

Optimalan model sustava fiskalnog izravnanja 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: **2024-05-18**



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 izravnjanja	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 izravnjanje 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 izravnjanje 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 izravnjanja 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 izviru 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 povezanim 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 izravnjanje. Dakle, kombiniranje vertikalnih bespovratnih sredstava s pomnijim praćenjem može biti način za rješavanje kompromisa učinkovitosti i udjela u sustavima fiskalnog izravnjanja u savezним 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 izravnjanja 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 izravnjanja mogu naštetiti rastu u provincijama primateljicama i prouzročiti veće razlike u fiskalnim kapacitetima i životnom standardu. Fiskalno izravnjanje 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 izravnjanja 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 izravnjanje, 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.

Baretti, Huber i Lichtblau (2002) analizirali su učinke transfera na ponašanje podfederalne vlade. Proučavali su slučaj Njemačke gdje sustav fiskalnog izravnjanja ima 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. 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 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 teorijski 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. Suprotno navedenom, Buettner (2006) 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.

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**“, predstavljene 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 pojmovno 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).

Potraga 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 nahodjenju 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	Prelijevanje 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

	Kriteriji raspodjele za pružanje javnih usluga									
Javna usluga	Ekonomija razmjera	Ekonomija opsega	Preljevanje koristi / troškova	Politička blizina	Suverenitet potrošača	Ekonomska procjena sektorskih izbora	Dominant na uloga	Kriteriji raspodjele za javnu nasuprot privatnoj proizvodnji		
								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 umanjenima 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 određen 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 nastavie 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)				

	Određivanje			
Vrsta poreza	Osnovica	Stopa	Prikupljanje i administracija	Komentari
Opcija A	D	D, L	D, L	veći trošak usklađenosti
Opcija B	S	D	S	usklađen, niži trošak usklađenosti
Porezi na „grijehe“				
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

	Određivanje			
Vrsta poreza	Osnovica	Stopa	Prikupljanje i administracija	Komentari
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 Osiolo 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 izravnivanja 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 operative 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 povezanim 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
• Provesti vertikalno izravnanje (poboljšati adekvatnost prihoda)	• Vertikalna neravnoteža odnosi se na nedostatak lokalnih prihoda kako bi se podmirili troškovi pružanja javnih usluga	• Fiskalni jaz između rashoda i kapaciteta za prikupljanje prihoda iz lokalnih izvora
• Provesti horizontalno izravnanje (interjurisdikcijska preraspodjela)	• Horizontalna neravnoteža odnosi se na razlike između fiskalnih kapaciteta podnacionalnih vlada za prikupljanje prihoda iz lokalnih izvora	• Nejednake prihodovne ili porezne osnovice, prirodni resursi ili bogatstvo među podnacionalnim vladama • Varijacije u socioekonomskim karakteristikama stanovništva • Razlike u geografskom položaju i klimatskim uvjetima
• Minimizirati interjurisdikcijska prelijevanja (vanjski učinci)	• 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	• 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
Ispraviti značajne administrativne slabosti i pojednostaviti birokraciju	- 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	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
1. Središnje vlade imaju prirodne prednosti u prikupljanju prihoda iz nekih izvora dok podnacionalne vlade imaju prirodne prednosti u pružanju mnogih vrsta javnih usluga.	Provesti vertikalno izravnaje (poboljšati adekvatnost prihoda)	- 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	• Provesti horizontalno izravnaje (interjurisdikcijska redistribucija)	• 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	• Minimizirati prelijevanja među jurisdikcijama (eksterni učinci)	• 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	• Ispraviti glavne administrativne slabosti i usmjeriti birokraciju	• 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)	$CV = \frac{1}{\bar{y}} \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2 \right]^{1/2}$
Theilov indeks (TE(0))	$TE(0) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \log \frac{\bar{y}}{y_i}$
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))	$WI = \frac{1}{\bar{y}} \left[\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2 \frac{A_i}{A_{tot}} \right]^{1/2}$
Atkinsonov indeks (AT)	$AT = 1 - \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n [y_{i\bar{y}}]^{1-\epsilon} \right]^{1/(1-\epsilon)}$
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 j (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, $0 < \epsilon < \infty$ (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

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

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

vrijednosti empirijske funkcije distribucije, a

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

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 pretpostavljeni 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

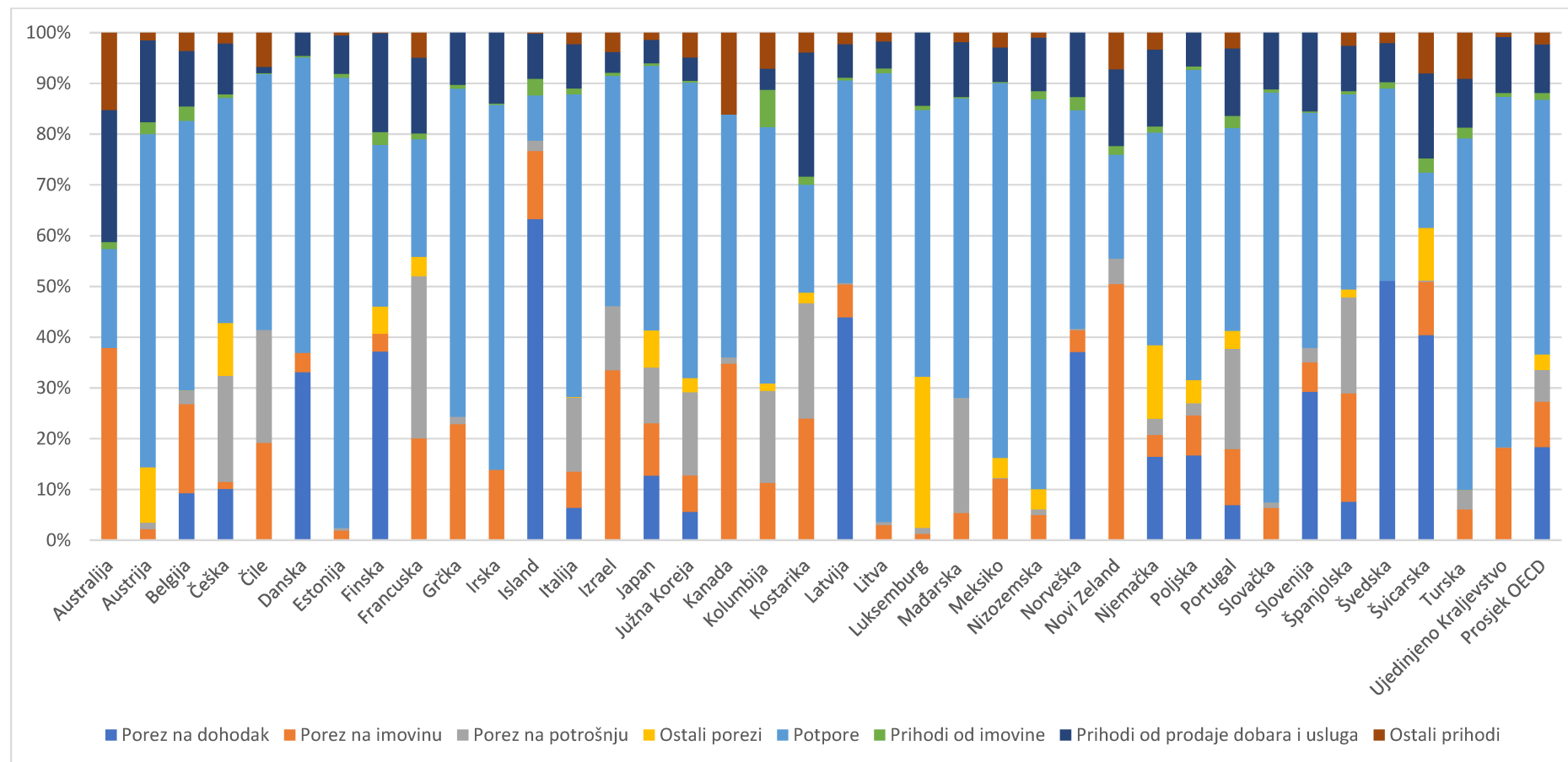
U svrhu dokaza glavne hipoteze rada provedeno je empirijsko istraživanje koje će se usmjeriti na sustav fiskalnog izravnjanja u zemljama OECD-a s posebnim ciljem utvrđivanja strukture javnih prihoda kako bi se utvrdila polazna ocjena za utvrđivanje izvora fiskalnog kapaciteta – koji proizlaze iz izvora 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. Grafikoni 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.

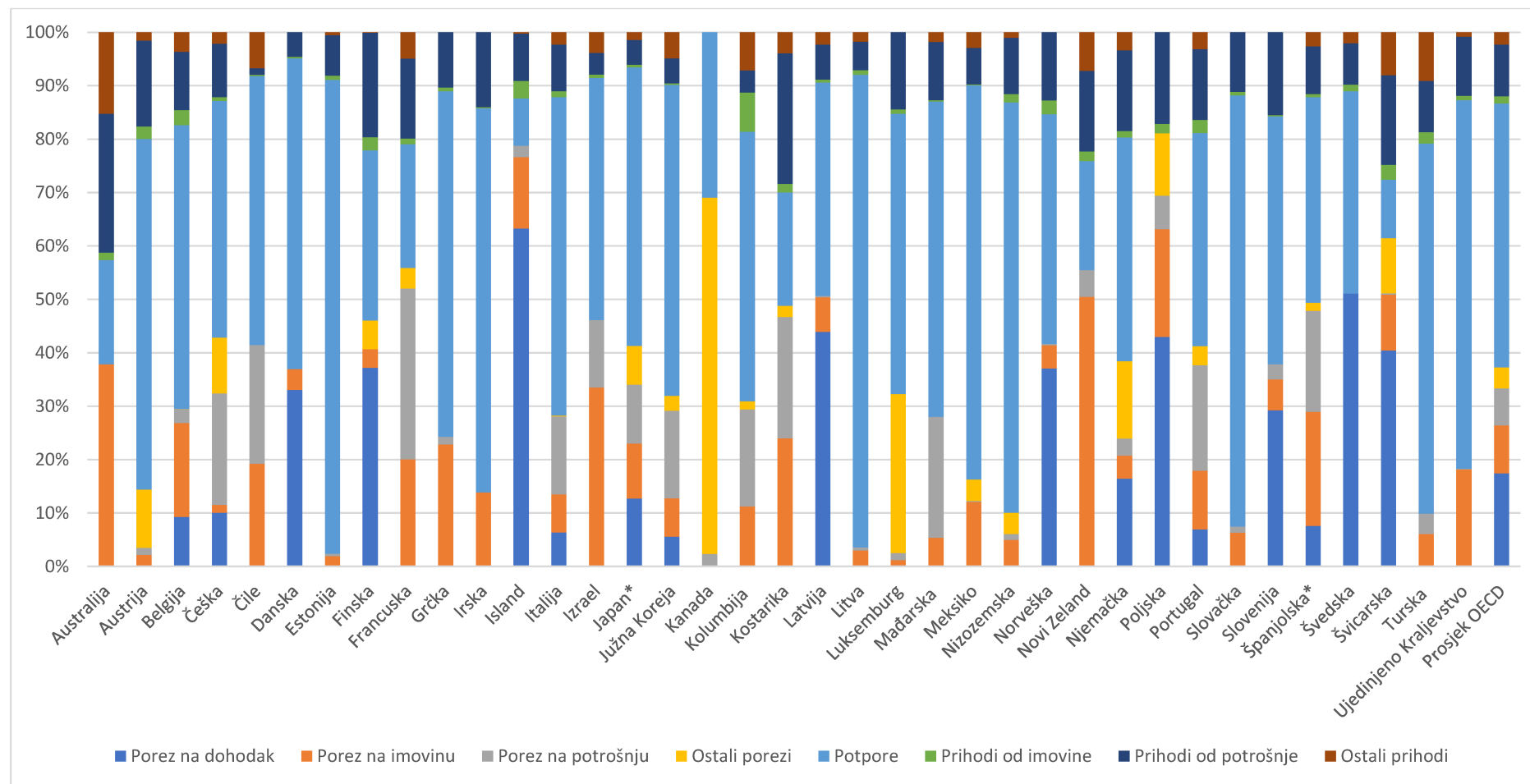
Vidljivo je da u pojedinim zemljama najznačajniji izvor financiranja lokalnih vlasti predstavlja porez na imovinu dok je to u drugima porez na dohodak. U prosjeku, porez na dohodak nešto je više zastupljen u odnosu na zbrojeni udio poreza na potrošnju i imovinu. Također je zanimljiv značajan udio potpora 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>

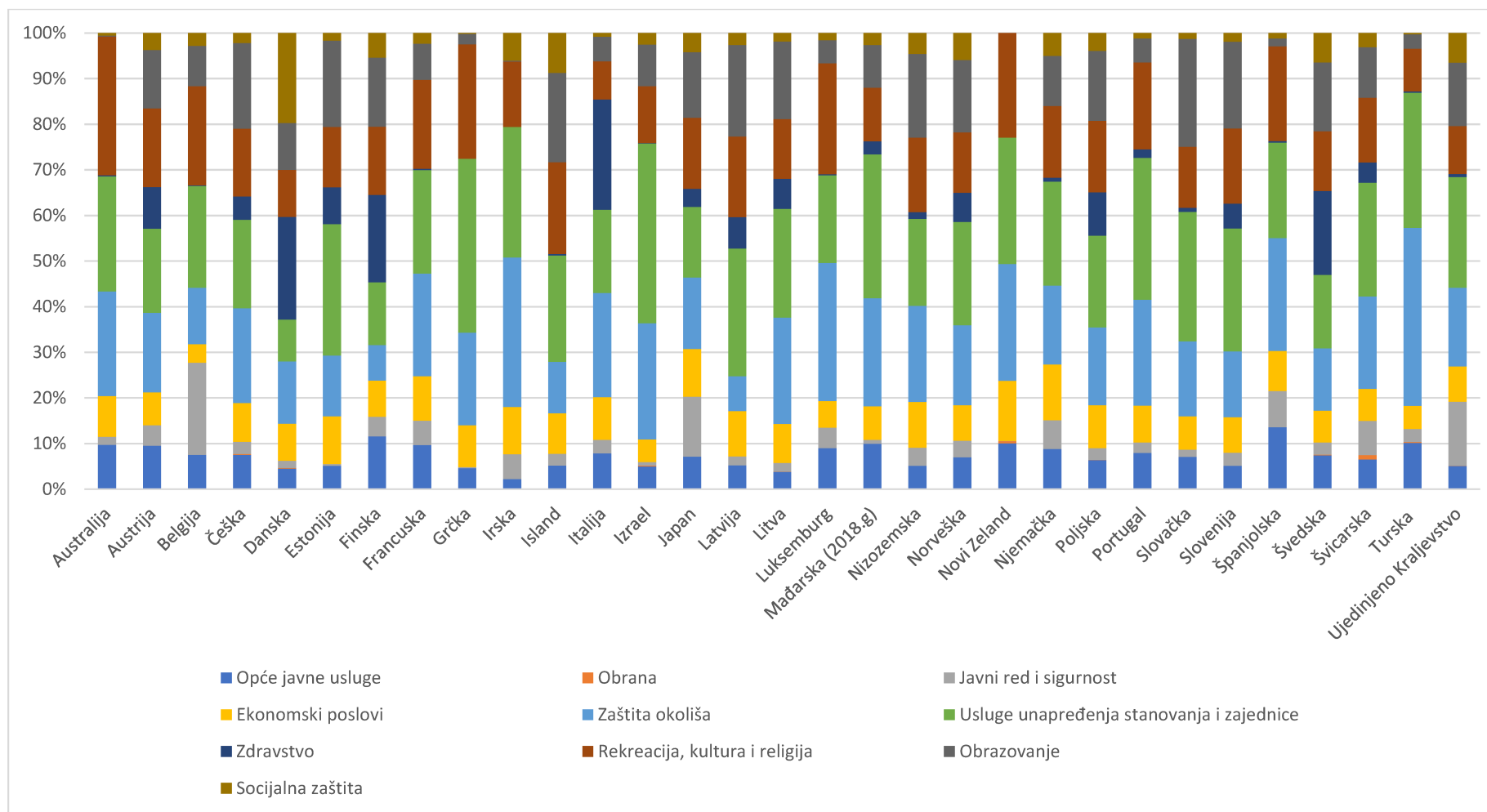
3.2. Raspodjela javnih funkcija u sustavu javnog financiranja zemalja OECD-a

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.

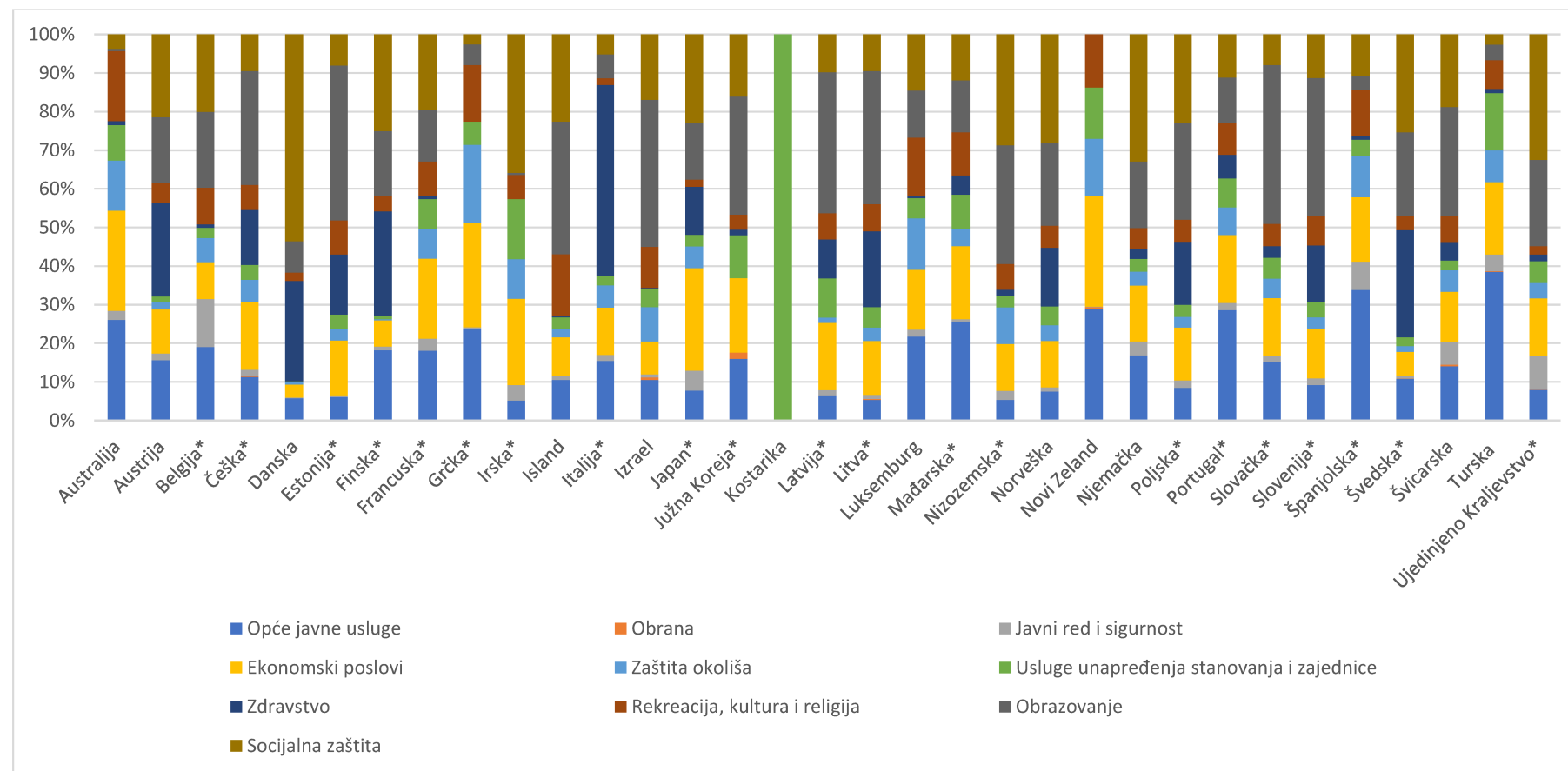
Struktura lokalnih javnih rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji otkriva nešto drugačiju sliku. Također, struktura otkriva relativno ujednačenu alokaciju javnih rashoda gdje dominiraju naknade zaposlenicima, kapitalna ulaganja i potrošnja na dobra i usluge. Ipak, vidljive su značajne razlike među pojedinim 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)



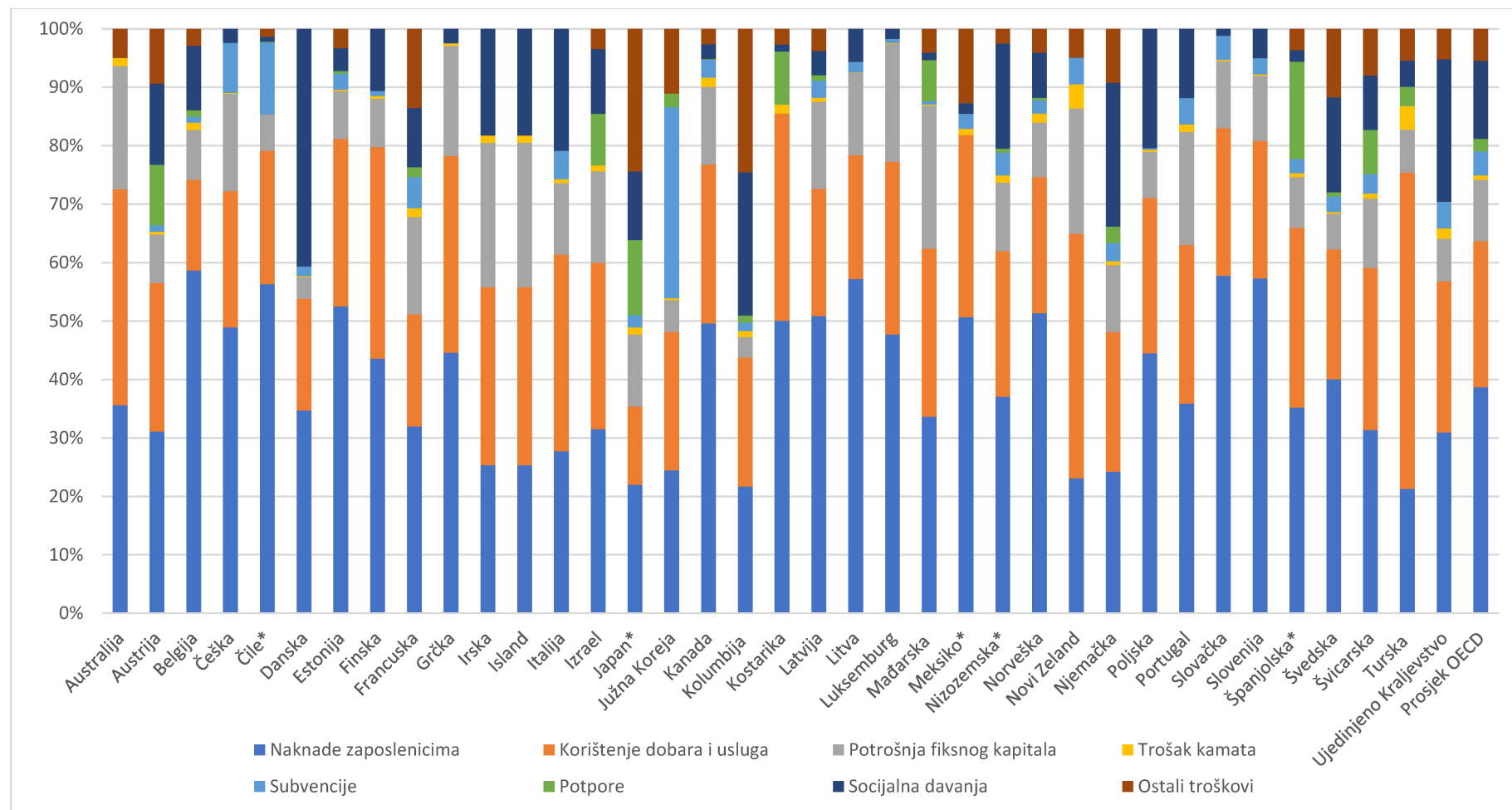
Izvor: izračun autorice na temelju baze podataka IMF-a, *Government Finance Statistics*, dostupno na: <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>

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



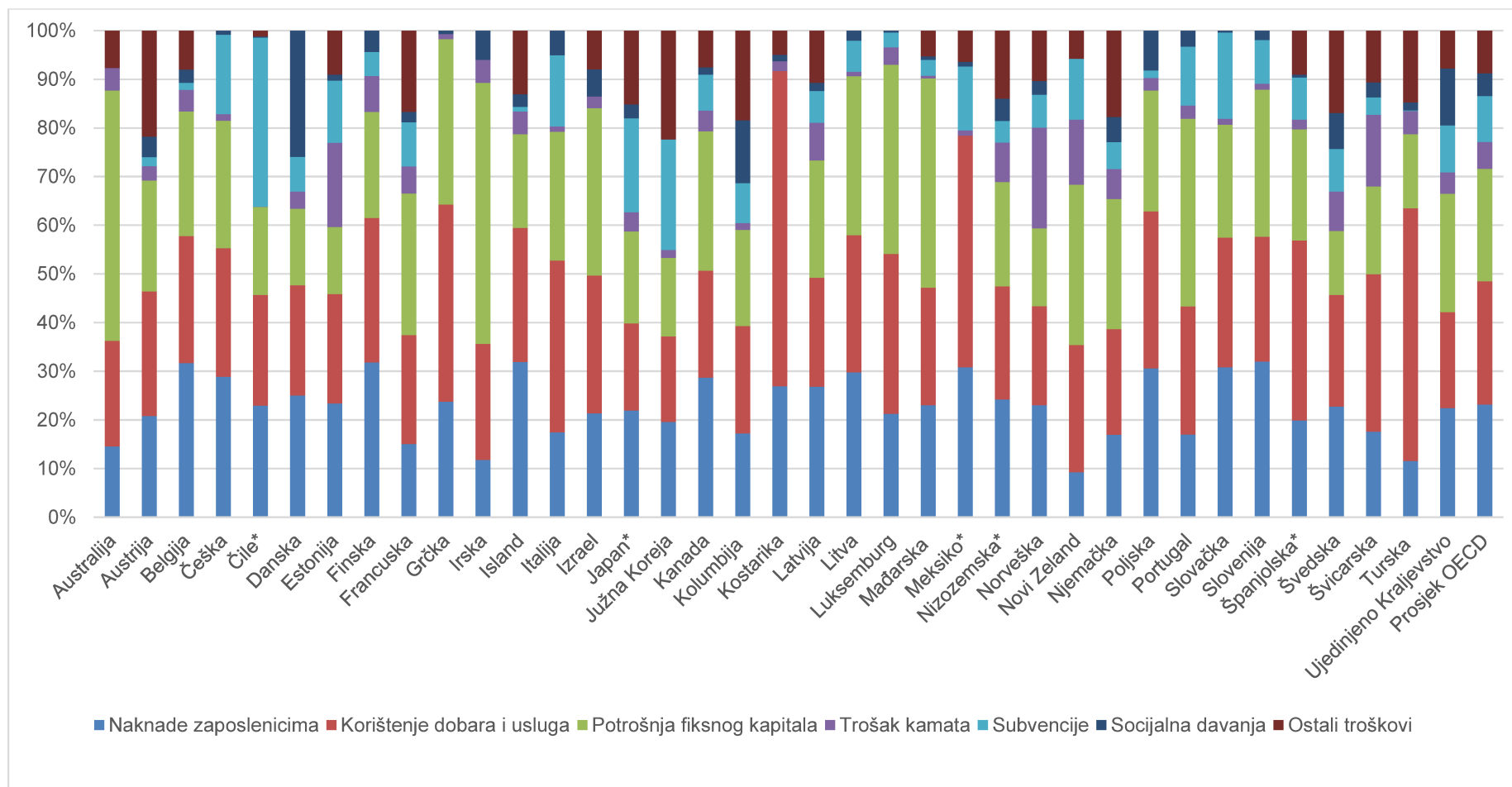
* Podaci za 2021. godinu nisu dostupni pa su uzeti posljednji dostupni podaci (za 2020. godinu, osim za Južnu Koreju gdje su uzeti posljednji dostupni podaci iz 2010. godine). Napomena: Za Čile, Kanadu, Kolumbiju i Meksiko nema dostupnih podataka. Izvor: izračun autorice na temelju baze podataka IMF-a, *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)



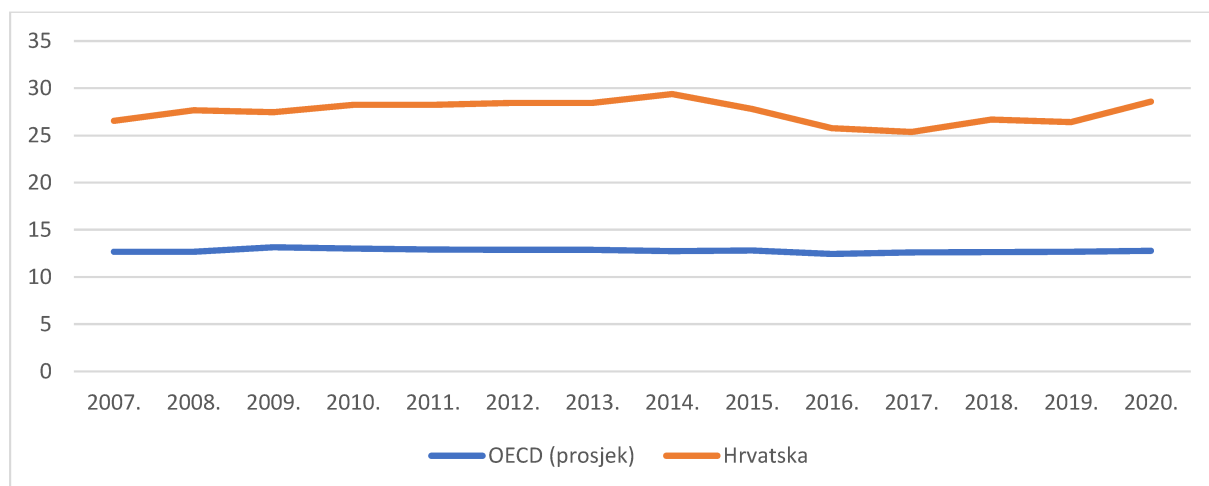
* Podaci za 2021. godinu nisu dostupni pa su uzeti posljednji dostupni podaci (za 2020. godinu).

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. Iznenadjuje 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.

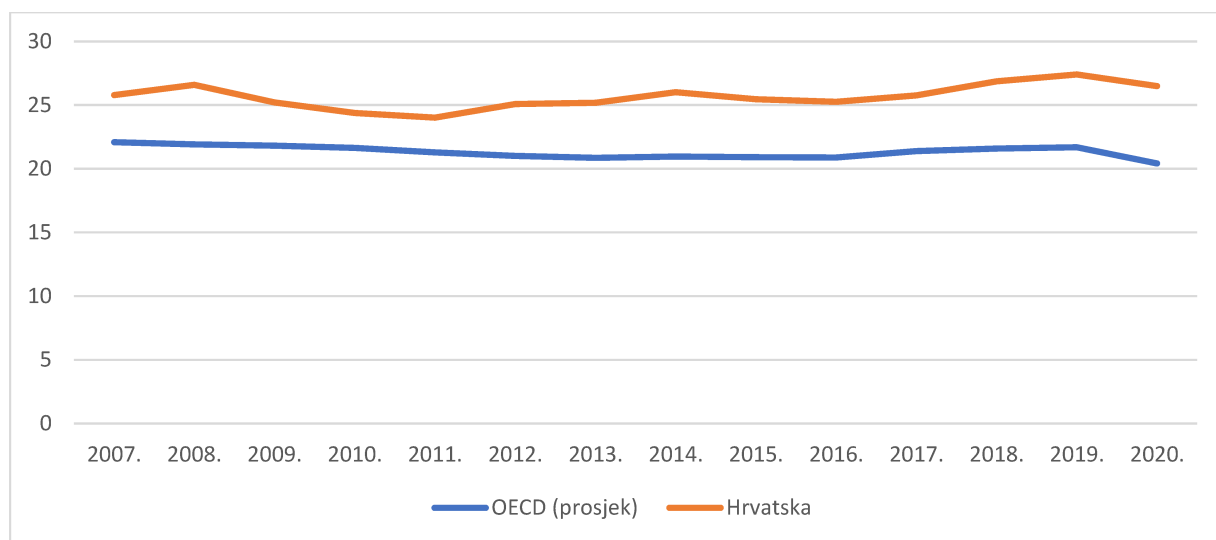
Grafikon 7. Usporedba udjela prihoda lokalne u općoj državi zemalja članica OECD-a i Hrvatske u razdoblju od 2007. do 2020. godine (%)



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.

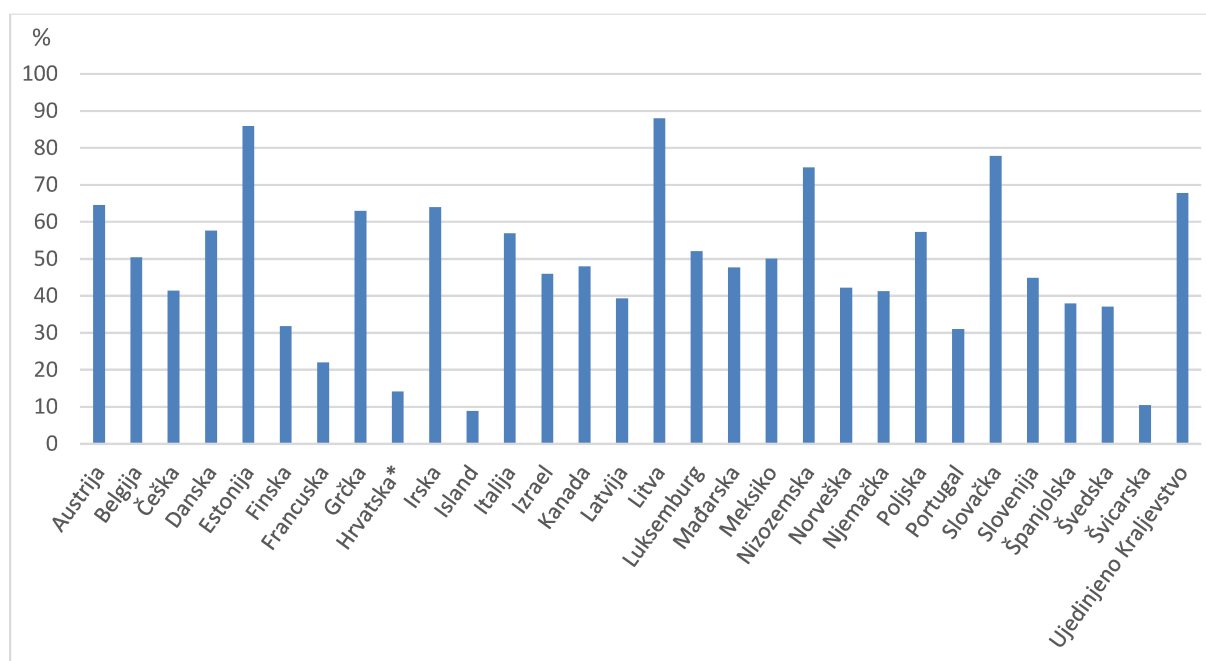
Grafikon 8. Usporedba udjela rashoda lokalne u općoj državi zemalja članica OECD-a i Hrvatske u razdoblju od 2007. do 2020. godine (%)



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-jlp-r-s/pr-ras-i-ras-funkc-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 izravnanje. Dakle, kombiniranje vertikalnih bespovratnih sredstava

s pomnijim praćenjem može biti način za rješavanje kompromisa učinkovitosti i udjela u sustavima fiskalnog izravnjanja u saveznim 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. Baretti, 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 pozitivni 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 pozitivni 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. Pune 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 dodatan 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

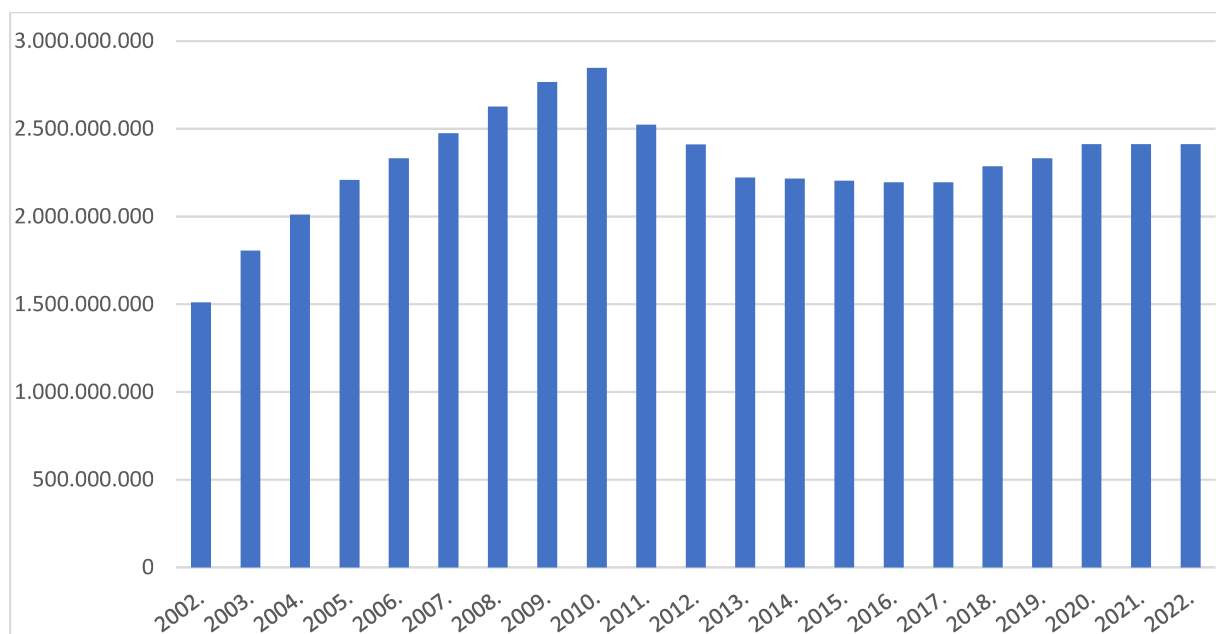
Izvor: Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 127/17, 138/20, 151/22 i 114/23)

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)

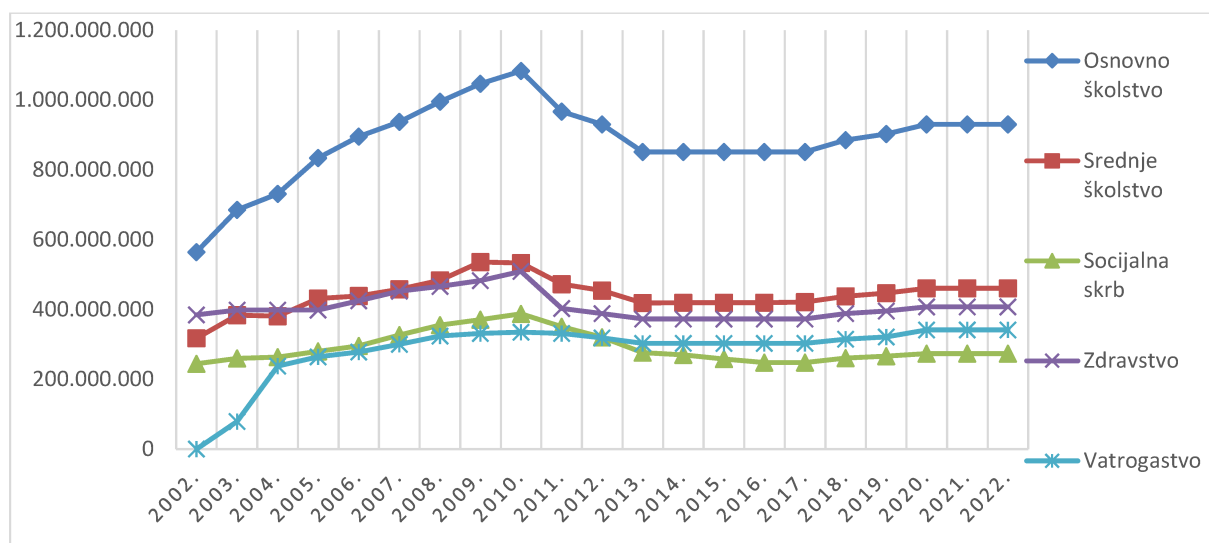


Izvor: Uredba o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 155/02, 48/04, 185/04, 144/05, 52/08, 8/09, 19/10, 29/11, 149/11, 52/12, 29/13, 7/14, 15/15, 122/15, 33/16, 13/17, 7/18, 2/19, 128/19, 148/20 i 147/21) i Uredba 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)

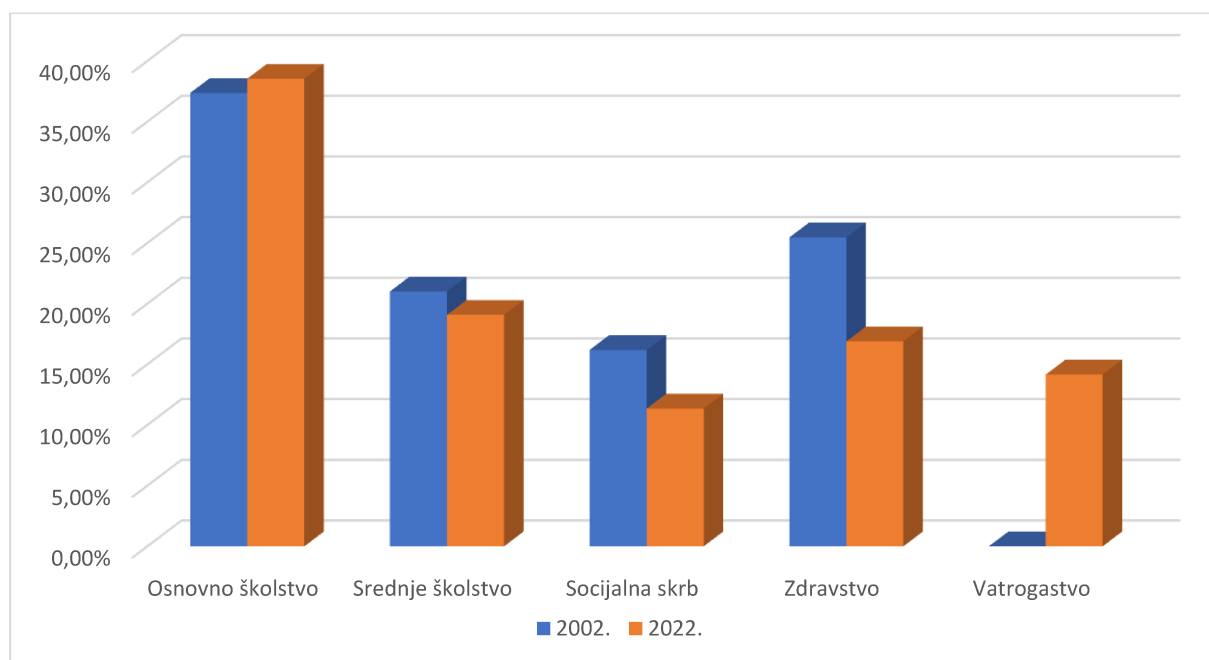


Izvor: Uredba o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 155/02, 48/04, 185/04, 144/05, 52/08, 8/09, 19/10, 29/11, 149/11, 52/12, 29/13, 7/14, 15/15, 122/15, 33/16, 13/17, 7/18, 2/19, 128/19, 148/20 i 147/21) i Uredba 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)

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 %)

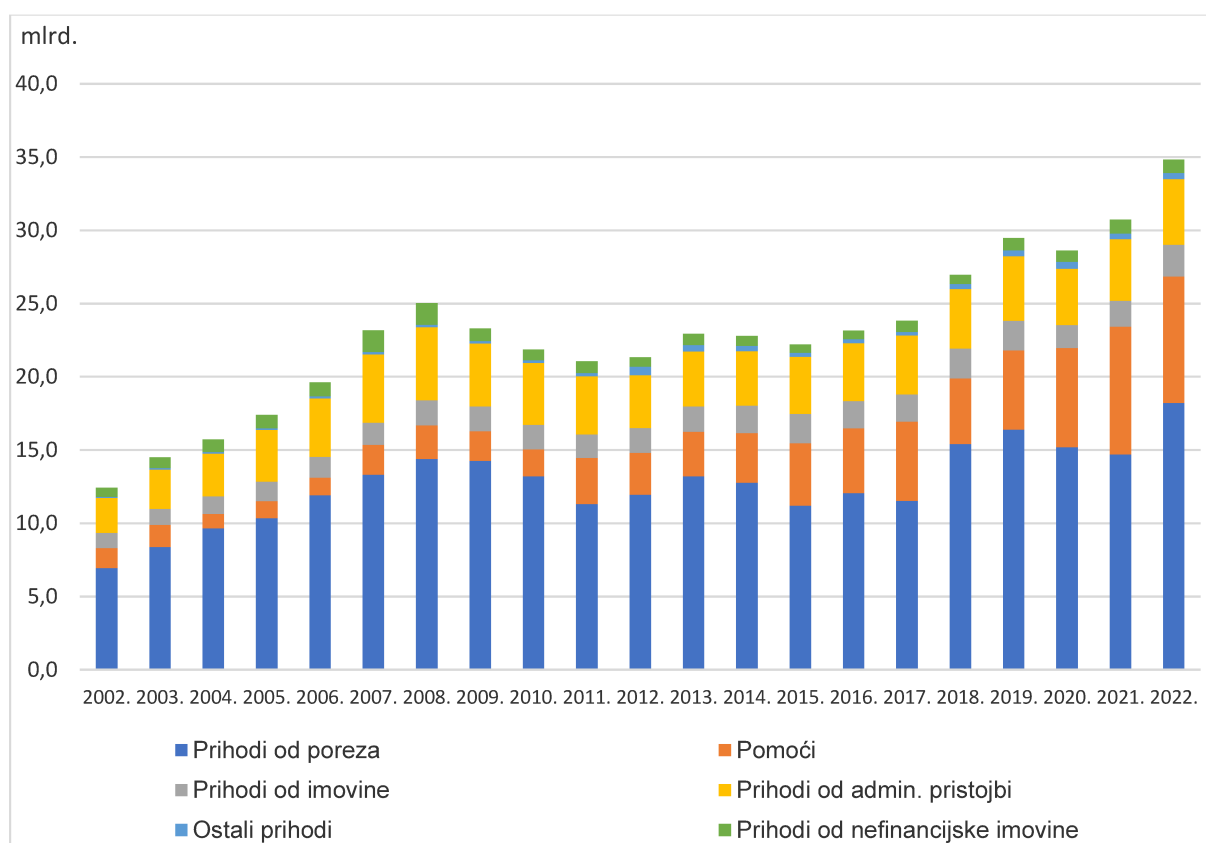
(mil. kn.)	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
prihodi od poreza	15.421	16.404	15.188	14.691	18.219
pomoći	4.485	5.389	6.780	8.718	8.636
neporezni prihodi	6.440	6.843	5.893	6.372	7.049
kapitalni prihodi	620	832	755	957	931
ukupni prihodi	26.966	29.467	28.615	30.738	34.835
udio (%)					
prihodi od poreza	57	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)

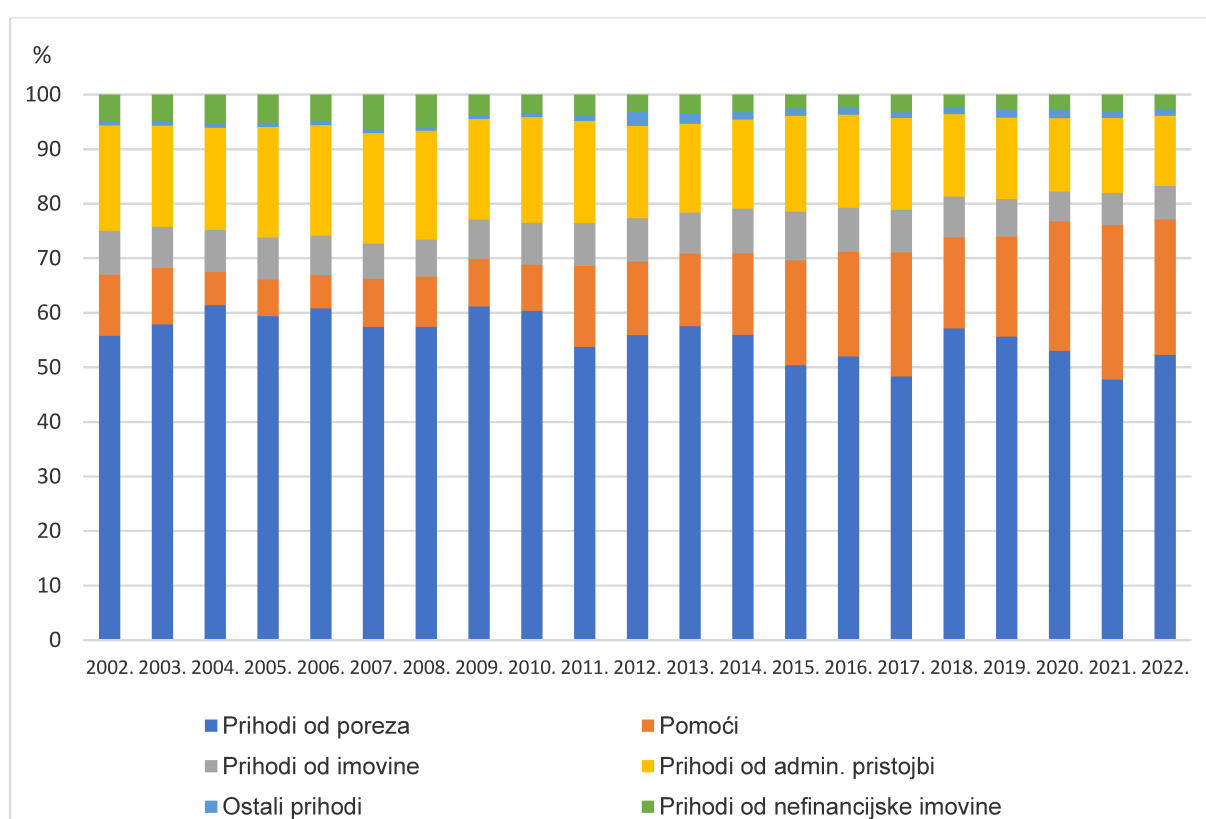


Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za godine 2002. – 2022.

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 %)



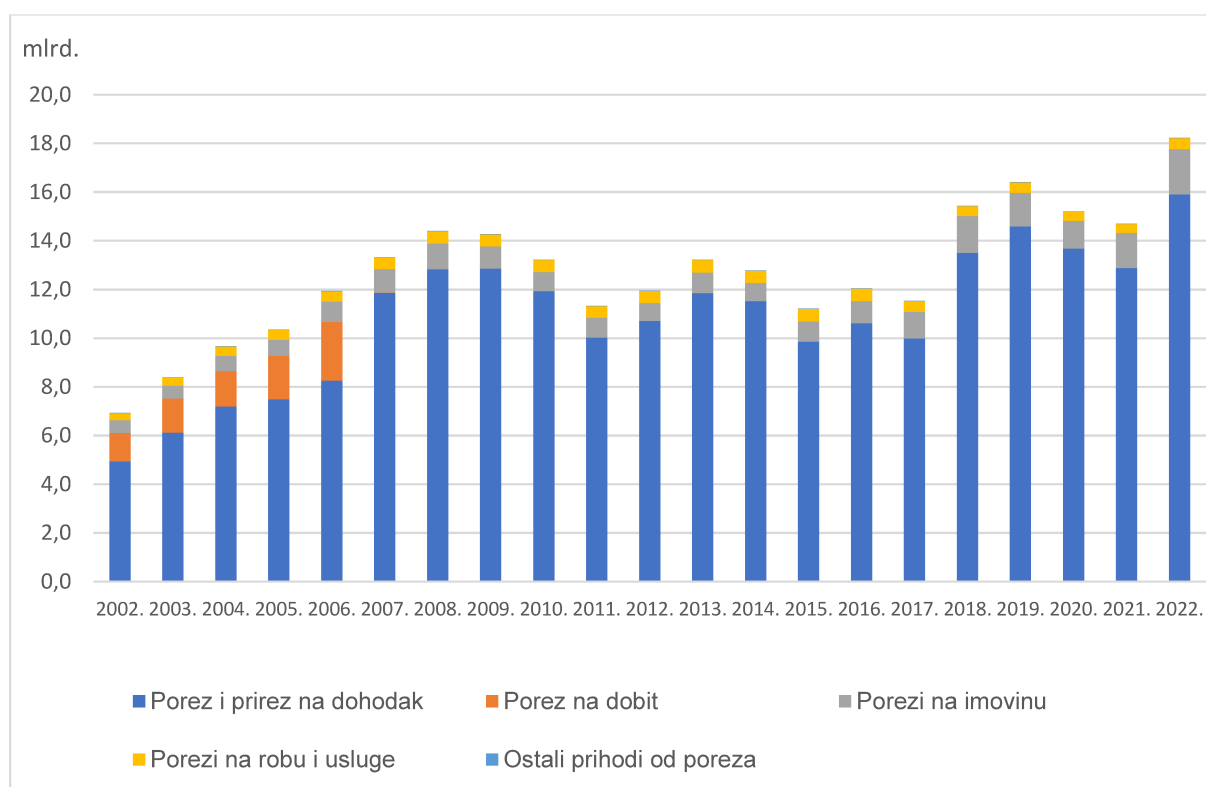
Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izveštaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za godine 2002. – 2022.

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)



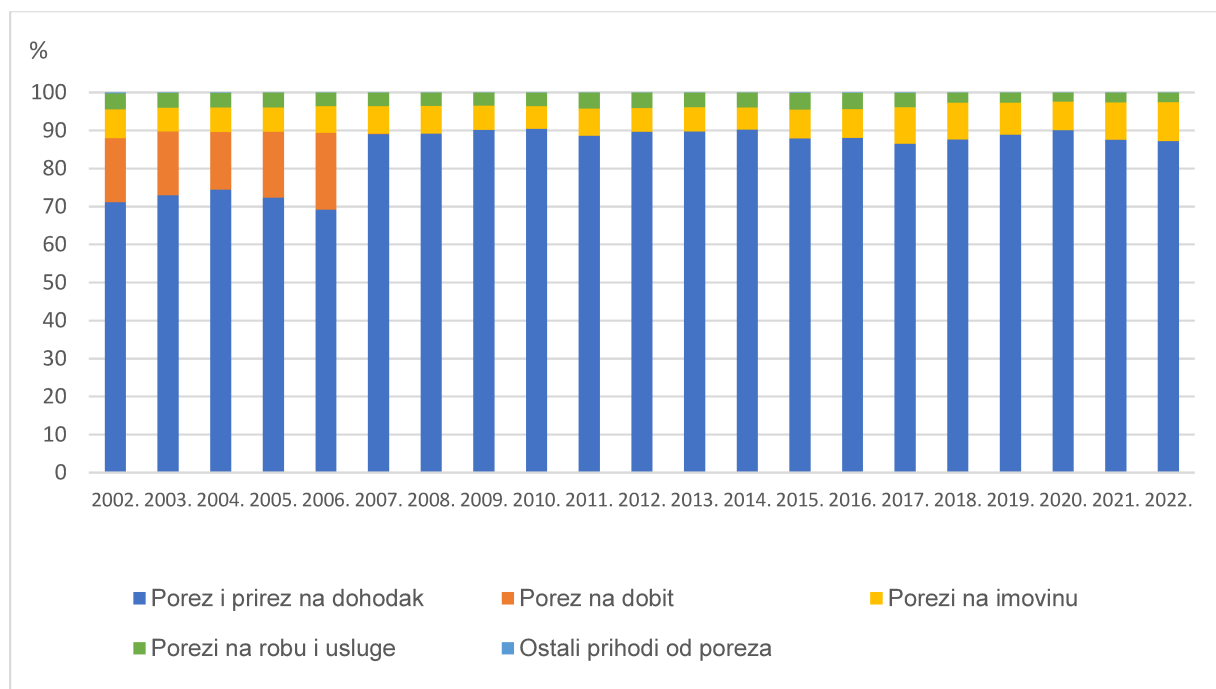
Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za godine 2002. – 2022.

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.

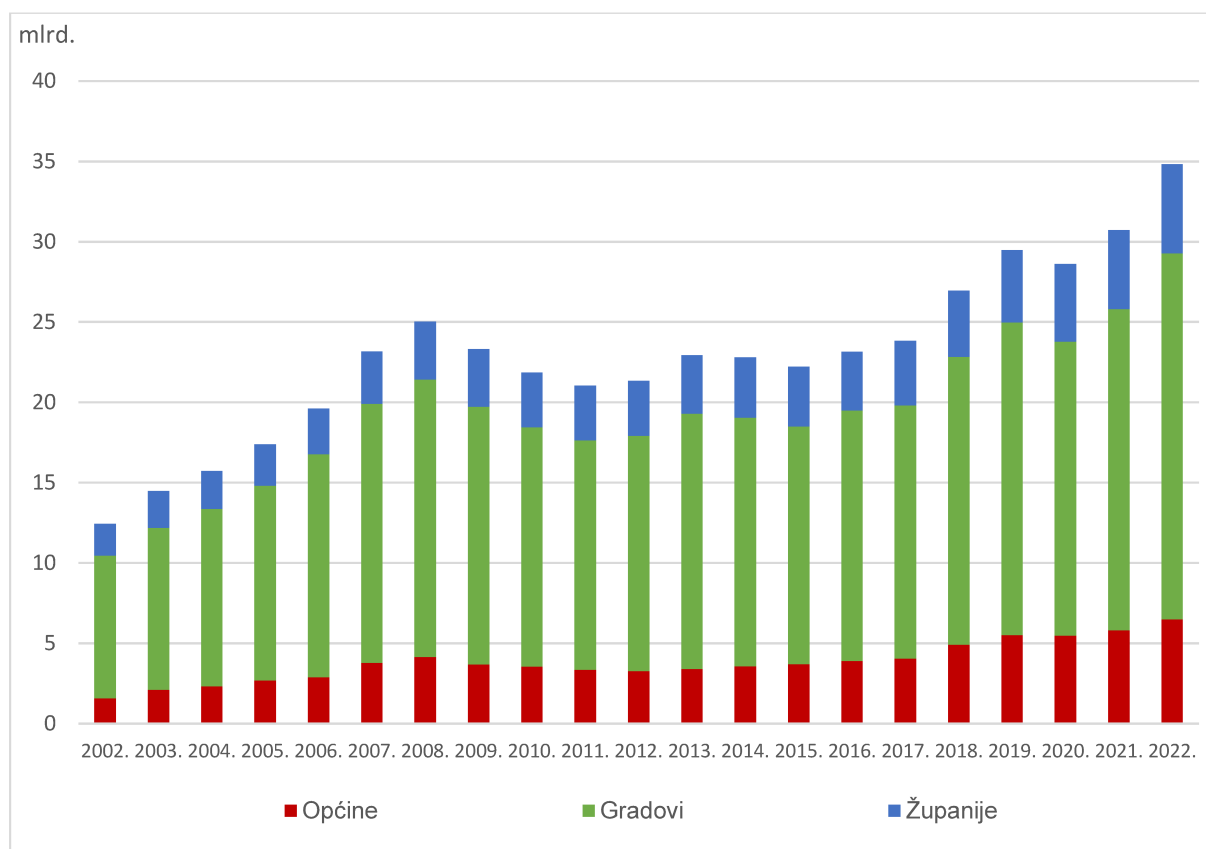
Tablica 17. Struktura ostvarenja ukupnih prihoda prema pojedinim jedinicama u 2022. godini (u mil. kuna i %)

(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 najsnažniji fiskalni položaj i kapacitet gradova u odnosu na općine i županije. Prethodni podaci vizualno su prikazani grafikonom 17.

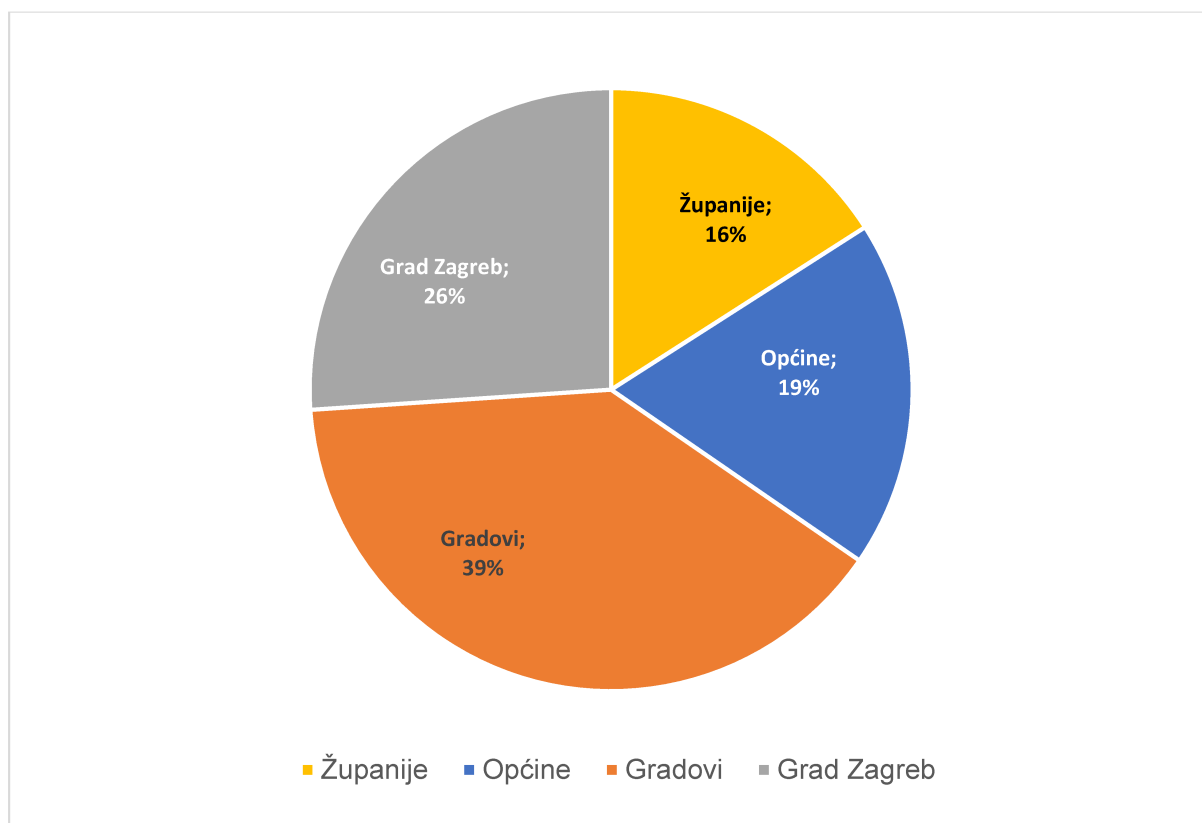
Grafikon 17. Kretanje i struktura prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema razinama javne vlasti od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)



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 *Izveštaja 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.

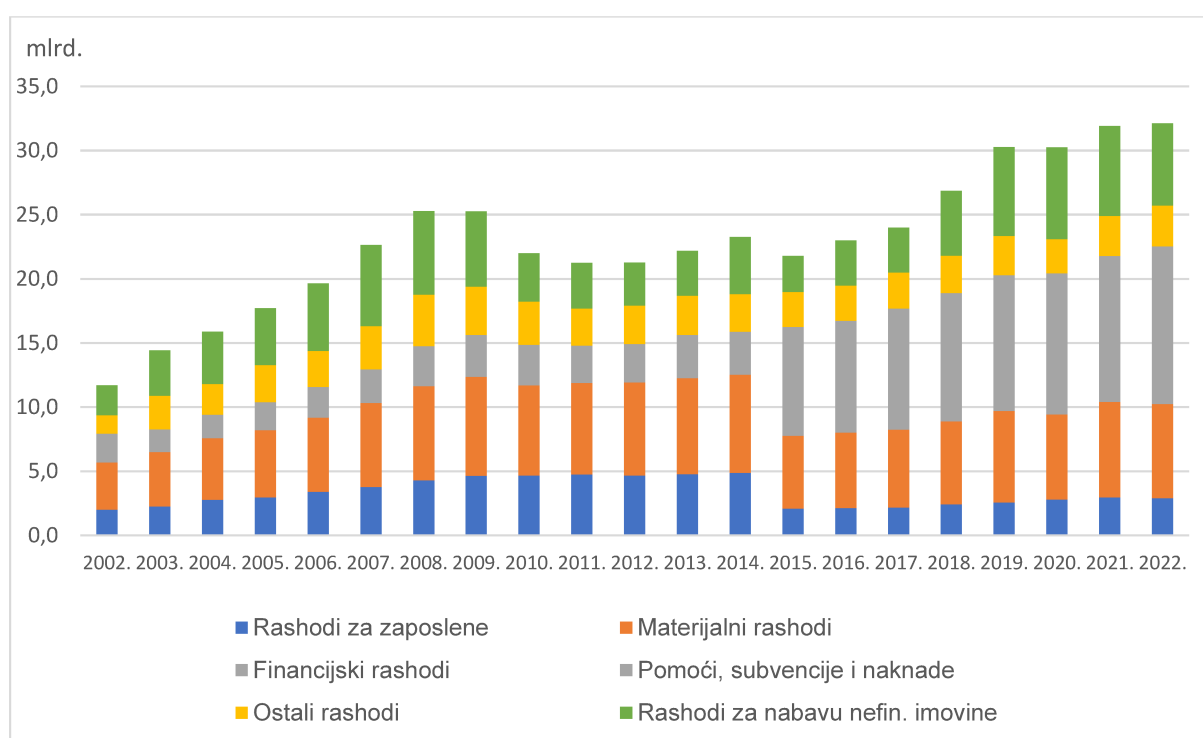
Tablica 18. Rashodi lokalnih jedinica od 2018. do 2022. godine (u mil. kuna)

	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 *Izvještaja 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.

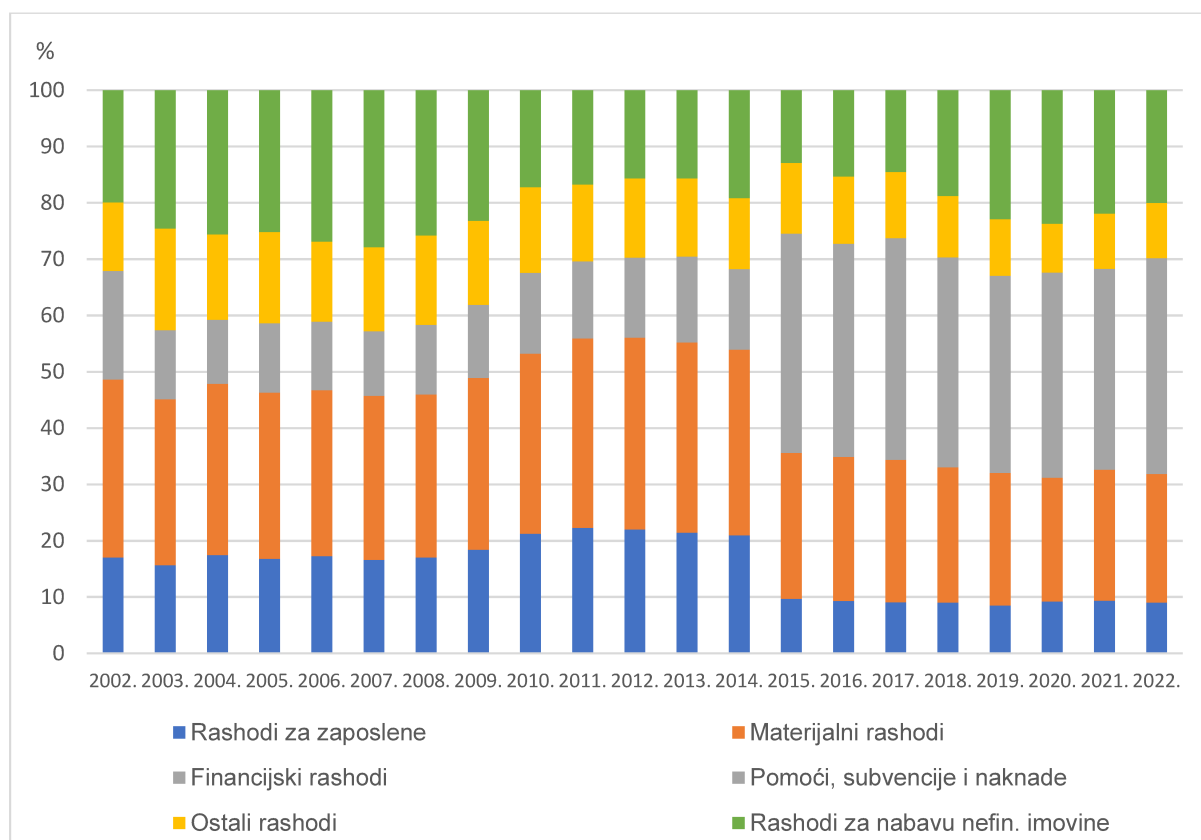
Grafikon 19. Rashodi lokalnih jedinica prema ekonomskoj klasifikaciji od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)



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.

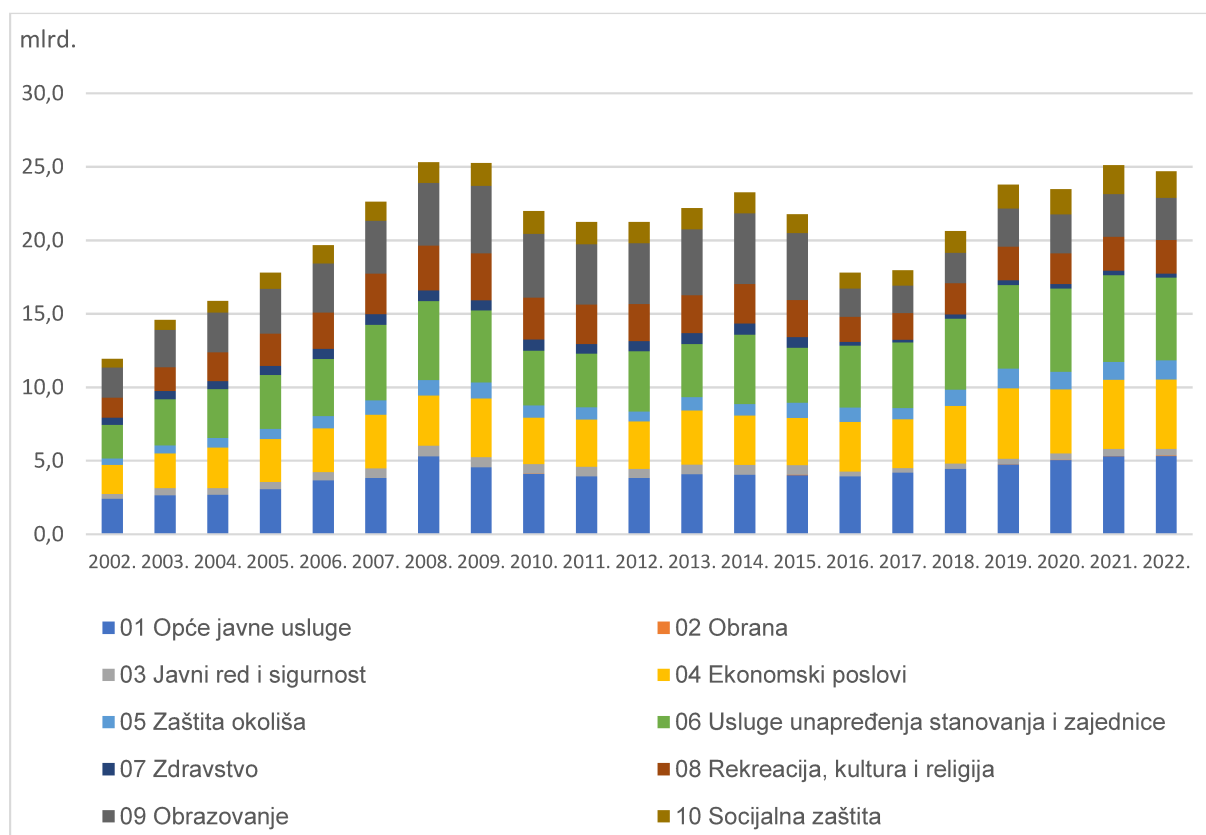
U strukturi rashoda prevladavaju materijalni rashodi i rashodi za zaposlene dok je najznačajniji rast rashoda za nabavu nefinancijske imovine zabilježen u 2020. godini gdje su iznosili 7,2 milijarde kuna. Pomoći, subvencije i naknade kreću se od najnižih 1,5 milijardi kuna 2003. godine do najviših 10,8 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)



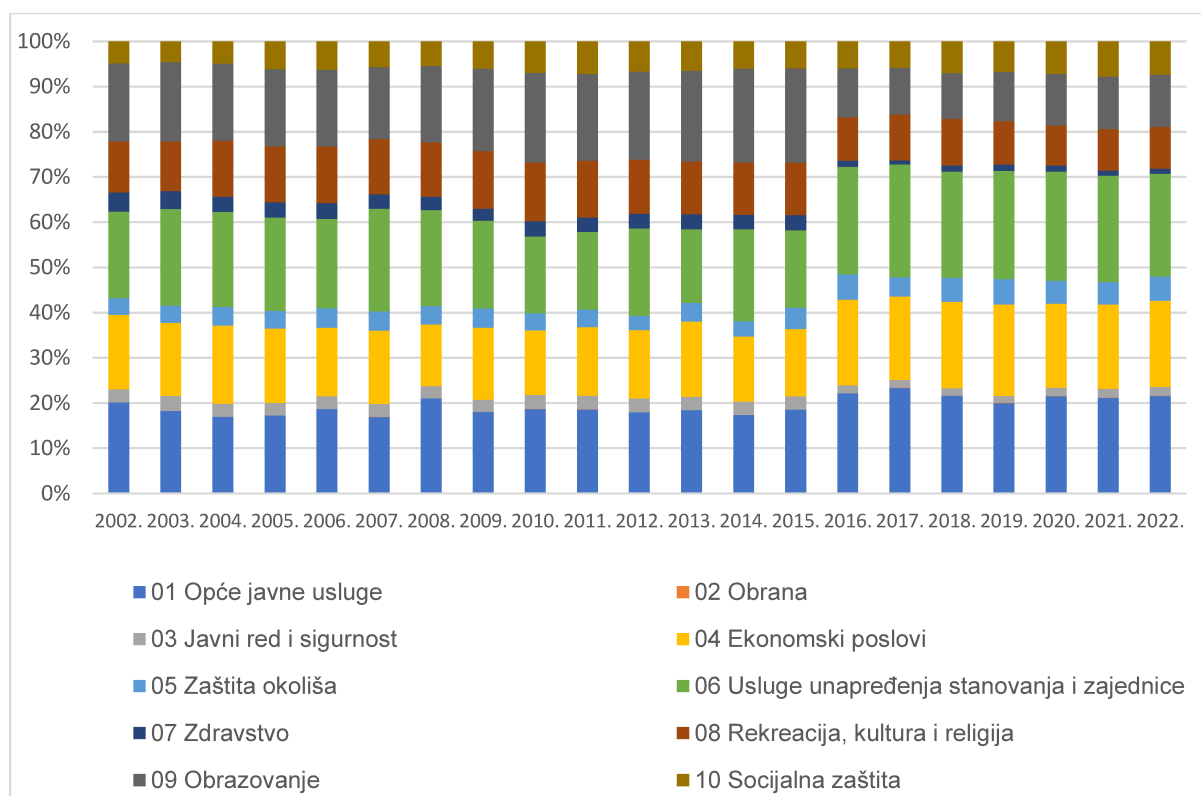
Izvor: izračun autorice na temelju podataka iz *Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima* (Obrazac PR-RAS) za godine 2002. – 2022.

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).

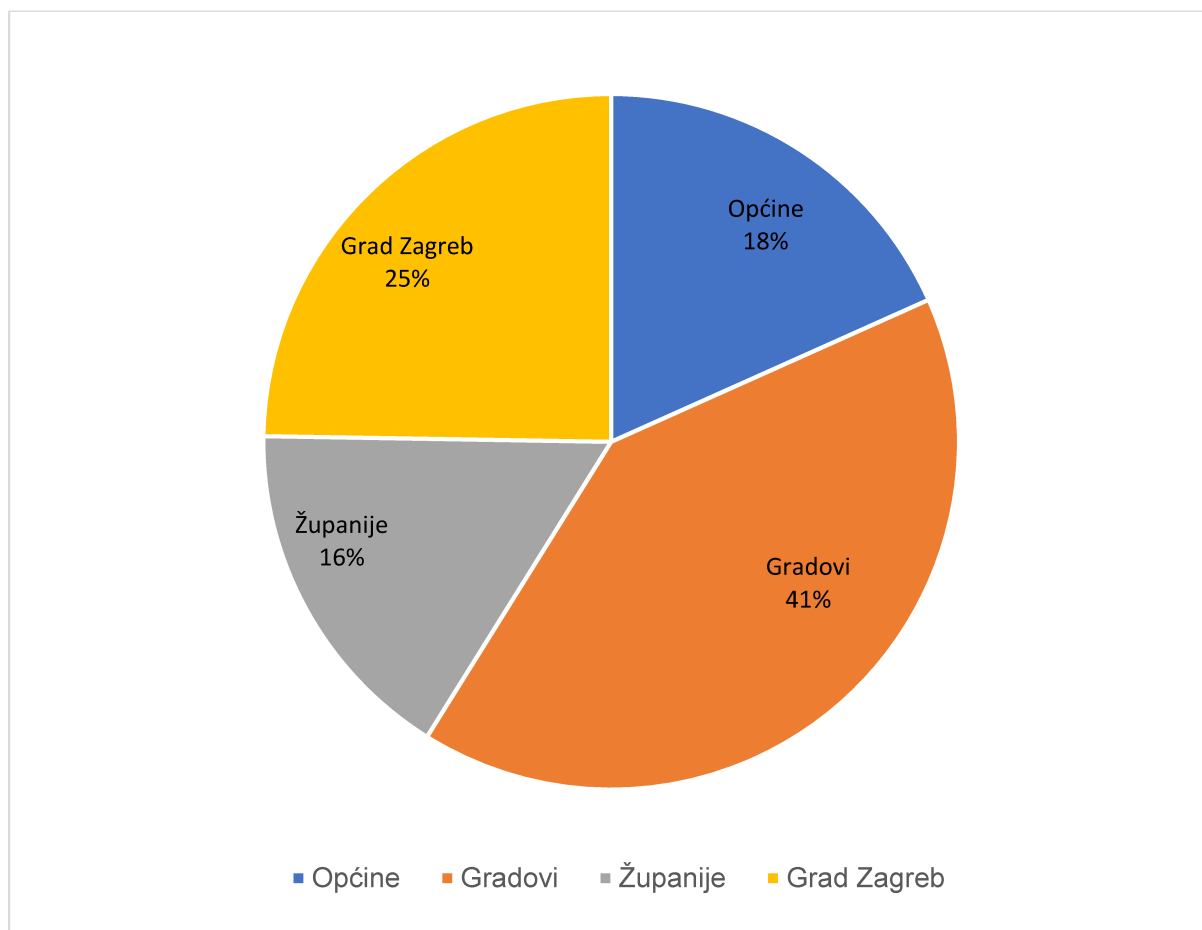
Tablica 19. Ukupni rashodi lokalnih jedinica prema funkcijskoj klasifikaciji 2022. godine (po glavi stanovnika, u kunama)

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 financiranja 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 oslobođanju 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 izravnjanja. 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 izravnjanja. 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 izravnjanja 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 izravnjanja u punom iznosu za pojedinu općinu, grad i županiju predstavlja ukupna sredstva fiskalnog izravnjanja u punom iznosu. Sredstva fiskalnog izravnjanja u punom iznosu za pojedinu općinu, grad i županiju čine udio sredstava fiskalnog izravnjanja za pojedinu općinu, grad i županiju u ukupnim sredstvima fiskalnog izravnjanja u punom iznosu. Općinama, gradovima i županijama koje imaju pravo na sredstva fiskalnog izravnjanja sredstva će se isplaćivati dinamikom utvrđenom u propisu kojim se uređuje izvršavanje Državnog proračuna Republike Hrvatske za svaku proračunsku godinu. Iznos sredstava fiskalnog izravnjanja 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 izravnjanja 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

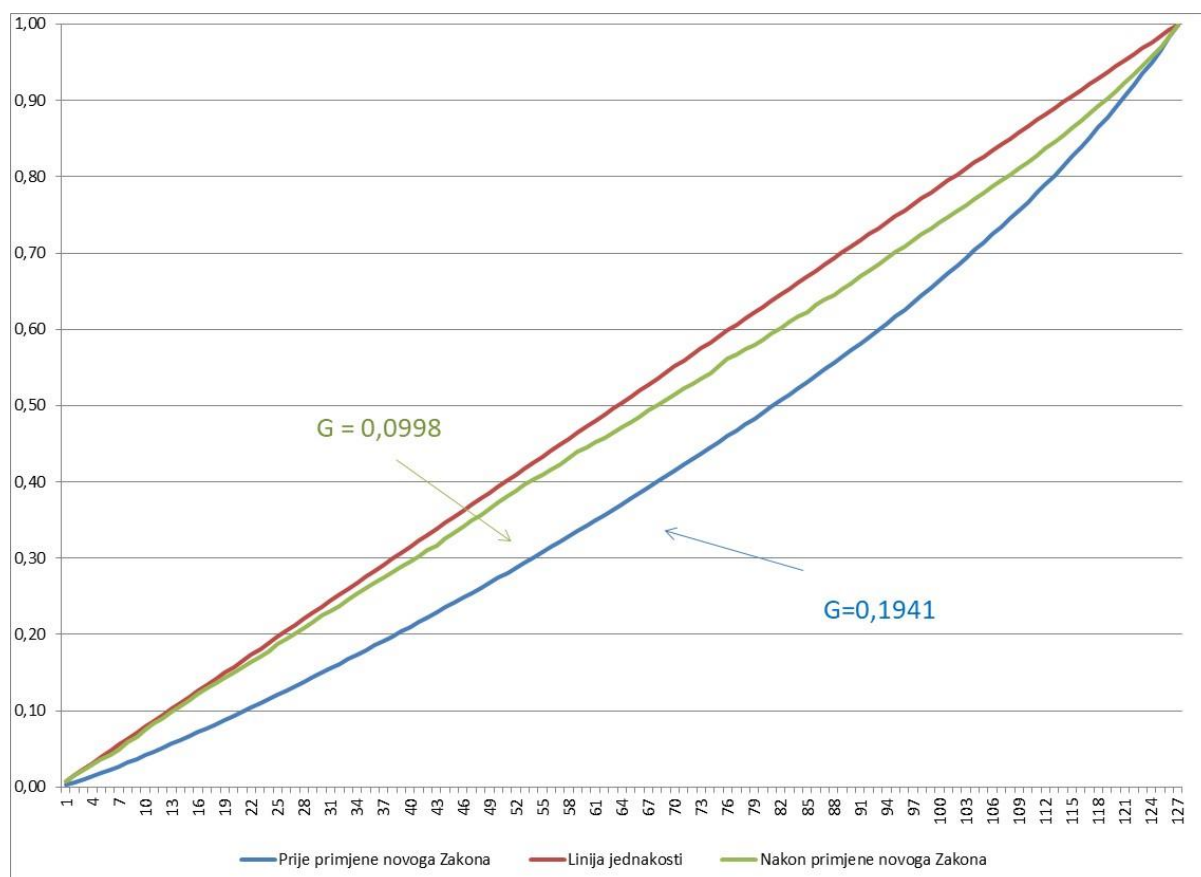
U ovome istraživanju Ginijevi se koeficijenti koriste da bi se ukazalo na postojanje značajnih nejednakosti među lokalnim jedinicama Republike Hrvatske koje nisu identificirane, dijelom zbog djelomičnog pristupa reformi sustava financiranja 2018. godine koja se zasnivala na raspodjeli te izravnjanju 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 prilogima 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



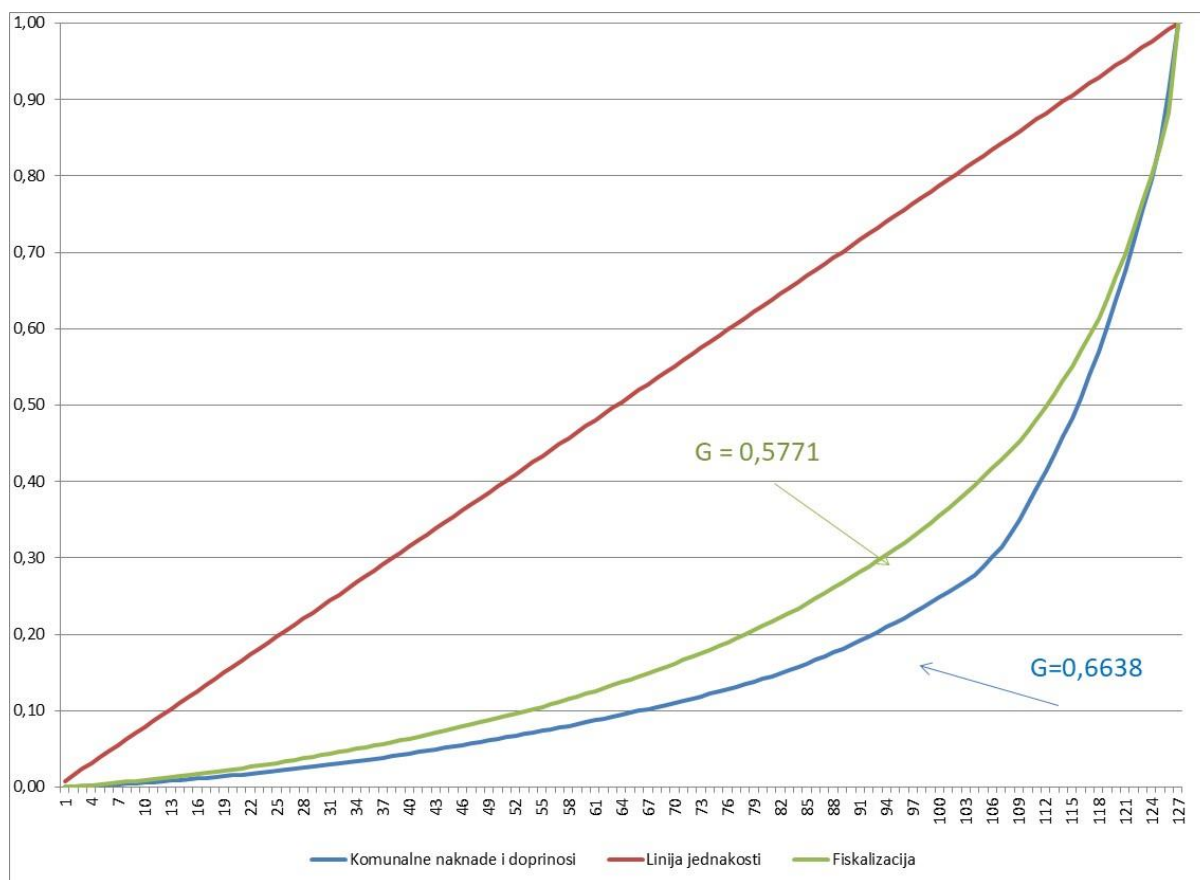
Izvor: Ministarstvo financija, 2021.

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.

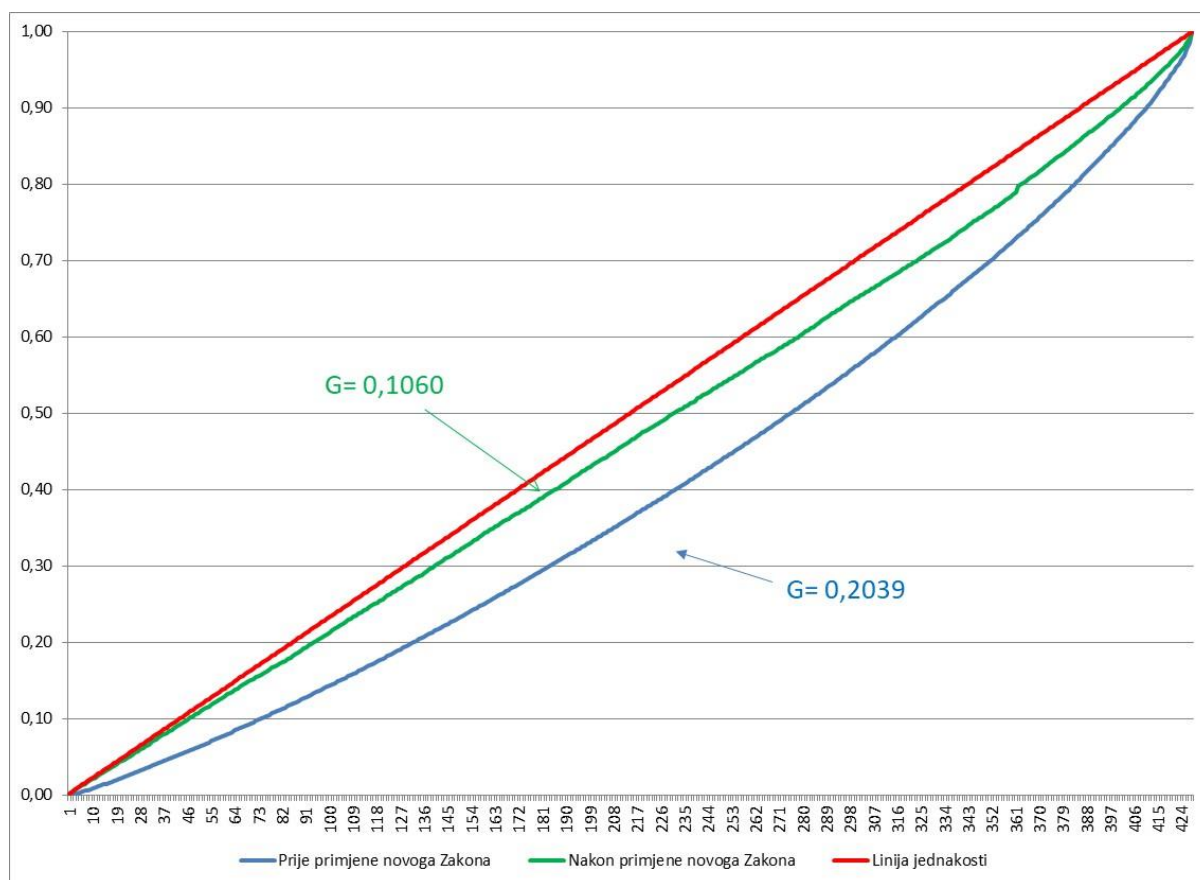
Grafikon 25. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti gradova povezani sa segmentima imovine i potrošnje



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.

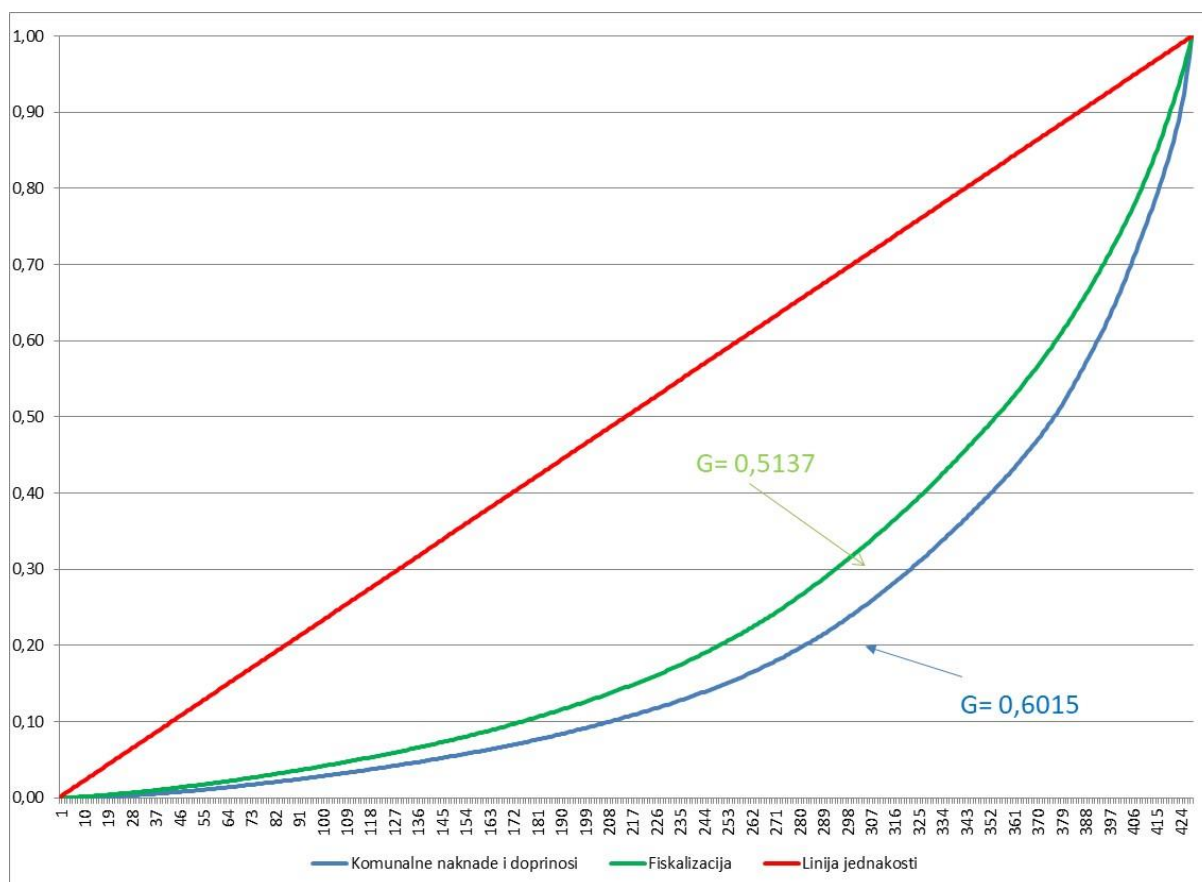
Grafikon 26. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti općina prije i nakon novog modela fiskalnog izravnanja



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.

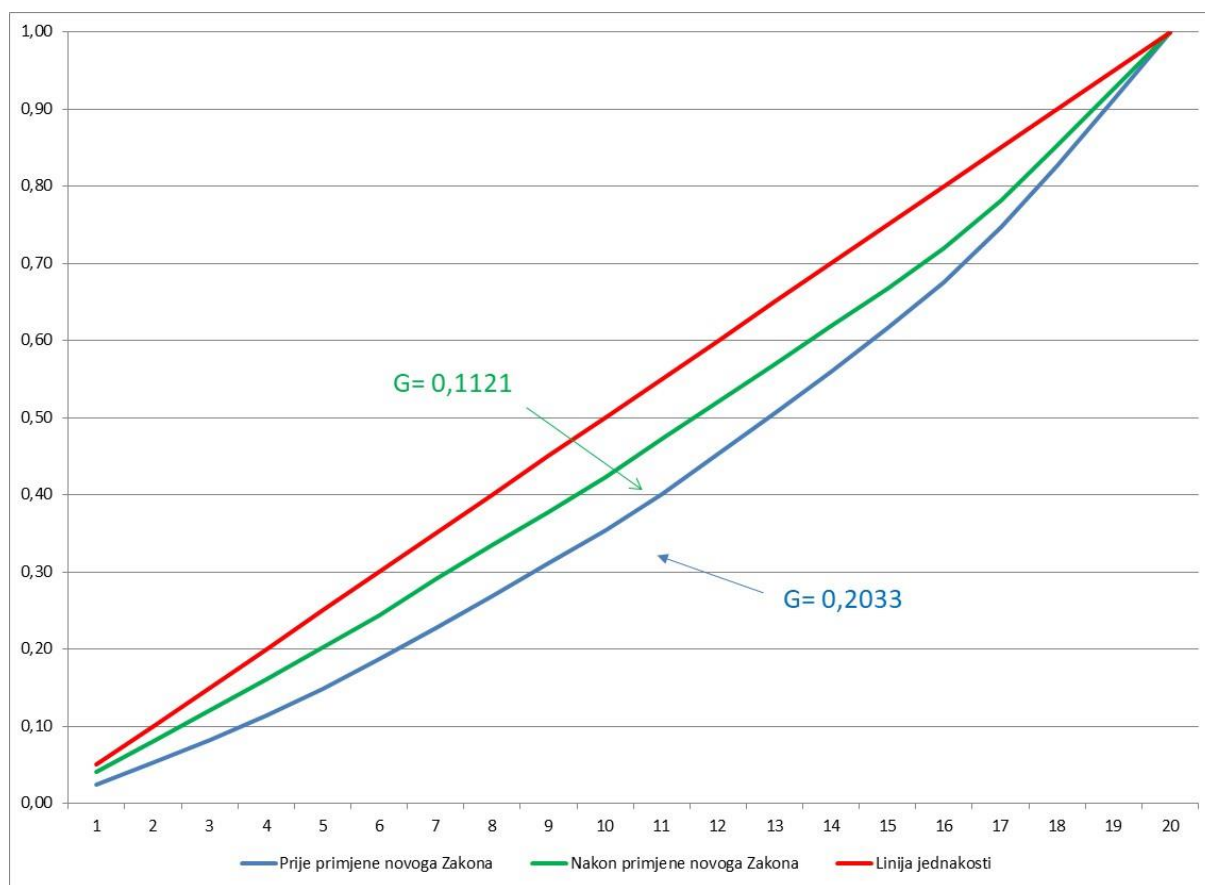
Grafikon 27. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti općina povezani s kategorijama imovine i potrošnje



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.

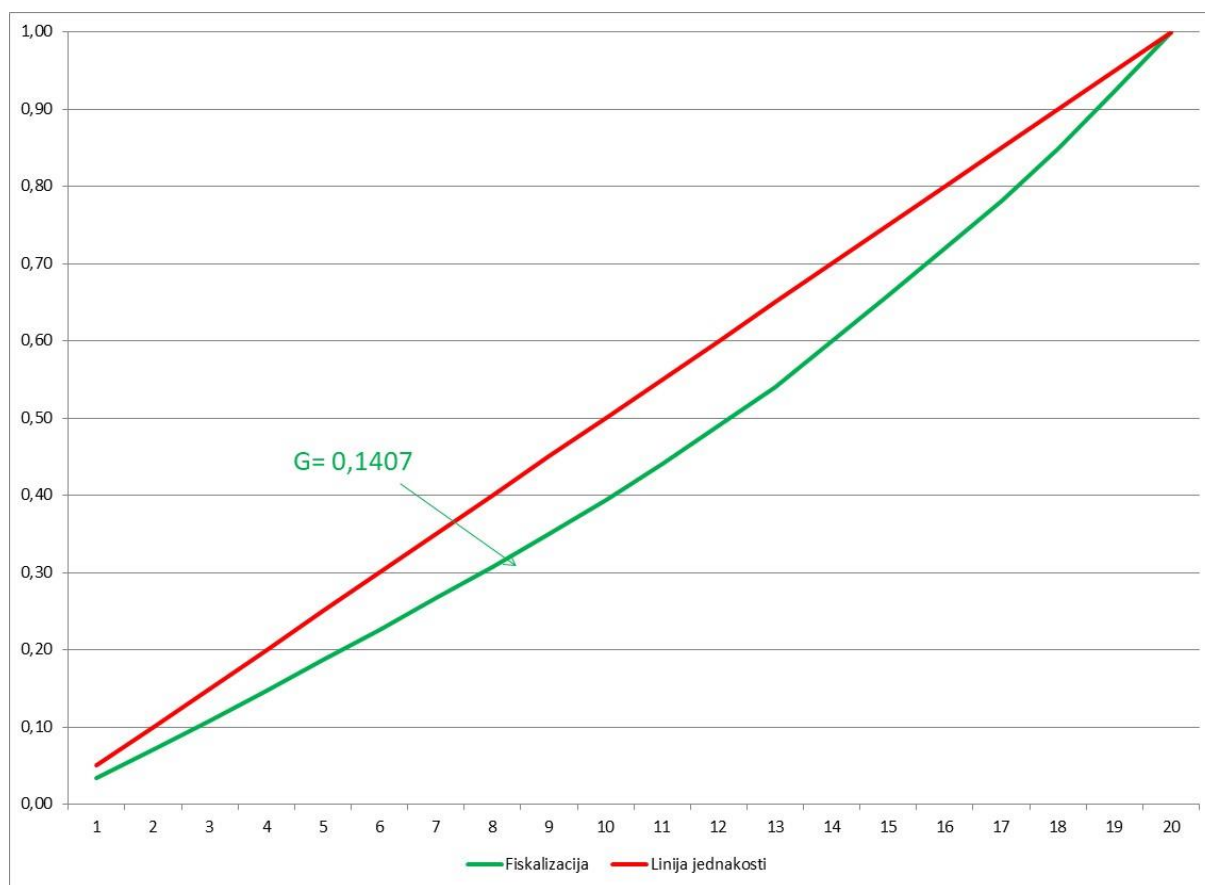
Grafikon 28. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti županija prije i nakon novog modela fiskalnog izravnanja



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 izravnjanja 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 izravnjanja.

Temeljem teorijske, ekonometrijske analize, kao i uvažavanja specifičnosti sustava fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj, moguće je definirati odrednice mogućeg ustroja sustava fiskalnog izravnjanja. 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 izravnjanja koji se primjenjuju u svjetskoj praksi, model navedenih autora na jednostavan način uvažava temeljne principe kreiranja sustava fiskalnog izravnjanja. 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 izravnjanja
3. mehanizam alokacije.

Da bi se pobliže objasnio model fiskalnog izravnjanja 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 izravnjanja 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 održavanja znatno veće kvantitete i kvalitete infrastrukture. Takve se intervencije ne mogu rješavati unutar standardnog mehanizma fiskalnog izravnjanja. 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).

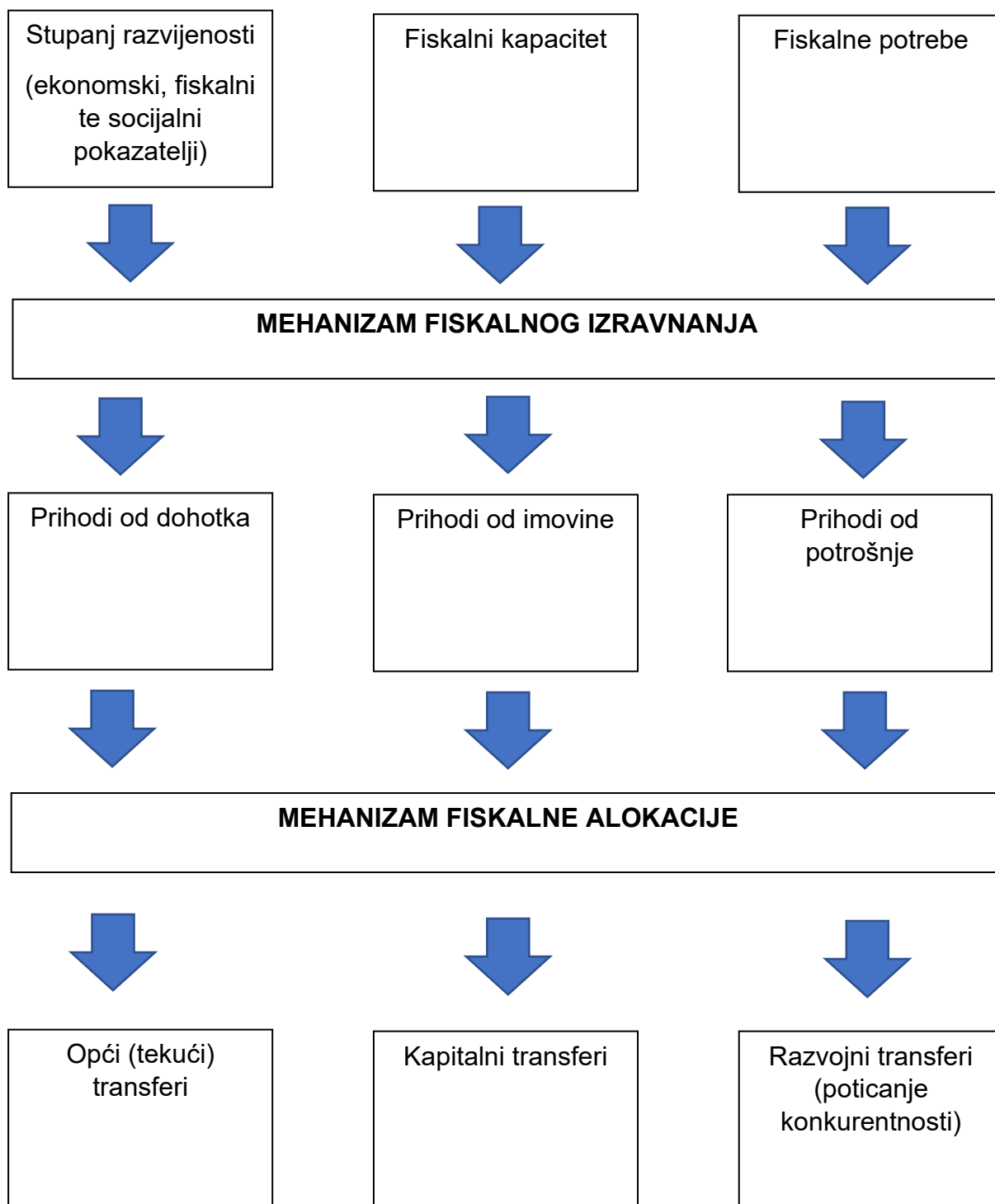
Nadalje, nakon definiranja kriterija izravnjanja, moguće je pristupiti određivanju iznosa izravnjanja, kao i izvora alokacije. Kao što je navedeno, dosadašnji sustav zasniva se na raspodjeli poreza na dohodak. Na sličan način moguće je u sustav uključiti i raspodjelu prihoda od imovine, koji su kroz 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 ravnomjernog 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 izravnanjem 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 izravnanju 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). Poboljšava 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 Economia. 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.). Izvješćaji o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), dostupno na: <https://mfin.gov.hr/istaknute teme/lokalna-samouprava/financijski-izvjestaji-ilp-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 izravnjanja.....	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 <i>gap</i> (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	VIŠKOVCI	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 <i>gap</i> (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	HRAŠĆINA	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 BOD	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 <i>gap</i> (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 <i>gap</i> (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 <i>gap</i> (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 <i>gap</i> (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 <i>gap</i> (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 <i>gap</i> (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	LEĆEVICA	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	VIŠKOVCI	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	HRAŠČINA	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 - izravnjanje (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 - izravnjanje (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 - izravnaje (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 - izravnjanje (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 - izravnaje (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 - izravnaje (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 - izravnaje (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 - izravnaje (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 - izravnaje (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 <i>gap</i> - izravnaje (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)
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.	Yu Shi (2019)
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.	Guziejewska i Walerysiak-Grzechowska (2020)
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	Hanif, Wallace i Gago-de-Santos (2020)

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 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, 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)

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 savezima država. 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.	Bischoff <i>et al.</i> (2019)
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.	Bucovetsky i Smart (2006)
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	Hailemariam i Dzhumashev (2019)

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.	
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.	Shah (2012)
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.	Baretti, Huber i Lichtblau (2002)
Koristeći regresijske modele panela s fiksnim i slučajnim učinkom pokušava empirijski ispitati	Panda (2009)

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.	
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.	Mogues i brillantes (2012)
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.	Liua i Zhao (2011)
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	Canavire-Bacarreza i Espinoza (2010)

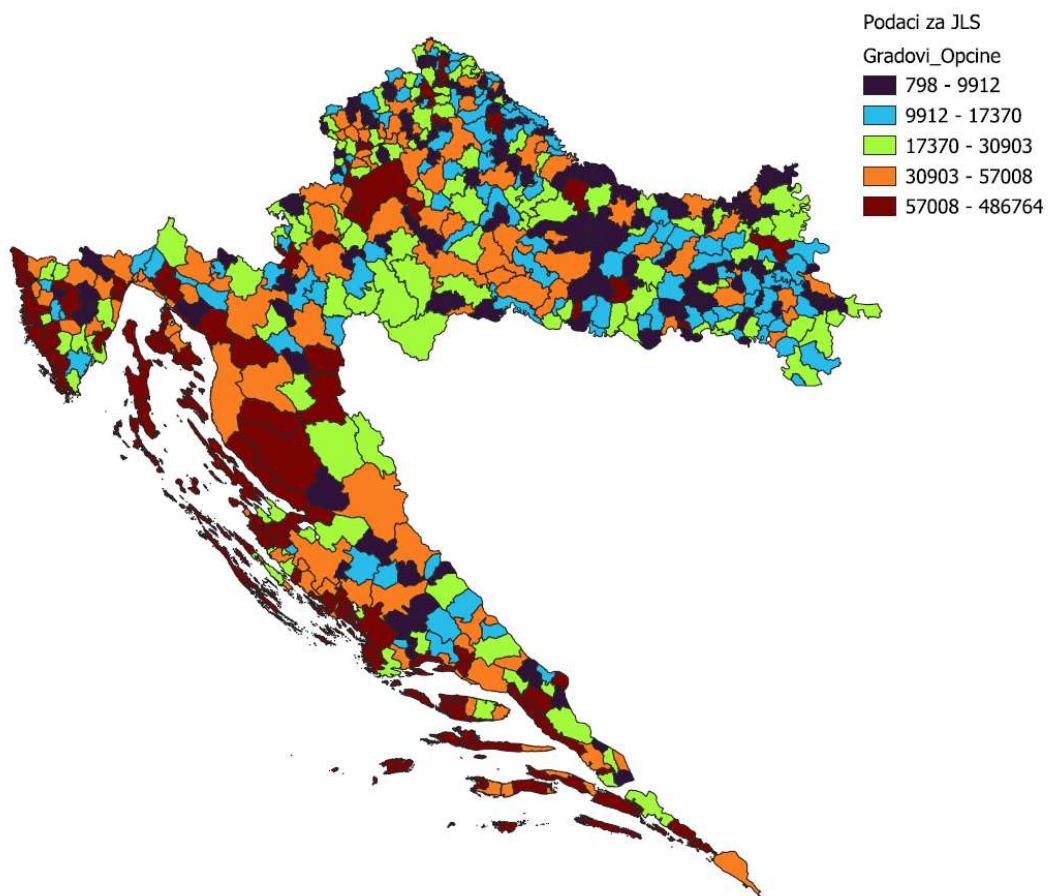
jedan su od glavnih instrumenata koje vlade koriste za ispravljanje ovih neravnoteža. Unatoč pozitivnom utjecaju koji transferi imaju, naravno, oni također imaju komponentu moralnog hazarda, s obzirom na to da mogu generirati negativne reakcije nižih vlada u smislu fiskalne lijenosti, što se u ovom slučaju 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.	
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.	Buettner (2006)
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.	Bird i Smart (2002)
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.	Baskaran (2016)
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	Siliverstovs i Thiessen, (2015)

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.	
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.	Cyrenne i Pandey (2015)
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.	Grazzini i Petretto (2012)
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	Kalb (2010)

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.	
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 izravnjanja 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 izravnjanje.	Buettner (2003)
Tvrđi 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, funkcionalne forme i distribucijske pretpostavke jer su takve pretpostavke potrebne da bi se opravdalo tumačenje procjena kao mjera rashodovne potrebe i fiskalnog kapaciteta.	Langørgen (2015)

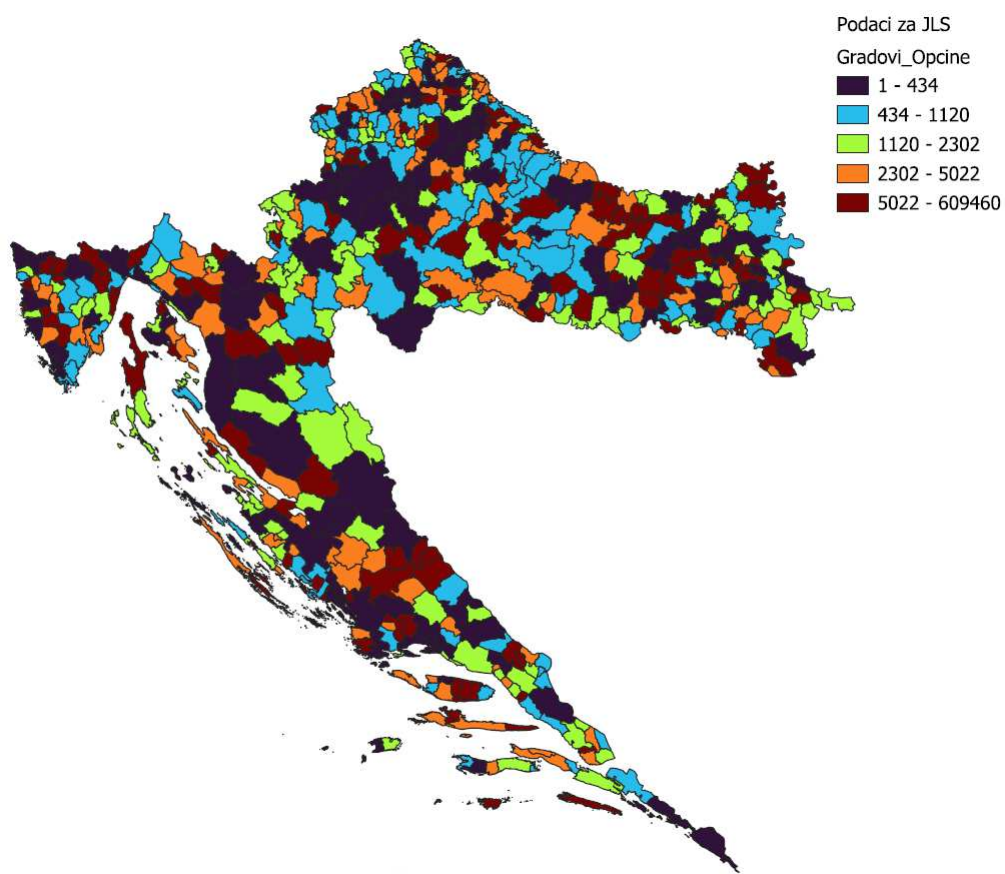
Izvor: sistematizacija autorice

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



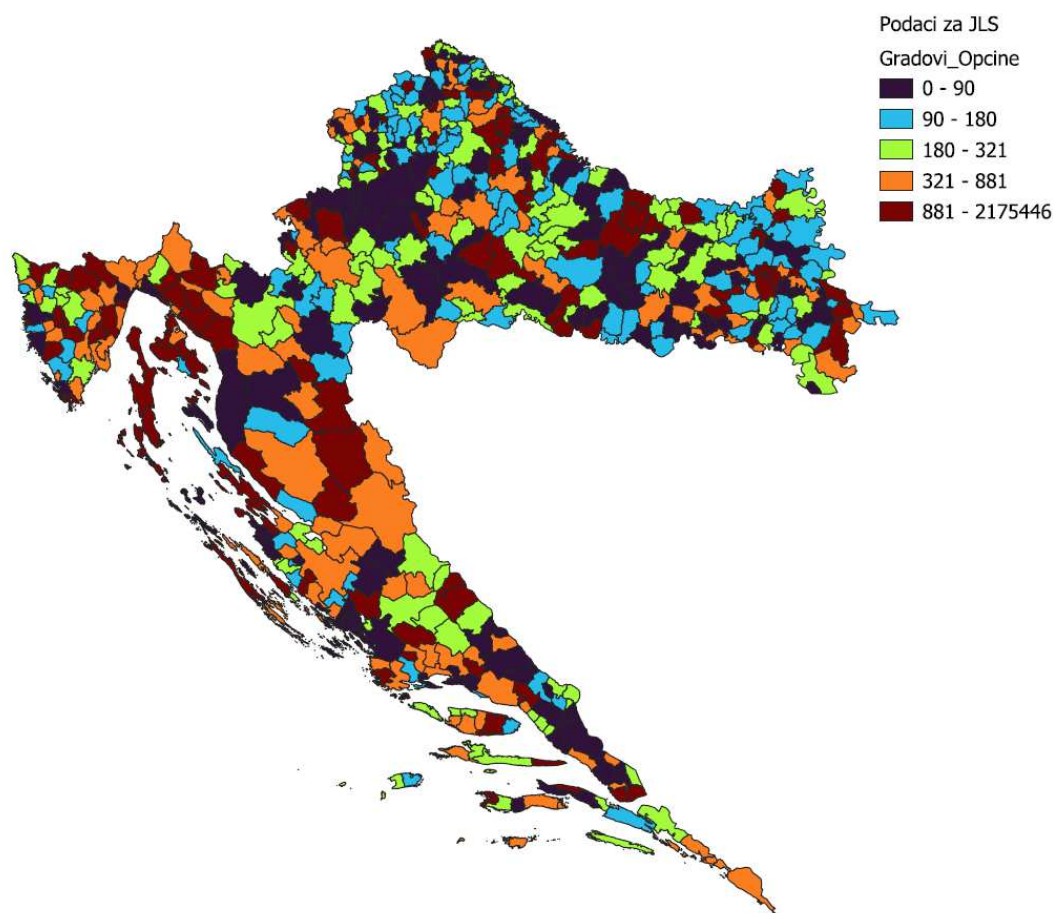
Izvor: obrada autorice

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



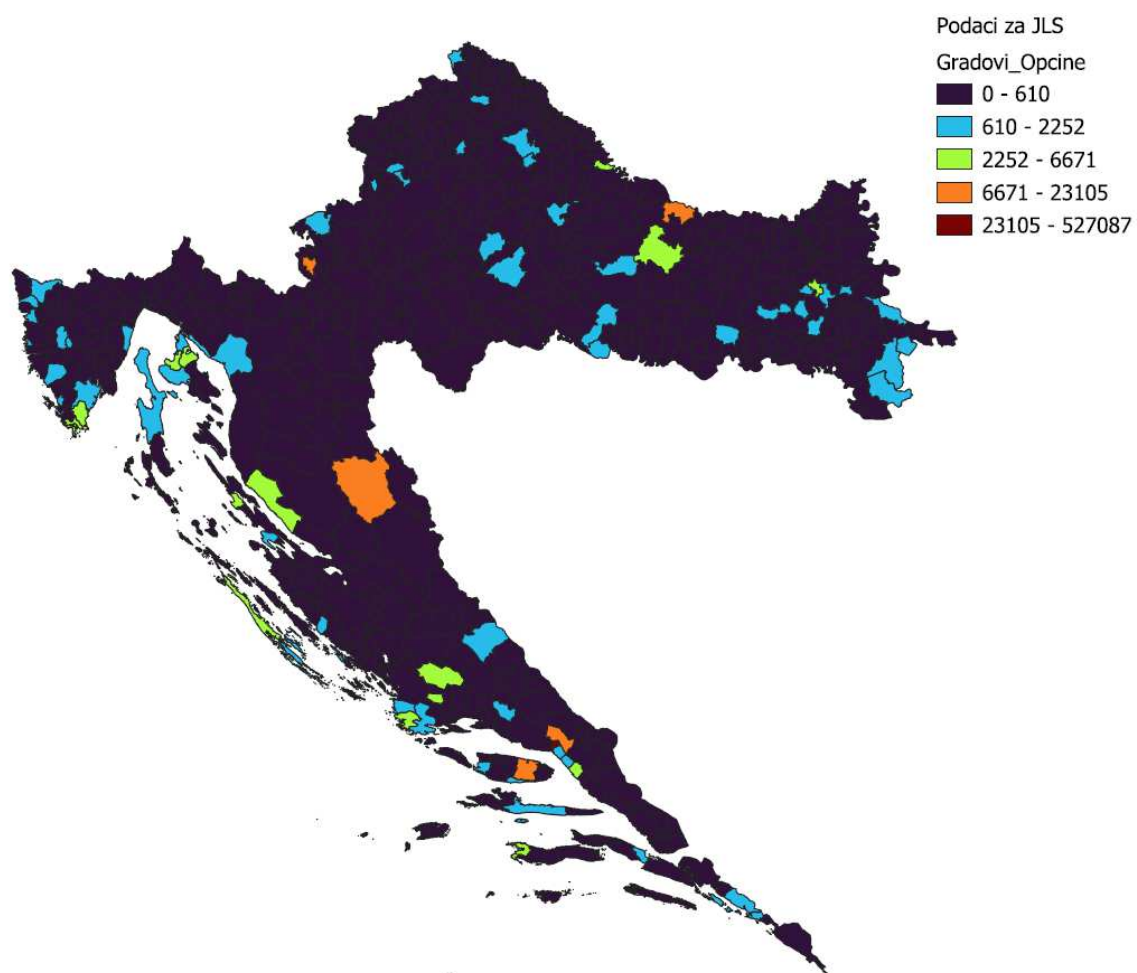
Izvor: obrada autorice

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



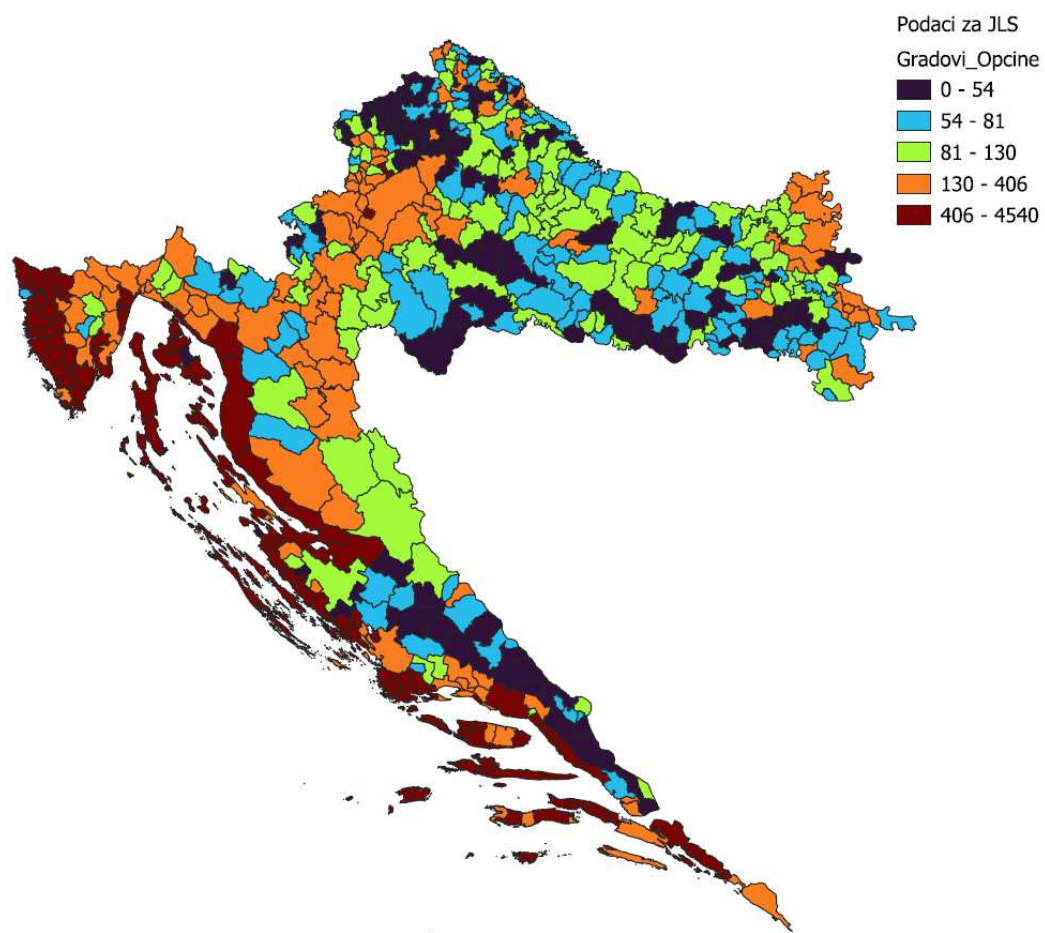
Izvor: obrada autorice

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



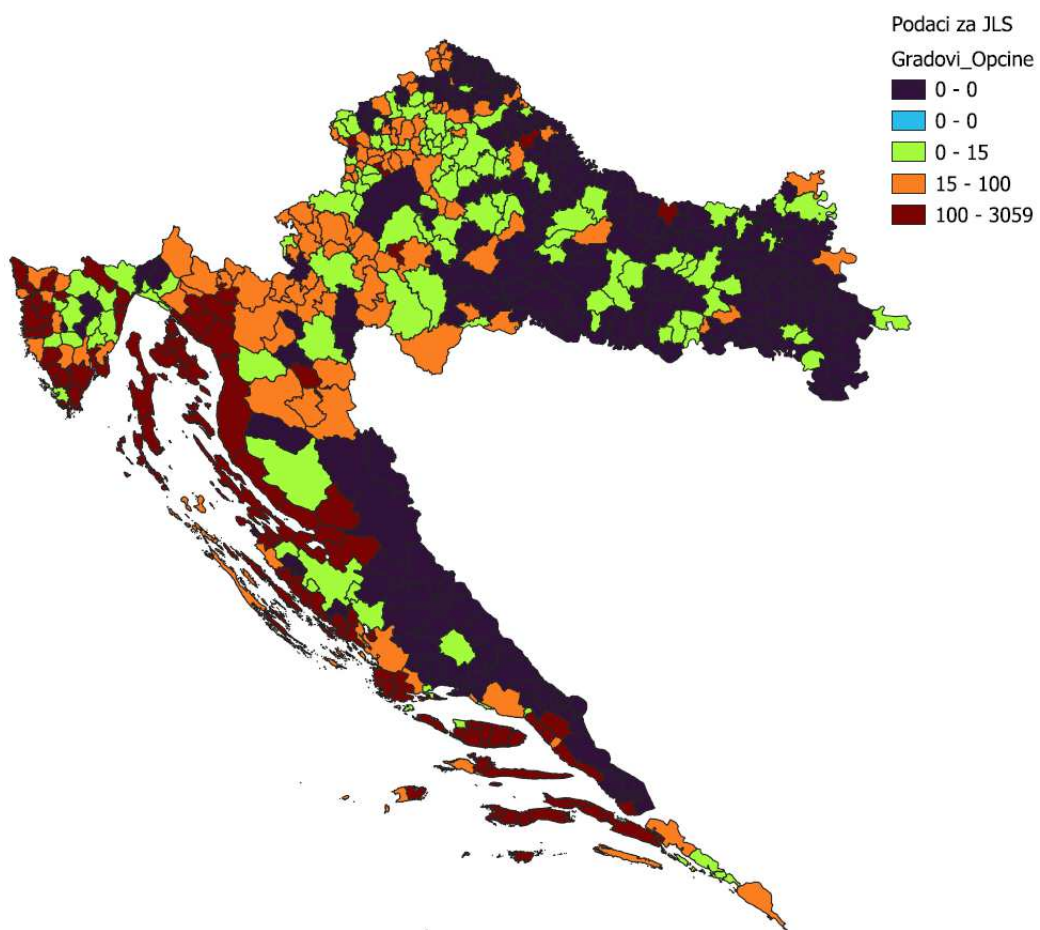
Izvor: obrada autorice

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



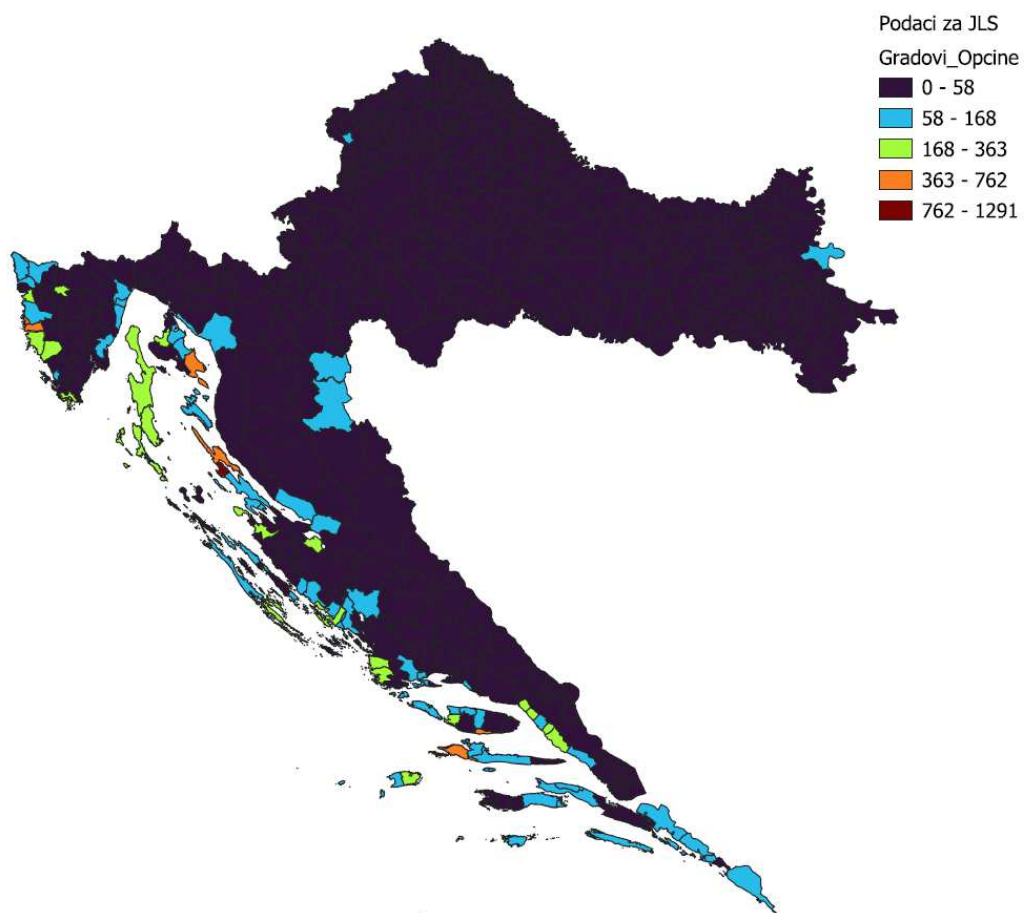
Izvor: obrada autorice

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



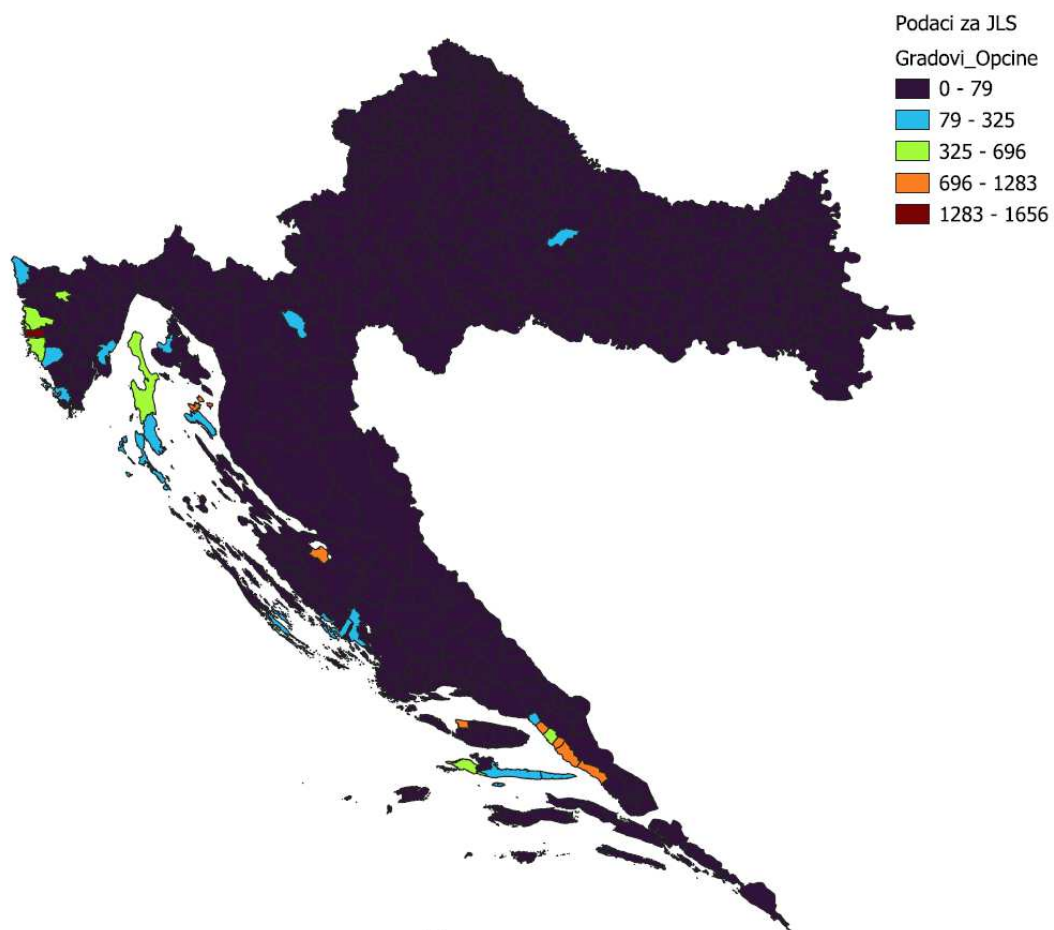
Izvor: obrada autorice

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