

Optimalan model sustava fiskalnog izravnjanja u funkciji maksimizacije ponude lokalnih javnih dobara i usluga

Čolig, Marina

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:192:426496>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-25**



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

Marina Čolig

**OPTIMALAN MODEL SUSTAVA
FISKALNOG IZRAVNANJA U FUNKCIJI
MAKSIMIZACIJE PONUDE LOKALNIH
JAVNIH DOBARA I USLUGA**

DOKTORSKI RAD

Rijeka, 2023.

SVEUČILIŠTE U RIJECI
EKONOMSKI FAKULTET

Marina Čolig

**OPTIMALAN MODEL SUSTAVA
FISKALNOG IZRAVNANJA U FUNKCIJI
MAKSIMIZACIJE PONUDE LOKALNIH
JAVNIH DOBARA I USLUGA**

DOKTORSKI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Saša Drezgić

Rijeka, 2023.

UNIVERSITY OF RIJEKA
FACULTY OF ECONOMICS AND BUSINESS

Marina Čolig

**AN OPTIMAL MODEL OF THE FISCAL
EQUALIZATION SYSTEM AIMED AT
MAXIMIZING THE SUPPLY OF LOCAL
PUBLIC GOODS AND SERVICES**

DOCTORAL THESIS

Rijeka, 2023

Mentor rada: prof. dr. sc. Saša Drezgić

Doktorski rad obranjen je dana 15. prosinca 2023. godine na Ekonomskog fakultetu u Rijeci, pred povjerenstvom u sastavu:

1. Prof. dr. sc. Helena Blažić Pečarić, Ekonomski fakultet u Rijeci, predsjednica
2. Izv. prof. dr. sc. Maja Grdinić, Ekonomski fakultet u Rijeci, članica
3. Prof. dr. sc. Hrvoje Šimović, Ekonomski fakultet u Zagrebu, član

Zahvaljujem se svom mentoru prof. dr. sc. Saši Drezgiću na ukazanom povjerenju i na svim konstruktivnim komentarima koje mi je dao tijekom izrade ovog rada. Posebno hvala dr. sc. Zdravku Mariću na svesrdnoj podršci i savjetima koje mi dao na ovom putu. Hvala i članovima povjerenstva prof. dr. sc. Heleni Blažić Pečarić, izv. prof. dr. sc. Maji Grdinić i prof. dr. sc. Hrvoju Šimoviću na uloženom trudu i vremenu, te svim komentarima koji su doprinijeli da ovaj rad bude još bolji. I na kraju, hvala mojoj obitelji na beskrajnoj podršci u životu.

SAŽETAK

Predmet istraživanja ovoga doktorskog rada je optimalan model sustava fiskalnog izravnjanja u funkciji maksimizacije ponude lokalnih javnih dobara i usluga. Naime, zadatak i izazov ovoga rada bio je temeljem izrade sveobuhvatne baze podataka kreirati optimalan model fiskalnog izravnjanja koji će se moći primjenjivati na različite ekonomije, bez obzira na razlike u stupnju fiskalne decentralizacije, sustavu teritorijalno-administrativne podjele, geomorfološkim, socioekonomskim i drugim obilježjima.

Glavni cilj rada bio je potvrditi osnovnu hipotezu da je postojeći sustav fiskalnog izravnjanja u Republici Hrvatskoj potrebno unaprijediti jer ne uvažava sve lokalne javne prihode prilikom utvrđivanja fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica. Cilj istraživanja bio je i utvrditi osnovna obilježja sustava fiskalnog izravnjanja u svjetskoj praksi te odgovoriti na pitanje u kojoj se mjeri sustav podjele javnih rashoda te prihoda ujednačio. Odgovore na navedena pitanja dala je empirijska analiza utemeljena na uzorku zemalja OECD-a, a rezultati su poslužili za smjernice uspostave novog sustava fiskalnog izravnjanja koji uvažava sveobuhvatne odnose strukture i raspodjele javnih prihoda, raspodjele javnih funkcija te mehanizma transfera.

Empirijskom analizom sustava fiskalnog izravnjanja u zemljama članicama OECD-a utvrđeno je da se sustav podjele javnih rashoda u velikoj mjeri optimizirao i da je moguće naći teorijske i empirijske smjernice. Međutim, ostaje pitanje usklađenosti strukture prihoda koja pokazuje jasne smjernice u vremenu, ali još uvijek značajne razlike među zemljama OECD-a.

Analizom dosadašnjeg sustava fiskalnog izravnjanja u Republici Hrvatskoj i izračunom Ginijevih koeficijenata koncentracije dokazano je da postojeći sustav fiskalnog izravnjanja ne uvažava sve lokalne javne prihode prilikom utvrđivanja fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica.

Važan zaključak rada je da je u sustav fiskalnog izravnjanja moguće uključiti i raspodjelu prihoda od imovine koji su kroz ubiranje komunalnog doprinosa i naknade usmjereni na proces kapitalizacije, odnosno kapitalnih ulaganja u okviru lokalnih

samouprava, koji u konačnici podižu vrijednost sveukupne imovine. U perspektivi se sličan mehanizam može primijeniti kod eventualnih izmjena poreznog sustava i pripadnosti pojedinih poreznih oblika pojedinim razinama javne vlasti ili, drugim riječima, definiranjem poreza na imovinu i/ili poreza na potrošnju (dijela PDV-a ili dodatnog poreza) kao lokalnog izvora prihoda.

Na kraju se postavlja i pitanje mehanizma alokacije prihoda stečenih u okviru sustava fiskalnog izravnjanja. U tom bi smislu bilo zanimljivo napraviti iskorak te usvojiti inovativan mehanizam gdje bi se od prihoda od dohotka financirali nenamjenski transferi koje će lokalne vlasti koristiti sukladno prioritetima: od prihoda od imovine kapitalna ulaganja i održavanje, a od prihoda od oporezivanja potrošnje aktivnosti povezane s poticanjem gospodarskog razvoja i konkurentnosti na prostoru lokalne zajednice. Ovakav koncept predstavlja inovaciju jer je sustav dizajniranja mehanizma izravnjanja u teoriji i praksi uglavnom razmatrao mehanizme izravnjanja fiskalnih nejednakosti i nije ulazio u pitanja učinkovitosti te svrhovitosti potrošnje takvih javnih transfera.

KLJUČNE RIJEČI: fiskalni federalizam, fiskalne nejednakosti, fiskalno izravnjanje, OECD, Republika Hrvatska.

SUMMARY

The research subject of this doctoral thesis is the optimal model of the fiscal equalization system to maximize the supply of local public goods and services. Namely, the task and challenge of this thesis was to create an optimal model of fiscal equalization based on the creation of a comprehensive database that can be applied to different economies, regardless of differences in the degree of fiscal decentralization, the system of territorial-administrative division, geomorphological, socio-economic and other characteristics.

The main objective of the thesis is to confirm the basic hypothesis that the existing system of fiscal equalization in the Republic of Croatia needs to be improved since it does not take into account all local public revenues when determining the fiscal capacity of local units. The aim of the research was to determine the basic characteristics of the fiscal equalization system in world practice and to answer the question to what extent the system of dividing public expenditures and income has become uniform. The answers to the above questions were provided by an empirical analysis based on a sample of OECD countries. The results served as guidelines for the establishment of a new system of fiscal equalization that takes into account the comprehensive relationships between the structure and distribution of public revenues, the distribution of public functions and the transfer mechanism.

The empirical analysis of the fiscal equalization system in OECD member countries has shown that the system of public expenditure sharing has been largely optimized and that it is possible to find theoretical and empirical guidelines. However, the question remains as to the alignment of the income structure, which shows clear trends over time but still considerable differences between OECD countries.

The analysis of the current system of fiscal equalization in the Republic of Croatia and the calculation of Gini coefficients of concentration have shown that the existing system of fiscal equalization does not take into account all local public revenues when determining the fiscal capacity of local units.

An important conclusion of the thesis is that it is possible to include the distribution of income from property in the system of fiscal equalization, which aims at the process of capitalization, i.e. capital investments within the framework of local self-governments, which ultimately increase the value of all property through the collection of communal contributions and fees. In perspective, a similar mechanism can be applied in case of possible changes to the tax system and the affiliation of certain forms of taxation to certain levels of public authority or, in other words, by defining property tax and/or consumption tax (part of VAT or additional tax) as a local source of income.

Finally, there is the question of the allocation mechanism of revenues obtained through the framework of the fiscal equalization system. In this sense, it would be interesting to take a step forward and adopt an innovative mechanism in which non-designated transfers would be financed from income that local authorities would use in accordance with priorities: capital investments and maintenance from property income, and activities related to promoting economic development and competitiveness in the local community from the taxation of consumption income. This concept represents an innovation since the system of designing the equalization mechanism in theory and practice mainly considers the mechanisms for equalizing fiscal inequalities and does not address the issues of effectiveness and expediency of spending such public transfers.

KEYWORDS: fiscal federalism, fiscal inequalities, fiscal equalization, OECD, Republic of Croatia

SADRŽAJ

| | |
|---|------------|
| SAŽETAK..... | iii |
| SUMMARY | v |
| 1. UVOD..... | 1 |
| 1.1. Problem i predmet istraživanja | 1 |
| 1.2. Svrha i ciljevi istraživanja..... | 4 |
| 1.3. Temeljna znanstvena hipoteza i pomoćne hipoteze | 5 |
| 1.4. Pregled dosadašnjih istraživanja | 6 |
| 1.5. Znanstvene metode..... | 14 |
| 1.6. Struktura rada..... | 14 |
| 1.7. Očekivani znanstveni doprinos i primjenjivost rezultata rada | 16 |
| 2. TEORIJSKI OKVIR FISKALNOG IZRAVNANJA..... | 17 |
| 2.1. Fiskalno izravnanje u okviru teorije fiskalnog federalizma..... | 17 |
| 2.2. Raspodjela javnih funkcija između različitih razina vlasti..... | 21 |
| 2.3. Optimalna veličina lokalne zajednice..... | 28 |
| 2.4. Pojam i izvori fiskalnih nejednakosti | 30 |
| 2.4.1. Okomite fiskalne nejednakosti | 35 |
| 2.4.2. Vodoravne fiskalne nejednakosti | 44 |
| 2.5. Instrumenti ublažavanja fiskalnih nejednakosti..... | 49 |
| 2.5.1. Dijeljenje prihoda | 50 |
| 2.5.2. Dotacije | 51 |
| 2.5.2.1. Dizajn potpora fiskalnog izravnanja | 52 |
| 2.6. Metode mjerenja fiskalnih nejednakosti lokalnih jedinica..... | 59 |
| 2.6.1. Mjerenje fiskalnih kapaciteta i potreba lokalnih jedinica | 63 |
| 2.6.2. Fiskalni napor | 65 |
| 2.6.3. Pojam i metode mjerenja fiskalnih kapaciteta lokalnih jedinica | 66 |

| | |
|--|------------|
| 3. EMPIRIJSKA ANALIZA SUSTAVA FISKALNOG IZRAVNANJA U ZEMLJAMA ČLANICAMA OECD-A..... | 70 |
| 3.1. Raspodjela prihoda u sustavu javnog financiranja zemalja OECD-a | 70 |
| 3.2. Raspodjela javnih funkcija u sustavu javnog financiranja zemalja OECD-a.... | 74 |
| 3.3. Analiza financijskog jaza OECD-a | 79 |
| 3.4. Pregled najrelevantnijih empirijskih istraživanja | 81 |
| 3.5. Ekonometrijski model | 87 |
| 3.6. Rezultati empirijskog istraživanja..... | 89 |
| 4. UNAPREĐENJE MODELA FISKALNOG IZRAVNANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ | 94 |
| 4.1. Karakteristike dosadašnjeg modela fiskalnog izravnjanja | 94 |
| 4.1.1. Zakonodavni okvir financiranja lokalnih jedinica | 96 |
| 4.1.2. Financiranje lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj | 104 |
| 4.1.3. Analiza strukture prihoda i rashoda lokalnih jedinica | 113 |
| 4.1.3.1. Analiza strukture prihoda | 113 |
| 4.1.3.2. Analiza strukture rashoda | 123 |
| 4.2. Mjerenje vodoravnih fiskalnih nejednakosti lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj..... | 131 |
| 4.3. Analiza recentnih reformi sustava fiskalnog izravnjanja | 140 |
| 5. PRIJEDLOG OPTIMALNOG MODELA SUSTAVA FISKALNOG IZRAVNANJA ZA REPUBLIKU HRVATSKU | 142 |
| 5.1. Stvarne fiskalne nejednakosti u Republici Hrvatskoj | 142 |
| 5.2. Preporuke za optimizaciju sustava fiskalnog izravnjanja..... | 149 |
| 6. ZAKLJUČAK | 156 |
| POPIS LITERATURE..... | 161 |
| POPIS TABLICA..... | 170 |
| POPIS SLIKA..... | 171 |
| POPIS GRAFIKONA..... | 171 |

| | |
|----------------------------|------------|
| POPIS PRILOGA | 173 |
| PRILOZI | 175 |

1. UVOD

Pitanje optimalnog fiskalnog izravnjanja već je desetljećima jedna od najvažnijih tema teorijskih rasprava fiskalnog federalizma, ali i praktičnih izazova koji se postavljaju pred decentralizirane države u nastojanjima za ostvarenjem relativno podjednakog standarda javnih dobara i usluga lokalnih zajednica na svojem teritoriju. U ovome istraživanju daje se perspektiva unaprjeđenja teorijskog koncepta i njegove implementacije na primjeru Republike Hrvatske.

1.1. Problem i predmet istraživanja

U fokusu dijela ekonomske literature fiskalnog federalizma je fiskalno izravnjanje kao prirodna nadopuna decentralizaciji. Ekonomisti se uglavnom slažu da bi središnja država trebala obavljati stabilizacijsku i redistribucijsku ulogu, a da bi lokalne jedinice trebale obavljati alokacijsku ulogu. Dakle, na niže razine vlasti uglavnom bi se trebale prenositi ovlasti povezane s alokacijskom ulogom države i na taj način bi se najbolje zadovoljile preferencije lokalnog stanovništva jer su lokalne vlasti bolje informirane o potrebama svojih stanovnika nego središnja vlast (McLure i Martinez-Vazques 2004). S tim u vezi postoji tzv. „Oatesov (1972.) teorem o decentralizaciji“ u kojem se navodi: „Za javno dobro – čija je potrošnja definirana na zemljopisnom podskupu ukupnog stanovništva i za koje su troškovi za svaku razinu ponude javnog dobra za središnju državu i za predmetnu lokalnu jedinicu jednaki – lokalne jedinice će uvijek biti uspješnije (ili barem jednako uspješne) u pružanju Pareto učinkovite razine javnog dobra na svom području nego što bi to bila središnja država u pružanju bilo koje uniformne razine javnih dobara na području svih lokalnih jedinica.“ Dakle, uvijek je učinkovitije da lokalne jedinice pružaju javna dobra i usluge u skladu s iskazanim preferencijama građana nego da to učini središnja država u slučaju potrošnje lokalnih javnih dobara čiji su troškovi proizvodnje isti na središnjoj i lokalnoj razini (Oates 2006).

Međutim, neizbježna posljedica fiskalne decentralizacije je da neke lokalne jedinice imaju dovoljno prihoda za primjerene javne usluge, a druge nemaju. Uzrok tome su razlike u stupnju razvoja, ali i u potrebama pojedinih lokalnih jedinica. Zbog fiskalnog jaza koji nastaje kada prihodi koji su dodijeljeni nižim razinama vlasti nisu dovoljni za

izvršavanje rashoda javnih funkcija koje one provode, govorimo o okomitim fiskalnim nejednakostima. Nadalje, kada lokalne jedinice unutar jedne države nemaju jednak fiskalni kapacitet, ekonomisti govore da između njih postoje vodoravne fiskalne nejednakosti. Nejednaki fiskalni kapaciteti uzrokovani su razlikama u poreznim osnovicama gdje lokalne jedinice s nižim poreznim osnovicama prikupljaju manje prihoda za financiranje svojih rashoda i obrnuto (McLure i Martinez-Vazquez 2004).

Zbog toga su brojne zemlje osjetile potrebu da osiguraju određene međuvladine fiskalne mehanizme za postizanje stupnja jednakosti između lokalnih jedinica. Iako je u praksi teško potpuno izjednačiti javne usluge u svim lokalnim jedinicama, središnje se države trude da u svim lokalnim jedinicama osiguraju barem minimalne ili standardne javne usluge. Točnije, puno izravnaje zahtijevalo bi da svaka lokalna jedinica ima sposobnost osigurati isti standard javnih usluga kao i ostale, pod uvjetom da ulažu podjednake napore u prikupljanju prihoda iz vlastitih izvora i provode svoje aktivnosti s prosječnom razinom operativne učinkovitosti (Ahmad 1997). Međutim, fiskalno izravnaje ne može se u potpunosti primijeniti na sve zemlje podjednako zbog različitih geografskih, gospodarskih i drugih obilježja. Nadalje, u teoriji i praksi još uvijek nije uspostavljen konsenzus o tome treba li sustav fiskalnog izravnaja ublažavati razlike u fiskalnim kapacitetima i/ili fiskalnim potrebama lokalnih jedinica (Bajo i Primorac 2013).

U novije vrijeme sustav međuvladinih transfera aktivnije se koristi za uspostavljanje ravnoteže u podjeli resursa između država i lokalnih samouprava s ciljem maksimizacije ponude javnih dobara i usluga (Yilmaz i Zahir 2020). Lokalne samouprave u najboljem su položaju da razumiju lokalne potrebe (Malinowski i Smoluk-Sikorska 2020). Ključna je pretpostavka da bi lokalno pružanje usluga poboljšalo učinkovitost i dobrobit iznad onih stvorenih centraliziranom raspodjelom resursa (Cevik 2019). Decentralizacija fiskalnih ovlasti dovodi do toga da lokalne jedinice pokazuju velike razlike u fiskalnoj sposobnosti pružanja zadanih razina javnih usluga. Ove regionalne razlike proizlaze iz nejednakih prirodnih resursa, proizvodnih čimbenika te različitih zemljopisnih, klimatskih i socioekonomskih uvjeta koji utječu na troškove usluga. Stoga se pojedinci u različitim regijama suočavaju s različitim poreznim opterećenjima za usporedivu razinu javnih usluga (Eichhorst 2007). U svakoj su zemlji međuvladini transferi glavni način na koji se ispravljaju fiskalne neravnoteže

(Bird i Tarasov 2002, str. 15). Fiskalne potrebe uglavnom su zanemarene; djelomično i zbog toga što postojeće mjere nisu dovoljno empirijski utemeljene (Delaney 2019).

Iz navedenih razloga se u posljednjih tridesetak godina ulažu značajni znanstveni i stručni naponi prema procesu stvaranja optimalnog sustava fiskalnog izravnjanja koji bi bio učinkovit, pravedan i politički prihvatljiv. Međutim, takav se model često gradi temeljem siromašnih izvora te djelomičnih baza podataka i pokazatelja, a suočen je i s velikim otporima izabranih predstavnika, zaposlenika u javnoj upravi te dionika civilne zajednice. Sve to dovodi do činjenice da još uvijek ne postoji uopćeni model dizajna sustava fiskalnog izravnjanja koji bi bio primjenjiv na sve zemlje (Bahl i Bird 2018). Upravo je to zadatak i izazov koji se nastoji savladati ovim doktorskim radom gdje će se temeljem izrade sveobuhvatne baze podataka kreirati optimalan model fiskalnog izravnjanja koji će se moći primjenjivati na različite ekonomije, bez obzira na razlike u stupnju fiskalne decentralizacije, sustavu teritorijalno-administrativne podjele, geomorfološkim, socioekonomskim i drugim obilježjima. Naime, pregledom dosadašnje literature i teorijskih i empirijskih istraživanja uočljiva je usmjerenost istraživača na djelomična rješenja koja nastoje dati odgovore u okvirima već postojećih sustava i zadanih varijabli i parametara teritorijalno-administrativne organizacije, vertikalnog fiskalnog izravnjanja i ostalih bitnih kategorija koje se odražavaju na konačan ishod sustava fiskalnog izravnjanja.

U tom smislu, u odnosu na većinu dosadašnjih istraživanja, doktorski rad bit će više usmjeren na normativne okvire uređenja šireg sustava fiskalnog izravnjanja gdje će se sâm sustav sagledavati prvenstveno iz perspektive vertikalne fiskalne neravnoteže koja nastaje kao razlika između rashoda obavljanja javnih funkcija koje su dodijeljene nižim razinama javne vlasti i vlastitih prihoda koji izvire iz prosječne razine lokalnog poreznog opterećenja koje svoj izvor nalazi u fiskalnom kapacitetu svake lokalne zajednice. Međutim, da bi se vertikalna fiskalna neravnoteža uopće precizno definirala, istraživanje mora analitički razložiti pitanja odnosa dodijeljenih javnih funkcija, primjerenosti teritorijalno-administrativne raspodjele nacionalnog prostora i opravdanosti raspodjele takozvanog pasivnog financijskog (ili fiskalnog) izravnjanja. Naime, neki od karakterističnih problema nalaze se u uniformnoj raspodjeli javnih funkcija po razinama javne vlasti, ali i unutar pojedinih razina, gdje se jednake funkcije dodjeljuju svim lokalnim zajednicama bez obzira na njihove organizacijske, fiskalne,

tehničke, ljudske i druge kapacitete. Isto tako, u različitim sustavima fiskalnog federalizma vlastiti izvori prihoda nižih razina javne vlasti najčešće su određeni na način da ne odražavaju točne odnose fiskalnog kapaciteta i fiskalnog napora. Na taj način se, ni uz najbolju moguću formulu raspodjele, ne može osigurati kvalitetan sustav fiskalnog izravnjanja. Na sve navedene probleme nadodaje se posebno mehanizam transfera koji mora uvažavati minimalne standarde javnih funkcija kako bi se osigurala jednaka kvaliteta i ponuda na čitavom nacionalnom prostoru, ali i uvažile specifičnosti i heterogenosti sustava javnih prihoda po pojedinim razinama javne vlasti.

1.2. Svrha i ciljevi istraživanja

Svrha ovoga rada je prikazati model optimalnog fiskalnog izravnjanja koji u najvećoj mogućoj mjeri uvažava fiskalne potrebe i fiskalni kapacitet vodeći računa o specifičnostima povezanima sa socioekonomskim, fiskalnim, geografskim i drugim čimbenicima koji definiraju pojedini sustav fiskalne decentralizacije. Navedeni model testirat će se temeljem empirijskih podataka Republike Hrvatske.

Cilj ovoga rada je na temelju teorijske spoznaje, praktičnih primjera, empirijskog istraživanja i iskustava zemalja članica OECD-a te Republike Hrvatske utvrditi na koji bi se način mogao kvalitetnije definirati sustav fiskalnog izravnjanja. Nadalje, cilj je pokazati da sadašnji model fiskalnog izravnjanja u Republici Hrvatskoj nedovoljno smanjuje fiskalne razlike između lokalnih jedinica jer je isključivo utemeljen na razlikama u fiskalnom kapacitetu prikupljanja prireza i poreza na dohodak. U tom su smislu prvenstveno izostavljeni prihodi od imovine i od potrošnje što dovodi do izostanka blagotvornog učinka sustava fiskalnog izravnjanja na rast i razvoj nerazvijenih lokalnih samouprava. S navedenim je ciljem povezano pitanje daljnje decentralizacije kao neophodnog procesa jačanja lokalnih jedinica i ujednačavanja standarda u pružanju javnih dobara i usluga.

Cilj istraživanja je utvrditi osnovna obilježja sustava fiskalnog izravnjanja u svjetskoj praksi te odgovoriti na pitanje u kojoj se mjeri sustav podjele javnih rashoda i prihoda ujednačio. Odgovore na navedena pitanja dat će empirijska analiza utemeljena na uzorku zemalja OECD-a. Rezultati empirijske analize poslužit će za smjernice

uspostave novog sustava fiskalnog izravnjanja koji uvažava sveobuhvatne odnose strukture i raspodjele javnih prihoda, raspodjele javnih funkcija te mehanizma transfera.

Cilj je rada testirati glavne istraživačke hipoteze, odnosno:

- dokazati da se sustav fiskalnog izravnjanja ne temelji na dobroj procjeni fiskalnih nejednakosti
- dokazati da sustav fiskalnog izravnjanja nije cjelovit
- dokazati da trenutna raspodjela prihoda od poreza na dohodak i sredstva fiskalnog izravnjanja nedovoljno ublažava fiskalne nejednakosti među lokalnim jedinicama u Republici Hrvatskoj
- utvrditi koje je metode izračuna fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica moguće primijeniti
- utvrditi mogu li se na temelju novih izračuna fiskalnih kapaciteta znatnije umanjiti fiskalne nejednakosti među lokalnim jedinicama
- navesti glavne probleme i preporuke pri izradi rada
- iznijeti preporuke za unapređenje sustava fiskalnog izravnjanja
- potaknuti raspravu i analizu te važne teme.

1.3. Temeljna znanstvena hipoteza i pomoćne hipoteze

Iz prethodno definiranih problema, predmeta i objekta istraživanja, kao i svrhe i ciljeva istraživanja, moguće je utvrditi osnovnu hipotezu i pomoćne hipoteze doktorskog rada. Sukladno navedenom, osnovna hipoteza doktorskog rada glasi: ***Postojeći sustav fiskalnog izravnjanja u Republici Hrvatskoj potrebno je unaprijediti jer ne uvažava sve lokalne javne prihode prilikom utvrđivanja fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica.*** Stoga je sustav fiskalnog izravnjanja potrebno unaprijediti temeljem uvažavanja ukupnog fiskalnog kapaciteta lokalnih samouprava kako bi se osigurala financijska osnovica za ostvarenje minimalnog standarda ponude javnih dobara i usluga na cijelom nacionalnom teritoriju. Da bi se poduprla argumentacija u okviru teorijske rasprave, provedena je empirijska analiza javnih prihoda i rashoda zemalja OECD-a. Rezultati empirijske analize poslužit će za smjernice uspostave novog

sustava fiskalnog izravnjanja koji uvažava sveobuhvatne odnose strukture i raspodjele javnih prihoda, raspodjele javnih funkcija te mehanizma transfera.

Istraživanjem će biti testirane sljedeće pomoćne hipoteze:

PH1: Zemlje članice OECD-a imaju ujednačenu strukturu lokalnih prihoda koja uvažava sve izvore fiskalnog kapaciteta.

PH2: Veći stupanj fiskalne decentralizacije dovest će do smanjenja potrebe za fiskalnim izravnjanjem dotacijama.

PH3: Zemlje članice OECD-a imaju ujednačenu politiku raspodjele javnih funkcija među lokalnim razinama javne vlasti.

PH4: Izmjenom strukture prihoda u sustavu fiskalnog izravnjanja uspješnije bi se ublažile fiskalne nejednakosti među lokalnim jedinicama u Republici Hrvatskoj.

1.4. Pregled dosadašnjih istraživanja

Istraživanja povezana s područjem fiskalnog federalizma izuzetno su opsežna i pokrivaju čitav niz različitih tema. Usprkos tome, vrlo je teško naći istraživanja koja se bave empirijskom analizom odnosa razine decentraliziranosti te zastupljenosti pojedinih poreznih oblika u financiranju ponude lokalnih javnih dobara i usluga ili, s druge strane, promjene strukture javnih funkcija dodijeljenih lokalnim razinama javne vlasti.

Tako, primjerice, Yu Shi (2019) ispituje kako fiskalni federalizam utječe na učinak vlade analizirajući odnos između četiri karakteristike upravljačke strukture na makrorazini i veličine vlade koja se mjeri razinama zaposlenosti u javnom sektoru. Budući da troškovi rada (tj. obračun plaća i opća državna uprava) čine značajan dio lokalne javne potrošnje, učinkovitije državne ili lokalne vlasti trebale bi biti u mogućnosti pružati usluge uz manji broj javnih zaposlenika i manju potrošnju po javnom zaposleniku. Studija Guziejewska i Walerysiak-Grzechowska (2020) analizira makroekonomske čimbenike, posebno razinu BDP-a i njegove promjene, u smislu njihovog utjecaja na prihode poljskih lokalnih samouprava od 1999. do 2016. godine. Ovaj članak pokušava identificirati strukturne slabosti sustava prihoda lokalne samouprave u Poljskoj u

kontekstu makroekonomskih okolnosti. Rezultati upućuju na zaključak da su porez na imovinu i opće državne potpore relativno neosjetljivi na promjene BDP-a i da su u stanju osigurati stabilnost lokalnih prihoda tijekom krize. I teoretičari i praktičari već dugo pokazuju interes za izgradnju optimalnog sustava financiranja lokalne samouprave zbog njegove vitalne važnosti za gospodarstvo i društvo. Fokus velike većine studija koje analiziraju lokalne financije bio je na financijskoj neovisnosti lokalnih samouprava (fiskalnoj autonomiji) i učinkovitom financiranju zadataka dodijeljenih različitim razinama vlasti. U svjetlu globalne financijske krize 2007. – 2008. fiskalnim međudržavnim odnosima dodane su makroekonomske okolnosti kao čimbenik koji određuje financijsku situaciju lokalnih samouprava (Guziejewska i Walerysiak-Grzechowska 2020). U suprotnom smjeru ide istraživanje Hanif, Wallace i Gago-de-Santos (2020) koji ispituju kako je fiskalna decentralizacija utjecala na njihov gospodarski rast. U tom kontekstu proučavaju utjecaj decentralizacije poreznih prihoda i rashoda na gospodarski rast u federacijama u razvoju. U tu svrhu analiziraju se panel podaci 15 federacija u razvoju od 2000. do 2015. godine. Rezultati pokazuju da u federalnim zemljama u razvoju decentralizacija poreznih prihoda i rashoda ima značajan pozitivan utjecaj na gospodarski rast. Istraživanje utvrđuje da utjecaj fiskalne decentralizacije na gospodarski rast ovisi o razini percipirane korupcije i kvaliteti institucija u zemlji. Drugim riječima, empirijski dokazi pokazuju da je pozitivan učinak fiskalne decentralizacije na gospodarski rast smanjen ako je zemlja zahvaćena korupcijom, ako ima slabe institucije i/ili ako pati od političke nestabilnosti. S druge strane, zemlja relativno slobodna od korupcije sa zdravim institucijama i stabilnim političkim okruženjem mogla bi u potpunosti iskoristiti učinke fiskalne decentralizacije za poboljšanje gospodarskog rasta. Premještanje proračunskih sredstava na podnacionalne vlade poboljšava gospodarski rast u mladim federacijama u razvoju u rasponu od jednog postotnog boda u podnacionalnom udjelu ukupnih državnih rashoda što dovodi do povećanja gospodarskog rasta od 0,716 postotnih bodova. Ovi nalazi stoga potvrđuju da decentralizacija rashoda također ima značajan i pozitivan utjecaj na gospodarski rast u federacijama u razvoju. Štoviše, rezultati pokazuju da bi decentralizacija rashoda u tim zemljama imala veći utjecaj na rast od decentralizacije poreznih prihoda. Dakle, empirijski nalazi podupiru zdrav utjecaj fiskalne decentralizacije na gospodarski rast u federacijama u razvoju, a to potvrđuje da fiskalna decentralizacija s obje strane, poreznih prihoda i rashoda, može biti stimulator rasta (Hanif, Wallace i Gago-de-Santos 2020).

U većini federacija ili zemalja s drugim oblicima upravljanja na više razina niže razine javne vlasti samo djelomično financiraju svoje izdatke iz vlastitih poreza ili korisničkih naknada. Rezultirajući „vertikalni fiskalni jaz“ između podnacionalnih rashoda i prihoda premošćuje se bespovratnim sredstvima središnje vlade i/ili podnacionalnim zaduživanjem. Uvjerljivi argumenti u prilog ovakvih aranžmana postoje, ali i oni imaju značajne nedostatke. Zbog svoje složenosti i implicitne ili eksplicitne preraspodjele, bespovratna sredstva središnje vlade često se smatraju nepoštenima, netransparentnima ili neučinkovitima te zbog toga obično nemaju legitimitet (Bell, Sas i Houston 2020). Zbirni podaci iz 24 zemlje OECD-a pokazuju da su tokovi prihoda potrebni za financiranje decentralizirane potrošnje veliki: u prosjeku podnacionalne vlade čine oko 35 – 40 % ukupne javne potrošnje. Samo oko polovice ovih rashoda pokrivaju vlastiti prihodi, tako da su jako ovisni o transferima iz središnje vlade (Bell, Sas i Houston 2020). Langørgen (2012) u svom radu prikazuje kako se mjerenje potreba i fiskalnih kapaciteta može izvesti iz strukturnog modela potrošnje i poreznog ponašanja lokalne samouprave. Nove metode izračunavanja fiskalnih kapaciteta utemeljene na regresijskoj analizi, čime se mogu prevladati neki od nedostataka tradicionalnih metoda poput reprezentativnog poreznog sustava, prikazane su u radu Liddo di, Longobardi i Porcelli (2016). Ta se metoda koristila za procjenu fiskalnih kapaciteta talijanskih općina u razdoblju 2002. – 2010.

Buettner i Krause (2021) su na sličnom tragu proučavali učinke fiskalnog izravnjanja na poreznu politiku lokalnih vlasti. Na temelju analize sustava transfera fiskalnog izravnjanja tvrde da preraspodjela prihoda daje poticaj državama da povećaju, a ne da smanje svoje porezne stope. Štoviše, kako izravnjanje na temelju kapaciteta koristi prosječne porezne stope za utvrđivanje standardiziranih poreznih prihoda, lokalne vlasti imaju poticaj oponašati porezne politike drugih jurisdikcija. Njemačko iskustvo pokazuje da je teorijska zabrinutost zbog poticajnih učinaka izjednačavanja fiskalnih kapaciteta u praksi važna. Brenton (2020) je ispitao rad sustava fiskalnog izjednačavanja četiri federacije s najvećim sustavima izjednačavanja po vrijednosti, australski, kanadski, njemački i švicarski, kako bi razmotrio učinke različitih pristupa i utvrdio koliko se regionalne varijacije toleriraju tijekom vremena. U svom istraživanju tvrdi da su australski i njemački sustavi najstabilniji i najdosljedniji u pogledu svojih rezultata tijekom vremena, ali vjerojatno i najsloženiji.

Bischoff *et al.* (2019) proučavaju utjecaj vertikalnih potpora na učinkovitost javnog sektora dok Bucovetsky i Smart (2006) pokazuju kako sustav saveznih potpora za izjednačavanje prihoda može ograničiti poreznu konkurenciju među podnacionalnim vladama, ispraviti fiskalne eksternalije i povećati potrošnju. Nadalje, analiza pokazuje da sustav potpora za izjednačavanje porezne osnovice stvara poticaj za lokalne vlasti da pojačaju porezne napore u korist svih lokalnih samouprava. Bischoff *et al.* (2019) predstavljaju vrlo jednostavan model koji prikazuje odnos između vertikalnih bespovratnih sredstava i učinkovitosti lokalnog javnog sektora kako bi pokazali kako fiskalno izjednačavanje oblikuje taj odnos. Rezultati ukazuju na to da optimističan pogled glede utjecaja vertikalnih potpora na učinkovitost lokalnog javnog sektora nema empirijsku potporu. Umjesto toga, veza će vjerojatno biti negativna ili u najboljem slučaju neutralna. Također, ponovna procjena postojeće literature i studija slučaja podupire ideju da postoji fiskalna dilema između učinkovitosti i pravednosti sustava za fiskalno izravnaje. Dakle, kombiniranje vertikalnih bespovratnih sredstava s pomnijim praćenjem može biti način za rješavanje kompromisa učinkovitosti i udjela u sustavima fiskalnog izravnaja u saveznim državama. Takva razmatranja su od posebnog značaja za Europsku uniju i njenu regionalnu politiku gdje su znatni iznosi bespovratnih sredstava koncentrirani u siromašnoj europskoj regiji, a asimetrija informacija je posebno velika. Hailemariam i Dzhumashev (2019) koristili su podatke kanadskih provincija za ispitivanje učinka fiskalnog izravnaja na sastav potrošnje lokalne samouprave. Procjene pokazuju da provincije koje primaju sredstva fiskalnog izjednačavanja troše manje na produktivne vladine usluge i alociraju više udjela na neproduktivnu vladinu javnu potrošnju. Moguće tumačenje je da provincijske vlade destimuliraju potrošnju na proizvodne usluge jer naknadno povećanje budućih prihoda znači povećanje porezne osnovice što dovodi do smanjenja prava na izravnaje od strane savezne vlade. Rezultati ukazuju na to da sredstva fiskalnog izravnaja mogu naštetiti rastu u provincijama primateljicama i prouzročiti veće razlike u fiskalnim kapacitetima i životnom standardu. Fiskalno izravnaje može povećati regionalne razlike usmjeravanjem javne potrošnje prema neproduktivnim vladinim izdacima smanjujući kapacitete za prikupljanje vlastitih prihoda u provincijama koje primaju sredstva za izjednačavanje, što na kraju koči gospodarski rast. Nadalje, nalazi ukazuju na to da bi sustav fiskalnog izravnaja trebalo reformirati na način koji smanjuje regionalne razlike potičući razvoj prihoda iz vlastitih izvora i smanjujući veličinu bezuvjetnih transfera za izjednačavanje tijekom vremena. Specifična bespovratna

sredstva, poput investicijskih, također mogu pomoći u promicanju gospodarskih aktivnosti koje donose prihod.

Shah (2012) zaključuje da, dok se u teoriji može iznijeti jak argument za sveobuhvatno fiskalno izravnaje, u praksi izjednačavanje fiskalnih potreba kao dio sveobuhvatnog programa izravnaja uvodi značajnu složenost koja djeluje protiv jednostavnosti, transparentnosti i opće prihvatljivosti programa. To ne znači da izjednačavanje fiskalnih potreba treba napustiti u interesu jednostavnosti i transparentnosti. Umjesto toga, čuvaju se jednostavnost, transparentnost i lokalna autonomija izjednačavanjem fiskalnih potreba kroz fiskalne transfere koji su orijentirani na javne usluge (posebni namjenski blok-transferi) koji ne nameću nikakve zahtjeve za potrošnjom za bilo koju funkciju ili objekte rashoda. Takvi su transferi u suprotnosti s tradicionalnim namjenskim transferima, kojima se nameću uvjeti za trošenje za određenu namjenu ili predmet rashoda i naknadnu provjeru/ovjeru takvih izdataka. Takvi blok-transferi utemeljeni na rezultatima dodatno bi poboljšali odgovornost građana za rezultate i time ponudili potencijal za jačanje povjerenja javnosti i povjerenja u vladine operacije.

Baretti, Huber i Lichtblau (2002) analizirali su učinke transfera na ponašanje podfederalne vlade. Proučavali su slučaj Njemačke gdje sustav fiskalnog izravnaja ima važnu ulogu. Njihov glavni rezultat je da granične porezne stope koje nameće sustav izravnaja imaju značajan negativan učinak na porezne prihode države. To ukazuje na činjenicu da izjednačujući transferi imaju negativan utjecaj na poreznu provedbu i na taj način iskrivljuju fiskalne odluke država. Nadalje, također nalaze da paušalne potpore savezne vlade imaju negativan učinak na porezne prihode. Istom temom bavi se Panda (2009): koristeći regresijske modele panela s fiksnim i slučajnim učinkom pokušavaju empirijski ispitati poticajne učinke federalnih transfera na vlastite prihode država. Utvrđeno je da su transferi resursa po stanovniku iz centra značajni i negativno povezani s vlastitim prihodima, vlastitim poreznim prihodima i vlastitim neporeznim prihodima po glavi stanovnika, bez obzira na izbor modela ili specifikacije. To vjerojatno ukazuje na to da središnji transferi imaju prigušujući učinak na napore država u pogledu prihoda. Ukupni rezultati sugeriraju da su središnji transferi negativno povezani s vlastitim poreznim prihodima, vlastitim neporeznim prihodima i vlastitim prihodima država te da daju negativne poticaje za napore država u pogledu prihoda. Države sve više ovise o središnjim potporama umjesto da poboljšavaju

napore za povećanje vlastitih prihoda. To može biti posljedica različitih političkih, institucionalnih faktora i faktora učinkovitosti i problema u dizajnu transfera u cjelini. Tako i Mogues, Benin (2012), koristeći bogate panel podatke o lokalnim javnim financijama svih okruga Gane tijekom 11 godina, istražuju način na koji međuvladini i drugi transferi lokalnim vlastima utječu na poticaje lokalnih samouprava za prikupljanje vlastitih sredstava. Zaključuju da, unatoč shemi poticaja ugrađenoj u jedno od glavnih međuvladinih bespovratnih sredstava, tijekom svih bespovratnih sredstava zajedno obeshrabruje, umjesto da potiče prikupljanje vlastitih sredstava. Liua i Zhao (2011) također istražuju poticajne učinke ukupnih središnjih fiskalnih transfera i njegovih komponenti – poreznih olakšica i potpora za izravnaje – na porezne napore pokrajina u Kini. Predviđaju negativne utjecaje na porezne napore pokrajina od ukupnih fiskalnih transfera i potpora za izravnaje dok su učinci poreznih olakšica teorijski nejasni. Koristeći podatke panela kineskih provincija od 1995. do 2007. podupiru teorijska predviđanja da ukupni fiskalni transferi i transferi izravnaja stvaraju destimulativne učinke na porezne napore pokrajina. Zaključak ove studije ukazuje na to da loše osmišljena politika transfera izravnaja može destimulirati lokalne i pokrajinske vlasti u naplati poreza. Stoga poticajni učinci programa fiskalnih transfera zaslužuju ozbiljno razmatranje pri ocjenjivanju bilo kojeg programa transfera. Suprotno navedenom, Buettner (2006) u svom radu navodi da teorijska razmatranja ukazuju na to da transferi fiskalnog izravnaja imaju poticajni učinak na porezni napor lokalnih jurisdikcija. Ova teorijska predviđanja o poticajnom učinku fiskalnog izjednačavanja testirana su na velikom panelu njemačkih općina.

Canavire-Bacarreza i Espinoza (2010) smatraju da su fiskalne neravnoteže temeljna tema za zemlje Latinske Amerike zbog postojećih asimetrija ne samo u lokalnim prihodima, već i na strani rashoda. U tom su smislu vertikalni transferi jedan od glavnih instrumenata koje vlade koriste za ispravljanje ovih neravnoteža. Unatoč pozitivnom utjecaju koji transferi imaju, naravno, oni također imaju komponentu moralnog rizika s obzirom na to da mogu izazvati negativne reakcije nižih vlada u smislu fiskalne lijenosti, što se u ovom slučaju može prevesti u manji fiskalni napor. Rezultati pokazuju da su uvjetni transferi, koji su započeli 1998. godine, generirali lijenost prema naplati poreza na imovinu negativno utječući na fiskalni napor, čak i nakon kontrole demografskih čimbenika, stanovništva i indeksa isključenosti. Slične zaključke donosi i Baskaran (2016) koji proučava kako transferi opće namjene utemeljeni na pravilima s više razine

vlasti utječu na rashode i oporezivanje općina. Skup podataka pokriva 319 općina u njemačkoj pokrajini Hessen u razdoblju od 2001. do 2010. godine. Za identifikaciju se oslonio na diskontinuitete u formuli raspodjele za transfere opće namjene koje država Hessen plaća svojim općinama. Iskorištavajući ove diskontinuitete za implementaciju instrumentalno-varijabilnog dizajna, našao je dokaze da općine u Hessenu koriste transfere za povećanje rashoda, ali ne i za smanjenje poreza. Ovi su rezultati u skladu s postojanjem efekta ljepljivog papira u njemačkom lokalnom fiskalnom izjednačavanju. Cyrenne i Pandey (2015) analiziraju učinak sustava fiskalnog izravnjanja na strukturu javnih rashoda nižih razina vlasti. Koristeći podatke za kanadske provincije nalaze dokaze da je, nakon kontrole brojnih odrednica vladinih rashoda, omjer produktivnih rashoda i ukupnih državnih rashoda bio niži u provincijama koje primaju izravnjanje nego u pokrajinama koje ga ne primaju. Ključna pouka je da sustavi izjednačavanja utječu na ponašanje podnacionalnih vlada te da se značajna pozornost mora posvetiti dizajnu sustava fiskalnog izravnjanja ako se žele postići pozitivne značajke transfera dohotka bez žrtvovanja poticaja za rashode koji potiču rast od strane podnacionalnih vlada koje primaju transfere. Posebno se mora paziti da formula koja se koristi za izvršenje prijenosa ne potiče vlade primatelja da povećaju svoju dugoročnu ovisnost o sustavu prijenosa.

Grazzini i Petretto (2012) analiziraju kako vertikalno ili horizontalno fiskalno izjednačavanje utječe na prekomjernu opskrbu lokalnim javnim dobrima zbog vertikalne fiskalne eksternalije kada postoji utaja poreza. Poticaj prekomjerne potrošnje regionalnih vlasti ispituje se u slučajevima fiskalnog izjednačavanja na temelju ostvarenog dohotka prije oporezivanja i prijavljenog oporezivog dohotka. Pokazuju da je učinkovitija razina regionalne javne potrošnje povezana s vertikalnom shemom izjednačavanja koja se temelji na *proxy* zarađenom dohotku preuzetom iz podataka nacionalnih računa. Kalb (2010) temeljem jednostavnog modela fiskalne iluzije analizira utjecaj međuvladinih bespovratnih sredstava na troškovnu učinkovitost lokalnih jurisdikcija. Smatra da viši stupanj preraspodjele unutar sustava fiskalnog izjednačavanja ili povećanje iznosa potpora koje prima lokalna nadležnost dovodi do proširenja organizacijske labavosti ili X-neučinkovitosti u toj jurisdikciji. Ovo teorijsko predviđanje testirano je provođenjem empirijske analize pomoću širokog panela njemačkih općina. Rezultati empirijske analize u skladu su s teorijskim nalazima i stoga podupiru postojanje negativnog poticajnog učinka međuvladinih bespovratnih

sredstava na troškovnu učinkovitost lokalnih vlasti. S obzirom na razmatranja učinkovitosti, jedna implikacija gore izvedenog rezultata je da, kako bi se smanjio stupanj neučinkovitosti (ili kako bi se uklonila fiskalna iluzija), savezna vlada treba dati više autonomije lokalnim jurisdikcijama u prikupljanju vlastitih prihoda jer bi se u ovom slučaju fiskalna iluzija koja proizlazi iz međuvladinih bespovratnih sredstava smanjila (Kalb 2010). S druge strane, Siliverstovs i Thiessen (2015) utvrđuju da sustav fiskalnog izravnjanja pozitivno utječe na regionalni gospodarski rast. Ne nalaze nikakve dokaze da regionalne vlade u Francuskoj neučinkovito alociraju transfere. Takvi su nalazi u suprotnosti s prethodnim empirijskim studijama za savezne zemlje koje su sklone pronalaženju štetnih poticajnih učinaka fiskalnog izjednačavanja na regionalne vlade i rast. Glavno objašnjenje ovog rezultata moglo bi biti da se opseg transfera u Francuskoj može činiti relativno umjerenim, tj. dovoljno malim da se izbjegnu štetni učinci.

Zanimljiva zapažanja donosi Langørgen (2015), koji tvrdi da mjere rashodovnih potreba i fiskalnog kapaciteta mogu proizaći iz strukturnog modela potrošnje i oporezivanja lokalne samouprave. Dizajn sustava izravnjanja može imati koristi od metoda koje koriste parametre izvedene iz ekonomske teorije. Istodobno, ključno je razviti metode koje su izvedive za implementaciju određenih ograničenja u podacima, kao što je nepostojanje pouzdanih mjera izlaza. Ovaj rad pokazuje da se strukturni simultani model može koristiti za analizu fiskalnog izjednačavanja. To se postiže pozivanjem na bihevioralne, tehnološke i funkcionalne forme i distribucijske pretpostavke jer su takve pretpostavke potrebne da bi se opravdalo tumačenje procjena kao mjera rashodovne potrebe i fiskalnog kapaciteta.

Sve navedeno podupire argumentaciju Birda i Smarta (2002) koji ukazuju na to da, budući da se okolnosti i ciljevi razlikuju od zemlje do zemlje, nijedan jednostavan, ujednačen obrazac prijenosa nije univerzalno prikladan, ali iskustvo diljem svijeta jasno pokazuje da za učinkovito pružanje usluga transferi moraju biti osmišljeni tako da oni koji ih primaju imaju jasan mandat, odgovarajuće resurse, dovoljnu fleksibilnost za donošenje odluka i da su odgovorni za rezultate.

1.5. Znanstvene metode

Na početku rada teorijski dio obuhvatit će analizu sekundarnih izvora podataka. Uz pomoć povijesne metode provest će se analiza znanstvene i stručne literature uz izlaganje najvažnijih teorijskih spoznaja o fiskalnom izravnanju, optimalnoj veličini zajednice te mjerenju fiskalnih nejednakosti i raspodjeli funkcija između središnje vlasti i lokalnih jedinica. Uz primjenu deduktivno-logičke metode slijedi teorijska obrada teme i izrada teorijskog okvira za provedbu postavljenih ciljeva i objašnjenja činjenica bitnih za kasniju analizu i provjeru hipoteze. Metodom analize tema će se raščlaniti na relevantne pojmove i sastavne dijelove. Nakon što se dijelovi teme prouče pojedinačno, spoznaje će se metodom sinteze oblikovati u stavove i zaključke koji će se iznijeti u radu. Uz pomoć komparativne metode usporedit će se provedba politike fiskalnog izravnjanja u zemljama članicama OECD-a i Republike Hrvatske. Matematička i statistička metoda koristit će se kako bi se matematičko-statističkom obradom podataka i njihovim grafičkim i tabelarnim prikazima otkrile karakteristike, strukture, zakonitosti, uzročno-posljedične veze između ispitivanih stanja i pojava te odstupanja, na temelju čega će se induktivnom metodom donijeti zaključci. Za procjenu učinkovitosti sustava fiskalnog izravnjanja u Republici Hrvatskoj koristit će se mjera koncentracije gdje će se izračunom Ginijevog koeficijenta za lokalne jedinice utvrditi stupanj nejednakosti po sadašnjim propisima, kao i nakon proširenja porezne osnovice uključujući i ostale poreze i prihode od imovine. Rezultati procjene koristit će se za testiranje hipoteze. Nakon analize učinaka trenutnog sustava financiranja JLP(R)S-a na ublažavanje fiskalnih nejednakosti, cilj je predložiti mjere za poboljšanje sustava.

1.6. Struktura rada

Doktorski rad „**Optimalan model sustava fiskalnog izravnjanja u funkciji maksimizacije ponude lokalnih javnih dobara i usluga**“ sastoji se od šest poglavlja.

U prvom, **uvodnom** poglavlju definirani su problem i predmet istraživanja. Na temelju postavljenih ciljeva formirane su hipoteze koje će se testirati u empirijskom dijelu rada

te je dan pregled znanstvenih metoda. Također je opisan očekivani znanstveni doprinos i struktura doktorskog rada.

U drugom poglavlju, „**Teorijski okvir fiskalnog izravnanja**“, predstavljeni su temeljni pojmovi iz fiskalnog izravnanja. U ovome poglavlju prikazane su osnove teorije fiskalnog federalizma, raspodjela javnih funkcija između različitih razina vlasti i optimalna veličina lokalne zajednice. Nakon pregleda izvora fiskalnih nejednakosti i instrumenata za njihovo ublažavanje, detaljno se opisuju metode mjerenja fiskalnih kapaciteta i fiskalnih potreba. Poglavlje završava detaljnim prikazom ključnih čimbenika modela fiskalnog izravnanja što podrazumijeva raščlambu fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica, i to dohotka, imovine i potrošnje.

Treće poglavlje, „**Empirijska analiza sustava fiskalnog izravnanja u zemljama članicama OECD-a**“, obuhvaća empirijsko istraživanje sustava fiskalnog izravnanja u zemljama članicama OECD-a. U ovome poglavlju detaljno je analizirana raspodjela prihoda i javnih funkcija u sustavu javnog financiranja zemalja OECD-a te financijski jaz. Rezultati empirijskog istraživanja poslužit će za smjernice uspostave novog sustava fiskalnog izravnanja.

Četvrto poglavlje, „**Unaprjeđenje modela fiskalnog izravnanja u Republici Hrvatskoj**“, predstavlja karakteristike sadašnjeg sustava fiskalnog izravnanja, ukazuje na njegova ograničenja, kao i mogućnosti za njegovo unaprjeđenje. Poglavlje započinje pregledom zakonodavnog okvira financiranja lokalnih jedinica i prikazom strukture njihovih proračuna te mjerenje vodoravnih fiskalnih nejednakosti lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj. Poglavlje završava ekonometrijskom analizom postojećeg modela izravnanja.

Peto poglavlje, „**Prijedlog optimalnog modela sustava fiskalnog izravnanja za Republiku Hrvatsku**“, sadrži simulaciju mjerenja fiskalnih nejednakosti primjenom novog modela fiskalnog izravnanja. Temeljem provedene simulacije dan je prijedlog optimalnog modela sustava fiskalnog izravnanja za Republiku Hrvatsku.

Šesto poglavlje obuhvaća **zaključna razmatranja** utemeljena na prezentiranim rezultatima istraživanja. Na kraju se navode ograničenja provedenog istraživanja i smjernice za buduća istraživanja.

1.7. Očekivani znanstveni doprinos i primjenjivost rezultata rada

Znanstveni doprinos ovoga rada ogleda se u sistematiziranju i unapređenju teorijskog okvira fiskalnog izravnjanja na temelju analize sustava fiskalnog izravnjanja zemalja članica OECD-a. Najveći znanstveni doprinos ovoga rada ogleda se u metodološkom okviru provedenog empirijskog istraživanja koje je bilo usmjereno na detaljnu analizu i opisivanje sustava fiskalnog izravnjanja svjetske prakse kako bi se utvrdile razlike u zastupljenosti pojedinih izvora prihoda među zemljama OECD-a, a na taj način vidjela učestalost i utvrdila opravdanost uvođenja pojedinih izvora javnih prihoda na lokalne razine javne vlasti. Istraživanjem se također utvrđuje ujednačenost raspodjele javnih funkcija na lokalnim razinama javne vlasti s obzirom na to da je pitanje dodijeljenih javnih funkcija na lokalnim razinama bitno prilikom utvrđivanja potreba za fiskalnim izravnjanjem. Rezultati analize strukture javnih prihoda i rashoda zemalja članica OECD-a poslužit će kao smjernice za kreiranje smjernica novog sustava fiskalnog izravnjanja u Republici Hrvatskoj.

Sintezom znanstvene i stručne literature iz područja fiskalnog federalizma utvrđeno je da ne postoji jedinstveni sustav fiskalnog izravnjanja, što se nameće kao jedan od glavnih izazova ovoga rada. S obzirom na navedeno, a u odnosu na dosadašnja provedena slična istraživanja u Republici Hrvatskoj, najveći stručni doprinos ogleda se u definiranju novog normativnog okvira sustava fiskalnog izravnjanja proširenjem strukture javnih prihoda. Primjenom i uporabom novog modela sustava fiskalnog izravnjanja uspješnije bi se ublažile fiskalne nejednakosti među lokalnim jedinicama.

Teorijski i empirijski argumenti u okviru doktorskog rada pružaju osnovu za definiranje novih javnih politika u relevantnom području te podlogu za reforme nositeljima odluka – ministarstvima financija, kao i regionalnim, gradskim te općinskim vlastima.

2. TEORIJSKI OKVIR FISKALNOG IZRAVNANJA

U nastavku će biti iznesene temeljne odrednice sustava fiskalnog izravnanja čije je uvažavanje ključan preduvjet za definiranje kvalitetnog mehanizma osiguranja maksimizacije ponude javnih dobara i usluga u lokalnim zajednicama.

2.1. Fiskalno izravnanje u okviru teorije fiskalnog federalizma

Za razumijevanje sustava fiskalnog izravnanja ključno je poznavati pojamovno razgraničenje vertikalne i horizontalne fiskalne neravnoteže. Vertikalna ili okomita fiskalna neravnoteža je nesrazmjer između dodijeljenih prihoda i potreba za rashodima na različitim razinama vlasti u federalnim sustavima. Središnja država ima tendenciju prikupljanja većine poreza dok su lokalne vlasti često odgovorne za više troškove nego što ih mogu financirati iz izvora prihoda koji su izravno pod njihovim nadzorom. (Bird i Tarasov 2002; Martinez-Vazquez i Searle 2007; Brillantes *et al.* 2007). Okomita fiskalna neravnoteža javlja se kada ne postoji široka podudarnost između odgovornosti za rashode dodijeljene svakoj razini vlasti i fiskalnih resursa koji su im na raspolaganju za provođenje tih odgovornosti na nekoj propisanoj minimalnoj razini (Yilmaz i Zahir 2020). Horizontalna neravnoteža je nedosljednost između sposobnosti prikupljanja prihoda i fiskalnih potreba vlada na istoj razini javne vlasti. Određeni stupanj neusklađenosti između sredstava prihoda i potreba rashoda na različitim razinama je neizbježan; međutim, u tom je slučaju važna uloga transfera koji mogu ispraviti postojeće neravnoteže. Ipak, treba upozoriti da poteškoće u dizajnu ili proturječne tvrdnje o potrebama različitih razina vlasti znače da mehanizmi dijeljenja i prijenosa prihoda možda neće u potpunosti riješiti neravnotežu (Shah 1994).

Četiri uzroka dovode do okomitog fiskalnog jaza:

- neadekvatna raspodjela odgovornosti
- centralizacija poreznih ovlasti
- štetno porezno natjecanje među lokalnim samoupravama i
- nedostatak poreznog prostora na nižim razinama vlasti zbog većih poreznih opterećenja središnje vlade.

Da bi se riješio okomiti fiskalni jaz, važno je suočiti se s njegovim izvorima kroz kombinaciju politika kao što su preraspodjela odgovornosti, porezna decentralizacija ili smanjenje poreza od strane središnje vlade i podjela porezne osnovice (dopuštajući lokalnim vlastima da naplaćuju dodatne stope na nacionalnu poreznu osnovicu). Podjela prihoda ili bezuvjetni transferi zasnovani na formulama, koji oslabljuju odgovornost prema lokalnim poreznim obveznicima, trebaju se uzeti u obzir kao krajnje utočište kako bi se riješio ovaj jaz (Boadway i Shah 2009). Rješavanje problema okomitog jaza samo kroz prijenos više resursa na lokalne vlasti lako može imati negativne poticajne učinke na njihovo ponašanje (Yilmaz i Zahir 2020).

Najčešći izvor okomite fiskalne neravnoteže je nedostatak vlastitih prihoda (Kowalik 2016). Postoji nekoliko razloga zašto se centralna vlada često ustručava dodijeliti značajne vlastite izvore prihoda podnacionalnim vladama (Martinez-Vazquez i Boex 2001):

- strah središnje vlade da izgubi kontrolu nad fiskalnom politikom kao alatom za fiskalno upravljanje
- uočena potreba za centraliziranim upravljanjem najznačajnijim porezima
- dodjeljivanje najelastičnijih izvora prihoda središnjoj državi
- strah od lošeg upravljanja ili porezne konkurencije među lokalnim samoupravama ili
- jednostavno odraz dominantne političke moći središnje vlade.

Podjela prihoda i transferi obično su namijenjeni ispravljanju ove vertikalne neravnoteže. Međutim, i politička odgovornost i ekonomska učinkovitost zahtijevaju da podnacionalne vlade imaju barem neke vlastite izvore prihoda, što znači poreze i naknade nad kojima imaju potpunu ili gotovo potpunu kontrolu. Lokalne vlasti trebale bi barem diskrecijski odlučivati o stopi lokalnog izvora prihoda (Martinez-Vazquez i Boex 2001). Raspodjela izvora vlastitih prihoda (s dovoljnom autonomijom) na različite razine vlasti primarni je način rješavanja vertikalnih neravnoteža fiskalnih kapaciteta. Relativno je lako izmjeriti postotak ukupnog prihoda javnog sektora koji prikuplja svaka razina ili sfera vlasti i na taj način znati razinu vertikalnih neravnoteža (Searle 2007).

Potpuna eliminacija vertikalne neravnoteže nemoguć je zadatak jer je neizbježan određeni stupanj neusklađenosti između rashoda i prihoda. Teškoća uklanjanja

vertikalne neravnoteže povezana je s njezinom procjenom koja zahtijeva detaljne informacije o potrebama rashoda lokalnih samouprava i kapacitetu i trudu za prikupljanje prihoda. Nedostatak pouzdanih informacija koje se odnose i na rashode i na prihode podnacionalnih vlada najvažnija su tehnička ograničenja u oblikovanju učinkovitog međuvladinog sustava transfera za zatvaranje vertikalnog jaza (Yilmaz i Zahir 2020). Prvo, lokalne ili regionalne vlasti mogu se razlikovati u svojim fiskalnim kapacitetima, to jest u svojoj ekonomskoj osnovi, a time i u svojoj sposobnosti da povećaju određenu razinu prihoda standardnim stopama i administrativnim naporima. Drugo, lokalne samouprave također se mogu razlikovati u svojim potrebama za izdacima. Čak i kada lokaliteti ili regije imaju isti fiskalni kapacitet ili sposobnost povećanja prihoda, mogu se razlikovati u troškovima s kojima se suočavaju za pružanje standardizirane košarice javnih usluga zbog razlika u potrebama koje proizlaze iz različitih demografskih profila (npr. postotka stanovništva školske dobi ili u mirovini), zemljopisnih i klimatoloških uvjeta, učestalosti siromaštva i nezaposlenosti i tako dalje. Razlike u potrebama izdataka među regijama mogu se pojaviti i zbog razlika u troškovima ili razinama cijena koje se odnose na pružanje usluga standardne košare javnih usluga (Martinez-Vazquez i Boex 2007). Procjena vertikalnog jaza trebala bi biti dinamičan proces koji pruža mogućnost podnacionalnim vladama da nastavu s pružanjem usluga. Da bi se zajamčila određena kvaliteta i količina podnacionalnih usluga, prihodi bi trebali rasti prema potrebi izdataka (Yilmaz i Zahir 2020). Transferi su način na koji većina zemalja postiže vertikalnu fiskalnu ravnotežu, odnosno osigurava da prihodi i rashodi svake razine vlasti budu približno jednaki. Vertikalne fiskalne praznine u načelu se mogu zatvoriti na druge načine – prijenosom ovlasti za prikupljanje prihoda na lokalne samouprave, prijenosom odgovornosti za rashode na središnju državu ili smanjenjem lokalnih rashoda ili povećanjem lokalnih prihoda (Bird i Smart 2002).

Raspodjela izvora prihoda među razinama javne vlasti trebala bi slijediti dodjelu funkcija (Dafflon 2007). Tamo gdje su javne funkcije raspodijeljene između više razina vlasti, resursi se moraju dodijeliti svakoj razini vlasti u skladu s dodijeljenim odgovornostima (Spahn 2007). Isto tako, na strani rashoda, glavna je briga pri dizajniranju sustava prijenosa izjednačavanja osigurati da podnacionalne vlade svim građanima pružaju slični standard javnih usluga po usporedivim poreznim stopama (Yilmaz i Zahir 2020). Financije bi trebale slijediti funkcije. Sa stajališta odgovornosti

svaka bi lokalna jedinica trebala biti u mogućnosti prikupljati prihode iz vlastitih izvora koji su joj potrebni za financiranje troškova (Rao 2007). Podjela prihoda aranžman je u kojemu prihod od određene porezne osnovice pripada i središnjoj i lokalnoj vlasti. Razlikujemo dvije vrste podjele prihoda: ona u kojoj više razina vlade dijeli poreznu osnovicu i ona u kojoj prihod prikuplja jedna razina, ali dijele je različite razine. U prvom sustavu viša razina vlasti određuje poreznu osnovicu, a niže razine vlasti nameću dodatnu stopu na poreznu stopu koju određuje viša razina vlasti (engl. *piggyback tax*). U drugoj vrsti sustava moraju se razmotriti važna pitanja o udjelu središnjih prihoda koji se dijele između središnjih i nižih razina vlasti te formuli za podjelu (Rao 2007).

Europska povelja o lokalnoj samoupravi (Vijeće Europe 1985) može poslužiti kao polazna točka za rješavanje određenih pitanja povezanih s fiskalnim izjednačavanjem. U njoj se navodi da bi lokalne samouprave trebale imati punu diskreciju u izvršavanju svojih odgovornosti te da bi nadzor lokalnih samouprava trebao biti ograničen. Istodobno, resursi dostupni lokalnim samoupravama trebali bi se podudarati s njihovim odgovornostima i biti dovoljni da im omoguće da idu ukorak s promjenama troškova njihovih funkcija. Budući da bi s vremenom moglo biti teško održati dobru ravnotežu između razvijajućih odgovornosti i vlastitih prihoda, bilo kakva fiskalna neravnoteža pokreće potrebu za transferima financijskog izjednačavanja. Tako članak 9. stavak 5. Povelje glasi: „Zaštita financijski slabijih lokalnih vlasti zahtijeva uspostavu postupaka financijskog izravnjanja ili ekvivalentnih mjera kojima je cilj ispraviti učinke nejednake raspodjele potencijalnih izvora financiranja i financijskog tereta koji moraju podržati. Takvi postupci ili mjere neće umanjiti diskreciju koju lokalne vlasti mogu provoditi u svojoj sferi odgovornosti. " (Dafflon 2007).

Potruga za "pravim" pristupom vertikalnom dijeljenju mogla bi započeti procjenom veličine praznine koju će popuniti međuvladini fiskalni transferi. Jaz za podnacionalnu razinu javne vlasti razlika je između (a) iznosa koji se mora potrošiti da bi se osigurala minimalna prihvatljiva razina državnih usluga i (b) iznosa koji se može prikupiti iz vlastitih izvora prihoda ako ulaže "normalni" napor naplate prihoda. Ovaj jaz u potrebama i resursima (G) mogao bi se preciznije definirati kao:

$$G = \sum_i (\tilde{E}_i - \tilde{R}_i)$$

gdje je \tilde{E}_i = iznos rashoda potreban za pružanje minimalne prihvatljive razine (dodijeljenih) usluga u lokalnoj samoupravi i

\tilde{R}_i = prihod koji bi se prikupio iz vlastitih izvora ulaganjem „normalnog“ napora u lokalnoj samoupravi i .

Okomiti udio (VS) jednak je:

$$VS = \frac{\alpha G}{CR}$$

gdje je α postotak razlike u potrebama i resursima koji središnja vlada predlaže pokriti transferima, a CR ukupni iznos prihoda (ili poreznog prihoda) koji je prikupila središnja (ili državna) vlada (Bahl i Wallace 2007, str. 206). Ova norma vertikalne ravnoteže u međuvladinom sustavu lakše se konceptualizira nego što se mjeri. Posebno je teško mjeriti troškove pružanja minimalne razine usluga. Brojni su pokušaji takvog mjerenja, ali malo zemalja uspješno koristi ovaj pristup za definiranje vertikalnog udjela (Bahl i Wallace 2007).

2.2. Raspodjela javnih funkcija između različitih razina vlasti

Osnovno pravilo učinkovite dodjele rashoda je da se svaka funkcija dodijeli najnižoj razini vlasti u skladu s njegovom učinkovitom izvedbom. Jedine usluge koje bi se trebale pružati centralno su one za koje ne postoje razlike u potražnji na različitim lokalitetima, gdje postoje značajna prelijevanja između jurisdikcija koja se ne mogu rješavati na neki drugi način (npr. ugovaranjem ili dizajnom bespovratnih sredstava) ili za koje su dodatni troškovi lokalne uprave dovoljno veći da nadmašuju njegove prednosti. Ukratko, ostavljajući po strani važno pitanje distribucije, gotovo sve javne usluge (osim nacionalne obrane, vanjske politike i, iznenađujuće, nekoliko drugih) vjerojatno bi se trebale pružati na lokalnoj razini, a lokalni donositelji odluka odlučuju koje usluge se daju, kome, u kojoj količini i kvaliteti i koji lokalni porezni obveznici plaćaju pružanje tih usluga (Bird 1993, str. 211). Tablicom 1 prikazana je konceptualna osnova raspodjele javnih rashoda po razinama javne vlasti.

Tablica 1. Konceptualna osnova raspodjele javnih rashoda

| Kategorija rashoda | Odgovornost | | Komentar |
|--|------------------------------|-----------------------------------|--|
| | Politika, standardi i nadzor | Pružatelj usluge / administracija | |
| Obrana | S | S | Koristi i troškovi su nacionalnog opsega. |
| Vanjski poslovi | S | S | Koristi i troškovi su nacionalnog opsega. |
| Međunarodna trgovina | S | S | Koristi i troškovi su nacionalnog opsega. |
| Monetarna politika, valuta, bankarstvo | S | S | Koristi i troškovi su nacionalnog opsega. |
| Međudržavna trgovina | S | S | Koristi i troškovi su nacionalnog opsega. |
| Prijenos plaćanja osobama | S | S | preraspodjela |
| Subvencije poslovanju i industriji | S | S | regionalni razvoj, industrijska politika |
| Imigracija | S | S | Koristi i troškovi su nacionalnog opsega. |
| Osiguranje za slučaj nezaposlenosti | S | S | Koristi i troškovi su nacionalnog opsega. |
| Zračni prijevoznici i željeznice | S | S | Koristi i troškovi su nacionalnog opsega. |
| Fiskalna politika | S, D | S, D, L | Koordinacija je moguća. |
| Regulacija | S | S, D, L | unutarnje zajedničko tržište |
| Prirodni resursi | S | S, D, L | promiču zajedničko tržište |
| Okoliš | S, D, L | D, L | Koristi i troškovi mogu biti nacionalnog, regionalnog ili lokalnog opsega. |
| Industrija i poljoprivreda | S, D, L | D, L | značajna međujurisdikcijska prelijevanja |
| Obrazovanje | S, D, L | D, L | transferi u naravi |
| Zdravstvo | S, D, L | D, L | transferi u naravi |
| Socijalna skrb | S, D, L | D, L | transferi u naravi |
| Policija | D, L | D, L | prvenstveno lokalne koristi |
| Voda, kanalizacija, otpad | L | L | prvenstveno lokalne koristi |

| Kategorija rashoda | Odgovornost | | Komentar |
|----------------------|------------------------------|-----------------------------------|---|
| | Politika, standardi i nadzor | Pružatelj usluge / administracija | |
| Zaštita od požara | L | L | prvenstveno lokalne koristi |
| Parkovi i rekreacija | S, D, L | S, D, L | Prvenstveno lokalna odgovornost, ali nacionalna i pokrajinske vlade mogu osnivati vlastite parkove. |
| Autoceste | | | |
| međudržavne | S | D, L | unutarnje zajedničko tržište |
| pokrajinske | D | D, L | pokrajinske koristi i troškovi |
| međuregionalne | D | D, L | međuregionalne koristi i troškovi |
| lokalne | L | L | lokalne koristi i troškovi |
| Potrošačka moć | S, D | S, D | fiskalni transferi za postizanje vlastitih ciljeva |

Napomena: S je savezna odgovornost, D je državna ili pokrajinska odgovornost i L je lokalna odgovornost.

Izvor: Shah, A.: „The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Countries“, *Policy and Research Series*, 23, World Bank, Washington, D. C., 1994., str. 12.

U federaciji, lokalne samouprave su ili proširene države državnih vlada ("dualni federalizam") ili su ravnopravni partneri s vladama više razine ("kooperativni federalizam"). Stoga državne vlade preuzimaju različite stupnjeve nadzora u pružanju lokalnih javnih usluga. U unitarnoj državi, s druge strane, podnacionalne vlade djeluju u ime središnje vlade. Stoga bi koristan skup smjernica za dodjelu odgovornosti za lokalne javne usluge bio razvoj politike i standarda usluga i učinka koji će se odrediti na nacionalnoj razini; nadzor provedbe koji se provodi na državnoj ili pokrajinskoj razini i usluge koje će pružati lokalna ili regionalna uprava (Shah 1994, str. 12).

Proizvodnja usluga može biti javna ili privatna, prema nahođenju lokalnih ili regionalnih vlasti. Odgovornosti za javne usluge koje nisu isključivo lokalne prirode, kao što je zaštita od požara, trebale bi se podijeliti prema ovim smjernicama. Dodjela javnih usluga lokalnim ili regionalnim vlastima može se temeljiti na različitim razmatranjima kao što su ekonomija razmjera, ekonomija opsega (odgovarajuće povezivanje lokalnih javnih usluga radi poboljšanja učinkovitosti kroz ekonomiju informacija i koordinacije i povećanu odgovornost putem birača, sudjelovanje i povrat troškova) i prelijevanje

troškova/koristi, blizina korisnicima, preferencije potrošača i proračunski izbori u pogledu strukture potrošnje (Break 1973; Hirsch 1964). Određena razina vlasti kojoj je usluga dodijeljena određuje javnu ili privatnu proizvodnju usluge na temelju razmatranja učinkovitosti i pravednosti (Shah 1994, str. 12–13).

Tablica 2 predstavlja matricu i subjektivnu procjenu kako različiti alokativni kriteriji favoriziraju lokalnu ili gradsku dodjelu i daju li prednost javnoj ili privatnoj proizvodnji s obzirom na učinkovitost ili pravednost za svaku uslugu. Kriteriji i ocjena prikazani u ovoj tablici su proizvoljni; praktična i institucionalna razmatranja trebala bi biti uključena u ovu analizu, a čitatelj može doći do različitih zaključaka koristeći iste kriterije (Shah 1994, str. 13).

Tablica 2. Dodjela lokalnih javnih usluga općinskim i regionalnim/metropolitanskim vladama

| Javna usluga | Kriteriji raspodjele za pružanje javnih usluga | | | | | | | Kriteriji raspodjele za javnu nasuprot privatnoj proizvodnji | | |
|----------------------|--|------------------|--------------------------------|-------------------|-----------------------|--------------------------------------|-------------------|--|---------|-------------------|
| | Ekonomija razmjera | Ekonomija opsega | Preljevanje koristi / troškova | Politička blizina | Suverenitet potrošača | Ekonomska procjena sektorskih izbora | Dominant na uloga | Učinkovitost | Kapital | Dominant na uloga |
| | | | | | | | | | | |
| Gašenje požara | L | L | L | L | L | R | L | P | J | P |
| Policijska zaštita | L | L | L | L | L | R | L | P | J | J |
| Prikupljanje otpada | L | L | L | L | L | R | L | P | P | P |
| Kvartovski parkovi | L | L | L | L | L | R | L | P | J | J |
| Održavanje ulica | L | L | L | L | L | R | L | P | P | P |
| Upravljanje prometom | L | R | L | L | L | R | L | P | P | P |
| Lokalni prijevoz | L | R | L | L | L | R | L | P | P | P |
| Lokalne knjižnice | L | L | L | L | L | R | L | J | J | J |
| Osnovno obrazovanje | L | L | R | R | L | R | R | P | J | P, J |
| Srednje obrazovanje | L | L | R | R | L | R | R | P | J | P, J |
| Javni prijevoz | R | R | R | L, R | R | R | R | P, J | J | P, J |

| Javna usluga | Kriteriji raspodjele za pružanje javnih usluga | | | | | | | Kriteriji raspodjele za javnu nasuprot privatnoj proizvodnji | | |
|----------------------------|--|------------------|--------------------------------|-------------------|-----------------------|--------------------------------------|-------------------|--|---------|-------------------|
| | Ekonomija razmjera | Ekonomija opsega | Preljevanje koristi / troškova | Politička blizina | Suverenitet potrošača | Ekonomska procjena sektorskih izbora | Dominant na uloga | Učinkovitost | Kapital | Dominant na uloga |
| | | | | | | | | | | |
| Vodoopskrba | R | R | R | L, R | R | R | R | P | J | P, J |
| Zbrinjavanje otpadnih voda | R | R | R | R | R | R | R | P, J | P, J | P, J |
| Zbrinjavanje otpada | R | R | R | R | R | R | R | P | P | P |
| Javno zdravstvo | R | R | R | R | R | R | R | J | J | J |
| Bolnice | R | R | R | R | R | R | R | P, J | J | P, J |
| Električna energija | R | R | R | R | R | R | R | P | P | P |
| Zagađenje zraka i vode | R | R | R | R | R | R | R | J | J | J |
| Specijalna policija | R | R | R | R | R | R | R | J | J | J |
| Regionalni parkovi | R | R | R | L, R | R | R | R | J | J | J |
| Regionalno planiranje | R | R | R | L, R | R | R | R | J | J | J |

Napomena: L označava lokalne vlasti, R su regionalne vlasti, P je privatni sektor i J je javni sektor.

Izvor: Shah, A., 1994., str. 13.

Stoga je mješavina sustava isporuke prikladna za lokalne javne usluge. Budući da su financijski kapaciteti lokalnih samouprava prilično ograničeni u većini zemalja u razvoju, poticanje sudjelovanja privatnog sektora u pružanju lokalnih javnih usluga dobiva veći značaj. Takvo sudjelovanje povećat će odgovornost i izbor u lokalnom javnom sektoru (Shah 1994, str. 13). Postavlja se pitanje koje bi se lokalne javne usluge mogle delegirati na sve lokalne samouprave. To su usluge za koje ekonomija razmjera nije glavna stvar, politička blizina je bitna, ne očekuju se značajna prelijevanja troškova i koristi, a distribucijska razmatranja nisu važna. Slijede primjeri takvih usluga: (a) zaštita od požara, (b) policijska zaštita, (c) osnovno obrazovanje, (d) prikupljanje otpada, (e) susjedski parkovi i rekreacija, (f) održavanje ulica, (g) lokalni prijevoz, (h) upravljanje prometom, (i) lokalne knjižnice i (j) provedba lokalnih podzakonskih akata (Shah 1994, str. 14). Te bi usluge mogle biti decentralizirane na lokalne samouprave bez obzira na njihovu veličinu ili financijske mogućnosti. U svrhu policijske zaštite, lokalne samouprave u manjim gradovima i ruralnim područjima mogu imati mogućnost organiziranja vlastite službe ili sklapanja aranžmana s višom vladom za pružanje usluge uz naknadu (Shah 1994, str. 14).

Lokalne javne usluge koje bi se mogle decentralizirati na veće urbane općine (preko 100 000 stanovnika i koje ispunjavaju određeni standard procjene imovine) su usluge za koje postoji određeni stupanj ekonomije razmjera, ali je blizina vlade ljudima važna, razmatranja distribucije su manje relevantna, a izlijevanje koristi nije ozbiljno. Primjeri takvih usluga uključuju: (a) planiranje korištenja zemljišta i (b) sporedno obrazovanje. Literatura upućuje na to da se za većinu ovih usluga u industrijskim zemljama ekonomija razmjera postiže kada broj stanovnika prelazi 100 000. Ova predložena granica može se prilagoditi za svaku zemlju (Shah 1994, str. 14).

Lokalne javne usluge koje će pružati gradske ili regionalne vlasti (kombinirano milijun stanovnika i određena vrijednost procjene imovine) su usluge za koje postoje važne ekonomije obima i opsega, prelijevanje troškova i koristi može biti ozbiljno, politička blizina je važna, a distribucijska razmatranja su od manje važnosti: (a) prijevoz, (b) opskrba vodom, (c) zbrinjavanje otpadnih voda, (d) odlaganje otpada, (e) javno zdravstvo, (f) bolnice, (g) električna energija, (h) zagađenje zraka i vode, (i) specijalne policijske službe, (j) posebne knjižnice, (k) regionalni parkovi i (l) regionalno planiranje (Shah 1994, str. 14).

2.3. Optimalna veličina lokalne zajednice

U kontekstu definicije optimalne veličine lokalne zajednice najčešće se navodi Kingov model (1984) koji optimum traži u ravnoteži između ekonomskih prednosti većih zajednica, odnosno djelovanja ekonomije obujma, te političkih prednosti manjih zajednica, odnosno veće razine sudjelovanja građana u donošenju relevantnih odluka o javnim dobrima i uslugama. U teorijskom smislu nekoliko je ključnih čimbenika koji utječu na optimalnu veličinu lokalnih zajednica (Bahl, R. i Linn, J. F. 1992):

- broj stanovnika: lokalne zajednice s većim brojem stanovnika mogu zahtijevati veće samouprave kako bi pružile usluge i predstavljale raznolike interese. Bahl i Linn (1992) ukazuju na to da veličina lokalnih uprava u zemljama u razvoju obično raste s veličinom populacije. Slično tome, istraživanje Hicken i Katsos (2012) otkrilo je da veći gradovi u SAD-u imaju veće strukture vlasti od manjih gradova.
- Gospodarska aktivnost: područja s visokom razinom gospodarske aktivnosti mogu zahtijevati veće samouprave jer raste potreba i kompleksnost pružanja lokalnih javnih dobara i usluga, posebice infrastrukture. Primjerice, istraživanje Martinez-Vazquez i McNab (1997) pokazalo je da je veličina lokalnih uprava u zemljama u razvoju pozitivno korelirana s razinom gospodarskog razvoja. Slično tome, istraživanje Ladd i Yinger (1989) pokazalo je da školski okruzi u područjima s visokom razinom gospodarske aktivnosti obično imaju veće proračune i više administrativnog osoblja.
- Fiskalna sposobnost: lokalne samouprave s većom fiskalnom sposobnošću, odnosno većim kapacitetom za prikupljanjem lokalnih javnih prihoda, mogu pružati više usluga i imati veće administrativne strukture. Primjerice, istraživanje Duncombe i sur. (1991) pokazalo je da školski okruzi u područjima s višim dohotkom po glavi stanovnika obično imaju veće troškove po stanovniku za obrazovanje. Slično tome, istraživanje Anselin i sur. (2001) ukazuje na to da američki gradovi s većim poreznim prihodima obično imaju veće strukture vlasti od gradova s manjim poreznim prihodima.
- Pravni i institucionalni okviri: stupanj decentralizacije, dostupnost međuvladinih transfera i stupanj autonomije koji se dodjeljuje lokalnim samoupravama značajno utječu na njihovu veličinu i strukturu. Na primjer, istraživanje koje je proveo Rodden (2002) pokazalo je da manje lokalne uprave u Europi obično

imaju višu razinu političke odgovornosti i demokratskog sudjelovanja od većih uprava, djelomice zbog decentralizacije političke moći. Slično tome, istraživanje koje su proveli Kroll i von Hagen (1999) pokazalo je da dostupnost međuvladinih transfera može utjecati na veličinu lokalnih uprava u Njemačkoj.

- Politika: politika također može utjecati na veličinu lokalne samouprave. Na primjer, izabrani dužnosnici mogu preferirati veće samouprave kako bi povećali svoju moć i utjecaj dok bi birači mogli preferirati manje samouprave da bi imali veći glas i predstavništvo (Hickena i Katsosa 2012). U toj studiji autori su analizirali utjecaj demokratskih čimbenika na veličinu lokalnih samouprava u Sjedinjenim Državama. Koristeći podatke o 3 800 gradova autori su proučavali kako faktori kao što su stupanj sudjelovanja birača, stupanj decentralizacije i razina prihoda utječu na veličinu lokalnih samouprava. Njihovi su rezultati pokazali da su manje samouprave obično politički učinkovitije i da imaju veću razinu biračkog sudjelovanja dok su veće samouprave obično ekonomski učinkovitije. Studija je istaknula važnost ravnoteže između političkih i ekonomskih faktora pri određivanju optimalne veličine lokalne samouprave.
- Geografski čimbenici odnose se na različite čimbenike kao što su površina teritorija, geomorfološki aspekti te učinci prelijevanja. Chisholm zaključuje da bi manje općine, koje su manje od 10 km², trebale biti spojene s drugim općinama kako bi se povećala učinkovitost u pružanju usluga i smanjili troškovi. S druge strane, općine koje su veće od 10 km² mogu biti dovoljno velike da same upravljaju svojim područjem, ali bi trebale osigurati dovoljno sredstava i kadra kako bi pružile sve usluge svojim građanima. Anselin, Varga i Acs (2001) analiziraju kako geografska blizina sveučilišta i visokotehnoloških tvrtki utječu na veličinu lokalne vlasti koja upravlja tim područjima. Utvrđuju da lokalne vlasti koje su geografski bliže obrazovnim institucijama i visokotehnološkim tvrtkama obično imaju manju veličinu i veću učinkovitost u pružanju usluga. To se može objasniti činjenicom da su takve lokalne vlasti često manje i da se mogu bolje prilagoditi specifičnim potrebama tih područja. Andrews i Dowding (2006) analiziraju kako geografski čimbenici, uključujući reljef terena, utječu na veličinu i organizaciju lokalne vlasti u Engleskoj. Prema njihovom istraživanju područja s brdovitim terenom obično su povezana s manjim lokalnim vlastima dok su područja s ravnim terenom povezana s većim lokalnim vlastima. To se može objasniti činjenicom da područja s brdovitim terenom zahtijevaju manje

infrastrukture i manje usluga od područja s ravnim terenom pa se stoga manje lokalne vlasti mogu bolje prilagoditi tim potrebama;

- Etnička heterogenost može stvoriti potrebu za većom lokalnom vlašću kako bi se osigurao odgovarajući pristup uslugama i predstavljanje različitih etničkih skupina u odlučivanju. S druge strane, etnički homogenija područja mogu zahtijevati manju lokalnu vlast koja može učinkovitije upravljati područjem. Na primjer, studija "Ethnic Heterogeneity and Public Goods Provision in Zambia: Evidence of a Subnational 'Diversity Dividend'" autora Bormana i Nsima-Obotea (2018) pokazuje da su općine u Zambiji s većom etničkom heterogenosti obično povezane s većom veličinom lokalne vlasti i većom razinom pružanja javnih dobara i usluga. Međutim, druga studija, "Ethnic Diversity and Local Government Finance" autora Baskina i Mirazb (2015), pokazuje da općine s manjom etničkom heterogenosti imaju veću efikasnost u upravljanju proračunom i javnim rashodima, što dovodi do manje potrebe za velikom lokalnom vlašću.

Kad je riječ o fiskalnom izravnanju, ako postoji učinkovit sustav fiskalnog izravnanja, lokalne zajednice s manje razvijenom ekonomijom mogu dobiti financijsku potporu koja im omogućuje da osiguraju usluge i infrastrukturu potrebne za njihove stanovnike. To može doprinijeti održivom razvoju tih područja i smanjiti potrebu za većom lokalnom vlašću kako bi se pružile sve potrebne usluge. S druge strane, nedostatak ili neučinkovitost sustava fiskalnog izravnanja može dovesti do situacije u kojoj lokalne jedinice samouprave ili regije s manje razvijenom ekonomijom ne mogu dobiti dovoljno financijskih sredstava da bi pružile potrebne usluge svojim stanovnicima. To može dovesti do potrebe za većom lokalnom vlašću koja ima veća sredstva i resurse za pružanje usluga i infrastrukture.

2.4. Pojam i izvori fiskalnih nejednakosti

Fiskalne nejednakosti među lokalnim zajednicama odnose se na razlike u fiskalnim kapacitetima i prihodima koji su dostupni različitim lokalnim vlastima. Takvo stanje može rezultirati različitim razinama javnih usluga i infrastrukture, kao i različitim razinama poreza koje plaćaju građani u različitim područjima. Brojni su izvori fiskalnih

nejednakosti, kao što su razlike u gospodarskoj snazi, demografskim obilježjima, geografskom položaju, regulatornim te institucionalnim značajkama.

Primjerice, kada je riječ o gospodarskoj snazi, bogatije lokalne zajednice mogu ubirati veće prihode radi veće zaposlenosti i plaća stanovništva i prihoda te dobiti poduzeća, što im omogućuje i veća ulaganja u infrastrukturu te kvalitetnije javne usluge. Demografska obilježja kao što su broj i struktura stanovništva također presudno utječu na prihode lokalnih zajednica jer mlađe stanovništvo ima veći porezni kapacitet. Također, lokalne zajednice koje su bliže gradskim središtima ili turističkim destinacijama mogu imati veće prihode od poreza i naknada jer imaju veći priljev turista i posjetitelja. U konačnici, lokalne zajednice mogu biti podložne različitim pravilima i propisima što može utjecati na njihovu sposobnost prikupljanja prihoda i ulaganja u javne usluge. Primjerice, pojedine lokalne samouprave mogu imati prihode od specifičnih poreza i javnih naknada koje druge lokalne samouprave nemaju (prihod od koncesija na rudna i mineralna bogatstva, šumski doprinosi i sl.). Čak i ako su vertikalne ili horizontalne neravnoteže toliko velike da su potrebne međuvladine bespovratne pomoći kako bi se nekim podnacionalnim vladama omogućilo financiranje minimalnih razina rashoda, važno je da postoji fiskalni suverenitet na margini, odnosno da podnacionalne vlade čiji članovi to žele učiniti mogu naplatiti više ili niže poreze po svom izboru kako bi pružili više ili manje javnih usluga. Ne bi trebali biti ograničeni federalnom fiskalnom luđačkom košuljom (engl. *federal fiscal straitjacket*) (McLure 1993, str. 5). Raspodjela izvora prihoda među razinama vlasti trebala bi slijediti dodjelu funkcija (Dafflon 2007, str. 363). Tamo gdje su javne funkcije raspodijeljene između više razina vlasti, resursi se moraju dodijeliti svakoj razini vlasti u skladu s dodijeljenim odgovornostima (Spahn 2007, str. 75).

Osim u fiskalnim kapacitetima, lokalne se zajednice razlikuju u svojim potrebama za rashodima. Čak i kada regije imaju jednak fiskalni kapacitet ili sposobnost prikupljanja prihoda, mogu se razlikovati u troškovima s kojima se suočavaju za pružanje standardizirane košarice javnih usluga zbog razlika u potrebama koje proizlaze iz različitih demografskih profila (postotak stanovništva školske dobi ili umirovljenika), zemljopisnih i klimatoloških uvjeta, učestalosti siromaštva i nezaposlenosti itd. (Martinez-Vazquez i Boex 2001, str. 19). Učinkovitost formule za izjednačavanje u

velikoj je mjeri određena kvalitetom informacija i podataka korištenih u njihovom razvoju (Martinez-Vazquez i Boex 2001, str. 22).

Fiskalno izjednačavanje se može smatrati nužnim pandanom decentralizaciji, nadoknađujući njezinu tendenciju stvaranja razlika među regijama kako bi se omogućilo pružanje javnih dobara i usluga (Boadway 2004). Decentralizirano odlučivanje rezultira različitim neto fiskalnim koristima za građane (imputiranim koristima od javne potrošnje umanjena za porezno opterećenje) ovisno o fiskalnim kapacitetima mjesta njihova prebivališta. To dovodi do fiskalne nejednakosti i fiskalne neučinkovitosti u raspodjeli sredstava. Fiskalna nejednakost nastaje jer se građani s identičnim primanjima različito tretiraju ovisno o mjestu stanovanja. Fiskalna neučinkovitost u raspodjeli resursa proizlazi iz toga što ljudi u svojim odlukama o preseljenju uspoređuju bruto dohodak (privatni dohodak uvećan za neto beneficije javnog sektora umanjen za trošak preseljenja) na novim lokacijama. Razmišljanja o ekonomskoj učinkovitosti opravdavaju usporedbu privatnog dohotka umanjenog za troškove selidbe samo bez ikakvog uvažavanja koristi javnog sektora. Nacija koja cijeni horizontalnu pravednost (jednak tretman svih građana u cijeloj zemlji) i fiskalnu učinkovitost treba ispraviti fiskalnu nejednakost i neučinkovitost koje prirodno nastaju u decentraliziranoj vladi (Shah 2012). Gotovo je univerzalan nedostatak podnacionalnih vlastitih prihoda u odnosu na dodijeljene potrebe podnacionalnih izdataka. Međuvladini transferi igraju presudnu ulogu u uklanjanju ovog fiskalnog jaza, kao i u ublažavanju međuregionalnih razlika u resursima (Smoke 2003).

Imati savršenu korespondenciju između ovlasti prihoda i rashoda na podnacionalnim razinama bilo bi idealno jer bi zahtijevalo da potrošači javnih usluga u potpunosti plaćaju usluge koje konzumiraju. Međutim, sustav dodjele koji se temelji na komparativnoj prednosti nužno će rezultirati time da podnacionalne vlade imaju veće odgovornosti prema rashodima nego što bi to dopuštale njihove porezne ovlasti. U tim bi situacijama trebalo uspostaviti mehanizme za rješavanje takvih vertikalnih fiskalnih neravnoteža. Razlike između kapaciteta podnacionalnih jedinica za prikupljanje prihoda mogle bi narušiti horizontalnu pravičnost među pojedincima koji žive u različitim jurisdikcijama. Razni instrumenti mogu se koristiti za rješavanje ovih vertikalnih i horizontalnih fiskalnih neravnoteža unutar zemlje. Ti se instrumenti i njihov dizajn razlikuju u smislu stupnja fiskalne autonomije, uključuju različite sustave poticaja

i imaju različite implikacije na kapital. Instrumenti uključuju transfere opće namjene za podjelu prihoda i transfere za posebne namjene (s odgovarajućim zahtjevima ili bez odgovarajućih zahtjeva podnacionalnih vlada (Rao 2007, str. 320–321). Potpuno izjednačavanje (u smislu zatvaranja svih praznina) postići će se samo ako je standardni kapacitet za prikupljanje prihoda koji se bespovratnim sredstvima namjerava pružiti postavljen na razini najbogatije lokalne samouprave (Bird 2003).

Na prvi se pogled rješavanje fiskalnih nejednakosti čini laganim zadatkom. Jednom kada se izmjeri opseg fiskalnih nejednakosti, treba donijeti odluku o tome koliki dio međuregionalne nejednakosti treba ukloniti. Tada bi trebalo izraditi formulu za izjednačavanje koja će riješiti problem. Međutim, mjerenje fiskalnih kapaciteta nije lak zadatak. Za početak postoji kontroverza oko njegove mjere. Primjena mjere fiskalne sposobnosti u nekim zemljama, poput Kanade, koncentrira se samo na prihodnu stranu (Yilmaz i Zahir 2020, str. 30). Na strani rashoda glavna je briga pri dizajniranju sustava prijenosa izjednačavanja osigurati da podnacionalne vlade svim građanima pružaju slični standard javnih usluga po usporedivim poreznim stopama. Načelo fiskalnog izjednačavanja snažno se podupire. Da bi se postigao ovaj cilj, većina vlada dizajnira sustave prijenosa izjednačavanja usredotočujući se ili na izjednačavanje kapaciteta lokalnih samouprava za pružanje određenih razina usluga ili na izjednačavanje učinka lokalnih samouprava (Yilmaz i Zahir 2020, str. 31).

Većina zemalja kombinira horizontalno i vertikalno izjednačavanje. Istraživanja upućuju na to da su horizontalni aranžmani učinkovitiji jer imaju veće učinke izjednačavanja po novčanoj jedinici. Oni su također općenito transparentniji jer pružaju više informacija o financijskim tokovima između donatora i jurisdikcija primatelja (Blöchliger 2014). Australija je jedina zemlja OECD-a koja nastoji u potpunosti eliminirati razlike u fiskalnom kapacitetu i za prihode i za rashode između podnacionalnih vlada. Omogućuje svim državama pružanje prosječne nacionalne razine usluga i uglavnom se prilagođava materijalnim strukturnim nedostacima koji su izvan kontrole države.

Iz perspektive političke ekonomije, oba sustava imaju svoje prednosti i nedostatke. Vertikalno izjednačavanje može dovesti do sindroma mekog proračunskog ograničenja jer se lokalne samouprave mogu udružiti i tražiti od središnje vlade sve veće transfere.

To, međutim, jako ovisi o pregovaračkoj moći središnje vlade, koja je sama po sebi funkcija šireg institucionalnog uređenja, i o tome koliko su lokalne razine javne vlasti snažno zastupljene u nacionalnim parlamentima. U horizontalnim sustavima izjednačavanja rasprava se pomiče na podnacionalnu razinu – tj. između bogatih i siromašnih lokalnih zajednica – jer središnja vlada više nije financijski uključena (Blöchliger 2014).

Podrijetlo horizontalne neravnoteže je drugačije. Prvo, bez obzira na to koliko pažljivo su funkcije i prihodi decentralizirani s ciljem usklađivanja rashoda i oporezivanja, njihovi se putovi s vremenom razlikuju što uzrokuje nejednakosti u decentraliziranim proračunima jedinica SNG-a. Drugo, budući da nijedna federalna ili decentralizirana zemlja nije savršeno homogena, različite razine oporezivanja od strane SNG-a ne odražavaju nužno razlike u potražnji za lokalnim javnim uslugama. Podnacionalni financijski kapaciteti ovise i o poreznim osnovicama dostupnima SNG-ima i o teritorijalnoj raspodjeli tih osnovica. Potrebe se razlikuju prema posebnim preferencijama lokalnog stanovništva; ali također ovise o geografskim, demografskim i socioekonomskim čimbenicima (Dafflon 2012).

Izjednačavanje je uobičajeni odgovor na horizontalnu neravnotežu. Odnosi se na pokušaje smanjenja fiskalnih razlika među SNG-ima novčanim transferima. Postavljaju se dva početna pitanja u vezi s provedbom shema izravnjanja. (i) Kakva je "solidarnost" među SNG-ima prihvaćena i prihvatljiva i tko o tome odlučuje? Više solidarnosti jasno bi označilo trend prema standardizaciji u pružanju ključnih lokalnih javnih usluga, umjesto promicanja pružanja usluga specifičnih za lokalno stanovništvo na usporedivim poreznim razinama. (ii) Gdje povući granicu između lokalnih preferencija i obveznih lokalnih javnih usluga? Bez jasne linije razgraničenja koja razdvaja specifične standarde usluga od ukupne omotnice rashoda, percepcija onoga što može biti potreba može lako eskalirati do potpuno neprihvatljive razine rashoda (Dafflon 2012).

Kada središnja vlada prenosi prihode na niže države, ona u pravilu prenosi i rashode koji su navodno približno jednaki. Ako je tako, podnacionalni rashodi bi se u načelu trebali, u nedostatku reakcija ponašanja, povećati za isti iznos kao i lokalni prihodi. Prihodi raspoloživi za rashode na središnjoj razini padaju, a oni dostupni na

podnacionalnoj razini rastu za isti iznos kao i rashodi na podnacionalnoj razini. Makroekonomski učinak takve promjene stoga ne ovisi o iznosu transfera samom po sebi, već o tome što se događa sa središnjim rashodima i što se događa s netransfernim („vlastitim“) podnacionalnim prihodima (Bird 2000). Neravnotežu koja proizlazi iz gore navedenih odnosa potrebno je ublažiti kroz fiskalno izjednačavanje putem transfera. Mehanizmi transfera fiskalnog izravnjanja bitni su za poticanje reformi povezanih s financijama lokalnih samouprava diljem svijeta (Canavire-Bacarreza i Espinoza 2010). Fiskalno izravnjanje ispravlja vertikalne fiskalne neravnoteže i ublažava horizontalne nejednakosti između lokalnih jurisdikcija. Također djeluje kao mehanizam osiguranja u decentraliziranim zemljama pogođenima asimetričnim ekonomskim šokom. Iz toga proizlazi da razina fiskalne izjednačenosti određuje stupanj solidarnosti između lokalnih samouprava (Di Liddo 2017).

2.4.1. Okomite fiskalne nejednakosti

Vertikalna fiskalna neravnoteža je nesrazmjer između izvora prihoda i potrebe za rashodima na središnjoj i podnacionalnoj razini vlasti. To se javlja kada rashodne odgovornosti podnacionalnih vlada ne odgovaraju njihovoj moći prikupljanja prihoda. U međuvremenu horizontalna neravnoteža nastaje kada se razlikuju vlastiti fiskalni kapaciteti za obavljanje istih funkcija između jurisdikcija unutar razine podnacionalne vlasti (Martinez-Vazquez i Searle 2007). Određeni stupanj neusklađenosti između sredstava prihoda i potreba rashoda na različitim razinama neizbježan je u svim federacijama. Savezne vlade imaju tendenciju prikupljanja većine poreza dok su lokalne vlasti često odgovorne za troškove više nego što mogu financirati iz izvora prihoda koji su izravno pod njihovim nadzorom (Bird i Tarasov 2002, str. 1). Okomita fiskalna neravnoteža javlja se kada ne postoji široka podudarnost između odgovornosti za rashode dodijeljene svakoj razini vlasti i fiskalnih resursa koji su im na raspolaganju za provođenje tih odgovornosti na nekoj propisanoj minimalnoj razini (Yilmaz i Zahir 2020:25). Učinkovita porezna uprava za određene prihode zahtijeva središnju upravu, što doprinosi problemu vertikalne neravnoteže. Najučinkovitije rješenje je osigurati određeni stupanj porezne autonomije ili diskrecije za svaku razinu vlasti (Martinez-Vazquez i Boex 2001, str. 8–9). Nakon što su rashodovne i porezne obveze dodijeljene, dijeljenje prihoda i transferi mogu ispraviti rezultirajuće neravnoteže. Poteškoće u dizajnu ili proturječne tvrdnje o potrebama različitih razina vlasti znače da

mehanizmi dijeljenja i prijenosa prihoda možda neće u potpunosti riješiti neravnotežu (Shah 1994, str. 40).

Najčešći izvor okomite fiskalne neravnoteže je nedostatak vlastitih prihoda (Kowalik 2016). Postoji nekoliko razloga zašto se centralna vlada često ustručava dodijeliti značajne vlastite izvore prihoda podnacionalnim vladama: (i) strah središnje vlade da izgubi kontrolu nad fiskalnom politikom kao alatom za fiskalno upravljanje, (ii) uočena potreba za centraliziranim upravljanjem najznačajnijim porezima, (iii) dodjeljivanje najelastičnijih izvora prihoda središnjoj državi; (iv) strah od lošeg upravljanja ili porezne konkurencije među lokalnim samoupravama ili (v) jednostavno odraz dominantne političke moći središnje vlade (Martinez-Vazquez i Boex 2001, str. 9).

Podjela prihoda i transferi obično su namijenjeni ispravljanju ove vertikalne neravnoteže. Međutim, i politička odgovornost i ekonomska učinkovitost zahtijevaju da podnacionalne vlade imaju barem neke vlastite izvore prihoda, što znači poreze i naknade nad kojima imaju potpunu ili gotovo potpunu kontrolu. Lokalne bi vlasti trebale barem diskrecijski odlučivati o stopi lokalnog izvora prihoda (Martinez-Vazquez i Boex 2001, str. 9). Vertikalni fiskalni jaz definiran je kao nedostatak prihoda koji proizlazi iz neusklađenosti sredstava prihoda i potreba za rashodima, obično nižih razina vlasti. Nacionalna vlada može imati više prihoda od onih koji su opravdani njezinim izravnim i neizravnim troškovnim odgovornostima; regionalne i lokalne vlasti mogu imati manje prihoda od svojih odgovornosti za rashode (Shah 2007, str. 17).

Četiri uzroka dovode do okomitog fiskalnog jaza: (i) neadekvatna raspodjela odgovornosti, (ii) centralizacija poreznih ovlasti, (iii) štetno porezno natjecanje među lokalnim samoupravama i (iv) nedostatak poreznog prostora na nižim razinama vlasti zbog većih poreznih opterećenja središnje vlade. Da bi se riješio okomiti fiskalni jaz, važno je suočiti se s njegovim izvorima kroz kombinaciju politika kao što su preraspodjela odgovornosti, porezna decentralizacija ili smanjenje poreza od strane središnje vlade i podjela porezne osnovice (dopuštajući lokalnim vlastima da naplaćuju dodatne stope na nacionalnu poreznu osnovicu). Podjela prihoda ili bezuvjetni transferi zasnovani na formulama, koji oslabljuju odgovornost prema lokalnim poreznim obveznicima, trebaju se uzeti u obzir kao krajnje utočište kako bi se riješio ovaj jaz (Boadway i Shah 2009, str. 355). Rješavanje problema okomitog jaza samo kroz

prijenos više resursa na lokalne vlasti lako može imati negativne poticajne učinke na njihovo ponašanje (Yilmaz i Zahir 2020, str. 25).

Raspodjela izvora vlastitih prihoda (s dovoljnom autonomijom) na različite razine vlasti primarni je način rješavanja vertikalnih neravnoteža fiskalnih kapaciteta. Relativno je lako izmjeriti postotak ukupnog prihoda javnog sektora koji prikuplja svaka razina ili sfera vlasti i na taj način znati razinu vertikalnih neravnoteža (Searle 2007, str. 372). Međutim, potpuna eliminacija vertikalne neravnoteže nemoguć je zadatak jer je neizbježan određeni stupanj neusklađenosti između rashoda i prihoda. Teškoća uklanjanja vertikalne neravnoteže povezana je s njezinom procjenom, koja zahtijeva detaljne informacije o potrebama za rashodima lokalnih samouprava i kapacitetu i trudu za prikupljanje prihoda. Nedostatak pouzdanih informacija koji se odnose i na rashode i na prihode podnacionalnih vlada najvažnija su tehnička ograničenja u oblikovanju učinkovitog međuvladinog sustava transfera za zatvaranje vertikalnog jaza. Procjena vertikalnog jaza trebala bi biti dinamičan proces koji pruža mogućnost podnacionalnim vladama da nastave s pružanjem usluga. Da bi se zajamčila određena kvaliteta i količina podnacionalnih usluga, prihodi bi trebali rasti prema potrebi izdataka (Yilmaz i Zahir 2020, str. 27–28).

Transferi su način na koji većina zemalja postiže vertikalnu fiskalnu ravnotežu, odnosno osigurava da su prihodi i rashodi svake razine vlasti približno jednaki. Vertikalne fiskalne praznine u načelu se mogu zatvoriti na druge načine – prijenosom ovlasti za prikupljanje prihoda na lokalne samouprave, prijenosom odgovornosti za rashode na središnju državu ili smanjenjem lokalnih rashoda ili povećanjem lokalnih prihoda (Bird i Smart 2002). Bez obzira na njegovu navedenu svrhu, svaki prijenos s više razine na nižu razinu će, naravno, pomoći u zatvaranju fiskalnog jaza. U mnoge je svrhe, međutim, korisno razmišljati o vertikalnoj fiskalnoj ravnoteži kao da se postiže kada su rashodi i prihodi (uključujući transfere) uravnoteženi za najbogatiju lokalnu samoupravu, mjereno u smislu njezine sposobnosti da samostalno prikuplja sredstva (Bird 1993). Fiskalni jaz će, naravno, ostati za sve siromašnije lokalne samouprave, ali takve je praznine bolje smatrati dijelom problema postizanja horizontalne fiskalne ravnoteže unutar sektora lokalne samouprave nego vertikalne ravnoteže između razina vlasti (Bird i Smart 2002).

Kako bi transferi trebali zatvoriti fiskalni jaz? Važna karakteristika svakog dobrog sustava međudržavnih bespovratnih sredstava je stabilnost. Druga je fleksibilnost. Kako se obje ove karakteristike mogu postići istovremeno? U osnovi postoje samo tri načina za određivanje ukupnog iznosa za prijenos (koji se ponekad naziva distributivnim fondom ili primarnom distribucijom): (i) kao fiksni udio prihoda središnje države, (ii) na *ad hoc* osnovi, odnosno u istom kao i svaki drugi proračunski rashod i (iii) na temelju formule, odnosno kao udio specifičnih lokalnih rashoda koje treba nadoknaditi središnja vlada ili u odnosu na neke opće karakteristike jurisdikcija primatelja (Bird i Smart 2002).

U cjelini, najbolji način da se lokalnim samoupravama osigura određeni stupanj stabilnosti i određeni stupanj fleksibilnosti središnjoj državi je uspostaviti fiksni postotak svih središnjih poreza (ili tekućih prihoda). Dijeljenje specifičnih nacionalnih poreza manje je poželjno od dijeljenja svih nacionalnih poreza jer iskustvo pokazuje da s vremenom mijenja poreznu politiku s obzirom na to da središnje vlade uvijek nastoje više povećati one poreze koje ne moraju dijeliti. Dijeljenje svih poreza također osigurava da se "gubitak", kao i "dobitak" cikličkih varijacija središnjih prihoda dijele (Bird i Smart 2002).

Musgrave (1983) koristi kriterije pravednosti (dosljednost sredstava prihoda s potrebama rashoda) i učinkovitosti (minimiziranje troškova resursa) kako bi predložio sljedeća široka načela u dodjeli poreza: (a) progresivni redistributivni porezi trebaju biti centralizirani, (b) poreze prikladne za gospodarsku stabilizaciju treba centralizirati; porezi niže razine trebali bi biti ciklički stabilni, (c) nejednake porezne osnovice između jurisdikcija trebale bi biti centralizirane, (d) poreze na pokretne faktore proizvodnje treba centralizirati, (e) poreze na temelju prebivališta, kao što su trošarine, trebale bi naplaćivati države, (f) lokalne vlasti trebale bi naplaćivati poreze na potpuno nepokretne čimbenike, (g) porezi na naknade i korisničke naknade mogu se na odgovarajući način naplatiti na svim razinama. Alternativni okvir za dodjelu poreza koristio bi sljedeće kriterije: (1) učinkovitost porezne uprave: razina vlade koja bi vjerojatno imala najbolje informacije o poreznoj osnovi bila bi razina odgovorna za naplatu poreza na takvu osnovicu. Na primjer, za poreze na dobit, nacionalna vlada će vjerojatno imati točnije informacije o korporativnom prihodu koji potječe iz različitih jurisdikcija u zemlji i inozemstvu. Za poreze na imovinu, s druge strane, lokalna uprava

je u boljoj poziciji za procjenu vrijednosti imovine. Na temelju ovog kriterija porezi na dobit bili bi dodijeljeni državnoj vladi, a porezi na imovinu lokalnoj samoupravi i (2) fiskalnu potrebu. Prema ovom kriteriju sredstva prihoda trebaju biti što je moguće bliže potrebama prihoda. Stoga bi porezne instrumente za daljnje ciljeve politike trebalo dodijeliti razini vlasti koja je odgovorna za takvu uslugu. Progresivni redistributivni porezi, stabilizacijski instrumenti i porezi na rentu resursa prikladni su za dodjelu nacionalnoj vladi, a cestarine na međuopćinskim cestama državnim vlastima (Shah 1994, str. 18–19).

Temeljem kriterija učinkovitosti porezne uprave te fiskalnih potreba, tablicom 3 prikazana je konceptualna raspodjela glavnih instrumenata oporezivanja po različitim razinama javne vlasti. Najčešće opravdanje za dodjelu pojedinih poreznih oblika središnjoj državi je mobilnost proizvodnih faktora te porezna konkurencija koje uvođenje takvih poreza na lokalnu razinu čine problematičnima. Međutim, modaliteti primjene i naplate takvih poreza u suvremeno doba takva tradicionalna promišljanja čine upitnima. Posljedica takvih koncepata je monovalentnost financiranja lokalnih potreba jer se lokalni porezi zasnivaju na prihodima od poreza na dohodak, imovine te, u velikoj mjeri, transferima.

Tablica 3. Konceptualna osnova ustupanja poreza

| Vrsta poreza | Određivanje | | Prikupljanje i administracija | Komentari |
|---|-------------|---------|-------------------------------|---|
| | Osnovica | Stopa | | |
| Carine | S | S | S | porezi na međunarodnu trgovinu |
| Porez na dobit poduzeća | S | S | S | mobilni faktor, alat za stabilizaciju |
| Porezi na resurse | | | | |
| Porez na rentu (dobit, dohodak) resursa | S | S | S | vrlo neravnomjerno raspoređene porezne osnovice |
| Tantijemi, naknade, otpremnine, porezi na proizvodnju i imovinu | D, L | D, L | D, L | porezi na beneficije / naknade za državno-lokalne usluge |
| Naknade za očuvanje | D, L | D, L | D, L | za očuvanje lokalnog okoliša |
| Osobni dohodak | S | S, D, L | S | redistributivni, mobilni faktor, alat za stabilizaciju |
| Porezi na bogatstvo (porezi na kapital, bogatstvo, transferi bogatstva, nasljedstva i ostavine) | S | S, D | S | redistributivni |
| Porez na plaću | S, D | S, D | S, D | naknada za beneficije, npr. socijalno osiguranje |
| Višefazni porezi na promet (porez na dodanu vrijednost [PDV]) | S | S | S | moгуće prilagodbe graničnog poreza pod kontrolom središnje države, potencijalni alat za stabilizaciju |
| Jednofazni porezi na promet (proizvođač, veleprodaja, maloprodaja) | | | | |

| Vrsta poreza | Određivanje | | Prikupljanje i administracija | Komentari |
|--|-------------|---------|-------------------------------|---|
| | Osnovica | Stopa | | |
| Opcija A | D | D, L | D, L | veći trošak usklađenosti |
| Opcija B | S | D | S | usklađen, niži trošak usklađenosti |
| Porezi na „grieh“ | | | | |
| Trošarine na alkohol i duhan | S, D | S, D | S, D | Zdravstvena skrb je zajednička odgovornost. |
| Klađenje, kockanje | D, L | D, L | D, L | državna i lokalna odgovornost |
| Lutrije | D, L | D, L | D, L | državna i lokalna odgovornost |
| Klađenje na utrke | D, L | D, L | D, L | državna i lokalna odgovornost |
| Ekološki porezi | | | | |
| Ugljik | S | S | S | za borbu protiv globalnog/nacionalnog onečišćenja |
| BTU porezi (porezi na energiju) | S, D, L | S, D, L | S, D, L | Utjecaj onečišćenja može biti nacionalni, regionalni ili lokalni. |
| Motorna goriva | S, D, L | S, D, L | S, D, L | cestarine na saveznom/pokrajinskim/lokalnim cestama |
| Naknade za otpadne vode | S, D, L | S, D, L | S, D, L | bavljenje međudržavnim, međuopćinskim i lokalnim problemima onečišćenja |
| Cestarine za zagušenje | S, D, L | S, D, L | S, D, L | cestarine na saveznom/pokrajinskim/lokalnim cestama |
| Naknade za parkiranje | L | L | L | za kontrolu lokalnih zagušenja |
| Motorna vozila | | | | |
| Registracija, porezi na prijenos, godišnje naknade | D | D | D | odgovornost države |
| Vozačke dozvole i naknade | D | D | D | odgovornost države |
| Poslovni porezi | D | D | D | porez na beneficije |
| Trošarine | D, L | D, L | D, L | porezi na temelju prebivališta |
| Porez na imovinu | D | L | L | potpuno nepromjenjiv faktor, porez na beneficije |

| Vrsta poreza | Određivanje | | Prikupljanje i administracija | Komentari |
|--------------------------------|-------------|---------|-------------------------------|--|
| | Osnovica | Stopa | | |
| Porez na zemljište | D | L | L | potpuno nepromjenjiv faktor, porez na beneficije |
| Porez na pročelje, poboljšanje | D, L | L | L | povrat troškova |
| Glavarina | S, D, L | S, D, L | S, D, L | plaćanje usluga |
| Korisničke naknade | S, D, L | S, D, L | S, D, L | plaćanje za primljene usluge |

Napomena: S je savezna, D je državna ili pokrajinska, L je lokalna ili općinska vlast.

Izvor: Shah, A.: „The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Countries“, *Policy and Research Series*, 23, World Bank, Washington, D. C., 1994., str. 19.

Tablicom 4 u nastavku prikazana su najznačajnija obrazloženja raspodjele pojedinih poreznih oblika po razinama javne vlasti.

Tablica 4. Raspodjela glavnih poreza prema razinama vlasti

| Vrsta poreza i razina vlasti kojoj pripada | Opravdanost i/ili problemi |
|--|---|
| POREZ NA DOHODAK | |
| savezni | makroekonomska stabilizacija preraspodjela dohotka argumenti opće koristi / prihodi |
| državni (i lokalni) | argumenti opće koristi / prihodi (pogodnosti povezane s prebivalištem) |
| <i>Administrativna praksa</i> | |
| neovisna državna pristojba | administrativno dupliciranje |
| dijeljenje s fiksnom stopom | nema državnog suvereniteta u stopama |
| državna doplata | optimalan pristup |
| POREZI NA PLAĆE | |
| savezni | posebne beneficije (npr. umirovljenje) argumenti opće koristi / prihodi |
| državni | argumenti opće koristi / prihodi (beneficije u vezi sa zapošljavanjem) |
| POREZ NA DOBIT PODUZEĆA | |
| savezni | makroekonomska stabilizacija preraspodjela dohotka zaštita poreza na dohodak |
| državni | ne, administrativni problemi |
| OPĆI POREZ NA POTROŠNJU | |

| Vrsta poreza i razina vlasti kojoj pripada | Opravdanost i/ili problemi |
|--|--|
| savezni | argumenti opće koristi / prihodi |
| <i>administrativno upozorenje</i> | |
| porez na promet u maloprodaji | Da, može se prilagoditi državnim doplatama. |
| porez na dodanu vrijednost | Ne, ne može se prilagoditi doplatama. |
| državni (i lokalni) | argumenti opće koristi / prihodi (pogodnosti povezane s prebivalištem) |
| TROŠARINE | |
| savezne | koristi / troškovi usluga |
| državne | koristi / troškovi usluga (može biti dodatak na savezni porez) |
| EKOLOŠKE PRISTOJBE | |
| savezne | nacionalni troškovi degradacije |
| državne | lokalni troškovi degradacije |
| PRIRODNI RESURSI | |
| savezni | nacionalno nasljeđe |
| državni | ne, osim u vezi s troškovima. |
| POREZ NA IMOVINU | |
| savezni | ne, supsidijarnost |
| državni | ne, supsidijarnost |
| lokalni | lokalna nepokretnost, supsidijarnost |

Izvor: McLure, C. E., Jr. (1993) *Vertical fiscal imbalance and the assignment of taxing powers in Australia*

Tablica 4 prikazuje dodjelu glavnih instrumenata oporezivanja različitim razinama vlasti na temelju ova dva kriterija. U tablici se opisuju glavni instrumenti oporezivanja te se daje prijedlog o tome kojim razinama vlasti bi bili prikladni. Carine bi bile prikladne samo na središnjoj razini dok bi se porez na dohodak trebao temeljiti na prebivalištu i biti progresivan, a nametala bi ga središnja država. Porez na dobit također bi trebala nametnuti središnja država kako bi se izbjegla porezna konkurencija. Porezi na bogatstvo i rentu resursa također bi bili prikladniji za centar. Porezi na promet bi se mogli nametnuti na svim razinama, ali bi trebali biti usklađeni. Ekološki porezi i porezi na negativne eksternalije mogli bi biti zajednička odgovornost središnje i regionalne vlasti. Oporezivanje nekretnina je prikladno za lokalne samouprave, a korisničke naknade za sve razine vlasti (vidi Shah 1994, str.19–21).

2.4.2. Vodoravne fiskalne nejednakosti

Podrijetlo horizontalne neravnoteže u financijskim kapacitetima lokalnih samouprava u saveznim ili decentraliziranim zemljama je različito i ovisi o nedostatku homogenosti u regijama te pravnim zahtjevima za pružanje obveznih javnih usluga. Uobičajeni odgovor na horizontalnu neravnotežu je fiskalno izjednačavanje. Odnosi se na pokušaje smanjenja fiskalnih razlika među lokalnim samoupravama novčanim transferima. Postavljaju se dva početna pitanja u vezi s provedbom shema izjednačavanja: (i) kakva je vrsta solidarnosti među lokalnim samoupravama prihvaćena i prihvatljiva i tko o tome odlučuje? (ii) Gdje povući granicu između lokalnih preferencija i obveznih lokalnih javnih usluga? (Dafflon i Vaillancourt 2020, str. 41–42).

Decentralizacija rashoda i prihoda neizbježno stvara različite fiskalne kapacitete među lokalnim samoupravama što im onemogućuje pružanje usporedivih razina javnih usluga po usporedivim stopama oporezivanja (Boadway 2007, str. 59). Nadalje, lokalne jedinice imaju različite potrebe, a troškovi pružanja javnih usluga među njima se također razlikuju (Yilmaz i Zahir 2020, str. 30). Vodoravna fiskalna neravnoteža javlja se kada se prihodi ne podudaraju s rashodima u različitim lokalnim samoupravama unutar zemlje (Hoka Osiole 2017). Izjednačavanje nije namijenjeno bavljenju vertikalnom pravednošću transferom s bogatih na siromašne pojedince. Namijenjeno je osiguranju horizontalne pravednosti – principu da vlada s pojedincima postupa jednako, ma gdje oni živjeli (Wilson 2007, str. 342).

Potreba za izjednačavanjem mora se ispitati u kontekstu fiskalnog dizajna federalizma i decentralizacije. U pravilu bi raspodjela izvora prihoda među razinama vlasti trebala slijediti dodjelu funkcija. To se obično događa postupnim ustavnim promjenama. Međutim, dvije su poteškoće povezane s tim postupkom. Prvo, čak i ako se početna ravnoteža između funkcija i resursa postigne na svakoj razini vlade, ravnoteža se možda neće dobiti za svaku vladinu jedinicu unutar svake razine. Čak ni najbolja vertikalna raspodjela neće spriječiti neke podnacionalne ili lokalne vlasti da imaju visoke porezne osnovice i niske potrebe za rashodima, a druge da imaju niske porezne osnovice i velike potrebe za rashodima. Drugo, decentralizirane funkcije s vremenom se mijenjaju slijedeći promjene u preferencijama za pružanje lokalnih usluga ili tehnologiji proizvodnje javnih dobara. Postoji dovoljno dokaza za to da lokalna vlastita

sredstva ne slijede isti put. Početna ravnoteža između funkcija i prihoda može se uništiti ako se jednoj vladinoj razini dodijeli porez, poput poreza na dohodak, koji se iz godine u godinu povećava po višoj stopi od BDP-a, a druga vladina razina prima poreze, poput poreza na imovinu, koji teže stagniranju. Pokušaj kategorizacije podrijetla razlika između lokalnih samouprava otvara put za opravdanje ili odbijanje politika fiskalnog izjednačavanja. Cilj je razlikovati razlike koje proizlaze iz lokalnog izbora u fiskalnim izdacima od onih razlika koje su posljedica niske porezne osnovice (Dafflon 2007, str. 363–364).

Dafflon (2007, str. 364) ističe tri temeljna moguća podrijetla fiskalnih razlika: (i) sposobnost prikupljanja (poreza) prihoda, (ii) potrebe za rashodima te (iii) neto ostatak izražen kao fiskalne potrebe umanjene za fiskalni kapacitet. U tablici su sažeti mogući izvori fiskalnih razlika.

Tablica 5. Izvori fiskalnih razlika

| Kategorija i izvor | Referenca |
|--|-------------------------------------|
| A Diferencijalni pristup resursima zbog razlika u komunalnom vlasništvu, prirodnim resursima ili prihodu/bogatstvu stanovnika | Oakland (1994) |
| Razlike u oporezivim resursima lokalnih jurisdikcija | Dafflon (1995) |
| Razlike u poreznim osnovama lokalnih jurisdikcija | Gilbert (1996) |
| Razlike u oporezivim resursima po stanovniku | King (1997) |
| Razlike u ekonomskom položaju i mogućnostima | Dafflon i Vaillancourt (2003) |
| B Razlike u opsegu obveznih javnih dobara koje lokalne jurisdikcije moraju osigurati iz egzogenih razloga | Gilbert (1996) |
| Razlike u potrebama po stanovniku | King (1997) |
| C Razlike u troškovima zbog različitih odnosa <i>input – output</i> | Break (1980, citirano u: Shah 1996) |
| Diferencijalni troškovi pružanja javnih usluga zbog razlika u ulaznim troškovima ili činjenice da su neke populacije skuplje od drugih | Oakland (1994) |

| Kategorija i izvor | Referenca |
|---|---|
| Razlike u jediničnim troškovima javnih dobara koje lokalne jurisdikcije moraju pružiti | Dafflon (1995); King (1997); Dafflon i Vaillancourt (2003) |
| D Razlike u troškovima zbog prirode područja pružanja usluga i sastava stanovništva | Break (1980) |
| Razlike u ekonomiji razmjera u pružanju usluga | Dafflon (1995); Dafflon i Vaillancourt (2003) |
| E Treba istaknuti razlike u potrebama/troškovima zbog različitih ukusa / inherentnih troškovnih poteškoća i razlika zbog političkih odluka. | Break (1980) |
| Lokalne preferencije za nenavedene javne usluge ili količina ili kvaliteta ovlaštenih usluga koja prelazi minimalnu razinu standarda | Dafflon (1995); Gilbert (1996); Dafflon i Vaillancourt (2003) |
| F Strateško ponašanje dijela (kanadskih) provincija u odnosu na federalna plaćanja transfera | Break (1980) |
| Lokalne preferencije za (nekorisne) poreze i korisnike naknada (beneficije, uključujući odabir, ako postoji, i među različitim oblicima poreza) | Inman i Rubinfeld (1996) |

Izvor: prikaz tablice iz: Dafflon, 2007., str. 365.

Decentralizirano donošenje odluka rezultira diferencijalnim neto fiskalnim koristima za građane (pripisane koristi od javne potrošnje umanjene za porezni teret), ovisno o financijskim mogućnostima njihovog mjesta prebivališta. To dovodi do fiskalne nepravde i fiskalne neefikasnosti u raspodjeli resursa. Fiskalna nepravda nastaje jer se građani s jednakim primanjima različito tretiraju ovisno o mjestu prebivališta. Fiskalna neefikasnost u raspodjeli resursa rezultat je ljudi koji odlučuju o preseljenju uspoređujući bruto dohodak (privatni dohodak plus neto koristi javnog sektora umanjeni za troškove preseljenja) na nove lokacije (Shah 2007, str. 19). Standardno je načelo u dizajnu bespovratnih sredstava da bi sve regije trebale imati potencijal za pružanje približno usporedive razine javnih usluga po usporedivim poreznim stopama (Boadway 2007, str. 68).

Yilmaz i Zahir (2020, str. 30) ističu kako međuvladine potpore mogu biti učinkovit instrument za izbjegavanje fiskalno inducirane migracije i minimiziranje vodoravnih

nejednakosti koje proizlaze iz razlika u fiskalnim kapacitetima među lokalnim jedinicama. Budući da rad i kapital reagiraju i na fiskalne poticaje prilikom donošenja odluka o lokaciji, razlike u mogućnostima lokalnih jedinica da pružaju jednaku razinu javnih usluga pod jednakim poreznim stopama predstavljaju poticaj za migraciju na područje koje pruža veće neto fiskalne koristi (Bird i Vaillancourt 2007, str. 262). Nadalje, pomažu u postizanju učinkovitosti u raspodjeli rada i vodoravnoj jednakosti pružanjem dodatnih resursa lokalnim jedinicama za pružanje usporedive razine javnih usluga po usporedivim poreznim stopama (Yilmaz i Zahir 2020, str. 30).

U rješavanju pitanja horizontalne neravnoteže postoji potreba za procjenom fiskalnog jaza među podnacionalnim vladama. Fiskalni jaz u regiji je razlika između troškova pružanja standardizirane košare javnih dobara i usluga i prihoda koje podnacionalna vlada može ostvariti iz vlastitih izvora za financiranje tih troškova. Međuvladini transferi trebali bi se usredotočiti na uklanjanje ili smanjenje fiskalnog jaza podnacionalnih vlada. Stoga je mjerenje fiskalnog jaza ključno u rješavanju međuregionalnih razlika i provedbi programa izjednačavanja (Yilmaz 2007, str. 365).

Cilj vodoravnog fiskalnog izravnjanja u konačnici je izjednačavanje (ili barem pomicanje k izjednačavanju) kapaciteta podnacionalnih vlada za pružanje usluga. Obično uzima u obzir razlike u kapacitetu vlada primateljica da prikupljaju vlastite prihode, a sve više uzima u obzir razlike u razinama potreba i jediničnim troškovima usluga koje te vlade pružaju. Izravni cilj je izjednačavanje fiskalnih kapaciteta, ali krajnji je cilj u mnogo većoj mjeri prelazak na ravnomjerniju raspodjelu (izjednačavanje) standarda pružanja usluga u cijeloj zemlji. Naposljetku, vlade nisu osnovane za prikupljanje prihoda, već za uređivanje društva i osiguravanje javnih dobara (Searle 2007, str. 371). Horizontalne neravnoteže ne ovise samo o različitim kapacitetima, potrebama i troškovima, već i o učinkovitosti kojom se kapaciteti koriste za pružanje usluga uz najmanju moguću cijenu (Singh i Srinivasan 2006).

Ipak, pri formuliranju sustava vodoravnog fiskalnog izravnjanja treba biti oprezan. Naime, izjednačavanje stvarnih izdataka lokalnih samouprava po glavi stanovnika (podizanje svih na razinu najbogatije lokalne samouprave) zapravo zanemaruje razlike u lokalnim preferencijama i stoga je jedan od glavnih razloga za decentralizaciju. Također zanemaruje lokalne razlike u potrebama, troškovima i kapacitetima za

prikupljanje vlastitih prihoda. Izjednačavanje stvarnih izdataka obeshrabrilo bi i napore za povećanje lokalnih prihoda i ograničavanje lokalnih rashoda jer prema ovom sustavu oni s najvećim izdacima i najnižim porezima dobivaju najveće transfere (Bird i Smart 2002). Sustav bespovratnih sredstava stoga može stvoriti slabe poticaje za lokalne samouprave da povećaju vlastite prihode (Bird i Smart 2002).

Svaki dobar sustav prijenosa trebao bi raspodijeliti sredstva na temelju formule. Diskrecijski ili dogovoreni transferi uvijek su nepoželjni. Bitni sastojci većine formula za opće programe transfera (za razliku od odgovarajućih bespovratnih sredstava koja su posebno namijenjena financiranju usko definiranih projekata i aktivnosti) su potrebe, kapacitet i napor (Bird i Smart 2002).

Glavni izazov u pružanju izjednačavajućih transfera je mjerenje fiskalnih potreba i fiskalnog kapaciteta. Stvarni prihodi čine lošu mjeru fiskalnog kapaciteta jer prikupljanje prihoda također ovisi o fiskalnom naporu regije. Slično tome, lokalni izdaci nisu nužno dobar odraz fiskalnih potreba. Usto, upotreba stvarnih prihoda i rashoda u formuli za izjednačavanje pružila bi poticaj podnacionalnim vladama da povećaju potrošnju, istovremeno smanjujući prikupljanje prihoda iz vlastitih izvora, znajući da će središnja vlada financirati razliku. Posljedično, stvarni se prihodi općenito ne mogu koristiti za mjerenje fiskalnih kapaciteta, a stvarni se rashodi ne mogu koristiti za mjerenje fiskalnih potreba u svrhu izjednačavanja. Mjera fiskalnog kapaciteta i potreba za rashodima općenito ne može sadržavati varijable na koje može utjecati ponašanje izravnih vlasti, centralnih ili državnih vlasti (Martinez-Vazquez i Boex 2001). Kreatori politike obično reagiraju korištenjem reprezentativnog poreznog sustava za fiskalno izjednačavanje, odnosno procjenu fiskalnog kapaciteta na temelju hipotetskih prihoda koji bi se ostvarili u jurisdikciji da se primijeni određeni (često međujurisdikcijski prosjek) porezne stope na pretpostavljenu poreznu osnovicu. Na taj način jurisdikcije dobivaju kompenzaciju za svaki pad svoje sposobnosti za prikupljanje prihoda iz vlastitih izvora, a ne za izravni pad samih prihoda (Dougherty i Forman 2021). Prihodi su, međutim, samo jedna strana priče. Lokalne zajednice se također razlikuju po svojoj sposobnosti “pružanja razumno usporedivih razina javnih usluga” jer moraju trošiti različite iznose da bi ponudile slične usluge; drugim riječima, jer imaju različite potrebe za lokalnim javnim rashodima. Potrebe za rashodima razlikuju se među pokrajinama iz mnogo razloga. Na primjer, postoje razlike u karakteristikama stanovništva koje

treba opsluživati (npr. dob, zdravlje, prihod), u čimbenicima okoliša (npr. nepovoljnost terena, oštrina klime, udaljenost zajednica) i u cijenama koje pokrajinske vlade moraju plaćati za *inpute* koje koriste u pružanju javnih usluga (Gusen 2012).

2.5. Instrumenti ublažavanja fiskalnih nejednakosti

Ako se plaćanja izravnjanja temelje na relativnim mjerama fiskalnog kapaciteta, ona bi trebala imati stabilizirajući učinak na državne prihode. Razina plaćanja kretat će se u smjeru suprotnom od onoga u kojem se kreće kapacitet vlastite države za prikupljanje prihoda. Maksimalna stabilizacija državnih i lokalnih prihoda dogodit će se kada se plaćanja temelje na svim izvorima prihoda, kada se koristi nacionalni prosječni standard izjednačavanja, kada su cikličke fluktuacije u gospodarstvima pokrajina male i kada je vremenski odmak između izračuna potpora relativno kratak. Kada je bilo koja velika komponenta ukupne osnovice, kao što su to prihodi od prirodnih resursa, promjenjiva, destabilizirajući učinci mogu biti prilično veliki te bi se trebala primijeniti neka vrsta formule za usrednjavanje kako bi se umanjile poteškoće povezane s pokrajinskim proračunom suočenim s neizvjesnošću (Shah 1994, str. 33).

Podjela prihoda aranžman je u kojemu prihod od određene porezne osnovice pripada i središnjoj i lokalnoj vlasti. Razlikujemo dvije vrste podjele prihoda: ona u kojima više razina vlade dijeli poreznu osnovicu i ona u kojima prihod prikuplja jedna razina, ali dijele je različite razine. U prvom sustavu viša razina vlasti određuje poreznu osnovicu, a niže razine vlasti nameću dodatnu stopu na poreznu stopu koju određuje viša razina vlasti (engl. *piggyback tax*). U drugoj vrsti sustava moraju se razmotriti važna pitanja o udjelu središnjih prihoda koji se dijele između središnjih i nižih razina vlasti te formuli za podjelu (Rao 2007, str. 322–323).

S obzirom na to da ravnoteža između dodijeljenih odgovornosti i izvora prihoda na decentraliziranim razinama nije zajamčena tijekom vremena, a potrebe za izdacima i porezni prihodi ne slijede jednak tempo u svim jurisdikcijama, fiskalno izjednačavanje postaje sve važnije i kontroverznije (Dafflon 2007, str. 361).

2.5.1. Dijeljenje prihoda

Porezna osnovica i mehanizmi dijeljenja prihoda obično se koriste za rješavanje fiskalnih neravnoteža ili neusklađenih sredstava prihoda i rashodnih potreba koje proizlaze iz ustavne dodjele poreza i rashoda različitim razinama vlasti. Dijeljenje porezne osnovice znači da dvije razine ili više razina državnih poreza uplaćuju stope na zajedničku osnovicu. Određivanje porezne osnovice obično počiva na višoj razini vlasti s nižim razinama vlade koje naplaćuju dodatne stope na istoj osnovi. Prikupljanje poreza vrši jedna razina vlasti, općenito središnja država u tržišnim gospodarstvima i lokalna vlada u centralno planiranim gospodarstvima, pri čemu se prihodi dijele naniže ili naviše ovisno o prinosu prihoda. Druga metoda rješavanja vertikalnih fiskalnih neravnoteža je dijeljenje prihoda, pri čemu jedna razina vlasti ima bezuvjetan pristup određenom udjelu prihoda prikupljenih na drugoj razini. Ugovori o podjeli prihoda obično određuju kako će se prihodi dijeliti između federalnih vlada i vlada niže razine sa složenim kriterijima za raspodjelu te za prihvatljivost i korištenje sredstava. Takva su ograničenja u suprotnosti s temeljnim obrazloženjem bezuvjetnosti (Shah 1994, str. 23). Podjela prihoda aranžman je u kojemu prihod od određene porezne osnovice pripada i središnjoj i podnacionalnoj vladi. Osigurava podnacionalnim vladama određeni izvor prihoda za obavljanje svojih funkcija pokušavajući osigurati veću harmoniju u odmjeravanju poreza. Drugim riječima, podjela prihoda pokušaj je povećanja neto blagostanja osiguravanjem veće fiskalne autonomije s jedne strane i minimiziranjem gubitka blagostanja zbog porezne disharmonije s druge strane (Rao 2007, str. 322).

Razlikujemo dvije vrste podjele prihoda: onu u kojima više razina vlade dijeli poreznu osnovicu i onu u kojoj prihod prikuplja jedna razina, ali dijele ga različite razine. U prvom sustavu viša razina vlasti određuje poreznu osnovicu, a niže razine vlasti nameću dodatnu stopu na poreznu stopu koju određuje viša razina vlasti (engl. *piggyback tax*). U drugoj vrsti sustava moraju se razmotriti važna pitanja o udjelu središnjih prihoda koji se dijele između središnjih i podnacionalnih vlada te formuli za podjelu među podnacionalnim vlastima. Sustav može uključivati samo središnju i regionalnu (državnu ili provincijsku) vladu ili može uključivati i lokalne samouprave. Sustav podjele prihoda može se navesti u ustavu, može ga odrediti ustavna komisija koja se imenuje povremeno ili se odlučuje na temelju sporazuma između središnje i

podnacionalne vlade. Dijeljenje se može temeljiti na podrijetlu prihoda; u tom je slučaju cilj podjele poreza samo ublažavanje vertikalne neravnoteže ili se može temeljiti na broju stanovnika gdje je na taj način distribucijski neutralan. Može se koristiti za nadoknađivanje fiskalnih poteškoća izjednačavanjem fiskalnih kapaciteta ili potreba ili može biti dizajniran za postizanje regionalnog razvoja ili poboljšanje poreznih napora (Rao 2007, str. 322–323).

Tradicionalna teorija fiskalnog federalizma propisuje niz uvjeta koje lokalni porezi moraju ispunjavati: „dobrim“ lokalnim porezima smatraju se oni (i) kojima se lako može upravljati lokalno, (ii) koji se nameću isključivo (ili uglavnom) lokalnom stanovništvu i (iii) koji ne stvaraju probleme konkurencije između podnacionalnih vlada ili između podnacionalnih i nacionalnih vlada. Ne postoji toliko izvora prihoda koji udovoljavaju tim kriterijima. Oni koji ispunjavaju kriterije uključuju porez na imovinu i poreze na boljitak, porez na osobni dohodak, neke trošarine, poreze na vozila i razne korisničke naknade (Martinez-Vazquez i Boex 2001, str. 5).

2.5.2. Dotacije

Međudržavni transferi također se mogu koristiti za postizanje ciljeva ekonomske stabilizacije. Bespovratna sredstva bi se mogla povećati u razdobljima slabe gospodarske aktivnosti kako bi se potaknuli lokalni rashodi i smanjili tijekom uspona gospodarskog ciklusa. Kapitalne potpore bile bi prikladan instrument za ovu svrhu. Mora se voditi računa o tome da sredstva budu dostupna za operativne troškove povezane s takvim inicijativama. Stoga se mogu navesti sljedeći kriteriji za oblikovanje međuvladinih fiskalnih aranžmana (Shah 1994, str. 30):

- autonomija – podnacionalne vlade trebale bi imati potpunu neovisnost i fleksibilnost u određivanju prioriteta i ne bi smjele biti ograničene kategoričnom strukturom programa i neizvjesnošću povezanima s donošenjem odluka u središtu. Dijeljenje porezne osnovice – omogućavanje podnacionalnim vladama da uvedu vlastite porezne stope na središnjoj osnovi, dijeljenje prihoda na temelju formule ili blok-potpore – u skladu je s ovim ciljem.
- Adekvatnost prihoda – podnacionalne vlade trebale bi imati adekvatne prihode za izvršavanje određenih odgovornosti.

- Vlastita sredstva – dodijeljena sredstva trebala bi varirati izravno s čimbenicima fiskalnih potreba i obrnuto s oporezivim kapacitetom svake pokrajine.
- Predvidljivost – mehanizam bespovratnih sredstava trebao bi osigurati predvidljivost udjela podnacionalnih vlada objavljivanjem petogodišnjih projekcija raspoloživosti sredstava.
- Učinkovitost – dizajn bespovratnih sredstava trebao bi biti neutralan s obzirom na izbore podnacionalne vlade o raspodjeli sredstava različitim sektorima ili različitim vrstama aktivnosti.
- Jednostavnost – raspodjela podnacionalne vlade trebala bi se temeljiti na objektivnim čimbenicima nad kojima pojedinačne jedinice imaju malu kontrolu.
- Poticaj – predloženi dizajn trebao bi osigurati poticaje za dobro fiskalno upravljanje i obeshrabriti neučinkovite prakse. Ne bi trebalo biti posebnih transfera za financiranje deficita podnacionalnih vlada.
- Zaštita ciljeva donora – dizajn bespovratnih sredstava trebao bi osigurati da se primatelji bespovratnih sredstava ispravno pridržavaju određenih dobro definiranih ciljeva davatelja. To se postiže odgovarajućim praćenjem, zajedničkim pregledima napretka i pružanjem tehničke pomoći ili osmišljavanjem selektivnog programa prijenosa koji se podudara.

2.5.2.1. Dizajn potpora fiskalnog izravnjanja

U principu, pravilno osmišljen program transfera fiskalnog izjednačavanja ispravlja distorzije uzrokovane fiskalno izazvanom migracijom izjednačavanjem neto fiskalnih koristi među državama i na taj način promiče ekonomsku učinkovitost. Za mjerenje neto fiskalnih koristi ključna je razumna procjena troškova i koristi pružanja javnih usluga u različitim državama. To zahtijeva razvijanje mjera diferencijalne sposobnosti povećanja prihoda i troškova pružanja javnih usluga država članica. Izjednačavanje neto fiskalnih koristi tada bi se moglo pokušati usvajanjem standarda izjednačavanja i utvrđivanjem načina financiranja tih transfera (Shah 1994, str. 30–31). Transferi čine kritičnu komponentu gotovo svakog sustava međuvladinih fiskalnih odnosa. Budući da prihodi iz vlastitih izvora obično nedostaju u osiguravanju lokalnih samouprava s odgovarajućim resursima za ispunjavanje njihovih obveza prema rashodima, sustav

transfera je potreban da bi se podnacionalnim vladama pružili dodatni resursi (Martinez-Vazquez i Boex 2001, str. 5–6).

Međuvladine potpore mogu biti potrebne ili zato što su neke jurisdikcije previše siromašne da bi pružile prihvatljive razine javnih usluga ili zbog poticanja vlada niže razine na pružanje usluga koje karakteriziraju međujurisdiksijsko prelijevanje koristi (McLure 1993, str. 5). Međutim, važno je ograničiti ulogu međuvladinih bespovratnih sredstava: ona ne smiju predstavljati nadmoćni izvor lokalnih prihoda kako bi se stvorilo okruženje "ovisnosti o prijenosu". Mnogi ekonomisti to uvijek iznova ističu naglašavajući važnost osnovnog oslanjanja na vlastite prihode kao izvor autonomije i fiskalne discipline za decentralizirane razine vlasti (Oates 2008, str. 325). Drugo, sustav potpora mora biti transparentan i predvidljiv. Formule i precizan oblik potpora moraju biti jasni i primjereni svojoj namjeni. Također mora postojati dobro definiran i razumljiv skup pravila koji isključuje manipulacije u okviru sustava. Zapravo, ono što može biti potrebno su neka sredstva za ograničavanje diskrecije središnje vlade u raspodjeli bespovratnih sredstva (Oates 2008, str. 326).

Pružanje dodatnih sredstava u obliku transfera podnacionalnim vladama omogućuje središnjoj vladi da slijedi razne ciljeve. Iz ove perspektive transferi se mogu dizajnirati u svrhe izjednačavanja, stimulirati trošenje na podnacionalnoj razini za programe od nacionalne vrijednosti ili važnosti (poput obrazovanja ili zdravstva), stimulirati aktivnosti sa značajnim ekonomskim vanjskim utjecajima (okoliš i prijevoz) ili se jednostavno može platiti lokalna provedba programa središnje vlade. Transferi se mogu dizajnirati tako da se razlikuju u tri važna aspekta: (i) ono na što lokalna samouprava smije trošiti novac, (ii) veličinu bazena za prijenos i način na koji se određuje veličina bazena i (iii) način na koji su raspoloživi resursi raspoređeni među vladama koje ispunjavaju uvjete. Karakteristike bespovratnih sredstava očito će se uvelike razlikovati u odnosu na svrhe prijenosa (Martinez-Vazquez i Boex 2001, str. 6).

Prema Brillantes *et al.*, (2007, str. 105), međuvladini fiskalni transferi imaju četiri glavna cilja: (1) vertikalno izjednačiti (poboljšati adekvatnost prihoda), (2) izjednačiti vodoravno (međupravna preraspodjela), (3) minimizirati prelijevanje među

jurisdikcijama (eksternalije), i (4) ispraviti glavne administrativne slabosti i usmjeriti birokraciju (Tablica 6):

Tablica 6. Ciljevi i ključne dimenzije međuvladinih fiskalnih transfera

| Ciljevi | Fiskalni jaz, fiskalne potrebe i područja fiskalnih učinaka | Ključne dimenzije |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Provesti vertikalno izravnaje (poboljšati adekvatnost prihoda) | <ul style="list-style-type: none"> • Vertikalna neravnoteža odnosi se na nedostatak lokalnih prihoda kako bi se podmirili troškovi pružanja javnih usluga | <ul style="list-style-type: none"> • Fiskalni jaz između rashoda i kapaciteta za prikupljanje prihoda iz lokalnih izvora |
| <ul style="list-style-type: none"> • Provesti horizontalno izravnaje (interjurisdikcijska preraspodjela) | <ul style="list-style-type: none"> • Horizontalna neravnoteža odnosi se na razlike između fiskalnih kapaciteta podnacionalnih vlada za prikupljanje prihoda iz lokalnih izvora | <ul style="list-style-type: none"> • Nejednake prihodovne ili porezne osnovice, prirodni resursi ili bogatstvo među podnacionalnim vladama • Varijacije u socioekonomskim karakteristikama stanovništva • Razlike u geografskom položaju i klimatskim uvjetima |
| <ul style="list-style-type: none"> • Minimizarati interjurisdikcijska prelijevanja (vanjski učinci) | <ul style="list-style-type: none"> • Potrebno je maksimalizirati upotrebu središnjih fiskalnih transfera u podnacionalnim vladama s boljim učinkom • Postoji potreba za rješavanjem negativnih vanjskih učinaka od strane obližnjih podnacionalnih vlada | <ul style="list-style-type: none"> • Koristi od podnacionalnih vlada s dobrim učinkom prelijevaju se na obližnje jurisdikcije • Troškovi podnacionalnih vlada s lošim učinkom proširuju se na susjedne lokalne samouprave |

| Ciljevi | Fiskalni jaz, fiskalne potrebe i područja fiskalnih učinaka | Ključne dimenzije |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Ispraviti značajne administrativne slabosti i pojednostaviti birokraciju | <ul style="list-style-type: none"> • Potreba za administrativnom učinkovitošću u prikupljanju poreza i upravljanju prihodima • Središnje vlade imaju veći kapacitet od podnacionalnih vlada za upravljanje prikupljanjem prihoda • Pravedna preraspodjela prihoda od središnje vlade prema podnacionalnim vladama | <ul style="list-style-type: none"> • Slabi administrativni procesi i redistributivna funkcija nacionalnih resursa |

Izvor: Brillantes *et al.*, 2007., str. 106.

Nastavno na tablicu 6, u tablici 7 navedeni su obrazloženja, ciljevi i ishodi međuvladinih fiskalnih transfera.

Tablica 7. Obrazloženja, ciljevi i ishodi međuvladinih fiskalnih transfera

| Obrazloženja | Ciljevi | Ishodi |
|---|--|--|
| <p>1. Središnje vlade imaju prirodne prednosti u prikupljanju prihoda iz nekih izvora dok podnacionalne vlade imaju prirodne prednosti u pružanju mnogih vrsta javnih usluga.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Provesti vertikalno izravnaje (poboljšati adekvatnost prihoda) | <ul style="list-style-type: none"> • Podudaranje troška izdataka i raspoloživih resursa u podnacionalnim vladama • Pružanje javnih usluga i potreba za razvojem infrastrukture u podnacionalnim vladama • Promicanje regionalnog razvoja i lokalne ekonomske stabilnosti • Pridonijeti nacionalnom gospodarskom rastu, održivosti i razvoju • Poboljšati uvjete života i kvalitetu života ljudi |

| Obrazloženja | Ciljevi | Ishodi |
|--|---|--|
| 2. Znatne razlike u kapacitetima za prikupljanje prihoda na decentraliziranim razinama vlasti | <ul style="list-style-type: none"> • Provesti horizontalno izravnanje (interjurisdikcijska redistribucija) | <ul style="list-style-type: none"> • Podići standard pružanja javnih usluga u podnacionalnim jurisdikcijama s nižim prihodima • Promicati pravednu preraspodjelu i učinkovitost raspodjele • Ispuniti zahtjeve za potporu lokalnom gospodarskom razvoju, npr. pružanje ključne infrastrukture i usluga |
| 3. Korištenje nacionalnih resursa za ispunjavanje osnovnih nacionalnih prioriteta na podnacionalnim jurisdikcijama | <ul style="list-style-type: none"> • Minimizirati prelijevanja među jurisdikcijama (eksterni učinci) | <ul style="list-style-type: none"> • Podnacionalna tijela pridržavaju se nacionalnih prioriteta pružajući osnovne usluge kao što su zdravstvo, obrazovanje, voda i sanitarne usluge na propisanim razinama. • Tijela podnacionalnih vlada s lošim učinkom uživaju usluge obližnjih lokalnih samouprava s boljim učinkom (prelijevanje / vanjski efekti). |
| 4. Administrativna neučinkovitost nekih lokalnih samouprava | <ul style="list-style-type: none"> • Ispraviti glavne administrativne slabosti i usmjeriti birokraciju | <ul style="list-style-type: none"> • Bolja administrativna učinkovitost u funkciji preraspodjele nacionalnih resursa |

Izvor: Brillantes *et al.*, 2007., str. 106.

Usklađivanje ciljeva i rezultata međuvladinih fiskalnih transfera nije jednostavna stvar. Ne odnosi se samo na postizanje vertikalnih ili horizontalnih ciljeva ili izjednačavanje, već na nešto još važnije: postizanje željenih rezultata i ishoda na podnacionalnim razinama, smanjenje siromaštva i doprinos regionalnom i nacionalnom gospodarskom razvoju, održivosti i rastu. Međuvladin dizajn fiskalnih transfera mora povezati nacionalne i podnacionalne vlade u usklađivanju ciljeva i ishoda. "Kao takvi, dobro osmišljeni međuvladini fiskalni transferi mogu igrati ključnu ulogu u promicanju regionalnog razvoja, razvoju lokalne infrastrukture, pružanju osnovnih usluga i smanjenju siromaštva na učinkovitiji i pravedniji način. Izjednačavanje razvojnih rezultata među lokalnim samoupravama predstavlja jedan od glavnih izazova u međuvladinom dizajnu transfera (Brillantes *et al.*, 2007, str. 108). Učinkovit sustav

međuvladinih fiskalnih transfera stoga mora naglasiti alokacijsku učinkovitost i pravičnu preraspodjelu sredstava podnacionalnim vladama rješavajući tako pitanja vertikalnih i horizontalnih neravnoteža. Još važnije, dobar dizajn fiskalnih transfera mora podržati: (1) poboljšanje pružanja usluga, (2) ravnopravan rast, (3) smanjenje siromaštva, (4) regionalni i nacionalni razvoj i pridonijeti (5) postizanju Milenijskih razvojnih ciljeva (Brillantes *et al.*, 2007, str. 123).

Dizajniranje dobrog sustava fiskalnih transfera zahtijeva identifikaciju kapaciteta za ostvarivanje lokalnih prihoda (porezni i neporezni prihod), identificiranje nacionalnih procesa i procesa planiranja proračuna, mjerenje zahtjeva lokalnih izdataka, mjerenje ishoda humanog razvoja, dizajniranje odgovarajućih nacionalnih i lokalnih poreznih sustava, uspostavljanje odgovarajućeg broja jedinica lokalne samouprave i njihove klasifikacije, odlučivanje o stupnju decentralizacije ili ponovne centralizacije, mjereći utjecaj decentralizacije na nacionalni gospodarski rast, regionalizaciju, napore za smanjenje siromaštva i nacionalni gospodarski razvoj i rast (Brillantes *et al.*, 2007, str. 123–124).

Međuvladine potpore čine prepoznatljiv i važan instrument politike u fiskalnom federalizmu koji može imati niz različitih funkcija. U literaturi se ističu tri potencijalne uloge potpora: internalizacija koristi od prelijevanja u druge jurisdikcije, fiskalno izjednačavanje u svim jurisdikcijama te poboljšani cjelokupni porezni sustav. Potpore mogu biti uvjetne i bezuvjetne. Uvjetne potpore postavljaju ograničenja za njihovu upotrebu od strane primatelja. Bezuvjetne potpore, odnosno paušalni transferi, mogu se koristiti onako kako želi primatelj (Oates 1999, str. 1126–1127).

Korisno je razlikovati sljedeće vrste transfera prema različitim svrhama: (i) opći transferi; (ii) specifični transferi; i (iii) posebni transferi (Spahn 2007, str. 164).

Opći transferi služe za osiguravanje općih prihoda u proračunu agencije za financiranje osnovnih operacija gdje vlastiti prihodi ne bi bili dovoljni za ispunjavanje odgovornosti agencije. Opći se transferi ili potpore koriste za ispravljanje postojećih vertikalnih i horizontalnih fiskalnih neravnoteža koje mogu postojati između razina vlasti ili među agencijama na bilo kojoj razini vlasti. Opće potpore su bezuvjetne potpore opće namjene za uravnoteženje proračuna autonomnih ili kvazi-autonomnih javnih agencija.

Specifični transferi plaćaju se tako da jedna javna agencija pruža određene usluge na pravnim, birokratskim ili ugovornim osnovama, kako zahtijeva druga agencija (koja osigurava sredstva). Kao takvi, ovi se transferi uglavnom odnose na tekuće usluge. Oni također omogućuju kompenzaciju za vertikalne i vodoravne učinke prelijevanja između jurisdikcija. Vertikalni preljevi ili međuresorni vanjski efekti javljaju se kada dvije razine ili više razina vlasti nailaze na troškove ili izvlače koristi iz neke politike ili akcije. Horizontalno prelijevanje ili vanjski efekti događaju se kada dvije jurisdikcije ili više jurisdikcija na istoj razini vlade nailaze na troškove ili izvlače koristi iz neke politike ili djelovanja.

Posebni transferi nisu niti čisti opći proračunski resursi niti kompenziraju vanjske utjecaje uključujući prelijevanje političkih koristi i troškova. Koriste se za nadoknađivanje izvanrednih troškova, poput lokalnih katastrofa, za ciljanje nacionalnih politika i za regionalni razvoj.

Međutim, treba istaknuti da transferi podnacionalnim zajednicama mogu proizvesti dodatne učinke različite od željenih. Kada su podnacionalne vlade odgovorne za naplatu poreza, ukupan iznos prikupljenih prihoda uglavnom ovisi o radnjama koje provode kako bi bile učinkovitije u prikupljanju poreza i traženju alternativnih izvora prihoda (tj. fiskalni napor); međutim, prikupljanje prihoda skupo je za podnacionalne vlade. Bespovratna sredstva povećavaju ukupne prihode jurisdikcija, a zbog učinka dohotka uložili bi manje fiskalnih napora i prikupili bi manje lokalnih prihoda. Dakle, povećanje bespovratnih sredstava koje prima lokalna samouprava smanjilo bi njezine prikupljene lokalne prihode što implicira da lokalne samouprave ne iskorištavaju sve svoje fiskalne kapacitete (Bravo 2010).

Tri ključna čimbenika u dizajnu međuvladinih fiskalnih transfera su veličina „raspodjeljivog fonda“, osnova za raspodjelu transfera i uvjetovanost (Bird 2000). Određivanje distributivnog bazena povezano je s važnim karakteristikama svakog dobrog sustava podnacionalnih potpora, a to su stabilnost i fleksibilnost. Kako se ove naizgled proturječne karakteristike mogu postići istovremeno? U osnovi postoje samo tri načina za određivanje koliko novca treba distribuirati kroz međuvladine fiskalne transfere: (1) kao fiksni udio prihoda središnje države ili neka druga „makroosnova“, na primjer, kao postotak BDP-a, (2) na *ad hoc* osnovi, odnosno na isti način kao i svaki

drugi proračunski rashod i (3) na temelju „formule“ – na primjer, kao udio specifičnih lokalnih rashoda ili u odnosu na neke opće karakteristike jurisdikcija primatelja. Varijante svih ovih metoda nalaze se diljem svijeta (Bird 2000). Različite varijante imaju specifične prednosti i nedostatke. Središnja vlada može uspostaviti distributivni fond za prenošenje sredstava podnacionalnim vlastima godišnje u skladu s proračunskim prioritetima, no to bi moglo ograničiti proračunsku fleksibilnost lokalnih vlasti. Bolja opcija je uspostavljanje fiksnog postotka svih središnjih poreza koji se prenose, što osigurava stabilnost lokalnim vlastima i fleksibilnost središnjoj vladi. Distributivna formula za opće programe transfera obično uključuje potrebe i kapacitet jedinica lokalne samouprave za prikupljanje sredstava. Formule ne bi trebale biti previše složene, a mogu se ugraditi različiti stupnjevi međunadležnog izjednačavanja. Uvjetovanost prijenosa može biti potrebna ako središnja vlada koristi lokalne samouprave kao agente u provođenju nacionalnih politika.

2.6. Metode mjerenja fiskalnih nejednakosti lokalnih jedinica

Ublažavanje razlika u regionalnom razvoju između regija koje se brzo razvijaju i ekonomski su uspješne te zaostalih perifernih područja glavni je cilj politike regionalnog razvoja u većini razvijenih zemalja svijeta. U tom pogledu efikasne mjere regionalne nejednakosti mogu postati nezaobilazno sredstvo za procjenu uspjeha ili neuspjeha takve politike omogućujući kreatorima politike i znanstvenicima da uspoređuju opseg razvojnih nejednakosti prije i nakon intervencije u politici ili u odnosu s drugim zemljama, koje karakteriziraju slične razine razvoja (Portnov i Felsenstein 2010).

Matematički se Ginijev koeficijent izračunava kao aritmetički prosjek apsolutne vrijednosti razlika između svih parova dohotka podijeljen s prosječnim dohotkom. Koeficijent poprima vrijednosti između nula i jedan, a nula se tumači kao savršena jednakost (Portnov i Felsenstein 2010). Druge empirijske studije predložile su i koristile niz dodatnih mjerenja nejednakosti, kao što je koeficijent varijacije (Williamsonov indeks), Theilov indeks, Atkinsonov indeks, Hooverov i Coulterov koeficijent. No, kako se Ginijeva mjera kreće između nula i jedan i na nju ne utječe promjena razmjera

(populacijsko načelo), postala je vjerojatno najprivlačnija mjera za nejednakost u regionalnoj analizi (Portnov i Felsenstein 2010).

Tablica 8. Uobičajene metode mjerenja fiskalnih nejednakosti

| | |
|--|--|
| Koeficijent varijacije (CV) (neponderiran) | $CV = \frac{1}{y} \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2 \right]^{1/2}$ |
| Theilov indeks (TE(0)) | $TE(0) = \frac{1}{n} \sum_{u=1}^n \log \frac{\bar{y}}{y_i}$ |
| Hooverov koeficijent (HC) | $HC = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \left \frac{A_i}{A_{tot}} y_{i\bar{y}} - \frac{A_i}{A_{tot}} \right $ |
| Gini (U) (neponderiran) | $Gini = \frac{1}{2n^2 \bar{y}} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n y_i - y_j $ |
| Koeficijent varijacije ponderiran populacijom (Williamsonov indeks (WI)) | $WI = 1_{\bar{y}} \left[\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2 \frac{A_i}{A_{tot}} \right]^{1/2}$ |
| Atkinsonov indeks (AT) | $AT = 1 - \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n [y_{i\bar{y}}]^{1-\varepsilon} \right]^{1/(1-\varepsilon)}$ |
| Coulterov koeficijent (CC) | $CC = \left[\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \left(\frac{A_i}{A_{tot}} y_{i\bar{y}} - \frac{A_i}{A_{tot}} \right)^2 \right]^{1/2}$ |
| Gini (W) (ponderiran populacijom) | $Gini = \frac{1}{2\bar{y}} \sum_{i=1}^n \frac{A_i}{A_{tot}} \frac{A_j}{A_{tot}} y_i - y_j $ |

Izvor: Portnov i Felsenstein, 2010.

Napomena: A_i i A_j = broj pojedinaca u regijama i i y (regionalna populacija), A_{tot} = nacionalna populacija; y_i i y_j = parametri razvoja promatrani u regiji i i regiji j (dohodak po stanovniku); \bar{y} je nacionalni prosjek (nacionalni dohodak po stanovniku); n = sveukupan broj regija; ε je parametar averzije prema nejednakosti, $0 < \varepsilon < \infty$ (što je vrijednost ε veća, društvo je zabrinutije zbog nejednakosti)

Kao što je napomenuto, najčešće korištena mjera, koja ukazuje na postojanje nejednakosti među lokalnim jedinicama, a koja se naročito koristi za mjerenje nejednakosti raspodjele dohotka i bogatstva stanovnika, je Ginijev koeficijent. Ginijev koeficijent je mjera statističke disperzije koja predstavlja prosječnu udaljenost između svih mogućih parova varijabli od interesa u promatranoj populaciji izraženu udjelom u

ukupnoj (kumulativnoj) vrijednosti varijable od interesa (v. Gini 1912 i 1921). Nekoliko je različitih mogućnosti za izračun Ginijevog koeficijenta. U svom najjednostavnijem obliku Ginijev koeficijent nejednakosti raspodjele fiskalnih kapaciteta lokalnih jedinica može se zapisati kao:

$$Gini = \frac{1}{2n^2\bar{y}} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|$$

pri čemu y_i i y_j označavaju fiskalne kapacitete lokalnih jedinica i i j , a \bar{y} je prosječan fiskalni kapacitet (Portnov i Felsenstein 2010). Vrijednosti Ginijevog koeficijenta kreću se u spektru od nula do jedan gdje više vrijednosti koeficijenta označavaju veće nejednakosti i obrnuto. U mjerenju nejednakosti fiskalnih kapaciteta među lokalnim jedinicama vrijednost Ginijevog koeficijenta nula označava situaciju u kojoj sve lokalne jedinice imaju jednake fiskalne kapacitete. Drugim riječima, bilo koji dio (postotak) populacije (lokalnih jedinica) posjeduje upravo ekvivalentan udio (postotak) ukupnog fiskalnog kapaciteta svih lokalnih jedinica zajedno (primjerice, bilo kojih 10 % od ukupnog broja lokalnih jedinica posjeduje točno 10 % ukupnog kumulativnog fiskalnog kapaciteta). S druge strane, vrijednost koeficijenta jedan ukazivala bi na hipotetsku situaciju u kojoj bi cjelokupan fiskalni kapacitet (svih lokalnih jedinica zajedno) pripadao jednoj lokalnoj jedinici (dok bi fiskalni kapacitet svih drugih lokalnih jedinica bio nula, Primorac 2013).

Osim brojnih rješenja numeričkog iskaza, nejednakosti je moguće prikazati grafički, i to na nekoliko načina. Jedan od najučestalijih modaliteta grafičkog prikaza je ranije spomenuta Lorenzova krivulja. Lorenzova krivulja je krivulja koncentracije koja prikazuje raspodjelu totala (zbroja svih vrijednosti promatrane numeričke varijable) numeričkog niza na njegove članove. Primijenjena na prikaz koncentracije – odnosno nejednakosti – u fiskalnim kapacitetima lokalnih jedinica, prikazuje kumulativnu proporciju populacije (broja) lokalnih jedinica (poredanih po rastućoj vrijednosti fiskalnog kapaciteta: $x_1 \leq x_2 \leq \dots \leq x_i \leq \dots \leq x_N$) s obzirom na odgovarajuću kumulativnu proporciju fiskalnog kapaciteta. Koordinate točaka na Lorenzovoj krivulji dane su koordinatama članova kumulativnih nizova pri čemu je prva točka ishodište koordinatnog sustava s koordinatama $T_0(0,0)$, a posljednja $T_N(1,1)$. Koordinate ostalih

točkaca na Lorenzovoj krivulji imaju koordinate $T_1((F_x(x_i); F_t(T_i)))$, za $i=1,2,\dots, N$, pri čemu su:

$$F_x(x_i) = \frac{i}{N}, \quad i=1,2,\dots, N,$$

vrijednosti empirijske funkcije distribucije, a

$$F_t(T_i) = \frac{\sum_{j=1}^i x_j}{\sum_{i=1}^N x_i} \quad i=1,2,\dots, N,$$

članovi kumulativnog niza proporcija podtotala. Na grafikonu se obično, uz Lorenzovu krivulju, prikazuje i pravac jednolike raspodjele koji prolazi točkama (0,0) i (1,1), a označava stanje u kojemu nejednakosti ne postoje (stanje potpune jednakosti). Pravac jednolike raspodjele s koordinatnim osima zatvara kut od 45 stupnjeva (Šošić i Serdar 2002; Primorac 2013).

Ginijev koeficijent u izravnoj je vezi s Lorenzovom krivuljom i predstavlja omjer površine između Lorenzove krivulje i pravca jednolike raspodjele i površine trokuta ABC, to jest omjer površina P1 i P2 na grafikonu. Što je Lorenzova krivulja dalje od pravca, jednolike raspodjele nejednakosti su veće, a sukladno tome, veća je i vrijednost Ginijevog koeficijenta i obrnuto.

Lorenzova krivulja je s Ginijevim koeficijentom povezana preko izraza:

$$G = 1 - \sum_{i=1}^k p_i [F_T(T_i) + F_T(T_{i-1})], F_T(T_0) = 0$$

gdje p_i označava relativne frekvencije distribucije, a $F_T(T_i)$ vrijednosti kumulativnog niza podtotala, tj. kumulativne proporcije podtotala (Šošić i Serdar 2002; Primorac 2013).

2.6.1. Mjerenje fiskalnih kapaciteta i potreba lokalnih jedinica

Glavni izazov u pružanju izjednačavajućih transfera je mjerenje fiskalnih potreba i fiskalnog kapaciteta. Stvarni prihodi čine lošu mjeru fiskalnog kapaciteta jer prikupljanje prihoda također ovisi o fiskalnom naporu regije. Slično tome, lokalni izdaci nisu nužno dobar odraz fiskalnih potreba. Usto, upotreba stvarnih prihoda i rashoda u formuli za izjednačavanje pružila bi poticaj podnacionalnim vladama da povećaju potrošnju, istovremeno smanjujući prikupljanje prihoda iz vlastitih izvora, znajući da će središnja vlada financirati razliku. Posljedično, stvarni se prihodi općenito ne mogu koristiti za mjerenje fiskalnih kapaciteta, a stvarni se rashodi ne mogu koristiti za mjerenje fiskalnih potreba u svrhu izjednačavanja. Mjera fiskalnog kapaciteta i potreba za rashodima općenito ne može sadržavati varijable na koje može utjecati ponašanje izravnih vlasti, centralnih ili državnih vlasti (Martinez-Vazquez i Boex 2001, str. 14).

Sve formule za izjednačavanje trebale bi poštivati nekoliko univerzalnih principa: (i) formula izjednačavanja trebala bi pružiti izvor adekvatnih resursa lokalnim samoupravama na način koji uravnotežuje nacionalne prioritete i lokalnu autonomiju; (ii) formula bi trebala podržati pravičnu raspodjelu resursa pružajući više resursa okruzima s nižim poreznim kapacitetom i većim fiskalnim potrebama; (iii) transferi za izjednačavanje trebaju se pružati na predvidljiv način u dinamičnom smislu. Formula bi trebala biti stabilna tijekom godina kako bi promicala predvidljivost prihoda i ukupnu proračunsku sigurnost; (iv) formule za izjednačavanje trebale bi biti, koliko je to moguće, jednostavne i transparentne; (v) formule ne bi trebale stvoriti negativne poticaje za mobilizaciju prihoda od strane podnacionalnih vlada niti bi trebale poticati neučinkovite izbore rashoda; (vi) transferi sredstava trebali bi biti bezuvjetni paušali za opće namjene financiranja podržavnih vlada i (vii) tijekom uvođenja novog mehanizma transfera, sustav transfera trebao bi izbjegavati nagle velike promjene u financiranju lokalnih samouprava (Martinez-Vazquez i Boex 2001, str. 18–19).

Također postoji zajednički konsenzus o tome da bi transferi fiskalnog izravnjanja konceptualno trebali prema određenom standardu izjednačiti i fiskalne kapacitete i fiskalne potrebe. U praksi provedba ovako sveobuhvatnog sustava transfera izravnjanja predstavlja težak izazov, posebice u smislu poteškoća koje donosi objektivno mjerenje potreba rashoda (Shah 2012).

Odabir standardizirane osnove prihoda ili troškova može ublažiti destimulacije u prikupljanju prihoda i trošenju rashoda. Mnoge zemlje koriste reprezentativne porezne sustave za utvrđivanje kapaciteta za prikupljanje prihoda i na taj način smanjuju negativne učinke poticaja za naplatu poreza. Neke zemlje također koriste sofisticirane metode za procjenu stvarnih troškova pružanja usluga kako bi narušile poticaj nižih razina vlasti za povećanje rashoda (Blöchliger *et al.* 2007).

Potrebe lokalnih razina vlasti određene su njihovim fiskalnim kapacitetom, tj. sposobnošću da povećaju prihode i troškove svojih usluga. Fiskalni kapaciteti SCG-a variraju. Da bi SCG omogućili pružanje sličnih usluga na sličnim poreznim razinama, većina zemalja izjednačava i kapacitete za prikupljanje prihoda i potrebe rashoda dok neke imaju samo aranžmane za izjednačavanje prihoda. Izbor je uglavnom određen sustavom vlasti. Savezne zemlje općenito prakticiraju izjednačavanje prihoda dok unitarne zemlje – gdje središnja vlada izravno financira SCG – teže izjednačavanju prihoda i troškova zbog mnogo oštrijih razlika u troškovima na općinskoj nego na državnoj/regionalnoj razini (Blöchliger 2014).

Dominantna briga za dizajn mehanizama za sustave fiskalnog izravnjanja je interakcija između utvrđivanja potpore izjednačavanja i napora u pogledu prihoda iz vlastitih izvora. Obično postoji bojazan da bi sustavi fiskalnog izjednačavanja koji nagrađuju gubitke prihoda mogli obeshrabriti lokalne vlasti da ulože napore za prikupljanje prihoda (i primjenu potrebnih poreznih stopa na odgovarajuću osnovicu kako bi se to postiglo). Kreatori politike obično reagiraju korištenjem reprezentativnog poreznog sustava za fiskalno izjednačavanje, odnosno procjenu fiskalnog kapaciteta na temelju hipotetskih prihoda koji bi se ostvarili u jurisdikciji da se primijeni određeni (često međujurisdikcijski prosjek) porezne stope na pretpostavljenu poreznu osnovicu. Na taj način jurisdikcije dobivaju kompenzaciju za svaki pad svoje sposobnosti za prikupljanje prihoda iz vlastitih izvora, a ne za izravni pad samih prihoda (Dougherty i Forman 2021).

Izjednačavanje zahtijeva velike napore za mjerenje iznosa prihoda koje svaka lokalna vlada može prikupiti sama. Regionalne/lokalne zajednice koje su manje sposobne generirati sredstva primaju isplate izjednačenja od savezne vlade kako bi pomogle u popunjavanju praznine. Prihodi su, međutim, samo jedna strana priče. Lokalne

zajednice se također razlikuju po svojoj sposobnosti “pružanja razumno usporedivih razina javnih usluga” jer moraju trošiti različite iznose da bi ponudile slične usluge; drugim riječima, jer imaju različite potrebe za javnim rashodima. Potrebe za rashodima razlikuju se među pokrajinama iz mnogo razloga. Na primjer, postoje razlike u karakteristikama stanovništva koje treba opsluživati (npr. dob, zdravlje, prihod), u čimbenicima okoliša (npr. nepovoljnost terena, oštrina klime, udaljenost zajednica) i u cijenama koje pokrajinske vlade moraju plaćati za *inpute* koje koriste u pružanju javnih usluga (Gusen 2012).

2.6.2. Fiskalni napor

Fiskalni napor može se definirati kao stupanj u kojemu vlada ili podnacionalna regija koristi dohodovne osnove koje su joj dostupne. Razina fiskalnog napora prikladno se mjeri kao omjer stvarnog iznosa prikupljenih prihoda i neke mjere fiskalnog kapaciteta. Na razinu fiskalnog napora utječe razina primijenjenih poreznih stopa (ako podnacionalne vlade imaju diskrecijsku slobodu nad stopom), razina odobrenih izuzeća (opet, ako podnacionalne vlade imaju diskreciju o strukturi poreza) i naporima izvršenja poreza koje su izvršila tijela porezne uprave. Stoga, ako želimo privremeno potaknuti veće porezne napore podnacionalnih vlada, nije ih jednostavno izmjeriti (Boex i Martinez-Vazquez 2001, str. 35, 2007, str. 320).

Dva su razloga za uključivanje rasprave o fiskalnom naporu u ovaj tretman fiskalne sposobnosti. Prvo, stupanj fiskalnog napora određuje jaz između stvarnih naplata u regiji i fiskalnih kapaciteta regije. Priznanje da različite regije mogu ostvariti različite razine fiskalnog napora naglašava činjenicu da su prihodi prikupljeni u regiji i sposobnost regije za prikupljanje prihoda dva izrazito različita koncepta. Drugo, fiskalni napor sâm po sebi može postati čimbenik u dodjeli bespovratnih sredstava (Martinez-Vazquez i Boex 2001, str. 35).

Regije koje se više trude u prikupljanju prihoda, ali i dalje nisu u mogućnosti financirati određenu razinu javnih usluga, možda više zaslužuju dobivanje potpora. S druge strane, jednostavno nagrađivanje regija koje imaju višu razinu fiskalnog napora moglo bi rezultirati korištenjem saveznih resursa za regionalne projekte koji nemaju nikakve

zasluge. Više razine fiskalnog napora u nekim regijama mogu jednostavno biti rezultat veće razine potražnje za javnim dobrima i uslugama u tim regijama. Temeljito razumijevanje koncepta fiskalnog napora ključno je za odabir mjere fiskalnog kapaciteta (Martinez-Vazquez i Boex 1997, 2007, str. 320). Daljnja politička odluka je treba li poticanje poreznog napora podnacionalne vlade biti dio mehanizma izjednačavanja. To se može postići uvođenjem poticaja u formule izjednačavanja radi promicanja naplate poreza od strane podnacionalnih vlada. Općenito je prihvaćeno načelo da sustavi transfera ne smiju niti poticati niti odvrćati od poreznih napora podnacionalnih vlada (Martinez-Vazquez i Boex 2001, str. 20).

2.6.3. Pojam i metode mjerenja fiskalnih kapaciteta lokalnih jedinica

Fiskalni kapacitet lokalnih jedinica definiran je sposobnošću prikupljanja prihoda iz vlastitih poreznih osnova (Bird i Vaillancourt 2007, str. 263). Postoji nekoliko elemenata koji stvaraju jaz između iznosa prihoda koji je prikupila regija i potencijalne sposobnosti regije za prikupljanje prihoda. Prvo, dvije regije s istim fiskalnim kapacitetom mogu prikupljati različite iznose prihoda kao rezultat primjene različitih poreznih stopa ili definiranja oporezivog dohotka na različite načine; na primjer, odobravanjem različitih razina izuzeća. Drugo, dvije regije s istim fiskalnim kapacitetom mogu prikupljati različite iznose prihoda zbog razlika u naporima oko izvršenja kojima se prikupljaju prihodi. Treće, dvije regije s istim fiskalnim kapacitetom mogu ubirati različite iznose prihoda kao rezultat različitih razina usklađenosti poreznih obveznika (za isti napor provedbe) (Martinez-Vazquez i Boex 2001, str. 26–27). Svaka definicija fiskalne sposobnosti mora uključivati mjeru ekonomske aktivnosti i sposobnost pretvaranja ove ekonomske aktivnosti u javni prihod (porezni napor). Ta sposobnost ovisi i o vrstama poreza koji su zakonski dostupni i o ekonomskim ograničenjima s kojima se suočava lokalna jedinica (Schneider 2002). Mjera fiskalne sposobnosti trebala bi biti važan čimbenik u određivanju raspodjele sredstava međuvladine potpore kako bi se izjednačila količina resursa dostupnih svakoj lokalnoj jedinici (Martinez-Vazquez i Boex 1997). Najčešće korišteni načini za procjenu fiskalnog kapaciteta su makroekonomski pokazatelji i reprezentativni porezni sustav (Shah 2007, str. 20).

Formule za izjednačavanje koje se koriste u Europi vrlo su slične među zemljama. Budući da su lokalne samouprave male otvorene ekonomije, fiskalni se kapacitet gotovo isključivo temelji na poreznom kapacitetu, a referenca je reprezentativni porezni sustav. Glavna razlika leži u popisu poreza koji se uzimaju u obzir za procjenu porezne sposobnosti svake razine državne jedinice. Da postoji samo jedan lokalni porez, porezni potencijal pojedinih lokalnih samouprava odgovarao bi ukupnoj poreznoj osnovi tog poreza u svakoj lokalnoj samoupravi u usporedbi s prosjekom izračunatim za sve lokalne samouprave (Dafflon 2007, str. 381).

Formula za izjednačavanje koja uzima u obzir fiskalni kapacitet lokalne samouprave može negativno utjecati na napore lokalne samouprave u prikupljanju prihoda jer dodatni prihodi prikupljeni od vlastitih poreza mogu dovesti do smanjenja potpore za izravnanje. Važno je razlikovati je li povećanje fiskalnih kapaciteta rezultat povećanog poreznog napora ili povećanja porezne osnovice (Schneider 2002).

Dodatni će porezni prihodi koji proizlaze iz veće porezne osnovice lokalne samouprave (na primjer, koji proizlaze iz provođenja aktivne ekonomske politike kako bi se poduzeća nastanila na njezinom teritoriju), međutim, povećati svoj fiskalni kapacitet i stoga smanjiti potporu za izravnanje (ako lokalna samouprava prima takvu potporu). Ovo smanjenje potpore za izravnanje naziva se „učinkom kompenzacije“, jer su dodatni porezni prihodi (djelomično) kompenzirani smanjenjem potpore. To stvara fiskalne destimulacije za lokalne samouprave za povećanje svojih poreznih osnovica (Schneider 2002).

Mjerenje fiskalnog kapaciteta – sposobnosti državnih jedinica da prikupe prihode iz vlastitih izvora – konceptualno i empirijski je teško. Dvije najistaknutije mjere su makroekonomski pokazatelji i reprezentativni porezni sustav. Možda su najjednostavnije za provedbu mjere koje se temelje na naplati prihoda iz tekućih ili prošlih godina. Nažalost, takve mjere stvaraju ozbiljne probleme. Iako na potencijalnu sposobnost povećanja prihoda porezne stope ne utječu izravno, utječu na fiskalni napor i usklađenost poreznih obveznika te stvarne prihode. Korištenje tekuće naplate prihoda kao mjere fiskalnog kapaciteta daje lokalnim vlastima očigledan poticaj da nametnu niže porezne stope ili da se uloži manje napora u prikupljanje poreza kako bi dobile veće potpore za izravnanje. (Vaillancourt i Bird 2004).

Reprezentativni porezni sustav mjeri fiskalni kapacitet lokalnih jedinica prihodima koji bi se mogli prikupiti ako bi se upotrijebili svi standardni izvori prihoda prosječnim intenzitetom. Koristeći srednju vrijednost svih lokalnih jedinica kao standard, reprezentativni porezni sustav može se zapisati na sljedeći način:

$$D_x^i = (ST)_x \{ [(POPC)_{na}^i \times t_{na}^i] - [(POPC)_x^i \times t_{na}^i] \}$$

pri čemu je D^i potreban iznos izravnjanja za lokalnu jedinicu x od izvora prihoda i , ST označava stanovništvo, $POPC^i$ je porezna osnovica izvora prihoda i po stanovniku, t^i je nacionalna prosječna porezna stopa prihoda i , indeks na je nacionalni prosjek dok indeks x označava pojedinu lokalnu jedinicu. Iznos pomoći izravnjanja za pojedinu lokalnu jedinicu može biti pozitivan, negativan ili jednak nuli (Shah 2007, str. 22).

U teoriji, čini se da ovakav pristup pruža cjelovitu i točnu metodu za mjerenje fiskalnog kapaciteta lokalnih razina javne vlasti. Može se, kao i u Kanadi, proširiti tako da uključuje neporezne prihode (korisničke naknade i sl.). Iako je vrlo zahtjevan u smislu podataka, ovaj se pristup očito čini superiornijim bilo makroekonomskom ili stvarnom prihodnom pristupu mjerenju fiskalnih kapaciteta u svrhu izjednačavanja (Bird i Vaillancourt 2007, str. 264).

Među poznatijim makroekonomskim pokazateljima fiskalnog kapaciteta su sljedeći: (i) lokalni BDP (predstavlja ukupnu vrijednost roba i usluga proizvedenih u lokalnoj samoupravi), (ii) lokalni faktorski dohodak (uključuje ukupan dohodak, rad i kapital ostvaren u lokalnoj samoupravi), (iii) lokalni faktorski dohodak koji ostvaruju rezidenti, (iv) lokalni dohodak (lokalni dohodak koji ostvaruju stanovnici lokalne samouprave i (v) raspoloživi dohodak (dohodak umanjen za izravne i neizravne poreze te uvećan za transfere) (Shah 2007, str. 20–22). Jedna od mogućnosti za izbjegavanje složenih sustava prihoda je uporaba tzv. „makroformule“ (engl. *macro formula*) u kojoj se prava temelje na nekim vrlo grubim pokazateljima fiskalnog kapaciteta, poput regionalnog dohotka po stanovniku ili raspoloživog dohotka (Boadway 2007, str. 70). Prednosti alternativnih pristupa su u tome što su jednostavniji, transparentniji, potrebe za podacima su manje te vjerojatno postoji snažna korelacija između makromjera i

teoretski ispravnije baze podataka reprezentativnog poreznog sustava (RTS) (Wilson 2007, str. 345).

Alternativno, makroekonomski pokazatelji kao što su dohodak ili *output* mogu se koristiti za mjerenje fiskalnog kapaciteta. Iako ih je u većini zemalja teško dobiti na lokalnoj razini, takvi su podaci, koliko god bili nesavršeni, često dostupni na regionalnoj razini. Ali, to ne znači nužno da su makromjere fiskalnog kapaciteta dobri pokazatelji. Izmjereni osobni dohodak u određenoj lokalnoj zajednici, na primjer, može biti razumna mjera prosječne sposobnosti njegovih rezidenata, ali ne mora biti točan pokazatelj sposobnosti zajednice da nametne poreze – na primjer, jer joj nije dodijeljen takav prihod ili je on minimalan. Bruto regionalni proizvod (GRP) je sveobuhvatnija mjera koja predstavlja vrijednost roba i usluga proizvedenih u regiji, a time i prihode koje primaju vlasnici ekonomskih resursa (zemlja, rad, prirodni resursi i kapital) koji se koriste u regiji bez obzira na to gdje žive. No sastav GRP-a također je očito relevantan jer je neke gospodarske sektore (npr. rudarstvo) lakše oporezovati od drugih (npr. poljoprivreda). Slično, neformalnu djelatnost je teže oporezovati od proizvodne djelatnosti, osobito u velikim poduzećima. SNG s identičnim GRP-om stoga može imati značajne razlike u oporezivoj sposobnosti, čak i u malo vjerojatnim okolnostima da su u potpunosti ovlašteni naplatiti sve moguće poreze (Vaillancourt i Bird 2004).

3. EMPIRIJSKA ANALIZA SUSTAVA FISKALNOG IZRAVNANJA U ZEMLJAMA ČLANICAMA OECD-A

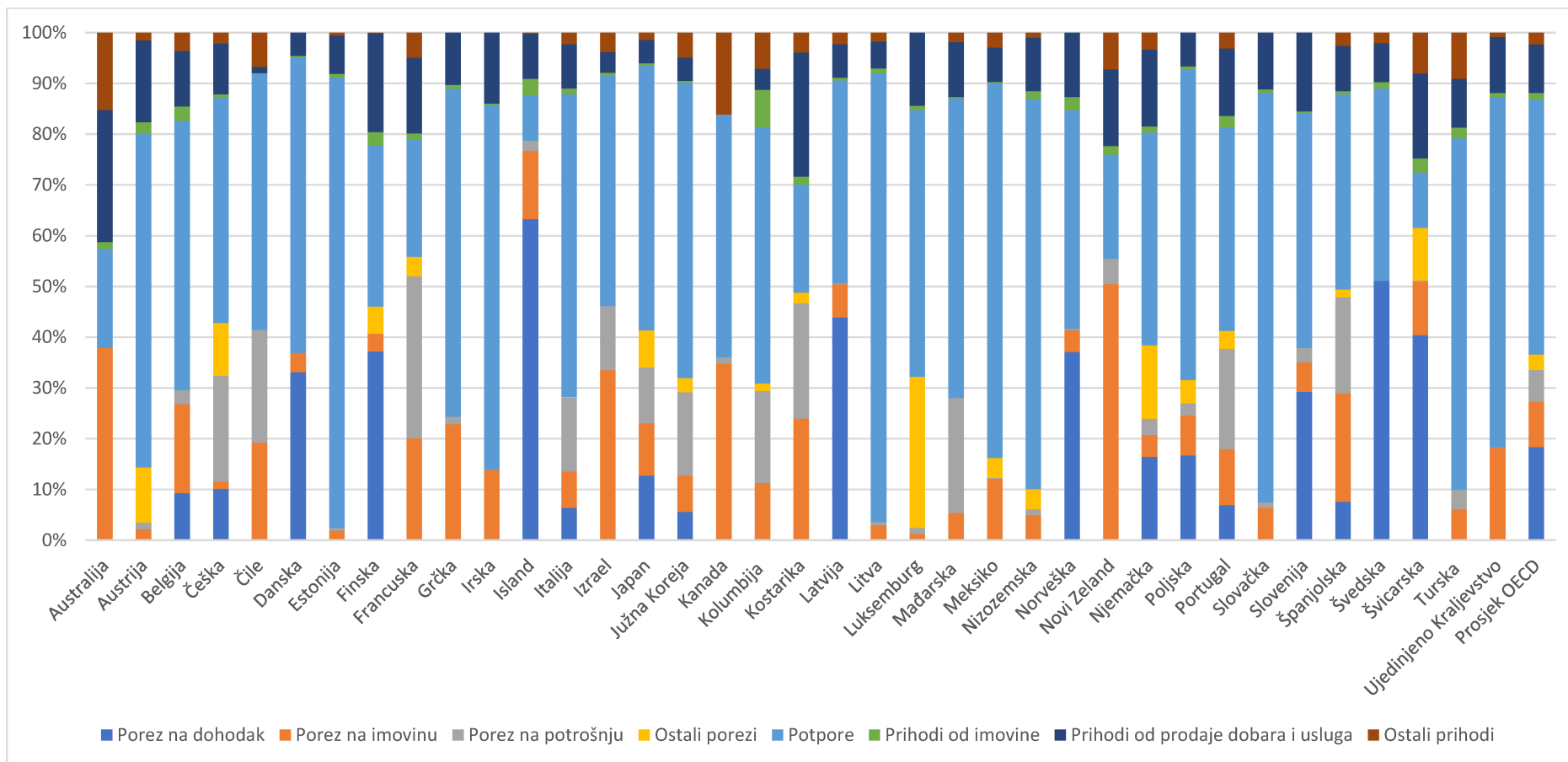
U svrhu dokaza glavne hipoteze rada provedeno je empirijsko istraživanje koje će se usmjeriti na sustav fiskalnog izravnjanja u zemljama OECD-a s posebnim ciljem utvrđivanja strukture javnih prihoda kako bi se utvrdila polazna ocjena za utvrđivanje izvora fiskalnog kapaciteta – koji proizlaze iz izvora ekonomske snage – potrošnje, imovine i dohotka. Naime, u svakom sustavu fiskalnog federalizma važno je utvrditi koje izvore ekonomske snage koristi pojedina ekonomija u namirivanju primjerene razine javnih prihoda te kako su ti izvori ekonomske snage raspoređeni u kontekstu administrativno-teritorijalne raspodjele te samog modela aktivnog fiskalnog izravnjanja. Struktura javnih prihoda i raspored te strukture po razinama javne vlasti daje odgovore o karakteru sustava fiskalnog izravnjanja te samom stupnju fiskalne decentralizacije svake pojedine zemlje. S druge strane, istraživanje će koristiti i podatke o rashodima za javne funkcije istih zemalja te njihovu alokaciju po pojedinim razinama javne vlasti kako bi se utvrdila sama razina raspodjele javnih rashoda (funkcija) po pojedinim zemljama te sama struktura potrošnje po pojedinim javnim funkcijama dodijeljenim nižim razinama javne vlasti. Navedena empirijska analiza poslužit će za generiranje rezultata o jazu prihoda i rashoda u zemljama OECD-a te za dobivanje informacija o učinkovitosti javne potrošnje pojedinih razina javne vlasti temeljem usporedne analize. Ekonometrijska analiza provest će se temeljem kreiranja jedinstvenog skupa panel-podataka i pokazatelja koristeći javno dostupnu bazu Međunarodnog monetarnog fonda (<https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>) – *Government Finance Statistics*.

3.1. Raspodjela prihoda u sustavu javnog financiranja zemalja OECD-a

U nastavku se prikazuje struktura najznačajnijih lokalnih javnih prihoda te dodijeljenih javnih funkcija u zemljama OECD-a. Grafikonu 1 i 2 prikazuju strukturu značajnijih prihoda lokalnih javnih vlasti u zemljama OECD-a (2021. godina). Za razliku od grafikona 1, u grafikonu 2 nisu prikazane dotacije kako bi se jasnije prikazala struktura financiranja lokalnih vlasti poreznim i ostalim neporeznim prihodima. Može se uočiti da u strukturi prihoda, očekivano, dominiraju porezi na imovinu i porez na dohodak.

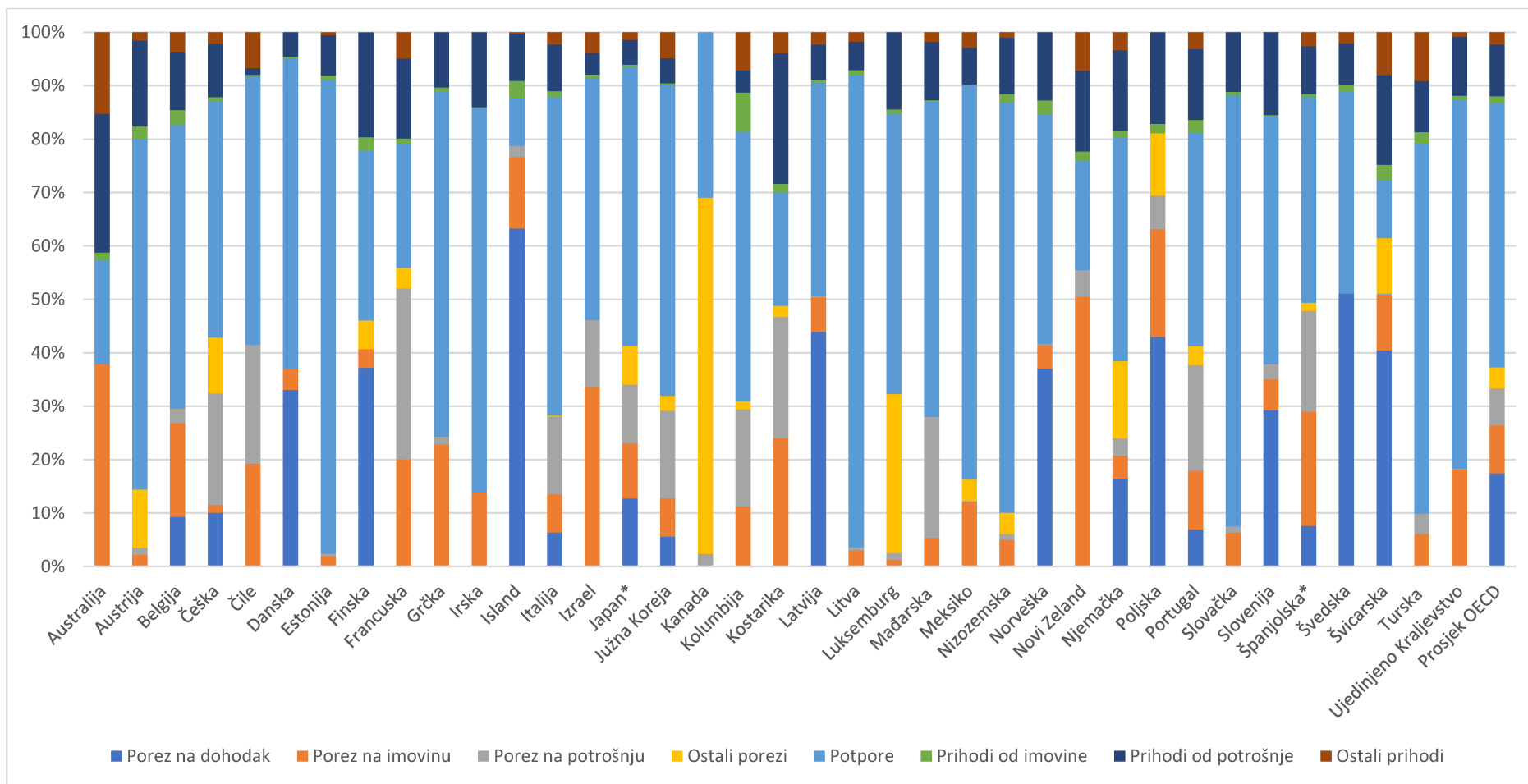
Vidljivo je da u pojedinim zemljama najznačajniji izvor financiranja lokalnih vlasti predstavlja porez na imovinu dok je to u drugima porez na dohodak. U prosjeku, porez na dohodak nešto je više zastupljen u odnosu na zbrojeni udio poreza na potrošnju i imovinu. Također je zanimljiv značajan udio potpora u većini zemalja OECD-a što svakako ne ide u prilog fiskalnoj autonomiji lokalnih vlasti. Tek se manji dio prihoda može karakterizirati kao pravi lokalni porez. Ipak, može se pretpostaviti da je većina transfera povezana s udjelom prihoda od poreza koji pripadaju lokalnoj državi, ali budući da ih prikuplja središnja država, evidentirani su kao transferi. Ostaje pitanje na koji je način definiran ovakav sustav i u kojoj mjeri lokalne vlasti imaju utjecaja na definiranje poreznih osnovica i poreznih stopa. Zanimljivo je da je u pojedinim visoko centraliziranim državama, kao što je Grčka, kao najznačajniji izvor prihoda izražen porez na imovinu. Takvo stanje je neobično jer je porez na imovinu, kao jedan od karakterističnih lokalnih poreza, izraženiji u visoko decentraliziranim zemljama kao što je SAD.

Grafikon 1. Struktura prihoda lokalnih javnih vlasti u zemljama OECD-a prema udjelu u BDP-u (2021. godina)



Izvor: izračun autorice na temelju baze podataka IMF-a, *Government Finance Statistics*, dostupno na: <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>

Grafikon 2. Struktura prihoda lokalnih javnih vlasti prema njihovim udjelima u općoj državi u zemljama OECD-a (2021. godina)



Izvor: izračun autorice na temelju baze podataka IMF-a, *Government Finance Statistics*, dostupno na: <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>

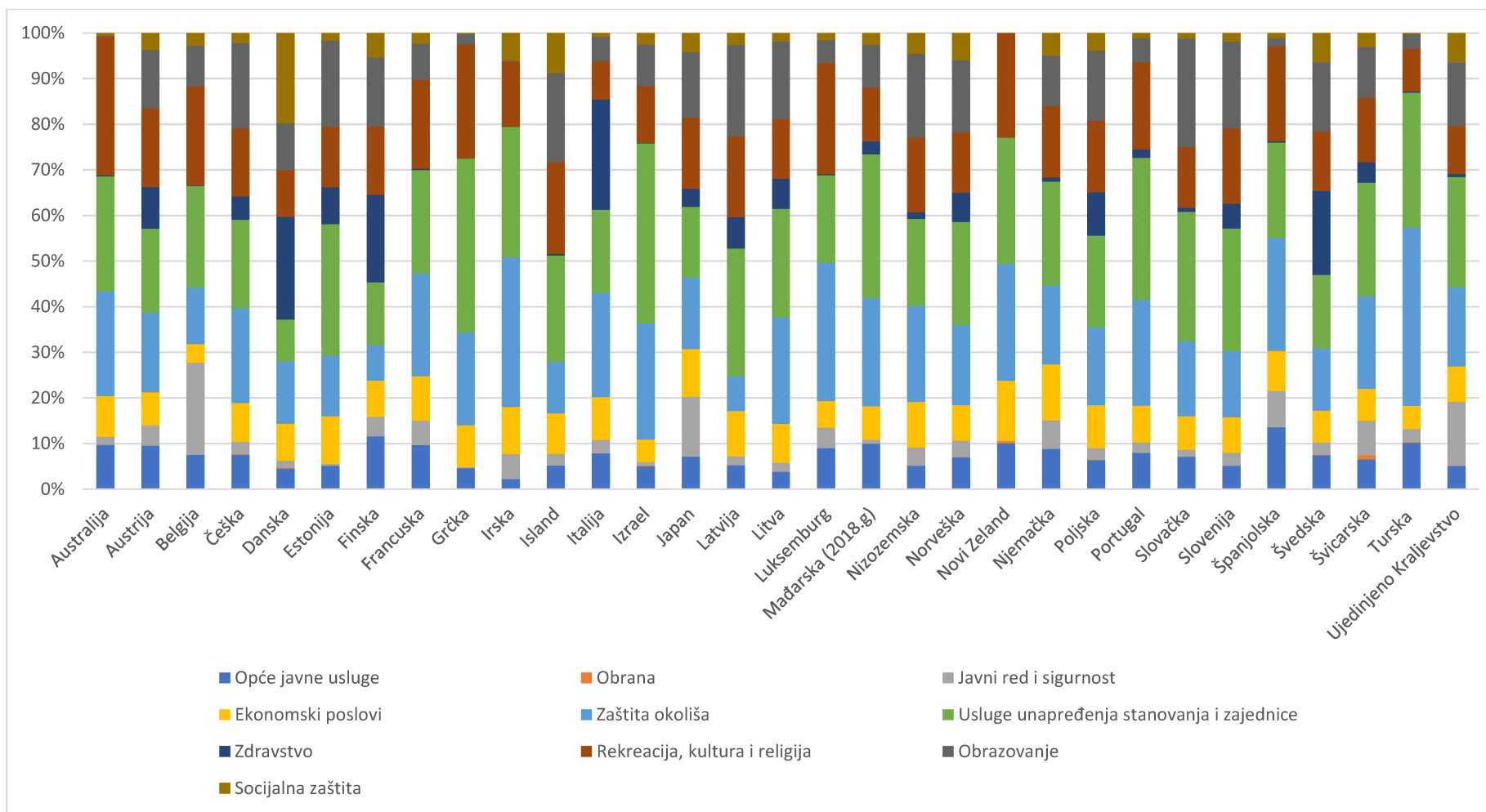
3.2. Raspodjela javnih funkcija u sustavu javnog financiranja zemalja OECD-a

Jednako kao i u slučaju strukture javnih prihoda koji čine temelj financiranja lokalnih javnih dobara i usluga, može se uočiti i slična funkcijska struktura javnih rashoda. U okviru funkcijske strukture dominiraju rashodi za usluge unapređenja stanovanja i zajednice, rekreacije, kulture i religije te zaštite okoliša. Iznenaduje relativno niska razina rashoda za obrazovanje i opće javne usluge. Potonje svjedoči o potencijalno visokoj razini efikasnosti lokalnih javnih vlasti u zemljama OECD-a.

Grafikoni 3 i 4 prikazuju funkcionalnu ili funkcijsku strukturu lokalnih javnih rashoda u zemljama OECD-a (2021. godina). Može se zaključiti da je navedena struktura prilično ujednačena te da dominiraju rashodi povezani sa zaštitom okoliša i uslugama unapređenja stanovanja i zajednice, što svjedoči o učinkovitosti alokacije na lokalnim razinama jer se može zaključiti da se radi o kapitalnim ulaganjima i investicijskom održavanju. S druge strane, vidljivo je da troškovi općih javnih usluga rijeko prelaze 10 % ukupnih rashoda.

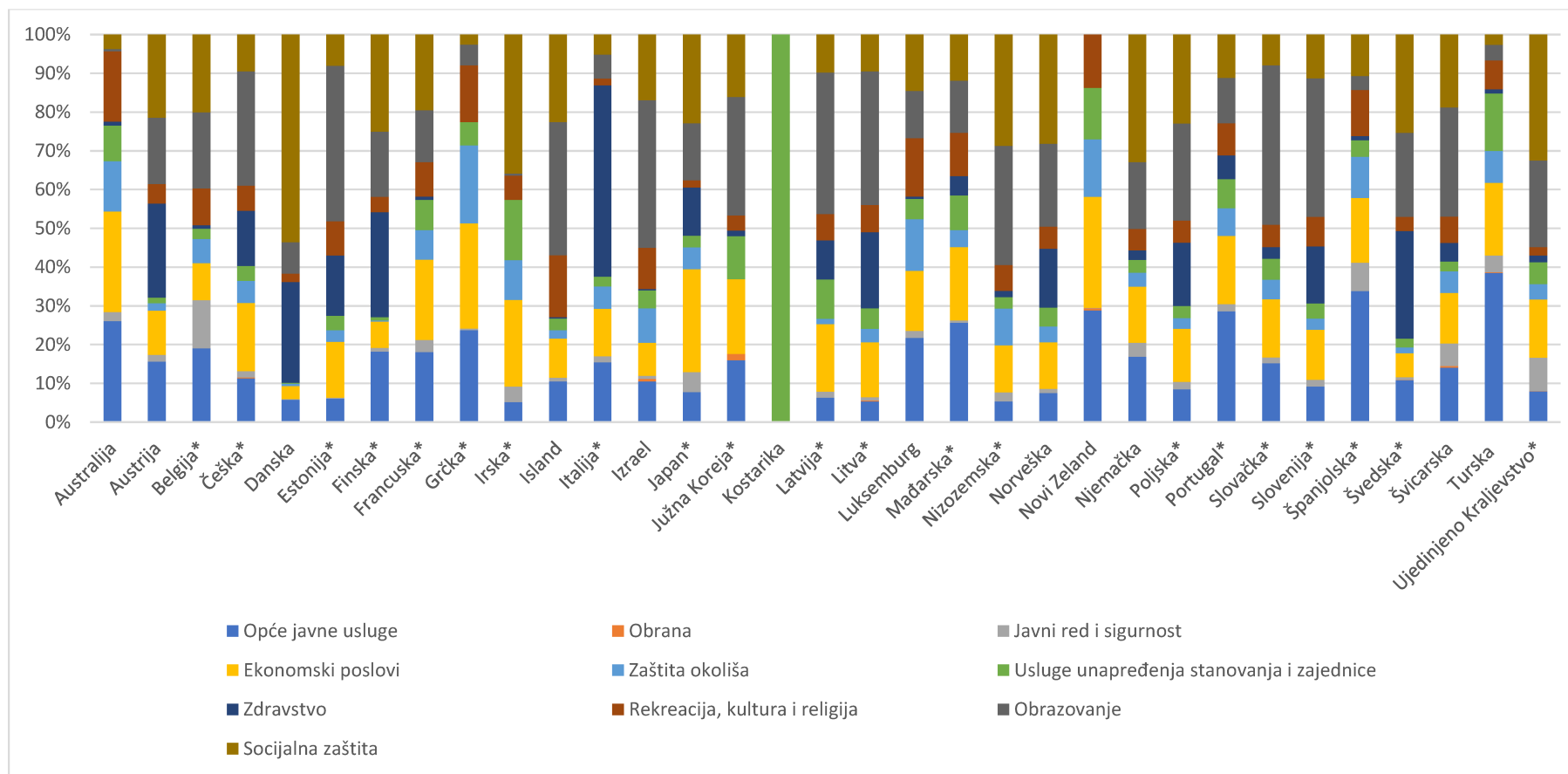
Struktura lokalnih javnih rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji otkriva nešto drugačiju sliku. Također, struktura otkriva relativno ujednačenu alokaciju javnih rashoda gdje dominiraju naknade zaposlenicima, kapitalna ulaganja i potrošnja na dobra i usluge. Ipak, vidljive su značajne razlike među pojedinim članicama OECD-a u ove tri kategorije što svjedoči o potencijalnim značajnim razlikama u efikasnosti javnih uprava. Međutim, treba biti oprezan jer je moguće da su povećani troškovi zaposlenika rezultat obavljanja delegiranih funkcija s razine središnje vlasti za koje nisu definirani rashodi. Ovakve razlike u okviru tekuće i kapitalne potrošnje lokalnih zajednica u zemljama OECD-a daju naznake da sustav fiskalnog izravnjanja u ovim zemljama nužno mora imati specifična obilježja, posebice u okviru razdvajanja tekućih i kapitalnih transfera (Grafikoni 5 i 6).

Grafikon 3. Funkcionalna struktura lokalnih javnih rashoda u zemljama OECD-a (2021. godina)



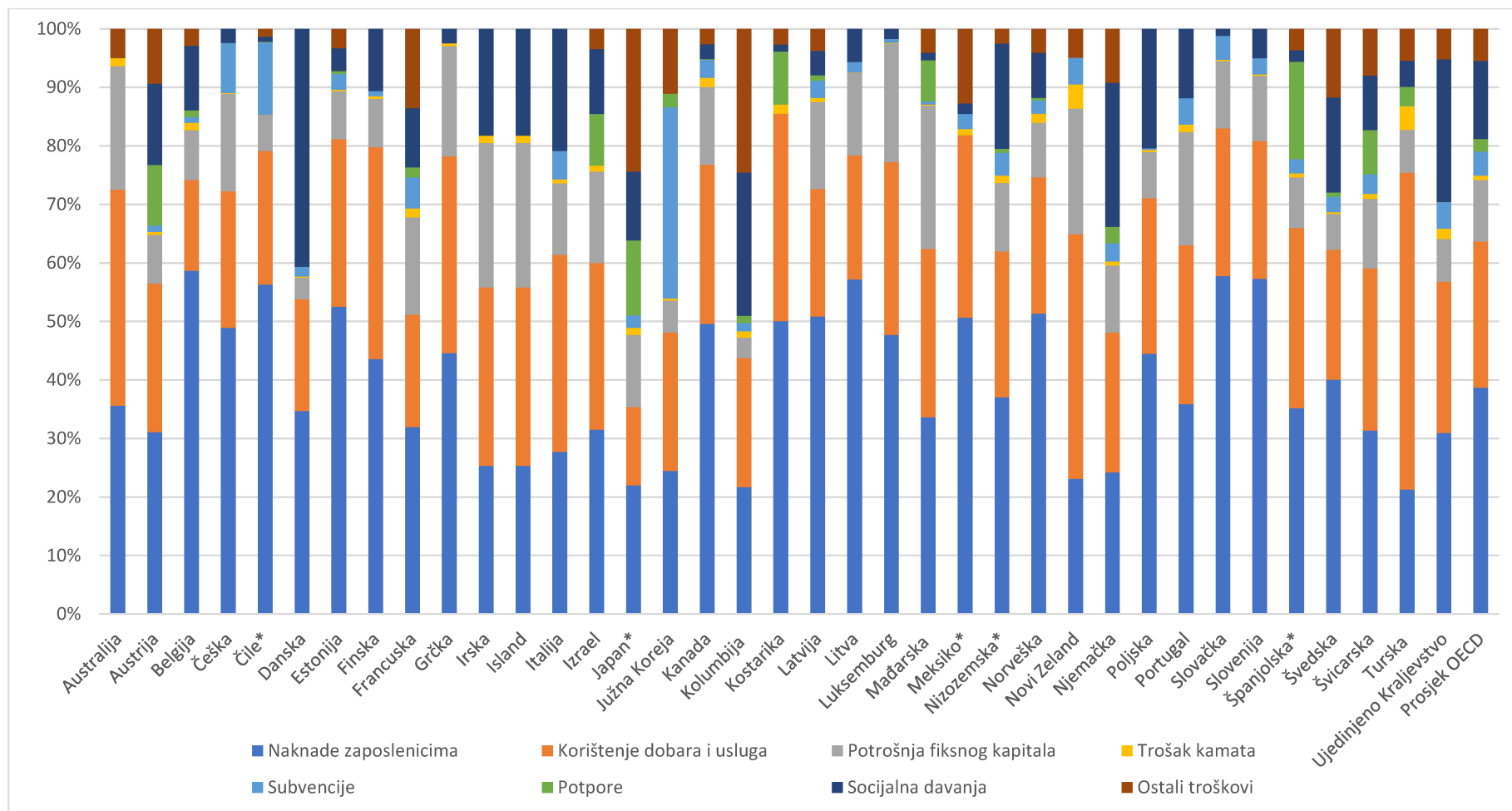
Izvor: izračun autorice na temelju baze podataka IMF-a, *Government Finance Statistics*, dostupno na: <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>

Grafikon 4. Struktura lokalnih javnih rashoda u zemljama OECD-a prema funkcijskoj strukturi temeljem udjela u BDP-u (2021. godina)



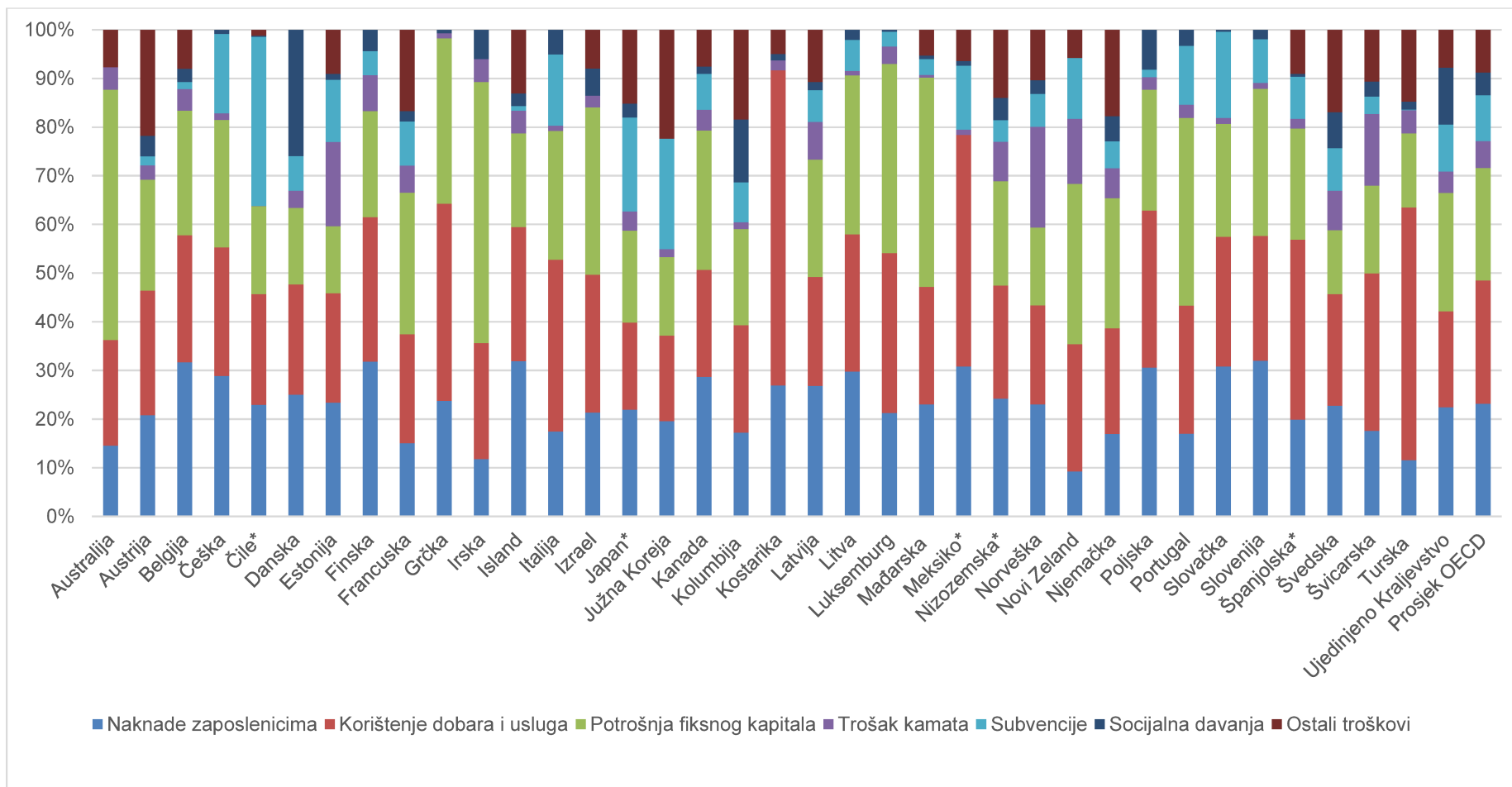
* Podaci za 2021. godinu nisu dostupni pa su uzeti posljednji dostupni podaci (za 2020. godinu, osim za Južnu Koreju gdje su uzeti posljednji dostupni podaci iz 2010. godine). Napomena: Za Čile, Kanadu, Kolumbiju i Meksiko nema dostupnih podataka. Izvor: izračun autorice na temelju baze podataka IMF-a, *Government Finance Statistics*, dostupno na: <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>

Grafikon 5. Struktura lokalnih javnih rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji prema udjelu u BDP-u zemljama OECD-a (2021. godina)



* Podaci za 2021. godinu nisu dostupni pa su uzeti posljednji dostupni podaci (za 2020. godinu). Izvor: izračun autorice na temelju baze podataka IMF-a, *Government Finance Statistics*, dostupno na: <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>

Grafikon 6. Struktura lokalnih javnih rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji u općoj državi u zemljama OECD-a (2021. godina)



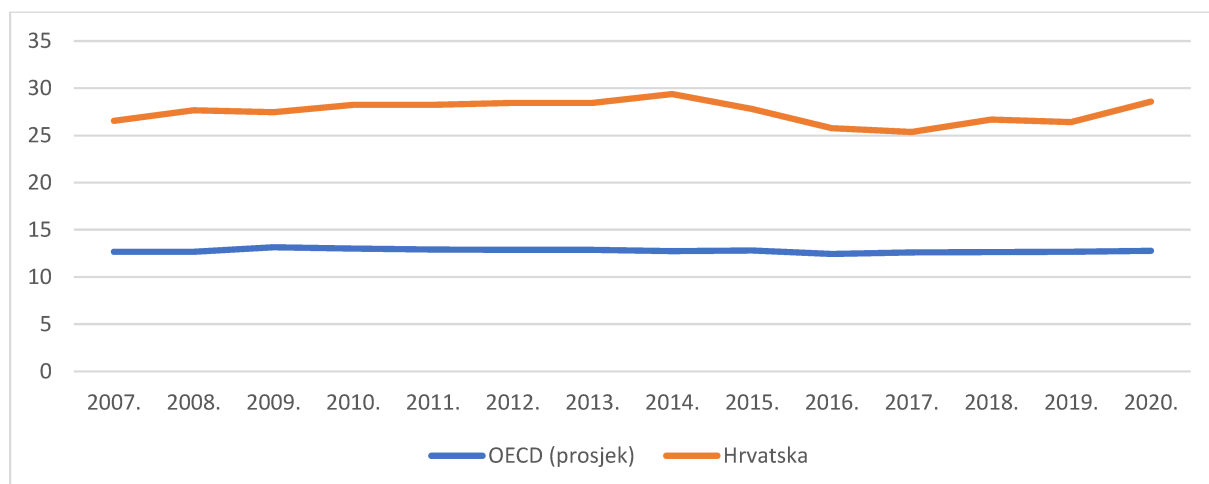
* Podaci za 2021. godinu nisu dostupni pa su uzeti posljednji dostupni podaci (za 2020. godinu).

Izvor: izračun autorice na temelju baze podataka IMF-a, *Government Finance Statistics*, dostupno na: <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>

3.3. Analiza financijskog jaza OECD-a

Grafikoni 7 i 8 prikazuju dinamiku prihoda i rashoda lokalne države u zemljama OECD-a i Republike Hrvatske od 2007. godine. Može se zamijetiti relativno stabilan fiskalni položaj lokalne države. Iznenaduje da Republika Hrvatska bilježi značajno veći udio lokalne države u odnosu na zemlje OECD-a. Međutim, treba istaknuti visoku heterogenost zemalja OECD-a s obzirom na stupanj decentralizacije te ustrojstvo sustava podjele javne vlasti koja značajno uprosječuje promatrane vrijednosti.

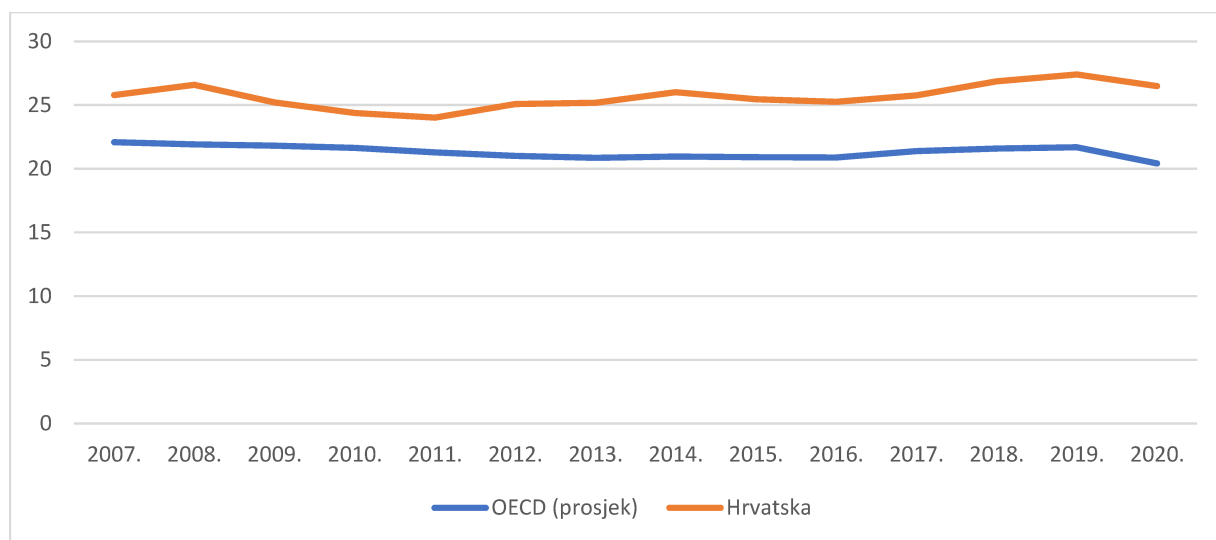
Grafikon 7. Usporedba udjela prihoda lokalne u općoj državi zemalja članica OECD-a i Hrvatske u razdoblju od 2007. do 2020. godine (%)



Izvor: izračun autorice na temelju podataka baze Eurostat *Annual government finance statistics (gov_10a)* i OECD-ove baze *Government at a Glance – yearly updates: Public finance and economics*

Temeljem usporedbe oba grafikona može se ustvrditi da nema značajnijih odstupanja u pogledu trendova udjela prihoda i rashoda u općoj državi u zemljama OECD-a i u Republici Hrvatskoj.

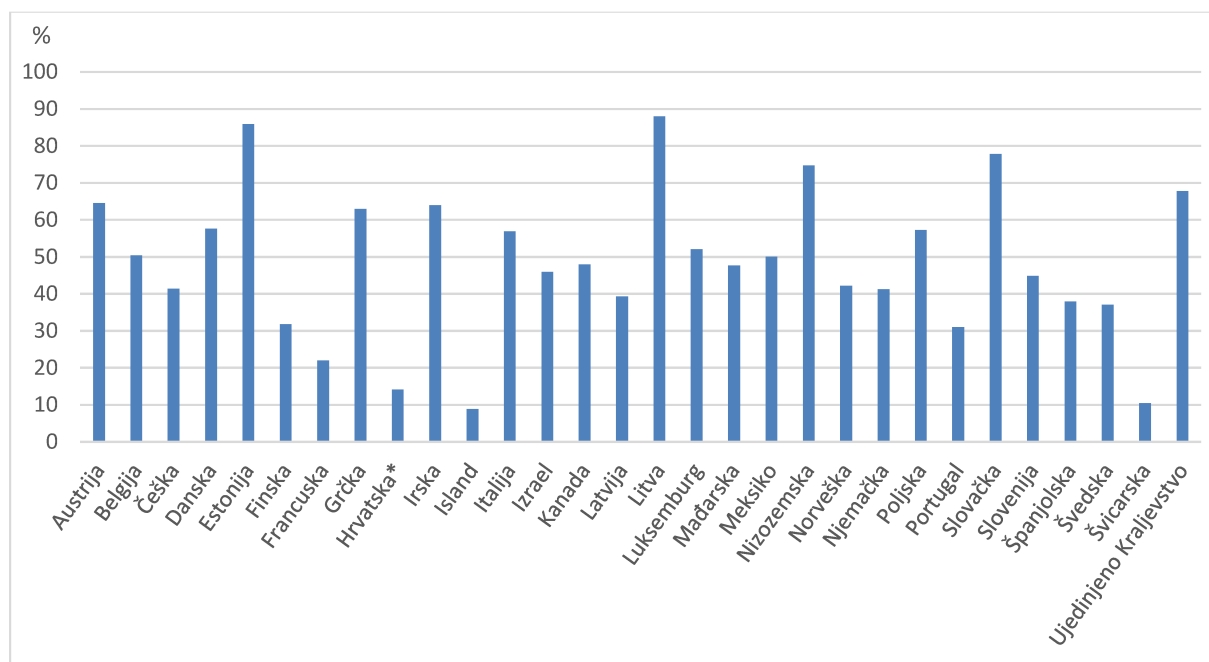
Grafikon 8. Usporedba udjela rashoda lokalne u općoj državi zemalja članica OECD-a i Hrvatske u razdoblju od 2007. do 2020. godine (%)



Izvor: izračun autorice na temelju podataka baze Eurostat *Annual government finance statistics (gov_10a)* i OECD-ove baze *Government at a Glance – yearly updates: Public finance and economics*

Prethodno navedeni podaci ukazuju na visoku razinu potreba lokalne države u pojedinim zemljama OECD-a za transferima središnje države. Takvu ocjenu podupire i grafikon 9 koji prikazuje udio transfera u prihodima lokalnih razina javne vlasti zemalja OECD-a i Republike Hrvatske u 2021. godini.

Grafikon 9. Prihodi od međuvladinih transfera kao postotak ukupnih prihoda lokalne vlasti u 2021. godini



* Napomena: Za Hrvatsku nisu dostupni podaci za 2021. godinu pa su uzeti zadnji dostupni podaci (za 2020. godinu).

Izvori: izračun autorice na temelju podataka OECD-a (2022), dostupno na: <https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/>; i Ministarstva financija (2022), dostupno na: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/lokalna-samouprava/financijski-izvjestaji-ijp-r-s/pr-ras-i-ras-func-za-razdoblje-2014-2020/3173?trazi=1&=&page=3>

Dakle, zanimljivo je uočiti nisku razinu transfera, odnosno ulogu sustava fiskalnog izravnjanja Republike Hrvatske u odnosu na zemlje OECD-a. Postavlja se pitanje je li tu riječ o višoj razini decentralizacije i raspodjele vlastitih prihoda lokalnim zajednicama u Republici Hrvatskoj ili je riječ o većoj razini stabilizacijskog mehanizma u sustavima fiskalnog izravnjanja zemalja OECD-a u odnosu na Republiku Hrvatsku.

3.4. Pregled najrelevantnijih empirijskih istraživanja

Istraživanja povezana s područjem fiskalnog federalizma izuzetno su opsežna te pokrivaju čitav niz različitih tema. Usprkos tome, vrlo je teško naći istraživanja koja se bave empirijskom analizom odnosa razine decentraliziranosti i zastupljenosti pojedinih

poreznih oblika u financiranju ponude lokalnih javnih dobara i usluga ili, s druge strane, promjene strukture javnih funkcija dodijeljenih lokalnim razinama javne vlasti.

Istraživanja provedena na temu fiskalne decentralizacije i njenog utjecaja na različite ekonomske aspekte pružaju zanimljive uvide. Prema istraživanju Yu Shi (2019), fiskalni federalizam može imati značajan utjecaj na učinak vlade. Shi se usredotočuje na analizu odnosa između određenih karakteristika upravljačke strukture na makrorazini i veličine vlade, pri čemu se veličina vlade mjeri kroz razine zaposlenosti u javnom sektoru. Sličnu tematiku, ali s drugačijim fokusom, proučavaju i Guziejewska i Walerysiak-Grzechowska (2020). Njihov rad analizira makroekonomske čimbenike, posebice razinu BDP-a i njegove promjene, kako bi se razumjelo kako ti čimbenici utječu na prihode poljskih lokalnih samouprava tijekom gotovo dva desetljeća, od 1999. do 2016. Međutim, jedno od najdetaljnijih istraživanja na ovu temu dolazi od Hanif, Wallacea i Gago-de-Santosa (2020). Proučavajući fiskalnu decentralizaciju autori su analizirali njen utjecaj na gospodarski rast u 15 federacija u razvoju tijekom razdoblja od 2000. do 2015. godine. Njihovi nalazi ukazuju na to da decentralizacija poreznih prihoda i rashoda može imati značajan pozitivan utjecaj na gospodarski rast. Ovo, naravno, nije bez iznimaka. U zemljama koje se bore s problemima poput visoke korupcije, slabih institucija i političke nestabilnosti, prednosti fiskalne decentralizacije mogu biti smanjene. Nasuprot tome, zemlje koje su uspjele održati stabilno političko okruženje, snažne institucije i nisku razinu korupcije mogu maksimalno iskoristiti prednosti fiskalne decentralizacije, što je potkrijepljeno njihovim nalazima o potencijalnom povećanju gospodarskog rasta. U svjetlu ovih istraživanja postaje jasno da fiskalna decentralizacija, uključujući i porezne prihode i rashode, može biti ključan čimbenik u poticanju gospodarskog rasta, posebno u federacijama u razvoju.

U većini federacija ili zemalja s drugim oblicima upravljanja na više razina, niže razine javne vlasti samo djelomično financiraju svoje izdatke iz vlastitih poreza ili korisničkih naknada. Rezultirajući „vertikalni fiskalni jaz“ između podnacionalnih rashoda i prihoda premošćuje se bespovratnim sredstvima središnje vlade i/ili podnacionalnim zaduživanjem. Uvjerljivi argumenti u prilog ovakvih aranžmana postoje, ali i oni imaju značajne nedostatke. Kada govorimo o financiranju nižih razina javne vlasti, često se susrećemo s konceptom „vertikalnog fiskalnog jaza“. U tom kontekstu Bell, Sas i Houston (2020) naglašavaju složenost i moguće percepcije nepoštenja u takvim

aranžmanima s obzirom na velike transfere koji su potrebni. Koristeći zbirne podatke iz 24 zemlje OECD-a pokazuju da su tokovi prihoda potrebni za financiranje decentralizirane potrošnje veliki: podnacionalne vlade u prosjeku čine oko 35 – 40 % ukupne javne potrošnje. Samo oko polovice ovih rashoda pokrivaju vlastiti prihodi, tako da su jako ovisni o transferima iz središnje vlade.

Razumijevanje fiskalnih kapaciteta ključno je u ovom razmatranju. Langørgen (2012) ističe važnost mjerenja ovih kapaciteta kroz strukturne modele potrošnje. Međutim, Liddo di, Longobardi i Porcelli (2016) donose inovativne pristupe izračunavanju fiskalnih kapaciteta kroz regresijsku analizu. Njihove su se metode koristile za procjenu fiskalnih kapaciteta talijanskih općina u razdoblju 2002. – 2010. Fiskalno izjednačavanje, koje je osmišljeno za smanjenje fiskalnih jazova, donosi vlastite izazove. Buettner i Krause (2021) pokazali su kako ovakvi mehanizmi mogu neočekivano utjecati na porezne odluke lokalnih vlasti. Na temelju analize sustava transfera fiskalnog izjednačenja tvrde da preraspodjela prihoda daje poticaj državama da povećaju, a ne da smanje svoje porezne stope. Rezultati istraživanja pokazuju da način na koji se međuvladini prihodi utvrđuju u sustavu izjednačavanja fiskalnih kapaciteta potiče lokalne vlasti da povećaju, umjesto da smanje vlastiti porezni napor i postave veće porezne stope. Štoviše, kako izjednačavanje na temelju kapaciteta koristi prosječne porezne stope za utvrđivanje standardiziranih poreznih prihoda, lokalne vlasti imaju poticaj oponašati porezne politike drugih jurisdikcija. Uspoređujući različite sustave Brenton (2020) nalazi da su australski i njemački sustavi fiskalnog izjednačavanja među najstabilnijima, ali i najsloženijima.

Bischoff *et al.* (2019) i Bucovetsky i Smart (2006) pružaju uvide o tome kako vertikalne potpore mogu utjecati na učinkovitost javnog sektora i poreznu konkurenciju. Bischoff *et al.* (2019) predstavljaju vrlo jednostavan model koji prikazuje odnos između vertikalnih bespovratnih sredstava i učinkovitosti lokalnog javnog sektora kako bi pokazali kako fiskalno izjednačavanje oblikuje taj odnos. Rezultati ukazuju na to da optimističan pogled glede utjecaja vertikalnih potpora na učinkovitost lokalnog javnog sektora nema empirijsku potporu. Umjesto toga, veza će vjerojatno biti negativna ili u najboljem slučaju neutralna. Također, ponovna procjena postojeće literature i studija slučaja podupiru ideju da postoji fiskalna dilema između učinkovitosti i pravednosti sustava za fiskalno izravnjanje. Dakle, kombiniranje vertikalnih bespovratnih sredstava

s pomnijim praćenjem može biti način za rješavanje kompromisa učinkovitosti i udjela u sustavima fiskalnog izravnjanja u saveznm državama. Takva razmatranja su od posebnog značaja za Europsku uniju i njezinu regionalnu politiku gdje su znatni iznosi bespovratnih sredstava koncentrirani u siromašnoj europskoj regiji, a asimetrija informacija je posebno velika.

S druge strane, Hailemariam i Dzhumashev (2019) istražuju kako izjednačavanje može utjecati na sastav potrošnje lokalnih vlasti, a Shah (2012) naglašava važnost transparentnosti u sustavima izravnjanja. Hailemariam i Dzhumashev (2019) koristili su podatke kanadskih provincija za ispitivanje učinka fiskalnog izjednačavanja na sastav potrošnje lokalne samouprave. Procjene pokazuju da provincije koje primaju sredstva fiskalnog izjednačavanja troše manje na produktivne vladine usluge i alociraju više udjela na neproduktivnu vladinu javnu potrošnju. Moguće tumačenje je da provincijske vlade destimuliraju potrošnju na proizvodne usluge jer naknadno povećanje budućih prihoda znači povećanje porezne osnovice što dovodi do smanjenja prava na izravnjanje od strane savezne vlade. Rezultati ukazuju na to da sredstva fiskalnog izjednačavanja mogu naštetiti rastu u provincijama primateljicama i prouzročiti veće razlike u fiskalnim kapacitetima i životnom standardu. Fiskalno izjednačavanje može povećati regionalne razlike usmjeravanjem javne potrošnje prema neproduktivnim vladinim izdacima, smanjujući kapacitete za prikupljanje vlastitih prihoda u provincijama koje primaju sredstva za izjednačavanje, što na kraju koči gospodarski rast. Nadalje, nalazi ukazuju na to da bi fiskalno izjednačavanje trebalo reformirati na način koji smanjuje regionalne razlike potičući razvoj prihoda iz vlastitih izvora i smanjujući veličinu bezuvjetnih transfera za izjednačavanje tijekom vremena. Specifična bespovratna sredstva, poput investicijskih, također mogu pomoći u promicanju gospodarskih aktivnosti koje donose prihod. Shah (2012) zaključuje da, dok se u teoriji može iznijeti jak argument za sveobuhvatno fiskalno izjednačavanje, u praksi izjednačavanje fiskalnih potreba kao dio sveobuhvatnog programa izravnjanja uvodi značajnu složenost koja djeluje protiv jednostavnosti, transparentnosti i opće prihvatljivosti programa. To ne znači da izjednačavanje fiskalnih potreba treba napustiti u interesu jednostavnosti i transparentnosti. Umjesto toga, čuvaju se jednostavnost, transparentnost i lokalna autonomija izjednačavanjem fiskalnih potreba kroz fiskalne transfere koji su orijentirani na javne usluge (posebni namjenski blok-transferi) koji ne nameću nikakve zahtjeve za potrošnjom za bilo koju funkciju ili objekte rashoda. Takvi

su transferi u suprotnosti s tradicionalnim namjenskim transferima kojima se nameću uvjeti za trošenje za određenu namjenu ili predmet rashoda i naknadnu provjeru/ovjeru takvih izdataka. Takvi blok-transferi utemeljeni na rezultatima dodatno bi poboljšali odgovornost građana za rezultate i time ponudili potencijal za jačanje povjerenja javnosti i povjerenja u vladine operacije.

Istraživanja o međuvladinim transferima i njihovom utjecaju na fiskalne odluke lokalnih i regionalnih vlada široko su raspravljana tema među ekonomistima. Baretta, Huber i Lichtblau (2002) analizirali su ovu problematiku s posebnim fokusom na Njemačku. Njihovi nalazi sugeriraju da izjednačujući transferi mogu negativno utjecati na porezne prihode države, iskrivljujući fiskalne odluke. Ovaj zaključak nadopunjuje Panda (2009) koji, koristeći regresijske modele, istražuje središnje transfere u Indiji. Otkrio je da ovi transferi imaju prigušujući učinak na napore država za prikupljanje vlastitih prihoda.

S druge strane, Mogues i Benin (2012), proučavajući sustav fiskalne decentralizacije Gane, došli su do zaključka da međuvladini transferi obeshrabruju lokalne samouprave od prikupljanja vlastitih sredstava. Liu i Zhao (2011), koristeći podatke panela kineskih provincija od 1995. do 2007., podupiru teorijska predviđanja da ukupni fiskalni transferi i transferi izravnjanja stvaraju destimulativne učinke na porezne napore pokrajina. Zaključak ove studije implicira da loše osmišljena politika transfera izravnjanja može destimulirati lokalne i pokrajinske vlasti u naplati poreza. Poticajni učinci programa fiskalnih transfera stoga zaslužuju ozbiljno razmatranje pri ocjenjivanju bilo kojeg programa transfera.

Canavire-Bacarreza i Espinoza (2010) su u Latinskoj Americi naglasili da transferi mogu potaknuti fiskalnu lijenost dovodeći do smanjenog fiskalnog napora. U međuvremenu, Buettner (2006), proučavajući njemačke općine, ukazuje na to da fiskalni izjednačavajući transferi mogu imati poticajni učinak na porezni napor lokalnih jurisdikcija.

Bird i Smart (2002) razmatraju središnja pitanja koja se pojavljuju pri osmišljavanju međuvladinih transfera i istražuju pristupe usvojene u nizu zemalja s posebnim naglaskom na zemlje u razvoju. Budući da se okolnosti i ciljevi razlikuju od zemlje do zemlje, nijedan jednostavan, ujednačen obrazac prijenosa nije univerzalno prikladan,

ali iskustvo diljem svijeta jasno pokazuje da, ako se usluge žele pružati učinkovito, transferi moraju biti osmišljeni tako da oni koji ih primaju imaju jasan mandat, odgovarajuće resurse, dovoljnu fleksibilnost za donošenje odluka i da su odgovorni za rezultate. U sličnom duhu, Baskaran (2016) i Siliverstovs i Thiessen (2015) dodatno su analizirali kako transferi mogu utjecati na fiskalne odluke s posebnim osvrtom na Njemačku i Francusku. Baskaran (2016) proučava kako transferi opće namjene utemeljeni na pravilima s više razine vlasti utječu na rashode i oporezivanje općina. Skup podataka pokriva 319 općina u njemačkoj državi Hessen u razdoblju od 2001. do 2010. godine. Za identifikaciju se oslonio na diskontinuitete u formuli raspodjele za transfere opće namjene koje država Hessen plaća svojim općinama. Iskorištavajući ove diskontinuitete za implementaciju instrumentalno-varijabilnog dizajna našao je dokaze da općine u Hessenu koriste transfere za povećanje rashoda, ali ne i za smanjenje poreza. Ovi rezultati su u skladu s postojanjem efekta ljepljivog papira u njemačkom lokalnom fiskalnom izjednačavanju. Siliverstovs i Thiessen (2015) utvrđuju da sustav fiskalnog izravnjanja pozitivno utječe na regionalni gospodarski rast. Ne nalaze nikakve dokaze da regionalne vlade u Francuskoj neučinkovito alociraju transfere. Takvi su nalazi u suprotnosti s prethodnim empirijskim studijama za savezne zemlje koje su sklone pronalaženju štetnih poticajnih učinaka fiskalnog izjednačavanja na regionalne vlade i rast. Glavno objašnjenje ovog rezultata moglo bi biti da se volumen transfera u Francuskoj može činiti relativno umjerenim, tj. dovoljno malim da se izbjegnu štetni učinci.

Cyrenne i Pandey (2015) istraživali su kako sustavi izjednačavanja mogu utjecati na ponašanje podnacionalnih vlada u Kanadi. Koristeći podatke za kanadske provincije nalaze dokaze da je, nakon kontrole brojnih odrednica vladinih rashoda, omjer produktivnih rashoda i ukupnih državnih rashoda bio niži u provincijama koje primaju izravnjanje nego u pokrajinama koje ga ne primaju. Ključna pouka je da sustavi izjednačavanja utječu na ponašanje podnacionalnih vlada te da se značajna pozornost mora posvetiti dizajnu sustava fiskalnog izravnjanja ako se žele postići pozitivne značajke transfera dohotka bez žrtvovanja poticaja za rashode koji potiču rast od strane podnacionalnih vlada koje primaju transfere. Posebno se mora paziti da formula koja se koristi za izvršenje prijenosa ne potiče vlade primatelja da povećaju svoju dugoročnu ovisnost o sustavu prijenosa. Grazzini i Petretto (2012) analizirali su utjecaj

porezne utaje u kontekstu fiskalnog izjednačavanja te daju preporuke za kreiranje mehanizama za redukciju takvog ponašanja.

Kroz svoje istraživanje Kalb (2010) je ukazao na to da međuvladina bespovratna sredstva mogu imati negativan učinak na troškovnu učinkovitost lokalnih vlasti u Njemačkoj. Temeljem jednostavnog modela fiskalne iluzije analizira utjecaj međuvladinih bespovratnih sredstava na troškovnu učinkovitost lokalnih jurisdikcija. Smatra da viši stupanj preraspodjele unutar sustava fiskalnog izjednačavanja ili povećanje iznosa potpora koje prima lokalna nadležnost dovodi do proširenja organizacijske labavosti ili X-neučinkovitosti u toj jurisdikciji. Ovo teorijsko predviđanje testirano je provođenjem empirijske analize pomoću širokog panela njemačkih općina. Rezultati empirijske analize u skladu su s teorijskim nalazima i stoga podupiru postojanje negativnog poticajnog učinka međuvladinih bespovratnih sredstava na troškovnu učinkovitost lokalnih vlasti. Zanimljivo je da Langørgen (2015) naglašava važnost korištenja ekonomske teorije pri dizajniranju sustava izjednačavanja, što pruža dublji uvid u kompleksnost ove tematike.

3.5. Ekonometrijski model

U okviru ekonometrijskog istraživanja izrađena su dva modela. Prvi se odnosi na propitivanje uloge vertikalnog fiskalnog izravnanja u zemljama OECD-a. Istraživački interes usmjeren je na razlike u zastupljenosti pojedinih izvora prihoda među zemljama OECD-a da bi se utvrdila učestalost, pa i opravdanost uvođenja pojedinih izvora javnih prihoda na lokalne razine javne vlasti. Drugo istraživačko pitanje nadovezuje se na prethodno, a povezano je s promjenama u okviru strukture lokalnih javnih prihoda koje nastaju usavršavanjem sustava fiskalne decentralizacije. Dodatno je testirana varijabla dotacija kao mehanizma fiskalnog izravnanja. Naime, testirano je je li veća razina fiskalne decentralizacije mjerena udjelom lokalnih prihoda od poreza u ukupnim porezima opće države povezana s manjom ili većom razinom dotacija. Temeljna pretpostavka je da će veća razina fiskalne decentralizacije u vidu veće razine raspodjele poreznih prihoda lokalnim razinama smanjiti potrebe za fiskalnim izravnanjem dotacijama.

Druga varijanta ekonometrijskog modela odnosi se na propitivanje ovisnosti udjela javne potrošnje na lokalnim razinama te raspodjele javnih funkcija na lokalnim razinama javne vlasti. Naime, za utvrđivanje potreba za fiskalnim izravanjem, osim dodijeljenih prihoda, od presudne je važnosti pitanje dodijeljenih javnih funkcija na lokalnim razinama. Kao i u slučaju prethodnog modela povezanog s vertikalnim fiskalnim izravanjem, i u ovom se slučaju ispituju razlike među pojedinim zemljama OECD-a te promjene u vremenu koje su povezane s pitanjem povezanosti veće razine fiskalne decentralizacije, mjerene udjelom javnih rashoda lokalne razine u ukupnim javnim rashodima opće države, s izmjenama strukture dodijeljenih javnih funkcija. Naravno, za te je potrebe korištena funkcionalna struktura javnih rashoda.

Ekonometrijska specifikacija temelji se na panel regresijskom modelu koji ima sljedeći opći oblik (Cameron, Trivedi 2009):

$$y_{it} = \alpha + \beta x'_{it} + \varepsilon_{it}$$

gdje y_{it} označava zavisnu varijablu, x'_{it} nezavisne varijable, a ε_{it} rezidualno odstupanje. Nekoliko je ekonometrijskih modela koji se mogu definirati putem tretmana rezidualnog odstupanja. Model fiksnih učinaka dozvoljava djelomičnu korelaciju rezidualne vrijednosti i regresora. Naime, ako među jedinicama uzorka postoji koreliranost koja nije povezana s vremenskom komponentom rezidualnog odstupanja, tada ocjena koeficijenata u modelu fiksnih učinaka omogućuje pouzdane procjene koeficijenata utjecaja nezavisnih varijabli.

Fiksni učinci α_i čije kretanje nije definirano vremenom, već su povezani sa specifičnim obilježjima uzorka, mogu se ukloniti oduzimanjem individualnog prosjeka $\bar{y}_i = \bar{x}_i' \beta + \varepsilon_{it}$ što dovodi do modela fiksnih učinaka:

$$y_{it} - \bar{y}_i = (x_{it} - \bar{x}_i)' \beta + (\varepsilon_{it} - \bar{\varepsilon}_i)$$

Nadalje, koeficijenti modela izračunavaju se primjenom metode najmanjih kvadrata. S obzirom na navedene karakteristike, model fiksnih učinaka idealan je za procjenu ovisnosti promatranih varijabli u vremenu.

S druge strane, ako je potrebno utvrditi ovisnost određene nezavisne varijable među jedinicama promatranog uzorka bez razmatranja vremenske dimenzije, može se koristiti procjenitelj između grupa:

$$\bar{y}_i = \alpha + \bar{x}_i' \beta + (\alpha_i - \alpha + \bar{\varepsilon}_i)$$

koji podrazumijeva da rezidualno odstupanje nije korelirano s regresorima (nezavisnim varijablama), odnosno da je α_i slučajno odstupanje, odnosno da jedinice (grupe) nemaju zajednička specifična obilježja.

3.6. Rezultati empirijskog istraživanja

Tablica 9 prikazuje rezultate ispitivanja ovisnosti strukture prihoda lokalnih javnih vlasti o stupnju fiskalne decentralizacije. Temeljna pretpostavka je da je veća razina decentralizacije povezana s kvalitetnijom strukturom javnih prihoda što se pokazuje kroz usporednu analizu među zemljama, ali i analizu promjena porezne strukture u vremenu.

Provedeni model fiksnih učinaka ukazuje na to da je povećanje udjela poreza na dohodak i dobit, poreza na imovinu i poreza na potrošnju povezano s rastom razine fiskalne decentralizacije. Posebno se to odnosi na prihode od poreza na dohodak. Isto tako, vidljivo je da se uloga dotacija u zemljama koje povećavaju stupanj fiskalne decentralizacije i ulogu poreznih prihoda smanjuje. Takvi su rezultati u skladu s velikim brojem empirijskih studija koje svjedoče o prednostima povećanja fiskalne autonomije. Isto tako, može se zaključiti da je povećanje uloge lokalnih javnih vlasti u sustavu financiranja povezano sa smanjenjem fiskalnih nejednakosti. Osim navedenog, usprkos konceptualnim polazištima koja proizlaze iz teorije, vidljivo je da u suvremenim sustavima lokalne zajednice sve više imaju na raspolaganju raznovrsne porezne oblike, što prije nije bio slučaj (primjerice, porezi na potrošnju). Takva su kretanja u skladu i s općim kretanjima koja se očituju u povećanju uloge poreza na potrošnju u ukupnim prihodima suvremenih država. Također se čini da se povećanjem poreznih prihoda smanjuju neporezni prihodi od imovine i prodaje dobara i usluga.

S druge strane, kada se uspoređuju porezne strukture zemalja, temeljem modela procjenitelja između grupa uočljivo je da je samo rast udjela prihoda od poreza na dohodak i dobit povezan s većim stupnjem decentralizacije. Takvi rezultati upućuju na zaključak da su porezne strukture po pojedinim zemljama ipak specifične te da je najučestaliji porezni oblik povezan s lokalnim javnim vlastima ipak porez na dohodak.

Tablica 9. Stupanj fiskalne decentralizacije i struktura prihoda lokalnih javnih vlasti

| Zavisna varijabla: udio lokalnih poreza u ukupnim porezima opće države (stupanj fiskalne decentralizacije) Nezavisne varijable | Model fiksnih učinaka | Model procjenitelja između grupa |
|---|-----------------------|----------------------------------|
| porez na dohodak | 0,20 (15.06)*** | 0,35 (7.74)*** |
| porez na dobit | 0,22 (9.73)*** | 0,21 (2.39)*** |
| porez na imovinu | 0,05 (7.48)*** | 0,06 (1.31)*** |
| porez na potrošnju | -0,01 (-1.38) | 0,18 (1.75)* |
| dotacije opće države | 0,01 (1.45) | -0,03 (-0.07) |
| prihodi od imovine | -0,03 (-3,26)*** | 0,1 (0.82) |
| prihodi od prodaje dobara i usluga | -0,014 (-1,46) | 0,01 (0.07) |
| broj opažanja | 520 | 520 |
| broj grupa | 26 | 18 |
| R2 | 0,76 | 0,88 |
| F-test | 64,06*** | 19,26*** |

Vrijednosti t-statistike označavaju signifikantnost koeficijenata varijabli na razini statističke značajnosti od *** - 1 %, ** - 5 %, * - 10 %.

Tablica 10 prikazuje rezultate ekonometrijske analize međuovisnosti stupnja fiskalne decentralizacije i strukture javnih funkcija povjerenih lokalnim vlastima u zemljama OECD-a. Isto tako, temeljna pretpostavka je da je veća razina decentralizacije povezana s kvalitetnijom strukturom javnih rashoda što se pokazuje kroz usporednu analizu među zemljama, ali i analizu promjena porezne strukture u vremenu.

Može se uočiti da je porast udjela općih javnih usluga, javnog reda i sigurnosti, ekonomskih poslova, zdravstva, obrazovanja i socijalne zaštite povezan s porastom stupnja fiskalne decentralizacije. To je posebno izraženo u slučaju rashoda za socijalnu zaštitu, što može biti rezultat i niske razine takvih rashoda u prošlosti jer su uglavnom bili povezani sa središnjom državom. Zanimljivo je da su rezultati obje specifikacije modela gotovo identični, što može značiti da su se strukture javnih rashoda po pripadnosti pojedinim razinama javne vlasti u velikoj mjeri uskladile, jer se podjednako mijenjaju u vremenu, ali i da imaju podjednaku ulogu kada se uspoređuju pojedine zemlje. Takvo je stanje bitno drugačije u odnosu na prethodnu analizu poreznih struktura, što je i logično jer su politika i sustav oporezivanja u većoj mjeri određeni drugim čimbenicima u odnosu na promišljanje o refleksijama porezne strukture po pojedinim razinama javne vlasti, a posebno lokalnoj. Jedina specifičnost opaža se u okviru javne funkcije usluge unapređenja stanovanja i zajednice, ali ne u značajnoj mjeri. Ujednačena struktura lokalnih javnih funkcija ukazuje na mogućnost i ocjene troškovne učinkovitosti pojedinih zemalja u okviru javnih rashoda koji osiguravaju ponudu lokalnih javnih dobara i usluga.

Provedeno istraživanje ukazuje na to da se sustav podjele javnih rashoda u velikoj mjeri optimizirao i da je moguće naći teorijske i empirijske smjernice. Međutim, ostaje pitanje usklađenosti strukture prihoda koja pokazuje jasne smjernice u vremenu, ali još uvijek značajne razlike među zemljama OECD-a.

Tablica 10. Stupanj fiskalne decentralizacije i funkcijska struktura lokalnih javnih rashoda

| Zavisna varijabla: udio lokalnih rashoda u ukupnim rashodima opće države (stupanj fiskalne decentralizacije) | Model fiksnih učinaka | Model procjenitelja između grupa |
|--|--------------------------------|----------------------------------|
| Nezavisne varijable | | |
| Opće javne usluge | 0,15 (16,47) ^{***} | 0,12 (3,01) ^{***} |
| Javni red i sigurnost | 0,064 (7,24) ^{***} | 0,01 (0,50) |
| Ekonomski poslovi | 0,15 (19,12) ^{***} | 0,10 (0,012) ^{**} |
| Zaštita okoliša | 0,002 (1,01) | -0,003 (-0,2) |
| Zdravstvo | 0,16 (34,74) ^{***} | 0,13 (10,10) ^{***} |
| Usluge unapređenja stanovanja i zajednice | 0,001 (0,72) | 0,04 (2,30) ^{**} |
| Rekreacija, kultura i religija | 0,01 (1,51) | 0,02 (0,62) |
| Obrazovanje | 0,10 (0,01) ^{***} | 0,11 (7,44) ^{***} |
| Socijalna zaštita | 0,47 (25,87) ^{***} | 0,44 (17,84) ^{***} |
| broj opažanja | 563 | 563 |
| broj grupa | 27 | 27 |
| R2 | 0,85 | 0,97 |
| F-test | 138,81 ^{***} | 272,05 ^{***} |

Vrijednosti t-statistike označavaju signifikantnost koeficijenata varijabli na razini statističke značajnosti od *** - 1 %, ** - 5 %, * - 10 %.

4. UNAPREĐENJE MODELA FISKALNOG IZRAVNANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Hrvatski sustav financiranja lokalnih jedinica može se podijeliti na nekoliko razdoblja; prvo je od 1994. do 2001. godine. U prvom je razdoblju sustav financiranja lokalnih jedinica centraliziran te lokalne jedinice imaju ograničenu autonomiju u prikupljanju prihoda i raspodjeli svojih rashoda. To je razdoblje obilježeno donošenjem zakonskih rješenja u kojima su utvrđene ovlasti za financiranje, kao i raspodjela fiskalnih i administrativnih ovlasti između središnje države i lokalnih jedinica. U Hrvatskoj postoje tri razine vlasti: središnja država, županije i lokalne jedinice (općine i gradovi). Županije su, osim što imaju status lokalne samouprave, bile i upravne jedinice. Od 2001. godine upravne i samoupravne funkcije mogu obavljati sve lokalne jedinice te su jasnije utvrđene ovlasti i djelokrug lokalnih jedinica (Bajo i Bronić 2004). Drugo razdoblje traje od 2001. do 2007., a obilježava ga fiskalna decentralizacija. Treće je razdoblje od 2007. do 2015. s kontekstom reforme sustava fiskalne decentralizacije, a četvrto od 2015. godine koje je povezano s novim sustavom financiranja područne (regionalne) i lokalne samouprave (Primorac 2020).

4.1. Karakteristike dosadašnjeg modela fiskalnog izravnjanja

U nastavku je prikazana veličina lokalnih jedinica odnosno udio rashoda/prihoda lokalnih jedinica u BDP-u te u ukupnim rashodima opće države, za što su korišteni podaci Ministarstva financija i HNB-a.

Tablica 11. Udio proračuna lokalnih jedinica u BDP-u i u proračunu opće države od 2016. do 2020. godine (u %)

| | 2016. | 2017. | 2018. | 2019. | 2020. |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Udio prihoda/rashoda lokalnih jedinica u prihodima/rashodima opće države | | | | | |
| prihodi | 14,6 | 14,7 | 15,5 | 15,4 | 16,0 |
| rashodi | 15,1 | 15,4 | 16,6 | 16,4 | 15,2 |
| Udio prihoda/rashoda lokalnih jedinica u BDP-u | | | | | |
| prihodi | 6,5 | 6,4 | 6,9 | 7,1 | 7,6 |
| rashodi | 6,5 | 6,4 | 6,9 | 7,3 | 8,0 |
| Rashodi opće države u BDP-u | 42,9 | 41,7 | 41,4 | 44,9 | 52,5 |

Izvori: Ministarstvo financija i HNB, 2022.

Veličina lokalnih jedinica odnosno udio rashoda lokalnih jedinica u BDP-u u razdoblju od 2016. do 2020. godine kretao se u prosjeku oko 7 %. Tako je udio rashoda lokalnih jedinica u BDP-u u 2020. godini bio na razini 8 % BDP-a. Veličina prihoda slijedila je isti trend, gdje je primjetan pozitivan financijski trend od 2018. godine otkada je u primjeni novi Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave gdje je došlo do povećanja udjela poreza na dohodak za lokalne jedinice.

Udio rashoda lokalnih jedinica u proračunu opće države u razdoblju od 2016. do 2020. godine kretao se u prosjeku oko 15,7 %. Tako je udio rashoda jedinica u proračunu opće države u 2020. godini bio na razini od 15,2 %. Isti pozitivan trend nastavlja se na strani prihoda gdje prihodi lokalnih jedinica u 2020. godini čine oko 16 % prihoda opće države.

Unatoč povoljnoj financijskoj poziciji, ostaje otvoreno pitanje koliko su lokalne jedinice fiskalno autonomne, odnosno do koje su razine odgovornosti i izvori sredstava preneseni u djelokrugu lokalnih jedinica (Bajo i Bronić 2004).

4.1.1. Zakonodavni okvir financiranja lokalnih jedinica

Financiranje nižih razina vlasti rezultat je podjele odgovornosti, ovlasti, funkcija i prihoda između središnje države i nižih razina vlasti. Ekonomska teorija ne nudi univerzalan odgovor na pitanje optimalne raspodjele javnih funkcija, ali postoji suglasnost o tome koje su odgovornosti i ovlasti najpogodnije za najniže razine vlasti. U praksi brojnih zemalja diljem svijeta mogu se vidjeti i naći različita rješenja dodjele odgovornosti i ovlasti lokalnim i regionalnim vlastima pri čemu ne postoji jednoznačno rješenje o optimalnoj podjeli fiskalnih odgovornosti. Dodatno, ograničen proračun središnje države jedan je od razloga prijenosa ovlasti za određene funkcije na niže razine vlasti, koje one u skladu s načelom supsidijarnosti mogu najbolje prepoznati i izvršiti (Krtalić, Šuman-Tolić i Primorac 2020, str. 137–138).

Hrvatska je zemlja s relativno malim brojem stanovnika i s decentraliziranom administracijom, koju čine središnja, regionalna i lokalna vlast. Središnju državnu administraciju čine ministarstva i autonomna tijela središnjih državnih agencija. Županije čine drugu, posredničku razinu lokalne vlasti. Gradovi i općine čine prvu (osnovnu) razinu lokalne vlasti, tzv. „lokalnu samoupravu“ (Nikolić i Burnać 2020, str. 24).

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave su općine, gradovi i županije čija tijela obavljaju funkcije, izvršavaju zadaće i donose programe propisane zakonom i odlukama donesenim na temelju zakona, za što sredstva osiguravaju u svom proračunu i u financijskom planu proračunskih korisnika (Nikolić i Burnać 2020, str. 24).

Donošenjem Ustava 1990. i proglašenjem neovisnosti 1991. u Hrvatskoj su definirane jedinice lokalne uprave i samouprave. Županije su dobile dvojni status, kao upravne i kao samoupravne jedinice. Od 2001. godine ne postoje razlike u obavljanju upravnih i

samoupravnih funkcija. Naime, sve lokalne jedinice koje mogu osigurati dodatna financijska sredstva mogu obavljati i upravne i samoupravne funkcije. Tako je u praksi izbrisana razlika između lokalnih jedinica, a županije su ključna upravno-administrativna tijela zadužena za ravnomjeran razvitak općina i gradova na svom području (Nikolić i Burnać 2020, str. 2).

Donošenjem Ustava 1990. godine i proglašenjem neovisnosti 1991. godine u Republici Hrvatskoj su definirane jedinice lokalne uprave i samouprave (Krtalić, Šuman-Tolić i Primorac 2020, str. 137). Zakon o područjima županija, gradova i općina iz 1992. godine razdijelio je Republiku Hrvatsku na 21 županiju uključujući i Grad Zagreb, 69 gradova i 421 općinu te ukinuo zatečenih 114 općina bivše države. Izborima koji su održani početkom 1993. godine u potpunosti je ukinut teritorijalno-administrativni ustroj bivše države. Grad Zagreb je kao glavni grad često mijenjao ustroj, ovlasti pojedinih tijela i način ostvarivanja javnih funkcija. Grad Zagreb danas ima položaj županije i obavlja poslove koje obavlja dvadeset hrvatskih županija (Krtalić, Šuman-Tolić i Primorac 2020, str. 138).

Od svog prvog ustroja iz 1992. godine do danas lokalna samouprava u Hrvatskoj je postupno dorađivala svoje nadležnosti, precizirala upravne postupke te se usklađivala s upravnim strukturama na državnoj razini. Početni ustroj bio je određen ratom i različito percipiranom, ali stvarnom potrebom za nadzorom središnje države. S vremenom, kako su se vanjski i unutarnji politički čimbenici usklađivali, a stanje smirivalo, općine i gradovi su dobivali sve više ovlasti da sami upravljaju svojim razvojem (Krtalić, Šuman-Tolić i Primorac 2020, str. 138).

U Republici Hrvatskoj samoupravni djelokrug općine, grada i županije, nakon ustavnih promjena 2000. godine, određen je metodom opće klauzule. To znači da općina i grad obavlja poslove lokalnog značaja, a županija poslove područnog (regionalnog) značaja, koji nisu Ustavom Republike Hrvatske i zakonom dodijeljeni državnim tijelima. Riječ je o vrlo širokom djelokrugu poslova (Krtalić, Šuman-Tolić i Primorac 2020, str. 138–139).

Sustav lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj čine općine i gradovi kao jedinice lokalne samouprave te jedinice područne (regionalne) samouprave – županije. 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 (Nikolić i Burnać 2020, str. 25).

Sustavu lokalne javne vlasti u Republici Hrvatskoj temeljna je zadaća opskrba javnim dobrima i uslugama, poboljšanje životnog standarda stanovnika te pronalaženje načina financiranja za neometano obavljanje poslova, bez obzira na to radi li se o općinama, gradovima, Gradu Zagrebu ili općinama i gradovima na potpomognutim područjima (Krtalić, Šuman-Tolić i Primorac 2020, str. 142).

Općine i gradovi obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se izravno ostvaruju potrebe građana, a koji Ustavom ili zakonom nisu raspoređeni tijelima središnje države. To su sljedeći poslovi: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalna djelatnost, briga o djeci, socijalna skrb, primarna zdravstvena zaštita, odgoj i osnovno obrazovanje, kultura, tjelesna kultura i šport, zaštita i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarna i civilna zaštita, promet na svom području te ostale poslove sukladno posebnim zakonima (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 i 144/20). No, kad govorimo o lokalnoj samoupravi, pretežiti do poslova koji se na toj razini vlasti obavlja upravo su poslovi komunalnih djelatnosti (Krtalić, Šuman-Tolić i Primorac 2020, str. 142).

Veliki su gradovi jedinice lokalne samouprave koji su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja i koji imaju više od 35 000 stanovnika. U svom samoupravnom djelokrugu veliki gradovi i sjedišta županija obavljaju ove poslove lokalnog značenja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana: uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, briga o djeci, socijalna skrb, primarna zdravstvena zaštita, odgoj i obrazovanje, kultura, tjelesna kultura i šport, zaštita potrošača, zaštita i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarna i civilna zaštita, promet na svom području, održavanje javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih za izgradnju i prostorno uređenje te ostale poslove

sukladno posebnim zakonima (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, *ibidem*).

Veliki su gradovi jedinice lokalne samouprave koji su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja i koji imaju više od 35 000 stanovnika. U svom samoupravnom djelokrugu veliki gradovi i sjedišta županija obavljaju ove poslove lokalnog značenja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, briga o djeci, socijalna skrb, primarna zdravstvena zaštita, odgoj i obrazovanje, kultura, tjelesna kultura i sport, zaštita potrošača, zaštita i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarna i civilna zaštita, promet na svom području, održavanje javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih za izgradnju i prostorno uređenje te ostale poslove sukladno posebnim zakonima (Krtalić, Šuman-Tolić i Primorac 2020, str. 142).

Grad Zagreb u okviru svoga samoupravnog djelokruga obavlja poslove iz djelokruga grada i djelokruga županije te druge poslove u skladu sa zakonom (Zakon o Gradu Zagrebu, NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19 i 144/20).

Županije u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove područnog (regionalnog) značenja, usklađuju interese ravnomjernog razvitka svojih općina i gradova te županije kao cjeline, a osobito ove poslove: obrazovanja, zdravstva, prostornog i urbanističkog planiranja, gospodarskog razvoja, prometa i prometne infrastrukture, održavanja javnih cesta, planiranja i razvoja mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanja građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih za gradnju i prostorno uređenje za područje županije izvan područja velikog grada te ostale poslove sukladno posebnim zakonima (Krtalić, Šuman-Tolić i Primorac 2020, str. 142).

Od 2001. fiskalnom decentralizacijom država prenosi odgovornost za financiranje školstva, zdravstva, socijalne skrbi te vatrogastva na lokalne jedinice. Središnja je država prenijela ovlasti za financiranje samo dijela troškova zdravstva i obrazovanja odnosno materijalnih rashoda i rashoda za nabavu nefinancijske imovine. Puno ovlasti za financiranje prenesene su na lokalne jedinice koje su preuzele financiranje

vatrogastva i socijalne skrbi. Financiranje decentraliziranih funkcija preuzele su lokalne jedinice s najvećim fiskalnim kapacitetima (Bajo i Bronić 2004).

Od 2001. godine središnja država je dio odgovornosti za financiranje osnovnog i srednjeg školstva, zdravstva, socijalne skrbi i vatrogastva prenijela na lokalne jedinice. Pritom je središnja država prenijela ovlasti samo za financiranje dijela troškova, materijalnih rashoda i rashoda za nabavu nefinancijske imovine. Financiranje decentraliziranih funkcija osnovnog i srednjeg školstva, zdravstva, socijalne skrbi i vatrogastva preuzele su lokalne jedinice s najvećim fiskalnim kapacitetima po stanovniku. Od ukupnog broja lokalnih jedinica manje od 10 % preuzelo je obvezu financiranja decentraliziranih funkcija (ukupno 53 jedinice odnosno 20 županija, Grad Zagreb i 32 grada). Od 2002. godine financiranje vatrogastva preuzelo je još 86 općina i gradova na čijem su teritoriju osnovane javne vatrogasne postrojbe. Ukupni proračuni 53 lokalne jedinice koje su na početku procesa preuzele financiranje decentraliziranih funkcija činili su oko 70 % konsolidiranog proračuna svih lokalnih jedinica u Hrvatskoj. U predloženom modelu decentralizacije rashodi za plaće i doprinosi poslodavaca u osnovnom i srednjem školstvu, zdravstvu i socijalnoj zaštiti te dio tekućih rashoda u zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti djelomično su osigurani u Državnom proračunu. Ostali materijalni rashodi, rashodi za tekuće održavanje i kapitalne investicije djelomice su preneseni na lokalne jedinice, i to najvećim dijelom na županije, a manjim dijelom na općine i gradove. Lokalne su jedinice od 2004. godine odgovorne i za financiranje osnovnih aktivnosti javnih vatrogasnih postrojbi (Krtalić, Šuman-Tolić i Primorac 2020, str. 153).

Na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u većoj je mjeri prenesena briga o zaštiti okoliša, usluge unapređenja stanovanja i zajednice te rekreacija, kultura i religija. U manjoj mjeri decentralizirane su opće javne usluge, ekonomski poslovi i obrazovanje dok su javni red i sigurnost, zdravstvo i socijalna zaštita te posebno obrana uglavnom u nadležnosti središnje države. Primjetno je povećanje stupnja decentralizacije usluge obrazovanja i javnog reda i sigurnosti nakon 2001. kada je lokalnim jedinicama omogućeno preuzimanje nadležnosti u obavljanju funkcija osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva (koje je prema funkcijskoj klasifikaciji rashoda u skupini „javni red i sigurnost“) (Krtalić, Šuman-Tolić i Primorac 2020, str. 153).

Neovisno o tome što se JLP(R)S u Hrvatskoj značajno razlikuju po veličini, broju stanovnika, BDP-u *p. c.* itd., sve jedinice imaju jednak opseg odgovornosti bez obzira na njihovu veličinu, stupanj razvijenosti i geografski položaj. Brojni su nedostaci tako definiranog sustava ovlasti općina, gradova i županija. Jedan je od većih nedostataka nemogućnost obavljanja javnih funkcija na istoj razini kvalitete zato što se JLP(R)S razlikuju po stupnju gospodarske razvijenosti, po fiskalnim kapacitetima i po veličini. U odnosu na velike gradove, male općine i gradovi s niskim fiskalnim kapacitetom ne mogu u potpunosti udovoljiti zahtjevu za pružanjem iste vrste javnih usluga svom stanovništvu na visokoj razini kvalitete. Razlozi su dvojaki: nedostatak vlastitih financijskih sredstava i zakonitosti ekonomije obujma zbog čega je skupo pružati javnu uslugu malom broju korisnika. U Hrvatskoj su brojnim zakonima uređene funkcije i poslovi lokalnih jedinica. Te se funkcije i financijski odnosi između pojedinih razina vlasti preklapaju, ali pojednostavljeni okvir raspodjele funkcija između razina vlasti pokazuje sljedeća shema (Krtalić, Šuman-Tolić i Primorac 2020, str. 145).

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu ovlaštene za obavljanje svih javnih funkcija pa ih ne obavljaju, već ih dijele sa središnjom državom. Razvidno je da odgovornosti za najveći broj javnih funkcija imaju sve razine javne vlasti (središnja država, općine, gradovi i županije). Nažalost, još nema obavljenih analiza o prijenosu ovlasti i o osiguranju pogodnih izvora sredstava iz Državnog proračuna ni procjene broja zaposlenih i vrijednosti imovine. Stoga bi Vlada i Ministarstvo financija trebali jasnije definirati zadaće JLP(R)S, a posebice utvrditi obvezne i dobrovoljne zadaće. Osim toga, trebaju utvrditi koje će funkcije decentralizirati na određenu razinu lokalne i regionalne samouprave, vodeći računa o potrebnom broju djelatnika, radnom prostoru i izvorima financiranja (Krtalić, Šuman-Tolić i Primorac 2020, str. 145–146).

Sukladno prethodno navedenom zakonu, u tablici 12 prikazana je razdioba funkcija prema razinama javne vlasti.

Tablica 12. Razdioba funkcija prema razinama javne vlasti

| Javne funkcije | | 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 |
| 4.1. | Opći ekonomski poslovi i trgovina | x | | | |
| 4.2. | Poljoprivreda, šumarstvo, ribarstvo i lov | x | | | x |
| 4.3. | Naftna industrija i energetika | x | | | |
| 4.4. | Rudarstvo, industrija i graditeljstvo | x | x | x | x |
| 4.5. | Promet | x | x | x | x |
| 4.6. | Komunikacije | x | x | x | x |
| 5. | Zaštita okoliša | x | | x | x |
| 6. | Unapređenje stanovanja i zajednice | x | x | x | x |
| 6.1. | Stanovanje | | x | x | x |
| 6.2. | Razvoj zajednice | | | x | x |
| 6.3. | Vodoopskrba | x | x | x | x |
| 6.4. | Javna rasvjeta | x | | x | x |
| 7. | Zdravstvo | x | | | x |
| 8. | Rekreacija, kultura i religija | | x | x | |
| 9. | Obrazovanje | x | x | x | x |
| 9.1. | Predškolski odgoj i obrazovanje | | x | x | |
| 9.2. | Osnovno obrazovanje | x | x | x | x |
| 9.3. | Srednjoškolsko obrazovanje | x | | | x |
| 9.4. | Obrazovanje nakon srednje škole | x | | | x |
| 9.5. | Visokoškolsko obrazovanje | x | | | |
| 10. | Socijalna zaštita | x | x | x | x |

Izvor: Bajo, A. i Jurlina Alibegović, D., 2008.: „Javne financije lokalnih javnih vlasti“, Školska knjiga

Ovakva razdioba funkcija prema razinama javne vlasti ima brojnih nedostataka. Lokalne se jedinice ne razlikuju samo prema veličini, već i po razini ekonomske razvijenosti te fiskalnim kapacitetima. Zbog toga lokalne jedinice nemaju jednaku mogućnost pružanja javnih dobara i usluga na istoj razini kvalitete što predstavlja veliki nedostatak ovako definiranog sustava (Bajo, Jurlina Alibegović 2008).

Također, iz spomenutih razloga nisu sve lokalne jedinice sposobne financirati dodijeljene im funkcije. Raspodjela javnih funkcija trebala bi osigurati odgovarajući odnos fiskalnog kapaciteta i definiranih ovlasti. Nadalje, trebalo bi odrediti koji se obvezni izdaci trebaju financirati sukladno prioritetima i raspoloživim vlastitim izvorima prihoda (Ott i Bajo 2002).

Posljedice centralizacije vidljive su u skoro svakom aspektu organizacije i djelovanju javnog sektora u Hrvatskoj. Na regionalnoj i lokalnoj razini takvo stanje stvari dovodi do atrofiranja jedinica regionalne i lokalne samouprave na točku na kojoj nisu sposobne zadovoljiti osnovne potrebe građana. Negativno iskustvo u primjeni postojećeg modela teritorijalne organizacije u RH i sustava lokalne samouprave zasad upozorava na potrebu za njegovom izmjenom. Iracionalno velik broj lokalnih jedinica i zaposlenika u njihovim administrativnim tijelima utječu na razinu javne potrošnje (Drezgić 2005).

Također, Jambrač (2016) navodi da od ukupnog broja lokalnih jedinica 376 ima manje od pet tisuća stanovnika, te da one sasvim sigurno, kako ni danas tako ni u skoro vrijeme, neće biti u mogućnosti obavljati zadatke koji su im utvrđeni zakonom bez pomoći središnje države. Nadalje, u takvim jedinicama postoji trend pada broja stanovnika što utječe i na smanjenje izvora prihoda te dolazi u pitanje sâm smisao održivosti takvih jedinica. Moguća su dva raspleta. Prvi, da se provede teritorijalna konsolidacija oslanjajući se pritom na iskustva drugih razvijenih zemalja naše veličine. Drugi, da teritorijalna organizacija doživi odgovarajuću strukturnu fragmentaciju u kojoj će svaka lokalna jedinica pružati one javne usluge i dobra za koje ima, ili će se joj omogućiti, odgovarajući fiskalni kapacitet. Dok prva opcija daje priliku da se razviju konkurentne jedinice kako na domaćem tako i na europskom planu, druga zapravo zahtijeva dodatni institucionalni okvir na središnjoj razini, koji će voditi trajnu skrb o zasigurno vrlo čestim individualnim kontaktima i promjenama u obuhvatu funkcija

pojedine jedinice. Opcija teritorijalnog ustroja s velikim jedinicama omogućila bi osnovu za viši stupanj funkcionalne i fiskalne decentralizacije te bi tako mogla imati i voditi osjetnu ulogu u ekonomiji razmjera.

U nastavku rada opisuje se sustav financiranja lokalnih jedinica te se analizira struktura njihovih proračuna.

4.1.2. Financiranje lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj

Zakonodavni okvir financiranja lokalnih jedinica uređen je sljedećim zakonima: Ustavom Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 05/14), Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi, Zakonom 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 i 144/20), zakonima o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske koji se donose svake godine na temelju Zakona o proračunu (NN 144/21), Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 127/17, 138/20, 151/22 i 114/23), Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 147/14, 123/17 i 118/18), Zakonom o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18 i 32/20), Zakonom o lokalnim porezima (NN 115/16, 101/17, 114/22 i 114/23) te pojedinim poreznim propisima kojima se uređuje financiranje lokalnih jedinica.

U tablici 13 prikazani su porezi lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj.

Tablica 13. Porezi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

| |
|---|
| 1. Općinski i gradski porezi |
| 1.1. porez na potrošnju 1.2. porez na kuće za odmor 1.3. porez na korištenje javnih površina 1.4. porez na promet nekretnina |
| 2. Prirez na porez na dohodak |
| - općine po stopi do 10 % - grad s manje od 30 000 stanovnika po stopi do 12 % - grad s više od 30 000 stanovnika po stopi do 15 % - Grad Zagreb po stopi do 18 % |
| 3. Županijski porezi |
| 3.1. porez na nasljedstva i darove 3.2. porez na cestovna motorna vozila 3.3. porez na plovila 3.4. porez na automate za zabavne igre |
| 4. Zajednički porezi |
| 4.1. porez na dohodak (grad/općina 74 %, županija 20 %) 4.1.1. porez na dohodak za decentralizirane funkcije (6 %) - osnovno školstvo 1,9 % - srednje školstvo 1,3 % - socijalna skrb – domovi za starije osobe 0,8 % - zdravstvo 1,0 % - vatrogastvo – javne vatrogasne postrojbe 1,0 % 4.2. zajednički prihodi od koncesija - za crpljenje mineralnih, geotermalnih i prirodnih izvorskih voda (država 50 %, općina/grad 50 %) - za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu (država 70 %, općina/grad 30 %) |

Izvor: sistematizacija autorice temeljem Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 127/17, 138/20, 151/22 i 114/23), Zakona o lokalnim porezima (NN 115/16, 101/17, 114/22 i 114/23) te Zakona o porezu na promet nekretnina (NN 115/16 i 106/18).

Kao što je opisano, u tablici 13 prikazani su porezi lokalnih jedinica. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prikupljaju prihode kojima u okviru svoga samoupravnog djelokruga slobodno raspolažu. Prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju biti ekvivalentni poslovima koje obavljaju njihova tijela u skladu sa zakonom, a čine ih: (i) općinski, gradski, odnosno županijski porezi, prirezi, naknade, doprinosi i pristojbe, (ii) prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava, (iii) prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njezinom vlasništvu, odnosno u kojima ima udio ili dionice, (iv) prihodi od naknada za koncesije, (v) novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje same propišu u skladu sa zakonom, (vi) udio u zajedničkom porezu, (vii) sredstva pomoći Republike Hrvatske predviđena u Državnom proračunu i (viii) drugi prihodi određeni zakonom (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi).

Prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu se podijeliti na prihode poslovanja i prihode od prodaje nefinancijske imovine. Prihodi poslovanja nastaju redovnim (uobičajenim) poslovanjem lokalne jedinice. U ovu se kategoriju ubrajaju prihodi od poreza, pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna, prihodi od imovine, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada, prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija te ostali prihodi poslovanja. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine potječu od prodaje kapitalne imovine što se može okarakterizirati kao izvanredna poslovna aktivnost (Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu).

Sustav financiranja lokalnih jedinica uvelike se oslanja na mehanizam dijeljenja poreznih prihoda između središnje države i lokalnih jedinica (Bajo i Bronić 2004). Lokalne jedinice ostvaruju porezne prihode iz nekoliko izvora (skupina poreza). To su županijski porezi, gradski ili općinski porezi te zajednički porez. Županijski porezi su: (i) porez na nasljedstva i darove, (ii) porez na cestovna motorna vozila, (iii) porez na plovila i (iv) porez na automate za zabavne igre. U općinske i gradske poreze ubrajaju se: (i) prirez porezu na dohodak, (ii) porez na potrošnju, (iii) porez na kuće za odmor i (iv) porez na korištenje javnih površina. Zajednički porez – porez na dohodak je porezni prihod prikupljen oporezivanjem dohotka te se dijeli među različitim razinama vlasti (Zakon o lokalnim porezima).

Glavni izvor poreznih prihoda lokalnih jedinica je porez na dohodak. Država je 2007. godine u potpunosti prepustila prihod od poreza na dohodak lokalnim jedinicama te je u cijelosti preuzela prihode od poreza na dobit.

U tablici 14 je vidljiva raspodjela poreza na dohodak.

Tablica 14. Raspodjela prihoda od poreza na dohodak u 2021. (u %)

| Skupina | Udio |
|---------------------------|------|
| općina ili grad | 74 |
| županija | 20 |
| decentralizirane funkcije | 6 |

Izvor: Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 127/17, 138/20, 151/22 i 114/23)

Iz tablice 14 je vidljivo da se prihodi od poreza na dohodak dijele između županija (20 %) te općina i gradova (74 %). Lokalne jedinice koje prema posebnim zakonima financiraju decentralizirane funkcije u skladu sa zakonom ostvaruju dodatni udio u prihodima od poreza na dohodak, i to za: (i) osnovno školstvo (1,9 %), (ii) srednje školstvo (1,3 %), (iii) socijalnu skrb (0,8 %), (iv) zdravstvo (1,0 %) i (v) javne vatrogasne pristojbe (1,0 %), odnosno ukupno 6,0 % (Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave).

Središnja država je od 2001. godine prenijela ovlasti za financiranje zdravstva, obrazovanja, socijalne skrbi i vatrogastva na one lokalne jedinice koje su preuzele financiranje decentraliziranih funkcija. Najveći dio rashoda JLS odnosi se na stambeno-komunalne usluge, opće upravne usluge i obrazovanje. Od 2001. proračuni za decentralizirane funkcije, posebice za zdravstvo, obrazovanje i socijalnu skrb, značajno su porasli. Proces decentralizacije doveo je i do povećanja tekućih rashoda jer je najveći dio financiranja tekućih rashoda za obrazovanje, vatrogastvo i socijalnu skrb prebačen na niže razine vlasti. Pedeset i tri upravne jedinice (20 županija, 32 grada i Grad Zagreb) preuzele su financiranje decentraliziranih funkcija i ostvarile

financijsku korist kroz dodatni udio prihoda od poreza na dohodak i potpore izravnjanja. Ukupan proračun 53 upravne jedinice koje su tada preuzele financiranje decentraliziranih funkcija činio je oko 70 posto ukupnog proračuna svih upravnih jedinica zajedno (Bajo i Primorac 2018).

Država je također osigurala dodatni udio u porezu na dohodak (6 %) lokalnim jedinicama koje su preuzele financiranje decentraliziranih funkcija. Udio u porezu na dohodak raspodjeljuje se između općine, grada i županije koje financiraju decentralizirane funkcije na sljedeći način: (i) osnovno školstvo 1,9 %, (ii) srednje školstvo 1,3 %, (iii) socijalnu skrb 0,8 %, i to 0,2 % za centre za socijalnu skrb i 0,6 % za domove za starije i nemoćne osobe, (iv) zdravstvo 1,0 % i (v) vatrogastvo – javne vatrogasne postrojbe 1,0 % (v. Tablicu 15). Dodatni udio u porezu na dohodak koristi se za financiranje minimalnih financijskih standarda koje utvrđuje Vlada Republike Hrvatske svake godine na prijedlog resornog ministarstva (Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave).

Tablica 15. Dodatni udio jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (koje su preuzele obvezu financiranja decentraliziranih funkcija) u porezu na dohodak (u %)

| Namjena | Udio (%) |
|--|----------|
| osnovno školstvo | 1,9 |
| srednje školstvo | 1,3 |
| socijalna skrb – domovi za starije osobe | 0,8 |
| zdravstvo | 1 |
| vatrogastvo – javne vatrogasne postrojbe | 1 |
| ukupno | 6 |

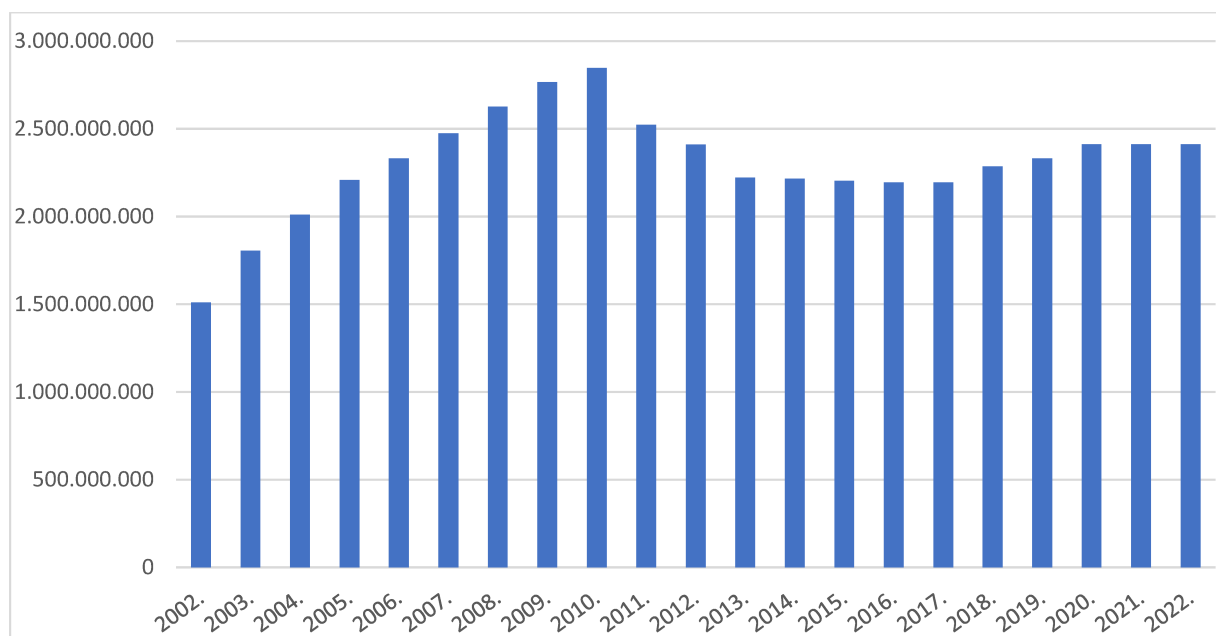
Izvor: Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 127/17, 138/20, 151/22 i 114/23)

Ako jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu preuzele sve decentralizirane funkcije, a za to imaju zakonsku mogućnost, udio za decentraliziranu funkciju koju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu preuzele raspodjeljuje se u jednakim dijelovima na ostale preuzete decentralizirane funkcije na području jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave (Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, *ibidem*).

Nadalje, ako lokalne jedinice koje su preuzele decentralizirane funkcije iz dodatnog udjela u prihodima od poreza na dohodak ne ostvare dovoljno sredstava do razine minimalnog financijskog standarda, imaju pravo na pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije u iznosu koji im je potreban za dostizanje minimalnih financijskih standarda za pojedinu decentraliziranu funkciju. Pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije osiguravaju se u Državnom proračunu Republike Hrvatske na razdjelima ministarstava nadležnih za osnovno i srednje školstvo, socijalnu skrb, zdravstvo i vatrogastvo (Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, *ibidem*).

U nastavku je prikazan dosadašnji trend kretanja sredstava za decentralizirane funkcije, kao i njihov udio u ukupnim sredstvima (Grafikon 10).

Grafikon 10. Pregled ukupnih sredstava za decentralizirane funkcije 2002. – 2022. (u kn)

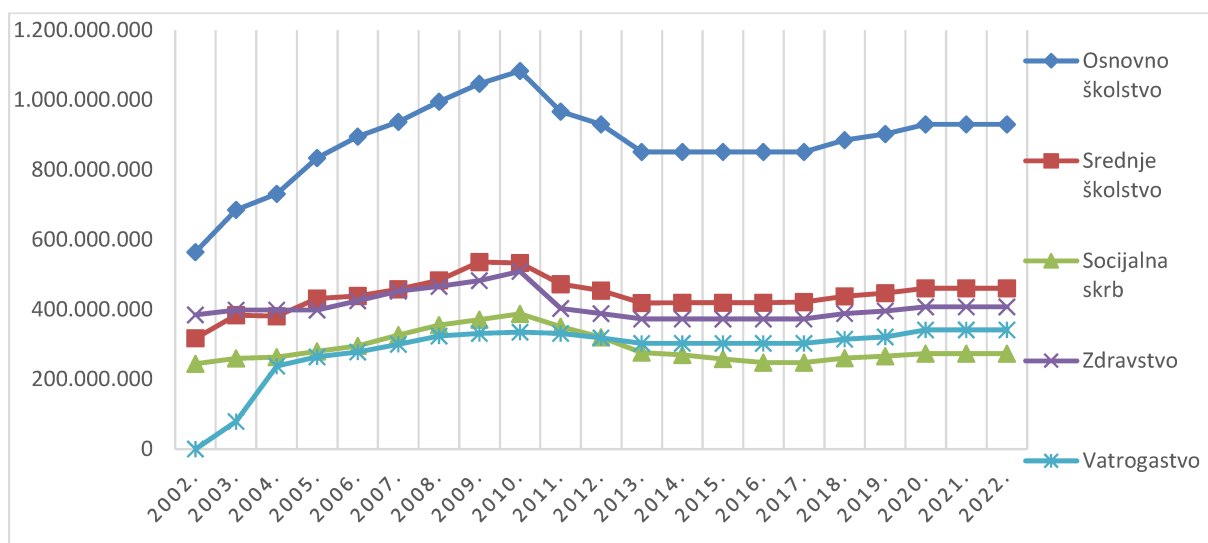


Izvor: Uredba o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 155/02, 48/04, 185/04, 144/05, 52/08, 8/09, 19/10, 29/11, 149/11, 52/12, 29/13, 7/14, 15/15, 122/15, 33/16, 13/17, 7/18, 2/19, 128/19, 148/20 i 147/21) i Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 154/03, 197/03, 127/05, 70/06, 130/06, 109/07, 43/09, 76/09, 66/11 i 59/17)

Analizom zbrojnog pregleda sredstava za sve decentralizirane funkcije iz godišnjih uredbi (v. Prilog 1) za razdoblje od 2002. do 2022. godine na razini lokalnih jedinica bio je planiran zbrojni iznos sredstava od 1,5 mlrd. kuna za 2002. godinu, da bi dosegnuo svoj maksimum u 2010. godini s više od 2,8 mlrd. kuna. Razvidno je da se tijekom promatranog razdoblja ukupan iznos sredstava za decentralizirane funkcije nije značajno povećavao te se ustalio na oko 2,2 milijarde kuna.

Grafikonom 11 prikazana je raspodjela sredstva za decentralizirane funkcije za razdoblje od 2002. do 2022. godine.

Grafikon 11. Raspodjela sredstava za decentralizirane funkcije za razdoblje 2002. – 2022. (u kn)

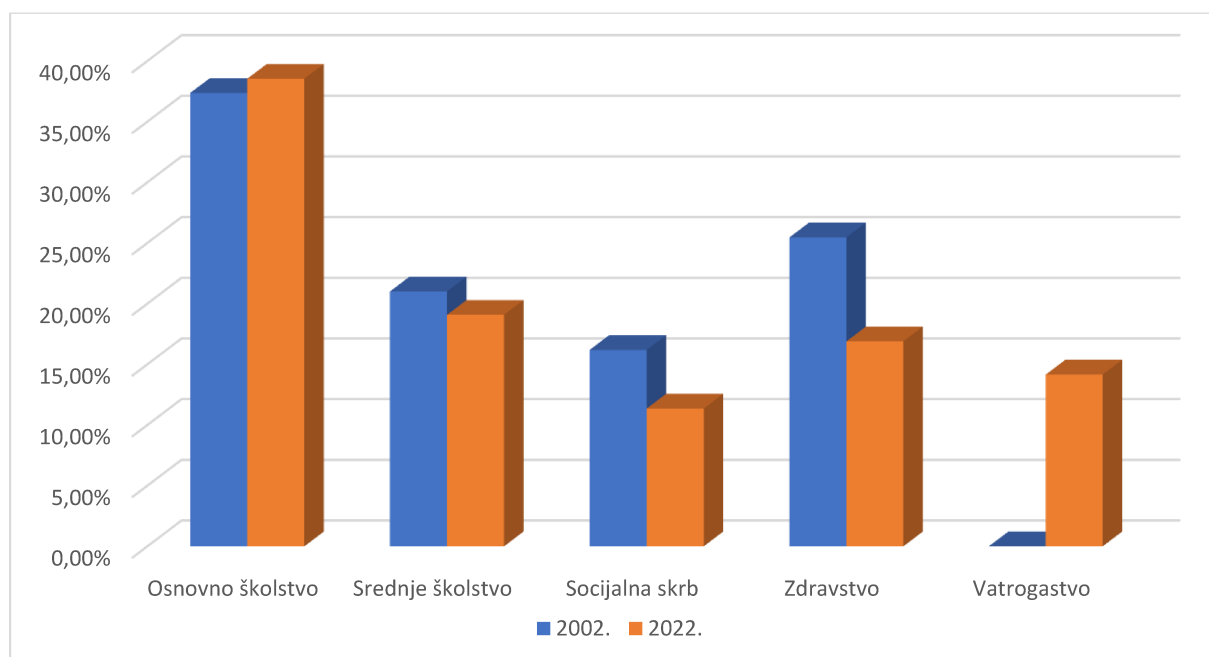


Izvor: Uredba o načinu izračuna iznosa pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 155/02, 48/04, 185/04, 144/05, 52/08, 8/09, 19/10, 29/11, 149/11, 52/12, 29/13, 7/14, 15/15, 122/15, 33/16, 13/17, 7/18, 2/19, 128/19, 148/20 i 147/21) i Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 154/03, 197/03, 127/05, 70/06, 130/06, 109/07, 43/09, 76/09, 66/11 i 59/17)

Iz analize po pojedinim prenesenim funkcijama vidi se da su u promatranom razdoblju najviše smanjena sredstva za socijalnu skrb i zdravstvo. Dosegnuta visina financiranja svih funkcija je u 2009./2010. godini nakon čega je uslijedio trend smanjenja koji se zaustavlja krajem razdoblja na iznosu od oko 930 milijuna kuna za funkciju osnovnog školstva, 460 milijuna kuna za srednje školstvo, 274 milijuna kuna za socijalnu skrb, 407 milijuna kuna za zdravstvo te 341 milijun za vatrogastvo.

Grafikon 12 prikazuje pregled udjela u ukupnim sredstvima za decentralizirane funkcije 2002. i 2022. godine.

Grafikon 12. Pregled udjela u ukupnim sredstvima za decentralizirane funkcije 2002. i 2022.



Izvor: izračun autorice na temelju podataka Uredbe o izmjenama Uredbe o načinu izračuna iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2002. godinu (NN 155/02) i Uredbe o načinu financiranja decentraliziranih funkcija te izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2022. godinu (NN 147/21)

Analiziramo li raspodjelu sredstava planiranih za decentralizirane funkcije u ukupno planiranim sredstvima u 2022. godini u odnosu na 2002. godinu, vidljivo je da su se sredstva najviše smanjila za socijalnu skrb s početnih 16,18 % na 11,35 % te za zdravstvo s 25,46 % na 16,89 %. Ostale funkcije ostale su približno na podjednakim iznosima iz 2002. godine.

Općine, gradovi i županije čiji je kapacitet ostvarenih poreznih prihoda manji od referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda ostvaruju pravo na sredstva fiskalnog izravnjanja (Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, *ibidem*).

Osim ovih, jedinice imaju i druge prihode sukladno posebnim propisima, a posebno je potrebno istaknuti prihode od komunalne naknade i komunalnog doprinosa koji su

utvrđeni odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Navedeni prihod je namjenski prihod lokalnih jedinica.

4.1.3. Analiza strukture prihoda i rashoda lokalnih jedinica

Relativno je niska fiskalna autonomija lokalnih jedinica u ubiranju vlastitih prihoda. Najizdašniji prihodi od poreza dijele se s državom, koja ujedno određuje poreznu osnovicu i stope tih poreza. Najmanje prihoda lokalne jedinice ostvaruju od vlastitih poreza. One imaju i autonomiju u korištenju neporeznih prihoda i tek malog dijela vlastitih poreznih prihoda. Čak je upitna i autonomija u korištenju neporeznih prihoda. Naime, gotovo svi neporezni prihodi lokalnih jedinica imaju utvrđenu namjenu za koju se moraju koristiti. Tako najznačajnije neporezne prihode (komunalne naknade i doprinose) lokalne jedinice moraju iskoristiti za financiranje komunalne infrastrukture (Bajo i Bronić 2004). U nastavku je prikazano ostvarenje proračuna lokalnih jedinica u razdoblju od 2002. do 2022. godine.

4.1.3.1. Analiza strukture prihoda

Proces fiskalne decentralizacije započeo je 2001. u Hrvatskoj i otada je razvidan kontinuirani trend povećanja prihoda lokalnih jedinica koji je zaustavljen 2009. pod utjecajem financijske krize, koja se odrazila na smanjenje prihoda. Negativne posljedice krize najviše su se odrazile na kategorije najizdašnjih izvora lokalnih prihoda, porez na dohodak i prirez, do čega je došlo uslijed povećanja nezaposlenosti i smanjenja bruto dohotka. Uslijed oporavka gospodarskih aktivnosti i povećanog iznosa primljenih bespovratnih pomoći iz EU fondova, dolazi do stabilizacije prihoda JLP®S, sa značajnim pozitivnim učinkom od posljednje reforme sustava dijeljenja prihoda od poreza na dohodak u 2018. (Šuman-Tolić, Bajo i Primorac 2020, str. 238).

Analizom strukture prihoda nižih državnih razina može se sagledati stvarna samostalnost odlučivanja nižih državnih razina o izvorima financiranja i njihova ovisnost o središnjoj državi. Prihodi poslovanja (prihodi od poreza, prihodi od pomoći, prihodi od imovine, prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima)

uglavnom prevladavaju strukturom ukupnih prihoda JLP@S dok je udio prihoda od prodaje nefinancijske imovine u ukupnim prihodima JLP@S gotovo zanemariv. Pojedinačno najznačajniji izvori prihoda lokalnih jedinica su prihodi od poreza, a unutar kategorije poreznih prihoda najznačajniji su prihodi od poreza na dohodak (Šuman-Tolić, Bajo i Primorac 2020, str. 238–239).

Tablica 16. Struktura ukupnih prihoda lokalnih jedinica od 2018. do 2022. godine (u mil. kn i u %)

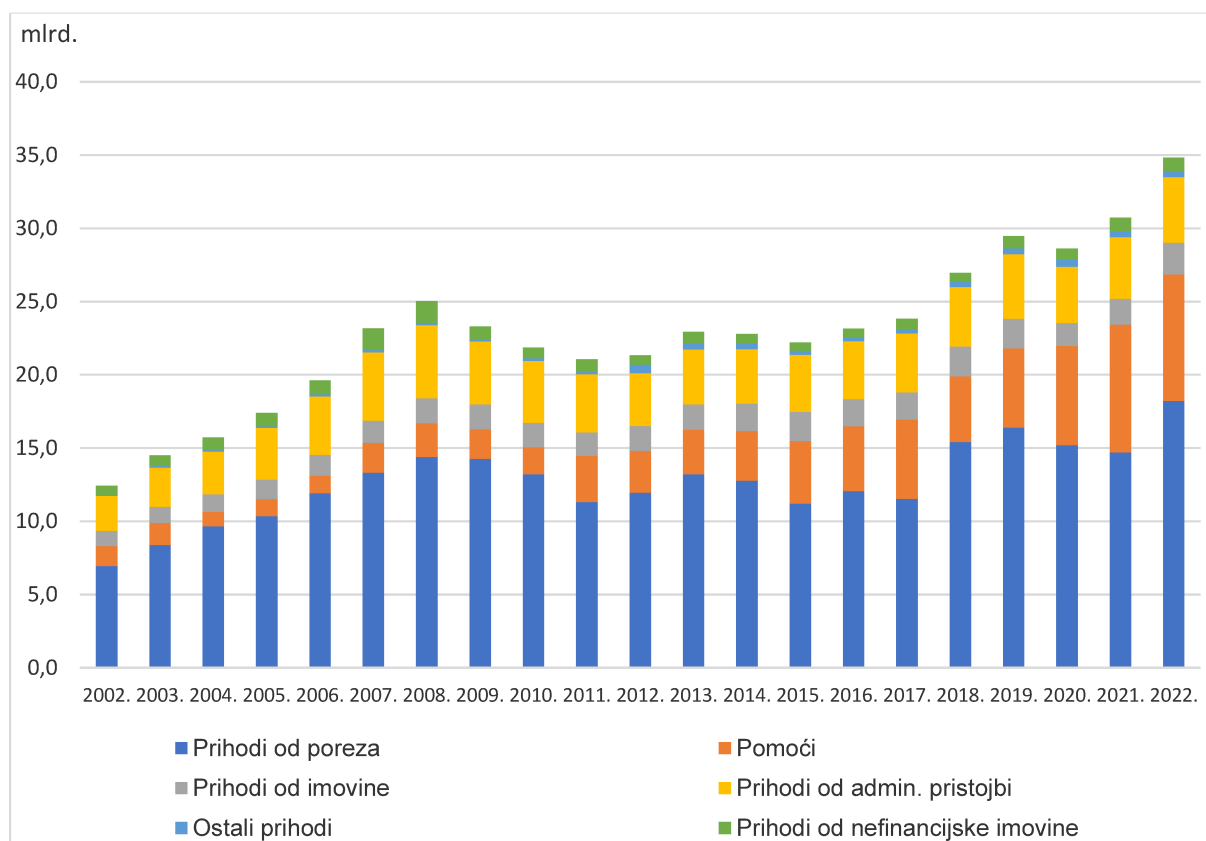
| (mil. kn.) | 2018. | 2019. | 2020. | 2021. | 2022. |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| prihodi od poreza | 15.421 | 16.404 | 15.188 | 14.691 | 18.219 |
| pomoći | 4.485 | 5.389 | 6.780 | 8.718 | 8.636 |
| neporezni prihodi | 6.440 | 6.843 | 5.893 | 6.372 | 7.049 |
| kapitalni prihodi | 620 | 832 | 755 | 957 | 931 |
| ukupni prihodi | 26.966 | 29.467 | 28.615 | 30.738 | 34.835 |
| udio (%) | | | | | |
| prihodi od poreza | 57 | 56 | 53 | 48 | 52 |
| pomoći | 17 | 18 | 24 | 28 | 25 |
| neporezni prihodi | 24 | 23 | 21 | 21 | 20 |
| kapitalni prihodi | 2 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| ukupni prihodi | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izveštaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za godine 2018. – 2022.

Uvidom u podatke u tablici 16 može se uočiti dominacija poreznih prihoda kao najvažnijeg izvora prihoda lokalnih jedinica. Također je primjetan pozitivan učinak izmjena i dopuna Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na proračune lokalnih jedinica povećanjem udjela prihoda od poreza na dohodak općina/gradova i županija u 2018. godini, kao i trend smanjenja prihoda u 2020. godini kao posljedica gospodarske krize uzrokovane virusom COVID-19. Nadalje, primjetan je trend povećanja pomoći gdje je vidljiv pozitivan učinak novog sustava fiskalnog izravnjanja gdje općine, gradovi i županije čiji je kapacitet ostvarenih

poreznih prihoda manji od referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda ostvaruju pravo na sredstva fiskalnog izravnanja koje se evidentira na skupini pomoći. Sve veću ulogu imaju i bespovratna sredstva EU-a. Drugi najznačajniji prihodi su neporezni prihodi čiji se udio u promatranom razdoblju kreće oko 22 %. Kapitalni prihodi čine prosječno 3 % dok su pomoći najviše iznosile u 2021. godini, i to 28 % prihoda lokalnih jedinica. Grafikon 13 vizualno prikazuje prethodno navedene zaključke.

Grafikon 13. Izvori prihoda lokalnih jedinica od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)

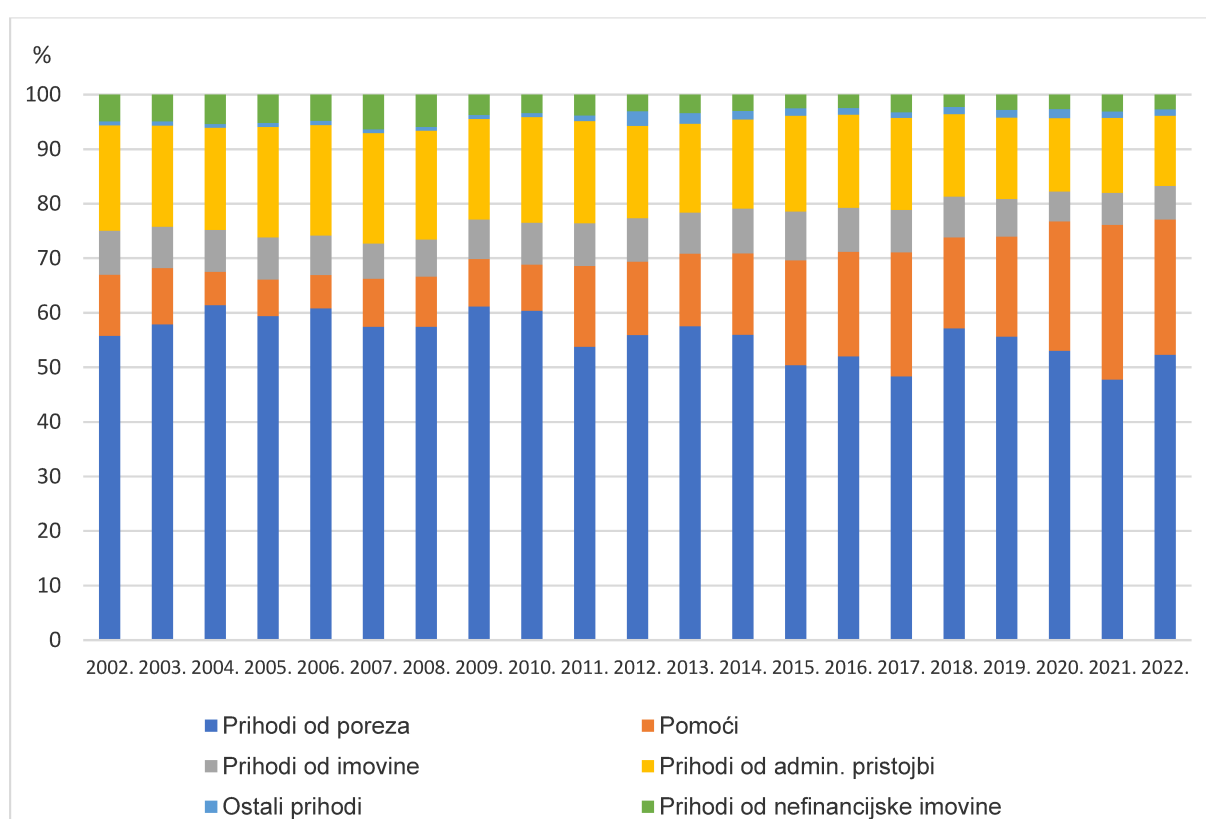


Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izveštaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za godine 2002. – 2022.

Prihodi lokalnih jedinica u promatranom razdoblju rastu s 12,4 milijarde kuna 2002. na 34,8 milijardi kuna u 2022. godini (v. Prilog 2). Navedeni porast proračunskih prihoda može se prvenstveno pripisati početku fiskalne decentralizacije u 2001. godini i

ustupanju osjetnog dijela prihoda lokalnim jedinicama od strane središnje države, i to u obliku poreza na dohodak kroz izmjene i dopune Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Kontinuiranim izmjenama zakona nastojalo se prilagoditi sustav financiranja lokalnih jedinica trenutnim makroekonomskim kretanjima, ali i nacionalnim ciljevima. Istodobno se povećala i razina pomoći (v. Grafikon 14).

Grafikon 14. Struktura prihoda lokalnih jedinica od 2002. do 2022. godine (u %)



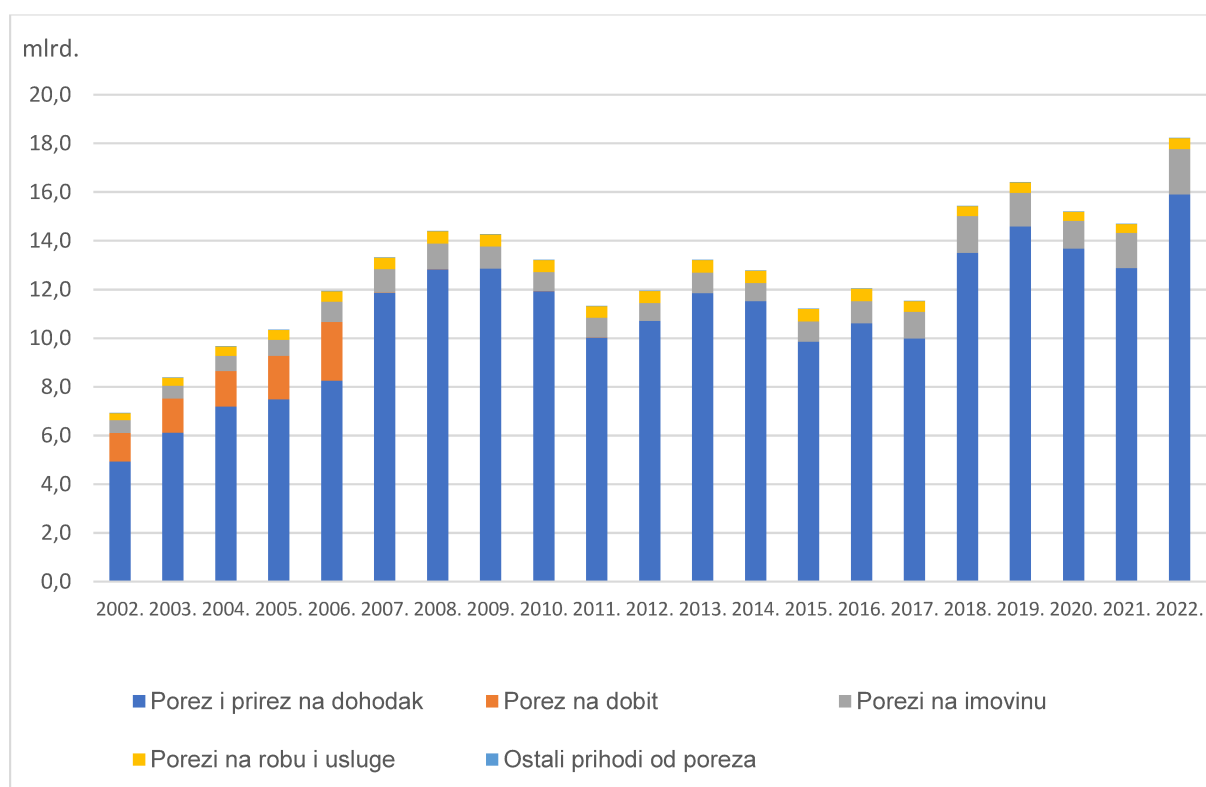
Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za godine 2002. – 2022.

Struktura prihoda lokalnih jedinica uglavnom je stabilna, a posebno dominiraju prihodi od poreza (v. Prilog 3). Taj prihod čini preko 50 % ukupnih prihoda lokalnih jedinica, a slijede prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima s oko 18 % te pomoći s oko 14 % dok su ostale kategorije prihoda relativno manje značajne. U 2018. godini dolazi do povećanja prihoda od poreza na dohodak zbog povećanja udjela u prihodu od poreza na dohodak općinama / gradovima i županijama. Također se

povećavaju pomoći zbog novog sustava fiskalnog izravnjanja i sredstva fiskalnog izravnjanja na koje imaju pravo lokalne jedinice čiji je kapacitet ostvarenih poreznih prihoda manji od referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda.

Može se zaključiti da su lokalne javne usluge većinom financirane zajedničkim porezima, i to najvećim dijelom po osnovi poreza (i prireza) na dohodak. Tome u prilog ide i udio prihoda od poreza na dohodak u ukupnim poreznim prihodima (v. Grafikon 15).

Grafikon 15. Porezni prihodi lokalnih jedinica od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)



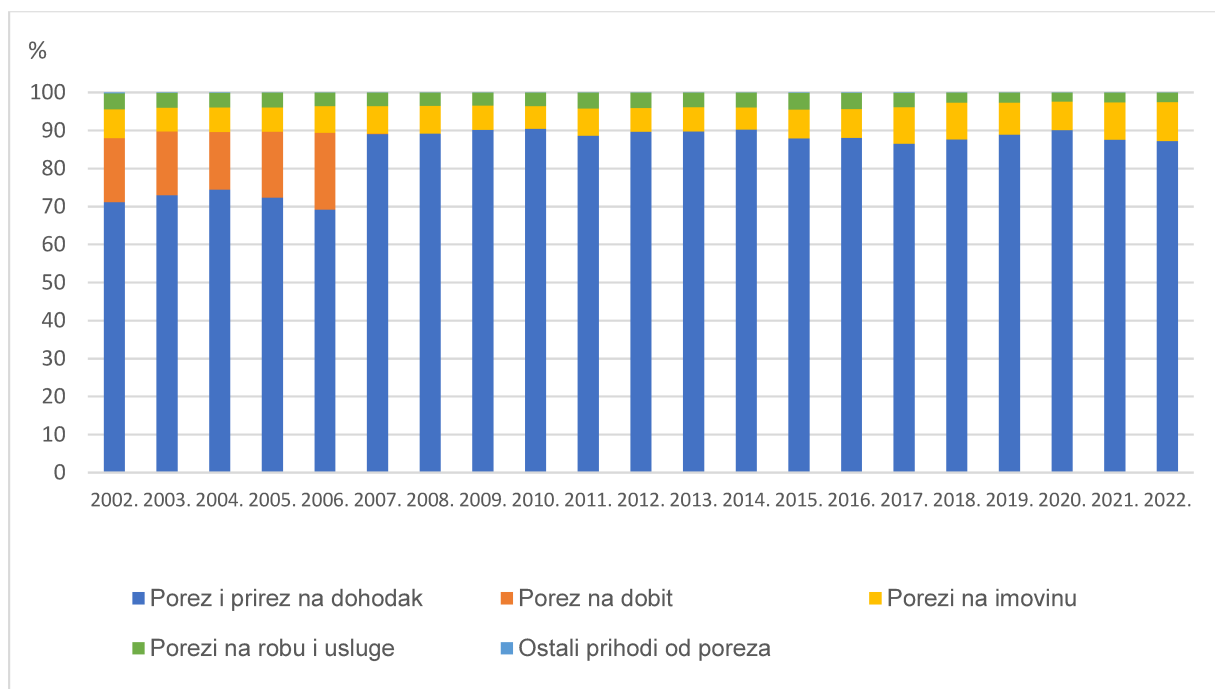
Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za godine 2002. – 2022.

U strukturi poreznih prihoda prevladavaju prihodi od poreza i prireza na dohodak te porezi na imovinu (v. Prilog 4). U 2003. godini dolazi do porasta prihoda od poreza i prireza na dohodak uslijed preuzimanja obveze financiranja decentraliziranih funkcija

od strane lokalnih jedinica. Značajniju ulogu u financiranju lokalnih jedinica do 2007. godine imao je i porez na dobit kada dolazi do potpunog preuzimanja prihoda od poreza na dobit od strane središnje države. Navedeno je kompenzirano ustupanjem većeg dijela prihoda od poreza na dohodak, a taj je trend nastavljen do danas, što pokazuju učestale izmjene i dopune Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Pojedinačno, udio prihoda od poreza i prireza na dohodak u ukupnim poreznim prihodima čini gotovo 90 % ukupnih poreznih prihoda (Grafikon 15) dok porezi na robu i usluge te ostali porezi čine zanemariv udio u proračunu lokalnih jedinica.

Budući da se JLS-ovi oslanjaju na porez na dohodak kao glavni izvor prihoda, sve promjene ovog poreza izravno utječu na financiranje JLS-ova. S obzirom na to da je porezna osnovica široka te da se prihod od poreza na dohodak prenosi na regionalne i lokalne jedinice, porez na dohodak postao je vrlo moćan i često korišten politički alat. Kako bi stekli popularnost, političari na središnjoj razini često su smanjivali porezno opterećenje ili mijenjali raspored raspodjele (podjele poreza), uzrokujući manje učinke na središnjoj razini, ali proizvodeći ozbiljne posljedice na nižim razinama vlasti. Budući da se porez na dohodak često percipira kao „svemoćan“ (usmjeren kako na osiguranje prihoda za JLS-ove tako i na međuregionalnu i međuljudsku redistribuciju zbog progresivnog poreznog rasporeda), Zakon o porezu na dohodak mijenjao se ili dopunjavao u prosjeku više od jednom godišnje (Bajo i Primorac 2015b). To čini okruženje financiranja lokalnih jedinica nestabilnim što izravno utječe na druge aspekte njihova poslovanja, posebice ulaganja. Iako se radi o zajedničkom porezu, središnja država određuje i poreznu osnovicu i porezne stope za porez na dohodak. Nedostatak utjecaja na određivanje ovih elemenata poreza na dohodak dovodi u pitanje stvarni intenzitet decentralizacije i razmjer u kojemu se prihod od poreza na dohodak može smatrati istinski decentraliziranim prihodom, a ne neprozirnim oblikom prijenosa. U praksi to samo stvara iluziju fiskalne decentralizacije jer lokalne jedinice nemaju ovlasti mijenjati bilo koji element poreza kako bi se natjecale s drugim lokalnim jedinicama ili prilagoditi fiskalne troškove i koristi preferencijama svojih stanovnika. Štoviše, nije jasno u kojoj se mjeri prihod od vlastitih lokalnih poreza može smatrati autonomnim jer središnja država određuje gornju granicu ili raspon u kojemu lokalne jedinice mogu određivati stope lokalnih poreza (Bajo i Primorac 2018).

Grafikon 16. Struktura poreznih prihoda lokalnih jedinica od 2002. do 2022. godine (u %)



Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izveštaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za godine 2002. – 2022.

Struktura poreznih prihoda (v. Prilog 5) potvrđuje da je porez na dohodak najvažniji izvor financiranja lokalnih jedinica te da ga država koristi kao instrument za ublažavanje okomite fiskalne neravnoteže, ali i vodoravnih fiskalnih nejednakosti.

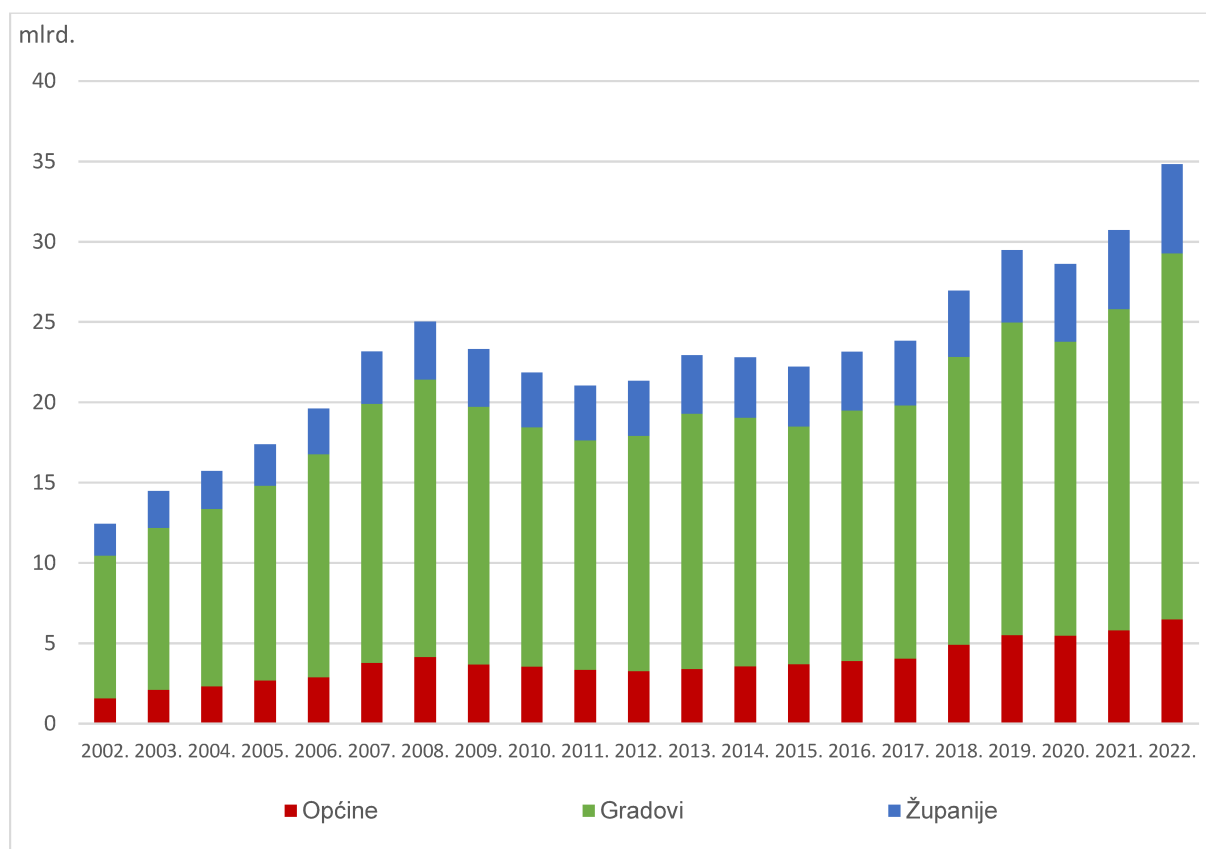
Tablica 17. Struktura ostvarenja ukupnih prihoda prema pojedinim jedinicama u 2022. godini (u mil. kuna i %)

| (mil. kn.) | Općine | Gradovi | Županije | Grad Zagreb | Ukupno |
|-----------------------|--------------|---------------|--------------|--------------|---------------|
| prihodi od poreza | 2.510 | 6.635 | 2.369 | 6.705 | 18.219 |
| pomoći | 2.050 | 2.978 | 2.806 | 803 | 8.636 |
| neporezni prihodi | 1.656 | 3.520 | 357 | 1.516 | 7.049 |
| kapitalni prihodi | 281 | 572 | 21 | 58 | 931 |
| ukupni prihodi | 6.497 | 13.705 | 5.553 | 9.081 | 34.835 |
| (mil. kn.) | Općine | Gradovi | Županije | Grad Zagreb | Ukupno |
| - u % | | | | | |
| prihodi od poreza | 14 | 36 | 13 | 37 | 100 |
| pomoći | 24 | 34 | 32 | 9 | 100 |
| neporezni prihodi | 23 | 50 | 5 | 22 | 100 |
| kapitalni prihodi | 30 | 61 | 2 | 6 | 100 |
| ukupni prihodi | 19 | 39 | 16 | 26 | 100 |

Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izveštaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za 2022. godinu

Kada se promatraju odvojeno pojedine razine lokalnih jedinica, vidljivo je da u strukturi proračunskih prihoda u gradskim proračunima prevladavaju porezni prihodi u kojima sudjeluju s 36 %. Nadalje, ti prihodi u županijskim proračunima čine svega 13 %, a kod općina sudjeluju sa 14 %. Navedena struktura jasno pokazuje daleko najснаžniji fiskalni položaj i kapacitet gradova u odnosu na općine i županije. Prethodni podaci vizualno su prikazani grafikonom 17.

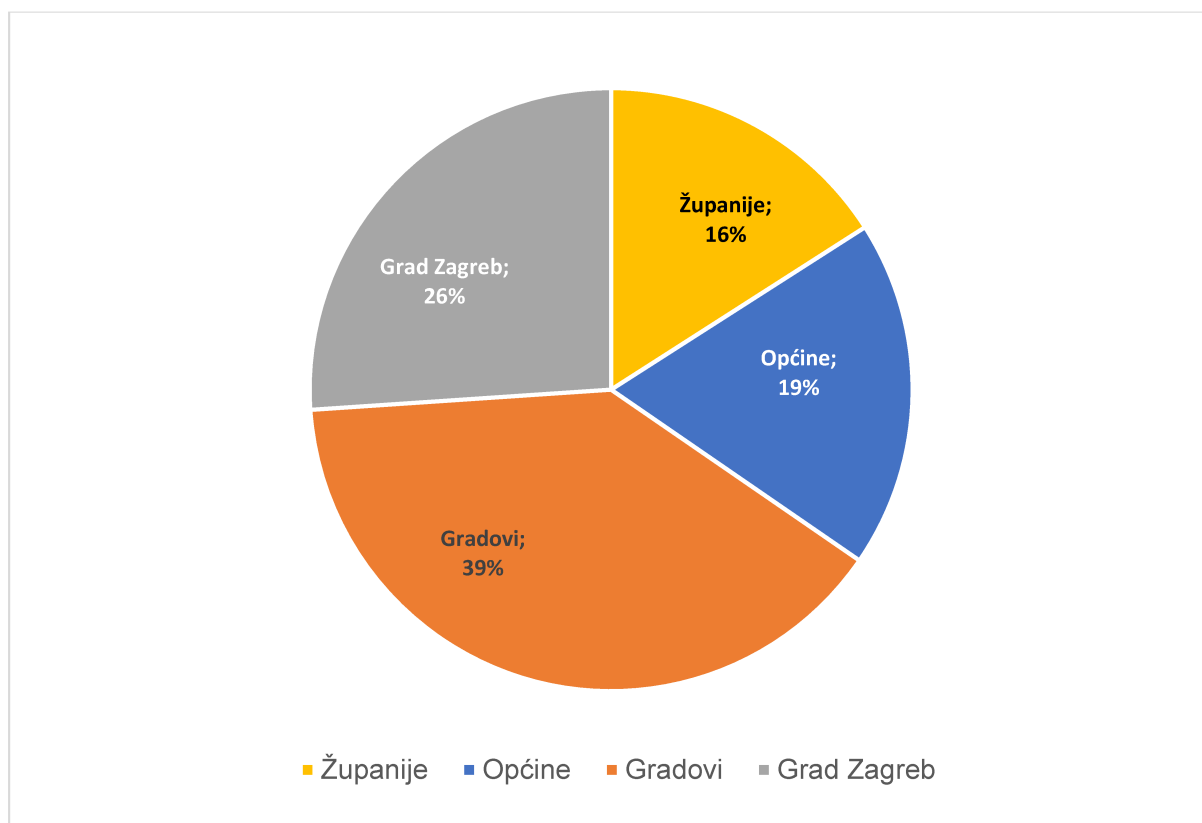
Grafikon 17. Kretanje i struktura prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema razinama javne vlasti od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)



Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izveštaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za godine 2002. – 2022.

Kretanje i struktura prihoda prema razinama javne vlasti potvrđuju da su gradovi nositelji većine fiskalnih kapaciteta u Hrvatskoj. Od ukupnih prihoda lokalnih jedinica na razini gradova ostvaruje se čak 65 % prihoda dok Gradu Zagrebu pripada gotovo 26 % ukupnih prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Sve općine i županije u 2022. godini ostvarile su tek 35 % prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (v. Grafikon 18).

Grafikon 18. Struktura prihoda prema razinama javne vlasti u 2022. godini (u %)



Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za 2022. godinu

Za analizu lokalnih prihoda može se zaključiti da se, kada se odvojeno promatraju pojedine razine lokalne vlasti, uočava različito značenje pojedinih poreznih prihoda u strukturi proračunskih prihoda, što je prvenstveno rezultat raspodjele zajedničkih poreza i različitosti osnovica na koje se primjenjuje stopa oporezivanja. Međutim, može se zaključiti da lokalni porezi u načelu nemaju značajniju ulogu u financiranju lokalnih jedinica.

Nažalost, Hrvatska još uvijek nije uvela porez na imovinu zbog čega država gubi dobrobit decentralizacije zbog neučinkovitog korištenja možebitno najizdašnijeg izvora lokalnih prihoda. Navedeno nije samo posljedica pasivnosti lokalnih jedinica i načina naplate, već i nedorečenosti u zakonu u smislu kontrole učinkovitosti.

4.1.3.2. Analiza strukture rashoda

Kada je riječ o strukturi izdataka lokalnih proračuna, potrebno je istaknuti da lokalne jedinice imaju relativno malu slobodu pri određivanju namjene sredstava. U prilog tome govori i činjenica da u strukturi rashoda lokalnih jedinica prevladavaju materijalni rashodi i rashodi za zaposlene (Tablica 18).

Drezgić (2005) navodi da, ako se prihodi određene lokalne vlasti u potpunosti gube u tekućoj potrošnji, postojanje većine lokalnih jedinica nema opravdanja s aspekta teorije fiskalnog federalizma te je očito da se ne ostvaruje temeljni smisao decentralizacije – ostvarenje alokativne efikasnosti. No, takav bi se zaključak mogao donijeti samo na temelju detaljne analize pojedinačnih lokalnih proračuna.

U nastavku je prikazana struktura ukupnih rashoda lokalnih jedinica u razdoblju od 2018. do 2022. godine te rashodi lokalnih jedinica prema ekonomskoj i funkcijskoj klasifikaciji od 2002. do 2022. godine.

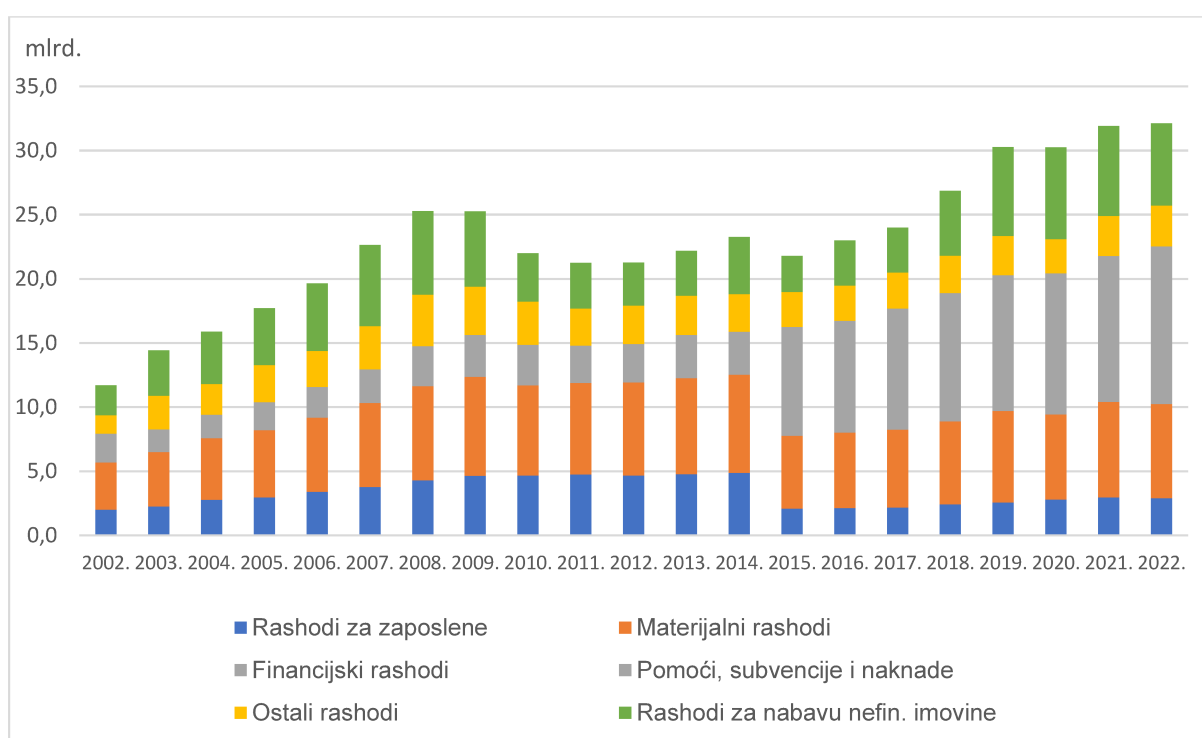
Tablica 18. Rashodi lokalnih jedinica od 2018. do 2022. godine (u mil. kuna)

| | 2018. | 2019. | 2020. | 2021. | 2022. |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 1. Tekući rashodi | 21.810 | 23.349 | 23.091 | 24.921 | 25.712 |
| 1.1. za zaposlene | 2.416 | 2.570 | 2.785 | 2.981 | 2.901 |
| 1.2. materijalni | 6.462 | 7.132 | 6.643 | 7.425 | 7.341 |
| 1.3. financijski | 289 | 219 | 205 | 220 | 254 |
| 1.4. subvencije i ostali tekući transferi | 12.643 | 13.429 | 13.457 | 14.294 | 15.216 |
| 2. Kapitalni rashodi | 5.052 | 6.926 | 7.167 | 6.990 | 6.415 |
| ukupno (1+2) | 26.863 | 30.275 | 30.258 | 31.910 | 32.127 |

Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izveštaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za godine 2018. – 2022.

Uvidom u podatke u tablici 18 može se uočiti da dominiraju subvencije i ostali transferi, kao i materijalni rashodi, ali isto tako da od 2015. godine dolazi do značajne promjene u strukturi rashoda. Naime, značajno opada udio rashoda za zaposlene te se značajno povećava udio subvencija i transfera. Grafikon 19 prikazuje dinamiku kretanja rashoda u promatranom dugogodišnjem razdoblju.

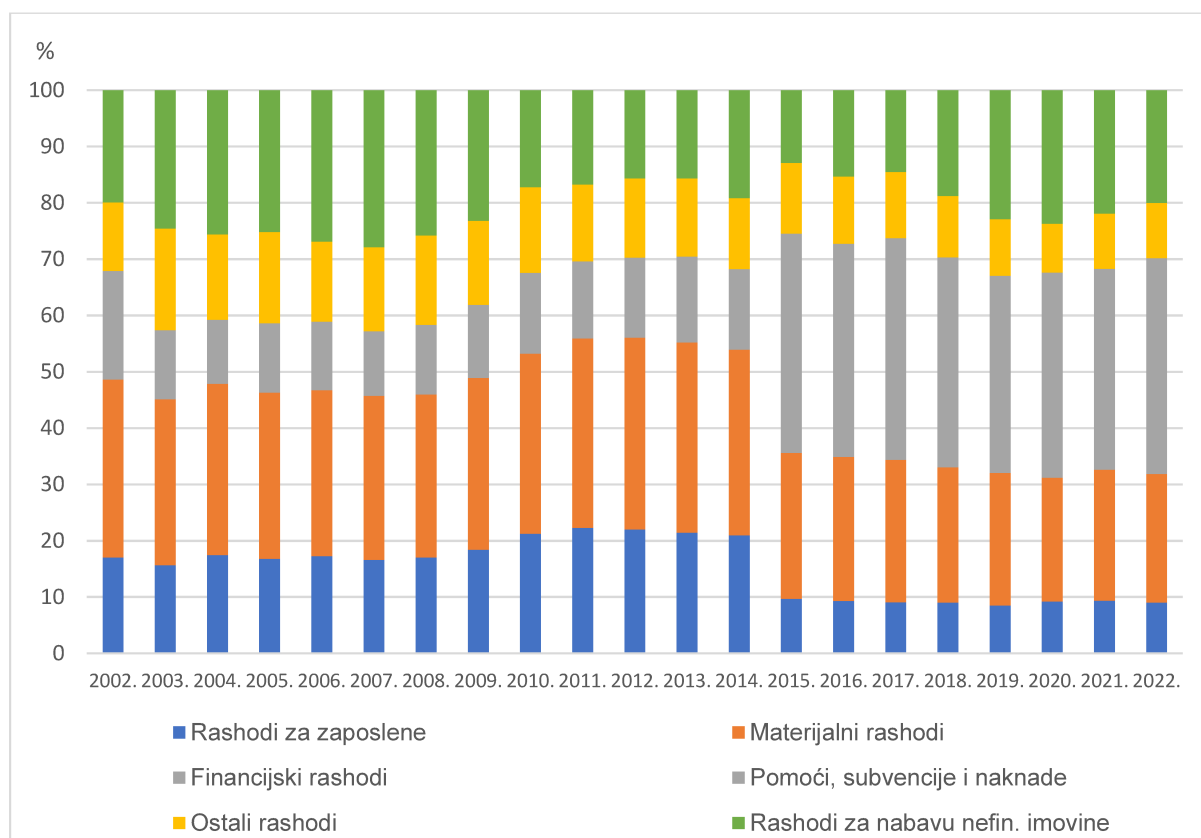
Grafikon 19. Rashodi lokalnih jedinica prema ekonomskoj klasifikaciji od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)



Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izveštaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za godine 2002. – 2022.

Ukupni rashodi lokalnih jedinica (v. Prilog 6) u razdoblju od 2002. do 2022. kreću se od najnižih 11,7 mlrd. kuna 2002. godine do najviših 32,1 mlrd. kuna u 2022. godini što čini relativni porast od 36,4 %. Do blagog smanjenja rashoda dolazi uslijed financijske krize koja je započela 2008. godine, a njezine posljedice su vidljive u godinama koje slijede, pa sve do 2018. godine, kada ponovno dolazi do blagog rasta. U strukturi samih rashoda najviše je došlo do smanjenja rashoda za nabavu nefinancijske imovine. U rashodima poslovanja dominiraju pomoći i materijalni rashodi.

Grafikon 20. Struktura rashoda lokalnih jedinica prema ekonomskoj klasifikaciji od 2002. do 2022. godine (%)



Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izveštaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za godine 2002. – 2022.

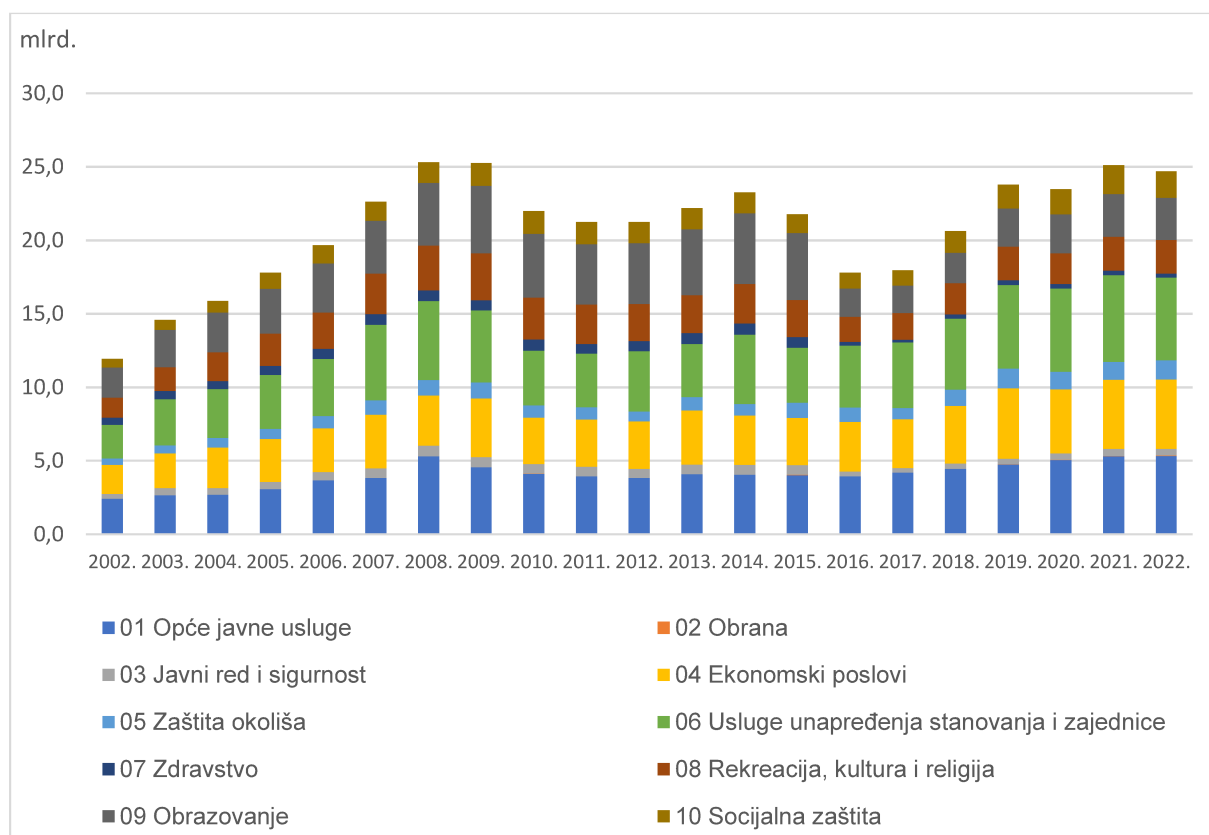
U strukturi rashoda prevladavaju materijalni rashodi i rashodi za zaposlene dok je najznačajniji rast rashoda za nabavu nefinancijske imovine zabilježen u 2020. godini gdje su iznosili 7,2 milijarde kuna. Pomoći, subvencije i naknade kreću se od najnižih 1,5 milijardi kuna 2003. godine do najviših 10,8 milijardi kuna zabilježenih u 2020. godini. Ostali rashodi i financijski rashodi čine tek manje stavke u proračunu lokalnih jedinica (v. Prilog 7).

Osim prema ekonomskoj klasifikaciji, koja prikazuje rashode razvrstane po prirodnim vrstama, rashode jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave moguće je prikazati i prema funkcijskoj klasifikaciji (v. Grafikon 24). Za razliku od klasifikacije po administrativnim jedinicama (proračunskim korisnicima) koja je uglavnom jedinstvena za svaku zemlju, ekonomska i funkcijska klasifikacija zadaća javnog sektora trebaju

biti usklađene s međunarodnim standardima. COFOG klasifikacija (engl. *Classification of the Functions of Government*) usvojena 1968. godine od strane statističke Komisije Ujedinjenih naroda je i način klasifikacije podataka o državnim izdacima iz Sustava nacionalnih računa prema namjeni, tj. funkciji za koju se sredstva koriste. Klasifikacija je razrađena na tri razine: brojčane oznake razvrstane su u razrede, skupine i podskupine. Ona prikazuje aktivnosti nižih razina vlasti organizirane i razvrstane prema njihovim javnim funkcijama koje su financirane određenim dijelom ukupnih rashoda. Klasifikacija javnih rashoda razlikuje rashode po funkcijama za opće javne usluge, obranu, javni red i sigurnost, ekonomske poslove, zaštitu okoliša, usluge unapređenja stanovanja i zajednice, zdravstvo, rekreaciju, kulturu i religiju, obrazovanje te socijalnu zaštitu (Krtalić, Šuman-Tolić i Primorac 2020, str. 160).

Funkcijska struktura proračuna ukazuje na drugačiju orijentaciju pružanja javnih dobara i usluga na lokalnoj razini u odnosu na središnju razinu vlasti. Rashodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uglavnom su namijenjeni financiranju općih javnih usluga, ekonomskih poslova, rekreacije, kulture i religije, obrazovanja te posebno usluga unapređenja stanovanja i zajednice. Relativno manji udio rashoda JLP(R)S odnosi se na javni red i sigurnost, zaštitu okoliša, zdravstvo i socijalnu zaštitu. Tijekom financijske krize smanjivale su se gotovo sve kategorije javnih rashoda po funkcijskoj klasifikaciji, posebno rashodi za usluge unapređenja stanovanja i zajednice, što je očekivano s obzirom na narav ove rashodovne komponente (Krtalić, Šuman-Tolić i Primorac 2020, str. 160).

Grafikon 21. Rashodi lokalnih jedinica prema funkcijskoj klasifikaciji od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)



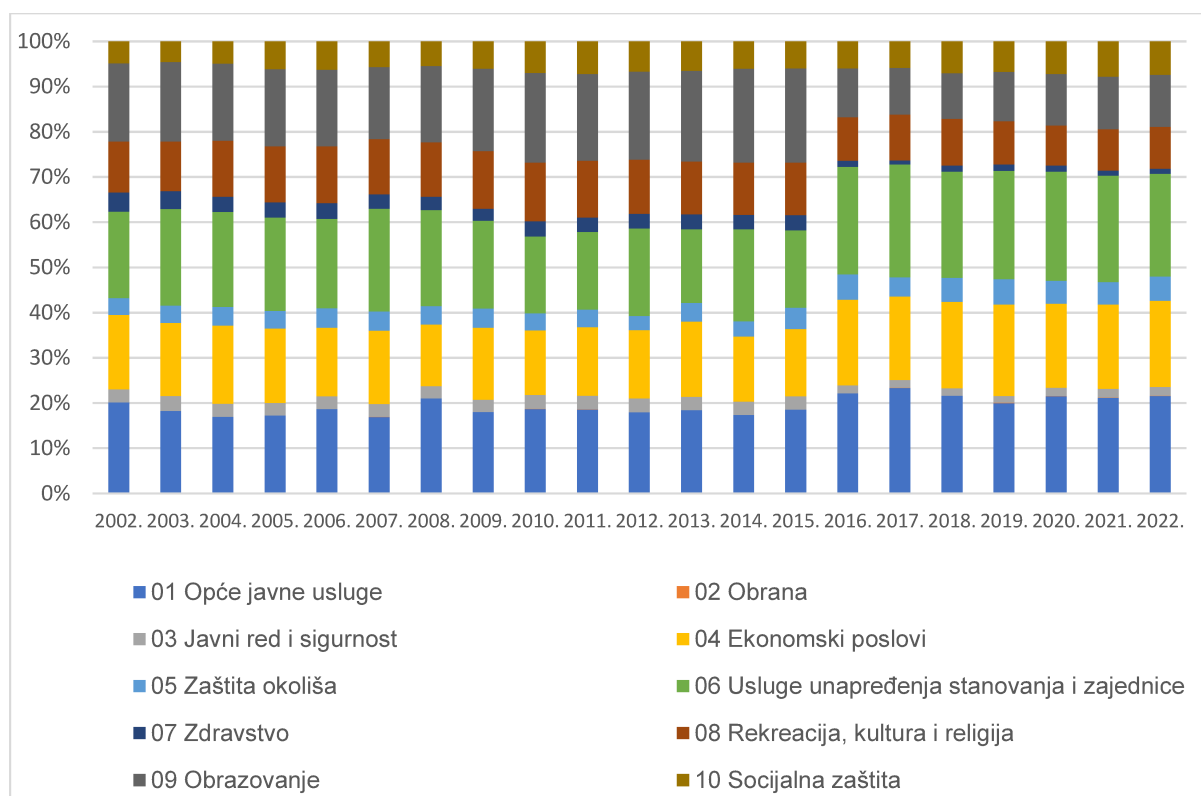
Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izveštaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za godine 2002. – 2022.

Najveći dio rashoda lokalnih jedinica prema funkcijskoj klasifikaciji odnosi se na usluge unapređenja stanovanja i zajednice; slijede rashodi za opće javne usluge i za obrazovanje. Obrana se u cijelosti financira s državne razine. Treba napomenuti da se rashodi za javni red i sigurnost odnose na financiranje vatrogasnih postrojbi, koje od 2002. godine lokalne jedinice same financiraju. U promatranom razdoblju došlo je do povećanja rashoda po funkcijskoj klasifikaciji od 48,3 %. U strukturi ukupnih rashoda po funkcijskoj klasifikaciji značajnije rastu udjeli za javni red i sigurnost, obrazovanje i socijalnu zaštitu (v. Prilog 8).

Neki bi zadaci, međutim, po svojoj prirodi trebali biti financirani sa središnje razine, uključujući pružanje zdravstvenih usluga, opskrbu energijom i potporu razvoju poslovanja. Iako su njihove službene odgovornosti utvrđene, lokalne jedinice imaju

ograničenu autonomiju u financiranju takvih odgovornosti jer su prihodi od podjele poreza i potpore središnje države namjenski. Nadalje, ne postoji jasna podjela funkcija između različitih razina vlasti, što uzrokuje da mnoge funkcije ovise o višestrukim izvorima financiranja sa središnje i lokalne razine vlasti (Bajo i Primorac 2018).

Grafikon 22. Struktura rashoda lokalnih jedinica prema funkcijskoj klasifikaciji od 2002. do 2022. godine (u %)



Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izveštaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za godine 2002. – 2022.

U promatranom razdoblju u strukturi rashoda lokalnih jedinica prema funkcijskoj klasifikaciji nije bilo značajnih promjena, što i ne iznenađuje s obzirom na to da u okviru sustava raspodjele javnih funkcija po razinama javne vlasti nije bilo značajnih promjena (v. Prilog 9).

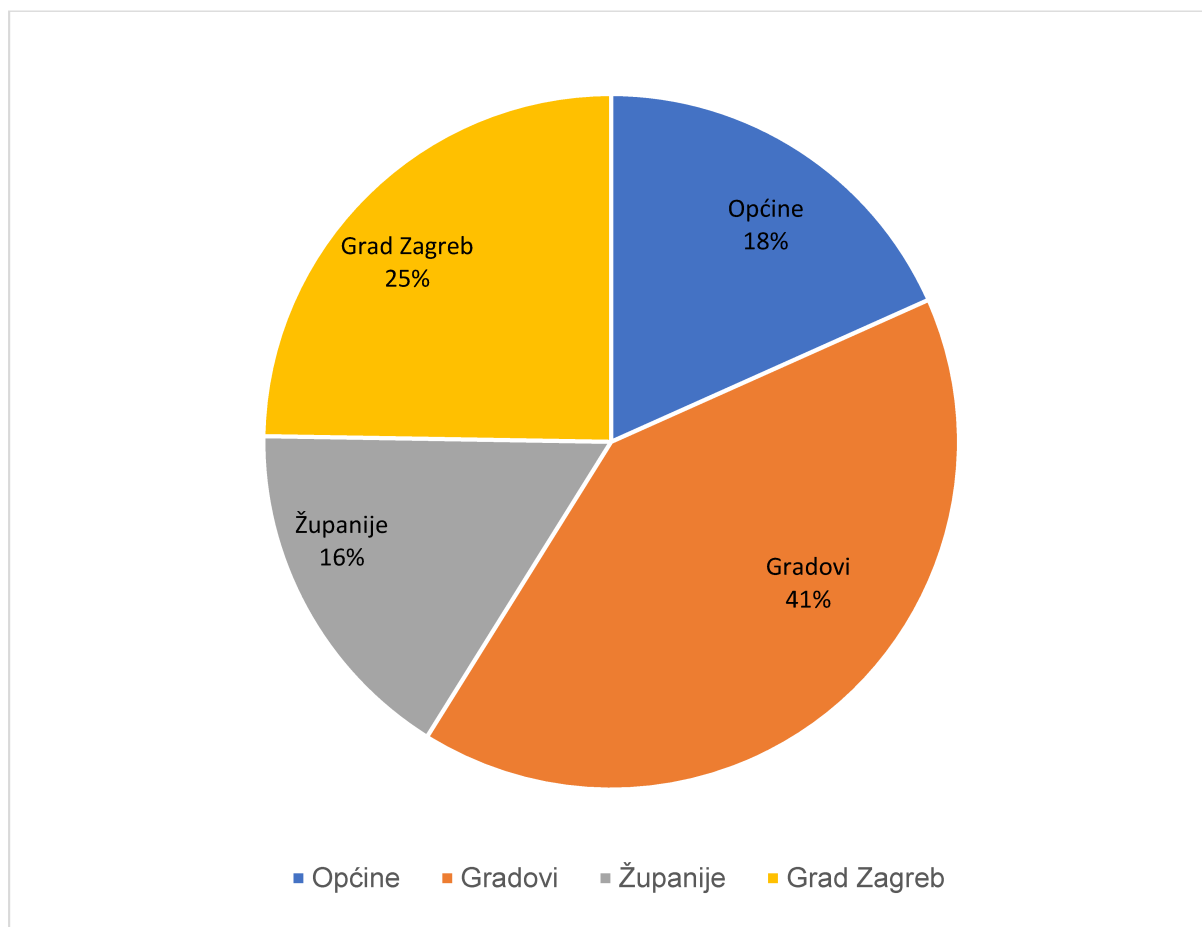
Tablica 19. Ukupni rashodi lokalnih jedinica prema funkcijskoj klasifikaciji 2022. godine (po glavi stanovnika, u kunama)

| Funkcijska klasifikacija | Županije | Općine | Gradovi | Grad Zagreb |
|---|-----------------|---------------|----------------|--------------------|
| Opće javne usluge | 357 | 1.179 | 1.006 | 1.194 |
| Obrana | 1 | 4 | 3 | 0 |
| Javni red i sigurnost | 27 | 189 | 77 | 33 |
| Ekonomski poslovi | 247 | 882 | 897 | 1.533 |
| Zaštita okoliša | 13 | 296 | 338 | 348 |
| Usluge unapređenja stanovanja i zajednice | 57 | 1.370 | 1.372 | 1.538 |
| Zdravstvo | 33 | 28 | 24 | 141 |
| Rekreacija, kultura i religija | 52 | 404 | 655 | 486 |
| Obrazovanje | 235 | 387 | 375 | 1.212 |
| Socijalna zaštita | 51 | 267 | 281 | 1.054 |
| UKUPNO | 1.073 | 5.008 | 5.029 | 7.540 |

Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izveštaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac RAS-funkcijski) za 2022. godinu i Državnog zavoda za statistiku (Popis stanovništva 2021.)

Iz tablice 19 možemo zaključiti da se na razini županija po stanovniku u 2022. godini najviše trošilo na usluge unapređenja stanovanja i zajednice; preko 1000 kuna, i na opće javne usluge oko 900 kuna. U Gradu Zagrebu najviše se trošilo na usluge unapređenja stanovanja i zajednice, i to oko 1.372 kuna, a taj je trend bio prisutan i u ostalim gradovima i općinama.

Grafikon 23. Struktura ukupnih rashoda JLP(R)S prema razinama vlasti u 2022. godini (u %)



Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izveštaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za 2022. godinu

Na grafikonu 23 prikazana je struktura rashoda prema razinama vlasti pri čemu je vidljivo da gradovi imaju najveći fiskalni kapacitet u Republici Hrvatskoj. Većina rashoda (ali i prihoda) lokalnih jedinica ostvaruje se na razini gradova. Taj podatak je logičan jer u gradovima živi najveći dio populacije te imaju veći samoupravni obuhvat funkcija u odnosu na županije. To se posebno ističe kod Grada Zagreba gdje živi najveći broj stanovnika, najveći je broj zaposlenih koji pune proračun, ali su i najveće potrebe za financiranjem funkcija Grada Zagreba koji ima status grada i županije (Krtalić, Šuman-Tolić i Primorac 2020, str. 157).

4.2. Mjerenje vodoravnih fiskalnih nejednakosti lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj

Hrvatska je svoj Ustav donijela 1990. godine, a 1991. godine proglasila neovisnost. Ustavom su definirane jedinice lokalne samouprave i uprave. Županije koje su osnovane u novom pravnom okruženju obnašaju i funkcije vlade i samouprave. Općine i gradovi (jedinice lokalne samouprave – JLS) imaju samoupravne funkcije. Novim zakonodavnim okvirom uveden je prvi model financiranja lokalnih jedinica i započeo proces fiskalne decentralizacije. Hrvatska je danas administrativno podijeljena na 21 županiju kao jedinice područne (regionalne) samouprave i 556 jedinica lokalne samouprave – gradova i općina (Bajo i Primorac 2018).

U početnoj fazi decentralizacije financiranje lokalnih jedinica bilo je suočeno s nekoliko praktičnih problema. Bez jasne slike financijske sposobnosti lokalnih jedinica nije bilo moguće predložiti vlastite izvore prihoda, a lokalne su se jedinice mogle financirati samo uz posredovanje županija. Unatoč velikom poreznom opterećenju, neki JLS-ovi još uvijek nisu imali odgovarajuće izvore za samofinanciranje (Bajo i Primorac 2018). Novi model financiranja lokalne samouprave popraćen poreznom reformom bio je sputan razaranjima u Domovinskom ratu koja su bila neravnomjerno raspoređena po cijeloj zemlji zahtijevajući asimetričnu državnu intervenciju u obnovi teško oštećenih područja. Ovakve izvanredne potrebe financiranja nije bilo moguće uključiti u redovni sustav financiranja JLS-ova. U takvim okolnostima se o utvrđivanju razine fiskalnih nejednakosti i odstupanja prihoda i rashoda pojedinih JLS-ova od nacionalnog prosjeka može samo nagađati (Bajo i Primorac 2018).

Da bi se riješili ovi problemi, donesen je Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (u daljnjem tekstu: Zakon o financiranju lokalne samouprave). Ovim je zakonom uspostavljen sadašnji sustav financiranja lokalnih jedinica u Hrvatskoj. No, novi teritorijalni ustroj i novi model financiranja ubrzo su otkrili neke nedostatke. Rasprave o optimalnom dizajnu sustava financiranja lokalne samouprave počele su uključivati pitanje fiskalnog izravnjanja, kao i odgovarajućeg opsega decentralizacije poreza i podjele poreza (Bajo i Primorac 2018).

Zbog posljedica rata, središnja je vlast 1995. godine definirala područja posebne državne skrbi kako bi podržala njihov razvoj i potaknula povratak prognanog stanovništva. Opseg JLS-ova u posebnom sustavu financiranja proširio se 2002. godine, kada je SDP vladao u koaliciji s još nekoliko stranaka, uvođenjem brdsko-planinskih područja (BPP) u ovaj posebni sustav. Sukladno tome, broj JLS-ova unutar jedinica posebne državne skrbi i brdsko-planinskih područja povećan je na čak 230 od svih 555 JLS-ova. Politika povlaštenog financijskog tretmana ove odabrane skupine JLS-ova prilično je nefleksibilna, a status nije lako izgubiti. Stoga je većina JLS-ova zadržala svoj povlašteni status (Bajo i Primorac 2018).

Dok se približavala pristupanju Europskoj uniji (EU-u), Hrvatska je sve veću pozornost posvećivala pitanju ravnomjernog regionalnog razvoja. To je uključivalo reformu sustava fiskalnog izravnjanja kako bi se bolje identificirala područja koja su imala ekonomske poteškoće u financiranju javnih usluga. Sukladno tome, sustav izravnjanja reformiran je 2018. godine, dobrim dijelom na prijedloge Primorca (2014) da se fiskalne nejednakosti među JLS-ovima uzmu u obzir na transparentan i izravan način, a ne kroz neekonomske kriterije. Dizajn novog sustava izravnjanja trebao bi pridonijeti sprječavanju uplitanja politike u proces izravnjanja, iako reformi treba vremena da u potpunosti pokaže svoje učinke (Bajo i Primorac 2018).

Koeficijenti za raspodjelu poreznih prihoda (osobito poreza na dohodak) bitno su se mijenjali tijekom vremena, a od 2007. godine sustav financiranja lokalne samouprave sve se više oslanja na porez na dohodak. Porez na dobit poduzeća u potpunosti zadržava središnja država dok se porez na dohodak većinom ustupa lokalnim jedinicama. Država usmjerava dio prihoda iz fonda izravnjanja za decentralizirane funkcije na niže razine vlasti kako bi financiranje decentraliziranih funkcija zadovoljilo minimalne financijske standarde (Bajo i Primorac 2018).

U Hrvatskoj je od 2001. formalno uspostavljen sustav fiskalnog izravnjanja, ali s upitnim i slabo utvrđenim kriterijima i instrumentima dodjele pomoći iz proračuna i dijeljenja prihoda od poreza na dohodak između države i lokalnih jedinica. Umjesto da se transferi (pomoći) pojedinim lokalnim jedinicama temelje na razlici u fiskalnim kapacitetima i/ili potrebama, oni su niz godina počivali na kriterijima geografskog karaktera – dodjeljivanju statusa područja od posebne državne skrbi (PPDS) ili brdsko-

planinskih područja (BPP). Takva je redistribucija financijskih sredstava među lokalnim jedinicama produbljivala fiskalne nejednakosti. Nakon što je 2010. godine koncept PPDS-a i BPP-a zamijenjen izračunom indeksa razvijenosti, došlo je do pozitivnih pomaka jer su kriteriji dodjele pomoći i raspodjele prihoda od poreza postali uglavnom ekonomski. Doduše, kriteriji fiskalnog izravnjanja još uvijek nisu počivali na različitim fiskalnim kapacitetima i potrebama lokalnih jedinica, već na ekonomskim pokazateljima koji su primjenjiviji za provedbu politike ujednačenog gospodarskog razvoja (Bajo i Primorac 2017).

Sustav financiranja lokalnih jedinica doživio je značajne promjene izmjenom Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN br. 127/17). Središnja država tada je u cijelosti prepustila prihod od poreza na dohodak lokalnim jedinicama uključujući i prihod od poreza na dohodak po osnovi kamata na štednju te se uvodi jedna opća raspodjela prihoda od poreza na dohodak koja će vrijediti za sve lokalne jedinice. Do 2017. godine raspodjela prihoda od poreza na dohodak ovisila je o statusu lokalne jedinice, ovisno o tome je li jedinica imala status potpomognutog područja, brdsko-planinskog područja i bila razvrstana u III. i IV. skupinu jedinica lokalne samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti između 75 % i 125 % prosjeka Republike Hrvatske, je li se nalazila na otocima koji su imali sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka ili je bila bez posebnog statusa. Sustav fiskalnog izravnjanja koji se oslanja na dijeljenje prihoda između države i lokalnih jedinica te dodjeli pomoći nije djelotvoran. Problem je u tome što se sustav fiskalnog izravnjanja prije izmjene Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN br. 127/17) temeljio na nedovoljno kvalitetnoj procjeni fiskalnih nejednakosti, odnosno fiskalnoj poziciji lokalnih jedinica. Posljedica dodjeljivanja posebnih statusa temeljem različitih kriterija (primjerice geografskih) bila je da je veliki broj lokalnih jedinica imao poseban status u financiranju, a stimulirane su poreznim oslobođenjima i brojnim drugim poreznim poticajima. S druge strane, bio je upitan obuhvat tih istih lokalnih jedinica koje su se nalazile u preferencijalnom sustavu financiranja (349 od ukupno 556 lokalnih jedinica) s obzirom na to da se navedeni status nije godišnje revidirao te je tako lako bilo moguće da su se neke lokalne jedinice nalazile u boljoj financijskoj poziciji i obrnuto.

Prije reforme iz 2018. godine, kojom je transformiran sustav fiskalnog izravnjanja, financiranje JLS-ova bilo je organizirano na sljedeći način: uz osnovne udjele koji pripadaju različitim razinama vlasti, JLS-ovi koji su stekli decentralizirane funkcije imali su pravo na daljnji udio u porezu na dohodak (1,9 posto za osnovno obrazovanje, 1,3 posto za srednje obrazovanje, 0,8 posto za socijalnu skrb, 1,0 posto za zdravstvo i 1,0 posto za vatrogastvo). Onim lokalnim jedinicama koje su preuzele decentralizirane funkcije, ali nisu ostvarile dovoljno sredstava za zadovoljenje minimalne financijske razine iz dodatnog udjela u porezu na dohodak dodijeljena su dodatna sredstva iz fonda izravnjanja za decentralizirane funkcije. Ovaj fond je financiran sa 16 posto poreza na dohodak prema rasporedu raspodjele prihoda, ali lokalne jedinice koje imaju povlašteni tretman nisu pridonijele ovom fondu. Štoviše, te su lokalne jedinice imale pravo na veće udjele poreza na dohodak. Isto tako, svi JLS-ovi, osim onih na potpomognutim područjima, u fond za sufinanciranje provedbe lokalnih i regionalnih EU projekata uplatili su 1,5 posto poreza na dohodak prikupljenog na svom području (Bajo i Primorac 2018).

Povlašteni status JLS-ova na otocima s ugovorima o zajedničkom financiranju otočne infrastrukture ogledao se u njihovom oslobađanju od obveze financiranja fonda izravnjanja za decentralizirane funkcije. Ti su JLS-ovi svoje kapitalne projekte financirali iz sredstava izravnjanja koje su financirali drugi JLS-ovi. Povlašteni tretman u sustavu podjele poreza na dohodak bio je najizraženiji u slučaju JLS-ova na potpomognutim područjima, koji su zadržali 88 posto prihoda od poreza na dohodak, dok su njihove županije zadržale preostalih 12 posto (Bajo i Primorac 2018). U nastavku je dana shema raspodjele prihoda od poreza na dohodak koja je vrijedila prije reforme sustava financiranja u 2018. godini (Tablica 20).

Tablica 20. Shema raspodjele prihoda od poreza na dohodak prije reforme sustava financiranja u 2018. godini

| Raspodjela poreza na dohodak | Osnovna | Na području općine/grada na potpomognutom području (PP) | Na području 35 jedinica BPP* (indeks razvijenosti između 75 % i 125 % prosjeka RH) | Na području općine/grada na otoku |
|--|--------------|---|--|-----------------------------------|
| udio općine, odnosno grada | 60,0 % | 88,0 % | 70,5 % | 60,0 % |
| udio županije | 16,5 % | 12,0 % | 12,0 % | 16,5 % |
| udio za decentralizirane funkcije | 6,0 % | - | 6,0 % | 6,0 % |
| udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije | 16,0 % | - | - | - |
| udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane iz sredstava EU-a | 1,5 % | - | 1,5 % | 1,5 % |
| udio pozicije za pomoći za financiranje kapitalnog projekta od interesa za razvoj općine, odnosno grada na BPP i na području otoka | - | - | 10,0 % | 16,0 % |
| udio za fiskalno izravnjanje | - | - | - | - |
| sveukupno | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |

Izvor: sistematizacija autorice temeljem Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (127/17)

Sustav dijeljenja poreza na dohodak ima višestruku ulogu u financiranju lokalne samouprave. Koristi se kao instrument za smanjenje ekonomskih nejednakosti i za financiranje kapitalnih projekata i decentraliziranih funkcija. Međutim, takve višestruke uloge su nepoželjne i treba ih ublažiti. Posebno je upitno može li ovaj instrument biti

učinkovit u smanjenju fiskalnih nejednakosti. S obzirom na to da su pojedine skupine JLS-ova dobile povlašteni status u sustavu raspodjele poreza i povećani udio prihoda od poreza na dohodak, možda bi se ovaj instrument mogao koristiti za fiskalno izravnanje. Međutim, kriteriji za povlašteni tretman trebali bi se temeljiti na izračunu fiskalnih kapaciteta, potrebama JLS-ova i izračunu fiskalnih nejednakosti, što prije 2018. nije bio slučaj (Bajo i Primorac 2018).

Od 2018. godine općine, gradovi i županije čiji je kapacitet ostvarenih poreznih prihoda manji od referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda ostvaruju pravo na sredstva fiskalnog izravnanja. Fiskalni kapacitet općine, odnosno grada je petogodišnji prosjek ukupnih prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području općine, odnosno grada te prihoda od prireza koji bi općina, odnosno grad ostvario uvođenjem najviše propisane stope prireza, po glavi stanovnika pojedine općine, odnosno grada. Fiskalni kapacitet županije je petogodišnji prosjek ukupnih prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području županije pomnožen s udjelom (od 2021. godine je to 20 %) koji županijama pripada temeljem raspodjele prihoda od poreza na dohodak po glavi stanovnika pojedine županije. Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za općine je petogodišnji prosjek ukupnih prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području svih općina te prihoda od prireza koje bi općine ostvarile uvođenjem najviše propisane stope prireza, po glavi stanovnika svih općina, koji se uvećava za 50 % tako dobivene vrijednosti. Referentna vrijednost 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 kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za županije je petogodišnji prosjek ukupnih prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području svih županija pomnožen s udjelom koji županijama pripada temeljem raspodjele prihoda od poreza na dohodak po glavi stanovnika svih županija. Pri izračunu referentnih vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za gradove i županije isključuje se Grad Zagreb. Općine, gradovi i županije čiji je kapacitet ostvarenih poreznih prihoda manji od referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda ostvaruju pravo na sredstva fiskalnog izravnanja. U slučaju da je kapacitet ostvarenih poreznih prihoda neke jedinice veći od referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda, jedinica nema pravo na sredstva fiskalnog

izravnanja. Sredstva fiskalnog izravnanja u punom iznosu za pojedinu općinu, grad ili županiju predstavljaju razliku referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za općine, gradove ili županije i kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda pojedine općine, grada ili županije pomnoženu s ukupnim brojem stanovnika pojedine općine, grada ili županije. Zbroj sredstava fiskalnog izravnanja u punom iznosu za pojedinu općinu, grad i županiju predstavlja ukupna sredstva fiskalnog izravnanja u punom iznosu. Sredstva fiskalnog izravnanja u punom iznosu za pojedinu općinu, grad i županiju čine udio sredstava fiskalnog izravnanja za pojedinu općinu, grad i županiju u ukupnim sredstvima fiskalnog izravnanja u punom iznosu. Općinama, gradovima i županijama koje imaju pravo na sredstva fiskalnog izravnanja sredstva će se isplaćivati dinamikom utvrđenom u propisu kojim se uređuje izvršavanje Državnog proračuna Republike Hrvatske za svaku proračunsku godinu. Iznos sredstava fiskalnog izravnanja za pojedinu općinu, grad i županiju utvrđuje odlukom ministar financija za svaku proračunsku godinu.

U 2021. godini dolazi do povećanja udjela prihoda od poreza na dohodak općinama i gradovima kroz izmjene Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN br. 138/20). Također, fond fiskalnog izravnanja ne pune više lokalne jedinice iz prihoda od poreza na dohodak, već se isti puni iz Državnog proračuna (v. Tablicu 21).

Tablica 21. Raspodjela prihoda od poreza na dohodak među lokalnim jedinicama

| Skupina | 2018. (%) | 2021. (%) |
|---------------------------|----------------------|----------------------|
| općina ili grad | 60 | 74 |
| županija | 17 | 20 |
| decentralizirane funkcije | 6 | 6 |
| fiskalno izravnanje | 17 | - |
| ukupno | 100 | 100 |

Izvor: sistematizacija autorice temeljem Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN br. 127/17 i 138/20)

Novim Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN br. 138/20) nastavlja se financiranje decentraliziranih funkcija osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva iz udjela za decentralizirane funkcije iz prihoda od poreza na dohodak od 6 %, koje se prema posebnom zakonu prenose na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ako se iz udjela za decentralizirane funkcije (udio od 6 %) ostvari manje sredstava od iznosa utvrđenog odlukama Vlade Republike Hrvatske o minimalnim financijskim standardima, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo na pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije u iznosu koji im je potreban za dostizanje minimalnih financijskih standarda za pojedinu decentraliziranu funkciju. Sredstva pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije osiguravaju se u Državnom proračunu.

Fiskalni se kapacitet mjeri kao sposobnost lokalnih jedinica da prikupe prihode za pokriće rashoda. Kao pouzdana mjera fiskalnog kapaciteta često služi bruto dohodak po stanovniku (Bajo i Bronić 2007).

U izračunu vodoravnih fiskalnih nejednakosti koristili su se podaci FINA-e, točnije Obrazac P2-2, koji prikazuje podatke po novčanom tijeku. Promatrano razdoblje je od 2017. do 2021. godine. Iz spomenutog obrasca uzimali su se podaci o ukupno ostvarenom porezu i prirezu na dohodak na području jedne jedinice. S obzirom na to da u Republici Hrvatskoj ne postoje podaci o BDP-u po lokalnim jedinicama, bruto dohodak na određenom području trenutno je najbolji pokazatelj fiskalnog kapaciteta pojedine lokalne jedinice i zamjena za BDP. S obzirom na to da pojedine lokalne jedinice ne koriste maksimalnu moguću stopu koja im je dozvoljena temeljem Zakona o lokalnim porezima (NN 115/16 i 101/17), iz ukupno ostvarenih prihoda od poreza i prireza na dohodak „izbijeni“ su iznosi prireza te je maksimiziran iznos dodajući maksimalnu moguću stopu prireza čime je realnije iskazan iznos ukupnog fiskalnog kapaciteta pojedine lokalne jedinice. Da bi se izračunao ukupni fiskalni kapacitet pojedine lokalne jedinice, dodani su prihodi od poreza na promet nekretnina, poreza na kuće za odmor, poreza na korištenje javnih površina, poreza na nasljedstva i darove, poreza na potrošnju alkoholnih i bezalkoholnih pića, poreza na cestovna motorna vozila, ostali lokalni porezi te komunalni doprinosi i naknade. Od 2018. godine lokalne jedinice primaju sredstva fiskalnog izravnjanja o kojima je bilo riječ u ranijim poglavljima.

Na temelju ukupnih prihoda koji ostvaruje neka jedinica, odnosno koliko bi mogla ostvariti kada bi maksimizirala svoj prirez, izračunat je Ginijev koeficijent gdje su se u obzir uzimali prvi rezultati Popisa stanovništva 2021. Iako se ne radi o konačnom rezultatu Popisa korištenjem novog broja stanovnika, dana je realnija slika fiskalnih nejednakosti između lokalnih jedinica, a dodatno je potenciran problem odljeva stanovnika s područja koja su i ranije bila poticana kroz posebne statute financiranja i razne porezne olakšice stanovnicima s tog područja, što dovodi do pitanja o uspješnosti navedenih mjera.

Prilikom analize podataka i usporedbe podataka iz internih baza Ministarstva financija, koje su i korištene u ovome radu, s podacima koji objavljuju lokalne jedinice u svojim financijskim izvješćima, uočene su određene nelogičnosti. Primjerice, sredstva fiskalnog izravnjanja temeljem uputa Ministarstva financija trebala su se evidentirati u sklopu skupine 61 *Prihodi od poreza*, i to od 2018. godine, u godini kada su lokalne jedinice prvi put primale ta sredstva, do zaključno s 2020. godinom. Od 2021. godine sredstva se više ne evidentiraju u sklopu skupine 61 *Prihodi od poreza*, već unutar skupine 63 *Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna*. Razlog toj izmjeni leži u činjenici da se izmjenom Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2017. godini s primjenom od 1. siječnja 2018. godine (u međuvremenu je Zakon doživio nove izmjene i dopune u 2020. godini, vidi u ranijim poglavljima) sredstva fiskalnog izravnjanja sada planiraju u Državnom proračunu, a ne kao ranije izdvajaju iz prihoda od poreza na dohodak (udio za fiskalno izravnjanje 17 %). Usprkos navedenim zakonskim izmjenama i dopunama, pojedine lokalne jedinice nisu ispravno evidentirale sredstva fiskalnog izravnjanja zbog čega dolazi do iskrivljene slike ukupno ostvarenih prihoda od poreza (skupina 61), ali i ukupno ostvarenih pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna (skupina 63).

Ovdje dolazi u pitanje manjak kontrole od strane Ministarstva financija i kvaliteta informacija i podataka koji su dostupni za istraživanje.

4.3. Analiza recentnih reformi sustava fiskalnog izravnanja

Administrativno-teritorijalni ustroj Republike Hrvatske obilježava velik broj relativno malih lokalnih jedinica (općina) s ograničenim fiskalnim i administrativnim kapacitetima. Glavni problemi fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj povezani su ponajprije uz broj i veličinu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te njihov fiskalni kapacitet. Činjenica je da se, unatoč brojnim problemima u funkcioniranju i financiranju u proteklih gotovo 20 godina, financijska situacija poboljšala i da su uvedene brojne pozitivne promjene. Prepuštanjem cjelokupnog poreza na dohodak lokalnim jedinicama osnažen je njihov financijski kapacitet. No većina dosadašnjih aktivnosti u kontekstu pružanja javnih usluga nije bila prostorno dimenzionirana niti su se procjenjivale fiskalne i gospodarske posljedice donošenja zakona i brojnih propisa sektorskog karaktera. Godišnje se tek okvirno procjenjuju posljedice provedbe Zakona o otocima, utvrđuje doprinos proračuna i mjerodavnih ministarstava te analizira utjecaj financijskih instrumenata države na razvoj i opstojnost otoka. S druge strane, Republika Hrvatska je od 1995. godine dio lokalnih jedinica definirala kao područja od posebne državne skrbi (PPDS), a dio kao brdsko-planinska područja (BPP). Više od 320 jedinica lokalne samouprave dobilo je poseban status u sustavu financiranja. Nažalost, dosadašnje Vlade i mjerodavna ministarstva nisu obavili procjene financijskih i fiskalnih učinaka provedenih mjera niti je mjeren napredak i učinak fiskalnih instrumenata na gospodarski i socioekonomski razvoj jedinica lokalne samouprave koje su bile u tom statusu. Zbog nepostojanja kvalitetnih analitičkih podloga odnosno podataka o fiskalnim učincima političkih odluka na razvoj pojedinih područja, niti su provedene detaljnije analize niti se ocijenila učinkovitost i sposobnost lokalnih jedinica u samostalnom pružanju javnih dobara i usluga na svom području (Krtalić, Šuman-Tolić i Primorac 2020, str. 153–154).

Iako je decentralizacija započela 1991. godine i napravljeni su određeni iskoraci, Hrvatska je još uvijek nedovoljno fiskalno decentralizirana zemlja. Financiranje lokalnih jedinica uglavnom se oslanja na porez na dohodak dok postoji prostor za dodatne prihode kao što je to porez na nekretnine. Autonomija u određivanju poreznih stopa je ograničena i postoji zagovaranje za veću lokalnu autonomiju u poreznoj politici (Bajo i Primorac 2018).

Postoji potreba za jasnijom vizijom regionalnog razvoja s fokusom na financiranje onih lokalnih jedinica koje se suočavaju s gospodarskim izazovima (Bajo i Primorac 2018). Dominacija administrativno-teritorijalne decentralizacije nije dovoljno podržana odgovarajućim financijskim mehanizmima (Bajo i Bronić 2007). Uvođenje bolje teritorijalne organizacije i okvira za fiskalnu decentralizaciju postaju ključna pitanja za Hrvatsku, kako iz fiskalnih razloga, tako i zbog pripreme za iskorištavanje sredstava iz strukturnih fondova EU-a (Bajo i Primorac 2018).

Od 2015. godine dolazi do promjena u kontekstu ukidanja posebnog tretmana područja od posebne državne skrbi i brdsko-planinskih područja te se kreira novi sustav koji se temelji na izračunu indeksa razvijenosti pod nadležnošću Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU-a. Međutim, izvan sustava fiskalnog izravnjanja koji se temelji na fiskalnom jazu utvrđenom u okviru raspodjele prihoda od prireza i poreza na dohodak koji je utvrđivalo Ministarstvo financija, nije bilo značajnijih iskoraka u okviru ublažavanja ekonomskih i fiskalnih nejednakosti. Iako je sustav fiskalnog izravnjanja u okviru raspodjele prihoda od poreza i prireza na dohodak od 2018. godine značajno unaprijeđen i stvorile su se pretpostavke za daljnji razvoj, poput uvođenja indeksa razvijenosti, takvi se mehanizmi nisu značajno koristili u okviru sustava izravnjanja.

5. PRIJEDLOG OPTIMALNOG MODELA SUSTAVA FISKALNOG IZRAVNANJA ZA REPUBLIKU HRVATSKU

U ovome poglavlju bit će prikazane stvarne nejednakosti pomoću Ginijevih koeficijenata s posebnim osvrtom na stanje nejednakosti među lokalnim jedinicama prije i nakon posljednje značajnije reforme sustava fiskalnog izravnjanja u 2018. godini. Na kraju cjeline dat će se preporuke za optimizaciju sustava fiskalnog izravnjanja u Republici Hrvatskoj.

5.1. Stvarne fiskalne nejednakosti u Republici Hrvatskoj

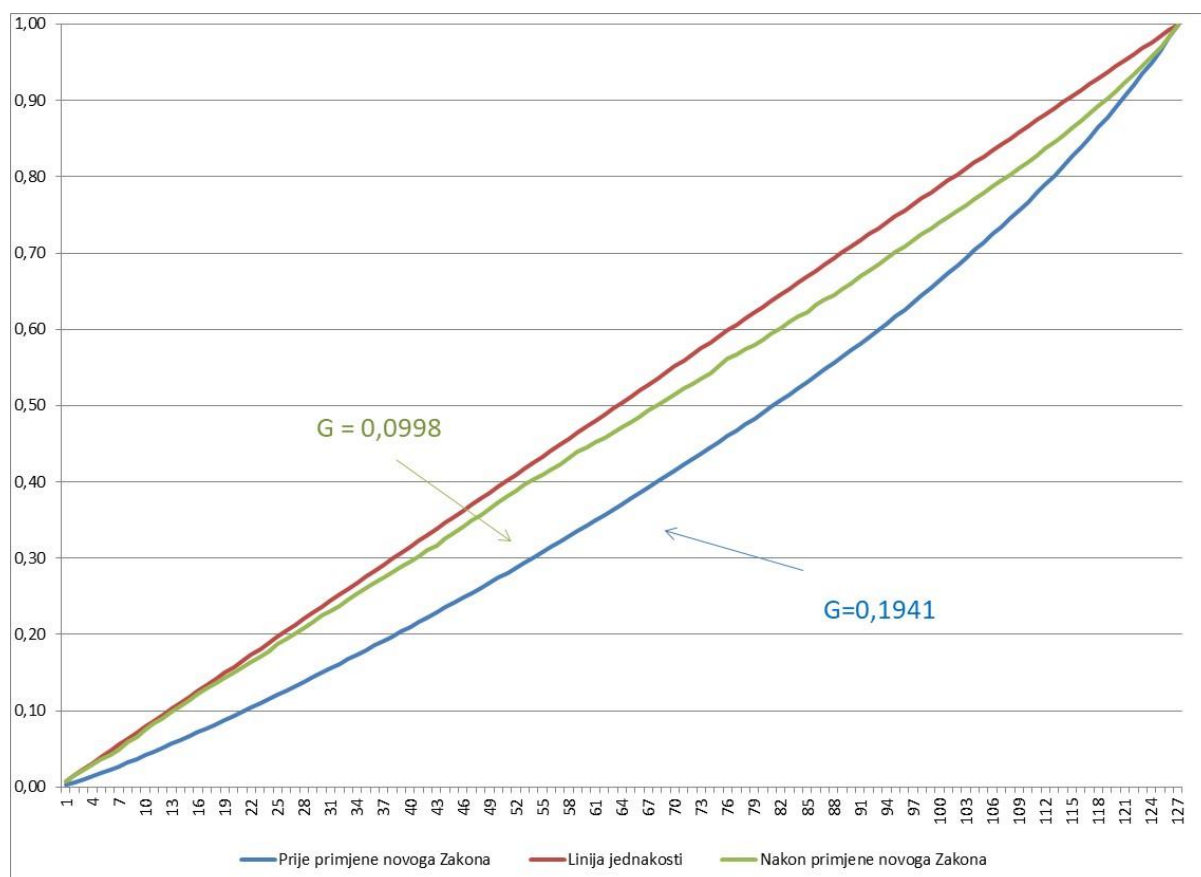
U ovome istraživanju Ginijevi se koeficijenti koriste da bi se ukazalo na postojanje značajnih nejednakosti među lokalnim jedinicama Republike Hrvatske koje nisu identificirane, dijelom zbog djelomičnog pristupa reformi sustava financiranja 2018. godine koja se zasnivala na raspodjeli te izravnjanju prihoda od poreza na dohodak, a dijelom zbog nedostatka i nedovoljne upotrebe raspoloživih podataka bitnih za primjerenu ocjenu djelovanja sustava fiskalnog izravnjanja. Osim Ginijevih koeficijenata, u priložima 14 – 21 prikazane su mape kojima su jasno prikazane nejednakosti u lokalnim samoupravama Republike Hrvatske po pojedinim oblicima poreznih i neporeznih prihoda.

Osim navedenog, u ovome radu se, u ocjeni sustava fiskalnog izravnjanja, po prvi put koriste podaci Porezne uprave Ministarstva financija povezani sa sustavom fiskalizacije te sustav evidencije poreza na promet nekretnina (kao i raspoloživi podaci povezani s prihodima od komunalnih naknada i doprinosa). Radi se o podacima dobivenim iz informacijskog sustava Porezne uprave koji se odnose na razdoblje od 2017. do 2021. godine (broj i iznos računa iz sustava fiskalizacije te naplaćeni porez na promet nekretnina po općinama, gradovima i županijama). Podaci o prihodima od komunalnih naknada i doprinosa javni su podaci koje objavljuje Ministarstvo financija na svojim mrežnim stranicama.

Grafikoni br. 24 i 25 prikazuju Lorenzove krivulje i Ginijeve koeficijente gradova koji ukazuju na stupanj fiskalne nejednakosti. Temeljem uvida u grafikon br. 24 vidljivo je

da je novi sustav fiskalnog izravnanja u značajnoj mjeri smanjio nejednakost u distribuciji prihoda od poreza na dohodak. Međutim, također je vidljivo da postojeće nejednakosti nisu bile značajne. Naime, prihodi od poreza na dohodak relativno su ravnomjerno raspoređeni po gradovima s obzirom na činjenicu da razina zaposlenosti nema značajna odstupanja po lokalnim samoupravama, a i u velikoj je mjeri čini zaposlenost u javnom sektoru koju prate i relativno visoki dohoci.

Grafikon 24. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti gradova prije i nakon novog modela fiskalnog izravnanja



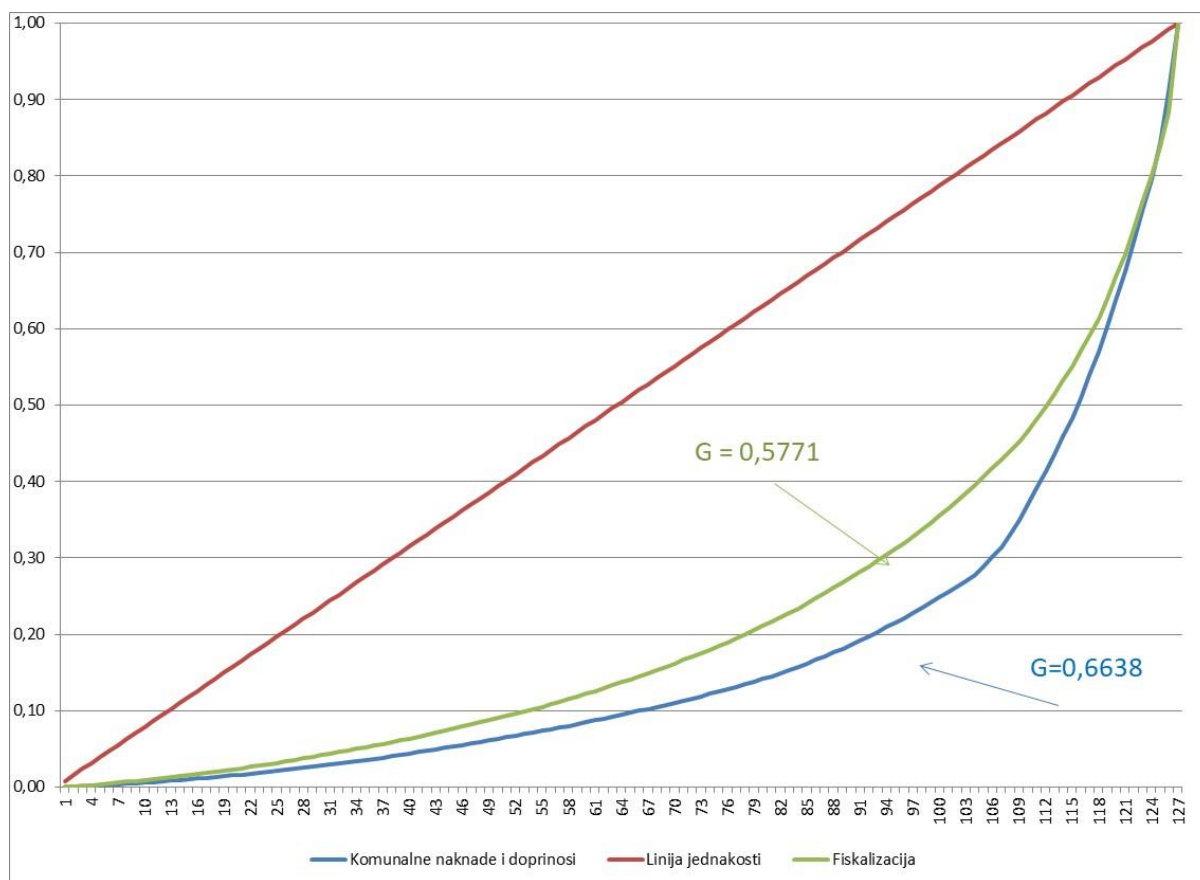
Izvor: Ministarstvo financija, 2021.

Međutim, grafikon 25 ukazuje na to da su stvarne fiskalne nejednakosti značajno veće kada se usporede prihodi od imovine (komunalne naknade i doprinosi). Naime, problem je u činjenici da postojeći sustav izravnanja počiva isključivo na ocjeni nejednakosti povezanih s porezom na dohodak te se ignorira značajna nejednakost u

pogledu raspolaganja resursom imovine. Stoga sustav fiskalnog izravnjanja ne identificira fiskalni kapacitet lokalnih jedinica te je narušena njegova osnovna funkcija, osiguranje primjerenih prihoda za obavljanje javnih funkcija. Drugim riječima, realna razina fiskalnih nejednakosti značajno je veća.

Također je vidljivo da je potrošnja po lokalnim jedinicama značajno nejednako alocirana. U ovom smislu ne postoje izravne posljedice po fiskalne nejednakosti lokalnih jedinica, ali ako bi sustav financiranja išao u smjeru raspodjele dijela prihoda na potrošnju lokalnim jedinicama, bilo bi neophodno uspostaviti snažan sustav fiskalnog izravnjanja (primjerice, dio PDV-a ili prireza na PDV). Naravno, sâm mehanizam fiskalnog izravnjanja ne mora se nužno temeljiti na obračunu PDV-a koji je povezan sa sjedištem poslovnog subjekta, već bi se mogli koristiti i inovativni mehanizmi putem sustava fiskalizacije koji se mogu temeljiti na potrošnji ostvarenoj na pojedinom lokalitetu.

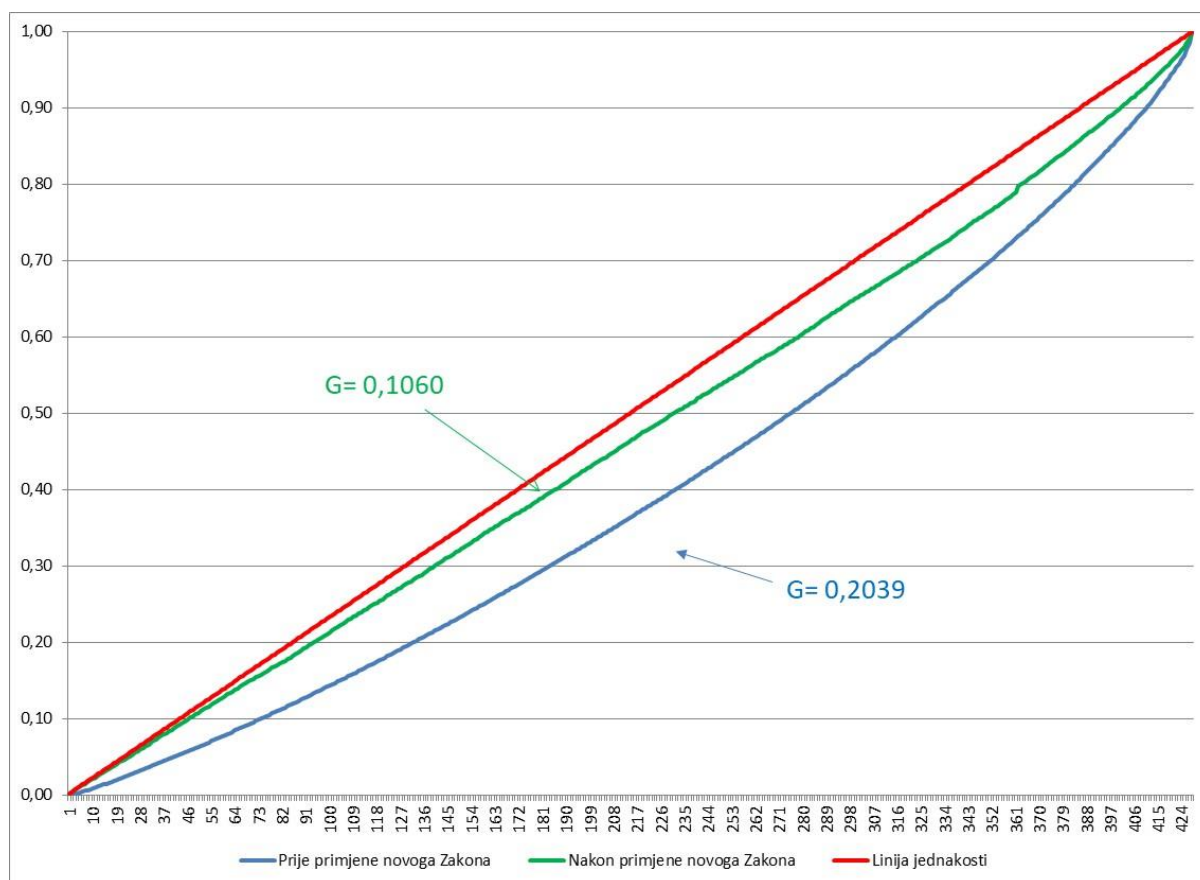
Grafikon 25. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti gradova povezani sa segmentima imovine i potrošnje



Izvor: izračun autorice

Grafikon 26 prikazuje Lorenzove krivulje i Ginijeve koeficijente općina koji ukazuju na jednake zaključke povezane sa stupnjem fiskalne nejednakosti kao i u gradovima. Posljednja reforma značajno je smanjila fiskalne nejednakosti u okviru raspodjele prihoda od poreza na dohodak po općinama.

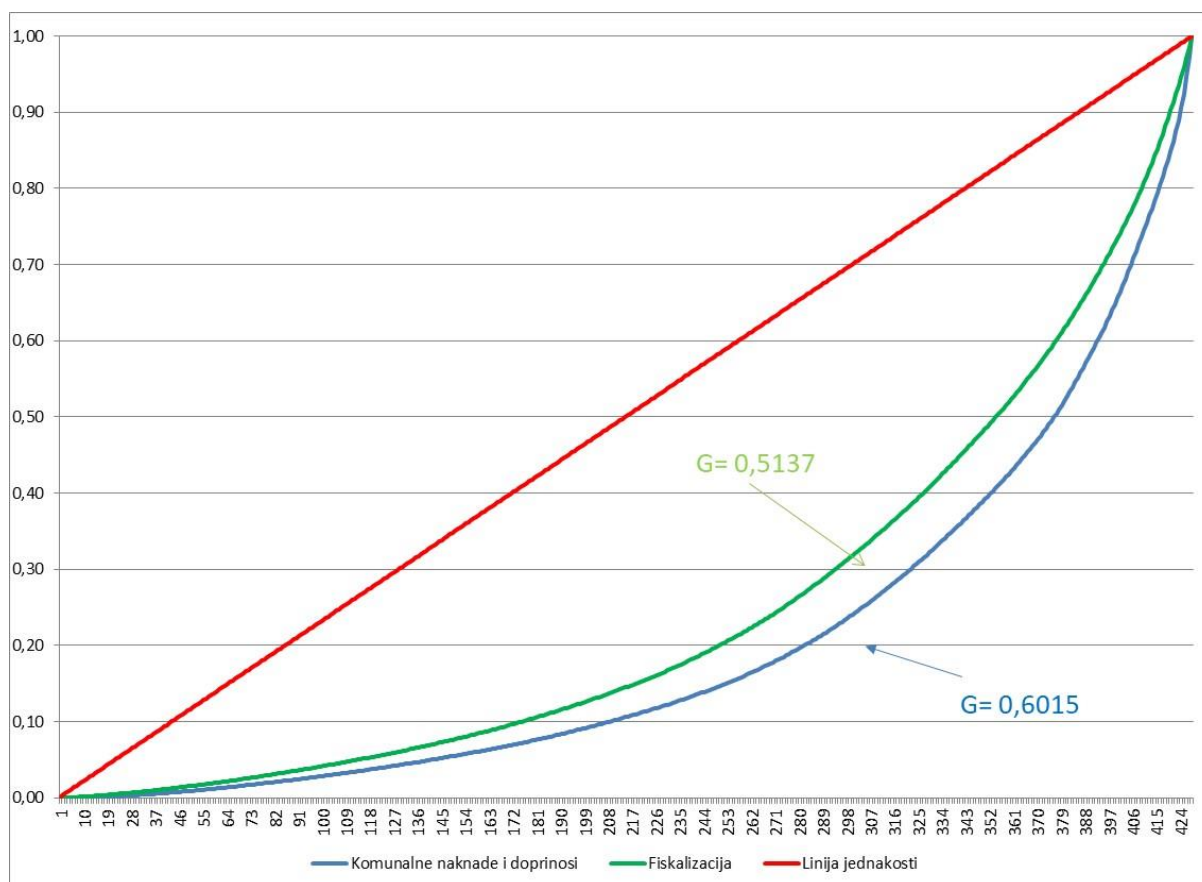
Grafikon 26. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti općina prije i nakon novog modela fiskalnog izravnanja



Izvor: Ministarstvo financija, 2021.

Međutim, isto tako, grafikon 27 ukazuje na značajne fiskalne nejednakosti u okviru raspodjele prihoda od komunalnih naknada i doprinosa te potrošnje po općinama. Zanimljivo je da su nejednakosti nešto blaže nego među gradovima.

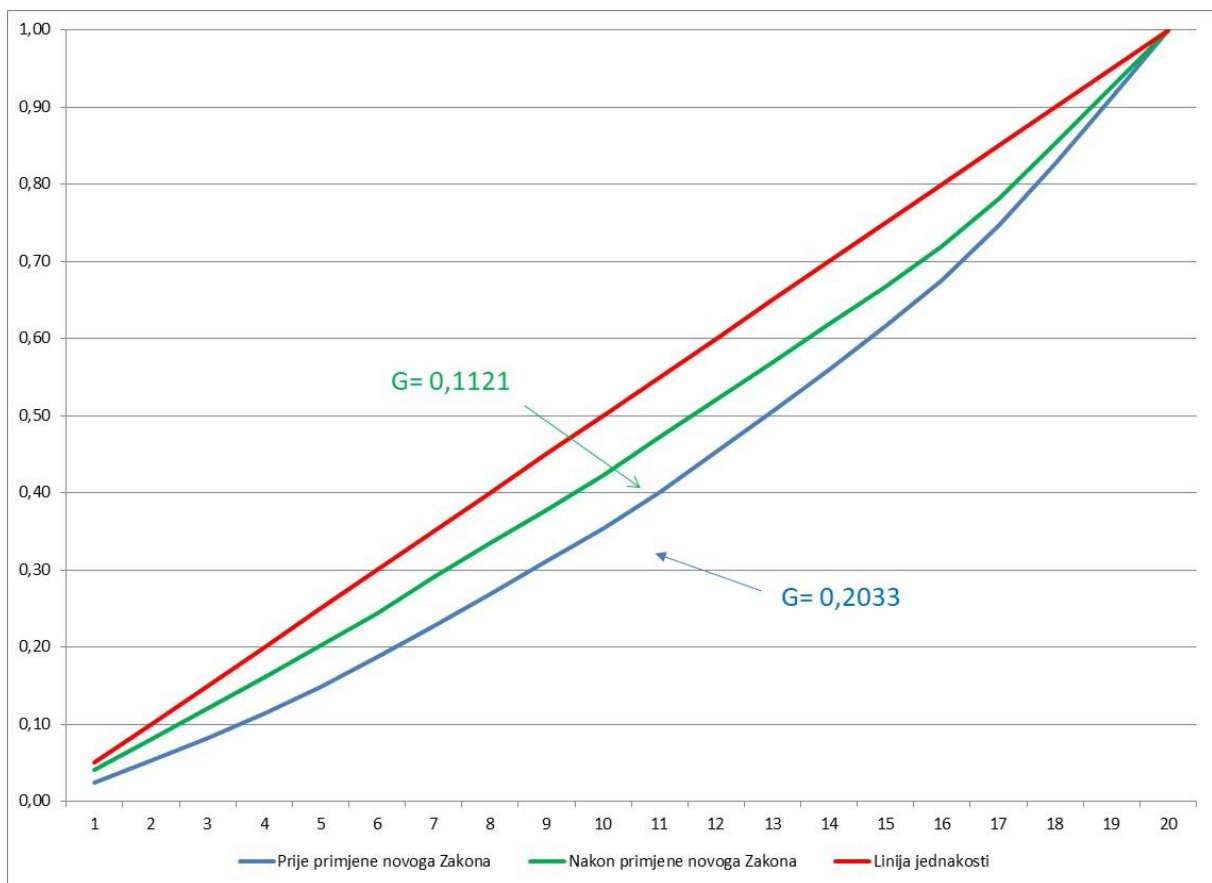
Grafikon 27. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti općina povezani s kategorijama imovine i potrošnje



Izvor: izračun autorice

Istovjetni zaključci vrijede i za fiskalne nejednakosti među županijama. Međutim, iznenađuje značajno nizak Ginijev koeficijent povezan s potrošnjom po županijama (u okviru fiskaliziranih dobara i usluga). Može se zaključiti da je potrošnja u velikoj mjeri povezana s većim županijskim središtima te da razlike nastaju u perifernim gradovima i općinama.

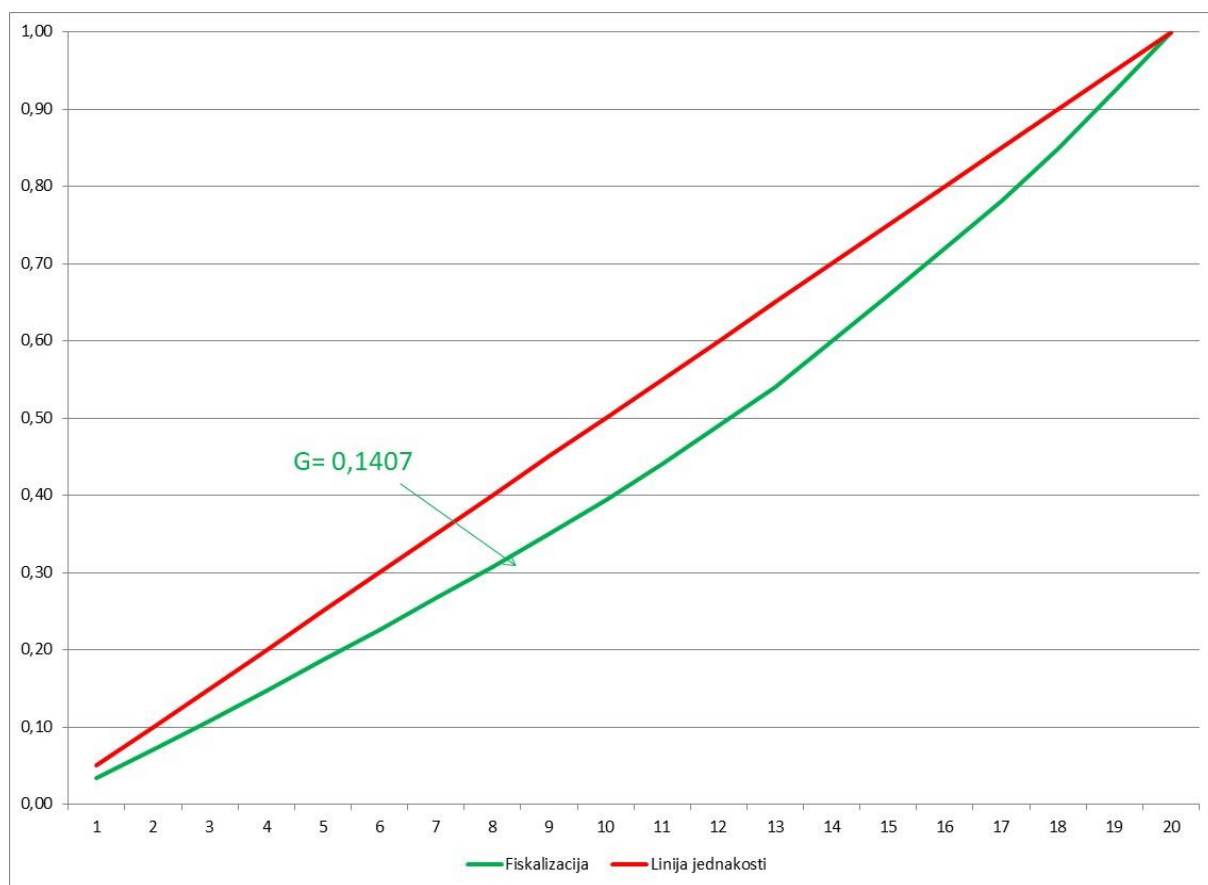
Grafikon 28. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti županija prije i nakon novog modela fiskalnog izravnanja



Izvor: Ministarstvo financija, 2021.

Pokazatelj o relativno ravnomjerno raspoređenoj potrošnji po županijama ukazuje na potencijale raspodjele PDV-a po županijama koja je relativno ravnomjerna te ne treba značajne dodatne korekcije u kontekstu izravnanja (Grafikon 29). Naravno, pod uvjetom da se mehanizam ubiranja te raspodjele prihoda od potrošnje temelji na sustavu fiskalizacije, a ne obračunu PDV-a, kako bi se izbjegli negativni učinci alokacije poreznih prihoda po sjedištu poslovnog subjekta.

Grafikon 29. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti županija povezani s kategorijom potrošnje



Izvor: izračun autorice

5.2. Preporuke za optimizaciju sustava fiskalnog izravnjanja

Analiza sustava financiranja lokalnih jedinica te sustava fiskalnog izravnjanja Republike Hrvatske nedvojbeno je pokazala da postojeći sustav nije primjeren i da ne rješava probleme značajnih fiskalnih neravnoteža. Empirijska analiza ponudila je odgovore povezane sa smjerom reformi prema ostvarenju cilja optimalnog sustava fiskalnog izravnjanja u kontekstu minimizacije fiskalnih neravnoteža povezanih s alokacijom odgovarajućih javnih prihoda proporcionalnom dodijeljenim javnim funkcijama:

- Struktura prihoda lokalnih jedinica Republike Hrvatske nije primjerena razvijenim i decentraliziranim zemljama OECD-a te se mora usmjeriti prema povećanju značaja poreza na imovinu u strukturi prihoda lokalnih samouprava,

ali i potencijalnom iskorištenju poreza na potrošnju, pogotovo s obzirom na specifičnu poreznu strukturu kojom dominiraju potrošni porezi.

- Empirijska analiza ukazala je na neprimjerenost postojećeg sustava financiranja te sustava fiskalnog izravnanja koji je parcijalan i temelji se na prihodima od poreza na dohodak; stoga je potrebno naći mehanizme za uključenje prihoda od imovine (u ovom trenutku poreza na promet nekretnina te prihoda od komunalnih naknada i doprinosa, a u bliskoj budućnosti uvođenjem poreza na imovinu) u sustav ocjene fiskalnih nejednakosti.
- Alokacija javnih funkcija po razinama javne vlasti Republike Hrvatske nije usklađena s istom strukturom zemalja OECD-a. Empirijska analiza ukazala je na to da je porast udjela općih javnih usluga, javnog reda i sigurnosti, ekonomskih poslova, zdravstva, obrazovanja te socijalne zaštite u jedinicama lokalne države povezan s porastom stupnja fiskalne decentralizacije.
- Empirijska analiza ukazuje na to da su dohodak i potrošnja (na razini županija), kao pokazatelji ekonomske i porezne snage, relativno ravnomjerno raspoređeni po jedinicama lokalne samouprave, za razliku od imovine. Takvi pokazatelji ključni su za formiranje budućeg sustava financiranja gdje se pokazuje da porez na dohodak te raspodjela PDV-a, ili poreza na promet općenito, po županijama (utemeljena na sustavu fiskalizacije) mogu biti značajan izvor fiskalne jednakosti. S druge strane, pokazuje se da je **raspodjela** imovine izrazito nejednaka te da je od izuzetne važnosti uključiti prihode od imovine u sustav fiskalnog izravnanja.

Temeljem teorijske, ekonometrijske analize, kao i uvažavanja specifičnosti sustava fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj, moguće je definirati odrednice mogućeg ustroja sustava fiskalnog izravnanja. Polazište za takav ustroj teorijski je i empirijski model Martinez-Vasqueza te Boexa (2006) godine koji polazi od slične konceptualne i praktične osnove. U odnosu na brojne modele izravnanja koji se primjenjuju u svjetskoj praksi, model navedenih autora na jednostavan način uvažava temeljne principe kreiranja sustava fiskalnog izravnanja. Nekoliko je bitnih polazišta modela koji su uvaženi i u ovom istraživanju:

1. fiskalni jaz = fiskalne potrebe – fiskalni kapacitet – (transferi za posebne svrhe)
2. definiranje iznosa sredstava izravnanja
3. mehanizam alokacije.

Da bi se pobliže objasnio model fiskalnog izravnanja koji se predlaže u ovom istraživanju, konceptualni okvir prikazan je shemom 1. S obzirom na to da su podaci i pokazatelji povezani s fiskalnim kapacitetom i fiskalnim potrebama u Republici Hrvatskoj ograničeni, u postupku izračuna fiskalnog jaza korisno se poslužiti indeksom razvijenosti koji službeno izračunava Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU Republike Hrvatske¹, koji nastaje putem normalizacije sljedećih varijabli: prosječni dohodak po stanovniku, prosječni izvorni prihodi po stanovniku, prosječna stopa nezaposlenosti (%), opće kretanje stanovništva (2021./2011.), indeks starenja te stupanj obrazovanja (VSS, 20 – 65). Naime, osim što navedeni indeks klasificira općine, gradove i županije po stupnju razvijenosti, neizravno je i pokazatelj fiskalnih potreba. Stoga, uz broj stanovnika, koeficijent indeksa razvijenosti za svaku lokalnu samoupravu (upravu) čini temeljni mehanizam alokacije. Što se tiče fiskalnih potreba i mehanizma njihova definiranja, kad je riječ o Republici Hrvatskoj, od velikog značaja za sâm sustav izravnanja bilo bi pokrenuti sustav kontinuiranog prikupljanja podataka, posebice o stanju i potrebama povezanim s (lokalnom) javnom infrastrukturu. Naime, u praksi se vrlo često događa da fiskalno jake lokalne samouprave (uprave) bilježe fiskalni jaz zbog demografskog priljeva (te sezonskih utjecaja u turizmu) koji zahtijeva izgradnju i održavanje znatno veće kvantitete i kvalitete infrastrukture. Takve se intervencije ne mogu rješavati unutar standardnog mehanizma fiskalnog izravnanja. Dakle, fiskalni jaz zasniva se na razlici između fiskalnog kapaciteta (koji se u ovom slučaju može definirati povijesnim troškovima) i fiskalnih potreba (indeks razvijenosti, broj stanovnika te potencijalno i drugi čimbenici kao što je površina i slično).

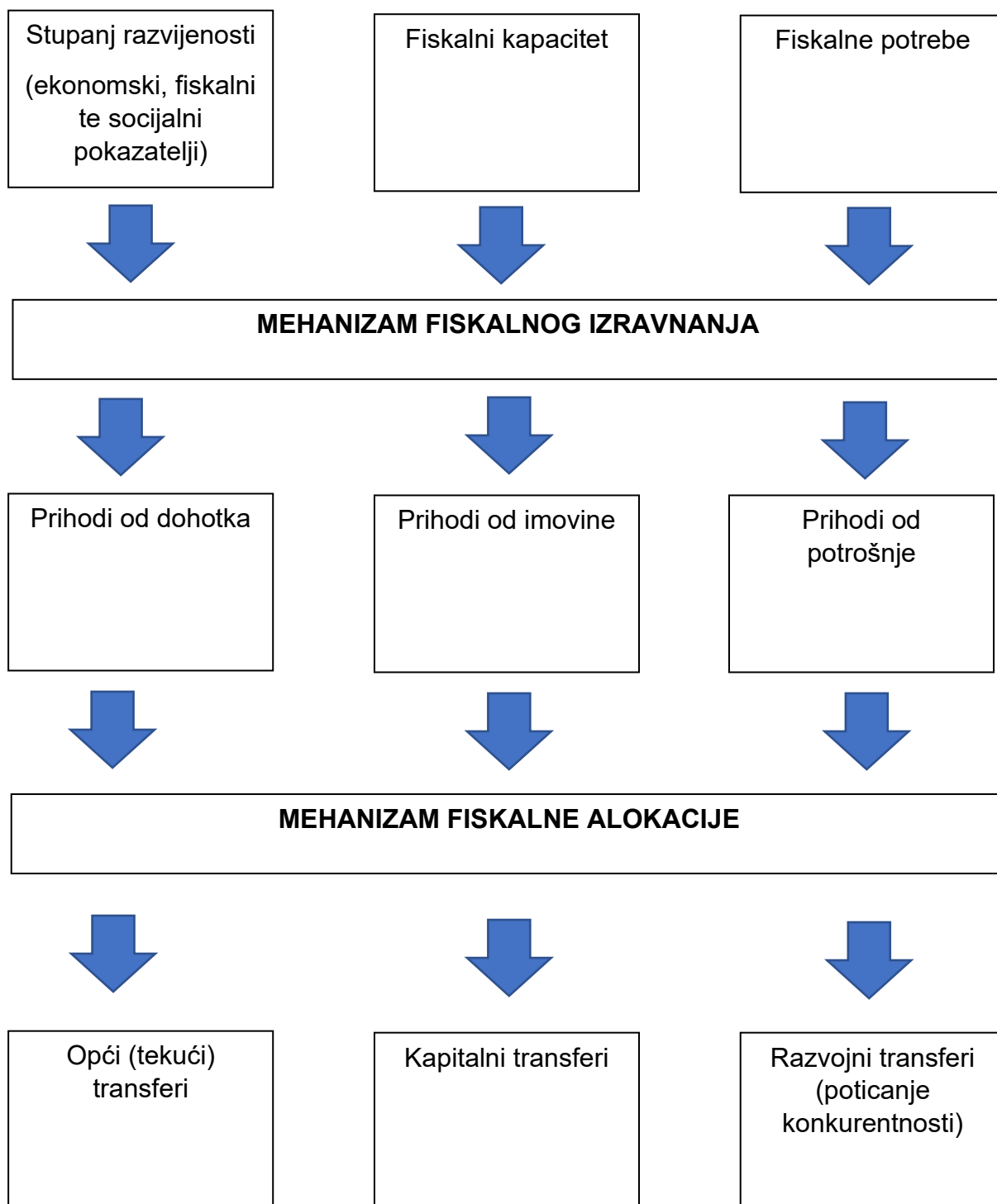
Nadalje, nakon definiranja kriterija izravnanja, moguće je pristupiti određivanju iznosa izravnanja, kao i izvora alokacije. Kao što je navedeno, dosadašnji sustav zasniva se na raspodjeli poreza na dohodak. Na sličan način moguće je u sustav uključiti i raspodjelu prihoda od imovine, koji su kroz ubiranje komunalnog

¹ Metodologija izračuna dana je na stranicama MRRFEU-a – <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/regionalni-razvoj/indeks-razvijenosti/112>

doprinosa i naknade usmjereni na proces kapitalizacije, odnosno kapitalnih ulaganja u okviru lokalnih samouprava, koji u konačnici podižu vrijednost sveukupne imovine. U perspektivi, sličan se mehanizam može primijeniti kod eventualnih izmjena poreznog sustava i pripadnosti pojedinih poreznih oblika pojedinim razinama javne vlasti ili, drugim riječima, definiranjem poreza na imovinu i/ili poreza na potrošnju (dijela PDV-a ili dodatnog poreza) kao lokalnog izvora prihoda.

Na kraju se postavlja i pitanje mehanizma alokacije prihoda stečenih u okviru sustava fiskalnog izravnjanja. U tom bi smislu bilo zanimljivo napraviti iskorak te usvojiti inovativan mehanizam gdje bi se od prihoda od dohotka financirali nenamjenski transferi koje će lokalne vlasti koristiti sukladno prioritetima, od prihoda od imovine kapitalna ulaganja i održavanje, a od prihoda od oporezivanja potrošnje aktivnosti povezane s poticanjem gospodarskog razvoja te konkurentnosti na prostoru lokalne zajednice. Ovakav koncept predstavlja inovaciju jer je sustav dizajniranja mehanizma izravnjanja u teoriji i praksi uglavnom razmatrao mehanizme izravnjanja fiskalnih nejednakosti te nije ulazio u pitanja učinkovitosti i svrhovitosti potrošnje takvih javnih transfera. Temeljem takvih kriterija alokacije mogli bi se odrediti i mehanizmi sankcioniranja lokalnih samouprava koje su dobile sredstva, a nisu pokazale napredak po definiranim kriterijima uspješnosti (indeks razvijenosti, pokazatelji standarda javnih usluga itd.).

Shema 1. Konceptualni okvir novog sustava fiskalnog izravnanja



Izvor: obrada autorice

U svrhu praktičnog prikaza implementacije navedenog modela iskorišteni su podaci Ministarstva financija o visini uplaćenih komunalnih naknada za 2021. godinu. Također su korišteni podaci o koeficijentu indeksa razvijenosti te broj stanovnika po lokalnim samoupravama za 2021. godinu (temeljem zadnjeg Popisa stanovništva). Postupak izračuna iznosa transfera je sljedeći:

1. Kriteriji alokacije po lokalnim samoupravama temelje se na normaliziranim vrijednostima indeksa razvijenosti (prethodno su vrijednosti indeksa razvijenosti smanjenje za 100 kako bi se utvrdio i dalje koristio razvojni gap, odnosno razvojno odstupanje) te broja stanovnika po lokalnim samoupravama.
2. Raspodjela transfera zasniva se na pragu indeksa razvijenosti od 100 % – u obzir za transfer dolaze samo nerazvijene lokalne samouprave.
3. Za 2021. godinu sve nerazvijene lokalne samouprave ubrale su 231,7 milijuna kuna dok su razvijene lokalne samouprave ubrale 2,4 milijardi kuna. Dakle, stvarni je omjer između dvije navedene grupe iznosio 9,64%. S obzirom da je ukupan broj stanovnika na području nerazvijenih lokalnih samouprava 846.488, a u razvijenima nešto više od 3 milijuna, iznos prihoda od komunalne naknade po glavi stanovnika nerazvijenih je 273,58 HRK, a razvijenih lokalnih samouprava 794,34 HRK.
4. Iznos fiskalnog izravnjanja izračunat je pomoću fiskalnog kapaciteta. Fiskalni kapacitet definira se temeljem prosječne vrijednosti komunalne naknade za sve lokalne samouprave koja se zatim množi s brojem stanovnika pojedine lokalne samouprave. Na taj se način dobije prosječni fiskalni kapacitet svake lokalne samouprave (Prilog 10).
5. Ako je iznos komunalne naknade pojedine lokalne samouprave manji od prosječnog fiskalnog kapaciteta, to ukazuje na postojanje fiskalnog jaza koji se treba smanjiti transferom. Iznos fiskalnog izravnjanja (transfera) izračunat je zbrojem iznosa jaza komunalne naknade po pojedinim lokalnim samoupravama. Treba napomenuti da velik broj lokalnih samouprava nema zabilježen fiskalni jaz po osnovi komunalnih naknada, iako je svrstan u nerazvijeno područje. Nakon raspodjele navedenog transfera, i dalje ostaje prosječan fiskalni jaz za grupu nerazvijenih lokalnih samouprava od 255,74 HRK po stanovniku u odnosu na razvijene lokalne samouprave.
6. Stoga, u drugom koraku izračunava se iznos transfera (kapitalnog) koji izjednačava iznos komunalne naknade po stanovniku razvijenih i nerazvijenih

područja – umnožak broja stanovnika nerazvijenih lokalnih samoprava te preostalog fiskalnog jaza po glavi stanovnika. Time dobivamo iznos od 240,3 milijuna HRK s kojim izjednačavamo prosječan iznos komunalne naknade po glavi stanovnika između razvijenih i nerazvijenih lokalnih samouprava.

7. Nakon navedenog postupka utvrdili su se kriteriji alokacije navedenog iznosa dodatnog (kapitalnog) transfera, a to je skalirani udio broja stanovnika svake pojedine lokalne samouprave u ukupnom broju stanovnika nerazvijenog područja te udio pojedinog koeficijenta gapa indeksa razvijenosti u ukupnom zbroju istih koeficijenata svih lokalnih samouprava. Što se tiče ponderiranja, izabran je diskrecijski kriterij gdje se 20 % iznosa kapitalnog transfera ponderira temeljem gapa indeksa razvijenosti, a 80 % temeljem broja stanovnika (Prilog 11).
8. Zbroj alokacije temeljem osnovnog transfera fiskalnog izravnjanja te dodatnog kapitalnog transfera alociranim temeljem udjela u ukupnom koeficijentu gapa indeksa razvijenosti te udjela u ukupnom broju stanovnika nerazvijenog područja označava ukupan iznos kapitalnog transfera koji smanjuje postojeći fiskalni jaz. Podaci su prikazani u prilogu 12.

Navedena simulacija prikazala je mogućnosti primjene prikazanog koncepta fiskalnog izravnjanja koji se temelji na postojećim podacima. Prikazane nejednakosti u ostvarenju prihoda od imovine svakako su temelj za razmatranja ovakve metodologije ako se želi ostvariti cilj ravnomyernog regionalnog razvoja Republike Hrvatske.

6. ZAKLJUČAK

Rad se bavi pitanjima odnosa dodijeljenih javnih funkcija, raspodjele javnih prihoda te rezultirajućeg sustava fiskalnog izravnjanja. Naime, neki od karakterističnih problema nalaze se u uniformnoj raspodjeli javnih funkcija po razinama javne vlasti, ali i unutar pojedinih razina, gdje se jednake funkcije dodjeljuju svim lokalnim zajednicama bez obzira na njihove organizacijske, fiskalne, tehničke, ljudske i druge kapacitete. Isto tako, u različitim sustavima fiskalnog federalizma vlastiti izvori prihoda nižih razina javne vlasti najčešće su određeni na način da ne odražavaju točne odnose fiskalnog kapaciteta te fiskalnog napora.

Glavni zadatak i izazov ovoga doktorskog rada bio je temeljem izrade sveobuhvatne baze podataka kreirati optimalan model fiskalnog izravnjanja koji će se moći primjenjivati na različite ekonomije, bez obzira na razlike u stupnju fiskalne decentralizacije, sustavu teritorijalno-administrativne podjele, geomorfološkim, socioekonomskim i drugim obilježjima. Rad je više usmjeren k normativnim okvirima uređenja šireg sustava fiskalnog izravnjanja gdje se sâm sustav prije svega sagledavao iz perspektive vertikalne fiskalne neravnoteže koja nastaje kao razlika između rashoda obavljanja javnih funkcija koje su dodijeljene nižim razinama javne vlasti te vlastitih prihoda koji izviru iz prosječne razine lokalnog poreznog opterećenja koje svoj izvor nalazi u fiskalnom kapacitetu svake lokalne zajednice.

Istraživanjem je potvrđena osnova hipoteza rada: ***Postojeći sustav fiskalnog izravnjanja u Republici Hrvatskoj potrebno je unaprijediti jer ne uvažava sve lokalne javne prihode prilikom utvrđivanja fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica.*** Kako bi se poduprla argumentacija u okviru teorijske diskusije, provedena je empirijska analiza javnih prihoda i rashoda zemalja OECD-a.

Rezultati istraživanja upućuju na nekoliko važnih zaključaka. Prije svega, pokazalo se da je povećanje udjela poreza na dohodak i dobit, poreza na imovinu te poreza na potrošnju povezano s rastom razine fiskalne decentralizacije. Isto tako, vidljivo je da se uloga dotacija u zemljama koje povećavaju stupanj fiskalne decentralizacije i ulogu poreznih prihoda smanjuje. Također je vidljivo da u suvremenim sustavima lokalne zajednice sve više imaju na raspolaganju raznovrsne porezne oblike, što je u skladu i

s općim kretanjima koja se, primjerice, očituju u povećanju uloge poreza na potrošnju u ukupnim prihodima suvremenih država. Također se čini da se povećanjem poreznih prihoda smanjuju neporezni prihodi od imovine te prodaje dobara i usluga.

S druge strane, kada se uspoređuju porezne strukture zemalja, rezultati upućuju na zaključak da su porezne strukture po pojedinim zemljama ipak specifične te da je najučestaliji porezni oblik povezan s lokalnim javnim vlastima ipak porez na dohodak.

Sukladno zaključcima provedenih analiza, prva hipoteza rada, PH1: *Zemlje članice OECD-a imaju ujednačenu strukturu lokalnih prihoda koja uvažava sve izvore fiskalnog kapaciteta*, djelomično se prihvaća, dok se druga hipoteza rada, PH2: *Veći stupanj fiskalne decentralizacije dovest će do smanjene potrebe za fiskalnim izravanjem dotacijama*, u potpunosti prihvaća.

Isto tako, može se uočiti da je porast udjela općih javnih usluga, javnog reda i sigurnosti, ekonomskih poslova, zdravstva, obrazovanja te socijalne zaštite povezan s porastom stupnja fiskalne decentralizacije. Čini se da su se strukture javnih rashoda po pripadnosti pojedinim razinama javne vlasti u velikoj mjeri uskladile jer se podjednako mijenjaju u vremenu, ali imaju i podjednaku ulogu kada se međusobno uspoređuju pojedine zemlje. Takvo je stanje bitno drugačije u odnosu na prethodnu analizu poreznih struktura, što je i logično jer su politika i sustav oporezivanja u većoj mjeri određeni drugim čimbenicima u odnosu na promišljanje o refleksijama porezne strukture po pojedinim razinama javne vlasti, a posebno lokalnoj. Jedina specifičnost opaža se u okviru javne funkcije usluge unapređenja stanovanja i zajednice, ali ne u značajnoj mjeri. Ujednačena struktura lokalnih javnih funkcija ukazuje na mogućnost i ocjene troškovne učinkovitosti pojedinih zemalja u okviru javnih rashoda koji osiguravaju ponudu lokalnih javnih dobara i usluga.

Zbog toga se treća hipoteza rada, PH3: *Zemlje članice OECD-a imaju ujednačenu politiku raspodjele javnih funkcija među lokalnim razinama javne vlasti*, u potpunosti prihvaća.

Sustav financiranja lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj doživio je značajne promjene u 2018. godini izmjenom Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne

(regionalne) samouprave. Središnja država tada je u cijelosti prepustila prihod od poreza na dohodak lokalnim jedinicama uključujući i prihod od poreza na dohodak po osnovi kamata na štednju te je uvedena jedna opća raspodjela prihoda od poreza na dohodak koja je vrijedila za sve lokalne jedinice. Do 2017. godine raspodjela prihoda od poreza na dohodak ovisila je o statusu lokalne jedinice, ovisno o tome je li jedinica imala status potpomognutog područja, brdsko-planinskog područja i je li bila razvrstana u III. i IV. skupinu jedinica lokalne samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti između 75 % i 125 % prosjeka Republike Hrvatske, je li se nalazila na otocima koji su imali sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka ili je bila bez posebnog statusa. Od 2018. godine općine, gradovi i županije čiji je kapacitet ostvarenih poreznih prihoda manji od referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda ostvaruju pravo na sredstva fiskalnog izravnjanja.

Da bi se provjerila hipoteza, koristili su se Ginijevi koeficijenti kako bi se ukazalo na postojanje značajnih nejednakosti među lokalnim jedinicama Republike Hrvatske koje nisu identificirane dijelom zbog parcijalnog pristupa reformi sustava financiranja 2018. godine koja se zasnivala na raspodjeli te izravnjanju prihoda od poreza na dohodak, a dijelom zbog nedostatka i nedovoljne upotrebe raspoloživih podataka bitnih za primjerenu ocjenu djelovanja sustava fiskalnog izravnjanja.

Stoga se u ovome radu, u ocjeni sustava fiskalnog izravnjanja, po prvi put koriste podaci Porezne uprave Ministarstva financija povezani sa sustavom fiskalizacije te sustavom evidencije poreza na promet nekretnina (kao i raspoloživi podaci povezani s prihodima od komunalnih naknada i doprinosa). Radi se o podacima dobivenim iz informacijskog sustava Porezne uprave koji se odnose na razdoblje od 2017. do 2021. godine (broj i iznos računa iz sustava fiskalizacije te naplaćeni porez na promet nekretnina po općinama, gradovima i županijama). Podaci o prihodima od komunalnih naknada i doprinosa javni su podaci koje objavljuje Ministarstvo financija na svojim mrežnim stranicama.

Ginijevi koeficijenti ukazuju na to da su stvarne fiskalne nejednakosti značajno veće kada se usporede prihodi od imovine (komunalne naknade i doprinosi). Naime, problem je u činjenici da postojeći sustav izravnjanja počiva isključivo na ocjeni

nejednakosti povezanoj s porezom na dohodak te se ignorira značajna nejednakost u pogledu raspolaganja resursom imovine. Stoga sustav fiskalnog izravnjanja ne identificira fiskalni kapacitet lokalnih jedinica te je narušena njegova osnovna funkcija, osiguranje primjerenih prihoda za obavljanje javnih funkcija. Drugim riječima, realna razina fiskalnih nejednakosti značajno je veća.

Također je vidljivo da je potrošnja po lokalnim jedinicama značajno nejednako alocirana. U ovom smislu ne postoje izravne posljedice po fiskalne nejednakosti lokalnih jedinica, ali ako bi sustav financiranja išao u smjeru raspodjele dijela prihoda na potrošnju lokalnim jedinicama, bilo bi neophodno uspostaviti snažan sustav fiskalnog izravnjanja (primjerice, dio PDV-a ili prireza na PDV).

Valja istaknuti da je značajno nizak Ginijev koeficijent povezan s potrošnjom po županijama (u okviru fiskaliziranih dobara i usluga). Može se zaključiti da je potrošnja u velikoj mjeri povezana s većim županijskim središtima te da razlike nastaju u perifernim gradovima i općinama. Pokazatelj o relativno ravnomjerno raspoređenoj potrošnji po županijama ukazuje na potencijale raspodjele PDV-a po županijama koja je relativno ravnomjerna te ne treba dodatne korekcije u kontekstu izravnjanja. Takvo stanje značajno olakšava eventualne reforme u smjeru raspodjele prihoda od poreza na promet po županijama. Eventualna distribucija prema gradovima i općinama zahtijevala bi značajne mehanizme izravnjanja.

Sukladno rezultatima analize, četvrta hipoteza rada, PH4: *Izmjenom strukture prihoda u sustavu fiskalnog izravnjanja uspješnije bi se ublažile fiskalne nejednakosti među lokalnim jedinicama u Republici Hrvatskoj*, u potpunosti se prihvaća.

U radu su ostvareni svi ciljevi:

- dokazano je da se sustav fiskalnog izravnjanja ne temelji na dobroj procjeni fiskalnih nejednakosti
- dokazano je da sustav fiskalnog izravnjanja nije cjelovit
- dokazano je da trenutačna raspodjela prihoda od poreza na dohodak i sredstva fiskalnog izravnjanja nedovoljno ublažavaju fiskalne nejednakosti među lokalnim jedinicama u Republici Hrvatskoj
- utvrđene su nove metode izračuna fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica koje je

moguće primijeniti

- dokazano je da se na temelju novih izračuna fiskalnih kapaciteta znatnije umanjuju fiskalne nejednakosti među lokalnim jedinicama
- navedeni su glavni problemi i preporuke pri izradi rada i
- iznesene su preporuke za unapređenje sustava fiskalnog izravnjanja.

Istraživanjem su utvrđena osnovna obilježja sustava fiskalnog izravnjanja u svjetskoj praksi te su dani odgovori na pitanje u kojoj se mjeri sustav podjele javnih rashoda te prihoda ujednačio na primjeru zemalja članica OECD-a. Sustav podjele javnih rashoda optimizirao se u velikoj mjeri i moguće je naći teorijske i empirijske smjernice. Međutim, ostaje pitanje usklađenosti strukture prihoda koja pokazuje jasne smjernice u vremenu, ali još uvijek značajne razlike među zemljama OECD-a. Rezultati empirijske analize poslužili su za smjernice uspostave novog sustava fiskalnog izravnjanja koji uvažava sveobuhvatne odnose strukture i raspodjele javnih prihoda, raspodjele javnih funkcija te mehanizma transfera.

Teorijska i empirijska analiza ukazale su na značajne neravnoteže sustava financiranja Republike Hrvatske te nedostatne mehanizme u okviru sustava fiskalnog izravnjanja. Posljedice dugogodišnjeg stanja očituju se u nejednakom razvoju, ali i standardu ponude javnih dobara i usluga u lokalnim jedinicama. Stoga se predlaže daljnja reforma u smjeru povećanja udjela prihoda od imovine i potrošnje u prihodima lokalnih vlasti, kao i značajne intervencije u sustavu fiskalnog izravnjanja kako bi se ublažile postojeće fiskalne neravnoteže. U radu se prikazuje modificirani metodološki okvir fiskalnog izravnjanja koji daje smjernice za moguće javne politike u smjeru kvalitetnijeg sustava fiskalnog izravnjanja i ostvarenja preduvjeta za ravnomjeran regionalni razvoj Republike Hrvatske.

POPIS LITERATURE

- [1] Ahmad, E. i Craig, J. (1997). Intergovernmental transfers, U. T. Ter-Minassian (ur.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington: International Monetary Fund.
- [2] Andrews, R. i Dowding, K. (2006). The impact of geography on local government organization and finance: evidence from England. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 24(1), str. 27–46.
- [3] Anselin, L., Varga, A., i Acs, Z. (2001). Local geographic spillovers between university research and high technology innovations. *Journal of Urban Economics*, 50(2), str. 258–280.
- [4] Bahl, R. i Linn, J. F. (1992). *Urban public finance in developing countries*. Oxford University Press.
- [5] Bahl, R. i Wallace, S. (2007). Intergovernmental Transfers: The Vertical Sharing Dimension, U: Martinez-Vazque, J. i Searle, B., *FISCAL EQUALIZATION Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, Springer.
- [6] Bajo, A. i Bronić, M. (2004). Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: problemi fiskalnog izravnjanja, *Financijska teorija i praksa* 31 (1).
- [7] Bajo, A. i Bronić, M. (2007). Procjene učinkovitosti modela fiskalnog izravnjanja u Hrvatskoj, *Financijska teorija i praksa* 31 (1).
- [8] Bajo, A. i Jurlina-Alibegović, D. (2008). *Javne financije lokalnih jedinica vlasti*, Školska knjiga, Zagreb.
- [9] Bajo, A. i Primorac, M. (2013). Fiskalno izravnjanje u državama članicama Europske unije, *Zbornik Ekonomskoga fakulteta u Zagrebu*.
- [10] Bajo, A. i Primorac, M. (2015). Petnaeste izmjene Zakona o financiranju lokalnih jedinica. *Aktualni osvrt broj 84*, Institut za javne financije.
- [11] Bajo, A. i Primorac, M. (2017). Poboľjšava se sustav fiskalnog izravnjanja u Hrvatskoj. *Aktualni osvrt broj 96*, Institut za javne financije.
- [12] Bajo, A. i Primorac, M. (2018). An overview of the fiscal decentralisation process in Croatia, in: Bartlett, W., Kmezić, S., Đulić, K., (ur.) *Fiscal Decentralisation, Local Government and Policy Reversals in Southeastern Europe*. Palgrave Macmillan.
- [13] Baskaran, T. (2016). Intergovernmental Transfers, Local Fiscal Policy, and the Flypaper Effect: Evidence from a German State, *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, Vol. 72, br. 1., str. 1–40., DOI: 10.1628/001522108X14462054864882.
- [14] Baskin, E. i Miraz, M. H. (2015). Ethnic Diversity and Local Government Finance. *Public Finance Review*, 43(2), str. 207–234.

- [15] Barette, C., Huber, B. & Lichtblau, K. A. (2002). Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany. *International Tax and Public Finance* 9, 631–649. <https://doi.org/10.1023/A:1020925812428>
- [16] Bell, D., Sas, W. i Houston, J. (2020). Starting from scratch? A new approach to subnational public finance, *Regional Studies*, DOI: 10.1080/00343404.2020.1839640
- [17] Bischoff, I. *et al.* (2019). Vertical Grants and Local Public Efficiency: The Inference-disturbing Effect of Fiscal Equalization, *Public Finance Review*, Vol. 47, br. 3., str. 558–584. DOI: 10.1177/1091142117725393.
- [18] Bird, Richard. M. (1993). Threading the fiscal labyrinth: Some issues in fiscal decentralization, *National Tax Journal*, XLIV, str. 207.-226.
- [19] Bird, Richard. M. (2000). Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications, *International Studies Program Working Paper* 00-2, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.
- [20] Bird, Richard. M. i Smart, M. (2002). Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries, *World Development*, Vo. 30, No. 6, str. 899-912.
- [21] Bird, Richard. M. i Tarasov, A. V. (2002). Closing the Gap: Fiscal Imbalances and Intergovernmental Transfers in Developed Federations, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, *Working Paper*, br. 02–02.
- [22] Bird, Richard. M. (2003). Fiscal Flows, Fiscal Balance and Fiscal Sustainability, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, *Working Paper*, No. 03-02.
- [23] Bird, Richard. M. i Vaillancourt, F. (2007). Expenditure-Based Equalization Transfers. U: J. Martinez-Vazquez i B. Searle, *Fiscal Equalization- Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. New York: Springer.
- [24] Blöchliger, H., et al. (2007). Fiscal Equalisation in OECD Countries, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 4, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k97b11n2qxx-en>.
- [25] Blöchliger, H. (2014). Fiscal equalisation in a cross-country perspective: policy issues, OECD Fiscal Federalism Network Berlin
- [26] Boadway, R. (2004). The Theory and Practice of Equalization. *CESifo Economic Studies* 50 (1).
- [27] Boadway, R. (2007). Grants in a Federal Economy: A. Conceptual Perspective, u: Boadway, R. i Shah, A.: *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Washington, D.C.: The World Bank.
- [28] Boadway, R. i Shah, A. (2009). *Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance*, Cambridge University Press.

- [29] Borman, M. i Nsima-Obot, O. E. (2018). Ethnic Heterogeneity and Public Goods Provision in Zambia: Evidence of a Subnational 'Diversity Dividend'. *Journal of Development Studies*, 54(2), str. 306–322.
- [30] Brenton, S. (2020). The price of federation: Comparing fiscal equalization in Australia, Canada, Germany, and Switzerland, *Regional & Federal Studies*, Vol. 30, br. 1., str. 93–111., DOI: 10.1080/13597566.2019.1658082.
- [31] Break, George F. (1973). The Organization of Metropolitan Governments, In A.J. Robinson and J. Cutt, eds., *Public Finance in Canada, Selected Readings*. Toronto: Methuen Publishing Companx.
- [32] Bravo, J. (2010). "End of the line: The Effects of Intergovernmental Grants on Local Revenue: Evidence from Chile," *Documentos de Trabajo* 393, Instituto de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- [33] Brillantes, A. B. *et al.* (2007). Harmonizing Objectives and Outcomes at the National and Sub-national Levels through Citizen Engagement and Capacity Building (with special references to the Philippines), U: Martinez-Vazque, J. i Searle, B., FISCAL EQUALIZATION Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers, Springer.
- [34] Bucovetsky, S. i Smart, M. (2006). The Efficiency Consequences of Local Revenue Equalization: Tax Competition and Tax Distortions. *Journal of Public Economic Theory*, 2006, vol. 8, issue 1, 119-144
- [35] Buettner, T. (2006). The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy, *Journal of Public Economics*, Vol. 90, br. 3., str. 477–497., <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.09.004>.
- [36] Buettner, T. i Krause, M. (2021). Fiscal equalization as a driver of tax increases: empirical evidence from Germany. *International Tax and Public Finance* 28, str. 90–112., <https://doi.org/10.1007/s10797-020-09610-9>.
- [37] Cameron, A. C., Trivedi, P. K. (2009). Microeconometrics using Stata, *A Stata Press Publication*, USA.
- [38] Canavire-Bacarreza, G. i Espinoza, N. G. Zuniga (2010). Fiscal Transfers a Curse or Blessing? Evidence of Their Effect on Tax Effort for Municipalities in Sinaloa, Mexico, *International Center for Public Policy Working Paper Series*, at AYSPS, GSU paper1030, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- [39] Cevik, S. (2019). Policy Coordination in Fiscal Federalism: Drawing Lessons from the Dubai Debt Crisis. *International Journal of Emerging Markets*. Vol. 14, br. 5., str. 899–915., DOI: 10.1108/IJOEM-09-2018-0479.
- [40] Cyrenne, P. i Pandey, M. (2015). Fiscal equalization, government expenditures and endogenous growth. *International Tax and Public Finance*, Vol. 22, str. 311–329., <https://doi.org/10.1007/s10797-014-9310-7>.

[41] Dafflon, B. (2007). Fiscal Capacity Equalisation in Horizontal Fiscal Equalisation Programs, u: R. Boadway i A. Shah, *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Washington, D.C.: The World Bank.

[42] Dafflon, B. (2012). Solidarity and the design of equalization: setting out the issues, *eJournal of Tax Research*, Vol. 10, No. 1, str. 138-164

[43] Dafflon, B. i Vaillancourt, F. (2020). *Intergovernmental Transfer in Federations*, Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.

[44] Delaney, J. (2019). Comparing Apples to Apples: Estimating Fiscal Need in the United States with a Regression-Based Representative Expenditure Approach. *Atl Econ J* 47, str. 311–322., DOI: 10.1007/s11293-019-09626-5.

[45] Di Liddo, G., Longobardi, E. i Porcelli, F. (2016). Measuring horizontal fiscal imbalance: the case of Italian municipalities, *Local Government Studies*, 42:3, 385-419, DOI: 10.1080/03003930.2016.1150836

[46] Drezgić, S. (2005). *Uloga lokalnog javnog sektora u rastu i razvoju Republike Hrvatske*, magistarski rad, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

[47] Dougherty, S. i Forman, K. (2021). Evaluating fiscal equalisation: Finding the right balance, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 36, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/253da2b8-en>.

[48] Duncombe, W., Miner, J. i Ruggiero, J. (1991). The effect of school district spending priorities on student achievement. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 13(3), str. 301–317.

[49] Državni zavod za statistiku (2022). Popis 2021., dostupno na: <https://dzs.gov.hr/vijesti/objavljeni-konacni-rezultati-popisa-2021/1270>

[50] Eichhorst, A. (2007). Evaluating the need assessment in fiscal equalization schemes at the local government level, *The Journal of Socio-Economics*, Vol. 36, br. 5., str. 745–770., <https://doi.org/10.1016/j.socec.2007.01.009>.

[51] Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Narodne novine- Međunarodni ugovori, br. 14/97., 2/07., 4/08. i 5/08.

[52] Gini, C. (1912). Variabilità e mutabilità: Contributo allo studio delle distribuzioni e relazioni statistiche. Bologna, Tipogr. di P. Cuppini.

[53] Gini, C. (1921). Measurement of Inequality of Incomes. *The Economic Journal*, Vol. 31, br. 121.

[54] Gusen, P. (2012). Expenditure Need: Equalization's Other Half. *Mowat Publication*, 46, 1-41.

[55] Guziejewska, B. i Walerysiak-Grzechowska, K. (2020). A Local Government Revenue System under Macroeconomic Pressure - The Case of Poland, Prague

Economic Papers, *Prague University of Economics and Business*, vol. 2020(1), str. 29-52.

[56] Grazzini, L. i Petretto, A. (2012). Revenue Equalization Systems in a Federation with Tax Evasion. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*. Vol. 68., br. 3., str. 303–330. DOI: 10.1628/001522112X653859.

[57] Hailemariam, A. i Dzhumashev, R. (2019). Fiscal equalization and composition of subnational government spending: implications for regional convergence, *Regional Studies*, Vol. 53, br. 4, str. 587–601., <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1481287>.

[58] Hanif, I., Wallace, S. i Gago-de-Santos, P. (2020). Economic Growth by Means of Fiscal Decentralization: An Empirical Study for Federal Developing Countries. *SAGE Open*, 10(4). <https://doi.org/10.1177/2158244020968088>

[59] HNB (2022). Glavni makroekonomski indikatori, dostupno na: <https://www.hnb.hr/statistika/glavni-makroekonomski-indikatori>

[60] Hicken, A. i Katsos, V. (2012). Size and democracy: Evidence from the municipal level in the United States. *Journal of Politics*, 74(3), 710–726.

[61] Hirsch, W. (1964). Local versus Area-Wide Urban Government Services. *National Tax Journal XVII*: 331-39.

[62] Hoka Osiolo, H. (2017). Intergovernmental Fiscal Transfers and Fiscal Capacity, *International Journal of Public Administration*, Vol. 40, br. 2, str. 185–191. DOI: 10.1080/01900692.2015.1094089.

[63] IMF (2022) Government Finance Statistics (GFS), dostupno na: <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>

[64] Jambrač, J. (2016). Lokalna samouprava u Hrvatskoj: veličina i ekonomska skala, *Zbornik Pravnoga fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, v. 37., br. 2.

[65] Kalb, A. (2010). The Impact of Intergovernmental Grants on Cost Efficiency: Theory and Evidence from German Municipalities, *Economic Analysis and Policy*, Vol. 40, br. 1., str. 23–48., [https://doi.org/10.1016/S0313-5926\(10\)50002-X](https://doi.org/10.1016/S0313-5926(10)50002-X).

[66] King, D. (1984). The optimal size of local jurisdictions. *Journal of Political Economy*, 92(2), str. 356–369.

[67] Kowalik, P. (2016). Measurement of Vertical Fiscal Imbalance in Germany, *Argumenta Oeconomica*, br. 2. (37), str. 131–146. DOI: 10.15611/aoe.2016.2.05.

[68] Kroll, C. i Von Hagen, J. (1999). The political economy of decentralization in Germany. *Journal of Public Economics*, 74(3), str. 389–410.

[69] Krtalić, S., Šuman-Tolić, M. i Primorac, M. (2020). Ovlasti i odgovornosti lokalnih jedinica, *Financije županija, gradova i općina / Bajo, Anto ; Primorac, Marko (ur.)* Zagreb: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 127-171.

- [70] Ladd, H. F. i Yinger, J. (1989). The case for local school districts. *Journal of Policy Analysis and Management*, 8(4), str. 568–582.
- [71] Lorenz, M. O. (1995). Methods of Measuring the Concentration of Wealth. *Publications of the American Statistical Association*, Vol. 9, No. 70, str. 209-219.
- [72] Langørgen, A. (2015). A structural approach for analyzing fiscal equalization. *International Tax and Public Finance*, Vol. 22, str. 376–400., <https://doi.org/10.1007/s10797-014-9317-0>.
- [73] Liu, Y. i Zhao, J. (2011). Intergovernmental fiscal transfers and local tax efforts: evidence from provinces in China, *Journal of Economic Policy Reform*, 14:4, 295-300, DOI: 10.1080/17487870.2011.591175
- [74] Nikolić, N. i Burnać, P. (2020). Struktura javnog sektora, Financije županija, gradova i općina / Bajo, Anto ; Primorac, Marko (ur.) Zagreb: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 9-41.
- [75] Malinowski, M. i Smoluk-Sikorska, J. (2020). Spatial Relations between the Standards of Living and the Financial Capacity of Polish District-Level Local Government. *Sustainability*. Vol. 12, No. 5. DOI: 10.3390/su12051825.
- [76] Martinez-Vazquez, J. i Boex, J. (1997). *Fiscal Capacity: An Overview of Concepts and Measurements Issues and Their Applicability in the Russian Federation*, International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU paper 9703, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- [77] Martinez-Vazquez, J. i McNab, R. M. (1997). Fiscal decentralization and economic growth. *World Development*, 25(8), str. 1296–1309.
- [78] Martinez-Vazquez, J. i Boex, J. (2001). *The design of equalization grants: Theory and applications*.
- [79] Martinez-Vazquez, J., Seare, B. (2007). *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, Springer, DOI: 10.1007/978-0-387-48988-9.
- [80] McLure, C. E., Jr. (1993). *Vertical Fiscal Imbalance and the Assignment of Taxing Powers in Australia*, Stanford: Hoover Institution.
- [81] McLure, C. E. i Martinez-Vazquez, J. (2004). *The assignment of revenues and expenditures in intergovernmental fiscal relations*, Washington, D.C: The World Bank
- [82] Mogues, T. Benin, S. (2012). Do External Grants to District Governments Discourage Own Revenue Generation? A Look at Local Public Finance Dynamics in Ghana, *World Development*, Vol. 40, No. 5, str. 1054-1067.
- [83] Musgrave, R. (1983). Who Should Tax, Where, and What? In Charles McLure, Jr., ed., *Tax Assignment in Federal Countries*. Canberra: *Australian National University Press*.

- [84] Ministarstvo financija (2002.-2022.). Izvještaji o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), dostupno na: <https://mfin.gov.hr/istaknute teme/lokalna-samouprava/financijski-izvjestaji-ijp-r-s/203>
- [85] Ministarstvo financija (2022). Vremenske serije podataka, dostupno na: <https://mfin.gov.hr/pristup-informacijama/statistika-i-izvjesca/vremenske-serije-podataka/98>
- [86] Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (NN br. 132/17).
- [87] Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*, NY: Harcourt Brace Jovanovich.
- [88] Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37., br. 3.
- [89] Oates, W. E. (2006). The Many Faces of the Tiebout Model. U: W. Fischel (ur.), *The Tiebout Model at Fifty: Essays in Public Economics in Honor of Wallace Oates*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- [90] Oates, W. E. (2008). On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions, *National Tax Journal*, Vol. 61, br. 2.
- [91] Ott, K. i Bajo, A. (2002). *Lokalne financije i lokalni proračuni u Hrvatskoj – godinu dana poslije*, Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj, Institut za javne financije.
- [92] Panda, P.K. (2009). Central Fiscal Transfers and States' Own-Revenue Efforts in India: Panel Data Models, *Margin: The Journal of Applied Economic Research*, National Council of Applied Economic Research, vol. 3(3), pages 223-242.
- [93] Portnov, B. A. i Felsenstein, D. (2010). On the suitability of income inequality measures for regional analysis: Some evidence from simulation analysis and bootstrapping test, *Socio-Economic Planning Sciences*, 44.
- [94] Primorac, M. (2013). *Fiskalna decentralizacija i ublažavanje lokalnih nejednakosti u zemljama Europske unije i Republici Hrvatskoj*, doktorska disertacija, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- [95] Primorac, M. (2020). Fiskalne nejednakosti i fiskalna neravnoteža, *Financije županija, gradova i općina* / Bajo, Anto ; Primorac, Marko (ur.) Zagreb: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 287-329.
- [96] Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (NN 124/14, 115/15, 87/16, 3/18, 126/19 i 108/20).
- [97] Rao, M. G. (2007). Resolving Fiscal Imbalances: Issues in Tax Sharing. U: Boadway, R. i Shah, A., *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington, D.C.: The World Bank.
- [98] Rodden, J. (2002). The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world. *American Journal of Political Science*, 46(3), 670–687.

- [99] Searle, B. (2007). Revenue Sharing, Natural Resources and Fiscal Equalization, U: Martinez-Vazque, J. i Searle, B., *FISCAL EQUALIZATION Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, Springer.
- [100] Siliverstovs, B. i Thiessen, U. (2015). Incentive effects of fiscal federalism: Evidence for France, *Cogent Economics & Finance*, Vol. 3, br. 1. DOI: 10.1080/23322039.2015.1017949.
- [101] Singh, N. i Srinivasan, T.N. (2006). Federalism and economic development in India: An assessment. MPRA Paper 12452, University Library of Munich, Germany, revised Aug 2008.
- [102] Shah, A. (1994). The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economics. *Policy and Research Series 23*, The World Bank, Washington DC. <http://dx.doi.org/10.1596/0-8213-2836-0>
- [103] Shah, A. (2007). A Practitioner's Guide to International Fiscal Transfers, U: Boadway, R. i Shah, A., *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Washington, D.C.: The World Bank.
- [104] Shah, A. (2012). Grant financing of metropolitan areas: A review of principles and worldwide practices, Policy Research working paper ; no. WPS 6002 Washington, D.C.: World Bank Group.
- [105] Shi, Y. (2019): The expansion of the public sector in federalism: a comparative analysis of a macro level governing structure and government size, *Local Government Studies*, DOI: 10.1080/03003930.2019.1644320
- [106] Spahn, P. B. (2007). Equity and Efficiency Aspects of Interagency Transfers in Multigovernment Framework. U Boadway, R. i Shah, A., *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington, D. C.: The World Bank, str. 75.-106.
- [107] Smoke, P. (2003) Decentralisation in Africa: goals, dimensions, myths and challenges, *Public Administration and Development*, 23
- [108] Schneider, M. (2002). Local Fiscal Equalisation Based on Fiscal Capacity: The Case of Austria, *Fiscal Studies*, Vol. 23, No. 1, str. 105–133.
- [109] Šošić, I. i Serdar, V. (2002). *Uvod u statistiku*, Školska knjiga, Zagreb.
- [110] Šuman-Tolić, M., Bajo, A. i Primorac, M. (2020). Izvori prihoda lokalnih jedinica vlasti, *Financije županija, gradova i općina / Bajo, Anto ; Primorac, Marko (ur.) Zagreb: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu*, str. 127-171.
- [111] Uredba o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 155/02, 48/04, 185/04, 144/05, 52/08, 8/09, 19/10, 29/11, 149/11, 52/12, 29/13, 7/14, 15/15, 122/15, 33/16, 13/17, 7/18, 2/19, 128/19, 148/20 i 147/21).
- [112] Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne)

samouprave (NN 154/03, 197/03, 127/05, 70/06, 130/06, 109/07, 43/09, 76/09, 66/11 i 59/17).

[113] Uredba o indeksu razvijenosti (NN, br. 131/17).

[114] Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 05/14).

[115] Vaillancourt, F. i Bird, R. (2004). *Expenditure-Based Equalization Transfers*, International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

[116] Wilson, L. S. (2007). Macro Formulas for Equalization, u: Boadway, R. i Shah, A., *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Washington, D.C.: The World Bank.

[117] Yilmaz. (2007). CHALLENGES IN IMPLEMENTING EQUALIZATION, U: Martinez-Vazque, J. i Searle, B., *FISCAL EQUALIZATION Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, Springer.

[118] Yilmaz, S. i Zahir, F. (2020). *Intergovernmental Transfer in Federations*, Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.

[119] Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 117/93, 33/00, 73/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03 i 132/06).

[120] Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 127/17, 138/20, 151/22 i 114/23).

[121] Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20).

[122] Zakon o lokalnim porezima (NN 115/16, 101/17, 114/22 i 114/23).

[123] Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 147/14, 123/17 i 118/18).

[124] Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18 i 32/20).

[125] Zakon o Gradu Zagrebu (NN 62/01, NN 125/08, 36/09, 119/14, 98/19 i 144/20).

[126] Zakon o proračunu (NN 144/21).

[127] Zakon o porezu na promet nekretnina (NN 115/16 i 106/18).

POPIS TABLICA

| | |
|--|-----|
| Tablica 1. Konceptualna osnova raspodjele javnih rashoda..... | 22 |
| Tablica 2. Dodjela lokalnih javnih usluga općinskim i regionalnim/ metropolitanskim vladama..... | 25 |
| Tablica 3. Konceptualna osnova ustupanja poreza..... | 40 |
| Tablica 4. Raspodjela glavnih poreza prema razinama vlasti..... | 42 |
| Tablica 5. Izvori fiskalnih razlika..... | 45 |
| Tablica 6. Ciljevi i ključne dimenzije međuvladinih fiskalnih transfera..... | 54 |
| Tablica 7. Obrazloženja, ciljevi i ishodi međuvladinih fiskalnih transfera..... | 55 |
| Tablica 8. Uobičajene metode mjerenja fiskalnih nejednakosti..... | 60 |
| Tablica 9: Stupanj fiskalne decentralizacije i struktura prihoda lokalnih javnih vlasti..... | 91 |
| Tablica 10: Stupanj fiskalne decentralizacije i funkcijska struktura lokalnih javnih rashoda..... | 93 |
| Tablica 11. Udio proračuna lokalnih jedinica u BDP-u i u proračunu opće države od 2016. do 2020. godine (u %)...... | 95 |
| Tablica 12. Razdioba funkcija prema razinama javne vlasti..... | 102 |
| Tablica 13. Porezi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave..... | 105 |
| Tablica 14. Raspodjela prihoda od poreza na dohodak u 2021. (u %)...... | 107 |
| Tablica 15. Dodatni udio jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (koje su preuzele obvezu financiranja decentraliziranih funkcija) u porezu na dohodak (u %)...... | 108 |
| Tablica 16. Struktura ukupnih prihoda lokalnih jedinica od 2018. do 2022. godine (u mil. kn i u %)...... | 114 |
| Tablica 17. Struktura ostvarenja ukupnih prihoda prema pojedinim jedinicama u 2022. godini (u mil. kuna i %)...... | 120 |
| Tablica 18. Rashodi lokalnih jedinica od 2018. do 2022. godine (u mil. kuna).. | 123 |
| Tablica 19. Ukupni rashodi lokalnih jedinica prema funkcijskoj klasifikaciji 2022. godine (po glavi stanovnika, u kunama)...... | 129 |
| Tablica 20. Shema raspodjele prihoda od poreza na dohodak prije reforme sustava financiranja u 2018. godini..... | 135 |

| | |
|---|-----|
| Tablica 21. Raspodjela prihoda od poreza na dohodak među lokalnim jedinicama. | 137 |
|---|-----|

POPIS SLIKA

| | |
|---|-----|
| Shema 1. Konceptualni okvir novog sustava fiskalnog izravnanja..... | 153 |
|---|-----|

POPIS GRAFIKONA

| | |
|--|-----|
| Grafikon 1. Struktura prihoda lokalnih javnih vlasti u zemljama OECD-a prema udjelu u BDP-u (2021. godina)..... | 72 |
| Grafikon 2. Struktura prihoda lokalnih javnih vlasti prema njihovim udjelima u općoj državi u zemljama OECD-a (2021. godina)..... | 73 |
| Grafikon 3. Funkcionalna struktura lokalnih javnih rashoda u zemljama OECD-a (2021. godina)..... | 75 |
| Grafikon 4. Struktura lokalnih javnih rashoda u zemljama OECD-a prema funkcijskoj strukturi temeljem udjela u BDP-u (2021. godina)..... | 76 |
| Grafikon 5. Struktura lokalnih javnih rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji prema udjelu u BDP-u u zemljama OECD-a (2021. godina)..... | 77 |
| Grafikon 6. Struktura lokalnih javnih rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji u općoj državi u zemljama OECD-a (2021. godina)..... | 78 |
| Grafikon 7. Usporedba udjela prihoda lokalne u općoj državi zemalja članica OECD-a i Hrvatske u razdoblju od 2007. do 2020. godine (%)..... | 79 |
| Grafikon 8. Usporedba udjela rashoda lokalne u općoj državi zemalja članica OECD-a i Hrvatske u razdoblju od 2007. do 2020. godine (%)..... | 80 |
| Grafikon 9. Prihodi od međuvladinih transfera kao postotak ukupnih prihoda lokalne vlasti u 2021. godini..... | 81 |
| Grafikon 10. Pregled ukupnih sredstava za decentralizirane funkcije 2002. – 2022. (u kunama)..... | 110 |
| Grafikon 11. Raspodjela sredstava za decentralizirane funkcije za razdoblje 2002. –2022. (u kunama)..... | 111 |

| | |
|--|-----|
| Grafikon 12. Pregled udjela u ukupnim sredstvima za decentralizirane funkcije 2002. i 2022..... | 112 |
| Grafikon 13. Izvori prihoda lokalnih jedinica od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)..... | 115 |
| Grafikon 14. Struktura prihoda lokalnih jedinica od 2002. do 2022. godine (u %)...... | 116 |
| Grafikon 15. Porezni prihodi lokalnih jedinica od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)..... | 117 |
| Grafikon 16. Struktura poreznih prihoda lokalnih jedinica od 2002. do 2022. godine (u %)...... | 119 |
| Grafikon 17. Kretanje i struktura prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema razinama javne vlasti od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)..... | 121 |
| Grafikon 18. Struktura prihoda prema razinama javne vlasti u 2022. godini (u %)...... | 122 |
| Grafikon 19. Rashodi lokalnih jedinica prema ekonomskoj klasifikaciji od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)..... | 124 |
| Grafikon 20. Struktura rashoda lokalnih jedinica prema ekonomskoj klasifikaciji od 2002. do 2022. godine (%)..... | 125 |
| Grafikon 21. Rashodi lokalnih jedinica prema funkcijskoj klasifikaciji od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)..... | 127 |
| Grafikon 22. Struktura rashoda lokalnih jedinica prema funkcijskoj klasifikaciji od 2002. do 2022. godine (u %)...... | 128 |
| Grafikon 23. Struktura ukupnih rashoda JLP(R)S prema razinama vlasti u 2022. godini (u %)...... | 130 |
| Grafikon 24. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti gradova prije i nakon novog modela fiskalnog izravnjanja..... | 143 |
| Grafikon 25. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti gradova povezani sa segmentima imovine i potrošnje..... | 145 |
| Grafikon 26. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti općina prije i nakon novog modela fiskalnog izravnjanja..... | 146 |
| Grafikon 27. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti općina povezani s kategorijama imovine i potrošnje..... | 147 |

| | |
|--|-----|
| Grafikon 28. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti županija prije i nakon novog modela fiskalnog izravnjanja..... | 148 |
| Grafikon 29. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti županija povezani s kategorijama imovine i potrošnje..... | 149 |

POPIS PRILOGA

| | |
|--|-----|
| PRILOG 1. Pregled sredstava po decentraliziranim funkcijama za razdoblje od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)..... | 175 |
| PRILOG 2. Izvori prihoda lokalnih jedinica u razdoblju od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)..... | 176 |
| PRILOG 3. Struktura prihoda lokalnih jedinica u razdoblju od 2002. do 2022. godine (%)...... | 177 |
| PRILOG 4. Porezni prihodi lokalnih jedinica u razdoblju od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)..... | 178 |
| PRILOG 5. Struktura poreznih prihoda lokalnih jedinica u razdoblju od 2002. do 2022. godine (%)...... | 179 |
| PRILOG 6. Rashodi lokalnih jedinica prema ekonomskoj klasifikaciji u razdoblju od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)..... | 180 |
| PRILOG 7. Struktura rashoda lokalnih jedinica prema ekonomskoj klasifikaciji u razdoblju od 2002. do 2022. godine (%)...... | 181 |
| PRILOG 8. Rashodi lokalnih jedinica prema funkcijskoj klasifikaciji u razdoblju od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)..... | 182 |
| PRILOG 9. Struktura rashoda lokalnih jedinica prema funkcijskoj klasifikaciji u razdoblju od 2002. do 2022. godine (%)...... | 184 |
| PRILOG 10. Početni podaci i pokazatelji potrebni za izračun transfera..... | 186 |
| PRILOG 11. Izračun alokacije dodatnih transfera..... | 208 |
| PRILOG 12. Konačan iznos kapitalnog transfera..... | 220 |
| PRILOG 13. Empirijska istraživanja problematike sustava fiskalnog izravnjanja..... | 232 |
| PRILOG 14. Iznos plaćenih računa po stanovniku po JLS-ovima (u kunama) u 2021. godini..... | 241 |

| | |
|--|-----|
| PRILOG 15. Iznos prireza i poreza na dohodak po stanovniku po JLS-ovima (u kunama) u 2021. godini..... | 242 |
| PRILOG 16. Iznos komunalnih naknada po stanovniku po JLS-ovima (u kunama) u 2021. godini..... | 243 |
| PRILOG 17. Iznos komunalnih doprinosa po stanovniku po JLS-ovima (u kunama) u 2021. godini..... | 244 |
| PRILOG 18: Iznos poreza na promet nekretninama po stanovniku po JLS-ovima (u kunama) u 2021. godini..... | 245 |
| PRILOG 19. Iznos poreza na kuće za odmor po stanovniku po JLS-ovima (u kunama) u 2021. godini..... | 246 |
| PRILOG 20. Iznos poreza na potrošnju alkoholnih i bezalkoholnih pića po stanovniku po JLS-ovima (u kunama) u 2021.godini..... | 247 |
| PRILOG 21. Iznos poreza na korištenje javnih površina po stanovniku po JLS-ovima (u kunama) u 2021. godini..... | 248 |

PRILOZI

PRILOG 1. Pregled sredstava po decentraliziranim funkcijama za razdoblje od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)

| Decentraliz. funkcija | 2002. | 2003. | 2004. | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. | 2010. | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. | 2018. | 2019. | 2020. | 2021. | 2022. |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Osnovno školstvo | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| Srednje školstvo | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Socijalna skrb | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Zdravstvo | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Vatrogastvo | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Ukupno | 1,5 | 1,8 | 2,0 | 2,2 | 2,3 | 2,5 | 2,6 | 2,8 | 2,8 | 2,5 | 2,4 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,3 | 2,3 | 2,4 | 2,4 | 2,4 |

Izvor: Uredba o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 155/02, 48/04, 185/04, 144/05, 52/08, 8/09, 19/10, 29/11, 149/11, 52/12, 29/13, 7/14, 15/15, 122/15, 33/16, 13/17, 7/18, 2/19, 128/19, 148/20 i 147/21) i Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 154/03, 197/03, 127/05, 70/06, 130/06, 109/07, 43/09, 76/09, 66/11 i 59)

PRILOG 2. Izvori prihoda lokalnih jedinica u razdoblju od 2002. do 2022. godine (mlrd. kuna)

| Opis stavke | 2002. | 2003. | 2004. | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. | 2010. | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. | 2018. | 2019. | 2020. | 2021. | 2022. |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Prihodi od poreza | 6,9 | 8,4 | 9,7 | 10,3 | 11,9 | 13,3 | 14,4 | 14,3 | 13,2 | 11,3 | 11,9 | 13,2 | 12,8 | 11,2 | 12,0 | 11,5 | 15,4 | 16,4 | 15,2 | 14,7 | 18,2 |
| Pomoći | 1,4 | 1,5 | 1,0 | 1,2 | 1,2 | 2,0 | 2,3 | 2,0 | 1,8 | 3,1 | 2,9 | 3,1 | 3,4 | 4,3 | 4,4 | 5,4 | 4,5 | 5,4 | 6,8 | 8,7 | 8,6 |
| Prihodi od imovine | 1,0 | 1,1 | 1,2 | 1,3 | 1,4 | 1,5 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,7 | 1,7 | 1,9 | 2,0 | 1,9 | 1,9 | 2,0 | 2,0 | 1,6 | 1,8 | 2,2 |
| Prihodi od admin. pristojbi | 2,4 | 2,7 | 2,9 | 3,5 | 4,0 | 4,7 | 5,0 | 4,3 | 4,2 | 3,9 | 3,6 | 3,7 | 3,7 | 3,9 | 4,0 | 4,0 | 4,1 | 4,4 | 3,8 | 4,2 | 4,5 |
| Ostali prihodi | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,6 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 0,4 |
| Prihodi od nefin. imovine | 0,6 | 0,7 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 1,5 | 1,5 | 0,9 | 0,7 | 0,8 | 0,7 | 0,8 | 0,7 | 0,6 | 0,6 | 0,8 | 0,6 | 0,8 | 0,8 | 1,0 | 0,9 |
| Ukupno | 12,4 | 14,5 | 15,7 | 17,4 | 19,6 | 23,2 | 25,0 | 23,3 | 21,9 | 21,0 | 21,3 | 22,9 | 22,8 | 22,2 | 23,1 | 23,8 | 27,0 | 29,5 | 28,6 | 30,7 | 34,8 |

Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izveštaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za godine 2002. – 2022.

PRILOG 3. Struktura prihoda lokalnih jedinica u razdoblju od 2002. do 2022. godine (%)

| Opis stavke | 2002. | 2003. | 2004. | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. | 2010. | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. | 2018. | 2019. | 2020. | 2021. | 2022. |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Prihodi od poreza | 56 | 58 | 61 | 59 | 61 | 57 | 57 | 61 | 60 | 54 | 56 | 58 | 56 | 50 | 52 | 48 | 57 | 56 | 53 | 48 | 52 |
| Pomoći | 11 | 10 | 6 | 7 | 6 | 9 | 9 | 9 | 8 | 15 | 13 | 13 | 15 | 19 | 19 | 23 | 17 | 18 | 24 | 28 | 25 |
| Prihodi od imovine | 8 | 8 | 8 | 8 | 7 | 6 | 7 | 7 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 9 | 8 | 8 | 7 | 7 | 5 | 6 | 6 |
| Prihodi od admin. pristojbi | 19 | 19 | 19 | 20 | 20 | 20 | 20 | 18 | 19 | 19 | 17 | 16 | 16 | 18 | 17 | 17 | 15 | 15 | 13 | 14 | 13 |
| Ostali prihodi | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| Prihodi od nefin. imovine | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 6 | 6 | 4 | 3 | 4 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2 | 3 | 2 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Ukupno | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izveštaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za godine 2002. – 2022.

PRILOG 4. Porezni prihodi lokalnih jedinica u razdoblju od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)

| Opis stavke | 2002. | 2003. | 2004. | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. | 2010. | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. | 2018. | 2019. | 2020. | 2021. | 2022. |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Porez i prirez na dohodak | 4,9 | 6,1 | 7,2 | 7,5 | 8,3 | 11,9 | 12,8 | 12,9 | 11,9 | 10,0 | 10,7 | 11,8 | 11,5 | 9,8 | 10,6 | 10,0 | 13,5 | 14,6 | 13,7 | 12,9 | 15,9 |
| Porez na dobit | 1,2 | 1,4 | 1,5 | 1,8 | 2,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Porezi na imovinu | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 1,0 | 1,1 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,8 | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 1,1 | 1,5 | 1,4 | 1,1 | 1,4 | 1,9 |
| Porezi na robu i usluge | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Ostali prihodi od poreza | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Ukupno | 6,9 | 8,4 | 9,7 | 10,3 | 11,9 | 13,3 | 14,4 | 14,3 | 13,2 | 11,3 | 11,9 | 13,2 | 12,8 | 11,2 | 12,0 | 11,5 | 15,4 | 16,4 | 15,2 | 14,7 | 18,2 |

Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izveštaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za godine 2002. – 2022.

PRILOG 5. Struktura poreznih prihoda lokalnih jedinica u razdoblju od 2002. do 2022. godine (%)

| Opis stavke | 2002. | 2003. | 2004. | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. | 2010. | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. | 2018. | 2019. | 2020. | 2021. | 2022. |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Porez i prirez na dohodak | 71 | 73 | 74 | 72 | 69 | 89 | 89 | 90 | 90 | 89 | 90 | 90 | 90 | 88 | 88 | 87 | 88 | 89 | 90 | 88 | 87 |
| Porez na dobit | 17 | 17 | 15 | 17 | 20 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Porezi na imovinu | 8 | 6 | 7 | 6 | 7 | 7 | 7 | 6 | 6 | 7 | 6 | 6 | 6 | 8 | 8 | 10 | 10 | 8 | 8 | 10 | 10 |
| Porezi na robu i usluge | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 3 | 3 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 5 | 4 | 4 | 3 | 3 | 2 | 3 | 2 |
| Ostali prihodi od poreza | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ukupno | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izveštaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za godine 2002.–2022.

PRILOG 6. Rashodi lokalnih jedinica prema ekonomskoj klasifikaciji u razdoblju od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)

| Opis stavke | 2002. | 2003. | 2004. | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. | 2010. | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. | 2018. | 2019. | 2020. | 2021. | 2022. |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Rashodi za zaposlene | 2,0 | 2,3 | 2,8 | 3,0 | 3,4 | 3,8 | 4,3 | 4,6 | 4,7 | 4,7 | 4,7 | 4,8 | 4,9 | 2,1 | 2,1 | 2,2 | 2,4 | 2,6 | 2,8 | 3,0 | 2,9 |
| Materijalni rashodi | 3,7 | 4,2 | 4,8 | 5,2 | 5,8 | 6,6 | 7,3 | 7,7 | 7,0 | 7,1 | 7,2 | 7,5 | 7,7 | 5,7 | 5,9 | 6,1 | 6,5 | 7,1 | 6,6 | 7,4 | 7,3 |
| Financijski rashodi | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 |
| Pomoći, subvencije i naknade | 2,0 | 1,6 | 1,6 | 1,9 | 2,2 | 2,4 | 2,8 | 3,0 | 2,9 | 2,6 | 2,7 | 3,1 | 3,0 | 8,2 | 8,4 | 9,2 | 9,7 | 10,4 | 10,8 | 11,2 | 12,0 |
| Ostali rashodi | 1,4 | 2,6 | 2,4 | 2,9 | 2,8 | 3,4 | 4,0 | 3,8 | 3,4 | 2,9 | 3,0 | 3,1 | 2,9 | 2,7 | 2,7 | 2,8 | 2,9 | 3,1 | 2,6 | 3,1 | 3,2 |
| Rashodi za nabavu nefin. imovine | 2,3 | 3,5 | 4,1 | 4,5 | 5,3 | 6,3 | 6,5 | 5,9 | 3,8 | 3,6 | 3,3 | 3,5 | 4,5 | 2,8 | 3,5 | 3,5 | 5,1 | 6,9 | 7,2 | 7,0 | 6,4 |
| Ukupno | 11,7 | 14,4 | 15,9 | 17,7 | 19,6 | 22,6 | 25,3 | 25,3 | 22,0 | 21,2 | 21,3 | 22,2 | 23,3 | 21,8 | 23,0 | 24,0 | 26,9 | 30,3 | 30,3 | 31,9 | 32,1 |

Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izveštaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za godine 2002. – 2022.

PRILOG 7. Struktura rashoda lokalnih jedinica prema ekonomskoj klasifikaciji u razdoblju od 2002. do 2022. godine (%)

| Opis stavke | 2002. | 2003. | 2004. | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. | 2010. | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. | 2018. | 2019. | 2020. | 2021. | 2022. |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Rashodi za zaposlene | 17 | 16 | 17 | 17 | 17 | 17 | 17 | 18 | 21 | 22 | 22 | 21 | 21 | 10 | 9 | 9 | 9 | 8 | 9 | 9 | 9 |
| Materijalni rashodi | 32 | 29 | 30 | 29 | 29 | 29 | 29 | 30 | 32 | 34 | 34 | 34 | 33 | 26 | 26 | 25 | 24 | 24 | 22 | 23 | 23 |
| Financijski rashodi | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Pomoći, subvencije i naknade | 17 | 11 | 10 | 11 | 11 | 10 | 11 | 12 | 13 | 12 | 13 | 14 | 13 | 37 | 37 | 38 | 36 | 34 | 36 | 35 | 37 |
| Ostali rashodi | 12 | 18 | 15 | 16 | 14 | 15 | 16 | 15 | 15 | 14 | 14 | 14 | 13 | 13 | 12 | 12 | 11 | 10 | 9 | 10 | 10 |
| Rashodi za nabavu nefin. imovine | 20 | 25 | 26 | 25 | 27 | 28 | 26 | 23 | 17 | 17 | 16 | 16 | 19 | 13 | 15 | 15 | 19 | 23 | 24 | 22 | 20 |
| Ukupno | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izveštaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za godine 2002. – 2022.

PRILOG 8. Rashodi lokalnih jedinica prema funkcijskoj klasifikaciji u razdoblju od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)

| Opis stavke | 2002. | 2003. | 2004. | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. | 2010. | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. | 2018. | 2019. | 2020. | 2021. | 2022. |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 01 Opće javne usluge | 2,4 | 2,7 | 2,7 | 3,1 | 3,7 | 3,8 | 5,3 | 4,6 | 4,1 | 3,9 | 3,8 | 4,1 | 4,0 | 4,0 | 3,9 | 4,2 | 4,5 | 4,7 | 5,0 | 5,3 | 5,3 |
| 02 Obrana | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 03 Javni red i sigurnost | 0,3 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,5 |
| 04 Ekonom. poslovi | 2,0 | 2,3 | 2,8 | 2,9 | 3,0 | 3,7 | 3,4 | 4,0 | 3,1 | 3,2 | 3,2 | 3,7 | 3,4 | 3,2 | 3,4 | 3,3 | 3,9 | 4,8 | 4,4 | 4,7 | 4,7 |
| 05 Zaštita okoliša | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,9 | 0,8 | 1,0 | 1,0 | 0,8 | 1,1 | 1,3 | 1,2 | 1,2 | 1,3 |
| 06 Usluge unapređenja stanovanja i zajednice | 2,3 | 3,1 | 3,3 | 3,7 | 3,9 | 5,1 | 5,4 | 4,9 | 3,7 | 3,7 | 4,1 | 3,6 | 4,7 | 3,7 | 4,2 | 4,5 | 4,8 | 5,7 | 5,7 | 5,9 | 5,6 |
| 07 Zdravstvo | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| 08 Rekreacija, kultura i religija | 1,3 | 1,6 | 2,0 | 2,2 | 2,5 | 2,8 | 3,0 | 3,2 | 2,9 | 2,7 | 2,5 | 2,6 | 2,7 | 2,5 | 1,7 | 1,8 | 2,1 | 2,3 | 2,1 | 2,3 | 2,3 |
| 09 Obrazovanje | 2,1 | 2,6 | 2,7 | 3,0 | 3,3 | 3,6 | 4,3 | 4,6 | 4,4 | 4,1 | 4,1 | 4,5 | 4,8 | 4,5 | 1,9 | 1,9 | 2,1 | 2,6 | 2,7 | 2,9 | 2,8 |

| Opis stavke | 2002. | 2003. | 2004. | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. | 2010. | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. | 2018. | 2019. | 2020. | 2021. | 2022. |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 10 Socijalna zaštita | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 1,1 | 1,2 | 1,3 | 1,4 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,3 | 1,1 | 1,0 | 1,5 | 1,6 | 1,7 | 2,0 | 1,8 |
| Ukupno | 11,9 | 14,6 | 15,9 | 17,8 | 19,7 | 22,6 | 25,3 | 25,3 | 22,0 | 21,2 | 21,3 | 22,2 | 23,3 | 21,8 | 17,8 | 18,0 | 20,6 | 23,8 | 23,5 | 25,1 | 24,7 |

Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izveštaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za godine 2002. – 2022.

PRILOG 9. Struktura rashoda lokalnih jedinica prema funkcijskoj klasifikaciji u razdoblju od 2002. do 2022. godine (%)

| Opis stavke | 2002. | 2003. | 2004. | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. | 2010. | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. | 2018. | 2019. | 2020. | 2021. | 2022. |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 01 Opće javne usluge | 20 | 18 | 17 | 17 | 19 | 17 | 21 | 18 | 19 | 19 | 18 | 18 | 17 | 19 | 22 | 23 | 22 | 20 | 22 | 21 | 22 |
| 02 Obrana | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 03 Javni red i sigurnost | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| 04 Ekonom. poslovi | 16 | 16 | 17 | 16 | 15 | 16 | 14 | 16 | 14 | 15 | 15 | 17 | 14 | 15 | 19 | 19 | 19 | 20 | 19 | 19 | 19 |
| 05 Zaštita okoliša | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 3 | 4 | 3 | 5 | 6 | 4 | 5 | 6 | 5 | 5 | 5 |
| 06 Usluge unapređenja stanovanja i zajednice | 19 | 21 | 21 | 21 | 20 | 23 | 21 | 19 | 17 | 17 | 19 | 16 | 20 | 17 | 24 | 25 | 24 | 24 | 24 | 24 | 23 |
| 07 Zdravstvo | 4 | 4 | 3 | 3 | 4 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 08 Rekreacija, kultura i religija | 11 | 11 | 12 | 12 | 13 | 12 | 12 | 13 | 13 | 13 | 12 | 12 | 12 | 12 | 10 | 10 | 10 | 10 | 9 | 9 | 9 |
| 09 Obrazovanje | 17 | 17 | 17 | 17 | 17 | 16 | 17 | 18 | 20 | 19 | 19 | 20 | 21 | 21 | 11 | 10 | 10 | 11 | 11 | 12 | 11 |

| Opis stavke | 2002. | 2003. | 2004. | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. | 2010. | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. | 2018. | 2019. | 2020. | 2021. | 2022. |
|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 10 Socijalna zaštita | 5 | 5 | 5 | 6 | 6 | 6 | 5 | 6 | 7 | 7 | 7 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 7 | 7 | 7 | 8 | 7 |
| Ukupno | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izveštaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za godine 2002. – 2022.

PRILOG 10. Početni podaci i pokazatelji potrebni za izračun transfera

| Br. | Lokalna samouprava | Broj stanovnika | Indeks razvijenosti | Komunalna naknada (HRK) | Komunalne naknade <i>per capita</i> | Prosječni fiskalni kapacitet (HRK) | Fiskalni gap (HRK) |
|-----|--------------------|-----------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|--------------------|
| 1 | ERVENIK | 789 | 67 | 43773 | 55 | 391571 | 347798 |
| 2 | KISTANJE | 2.650 | 78 | 175600 | 66 | 1315161 | 1139561 |
| 3 | DONJI LAPAC | 1.366 | 78 | 412149 | 302 | 677928 | 265779 |
| 4 | DVOR | 2.996 | 78 | 861861 | 288 | 1486876 | 625015 |
| 5 | ŽUMBERAK | 609 | 78 | 0 | 0 | 302239 | 302239 |
| 6 | BISKUPIJA | 1.177 | 79 | 605515 | 514 | 584130 | 0 |
| 7 | GVOZD | 2.047 | 79 | 484762 | 237 | 1015900 | 531138 |
| 8 | KIJEVO | 272 | 79 | 73893 | 272 | 134990 | 61097 |
| 9 | VRHOVINE | 653 | 82 | 600371 | 919 | 324076 | 0 |
| 10 | OKUČANI | 2.323 | 83 | 558915 | 241 | 1152875 | 593960 |
| 11 | LEVANJSKA VAROŠ | 767 | 83 | 109030 | 142 | 380652 | 271622 |
| 12 | CIVLJANE | 171 | 83 | 140597 | 822 | 84865 | 0 |
| 13 | DONJI KUKURUZARI | 1.080 | 84 | 22408 | 21 | 535990 | 513582 |
| 14 | GUNJA | 2.600 | 85 | 232432 | 89 | 1290347 | 1057915 |
| 15 | GORNJI BOGIĆEVCI | 1.428 | 85 | 437332 | 306 | 708698 | 271366 |
| 16 | MAJUR | 760 | 86 | 142665 | 188 | 377178 | 234513 |
| 17 | JAGODNJAK | 1.500 | 86 | 217559 | 145 | 744431 | 526872 |
| 18 | VOĆIN | 1.896 | 86 | 127045 | 67 | 940961 | 813916 |
| 19 | PRGOMET | 498 | 86 | 323987 | 651 | 247151 | 0 |
| 20 | POPOVAC | 1.446 | 86 | 784649 | 543 | 717631 | 0 |
| 21 | STARA GRADIŠKA | 911 | 86 | 202906 | 223 | 452118 | 249212 |
| 22 | ĐULOVAC | 2.772 | 87 | 0 | 0 | 1375708 | 1375708 |
| 23 | DRAŽ | 1.949 | 87 | 340175 | 175 | 967264 | 627089 |

| Br. | Lokalna samouprava | Broj stanovnika | Indeks razvijenosti | Komunalna naknada (HRK) | Komunalne naknade <i>per capita</i> | Prosječni fiskalni kapacitet (HRK) | Fiskalni <i>gap</i> (HRK) |
|-----|--------------------|-----------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|---------------------------|
| 24 | HRVATSKA DUBICA | 1.462 | 87 | 490853 | 336 | 725572 | 234719 |
| 25 | KRNJAK | 1.332 | 88 | 209349 | 157 | 661055 | 451706 |
| 26 | MARKUŠICA | 1.773 | 88 | 90980 | 51 | 879917 | 788937 |
| 27 | SUNJA | 4.124 | 88 | 1027377 | 249 | 2046688 | 1019311 |
| 28 | VRBJE | 1.691 | 88 | 112510 | 67 | 839222 | 726712 |
| 29 | ŠODOLOVCI | 1.217 | 89 | 134583 | 111 | 603982 | 469399 |
| 30 | PETLOVAC | 1.874 | 89 | 359068 | 192 | 930042 | 570974 |
| 31 | GRADINA | 2.874 | 89 | 360749 | 126 | 1426329 | 1065580 |
| 32 | DRENOVCI | 3.662 | 89 | 802401 | 219 | 1817404 | 1015003 |
| 33 | JANJINA | 522 | 89 | 145246 | 278 | 259062 | 113816 |
| 34 | CISTA PROVO | 1.799 | 89 | 45361 | 25 | 892821 | 847460 |
| 35 | GRAČAC | 3.136 | 89 | 1213366 | 387 | 1556357 | 342991 |
| 36 | VOJNIĆ | 3.602 | 89 | 540259 | 150 | 1787626 | 1247367 |
| 37 | PLAŠKI | 1.650 | 90 | 179154 | 109 | 818874 | 639720 |
| 38 | DRENJE | 2.126 | 90 | 157450 | 74 | 1055107 | 897657 |
| 39 | NEGOSLAVCI | 983 | 90 | 94987 | 97 | 487850 | 392863 |
| 40 | ZAŽABLJE | 553 | 90 | 24328 | 44 | 274447 | 250119 |
| 41 | LOKVIČIĆI | 667 | 90 | 26182 | 39 | 331024 | 304842 |
| 42 | BOROVO | 3.555 | 90 | 876209 | 246 | 1764301 | 888092 |
| 43 | BABINA GREDA | 2.762 | 90 | 564086 | 204 | 1370745 | 806659 |
| 44 | ČAGLIN | 2.111 | 90 | 119159 | 56 | 1047662 | 928503 |
| 45 | PODGORAČ | 2.455 | 90 | 143982 | 59 | 1218385 | 1074403 |
| 46 | SLAVONSKI ŠAMAC | 1.576 | 90 | 260289 | 165 | 782149 | 521860 |
| 47 | TRPINJA | 4.167 | 91 | 1194735 | 287 | 2068029 | 873294 |
| 48 | ZRINSKI TOPOLOVAC | 747 | 91 | 144421 | 193 | 370727 | 226306 |
| 49 | MIKLEUŠ | 1.067 | 91 | 250878 | 235 | 529538 | 278660 |

| Br. | Lokalna samouprava | Broj stanovnika | Indeks razvijenosti | Komunalna naknada (HRK) | Komunalne naknade <i>per capita</i> | Prosječni fiskalni kapacitet (HRK) | Fiskalni <i>gap</i> (HRK) |
|-----|---------------------|-----------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|---------------------------|
| 50 | LUKAČ | 2.759 | 91 | 651742 | 236 | 1369256 | 717514 |
| 51 | SUHOPOLJE | 5.267 | 91 | 829561 | 158 | 2613945 | 1784384 |
| 52 | VELIKA PISANICA | 1.313 | 91 | 231941 | 177 | 651625 | 419684 |
| 53 | ČAĐAVICA | 1.555 | 91 | 502629 | 323 | 771727 | 269098 |
| 54 | ŠTITAR | 1.552 | 91 | 180613 | 116 | 770238 | 589625 |
| 55 | VILJEVO | 1.626 | 91 | 146622 | 90 | 806963 | 660341 |
| 56 | SOPJE | 1.897 | 91 | 251786 | 133 | 941457 | 689671 |
| 57 | CETINGRAD | 1.491 | 91 | 228526 | 153 | 739964 | 511438 |
| 58 | PODRAVSKA MOSLAVINA | 954 | 91 | 148405 | 156 | 473458 | 325053 |
| 59 | KNEŽEVI VINOGRADI | 3.357 | 91 | 1154332 | 344 | 1666036 | 511704 |
| 60 | TRNAVA | 1.251 | 92 | 87566 | 70 | 620855 | 533289 |
| 61 | ERDUT | 5.436 | 92 | 711033 | 131 | 2697817 | 1986784 |
| 62 | NOVA BUKOVICA | 1.275 | 92 | 271141 | 213 | 632766 | 361625 |
| 63 | TOMPOJEVCI | 1.116 | 92 | 153183 | 137 | 553857 | 400674 |
| 64 | DRAGALIĆ | 1.058 | 92 | 104538 | 99 | 525072 | 420534 |
| 65 | GORJANI | 1.246 | 92 | 73193 | 59 | 618374 | 545181 |
| 66 | BOŠNJACI | 2.868 | 92 | 548069 | 191 | 1423352 | 875283 |
| 67 | UNEŠIĆ | 1.269 | 92 | 755480 | 595 | 629788 | 0 |
| 68 | SUĆURAJ | 426 | 92 | 178562 | 419 | 211418 | 32856 |
| 69 | DEŽANOVAC | 1.978 | 92 | 459880 | 232 | 981656 | 521776 |
| 70 | ŠANDROVAC | 1.411 | 92 | 302208 | 214 | 700261 | 398053 |
| 71 | VRBANJA | 2.870 | 92 | 759017 | 264 | 1424344 | 665327 |
| 72 | ZDENCI | 1.453 | 92 | 190865 | 131 | 721105 | 530240 |
| 73 | BEREK | 1.106 | 92 | 127109 | 115 | 548894 | 421785 |
| 74 | ĐURĐENOVAC | 5.332 | 92 | 447788 | 84 | 2646203 | 2198415 |

| Br. | Lokalna samouprava | Broj stanovnika | Indeks razvijenosti | Komunalna naknada (HRK) | Komunalne naknade <i>per capita</i> | Prosječni fiskalni kapacitet (HRK) | Fiskalni <i>gap</i> (HRK) |
|-----|--------------------|-----------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|---------------------------|
| 75 | DAVOR | 2.529 | 92 | 432483 | 171 | 1255110 | 822627 |
| 76 | ŠPIŠIĆ BUKOVICA | 3.303 | 92 | 524201 | 159 | 1639237 | 1115036 |
| 77 | JASENOVAC | 1.559 | 93 | 528668 | 339 | 773712 | 245044 |
| 78 | DARDA | 5.427 | 93 | 630097 | 116 | 2693351 | 2063254 |
| 79 | CRNAC | 1.116 | 93 | 316718 | 284 | 553857 | 237139 |
| 80 | STARO PETROVO SELO | 4.110 | 93 | 68655 | 17 | 2039740 | 1971085 |
| 81 | SEVERIN | 702 | 93 | 120422 | 172 | 348394 | 227972 |
| 82 | UDBINA | 1.334 | 93 | 2514480 | 1885 | 662047 | 0 |
| 83 | BRINJE | 2.563 | 93 | 1266701 | 494 | 1271984 | 5283 |
| 84 | PROLOŽAC | 3.112 | 93 | 0 | 0 | 1544446 | 1544446 |
| 85 | LEČEVICA | 495 | 93 | 178228 | 360 | 245662 | 67434 |
| 86 | LOVREĆ | 1.402 | 93 | 258349 | 184 | 695795 | 437446 |
| 87 | POJEZERJE | 943 | 93 | 406 | 0 | 467999 | 467593 |
| 88 | RIBNIK | 362 | 93 | 75859 | 210 | 179656 | 103797 |
| 89 | NOVA RAČA | 2.756 | 93 | 322252 | 117 | 1367768 | 1045516 |
| 90 | KONČANICA | 1.805 | 93 | 420986 | 233 | 895798 | 474812 |
| 91 | GLINA | 7.116 | 93 | 3880071 | 545 | 3531580 | 0 |
| 92 | ZAGVOZD | 957 | 93 | 807892 | 844 | 474947 | 0 |
| 93 | KULA NORINSKA | 1.414 | 93 | 18900 | 13 | 701750 | 682850 |
| 94 | SEMELJCI | 3.558 | 93 | 243015 | 68 | 1765790 | 1522775 |
| 95 | REŠETARI | 3.852 | 93 | 1029214 | 267 | 1911698 | 882484 |
| 96 | RUNOVIĆI | 1.968 | 93 | 62928 | 32 | 976693 | 913765 |
| 97 | KAPELA | 2.367 | 93 | 315145 | 133 | 1174712 | 859567 |
| 98 | VLADISLAVCI | 1.552 | 94 | 403434 | 260 | 770238 | 366804 |
| 99 | BOGDANOVCI | 1.545 | 94 | 227405 | 147 | 766764 | 539359 |

| Br. | Lokalna samouprava | Broj stanovnika | Indeks razvijenosti | Komunalna naknada (HRK) | Komunalne naknade <i>per capita</i> | Prosječni fiskalni kapacitet (HRK) | Fiskalni <i>gap</i> (HRK) |
|-----|---------------------|-----------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|---------------------------|
| 100 | FARKAŠEVAC | 1.562 | 94 | 144498 | 93 | 775201 | 630703 |
| 101 | HRVATSKA KOSTAJNICA | 1.879 | 94 | 376804 | 201 | 932524 | 555720 |
| 102 | VRLIKA | 1.728 | 94 | 223212 | 129 | 857584 | 634372 |
| 103 | BROD MORAVICE | 663 | 94 | 160601 | 242 | 329038 | 168437 |
| 104 | TOPUSKO | 2.222 | 94 | 1720610 | 774 | 1102750 | 0 |
| 105 | STARI JANKOVCI | 3.271 | 94 | 626016 | 191 | 1623355 | 997339 |
| 106 | STRIZIVOJNA | 2.027 | 94 | 163189 | 81 | 1005974 | 842785 |
| 107 | RUŽIĆ | 1.283 | 94 | 191852 | 150 | 636736 | 444884 |
| 108 | VIŠKOVC | 1.496 | 94 | 182341 | 122 | 742446 | 560105 |
| 109 | ČAČINCI | 2.162 | 94 | 253015 | 117 | 1072973 | 819958 |
| 110 | SOKOLOVAC | 2.789 | 94 | 0 | 0 | 1384145 | 1384145 |
| 111 | KAPTOL | 2.605 | 94 | 433867 | 167 | 1292828 | 858961 |
| 112 | GUNDINCI | 1.610 | 94 | 53837 | 33 | 799022 | 745185 |
| 113 | NOVA KAPELA | 3.393 | 94 | 1049863 | 309 | 1683902 | 634039 |
| 114 | PUNITOVCI | 1.562 | 94 | 159687 | 102 | 775201 | 615514 |
| 115 | KOŠKA | 3.169 | 94 | 675008 | 213 | 1572734 | 897726 |
| 116 | IVANSKA | 2.256 | 94 | 552387 | 245 | 1119624 | 567237 |
| 117 | SIKIREVCI | 2.028 | 94 | 193238 | 95 | 1006470 | 813232 |
| 118 | DONJA MOTIČINA | 1.334 | 94 | 112460 | 84 | 662047 | 549587 |
| 119 | KLOŠTAR PODRAVSKI | 2.749 | 95 | 411658 | 150 | 1364294 | 952636 |
| 120 | PRIVLAKA | 2.192 | 95 | 1575460 | 719 | 1087862 | 0 |
| 121 | VRPOLJE | 2.818 | 95 | 494060 | 175 | 1398537 | 904477 |
| 122 | BRESTOVAC | 2.980 | 95 | 223347 | 75 | 1478936 | 1255589 |
| 123 | GRADIŠTE | 2.227 | 95 | 453442 | 204 | 1105232 | 651790 |
| 124 | TORDINCI | 1.657 | 95 | 129415 | 78 | 822348 | 692933 |

| Br. | Lokalna samouprava | Broj stanovnika | Indeks razvijenosti | Komunalna naknada (HRK) | Komunalne naknade <i>per capita</i> | Prosječni fiskalni kapacitet (HRK) | Fiskalni gap (HRK) |
|-----|--------------------------|-----------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|--------------------|
| 125 | TOUNJ | 1.002 | 95 | 790028 | 788 | 497280 | 0 |
| 126 | ZMIJAVCI | 1.654 | 95 | 426058 | 258 | 820859 | 394801 |
| 127 | VELIKI GRĐEVAC | 2.316 | 95 | 380075 | 164 | 1149401 | 769326 |
| 128 | CERNIK | 2.964 | 95 | 677738 | 229 | 1470995 | 793257 |
| 129 | DONJA VOĆA | 2.030 | 95 | 172363 | 85 | 1007463 | 835100 |
| 130 | ŠESTANOVAC | 1.669 | 95 | 123127 | 74 | 828303 | 705176 |
| 131 | MARIJANCI | 1.951 | 95 | 352473 | 181 | 968256 | 615783 |
| 132 | VELIKA KOPANICA | 2.621 | 95 | 232144 | 89 | 1300769 | 1068625 |
| 133 | BEBRINA | 2.817 | 95 | 351111 | 125 | 1398041 | 1046930 |
| 134 | ILOK | 5.045 | 95 | 1110913 | 220 | 2503769 | 1392856 |
| 135 | SABORSKO | 466 | 95 | 272541 | 585 | 231270 | 0 |
| 136 | BELI MANASTIR | 7.973 | 95 | 5076108 | 637 | 3956898 | 0 |
| 137 | MAGADENOVAC | 1.579 | 95 | 281164 | 178 | 783637 | 502473 |
| 138 | PRESEKA | 1.129 | 95 | 113856 | 101 | 560308 | 446452 |
| 139 | SKRADIN | 3.349 | 95 | 1207531 | 361 | 1662066 | 454535 |
| 140 | ŠTEFANJE | 1.688 | 95 | 324270 | 192 | 837733 | 513463 |
| 141 | ROVIŠĆE | 4.144 | 95 | 626269 | 151 | 2056614 | 1430345 |
| 142 | SATNICA ĐAKOVAČKA | 1.775 | 95 | 5767219 | 3249 | 880910 | 0 |
| 143 | PODBABLJE | 4.035 | 95 | 300728 | 75 | 2002519 | 1701791 |
| 144 | FERIČANCI | 1.725 | 95 | 325833 | 189 | 856095 | 530262 |
| 145 | STARI MIKANOVCI | 2.419 | 95 | 251590 | 104 | 1200519 | 948929 |
| 146 | VELIKO TROJSTVO | 2.379 | 95 | 582958 | 245 | 1180667 | 597709 |
| 147 | MARTIJANEC | 2.638 | 95 | 425991 | 161 | 1309206 | 883215 |
| 148 | MARTINSKA VES | 2.861 | 95 | 398704 | 139 | 1419878 | 1021174 |
| 149 | RASINJA | 2.631 | 96 | 280274 | 107 | 1305732 | 1025458 |

| Br. | Lokalna samouprava | Broj stanovnika | Indeks razvijenosti | Komunalna naknada (HRK) | Komunalne naknade <i>per capita</i> | Prosječni fiskalni kapacitet (HRK) | Fiskalni <i>gap</i> (HRK) |
|-----|-----------------------------|-----------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|---------------------------|
| 150 | NIJEMCI | 3.526 | 96 | 519166 | 147 | 1749909 | 1230743 |
| 151 | BIZOVAC | 3.733 | 96 | 644782 | 173 | 1852640 | 1207858 |
| 152 | VELIKA TRNOVITICA | 1.091 | 96 | 105946 | 97 | 541449 | 435503 |
| 153 | NOVO VIRJE | 1.026 | 96 | 174771 | 170 | 509191 | 334420 |
| 154 | GARČIN | 3.951 | 96 | 532353 | 135 | 1960831 | 1428478 |
| 155 | OTOK. | 4.899 | 96 | 2229425 | 455 | 2431311 | 201886 |
| 156 | VUKA | 984 | 96 | 172847 | 176 | 488347 | 315500 |
| 157 | KUTJEVO | 4.870 | 96 | 1030578 | 212 | 2416919 | 1386341 |
| 158 | DONJI ANDRIJEVCI | 3.059 | 96 | 305882 | 100 | 1518143 | 1212261 |
| 159 | PLETERNICA | 9.138 | 96 | 1435195 | 157 | 4535072 | 3099877 |
| 160 | PITOMAČA | 8.402 | 96 | 1113760 | 133 | 4169805 | 3056045 |
| 161 | ORIOVAC | 4.770 | 96 | 1242981 | 261 | 2367290 | 1124309 |
| 162 | DUBRAVA | 4.520 | 96 | 213662 | 47 | 2243218 | 2029556 |
| 163 | SIRAČ | 1.796 | 96 | 577722 | 322 | 891332 | 313610 |
| 164 | SVETI PETAR OREHOVEC | 3.942 | 96 | 736304 | 187 | 1956364 | 1220060 |
| 165 | PODCRKAVLJE | 2.207 | 96 | 524065 | 237 | 1095306 | 571241 |
| 166 | CERNA | 3.712 | 96 | 559212 | 151 | 1842218 | 1283006 |
| 167 | PERUŠIĆ | 1.973 | 96 | 2623419 | 1330 | 979175 | 0 |
| 168 | GORNJA RIJEKA | 1.559 | 96 | 317559 | 204 | 773712 | 456153 |
| 169 | BELIŠĆE | 8.884 | 96 | 3440559 | 387 | 4409015 | 968456 |
| 170 | OBROVAC | 3.453 | 96 | 2413601 | 699 | 1713680 | 0 |
| 171 | VRBOVSKO | 3.876 | 96 | 1364396 | 352 | 1923609 | 559213 |
| 172 | GRUBIŠNO POLJE | 5.367 | 96 | 1622587 | 302 | 2663573 | 1040986 |
| 173 | KARLOBAG | 780 | 96 | 1724280 | 2211 | 387104 | 0 |
| 174 | BRODSKI STUPNIK | 2.357 | 96 | 311864 | 132 | 1169749 | 857885 |

| Br. | Lokalna samouprava | Broj stanovnika | Indeks razvijenosti | Komunalna naknada (HRK) | Komunalne naknade <i>per capita</i> | Prosječni fiskalni kapacitet (HRK) | Fiskalni <i>gap</i> (HRK) |
|-----|--------------------------|-----------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|---------------------------|
| 175 | KNIN | 11.633 | 96 | 3506320 | 301 | 5773309 | 2266989 |
| 176 | OPRISAVCI | 1.968 | 96 | 253853 | 129 | 976693 | 722840 |
| 177 | GENERALSKI STOL | 2.171 | 96 | 135362 | 62 | 1077440 | 942078 |
| 178 | VELIKA | 4.502 | 96 | 616041 | 137 | 2234285 | 1618244 |
| 179 | GAREŠNICA | 8.624 | 96 | 1685666 | 195 | 4279981 | 2594315 |
| 180 | TRILJ | 8.182 | 96 | 1271334 | 155 | 4060622 | 2789288 |
| 181 | PRIMORSKI DOLAC | 686 | 96 | 161962 | 236 | 340453 | 178491 |
| 182 | DESINIĆ | 2.530 | 96 | 179194 | 71 | 1255607 | 1076413 |
| 183 | FERDINANDOVAC | 1.415 | 96 | 122358 | 86 | 702246 | 579888 |
| 184 | VOĐINCI | 1.634 | 96 | 186727 | 114 | 810933 | 624206 |
| 185 | LIŠANE OSTROVIČKE | 593 | 96 | 58251 | 98 | 294298 | 236047 |
| 186 | PROMINA | 943 | 97 | 784889 | 832 | 467999 | 0 |
| 187 | HERCEGOVAC | 1.910 | 97 | 325080 | 170 | 947909 | 622829 |
| 188 | OTOK | 4.998 | 97 | 626391 | 125 | 2480443 | 1854052 |
| 189 | IMOTSKI | 9.153 | 97 | 1942207 | 212 | 4542517 | 2600310 |
| 190 | GRADAC | 2.401 | 97 | 1873470 | 780 | 1191586 | 0 |
| 191 | SIBINJ | 5.730 | 97 | 733548 | 128 | 2843726 | 2110178 |
| 192 | MUĆ | 3.465 | 97 | 1261793 | 364 | 1719635 | 457842 |
| 193 | ZAGORSKA SELA | 899 | 97 | 74079 | 82 | 446162 | 372083 |
| 194 | JARMINA | 2.016 | 97 | 264430 | 131 | 1000515 | 736085 |
| 195 | SVETI IVAN ŽABNO | 4.343 | 97 | 662954 | 153 | 2155375 | 1492421 |
| 196 | BOSILJEVO | 1.040 | 97 | 159121 | 153 | 516139 | 357018 |
| 197 | KOPRIVNIČKI BREGI | 1.968 | 97 | 125994 | 64 | 976693 | 850699 |
| 198 | OREHOVICA | 2.720 | 97 | 340197 | 125 | 1349901 | 1009704 |
| 199 | BEDNJA | 3.389 | 97 | 455254 | 134 | 1681917 | 1226663 |
| 200 | ANDRIJAŠEVCI | 3.441 | 97 | 531079 | 154 | 1707724 | 1176645 |

| Br. | Lokalna samouprava | Broj stanovnika | Indeks razvijenosti | Komunalna naknada (HRK) | Komunalne naknade <i>per capita</i> | Prosječni fiskalni kapacitet (HRK) | Fiskalni <i>gap</i> (HRK) |
|-----|--------------------------|-----------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|---------------------------|
| 201 | PODTUREN | 3.517 | 97 | 264833 | 75 | 1745442 | 1480609 |
| 202 | LEGRAD | 1.916 | 97 | 304924 | 159 | 950886 | 645962 |
| 203 | PODRAVSKE SESVETE | 1.446 | 97 | 301321 | 208 | 717631 | 416310 |
| 204 | GOLA | 2.078 | 97 | 171059 | 82 | 1031285 | 860226 |
| 205 | NOVSKA | 11.137 | 97 | 4681988 | 420 | 5527151 | 845163 |
| 206 | MRKOPALJ | 924 | 97 | 365322 | 395 | 458569 | 93247 |
| 207 | NOVIGRAD. | 2.300 | 97 | 696006 | 303 | 1141461 | 445455 |
| 208 | DOMAŠINEC | 1.923 | 97 | 260098 | 135 | 954360 | 694262 |
| 209 | PETRIJEVCI | 2.485 | 97 | 822209 | 331 | 1233274 | 411065 |
| 210 | KRAŠIĆ | 2.250 | 97 | 127229 | 57 | 1116646 | 989417 |
| 211 | PETERANEC | 2.300 | 97 | 189810 | 83 | 1141461 | 951651 |
| 212 | SELNICA | 2.636 | 97 | 222686 | 84 | 1308213 | 1085527 |
| 213 | ŠTRIGOVA | 2.357 | 97 | 119308 | 51 | 1169749 | 1050441 |
| 214 | LOBOR | 2.703 | 97 | 317610 | 118 | 1341464 | 1023854 |
| 215 | LOVAS | 980 | 97 | 527688 | 538 | 486361 | 0 |
| 216 | IVANKOVO | 6.543 | 97 | 1089066 | 166 | 3247207 | 2158141 |
| 217 | POKUPSKO | 1.926 | 98 | 312724 | 162 | 955849 | 643125 |
| 218 | HRVACE | 3.144 | 98 | 803765 | 256 | 1560327 | 756562 |
| 219 | SLATINA | 11.503 | 98 | 4128065 | 359 | 5708792 | 1580727 |
| 220 | BUKOVLJE | 2.727 | 98 | 452939 | 166 | 1353375 | 900436 |
| 221 | VISOKO | 1.335 | 98 | 195686 | 147 | 662543 | 466857 |
| 222 | NUŠTAR | 4.861 | 98 | 327594 | 67 | 2412452 | 2084858 |
| 223 | TOVARNIK | 2.067 | 98 | 438745 | 212 | 1025826 | 587081 |
| 224 | HLEBINE | 1.180 | 98 | 176716 | 150 | 585619 | 408903 |
| 225 | ČEMINAC | 2.484 | 98 | 9204989 | 3706 | 1232777 | 0 |

| Br. | Lokalna samouprava | Broj stanovnika | Indeks razvijenosti | Komunalna naknada (HRK) | Komunalne naknade <i>per capita</i> | Prosječni fiskalni kapacitet (HRK) | Fiskalni <i>gap</i> (HRK) |
|-----|-----------------------|-----------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|---------------------------|
| 226 | MALA SUBOTICA | 4.344 | 98 | 479058 | 110 | 2155872 | 1676814 |
| 227 | VALPOVO | 9.784 | 98 | 2330458 | 238 | 4855674 | 2525216 |
| 228 | GORNJA VRBA | 2.168 | 98 | 758144 | 350 | 1075951 | 317807 |
| 229 | CESTICA | 5.425 | 98 | 534588 | 99 | 2692358 | 2157770 |
| 230 | VRATIŠINEC | 1.673 | 98 | 204346 | 122 | 830288 | 625942 |
| 231 | KALNIK | 1.154 | 98 | 138258 | 120 | 572715 | 434457 |
| 232 | PIROVAC | 1.606 | 98 | 902460 | 562 | 797037 | 0 |
| 233 | STANKOVCI | 1.831 | 98 | 335163 | 183 | 908702 | 573539 |
| 234 | DONJI MIHOLJAC | 8.031 | 98 | 1016176 | 127 | 3985683 | 2969507 |
| 235 | ORLE | 1.765 | 98 | 178460 | 101 | 875947 | 697487 |
| 236 | ERNESTINOVO | 1.948 | 98 | 762856 | 392 | 966767 | 203911 |
| 237 | GRADEC | 3.189 | 98 | 320868 | 101 | 1582660 | 1261792 |
| 238 | MALI BUKOVEC | 1.809 | 98 | 256684 | 142 | 897784 | 641100 |
| 239 | JAKŠIĆ | 3.371 | 98 | 467124 | 139 | 1672984 | 1205860 |
| 240 | LANIŠĆE | 268 | 98 | 278471 | 1039 | 133005 | 0 |
| 241 | LIPOVLJANI | 2.807 | 98 | 708101 | 252 | 1393078 | 684977 |
| 242 | NETRETIĆ | 2.439 | 98 | 600948 | 246 | 1210444 | 609496 |
| 243 | ĐELEKOVEC | 1.281 | 98 | 115268 | 90 | 635744 | 520476 |
| 244 | LASINJA | 1.322 | 98 | 398673 | 302 | 656092 | 257419 |
| 245 | VELIKA LUDINA | 2.283 | 99 | 823190 | 361 | 1133024 | 309834 |
| 246 | GORIČAN | 2.343 | 99 | 584874 | 250 | 1162801 | 577927 |
| 247 | LOKVE | 850 | 99 | 598679 | 704 | 421844 | 0 |
| 248 | SELCA | 1.613 | 99 | 475162 | 295 | 800511 | 325349 |
| 249 | SVETI ĐURĐ | 3.326 | 99 | 495695 | 149 | 1650651 | 1154956 |
| 250 | ŽUPANJA | 9.153 | 99 | 5972321 | 652 | 4542517 | 0 |
| 251 | LIPIK | 5.127 | 99 | 2312267 | 451 | 2544464 | 232197 |

| Br. | Lokalna samouprava | Broj stanovnika | Indeks razvijenosti | Komunalna naknada (HRK) | Komunalne naknade <i>per capita</i> | Prosječni fiskalni kapacitet (HRK) | Fiskalni <i>gap</i> (HRK) |
|-----|--------------------|-----------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|---------------------------|
| 252 | JALŽABET | 3.183 | 99 | 629223 | 198 | 1579682 | 950459 |
| 253 | NOVA GRADIŠKA | 11.690 | 99 | 8090709 | 692 | 5801597 | 0 |
| 254 | MOLVE | 1.767 | 99 | 1017394 | 576 | 876939 | 0 |
| 255 | VIRJE | 3.842 | 99 | 4532141 | 1180 | 1906735 | 0 |
| 256 | VRGORAC | 5.698 | 99 | 1792659 | 315 | 2827844 | 1035185 |
| 257 | DONJI VIDOVEC | 1.197 | 99 | 62215 | 52 | 594056 | 531841 |
| 258 | ĐAKOVO | 23.577 | 99 | 3036541 | 129 | 11700963 | 8664422 |
| 259 | KUKLJICA | 628 | 99 | 480490 | 765 | 311668 | 0 |
| 260 | ŠOLTA | 1.975 | 99 | 2098676 | 1063 | 980167 | 0 |
| 261 | RAKOVEC | 1.141 | 99 | 172465 | 151 | 566264 | 393799 |
| 262 | DRNJE | 1.533 | 99 | 272349 | 178 | 760808 | 488459 |
| 263 | BUDINŠČINA | 2.182 | 99 | 385011 | 176 | 1082899 | 697888 |
| 264 | BENKOVAC | 9.680 | 99 | 4170366 | 431 | 4804060 | 633694 |
| 265 | LEPOGLAVA | 6.945 | 99 | 994554 | 143 | 3446715 | 2452161 |
| 266 | KLAKAR | 2.020 | 99 | 12512 | 6 | 1002500 | 989988 |
| 267 | OPUZEN | 2.838 | 99 | 1724249 | 608 | 1408463 | 0 |
| 268 | ČEPIN | 9.665 | 99 | 1700359 | 176 | 4796616 | 3096257 |
| 269 | HRAŠČINA | 1.388 | 99 | 86776 | 63 | 688847 | 602071 |
| 270 | METKOVIĆ | 15.235 | 99 | 4736713 | 311 | 7560935 | 2824222 |
| 271 | BREZNIČKI HUM | 1.132 | 99 | 308064 | 272 | 561797 | 253733 |
| 272 | GORNJI MIHALJEVEC | 1.740 | 100 | 137945 | 79 | 863540 | 725595 |
| 273 | SLIVNO | 2.046 | 100 | 666329 | 326 | 1015404 | 349075 |
| 274 | MARINA | 4.273 | 100 | 2453089 | 574 | 2120635 | 0 |
| 275 | DONJA DUBRAVA | 1.658 | 100 | 219617 | 132 | 822844 | 603227 |
| 276 | MIHOVLJAN | 1.677 | 100 | 210185 | 125 | 832274 | 622089 |
| 277 | OTOČAC | 8.332 | 100 | 2032054 | 244 | 4135065 | 2103011 |

| Br. | Lokalna samouprava | Broj stanovnika | Indeks razvijenosti | Komunalna naknada (HRK) | Komunalne naknade <i>per capita</i> | Prosječni fiskalni kapacitet (HRK) | Fiskalni <i>gap</i> (HRK) |
|-----|----------------------|-----------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|---------------------------|
| 278 | LEKENIK | 5.343 | 100 | 1554644 | 291 | 2651663 | 1097019 |
| 279 | ŽAKANJE | 1.732 | 100 | 344472 | 199 | 859569 | 515097 |
| 280 | POPOVAČA | 10.255 | 100 | 3841013 | 375 | 5089425 | 1248412 |
| 281 | BREZNICA | 1.970 | 100 | 216936 | 110 | 977686 | 760750 |
| 282 | PETRINJA | 19.950 | 100 | 13571620 | 680 | 9900930 | 0 |
| 283 | PAKRAC | 7.086 | 100 | 2491670 | 352 | 3516691 | 1025021 |
| 284 | BRCKOVLJANI | 5.876 | 100 | 855999 | 146 | 2916184 | 2060185 |
| 285 | ČABAR | 3.226 | 100 | 1225612 | 380 | 1601023 | 375411 |
| 286 | KOTORIBA | 2.938 | 100 | 622011 | 212 | 1458092 | 836081 |
| 287 | KAMANJE | 827 | 100 | 157353 | 190 | 410430 | 253077 |
| 288 | DICMO | 2.805 | 100 | 1011074 | 360 | 1392086 | 381012 |
| 289 | BELICA | 2.822 | 100 | 541547 | 192 | 1400522 | 858975 |
| 290 | PRIBISLAVEC | 2.963 | 100 | 209060 | 71 | 1470499 | 1261439 |
| 291 | ČAZMA | 6.930 | 100 | 2778951 | 401 | 3439270 | 660319 |
| 292 | BILJE | 4.772 | 100 | 679236 | 142 | 2368283 | 1689047 |
| 293 | KRALJEVEC NA SUTLI | 1.591 | 100 | 172804 | 109 | 789593 | 616789 |
| 294 | MAČE | 2.258 | 100 | 387337 | 172 | 1120616 | 733279 |
| 295 | RAVNA GORA | 2.028 | 100 | 962719 | 475 | 1006470 | 43751 |
| 296 | MURSKO SREDIŠĆE | 5.855 | 100 | 1438561 | 246 | 2905762 | 1467201 |
| 297 | BARILOVIĆ | 2.673 | 100 | 419103 | 157 | 1326576 | 907473 |
| 298 | SALI | 1.746 | 100 | 837218 | 480 | 866517 | 29299 |
| 299 | SVETI MARTIN NA MURI | 2.391 | 100 | 660318 | 276 | 1186623 | 526305 |
| 300 | PETRIJANEC | 4.553 | 100 | 151668 | 33 | 2259596 | 2107928 |
| 301 | VELA LUKA | 3.772 | 100 | 866427 | 230 | 1871995 | 1005568 |
| 302 | KOPRIVNIČKI IVANEC | 1.798 | 100 | 1926946 | 1072 | 892324 | 0 |

| Br. | Lokalna samouprava | Broj stanovnika | Indeks razvijenosti | Komunalna naknada (HRK) | Komunalne naknade <i>per capita</i> | Prosječni fiskalni kapacitet (HRK) | Fiskalni <i>gap</i> (HRK) |
|-----|--------------------|-----------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|---------------------------|
| 303 | MARUŠEVEC | 5.682 | 100 | 680130 | 120 | 2819904 | 2139774 |
| 304 | VUKOVAR | 23.175 | 100 | 9093768 | 392 | 11501456 | 2407688 |
| 305 | DEKANOVEC | 739 | 100 | 158883 | 215 | 366756 | 207873 |
| 306 | NOVIGRAD | 2.160 | 101 | 6833119 | 3163 | 1071980 | 0 |
| 307 | NOVI GOLUBOVEC | 824 | 101 | 536817 | 651 | 408941 | 0 |
| 308 | KUMROVEC | 1.412 | 101 | 500408 | 354 | 700758 | 200350 |
| 309 | DUBRAVICA | 1.192 | 101 | 294798 | 247 | 591574 | 296776 |
| 310 | SLUNJ | 4.224 | 101 | 16130760 | 3819 | 2096317 | 0 |
| 311 | SKRAD | 858 | 101 | 352324 | 411 | 425814 | 73490 |
| 312 | SMOKVICA | 868 | 101 | 187604 | 216 | 430777 | 243173 |
| 313 | RAŽANAC | 2.746 | 101 | 548486 | 200 | 1362805 | 814319 |
| 314 | PLOČE | 8.220 | 101 | 5835226 | 710 | 4079481 | 0 |
| 315 | JOSIPDOL | 3.419 | 101 | 4028702 | 1178 | 1696806 | 0 |
| 316 | SENJ | 5.973 | 101 | 3612161 | 605 | 2964323 | 0 |
| 317 | ORAHOVICA | 4.537 | 101 | 2536414 | 559 | 2251655 | 0 |
| 318 | ŠKABRNJA | 1.661 | 101 | 94586 | 57 | 824333 | 729747 |
| 319 | POLAČA | 1.389 | 101 | 400556 | 288 | 689343 | 288787 |
| 320 | PUČIŠĆA | 1.926 | 101 | 489106 | 254 | 955849 | 466743 |
| 321 | NAŠICE | 14.291 | 101 | 4024097 | 282 | 7092440 | 3068343 |
| 322 | ANTUNOVAC | 3.411 | 101 | 491283 | 144 | 1692836 | 1201553 |
| 323 | RUGVICA | 7.133 | 101 | 5034506 | 706 | 3540017 | 0 |
| 324 | GORNJA STUBICA | 4.622 | 101 | 594380 | 129 | 2293839 | 1699459 |
| 325 | VELIKI BUKOVEC | 1.325 | 101 | 151769 | 115 | 657581 | 505812 |
| 326 | KLENOVNIK | 1.793 | 101 | 151090 | 84 | 889843 | 738753 |
| 327 | SINJ | 23.452 | 101 | 5460029 | 233 | 11638927 | 6178898 |
| 328 | KALINOVAC | 1.297 | 101 | 996883 | 769 | 643684 | 0 |

| Br. | Lokalna samouprava | Broj stanovnika | Indeks razvijenosti | Komunalna naknada (HRK) | Komunalne naknade <i>per capita</i> | Prosječni fiskalni kapacitet (HRK) | Fiskalni <i>gap</i> (HRK) |
|-----|---------------------|-----------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|---------------------------|
| 329 | DONJI KRALJEVEC | 4.043 | 101 | 915074 | 226 | 2006489 | 1091415 |
| 330 | GALOVAC | 1.258 | 101 | 148195 | 118 | 624329 | 476134 |
| 331 | TRPANJ | 683 | 101 | 407962 | 597 | 338964 | 0 |
| 332 | JESENJE | 1.371 | 101 | 68709 | 50 | 680410 | 611701 |
| 333 | KOMIŽA | 1.394 | 101 | 447228 | 321 | 691824 | 244596 |
| 334 | DRNIŠ | 6.276 | 101 | 1893737 | 302 | 3114698 | 1220961 |
| 335 | PETROVSKO | 2.270 | 101 | 28957 | 13 | 1126572 | 1097615 |
| 336 | KRIŽ | 6.098 | 101 | 1489666 | 244 | 3026359 | 1536693 |
| 337 | KRAVARSKO | 1.824 | 101 | 310712 | 170 | 905228 | 594516 |
| 338 | KLOŠTAR IVANIĆ | 5.523 | 101 | 1978407 | 358 | 2740994 | 762587 |
| 339 | PODGORA | 2.233 | 101 | 1704290 | 763 | 1108209 | 0 |
| 340 | ZADVARJE | 289 | 102 | 719477 | 2490 | 143427 | 0 |
| 341 | SLAVONSKI BROD | 49.891 | 102 | 18100022 | 363 | 24760265 | 6660243 |
| 342 | MOTOVUN | 912 | 102 | 141486 | 155 | 452614 | 311128 |
| 343 | VINICA | 3.020 | 102 | 363693 | 120 | 1498787 | 1135094 |
| 344 | LUMBARDA | 1.209 | 102 | 503480 | 416 | 600011 | 96531 |
| 345 | DRAGANIĆ | 2.541 | 102 | 1085337 | 427 | 1261066 | 175729 |
| 346 | DUBROVAČKO PRIMORJE | 1.636 | 102 | 430008 | 263 | 811926 | 381918 |
| 347 | SVETA MARIJA | 1.990 | 102 | 280894 | 141 | 987612 | 706718 |
| 348 | VIDOVEC | 4.915 | 102 | 365100 | 74 | 2439252 | 2074152 |
| 349 | OREBIĆ | 3.705 | 102 | 1133471 | 306 | 1838744 | 705273 |
| 350 | POSEDARJE | 3.430 | 102 | 1626237 | 474 | 1702265 | 76028 |
| 351 | KUTINA | 19.601 | 102 | 20440883 | 1043 | 9727725 | 0 |
| 352 | ĐURMANEC | 3.781 | 102 | 576780 | 153 | 1876462 | 1299682 |
| 353 | PAG | 3.175 | 102 | 4117536 | 1297 | 1575712 | 0 |

| Br. | Lokalna samouprava | Broj stanovnika | Indeks razvijenosti | Komunalna naknada (HRK) | Komunalne naknade <i>per capita</i> | Prosječni fiskalni kapacitet (HRK) | Fiskalni gap (HRK) |
|-----|----------------------|-----------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|--------------------|
| 354 | OKRUG | 2.995 | 102 | 2990410 | 998 | 1486380 | 0 |
| 355 | VRBOVEC | 12.981 | 102 | 4958157 | 382 | 6442304 | 1484147 |
| 356 | NEDELIŠĆE | 11.017 | 102 | 1683218 | 153 | 5467596 | 3784378 |
| 357 | BERETINEC | 2.049 | 102 | 188566 | 92 | 1016892 | 828326 |
| 358 | BEDENICA | 1.266 | 102 | 112935 | 89 | 628300 | 515365 |
| 359 | OZALJ | 5.837 | 102 | 1530646 | 262 | 2896828 | 1366182 |
| 360 | KLANJEC | 2.548 | 102 | 525745 | 206 | 1264540 | 738795 |
| 361 | VRSI | 2.045 | 102 | 2088459 | 1021 | 1014907 | 0 |
| 362 | SISAK | 40.121 | 102 | 52979207 | 1320 | 19911539 | 0 |
| 363 | LOVINAC | 943 | 102 | 1784319 | 1892 | 467999 | 0 |
| 364 | ĐURĐEVAC | 7.378 | 102 | 6388085 | 866 | 3661607 | 0 |
| 365 | ROGOZNICA | 2.106 | 102 | 3078732 | 1462 | 1045181 | 0 |
| 366 | BEDEKOVČINA | 7.340 | 103 | 2395209 | 326 | 3642748 | 1247539 |
| 367 | OPRTALJ | 748 | 103 | 786433 | 1051 | 371223 | 0 |
| 368 | VIR | 3.045 | 103 | 8235360 | 2705 | 1511195 | 0 |
| 369 | SVETI JURAJ NA BREGU | 4.929 | 103 | 342179 | 69 | 2446200 | 2104021 |
| 370 | SEGET | 4.511 | 103 | 4526677 | 1003 | 2238752 | 0 |
| 371 | TUHELJ | 2.043 | 103 | 532379 | 261 | 1013915 | 481536 |
| 372 | LJUBEŠČICA | 1.689 | 103 | 500074 | 296 | 838229 | 338155 |
| 373 | OGULIN | 12.246 | 103 | 2926169 | 239 | 6077533 | 3151364 |
| 374 | RAŠA | 2.809 | 103 | 2001265 | 712 | 1394071 | 0 |
| 375 | VARAŽDINSKE TOPLICE | 5.537 | 103 | 1371478 | 248 | 2747942 | 1376464 |
| 376 | DARUVAR | 10.105 | 103 | 2848090 | 282 | 5014982 | 2166892 |
| 377 | RAKOVICA | 2.230 | 103 | 6685230 | 2998 | 1106720 | 0 |

| Br. | Lokalna samouprava | Broj stanovnika | Indeks razvijenosti | Komunalna naknada (HRK) | Komunalne naknade <i>per capita</i> | Prosječni fiskalni kapacitet (HRK) | Fiskalni gap (HRK) |
|-----|-------------------------|-----------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|--------------------|
| 378 | VIROVITICA | 19.302 | 103 | 12828205 | 665 | 9579336 | 0 |
| 379 | PISAROVINA | 3.484 | 103 | 968486 | 278 | 1729065 | 760579 |
| 380 | RADOBOJ | 2.981 | 103 | 511518 | 172 | 1479432 | 967914 |
| 381 | POŽEGA | 22.294 | 103 | 10045466 | 451 | 11064227 | 1018761 |
| 382 | MLJET | 1.062 | 103 | 353914 | 333 | 527057 | 173143 |
| 383 | SRAČINEC | 4.678 | 103 | 102113 | 22 | 2321632 | 2219519 |
| 384 | FUŽINE | 1.394 | 103 | 2216542 | 1590 | 691824 | 0 |
| 385 | PAKOŠTANE | 4.100 | 103 | 2573156 | 628 | 2034778 | 0 |
| 386 | SVETI KRIŽ ZAČRETJE | 5.659 | 103 | 2100176 | 371 | 2808489 | 708313 |
| 387 | KONJŠČINA | 3.308 | 103 | 666364 | 201 | 1641718 | 975354 |
| 388 | VINODOLSKA OPĆINA | 3.226 | 103 | 6169754 | 1913 | 1601023 | 0 |
| 389 | VELIKO TRGOVIŠĆE | 4.448 | 103 | 1674024 | 376 | 2207485 | 533461 |
| 390 | NOVI MAROF | 11.795 | 103 | 2246058 | 190 | 5853708 | 3607650 |
| 391 | ZLATAR | 5.574 | 103 | 1301698 | 234 | 2766305 | 1464607 |
| 392 | BIBINJE | 3.962 | 103 | 1484525 | 375 | 1966290 | 481765 |
| 393 | TISNO | 2.908 | 103 | 4172903 | 1435 | 1443203 | 0 |
| 394 | CEROVLJE | 1.453 | 103 | 534723 | 368 | 721105 | 186382 |
| 395 | DONJA STUBICA | 5.326 | 103 | 1136565 | 213 | 2643226 | 1506661 |
| 396 | VODICE | 8.649 | 103 | 11527232 | 1333 | 4292388 | 0 |
| 397 | BUJE | 4.441 | 103 | 3867726 | 871 | 2204011 | 0 |
| 398 | LASTOVO | 748 | 103 | 353263 | 472 | 371223 | 17960 |
| 399 | BLATO | 3.330 | 103 | 795888 | 239 | 1652636 | 856748 |
| 400 | TRNOVEC BARTOLOVEČKI | 6.145 | 104 | 1303413 | 212 | 3049685 | 1746272 |
| 401 | PAŠMAN | 2.136 | 104 | 1263515 | 592 | 1060069 | 0 |
| 402 | PREGRADA | 5.927 | 104 | 783021 | 132 | 2941494 | 2158473 |
| 403 | DELNICE | 5.135 | 104 | 8775838 | 1709 | 2548435 | 0 |

| Br. | Lokalna samouprava | Broj stanovnika | Indeks razvijenosti | Komunalna naknada (HRK) | Komunalne naknade <i>per capita</i> | Prosječni fiskalni kapacitet (HRK) | Fiskalni gap (HRK) |
|-----|---------------------|-----------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|--------------------|
| 404 | MARIJA BISTRICA | 5.553 | 104 | 999971 | 180 | 2755883 | 1755912 |
| 405 | KAŠTELA | 37.794 | 104 | 30777321 | 814 | 18756678 | 0 |
| 406 | BJELOVAR | 36.316 | 104 | 16049435 | 442 | 18023166 | 1973731 |
| 407 | PREKO | 3.556 | 104 | 2697601 | 759 | 1764797 | 0 |
| 408 | PLITVIČKA JEZERA | 3.649 | 104 | 4692749 | 1286 | 1810952 | 0 |
| 409 | NEREŽIŠĆA | 878 | 104 | 433304 | 494 | 435740 | 2436 |
| 410 | LUPOGLAV | 836 | 104 | 641279 | 767 | 414896 | 0 |
| 411 | ZLATAR BISTRICA | 2.308 | 104 | 847080 | 367 | 1145431 | 298351 |
| 412 | STARIGRAD | 1.697 | 104 | 651485 | 384 | 842199 | 190714 |
| 413 | TRIBUNJ | 1.594 | 104 | 1143356 | 717 | 791082 | 0 |
| 414 | SVETI ILIJA | 3.242 | 104 | 406473 | 125 | 1608963 | 1202490 |
| 415 | LUKA | 1.265 | 104 | 975675 | 771 | 627803 | 0 |
| 416 | SVETI FILIP I JAKOV | 4.461 | 104 | 3165133 | 710 | 2213937 | 0 |
| 417 | KRIŽEVCI | 18.949 | 104 | 5045501 | 266 | 9404146 | 4358645 |
| 418 | SVETI IVAN ZELINA | 14.602 | 104 | 5116528 | 350 | 7246786 | 2130258 |
| 419 | VINKOVCI | 30.842 | 104 | 12320326 | 399 | 15306490 | 2986164 |
| 420 | VIS | 1.918 | 104 | 1366701 | 713 | 951879 | 0 |
| 421 | OMIŠ | 14.139 | 104 | 7265202 | 514 | 7017005 | 0 |
| 422 | JAKOVLJE | 3.797 | 104 | 690876 | 182 | 1884402 | 1193526 |
| 423 | NOVI VINODOLSKI | 4.328 | 104 | 7081121 | 1636 | 2147931 | 0 |
| 424 | POLIČNIK | 4.676 | 104 | 4516827 | 966 | 2320639 | 0 |
| 425 | IVANEC | 12.723 | 104 | 4065677 | 320 | 6314262 | 2248585 |
| 426 | TROGIR | 12.393 | 104 | 12615990 | 1018 | 6150487 | 0 |
| 427 | DUGA RESA | 10.212 | 104 | 3155085 | 309 | 5068085 | 1913000 |
| 428 | JELSA | 3.501 | 104 | 1469556 | 420 | 1737501 | 267945 |
| 429 | PRELOG | 7.027 | 104 | 2823319 | 402 | 3487410 | 664091 |

| Br. | Lokalna samouprava | Broj stanovnika | Indeks razvijenosti | Komunalna naknada (HRK) | Komunalne naknade <i>per capita</i> | Prosječni fiskalni kapacitet (HRK) | Fiskalni gap (HRK) |
|-----|--------------------|-----------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|--------------------|
| 430 | PRIMOŠTEN | 2.627 | 105 | 3105806 | 1182 | 1303746 | 0 |
| 431 | GORNJI KNEGINEC | 4.900 | 105 | 2493310 | 509 | 2431807 | 0 |
| 432 | MOŠĆENIČKA DRAGA | 1.288 | 105 | 760842 | 591 | 639218 | 0 |
| 433 | MARIJA GORICA | 2.094 | 105 | 318615 | 152 | 1039225 | 720610 |
| 434 | PRIVLAKA. | 2.128 | 105 | 455068 | 214 | 1056099 | 601031 |
| 435 | JELENJE | 5.096 | 105 | 1088208 | 214 | 2529080 | 1440872 |
| 436 | BILICE | 2.546 | 105 | 737583 | 290 | 1263547 | 525964 |
| 437 | POVLJANA | 669 | 105 | 1067072 | 1595 | 332016 | 0 |
| 438 | RAB | 7.161 | 105 | 5993212 | 837 | 3553913 | 0 |
| 439 | KORČULA | 5.415 | 105 | 3447462 | 637 | 2687395 | 0 |
| 440 | MURTER-KORNATI | 1.934 | 105 | 1404083 | 726 | 959819 | 0 |
| 441 | KALI | 1.585 | 105 | 1235897 | 780 | 786615 | 0 |
| 442 | TUČEPI | 1.819 | 105 | 1053101 | 579 | 902746 | 0 |
| 443 | KRAPINSKE TOPLICE | 4.827 | 105 | 778233 | 161 | 2395578 | 1617345 |
| 444 | HUM NA SUTLI | 4.592 | 105 | 2706971 | 589 | 2278951 | 0 |
| 445 | LOPAR | 1.107 | 105 | 1404203 | 1268 | 549390 | 0 |
| 446 | DUGI RAT | 6.876 | 105 | 1598814 | 233 | 3412471 | 1813657 |
| 447 | IVANIĆ-GRAD | 12.982 | 105 | 9304481 | 717 | 6442800 | 0 |
| 448 | BRTONIGLA | 1.523 | 105 | 1211663 | 796 | 755845 | 0 |
| 449 | KRALJEVICA | 4.066 | 105 | 2839677 | 698 | 2017904 | 0 |
| 450 | BARBAN | 2.491 | 105 | 869781 | 349 | 1236251 | 366470 |
| 451 | BRELA | 1.626 | 105 | 1754268 | 1079 | 806963 | 0 |
| 452 | KLANA | 1.845 | 106 | 1208507 | 655 | 915650 | 0 |
| 453 | SVETI LOVREČ | 960 | 106 | 415417 | 433 | 476436 | 61019 |
| 454 | SUKOŠAN | 4.665 | 106 | 896005 | 192 | 2315180 | 1419175 |
| 455 | ŠIBENIK | 42.599 | 106 | 27643757 | 649 | 21141338 | 0 |

| Br. | Lokalna samouprava | Broj stanovnika | Indeks razvijenosti | Komunalna naknada (HRK) | Komunalne naknade <i>per capita</i> | Prosječni fiskalni kapacitet (HRK) | Fiskalni <i>gap</i> (HRK) |
|-----|--------------------|-----------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|---------------------------|
| 456 | MILNA | 931 | 106 | 639381 | 687 | 462043 | 0 |
| 457 | TKON | 748 | 106 | 117556 | 157 | 371223 | 253667 |
| 458 | JASENICE | 1.348 | 106 | 795428 | 590 | 668995 | 0 |
| 459 | LOVRAN | 3.527 | 106 | 3196295 | 906 | 1750405 | 0 |
| 460 | BISTRA | 6.444 | 106 | 1300614 | 202 | 3198075 | 1897461 |
| 461 | STARI GRAD | 2.772 | 106 | 1546807 | 558 | 1375708 | 0 |
| 462 | PUŠĆA | 2.564 | 106 | 690467 | 269 | 1272480 | 582013 |
| 463 | SVETA NEDELJA | 2.898 | 106 | 2101140 | 725 | 1438240 | 0 |
| 464 | KLINČA SELA | 5.044 | 106 | 429695 | 85 | 2503273 | 2073578 |
| 465 | SVETVINČENAT | 2.179 | 106 | 1037135 | 476 | 1081410 | 44275 |
| 466 | KAROJBA | 1.404 | 106 | 355521 | 253 | 696787 | 341266 |
| 467 | ZEMUNIK DONJI | 2.159 | 106 | 5845864 | 2708 | 1071484 | 0 |
| 468 | VODNJAN | 5.838 | 106 | 5647784 | 967 | 2897325 | 0 |
| 469 | POSTIRA | 1.538 | 106 | 656221 | 427 | 763290 | 107069 |
| 470 | GOSPIĆ | 11.502 | 106 | 9550607 | 830 | 5708295 | 0 |
| 471 | STRAHONINEC | 2.598 | 106 | 236930 | 91 | 1289354 | 1052424 |
| 472 | KLIS | 5.226 | 106 | 4141343 | 792 | 2593597 | 0 |
| 473 | GRAČIŠĆE | 1.312 | 106 | 181980 | 139 | 651129 | 469149 |
| 474 | OROSLAVJE | 5.834 | 106 | 2051251 | 352 | 2895340 | 844089 |
| 475 | VIŠNJAN | 2.096 | 106 | 1439428 | 687 | 1040218 | 0 |
| 476 | KARLOVAC | 49.377 | 106 | 45393028 | 919 | 24505173 | 0 |
| 477 | CRIKVENICA | 9.980 | 107 | 15654613 | 1569 | 4952946 | 0 |
| 478 | JASTREBARSKO | 14.562 | 107 | 16024275 | 1100 | 7226934 | 0 |
| 479 | OSIJEK | 96.313 | 107 | 51260614 | 532 | 47798909 | 0 |
| 480 | GROŽNJAN | 656 | 107 | 232195 | 354 | 325564 | 93369 |
| 481 | LABIN | 10.424 | 107 | 7294955 | 700 | 5173298 | 0 |

| Br. | Lokalna samouprava | Broj stanovnika | Indeks razvijenosti | Komunalna naknada (HRK) | Komunalne naknade <i>per capita</i> | Prosječni fiskalni kapacitet (HRK) | Fiskalni gap (HRK) |
|-----|--------------------|-----------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|--------------------|
| 482 | SUPETAR | 4.325 | 107 | 1913893 | 443 | 2146442 | 232549 |
| 483 | LUDBREG | 8.477 | 107 | 4732450 | 558 | 4207027 | 0 |
| 484 | STON | 2.491 | 107 | 559235 | 225 | 1236251 | 677016 |
| 485 | STUBIČKE TOPLICE | 2.740 | 107 | 513926 | 188 | 1359827 | 845901 |
| 486 | BAŠKA VODA | 2.590 | 107 | 562545 | 217 | 1285384 | 722839 |
| 487 | MARČANA | 4.250 | 107 | 1483484 | 349 | 2109221 | 625737 |
| 488 | KRAPINA | 11.530 | 107 | 4249584 | 369 | 5722191 | 1472607 |
| 489 | SPLIT | 160.577 | 107 | 123906647 | 772 | 79692310 | 0 |
| 490 | BRDOVEC | 10.737 | 107 | 2245660 | 209 | 5328636 | 3082976 |
| 491 | ŽMINJ | 3.360 | 107 | 1577328 | 469 | 1667525 | 90197 |
| 492 | RIJEKA | 107.964 | 108 | 112417231 | 1041 | 53581151 | 0 |
| 493 | SOLIN | 24.862 | 108 | 29423809 | 1183 | 12338692 | 0 |
| 494 | ČAVLE | 7.059 | 108 | 7039562 | 997 | 3503291 | 0 |
| 495 | NIN | 2.705 | 108 | 3318230 | 1227 | 1342457 | 0 |
| 496 | ŠENKOVEC | 2.708 | 108 | 263851 | 97 | 1343946 | 1080095 |
| 497 | PIĆAN | 1.722 | 108 | 3451052 | 2004 | 854607 | 0 |
| 498 | PULA | 52.220 | 108 | 46139347 | 884 | 25916118 | 0 |
| 499 | VIŽINADA | 1.142 | 108 | 464943 | 407 | 566760 | 101817 |
| 500 | KAŠTELIR-LABINCI | 1.493 | 108 | 632680 | 424 | 740957 | 108277 |
| 501 | BAKAR | 7.573 | 108 | 25481301 | 3365 | 3758383 | 0 |
| 502 | MATULJI | 10.773 | 108 | 5811219 | 539 | 5346502 | 0 |
| 503 | LIŽNJAN | 4.087 | 108 | 1264991 | 310 | 2028326 | 763335 |
| 504 | DUGO SELO | 17.676 | 108 | 7711523 | 436 | 8772373 | 1060850 |
| 505 | HVAR | 3.979 | 109 | 2620637 | 659 | 1974727 | 0 |
| 506 | MAKARSKA | 13.301 | 109 | 4508134 | 339 | 6601116 | 2092982 |
| 507 | KOPRIVNICA | 28.580 | 109 | 30077127 | 1052 | 14183888 | 0 |

| Br. | Lokalna samouprava | Broj stanovnika | Indeks razvijenosti | Komunalna naknada (HRK) | Komunalne naknade <i>per capita</i> | Prosječni fiskalni kapacitet (HRK) | Fiskalni gap (HRK) |
|-----|--------------------|-----------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|--------------------|
| 508 | DUGOPOLJE | 3.742 | 109 | 16714061 | 4467 | 1857107 | 0 |
| 509 | PODSTRANA | 10.403 | 109 | 4088700 | 393 | 5162876 | 1074176 |
| 510 | BIOGRAD NA MORU | 5.601 | 109 | 9485146 | 1693 | 2779705 | 0 |
| 511 | TINJAN | 1.729 | 109 | 840430 | 486 | 858081 | 17651 |
| 512 | ZADAR | 70.779 | 109 | 58407541 | 825 | 35126712 | 0 |
| 513 | BUZET | 5.999 | 109 | 6458250 | 1077 | 2977227 | 0 |
| 514 | SVETI PETAR U ŠUMI | 1.051 | 109 | 475670 | 453 | 521598 | 45928 |
| 515 | MALI LOŠINJ | 7.537 | 109 | 10753124 | 1427 | 3740517 | 0 |
| 516 | PAZIN | 8.279 | 109 | 5800534 | 701 | 4108762 | 0 |
| 517 | VRSAR | 1.923 | 110 | 2761242 | 1436 | 954360 | 0 |
| 518 | KRŠAN | 2.829 | 110 | 7217680 | 2551 | 1403996 | 0 |
| 519 | FAŽANA | 3.463 | 110 | 2259441 | 652 | 1718643 | 0 |
| 520 | NOVIGRAD PODRAVSKI | 3.889 | 110 | 472665 | 122 | 1930061 | 1457396 |
| 521 | ZABOK | 8.656 | 110 | 9377692 | 1083 | 4295862 | 0 |
| 522 | SUTIVAN | 936 | 110 | 1114604 | 1191 | 464525 | 0 |
| 523 | ČAKOVEC | 27.122 | 110 | 12685301 | 468 | 13460301 | 775000 |
| 524 | VELIKA GORICA | 61.075 | 110 | 37488337 | 614 | 30310741 | 0 |
| 525 | KANFANAR | 1.498 | 110 | 1204228 | 804 | 743438 | 0 |
| 526 | UMAG | 12.699 | 110 | 15518297 | 1222 | 6302351 | 0 |
| 527 | NOVALJA | 3.680 | 110 | 4829450 | 1312 | 1826337 | 0 |
| 528 | DOBRINJ | 2.150 | 110 | 1265918 | 589 | 1067017 | 0 |
| 529 | ROVINJ | 12.968 | 111 | 17979283 | 1386 | 6435852 | 0 |
| 530 | KONAVLE | 8.607 | 111 | 4907600 | 570 | 4271544 | 0 |
| 531 | ŽUPA DUBROVAČKA | 8.705 | 111 | 4953069 | 569 | 4320180 | 0 |
| 532 | STUPNIK | 3.886 | 111 | 9461037 | 2435 | 1928572 | 0 |

| Br. | Lokalna samouprava | Broj stanovnika | Indeks razvijenosti | Komunalna naknada (HRK) | Komunalne naknade <i>per capita</i> | Prosječni fiskalni kapacitet (HRK) | Fiskalni gap (HRK) |
|-----|--------------------|-----------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|--------------------|
| 533 | BAŠKA | 1.656 | 111 | 3037323 | 1834 | 821852 | 0 |
| 534 | CRES | 2.716 | 111 | 2748282 | 1012 | 1347916 | 0 |
| 535 | VRBNIK | 1.190 | 111 | 1332967 | 1120 | 590582 | 0 |
| 536 | OPATIJA | 10.619 | 111 | 14561516 | 1371 | 5270074 | 0 |
| 537 | PUNAT | 1.900 | 111 | 3641909 | 1917 | 942946 | 0 |
| 538 | KASTAV | 10.202 | 111 | 5122873 | 502 | 5063122 | 0 |
| 539 | VIŠKOVO | 16.084 | 112 | 10740996 | 668 | 7982283 | 0 |
| 540 | VARAŽDIN | 43.782 | 112 | 44015097 | 1005 | 21728446 | 0 |
| 541 | TAR-VABRIGA | 2.148 | 112 | 2977556 | 1386 | 1066025 | 0 |
| 542 | ZAPREŠIĆ | 24.133 | 112 | 26252935 | 1088 | 11976899 | 0 |
| 543 | BOL | 1.678 | 112 | 3650094 | 2175 | 832770 | 0 |
| 544 | POREČ | 16.607 | 112 | 15578530 | 938 | 8241842 | 0 |
| 545 | SVETA NEDJELJA | 18.221 | 113 | 9506701 | 522 | 9042849 | 0 |
| 546 | SAMOBOR | 37.435 | 113 | 25849898 | 691 | 18578511 | 0 |
| 547 | KOLAN | 815 | 113 | 1419865 | 1742 | 404474 | 0 |
| 548 | KRK | 6.816 | 113 | 7798485 | 1144 | 3382694 | 0 |
| 549 | MALINSKA-DUBAŠNICA | 3.212 | 113 | 3292432 | 1025 | 1594074 | 0 |
| 550 | MEDULIN | 6.552 | 113 | 8755198 | 1336 | 3251674 | 0 |
| 551 | DUBROVNIK | 41.562 | 114 | 35241678 | 848 | 20626689 | 0 |
| 552 | BALE | 1.170 | 114 | 1334363 | 1140 | 580656 | 0 |
| 553 | FUNTANA | 911 | 114 | 2671216 | 2932 | 452118 | 0 |
| 554 | OMIŠALJ | 2.992 | 115 | 8295580 | 2773 | 1484891 | 0 |
| 555 | ZAGREB | 767.131 | 118 | 748861813 | 976 | 380717296 | 0 |
| 556 | KOSTRENA | 4.398 | 119 | 30180704 | 6862 | 2182671 | 0 |

Izvor: obrada autorice, podaci MFIN, MRRFEU

PRILOG 11. Izračun alokacije dodatnog transfera

| Br. | Lokalna samouprava | Gap indeksa razvijenosti | Alokacija indeks | Alokacija stanovništvo | Transfer indeks (HRK) | Transfer stanovništvo (HRK) | Ukupno (HRK) |
|-----|--------------------|--------------------------|------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------------|--------------|
| 1 | ERVENIK | 32,90 | 0,0197 | 0,0009 | 854789 | 161422 | 1016211 |
| 2 | KISTANJE | 22,28 | 0,0134 | 0,0031 | 578950 | 542166 | 1121116 |
| 3 | DONJI LAPAC | 22,17 | 0,0133 | 0,0016 | 575974 | 279471 | 855445 |
| 4 | DVOR | 21,61 | 0,0130 | 0,0035 | 561398 | 612955 | 1174353 |
| 5 | ŽUMBERAK | 21,57 | 0,0129 | 0,0007 | 560556 | 124596 | 685152 |
| 6 | BISKUPIJA | 21,41 | 0,0128 | 0,0014 | 556252 | 240804 | 797055 |
| 7 | GVOZD | 21,07 | 0,0126 | 0,0024 | 547458 | 418798 | 966256 |
| 8 | KIJEVO | 20,58 | 0,0124 | 0,0003 | 534770 | 55649 | 590419 |
| 9 | VRHOVINE | 17,94 | 0,0108 | 0,0008 | 466101 | 133598 | 599699 |
| 10 | OKUČANI | 17,22 | 0,0103 | 0,0027 | 447499 | 475265 | 922764 |
| 11 | LEVANJSKA VAROŠ | 17,05 | 0,0102 | 0,0009 | 443026 | 156921 | 599948 |
| 12 | CIVLJANE | 16,64 | 0,0100 | 0,0002 | 432272 | 34985 | 467257 |
| 13 | DONJI KUKURUZARI | 16,42 | 0,0099 | 0,0013 | 426704 | 220958 | 647662 |
| 14 | GUNJA | 15,17 | 0,0091 | 0,0031 | 394087 | 531936 | 926023 |
| 15 | GORNJI BOGIĆEVCI | 14,72 | 0,0088 | 0,0017 | 382451 | 292156 | 674607 |
| 16 | MAJUR | 14,46 | 0,0087 | 0,0009 | 375858 | 155489 | 531347 |
| 17 | JAGODNJAK | 14,31 | 0,0086 | 0,0018 | 371862 | 306886 | 678749 |
| 18 | VOĆIN | 14,12 | 0,0085 | 0,0022 | 366879 | 387904 | 754784 |
| 19 | PRGOMET | 13,83 | 0,0083 | 0,0006 | 359444 | 101886 | 461330 |
| 20 | POPOVAC | 13,82 | 0,0083 | 0,0017 | 359215 | 295839 | 655053 |
| 21 | STARA GRADIŠKA | 13,58 | 0,0081 | 0,0011 | 352814 | 186382 | 539197 |
| 22 | ĐULOVAC | 13,15 | 0,0079 | 0,0033 | 341777 | 567126 | 908903 |
| 23 | DRAŽ | 12,91 | 0,0078 | 0,0023 | 335556 | 398748 | 734304 |

| Br. | Lokalna samouprava | Gap indeksa razvijenosti | Alokacija indeks | Alokacija stanovništvo | Transfer indeks (HRK) | Transfer stanovništvo (HRK) | Ukupno (HRK) |
|-----|--------------------|--------------------------|------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------------|--------------|
| 24 | HRVATSKA DUBICA | 12,62 | 0,0076 | 0,0017 | 328028 | 299112 | 627140 |
| 25 | KRNJAK | 12,47 | 0,0075 | 0,0016 | 324117 | 272515 | 596632 |
| 26 | MARKUŠICA | 12,45 | 0,0075 | 0,0021 | 323472 | 362740 | 686212 |
| 27 | SUNJA | 12,26 | 0,0074 | 0,0049 | 318655 | 843733 | 1162389 |
| 28 | VRBJE | 11,88 | 0,0071 | 0,0020 | 308571 | 345963 | 654534 |
| 29 | ŠODOLOVCI | 11,19 | 0,0067 | 0,0014 | 290859 | 248987 | 539846 |
| 30 | PETLOVAC | 11,12 | 0,0067 | 0,0022 | 288940 | 383403 | 672343 |
| 31 | GRADINA | 11,10 | 0,0067 | 0,0034 | 288477 | 587994 | 876471 |
| 32 | DRENOVCI | 10,92 | 0,0066 | 0,0043 | 283733 | 749212 | 1032945 |
| 33 | JANJINA | 10,87 | 0,0065 | 0,0006 | 282504 | 106796 | 389301 |
| 34 | CISTA PROVO | 10,83 | 0,0065 | 0,0021 | 281517 | 368059 | 649576 |
| 35 | GRAČAC | 10,67 | 0,0064 | 0,0037 | 277304 | 641597 | 918901 |
| 36 | VOJNIĆ | 10,52 | 0,0063 | 0,0043 | 273288 | 736937 | 1010225 |
| 37 | PLAŠKI | 10,46 | 0,0063 | 0,0019 | 271757 | 337575 | 609332 |
| 38 | DRENJE | 10,43 | 0,0063 | 0,0025 | 270933 | 434960 | 705893 |
| 39 | NEGOSLAVCI | 10,27 | 0,0062 | 0,0012 | 266916 | 201113 | 468029 |
| 40 | ZAŽABLJE | 10,26 | 0,0062 | 0,0007 | 266486 | 113139 | 379624 |
| 41 | LOKVIČIĆI | 10,21 | 0,0061 | 0,0008 | 265216 | 136462 | 401679 |
| 42 | BOROVO | 10,08 | 0,0060 | 0,0042 | 261892 | 727321 | 989213 |
| 43 | BABINA GREDA | 9,98 | 0,0060 | 0,0033 | 259439 | 565080 | 824519 |
| 44 | ČAGLIN | 9,98 | 0,0060 | 0,0025 | 259208 | 431892 | 691100 |
| 45 | PODGORAČ | 9,71 | 0,0058 | 0,0029 | 252190 | 502271 | 754461 |
| 46 | SLAVONSKI ŠAMAC | 9,65 | 0,0058 | 0,0019 | 250838 | 322435 | 573273 |
| 47 | TRPINJA | 9,43 | 0,0057 | 0,0049 | 244916 | 852531 | 1097446 |
| 48 | ZRINSKI TOPOLOVAC | 9,41 | 0,0056 | 0,0009 | 244432 | 152829 | 397262 |
| 49 | MIKLEUŠ | 9,40 | 0,0056 | 0,0013 | 244253 | 218299 | 462551 |

| Br. | Lokalna samouprava | Gap indeksa razvijenosti | Alokacija indeks | Alokacija stanovništvo | Transfer indeks (HRK) | Transfer stanovništvo (HRK) | Ukupno (HRK) |
|-----|---------------------|--------------------------|------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------------|--------------|
| 50 | LUKAČ | 9,31 | 0,0056 | 0,0033 | 241883 | 564466 | 806350 |
| 51 | SUHOPOLJE | 9,30 | 0,0056 | 0,0062 | 241625 | 1077581 | 1319206 |
| 52 | VELIKA PISANICA | 9,27 | 0,0056 | 0,0016 | 240840 | 268628 | 509468 |
| 53 | ČAĐAVICA | 9,26 | 0,0056 | 0,0018 | 240489 | 318139 | 558628 |
| 54 | ŠTITAR | 9,12 | 0,0055 | 0,0018 | 237095 | 317525 | 554620 |
| 55 | VILJEVO | 8,99 | 0,0054 | 0,0019 | 233666 | 332665 | 566331 |
| 56 | SOPJE | 8,94 | 0,0054 | 0,0022 | 232396 | 388109 | 620505 |
| 57 | CETINGRAD | 8,67 | 0,0052 | 0,0018 | 225360 | 305045 | 530405 |
| 58 | PODRAVSKA MOSLAVINA | 8,57 | 0,0051 | 0,0011 | 222796 | 195180 | 417976 |
| 59 | KNEŽEVI VINOGRADI | 8,55 | 0,0051 | 0,0040 | 222267 | 686812 | 909079 |
| 60 | TRNAVA | 8,48 | 0,0051 | 0,0015 | 220442 | 255943 | 476385 |
| 61 | ERDUT | 8,46 | 0,0051 | 0,0064 | 219939 | 1112156 | 1332095 |
| 62 | NOVA BUKOVICA | 8,44 | 0,0051 | 0,0015 | 219398 | 260853 | 480252 |
| 63 | TOMPOJEVCI | 8,41 | 0,0050 | 0,0013 | 218516 | 228324 | 446840 |
| 64 | DRAGALIĆ | 8,35 | 0,0050 | 0,0012 | 216990 | 216457 | 433447 |
| 65 | GORJANI | 8,33 | 0,0050 | 0,0015 | 216373 | 254920 | 471293 |
| 66 | BOŠNJACI | 8,32 | 0,0050 | 0,0034 | 216111 | 586767 | 802878 |
| 67 | UNEŠIĆ | 8,20 | 0,0049 | 0,0015 | 212961 | 259626 | 472587 |
| 68 | SUĆURAJ | 8,04 | 0,0048 | 0,0005 | 208895 | 87156 | 296051 |
| 69 | DEŽANOVAC | 7,97 | 0,0048 | 0,0023 | 207131 | 404681 | 611811 |
| 70 | ŠANDROVAC | 7,80 | 0,0047 | 0,0017 | 202718 | 288678 | 491396 |
| 71 | VRBANJA | 7,76 | 0,0047 | 0,0034 | 201655 | 587176 | 788831 |
| 72 | ZDENCI | 7,73 | 0,0046 | 0,0017 | 200832 | 297271 | 498103 |
| 73 | BEREK | 7,69 | 0,0046 | 0,0013 | 199756 | 226278 | 426033 |
| 74 | ĐURĐENOVAC | 7,68 | 0,0046 | 0,0063 | 199465 | 1090879 | 1290344 |

| Br. | Lokalna samouprava | Gap indeksa razvijenosti | Alokacija indeks | Alokacija stanovništvo | Transfer indeks (HRK) | Transfer stanovništvo (HRK) | Ukupno (HRK) |
|-----|--------------------|--------------------------|------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------------|--------------|
| 75 | DAVOR | 7,51 | 0,0045 | 0,0030 | 195202 | 517411 | 712612 |
| 76 | ŠPIŠIĆ BUKOVICA | 7,51 | 0,0045 | 0,0039 | 195081 | 675764 | 870845 |
| 77 | JASENOVAC | 7,48 | 0,0045 | 0,0018 | 194343 | 318957 | 513300 |
| 78 | DARDA | 7,47 | 0,0045 | 0,0064 | 194160 | 1110315 | 1304475 |
| 79 | CRNAC | 7,42 | 0,0045 | 0,0013 | 192788 | 228324 | 421112 |
| 80 | STARO PETROVO SELO | 7,42 | 0,0045 | 0,0049 | 192675 | 840869 | 1033544 |
| 81 | SEVERIN | 7,41 | 0,0044 | 0,0008 | 192579 | 143623 | 336202 |
| 82 | UDBINA | 7,26 | 0,0044 | 0,0016 | 188770 | 272924 | 461695 |
| 83 | BRINJE | 7,20 | 0,0043 | 0,0030 | 187175 | 524367 | 711541 |
| 84 | PROLOŽAC | 7,15 | 0,0043 | 0,0037 | 185752 | 636687 | 822439 |
| 85 | LEČEVICA | 7,14 | 0,0043 | 0,0006 | 185642 | 101273 | 286915 |
| 86 | LOVREĆ | 6,97 | 0,0042 | 0,0017 | 181177 | 286837 | 468013 |
| 87 | POJEZERJE | 6,93 | 0,0042 | 0,0011 | 180037 | 192929 | 372966 |
| 88 | RIBNIK | 6,89 | 0,0041 | 0,0004 | 178912 | 74062 | 252974 |
| 89 | NOVA RAČA | 6,81 | 0,0041 | 0,0033 | 176869 | 563853 | 740722 |
| 90 | KONČANICA | 6,80 | 0,0041 | 0,0021 | 176786 | 369287 | 546072 |
| 91 | GLINA | 6,76 | 0,0041 | 0,0084 | 175616 | 1455869 | 1631485 |
| 92 | ZAGVOZD | 6,74 | 0,0040 | 0,0011 | 175173 | 195794 | 370966 |
| 93 | KULA NORINSKA | 6,69 | 0,0040 | 0,0017 | 173813 | 289292 | 463104 |
| 94 | SEMELJCI | 6,63 | 0,0040 | 0,0042 | 172190 | 727935 | 900125 |
| 95 | REŠETARI | 6,55 | 0,0039 | 0,0046 | 170304 | 788084 | 958388 |
| 96 | RUNOVIĆI | 6,54 | 0,0039 | 0,0023 | 170003 | 402635 | 572638 |
| 97 | KAPELA | 6,53 | 0,0039 | 0,0028 | 169720 | 484267 | 653986 |
| 98 | VLADISLAVCI | 6,48 | 0,0039 | 0,0018 | 168495 | 317525 | 486020 |
| 99 | BOGDANOVCI | 6,40 | 0,0038 | 0,0018 | 166294 | 316093 | 482387 |

| Br. | Lokalna samouprava | Gap indeksa razvijenosti | Alokacija indeks | Alokacija stanovništvo | Transfer indeks (HRK) | Transfer stanovništvo (HRK) | Ukupno (HRK) |
|-----|----------------------------|--------------------------|------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------------|--------------|
| 100 | FARKAŠEVAC | 6,39 | 0,0038 | 0,0018 | 165923 | 319571 | 485494 |
| 101 | HRVATSKA KOSTAJNICA | 6,36 | 0,0038 | 0,0022 | 165145 | 384426 | 549572 |
| 102 | VRLIKA | 6,34 | 0,0038 | 0,0020 | 164712 | 353533 | 518245 |
| 103 | BROD MORAVICE | 6,21 | 0,0037 | 0,0008 | 161266 | 135644 | 296909 |
| 104 | TOPUSKO | 6,20 | 0,0037 | 0,0026 | 161088 | 454601 | 615689 |
| 105 | STARI JANKOVCI | 6,12 | 0,0037 | 0,0039 | 159049 | 669217 | 828266 |
| 106 | STRIZIVOJNA | 6,11 | 0,0037 | 0,0024 | 158875 | 414706 | 573581 |
| 107 | RUŽIĆ | 6,06 | 0,0036 | 0,0015 | 157540 | 262490 | 420030 |
| 108 | VIŠKOVC | 6,02 | 0,0036 | 0,0018 | 156326 | 306068 | 462394 |
| 109 | ČAČINCI | 5,95 | 0,0036 | 0,0026 | 154686 | 442326 | 597012 |
| 110 | SOKOLOVAC | 5,95 | 0,0036 | 0,0033 | 154581 | 570604 | 725185 |
| 111 | KAPTOL | 5,89 | 0,0035 | 0,0031 | 152937 | 532959 | 685896 |
| 112 | GUNDINCI | 5,88 | 0,0035 | 0,0019 | 152845 | 329391 | 482237 |
| 113 | NOVA KAPELA | 5,86 | 0,0035 | 0,0040 | 152158 | 694177 | 846335 |
| 114 | PUNITOVCI | 5,82 | 0,0035 | 0,0018 | 151177 | 319571 | 470748 |
| 115 | KOŠKA | 5,60 | 0,0034 | 0,0037 | 145515 | 648349 | 793864 |
| 116 | IVANSKA | 5,55 | 0,0033 | 0,0027 | 144256 | 461557 | 605813 |
| 117 | SIKIREVCI | 5,53 | 0,0033 | 0,0024 | 143737 | 414910 | 558647 |
| 118 | DONJA MOTIČINA | 5,52 | 0,0033 | 0,0016 | 143484 | 272924 | 416408 |
| 119 | KLOŠTAR PODRAVSKI | 5,45 | 0,0033 | 0,0032 | 141618 | 562421 | 704038 |
| 120 | PRIVLAKA | 5,45 | 0,0033 | 0,0026 | 141606 | 448463 | 590069 |
| 121 | VRPOLJE | 5,44 | 0,0033 | 0,0033 | 141430 | 576537 | 717967 |
| 122 | BRESTOVAC | 5,41 | 0,0032 | 0,0035 | 140622 | 609681 | 750303 |
| 123 | GRADIŠTE | 5,36 | 0,0032 | 0,0026 | 139390 | 455624 | 595014 |

| Br. | Lokalna samouprava | Gap indeksa razvijenosti | Alokacija indeks | Alokacija stanovništvo | Transfer indeks (HRK) | Transfer stanovništvo (HRK) | Ukupno (HRK) |
|-----|--------------------------|--------------------------|------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------------|--------------|
| 124 | TORDINCI | 5,35 | 0,0032 | 0,0020 | 138972 | 339007 | 477979 |
| 125 | TOUNJ | 5,33 | 0,0032 | 0,0012 | 138472 | 205000 | 343472 |
| 126 | ZMIJAVCI | 5,33 | 0,0032 | 0,0020 | 138430 | 338393 | 476824 |
| 127 | VELIKI GRĐEVAC | 5,32 | 0,0032 | 0,0027 | 138321 | 473833 | 612154 |
| 128 | CERNIK | 5,30 | 0,0032 | 0,0035 | 137680 | 606408 | 744088 |
| 129 | DONJA VOĆA | 5,30 | 0,0032 | 0,0024 | 137621 | 415320 | 552941 |
| 130 | ŠESTANOVAC | 5,26 | 0,0032 | 0,0020 | 136687 | 341462 | 478149 |
| 131 | MARIJANCI | 5,18 | 0,0031 | 0,0023 | 134654 | 399157 | 533810 |
| 132 | VELIKA KOPANICA | 5,18 | 0,0031 | 0,0031 | 134636 | 536233 | 670869 |
| 133 | BEBRINA | 5,17 | 0,0031 | 0,0033 | 134384 | 576333 | 710717 |
| 134 | ILOK | 5,17 | 0,0031 | 0,0060 | 134352 | 1032161 | 1166513 |
| 135 | SABORSKO | 5,12 | 0,0031 | 0,0006 | 133072 | 95339 | 228411 |
| 136 | BELI MANASTIR | 5,12 | 0,0031 | 0,0094 | 133032 | 1631204 | 1764235 |
| 137 | MAGADENOVAC | 5,08 | 0,0030 | 0,0019 | 131959 | 323049 | 455008 |
| 138 | PRESEKA | 5,03 | 0,0030 | 0,0013 | 130829 | 230983 | 361812 |
| 139 | SKRADIN | 4,99 | 0,0030 | 0,0040 | 129707 | 685175 | 814882 |
| 140 | ŠTEFANJE | 4,90 | 0,0029 | 0,0020 | 127258 | 345350 | 472608 |
| 141 | ROVIŠĆE | 4,87 | 0,0029 | 0,0049 | 126625 | 847825 | 974450 |
| 142 | SATNICA ĐAKOVAČKA | 4,86 | 0,0029 | 0,0021 | 126389 | 363149 | 489538 |
| 143 | PODBABLJE | 4,86 | 0,0029 | 0,0048 | 126277 | 825525 | 951802 |
| 144 | FERIČANCI | 4,61 | 0,0028 | 0,0020 | 119695 | 352919 | 472615 |
| 145 | STARI MIKANOVC | 4,60 | 0,0028 | 0,0029 | 119474 | 494906 | 614379 |
| 146 | VELIKO TROJSTVO | 4,58 | 0,0028 | 0,0028 | 119095 | 486722 | 605816 |
| 147 | MARTIJANEC | 4,56 | 0,0027 | 0,0031 | 118493 | 539711 | 658204 |
| 148 | MARTINSKA VES | 4,53 | 0,0027 | 0,0034 | 117590 | 585335 | 702925 |

| Br. | Lokalna samouprava | Gap indeksa razvijenosti | Alokacija indeks | Alokacija stanovništvo | Transfer indeks (HRK) | Transfer stanovništvo (HRK) | Ukupno (HRK) |
|-----|-----------------------------|--------------------------|------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------------|--------------|
| 149 | RASINJA | 4,47 | 0,0027 | 0,0031 | 116086 | 538279 | 654365 |
| 150 | NIJEMCI | 4,47 | 0,0027 | 0,0042 | 116052 | 721388 | 837440 |
| 151 | BIZOVAC | 4,41 | 0,0026 | 0,0044 | 114701 | 763738 | 878439 |
| 152 | VELIKA TRNOVITICA | 4,37 | 0,0026 | 0,0013 | 113429 | 223209 | 336638 |
| 153 | NOVO VIRJE | 4,34 | 0,0026 | 0,0012 | 112653 | 209910 | 322564 |
| 154 | GARČIN | 4,33 | 0,0026 | 0,0047 | 112499 | 808339 | 920838 |
| 155 | OTOK. | 4,32 | 0,0026 | 0,0058 | 112358 | 1002291 | 1114649 |
| 156 | VUKA | 4,32 | 0,0026 | 0,0012 | 112231 | 201318 | 313548 |
| 157 | KUTJEVO | 4,29 | 0,0026 | 0,0058 | 111495 | 996358 | 1107853 |
| 158 | DONJI ANDRIJEVCI | 4,28 | 0,0026 | 0,0036 | 111174 | 625844 | 737017 |
| 159 | PLETERNICA | 4,23 | 0,0025 | 0,0108 | 109877 | 1869552 | 1979429 |
| 160 | PITOMAČA | 4,23 | 0,0025 | 0,0099 | 109816 | 1718973 | 1828789 |
| 161 | ORIOVAC | 4,22 | 0,0025 | 0,0056 | 109708 | 975899 | 1085607 |
| 162 | DUBRAVA | 4,20 | 0,0025 | 0,0053 | 109050 | 924751 | 1033801 |
| 163 | SIRAČ | 4,18 | 0,0025 | 0,0021 | 108637 | 367445 | 476082 |
| 164 | SVETI PETAR OREHOVEC | 4,16 | 0,0025 | 0,0047 | 108192 | 806498 | 914690 |
| 165 | PODCRKAVLJE | 4,15 | 0,0025 | 0,0026 | 107880 | 451532 | 559413 |
| 166 | CERNA | 4,10 | 0,0025 | 0,0044 | 106661 | 759442 | 866103 |
| 167 | PERUŠIĆ | 4,09 | 0,0025 | 0,0023 | 106359 | 403658 | 510017 |
| 168 | GORNJA RIJEKA | 4,09 | 0,0025 | 0,0018 | 106344 | 318957 | 425301 |
| 169 | BELIŠĆE | 4,07 | 0,0024 | 0,0105 | 105783 | 1817586 | 1923369 |
| 170 | OBROVAC | 4,05 | 0,0024 | 0,0041 | 105201 | 706453 | 811654 |
| 171 | VRBOVSKO | 4,04 | 0,0024 | 0,0046 | 104999 | 792995 | 897993 |
| 172 | GRUBIŠNO POLJE | 3,99 | 0,0024 | 0,0063 | 103704 | 1098040 | 1201744 |
| 173 | KARLOBAG | 3,97 | 0,0024 | 0,0009 | 103076 | 159581 | 262657 |

| Br. | Lokalna samouprava | Gap indeksa razvijenosti | Alokacija indeks | Alokacija stanovništvo | Transfer indeks (HRK) | Transfer stanovništvo (HRK) | Ukupno (HRK) |
|-----|--------------------------|--------------------------|------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------------|--------------|
| 174 | BRODSKI STUPNIK | 3,95 | 0,0024 | 0,0028 | 102764 | 482221 | 584985 |
| 175 | KNIN | 3,94 | 0,0024 | 0,0137 | 102302 | 2380007 | 2482308 |
| 176 | OPRISAVCI | 3,92 | 0,0023 | 0,0023 | 101730 | 402635 | 504365 |
| 177 | GENERALSKI STOL | 3,90 | 0,0023 | 0,0026 | 101315 | 444167 | 545482 |
| 178 | VELIKA | 3,86 | 0,0023 | 0,0053 | 100410 | 921068 | 1021478 |
| 179 | GAREŠNICA | 3,80 | 0,0023 | 0,0102 | 98718 | 1764392 | 1863111 |
| 180 | TRILJ | 3,68 | 0,0022 | 0,0097 | 95692 | 1673963 | 1769655 |
| 181 | PRIMORSKI DOLAC | 3,68 | 0,0022 | 0,0008 | 95678 | 140349 | 236028 |
| 182 | DESINIĆ | 3,65 | 0,0022 | 0,0030 | 94746 | 517615 | 612361 |
| 183 | FERDINANDOVAC | 3,55 | 0,0021 | 0,0017 | 92192 | 289496 | 381688 |
| 184 | VOĐINCI | 3,51 | 0,0021 | 0,0019 | 91300 | 334302 | 425601 |
| 185 | LIŠANE OSTROVIČKE | 3,51 | 0,0021 | 0,0007 | 91156 | 121322 | 212478 |
| 186 | PROMINA | 3,47 | 0,0021 | 0,0011 | 90061 | 192929 | 282990 |
| 187 | HERCEGOVAC | 3,43 | 0,0021 | 0,0023 | 89121 | 390769 | 479889 |
| 188 | OTOK | 3,42 | 0,0021 | 0,0059 | 88882 | 1022546 | 1111428 |
| 189 | IMOTSKI | 3,38 | 0,0020 | 0,0108 | 87778 | 1872621 | 1960399 |
| 190 | GRADAC | 3,36 | 0,0020 | 0,0028 | 87220 | 491223 | 578443 |
| 191 | SIBINJ | 3,34 | 0,0020 | 0,0068 | 86850 | 1172306 | 1259157 |
| 192 | MUĆ | 3,29 | 0,0020 | 0,0041 | 85466 | 708908 | 794374 |
| 193 | ZAGORSKA SELA | 3,27 | 0,0020 | 0,0011 | 85007 | 183927 | 268934 |
| 194 | JARMINA | 3,18 | 0,0019 | 0,0024 | 82503 | 412455 | 494958 |
| 195 | SVETI IVAN ŽABNO | 3,13 | 0,0019 | 0,0051 | 81377 | 888539 | 969915 |
| 196 | BOSILJEVO | 3,13 | 0,0019 | 0,0012 | 81255 | 212775 | 294030 |
| 197 | KOPRIVNIČKI BREGI | 3,08 | 0,0018 | 0,0023 | 80000 | 402635 | 482635 |
| 198 | OREHOVICA | 3,06 | 0,0018 | 0,0032 | 79399 | 556487 | 635886 |

| Br. | Lokalna samouprava | Gap indeksa razvijenosti | Alokacija indeks | Alokacija stanovništvo | Transfer indeks (HRK) | Transfer stanovništvo (HRK) | Ukupno (HRK) |
|-----|--------------------------|--------------------------|------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------------|--------------|
| 199 | BEDNJA | 3,01 | 0,0018 | 0,0040 | 78290 | 693359 | 771649 |
| 200 | ANDRIJAŠEVCI | 2,99 | 0,0018 | 0,0041 | 77705 | 703997 | 781702 |
| 201 | PODTUREN | 2,92 | 0,0018 | 0,0042 | 75818 | 719546 | 795365 |
| 202 | LEGRAD | 2,86 | 0,0017 | 0,0023 | 74219 | 391996 | 466215 |
| 203 | PODRAVSKE SESVETE | 2,82 | 0,0017 | 0,0017 | 73265 | 295839 | 369104 |
| 204 | GOLA | 2,79 | 0,0017 | 0,0025 | 72516 | 425140 | 497656 |
| 205 | NOVSKA | 2,77 | 0,0017 | 0,0132 | 71929 | 2278529 | 2350458 |
| 206 | MRKOPALJ | 2,76 | 0,0017 | 0,0011 | 71631 | 189042 | 260673 |
| 207 | NOVIGRAD. | 2,75 | 0,0017 | 0,0027 | 71538 | 470559 | 542097 |
| 208 | DOMAŠINEC | 2,72 | 0,0016 | 0,0023 | 70803 | 393428 | 464232 |
| 209 | PETRIJEVCI | 2,69 | 0,0016 | 0,0029 | 69844 | 508409 | 578253 |
| 210 | KRAŠIĆ | 2,68 | 0,0016 | 0,0027 | 69729 | 460330 | 530059 |
| 211 | PETERANEC | 2,65 | 0,0016 | 0,0027 | 68909 | 470559 | 539468 |
| 212 | SELNICA | 2,64 | 0,0016 | 0,0031 | 68643 | 539302 | 607944 |
| 213 | ŠTRIGOVA | 2,58 | 0,0015 | 0,0028 | 67016 | 482221 | 549237 |
| 214 | LOBOR | 2,55 | 0,0015 | 0,0032 | 66268 | 553009 | 619277 |
| 215 | LOVAS | 2,54 | 0,0015 | 0,0012 | 65959 | 200499 | 266458 |
| 216 | IVANKOVO | 2,50 | 0,0015 | 0,0077 | 65026 | 1338639 | 1403664 |
| 217 | POKUPSKO | 2,48 | 0,0015 | 0,0023 | 64513 | 394042 | 458555 |
| 218 | HRVACE | 2,48 | 0,0015 | 0,0037 | 64348 | 643234 | 707582 |
| 219 | SLATINA | 2,41 | 0,0014 | 0,0136 | 62559 | 2353410 | 2415968 |
| 220 | BUKOVLJE | 2,33 | 0,0014 | 0,0032 | 60518 | 557920 | 618438 |
| 221 | VISOKO | 2,31 | 0,0014 | 0,0016 | 60063 | 273129 | 333192 |
| 222 | NUŠTAR | 2,28 | 0,0014 | 0,0057 | 59223 | 994517 | 1053739 |
| 223 | TOVARNIK | 2,22 | 0,0013 | 0,0024 | 57749 | 422890 | 480639 |

| Br. | Lokalna samouprava | Gap indeksa razvijenosti | Alokacija indeks | Alokacija stanovništvo | Transfer indeks (HRK) | Transfer stanovništvo (HRK) | Ukupno (HRK) |
|-----|--------------------|--------------------------|------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------------|--------------|
| 224 | HLEBINE | 2,19 | 0,0013 | 0,0014 | 56993 | 241417 | 298410 |
| 225 | ČEMINAC | 2,08 | 0,0013 | 0,0029 | 54147 | 508204 | 562351 |
| 226 | MALA SUBOTICA | 2,06 | 0,0012 | 0,0051 | 53622 | 888743 | 942366 |
| 227 | VALPOVO | 2,00 | 0,0012 | 0,0116 | 52045 | 2001718 | 2053763 |
| 228 | GORNJA VRBA | 1,98 | 0,0012 | 0,0026 | 51325 | 443553 | 494879 |
| 229 | CESTICA | 1,96 | 0,0012 | 0,0064 | 50946 | 1109906 | 1160852 |
| 230 | VRATIŠINEC | 1,93 | 0,0012 | 0,0020 | 50129 | 342281 | 392409 |
| 231 | KALNIK | 1,91 | 0,0011 | 0,0014 | 49513 | 236098 | 285611 |
| 232 | PIROVAC | 1,88 | 0,0011 | 0,0019 | 48764 | 328573 | 377337 |
| 233 | STANKOVCI | 1,83 | 0,0011 | 0,0022 | 47675 | 374606 | 422281 |
| 234 | DONJI MIHOLJAC | 1,73 | 0,0010 | 0,0095 | 44856 | 1643070 | 1687926 |
| 235 | ORLE | 1,70 | 0,0010 | 0,0021 | 44180 | 361103 | 405283 |
| 236 | ERNESTINOVO | 1,64 | 0,0010 | 0,0023 | 42494 | 398543 | 441038 |
| 237 | GRADEC | 1,63 | 0,0010 | 0,0038 | 42415 | 652441 | 694855 |
| 238 | MALI BUKOVEC | 1,63 | 0,0010 | 0,0021 | 42240 | 370105 | 412345 |
| 239 | JAKŠIĆ | 1,62 | 0,0010 | 0,0040 | 41971 | 689676 | 731647 |
| 240 | LANIŠĆE | 1,57 | 0,0009 | 0,0003 | 40923 | 54830 | 95754 |
| 241 | LIPOVLJANI | 1,51 | 0,0009 | 0,0033 | 39336 | 574287 | 613622 |
| 242 | NETRETIĆ | 1,51 | 0,0009 | 0,0029 | 39264 | 498997 | 538262 |
| 243 | ĐELEKOVEC | 1,51 | 0,0009 | 0,0015 | 39230 | 262081 | 301311 |
| 244 | LASINJA | 1,50 | 0,0009 | 0,0016 | 39064 | 270469 | 309533 |
| 245 | VELIKA LUDINA | 1,49 | 0,0009 | 0,0027 | 38619 | 467081 | 505701 |
| 246 | GORIČAN | 1,46 | 0,0009 | 0,0028 | 37847 | 479357 | 517204 |
| 247 | LOKVE | 1,45 | 0,0009 | 0,0010 | 37596 | 173902 | 211499 |
| 248 | SELCA | 1,34 | 0,0008 | 0,0019 | 34800 | 330005 | 364805 |
| 249 | SVETI ĐURĐ | 1,34 | 0,0008 | 0,0039 | 34716 | 680470 | 715185 |

| Br. | Lokalna samouprava | Gap indeksa razvijenosti | Alokacija indeks | Alokacija stanovništvo | Transfer indeks (HRK) | Transfer stanovništvo (HRK) | Ukupno (HRK) |
|-----|--------------------------|--------------------------|------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------------|--------------|
| 250 | ŽUPANJA | 1,32 | 0,0008 | 0,0108 | 34399 | 1872621 | 1907020 |
| 251 | LIPIK | 1,30 | 0,0008 | 0,0061 | 33856 | 1048938 | 1082794 |
| 252 | JALŽABET | 1,29 | 0,0008 | 0,0038 | 33554 | 651213 | 684767 |
| 253 | NOVA GRADIŠKA | 1,28 | 0,0008 | 0,0138 | 33345 | 2391668 | 2425013 |
| 254 | MOLVE | 1,25 | 0,0007 | 0,0021 | 32408 | 361512 | 393921 |
| 255 | VIRJE | 1,24 | 0,0007 | 0,0045 | 32328 | 786038 | 818366 |
| 256 | VRGORAC | 1,11 | 0,0007 | 0,0067 | 28809 | 1165759 | 1194568 |
| 257 | DONJI VIDOVEC | 1,08 | 0,0006 | 0,0014 | 28086 | 244895 | 272981 |
| 258 | ĐAKOVO | 1,07 | 0,0006 | 0,0279 | 27803 | 4823641 | 4851444 |
| 259 | KUKLJICA | 1,04 | 0,0006 | 0,0007 | 26982 | 128483 | 155465 |
| 260 | ŠOLTA | 0,97 | 0,0006 | 0,0023 | 25209 | 404067 | 429277 |
| 261 | RAKOVEC | 0,97 | 0,0006 | 0,0013 | 25118 | 233438 | 258556 |
| 262 | DRNJE | 0,91 | 0,0005 | 0,0018 | 23609 | 313638 | 337247 |
| 263 | BUDINŠČINA | 0,88 | 0,0005 | 0,0026 | 22978 | 446417 | 469395 |
| 264 | BENKOVAC | 0,86 | 0,0005 | 0,0114 | 22236 | 1980440 | 2002676 |
| 265 | LEPOGLAVA | 0,72 | 0,0004 | 0,0082 | 18709 | 1420884 | 1439593 |
| 266 | KLAKAR | 0,64 | 0,0004 | 0,0024 | 16744 | 413274 | 430017 |
| 267 | OPUZEN | 0,63 | 0,0004 | 0,0034 | 16407 | 580629 | 597036 |
| 268 | ČEPIN | 0,62 | 0,0004 | 0,0114 | 16126 | 1977372 | 1993497 |
| 269 | HRAŠĆINA | 0,55 | 0,0003 | 0,0016 | 14382 | 283972 | 298354 |
| 270 | METKOVIĆ | 0,52 | 0,0003 | 0,0180 | 13587 | 3116943 | 3130531 |
| 271 | BREZNIČKI HUM | 0,51 | 0,0003 | 0,0013 | 13309 | 231597 | 244906 |
| 272 | GORNJI MIHALJEVEC | 0,49 | 0,0003 | 0,0021 | 12841 | 355988 | 368829 |
| 273 | SLIVNO | 0,40 | 0,0002 | 0,0024 | 10504 | 418593 | 429097 |
| 274 | MARINA | 0,40 | 0,0002 | 0,0050 | 10381 | 874217 | 884598 |

| Br. | Lokalna samouprava | Gap indeksa razvijenosti | Alokacija indeks | Alokacija stanovništvo | Transfer indeks (HRK) | Transfer stanovništvo (HRK) | Ukupno (HRK) |
|-----|----------------------|--------------------------|------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------------|------------------|
| 275 | DONJA DUBRAVA | 0,35 | 0,0002 | 0,0020 | 9051 | 339212 | 348263 |
| 276 | MIHOVLJAN | 0,31 | 0,0002 | 0,0020 | 8181 | 343099 | 351280 |
| 277 | OTOČAC | 0,21 | 0,0001 | 0,0098 | 5448 | 1704652 | 1710099 |
| 278 | LEKENIK | 0,14 | 0,0001 | 0,0063 | 3596 | 1093129 | 1096726 |
| 279 | ŽAKANJE | 0,12 | 0,0001 | 0,0020 | 3228 | 354352 | 357580 |
| 280 | POPOVAČA | 0,12 | 0,0001 | 0,0121 | 3070 | 2098080 | 2101151 |
| 281 | BREZNICA | 0,08 | 0,0001 | 0,0023 | 2173 | 403044 | 405217 |
| 282 | PETRINJA | 0,08 | 0,0000 | 0,0236 | 1983 | 4081590 | 4083572 |
| 283 | PAKRAC | 0,06 | 0,0000 | 0,0084 | 1562 | 1449732 | 1451293 |
| 284 | BRCKOVLJANI | 0,06 | 0,0000 | 0,0069 | 1498 | 1202176 | 1203674 |
| 285 | ČABAR | 0,04 | 0,0000 | 0,0038 | 1014 | 660010 | 661025 |
| 286 | KOTORIBA | 0,03 | 0,0000 | 0,0035 | 820 | 601088 | 601908 |
| 287 | KAMANJE | 0,02 | 0,0000 | 0,0010 | 482 | 169197 | 169679 |
| | UKUPNO | 1666 | 1 | 1 | 43295947 | 173183789 | 216479736 |

Izvor: obrada autorice, podaci MFIN, MRRFEU

PRILOG 12. Konačan iznos kapitalnog transfera

| Br. | Lokalna samouprava | Komunalne naknade (HRK) | Fiskalni gap - izravnanje (HRK) | Kapitalni transfer (HRK) | Konačan iznos komunalne naknade (HRK) |
|-----|--------------------|-------------------------|---------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| 1 | ERVENIK | 43773 | 347798 | 1016211 | 1407782 |
| 2 | KISTANJE | 175600 | 1139561 | 1121116 | 2436277 |
| 3 | DONJI LAPAC | 412149 | 265779 | 855445 | 1533373 |
| 4 | DVOR | 861861 | 625015 | 1174353 | 2661229 |
| 5 | ŽUMBERAK | 0 | 302239 | 685152 | 987391 |
| 6 | BISKUPIJA | 605515 | 0 | 797055 | 1402570 |
| 7 | GVOZD | 484762 | 531138 | 966256 | 1982156 |
| 8 | KIJEVO | 73893 | 61097 | 590419 | 725409 |
| 9 | VRHOVINE | 600371 | 0 | 599699 | 1200070 |
| 10 | OKUČANI | 558915 | 593960 | 922764 | 2075639 |
| 11 | LEVANJSKA VAROŠ | 109030 | 271622 | 599948 | 980600 |
| 12 | CIVLJANE | 140597 | 0 | 467257 | 607854 |
| 13 | DONJI KUKURUZARI | 22408 | 513582 | 647662 | 1183652 |
| 14 | GUNJA | 232432 | 1057915 | 926023 | 2216370 |
| 15 | GORNJI BOGIĆEVCI | 437332 | 271366 | 674607 | 1383305 |
| 16 | MAJUR | 142665 | 234513 | 531347 | 908525 |
| 17 | JAGODNJAK | 217559 | 526872 | 678749 | 1423179 |
| 18 | VOĆIN | 127045 | 813916 | 754784 | 1695744 |
| 19 | PRGOMET | 323987 | 0 | 461330 | 785317 |
| 20 | POPOVAC | 784649 | 0 | 655053 | 1439702 |
| 21 | STARA GRADIŠKA | 202906 | 249212 | 539197 | 991314 |
| 22 | ĐULOVAC | 0 | 1375708 | 908903 | 2284611 |
| 23 | DRAŽ | 340175 | 627089 | 734304 | 1701568 |

| Br. | Lokalna samouprava | Komunalne naknade (HRK) | Fiskalni gap - izravnanje (HRK) | Kapitalni transfer (HRK) | Konačan iznos komunalne naknade (HRK) |
|-----|--------------------|-------------------------|---------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| 24 | HRVATSKA DUBICA | 490853 | 234719 | 627140 | 1352712 |
| 25 | KRNJAK | 209349 | 451706 | 596632 | 1257687 |
| 26 | MARKUŠICA | 90980 | 788937 | 686212 | 1566129 |
| 27 | SUNJA | 1027377 | 1019311 | 1162389 | 3209077 |
| 28 | VRBJE | 112510 | 726712 | 654534 | 1493756 |
| 29 | ŠODOLOVCI | 134583 | 469399 | 539846 | 1143828 |
| 30 | PETLOVAC | 359068 | 570974 | 672343 | 1602385 |
| 31 | GRADINA | 360749 | 1065580 | 876471 | 2302801 |
| 32 | DRENOVCI | 802401 | 1015003 | 1032945 | 2850349 |
| 33 | JANJINA | 145246 | 113816 | 389301 | 648363 |
| 34 | CISTA PROVO | 45361 | 847460 | 649576 | 1542396 |
| 35 | GRAČAC | 1213366 | 342991 | 918901 | 2475258 |
| 36 | VOJNIĆ | 540259 | 1247367 | 1010225 | 2797851 |
| 37 | PLAŠKI | 179154 | 639720 | 609332 | 1428206 |
| 38 | DRENJE | 157450 | 897657 | 705893 | 1761000 |
| 39 | NEGOSLAVCI | 94987 | 392863 | 468029 | 955880 |
| 40 | ZAŽABLJE | 24328 | 250119 | 379624 | 654071 |
| 41 | LOKVIČIĆI | 26182 | 304842 | 401679 | 732702 |
| 42 | BOROVO | 876209 | 888092 | 989213 | 2753514 |
| 43 | BABINA GREDA | 564086 | 806659 | 824519 | 2195264 |
| 44 | ČAGLIN | 119159 | 928503 | 691100 | 1738762 |
| 45 | PODGORAČ | 143982 | 1074403 | 754461 | 1972846 |
| 46 | SLAVONSKI ŠAMAC | 260289 | 521860 | 573273 | 1355422 |
| 47 | TRPINJA | 1194735 | 873294 | 1097446 | 3165475 |
| 48 | ZRINSKI TOPOLOVAC | 144421 | 226306 | 397262 | 767988 |
| 49 | MIKLEUŠ | 250878 | 278660 | 462551 | 992090 |

| Br. | Lokalna samouprava | Komunalne naknade (HRK) | Fiskalni gap - izravnanje (HRK) | Kapitalni transfer (HRK) | Konačan iznos komunalne naknade (HRK) |
|-----|---------------------|-------------------------|---------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| 50 | LUKAČ | 651742 | 717514 | 806350 | 2175606 |
| 51 | SUHOPOLJE | 829561 | 1784384 | 1319206 | 3933151 |
| 52 | VELIKA PISANICA | 231941 | 419684 | 509468 | 1161093 |
| 53 | ČAĐAVICA | 502629 | 269098 | 558628 | 1330354 |
| 54 | ŠTITAR | 180613 | 589625 | 554620 | 1324858 |
| 55 | VILJEVO | 146622 | 660341 | 566331 | 1373294 |
| 56 | SOPJE | 251786 | 689671 | 620505 | 1561961 |
| 57 | CETINGRAD | 228526 | 511438 | 530405 | 1270369 |
| 58 | PODRAVSKA MOSLAVINA | 148405 | 325053 | 417976 | 891434 |
| 59 | KNEŽEVI VINOGRADI | 1154332 | 511704 | 909079 | 2575115 |
| 60 | TRNAVA | 87566 | 533289 | 476385 | 1097241 |
| 61 | ERDUT | 711033 | 1986784 | 1332095 | 4029913 |
| 62 | NOVA BUKOVICA | 271141 | 361625 | 480252 | 1113018 |
| 63 | TOMPOJEVCI | 153183 | 400674 | 446840 | 1000696 |
| 64 | DRAGALIĆ | 104538 | 420534 | 433447 | 958519 |
| 65 | GORJANI | 73193 | 545181 | 471293 | 1089667 |
| 66 | BOŠNJACI | 548069 | 875283 | 802878 | 2226229 |
| 67 | UNEŠIĆ | 755480 | 0 | 472587 | 1228067 |
| 68 | SUĆURAJ | 178562 | 32856 | 296051 | 507470 |
| 69 | DEŽANOVAC | 459880 | 521776 | 611811 | 1593468 |
| 70 | ŠANDROVAC | 302208 | 398053 | 491396 | 1191657 |
| 71 | VRBANJA | 759017 | 665327 | 788831 | 2213175 |
| 72 | ZDENCI | 190865 | 530240 | 498103 | 1219208 |
| 73 | BEREK | 127109 | 421785 | 426033 | 974927 |
| 74 | ĐURĐENOVAC | 447788 | 2198415 | 1290344 | 3936547 |

| Br. | Lokalna samouprava | Komunalne naknade (HRK) | Fiskalni gap - izravnjanje (HRK) | Kapitalni transfer (HRK) | Konačan iznos komunalne naknade (HRK) |
|-----|--------------------|-------------------------|----------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| 75 | DAVOR | 432483 | 822627 | 712612 | 1967723 |
| 76 | ŠPIŠIĆ BUKOVICA | 524201 | 1115036 | 870845 | 2510082 |
| 77 | JASENOVAC | 528668 | 245044 | 513300 | 1287012 |
| 78 | DARDA | 630097 | 2063254 | 1304475 | 3997825 |
| 79 | CRNAC | 316718 | 237139 | 421112 | 974968 |
| 80 | STARO PETROVO SELO | 68655 | 1971085 | 1033544 | 3073285 |
| 81 | SEVERIN | 120422 | 227972 | 336202 | 684596 |
| 82 | UDBINA | 2514480 | 0 | 461695 | 2976175 |
| 83 | BRINJE | 1266701 | 5283 | 711541 | 1983526 |
| 84 | PROLOŽAC | 0 | 1544446 | 822439 | 2366885 |
| 85 | LEČEVICA | 178228 | 67434 | 286915 | 532577 |
| 86 | LOVREĆ | 258349 | 437446 | 468013 | 1163808 |
| 87 | POJEZERJE | 406 | 467593 | 372966 | 840965 |
| 88 | RIBNIK | 75859 | 103797 | 252974 | 432630 |
| 89 | NOVA RAČA | 322252 | 1045516 | 740722 | 2108489 |
| 90 | KONČANICA | 420986 | 474812 | 546072 | 1441871 |
| 91 | GLINA | 3880071 | 0 | 1631485 | 5511556 |
| 92 | ZAGVOZD | 807892 | 0 | 370966 | 1178858 |
| 93 | KULA NORINSKA | 18900 | 682850 | 463104 | 1164854 |
| 94 | SEMELJCI | 243015 | 1522775 | 900125 | 2665915 |
| 95 | REŠETARI | 1029214 | 882484 | 958388 | 2870087 |
| 96 | RUNOVIĆI | 62928 | 913765 | 572638 | 1549331 |
| 97 | KAPELA | 315145 | 859567 | 653986 | 1828698 |
| 98 | VLADISLAVCI | 403434 | 366804 | 486020 | 1256258 |
| 99 | BOGDANOVCI | 227405 | 539359 | 482387 | 1249151 |

| Br. | Lokalna samouprava | Komunalne naknade (HRK) | Fiskalni gap - izravnanje (HRK) | Kapitalni transfer (HRK) | Konačan iznos komunalne naknade (HRK) |
|-----|---------------------|-------------------------|---------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| 100 | FARKAŠEVAC | 144498 | 630703 | 485494 | 1260694 |
| 101 | HRVATSKA KOSTAJNICA | 376804 | 555720 | 549572 | 1482095 |
| 102 | VRLIKA | 223212 | 634372 | 518245 | 1375829 |
| 103 | BROD MORAVICE | 160601 | 168437 | 296909 | 625948 |
| 104 | TOPUSKO | 1720610 | 0 | 615689 | 2336299 |
| 105 | STARI JANKOVCI | 626016 | 997339 | 828266 | 2451622 |
| 106 | STRIZIVOJNA | 163189 | 842785 | 573581 | 1579555 |
| 107 | RUŽIĆ | 191852 | 444884 | 420030 | 1056766 |
| 108 | VIŠKOVCI | 182341 | 560105 | 462394 | 1204840 |
| 109 | ČAČINCI | 253015 | 819958 | 597012 | 1669985 |
| 110 | SOKOLOVAC | 0 | 1384145 | 725185 | 2109330 |
| 111 | KAPTOL | 433867 | 858961 | 685896 | 1978724 |
| 112 | GUNDINCI | 53837 | 745185 | 482237 | 1281259 |
| 113 | NOVA KAPELA | 1049863 | 634039 | 846335 | 2530238 |
| 114 | PUNITOVCI | 159687 | 615514 | 470748 | 1245949 |
| 115 | KOŠKA | 675008 | 897726 | 793864 | 2366598 |
| 116 | IVANSKA | 552387 | 567237 | 605813 | 1725437 |
| 117 | SIKIREVCI | 193238 | 813232 | 558647 | 1565118 |
| 118 | DONJA MOTIČINA | 112460 | 549587 | 416408 | 1078455 |
| 119 | KLOŠTAR PODRAVSKI | 411658 | 952636 | 704038 | 2068332 |
| 120 | PRIVLAKA | 1575460 | 0 | 590069 | 2165529 |
| 121 | VRPOLJE | 494060 | 904477 | 717967 | 2116504 |
| 122 | BRESTOVAC | 223347 | 1255589 | 750303 | 2229239 |
| 123 | GRADIŠTE | 453442 | 651790 | 595014 | 1700245 |

| Br. | Lokalna samouprava | Komunalne naknade (HRK) | Fiskalni gap - izravnanje (HRK) | Kapitalni transfer (HRK) | Konačan iznos komunalne naknade (HRK) |
|-----|----------------------|-------------------------|---------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| 124 | TORDINCI | 129415 | 692933 | 477979 | 1300327 |
| 125 | TOUNJ | 790028 | 0 | 343472 | 1133500 |
| 126 | ZMIJAVCI | 426058 | 394801 | 476824 | 1297683 |
| 127 | VELIKI GRĐEVAC | 380075 | 769326 | 612154 | 1761555 |
| 128 | CERNIK | 677738 | 793257 | 744088 | 2215083 |
| 129 | DONJA VOĆA | 172363 | 835100 | 552941 | 1560404 |
| 130 | ŠESTANOVAC | 123127 | 705176 | 478149 | 1306453 |
| 131 | MARIJANCI | 352473 | 615783 | 533810 | 1502067 |
| 132 | VELIKA KOPANICA | 232144 | 1068625 | 670869 | 1971638 |
| 133 | BEBRINA | 351111 | 1046930 | 710717 | 2108758 |
| 134 | ILOK | 1110913 | 1392856 | 1166513 | 3670282 |
| 135 | SABORSKO | 272541 | 0 | 228411 | 500952 |
| 136 | BELI MANASTIR | 5076108 | 0 | 1764235 | 6840343 |
| 137 | MAGADENOVAC | 281164 | 502473 | 455008 | 1238645 |
| 138 | PRESEKA | 113856 | 446452 | 361812 | 922120 |
| 139 | SKRADIN | 1207531 | 454535 | 814882 | 2476948 |
| 140 | ŠTEFANJE | 324270 | 513463 | 472608 | 1310341 |
| 141 | ROVIŠĆE | 626269 | 1430345 | 974450 | 3031064 |
| 142 | SATNICA ĐAKOVAČKA | 5767219 | 0 | 489538 | 6256757 |
| 143 | PODBABLJE | 300728 | 1701791 | 951802 | 2954321 |
| 144 | FERIČANCI | 325833 | 530262 | 472615 | 1328710 |
| 145 | STARI MIKANOVCI | 251590 | 948929 | 614379 | 1814898 |
| 146 | VELIKO TROJSTVO | 582958 | 597709 | 605816 | 1786484 |
| 147 | MARTIJANEC | 425991 | 883215 | 658204 | 1967410 |
| 148 | MARTINSKA VES | 398704 | 1021174 | 702925 | 2122802 |

| Br. | Lokalna samouprava | Komunalne naknade (HRK) | Fiskalni gap - izravnanje (HRK) | Kapitalni transfer (HRK) | Konačan iznos komunalne naknade (HRK) |
|-----|----------------------|-------------------------|---------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| 149 | RASINJA | 280274 | 1025458 | 654365 | 1960096 |
| 150 | NIJEMCI | 519166 | 1230743 | 837440 | 2587349 |
| 151 | BIZOVAC | 644782 | 1207858 | 878439 | 2731080 |
| 152 | VELIKA TRNOVITICA | 105946 | 435503 | 336638 | 878087 |
| 153 | NOVO VIRJE | 174771 | 334420 | 322564 | 831754 |
| 154 | GARČIN | 532353 | 1428478 | 920838 | 2881669 |
| 155 | OTOK. | 2229425 | 201886 | 1114649 | 3545960 |
| 156 | VUKA | 172847 | 315500 | 313548 | 801895 |
| 157 | KUTJEVO | 1030578 | 1386341 | 1107853 | 3524771 |
| 158 | DONJI ANDRIJEVCI | 305882 | 1212261 | 737017 | 2255160 |
| 159 | PLETERNICA | 1435195 | 3099877 | 1979429 | 6514502 |
| 160 | PITOMAČA | 1113760 | 3056045 | 1828789 | 5998594 |
| 161 | ORIOVAC | 1242981 | 1124309 | 1085607 | 3452897 |
| 162 | DUBRAVA | 213662 | 2029556 | 1033801 | 3277019 |
| 163 | SIRAČ | 577722 | 313610 | 476082 | 1367414 |
| 164 | SVETI PETAR OREHOVEC | 736304 | 1220060 | 914690 | 2871054 |
| 165 | PODCRKAVLJE | 524065 | 571241 | 559413 | 1654718 |
| 166 | CERNA | 559212 | 1283006 | 866103 | 2708321 |
| 167 | PERUŠIĆ | 2623419 | 0 | 510017 | 3133436 |
| 168 | GORNJA RIJEKA | 317559 | 456153 | 425301 | 1199013 |
| 169 | BELIŠĆE | 3440559 | 968456 | 1923369 | 6332385 |
| 170 | OBROVAC | 2413601 | 0 | 811654 | 3225255 |
| 171 | VRBOVSKO | 1364396 | 559213 | 897993 | 2821602 |
| 172 | GRUBIŠNO POLJE | 1622587 | 1040986 | 1201744 | 3865317 |
| 173 | KARLOBAG | 1724280 | 0 | 262657 | 1986937 |

| Br. | Lokalna samouprava | Komunalne naknade (HRK) | Fiskalni gap - izravnanje (HRK) | Kapitalni transfer (HRK) | Konačan iznos komunalne naknade (HRK) |
|-----|--------------------|-------------------------|---------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| 174 | BRODSKI STUPNIK | 311864 | 857885 | 584985 | 1754734 |
| 175 | KNIN | 3506320 | 2266989 | 2482308 | 8255617 |
| 176 | OPRISAVCI | 253853 | 722840 | 504365 | 1481058 |
| 177 | GENERALSKI STOL | 135362 | 942078 | 545482 | 1622922 |
| 178 | VELIKA | 616041 | 1618244 | 1021478 | 3255763 |
| 179 | GAREŠNICA | 1685666 | 2594315 | 1863111 | 6143092 |
| 180 | TRILJ | 1271334 | 2789288 | 1769655 | 5830277 |
| 181 | PRIMORSKI DOLAC | 161962 | 178491 | 236028 | 576481 |
| 182 | DESINIĆ | 179194 | 1076413 | 612361 | 1867967 |
| 183 | FERDINANDOVAC | 122358 | 579888 | 381688 | 1083935 |
| 184 | VOĐINCI | 186727 | 624206 | 425601 | 1236535 |
| 185 | LIŠANE OSTROVIČKE | 58251 | 236047 | 212478 | 506776 |
| 186 | PROMINA | 784889 | 0 | 282990 | 1067879 |
| 187 | HERCEGOVAC | 325080 | 622829 | 479889 | 1427798 |
| 188 | OTOK | 626391 | 1854052 | 1111428 | 3591871 |
| 189 | IMOTSKI | 1942207 | 2600310 | 1960399 | 6502916 |
| 190 | GRADAC | 1873470 | 0 | 578443 | 2451913 |
| 191 | SIBINJ | 733548 | 2110178 | 1259157 | 4102882 |
| 192 | MUĆ | 1261793 | 457842 | 794374 | 2514009 |
| 193 | ZAGORSKA SELA | 74079 | 372083 | 268934 | 715097 |
| 194 | JARMINA | 264430 | 736085 | 494958 | 1495473 |
| 195 | SVETI IVAN ŽABNO | 662954 | 1492421 | 969915 | 3125291 |
| 196 | BOSILJEVO | 159121 | 357018 | 294030 | 810169 |
| 197 | KOPRIVNIČKI BREGI | 125994 | 850699 | 482635 | 1459328 |
| 198 | OREHOVICA | 340197 | 1009704 | 635886 | 1985788 |
| 199 | BEDNJA | 455254 | 1226663 | 771649 | 2453566 |

| Br. | Lokalna samouprava | Komunalne naknade (HRK) | Fiskalni gap - izravnjanje (HRK) | Kapitalni transfer (HRK) | Konačan iznos komunalne naknade (HRK) |
|-----|--------------------|-------------------------|----------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| 200 | ANDRIJAŠEVCI | 531079 | 1176645 | 781702 | 2489427 |
| 201 | PODTUREN | 264833 | 1480609 | 795365 | 2540807 |
| 202 | LEGRAD | 304924 | 645962 | 466215 | 1417102 |
| 203 | PODRAVSKE SESVETE | 301321 | 416310 | 369104 | 1086735 |
| 204 | GOLA | 171059 | 860226 | 497656 | 1528940 |
| 205 | NOVSKA | 4681988 | 845163 | 2350458 | 7877609 |
| 206 | MRKOPALJ | 365322 | 93247 | 260673 | 719242 |
| 207 | NOVIGRAD. | 696006 | 445455 | 542097 | 1683558 |
| 208 | DOMAŠINEC | 260098 | 694262 | 464232 | 1418592 |
| 209 | PETRIJEVCI | 822209 | 411065 | 578253 | 1811526 |
| 210 | KRAŠIĆ | 127229 | 989417 | 530059 | 1646705 |
| 211 | PETERANEC | 189810 | 951651 | 539468 | 1680929 |
| 212 | SELNICA | 222686 | 1085527 | 607944 | 1916157 |
| 213 | ŠTRIGOVA | 119308 | 1050441 | 549237 | 1718986 |
| 214 | LOBOR | 317610 | 1023854 | 619277 | 1960741 |
| 215 | LOVAS | 527688 | 0 | 266458 | 794146 |
| 216 | IVANKOVO | 1089066 | 2158141 | 1403664 | 4650871 |
| 217 | POKUPSKO | 312724 | 643125 | 458555 | 1414404 |
| 218 | HRVACE | 803765 | 756562 | 707582 | 2267909 |
| 219 | SLATINA | 4128065 | 1580727 | 2415968 | 8124760 |
| 220 | BUKOVLJE | 452939 | 900436 | 618438 | 1971813 |
| 221 | VISOKO | 195686 | 466857 | 333192 | 995735 |
| 222 | NUŠTAR | 327594 | 2084858 | 1053739 | 3466191 |
| 223 | TOVARNIK | 438745 | 587081 | 480639 | 1506465 |
| 224 | HLEBINE | 176716 | 408903 | 298410 | 884029 |

| Br. | Lokalna samouprava | Komunalne naknade (HRK) | Fiskalni gap - izravnanje (HRK) | Kapitalni transfer (HRK) | Konačan iznos komunalne naknade (HRK) |
|-----|--------------------|-------------------------|---------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| 225 | ČEMINAC | 9204989 | 0 | 562351 | 9767340 |
| 226 | MALA SUBOTICA | 479058 | 1676814 | 942366 | 3098237 |
| 227 | VALPOVO | 2330458 | 2525216 | 2053763 | 6909437 |
| 228 | GORNJA VRBA | 758144 | 317807 | 494879 | 1570829 |
| 229 | CESTICA | 534588 | 2157770 | 1160852 | 3853210 |
| 230 | VRATIŠINEC | 204346 | 625942 | 392409 | 1222698 |
| 231 | KALNIK | 138258 | 434457 | 285611 | 858327 |
| 232 | PIROVAC | 902460 | 0 | 377337 | 1279797 |
| 233 | STANKOVCI | 335163 | 573539 | 422281 | 1330983 |
| 234 | DONJI MIHOLJAC | 1016176 | 2969507 | 1687926 | 5673609 |
| 235 | ORLE | 178460 | 697487 | 405283 | 1281230 |
| 236 | ERNESTINOVO | 762856 | 203911 | 441038 | 1407805 |
| 237 | GRADEC | 320868 | 1261792 | 694855 | 2277515 |
| 238 | MALI BUKOVEC | 256684 | 641100 | 412345 | 1310129 |
| 239 | JAKŠIĆ | 467124 | 1205860 | 731647 | 2404632 |
| 240 | LANIŠĆE | 278471 | 0 | 95754 | 374225 |
| 241 | LIPOVLJANI | 708101 | 684977 | 613622 | 2006701 |
| 242 | NETRETIĆ | 600948 | 609496 | 538262 | 1748706 |
| 243 | ĐELEKOVEC | 115268 | 520476 | 301311 | 937055 |
| 244 | LASINJA | 398673 | 257419 | 309533 | 965625 |
| 245 | VELIKA LUDINA | 823190 | 309834 | 505701 | 1638724 |
| 246 | GORIČAN | 584874 | 577927 | 517204 | 1680005 |
| 247 | LOKVE | 598679 | 0 | 211499 | 810178 |
| 248 | SELCA | 475162 | 325349 | 364805 | 1165317 |
| 249 | SVETI ĐURĐ | 495695 | 1154956 | 715185 | 2365837 |
| 250 | ŽUPANJA | 5972321 | 0 | 1907020 | 7879341 |

| Br. | Lokalna samouprava | Komunalne naknade (HRK) | Fiskalni gap - izravnanje (HRK) | Kapitalni transfer (HRK) | Konačan iznos komunalne naknade (HRK) |
|-----|--------------------|-------------------------|---------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| 251 | LIPIK | 2312267 | 232197 | 1082794 | 3627259 |
| 252 | JALŽABET | 629223 | 950459 | 684767 | 2264449 |
| 253 | NOVA GRADIŠKA | 8090709 | 0 | 2425013 | 10515722 |
| 254 | MOLVE | 1017394 | 0 | 393921 | 1411315 |
| 255 | VIRJE | 4532141 | 0 | 818366 | 5350507 |
| 256 | VRGORAC | 1792659 | 1035185 | 1194568 | 4022412 |
| 257 | DONJI VIDOVEC | 62215 | 531841 | 272981 | 867037 |
| 258 | ĐAKOVO | 3036541 | 8664422 | 4851444 | 16552407 |
| 259 | KUKLJICA | 480490 | 0 | 155465 | 635955 |
| 260 | ŠOLTA | 2098676 | 0 | 429277 | 2527953 |
| 261 | RAKOVEC | 172465 | 393799 | 258556 | 824820 |
| 262 | DRNJE | 272349 | 488459 | 337247 | 1098055 |
| 263 | BUDINŠČINA | 385011 | 697888 | 469395 | 1552294 |
| 264 | BENKOVAC | 4170366 | 633694 | 2002676 | 6806736 |
| 265 | LEPOGLAVA | 994554 | 2452161 | 1439593 | 4886307 |
| 266 | KLAKAR | 12512 | 989988 | 430017 | 1432518 |
| 267 | OPUZEN | 1724249 | 0 | 597036 | 2321285 |
| 268 | ČEPIN | 1700359 | 3096257 | 1993497 | 6790113 |
| 269 | HRAŠČINA | 86776 | 602071 | 298354 | 987200 |
| 270 | METKOVIĆ | 4736713 | 2824222 | 3130531 | 10691466 |
| 271 | BREZNIČKI HUM | 308064 | 253733 | 244906 | 806703 |
| 272 | GORNJI MIHALJEVEC | 137945 | 725595 | 368829 | 1232369 |
| 273 | SLIVNO | 666329 | 349075 | 429097 | 1444501 |
| 274 | MARINA | 2453089 | 0 | 884598 | 3337687 |
| 275 | DONJA DUBRAVA | 219617 | 603227 | 348263 | 1171107 |
| 276 | MIHOVLJAN | 210185 | 622089 | 351280 | 1183554 |

| Br. | Lokalna samouprava | Komunalne naknade (HRK) | Fiskalni gap - izravnjanje (HRK) | Kapitalni transfer (HRK) | Konačan iznos komunalne naknade (HRK) |
|-----|--------------------|-------------------------|----------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| 277 | OTOČAC | 2032054 | 2103011 | 1710099 | 5845164 |
| 278 | LEKENIK | 1554644 | 1097019 | 1096726 | 3748388 |
| 279 | ŽAKANJE | 344472 | 515097 | 357580 | 1217149 |
| 280 | POPOVAČA | 3841013 | 1248412 | 2101151 | 7190576 |
| 281 | BREZNICA | 216936 | 760750 | 405217 | 1382903 |
| 282 | PETRINJA | 13571620 | 0 | 4083572 | 17655192 |
| 283 | PAKRAC | 2491670 | 1025021 | 1451293 | 4967984 |
| 284 | BRCKOVLJANI | 855999 | 2060185 | 1203674 | 4119858 |
| 285 | ČABAR | 1225612 | 375411 | 661025 | 2262047 |
| 286 | KOTORIBA | 622011 | 836081 | 601908 | 2060000 |
| 287 | KAMANJE | 157353 | 253077 | 169679 | 580109 |
| | UKUPNO | 231747974 | 224167424 | 216479736 | 672395134 |

Izvor: obrada autorice, podaci MFIN, MRRFEU

PRILOG 13. Empirijska istraživanja problematike sustava fiskalnog izravnjanja

| Glavni zaključci | Autor(i) |
|---|--|
| <p>Ispituje kako fiskalni federalizam utječe na učinak vlade analizirajući odnos između četiri karakteristike upravljačke strukture na makrorazini i veličine vlade koja se mjeri razinama zaposlenosti u javnom sektoru. Budući da troškovi rada (tj. obračun plaća i opća državna uprava) čine značajan dio lokalne javne potrošnje, učinkovitije državne ili lokalne vlasti trebale bi biti u mogućnosti pružati usluge uz manji broj javnih zaposlenika i manju potrošnju po javnom zaposleniku.</p> | <p>Yu Shi (2019)</p> |
| <p>Studija analizira makroekonomske čimbenike, posebno razinu BDP-a i njegove promjene, u smislu njihovog utjecaja na prihode poljskih lokalnih samouprava od 1999. do 2016. Ovaj članak pokušava identificirati strukturne slabosti sustava prihoda lokalne samouprave u Poljskoj u kontekstu makroekonomskih okolnosti. Rezultati upućuju na zaključak da su porez na imovinu i opće državne potpore relativno neosjetljivi na promjene BDP-a i da su u stanju osigurati stabilnost lokalnih prihoda tijekom krize. I teoretičari i praktičari već dugo pokazuju interes za izgradnju optimalnog sustava financiranja lokalne samouprave zbog njegove vitalne važnosti za gospodarstvo i društvo. Fokus velike većine studija koje analiziraju lokalne financije bio je na financijskoj neovisnosti lokalnih samouprava (fiskalnoj autonomiji) i učinkovitom financiranju zadataka dodijeljenih različitim razinama vlasti. U svjetlu globalne financijske krize 2007. – 2008., fiskalnim odnosima međudržavnih odnosa dodane su makroekonomske okolnosti kao čimbenik koji određuje financijsku situaciju lokalnih samouprava.</p> | <p>Guziejewska i Walerysiak-Grzechowska (2020)</p> |
| <p>Ispituju kako je fiskalna decentralizacija utjecala na njihov gospodarski rast. U tom kontekstu proučavaju utjecaj decentralizacije poreznih prihoda i rashoda na gospodarski rast u federacijama u razvoju. U tu svrhu analiziraju se panel podaci 15 federacija u razvoju od 2000. do 2015. godine. Rezultati pokazuju da u federalnim zemljama u razvoju decentralizacija poreznih prihoda i rashoda ima značajan, pozitivan utjecaj na gospodarski rast. Štoviše, naši nalazi pokazuju</p> | <p>Hanif, Wallace i Gago-de-Santos (2020)</p> |

da utjecaj fiskalne decentralizacije na gospodarski rast ovisi o razini percipirane korupcije i kvaliteti institucija u zemlji. Dakle, empirijski dokazi pokazuju da je pozitivan učinak fiskalne decentralizacije na gospodarski rast smanjen ako je zemlja zahvaćena korupcijom, ako ima slabe institucije i/ili ako pati od političke nestabilnosti. Nasuprot tome, zemlja koja je relativno slobodna od korupcije sa zdravim institucijama i stabilnim političkim okruženjem mogla bi u potpunosti iskoristiti učinke fiskalne decentralizacije za poboljšanje gospodarskog rasta. Dakle, empirijski rezultati upućuju na to da premještanje proračunskih sredstava na podnacionalne vlade poboljšava gospodarski rast u mladim federacijama u razvoju u rasponu od jednog postotnog boda u podnacionalnom udjelu ukupnih državnih rashoda što dovodi do povećanja gospodarskog rasta od 0,716 postotnih bodova. Ovi nalazi stoga potvrđuju da decentralizacija rashoda također ima značajan i pozitivan utjecaj na gospodarski rast u federacijama u razvoju. Štoviše, rezultati pokazuju da bi decentralizacija rashoda u tim zemljama imala veći utjecaj na rast od decentralizacije poreznih prihoda. Dakle, empirijski nalazi podupiru zdrav utjecaj fiskalne decentralizacije na gospodarski rast u federacijama u razvoju, a to potvrđuje da fiskalna decentralizacija s obje strane, porezni prihodi i rashodi, može biti stimulator rasta.

U većini federacija ili zemalja s drugim oblicima upravljanja na više razina niže razine javne vlasti samo djelomično financiraju svoje izdatke iz vlastitih poreza ili korisničkih naknada. Rezultirajući „vertikalni fiskalni jaz“ između podnacionalnih rashoda i prihoda premošćuje se bespovratnim sredstvima središnje vlade i/ili podnacionalnim zaduživanjem. Uvjerljivi argumenti u prilog ovakvih aranžmana postoje, ali oni također imaju značajne nedostatke. Zbog svoje složenosti i implicitne ili eksplicitne preraspodjele, bespovratna sredstva središnje vlade često se smatraju nepoštenima, neprozirnim ili neučinkovitim te zbog toga obično nemaju legitimitet. Zbirni podaci iz 24 zemlje OECD-a pokazuju da su tokovi prihoda potrebni za financiranje decentralizirane potrošnje veliki: u prosjeku podnacionalne vlade čine oko 35 – 40 % ukupne javne potrošnje. Samo oko polovice ovih

Bell, Sas i Houston (2020)

| | |
|--|--|
| rashoda pokrivaju vlastiti prihodi, tako da su jako ovisni o transferima iz središnje vlade. | |
| U svom radu prikazuje kako se mjerenje potreba i fiskalnih kapaciteta može izvesti iz strukturnog modela potrošnje i poreznog ponašanja lokalne samouprave. | Langørgen (2012) |
| Nove metode izračunavanja fiskalnih kapaciteta utemeljene na regresijskoj analizi čime se mogu prevladati neki od nedostataka tradicionalnih metoda poput reprezentativnog poreznog sustava. Ta se metoda koristila za procjenu fiskalnih kapaciteta talijanskih općina u razdoblju 2002. – 2010. | Liddo di, Longobardi i Porcelli (2016) |
| Razmatra postojeći reprezentativni sustav izdataka (OIE) zasnovan na radnom opterećenju, razmatra njegove pretpostavke i uvodi nekoliko pristupa OIE-u temeljenih na regresiji. Pruža prvu procjenu OIE-a na američkoj državnoj razini na temelju regresije u literaturi na engleskom jeziku i pronalazi da ove metode daju poboljšane procjene. Rad ima nekoliko doprinosa literaturi, a jedan od njih je metoda određivanja fiskalnih potreba utemeljena na regresiji. | Delaney (2019) |
| Proučavali su učinke fiskalnog izjednačavanja na poreznu politiku lokalnih vlasti. Na temelju analize sustava transfera fiskalnog izjednačenja tvrde da preraspodjela prihoda daje poticaj državam da povećaju, a ne da smanje svoje porezne stope. Rezultati istraživanja pokazuju da način na koji se međuvladini prihodi utvrđuju u sustavu izjednačavanja fiskalnih kapaciteta potiče lokalne vlasti da povećaju, a ne da smanje vlastiti porezni napor i postave veće porezne stope. Štoviše, kako izjednačavanje na temelju kapaciteta koristi prosječne porezne stope za utvrđivanje standardiziranih poreznih prihoda, lokalne vlasti imaju poticaj oponašati porezne politike drugih jurisdikcija. Njemačko iskustvo pokazuje da je teorijska zabrinutost zbog poticajnih učinaka izjednačavanja fiskalnih kapaciteta u praksi važna. | Buettner i Krause (2021) |
| Ispitao je rad sustava fiskalnog izjednačavanja četiri federacije s najvećim sustavima izjednačavanja po vrijednosti: australski, kanadski, njemački i švicarski, kako bi razmotrio učinke različitih pristupa i utvrdio koliko se regionalne varijacije toleriraju tijekom vremena. U svom istraživanju tvrdi da su australski i njemački sustavi najstabilniji i najdosljedniji u pogledu svojih rezultata tijekom vremena, ali vjerojatno i najsloženiji. | Brenton (2020) |

| | |
|---|--|
| <p>Proučavaju utjecaj vertikalnih potpora na učinkovitost javnog sektora. Predstavljaju vrlo jednostavan model koji prikazuje odnos između vertikalnih bespovratnih sredstava i učinkovitosti lokalnog javnog sektora kako bi pokazali kako fiskalno izjednačavanje oblikuje taj odnos. Rezultati ukazuju na to da optimističan pogled glede utjecaja vertikalnih potpora na učinkovitost lokalnog javnog sektora nema empirijsku potporu. Umjesto toga, veza će vjerojatno biti negativna ili u najboljem slučaju neutralna. Također, ponovna procjena postojeće literature i studija slučaja podupiru ideju da postoji fiskalna dilema između učinkovitosti i pravednosti sustava za fiskalnog izravnjanja. Dakle, kombiniranje vertikalnih bespovratnih sredstava s pomnijim praćenjem može biti način za rješavanje kompromisa učinkovitosti i udjela u sustavima fiskalnog izravnjanja u saveznom državama. Takva su razmatranja od posebnog značaja za Europsku uniju i njezinu regionalnu politiku gdje su znatni iznosi bespovratnih sredstava koncentrirani u siromašnoj europskoj regiji, a asimetrija informacija je posebno velika.</p> | <p>Bischoff <i>et al.</i> (2019)</p> |
| <p>Pokazuju kako sustav saveznih potpora za izjednačavanje prihoda može ograničiti poreznu konkurenciju među podnacionalnim vladama, ispraviti fiskalne eksternalije i povećati potrošnju. Nadalje, analiza pokazuje da sustav potpora za izjednačavanje porezne osnovice stvara poticaj za lokalne vlasti da pojačaju porezne napore u korist svih lokalnih samouprava.</p> | <p>Bucovetsky i Smart (2006)</p> |
| <p>Koristili su podatke kanadskih provincija za ispitivanje učinka fiskalnog izjednačavanja na sastav potrošnje lokalne samouprave. Procjene pokazuju da provincije koje primaju sredstva fiskalnog izjednačavanja troše manje na produktivne vladine usluge i alociraju više udjela na neproduktivnu vladinu javnu potrošnju. Moguće tumačenje je da provincijske vlade destimuliraju potrošnju na proizvodne usluge jer naknadno povećanje budućih prihoda znači povećanje porezne osnovice što dovodi do smanjenja prava na izravnjanje od strane savezne vlade. Rezultati ukazuju na to da sredstva fiskalnog izjednačavanja mogu naštetiti rastu u provincijama primateljicama i prouzročiti veće razlike u fiskalnim kapacitetima i životnom standardu. Fiskalno izjednačavanje može povećati regionalne razlike usmjeravanjem javne potrošnje prema neproduktivnim vladinim</p> | <p>Hailemariam i Dzhumashev (2019)</p> |

| | |
|--|--|
| <p>izdacima, smanjujući kapacitete za prikupljanje vlastitih prihoda u provincijama koje primaju sredstva za izjednačavanje, što na kraju koči gospodarski rast. Nadalje, nalazi ukazuju na to da bi fiskalno izjednačavanje trebalo reformirati na način koji smanjuje regionalne razlike potičući razvoj prihoda iz vlastitih izvora i smanjujući veličinu bezuvjetnih transfera za izjednačavanje tijekom vremena. Specifična bespovratna sredstva, poput investicijskih, također mogu pomoći u promicanju gospodarskih aktivnosti koje donose prihod.</p> | |
| <p>Zaključuje da, dok se u teoriji može iznijeti jak argument za sveobuhvatno fiskalno izjednačavanje, u praksi izjednačavanje fiskalnih potreba kao dio sveobuhvatnog programa izravnjanja uvodi značajnu složenost koja djeluje protiv jednostavnosti, transparentnosti i opće prihvatljivosti programa. To ne znači da izjednačavanje fiskalnih potreba treba napustiti u interesu jednostavnosti i transparentnosti. Umjesto toga, čuvaju se jednostavnost, transparentnost i lokalna autonomija izjednačavanjem fiskalnih potreba kroz fiskalne transfere koji su orijentirani na javne usluge (posebni namjenski blok-transferi) koji ne nameću nikakve zahtjeve za potrošnjom za bilo koju funkciju ili objekte rashoda. Takvi transferi su u suprotnosti s tradicionalnim namjenskim transferima kojima se nameću uvjeti za trošenje za određenu namjenu ili predmet rashoda i naknadnu provjeru/ovjeru takvih izdataka. Takvi blok-transferi utemeljeni na rezultatima dodatno bi poboljšali odgovornost građana za rezultate i time ponudili potencijal za jačanje povjerenja javnosti i povjerenja u vladine operacije.</p> | <p>Shah (2012)</p> |
| <p>Analizirali su učinak izjednačavanja transfera na ponašanje podfederalne vlade. Proučavali su slučaj Njemačke gdje izjednačujući transferi igraju važnu ulogu. Njihov glavni rezultat je da granične porezne stope koje nameće sustav izravnjanja imaju značajan negativan učinak na porezne prihode države. To ukazuje na činjenicu da izjednačujući transferi imaju negativan utjecaj na poreznu provedbu i na taj način iskrivljuju fiskalne odluke država. Nadalje, također nalaze da paušalne potpore savezne vlade imaju negativan učinak na porezne prihode.</p> | <p>Baretti, Huber i Lichtblau (2002)</p> |
| <p>Koristeći regresijske modele panela s fiksnim i slučajnim učinkom pokušava empirijski ispitati</p> | <p>Panda (2009)</p> |

| | |
|---|---|
| <p>poticajne učinke federalnih transfera na vlastite prihode država. Utvrđeno je da su transferi resursa po stanovniku iz centra značajni i negativno povezani s vlastitim prihodima, vlastitim poreznim prihodima i vlastitim neporeznim prihodima po glavi stanovnika, bez obzira na izbor modela ili specifikacije. To vjerojatno ukazuje na činjenicu da središnji transferi imaju prigušujući učinak na napore država u pogledu prihoda. Ukupni rezultati ukazuju na to da su središnji transferi negativno povezani s vlastitim poreznim prihodima, vlastitim neporeznim prihodima i vlastitim prihodima država te daju negativne poticaje za napore država u pogledu prihoda. Države sve više ovise o središnjim potporama, umjesto da poboljšavaju napore za povećanje vlastitih prihoda. To može biti posljedica različitih političkih, institucionalnih i faktora učinkovitosti i problema u dizajnu transfera u cjelini.</p> | |
| <p>Koristeći bogate panel podatke o lokalnim javnim financijama svih okruga Gane tijekom 11 godina istražuju način na koji međuvladini i drugi transferi lokalnim vlastima utječu na poticaje lokalnih samouprava da prikupljaju vlastita sredstva. Zaključuju da, unatoč shemi poticaja ugrađenoj u jedno od glavnih međuvladinih bespovratnih sredstava, tijekom svih bespovratnih sredstava zajedno obeshrabruje, umjesto da potiče prikupljanje vlastitih sredstava.</p> | <p>Mogues i brillantes (2012)</p> |
| <p>Istražuju poticajne učinke ukupnih središnjih fiskalnih transfera i njihovih komponenti – poreznih olakšica i potpora za izravnjanje – na porezne napore pokrajina u Kini. Predviđaju negativne utjecaje na porezne napore pokrajina od ukupnih fiskalnih transfera i potpora za izravnjanje dok su učinci poreznih olakšica teoretski nejasni. Koristeći podatke panela kineskih provincija od 1995. do 2007. podupiru teorijska predviđanja da ukupni fiskalni transferi i transferi izravnjanja stvaraju destimulativne učinke na porezne napore pokrajina. Zaključak ove studije ukazuje na to da loše osmišljena politika transfera izravnjanja može destimulirati lokalne i pokrajinske vlasti u naplati poreza. Stoga poticajni učinci programa fiskalnih transfera zaslužuju ozbiljno razmatranje pri ocjenjivanju bilo kojeg programa transfera.</p> | <p>Liua i Zhao (2011)</p> |
| <p>Smatraju da su fiskalne neravnoteže temeljna tema za zemlje Latinske Amerike zbog postojećih asimetrija ne samo u lokalnim prihodima, već i na strani rashoda. U tom smislu, vertikalni transferi</p> | <p>Canavire-Bacarreza i Espinoza (2010)</p> |

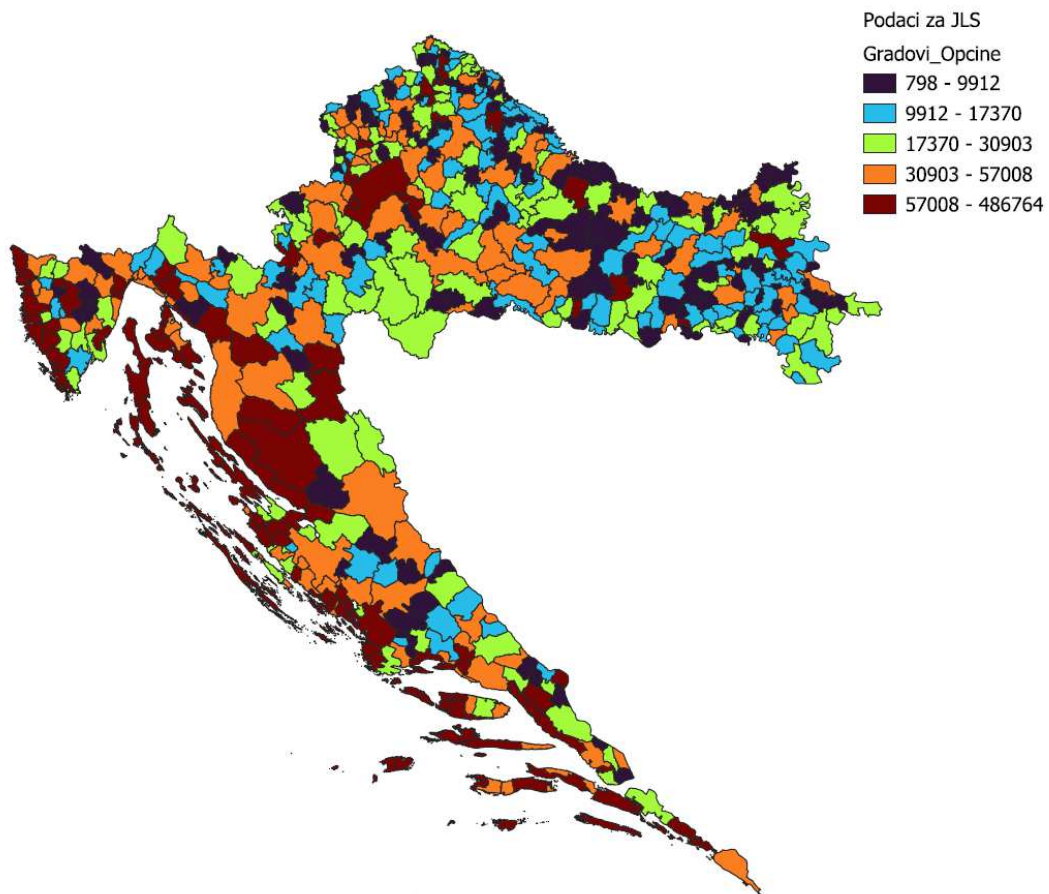
| | |
|---|--|
| <p>jedan su od glavnih instrumenata koje vlade koriste za ispravljanje ovih neravnoteža. Unatoč pozitivnom utjecaju koji transferi imaju, naravno, oni također imaju komponentu moralnog hazarda, s obzirom na to da mogu generirati negativne reakcije nižih vlada u smislu fiskalne lijenosti, što se u ovom slučaju može prevesti u manji fiskalni napor. Rezultati pokazuju da su uvjetni transferi, koji su započeli 1998. godine, generirali lijenost prema naplati poreza na imovinu negativno utječući na fiskalni napor, čak i nakon kontrole demografskih čimbenika, stanovništva i indeksa isključenosti.</p> | |
| <p>U svom radu navodi da teorijska razmatranja ukazuju na to da transferi fiskalnog izravnjanja imaju poticajni učinak na porezni napor lokalnih jurisdikcija. Ova teorijska predviđanja o poticajnom učinku fiskalnog izjednačavanja testirana su na velikom panelu njemačkih općina.</p> | <p>Buettner (2006)</p> |
| <p>Razmatraju središnja pitanja koja se pojavljuju pri osmišljavanju međuvladinih transfera i istražuju pristupe usvojene u nizu zemalja s posebnim naglaskom na zemlje u razvoju. Budući da se okolnosti i ciljevi razlikuju od zemlje do zemlje, nijedan jednostavan, ujednačen obrazac prijenosa nije univerzalno prikladan, ali iskustvo diljem svijeta jasno pokazuje da, ako se usluge žele učinkovito pružati, transferi moraju biti osmišljeni tako da oni koji ih primaju imaju jasan mandat, odgovarajuće resurse, dovoljnu fleksibilnost za donošenje odluka i da su odgovorni za rezultate.</p> | <p>Bird i Smart (2002)</p> |
| <p>Proučava kako transferi opće namjene utemeljeni na pravilima s više razine vlasti utječu na rashode i oporezivanje općina. Skup podataka pokriva 319 općina u njemačkoj državi Hessen u razdoblju od 2001. do 2010. godine. Za identifikaciju se oslonio na diskontinuitete u formuli raspodjele za transfere opće namjene koje država Hessen plaća svojim općinama. Iskorištavajući ove diskontinuitete za implementaciju instrumentalno-varijabilnog dizajna, našao je dokaze da općine iz Hessena koriste transfere za povećanje rashoda, ali ne i za smanjenje poreza. Ovi su rezultati u skladu s postojanjem efekta ljepljivog papira u njemačkom lokalnom fiskalnom izjednačavanju.</p> | <p>Baskaran (2016)</p> |
| <p>Utvrđuju da sustav fiskalnog izravnjanja pozitivno utječe na regionalni gospodarski rast. Ne nalaze nikakve dokaze da regionalne vlade u Francuskoj neučinkovito alociraju transfere. Takvi su nalazi u suprotnosti s prethodnim empirijskim studijama za</p> | <p>Siliverstovs i Thiessen, (2015)</p> |

| | |
|---|-----------------------------------|
| <p>savezne zemlje koje su sklone pronalaženju štetnih poticajnih učinaka fiskalnog izjednačavanja na regionalne vlade i rast. Glavno objašnjenje ovog rezultata moglo bi biti da se volumen transfera u Francuskoj može činiti relativno umjerenim, tj. dovoljno malim da se izbjegnu štetni učinci.</p> | |
| <p>Analiziraju učinak sustava fiskalnog izravnjanja na strukturu javnih rashoda nižih razina vlasti. Koristeći podatke za kanadske provincije nalaze dokaze da je, nakon kontrole brojnih odrednica vladinih rashoda, omjer produktivnih rashoda i ukupnih državnih rashoda bio niži u provincijama koje primaju izravnjanje nego u pokrajinama koje ne primaju. Ključna pouka je da sustavi izjednačavanja utječu na ponašanje podnacionalnih vlada te da se značajna pozornost mora posvetiti dizajnu sustava fiskalnog izravnjanja ako se žele postići pozitivne značajke transfera dohotka bez žrtvovanja poticaja za rashode koji potiču rast od strane podnacionalnih vlada koje primaju transfere. Posebno se mora paziti da formula koja se koristi za izvršenje prijenosa ne potiče vlade primatelja da povećaju svoju dugoročnu ovisnost o sustavu prijenosa.</p> | <p>Cyrenne i Pandey (2015)</p> |
| <p>Analiziraju kako vertikalno ili horizontalno fiskalno izjednačavanje utječe na prekomjernu opskrbu lokalnim javnim dobrima zbog vertikalne fiskalne eksternalije kada postoji utaja poreza. Poticaj prekomjerne potrošnje regionalnih vlasti ispituje se u slučajevima fiskalnog izjednačavanja na temelju ostvarenog dohotka prije oporezivanja i prijavljenog oporezivog dohotka. Pokazuju da je učinkovitija razina regionalne javne potrošnje povezana s vertikalnom shemom izjednačavanja koja se temelji na <i>proxy</i> zarađenom dohotku preuzetom iz podataka nacionalnih računa.</p> | <p>Grazzini i Petretto (2012)</p> |
| <p>Temeljem jednostavnog modela fiskalne iluzije analizira utjecaj međuvladinih bespovratnih sredstava na troškovnu učinkovitost lokalnih jurisdikcija. Smatra da viši stupanj preraspodjele unutar sustava fiskalnog izjednačavanja ili povećanje iznosa potpora koje prima lokalna nadležnost dovodi do proširenja organizacijske labavosti ili X-neučinkovitosti u toj jurisdikciji. Ovo teorijsko predviđanje testirano je provođenjem empirijske analize pomoću širokog panela njemačkih općina. Rezultati empirijske analize u skladu su s teorijskim nalazima i stoga podupiru postojanje negativnog poticajnog učinka</p> | <p>Kalb (2010)</p> |

| | |
|--|-------------------------|
| <p>međuvladinih bespovratnih sredstava na troškovnu učinkovitost lokalnih vlasti. S obzirom na razmatranja učinkovitosti, jedna implikacija gore izvedenog rezultata je da, kako bi se smanjio stupanj neučinkovitosti (ili kako bi se uklonila fiskalna iluzija), savezna vlada treba dati više autonomije lokalnim jurisdikcijama u prikupljanju vlastitih prihoda jer bi se u ovom slučaju fiskalna iluzija koja proizlazi iz međuvladinih bespovratnih sredstava smanjila.</p> | |
| <p>Procijenjeni učinci porezne osnovice lokalne porezne stope prilično su jaki, što ukazuje na situaciju u kojoj bi smanjenje lokalne porezne stope dovelo do povećanja poreznih prihoda. Međutim, ovo očito kršenje racionalnosti porezne politike može se pripisati sustavu fiskalnog izravnanja jer čak i kada bi općina imala znatno veću poreznu osnovicu ako snizi poreznu stopu, to bi bilo popraćeno većim obvezama prijenosa i smanjenjem primljenih potpora za izravnanje.</p> | <p>Buettner (2003)</p> |
| <p>Tvrđi da mjere rashodovnih potreba i fiskalnog kapaciteta mogu proizaći iz strukturnog modela potrošnje i oporezivanja lokalne samouprave. Dizajn sustava izravnanja može imati koristi od metoda koje koriste parametre izvedene iz ekonomske teorije. Istodobno, ključno je razviti metode koje su izvedive za implementaciju određenih ograničenja u podacima, kao što je nepostojanje pouzdanih mjera izlaza. Ovaj rad pokazuje da se strukturni simultani model može koristiti za analizu fiskalnog izjednačavanja. To se postiže pozivanjem na bihevioralne, tehnološke, funkcionalne forme i distribucijske pretpostavke jer su takve pretpostavke potrebne da bi se opravdalo tumačenje procjena kao mjera rashodovne potrebe i fiskalnog kapaciteta.</p> | <p>Langørgen (2015)</p> |

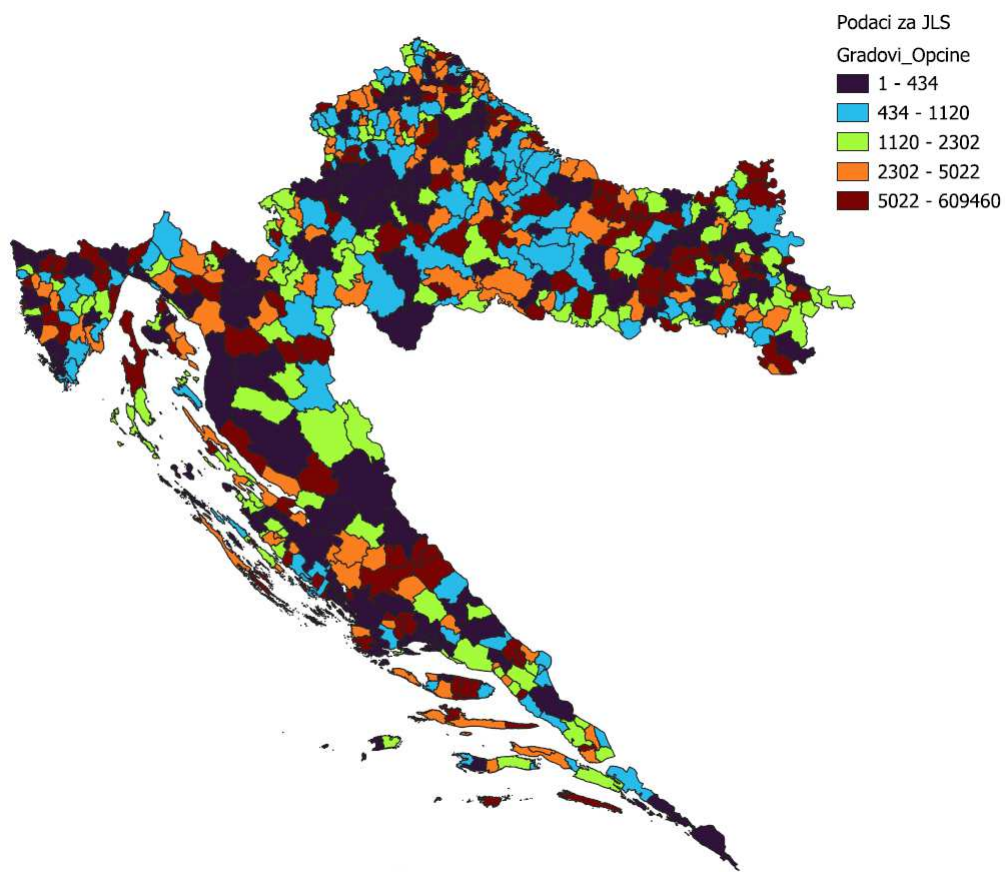
Izvor: sistematizacija autorice

PRILOG 14. Iznos plaćenih računa po stanovniku po JLS-ovima (u kunama) u 2021. godini



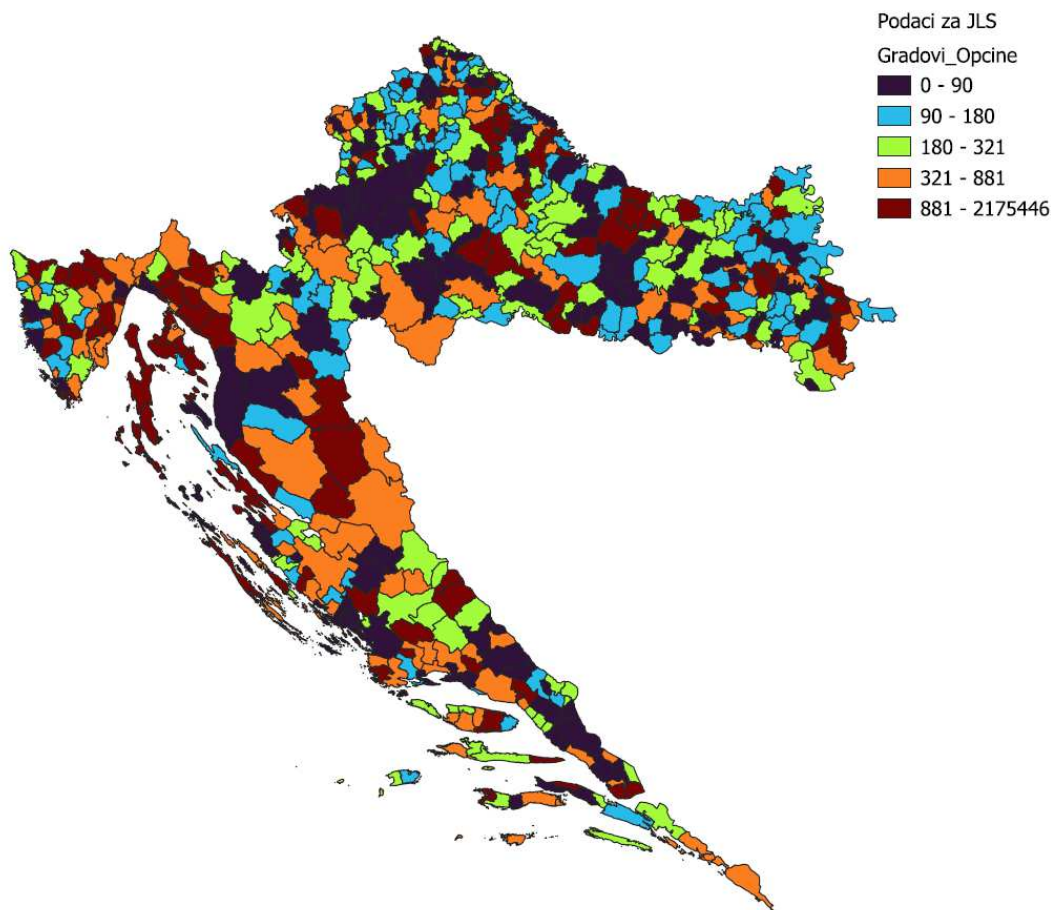
Izvor: obrada autorice

PRILOG 15. Iznos prireza i poreza na dohodak po stanovniku po JLS-ovima (u kunama) u 2021. godini



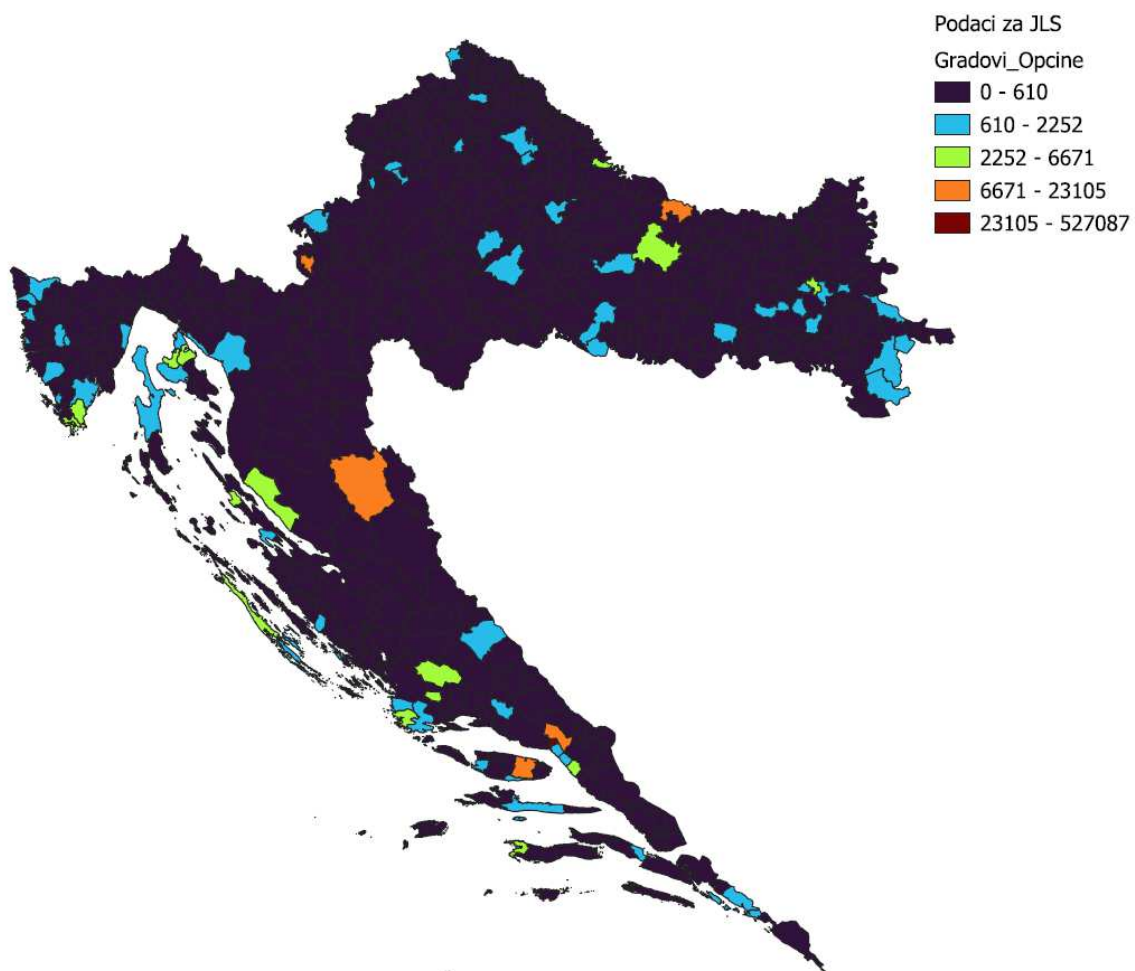
Izvor: obrada autorice

PRILOG 16. Iznos komunalnih naknada po stanovniku po JLS-ovima (u kunama) u 2021. godini



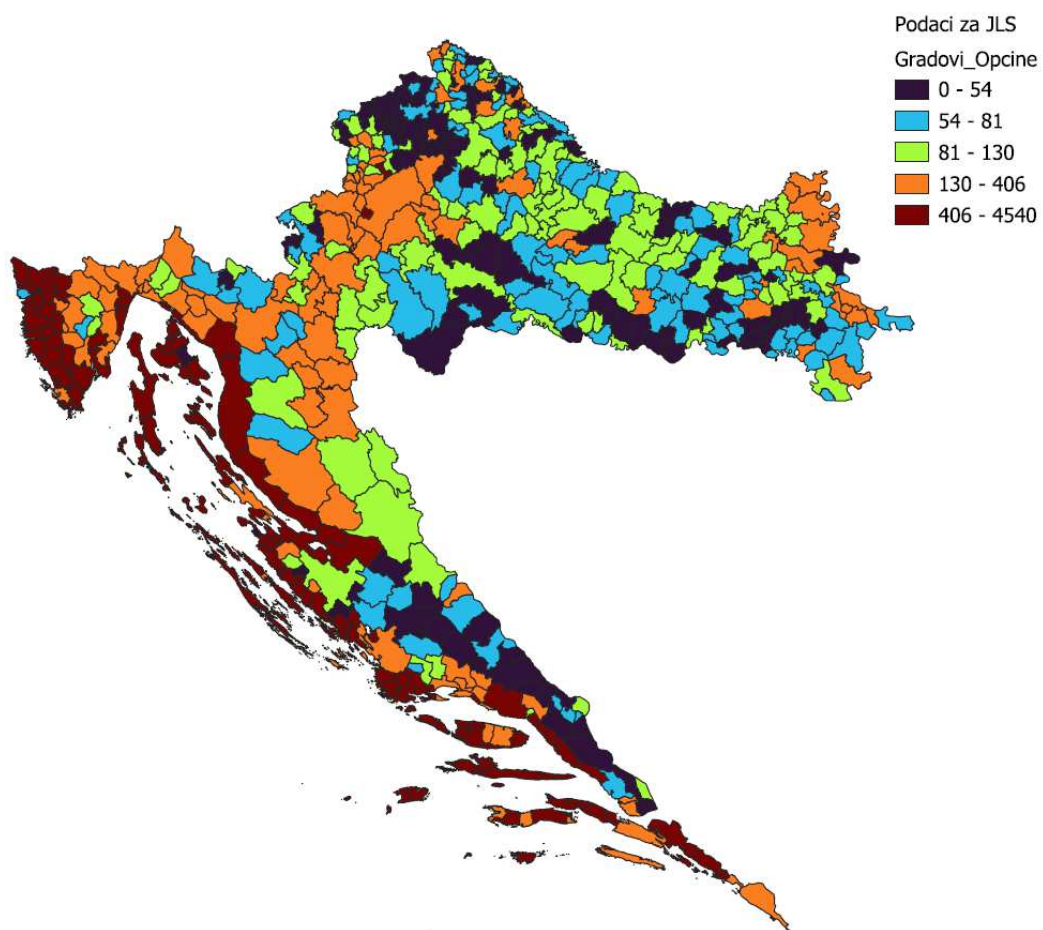
Izvor: obrada autorice

PRILOG 17. Iznos komunalnih doprinosa po stanovniku po JLS-ovima (u kunama) u 2021. godini



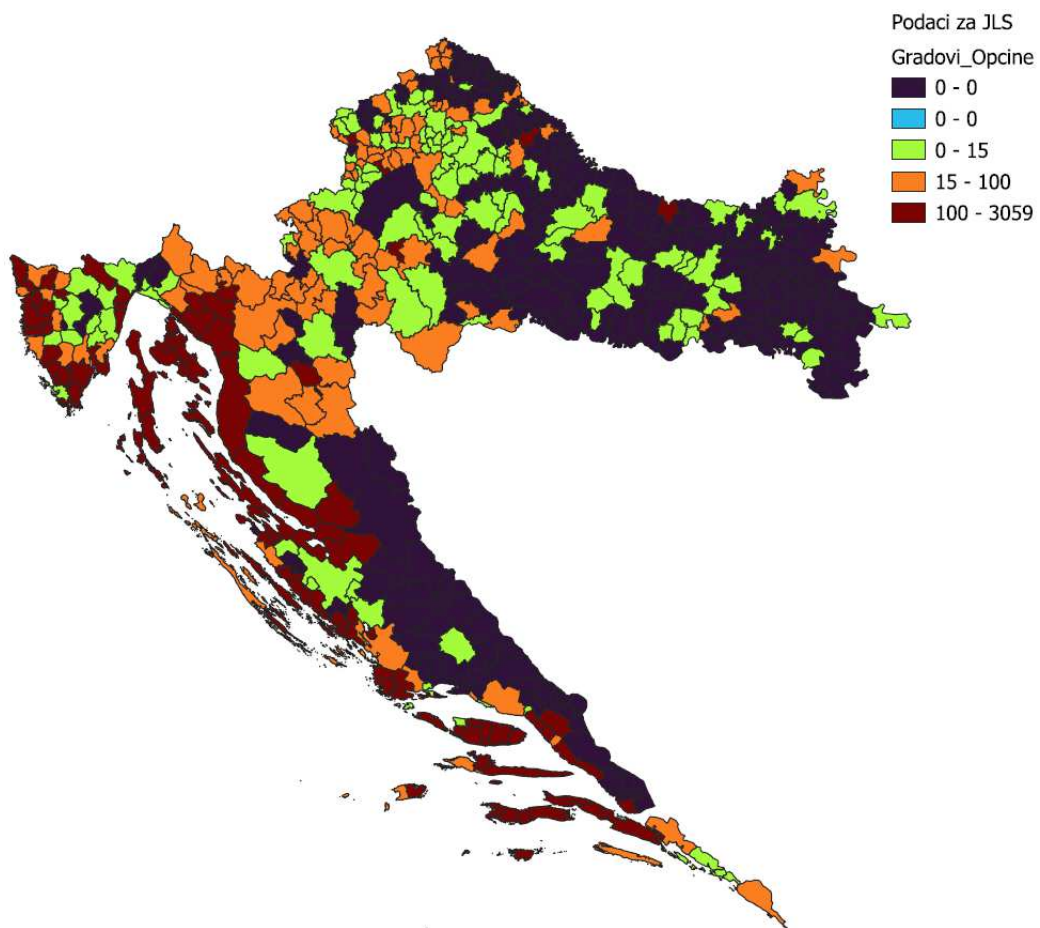
Izvor: obrada autorice

PRILOG 18: Iznos poreza na promet nekretninama po stanovniku po JLS-ovima (u kunama) u 2021. godini



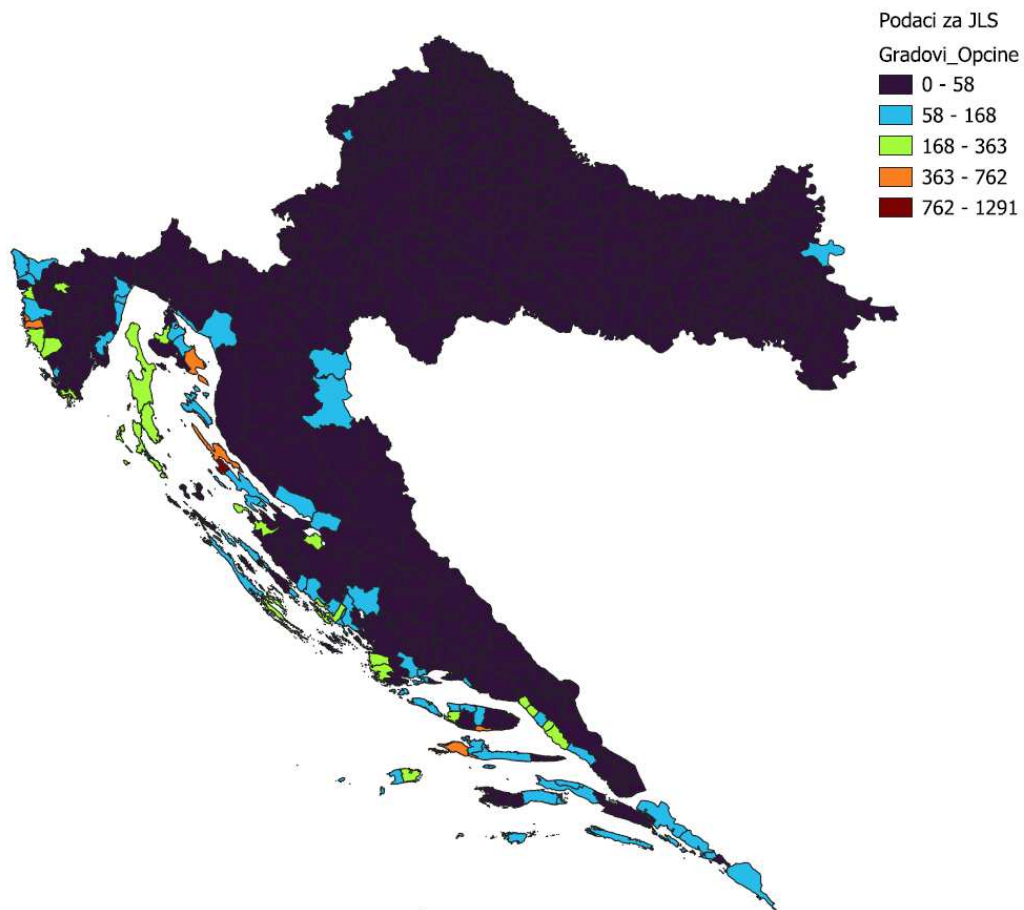
Izvor: obrada autorice

PRILOG 19. Iznos poreza na kuće za odmor po stanovniku po JLS-ovima (u kunama)
u 2021. godini



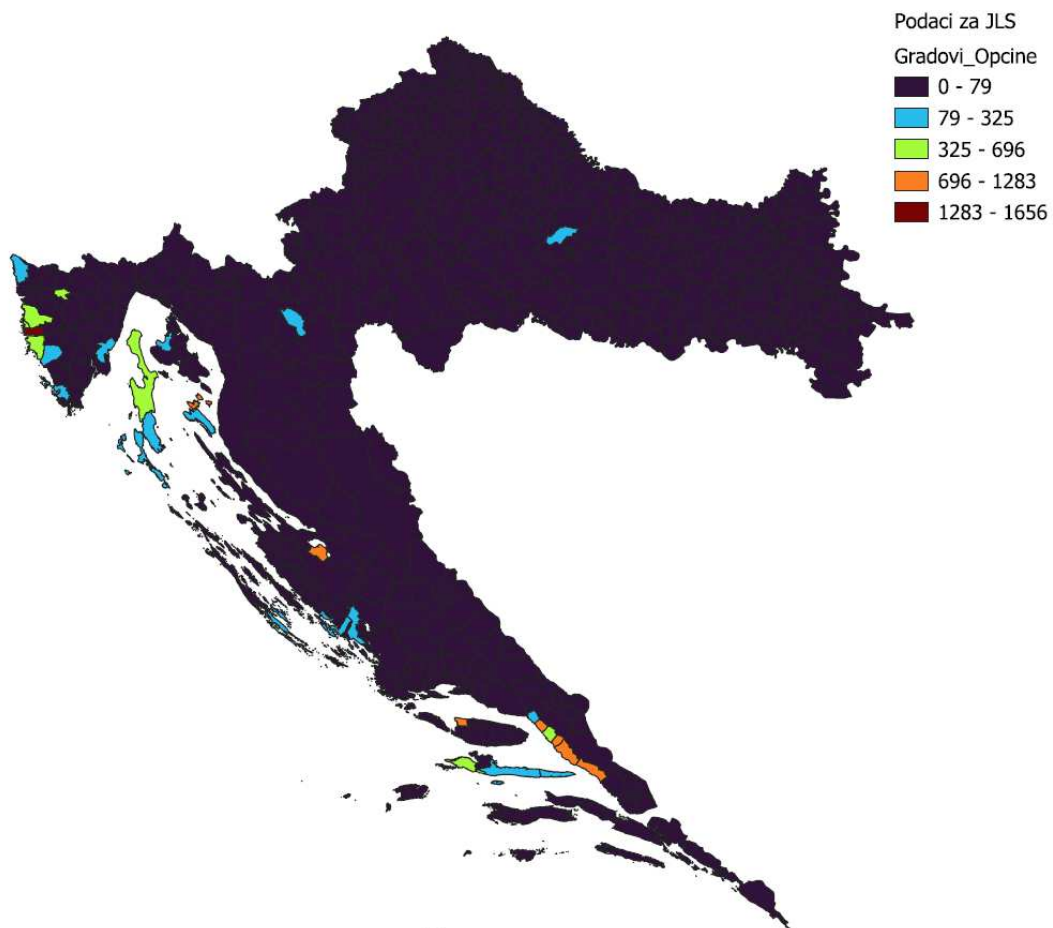
Izvor: obrada autorice

PRILOG 20. Iznos poreza na potrošnju alkoholnih i bezalkoholnih pića po stanovniku po JLS-ovima (u kunama) u 2021. godini



Izvor: obrada autorice

PRILOG 21. Iznos poreza na korištenje javnih površina po stanovniku po JLS-ovima (u kunama) u 2021. godini



Izvor: obrada autorice

IZJAVA

kojom ja, Marina Čolig, broj indeksa: 236/20, doktorandica Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, kao autorica doktorskog rada s naslovom: *Optimalan model sustava fiskalnog izravnjanja u funkciji maksimizacije ponude lokalnih javnih dobara i usluga*.

1. Izjavljujem da sam doktorski rad izradila samostalno pod mentorstvom prof. dr. sc. Saše Drezgić. U radu sam primijenila metodologiju znanstvenoistraživačkog rada i koristila literaturu koja je navedena na kraju rada. Tuđe spoznaje, stavove, zaključke, teorije i zakonitosti koje sam izravno ili parafrazirajući navela u radu citirala sam i povezala 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, 119/22).

Potvrđujem da je za pohranu dostavljena završna verzija obranjenog i dovršenog doktorskog rada. Ovom izjavom, kao autor dajem odobrenje i da se moj rad, bez naknade, trajno javno objavi i besplatno učini dostupnim studentima i djelatnicima ustanove.

Marina Čolig