjecaja inflacije i investicija u istraživanje i razvoj na zavisnu varijablu, u nastavku se daje grafički prikaz odnosa između zavisne varijable i predmetnih varijabli. Za svaki pokazatelj, odnosno kontrolne varijable, dan je prikaz odnosa prema zavisnoj varijabli kroz prosjek svih zemalja po godinama te prosjek godina po svim zemljama. Isto predstavlja pojednostavljenu grafičku analizu u kojoj se promatrane godine ili zemlje u potpunosti uprosječuju

te se na temelju dobivenih podataka ne mogu donositi zaključci o smjeru i količini utjecaja, već se isto utvrđuje kasnijom ekonometrijskom analizom.

Shema 6.: Grafički prikaz odnosa pokazatelja porezne autonomnosti i udjela potrošnje na zavisnu varijablu za odabrane zemlje Europske unije

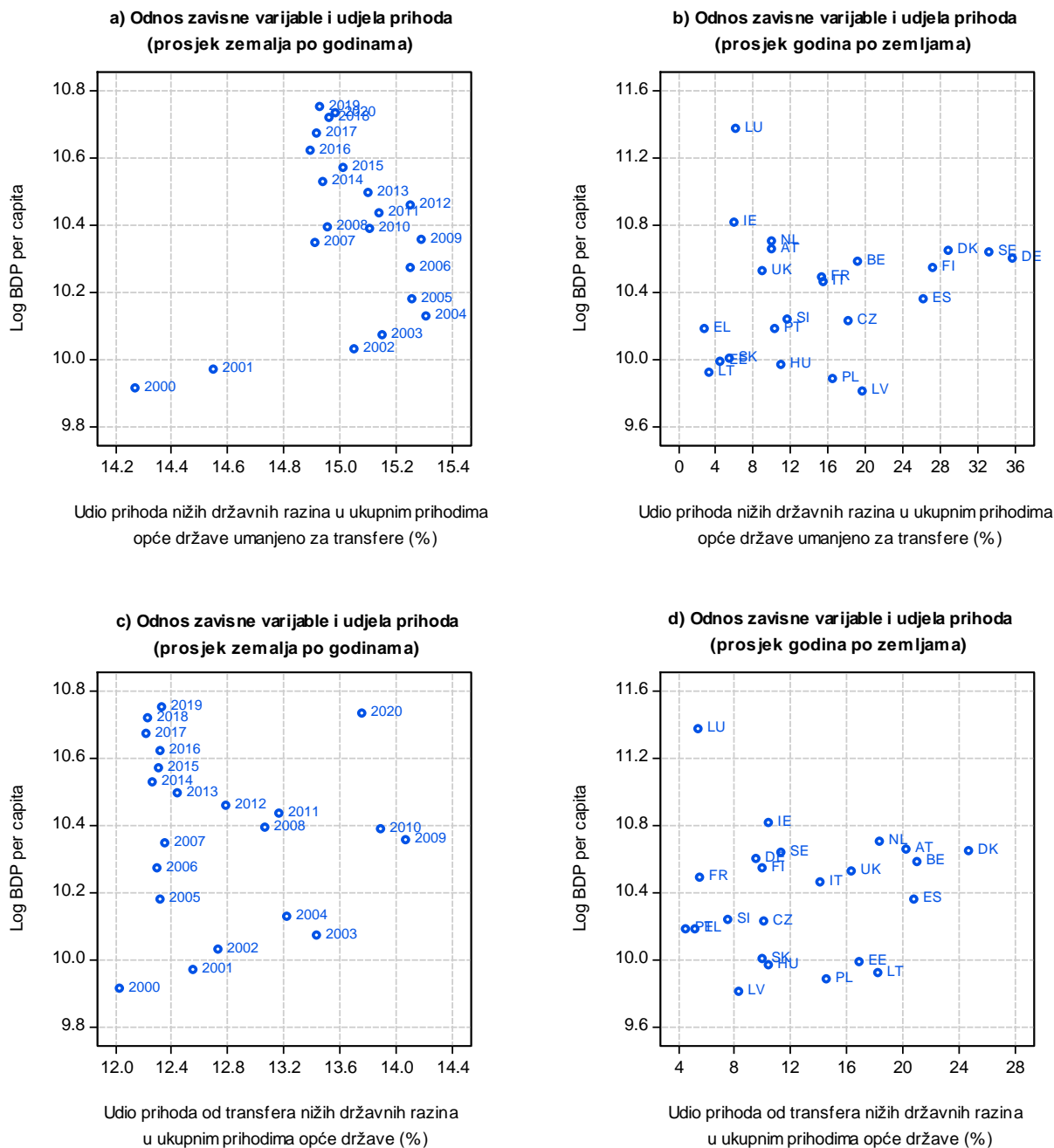


Izvor: Samostalna izrada autora

Napomena: Belgija - (BE), Grčka - (EL), Litva - (LT), Portugal - (PT), Španjolska - (ES), Luksemburg - (LU), Republika Češka - (CZ), Francuska - (FR), Mađarska - (HU), Slovenija (SI), Danska - (DK), Slovačka - (SK), Njemačka - (DE), Italija - (IT), Nizozemska - (NL), Finska - (FI), Estonija - (EE), Austrija - (AT), Švedska - (SE), Irska - (IE), Latvija - (LV), Poljska - (PL), Ujedinjeno Kraljevstvo - (UK)

Shema 6. a) prikazuje pozitivnu vezu između pokazatelja porezne autonomnosti i logaritmirane vrijednosti BDP-a kroz godine gdje svaka točka predstavlja prosjek svih zemalja u određenoj godini. Može se zaključiti da u godinama kada je porezna autonomnost bila veća, da je tada BDP u prosjeku rastao više nego kada je porezna autonomnost bila niža. Ipak, gledajući shemu 6 b) gdje svaka točka pokazuje jednu zemlju kroz sve godine, manje je vidljivo da zemlje s većom poreznom autonomnosti imaju veći rast BDP-a, ali se i dalje vidi zamršeni pozitivan trend. Shema 6. c) prikazuje raspršenost, odnosno odsutnost veze te je teško zaključiti da udio potrošnje nižih državnih razina u potrošnji opće države utječe pozitivno na rast BDP-a, dok promatrajući prosjek svih zemalja kroz godine možemo zaključiti da postoji blagi pozitivan trend u skladu s postavljenim očekivanjima. Kada se uspoređuju stare zemlje članice Europske unije (Austrija, Belgija, Danska, Finska, Francuska, Grčka, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Njemačka, Portugal, Španjolska, Švedska, Ujedinjeno Kraljevstvo) sa novim zemljama članicama (Češka, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Poljska, Slovačka, Slovenija) vidljivo je da stare zemlje članice imaju nešto veću poreznu autonomnost i udio potrošnje nižih državnih razina u potrošnji opće države. Isto je uzrokovalo i nešto većim rastom BDP-a. U nastavku na shemi 7. prikazuje se odnos udjela prihoda na zavisnu varijablu.

Shema 7.: Grafički prikaz odnosa pokazatelja udjela prihoda na zavisnu varijablu za odabrane zemlje Europske unije



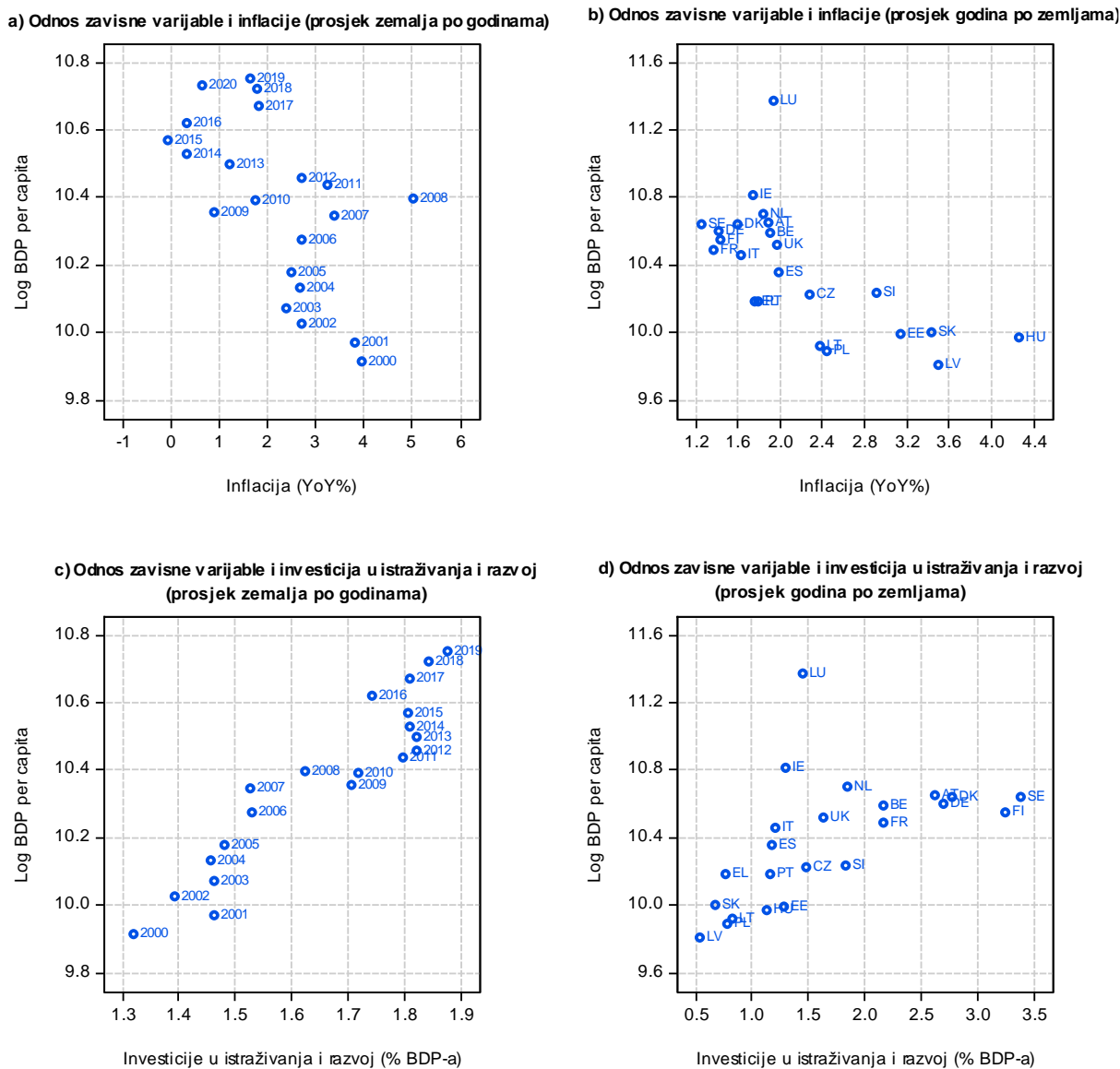
Izvor: Samostalna izrada autora

Napomena: Belgija - (BE), Grčka - (EL), Litva - (LT), Portugal - (PT), Španjolska - (ES), Luksemburg - (LU), Republika Češka - (CZ), Francuska - (FR), Mađarska - (HU), Slovenija (SI), Danska - (DK), Slovačka - (SK), Njemačka - (DE), Italija - (IT), Nizozemska - (NL), Finska - (FI), Estonija - (EE), Austrija - (AT), Švedska - (SE), Irska - (IE), Latvija - (LV), Poljska - (PL), Ujedinjeno Kraljevstvo - (UK)

Iz sheme 7. a) može se zaključiti da udio prihoda nižih država razina u ukupnim prihodima opće države utječe negativno na rast BDP-a, dok shema 7. b) kada se promatraju zemlje kroz sve godine

pokazuje pozitivan učinak. Prema očekivanjima na shemi 7. c) vidi se negativna veza između udjela prihoda od transfera nižih državnih razina u ukupnim prihodima opće države, dok je na shemi 7. d) odnos pozitivan suprotno očekivanjima. Kada se uspoređuju stare zemlje članice Europske unije sa novim zemljama članicama iz sheme 7. može se iščitati da stare zemlje članice imaju veći udio prihoda koji je doveo i do većeg rasta BDP-a. Zanimljivo je da Luksemburg i Irska usprkos niskom udjelu prihoda nižih državnih razina u ukupnim prihodima opće države ostvaruju veliki rast BDP-a. Što se tiče odnosa rasta BDP-a i udjela prihoda od transfera/pomoći, zanimljivo je da stare zemlje članice imaju veće udjele predmetnog pokazatelja od novih zemalja članica u promatranom periodu. Na shemi 8. se prikazuje odnos kontrolnih varijabli i zavisne varijable.

Shema 8. Grafički prikaz odnosa kontrolnih varijabli na zavisnu varijablu za odabrane zemlje Europske unije



Izvor: Samostalna izrada autora

Napomena: Belgija - (BE), Grčka - (EL), Litva - (LT), Portugal - (PT), Španjolska - (ES), Luksemburg - (LU), Republika Češka - (CZ), Francuska - (FR), Mađarska - (HU), Slovenija (SI), Danska - (DK), Slovačka - (SK), Njemačka - (DE), Italija - (IT), Nizozemska - (NL), Finska - (FI), Estonija - (EE), Austrija - (AT), Švedska - (SE), Irska - (IE), Latvija - (LV), Poljska - (PL), Ujedinjeno Kraljevstvo - (UK)

Rezultati odnosa zavisne varijable i inflacije su suprotni od očekivanja i kada se promatra prosjek svih zemalja po godinama te prosjek godina po svim zemljama vidi se jasan negativan trend (shema 8. a) i b)). Što se tiče investicija u istraživanje i razvoj i odnosa na rast BDP-a, prema očekivanjima se vidi jaka pozitivna veza i može se zaključiti da je su predmetne investicije vrlo važan čimbenik gospodarskog rasta. Veću razinu inflacije u promatranom razdoblju ostvarivale su nove zemlje

članice, dok su ulaganja u istraživanje i razvoj očekivano veća u starim zemljama članicama. Nakon pojednostavljene grafičke analize, u nastavku se ekonometrijskom analizom utvrđuje precizan odnos između promatranih varijabli.

GMM model za procjenu parametara određen je prema koracima opisanim u prethodnom poglavlju. U tablici 35. nalaze se koeficijenti  $\alpha_0$  procijenjeni *pooled OLS* metodom, metodom fiksnih efekata i *difference GMM* metodom. *Difference GMM* procjenitelj nije značajno pristran prema dolje, jer koeficijent iznosi 0.972, dok je *Pooled OLS* koeficijent (pristran prema gore) iznosi 0.978. Dakle, može se zaključiti da korištenjem system GMM procjenitelja ne bi bilo dodatnih benefita i zato se za cross-country analizu koristi *difference GMM* procjenitelj.

Tablica 35.: Rezultati procjene koeficijenata lagirane zavisne varijable u cross-country modelu (korištenjem *pooled OLS-a*, modela s fiksnim efektima te *difference GMM* modela)

Model	$\alpha_0$	Standardna greška	p-vrijednost
Pooled OLS	0.9781107	0.0055759	0.000
Fiksni efekti	0.970969	0.0094488	0.000
Difference GMM	0.9728291	0.0522837	0.000

Izvor: Samostalna izrada autora

Rezultati procjene parametara iz jednadžbe (4) korištenjem *difference GMM* procjenitelja nalaze se u tablici 36.

Tablica 36.: Rezultati analize utjecaja fiskalne decentralizacije na ekonomski rast za odabrane zemlje Europske unije

	Koeficijenti	Standardna greška	p-vrijednost
lgdp_percapita	.9728291***	.0522837	0.000
tax autonmy	.0001432*	.0000793	0.084
exp-total_gov.exp	.0134391***	.0046992	0.009
rev-total_gov.rev	-.0400031**	.0166886	0.025
intergov_rev_%total rev_gov	-.0183877***	.0064159	0.009
rd	.0191181	.0350947	0.591
inflat_	.001288	.0017868	0.478

AR(1)	-3.11	Z	0.002
AR(2)	-1.22	Z	0.221
Hansen test	21.62	Chi2 (16)	0.156
Broj grupa (N)	23		
Broj instrumenata	23		

Napomena: vrijednosti t-testa su izračunate na temelju Whiteovih heteroskedastično konzistentnih standardnih greški. Zvezdice \*, \*\*, \*\*\*, označavaju redom značajnost na razini signifikantnosti od 10%, 5% i 1%.

Prema rezultatima iz tablice 36., svi koeficijenti osim kontrolnih varijabli su statistički signifikantni (pri 1% signifikantnosti: *lgdp\_percapita*, *exp-total\_gov.exp* i *intergov\_rev\_%total\_rev\_gov*; pri 5% signifikantnosti: *rev-total\_gov.rev*; i pri 10% signifikantnosti: *tax autonmy*). Prema tome, možemo isključiti utjecaj ulaganja u istraživanja i razvoj i inflacije na pristranost ostalih koeficijenata. Nadalje, koeficijent uz varijablu  $lgdp\_percapita_{t-1}$  (lagirana zavisna varijabla) je pozitivan, što je očekivano i iznosi 0.97. Navedeno znači da ukoliko je BDP per capita u razdoblju t-1 (prošlogodišnji) rastao za 1%, tada će BDP per capita u razdoblju t (promatrana godina) biti za 0.97% veći, pod pretpostavkom da su vrijednosti ostalih varijabli nepromijenjene.

Zatim, koeficijent uz varijablu *tax autonomy* (pokazatelj porezne autonomnosti u odnosu na ukupne porezne prihode nižih državnih razina) je pozitivan, što je također očekivano. Ukoliko je *tax autonmy* veći za jedan postotni bod, tada je BDP per capita u prosijeku veći za 0.014% (aproksimativno), ukoliko su svi ostali uvjeti nepromijenjeni.

Koeficijent uz *exp – total\_gov.exp* (udio potrošnje nižih državnih razina u potrošnji opće države umanjeno za transfere) je pozitivan sukladno očekivanjima. Ukoliko je udio potrošnje nižih državnih razina u potrošnji opće države veći za jedan postotni bod, BDP per capita će u prosjeku biti za 1.3% veći (aproksimativno).

Suprotno očekivanjima, koeficijent *rev – total\_gov.rev* (udio prihoda nižih državnih razina u ukupnim prihodima opće države umanjeno za transfere) je negativan i iznosi -0.040, što znači da ukoliko je udio prihoda nižih državnih razina u ukupnim prihodima opće države za jedan postotni bod veći, to će u prosjeku značiti 4% manji BDP per capita (aproksimativno). S obzirom da je koeficijent uz varijablu *tax autonomy* suprotnog predznaka, potvrđuje se tvrdnja da niže razine



vlasti moraju imati ovlasti raspolaganja vlastitim poreznim prihodima, odnosno samostalno odlučivati o poreznim osnovicama i veličini poreznih stopa za svoje prihode kako bi mogle pružati javne usluge na učinkovit način.

Konačno, koeficijent uz *intergov\_rev\_%total\_rev\_gov* (udio prihoda od transfera nižih državnih razina u ukupnim prihodima opće države) je negativan što je očekivano i iznosi -0.018. Dakle, ukoliko je udio prihoda od transfera nižih državnih razina u ukupnim prihodima opće države za jedan postotni bod veći, za očekivati je da će BDP per capita biti za 1.8% manji (aproksimativno), pod uvjetom da su sve ostale varijable nepromijenjene.

Model zadovoljava sve potrebne dijagnostičke testove. Prvo, što se tiče Hansen testa - ne odbacuje se  $H_0$  (da su instrumenti valjani) i p-vrijednost nije previsoka (manja od 0.2). Prema tome može se zaključiti da su instrumenti korišteni u modelu ispravni. Nadalje, što se tiče Arellano-Bond testa autokorelacije - za AR(1) se odbacuje  $H_0$  (da nema autokorelacije), a za AR(2) se ne odbacuje  $H_0$ . Dakle, rezultati AB i Hansen testa pokazuju da je model valjan. Također, broj instrumenata u modelu nije veći od broja grupa ( $N = 23$  države), što je postignuto korištenjem opcije *collapse* u programu STATA.

Veliki izazov pri analizi utjecaja fiskalne decentralizacije je korištenje onih pokazatelja fiskalne decentralizacije koji održavaju autonomiju nižih razina vlasti. Korištenjem pokazatelja porezne autonomnosti na temelju OECD-ove metodologije klasifikacije poreznih prihoda nižih razina vlasti prema stupnju kontrole nad tim poreznim prihodima, dobivena je određena multidimenzionalnost fiskalne decentralizacije. Negativan utjecaj pokazatelja decentralizacije prihoda može biti posljedica pogrešne raspodjele i prikupljanja prihoda među različitim razinama vlasti. Na primjer, niže razine vlasti mogu prikupljati prihode koristeći porezni instrument koji je trebala koristiti središnja vlada. Budući da su analizirane zemlje općenito više decentralizirane u pogledu rashodovne nego prihodovne strane, dobiveni rezultati impliciraju empirijsku potporu predviđanju da će u prosjeku doći do povećanja učinkovitosti fiskalne decentralizacije pomicanjem prema bližem podudaranju između decentralizacije rashoda i prihoda u analiziranim zemljama. Doprinos ovog istraživanja je korištenje pokazatelja porezne autonomnosti i korištenje pokazatelja koji se odnosi na dodijeljene pomoći. Predmetni rezultati upućuju na to kako decentralizirani sustavi u kojima se niže razine vlasti više oslanjaju na vlastite prihode učinkovitiji od onih koji se oslanjaju

na pomoći od strane središnje države. Iz istog je razvidno da je potrebno dati nižim razinama vlasti veće ovlasti u prikupljanju prihoda te smanjiti financiranje putem dodijeljenih pomoći što će u konačnosti dovesti do većeg gospodarskog rasta. Također, dodatan doprinos kod *cross-country* analize je pokazatelj autonomnosti prihoda prema OECD pokazateljima u tome što u prethodnim godinama nije bilo podataka za veće vremensko razdoblje već samo za nekoliko godina. Zaključno, postoji pozitivan utjecaj na ekonomski rast kroz pokazatelje porezne autonomnosti i decentralizacije rashoda čime se može potvrditi pomoćna hipoteza H1.1 da povećanje stupnja fiskalne decentralizacije pozitivno utječe na ekonomski rast u odabranim zemljama Europske unije. Negativan je utjecaj prihoda čime se odbacuje postavljena hipoteza H1.2. da decentralizacija rashoda ima manji učinak na ekonomski rast od decentralizacije prihoda. Negativan utjecaj udjela pomoći u ukupnim prihodima opće države interpretira se na način da visoki udio pomoći ima negativan utjecaj i da je bolje decentralizaciju provoditi putem poreznih prihoda. Pozitivan utjecaj pokazatelja porezne autonomnosti i negativan utjecaj udjela pomoći u ukupnim prihodima opće države, potvrđuje postavljenu pomoćnu hipotezu H1.3. da veća porezna autonomija nižih razina vlasti dovodi i do većeg ekonomskog rasta.

### **5.3.2. Rezultati analize za Republiku Hrvatsku**

Rezultat provedenog istraživanja za model na razini županija u širem (agregatnom) obliku koji obuhvaća 21 županiju Republike Hrvatske, daje se u nastavku. Radi lakšeg praćenja rezultata, ponovno se definiraju analizirane varijable: *lbdp\_percapita* - logaritamska transformacija varijable BDP per capita; *pomoći* - transferi/pomoći u ukupnim prihodima nižih državnih razina (u%); *udio\_prihodibezpomoci\_ukupno* - udio prihoda nižih razina umanjenih za pomoći u ukupnim prihodima umanjenih za pomoći opće države (u %); *udio\_rashodi\_percapita* - odnos potrošnje nižih razina vlasti prema potrošnji opće države per capita (u %). Deskriptivna statistika za spomenute varijable prikazana je u tablici 37.

Tablica 37.: Deskriptivna statistika varijabli u modelu na razini županija

Varijable		Mean	Std. Dev.	Std.Nor.	Min	Max	Broj opažanja
lbdp_c~a	overall	10.99669	.3128144	0.028446	10.30908	12.02084	N = 357
	between		.2752238	0.025028	10.64263	11.78434	n = 21
	within		.1597158	0.014524	10.47684	11.32814	T = 17
pomoći	overall	25.76228	11.141	0.432454	.0544397	58.34456	N = 357
	between		10.39993	0.403688	1.238017	42.15574	n = 21
	within		4.563375	0.177134	9.676378	46.05541	T = 17
udio_p..	overall	0.67507	1.03406	1.531785	.0791992	5.809987	N = 357
	between		1.05048	1.556109	.1149504	4.9457	n = 21
	within		.1239654	0.183634	-.2824711	1.53936	T = 17
udio_r~a	overall	13.52305	4.850149	0.358658	6.90857	29.4023	N = 357
	between		4.687605	0.346638	8.440784	25.35448	n = 21
	within		1.593075	0.117804	7.358449	18.51405	T = 17
inflac~a	overall	1.95882	1.641547	0.838027	-1.1	6.1	N = 357
	between		0	0.000000	1.958824	1.958824	n = 21
	within		1.641547	0.838027	-1.1	6.1	T = 17

Izvor: Samostalna izrada autora

U drugom stupcu nalaze se prosječne veličine za pojedine županije (za sve godine i sve županije) iz čega se mogu iščitati srednje vrijednosti za određenu varijablu. Primjerice, za *pomoći* (transferi/pomoći u ukupnim prihodima nižih državnih razina (u%)) uobičajeno je da iznose oko 25,76%, dok je primjerice srednja vrijednost za *udio\_rashodi\_percapita* (odnos potrošnje nižih razina vlasti prema potrošnji opće države per capita (u %)) 13,52%. U tablici se mogu iščitati i vrijednosti za sve ostale varijable. Nadalje, u trećem stupcu se nalaze informacije o standardnim devijacijama; *between* (pokazuje prosječne varijacije između različitih država/županija) i *within* (pokazuje prosječne varijacije unutar jedne grupe kroz više godina). S obzirom na to da je standardna devijacija apsolutna mjera, u četvrtom stupcu je izračunata relativna mjera (standardna devijacija podijeljena s prosjekom iz prvog stupca).

Iz tablice 37. vidljivo je da je različitost (varijacija) veća između grupa, nego kroz vrijeme. Logoritmirana vrijednost varijable BDP per capita varira više između grupa (od 10.64 do 11.78). Jedino kod kontrolne varijable *inflat\_* (godišnja inflacija) varijacije kroz vrijeme su izraženije s obzirom da su vrijednosti inflacije za svaku županiju u određenoj godini iste. Varijabla pomoći (transferi/pomoći u ukupnim prihodima nižih državnih razina) bilježi veće varijacije između grupa (županija) što ukazuje na različitost u izvorima financiranja nižih razina vlasti u Republici Hrvatskoj te različitim fiskalnim kapacitetima. Također, varijabla *udio\_prihodibezpomoci\_ukupno* (udio prihoda nižih razina umanjnih za pomoći u ukupnim prihodima umanjnih za pomoći opće države (u %)) ostvaruje izraženije varijacije promatrajući razinu županija ponovno ukazujući na različite izvore financiranja nižih razina vlasti gdje pojedine jedinice imaju visoki udio financiranja iz pomoći koje se dodjeljuju od strane središnje države. Promatrajući varijablu *udio\_rashodi\_percapita* (odnos potrošnje nižih razina vlasti prema potrošnji opće države per capita (u %)) može se zaključiti da je uzrok u većoj varijaciji među grupama nego kroz vrijeme iz razloga što se od početka procesa fiskalne decentralizacije (2002. godina) sredstva koja se dodjeljuju nižim razinama vlasti nisu previše mijenjala.

Ekonometrijski model je sljedeći:

$$lbdp\_percapita_{it} = \alpha_0 lbdp\_percapita_{i,t-1} + X'_{it}\beta + Z'_{it}\gamma + v_i + \epsilon_{it} \quad (6)$$

Gdje je  $X$  vektor nezavisnih varijabli (3x1), a  $Z$  je vektor (ili skalar) kontrolnih varijabli (1x1):

$$X = \begin{bmatrix} pomoći, \\ udio\_prihodibezpomoci\_ukupno \\ udio\_rashodi\_percapita \end{bmatrix}$$

$$Z = [inflacija] \quad (7)$$

Prema postavljenim hipotezama da povećanje stupnja fiskalne decentralizacije pozitivno utječe na ekonomski rast u Republici Hrvatskoj, za očekivati je da koeficijenti uz varijablu *pomoći* bude negativan iz prethodno navedenih razloga u analizi koja se odnosi na odabrane zemlje Europske unije s obzirom da visoki udio pomoći dovodi do ograničene autonomije nižih razina vlasti u prikupljanju prihoda i određivanju namjene prikupljenih sredstava. Za koeficijent uz varijablu *udio\_prihodibezpomoci\_ukupno* i varijablu *udio\_rashodi\_percapita* očekuju se pozitivni

koeficijenti jer je pretpostavka da fiskalna decentralizacija pozitivno utječe na ekonomski rast jer stvara pretpostavke za bolju aktivaciju endogenih faktora razvoja što je uvedeno i obrazloženo. Procjena je da koeficijent  $\alpha_0$  bude pozitivan, jer ukoliko je u godini t-1 rastao BDP/capita, za očekivati je da će se i u idućoj godini nastaviti rast; i obrnuto. Što se tiče kontrolne varijable, za očekivati je da koeficijent inflacije bude pozitivan. Očekivani utjecaj nezavisnih i kontrolne varijable sumiran je u tablici 38.

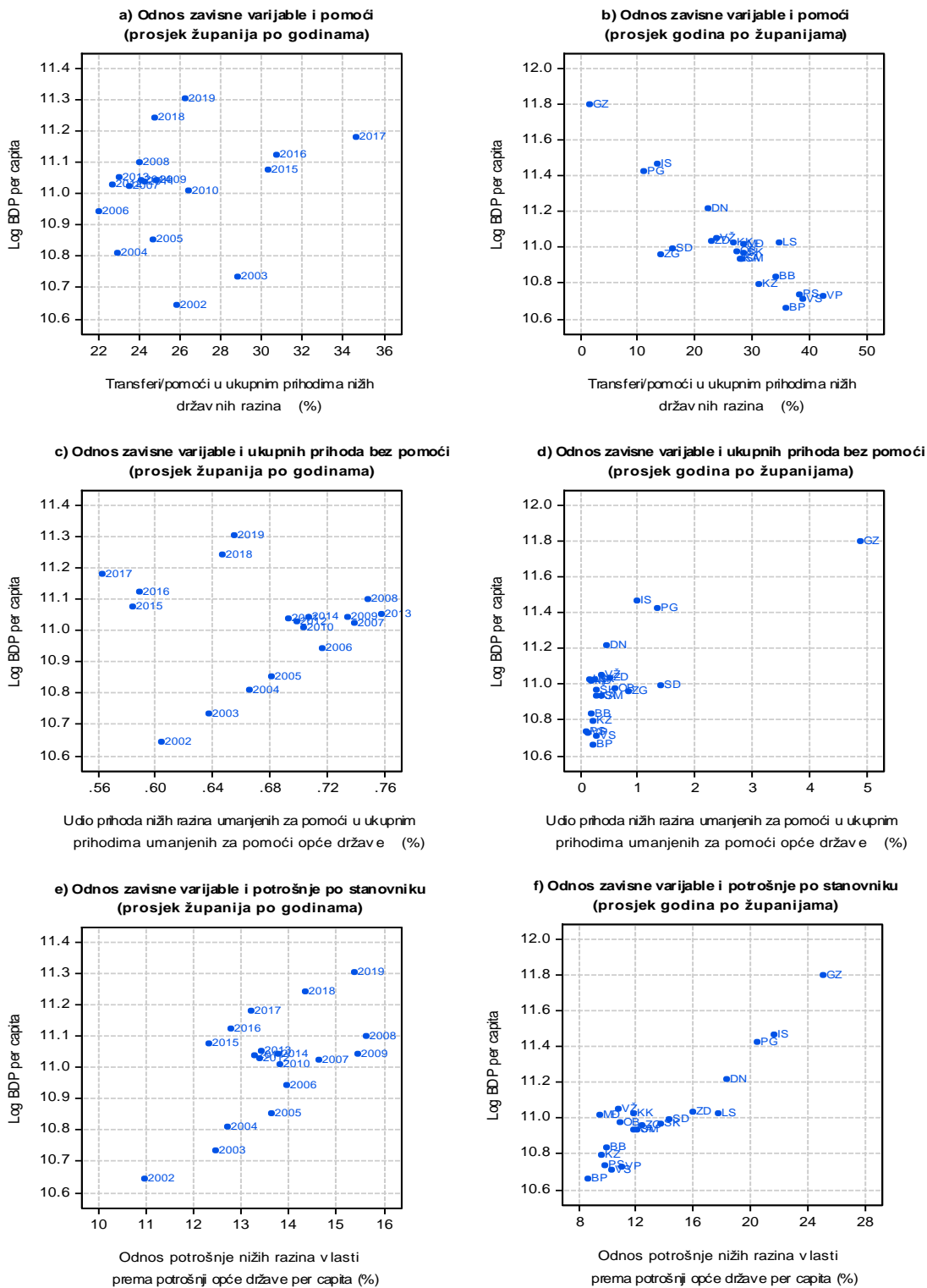
Tablica 38.: Očekivani utjecaj nezavisnih i kontrolne varijable u ekonometrijskom testiranju za Republiku Hrvatsku

Nezavisna varijabla	Očekivani utjecaj na zavisnu varijablu
pomoći	-
udio_prihodibezpomoci_ukupno	+
udio_rashodi_percapita	+
<b>Kontrolna varijabla</b>	
inflat_	+

Izvor: Samostalna izrada autora

Kao i u prethodnom potpoglavlju, nakon što su dana očekivanja o utjecajima pokazatelja decentralizacije kroz nezavisne varijable, u nastavku se daje grafički prikaz odnosa između zavisne varijable i predmetnih varijabli. Dan je prikaz odnosa prema zavisnoj varijabli kroz prosjek svih županija po godinama te prosjek godina po svim županijama. Isto predstavlja pojednostavljenu grafičku analizu u kojoj se promatrane godine ili županije u potpunosti uprosječuju te se na temelju dobivenih podataka ne mogu donositi zaključci o smjeru i količini utjecaja, već se isto utvrđuje kasnijom ekonometrijskom analizom. Na shemi 9. dan je grafički prikaz utjecaja pokazatelja fiskalne decentralizacije na rast BDP-a.

Shema 9.: Grafički prikaz utjecaja pokazatelja fiskalne decentralizacije na zavisnu varijablu za Republiku Hrvatsku



Ivor: Samostalna izrada autora

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

Na shemi 9. dobiveni rezultati su u skladu s očekivanjima. Pomoći imaju negativan utjecaj na rast BDP-a što je vidljivo iz jasne negativne veze na shemi 9. b) koja prikazuje prosjek godina po županijama te prikazuje da one županije koje su kroz godine imale visoki udio pomoći u ukupnim prihodima nižih razina vlasti da su ostvarivale manji rast BDP-a. Pokazatelji udjela prihoda i rashoda nižih razina vlasti u ukupnim prihodima/rashodima opće države pokazuju jasnu pozitivnu vezu kroz prosjek svih županija po godinama te kroz prikaz prosjeka godina po svim županijama što je u skladu s očekivanjima. Na shemi 9. c), d), e) i f) ukoliko bi se izuzelo nekoliko točaka sa grafikona bio bi vidljiv savršen pozitivan trend. Nakon pojednostavljene grafičke analize, u nastavku se ekonometrijskom analizom utvrđuje precizan odnos između promatranih varijabli.

Vrsta GMM modela za procjenu parametara ponovo se određuje prema koracima opisanim u prethodnom dijelu rada. U tablici 39. nalaze se koeficijenti  $\alpha_0$  procijenjeni pooled OLS metodom, metodom fiksnih efekata i difference GMM metodom. *Difference GMM* procjenitelj je značajnije pristran prema dolje, koeficijent iznosi 0.85, jer koeficijent dobiven fiksnim efektima (pristran prema dolje) iznosi 0.83, dok je *pooled OLS* koeficijent (pristran prema gore) 0.88, što je značajno udaljenije. Dakle, može se zaključiti da korištenje *system GMM* procjenitelja donosi dodatne benefite u analizi na razini županija, te se stoga i koristi *system GMM*.

Tablica 39.: Rezultati procjene koeficijentata lagirane zavisne varijable u modelu na razini županija (korištenjem *pooled OLS*-a, modela s fiksnim efektima te *difference GMM* modela)

	$\alpha_0$	Standardna greška	p-vrijednost
Pooled OLS	0.8787836	0.0185562	0.000
Fiksni efekti	0.8285836	0.0094488	0.000
Difference GMM	0.8562888	0.0254326	0.000

Izvor: Samostalna izrada autora

Rezultati su prikazani u tablici 40.

Tablica 40.: Rezultati analize utjecaja fiskalne decentralizacije na ekonomski rast u Republici Hrvatskoj

	Koeficijenti	Standardna greška	p-vrijednost
<i>lbdp_capita</i>	.8774602***	.0183454	0.000
<i>pomoći</i>	-.000808**	.0003685	0.040
<i>udio_prihodibezpomoci_ukupno</i>	.0057009**	.0022865	0.022
<i>udio_rashodi_percapita</i>	.0044758***	.0011576	0.001
<i>inflacija</i>	.0004633	.0017491	0.794
<i>_cons</i>	1.337693	.1974189	0
AR(1)	-2.57	Z	0.010
AR(2)	0.11	Z	0.912
Hansen test	20.77	Chi2 (15)	0.144
Broj grupa (N)	21		
Broj instrumenata	21		

Napomena: vrijednosti t-testa su izračunate na temelju Whiteovih heteroskedastično konzistentnih standardnih greški. Zvijezdice \*, \*\*, \*\*\* označavaju redom značajnost na razini signifikantnosti od 10%, 5% i 1%.

Prema rezultatima iz tablice 40., svi koeficijenti osim kontrolne varijable su statistički signifikantni, pri 5% signifikantnosti. Od toga, *lbdp\_capita<sub>t-1</sub>* i *udio\_rashodi\_percapita* su signifikantni pri 1%, dok su varijable *udio\_prihodibezpomoci\_ukupno* i *pomoći* signifikantni pri 5%. Kao i u *cross-country* modelu, kontrolna varijabla također nije signifikantna pa se može zaključiti da nema dodatnog efekta inflacije na nezavisne varijable u modelu i dobiveni koeficijenti se mogu smatrati nepristranima. Nadalje, koeficijent uz varijablu *lbdp\_capita<sub>t-1</sub>* (lagirana zavisna varijabla) je pozitivan, što je očekivano i iznosi 0.87. To znači da ukoliko je BDP per capita u razdoblju t-1 (prošlogodišnji) za 1% veći, tada će BDP per capita u razdoblju t (ovogodišnji) biti za 0,87% veći, pod pretpostavkom da su vrijednosti ostalih varijabli nepromijenjene. Isto ukazuje na činjenicu da je današnja razina gospodarskog rasta ovisna i o svojim prethodnim vrijednostima.

Zatim, utjecaj varijable *pomoći* (transferi/pomoći u ukupnim prihodima nižih državnih razina) na BDP per capita je negativan, što je također očekivano. Ukoliko su pomoći veće za jedan postotni bod, tada je BDP per capita u prosijeku manji za 0,081% (aproksimativno), ako su svi ostali uvjeti nepromijenjeni.

Koeficijent uz *udio\_prihodibezpomoci\_ukupno* (udio prihoda nižih razina umanjnih za pomoći u ukupnim prihodima umanjnih za pomoći opće države) je pozitivan sukladno očekivanjima.



Ukoliko je udio prihoda nižih razina umanjenih za pomoći u ukupnim prihodima umanjenih za pomoći opće države veći za jedan postotni bod, BDP per capita će u prosjeku biti za 0,57% veći (aproksimativno).

Konačno, utjecaj varijable *udio\_rashodi\_percapita* (odnos potrošnje nižih razina vlasti prema potrošnji opće države per capita) je pozitivan što je očekivano i iznosi 0.0044. Dakle, ukoliko je odnos potrošnje nižih razina vlasti prema potrošnji opće države per capita za jedan postotni bod veći, za očekivati je da će GDP per capita biti za 0.44% veći (aproksimativno), pod uvjetom da su sve ostale varijable nepromijenjene.

Model na razini županija također zadovoljava sve potrebne dijagnostičke testove. p-vrijednost Hansen test statistike iznosi 0.144, čime se ne odbacuje  $H_0$  (da su instrumenti valjani). Također, s obzirom na to da p-vrijednost nije veća od 0.25 (granica nakon koje bi trebalo biti oprezan s rezultatima), može se zaključiti da su instrumenti korišteni u modelu ispravni. Nadalje, što se tiče Arellano-Bond testa autokorelacije - za AR(1) se odbacuje  $H_0$  (da nema autokorelacije), a za AR(2) se ne odbacuje  $H_0$ , pri 5% signifikantnosti. Dakle, rezultati AB i Hansen testa pokazuju da je model valjan. Također, broj instrumenata u modelu je 21, što je jednako broju grupa ( $N = 21$  županija), što je postignuto korištenjem opcije *collapse* u programu STATA.

Republika Hrvatska je od 2002. godine sustavom dijeljenja poreznih prihoda i dodjelom pomoći osigurala znatan dio financijskih sredstava kojima se fiskalni kapacitet svih lokalnih jedinica uvelike poboljšao. Iz dobivenih rezultata vidljivo je da postoji signifikantan pozitivan odnos između fiskalne decentralizacije i ekonomske aktivnosti. Na temelju dobivenih rezultata može se zaključiti da je fiskalna decentralizacija u Republici Hrvatskoj djelovala pozitivno na ekonomski rast. Isto potvrđuje i samu ulogu nižih razina vlasti koje su i osnovane kako bi poboljšale kvalitetu života svojih građana kroz odlučivanje o pružanju lokalnih javnih službi blizu mjesta njihova obavljanja i blizu korisnika pružajući bolje obrazovne, socijalne, zdravstvene usluge te kvalitetniju infrastrukturu utječući pozitivno na ekonomski rast. Negativan utjecaj varijable pomoći ponovno potvrđuje tezu da bi lokalne jedinice mogle pružati javne usluge na učinkovit način, moraju imati i ovlasti raspolaganja “vlastitim” poreznim prihodima i odlučivanja o veličini poreznih stopa za svoje prihode. Zaključno, postoji pozitivan utjecaj na ekonomski rast kroz pokazatelje

decentralizacije prihoda i rashoda čime se može potvrditi pomoćna hipoteza H1.5. da povećanje stupnja fiskalne decentralizacije pozitivno utječe na ekonomski rast u Republici Hrvatskoj.

## **6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA**

Fiskalna decentralizacija jest prijenos odgovornosti između pružanja javnih usluga i izvora financiranja od strane središnje države na niže razine vlasti čiji ishod ovisi o načinu razrađenosti i provedenosti samog procesa. Pravilna i ravnotežna provedba fiskalne decentralizacije dovodi do ekonomskog rasta čime se postižu ekonomski ciljevi kojima se mogu ostvariti ekonomske koristi, a također je ključna zbog mogućnosti nižih razina vlasti da samostalno određuju svoje rashode i prihode, te omogućuje podjelu ovlasti trošenja i izvora prihoda između nacionalne, regionalne i lokalne vlasti. Sama provedba fiskalne decentralizacije generirala je tijekom godina niz različitih znanstvenih istraživanja kojima se pokušavalo razjasniti one mjere koje je moguće uskladiti s osnovnim ekonomskim načelima. Ishod fiskalne decentralizacije uvelike ovisi o tome kako je sam proces provedbe kreiran te implementiran i o kapacitetima nižih razina vlasti i kvaliteti upravljanja na više razina. Ukoliko se isti pravilno provodi i postoji ravnoteža u svim područjima javnih politika, dokazano je da decentralizacija može pridonijeti ekonomskom rastu. Osim ekonomskih koristi, decentralizacija bi mogla dovesti do veće odgovornosti, transparentnosti i angažmana građana, čime bi se poboljšala i razina demokracije u društvu.

U ovom poglavlju predstaviti će se zaključak rezultata znanstvenog istraživanja te istaknuti doprinosi i implikacije istraživanja. Na kraju poglavlja bit će predstavljene mogućnosti budućih istraživanja koja će nastaviti temu započetu izradom ovog doktorskog rada.

### **6.1. Zaključak**

Tradicionalna teorija fiskalnog federalizma i međuvladinih fiskalnih odnosa uvelike se oslanja na temeljne doprinose Tiebouta (1956), Musgravea (1959) i Oatesa (1972) koji zaključuju da se, s ekonomskog aspekta, decentralizacija temelji na tvrdnji da prijenos ovlasti za prikupljanje poreza i potrošnje na niže razine vlasti, donosi veću učinkovitost u javnom sektoru. U načelu, najvažnija korist od decentralizacije je povećana učinkovitost koja dolazi od približavanja vlasti građanima. Oatesov poznati teorem o decentralizaciji navodi da će u prisustvu različitih preferencija i potreba, decentralizirano pružanje javnih usluga općenito dovesti do povećanja blagostanja građana.

U decentraliziranim sustavima mobilni stanovnici različitih lokalnih jedinica mogu birati različitu kombinaciju javnih dobara i usluga te poreza koji najbolje odgovaraju njihovim preferencijama. Razrada logike o varijacijama preferencija podrazumijeva sustav u kojem postoje prilike za mobilnost. Ljudi odlaze u područja gdje lokalne uprave osiguravaju njihovu preferiranu kombinaciju javnih usluga i poreza te time poput tržišta utječu na ponudu lokalnih javnih usluga. Ravnoteža se ostvaruje kada se ljudi rasele po različitim lokalnim jedinicama na način da su svi zadovoljni uslugama koje pružaju lokalne jedinice u kojima žive. U teoriji javnih financija kaže se da na taj način stanovnici “glasaju nogama“ (engl. voting by feet), a ovaj teorijski pristup je poznat kao Tiebout-ov model (1956). Osim toga, niže razine vlasti mogu uskladiti ponudu lokalnih javnih dobara s lokalnim preferencijama i troškovima, a različita ponuda javnih dobara na lokalnoj razini osigurava veće blagostanje od centraliziranog sustava koji podrazumijeva uglavnom uniformnu ponudu javnih dobara u svim lokalnim jedinicama (Oates, 1998). Jedna od prednosti fiskalne decentralizacije je i pozitivna konkurencija među lokalnim jedinicama. Kao u slučaju konkurentnosti na privatnom tržištu, tako se procesom fiskalne decentralizacije koristi od konzumacije javnih dobara i usluga za korisnika (stanovnika) izjednačava s troškom plaćenim kroz porez i dostiže se Pareto optimalno rješenje (Tanzi, 1996). Imajući u vidu sve pretpostavke i ograničenja Tiebout-ovog modela, može se zaključiti kako bi (s ciljem privlačenja stanovnika) konkurencija mogla potaknuti lokalne jedinice na snižavanje cijene javnih dobara i usluga (smanjenjem poreznog tereta) do optimalne razine. Osim toga, poticanje pozitivne konkurencije među lokalnim jedinicama može potaknuti natjecanje u stvaranju i preuzimanju dobrih praksi u pogledu upravljanja, ali i općenito u obavljanju javnih funkcija na lokalnoj razini.

Decentralizacijom se državna administracija rasterećuje obavljanja poslova od lokalnog značaja. Administrativne jedinice na nižim državnim razinama imaju mogućnost primijeniti inovacije i eksperimentirati s novim razvojnim i fiskalnim politikama i programima koje, ukoliko se pokažu uspješne, mogu biti primijenjene na nacionalnoj razini. Lokalna inicijativa može dovesti do inovativnog i efikasnijeg pristupa u pružanju javnih usluga te efikasnijeg korištenja javne imovine. Naravno, takve aktivnosti zahtijevaju fleksibilnu, inovativnu i kreativnu upravu. Znanstvenici koji zagovaraju fiskalnu decentralizaciju ističu da ista potiče ujednačen razvoj i smanjuje regionalne razlike s obzirom da se povećava udio različitih religijskih, etničkih, političkih i drugih društvenih grupa u proces donošenja razvojnih odluka (Weingast, 1995; Qian i Weingast, 1997). Također, konkurencija između lokalnih jedinica može smanjiti regionalne nejednakosti sa minimalnim ili

bez intervencija središnje razine vlasti (Qian i Weingast, 1997). Ukoliko je sustav dotacija za izravnavanje jasno definiran i dobro planiran, decentralizacija može postati jedan od važnijih instrumenata za rješavanje postojećih regionalnih nejednakosti. Veća decentralizacija nudi autonomiju regijama koje su manje razvijene da se ponudom određenim atraktivnijim i beneficiranim investicijskim uvjetima uspješno natječu s regijama koje su bogatije i razvijenije, a što u konačnosti može rezultirati većim ekonomskim rastom (Martinez-Vazquez i McNab, 2003).

Sredinom dvadesetih godina uvedena je tema fiskalnog federalizma koji omogućuje sustavnu analizu fiskalne decentralizacije koja je prevladavala do 80-tih godina s naglaskom na dominaciju fiskalne preraspodjele u korist središnje vlasti, te su mnogi ekonomski teoretičari smanjivali značenje lokalnih vlasti koje su bile sustavno zanemarene zbog otpora same središnje države za gubljenjem kontrole nad financijskim sredstvima. Promjene nametnute globalizacijom dovode do gubljenja moći središnje vlasti i jačanja lokalnih jedinica. 70-tih i 80-tih godina fiskalna decentralizacija nudila se kao rješenje, koje su počeli podržavati mnogi teoretičari i političari, te je ista prepoznata kao sastavni dio ekonomskog razvoja i strategija upravljanja u ekonomijama u razvoju, pogotovo tijekom 90-tih godina kada dolazi do reforme lokalne samouprave. Donositelji politika započinju s procesom uspostavljanja adekvatnih prihoda i rashoda za svaku razinu vlasti s ciljem uravnoteženja učinkovitosti i pravednosti. Tijekom posljednjeg desetljeća, tendencija je u brojnim zemljama da se funkcije rashoda i prihoda decentraliziraju, odnosno prebace na niže razine vlasti te da se omogući veća autonomija u prikupljanju prihoda nižim razinama vlasti.

Iako je proces fiskalne decentralizacije postao globalni trend pa se velik broj zemalja različitog zemljopisnog položaja i društvenog uređenja nalazi u određenoj fazi implementacije tog sustava, popis prednosti i nedostataka fiskalne decentralizacije u literaturi gotovo je neiscrpan. Ekonomski teoretičari prepoznali su slijedeće prednosti fiskalne decentralizacije: ukoliko se ista provodi na lokalnoj razini, učinkovitija je ponuda javnih dobara i usluga (Tiebout, 1956), lokalna vlast je „bliža ljudima“ (Oates, 1972), može se uskladiti ponuda lokalnih javnih dobara s troškovima i preferencijama (Oates, 2008), pozitivna konkurencija između lokalnih jedinica (Tanzi, 1996), jačanje efikasnosti javnog sektora te zajednička suradnja različitih razina fiskalne vlasti u pružanju javnih usluga (Jurlina Alibegović, 2002), te rasterećenje državne administracije (Jurlina Alibegović, 2002). Također teoretičari kao prednost fiskalne decentralizacije ističu i političke razloge obzirom da ista potiče ravnomjeran razvoj te smanjuje regionalne razlike.

Kao nedostatke fiskalne decentralizacije teoretičari navode slijedeće značajke: korupcija, kvaliteta lokalne administracije koja se određuje temeljem političkih kriterija (Tanzi, 1995; prema Bajo i Alibegović, 2008, str. 39), propuštena korist ekonomije razmjera (Rosen i Gayer, 2010), prijenos središnje birokracije sa središnje na lokalnu pri čemu lokalni političari donose više diskrecijskih odluka (Prud'homme, 1995), neprimjeren i neučinkovit stupanj pravednosti decentraliziranog sustava koji proizlazi iz utjecaja poreznog sustava te se otvara prostor za štetnu poreznu konkurenciju (engl. *harmful tax competition*) (Prud'homme, 1995; Tanzi, 1996), te nedostatak provedbenih kapaciteta (ljudskog, financijskog i tehničkog).

Obzirom da uspješnost provedbe procesa decentralizacije ovisi o broju socio-ekonomskih i povijesnih faktora te da svaka država ima svoju povijest i tradiciju, svoje ekonomske, političke i institucionalne kontekste, te se iste razlikuju površinom, brojem stanovnika, ustavnom uređenju, ekonomskim pokazateljima, političkim, regionalnim i kulturnim posebnostima sve je potrebno uzeti u obzir pri formiranju sustava javne vlasti. U Europi je fiskalna decentralizacija osnivanjem Europske unije dodatno dobila na važnosti obzirom da su članice Europske unije fiskalno neovisne države koje u zajedničkim politikama razvoja sudjeluju određenim postocima iz nacionalnih izvora financiranja. Europska unija različitim mjerama pokušava ublažiti lokalne nejednakosti pri čemu mjere država članica moraju biti usklađene s nacionalnim prioritetima te konzistentne instrumentima kojima se ublažavaju lokalne fiskalne i gospodarske nejednakosti. Međutim, ne postoji obveza u harmonizaciji nacionalnih politika fiskalne decentralizacije i fiskalnog izravnjanja premda se Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi (*European Charter of Local Self Government*, 1985) predviđa pomoć financijski slabijim lokalnim jedinicama u svrhu popravka učinaka nejednake raspodjele potencijalnih izvora financiranja i financijskog tereta.

Sam proces fiskalne i administrativne decentralizacije u državama članicama Europske unije tekao je neravnomjernim intenzitetom i u različitim razdobljima, ali je odredio i administrativno uređenje koje direktno utječe na vrstu javnih usluga i dobara koje se pružaju na lokalnoj razini. Ukoliko se veličina lokalnih jedinica promatra s aspekta broja stanovnika i veličine teritorija, čime se određuje cjelokupna struktura lokalne samouprave, ista direktno utječe na mogućnosti i potencijal ispunjenja obveza koje imaju lokalne samouprave. Reforme lokalne samouprave u Europskoj uniji ubrzane su zbog depopulacije čime se, zbog bolje kvalitete i efikasnijeg odrađivanja poslova, pojavljuju trendovi spajanja lokalnih samouprava te se smanjuje broj lokalnih samouprava na temelju

nametnutih ili dobrovoljnih zakonskih rješenja kao što su npr. reforme lokalne samouprave u Danskoj, Švedskoj, Finskoj, Norveškoj, Belgiji, Njemačkoj i drugima, uz izuzetak Francuske i Italije čiji se broj lokalnih samouprava nije značajnije promijenio u zadnjih 100 godina. Smatra se da su veće lokalne jedinice ekonomski i financijski neovisnije te mogu obavljati složenije i specijalizirane poslove javnih službi u odnosu na manje lokalne jedinice, premda su manje lokalne jedinice pristupačnije svojim stanovnicima. Usporedbom broja municipalnih jedinica u Republici Hrvatskoj i zemljama Europske unije na milijun stanovnika i na tisuću kilometara kvadratnih površine pronalazi se šest EU 15 i šest EU 12 zemalja (dakle ukupno 12 od 27 zemalja) koje imaju veći broj municipalnih jedinica na milijun stanovnika te osam EU 15 i sedam EU 12 zemalja (ukupno 15 od 27 zemalja) s većim brojem municipalnih jedinica na tisuću kilometara kvadratnih površine. Iz navedenog se može zaključiti da Republika Hrvatska u usporedbi s ostalim zemljama članicama Europske unije ima optimalan broj municipalnih jedinica.

Kritike koje su usmjerene na postojeći lokalni teritorijalni ustroj u Republici Hrvatskoj i broj lokalnih jedinica imaju uporište u određenim provedenim analizama. Ipak, sadašnji teritorijalni ustroj kojeg čini veliki broj municipalnih jedinica omogućuje dostupnost lokalnih službi neposrednim korisnicima. Takva javna usluga građanima je dostupna već preko 20 godina i bez obzira na kvalitetu pružene usluge, građani su se na istu navikli. Iskustva razvijenih europskih zemalja ukazuju da se smanjenje broja municipalnih jedinica jednostavnije provodi kada su zemlje na višem stupnju razvoja i kada je kvaliteta pružene usluge bolja, a samim time i pružena usluga efikasnija. Usporedba Republike Hrvatske sa zemljama Europske unije, suprotno očekivanjima, ukazuje da postojeći teritorijalni ustroj s naglaskom na broj municipalnih jedinica nije fragmentiraniji od prosjeka Europske unije. No, kako bi se povećali fiskalni kapaciteti, razvojni potencijali te efikasnost, potrebno je pristupiti procesu spajanja manjih općina i gradova.

Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj započela je 2001. godine, kada su na županije i veće gradove prenesene ovlasti za financiranje zdravstva, obrazovanja vatrogastva i socijalne skrbi, a razvoj se može se podijeliti u nekoliko faza: prva faza trajala je od 1994. do 2001. – administrativna i politička decentralizacija, druga faza trajala je od 2001. do 2007. – fiskalna decentralizacija, treća faza trajala je od 2007. do 2015. godine s kontekstom provođenja reformi sustava fiskalne decentralizacije i četvrta faza koja traje od 2015. godine do danas, a veže se uz novi sustav financiranja lokalne i područne (regionalne) samouprave. Preduvjeti za decentralizaciju omogućeni

su tadašnjim novim Zakonom o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave čime su se utvrdili prihodi lokalnih jedinica te raspodjela fiskalnih i administrativnih ovlasti između središnje države i lokalnih jedinica. Financiranje lokalnih jedinica provodilo se putem poreza na dohodak, ali država usmjerava i dio prihoda iz fonda izravnjanja za decentralizirane funkcije nižim razinama vlasti radi osiguranja financiranja decentraliziranih funkcija do razine minimalnog financijskog standarda, obzirom da je prihod od poreza na dobit ostao u cijelosti državni prihod. Donošenjem novog Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave 2017. godine, uređuju se u potpunosti izvori sredstava i financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te raspodjela prihoda od poreza na dohodak, čime je prihod od poreza na dohodak u cijelosti prihod jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, prihod od poreza na dohodak po osnovi kamata na štednju postaje prihod jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a najveći dio financiranja decentraliziranih funkcija preuzima država. Novim Zakonom ukinuti su kriteriji za dodjelu pomoći iz Zakona o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske, uspostavljen je novi model fiskalnog izravnjanja koji se financira iz udjela u porezu na dohodak. Također, u 2020. godini novim Zakonom o sustavu državne uprave svi poslovi državne uprave preneseni su na županije, što je još jedan korak u procesu decentralizacije.

Tek manji broj lokalnih jedinica preuzeo je nadležnost u financiranju javnih usluga koje su sa središnje države prenesene na lokalne jedinice, iako su još 2001. formalno uspostavljeni uvjeti za implementaciju fiskalne decentralizacije. Usprkos tome što je Republika Hrvatska već dugi niz godina politički, administrativno i teritorijalno decentralizirana, ne znači da su predmetni oblici decentralizacije popraćeni i fiskalnom decentralizacijom. Kako bi se definirala jasna fiskalna politika koja će biti usmjerena na ostvarivanje održivog i stabilnog financijskog sustava lokalnih jedinica, važno je baratati informacijama o stupnju fiskalne decentralizacije. Usporedbom pokazatelja fiskalne decentralizacije (omjer prihoda i rashoda lokalne i opće države te omjer rashoda za zaposlene u lokalnoj i općoj državi) u Republici Hrvatskoj s zemljama članicama Europske unije, dolazi se do zaključka da je Republika Hrvatska decentralizirana u odnosu na ostale države članice Europske unije. Stupanj decentralizacije rashoda, prihoda i udio zaposlenosti u Republici Hrvatskoj je veći od prosjeka zemalja Europske unije. Učinci uspostave zakonodavnog okvira za provedbu fiskalne decentralizacije evidentni su već nakon 2001. kada slijedi značajan porast decentralizacije prihoda, rashoda, poreza, ali i zaposlenih. Također, treba napomenuti da se



promatrani podaci obračunavaju sukladno ESA 2010 metodologiji i Priručniku o javnom dugu i deficitu.

Ograničenja korištenih pokazatelja fiskalne decentralizacije odnose se na nemogućnost utvrđivanja ovlasti donošenja odluka. U empirijskim studijama nije bio stavljen naglasak na važnu razliku između „prihoda“ nižih razina vlasti i vlastitih prihoda nad kojima niže razine vlasti imaju nadležnost, odnosno autonomiju određivanja. Nastavno na prethodno navedeno, budući da je udio lokalnih prihoda i rashoda u ukupnim općim prihodima i rashodima možebitno precijenjen, da bi se dobila preciznija mjera, izrađena je detaljnija analiza strukture lokalnih poreznih prihoda. Fiskalna autonomija je mjerena pomoću dva pokazatelja korištena u postojećoj literaturi: udjela poreznih prihoda nižih razina vlasti u ukupnim poreznim prihodima opće države i udjela vlastitih prihoda nižih razina u ukupnoj potrošnji nižih razina (Aristovnik, 2012; Oulasvirta i Turala, 2009; Gomes, 2012; Blöchliger i King, 2006). Korištenim pokazateljima definirala se razina i struktura procesa lokalne preraspodjele gospodarstva određene zemlje, nedostatak prihoda od lokalnih poreza te udio financijskih sredstava lokalnih razina vlasti koji se dobiva putem transfera od strane središnje države za financiranje lokalne potrošnje.

Kada se promatra udio lokalnih poreznih prihoda u ukupnim poreznim prihodima opće države, Republika Hrvatska se nalazi u skupini zemalja sa višim stupnjem lokalne autonomije sa prosjekom od 18% u odnosu na EU 12 zemlje, dok spada u zemlje sa srednjim stupnjem lokalne autonomije ukoliko se uspoređuje sa EU 15 zemljama u promatranom razdoblju. Nizak udio lokalnih poreznih prihoda u ukupno prikupljenim prihodima opće države pokazuje, ne samo da su učinci fiskalne decentralizacije u promatranim zemljama upitni, već je jasno da lokalne jedinice nemaju dovoljno financijskih sposobnosti za autonomno pružanje adekvatnih javnih usluga. Iz dobivenih podataka vidljivo je da su porezni prihodi visoko centralizirani, što lokalne samouprave čini visoko ovisnima o središnjim vlastima u smislu određivanja ciljeva proračunskog trošenja i dovodi u sumnju uspjeh fiskalne decentralizacije s obzirom na njihovu poreznu autonomiju.

Kako bi se još preciznije izmjerila lokalna fiskalna autonomija, izostavljeni su transferi središnje države i uzeti su u obzir samo vlastiti prihodi. Veće vrijednosti ukazuju na snažniju autonomiju lokalnih samouprava zbog većih količina vlastitih sredstava koja stoje na raspolaganju lokalnim jedinicama, dok manje vrijednosti ukazuju na manjak prihoda od lokalnih poreza te potrebu za transferima od središnje države za financiranje lokalne potrošnje. U Republici Hrvatskoj u prosjeku

je 55,17% lokalnih rashoda pokriveno vlastitim prihodima, dok je najmanja vrijednost postignuta u 2005. godini (49,66%), a najveća vrijednost u 2019. godini (60,03%). Nizak udio pokrivenosti lokalne potrošnje vlastitim prihodima pokazuje, ne samo da su učinci fiskalne decentralizacije u odabranim zemljama kontroverzni, već i da lokalne samouprave nemaju dovoljno fiskalnih kapaciteta za autonomno pružanje odgovarajućih javnih usluga. Povećane odgovornosti za potrošnju i ograničena moć samofinanciranja jedinica lokalne samouprave u većini zemalja postavljaju pitanje stupnja njihove ovisnosti o središnjoj vlasti.

Kada se promatra stupanj kontrole nad poreznim prihodima u Republici Hrvatskoj u odnosu na zemlje Europske unije, dobiveni rezultati ukazuju da je najniža porezna autonomnost zabilježena u Hrvatskoj. Isto je posljedica financiranja lokalnih jedinica u Hrvatskoj najvećim dijelom zajedničkim poreznim prihodima i/ili pomoćima od strane središnje države, gdje je način raspodjele definiran od strane središnje države. Nažalost, u Republici Hrvatskoj se ne slijede trendovi razvijenih zemalja te se treba težiti većoj poreznoj autonomnosti i povećanju prihoda od autonomno određenih lokalnih poreza, uz sve manje korištenja prihoda od dijeljenja poreza kao načina financiranja lokalnih jedinica. Bez stabilnih i dostatnih izvora financiranja nižih razina vlasti, odnosno odgovarajućeg stupnja fiskalne autonomije, iste ne mogu ispuniti zadaće koje im se povjeravaju procesom decentralizacije. Sustav fiskalne decentralizacije može biti uspješan kada niže razine vlasti kontroliraju vlastite izvore javnih prihoda. Ukoliko isto nije slučaj, stupanj njihove fiskalne autonomije je ograničen, te se one nalaze u ovisnom položaju i pod financijskom vlašću središnje države. Analiza fiskalne decentralizacije i fiskalne autonomije u zemljama Europske unije pokazala je da ne postoji univerzalni model financiranja lokalne uprave primjenjiv na sve zemlje Europske unije. Svaka od njih ima svoje specifičnosti te različite potrebe, ali i rješenja za podizanje lokalne fiskalne autonomije.

U Republici Hrvatskoj često se debatira oko pitanja decentralizacije na način da se preispituje kvaliteta obavljanja javnih poslova koji su prepušteni nižim razinama javne vlasti te koje poslove istima treba prepustiti. Jedan od problema, pogotovo u Republici Hrvatskoj, je preklapanje odgovornosti u obavljanju javnih poslova između različitih razina javne vlasti, a jedino područje javnih službi u kojem lokalne jedinice zaista imaju samoupravne (autonomne) ovlasti su komunalne djelatnosti. Razvidno je da je za većinu javnih funkcija odgovornost na svim razinama javne vlasti te se postojeća podjela poslova i provedba javnih funkcija između razina javne vlasti

u velikoj većini preklapa te postoji malo javnih funkcija u kojoj ne sudjeluju sve razine javne vlasti. Fiskalna sloboda lokalnih jedinica u ostvarivanju vlastitih prihoda u Republici Hrvatskoj je izrazito ograničena te lokalne jedinice najmanje prihoda ostvaruju od svojih vlastitih poreznih prihoda sukladno OECD-ovoj klasifikaciji autonomnosti prihoda. S druge strane, apsolutno je logična teorija fiskalne decentralizacije i tvrdnja da prijenos ovlasti za prikupljanje poreza i potrošnje na niže razine vlasti donosi veću učinkovitost u javnom sektoru, posljedično i većeg ekonomskog rasta. Decentralizacija povećava ekonomsku učinkovitost jer lokalne jedinice zbog izravnijeg kontakta sa stanovnicima mogu adekvatnije (u skladu sa stvarnim preferencijama stanovništva), brže, jeftinije i učinkovitije zadovoljiti javne potrebe od lokalnog značaja, što rezultira učinkovitijom javnom upravom.

Ostvareni su svi postavljeni ciljevi te je ispitan utjecaj fiskalne decentralizacije na ekonomski rast. Korištenjem pokazatelja porezne autonomnosti na temelju OECD-ove metodologije klasifikacije poreznih prihoda nižih razina vlasti prema stupnju kontrole nad tim poreznim prihodima i korištenjem pokazatelja koji se odnosi na dodijeljene pomoći, dobivena je određena multidimenzionalnost fiskalne decentralizacije. Također, dodatan doprinos kod *cross-country* analize je pokazatelj autonomnosti prihoda prema OECD pokazateljima u tome što u prethodnim godinama nije bilo podataka za veće vremensko razdoblje već samo za nekoliko godina. Dokazan je pozitivan utjecaj fiskalne decentralizacije na ekonomski rast čime je potvrđena znanstvena hipoteza rada. Procijenjen je intenzitet fiskalne decentralizacije Republike Hrvatske u odnosu na zemlje članice Europske unije te su testirane i potvrđene sve podhipoteze, osim podhipoteze H1.2. da je utjecaj decentralizacije rashoda na ekonomski rast manji od učinka decentralizacije prihoda.

Obrazloženje negativnog utjecaja decentralizacije prihoda može se pronaći u tome da niže razine vlasti kojima su dodijeljeni prihodi imaju ograničenu nadležnost u trošenju prikupljenih sredstava. Nadalje, moguće je da odluka o decentralizaciji pojedinih izvora prihoda vođena više političkim motivima nego razvojnim potrebama koji će rezultirati gospodarskim rastom. Negativan utjecaj pokazatelja decentralizacije prihoda može biti i posljedica pogrešne raspodjele i prikupljanja prihoda među različitim razinama vlasti. Na primjer, niže razine vlasti mogu prikupljati prihode koristeći porezni instrument koji je trebala koristiti središnja vlada. Budući da su analizirane zemlje općenito više decentralizirane u pogledu rashodovne nego prihodovne strane, dobiveni rezultati impliciraju empirijsku potporu predviđanju da će u prosjeku doći do povećanja učinkovitosti

fiskalne decentralizacije pomicanjem prema bližem podudaranju između decentralizacije rashoda i prihoda u analiziranim zemljama.

Potvrđuje se tvrdnja da niže razine vlasti moraju imati ovlasti raspolaganja vlastitim poreznim prihodima, odnosno samostalno odlučivati o poreznim osnovicama i veličini poreznih stopa za svoje prihode kako bi mogle pružati javne usluge na učinkovit način s obzirom da je koeficijent uz varijablu *tax autonomy* pozitivnog predznaka. Predmetni rezultati upućuju na to kako su decentralizirani sustavi u kojima se niže razine vlasti više oslanjaju na vlastite prihode učinkovitiji od onih koji se oslanjaju na pomoći od strane središnje države s obzirom na negativan predznak uz varijable (*pomoći* i *intergov\_rev\_%total\_rev\_gov*) koje se odnose na udjele pomoći u prihodima nižih razina vlasti. Iz istog je razvidno da je potrebno dati nižim razinama vlasti veće ovlasti u prikupljanju prihoda te smanjiti financiranje putem dodijeljenih pomoći što će u konačnosti dovesti do većeg gospodarskog rasta. Postoji pozitivan utjecaj na ekonomski rast kroz pokazatelje porezne autonomnosti i decentralizacije rashoda čime se može potvrditi pomoćna hipoteza H1.1 da povećanje stupnja fiskalne decentralizacije pozitivno utječe na ekonomski rast u odabranim zemljama Europske unije. Kao što je prethodno navedeno, negativan je utjecaj prihoda čime se odbacuje postavljena hipoteza H1.2. da decentralizacija rashoda ima manji učinak na ekonomski rast od decentralizacije prihoda. Pozitivan utjecaj pokazatelja porezne autonomnosti i negativan utjecaj udjela pomoći u ukupnim prihodima opće države, potvrđuje postavljenu pomoćnu hipotezu H1.3. da veća porezna autonomija nižih razina vlasti dovodi i do većeg ekonomskog rasta.

Kada se proučava tema fiskalne decentralizacije postoje radovi koji promatraju utjecaj fiskalne decentralizacije na temelju *cross-country* analiza i analize za jednu zemlju. Uglavnom su i za jednu i za drugu analizu rezultati suprotni, odnosno jedni dobivaju pozitivan utjecaj, a drugi negativan, negdje su varijable signifikantne, a negdje nisu. U provedenom istraživanju rezultati se malo razlikuju između uzorka na odabranim zemljama Europske unije i Republike Hrvatske, prvenstveno u pokazatelju decentralizacije prihoda, gdje je u analizi za Republiku Hrvatsku dobiven pozitivan utjecaj, dok je u zemljama Europske unije dobiven negativan utjecaj na ekonomski rast. Kako je već prethodno navedeno, studije na razini jedne zemlje pružaju signifikantnije i pozitivnije rezultate u odnosu na studije koje uključuju više zemalja u uzorak. Isto je logično s obzirom da analizirane zemlje imaju različiti sustav financiranja nižih razina vlasti te se institucionalne i fiskalne politike mogu bolje kontrolirati u studiji na razini jedne zemlje. No,

može se donijeti generalni zaključak da fiskalna decentralizacija ima pozitivan utjecaj na ekonomski rast.

Republika Hrvatska je od 2002. godine sustavom dijeljenja poreznih prihoda i dodjelom pomoći osigurala znatan dio financijskih sredstava kojima se fiskalni kapacitet svih lokalnih jedinica uvelike poboljšao. Iz dobivenih rezultata vidljivo je da postoji signifikantan pozitivan odnos između fiskalne decentralizacije i ekonomske aktivnosti. Na temelju dobivenih rezultata može se zaključiti da je fiskalna decentralizacija u Republici Hrvatskoj djelovala pozitivno na ekonomski rast. Isto potvrđuje i samu ulogu nižih razina vlasti koje su i osnovane kako bi poboljšale kvalitetu života svojih građana kroz odlučivanje o pružanju lokalnih javnih službi blizu mjesta njihova obavljanja i blizu korisnika pružajući bolje obrazovne, socijalne, zdravstvene usluge te kvalitetniju infrastrukturu utječući pozitivno na ekonomski rast. Negativan utjecaj varijable pomoći ponovno potvrđuje tezu da bi lokalne jedinice mogle pružati javne usluge na učinkovit način, moraju imati i ovlasti raspolaganja “vlastitim” poreznim приходima i odlučivanja o veličini poreznih stopa za svoje prihode. Zaključno, postoji pozitivan utjecaj na ekonomski rast kroz pokazatelje decentralizacije prihoda i rashoda čime se može potvrditi pomoćna hipoteza H1.5. da povećanje stupnja fiskalne decentralizacije pozitivno utječe na ekonomski rast u Republici Hrvatskoj.

U Republici Hrvatskoj je pitanje decentralizacije uvijek aktualno, osobito od početka 2000-tih godina kada je proces započeo. Otpori decentralizaciji gotovo su jednako snažni kao što je i zagovaranje decentralizacije, a argumenti započinju i završavaju na slabom kapacitetu većeg dijela postojećih lokalnih jedinica i problemu (samo)financiranja decentraliziranih funkcija. Bilo je potrebno napraviti analizu utjecaja fiskalne decentralizacije na ekonomski rast lokalnih jedinica kako bi se utvrdilo djeluje li decentralizirani sustav pozitivno na ekonomski rast. Decentralizacija može kreirati natjecateljsku atmosferu među lokalnim jedinicama te one nastoje na najbolji mogući način udovoljiti potrebama svojih stanovnika, što rezultira inovativnijim i fleksibilnijim pristupom pružanja usluga. Lokalni donositelji odluka imaju na raspolaganju alate (vlastiti proračun, strateško planiranje razvoja, samostalno djelovanje i umrežavanje i sl.) kojima te faktore mogu staviti u funkciju unaprjeđenja svoje lokalne sredine. Navedeno ima i negativnu stranu u obliku većega manevarskog prostora za korupciju i slične aberacije.

Lokalne jedinice u Republici Hrvatskoj uglavnom ne mogu samostalno utvrđivati porezne stope i osnovice (županije nemaju autonomnost niti kod jednog poreznog prihoda), te većina prikupljenih

sredstava već ima određenu zakonsku namjenu stoga je teško planirati dugoročan razvoj lokalnih jedinica. Mali je broj lokalnih jedinica koji je sposoban bez pomoći središnje države podmirivati postojeću razinu javnih usluga svojim stanovnicima te upravljati svojim razvojem. Dobiveni rezultati upućuju na to da je Republika Hrvatska fiskalno decentralizirana zemlja i da je fiskalna decentralizacija pozitivno utjecala na ekonomski rast u zadnjih 17 godina. U oba modela dobiven je negativan utjecaj financiranja putem dodijeljenih pomoći od strane središnje države pa je samim time potrebno oblikovati adekvatniji financijski sustav kojim će se osigurati odgovarajuća financijska i ostala sredstva za ostvarenje dodijeljenih funkcija. Bez obzira na kretanja u Europskoj uniji, pretpostavka je kako je Republika Hrvatska odabrala ispravan put implementiranjem i provođenjem fiskalne decentralizacije koja je pozitivno utjecala na ekonomski rast. Potrebno je provesti sveobuhvatnu funkcijsku i fiskalnu decentralizaciju koja će biti praćena efikasnim teritorijalnim ustrojem, kako bi se dizajnirao održiv i uspješan sustav lokalne i područne samouprave, a što će u konačnici zasigurno doprinijeti društvenom i ekonomskom razvitku cjelokupne zajednice.

U trenutku nastojanja ekonomske politike za ostvarivanjem viših stopa gospodarskog rasta, lokalni sektor mora svojim djelovanjem biti dio potencijala za ostvarivanje tog cilja. Navedeno se može ostvariti prvenstveno povećanom investicijskom ulogom lokalnih jedinica pri čemu su ključni veći financijski kapaciteti istih, obzirom da o njima ovisi stvarna mogućnost zadovoljavanja potreba stanovnika koji žive na području te jedinice.

## **6.2. Doprinos i implikacije rezultata istraživanja**

Na engleskom govornom području postoji veoma širok raspon radova na temu utjecaja fiskalne decentralizacije na ekonomski rast dok je navedena tema slabije zastupljena u Republici Hrvatskoj. Dosadašnji radovi o fiskalnoj decentralizaciji u Hrvatskoj uglavnom su bili usredotočeni na probleme fiskalne neravnoteže, porezne autonomije općina i gradova nad lokalnim porezima, procjene učinkovitosti modela fiskalnog izravnavanja te analize administrativnog i teritorijalnog ustroja (Bajo i Primorac, 2014; Jambrač, 2017; Bajo i Bronić, 2004; Bajo i Primorac, 2013; Bajo i

Bronić, 2007; Koprić 2010; Bronić, 2012; Bajo i Jurlina, 2008; Ott et al., 2009) te su izrađene određene studije koje se bave uspješnom provedbom i stanjem fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj (Jurlina-Alibegović, 2018; Ekonomski institut Zagreb, 2010; Institut za javne financije, 2014). Do sada nije provedeno istraživanje koje istražuje utjecaj fiskalne decentralizacije na ekonomski rast u Republici Hrvatskoj.

Osim usmjerenosti istraživanja na temeljno pitanje utječe li fiskalna decentralizacija, i kako, na ekonomski rast, izučavanjem i kritičkim sagledavanjem postojeće literature te analiziranjem i testiranjem oblikovanog modela, istraživanje je rezultiralo brojnim doprinosima, od kojih bi se oni znanstveno-spoznajnog karaktera mogli sažeti kako slijedi:

- sustavan i sveobuhvatan pregled velikog broja teorijskih i empirijskih radova te kritička analiza dosadašnjih konceptualnih modela koji se bave učincima fiskalne decentralizacije na ekonomski rast,
- sistematičniji pristup kompleksnom konceptu fiskalne decentralizacije,
- procjena stupnja fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj i zemljama Europske unije sukladnoj novoj metodologiji,
- sveobuhvatna analiza sustava fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj
- oblikovanje novog konceptualnog modela i empirijsko utvrđivanje veze i smjera povezanosti pokazatelja fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta,
- razvoj znanstvene misli i znanstvenih spoznaja o ulozi fiskalne decentralizacije kao izvora i važne determinante ekonomske aktivnosti, odnosno ekonomskog rasta,
- eksploracija i utvrđivanje specifičnih obilježja fiskalne decentralizacije u razvoju znanstvenih spoznaja kao osnove za znanstvena istraživanja u budućnosti.

Konačni je doprinos ove disertacije razvoj novih spoznaja o učincima fiskalne decentralizacije na ekonomski rast, s posebnim naglaskom na Republiku Hrvatsku, koji bi mogli pobuditi pažnju u akademskoj zajednici te potaknuti na daljnja istraživanja. Rezultati znanstvenog istraživanja koji su prezentirani u ovoj doktorskoj disertaciji potvrđuju glavnu znanstvenu hipotezu da fiskalna decentralizacija pozitivno utječe na ekonomski rast. Stoga bi prioritet u daljnjim istraživanjima trebao biti na kreiranju što adekvatnijeg sustava fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj, a

i u ostalim zemljama Europske unije, kako bi se ostvarila povoljnija gospodarska kretanja i zadovoljile na što kvalitetniji način potrebe lokalnog stanovništva.

Dva su osnovna problema koja predstavljaju najznačajnije prepreke pri analizi utjecaja politike fiskalne decentralizacije s empirijskog stajališta. Prvi problem je kako se isto mjeri i jesu li potrebni podaci za analizu zapravo dostupni. Autori su koristili različite pokazatelje fiskalne decentralizacije, a najčešće korišteni pokazatelji decentralizacije (udio prihoda/rashoda nižih razina vlasti u ukupnim prihodima/rashodima opće države) ne pružaju dovoljno kvalitativne podatke o prirodi prihoda koji su uključeni u lokalne proračune, jer ne čine razliku između namjenskih i nenamjenskih pomoći ili između poreza koje samostalno određuju lokalne samouprave i onih poreznih prihoda koji su određeni od strane središnje države. Pri tome je mogućnost nižih razina vlasti da odlučuju o veličini vlastitih prihoda kontrolirajući granične stope važno obilježje sustava prihoda koje potiče i pozorno zaduživanje i mudro upravljanje rashodima na tim razinama vlasti. Naime, kako bi niže razine vlasti bile u potpunosti odgovorne za svoju potrošnju i javni dug, nužno je da same odlučuju o veličini svojih prihoda. Korištenjem pokazatelja porezne autonomnosti utvrđuje se samostalnost nižih razina vlasti kod određivanja porezne osnovice i stope te samostalno odlučivanje o trošenju prikupljenih izvora sredstava. U empirijskim studijama nije bilo dovoljno naglaska na važnu razliku između „prihoda“ nižih razina vlasti i vlastitih prihoda nad kojima niže razine vlasti imaju nadležnost, odnosno samostalnost u odlučivanju određivanja porezne stope ili osnovice.

Uz korištenje „standardnih“ pokazatelja fiskalne decentralizacije koji su najčešće korišteni u prethodnim istraživanjima, znanstveni doprinos predstavlja i kreiranje novog pristupa multidimenzionalnom konceptu fiskalne decentralizacije, kojim se pokušava ukazati na nedostatke dosadašnjih istraživanja te na potrebu korištenja novih pokazatelja fiskalne decentralizacije koji su prvenstveno usmjereni na fiskalnu autonomnost. Za ovo istraživanje odabrani su sljedeći pokazatelji fiskalne decentralizacije koji analiziraju fiskalnu autonomiju nižih razina vlasti: porezna autonomija nižih razina vlasti koja se odnosi na samostalnost nižih razina vlasti u određivanju porezne stope, osnovice, olakšica itd. pri čemu se upotrebljava pokazatelj porezne autonomnosti kroz samostalnost u odnosu na ukupne porezne prihode nižih državnih razina iz OECD-ove baze podataka (*OECD Fiscal Decentralisation Database*); fiskalna ovisnost nižih razina vlasti o dodijeljenim pomoćima od strane središnje države (udio prihoda od transfera u



ukupnim prihodima nižih razina vlasti) te udio prihoda nižih razina umanjениh za pomoći u ukupnim prihodima opće države.

Veliki problem većine prethodno navedениh istraživanja je taj što se oni oslanjaju na problematičnu mjeru fiskalne decentralizacije. Te se studije obično oslanjaju na GFS statistiku (*Government Finance Statistics*) Međunarodnog monetarnog fonda (*IMF - International Monetary Fund*) i opisuju stupanj fiskalne decentralizacije kao udio nižih razina vlasti u ukupnoj potrošnji ili prihodima središnje države. Iako GFS pruža konzistentne definicije među zemljama i tijekom vremena, podaci ne uspijevaju ispravno razmotriti međuvladinu fiskalnu strukturu zemalja, a osobito se ignorira stupanj kontrole središnje vlade nad lokalnim poreznim stopama i poreznim osnovama. Fiva (2006) smatra da korištenje takvih podataka može dovesti do netočnih rezultata jer podudarnost između proračunskih stavki i stvarnog donošenja odluka može biti nesavršena. Mjera decentralizacije poreznih prihoda koju pruža indikator GFS-a ne razlikuje između lokalno određenih poreza, poreza koje regulira središnja država, poreza koji se ubiru kao dodatni porezi na nacionalne poreze i zajedničkih poreza koji se dijele između više razina. OECD-ova baza podataka (*OECD Fiscal Decentralisation Database*) koja je korištena u ovoj doktorskoj disertaciji pri analizi utjecaja fiskalne decentralizacije na ekonomski rast u odabranim zemljama članicama Europske unije, nastoji prevladati navedene probleme mjerenja i predstaviti podatke koji se eksplicitno fokusiraju na ulogu oporezivanja u određivanju fiskalne autonomije nižih razina vlasti (Dougherty, Harding i Reschovsky, 2019).

### **6.3. Preporuke za daljnja istraživanja**

Za ostvarivanje općeg društvenog blagostanja, kako u svijetu, tako i u Republici Hrvatskoj, jedinice lokalnih samouprava zajedno s javnim funkcijama vlasti postaju sve važniji čimbenik. Budući da su niže razine vlasti sada ključni akteri u isporuci i pružanju javnih dobara i usluga građanima širom svijeta, sve je važnije istražiti utjecaj fiskalne decentralizacije na ekonomiju određenog gospodarstva, društva i politike. Socijalno-ekonomskih pitanja je mnogo, a uključuju rast i razvoj, smanjenje siromaštva, poboljšanje učinkovitosti i upravljanja u javnom sektoru ili postizanje veće makroekonomske stabilnosti i fiskalne održivosti.

Zbog izrazite važnosti odnosa fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta, ali i činjenice da postoji određena nekonzistentnost u dosadašnjim empirijskim istraživanjima, istraživanje provedeno u ovom doktorskom radu predstavlja tek početak dugoročnog rada i nastojanja da se kreira što kvalitetniji sustav javnih financija kroz fiskalnu decentralizaciju.

Izazov kod decentralizacije je složena pojava koja se može promatrati iz različitih strana te dovoditi u uzročno-posljedičnu vezu s drugim pokazateljima društveno-ekonomskog razvoja. Brojni su čimbenici koji utječu na decentralizacijske procese i objektivnu procjenu učinaka navedenih procesa. Istraživanja ukazuju na postojanje međusobnih veza decentralizacije i pojedinih makroekonomskih pokazatelja među kojima je i ekonomski rast. Međutim, često su rezultati takvih istraživanja suprotstavljeni u smislu da utvrđuju postojanje korelacije između decentralizacije i ispitivanih varijabli (ekonomskog rasta), ali ukazuju na različit smjer uzročno-posljedičnih veza. Također, provedba istraživanja navedenog tipa je dodatno opterećena neodgovarajućim podacima koji se odnose na promatrane varijable, nepotpunim vremenskim serijama podataka i sličnim problemima metodološke prirode, što utječe na konačne rezultate. Za dobivanje signifikantnih rezultata bilo je izazovno odabrati ispravne mjere fiskalne decentralizacije u analizi. Izazovi i rizici odnose se i na nepredvidljivost prilikom prikupljanja podataka za veliki uzorak zemalja koje imaju različite fiskalne sustave. Upotreba OECD-ove baze podataka koja je prilagođena fiskalnoj decentralizaciji uvelike pomaže u analizi za odabrane zemlje Europske unije. Korištenje baze podataka Ministarstva financija za Republiku Hrvatsku imalo je svoje izazove iz razloga što su se dogodile mnoge promjene u financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave od samog početka procesa fiskalne decentralizacije. Osobit izazov pri analizi utjecaja fiskalne decentralizacije je korištenje onih pokazatelja fiskalne decentralizacije koji održavaju autonomiju nižih razina vlasti te je preporuka koristiti iste u budućim istraživanjima.

U Republici Hrvatskoj je 576 lokalnih jedinica, i to 428 općina, 127 gradova, 20 županija i Grad Zagreb. U sustavu također postoji gotovo 4000 oblika mjesne samouprave (mjesni odbori, gradski kotarevi i četvrti). Karakteristika postojećeg sustava je neuravnotežen sustav s izrazito neujednačenim krugom i kvalitetom javnih usluga za građane različitih jedinica i dijelova zemlje, previše složena teritorijalna struktura samoupravnih jedinica (Jambrač, 2017; Babić, 2018; Koprić i Đulabić, 2018), izrazite razlike u ekonomskoj razvijenosti, financijskom kapacitetu i troškovima

jedne te iste vrste javnih usluga u različitim dijelovima zemlje, izrazita upravna neefikasnost, slabi razvojni potencijali te osiguravanje centralističkog modela upravljanja zemljom.

Prema teorijskim pretpostavkama nužno je da „administrativno-političke jedinice vlasti“ na raspolaganju imaju porezne i neporezne alate kojima će moći privući stanovništvo na svoje područje. U Republici Hrvatskoj, nažalost, većinu lokalnih poreza i njihove osnovne elemente kao što su porezna stopa i porezna osnovica određuje središnja država te je mali broj izvora prihoda na koje lokalne jedinice mogu samostalno utjecati u pogledu osnovice i/ili stope. Gradovi i općine imaju ograničenu autonomiju te u određenim poreznim oblicima mogu u okviru određenog raspona od strane središnje države samostalno utvrđivati porezne stope, osim za porez na korištenje javnih površina gdje imaju potpunu autonomiju. Potrebno je naglasiti da županije nemaju nikakvu autonomnost u utvrđivanju županijskih poreza. U Republici Hrvatskoj sustav financiranja lokalnih jedinica uvelike je ovisan o prihodima od zajedničkih poreza, odnosno o porezu na dohodak te se gotovo 50% prihoda ostvaruje iz navedenog izvora. Iz vlastitih prihoda prikupi se oko 25%-30% lokalnih prihoda, a većina dolazi od komunalne naknade i doprinosa koji su namijenjeni izgradnji i održavanju komunalne infrastrukture. Pomoći u promatranom razdoblju čine oko 20% lokalnih prihoda, a vidljivo je da veći udio imaju prihodi od tekućih pomoći u odnosu na kapitalne pomoći. U smislu prihoda po stanovniku, prihodi lokalnih jedinica u 2020. godini iznosili su 7.039 kuna, od čega 1.821 kuna po osobi dolazi od lokalno prikupljenih prihoda, 3.365 kuna od zajedničkih prihoda od poreza na dohodak, dok je ostatak prikupljen od dodijeljenih pomoći i prodaje nefinancijske imovine. Lokalne jedinice imaju relativno malu kontrolu nad porezima te ostalim pristojbama i naknadama, osim komunalne naknade i doprinosa, što posljedično utječe i na mali udio vlastitih prihoda u ukupnim prihodima lokalnih jedinica. Time je mogućnost privlačenja stanovništva poreznom politikom svedena na minimum.

S obzirom na manje fiskalne kapacitete i nemogućnost prikupljanja značajnijih prihoda, u velikom broju slučajeva najmanje lokalne jedinice mogu biti samo dio većih projekata i manji partneri te su njihovi fiskalni kapaciteti i usluge koje nude svojim stanovnicima zanemarive. Dodjela velikog iznosa sredstava i financiranje projekata u određenim uvjetima ovisi i o političkoj volji središnje države. Glavni nedostaci dotacija su mogućnost rasipnog i neodgovornog ponašanja donositelja odluka na lokalnoj razini u smislu povećanja potrošnje uz izostanak odgovarajućeg povećanja lokalnih poreza te slabiji porezni napor u smislu slabijeg prikupljanja vlastitih javnih prihoda na

području lokalne jedinice kojoj je dodijeljena dotacija. Pri dodijeli transfera od strane središnje države u velikoj mjeri prevladavaju i politički razlozi umjesto da su isti motivirani kreiranjem što veće učinkovitosti unutar sustava javnih financija. S obzirom na značaj prihoda od transfera u lokalnim jedinicama u Republici Hrvatskoj, preporuka je da se transferi raspodjeljuju temeljem transparentnih kriterija i alokacijskih formula koji neće biti podložni političkim manipulacijama. Ukoliko sustav unutardržavnih transfera umanjuje porezni napor i fiskalnu autonomiju lokalnih jedinica politički dodijeljenim transferima, takav sustav narušava osnovne principe decentralizacije i onemogućuje preciznije proračunsko planiranje. U budućim istraživanjima nužno je fokusirati se na fiskalnu autonomnost lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj te kreiranje prikladnog sustava fiskalnog izravnavanja. Istodobno treba paziti da središnje vlasti zadrže određenu razinu kontrole nad potrošnjom nižih razina vlasti kako ne bi došlo do neadekvatno oblikovanog sustava prihoda koji može rezultirati neefikasnim trošenjem i nagomilavanjem fiskalnih deficita nižih razina vlasti i time dovesti u opasnost makroekonomsku stabilnost cijele zemlje.

Problem koji se događa u Republici Hrvatskoj je bijeg kapitala i „odljev mozgova“, kao gravitiranje intelektualno i poslovno sposobnijih prema industrijskim i administrativnim središtima. Isto se može smatrati dobitkom za one lokalne jedinice u koje se takvi resursi „prevaljuju“, dok su one lokalne jedinice koje gube takve resurse, naravno, u gubitku. Migracije mogu biti još i veće ukoliko bogatije lokalne jedinice s nižim poreznim opterećenjem pružaju veću ili istu razinu javnih usluga od siromašnijih lokalnih jedinica. Takve fiskalno motivirane migracije mogu se spriječiti na način da se ujednače fiskalni kapaciteti lokalnih jedinica provedbom politike fiskalnog izravnavanja (Boadway et al., 2002). Pri mjerenju vodoravnih fiskalnih nejednakosti među lokalnim jedinicama te određivanju mjera za njihovo ublažavanje, u razmatranje bi trebalo uzeti i razlike u veličini potrebnih rashoda za pružanje javnih usluga (Vaillancourt i Bird, 2005) s obzirom da i prihodne razlike kao i razlike u rashodima među lokalnim jedinicama utječu na kvalitetu i količinu pruženih javnih usluga od strane lokalnih jedinica. Politiku fiskalnog izravnavanja provodi prvenstveno središnja država. Lokalne jedinice u Republici Hrvatskoj trebaju motivirati stanovništvo te privući kapital kvalitetnim javnim politikama kroz pružanje usluga na najvišoj mogućoj razini. Od lokalnih jedinica se očekuje da stvaraju povoljne konkurentske prednosti u odnosu na ostale lokalne jedinice, da privlače investitore kroz ulaganja u odgovarajuću infrastrukturu i kroz izradu razvojnih strategija te što veću apsorpciju sredstava iz fondova Europske unije. U Republici Hrvatskoj vidljiv

je trend kretanja ljudskih resursa te kapitala prema administrativnom središtu Gradu Zagrebu te veliko smanjenje broja stanovništva u cijeloj Republici Hrvatskoj osobito u središnjoj Hrvatskoj. U daljnjim istraživanjima potrebno je fokusirati se na kreiranje kvalitetnijeg sustav financiranja nižih razina vlasti u Republici Hrvatskoj kako bi efekti fiskalne decentralizacije na ekonomski rast bili još izraženiji te kako bi se što više utjecalo na ravnomjerni razvoj Republike Hrvatske.

Potrebno je težiti što većoj fiskalnoj autonomiji lokalne samouprave kako bi imale dovoljnu financijsku osnovu te bi mogle samostalno odlučivati o rashodima koji se odnose na projekte i aktivnosti bez financijske potpore (međudržavnih transfera) središnje države. Takva bi fiskalna autonomija proširila opseg lokalnih aktivnosti i osigurala više financijskih sredstava za financiranje postojećih javnih usluga u lokalnim samoupravama.

Jedan od bitnijih razloga zbog čega je važno analizirati javni sektor, konkretno fiskalnu decentralizaciju, jest činjenica da udio javnog sektora u ostvarenju bruto domaćeg proizvoda u zemljama Europske unije prelazi čak 50 % te samim time javni sektor ima veliki utjecaj na ekonomska kretanja (Eurostat, 2022). Navedena činjenica definitivno upućuje na daljnju potrebu proučavanja djelovanja javnog sektora na ekonomske cikluse, ali i pitanje na koji način država može svoju ulogu obavljati efikasnije kako bi što pozitivnije utjecala na ekonomska kretanja.

## LITERATURA

1. Abed, GT & Davoodi, H 2000, *Corruption, structural reforms, and economic performance in the transition economies*, International Monetary Fund, Working Paper, no. 00/132, pristupljeno 19.04.2020., online:  
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Corruption-Structural-Reforms-and-Economic-Performance-in-the-Transition-Economies-3697>
2. Akai, N & Sakata, M 2002, 'Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross section data for the United States', *Journal of urban economics*, vol. 52 (1), pp. 93-108, doi: 10.1016/S0094-1190(02)00018-9
3. Akai, N, Nishimura, Y & Sakata, M 2004, 'Fiscal decentralization, economic growth and economic volatility—theory and evidence from state-level cross-section data for the United States', Discussion Paper Series no. 03-F-2, *Yokohama National University: The Centre for International Trade Studies*, Faculty of Economics
4. Allain-Dupré, D 2018, 'Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guidelines for policy-makers', OECD Working Papers on Fiscal Federalism, no. 24, *OECD Publishing*, Paris, doi: 10.1787/f0944eae-en.
5. Anderson, TW & Hsiao, C 1981, 'Estimation of Dynamic Models with Error Components', *Journal of the American Statistical Association*, vol. 76, no. 375, pp. 598–606, doi: 10.2307/2287517
6. Anderson, TW & Hsiao, C 1982, 'Formulation and estimation of dynamic models using panel data', *Journal of Econometrics*, vol. 18, no. 1, pp. 47–82, doi: 10.1016/0304-4076(82)90095-1
7. Arellano, M & Bond, S 1991, 'Some test of specification for Panel data, Monte Carlo Evidence and Application to Employment Equations', *Review of Economic Studies*, vol. 58, no. 2, pp. 277 – 297, doi: 10.2307/2297968
8. Arellano, M & Bover, O 1995, 'Another look at the instrumental variable estimation of error components models', *Journal of Econometrics*, vol. 68, no. 1, pp. 29–51, doi: 10.1016/0304-4076(94)01642-D
9. Arikian, GG 2004, 'Fiscal decentralization: a remedy for corruption?', *International Tax and Public Finance*, vol. 11, pp. 175–195, doi: 10.1023/B:ITAX.0000011399.00053.a1

10. Aristovnik, A 2012, 'Fiscal decentralization in Eastern Europe: a twenty-year perspective', *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, no. 37E, pp. 5-22, pristupljeno 7.2.2020., online: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/id/eprint/42075>
11. Asatryan, Z & Feld, LP 2015, 'Revisiting the link between growth and federalism: A Bayesian model averaging approach', *Journal of Comparative Economics*, vol. 43(3), pp. 772-781, doi: 10.1016/j.jce.2014.04.005
12. Auers, D 2021, 'CONTINUITY IN CHANGE? Latvia's Local Governments after Regional Reform and Local Government Elections', *Friedrich-Ebert-Stiftung*, pristupljeno 15.06.2022., online: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/baltikum/18054.pdf>
13. Bahl, R & Linn, JF 1992, *Urban Public Finance in Developing Countries*, New York: Oxford University Press.
14. Bahl, RW & Bird, RM 2008, 'Subnational taxes in developing countries: The way forward', *Public Budgeting and Finance*, vol. 28, no. 4, pp. 1-25, doi: 10.2139/ssrn.1273753
15. Bajo, A i Jurlina Alibegović, D 2008, *Javne financije lokalnih jedinica vlasti*, Zagreb: Institut za javne financije, Školska knjiga i Ekonomski institut Zagreb.
16. Bajo, A i Primorac M 2014, 'Fiskalna decentralizacija i fiskalna neravnoteža u državama članicama Europske unije', *Hrvatska i komparativna javna uprava*, vol. 14, no. 2, pristupljeno 14.08.2019., online: <https://hrcak.srce.hr/129898>
17. Bajo, A 2007, *Fiskalna decentralizacija*, Ott, K (ur.), *Javne financije u Hrvatskoj*, Zagreb: Institut za javne financije, pp. 53-74.
18. Bajo, A, Blažić, H, Burnać, P, Dodig, D, Drezgić, S, Galinec, D, Ignjatović, M, Juričić, D, Jurlina Alibegović, D, Karačić, D, Krtalić, S, Nikolić, N, Primorac, M, Puljiz, J i Šuman Tolić, M 2020, *Financije županija, gradova i općina*, Zagreb: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
19. Bajo, A i Bronić, M 2004, 'Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: problem fiskalnog izravnavanja', *Financijska teorija i praksa*, vol. 28, no. 4, pp. 445-467, pristupljeno 18.10.2019., online: <https://hrcak.srce.hr/5722>
20. Bajo, A i Bronić, M 2007, 'Mogu li sve općine i gradovi u Hrvatskoj pružati adekvatne javne usluge?', *Newsletter: Institut za javne financije*, no. 30, pp. 1-7, pristupljeno 15.07.2021., online: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:242:917794>

21. Bajo, A, Klemenčić, I i Primorac, M 2016, 'Asimetrična decentralizacija na primjeru odabranih država članica Europske unije', *Hrvatska i komparativna javna uprava*, vol. 16, no. 1, pp. 31-54, pristupljeno 11.03.2021., online: <https://hrcak.srce.hr/228346>
22. Bajo, A, Primorac, M i Drezgić, S 2020, 'Fiskalni federalizam', u: Bajo, A. i Primorac, M., (ur.), *Financije županija, gradova i općina*, Zagreb, Ekonomski fakultet Sveučilište u Zagrebu, pp. 89-127.
23. Baltagi, BH 2013, *Econometric Analysis of Panel Data, 5th Edition*, John Wiley and Sons, Cornwall.
24. Baskaran, T 2010, 'Supranational integration and national reorganization: On the Maastricht treaty's impact on fiscal decentralization in EU countries', *Constitutional Political Economy*, vol. 21, no. 4, pp. 309-335, doi: 10.1007/s10602-009-9085-5
25. Baskaran, T & Feld, LP 2013, 'Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: Is there a relationship?', *Public Finance Review*, vol. 41(4), pp. 421-445, doi: 10.1177/1091142112463726
26. Baskaran, T & Feld, LP 2009, 'Fiscal Decentralization and Economic Growth in OECD Countries: Is There a Relationship?', *CESifo Working Paper*, no. 2721, Munich: CESifo, pristupljeno: 10.05.2021., online: <https://www.cesifo.org/en/publications/2009/working-paper/fiscal-decentralization-and-economic-growth-oecd-countries-there>
27. Baskaran, T 2010, 'On the link between fiscal decentralization and public debt in OECD countries', *Public Choice*, vol. 145, pp. 351–378, doi: doi.org/10.1007/s11127-009-9570-4
28. Baskaran, T 2012, 'Revenue decentralization and inflation: A re-evaluation', *Economic Letters*, vol. 116, no. 3, pp. 298-300, doi: 10.1016/j.econlet.2012.03.015
29. Baskaran, T, Feld LP & Schnellenbach J 2016, 'Fiscal federalism, decentralization and economic growth: A meta-analysis', *Economic Inquiry*, vol. 54(3), pp. 1445-1463, doi: 10.1111/ecin.12331
30. Behr, A 2003, 'A comparison of dynamic panel data estimators: Monte Carlo evidence and an application to the investment function', Discussion Paper Series 1: Economic Studies, Deutsche Bundesbank, doi: 10.2139/ssrn.2785189
31. Bénassy-Quéré, A, Goyalraja, N & Trannoy, A 2007, 'Tax and public input competition', *Economic Policy*, vol. 22(50), pp. 385-430, doi: 10.1111/j.1468-0327.2007.00179.x



32. Bergvall, D, Charbit, C, Kraan, D & Merk, O 2006, 'Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending', *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, no. 4, pp. 111–158, doi: 10.1787/budget-v5-art24-en
33. Bird, RM, Ebel, RD & Wallich, CI 1995, 'Decentralization of the socialist state: Intergovernmental finance in Transition Countries', Washington DC: World Bank, doi: 10.1596/0-8213-3186-8
34. Bird, RM 1999, 'Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment', *IMF Working Paper*, no. 99(165), pristupljeno 10.02.2022., online: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp99165.pdf>
35. Bird, RM 2003, 'Local and Regional Revenues: Realities and Prospects', Internal draft document, *Perspectives on fiscal federalism*, Washington DC: World Bank, pp. 177-196, pristupljeno 17.06.2019., online: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/June2003Seminar/bird2003.pdf>
36. Bird, RM 2011, 'Subnational Taxation in Developing Countries: A review of the Literature', *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, vol. 2, no. 1, pp. 139-161, doi: 10.1142/S1793993311000269
37. Bird, RM 1993, 'Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization', *National Tax Journal*, vol. 46, no. 2, pp. 207-227, doi: 10.1086/NTJ41789011
38. Bird, RM & Vaillancourt, F 1998, 'Fiscal Decentralization in developing countries: an overview', Cambridge: *Cambridge University Press* (ISBN 978-0-521-64143-2), pristupljeno 22.12.2019., online: <https://econpapers.repec.org/bookchap/cupcbooks/9780521101585.htm>
39. Bird, RM 2003, 'Fiscal Flows, Fiscal Balance and Fiscal Sustainability, Georgia State University', *Andrew Young School of Policy Studies*, Working Paper, no. 03-02, pristupljeno 30.07.2018. , online: <https://ideas.repec.org/p/ays/ispwps/paper0302.html>
40. Blažić, H 2004, 'Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: usporedna analiza s europskom unijom i zemljama u tranziciji', *Ekonomska decentralizacija i lokalna samouprava*, (ur.). Karaman-Aksentijević, N, Blažić, H, Kaštelan-Mrak, M, Rosentraub, M S, Rijeka; Cleveland; Zagreb: Ekonomski fakultet, ; Maxine Goodman Levin College of Urban Affairs ; The United States Agency for International Development Local Government Reform Project, pp. 237-249

41. Blöchliger H, Égert, B & Bonesmo Fredriksen, K 2013, 'Fiscal Federalism and its Impact on Economic Activity, Public Investment and the Performance of Educational Systems', OECD Economics Department Working Papers, no. 1051, *OECD Publishing*, Paris, doi: 10.1787/5k4695840w7b-en
42. Blöchliger, H 2013, 'Measuring decentralisation: The OECD fiscal decentralisation base', in: Kim, J, Lotz, J & Bloechliger, H (ur.), *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*, OECD Fiscal Federalism Studies, *OECD Publishing*, Paris / *Korea Institute of Public Finance*, pp. 15-35, doi: 10.1787/9789264174849-en
43. Blöchliger, H & King, D 2006, 'Fiscal Autonomy of Sub-central Governments', OECD Working Papers on Fiscal Federalism, no. 2, *OECD Publishing*, Paris, doi: 10.1787/5k97b127pc0t-en
44. Blöchliger, H & Kim, J 2016, *Fiscal Federalism: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264254053-en
45. Blöchliger, H & King, D 2006, 'Fiscal Autonomy of Sub-central Governments', OECD Working Papers on Fiscal Federalism, no. 2, *OECD Publishing*, Paris, doi: 10.1787/5k97b127pc0t-en
46. Blundell, R & Bond, S 1998, 'Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models', *Journal of Econometrics*, vol. 87(1), pp. 115–143, doi: 10.1016/S0304-4076(98)00009-8
47. Boadway, R 2004, 'The Theory and Practice of Equalization', *CESifo Economic Studies*, vol. 50, no. 1, pp. 211-254, doi: 10.1093/cesifo/50.1.211
48. Boadway, R, Cuff K & Marchand, M 2002, 'Equalization and the Decentralization of Revenue-Raising in a Federation', *Journal of Public Economic Theory*, vol. 5, pp. 201-228, doi: 10.1111/1467-9779.00130
49. Boadway, R, Roberts, S & Shah, A 1994, 'Fiscal federalism: dimensions of tax reform in developing countries', *Policy Research Working Paper Series 1385*, Washington DC: World Bank, pristupljeno: 30.11.2018. ,online: <https://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/1385.html>
50. Bodman, P 2011, 'Fiscal decentralization and economic growth in the OECD', *Applied Economics*, vol. 43(23), pp. 3021-3035, doi: 10.1080/00036840903427208

51. Bodman, P & Ford, K 2006, 'Fiscal Federalism and Economic Growth in the OECD', discussion paper, no. 7, School of Economics, *University of Queensland*, pristupljeno 05.01.2020., , online:  
<http://www.uq.edu.au/economics/federalism/DP0877522bodman1.pdf>
52. Bodman, P, Heaton, K & Hodge, A 2009, 'Fiscal decentralisation and economic growth: a Bayesian model averaging approach', Working Paper, no. 3509, *University of Queensland*, pristupljeno 03.05.2019., online: <http://www.uq.edu.au/economics/mrg/3509.pdf>
53. Boetti, L, Piacenza, M & Turati, G 2012, 'Decentralization and Local Governments' Performance: How Does Fiscal Autonomy Affect Spending Efficiency?', *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, vol. 68(3), pp. 269-302, pristupljeno 11.07.2019. ,online: <https://www.jstor.org/stable/23272573>
54. Boex, J & Martinez-Vazquez, J 2004, 'Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices and Lessons', Georgia State University; Working Paper Series, GSU paper 0421, *International Centar for Public Policy*, Andrew Young School for Policy Studies, pristupljeno 09.10.2018., online: <https://ideas.repec.org/p/ayis/ispwps/paper0421.html>
55. Bond, S, Hoeffler, A, & Temple, J 2001, 'GMM Estimation of Empirical Growth Models', no. 2001-W21, Economics Papers, Economics Group, Nuffield College, *University of Oxford*, pristupljeno 20.12.2021., online: <https://econpapers.repec.org/paper/nufeconwp/0121.htm>
56. Boyne, GA 1996, 'Competition and Local Government: A Public Choice Perspective', *Urban Studies*, vol. 33(4-5), pp. 703-721, doi: 10.1080/00420989650011799
57. Bratić, V 2008, *Odlučivanje o lokalnim proračunima: između sna i jave*, Zagreb: Institut za javne financije.
58. Brennan, G & Buchanan, J 1980, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge.
59. Brezovnik, B & Oplotnik, Ž 2012, 'An analysis of the applicable system of financing the municipalities in Slovenia', *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, vol. 10, no. 3, pp. 277-295, doi: 10.4335/224

60. Bronić, M 2007, 'Kako se dijele prihodi od poreza i prireza na dohodak?', *Newsletter: Institut za javne financije*, no. 27, pp. 1-7, pristupljeno 01.06.2021, online: <https://www.bib.irb.hr/341731>
61. Bronić, M. 2013, 'Analiza fiskalnog značaja općinskih i gradskih poreza u Hrvatskoj', *Hrvatska i komparativna javna uprava*, vol. 13, no. 2, pp. 625-658., pristupljeno: 13.02.2019., online: <https://hrcak.srce.hr/130592>,
62. Brueckner, J 2006, 'Fiscal federalism and economic growth', *Journal of Public Economics*, vol. 90(10), pp. 2107-2120, doi: 10.1016/j.jpubeco.2006.05.003
63. Buchanan, JM & Wagner, RE 1970, An efficiency basis for federal fiscal equalization, in Margolis, J (ur.), *Analysis of Public Output. New York : Columbia University Press*, pp. 139-158.
64. Budak, J, Jurlina Alibegović, D, Nestić, D i Slijepčević, S 2011, *Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj*, ur. Jelena Budak, Projektna studija, pristupljeno 7.6.2021, online: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kroatien/08877.pdf>
65. Carrion-I-Silvestre, JL, Espasa, M & Mora, T 2008 'Fiscal Decentralization and Economic Growth in Spain', *Public Finance Review*, vol. 36(2), pp. 194-218, doi: 10.1177/1091142107304649
66. Čavrak, V 2009, 'Regionalizacija i regionalna politika u recesiji', u: Vašiček, D (ur.), *Hrvatski javni sektor – u aktualnim gospodarskim uvjetima, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika*, pp. 169-190.
67. Charbit, C 2006, 'Policy Options for the Distribution of Competences Across Levels of Government', *Sigma Conference Working Documents*, Ankara, pristupljeno 17.02.2020., online: <https://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/38680862.pdf>
68. Council of Europe 1999, 'Structure and operation of local and regional democracy: Cyprus', *Council of Europe Publishing*, Strasbourg, pristupljeno 15.05.2019., online: <https://rm.coe.int/0900001680748032>
69. Council of Europe 1999b, 'Structure and operation of local and regional democracy: Ireland', *Council of Europe Publishing*, Strasbourg, pristupljeno 15.05.2019., online: <https://rm.coe.int/09000016807480f0>
70. Council of Europe 1999c, 'Structure and operation of local and regional democracy: Slovak Republic', *Council of Europe Publishing*, Strasbourg, pristupljeno 15.05.2019., online:

[https://books.google.je/books?id=zpjTV2bKfcsC&printsec=frontcover&source=gbs\\_book\\_other\\_versions\\_r&cad=3#v=onepage&q&f=false](https://books.google.je/books?id=zpjTV2bKfcsC&printsec=frontcover&source=gbs_book_other_versions_r&cad=3#v=onepage&q&f=false)

71. Council of Europe 2001, 'Structure and operation of local and regional democracy: Greece', *Council of Europe Publishing*, Strasbourg, pristupljeno 15.05.2019., online: [https://books.google.hr/books?id=-gynjtG130wC&pg=PP2&lpg=PP2&dq=%27Structure+and+operation+of+local+and+regional+democracy:+Greece%27&source=bl&ots=NGWjIhzXci&sig=ACfU3U1g8YEI-h5EVSRLamlEr3bca8BPnw&hl=en&sa=X&ved=2ahUKEwjQ1p\\_tlpz7AhVPhP0HHUctCEcQ6AF6BAggEAM#v=onepage&q='Structure%20and%20operation%20of%20local%20and%20regional%20democracy%3A%20Greece'&f=false](https://books.google.hr/books?id=-gynjtG130wC&pg=PP2&lpg=PP2&dq=%27Structure+and+operation+of+local+and+regional+democracy:+Greece%27&source=bl&ots=NGWjIhzXci&sig=ACfU3U1g8YEI-h5EVSRLamlEr3bca8BPnw&hl=en&sa=X&ved=2ahUKEwjQ1p_tlpz7AhVPhP0HHUctCEcQ6AF6BAggEAM#v=onepage&q='Structure%20and%20operation%20of%20local%20and%20regional%20democracy%3A%20Greece'&f=false)
72. Council of Europe 2004, 'Structure and operation of local and regional democracy: Hungary', *Council of Europe Publishing*, Strasbourg, pristupljeno 17.05.2019., online: <https://rm.coe.int/1680747fc3>
73. Council of Europe 2006, 'Structure and operation of local and regional democracy: Malta', *Council of Europe Publishing*, Strasbourg, pristupljeno 18.05.2019., online: <https://rm.coe.int/16807480d2>
74. Council of Europe 2006b, 'Structure and operation of local and regional democracy: Portugal', *Council of Europe Publishing*, Strasbourg, pristupljeno 14.05.2019., online: <https://rm.coe.int/1680747f90>
75. Council of Europe 2007, 'Structure and operation of local and regional democracy: Luxembourg', *Council of Europe Publishing*, Strasbourg, pristupljeno 14.05.2019., online: <https://rm.coe.int/1680747f16>
76. Council of Europe 2011, 'Structure and operation of local and regional democracy: Estonia', *Council of Europe Publishing*, Strasbourg, pristupljeno 16.05.2019., online: <https://rm.coe.int/0900001680747282>
77. Council of Europe 1985, *European Charter of Local Self-Government*, European Treaty Series, no. 122, Strasbourg, pristupljeno 29.03.2019., online: <https://rm.coe.int/0900001680a87cc3>
78. Council of Europe 2005, Recommendation Rec(2005)1 of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities, pristupljeno 30.04.2019., online: <https://rm.coe.int/0900001680910e78>

79. Dafflon, B 2007, *Fiscal Capacity Equalisation in Horizontal Fiscal Equalisation Programs*, in: Boadway R & Shah, A, *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Washington, DC: World Bank, pp. 361-397.
80. Davoodi, H & Zou, H 1998, 'Fiscal decentralization and economic growth: a cross-country study', *Journal of urban economics*, vol. 43(2), pp. 244-257, doi: 10.1006/juec.1997.2042
81. de Mello, LR 2000, 'Fiscal Decentralization an Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis', *World Development*, vol. 28, no. 2, pp. 365-380, doi: 10.1016/S0305-750X(99)00123-0
82. Desai, RM, Freinkman, LM & Goldberg, I 2003, 'Fiscal Federalism and Regional Growth: Evidence from the Russian Federation in the 1990s', *Policy Research Working Paper, no. 3138*, Washington, DC: World Bank, doi: 10986/18059
83. Dimitrić, M, Tomas Žiković, I i Arbula Blečić, A 2019, 'Profitability determinants of hotel companies in selected Mediterranean countries', *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, Routledge, vol. 32, no. 1, pp. 1977–1993, doi: 10.1080/1331677x.2019.1642785
84. Dougherty, S, Harding M i Reschovsky A 2019, 'Twenty years of tax autonomy across levels of government: Measurement and applications', *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, no. 29, *OECD Publishing*, Paris, doi: [10.1787/ca7ebc02-en](https://doi.org/10.1787/ca7ebc02-en)
85. Dragičević, A 1991, *'Ekonomski leksikon'*, Informator, Zagreb.
86. Drezgic, S, Grudenić, I, Ionescu, A i Pržulj, N 2012, 'A technical approach to local government amalgamation', proceedings of 18th Dubrovnik Economic Conference, Dubrovnik, 12-14. lipanj 2012., *Zagreb: Croatian National Bank*, pristupljeno 18.08.2019., online: <https://www.hnb.hr/documents/20182/120685/drezgic.pdf/442d8aac-66fc-40ef-9bce-40d838a51531>
87. Državni zavod za statistiku 2020, 'Statistički ljetopis 2018', pristupljeno 06.06.2021., online: <https://podaci.dzs.hr/media/wsdkedwa/sljh2018.pdf>
88. Državni zavod za statistiku 2022, *Sektorska klasifikacija institucionalnih jedinica*, pristupljeno 05.06.2022., online: <https://web.dzs.hr/app/sektorizacija/Documentation/SektorskaKlasifikacijaESA2010.pdf>
89. Državni zavod za statistiku, *Statistika u nizu*, 2022, pristupljeno 06.06.2022., online: <https://podaci.dzs.hr/hr/statistika-u-nizu/>

90. Đulabić, V 2010, 'Trendovi razvoja regionalne samouprave u Europi i pouke za Hrvatsku', u: Barbić, J (ur.), pp. 145 – 174, *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava, Zagreb: HAZU*, pristupljeno 25.05.2020. , online: <https://dizbi.hazu.hr/a/?pr=i&id=214511>
91. Dziobek, C, Gutierrez, MC & Kufa, P 2010, 'Measuring Fiscal Decentralization – Exploring the IMF's Databases', *IMF Working Paper*, no. 2011/126, doi: 10.5089/9781455263431.001
92. Ebel, R & Yilmaz, S 2002a, *Način mjerenja fiskalne decentralizacije i njezin utjecaj na makroekonomske pokazatelje*, in: Ott, K, Bajo, A & Pitarević, M (ur.), *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj*, Zagreb & Budimpešta: Institut za javne financije & The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe, pp. 27-42.
93. Ebel, RD & Yilmaz, S 2002b 'On the measurement and impact of fiscal decentralization', *Policy Research Working Paper*, no. 2809, Washington, DC: World Bank, doi: 10.1596/1813-9450-2809
94. Ebohon, SI, Osemwota, O & Agbebak, P 2011, 'Autonomy and Local Capacity: An Analysis of the Performance Profile of EDO State Local Government Councils', *The Social Sciences*, vol. 6, no. 3, pp. 235-236, doi: 10.3923/sscience.2011.235.240
95. Edling, H 2000, 'Non-tax Revenue of Subnational Governments: Theoretical Background, Experience from the International Perspective and Recommendations', *United Nations: Economic Commission for Latin America and Caribbean*, Fiscal Policy Series no. 105 Regional Project on Fiscal Decentralization, pristupljeno , online: <http://hdl.handle.net/11362/7431>
96. Enikolopov, R & Zhuravskaya, E 2007, 'Decentralization and political institutions', *Journal of Public Economics*, vol. 91, no. 11–12, pp. 2261–2290, doi: 10.1016/j.jpubeco.2007.02.006
97. Europska povelja o lokalnoj samoupravi, (NN br., 14/97, 2/07, 4/08, 5/08).
98. Eurostat 2022, 'Population and social conditions', *Eurostat Database*, pristupljeno 15.06.2022., online: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/DEMO\\_GIND/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/DEMO_GIND/default/table?lang=en)
99. Eurostat 2022b, 'Annual Government finance statistics', *Eurostat Database*, pristupljeno 30.07.2022., online: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

100. Eurostat 2022c, 'The European System of Accounts — ESA 2010 — interactive version', *Eurostat Database*, pristupljeno 20.06.2022., online: <https://ec.europa.eu/eurostat/esa2010/>
101. Eurostat 2021, 'Statistika javnih financija', pristupljeno 06.06.2021., online: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
102. Eyraud, L & Lusinyan, L 2013, 'Vertical fiscal imbalances and fiscal performance in advanced economies', *Journal of Monetary Economics*, vol. 60, no. 5, pp. 571-587, doi: 10.1016/j.jmoneco.2013.04.012
103. Falleti, TG 2005, 'A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective', *American Political Science Review*, vol. 99, no. 3, pp. 327–346, doi: 10.1017/S0003055405051695
104. Feld, LP, Schnellenbach & J 2011, 'Fiscal federalism and long-run macroeconomic performance: A survey of recent research', *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 29(2), pp. 224–243, doi: 10.1068/c1054r
105. Feld, LP, Kirchgässner, G & Schaltegger, CA 2003, 'Decentralized taxation and the size of government: evidence from Swiss state and local governments', *CESifo Working Paper*, no. 1087, pristupljeno 21.01.2021, online: <http://hdl.handle.net/10419/76551>
106. Feld, LP, Kirchgässner, G & Schaltegger, CA 2004, 'Fiscal Federalism and economic performance: evidence from Swiss Cantons', *Unpublished Manuscript*, Philipps-University Marburg, pristupljeno 16.06.2019., online: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/29872/1/506415007.PDF>
107. Filippetti, A & Sacchi, A 2016, 'Decentralization and economic growth reconsidered: The role of regional authority', *Environment and Planning C: Government and Policy*, forthcoming, doi: 10.1177/0263774X16642230
108. Fiva, JH 2006, 'New evidence on the effect of fiscal decentralization on the size and composition of government spending', *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, vol. 62, no. 2, pp. 250-280, doi: 10.1628/001522106X120659
109. Fredriksen, K 2013, 'Decentralisation and economic growth- Part 3: Decentralisation, infrastructure investment and educational performance', *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, no. 16, *OECD Publishing*, Paris, doi: 10.1787/5k4559gg7w1w-en
110. Garman C, Haggard, S & Willis, E 2001, 'Fiscal decentralization: A political theory with Latin American cases', *World Politics*, vol. 53(2), pp. 205-236, doi: /10.1353/wp.2001.0002



111. Gelo J i Gelo T 2012, 'Teritorijalni ustroj u funkciji razvoja gospodarstva', *Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti i Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu*, pp. 89-118, pristupljeno 20.12.2020., online: <https://www.bib.irb.hr/594743>
112. Gemmell, N, Kneller, R i Sanz, I 2013, 'Fiscal decentralization and economic growth: spending versus revenue decentralization', *Economic Inquiry*, vol. 51(4), pp. 1915-1931, doi: 10.1111/j.1465-7295.2012.00508.x
113. Godišnjak Ministarstva financija za 2016. godinu, *Ministarstvo financija*, 2017, pristupljeno 10.6.2021., online: <https://mfin.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/publikacije//Godisnjak2016.pdf>
114. Goldsmith, M 1995, *Autonomy and City Limits*, in *Theories of Urban Politics*, edited by Judge, D, Stocker, G & Wolman, H, pp. 228-252, London: Sage.
115. Golem, S 2010, 'Fiscal decentralisation and the size of government: a review of the empirical literature', *Financial Theory and Practice*, vol. 34, no. 1, pp. 53-69, pristupljeno 30.08.2021., online: <https://hrcak.srce.hr/48999>
116. Gomes, S 2012, 'Fiscal Powers to Subnational Governments: Reassessing the Concept of Fiscal Autonomy', *Regional & Federal Studies*, vol. 22, no. 4, pp. 387-406, doi: 10.1080/13597566.2012.679849
117. Gordon, R 1983, 'An Optimal Tax Approach to Fiscal Federalism', *Quarterly Journal of Economics*, vol. 97, pp. 567–586, doi: [doi.org/10.2307/1881778](https://doi.org/10.2307/1881778)
118. Gramlich, EM 1990, *The Economics of Fiscal Federalism and Its Reform*, in Swartz, TR & Peck, JE (eds.), *The Changing Face of Fiscal Federalism* (New York: Armonk), pp. 152-167.
119. Hammond, G & Tosun, MS 2006, 'Local Decentralization and Economic Growth: Evidence from U.S. Metropolitan and Non-Metropolitan Regions', Working Papers 06-002, *University of Nevada*, Reno, Department of Economics, pristupljeno 13.03.2020. ,online: [https://www.researchgate.net/publication/23694516\\_Local\\_Decentralization\\_and\\_Economic\\_Growth\\_Evidence\\_from\\_US\\_Metropolitan\\_and\\_Non-Metropolitan\\_Regions](https://www.researchgate.net/publication/23694516_Local_Decentralization_and_Economic_Growth_Evidence_from_US_Metropolitan_and_Non-Metropolitan_Regions)
120. Hansen, LP 1982, 'Large sample properties of generalized method of moments estimators. Econometrica', *Econometrica*, vol. 50, no. 4, pp. 1029–1054, doi: 10.2307/1912775
121. Hatfield, JW & Kosec, K 2013, 'Federal competition and economic growth', *Journal of Public Economics*, vol. 97(1), pp. 144-159, doi: 10.1016/j.jpubeco.2012.08.005

122. Hegedüs, J 2004, *Financing Local Public Services*, in: How to Improve Development on Local Level?, pp. 48-70, Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
123. Hellsing Rydergård, E 2012, 'Municipal amalgamation, Theory, Methodology and International Experiences: A Desk Study for the Tuselog Programme', Stockholm: *Tuselog Programme*, SKL International, SIDA, pristupljeno 22.02.2020., online: [http://projects.sklinternational.se/tuselog/files/2013/03/Municipal-consolidation\\_FINAL\\_LAYOUT.pdf](http://projects.sklinternational.se/tuselog/files/2013/03/Municipal-consolidation_FINAL_LAYOUT.pdf)
124. Hohnjec, I, Kocelj, A i Jakir-Bajo I 2017, 'I Novi model financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave', *TIM4PIN MAGAZIN*, 9/2017, pp. 1-9, pristupljeno 06.06.2021., online: [https://tim4pin.hr/wordpress\\_9/wp-content/uploads/2017/09/Novi-model-financiranja-JLPRS.pdf](https://tim4pin.hr/wordpress_9/wp-content/uploads/2017/09/Novi-model-financiranja-JLPRS.pdf)
125. Hooghe, L, Marks, G i Schakel, AH 2010, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, London: Routledge.
126. Hrženjak, J 2009, 'Napomene o lokalnoj i regionalnoj samoupravi u Hrvatskoj', *Hrvatska i komparativna javna uprava*, vol. 9, no. 4, pp. 999-1010, pristupljeno 26.06.2021., online: <https://hrcak.srce.hr/136031>
127. Iimi, A 2005, 'Decentralization and economic growth revisited: an empirical note', *Journal of urban economics*, vol. 57(3), pp. 449-461, doi: 10.1016/j.jue.2004.12.007
128. International Monetary Fund (IMF) 2022, 'Government Finance Statistics', pristupljeno 12.07.2022., online: <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>
129. Ivanišević, S 2008, 'Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima', *Hrvatska i komparativna javna uprava*, vol. 8, no. 2, pp. 407-420, pristupljeno 11.01.2021., online: <https://hrcak.srce.hr/135572>
130. Ivanyna, M & Shah, A 2014, 'How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization', *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, vol. 8, no. 3, pp. 1-61, doi: 10.5018/economics-ejournal.ja.2014-3
131. Jelčić, B 2001, *Javne financije*, Zagreb: RRI F.
132. Jin, J & Zou, H 2002, 'How does fiscal decentralization affect aggregate, national, and subnational government size?', *Journal of Urban Economics*, vol. 52, no. 2, pp. 270-293, doi: 10.1016/S0094-1190(02)00004-9

133. Jing J & Zou H 2005, 'Fiscal decentralization, revenue and expenditure assignments, and growth in China', *Journal of Asian Economics*, vol. 16, no. 6, pp. 1047-1064, pristupljeno 05.02.2019., online:  
[https://econpapers.repec.org/article/eeeasieco/v\\_3a16\\_3ay\\_3a2005\\_3ai\\_3a6\\_3ap\\_3a1047-1064.htm](https://econpapers.repec.org/article/eeeasieco/v_3a16_3ay_3a2005_3ai_3a6_3ap_3a1047-1064.htm)
134. Journard, I & Kongsrud, PM 2003, 'Fiscal Relations across Government Levels', *OECD Economic Studies*, vol. 36(1), doi: 10.1787/eco\_studies-v2003-art5-en
135. Jurlina Alibegović, D (ur.) 2010, 'Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj: projektna studija', Zagreb, *Ekonomski institut, Zagreb*, pristupljeno 04.01.2019., online: <https://www.eizg.hr/projekti/završeni-projekti/analiticke-podloge-za-ucinkovitu-decentralizaciju-u-hrvatskoj/1762>
136. Jurlina Alibegović, D 2002, *Financiranje lokalne samouprave*, u: Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj, Conference Proceedings: Institut za javne financije/The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe, 93-106.
137. Kappeler, A & Valila, T 2008, 'Fiscal federalism and the composition of public investment in Europe', *European Journal of Political Economy*. vol. 24(3), pp. 562-570, doi: 10.1016/j.ejpoleco.2008.06.002
138. Kee, JE 2003, *Fiscal decentralization: Theory of reform*, The George Washington University.
139. Keen, M & Marchand, M 1997, 'Fiscal competition and the pattern of public spending', *Journal of Public Economics*, vol. 66(1), pp. 33-53, doi: 10.1016/S0047-2727(97)00035-2
140. Kennedy, P 2008, A Guide to Econometrics, 6th ed., *Blackwell Publishing*, Malden.
141. Kesner-Škreb, M 2009, 'Fiskalni federalizam', *Financijska teorija i praksa*, vol. 33, no. 2, pp. 237-239, pristupljeno 24.04.2021. ,online: <https://hrcak.srce.hr/39907>
142. Kim, H 2018, 'Fiscal decentralisation and inclusive growth: Considering education', in Kim, J and Dougherty, S (eds.), *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*, *OECD Publishing*, Paris, doi: <https://doi.org/10.1787/9789264302488-8-en>
143. Kim, J, Lotz, J & Blöchliger, H 2013 'Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies, OECD Fiscal Federalism Studies', *OECD Publishing*, Paris, pristupljeno 13.04.2019., online:  
<http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/56615/1/Junghun%20Kim.pdf>

144. Kopajtich-Škrlec, N 2013, *Mjesna samouprava – problemi i potencijali*, u: Koprić, I (ur.), *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*, Zagreb, Institut za javnu upravu i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, pp. 145-154.
145. Koprić, I 2012, 'Consolidation, Fragmentation, and Special Statuses of Local Authorities in Europe', *Hrvatska i komparativna javna uprava*, vol. 12 no. 4, pp. 1175-1196, pristupljeno 15.07.2021., online: <https://hrcak.srce.hr/130492>
146. Koprić, I 2005, 'Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave', *Hrvatska i komparativna javna uprava, časopis za teoriju i praksu javne uprave*, vol. 5, no. 1, pp. 35-79, pristupljeno 23.12.2021., online: <https://hrcak.srce.hr/195254>
147. Koprić, I 2013, *Glavna obilježja postojećeg i prijedlog novog teritorijalnog ustrojstva Hrvatske – zašto nam treba teritorijalna reorganizacija*, u: Koprić, I (ur.), *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*, Zagreb, Institut za javnu upravu i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, pp. 1-30.
148. Kregar, J 2011, *Decentralizacija*, u: Kregar, J (ur.) *Decentralizacija*, Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, pp. 1-34.
149. Krtalić, S & Gasparini, A 2007, 'Kako pristupiti fiskalnoj decentralizaciji?', *Economic research - Ekonomska istraživanja*, vol. 20, no. 2, pp. 104-115, pristupljeno 17.10.2020., online: <https://hrcak.srce.hr/21468>
150. Krtalić, S Šuman-Tolić, M i Primorac, M 2020, 'Ovlasti i odgovornosti lokalnih jedinica', u: Bajo, A i Primorac, M (ur.), *Financije županija, gradova i općina*, Zagreb, *Ekonomski fakultet Sveučilište u Zagrebu*, pp. 127-171.
151. Lin, JY & Liu, Z 2000, 'Fiscal decentralization and economic growth in China', *Economic development and cultural change*, vol. 49(1), pp. 1-21, doi: 10.1086/452488
152. Litvack, J Ahmad, J & Bird, R 1998, 'Rethinking Decentralization in Developing Countries', Washington, DC: World Bank, doi: 10.1596/0-8213-4350-5
153. Lukeš-Petrović, M Masarić, H i Nikolov, J 2005, *Vodič kroz hrvatsku lokalnu i regionalnu samoupravu: općine, gradovi i županije u Hrvatskoj*, Zagreb: UNDP Hrvatska i Hrvatski institut za lokalnu samoupravu Osijek.
154. Lyngstad, R 2010, 'Reconsidering Rationales for Local Self-Government – Impacts of Contemporary Changes in Local Decision-Making', *Lex localis*, vol. 8, no. 1, pp. 93–113, doi: 10.4335/8.1.93-113

155. Malik, S, Hussain, S & Hassan, M 2006, 'Fiscal Decentralisation and Economic Growth in Pakistan', *The Pakistan Development Review*, vol. 45(4), pp. 845-854, pristupljeno 30.01.2021., online: <https://www.jstor.org/stable/41260655>
156. Marčetić, G & Lopžić, I 2017, 'Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave', *Hrvatska i komparativna javna uprava*, vol. 17, no. 3, pp. 407-435, doi: 10.31297/hkju.17.3.4
157. Marlow, ML 1988, 'Fiscal Decentralization and Government Size', *Public Choice*, vol. 56, no. 3, pp. 259-269, doi: 10.1007/BF00130275
158. Martinez-Vazquez, J & McNab, R 2003, 'Fiscal decentralization and economic growth', *World Development*, vol. 31(9), pp. 1597-1616, doi: 10.1016/S0305-750X(03)00109-8
159. Martinez-Vazquez, J, Lago-Peñas, S & Sacchi, A 2017, 'The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey', *Journal of Economic Surveys*, vol. 31, no. 4, pp. 1095-1129, doi: 10.1111/joes.12182
160. Martínez-Vazquez, J & McNab RM 2006, 'Fiscal Decentralization, Macrostability, and Growth', *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, vol. 179(4), pp. 25–49, pristupljeno 06.06.2020., online: [https://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=econ\\_facpub](https://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=econ_facpub)
161. Martinez-Vazquez, J & Timofeev, A 2006 'Regional-Local Dimension of Russia's Fiscal Equalisation', *Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies*, Working Paper, no. 06-16, Georgia: Georgia State University, pristupljeno 08.06.2021., online: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Regional-Local-Dimension-of-Russias-Fiscal-Equalization.pdf>
162. Martinez-Vazquez, J & Jameson Boex, LF 1997a, 'Fiscal Capacity: An overview of Concepts and Measurement Issues and Their Applicability in the Russian Federation', *Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies*, Working Paper, no. 97-3. Georgia: Georgia State University, pristupljeno 15.07.2021., online: <https://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp9703.pdf>
163. Martinez-Vazquez, J, Lago-Peñas, S & Sacchi, A 2016, 'The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey', *Journal of Economic Surveys*, vol. 31(4), pp. 1095-1129, doi: 10.1111/joes.12182

164. Martinez-Vazquez, J & Timofeev, A 2008, 'Regional-local dimension of Russia's fiscal equalization', *Journal of Comparative Economics*, vol. 36, no. 1, pp. 157-176, doi: 10.1016/j.jce.2007.04.004
165. Meloche, JP, Vaillancourt, F & Yilmaz, S 2004, 'Decentralization or fiscal autonomy? What does really matter? Effects of growth and public sector size in European transition countries', *Policy Research Working Paper*, no. 3254, Washington, DC: World Bank, pristupljeno 20.12.2019. , online: <http://hdl.handle.net/10986/15619>
166. Mihalj, P 2000, 'Fiskalni odnosi između središnje i lokalne vlasti u Republici Hrvatskoj' *Politička misao*, vol. 37(2), pp. 194-206, pristupljeno 04.04.2021., online: <https://hrcak.srce.hr/27149>
167. Ministarstvo financija Republike Hrvatske, Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), *Ministarstvo financija*, razdoblje od 2002.-2020. godine, pristupljeno 05.05.2022., online: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/lokalna-samouprava/financijski-izvjestaji-jlp-r-s/203>
168. Ministarstvo pravosuđa i uprave, Popis županija, gradova i općina, pristupljeno 15.08.2021., online: <https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-opcu-upravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/22319>
169. Musgrave, R & Musgrave, P 1993, *Javne financije u teoriji i praksi*, Zagreb: Institut za javne financije.
170. Musgrave, RA 1959, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York
171. Nguyen, LP, Anwar, S 2011, 'Fiscal decentralisation and economic growth in Vietnam', *Journal of the Asia Pacific Economy*, vol. 16(1), pp. 3-14, doi: 10.1080/13547860.2011.539397
172. Nickel, S 1981, 'Biases in dynamic Models with fixed effects', *Econometrica*, vol. 49, no. 6, pp. 1417-1426, pristupljeno 20.02.2022., online: <http://fmwww.bc.edu/ec-c/S2004/771/NickelleM81.pdf>
173. Oates, WE 1972, *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace, Jovanovich, New York.
174. Oates, WE 1999, 'An Essay on Fiscal Federalism', *Journal of Economic Literature*, vol. 37, no. 3, pp. 1120-1149, doi: 10.1257/jel.37.3.1120

175. Oates, WE 2005, 'Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism', *International Tax and Public Finance*, vol. 12, no. 4, pp. 349–373, doi: 10.1007/s10797-005-1619-9
176. Oates, WE 2008, 'On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions', *National Tax Journal*, vol. 61, no. 2, pp. 313-334, doi: 10.17310/ntj.2008.2.08
177. Oates, WE 1995 'Comment on 'conflicts and dilemmas of decentralization' by Rudolf Hommes' in *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Edited by: Bruno, M i Pleskovic, B, pp. 351–3, Washington, DC: World Bank.
178. Oates, WE 1985, 'Searching for Leviathan: An empirical study', *American Economic Review*, vol. 75, pp. 748–757, pristupljeno 12.11.2020., online: <https://www.jstor.org/stable/1821352>
179. Oates, WE. & Schwab, RM 1991, *The Allocative and Distributive Implications of Local Government Competition*, in: Kenyon, D & Kincaid, J (eds.), *Competition Among States and Local Governments*, Washington, DC: The Urban Institute, pp. 127–145.
180. OECD 1999, 'Taxing powers of state and local government, Tax policy studies', no. 1, *OECD Publishing*, Paris, doi: 10.1787/9789264174030-en
181. OECD 2018, 'Key data on Local and Regional Governments in the European Union (brochure)', *OECD Publishing*, Paris, pristupljeno 06.05.2022., online: [www.oecd.org/regional/regional-policy](http://www.oecd.org/regional/regional-policy)
182. OECD 2022, 'Fiscal Decentralisation database', *OECD Publishing*, Paris, pristupljeno 09.05.2022., online: <https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/>
183. OECD 1999, 'Taxing powers of state and local government, Tax policy studies', no. 1, *OECD Publishing*, Paris, pristupljeno 10.01.2019., online: [https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-powers-of-state-and-local-government\\_9789264174030-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-powers-of-state-and-local-government_9789264174030-en#page1)
184. Oulasvirta, L & Turala, M 2009, 'Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments', *International Review of Administrative Science*, vol. 75, no. 2, pp. 311-332, doi: 10.1177/0020852309104178
185. Pavić, Ž 2010, 'Veličina lokalnih jedinica - europske tendencije i hrvatske nedoumice', *Hrvatska javna uprava*, vol. 10, no. 1, pp. 81-131, pristupljeno 08.08.2021., online: <https://hrcak.srce.hr/135492>

186. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu (NN br. 124/14, 115/15, 87/16, 3/18, 126/19 i 108/20).
187. Prud'homme, R 1995, 'The Dangers of Decentralisation', *World Bank Research Observer*, vol. 10, no. 2, pp. 201-220, pristupljeno 12.12.2020., online: <http://www.jstor.org/stable/3986582>
188. Qian, Y & Weingast, B 1997, 'Federalism as a Commitment to Reserving Market Incentives', *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, no. 4, pp. 83-92, doi: 10.1257/jep.11.4.83
189. Qiao B, Martinez-Vazquez J & Yongsheng X 2008, 'The tradeoff between growth and equity in decentralization policy: China's experience', *Journal of Development Economics*, vol. 86, no. 1, pp. 112-128, doi: 10.1016/j.jdeveco.2007.05.002
190. Reić, Z i Mihaljević Kosor, M 2014 '*Ekonomija*', Ekonomski fakultet u Splitu, Split.
191. Rodden, J 2000, 'Decentralization and the challenge of hard budget constrain', *PREM Notes*, no. 41, Washington, DC: World Bank, pristupljeno 19.01.2021., online: Raspoloživo na: <http://hdl.handle.net/10986/11426>
192. Rodden, J 2003, 'Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government', *International Organization*, vol. 57, no. 4, pp. 695-729, doi: 10.1017/S0020818303574021
193. Rodden, J 2004, 'Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement', *Comparative Politics*, vol. 36, no. 4, pp. 481-500, doi: 10.2307/4150172
194. Rodriguez-Pose, A & Ezcurra, R 2011, 'Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries', *Journal of Economic Geography*, vol. 11(4), pp. 619-643, doi: 10.1093/jeg/lbq025
195. Rodríguez-Pose, A & Krøijer, A 2009, 'Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe', *Growth and Change*, vol. 40(3), pp. 387-417, doi: 10.1111/j.1468-2257.2009.00488.x
196. Rodriguez-Pose, A & Ezcurra, R 2010, 'Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A Cross-country Analysis', *Journal of Economic Geography*, vol. 10(5), pp. 619-644, doi: 10.1093/jeg/lbp049
197. Rodriguez-Pose, A & Ezcurra, R 2011, 'Is Fiscal Decentralization Harmful For Economic Growth? Evidence from the OECD Countries', *Journal of Economic Geography*, vol. 11 (4), pp. 619-643, doi: 10.1093/jeg/lbq025



198. Rondinelli, D 1999, 'What Is Decentralization?', in: Litvack, J & Seddon, J (ur.), Decentralization Briefing Notes, Washington, DC: *World Bank Institute*, pp. 2-5, pristupljeno 30.10.2019., online:  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization/BriefingNotes.pdf>
199. Rondinelli, D, Nellis, JR & Cheema, S 1983, 'Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience', *Staff Working Papers*, no. 581, Washington DC: World Bank, pristupljeno 20.03.2021., online:  
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/868391468740679709/pdf/multi0page.pdf>
200. Rondinelli, DA 1981, 'Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries', *International Review of Administrative Science*, vol. 47, no. 2, pp. 133-45, doi: 10.1177/002085238004700205
201. Roodman, D 2009, 'A Note on the Theme of Too Many Instruments', *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 71, no. 1, pp. 135-158, doi: 10.1111/j.1468-0084.2008.00542.x
202. Rosen, HS & Gayer, T 2010, *Javne financije*, vol. 8, Institut za javne financije, Zagreb.
203. Rosen, HS 1999, *Javne financije*, Institut za javne financije, Zagreb.
204. Samuelson, PA 1954, 'The Pure Theory of Public Expenditure', *Review of Economics and Statistics*, vol. 36(4), pp. 387-389, doi: 10.2307/1925895
205. Samuelson, PA 1955, 'Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure', *The Review of Economics and Statistics*, vol. 37(4), pp. 350-356, doi: 10.2307/1925849
206. Satola, L, Standar, A & Kozera, A 2019, 'Financial Autonomy of Local Government Units: Evidence from Polish Rural Municipalities', *Lex localis-Journal of Local Self-Government*, vol. 17(2), pp. 321-342, doi: 10.4335/17.2.321-342
207. Seabright, P 1996, 'Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model', *European Economic Review*, vol. 40, no. 1, pp. 61-89, doi: 10.1016/0014-2921(95)00055-0
208. Sever, I 1995, *Javne financije: razvoj, osnovne teorije, analiza*, Ekonomski fakultet Rijeka, Tipograf d.d. Rijeka.

209. Shah, A 2007, *A Practitioner's Guide to international Fiscal Transfers*, in: Boadway, R & Shah, A, *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Washington, DC: World Bank.
210. Šimović, H i Deskar-Škrbić, M 2020, *Ekonomika javnog sektora: s hrvatskih primjerima*, Zagreb: Arhivanalitika.
211. Šimunović, I 2007, *Urbana ekonomika: jedanaest tema o gradu*, Zagreb: Školska knjiga.
212. Škarica, M 2013, *Lokalni djelokrug u svjetlu novih funkcija i uloga lokalne samouprave*, u: Koprić, I (ur.), *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*, Zagreb, Institut za javnu upravu i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, pp. 55-98.
213. Škrabić Perić, B 2012, 'Utjecaj stranog vlasništva banke na njezin kreditni rizik u zemljama srednje i istočne Europe: dinamički panel modeli', *Ekonomski fakultet u Splitu*, Split.
214. Smoke, P 2001, 'Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice', Geneva: *United Nations Research Institute for Social Development*, pristupljeno 14.04.2021., online: <https://www.files.ethz.ch/isn/45958/2.pdf>
215. Smoke, P 2003, 'Decentralisation in Africa: Goals, dimensions, myths and challenges', *Public Administration and Development*, no. 23, pp. 7–16 doi: 10.1002/pad.255
216. Sow, M, & I, Razafimahefa 2018, *Fiscal decentralisation and the efficiency of public service delivery*, in: Kim, J & Dougherty, S (eds.), *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris.
217. Stansel, D 2005, 'Local decentralization and local economic growth: a cross-sectional examination of US metropolitan areas', *Journal of Urban Economics*, vol. 57(1), pp. 55-72, doi: 10.1016/j.jue.2004.08.002
218. Stegarescu, D 2005, 'Public Sector Decentralisation: Measurement Concepts and Recent International Trends', *Fiscal Studies*, vol. 26, no. 3, pp. 301–33, doi: 10.1111/j.1475-5890.2005.00014.x
219. Stein, E 1999, 'Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America', *Journal of Applied Economics*, vol. 2, no. 2, pp. 357-391, doi: 10.1080/15140326.1999.12040543
220. Stigler, G 1957, *The Tenable Range of Functions of Local Government*, in: *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, Washington DC: World Bank.

221. Stossberg, S & Blöchliger, H 2017, 'Fiscal decentralisation and income inequality: Empirical evidence from OECD countries', *Journal of Economics and Statistics*, vol. 237(3), pp. 225-273, doi: 10.1515/jbnst-2017-1108
222. Swianiewicz, P 2002, 'Size of Local Governments: International Context and Theoretical Framework', in: Swianiewicz, P (ur.), *Consolidation or Fragmentation? - The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, *Open Society Institute*, pp. 1-30.
223. Tanzi, V 1996, 'Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems', IMF Working Paper, no. 1996(141), *IMF*, doi: 10.5089/9781451928280.001
224. Tanzi, V 1995, 'Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects', *Annual Bank Conference on Development Economics in Washington DC*, Washington, DC: World Bank, pristupljeno 25.06.2020., online: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/Fiscal\\_Federalism\\_Decentralization.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Fiscal_Federalism_Decentralization.pdf)
225. Tanzi, V 1996, 'Fiscal Federalism and Decentralisation: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects', *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1995, Washington, DC: World Bank, pristupljeno 24.06.2020. , online: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/Fiscal\\_Federalism\\_Decentralization.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Fiscal_Federalism_Decentralization.pdf)
226. Ter-Minassian, T 1997a, 'Decentralisation and Macroeconomic Management', IMF Working Paper, *IMF*, no. 97/155, pp. 1-16, pristupljeno 28.08.2019., online: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97155.pdf>
227. Ter-Minassian, T 1997b, 'Decentralizing Government, Finance and Development', vol. 34, no. 3, pp. 36-39, pristupljeno, online: <https://www.jstor.org/stable/27750326>
228. Thiessen, U 2003, 'Fiscal decentralization and economic growth in high-income OECD countries', *Fiscal Studies* vol. 24(3), pp. 237-274, doi: 10.1111/j.1475-5890.2003.tb00084.x
229. Thornton, J 2007, 'Fiscal decentralization and economic growth reconsidered', *Journal of Urban Economics*, vol. 61, no. 1, pp. 64-70, doi: 10.1016/j.jue.2006.06.001
230. Tiebout, CM 1956, 'A Pure Theory of Local Expenditures', *Journal of Political Economy*, vol. 64(5), pp. 416-424, doi: 10.1086/257839

231. Uredba o načinu izračuna iznosa potpora (pomoći) izravnjanja za decentralizirane funkcije JLP(R)S-a za 2002., 2012. i 2021. godinu (NN br. 118/01, 127/05, 109/07, 76/09 19/10, 52/12, 15/15, 59/17, 2/19 i 148/20).
232. Ustav Republike Hrvatske (NN br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 05/14).
233. Vaillancourt, F & Bird, RM 2005, 'Expenditure-Based Equalization Transfers', Working Paper Series: paper no. 0410, *International Center for Public Policy at Georgia State University: Andrew Young School of Policy Studies*, pristupljeno 06.02.2020., online: <https://ideas.repec.org/p/ays/ispwps/paper0410.html>
234. Vlada Republike Hrvatske, Konačni prijedlog Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, 2017, pristupljeno 08.06.2021., online: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2017/11%20studeni/67%20sjednica%20Vlade%20Republike%20Hrvatske//67%20-%203.pdf>
235. Wagner, RE 1973, *The Public Economy*, Chicago: Markham Publishing Company.
236. Wallis, JJ & Oates, WE 1988, *Decentralisation in the Public Sector: an Empirical Study of State and Local Government*, Chicago: University of Chicago Press.
237. Warren, N 2006, 'Benchmarking Australia's Intergovernmental Fiscal Arrangements: Final Report', *NSW Treasury*, pristupljeno: 10.03.2021., online: <https://apo.org.au/node/8522>
238. Weingast, BR 2007, 'Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development', *Stanford University: Department of Political Science*, doi: 10.2139/ssrn.1153440
239. Weingast, B 2009, 'Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives', *Journal of Urban Economics*, vol. 65, no. 3, pp. 279-293, doi: 10.1016/j.jue.2008.12.005
240. Whitney, S Fenning, K, Skalski, P & Clarence, E 2018, 'A Call for Greater Fiscal Autonomy for Our Cities', Holborn i Manchester: Metro Dynamics, pristupljeno 12.05.2021., online: [https://www.corecities.com/sites/default/files/field/attachment/Metro%20Dynamics\\_Core%20cities%20report\\_V12.pdf](https://www.corecities.com/sites/default/files/field/attachment/Metro%20Dynamics_Core%20cities%20report_V12.pdf)

241. Wildasin, DE 1997, *Fiscal Aspects of Evolving Federations*, Cambridge: Cambridge University Press.
242. Wilson, JD 1986, 'A theory of interregional tax competition', *Journal of Urban Economics*, vol. 19, no. 3, pp. 296-315, doi: 10.1016/0094-1190(86)90045-8
243. Wilson, LS 2007, 'Macro Formulas for Equalization, in Boadway, R & Shah, A, Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice', Washington, DC: *World Bank*, pp. 339–359, doi: 10.1596/978-0-8213-6492-5
244. Woller, GM & Phillips, K 1998 'Fiscal decentralization and LDC growth: an empirical investigation', *Journal of development studies*, vol. 34(4), pp. 139-148, doi: 10.1080/00220389808422532
245. Wolman, H & Goldsmith, M 1990, 'Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept. Comparing Local Government in the United States and in the United Kingdom', *Urban Affairs Quarterly*, vol. 26(1), pp. 3-27, doi: 10.1177/004208169002600101
246. Xie, D, Zou, H & Davoodi, H 1999, 'Fiscal decentralization and economic growth in the United States', *Journal of Urban Economics*, vol. 45(2), pp. 228-239, doi: 10.1006/juec.1998.2095
247. Yilmaz, S, 1999, 'The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance', Proceedings of the 92nd Annual Conference on Taxation, *National Tax Association, US-Atlanta*, October 24-26, vol. 92, pp. 251-260, pristupljeno 17.07.2019., online: <https://www.jstor.org/stable/41954660>
248. Yilmaz, S, Vaillancourt, F & Dafflon, B 2012, *State and Local Governments: Why they Matter and How to Finance Them*, in: Ebel, R & Petersen, J (ur.), *The Oxford Handbook of State and Local Government Finance*, Oxford and New York: Oxford University Press, pp. 105-136.
249. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN br. 127/17, 138/20).
250. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN br. 117/93).
251. Zakon o Gradu Zagrebu (NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20).
252. Zakon o izbornim jedinicama za izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave (NN br. 1/93).

253. Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave (NN br. 90/922).
254. Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN br. 68/18, 110/18 i 32/20).
255. Zakon o lokalnim porezima, (NN br. 115/16, 101/17).
256. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN br. 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 i 144/20).
257. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (NN br. 90/92).
258. Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave (NN br. 75/93).
259. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN br. 90/92).
260. Zakon o porezu na promet nekretnina (NN br. 115/16 i 106/18).
261. Zakon o proračunu (NN br. 87/08, 136/12 i 15/15).
262. Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN br., 147/14, 123/17 i 118/18).
263. Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 66/19).
264. Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN., br. 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08, 25/12, 147/14, 100/15 i 115/16).
265. Zhang, T & Zou, H 1998, 'Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China', *Journal of public economics*, vol. 67(2), pp. 221-240, doi: 10.1016/S0047-2727(97)00057-1
266. Zhang, T & Zou, H 2001, 'The growth impact of intersectoral and intergovernmental allocation of public expenditure: with applications to China and India' *China Economic Review*, vol. 12(1), pp. 58-81, doi: 10.1016/S1043-951X(01)00043-8

## POPIS TABLICA

Tablica 1.: Prikaz teorijske osnove raspodjele javnih funkcija po razinama javne vlasti .....	26
Tablica 2.: Teorija prve i druge generacije fiskalnog federalizma.....	39
Tablica 3.: Pokazatelji fiskalne decentralizacije .....	47
Tablica 4.: Prikadnost poreznih oblika za decentralizaciju.....	53
Tablica 5.: Porezna autonomija lokalnih jedinica prema OECD-u .....	64
Tablica 6.: Struktura administrativno teritorijalnog ustroja zemalja članica EU 15 .....	82
Tablica 7.: Struktura administrativno teritorijalnog ustroja zemalja članica EU 12 .....	84
Tablica 8.: Promjena broja municipalnih jedinica u zemljama članicama EU 15 .....	86
Tablica 9.: Broj municipalnih jedinica u zemljama članicama EU 12 .....	88
Tablica 10.: Fragmentacija u zemljama članicama EU 15 u 2020. godini.....	90
Tablica 11.: Fragmentacija u zemljama članicama EU 12 u 2020. godini.....	92
Tablica 12.: Struktura hrvatskog regionalnog i lokalnog sektora .....	104
Tablica 13.: Broj stanovnika u općinama u 2018. godini.....	105
Tablica 14.: Broj stanovnika u gradovima u 2018. godini .....	106
Tablica 15.: Usporedba fragmentiranosti u zemljama članicama EU i RH .....	107
Tablica 16.: Porezna autonomija lokalnih jedinica odabranih država članica EU i RH u 2018. godini.....	122
Tablica 17.: Struktura županija u Hrvatskoj u 2020. godini .....	130
Tablica 18.: Samoupravni djelokrug općine, grada i županije .....	137
Tablica 19.: Raspodjela javnih funkcija prema razinama vlasti u Hrvatskoj.....	138
Tablica 20.: Struktura proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave od 2002. do 2020. godine (u mlrd. kuna) .....	150
Tablica 21.: Prikaz BDP-a, prihoda i broja stanovnika u 2019. godini po županijama .....	152
Tablica 22.: Prihodi lokalnih jedinica u Hrvatskoj u razdoblju od 2017. do 2020. godine (u mil. kuna).....	165
Tablica 23.: Rashodi lokalnih jedinica prema ekonomskoj klasifikaciji u razdoblju od 2017. do 2020. godine (u mil. kuna) .....	168
Tablica 24.: Porezna autonomija lokalnih jedinica u Hrvatskoj, 2020. godina .....	176
Tablica 25.: Prikaz raspodjele poreza na dohodak (u %).....	182

Tablica 26.: Raspodjela poreza na dohodak u 2017. godini.....	183
Tablica 27.: Dodatni udio u porezu na dohodak na preuzete decentralizirane funkcije kroz razdoblje (u %) .....	192
Tablica 28.: Prikaz financiranja javnih rashoda za decentralizirane funkcije.....	193
Tablica 29.: Prikaz ukupnog iznosa sredstava za decentralizirane funkcije lokanih jedinica u 2002., 2012. i 2021. godini.....	195
Tablica 30.: Pregled literature o analizi odnosa između pokazatelja fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta .....	205
Tablica 31.: Opis varijabli korištenih u modelu koji se odnosi na odabrane zemlje članice Europske unije.....	223
Tablica 32.: Opis varijabli korištenih u modelu koji se odnosi na Republiku Hrvatsku.....	225
Tablica 33.: Deskriptivna statistika varijabli u cross-country modelu.....	227
Tablica 34.: Očekivani utjecaj nezavisnih i kontrolnih varijabli u ekonometrijskom testiranju za odabrane zemlje Europske unije .....	229
Tablica 35.: Rezultati procjene koeficijenata lagirane zavisne varijable u cross-country modelu (korištenjem pooled OLS-a, modela s fiksnim efektima te difference GMM modela) .....	235
Tablica 36.: Rezultati analize utjecaja fiskalne decentralizacije na ekonomski rast za odabrane zemlje Europske unije .....	235
Tablica 37.: Deskriptivna statistika varijabli u modelu na razini županija .....	239
Tablica 38.: Očekivani utjecaj nezavisnih i kontrolne varijable u ekonometrijskom testiranju za Republiku Hrvatsku.....	241
Tablica 39.: Rezultati procjene koeficijenata lagirane zavisne varijable u modelu na razini županija (korištenjem pooled OLS-a, modela s fiksnim efektima te difference GMM modela).....	243
Tablica 40.: Rezultati analize utjecaja fiskalne decentralizacije na ekonomski rast u Republici Hrvatskoj .....	244



## POPIS GRAFIKONA

Grafikon 1.: Promjena broja municipalnih jedinica u zemljama članicama EU 15 .....	87
Grafikon 2.: Promjena broja municipalnih jedinica u zemljama članicama EU 12 .....	89
Grafikon 3.: Broj municipalnih jedinica na milijun stanovnika u EU 15 zemljama članicama.....	91
Grafikon 4.: Broj municipalnih jedinica na milijun stanovnika u EU 12 zemljama članicama.....	93
Grafikon 5.: Omjer prihoda lokalne i opće države EU 15 zemalja u 2002., 2020. i prosjek u razdoblju od 2002. do 2020. u postocima .....	96
Grafikon 6.: Omjer prihoda lokalne i opće države EU 12 zemalja u 2002., do 2020. i prosjek u razdoblju od 2002. do 2020. godine u postocima .....	97
Grafikon 7.: Omjer rashoda lokalne i opće države EU 15 zemalja u 2002., 2020. i prosjek u razdoblju od 2002. do 2020. u postocima .....	98
Grafikon 8.: Omjer rashoda lokalne i opće države EU 12 zemalja u 2002., 2020. i prosjek u razdoblju od 2002. do 2020. godine u postocima .....	99
Grafikon 9.: Omjer rashoda za zaposlene u lokalnoj i općoj državi zemalja EU 15 u 2002., 2020. i prosjek u razdoblju od 2002. do 2020. u postocima.....	100
Grafikon 10.: Omjer rashoda za zaposlene u lokalnoj i općoj državi zemalja EU 12 u 2002., 2020. i prosjek u razdoblju od 2002. do 2020. u postocima .....	101
Grafikon 11.: Stupanj fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj od 2002. do 2020. u postocima .....	109
Grafikon 12.: Stupanj decentralizacije prihoda u Republici Hrvatskoj i zemljama EU od 2002. do 2020. u postocima .....	110
Grafikon 13.: Stupanj decentralizacije rashoda u Republici Hrvatskoj i zemljama EU od 2002. do 2020. u postocima .....	111
Grafikon 14.: Stupanj decentralizacije rashoda za zaposlene u Republici Hrvatskoj i zemljama EU od 2002. do 2020. u postocima .....	112
Grafikon 15.: Udio lokalnih poreznih prihoda u ukupnim poreznim prihodima opće države zemalja EU 15 u 2002., 2020. i prosjek u razdoblju od 2002. do 2020. u postocima.....	117
Grafikon 16.: Udio lokalnih poreznih prihoda u ukupnim poreznim prihodima opće države zemalja EU 12 i RH u 2002., 2020. i prosjek u razdoblju od 2002. do 2020. u postocima .....	118

Grafikon 17.: Omjer vlastitih prihoda nižih razina u ukupnoj potrošnji nižih razina zemalja EU 15 u 2002., 2020. i prosjek u razdoblju od 2002. do 2020. u postocima .....	120
Grafikon 18.: Omjer vlastitih prihoda nižih razina u ukupnoj potrošnji nižih razina zemalja EU 12 i RH u 2002., 2020. i prosjek u razdoblju od 2002. do 2020. u postocima.....	121
Grafikon 19.: Prikaz površinske i demografske veličine županija u Hrvatskoj u 2020. godini...	132
Grafikon 20.: Prihodi lokalnih jedinica u razdoblju od 2011. do 2020. godine (u mlrd. kuna)...	148
Grafikon 21.: Prihodi lokalnih jedinica u razdoblju od 2011. do 2020. godine po stanovniku ...	149
Grafikon 22.: Odnos između visine prihoda po stanovniku i BDP-a po stanovniku u 2019. godini .....	153
Grafikon 23.: Struktura proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave od 2002. do 2020. godine (u %) .....	154
Grafikon 24.: Udjeli pojedinih rashoda i izdataka u ukupno izvršenim proračunskim rashodima i izdacima lokalnih jedinica od 2002. do 2020. godine (u %).....	155
Grafikon 25.: Rashodi opće države u zemljama EU u 2020. godini (u % BDP-a).....	156
Grafikon 26.: Prihodi opće države u zemljama EU u 2020. godini (u % BDP-a) .....	157
Grafikon 27.: Struktura javnih prihoda prema razinama vlasti u 2020. godini.....	158
Grafikon 28.: Struktura javnih rashoda prema razinama vlasti u 2020. godini .....	159
Grafikon 29.: Prihodi lokalnih jedinica prema izvorima od 2002. do 2020. godine (u mlrd. kuna) .....	161
Grafikon 30.: Struktura poreznih prihoda lokalnih jedinica od 2002. do 2020. godine (u %).....	162
Grafikon 31.: Prihodi od pomoći lokalnih jedinica u razdoblju od 2010. do 2020. godine (u mlrd. kuna).....	163
Grafikon 32.: Struktura ukupnih prihoda i rashoda poslovanja lokalnih jedinica u Hrvatskoj....	164
Grafikon 33.: Prihodi lokalnih jedinica na području pojedinih županija u 2020. (u mil. kn) .....	166
Grafikon 34.: Prihodi po stanovniku lokalnih jedinica na području županija u 2020. godini .....	167
Grafikon 35.: Struktura ukupnih rashoda lokalnih jedinica u 2020. godini prema ekonomskoj klasifikaciji .....	169
Grafikon 36.: Rashodi lokalnih jedinica prema ekonomskoj klasifikaciji u razdoblju od 2002. do 2020. godine (u mlrd. kuna) .....	170
Grafikon 37.: Rashodi lokalnih jedinica prema funkcijskoj klasifikaciji od 2002. do 2020. godine (u mlrd. kuna).....	171

Grafikon 38.: Rashodi lokalnih jedinica na području pojedinih županija u 2020. godini (u mlrd. kuna).....	173
Grafikon 39.: Struktura kapitalnih rashoda po razinama vlasti u razdoblju od 2002. do 2020. godine .....	174
Grafikon 40.: Rashodi po stanovniku lokalnih jedinica na području županija u 2020. godini ....	175
Grafikon 41.: Prikaz autonomnih poreznih prihoda lokalnih jedinica u razdoblju od 2002. do 2020. godine (u mil. kuna) .....	179
Grafikon 42.: Udio pomoći u ukupnim prihodima lokalnih jedinica u razdoblju od 2002. do 2020. godine (u %) .....	188
Grafikon 43.: Udio pomoći u ukupnim prihodima po lokalnim jedinicama u 2020. godini (u %) .....	189
Grafikon 44.: Odnos između BDP-a i prikupljenih pomoći po stanovniku u 2019. godini.....	190
Grafikon 45.: Pregled ukupnih sredstava za decentralizirane funkcije u razdoblju od 2002. do 2021. godine (u mil. kuna) .....	196
Grafikon 46.: Raspodjela sredstava po decentraliziranim funkcijama za razdoblje od 2002. do 2021. godine (u mil. kuna) .....	197
Grafikon 47.: Raspodjela ukupnih financijskih sredstava za decentralizirane funkcije po stanovniku u županijama u 2021. godini (u mil. kuna).....	198

## **POPIS SHEMA**

Shema 1.: Modeli za analizu panel podataka .....	210
Shema 2.: Izbor između diferencijskog (difference) GMM i sistemskog (system) GMM modela .....	216
Shema 3.: Postupak provođenja Hansen testa .....	217
Shema 4.: Postupak provođenja Sargan testa.....	218
Shema 5.: Problem broja instrumenata i broja grupa .....	219
Shema 6.: Grafički prikaz odnosa pokazatelja porezne autonomnosti i udjela potrošnje na zavisnu varijablu za odabrane zemlje Europske unije.....	230

Shema 7.: Grafički prikaz odnosa pokazatelja udjela prihoda na zavisnu varijablu za odabrane zemlje Europske unije .....	232
Shema 8. Grafički prikaz odnosa kontrolnih varijabli na zavisnu varijablu za odabrane zemlje Europske unije.....	234
Shema 9.: Grafički prikaz utjecaja pokazatelja fiskalne decentralizacije na zavisnu varijablu za Republiku Hrvatsku.....	242

## **POPIS SLIKA**

Slika 1.: Vrste dotacija (pomoći).....	58
Slika 2.: Struktura javnog sektora u Republici Hrvatskoj u 2021. godini.....	129
Slika 3.: Prikaz lokalnih poreza u Republici Hrvatskoj .....	145

## **LONG ABSTRACT**

Fiscal decentralization is defined as the transfer of responsibility for the provision of public services and funding sources by the central government to lower levels of government, the results of which depend on the method of the process planned and implemented, capacities of lower government levels and the quality of management at multiple levels. Proper implementation leads to balance in all areas of public policy where decentralized tax systems can contribute to economic growth that achieves economic goals. In addition to the economic benefits, decentralization could lead to greater accountability, transparency and citizen engagement, which would improve the level of democracy in society.

The traditional theory of fiscal federalism and intergovernmental fiscal relations is largely based on the fundamental contributions of Musgrave (1956), Musgrave (1959), and Oates (1972), according to which, from an economic point of view, devolution of the power to tax and spend to lower levels of government entails greater efficiency in the public sector. In principle, the most important benefit of decentralization is increased efficiency that results from bringing government closer to citizens. Oates' famous decentralization theorem states that when preferences and needs differ, decentralized provision of public services leads to an increase in the well-being of citizens. Competition among local units can reduce regional inequality with minimal or no intervention at the central level (Qian and Weingast, 1997). If the level of endowment straightening is clearly defined and well planned, decentralization can become one of the most important tools to eliminate existing regional inequality. Greater decentralization provides opportunities for less developed regions to compete successfully with richer and more developed regions, which can ultimately lead to higher economic growth (Martinez-Vazquez and McNab, 2003).

The main reasons for carrying out the process of fiscal decentralization are to increase the people's awareness of their role in the decision-making process and the growing need for quality management of local public finances. In decentralized systems, mobile residents of different local units can choose a different combination of public goods and services and taxes that best suits their preferences. Developing a logic of preference variation implies a system in which there are opportunities for mobility. People go to areas where local governments ensure the combination of public services and taxes they prefer, and thus the market influences the supply of local public

services. Equilibrium is achieved when people are relocated to different local units in such a way that everyone is satisfied with the services offered by the local units in which they live.

In recent decades, fiscal and political powers have been devolved to lower levels of government in many countries around the world. According to data collected by Garman et al. (2001) on a sample of 75 developing countries, more than 80% of the countries studied had undergone some form of devolution of power by the beginning of this millennium, and the situation is similar in developed countries. In the mid-1920s, the theme of fiscal federalism was introduced, allowing a systematic analysis of the fiscal decentralization that prevailed until the 1980s, focusing on the dominance of fiscal redistribution in favor of the central government, and many economic theorists reduced the importance of local authorities, which were systematically neglected due to the resistance of the central government to the loss of control over financial resources. The changes that accompanied globalization caused the central government to lose power and local units to be strengthened. In the 1970s and 1980s, fiscal decentralization was offered as a solution, supported by many theorists and policy makers and recognized as an integral part of economic development and development strategies in developing countries, especially during the local self-government reforms of the 1990s.

Decentralization is a distinctly complex concept, encompassing administrative, political, and fiscal dimensions that influence each other, with state administration relieving businesses of local importance. Administrative units at lower levels of government have the opportunity to apply innovations and experiment with new developmental and fiscal policies and programs that, if successful, can be transferred to the national level. Local initiative can lead to an innovative and efficient approach to public service delivery and more efficient use of public property. Of course, such activities require flexible, innovative, and creative management. Scientists who advocate fiscal decentralization point out that equal development and the reduction of regional disparities as the share of different religious, ethnic, political and other social groups in the process of making development decisions (Weingast, 1995; Qian and Weingast, 1997).

Although the process of fiscal decentralization has become a global trend, so that a large number of countries with different geographical locations and social endowments are at a certain stage of implementing this system, the list of advantages and disadvantages of fiscal decentralization in the literature is almost inexhaustible. Economic theorists have identified the following advantages of

fiscal decentralization: when implemented at the local level, the supply of public goods and services is more effective (Tiebout, 1956), local government is "closer to the people" (Oates, 1972), can be harmonized with costs and preferences through the supply of local public goods (Oates, 2008), positive competition between local units (Tanzi, 1996), strengthening the efficiency of the public sector and joint cooperation of different levels of financial authorities in public services (Jurlina Alibegović, 2002) and reducing the burden on state administration (Jurlina Alibegović, 2002). Theorists also highlight political reasons as an advantage of fiscal decentralization, as it promotes even development and reduces regional disparities. The most important advantage of fiscal decentralization is that it allows for an increase in economic welfare as the level and nature of public consumption adapts to the desires of smaller groups (individuals) (Wallis and Oates, 1988).

As disadvantages of fiscal decentralization theorists cite the following characteristics: corruption, the quality of local governance determined on the basis of political criteria (Tanzi, 1995; adapted from Bajo and Alibegović, 2008, pp. 39), missed benefits of the economies of scale (Rosen and Gayer, 2010), centralized bureaucracy from the central to the local level, with local politicians having more discretionary power (Prud'homme, 1995), an inadequate and ineffective level of equity of a decentralized system resulting from the influence of the tax system and opening space for harmful tax competition (Prud'homme, 1995; Tanzi, 1996) and lack of implementation capacity (human, financial, and technical).

All contemporary states are largely decentralized, but there are certain differences between countries in the degree and form of decentralization. The success of the implementation of the decentralization process depends largely on a number of socio-economic and historical factors and must be taken into account by the specifics of each economy. States differ in the area of territory, constitutional order, population, economic indicators, social, cultural, political, regional and many other peculiarities that must be taken into account in the formation of public authorities.

In the European Charter of Local Self-Government of 1985 and also in the European Union contracts, the principle of subsidiarity is considered one of the basic principles, according to which the responsibility for financing and managing individual public services must lie with the lowest level of self-government capable of providing that service successfully and effectively.

In Europe, fiscal decentralization has become even more important with the creation of the European Union, because the members of the European Union are fiscally independent states that participate in the common development policy with certain percentages from national funding sources. The European Union seeks to alleviate local inequality through various measures, balancing member states actions with national priorities and coherent instruments that alleviate local fiscal and economic inequality. However, there is no obligation to harmonize national policies of fiscal decentralization and equalization, although the European Charter of Local Self-Government (1985) provides support for financially weaker local units to offset the effects of the unequal distribution of potential funding and financial sources.

The question that arises in fiscal decentralization is the quality of the public affairs that are left to the lower levels of public authorities and the tasks that must be left to them. The problem, especially in the Republic of Croatia, is the overlapping of responsibilities in the conduct of public affairs between different levels of public authorities, and as one of the biggest problems is a limited number of types of revenue on which the lower levels of public authorities can fully or at least partially influence, given that the change of rates is prescribed by the law, which affects the total amount of budget revenue collected.

Dissertation analyzes quantitative results of economic development of local units to determine whether a decentralized system is more effective than centralized in the European Union and the Republic of Croatia, or how much fiscal decentralization has affected economic growth under the assumption that the lower levels of government are established by their budgets and all budgetary users, extra -budgetary users and enterprises that generated economic growth. Better information of local units about heterogeneous public needs leads to lower costs and more effective provision of public services in accordance with the actual preferences of the population. Accordingly, fiscal decentralization enables a more efficient allocation of resources and thus leads to faster economic growth. On the other hand, the main arguments against fiscal decentralization are that it disrupts economic growth on the grounds of vertical imbalances, which, among other things, increases macroeconomic instability and regional inequality and impairs the role of the central government as a stabilizer.

The process of fiscal and administrative decentralization in the EU member states occurred with different intensity and at different times, but also determined the administrative structure, which



directly affects the type of public services and goods provided at the local level. If we consider the size of local units in terms of population and territory size, this determines the overall structure of local self-government and directly affects the possibilities and potential of fulfilling the obligations of local self-government. Reforms of local self-government in the European Union were accelerated by depopulation, which, due to better quality and more efficient work, was accompanied by tendencies to merge local self-government and reduce the number of local self-governments based on imposed or voluntary legal solutions, such as in Denmark, Sweden, Finland, Norway, Belgium, Germany and other countries, with the exception of France and Italy, whose number of local self-governments has not changed significantly in the last 100 years. Larger local units are considered more economically and financially independent and can provide more complex and specialized public services compared to fewer local units, although fewer local units are more accessible to their residents.

Comparing the number of municipal units in the Republic of Croatia and in the EU countries per million inhabitants and per thousand square kilometers, we find that six EU-15 and six EU-12 countries (i.e. 12 out of 27 countries) have a larger number of municipal units per million inhabitants, and eight EU-15 and seven EU-12 countries (15 out of 27 countries) have a higher number of municipal units per thousand square kilometers. It can be concluded that Croatia has an optimal number of municipal units compared to the other member states of the European Union.

The criticism of the existing local territorial structure in Croatia has been reflected in many analyzes. On the other hand, the existing territorial structure with a large number of municipal units provides immediate users with access to local services that have been available for more than 20 years, regardless of the quality of the services, and to which citizens are accustomed. The experience of the more developed European countries shows that the reduction of the number of municipal units is easier to achieve when the countries are at a higher level of development and when the quality of services is better and the services themselves are more efficient. The comparison of the Republic of Croatia with the countries of the European Union shows that, contrary to expectations, the existing territorial structure of local units is not more fragmented than the EU average. However, in order to increase the tax capacity, development potential and efficiency, it is necessary to start the process of merging smaller municipalities.

Fiscal decentralization in Croatia began in 2001, when responsibilities for health care, fire departments and social welfare were transferred to counties and larger cities. The development can be divided into several phases: the first phase lasted from 1994 to 2001 - administrative and political decentralization, the second phase lasted from 2001 to 2007 - fiscal decentralization, the third phase lasted from 2007 to 2015 as part of the implementation of the reform of the fiscal decentralization system, and the fourth phase, which lasts from 2015 to the present and is associated with the new financing system of local and regional self-government. The preconditions for decentralization were created by the then new Law on Financing of Local Government and Administrative Units, which determined the revenues of local units and the distribution of fiscal and administrative powers between the central government and local units. Local units were financed through the income tax, but the state also directed part of the revenue from the compensation fund for decentralized tasks to the lower levels of government to ensure the financing of decentralized tasks at the level of the minimum financial standard, since the revenue from the income tax remained in full with the state. With the adoption of the new Law on Financing of Local and Regional Self-Government Units in 2017, the sources of funds and financing of local and regional self-government functions are fully regulated, as well as the distribution of income tax revenues, where income taxes become fully the revenues of local and regional self-government units, interest revenues based on savings interest become the revenues of local and regional self-government units, and most of the financing of decentralized functions is provided by the state. The new Act established the criteria for granting support from the Act on the State Budget of the Republic of Croatia and introduced a new model of financial equalization financed from the share of income tax. In addition, in 2020, the new Act on the State Administration System transferred all state administration tasks to the counties, which is another step in the decentralization process.

As lower levels of government are now the main actors in the provision of public goods and services to citizens around the world, it is increasingly important to investigate the impact of fiscal decentralization on the economy of a certain economy, society, and politics. This involves many socioeconomic issues such as growth and development, poverty reduction, improving efficiency and management in the public sector, or achieving greater macroeconomic stability and fiscal sustainability.

The segments of the research conducted in this thesis are defined with a basic research hypothesis:

**H1: Fiscal decentralization has positive impact on economic growth**

*The established hypothesis was proved by the following auxiliary hypotheses:*

*H1.1. The increase in the degree of fiscal decentralization has a positive effect on economic growth in the selected countries of the European Union*

*H1.2. The effect of expenditure decentralization on economic growth is smaller than the effect of revenue decentralization*

*H1.3. Higher fiscal autonomy of lower levels of government also leads to higher economic growth*

*H1.4. The Republic of Croatia is a more fiscally decentralized state than the average EU member state*

*H1.5. A higher degree of fiscal decentralization has a positive effect on economic growth in the Republic of Croatia*

The hypothesis was tested in such a way that the impact of fiscal decentralization on economic growth was determined using the panel analysis. Numerous studies have addressed the relationship in question and have reached different conclusions. Some studies concluded a positive impact of fiscal decentralization on economic growth, while some studies found a negative or no impact between the observed variables and there is no consensus on the direction of the relationship between fiscal decentralization and economic growth (Ebel and Yilmaz (2002b), Filippetti and Sacchi (2016), Iimi (2005), Martinez-Vasquez and McNab (2006), Oates (1995), Davoodi and Zou (1998), Rodriguez-Pose and Ezcurra (2011), Rodriguez-Pose and Kroijs (2009), Jin and Zou (2005), Baskan and Feld (2009), Bodman and Ford (2006), Enikolopov and Zhuravskaya (2007), Thoissen (2003), Thornton (2007), Woller and Phillips (1998)). One of the auxiliary hypotheses, that the Republic of Croatia is a more fiscally decentralized country than EU member states, was tested using the most commonly used measures of fiscal decentralization, i.e., the share of local unit expenditures and revenues in total expenditures of the general government. In the absence of reference values, they can only be interpreted on the basis of a comparison with other countries. The dissertation examined how effective local units are in selected countries of the European Union and in the Republic of Croatia, i.e. what influence fiscal decentralization has on economic growth.

Although the conditions for the implementation of fiscal decentralization were formally created in 2002, only a smaller number of local units assumed responsibility for financing individual public services. Despite territorial, administrative and political decentralization, these forms of decentralization are not necessarily accompanied by fiscal decentralization. For this reason, in order to design clear fiscal policies aimed at ensuring the long-term sustainability of local public finances, it is necessary to have data on the degree of fiscal decentralization. Comparing the indicators of fiscal decentralization (the ratio of local and general government revenues and expenditures and the ratio of local and general government employee expenditures) in the Republic of Croatia with the European Union Member States, we conclude that Croatia is decentralized compared to the other European Union Member States. The degree of decentralization of expenditures, revenues and employment share in Croatia is higher than the average of the countries of the European Union. The impact of the creation of a legal framework for the implementation of fiscal decentralization can be seen after 2001, when there was a significant increase in the decentralization of revenues, expenditures, taxes, as well as employment. It should also be noted that the observed data are calculated in accordance with the ESA 2010 methodology and a public debt and deficit.

Fiscal autonomy was measured by two indicators used in the existing literature: the share of tax revenues of lower levels in total tax revenues of the general government and the share of own income of lower levels in total expenditure of lower levels (Aristovnik, 2012; Oulasvirta and Turala, 2009; Gomes, 2012; Blöchliger and King, 2006). The indicators used were defined by the level and structure of local redistribution of a given country, a lack of revenue from local taxes, and the share of financial resources of local levels of government obtained through a transfer from the central government to finance local consumption.

With the observed share of local tax revenues in the total tax revenues of the general government, Croatia belongs to the group of countries with a higher degree of local autonomy, with an average of 18%, compared to the EU-12 countries, while it belongs to the group of countries with a medium degree of local autonomy, compared to the EU-15 countries in the observed period. The low share of local tax revenues in total government revenues shows not only that the impact of fiscal decentralization is questionable in the studied countries, but also that local units do not have sufficient financial capabilities to independently provide adequate public services. The data

obtained show that tax revenues are highly centralized, which makes local self-government highly dependent on central authorities for setting budgetary targets and calls into question the success of fiscal decentralization in terms of their fiscal autonomy.

To measure local fiscal autonomy even more precisely, central government transfers were omitted and only local self-government's own revenues were considered. Higher values indicate greater autonomy, as local units have more of their own resources at their disposal, while lower values indicate a lack of revenue from local taxes and the need for transfers from the central government to finance local consumption. In the Republic of Croatia, on average 55.17% of local expenditures are covered by own revenues, with the lowest value in 2005 (49.66%) and the highest value in 2019 (60.03%). The low percentage of coverage of local expenditures by own revenues shows not only that the impact of fiscal decentralization in selected countries is controversial, but also that local government does not have sufficient fiscal capacity for autonomous provision of adequate public services. The increasing responsibility for consumption and the limited powers of self-financing local governments in most countries increase their degree of dependence on the central government.

If we look at the degree of control over tax revenues in the Republic of Croatia in comparison with the countries of the European Union, the results obtained show that Croatia has the least tax autonomy. This is also the result of the fact that local units in Croatia are mostly financed by joint tax revenues and/or support from the central state, with the way of distribution being determined by the central state. Unfortunately, Croatia is not following the trends in developed countries, and more tax autonomy and an increase in revenues from autonomously determined local taxes should be sought, with less and less financing of local units through common tax revenues. Without stable and sufficient sources of financing for lower levels of government, i.e., without an adequate level of fiscal autonomy, they will not be able to perform the tasks associated with the process of decentralization. The system of fiscal decentralization can be successful if the lower levels of government control their own sources of public revenue. If they do not, the degree of their fiscal autonomy is limited, and they are in a dependent position and under the financial domination of the central government. The analysis of fiscal decentralization and fiscal autonomy in the countries of the European Union has shown that there is no universal model of local government financing

that applies to all countries of the European Union. Each country has its own peculiarities and different needs, but also solutions for strengthening local fiscal autonomy.

In the Republic of Croatia, the issue of decentralization is always topical, and it is assumed that decentralization has a positive impact on economic and social development, as it creates conditions for better activation of endogenous development factors. In the Republic of Croatia there are 576 local units, namely 428 municipalities, 127 cities, 20 counties and the city of Zagreb. In addition, there are almost 4000 forms of local government (local committees, municipalities and fourth) in the system. Characteristic of the existing system is an unbalanced system with a very uneven circle and quality of public services for citizens of different units and parts of the country, too complex territorial structure of self-government units (Jambrac, 2017; Babić, 2018; Koprić and Đulabić, 2018), explicit differences in economic development, financial capacity and costs for the same type of public services in different parts of the country, pronounced administrative inefficiency, weak development potentials and ensuring a centralized administrative model.

According to the theoretical assumptions, it is necessary that the "administrative-political governmental units" have fiscal and indisputable instruments to attract the population to their territory. Unfortunately, in the Republic of Croatia, most local taxes and their basic elements, such as the tax rate and tax base, are set by the central government, and there are few revenue sources where local units can independently influence the tax base and/or tax rate. Cities and municipalities have limited autonomy and can independently set the tax rates for certain forms of taxes within a certain range from the central government, with the exception of the tax on the use of public land, where they have complete autonomy. It should be emphasized that counties have no autonomy in setting county taxes. Aid accounts for about 20% of local revenues in the observed period, and it is evident that the share of revenues from current aid is higher than that from capital aid. In terms of revenue per capita, local units' revenue in 2020 amounted to HRK 7,039, of which HRK 1,821 per person came from locally collected revenue, HRK 3,365 from general income tax revenue, while the rest was collected from allocated aid and the sale of non-financial property. Local units have relatively little control over taxes and other fees and charges, in addition to utility fees and contributions, which consequently affects a small share of their own revenues in the total revenues of local units. This minimises the ability to engage the public on tax policy.

The topic of the dissertation is in progress in the Republic of Croatia, moreover, the impact of fiscal decentralization on economic growth has never been calculated, the literature sources are mostly English, and the comparative aim of this work is to bring this topic closer to the Croatian public or part of the academic circles of economic science, in order to achieve the best administrative conditions for meeting public needs by properly choosing the form of public administration, thus directly influenced by the conditions for economic growth, development and ultimately the general benefit of the whole nation.

The main problem with most studies is that they are based on a fiscal decentralization problem with studies usually relying on GFS (*Government Finance Statistics*) of International Monetary Fund and describing the degree of fiscal decentralization as the share of the lower level of government in the total consumption or income of a general government. Although the GFS provides consistent definitions across countries and over time, the data do not adequately account for the fiscal structure of countries and, in particular, the degree of central government control over local tax rates and the tax base. Fiva (2006) believes that the use of such data may lead to erroneous results, as the correspondence between budget items and actual decisions may be imperfect. Tax revenue decentralization, as indicated by the GFS indicator, does not distinguish between locally determined taxes, the tax that central government regulates, taxes levied as additional taxes to national taxes, and common taxes shared by multiple levels. The OECD Fiscal Database (*OECD – Fiscal Decentralisation Database*) attempts to overcome the above measurement problems and present data explicitly on the role of taxation in determining the tax autonomy of lower levels (Dougherty, Harding, and Reschovsky, 2019).

The use of the indicators of fiscal autonomy based on the OECD method of classifying lower levels of government according to the degree of control over these tax revenues and the use of indicators related to allocated support led to a certain multidimensionality of fiscal decentralization.

The largest contribution of the thesis comes from economic analysis (dynamic panel analysis), with a relationship between the degree of fiscal decentralization and economic growth based on two models related to an analysis of the impact of fiscal decentralization on economic growth in 23 EU member states, which are also members of the OECD, and the Republic of Croatia. In the research conducted for the Republic of Croatia, the observed pattern consists of the lower levels of government, which represent the counties in a broader (aggregate) sense that includes the budgets

of the counties and the budgets of all municipalities and cities on the territory of these counties. The observation period for selected European Union countries is 2000-2020 and for the Republic of Croatia from 2002-2018, when the process of fiscal decentralization formally started. The first sample contains data on 23 EU member states ( $N = 23$ ) for the period from 2000 to 2020 ( $T = 21$ ). The second sample contains data on 21 Croatian counties, including the city of Zagreb ( $N = 21$ ), over the period 2002 to 2018 ( $T = 17$ ). In both cases, this is a balanced panel. Thus, the first sample contains cross-national data and the second contains data at the county level of the Republic of Croatia. Separate analysis was performed for each sample. The Republic of Croatia is not included in the panel with 23 OECD countries because there is no information for the Republic of Croatia in the OECD base and for the Republic of Croatia there is a special collection of data on the sites of the Ministry of Finance of the Republic of Croatia, the Central Statistical Office and the Croatian National Bank.

Due to the longitudinal nature (panel) of the database, the method of moments generalized by Arellano-Bond (1991) was used in the empirical part of the work, which is estimated by the dynamic panel. The indicated method was chosen due to the nature of the database. Namely, considering that several variables are observed for a larger number of countries/countries over a long period of time, it is panel data. There are a number of methods that can be used to analyze the data panel, but due to the characteristics of a dependent variable (GDP) that the future value of GDP also depends on its previous value, the choice of methods is limited to dynamic data panel analysis.

The use of indicators of fiscal autonomy based on the OECD method of classifying lower levels of government according to the degree of control over these tax revenues and the use of indicators related to allocated support have revealed some multidimensionality of fiscal decentralization. An additional contribution to the cross-country analysis is an indicator of revenue autonomy according to OECD indicators, since in previous years data were not available for a larger period, but only for a few years. The positive impact of fiscal decentralization on economic growth was demonstrated, confirming the scientific hypothesis of the paper. The intensity of fiscal decentralization of the Republic of Croatia was estimated in relation to the member states of the European Union, and all auxiliary hypotheses were tested and confirmed, except for H1.2 auxiliary



hypotheses that the impact of decentralization of expenditures on economic growth is lower than the impact of decentralization of revenues.

The negative effects of revenue decentralization can be explained by the fact that the lower levels of government, which are responsible for revenue, have limited authority over the use of the funds collected. In addition, it is possible that the decision to decentralize certain revenue sources is driven by political motives rather than by development needs that lead to economic growth. The negative impact of decentralization indicators may also be a consequence of the misallocation and collection of revenues at different levels of government. For example, lower levels of government may collect revenue using a tax instrument that should actually be used by the central government. Since the countries studied are generally more decentralized in expenditure than in revenue, the results suggest that, on average, convergence between expenditure decentralization and revenue decentralization increases the effectiveness of fiscal decentralization in the countries studied.

The claim is confirmed that lower levels of government must have the authority to dispose of their own tax revenues, i.e., decide independently on the tax bases and tax rate levels for their revenues, in order to be able to deliver public services in an efficient manner, since the coefficient with the tax autonomy variable has a positive sign. The results indicate that decentralized systems in which lower levels of government rely more on their own revenues are more efficient than those that rely on aid from the central government, since the variables (aid and  $\text{intergov\_rev\_}\% \text{total rev\_gov}$ ) related to the share of aid in the revenues of lower levels of government have a negative sign. This indicates that there is a need to give the lower levels of government more authority in collecting revenues and to reduce financing through the aid granted, which will ultimately lead to higher economic growth. There is a positive effect on economic growth from the indicators of fiscal autonomy and decentralization of expenditures, which can confirm the auxiliary hypothesis of H1.1 that increasing the degree of fiscal decentralization has a positive effect on economic growth in selected EU countries. As mentioned above, the effect of revenue is a negative effect of the rejection of hypothesis H1.2. that decentralization of expenditure has a smaller effect on economic growth than decentralization of revenue. The positive impact of the tax autonomy indicators and the negative impact of the share of aid in total government revenue confirms the established auxiliary hypothesis H1.3. that higher tax autonomy of lower levels of government also leads to higher economic growth.

Since 2002, the Republic of Croatia has secured and supported a significant part of the financial resources to local units by the system of tax revenue sharing and by granting aid, which greatly improved the fiscal capacity of all local units. The results obtained indicate that there is a positive relationship between fiscal decentralization and economic activity. The results suggest that fiscal decentralization in the Republic of Croatia has had a positive impact on economic growth. This also confirms the role of lower levels of government established to improve the quality of life of citizens by deciding on local public services close to where they are provided and close to users, and providing better education, social and health services and infrastructure by positively affecting economic growth. The negative impact of the transfer variable confirms the thesis that local units can only effectively provide public services if they also have the power of disposal of their "own" tax revenues and decide on the level of tax rates for their revenues. In summary, revenue and expenditure decentralization indicators have a positive impact on economic growth, which can confirm the auxiliary hypothesis of H1.5. Increasing the degree of fiscal decentralization has a positive impact on economic growth in the Republic of Croatia.

Local units in the Republic of Croatia usually cannot set their own tax rates and bases (counties do not have autonomy in tax revenues), and most of the funds collected have a specific legal purpose, making it difficult to plan for the long-term development of local units. There are few local units that are able to regulate the existing level of public services for their residents and manage their development without the help of the central state. The results show that the Republic of Croatia is a fiscally decentralized country and that fiscal decentralization has positively influenced economic growth in the last 17 years. Both models were achieved through a negative impact of financing through allocated transfers from the central government, and therefore it is necessary to form an adequate financial system to ensure adequate financial and other resources for the realization of the allocated functions. Regardless of the movements in the European Union, it is believed that the Republic of Croatia has chosen the right path by introducing fiscal decentralization and it has a positive impact on economic growth. It is necessary to implement comprehensive functional and fiscal decentralization, accompanied by an efficient territorial structure, in order to create a sustainable and successful system of local and regional self-government, which will ultimately contribute to the social and economic development of the entire community.

Due to the great importance of fiscal decentralization and economic growth, but also due to the fact that there is some empirical research, the research conducted in this dissertation is only the beginning of a long-term work and effort to create a better public finance system through fiscal decentralization. It is necessary to strive for greater fiscal autonomy of local self-government in order to have a sufficient financial base and to be able to decide on expenditures related to projects and activities without financial support (intergovernmental transfers) from the central government. Such fiscal autonomy has expanded the scope of local activities and provides more financial resources to fund existing public services in local governments.

## IZJAVA

kojom ja, Robert Matić, broj indeksa: 134/14 doktorand Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, kao autor doktorske disertacije s naslovom: Fiskalna decentralizacija i utjecaj na ekonomski rast u odabranim zemljama Europske unije i Republici Hrvatskoj.

1. Izjavljujem da sam doktorsku disertaciju izradio samostalno pod mentorstvom prof. dr. sc. Helene Blažić Pečarić, a pri izradi doktorske disertacije pomagala mi je i komentorica doc. dr. sc. Tatjana Stanimirović. U radu sam primijenio metodologiju znanstvenoistraživačkog rada i koristio literaturu koja je navedena na kraju rada. Tuđe spoznaje, stavove, zaključke, teorije i zakonitosti koje sam izravno ili parafrizirajući naveo u radu citirao sam i povezoao s korištenim bibliografskim jedinicama sukladno odredbama Pravilnika o izradi i opremanju doktorskih radova Sveučilišta u Rijeci, Ekonomskog fakulteta u Rijeci. Rad je pisan u duhu hrvatskog jezika.

2. Dajem odobrenje da se, bez naknade, trajno pohrani moj rad u javno dostupnom digitalnom repozitoriju ustanove i Sveučilišta te u javnoj internetskoj bazi radova Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu, sukladno obvezi iz odredbe članka 83. stavka 11. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (NN 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 02/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15).

Potvrđujem da je za pohranu dostavljena završna verzija obranjene i dovršene doktorske disertacije. Ovom izjavom, kao autor dajem odobrenje i da se moj rad, bez naknade, trajno javno objavi i besplatno učini dostupnim studentima i djelatnicima ustanove.

Robert Matić

---