

SVEUČILIŠTE U RIJECI
EKONOMSKI FAKULTET U RIJECI

MARINA ČOLIG

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

DOKTORSKI RAD

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

SAŽETAK

Predmet istraživanja ove doktorske disertacije je optimalan model sustava fiskalnog izravnjanja u funkciji maksimizacije ponude lokalnih javnih dobara i usluga. Naime, zadatak i izazov ovog rada 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, socio-ekonomskim i drugim obilježjima.

Glavni cilj rada bio je potvrditi osnovnu hipotezu da je postojeći sustav fiskalnog izravnjanja u Republici Hrvatskoj potrebno unaprijediti budući da ne uvažava sve lokalne javne prihode prilikom utvrđivanja fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica. Istraživanje je imalo i za cilj 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 temeljena 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 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.

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 u sustav fiskalnog izravnjanja je 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, sličan mehanizam može se 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, postavlja se i pitanje mehanizma alokacije prihoda stečenih u okviru sustava fiskalnog izravnjanja. U tom smislu bilo bi zanimljivo napraviti korak naprijed 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 vezane za poticanje gospodarskog razvoja te konkurentnosti na prostoru lokalne zajednice. Ovakav koncept predstavlja inovaciju, budući da je sustav dizajniranja mehanizma izravnjanja u teoriji i praksi uglavnom razmatrao mehanizme izravnjanja fiskalnih nejednakosti te nije ulazio u pitanja učinkovitosti te svrhovitosti potrošnje takvih javnih transfera.

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

SUMMARY

The subject of research of this doctoral dissertation is the optimal model of the fiscal equalization system in the function of maximizing the supply of local public goods and services. Namely, the task and challenge of this paper is 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 goal of the work was 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, and the results served as guidelines for the establishment of a new system of fiscal equalization that respects the comprehensive relationships between the structure and distribution of public revenues, the distribution of public functions and the transfer mechanism.

Empirical analysis of the system of fiscal equalization in OECD member countries has determined that the system of sharing public expenditures has been optimized to a large extent and it is possible to find theoretical and empirical guidelines. However, there remains the question of the alignment of the income structure, which shows clear trends over time, but still significant differences among OECD countries.

The analysis of the current system of fiscal equalization in the Republic of Croatia and the calculation of the Gini coefficients of concentration proved 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 work is that it is possible to include in the system of fiscal equalization the distribution of income from property, which, through the collection of communal contributions and fees, is aimed at the process of capitalization, i.e. capital investments within the framework of local self-governments, which ultimately increase the value of the overall property. In perspective, a similar mechanism can be applied in case of possible changes to the tax system and the affiliation of certain tax forms 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 acquired within the framework of the fiscal equalization system. In this sense, it would be interesting to take a step forward and adopt an innovative mechanism where non-designated transfers that will be used by local authorities in accordance with priorities would be financed from income, capital investments and maintenance from property income, and activities related to the promotion of consumption taxed from income. economic development and competitiveness in the area of the local community. This concept represents an innovation, since the system of designing the equalization mechanism in theory and practice mainly considered the mechanisms of equalizing fiscal inequalities and did not go into the issues of effectiveness and expediency of spending such public transfers.

KEY WORDS: fiscal federalism, fiscal inequalities, fiscal equalization, OECD, Republic of Croatia.

SADRŽAJ

1. UVOD.....	9
1. Problem i predmet istraživanja	9
1.2. Svrha i ciljevi istraživanja.....	12
1.3. Temeljna znanstvena hipoteza te pomoćne hipoteze.....	13
1.4. Pregled dosadašnjih istraživanja	14
1.5. Znanstvene metode.....	22
1.6. Struktura rada.....	23
1.7. Očekivani znanstveni doprinos i primjenjivost rezultata rada	24
2. TEORIJSKI OKVIR FISKALNOG IZRAVNANJA.....	26
2.1. Fiskalno izravnanje u okviru teorije fiskalnog federalizma.....	26
2.2. Raspodjela javnih funkcija između različitih razina vlasti.....	30
2.3. Optimalna veličina lokalne zajednice.....	37
2.4. Pojam i izvori fiskalnih nejednakosti	40
2.4.1. Okomite fiskalne nejednakosti.....	44
2.4.2. Vodoravne fiskalne nejednakosti.....	53
2.5. Instrumenti ublažavanja fiskalnih nejednakosti.....	58
2.5.1. Dijeljenje prihoda	59
2.5.2. Dotacije	60
2.5.2.1. Dizajn potpora fiskalnog izravnanja	61
2.6. Metode mjerenja fiskalnih nejednakosti lokalnih jedinica.....	68
2.6. Mjerenje fiskalnih kapaciteta i potreba lokalnih jedinica	72
2.6.1. Fiskalni napor.....	74
2.6.2. Pojam i metode mjerenja fiskalnih kapaciteta lokalnih jedinica	75
3. EMPIRIJSKA ANALIZA SUSTAVA FISKALNOG IZRAVNANJA U ZEMLJAMA ČLANICAMA OECD-a	79
3.1. Raspodjela prihoda u sustavu javnog financiranja zemalja OECD-a	79

3.2. Raspodjela javnih funkcija u sustavu javnog financiranja zemalja OECD-a	83
3.3. Analiza financijskog jaza OECD-a	88
3.4. Pregled najrelevantnijih empirijskih istraživanja	90
3.5. Ekonometrijski model	96
3.6. Rezultati empirijskog istraživanja.....	98
4. UNAPRIJEĐENJE MODELA FISKALNOG IZRAVNANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ	102
4.1. Karakteristike dosadašnjeg modela fiskalnog izravnjanja	102
4.1.1. Zakonodavni okvir financiranja lokalnih jedinica	104
4.1.2. Financiranje lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj	112
4.1.3. Analiza strukture prihoda i rashoda lokalnih jedinica	121
4.1.3.1. Analiza strukture prihoda	121
4.1.3.2. Analiza strukture rashoda	131
4.2. Mjerenje vodoravnih fiskalnih nejednakosti lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj.....	139
4.3. Analiza recentnih reformi sustava fiskalnog izravnjanja	148
5. PRIJEDLOG OPTIMALNOG MODELA SUSTAVA FISKALNOG IZRAVNANJA ZA REPUBLIKU HRVATSKU	150
5.1. Stvarne fiskalne nejednakosti u Republici Hrvatskoj	150
5.2. Preporuke za optimizaciju sustava fiskalnog izravnjanja.....	156
6. ZAKLJUČAK.....	163
POPIS LITERATURE.....	167
POPIS TABLICA.....	185
POPIS SLIKA.....	188
POPIS GRAFIKONA.....	188
POPIS PRILOGA	190
PRILOZI	192

1. UVOD

Pitanje optimalnog fiskalnog izravnjanja već je desetljećima jedna od najvažnijih tema teorijskih rasprava fiskalnog federalizma, ali i praktičnih izazova koje se postavljaju decentraliziranim državama u nastojanjima za ostvarenjem relativno podjednakom standardu javnih dobara i usluga lokalnih zajednica na svojem teritoriju. U ovom istraživanju daje se perspektiva unaprjeđenja teorijskog koncepta te implementacije istoga na primjeru Republike Hrvatske.

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 vezane uz alokacijsku ulogu države i na taj način bi se najbolje zadovoljile preferencije lokalnog stanovništva jer lokalne vlasti imaju bolje informacije o potrebama svojih stanovnika nego središnja vlast (McLure i Martinez-Vazques, 2004). S tim u svezi postoji tzv. Oatesov (197.) 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 negoli 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 što ih 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 države trude se da u svim lokalnim jedinicama osiguraju barem minimalne ili standardne javne usluge. Točnije, puno izravnjanje zahtijevalo bi da svaka lokalna jedinica ima sposobnost da osigura isti standard javnih usluga kao i ostale, pod uvjetom da ulažu podjednake napore u prikupljanju prihoda iz vlastitih izvora i provode svoje aktivnosti sa 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 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 one generirane 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 nejednaki prirodnih resursa, proizvodnih čimbenika te različitih zemljopisnih, klimatskih i socioekonomskih uvjeta koji utječu na troškove usluga. Slijedom toga, pojedinci u različitim regijama suočavaju se 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, 2002,15). Fiskalne potrebe uglavnom su zanemarene, dijelom i zbog toga što postojeće mjere nisu dovoljno empirijski utemeljene (Delaney, 2019).

Zbog navedenih razloga, u zadnjih tridesetak godina ulažu se značajni znanstveni i stručni naponi prema procesu stvaranja optimalnog sustava fiskalnog izravnjanja koji bi bio učinkovit, pravedan te politički prihvatljiv. Međutim, često se takav model gradi temeljem siromašnih izvora te parcijalnih 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 generalizirani model dizajna sustava fiskalnog izravnjanja koji bi bio primjenjiv za sve zemlje (Bahl i Bird, 2018). Upravo je to zadatak i izazov koji se nastoji savladati ovom doktorskom disertacijom 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, socio-ekonomskim i drugim obilježjima. Naime, pregledom dosadašnje literature, i teorijskih i empirijskih istraživanja, uočava se usmjerenost istraživača na parcijalna rješenja koja nastoje dati odgovore u okvirima već postojećih sustava i zadanih varijabli i parametara teritorijalno-administrativne organizacije, vertikalnog fiskalnog izravnjanja te ostalih bitnih kategorija koji se odražavaju na konačan ishod sustava fiskalnog izravnjanja.

U tom smislu, u odnosu na većinu dosadašnjih istraživanja, doktorska disertacija biti će više usmjerena normativnim okvirima uređenja šireg sustava fiskalnog izravnjanja gdje će se sam sustav sagledavati prije svega 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 izvire iz prosječne razine lokalnog poreznog opterećenja koje svoj izvor nalazi u fiskalnom kapacitetu

svake lokalne zajednice. Međutim, kako bi se vertikalna fiskalna neravnoteža uopće precizno definirala, istraživanje mora analitički razložiti pitanja odnosa dodijeljenih javnih funkcija, primjernosti teritorijalno-administrativne raspodjele nacionalnog prostora te 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 determinirani na način da ne odražavaju točne odnose fiskalnog kapaciteta te fiskalnog napora. Na taj način se, niti 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

Ovaj rad ima za svrhu prikazati model optimalnog fiskalnog izravnjanja koji u najvećoj mogućoj mjeri uvažava fiskalne potrebe te fiskalni kapacitet, vodeći računa o specifičnostima vezanima za socio-ekonomske, fiskalne, geografske i druge čimbenike koji definiraju pojedini sustav fiskalne decentralizacije. Navedeni model testirat će se temeljem empirijskih podataka Republike Hrvatske.

Cilj ovog rada jest 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, budući da je isključivo temeljen na razlikama u fiskalnom kapacitetu prikupljanja prireza i poreza na dohodak. U tom smislu izostavljeni su, u prvom redu, prihodi od imovine te od potrošnje, što dovodi do izostanka blagotvornog učinka sustava fiskalnog izravnjanja na rast i razvoj nerazvijenih lokalnih samouprava. Neizostavno s navedenim ciljem, povezano je

pitanje daljnje decentralizacije kao neophodnog procesa jačanja lokalnih jedinica i ujednačavanja standarda u pružanju javnih dobara i usluga.

Istraživanje ima za cilj 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 dati će empirijska analiza temeljena 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 disertacije testirati glavne istraživačke hipoteze, odnosno:

- dokazati da se sustav fiskalnog izravnjanja ne temelji na dobroj procjeni fiskalnih nejednakosti;
- dokazati da sustava 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 disertacije;
- iznijeti preporuke za unapređenje sustava fiskalnog izravnjanja;
- potaknuti raspravu i analizu te važne teme.

1.3. Temeljna znanstvena hipoteza te pomoćne hipoteze

Iz prethodno definiranih problema, predmeta te objekta istraživanja, kao i svrhe i ciljeva istraživanja, moguće je utvrditi osnovnu te pomoćne hipoteze doktorske disertacije. Sukladno navedenom, osnovna hipoteza doktorske disertacije glasi: **Postojeći sustav fiskalnog izravnjanja u Republici Hrvatskoj potrebno je unaprijediti budući da ne uvažava sve lokalne javne prihode prilikom utvrđivanja fiskalnog kapaciteta**

lokalnih jedinica. Stoga, sustav fiskalnog izravnjanja potrebno je unaprijediti temeljem uvažavanja ukupnog fiskalnog kapaciteta lokalnih samouprava, kako bi se osigurala financijska osnovice za ostvarenje minimalnog standarda ponude javnih dobara i usluga na čitavom nacionalnom teritoriju. Kako bi se poduprla argumentacija u okviru teorijske diskusije, 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 smanjena 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 vezana za područje 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 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 makro razini 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. Ovaj članak pokušava identificirati strukturne slabosti sustava prihoda lokalne samouprave u Poljskoj u kontekstu makroekonomskih okolnosti. Rezultati upućuju na zaključaki 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). 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 imaju 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. Nasuprot tome, relativno slobodna od korupcije zemlja sa zdravim institucijama i stabilnim političkim okruženjem mogla bi u potpunosti iskoristiti učinke fiskalne decentralizacije za poboljšanje gospodarskog rasta. Premještanje proračunskih sredstava na subnacionalne vlade poboljšava gospodarski rast u mladim federacijama u razvoju u rasponu od jednog postotnog boda u subnacionalnom 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 (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 subnacionalnih rashoda i prihoda premošćuje se bespovratnim sredstvima središnje vlade i/ili subnacionalnim 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. (Bell, Sas i Houston, 2020.). Koristeći zbirne podatke 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 temeljene 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.

Na sličnom tragu, Buettner i Krause (2020) proučavali su učinke fiskalnog izravnjanja na poreznu politiku lokalnih vlasti. Na temelju analize sustava transfera fiskalnog izravnjanja, tvrde da preraspodjela prihoda daje poticaj državam 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 (2019) ispitaio 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.

Bischoff et al. (2017) 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 subnacionalnim 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. (2017) 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 sugeriraju 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 savezima država. Takva razmatranja jesu od posebnog značaja za EU i njezinu regionalnu politiku gdje su znatni iznosi bespovratnih sredstava koncentrirani u siromašnoj europskoj regiji, a asimetrija informacija je posebno velika. Hailemariam i Dzhumashev (2018) 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 neproduktivne vladine javne potrošnje. 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 izravnanje od

strane savezne vlade. Rezultati sugeriraju 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 neproaktivnim vladinim izdacima, smanjujući kapacitete za prikupljanje vlastitih prihoda u provincijama koje primaju sredstva za izjednačavanje, što na kraju koči gospodarski rast. Nadalje, nalazi sugeriraju 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, očuvaju 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 temeljeni 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 subfederalne 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 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 bave se

Kumar i Panda (2009) koristeći regresijske modele panela s fiksnim i slučajnim učinkom, pokušava 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 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 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. Tako i Mogue, Benin (2011) 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 jednu od glavnih međuvladinih bespovratnih sredstava, tijekom svih bespovratnih sredstava zajedno obeshrabruje, a ne potiče prikupljanje vlastitih sredstava. Također, Liua i Zhao (2011) 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 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 implicira 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 sugeriraju 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 smislu, vertikalni transferi 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 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 su transferi opće namjene temeljeni na pravilima s više razine vlasti utječu na rashode i oporezivanje općina. Skup podataka pokriva 319 općina u njemačkoj pokrajini Hesse u razdoblju od 2001. do 2010. godine. Za identifikaciju, oslonio se na diskontinuitete u formuli raspodjele za transfere opće namjene koje država Hesse plaća svojim općinama. Iskorištavajući ove diskontinuitete za implementaciju instrumentalno-varijabilnog dizajna, našao je dokaze da općine Hessian 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. Cyrenne i Pandey (2014) 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 subnacionalnih 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, budući da 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 nalazi u suprotnosti su 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.

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, funkcionalne forme i distribucijske pretpostavke, budući da 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, 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, 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 odgovorni su 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 izravanju, 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 usporediti će se provedba politike fiskalnog izravanja u zemljama članicama OECD-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 izravanja 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

Doktorska disertacija „**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, opisan je očekivani znanstveni doprinos i struktura doktorske disertacije.

U drugom poglavlju „**Teorijski okvir fiskalnog izravnjanja**“, predstavljeni su temeljni pojmovi iz fiskalnog izravnjanja. U ovom 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 izravnjanja, što podrazumijeva raščlambu fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica i to dohotka, imovine i potrošnje.

Treće poglavlje „**Empirijska analiza sustava fiskalnog izravnjanja u zemljama članicama OECD-a**“ obuhvaća empirijsko istraživanje sustava fiskalnog izravnjanja u zemljama članicama OECD-a. U ovom 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 izravnjanja.

Četvrto poglavlje „**Unaprjeđenje modela fiskalnog izravnjanja u Republici Hrvatskoj**“ predstavlja karakteristike sadašnjeg sustava fiskalnog izravnjanja, 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** temeljena na prezentiranim rezultatima istraživanja. Na kraju se navode ograničenja provedenog istraživanja te smjernice za buduća istraživanja.

1.7. Očekivani znanstveni doprinos i primjenjivost rezultata rada

Znanstveni doprinos ovog rada ogleda se u sistematiziranju i unapređenju teorijskog okvira fiskalnog izravnanja na temelju analize sustava fiskalnog izravnanja zemalja članica OECD-a. Najveći znanstveni doprinos ovog rada ogleda se u metodološkom okviru provedenog empirijskog istraživanja koje je bilo usmjereno na detaljnu analizu i opisivanje sustava fiskalnog izravnanja 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. Također, kako bi se utvrdila ujednačenost raspodjele javnih funkcija na lokalnim razinama javne vlasti s obzirom da je pitanje dodijeljenih javnih funkcija na lokalnim razinama bitno prilikom utvrđivanja potreba za fiskalnim izravanjem. Rezultati analize strukture javnih prihoda i rashoda zemalja članica OECD-a poslužiti će kao smjernice za kreiranje smjernica novog sustava fiskalnog izravnanja u Republici Hrvatskoj.

Sintezom znanstvene i stručne literature iz područja fiskalnog federalizma utvrđeno je da ne postoji jedinstveni sustav fiskalnog izravnanja, što se nameće kao jedan od

glavnih izazova ovog 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. Implementacijom i uporabom novog modela sustava fiskalnog izravnjanja uspješnije bi se ublažile fiskalne nejednakosti među lokalnim jedinicama.

Teorijski i empirijski argumenti u okviru doktorske disertacije 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 se iznijeti 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 te 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 troškove više nego što mogu financirati iz izvora prihoda koji su izravno pod njihovim nadzorom. (Bird i Tarasov, 2002, Martinez-Vazquez i Searle, 2007, Brillantes i Tiu Sonco II, 200.). 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 neizbježan je, 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 kroz samo 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 subnacionalnim 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 najznačajnijih poreza;
- 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 koji se odnose i na rashode i na prihode subnacionalnih 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 nezaposlenost 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 (Boex i Martinez-Vazquez, 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 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).

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 kojem 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).

Europska povelja o lokalnoj samoupravi (Vijeće Europe 1985) može poslužiti kao polazna točka za rješavanje određenih pitanja vezanih uz fiskalno izjednačavanje. 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 u korak 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 kaže: „Zaštita financijski slabijih lokalnih vlasti zahtijeva uspostavu postupaka financijskog izravnjanja ili ekvivalentnih mjera kojima je cilj ispraviti učinke nejednake raspodjele potencijalnih izvora financiranja i financijskog tereta koji moraju podržati. Takvi postupci ili mjere neće umanjiti diskreciju koju lokalne vlasti mogu provoditi u svojoj sferi odgovornosti. " (Dafflon, 2007).

Potruga za "pravim" pristupom vertikalnog dijeljenja mogla bi se započeti procjenom veličine praznine koju će popuniti međuvladini fiskalni transferi. Jaz za subnacionalnu razliku javne vlasti razlika je između (a) iznosa se koji 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 da pokrije 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 daju se, 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 međujurisdiksijska 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
	Odgovornost		

Kategorija rashoda	Politika, standardi i nadzor	Pružatelj usluge/ administracija	Komentar
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 Emerginig 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 povećana 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 daje li prednost javnoj ili privatnoj proizvodnji s obzirom na učinkovitost ili pravednost za svaku uslugu. Kriteriji i ocjena prikazani u ovoj tablici su proizvoljni; praktična i institucionalna razmatranja trebala bi biti uključena u ovu analizu, a čitatelj može doći do različitih zaključaka koristeći iste kriterije (Shah, 1994, str. 13).

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

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

Javna usluga	Ekonomija razmjera	Ekonomija opsega	Prelijevanje 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
Vodopskrba	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 lokalna vlasti, R je 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 lokalne javne usluge bi se 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 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 sugerira 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 zdravlje, (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 participacije 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., & 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 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 budući da 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) ukazuju 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 kako 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 participacije birača, stupanj decentralizacije i razina prihoda utječu na veličinu lokalnih samouprava. Njihovi rezultati pokazali su da su manje samouprave obično politički učinkovitije i imaju veću razinu biračke participacije, 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 univerziteta 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 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 izravanju, ukoliko postoji učinkovit sustav fiskalnog izravanja, 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 izravanja 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 te regulatornim te institucionalnim značajkama.

Primjerice, kada je riječ o gospodarskoj snazi, bogatije lokalne zajednice mogu ubirati veće prihode radi veće zaposlenosti i plaća stanovništva te prihoda te dobiti poduzeća, što im omogućava i veća ulaganja u infrastrukturu te kvalitetnije javne usluge. Demografska obilježja kao što je broj i struktura stanovništva također presudno utječu na prihode lokalnih zajednica budući da 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. Na kraju, 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 žele da to učine 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 košuljicom (engl. federal fiscal straitjacket) (McLure, 1993, str. 5). Raspodjela izvora prihoda među nivoima vlasti trebala bi slijediti dodjelu funkcija (Dafflon, 2007:363). Tamo gdje su javne funkcije raspodijeljene između više razina vlasti, resursi se moraju dodijeliti svakoj razini vlasti u skladu s dodijeljenim odgovornostima (Spahn, 2007:75).

Osim u fiskalnim kapacitetima, lokalne zajednice razlikuju use u svojim potrebama za rashodim. 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, 2001:19). Učinkovitost formule za izjednačavanje u velikoj je mjeri određena kvalitetom informacija i podataka korištenih u njihovom razvoju (Martinez-Vazquez i Boex, 2001:22).

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 (imputiranim koristima od javne potrošnje minus porezno opterećenje) za građane 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 plus neto beneficije javnog sektora minus trošak preseljenja) na novim lokacijama; Razmišljanja o ekonomskoj učinkovitosti opravdavaju usporedbu privatnog dohotka minus troškovi 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 univerzalni nedostatak subnacionalnih vlastitih prihoda u odnosu na dodijeljene potrebe subnacionalnih 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 da podnacionalne vlade imaju veće odgovornosti prema rashodima nego što bi to dopuštale njihove porezne ovlasti. U tim situacijama, trebalo bi 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 (opću namjenu) aranžmane za podjelu prihoda i transfere za posebne namjene (sa ili bez odgovarajućih zahtjeva subnacionalnih vlade (Rao, 2007:320 i 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 pogled rješavanje fiskalnih nejednakosti čini se 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, 2020:30). 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, 2020:31).

Većina zemalja kombinira horizontalno i vertikalno izjednačavanje. Istraživanja sugeriraju 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

(OECD, 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, budući da 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 koliko su lokalne razine javne vlasti snažno zastupljene u nacionalnim parlamentima. U horizontalnim sustavima izjednačavanja rasprava se pomiče na pod-nacionalnu razinu – tj. između bogatih i siromašnih lokalnih zajednica – budući da središnja vlada više nije financijski uključena (OECD, 2014).

Podrijetlo horizontalne neravnoteže je drugačije. Prvo, bez obzira 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 dostupnim 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 točno 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 po sebi, već o tome što se događa sa središnjim rashodima i što se događa s netrasičnim („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 pogođenim 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 rashoda 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 većinu 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, 2002:1). 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. Najučinkovitiji rješenje je osigurati određeni stupanj porezne autonomije ili diskrecije za svaku razinu vlasti (Martinez-Vazquez i Boex, 2001:8-9). Nakon što su rashodovne i porezne obveze dodijeljene, dijeljenje prihoda i transferi mogu ispraviti neravnoteže koje rezultiraju. 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 subnacionalnim vladama: (i) strah središnje vlade da izgubi kontrolu nad fiskalnom politikom kao alatom za fiskalno upravljanje; (ii) uočena potreba za centraliziranim upravljanjem najznačajnijih poreza; (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, 2001:9).

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 vlasti trebale bi barem diskrecijski odlučivati o stopi lokalnog izvora prihoda (Martinez-Vazquez i Boex, 2001:9). 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 nego što su opravdani njezinim izravnim i neizravnim troškovnim odgovornostima; regionalne i lokalne vlasti mogu imati manje prihoda od svojih odgovornosti za rashode (Shah, 2007:17).

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, 2009:355). Rješavanje problema okomitog jaza kroz samo prijenos više resursa na lokalne vlasti lako može imati negativne poticajne učinke na njihovo ponašanje (Yilmaz i Zahir, 2020:25).

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, 2007:372). Međutim, potpuna eliminacija vertikalne neravnoteže nemoguć je zadatak jer je neizbježan određeni stupanj neusklađenosti između rashoda i prihoda. Teškoća uklanjanja vertikalne neravnoteže povezana je s njezinom procjenom, koja zahtijeva detaljne informacije o potrebama rashoda lokalnih samouprava i kapacitetu i trudu za prikupljanje prihoda. Nedostatak pouzdanih informacija koji se odnose i na rashode i na prihode subnacionalnih 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 nastavite s pružanjem usluga. Da bi se zajamčila određena kvaliteta i količina podnacionalnih usluga, prihodi bi trebali rasti prema potrebi izdataka (Yilmaz i Zahir, 2020:27 i 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 svrhe, međutim, korisno je 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 praznine je 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 distributivni fond ili primarna distribucija): (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 jest uspostaviti fiksni postotak svih središnjih poreza (ili tekućih prihoda) koji će se prenositi u obliku (više ili manje). Dijeljenje specifičnih nacionalnih poreza manje je poželjno od dijeljenja svih nacionalnih poreza jer iskustvo pokazuje da s vremenom mijenja poreznu politiku budući da središnje vlade uvijek nastoje više povećati one poreze koje ne moraju dijeliti. Dijeljenje svih poreza također osigurava da se "bol" 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 bi bili dodijeljeni državnoj vladi, a porezi na imovinu lokalnoj samoupravi. (2) Fiskalna potreba. 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 čine uvođenje takvih poreza na lokalnu razinu problematičnima. Međutim, modaliteti primjene i naplate takvih poreza u suvremeno doba čine takva tradicionalna promišljanja 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
Tantijeme, 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	Moguće prilagodbe graničnog poreza pod kontrolom središnje države, potencijalni alat za stabilizaciju
Jednofazni porezi na promet (proizvođač, veleprodaja, maloprodaja)				
Opcija A	D	D,L	D,L	Veći trošak usklađenosti

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

Vrsta poreza	Određivanje		Prikupljanje i administracija	Komentari
	Osnovica	Stopa		
Porez na zemljište	D	L	L	Potpuno nepromjenjiv faktor, porez na beneficije
Porez na pročelje, poboljšanje	D,L	L	L	Povrat troškova
Glavarina	S,D,L	S,D,L	S,D,L	Plaćanje usluga
Korisničke naknade	S,D,L	S,D,L	S,D,L	Plaćanje za primljene usluge

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

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

U nastavku, tablicom 4. 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 vezane uz prebivalište)
<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	
Savezni	Argumenti opće koristi/prihodi
<i>Administrativno upozorenje</i>	

Vrsta poreza i razina vlasti kojoj pripada	Opravdanost i/ili problemi
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 vezane uz prebivalište)
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 trebao biti nametnut od središnje države 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 te 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, 2020:41 i 42).

Decentralizacija rashoda i prihoda neizbježno stvara različite fiskalne kapacitete među lokalnim samoupravama, što im onemogućava pružanje usporedivih razina javnih usluga po usporedivim stopama oporezivanja (Boadway, 2007:59). Nadalje, lokalne jedinice imaju različite potrebe, a troškovi pružanja javnih usluga također se razlikuju među njima (Yilmaz i Zahir, 2020:30). 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 - principa da vlada s pojedincima jednako postupa ma gdje oni živjeli (Wilson, 2007:342).

Potreba za izjednačavanjem mora se ispitati u kontekstu fiskalnog dizajna federalizma i decentralizacije. U pravilu bi raspodjela izvora prihoda među nivoima 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 svakom nivou vlade, ravnoteža se možda neće dobiti za svaku vladinu jedinicu unutar svake razine. Čak i 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 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 drugi vladin nivo 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, 2007:363, 364).

Dafflon (2007:364) 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 input-output	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, 2007:365).

Decentralizirano donošenje odluka rezultira diferencijalnim neto fiskalnim koristima (pripisane koristi od javne potrošnje umanjene za porezni teret) za građane, 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. Dok, 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, 19). Standardno načelo u dizajnu bespovratnih sredstava jest da bi sve regije trebale imati potencijal pružiti približno usporedivu razinu javnih usluga po usporedivim poreznim stopama (Boadway, 2007, 68).

Yilmaz i Zahir (2020, 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, 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, 30)

U rješavanju pitanja horizontalne neravnoteže, postoji potreba za procjenom fiskalnog jaza među subnacionalnim 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, 365).

Vodoravno fiskalno izravnaje u konačnici ima za cilj izjednačavanje (ili barem pomicanje ka 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 cilj je puno više prelazak na ravnomjerniju raspodjelu (izjednačavanje) standarda pružanja usluga u cijeloj zemlji. Napokon, vlade nisu osnovane za prikupljanje prihoda, već za uređivanje društva i osiguravanje javnih dobara (Searle, 2007, 371). Horizontalne neravnoteže ne ovise samo o različitim kapacitetima, potrebama i troškovima, već i o učinkovitosti s kojom se kapaciteti koriste za pružanje usluga uz najmanju moguću cijenu (Singh i Srinivasan, 2006).

Ipak, kod formuliranja sustava vodoravnog fiskalnog izravnaja 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 jedan od glavnih razloga za decentralizaciju na prvom mjestu. Također zanemaruje lokalne razlike u potrebama, troškovima i kapacitetima za prikupljanje vlastitih prihoda. Izjednačavanje stvarnih izdataka obeshrabilo bi i napore za povećanje lokalnih prihoda i ograničavanje lokalnih rashoda, budući da prema ovom sustavu oni s najvećim izdacima i najnižim porezima dobivaju najveće transfere (Bird i Smart, 2002). Također, 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. Uz to, upotreba stvarnih prihoda i rashoda u formuli za izjednačavanje pružila bi poticaj subnacionalnim vladama da povećaju potrošnju, istovremeno smanjujući prikupljanje prihoda iz vlastitih izvora, znajući da će središnja vlada financirati razliku. Kao rezultat, stvarni prihodi se općenito ne mogu koristiti za mjerenje fiskalnih kapaciteta, a stvarni se rashodi ne mogu koristiti za mjerenje fiskalnih potreba u svrhu izjednačavanja. Općenito, mjera fiskalnog kapaciteta i potreba za rashodima 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) poreznu stopu na pretpostavljenu poreznu osnovicu. Na taj način, jurisdikcije dobivaju kompenzaciju za svaki pad svoje sposobnosti da prikupljaju prihode iz vlastitih izvora, a ne za izravni pad samih prihoda (OECD 2021). Prihodi su,

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

2.5. Instrumenti ublažavanja fiskalnih nejednakosti

Ako se plaćanja izravnjanja temelje na relativnim mjerama fiskalnog kapaciteta, ona bi trebala imati stabilizirajući učinak na državne prihode. Razina plaćanja kretat će se u smjeru suprotnom od onoga u kojem se kreće kapacitet vlastite države za prikupljanje prihoda. Maksimalna stabilizacija državnih i lokalnih prihoda dogodit će se kada se plaćanja temelje na svim izvorima prihoda, kada se koristi nacionalni prosječni standard izjednačavanja, kada su cikličke fluktuacije u gospodarstvima pokrajina male i kada vremenski odmak izračun potpora je relativno kratak. Kada je bilo koja velika komponenta ukupne osnovice, kao što su 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 suočene s neizvjesnošću (Shah, 1994, 33).

Podjela prihoda aranžman je u kojem 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, 322 i 323).

S obzirom 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, 2007:361).

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 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 prema gore 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 ograničenja su u suprotnosti s temeljnim obrazloženjem bezuvjetnosti. (Shah, 1994, str. 23). Podjela prihoda aranžman je u kojem prihod od određene porezne osnovice pripada i središnjoj i podnacionalnoj vladi. Osigurava subnacionalnim vladama određeni izvor prihoda za obavljanje svojih funkcija, pokušavajući osigurati veću harmoniju u odmjeravanju poreza. Drugim riječima, podjela prihoda pokušaj je povećanja neto blagostanja osiguravajući veću fiskalnu autonomiju s jedne strane i minimizirajući gubitak blagostanja zbog porezne disharmonije s druge strane (Rao, 2007:322).

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 podnacionalnih vlada te formuli za podjelu među subnacionalnim 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, 2007:322 i 323).

Tradicionalna teorija fiskalnog federalizma propisuje niz uvjeta koje lokalni porezi moraju ispunjavati: „dobrim“ lokalnim porezima kaže se da su oni (i) kojim se lako može upravljati lokalno, (ii) koji se nameće 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 uključuju porez na imovinu i poreze na boljitak, porez na osobni dohodak, neke trošarine, porezi na vozila i razne korisničke naknade (Martinez-Vazquez i Boex, 2001:5).

2.5.2. Dotacije

Međudržavni transferi također se mogu koristiti za postizanje ciljeva ekonomske stabilizacije. Bespovratna sredstva bi se mogla povećati u razdobljima slabe gospodarske aktivnosti kako bi se potaknuli lokalni rashodi i smanjili tijekom uspona gospodarskog ciklusa. Kapitalne potpore bile bi prikladan instrument za ovu svrhu. Mora se voditi računa o tome da sredstva budu dostupna za operativne troškove povezane s takvim inicijativama. Stoga se mogu navesti sljedeći kriteriji za oblikovanje međuvladinih fiskalnih aranžmana (Shah, 1994, 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 povezane 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 subnacionalne vlade o raspodjeli sredstava različitim sektorima ili različitim vrstama aktivnosti.
- Jednostavnost. Raspodjela subnacionalne 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 promičući ekonomsku učinkovitost. Za mjerenje neto fiskalnih koristi ključna je razumna aproksimacija 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 se podnacionalnim vladama pruže dodatni resursi (Martinez-Vazquez i Boex, 2001:5-6).

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: oni ne smije predstavljati nadmoćni izvor lokalnih prihoda kako bi se stvorilo okruženje "ovisnosti o prijenosu". Mnogi ekonomisti su to istaknuli uvijek iznova, 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. I mora postojati dobro definirana i razumljiv skup pravila koja isključuju manipulacije u okviru sustava. Zapravo, ono što može biti potrebno jest neka sredstva za ograničavanje diskrecije središnje vlade u raspodjeli bespovratnih sredstva (Oates, 2008, str. 326).

Pružanje dodatnih sredstava u obliku transfera subnacionalnim vladama omogućuje središnjoj vladi da slijedi razne ciljeve. Iz ove perspektive transferi se mogu dizajnirati u svrhe izjednačavanja, stimulirati trošenje na subnacionalnoj razini za programe od nacionalnih vrijednosti ili važnosti (poput obrazovanja ili zdravstva), stimulirati aktivnosti sa značajnim ekonomskim vanjskim utjecajima (okoliš i prijevoz) ili jednostavno platiti lokalna provedba programa središnje vlade. Transferi se mogu dizajnirati tako da se razlikuju u tri važna aspekta: (i) ono što lokalna samouprava smije trošiti novac; (ii) veličinu bazena za prijenos i kako se određuje veličina bazena; i (iii) kako 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, 2001:6).

Prema Brillantes i Tiu Sonco II, (2007:105), međuvladini fiskalni transferi imaju četiri glavna cilja: (1) vertikalno izjednačiti (poboljšati adekvatnost prihoda); (2) izjednačiti vodoravno (međupravna preraspodjela); (3) minimizirati prelijevanje među jurisdikcijama (eksternalije); i (4) ispraviti glavne administrativne slabosti i usmjeriti birokraciju (tablica 6):

Tablica 6. Ciljevi i ključne dimenzije međuvladinih fiskalnih transfera

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

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

Izvor: Brillantes i Tiu Sonco II, 2007:106.

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

Tablica 7. Obrazloženja, ciljevi i ishodi međuvladinih fiskalnih transfera

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

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

Izvor: Brillantes i Tiu Sonco II, 2007, 106

Usklađivanje ciljeva i rezultata međuvladinih fiskalnih transfera nije jednostavna stvar. Ne odnosi se samo na postizanje vertikalnih ili horizontalnih ciljeva ili izjednačavanje, već još važnije: postizanje željenih rezultata i ishoda na podnacionalnim razinama; smanjenje siromaštva; i doprinosi 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 i Tiu Sonco II, 2007:108). Učinkovit sustav međuvladinih fiskalnih

transfera stoga mora naglasiti alokacijsku učinkovitost i pravičnu preraspodjelu sredstava subnacionalnim 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 i Tiu Sonco II, 2007:123).

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 broj 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 i Tiu Sonco II, 2007, 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 to jest paušalni transferi mogu se koristiti onako kako želi primatelj (Oates, 1999, 1126-1127).

Korisno je razlikovati sljedeće vrste transfera prema različitim svrhama: (i) opći transferi; (ii) specifični transferi; i (iii) posebni transferi (Spahn, 2007, 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 i između jurisdikcija. Vertikalni prelijevi ili međuresorni vanjski efekti javljaju se kada dva ili više nivoa vlasti nailaze na troškove ili izvlače koristi iz neke politike ili akcije. Horizontalno prelijevanje ili vanjski efekti događaju se kada dvije 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 politike; i za regionalni razvoj.

Međutim, treba istaknuti da transferi subnacionalnim 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 'raspodijelivog fonda', osnova za raspodjelu transfera i uvjetovanost (Bird, 2000). Određivanje distributivnog bazena vezano je za važne karakteristike svakog dobrog

sustava subnacionalnih potpora, a to su stabilnost te fleksibilnost. Kako se ove naizgled kontradiktorne karakteristike mogu postići istovremeno? U osnovi, postoje samo tri načina da se odredi koliko novca treba distribuirati kroz međuvladine fiskalne transfere: (1) kao fiksni udio prihoda središnje države ili neka druga 'makro' osnova, 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 subnacionalnim 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 karakterizira slične razine razvoja (Portnov i Felsenstein, 2010).

Matematički, Ginijev koeficijent izračunava se kao aritmetički prosjek apsolutne vrijednosti razlika između svih parova dohotka, podijeljen s prosječnim dohotkom.

Koeficijent poprima vrijednosti između 0 i 1, 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), Theil indeks, Atkinson indeks, Hoover i Coulter koeficijent. No, kako se Ginijeva mjera kreće između 0 i 1 i na nju ne utječe promjena razmjera (populacijsko načelo), postala je vjerojatno najprivlačnija mjera za nejednakost u regionalnoj analizi (Portnov i Felsenstein, 2010).

Tablica 8. Uobičajene metode mjerenja fiskalnih nejednakosti

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

Izvor: (Portnov i Felsenstein, 2010).

Napomena: A_i i A_j = broj pojedinaca u regijama i i 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, $0 < \varepsilon < \infty$ (što je vrijednost ε veća, društvo je više zabrinuto zbog nejednakosti)

Kao što je napomenutu, najčešće korištena mjera koja ukazuje na postojanje nejednakosti među lokalnim jedinicama, a naročito se koristi za mjerenje nejednakosti raspodjele dohotka i bogatstva stanovnika jest Ginijev koeficijent. Ginijev koeficijent je mjera statističke disperzije, koja predstavlja prosječnu udaljenost između svih mogućih parova varijable 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 0 do 1 gdje više vrijednosti koeficijenta označavaju veće nejednakosti i vice versa. U mjerenju nejednakosti fiskalnih kapaciteta među lokalnim jedinicama, vrijednost Ginijevog koeficijenta 0 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 1 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 0, 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 $T_i((F_x(x_i); F_t(T_i)))$, za $i=1,2,\dots, N$, pri čemu su:

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

vrijednosti empirijske funkcije distribucije, a

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

članovi kumulativnog niza proporcija podtotala. Na grafikonu se obično uz Lorenzovu krivulju, prikazuje i pravac jednolike raspodjele koji prolazi točkama (0,0) i (1,1), a označava stanje u kojem 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 vice versa.

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. 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. Uz to, upotreba stvarnih prihoda i rashoda u formuli za izjednačavanje pružila bi poticaj subnacionalnim vladama da povećaju potrošnju, istovremeno smanjujući prikupljanje prihoda iz vlastitih izvora, znajući da će središnja vlada financirati razliku. Kao rezultat, stvarni prihodi se općenito ne mogu koristiti za mjerenje fiskalnih kapaciteta, a stvarni se rashodi ne mogu koristiti za mjerenje fiskalnih potreba u svrhu izjednačavanja. Općenito, mjera fiskalnog kapaciteta i potreba za rashodima ne može sadržavati varijable na koje može utjecati ponašanje izravnih vlasti, centralnih ili državnih vlasti (Martinez-Vazquez i Boex, 2001, 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 predvidiv 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 subnacionalnih 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, 18-19).

Također postoji zajednički konsenzus da bi konceptualno transferi fiskalnog izravnjanja trebali izjednačiti prema određenom standardu i fiskalne kapacitete i fiskalne potrebe. U praksi, provedba ovako sveobuhvatnog sustava transfera izravnjanja predstavlja težak izazov, posebice poteškoće 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 da povećaju rashode (OECD, 2007).

Potrebe lokalnih razina vlasti određene su njezinim fiskalnim kapacitetom, tj. sposobnošću da poveća prihode i troškove svojih usluga. Fiskalni kapaciteti SCG-a variraju. Kako bi SCG omogućile 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 određen uglavnom 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 (OECD, 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) poreznu stopu na pretpostavljenu poreznu osnovicu. Na taj način, jurisdikcije dobivaju kompenzaciju za svaki pad svoje sposobnosti da prikupljaju prihode iz vlastitih izvora, a ne za izravni pad samih prihoda (OECD 2021).

Izjednačavanje zahtijeva velike napore da izmjeri iznos 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).

2.6.1. Fiskalni napor

Fiskalni napor može se definirati kao stupanj u kojem 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 subnacionalnih vlada, nije jednostavno izmjeriti ih (Boex i Martinez-Vazquez, 2001:35, 2007:320.).

Dva su razloga zašto je važno uključiti raspravu o fiskalnom naporu zajedno s ovim tretmanom 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 sam po sebi može postati čimbenik u dodjeli bespovratnih sredstava (Martinez-Vazquez i Boex, 2001, 35).

Regije koje se više trude u prikupljanju prihoda, ali i dalje nisu u mogućnosti financirati određeni nivo javnih usluga, možda više zaslužuju dobivanje potpora. S druge strane, jednostavno nagrađivanje regija koje imaju višu razinu fiskalnog napora mogao 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, 2007:320). 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 od strane subnacionalnih vlada (Martinez-Vazquez i Boex, 2001, 20.).

2.6.2. Pojam i metode mjerenja fiskalnih kapaciteta lokalnih jedinica

Fiskalni kapacitet lokalnih jedinica definiran je sposobnošću prikupljanja prihoda iz vlastitih poreznih osnova (Bird i Vaillancourt, 2007:263). 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, 2001:26-27). 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, 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 svakog nivoa 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, 2007:381).

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 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, povećat će svoj fiskalni kapacitet i stoga će smanjiti potporu za izravnanje (ako lokalna samouprava prima takvu potporu). Ovo smanjenje potpore za izravnanje naziva se „učinak kompenzacije“, jer su dodatni porezni prihodi (djelomično) kompenzirani smanjenjem potpore. To stvara

fiskalne destimulacije za lokalne samouprave da povećaju svoje porezne osnovice (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 ne utječu izravno porezne stope, utječu na fiskalni napor i usklađenost poreznih obveznika te stvarni prihodi. Korištenje tekuće naplate prihoda kao mjere fiskalnog kapaciteta daje lokalnim vlastima očigledan poticaj da nametnu niže porezne stope ili da uloži manje napora u prikupljanju poreza kako bi dobio veće potpore za izravnjanje. (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, 2007:22).

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.). Ovaj pristup, iako je vrlo zahtjevan za podacima, čini se očito superiornijim bilo makroekonomskom ili stvarnom prihodnom pristupu mjerenju fiskalnih kapaciteta u svrhu izjednačavanja (Bird i Vaillancourt, 2007:264).

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, 2007:20-22). Jedna od mogućnosti za izbjegavanje složenih sustava prihoda jest uporaba tzv. makro formule (engl. *macro formula*) u kojima se prava temelje na nekim vrlo grubim pokazateljima fiskalnog kapaciteta, poput regionalnog dohotka po stanovniku ili raspoloživog dohotka (Boadway, 2007:70). Prednosti alternativnih pristupa su u tome što su jednostavniji, transparentniji, potrebe za podacima su manje te vjerojatno postojati snažna korelacija između makro mjera i teoretski ispravnije baze podataka reprezentativnog poreznog sustava (RTS), (Wilson, 2007:345).

Alternativno, takvi makroekonomski pokazatelji kao što su dohodak ili output mogu se koristiti za mjerenje fiskalnog kapaciteta. Iako 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 makro mjere 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 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 budući da 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

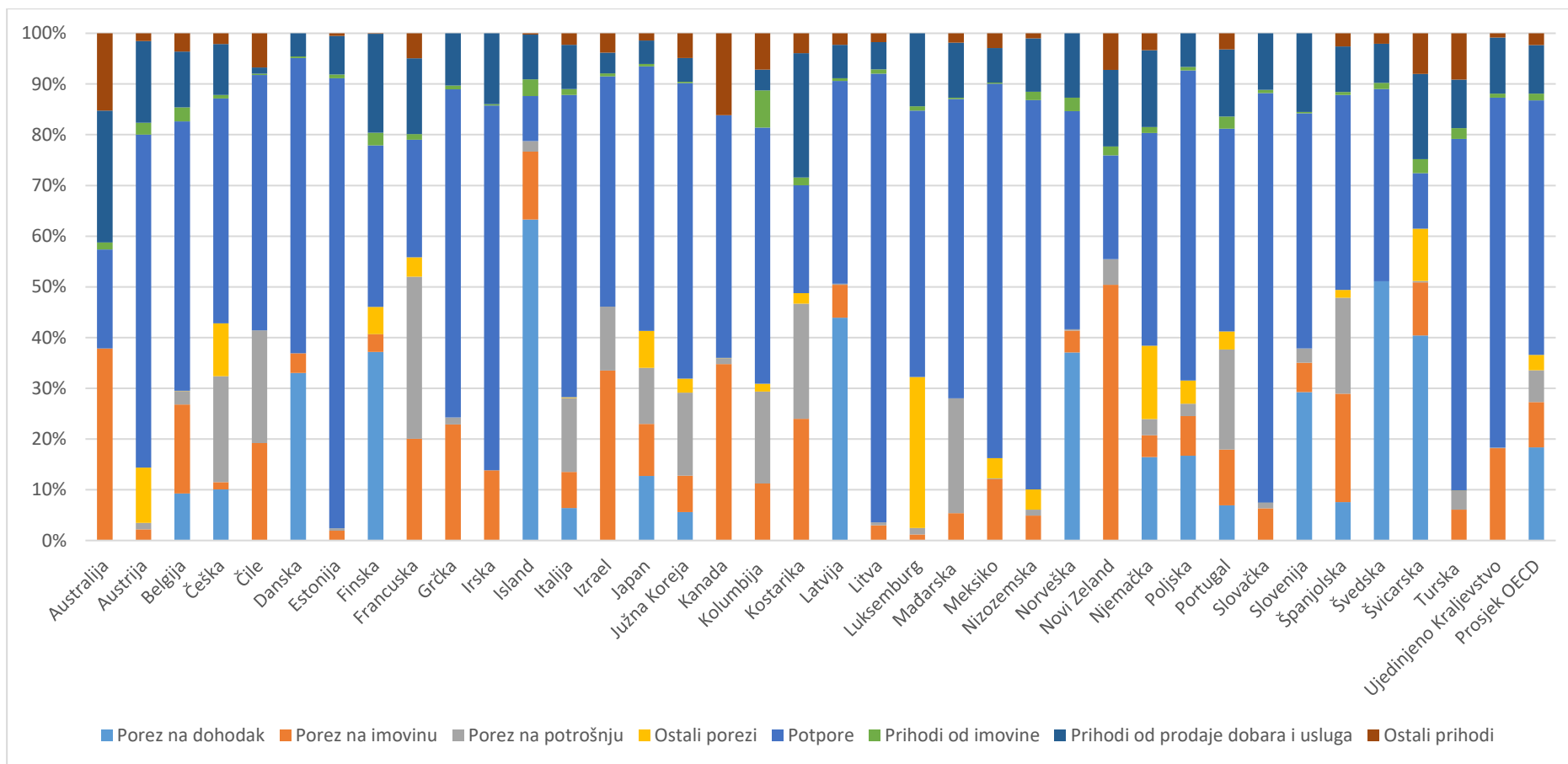
U svrhu dokaza glavne hipoteze rada provedeno je empirijsko istraživanje koje će se usmjeriti na sustav fiskalnog izravnjanja u zemljama OECD-a s posebnim ciljem utvrđivanja strukture javnih prihoda kako bi se utvrdila polazna ocjena za utvrđivanje izvora fiskalnog kapaciteta – koji proizlaze iz izvora ekonomske snage – potrošnje, imovine te 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 te 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 seta 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. Grafikon 1. i 2. prikazuje 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 приходima. Može se uočiti da u strukturi prihoda, očekivano, dominiraju porezi na imovinu te porez na dohodak. Vidljivo je da u pojedinim zemljama najznačajniji izvor financiranja lokalnih vlasti

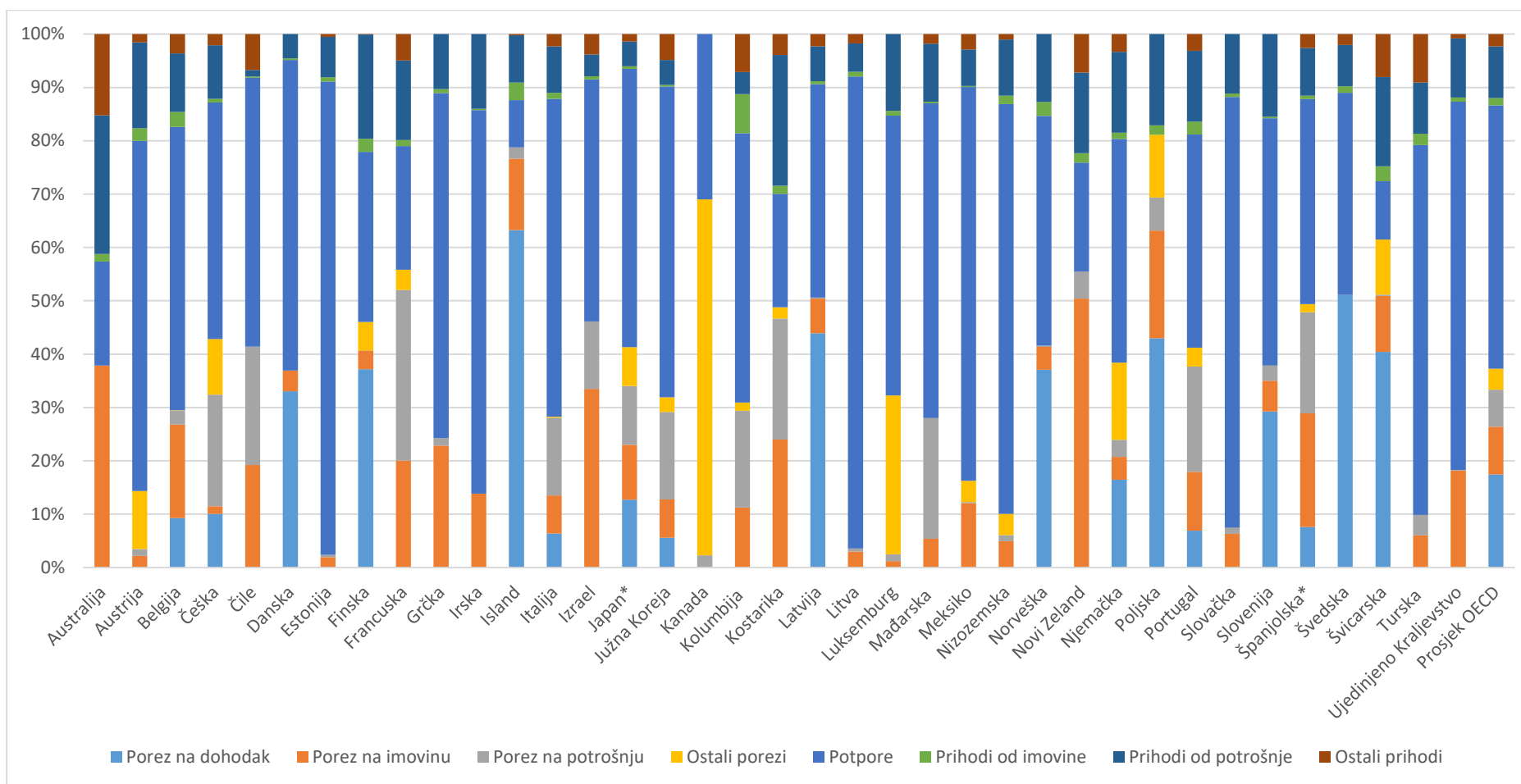
predstavlja porez na imovinu, dok u drugima porez na dohodak. U prosjeku, porez na dohodak nešto je više zastupljen u odnosu na zbrojeni udio poreza na potrošnju i imovinu. Također je zanimljiv značajan udio potpora u većini zemalja OECD-a što svakako ne ide u prilog fiskalnoj autonomiji lokalnih vlasti.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

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



Izvor: OECD (2022): <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>

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



Izvor: OECD (2022): <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>

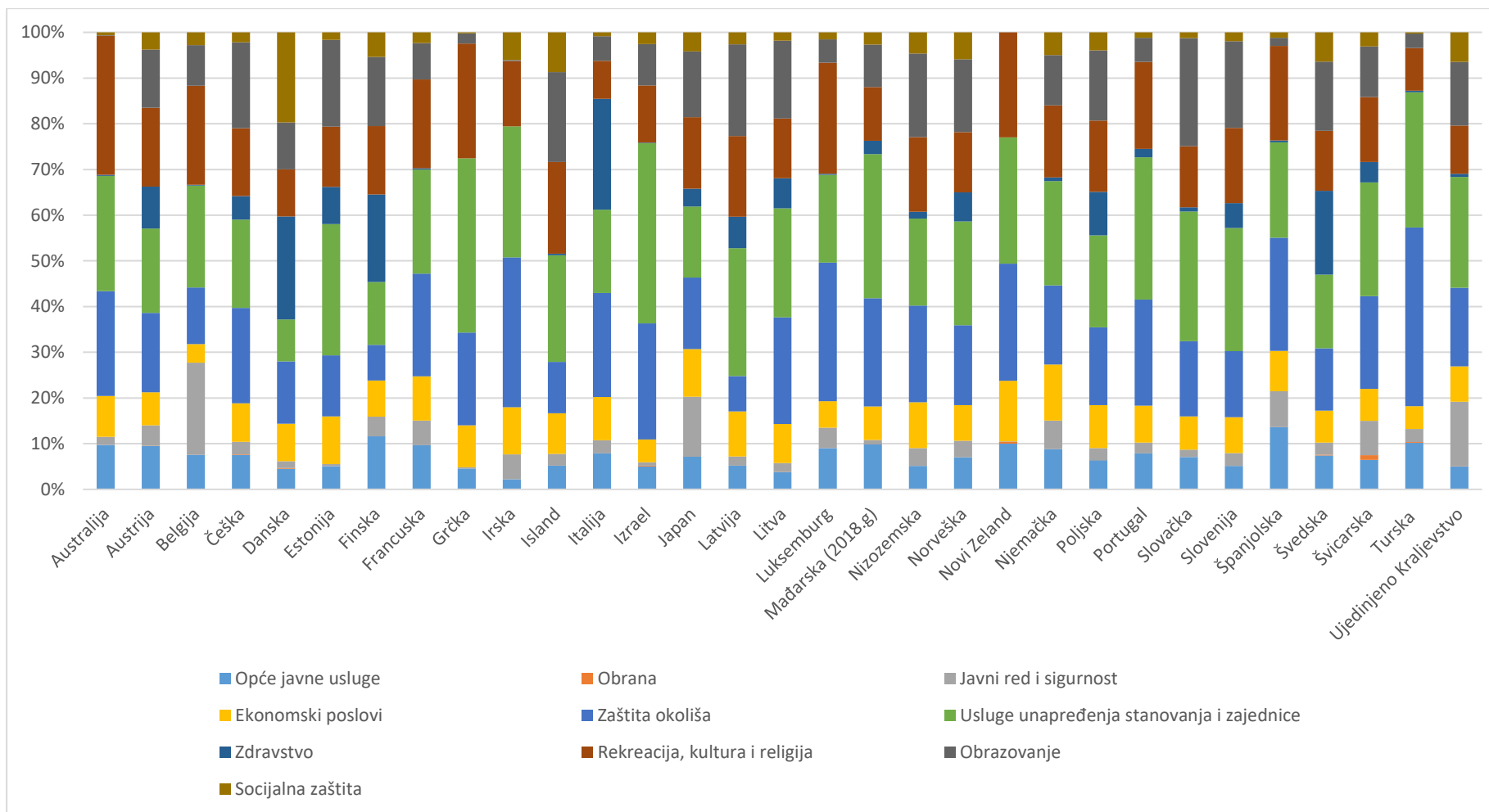
3.2. Raspodjela javnih funkcija u sustavu javnog financiranja zemalja OECD-a

Jednako kao i u slučaju strukture javnih prihoda koje 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 te 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 (2019. godina). Može se zaključiti da je navedena struktura prilično ujednačena te da dominiraju rashodi vezani za zaštitu okoliša te usluge unaprjeđenja stanovanja i zajednice, što svjedoči o učinkovitosti alokacije na lokalnim razinama, budući da se može zaključiti da se radi o kapitalnim ulaganjima te investicijskom održavanju. S druge strane, vidljivo je da troškovi općih javnih usluga rijeko prelaze 10% ukupnih rashoda.

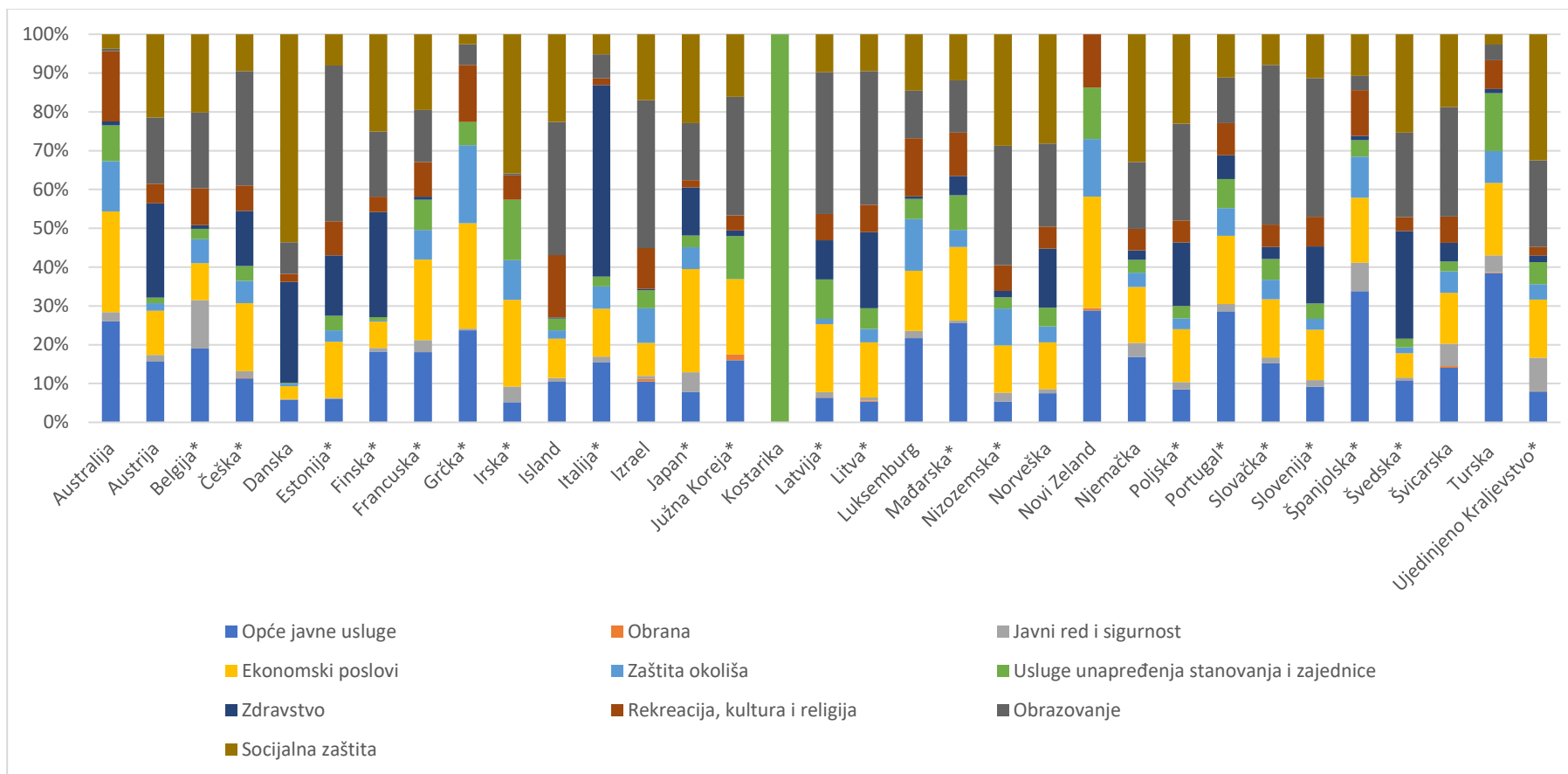
Struktura lokalnih javnih rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji otkriva nešto drugačiju sliku. Također, struktura otkriva relativno ujednačenu alokaciju javnih rashoda gdje dominiraju naknade zaposlenicima, kapitalna ulaganja te potrošnja na dobra i usluge. Ipak, pokazuju se značajne razlike među pojedinim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

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



Izvor: OECD (2022): <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)

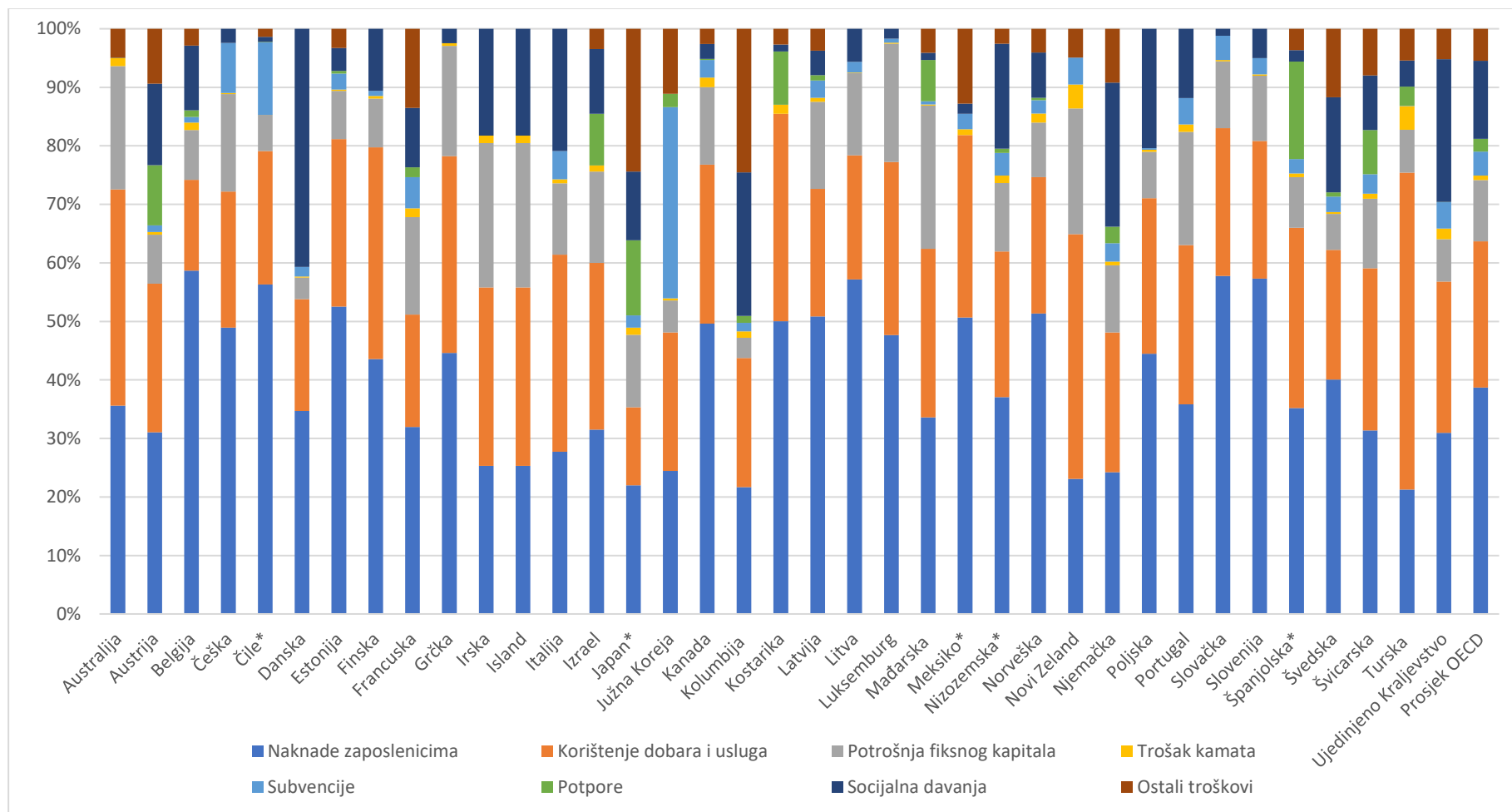


* Podaci za 2021. godinu nisu dostupni, te su uzeti posljednji dostupni podaci (za 2020. godinu, osim za Južnu Koreju gdje su uzeti posljednji dostupni podaci iz 2010. godine).

Napomena: Za Čile, Kanadu, Kolumbiju i Meksiko nema dostupnih podataka.

Izvor: OECD (2022): <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>

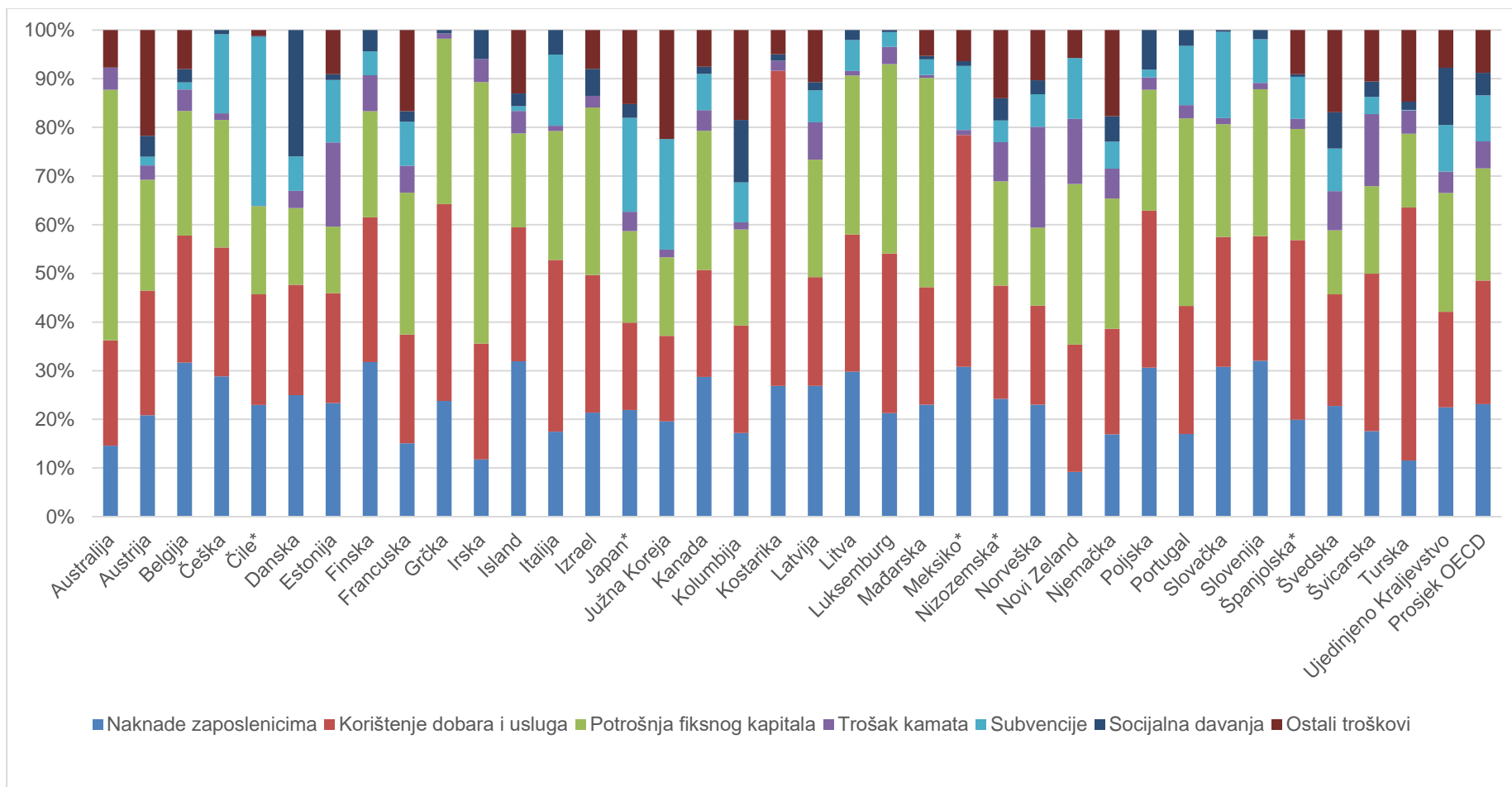
Grafikon 5: Struktura lokalnih javnih rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji prema udjelu u BDP-u zemljama OECD-a (2021. godina)



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

Izvor: OECD (2022): <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)



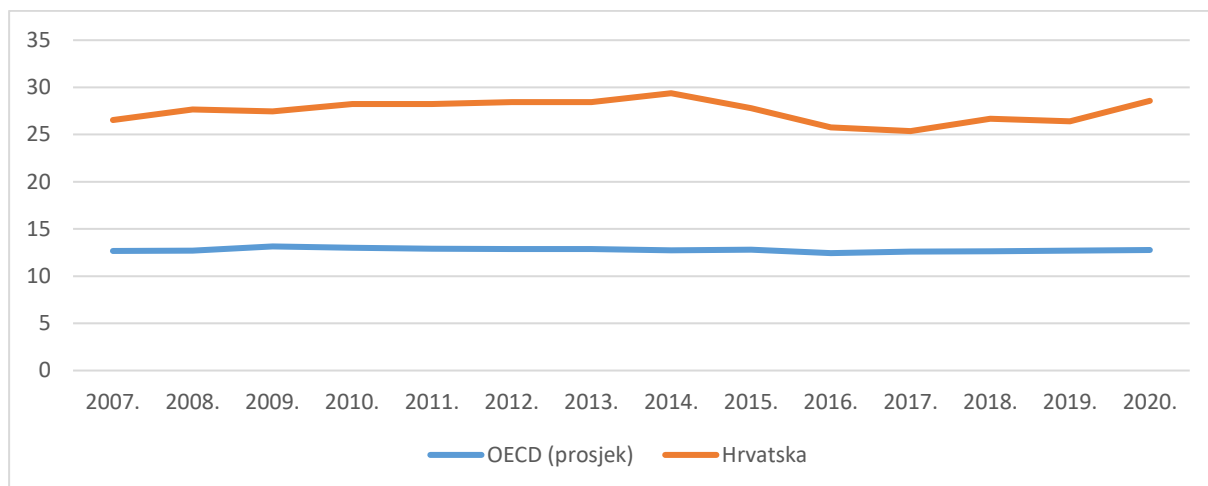
* Podaci za 2021. godinu nisu dostupni, te su uzeti posljednji dostupni podaci (za 2020. godinu)

Izvor: OECD (2022): <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>

3.3. Analiza financijskog jaza OECD-a

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

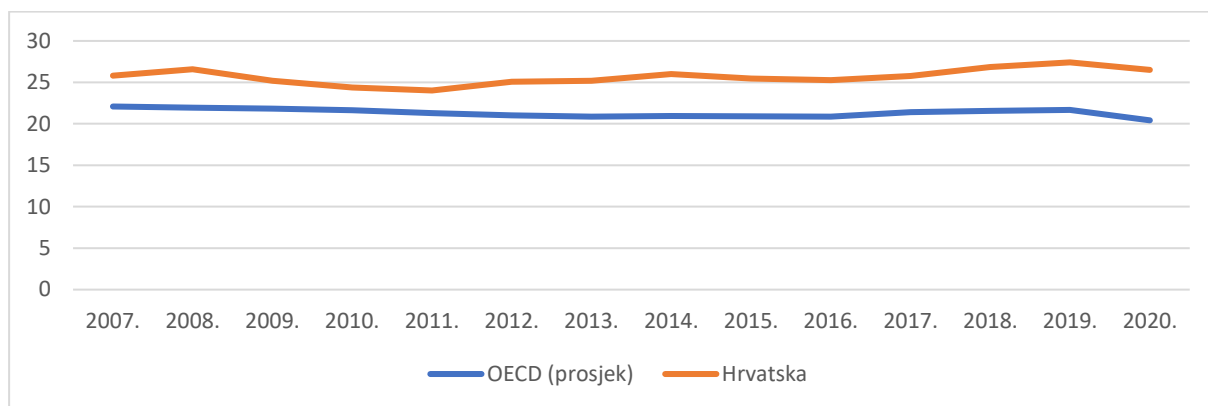
Grafikon 7. Usporedba udjela prihoda lokalne u općoj državi zemalja članica OECD-a i Hrvatske u razdoblju od 2007. do 2020. godine (%)



Izvor: Izračun autora na temelju podataka Eurostat baze „*Annual government finance statistics (gov_10a)*“ i OECD 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 te Republici Hrvatskoj.

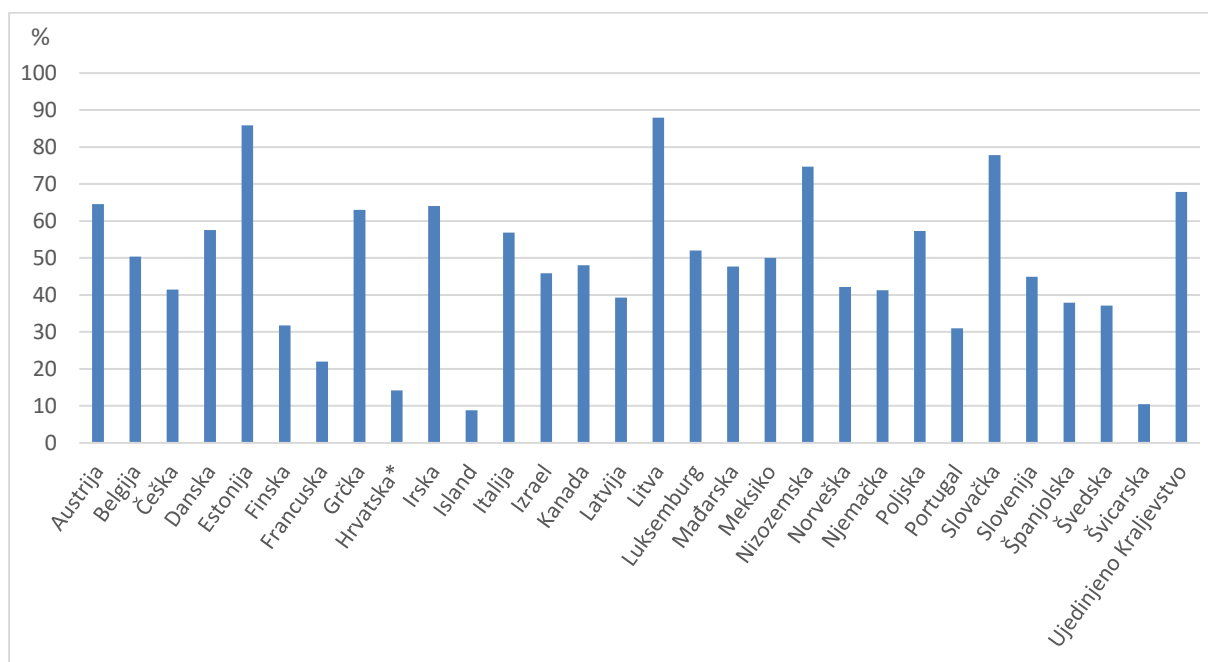
Grafikon 8. Usporedba udjela rashoda lokalne u općoj državi zemalja članica OECD-a i Hrvatske u razdoblju od 2007. do 2020. godine (%)



Izvor: Izračun autora na temelju podataka Eurostat baze „Annual government finance statistics (gov_10a)“ i OECD 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, te su uzeti zadnji dostupni podaci (za 2020. godinu).

Izvori: OECD (2022): <https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/>;
Ministarstvo financija (2022): <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/lokalna-samouprava/financijski-izvjestaji-ijp-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 da li je tu riječ o višoj razini decentralizacije te 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 vezana za područje 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 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.

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 makro razini 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 sugeriraju 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 subnacionalnih rashoda i prihoda premošćuje se bespovratnim sredstvima središnje vlade i/ili subnacionalnim zaduživanjem. Uvjerljivi argumenti u prilog ovakvih aranžmana postoje, ali oni također 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: 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.

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 (2020) 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, 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. Uspoređujući različite sustave, Brenton (2019) nalazi da su australski i njemački sustavi fiskalnog izjednačavanja među najstabilnijima, ali i najsloženijima.

Bischoff et al. (2017) i Bucovetsky i Smart (2006) pružaju uvide o tome kako vertikalne potpore mogu utjecati na učinkovitost javnog sektora i poreznu konkurenciju. Bischoff et al. (2017) 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 sugeriraju da optimističan pogled glede utjecaj vertikalnih potpora na učinkovitost lokalnog javnog sektora nema empirijsku potporu. Umjesto toga, veza će vjerojatno biti negativna ili u najboljem slučaju neutralna. Također, ponovna procjena postojeće literature i studija slučaja podupiru ideju da postoji fiskalna dilema između učinkovitosti i pravednosti sustava za fiskalno izravnjanje. Dakle, kombiniranje vertikalnih bespovratnih sredstava s pomnijim praćenjem može biti način za rješavanje kompromisa učinkovitosti i udjela u sustavima fiskalnog izravnjanja u savezima državama. Takva razmatranja jesu od posebnog značaja za EU 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 (2018) istražuju kako izjednačavanje može utjecati na sastav potrošnje lokalnih vlasti, a Shah (2012.) naglašava važnost transparentnosti u sustavima izravnjanja. Hailemariam i Dzhumashev (2018) 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 neproduktivne 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 izravnane od strane savezne vlade. Rezultati sugeriraju 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 sugeriraju da fiskalno izjednačavanje trebalo bi 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 izravnaja uvodi značajnu složenost koja djeluje protiv jednostavnosti, transparentnosti i opće prihvatljivosti programa. To ne znači da izjednačavanje fiskalnih potreba treba napustiti u interesu jednostavnosti i transparentnosti. Umjesto toga, očuvaju 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 temeljeni na rezultatima dodatno bi poboljšali odgovornost građana za rezultate i time ponudili potencijal za jačanje povjerenja javnosti i povjerenja u vladine operacije.

Istraživanja o međuvladinim transferima i njihovom utjecaju na fiskalne odluke lokalnih i regionalnih vlada široko su raspravljana tema među ekonomistima. Baretta, Huber i Lichtblau (2002) analizirali su ovu problematiku s posebnim fokusom na Njemačku. Njihovi nalazi sugeriraju da izjednačujući transferi mogu negativno utjecati na porezne prihode države, iskrivljujući fiskalne odluke. Ovaj zaključak nadopunjuje Kumar 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 (2011), 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. Stoga, poticajni učinci programa fiskalnih transfera zaslužuju ozbiljno razmatranje pri ocjenjivanju bilo kojeg programa transfera.

U Latinskoj Americi, Canavire-Bacarreza i Espinoza (2010) naglasili su da transferi mogu potaknuti fiskalnu lijenost, dovodeći do smanjenog fiskalnog napora. U međuvremenu, Buettner (2006.), proučavajući njemačke općine, sugerira 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 istražuje 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 odgovorni su 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 su transferi opće namjene temeljeni na pravilima s više razine vlasti utječu na rashode i oporezivanje općina. Skup podataka pokriva 319 općina u njemačkoj pokrajini Hesse u razdoblju od 2001. do 2010. godine. Za identifikaciju, oslonio se na diskontinuitete u formuli raspodjele za

transfere opće namjene koje država Hesse plaća svojim općinama. Iskorištavajući ove diskontinuitete za implementaciju instrumentalno-varijabilnog dizajna, našao je dokaze da općine Hessian 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 nalazi u suprotnosti su 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 (2014) 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 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 subnacionalnih 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 kreiranja mehanizama za redukciju takvog ponašanja.

Kroz svoje istraživanje, Kalb (2010) je sugerirao 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 izravnjanja u zemljama OECD-a. Istraživački interes usmjeren je na razlike u zastupljenosti pojedinih izvora prihoda među zemljama OECD-a, kako 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 vezano je za promjene u okviru strukture lokalnih javnih prihoda koje nastaju usavršavanjem sustava fiskalne decentralizacije. Dodano je testirana varijabla dotacija kao mehanizma fiskalnog izravnjanja. Naime, testirano je, je li veća razina fiskalne decentralizacije mjerena udjelom lokalnih prihoda od poreza u ukupnim porezima opće države povezana sa 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 izravnjanjem 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 izravnjanjem, osim dodijeljenih prihoda, od presudne je važnosti pitanje dodijeljenih javnih funkcija na lokalnim razinama. Kao i u slučaju prethodnog modela vezanog za vertikalno fiskalno izravnjanje, i u ovom slučaju ispituju se razlike među pojedinim zemljama OECD-a te promjene u vremenu koje su vezane za pitanje povezanosti veće razine fiskalne decentralizacije, mjerene udjelom javnih rashoda lokalne razine u ukupnim javnih

rashodima opće države, s izmjenama strukture dodijeljenih javnih funkcija. Naravno, za te potrebe korištena je 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, ukoliko među jedinicama uzorka postoji koreliranost koja nije vezana za vremensku komponentu rezidualnog odstupanja, tada ocjena koeficijenata u modelu fiksnih učinaka omogućava pouzdane procjene koeficijenata utjecaja nezavisnih varijabli.

Fiksni učinci α_i čije kretanje nije definirano vremenom već su vezani za specifična obilježja uzorka mogu se ukloniti oduzimanjem individualnog prosjeka $\bar{y}_i = \bar{x}_i' \beta + \bar{\varepsilon}_i$ 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, ukoliko 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 sa 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 sa 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 te poreza na potrošnju povezano sa rastom razine fiskalne decentralizacije. Posebno se to odnosi na prihode od poreza na dohodak. Isto tako, može se vidjeti da se uloga dotacija u zemljama koje povećavaju stupanj fiskalne decentralizacije te ulogu poreznih prihoda smanjuje. Takvi rezultati u skladu su 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. Pored navedenog, usprkos konceptualnim polazištima koje 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 kretanja u skladu su i s općim kretanjima koje se očituju u povećanju uloge poreza na potrošnju u ukupnim prihodima suvremenih država. Također, čini se da se povećanjem poreznih prihoda smanjuju neporezni prihodi od imovine te prodaje dobara i usluga.

S druge strane, kada se uspoređuju porezne strukture zemalja, temeljem modela procjenitelja između grupa, može se uočiti da je samo rast udjela prihoda od poreza na dohodak i dobit povezan sa većim stupnjem decentralizacije. Takvi rezultati upućuju na zaključak da su porezne strukture po pojedinim zemljama ipak specifične te je najučestaliji porezni oblik vezan za lokalne javne vlasti 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 povjerenim lokalnim vlastima u zemljama OECD-a- Isto tako, temeljna pretpostavka je da je veća razina decentralizacije povezana sa 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 te socijalne zaštite povezan sa 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, budući da su uglavnom bili vezani za središnju državu. 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, budući da se podjednako mijenjaju u vremenu, ali i imaju podjednaku ulogu kada se međusobno uspoređuju pojedine zemlje. Takvo stanje bitno je drugačije u odnosu na prethodnu analizu poreznih struktura, što je i logično jer je politika i sustav oporezivanja u većoj mjeri određena 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 da se sustav podjele javnih rashoda u velikoj mjeri optimizirao 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.

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 koeficijenta varijabli na razini statističke značajnosti od *** - 1%, ** - 5%, * - 10%

4. UNAPRIJEĐENJE MODELA FISKALNOG IZRAVNANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Hrvatski sustav financiranja lokalnih jedinica može se podijeliti na nekoliko razdoblja: prvo, 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 te 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, 200.). Drugo, od 2001. do 2007., a obilježava ga fiskalna decentralizacija. Treće, od 2007. do 2015. s kontekstom reforme sustava fiskalne decentralizacije te četvrto od 2015. i vezano je za novi sustav 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

Izvor: 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 je u prosjeku oko 7%. Tako je udio rashoda lokalnih jedinica u BDP-u u 2020. godini bio na razini 8% BDP-a. Veličina prihoda slijedila je isti trend, gdje je primjetan pozitivan financijski trend od 2018. godine od kada 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 je u prosjeku oko 15,7%. Tako je udio rashoda jedinca u proračunu opće države u 2020. godini bio na razini od 15,2%. Isti pozitivan trend nastavlja se na strani prihoda, gdje je 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 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 čini 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 jesu 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, s time što su županije ključna upravno-administrativna tijela zadužena za ravnomjeran razvitak općina i gradova na svom područja (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 je bio 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 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 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 direktno 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 jesu upravo 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, 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, održavanje javnih cesta, planiranja i razvoja mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih za gradnju i prostorno uređenje za područje županije izvan područja velikog grada te ostale poslove sukladno posebnim zakonima (Krtalić, Šuman-Tolić i Primorac, 2020, str. 142).

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

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

Od 2001. godine središnja država dio odgovornosti za financiranje osnovnog i srednjeg školstva, zdravstva, socijalne skrbi i vatrogastva je 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 mjerodavnosti 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®S u Hrvatskoj značajno razlikuju po veličini, broju stanovnika, BDP 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®S razlikuju po stupnju gospodarske razvijenosti, po fiskalnim kapacitetima i po veličini. U odnosu prema velikim gradovima, 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 te 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®S, a posebice utvrditi obvezne i dobrovoljne zadaće. Osim toga, trebaju utvrditi koje će funkcije decentralizirati na određenu razinu lokalne i regionalne samoupravne, 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 raznim javne vlasti ima mnogobrojnih nedostataka. Lokalne jedinice razlikuje se ne samo prema veličini već i po nivou ekonomske razvijenosti te fiskalnim kapacitetima. Zbog toga, lokalne jedinice nemaju jednaku mogućnost pružanja javnih dobara i usluga na istoj razini kvalitete što predstavlja velikim nedostatkom ovako definiranog sustava (Bajo, A., Jurlina Alibegović, D., 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, 2001)

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 gdje nisu sposobne zadovoljiti osnovne potrebe građana. Negativno iskustvo u primjeni postojećeg modela teritorijalne organizacije u RH i sustava lokalne samouprave za sada, upozoravaju na potrebu njegove izmjene. Iracionalno velik broj lokalnih jedinica i zaposlenika u njihovim administrativnim tijelima utječu na razinu javne potrošnje (Drezgić, 2005).

Također, Jambrač (2016) navodi kako od ukupnog broja lokalnih jedinica njih 376 je s manje od pet tisuća stanovnika, te kako 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 uopće smisao održivosti takvih jedinica. Moguća su dva raspleta. Prvi, da se provede teritorijalna konsolidacija oslanjajući se pri tome 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 permanentnu 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 tako bi mogla imati i voditi osjetnu ulogu u ekonomiji razmjera.

U nastavku rada opisuje se sustava 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, 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, 144/20), zakoni 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, 118/18), Zakonom o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 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
<ul style="list-style-type: none"> 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
<ul style="list-style-type: none"> - 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
<ul style="list-style-type: none"> 3.1. porez na nasljedstva i darove 3.2. porez na cestovna motorna vozila 3.2. porez na plovila 3.3. porez na automate za zabavne igre
4. Zajednički porezi
<ul style="list-style-type: none"> 4.1. porez na dohodak (grad/općina 74%, županija 20%) <ul style="list-style-type: none"> 4.1.1. porez na dohodak za decentralizirane funkcije (6%) <ul style="list-style-type: none"> - 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 <ul style="list-style-type: none"> - 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 autora 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 ovo kategoriju se 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 prihoda 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 dijele 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) preuzeli su financiranje decentraliziranih funkcija i ostvarili

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).

Također, država je 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 slijedeći 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)

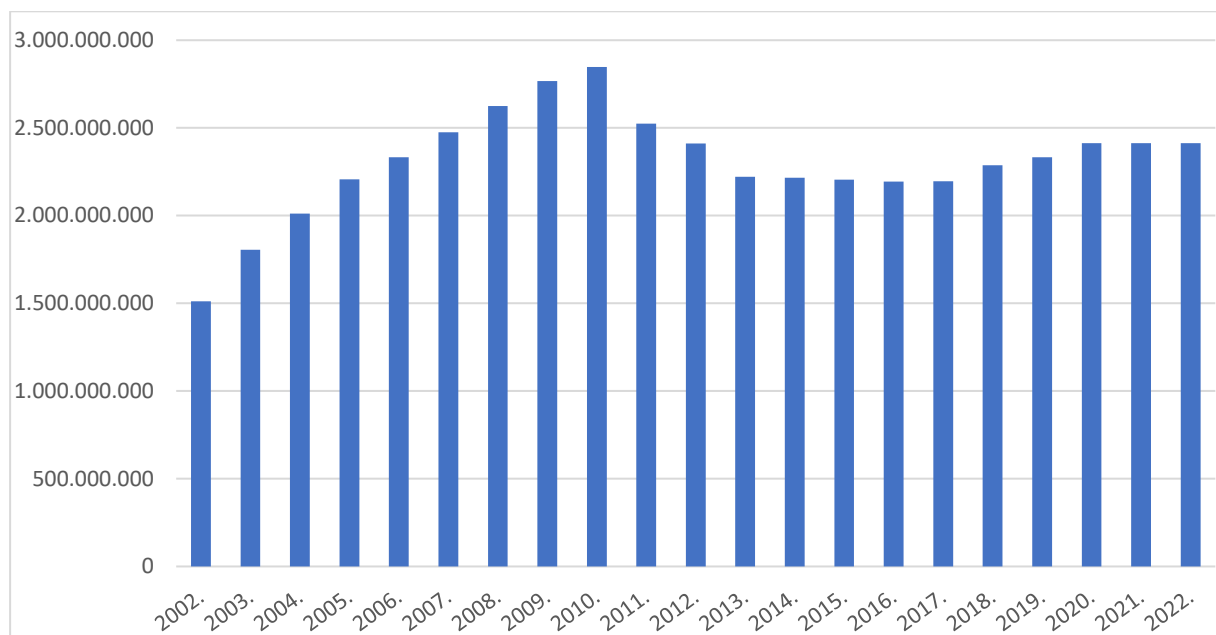
Ukoliko jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu preuzele sve decentralizirane funkcije, a za to imaju zakonsku mogućnost, udio za decentraliziranu

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 njihovo udio u ukupnim sredstvima (grafikon 10.).

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

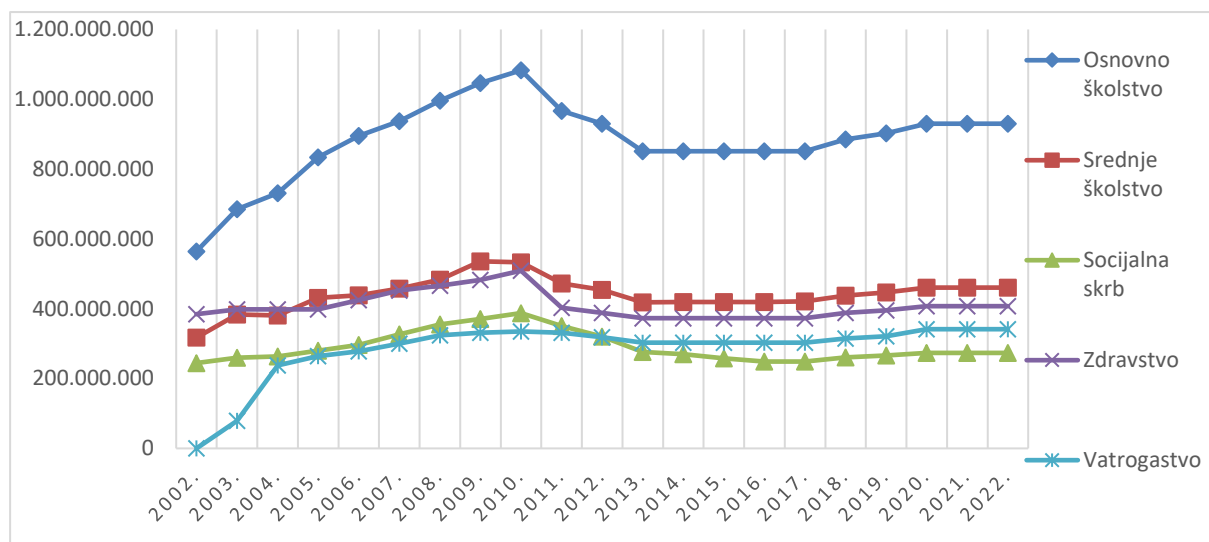


Izvor: Uredba o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 155/02, 48/04, 185/04, 144/05, 52/08, 8/09, 19/10, 29/11, 149/11, 52/12, 29/13, 7/14, 15/15, 122/15, 33/16, 13/17, 7/18, 2/19, 128/19, 148/20 i 147/21) i Uredba 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 sredstva 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. godine da bi dosegnuo svoj maksimum za 2010. godinu s više od 2,8 mlrd. kuna. Razvidno je kako se tijekom promatranog razdoblja ukupan iznos sredstava za decentralizirane funkcije nije značajno povećavao te se ustalio se na oko 2,2 mlrd. 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)

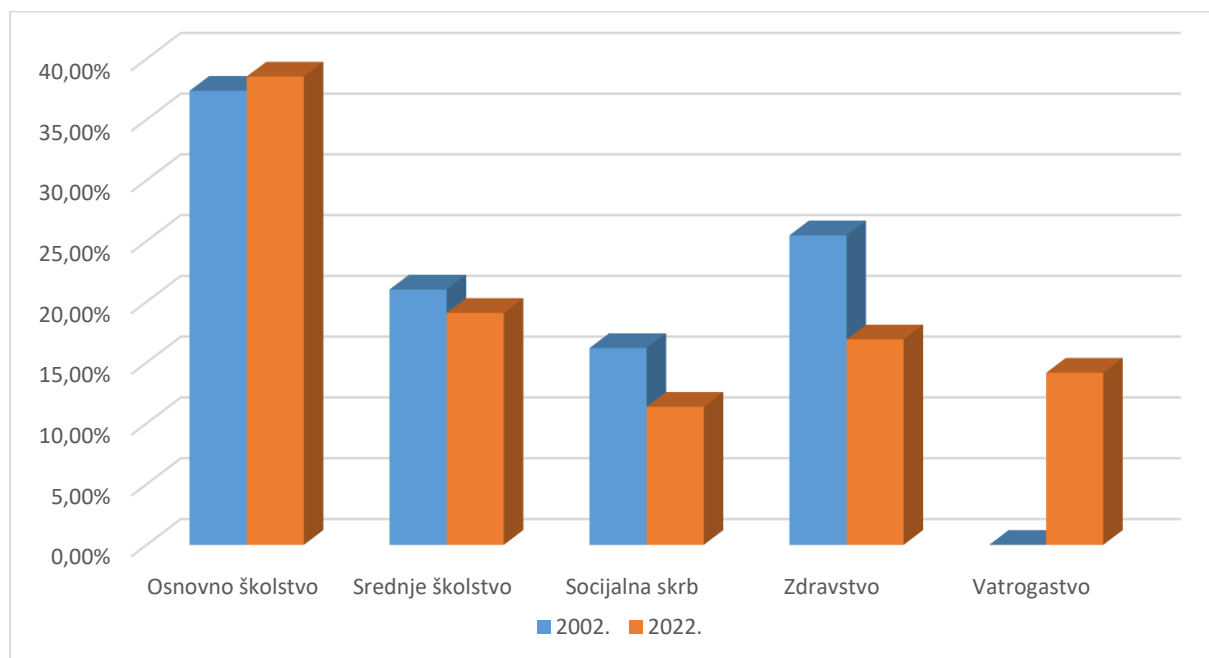


Izvor: Uredba o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 155/02, 48/04, 185/04, 144/05, 52/08, 8/09, 19/10, 29/11, 149/11, 52/12, 29/13, 7/14, 15/15, 122/15, 33/16, 13/17, 7/18, 2/19, 128/19, 148/20 i 147/21) i Uredba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

Iza 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 mil. kuna za funkciju osnovnog školstva, 460 mil. kuna za srednje školstvo, 274 mil. kuna za socijalnu skrb, 407 mil. kuna za zdravstvo te 341 mil. 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 autora 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 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).

Pored 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 ostvarenja proračuna lokalnih jedinica u razdoblju od 2002.-2022. godine.

4.1.3.1. Analiza strukture prihoda

Proces fiskalne decentralizacije je započeo 2001. u Hrvatskoj i od tada 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 su se najviše odrazile na kategorije najizdašnijih izvora lokalnih prihoda, porez na dohodak i prirez, do čega je došlo uslijed povećanje 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 su najznačajniji 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 %)

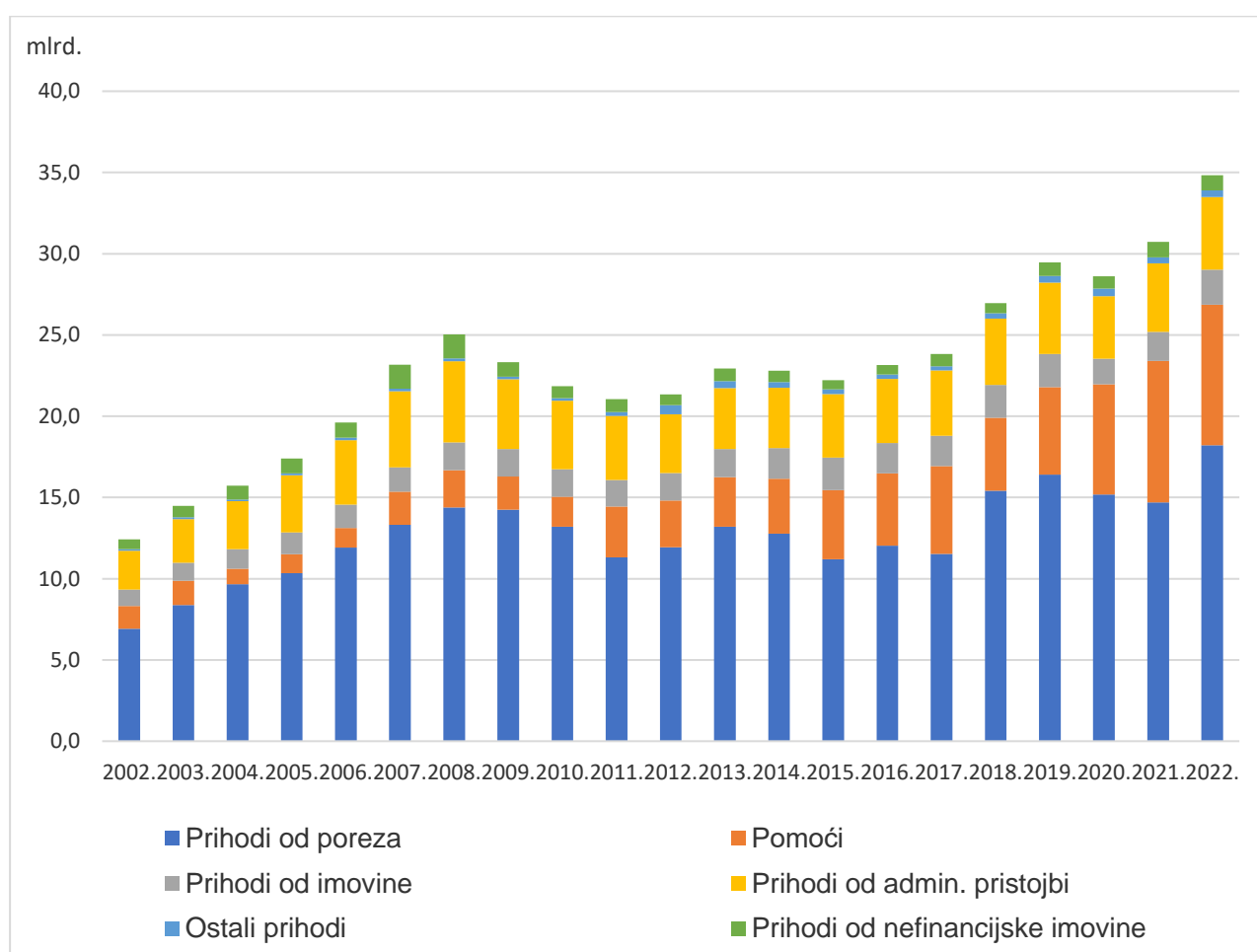
(mil. kn.)	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
Prihodi od poreza	15.421	16.404	15.188	14.691	18.219
Pomoći	4.485	5.389	6.780	8.718	8.636
Neporezni prihodi	6.440	6.843	5.893	6.372	7.049
Kapitalni prihodi	620	832	755	957	931
Ukupni prihodi	26.966	29.467	28.615	30.738	34.835
Udio (%)					
Prihodi od poreza	57	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 autora na temelju podataka iz Izvještaja 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, primjetan je 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 korona 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. 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 prezentira prethodno navedene zaključke.

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

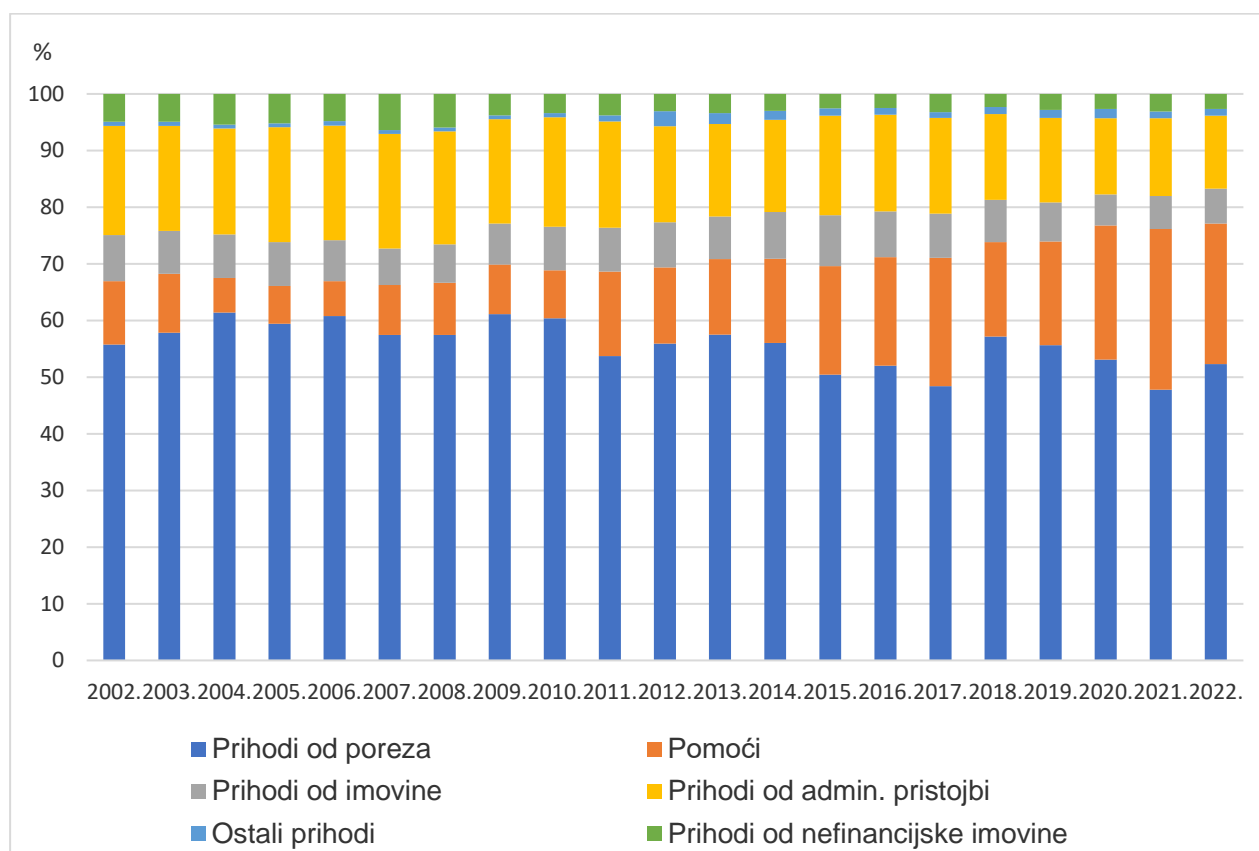


Izvor: Izračun autora na temelju podataka iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS) za godine 2002.-2022.

Prihodi lokalnih jedinica u promatranom razdoblju rastu s 12,4 mlrd. kuna 2002. na 34,8 mlrd. kuna u 2022. godini (v. prilog 2). Navedeni porast proračunskih prihoda može se pripisati, prije svega 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 %)



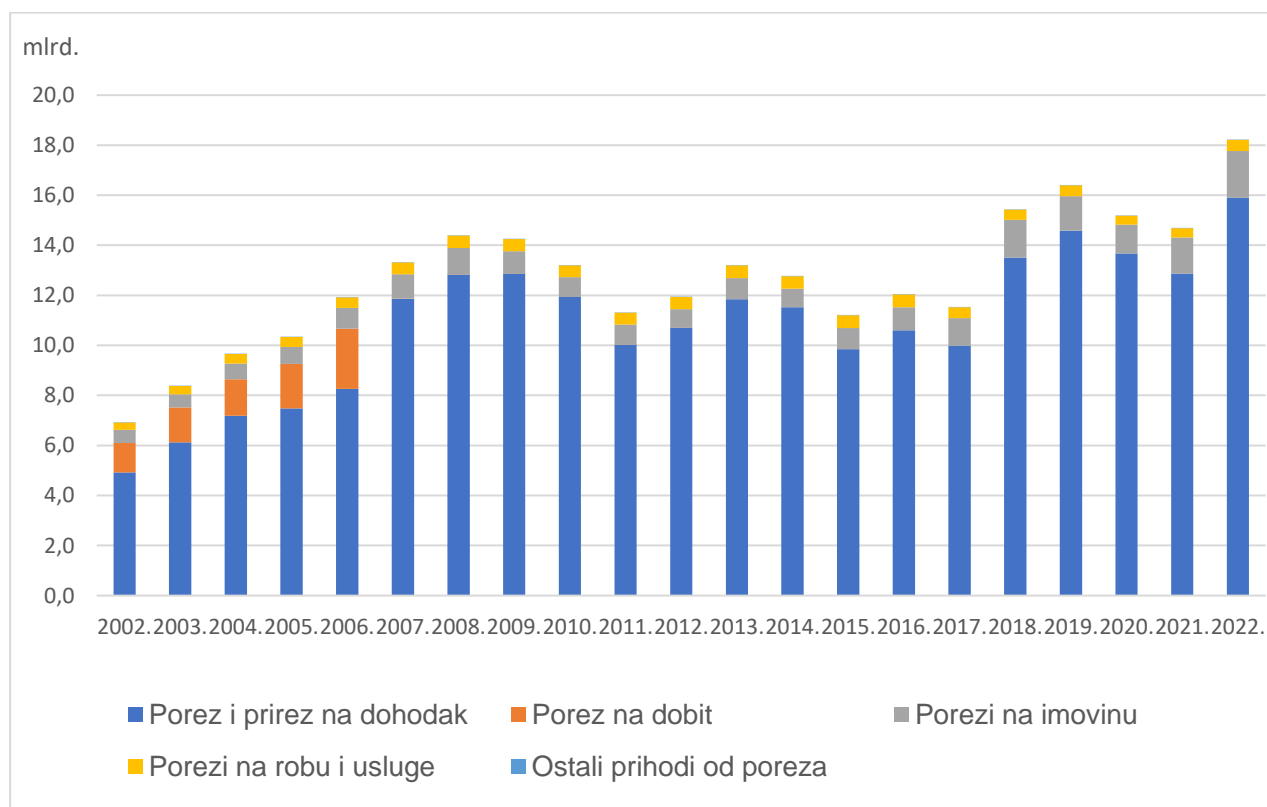
Izvor: Izračun autora na temelju podataka iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS) za godine 2002.-2022.

Struktura prihoda lokalnih jedinica uglavnom je stabilna, a posebno dominiraju prihodi od poreza (v. prilog 3.). Taj prihod čini preko 50% ukupnih prihoda lokalnih jedinica, a zatim slijede prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima sa oko 18% te pomoći sa 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, povećavaju se 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 priloge 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)



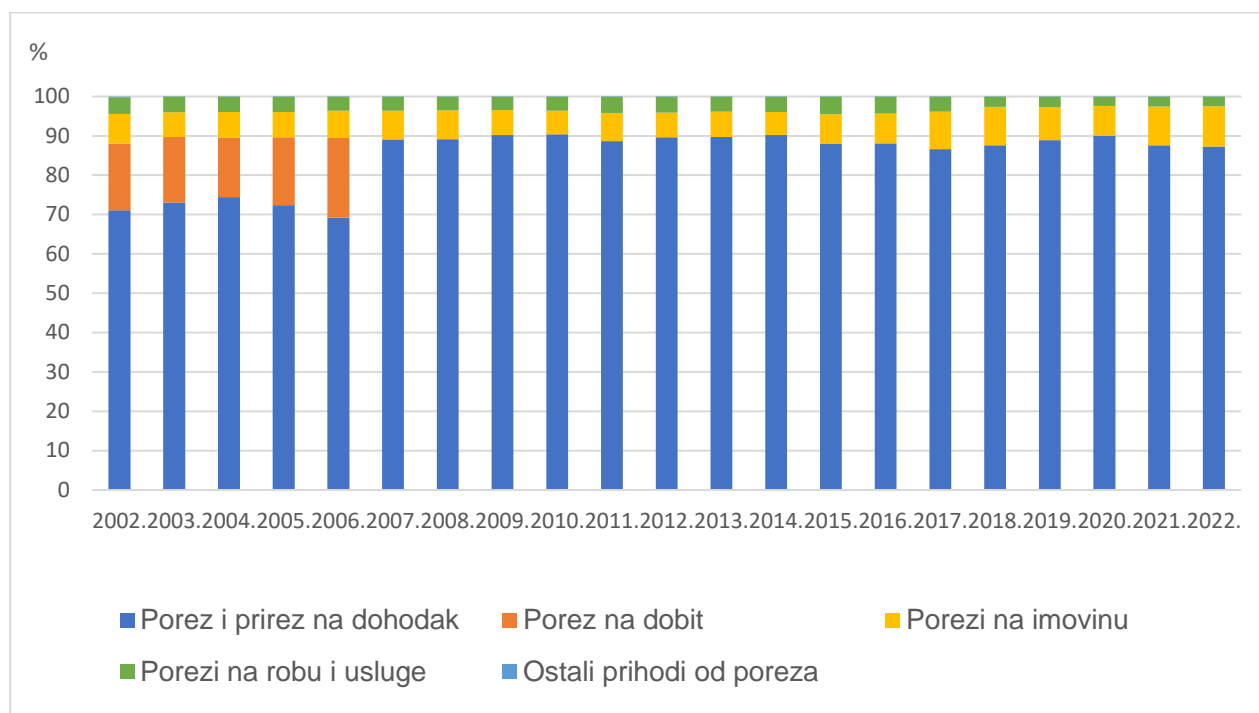
Izvor: Izračun autora na temelju podataka iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS) za godine 2002.-2022.

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 čiji se trend nastavio i do danas što pokazuju učestale izmjene i dopuna 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 oslanjaju na porez na dohodak kao glavni izvor prihoda, sve promjene ovog poreza izravno utječu na financiranje JLS. S obzirom 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, 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 & 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 kojem 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, budući da središnja država određuje gornju granicu ili raspon u kojem 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 autora na temelju podataka iz Izvještaja 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 %)

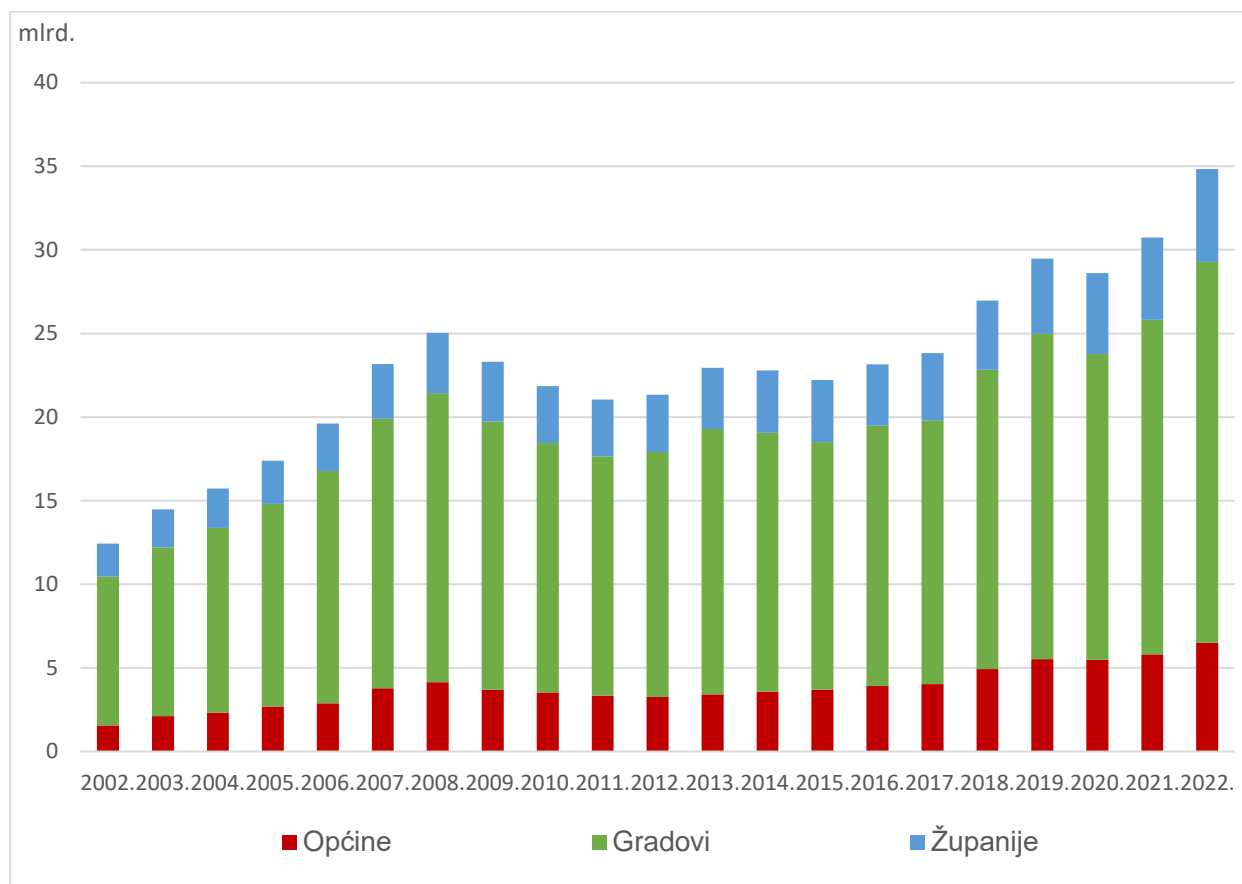
(mil. kn.)	Općine	Gradovi	Županije	Grad Zagreb	Ukupno
Prihodi od poreza	2.510	6.635	2.369	6.705	18.219
Pomoći	2.050	2.978	2.806	803	8.636
Neporezni prihodi	1.656	3.520	357	1.516	7.049
Kapitalni prihodi	281	572	21	58	931
Ukupni prihodi	6.497	13.705	5.553	9.081	34.835

(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 autora na temelju podataka iz Izvještaja 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 sa 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 20.

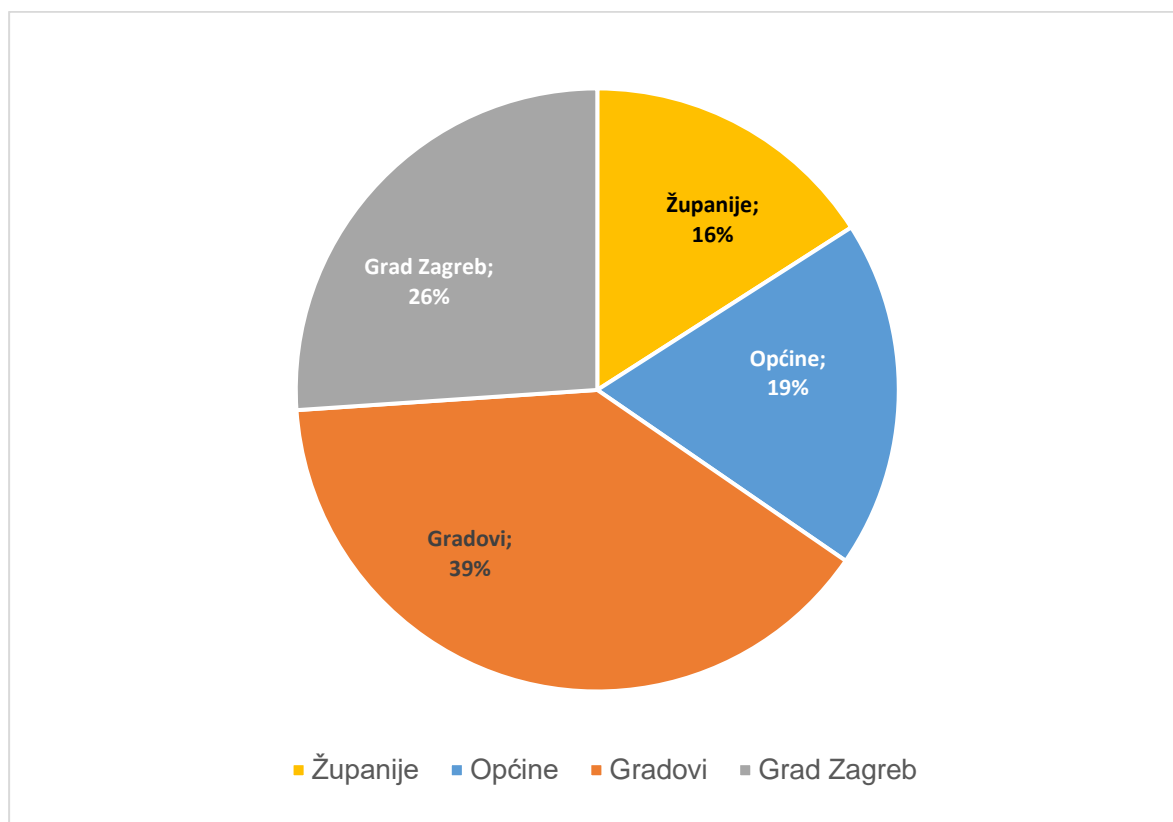
Grafikon 17. Kretanje i struktura prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema razinama javne vlasti, od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)



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

Za analizu lokalnih prihoda može se zaključiti da kada se odvojeno promatraju pojedine razine lokalne vlasti, tada se uočava različito značenje pojedinih poreznih prihoda u strukturi proračunskih prihoda što je rezultat prije svega raspodjele zajedničkih poreza i različitosti osnovica na koju se primjenjuje stopa oporezivanja. Iako se može zaključiti da u načelu lokalni porezi 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 je posljedica ne samo 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 kako lokalne jedinice imaju relativnu malu slobodu kod određivanja 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 ukoliko se prihodi određene lokalne vlasti u potpunosti gube u tekućoj potrošnji, tada 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, međutim takav zaključak mogao bi se 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.

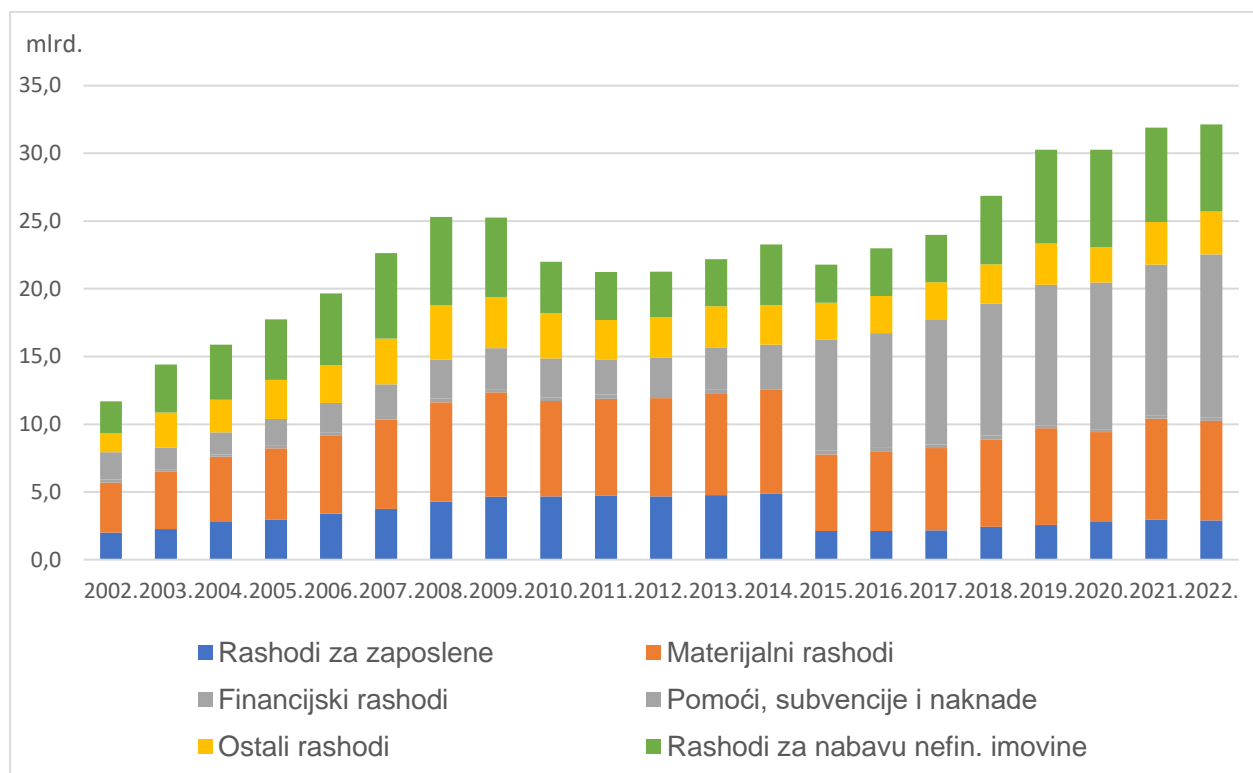
Tablica 18. Rashodi lokalnih jedinica od 2018. do 2022. godine (u mil. kuna)

	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 autora 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 značajnom povećava udio subvencija i transfera. Grafikon 19. prikazuje dinamiku kretanja rashoda u promatranom dugogodišnjem razdoblju.

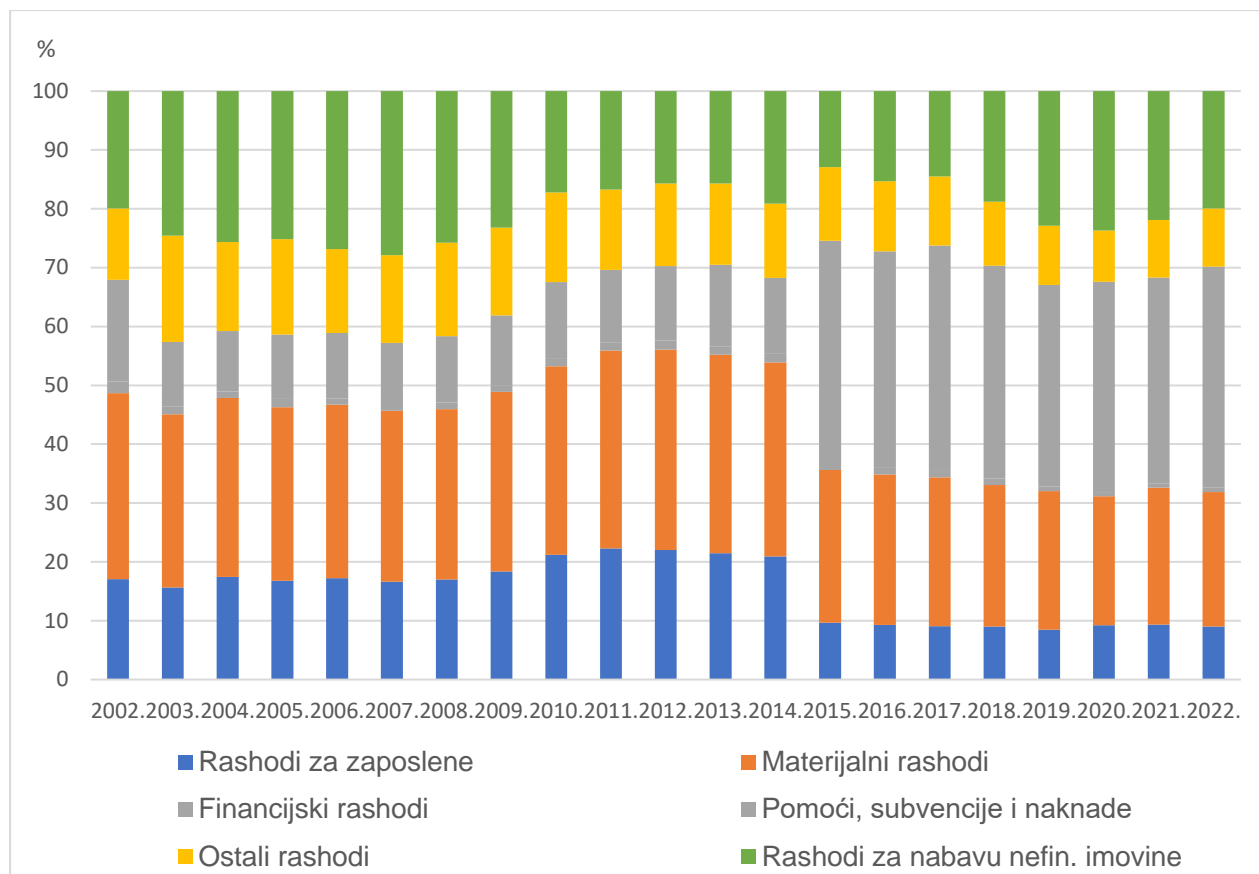
Grafikon 19. Rashodi lokalnih jedinica prema ekonomskoj klasifikaciji od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)



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

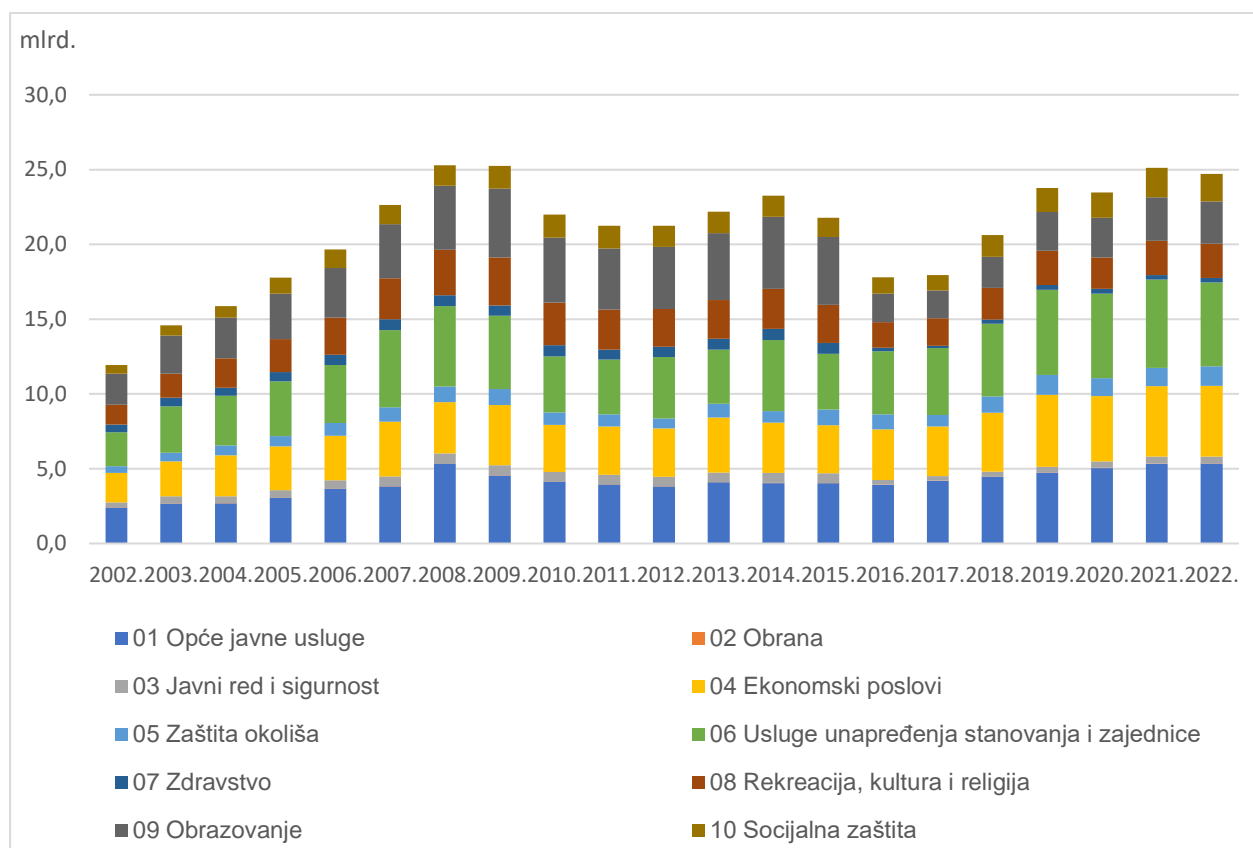
U strukturi rashoda prevladavaju materijalni rashodi i rashodi za zaposlene, dok je najznačajniji rast rashoda za nabavu nefinancijske imovine zabilježen u 2020. godini gdje su iznosili 7,2 mlrd. kuna. Pomoći, subvencije i naknade kreću se od najnižih 1,5 mlrd. kuna 2003. godine do najviših 10,8 mlrd.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



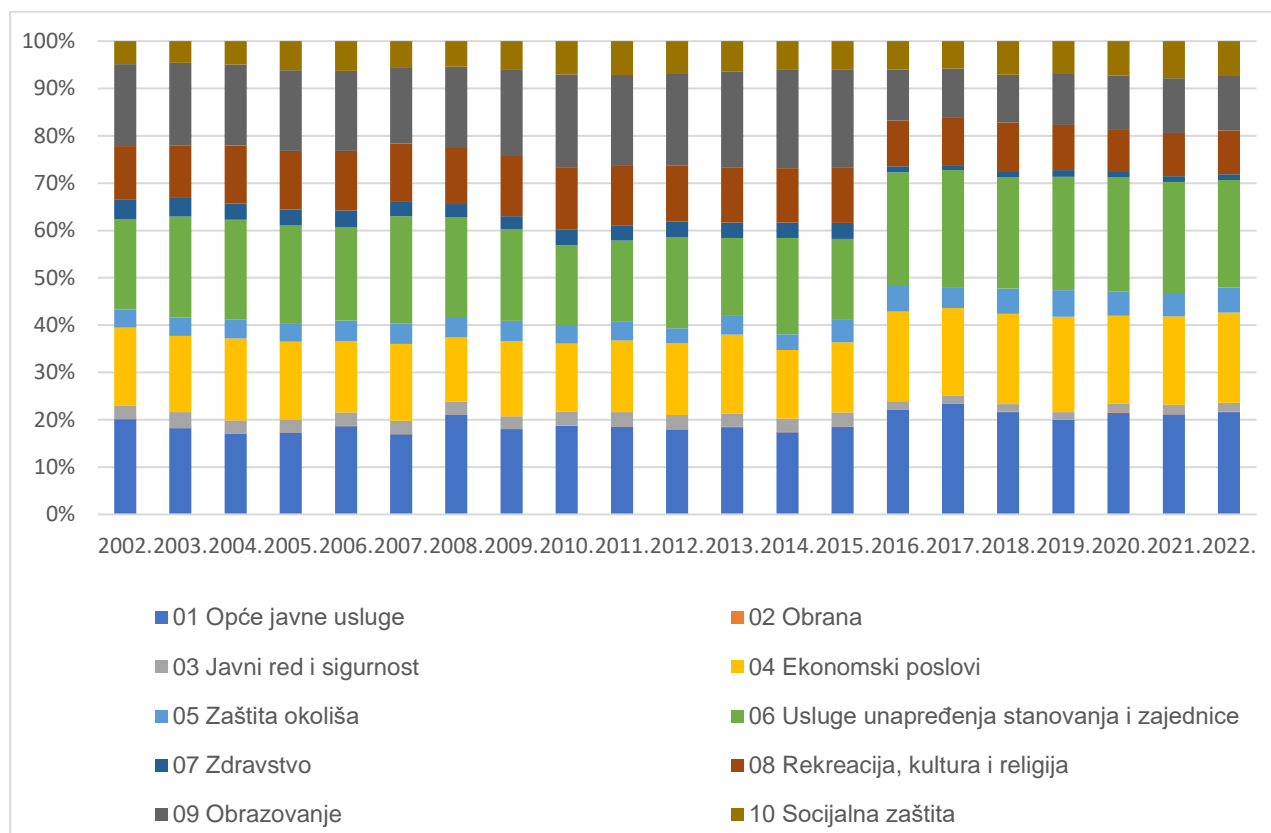
Izvor: Izračun autora na temelju podataka iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS) za godine 2002.-2022.

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 iz 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 autora na temelju podataka iz Izvještaja 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 da u okviru sustava raspodjele javnih funkcija po razinama javne vlasti nije bilo značajnih promjena (v. prilog 9.).

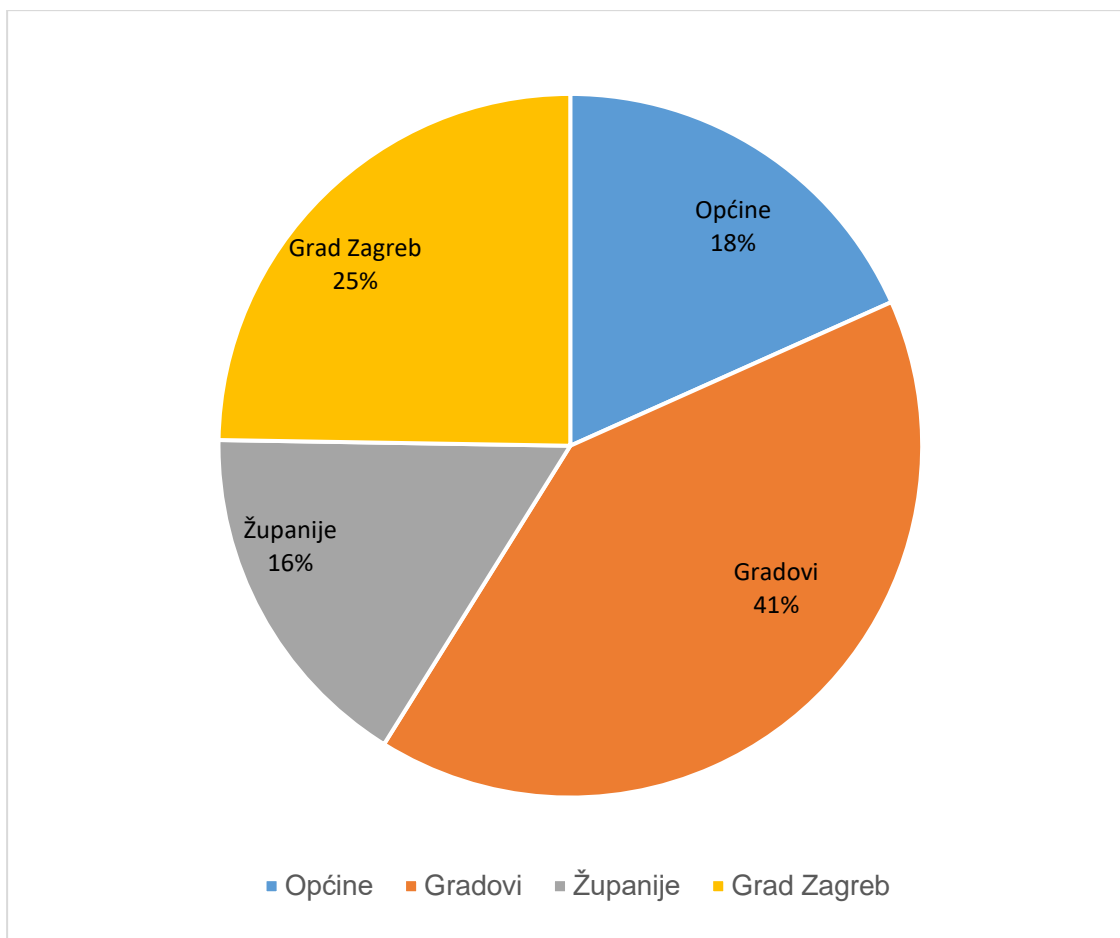
Tablica 19. Ukupni rashodi lokalnih jedinica prema funkcijskoj klasifikaciji, 2022. godine (po glavi stanovnika, u kunama)

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 autora na temelju podataka iz Izvještaja 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 kako se na razini županija po stanovniku u 2022. godini najviše trošilo na usluge unapređenja stanovanja i zajednice preko 1000 kuna i opće javne usluge oko 900 kune. U Gradu Zagrebu najviše se je trošilo na usluge unapređenja stanovanja i zajednice i to oko 1.372 kuna, a taj trend je 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 autora na temelju podataka iz Izvještaja 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 budući da 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 broj zaposlenih koji pune proračun, ali i najveće potrebe za financiranjem funkcija Grada Zagreba koji ima status grada i županije (Krtalić, Šuman-Tolić i Primorac, 2020, str. 157).

4.2. Mjerenje vodoravnih fiskalnih nejednakosti lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj

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

U početnoj fazi decentralizacije, financiranje lokalnih jedinica bilo je mučeno s nekoliko praktičnih problema. Nedostatak pouzdanih podataka o Hrvatska: Instrumenti fiskalnog izravnjanja fiskalni kapaciteti lokalnih jedinica spriječili su uspostavu održivog sustava financiranja. 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, neke JLS još uvijek nisu imale 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. U takvim okolnostima o utvrđivanju razine fiskalnih nejednakosti i odstupanja prihoda i rashoda pojedinih JLS od nacionalnog prosjeka može se samo nagađati (Bajo i Primorac, 2018)

Kako 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-a 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-a unutar jedinica posebne državne skrbi i brdsko planinskih područja povećan je na čak 230 od svih 555 JLS-a. Politika povlaštenog financijskog tretmana ove odabrane skupine JLS prilično je nefleksibilna, a status nije lako izgubiti. Stoga je većina JLS zadržala svoj povlašteni status (Bajo i Primorac, 2018)

Približavajući se pristupanju Europskoj uniji (EU), Hrvatska sve veću pozornost posvećuje 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. dobrim dijelom na sugestije Primorca (2014) uzeti u obzir fiskalne nejednakosti među JLS-ima 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 zemljopisnog 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, još uvijek kriteriji fiskalnog izravnjanja 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 da li je 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, nalazila se na otocima koji su imali sporazumom o zajedničkom financiranju kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka ili 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 sustava 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. Dodjeljivanje posebnih statusa temeljem različitih kriterija (primjerice zemljopisni) imalo je za posljedicu da je veliki broj lokalnih jedinica imao poseban status u financiranju, a koje

su stimulirane poreznim oslobođenjima i brojnim drugim poreznim poticajima. S druge strane, bio je upitan obuhvat tih istih lokalnih jedinica koje su se nalaze u preferencijalnom sustavu financiranja (njih 349 od ukupno 556 lokalnih jedinica) s obzirom 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 bilo je organizirano na sljedeći način. Uz osnovne udjele koji pripadaju različitim razinama vlasti, JLS koje su stekle decentralizirane funkcije imale 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, sve JLS osim onih na potpomognutim područjima u fond za sufinanciranje provedbe lokalnih i regionalnih EU projekata uplatile su 1,5 posto poreza na dohodak prikupljenog na svom području (Bajo i Primorac, 2018).

Povlašteni status JLS na otocima s ugovorima o zajedničkom financiranju otočne infrastrukture ogledao se u njihovom oslobađanju od obveze financiranja fonda izravnjanja za decentralizirane funkcije. Te su JLS svoje kapitalne projekte financirale iz sredstava izravnjanja koje su financirale druge JLS. Povlašteni tretman u sustavu podjele poreza na dohodak bio je najizraženiji u slučaju JLS na potpomognutim područjima, koje su zadržale 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	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 autora 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 dobile povlašteni status u sustavu raspodjele poreza i povećani udio prihoda od poreza na dohodak, možda bi se ovaj instrument mogao koristiti za fiskalno izravnaje. Međutim, kriteriji za povlašteni tretman trebali bi se temeljiti na izračunu fiskalnih kapaciteta, potrebama JLS 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 izravnaja. 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. Kod izračuna 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 izravnjanja. 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 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 izravnjanje	17	-
Ukupno	100	100

Izvor: Sistematizacija autora 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 izravnanja za decentralizirane funkcije u iznosu koji im je potreban za dostizanje minimalnih financijskih standarda za pojedinu decentraliziranu funkciju. Sredstva pomoći izravnanja 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 2017. do 2021. godina. Iz spomenutog obrasca uzimali su se podaci o ukupno ostvarenom porezu i prirezu na dohodak na području jedne jedinice. S obzirom da u Republici Hrvatskoj ne postoje podaci o BDP-u po lokalnim jedinicama, bruto dohodak na određenom području je trenutno najbolji pokazatelj fiskalnog kapaciteta pojedine lokalne jedinice i zamjena za BDP. S obzirom da pojedine lokalne jedinice ne koriste maksimalnu moguću stopu koja im je dozvoljena temeljem Zakona o lokalnim porezima (NN 115/16, 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. Kako 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 izravnanja 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, a gdje su se u obzir uzimali prvi rezultati Popisa 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 sa područja koji su i ranije bili poticani kroz posebne statute financiranja i razne porazne olakšice stanovnicima sa tog područja, što dovodi do pitanja o uspješnosti navedenih mjera.

Prilikom analize podatka i usporedbe podatka iz internih baza Ministarstva financija, koji su i korišteni u ovoj disertaciji sa 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 puta primala ta sredstva do zaključno sa 2020. godinom. Od 2021. godine sredstva se više ne evidentiraju u sklopu skupine 61 Prihodi od poreza, već unutra skupine 63 Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna. Razlog toj izmjeni leži u činjenici da sa izmjenom Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2017. godini sa primjenom od 1. siječnja 2018. godine (u međuvremenu Zakon je doživio nove izmjene i dopune u 2020. godini, vidi u ranijim poglavljima) gdje se sada sredstva fiskalnog izravnjanja 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 do čega dolazi 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 vezni su ponajprije upravo 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 ministarstva 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 socio-ekonomski razvoj jedinica lokalne samouprave koje su bile u tom statusu. Zbog nepostojana kvalitetnih analitičkih podloga odnosno podataka o fiskalnim učincima političkih odluka na razvoj pojedinih područja, nisu ni 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 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 (Bajo i Primorac, 2018).

Od 2015. godine dolazi do promjena u kontekstu ukidanja posebnog tretmana područja od posebne državne skrbi te brdsko-planinskih područja te se kreira novi sustav koji se temelji na izračunu indeksa razvijenosti pod nadležnošću Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU. 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, no takvi mehanizmi nisu se značajno koristili u okviru sustava izravnjanja.

5. PRIJEDLOG OPTIMALNOG MODELA SUSTAVA FISKALNOG IZRAVNANJA ZA REPUBLIKU HRVATSKU

U ovom poglavlju dati će se prikaz stvarnih nejednakosti pomoću Ginijevih koeficijenata sa posebnim osvrtom na stanje nejednakosti među lokalnim jedinicama prije i nakon posljednje značajnije reforme sustava fiskalnog izravnjanja u 2018. godini. Na kraju cjeline dati će se preporuke za optimizaciju sustava fiskalnog izravnjanja u Republici Hrvatskoj.

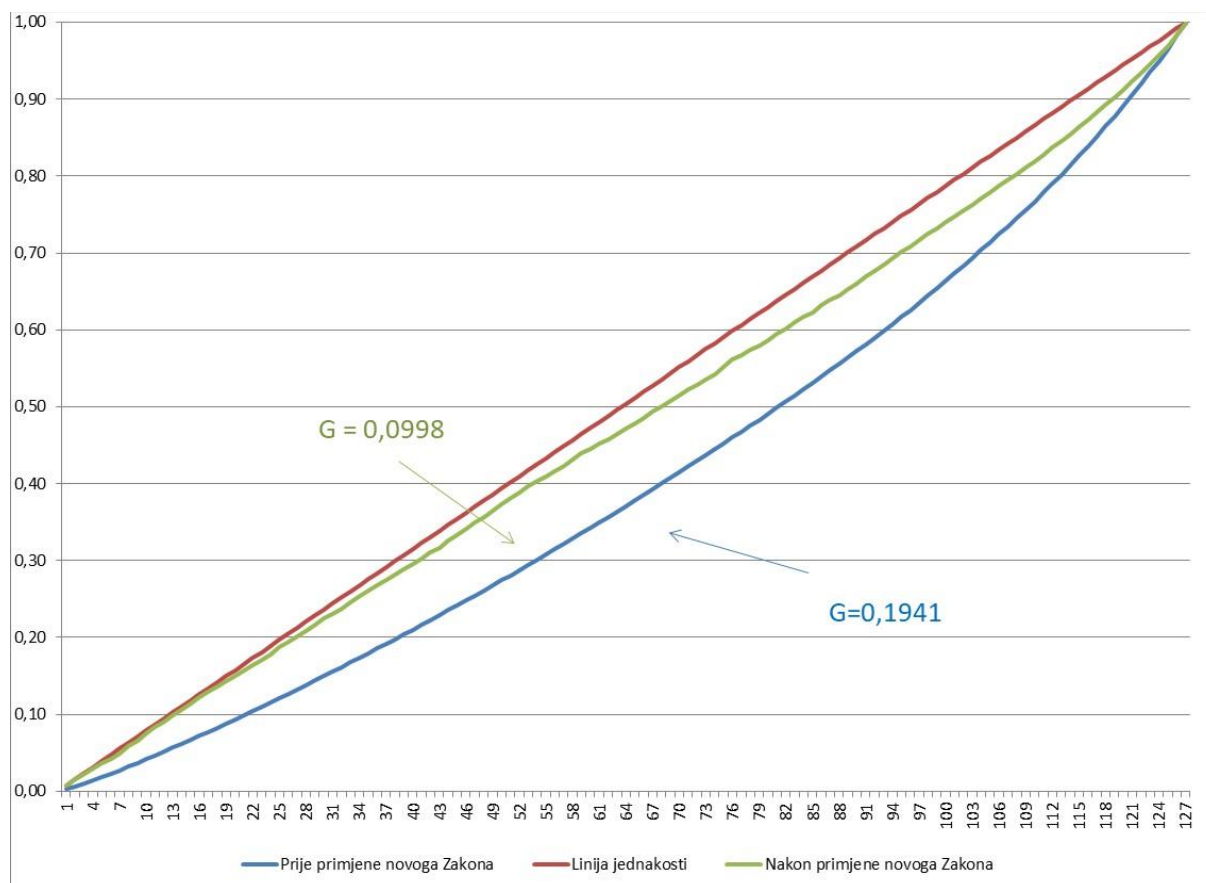
5.1. Stvarne fiskalne nejednakosti u Republici Hrvatskoj

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

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

Grafikoni 24. i 25. prikazuju Lorenzove krivulje i Ginijeve koeficijente gradova koji ukazuju na stupanj fiskalne nejednakosti. Temeljem uvida u grafikon 27. 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 mjeri je 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



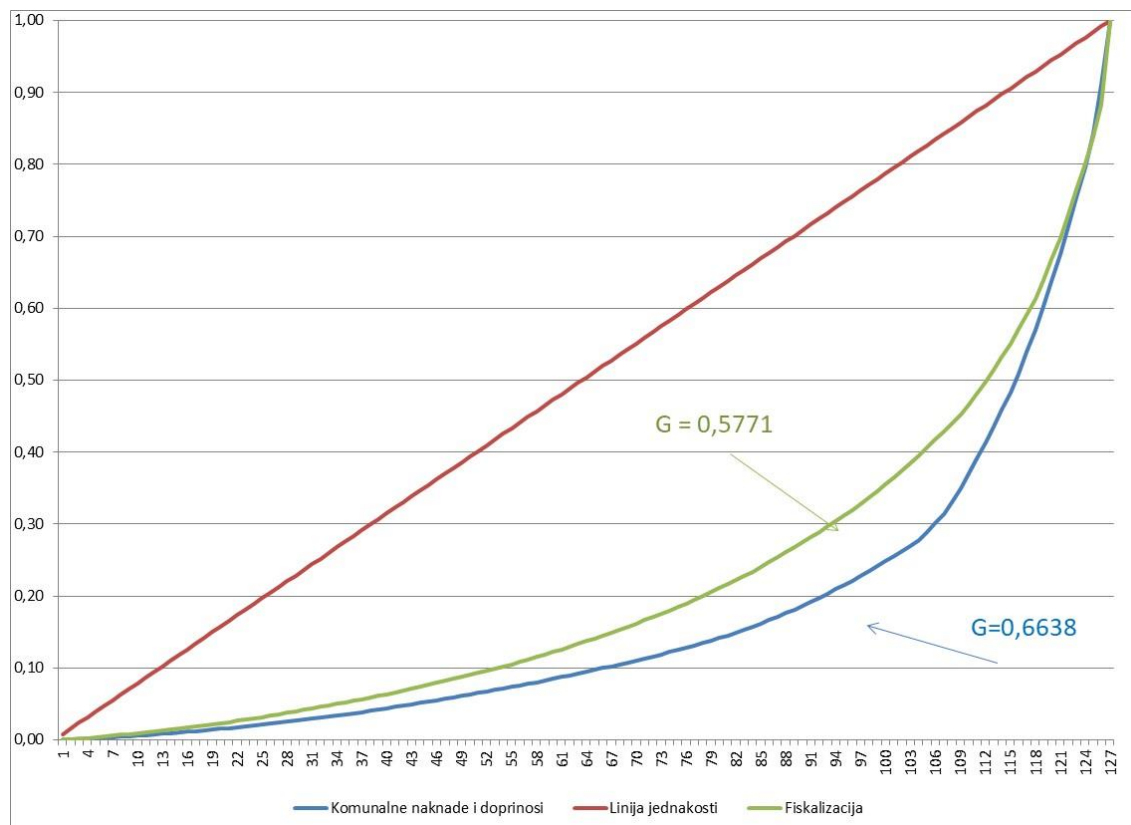
Izvor: Ministarstvo financija

Međutim, grafikon 25. ukazuje 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

vezane za porez na dohodak te se ignorira značajna nejednakost u pogledu raspolaganja resursom imovine. Stoga, sustav fiskalnog izravnanja 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, vidljivo je da je potrošnja po lokalnim jedinicama također značajno nejednako alocirana. U ovom smislu ne postoje izravne posljedice po fiskalne nejednakosti lokalnih jedinica, ali ukoliko bi sustav financiranja išao u smjeru raspodjele dijela prihoda na potrošnju lokalnim jedinicama, bilo bi neophodno uspostaviti snažan sustav fiskalnog izravnanja (primjerice, dio PDV-a ili prireza na PDV). Naravno, sam mehanizam fiskalnog izravnanja ne mora se nužno temeljiti na obračunu PDV-a koji je vezan za sjedište poslovnog subjekta, već bi se mogli koristiti i inovativni mehanizmi putem sustava fiskalizacije koji se mogu temeljiti na potrošnji ostvarenoj na pojedinom lokalitetu.

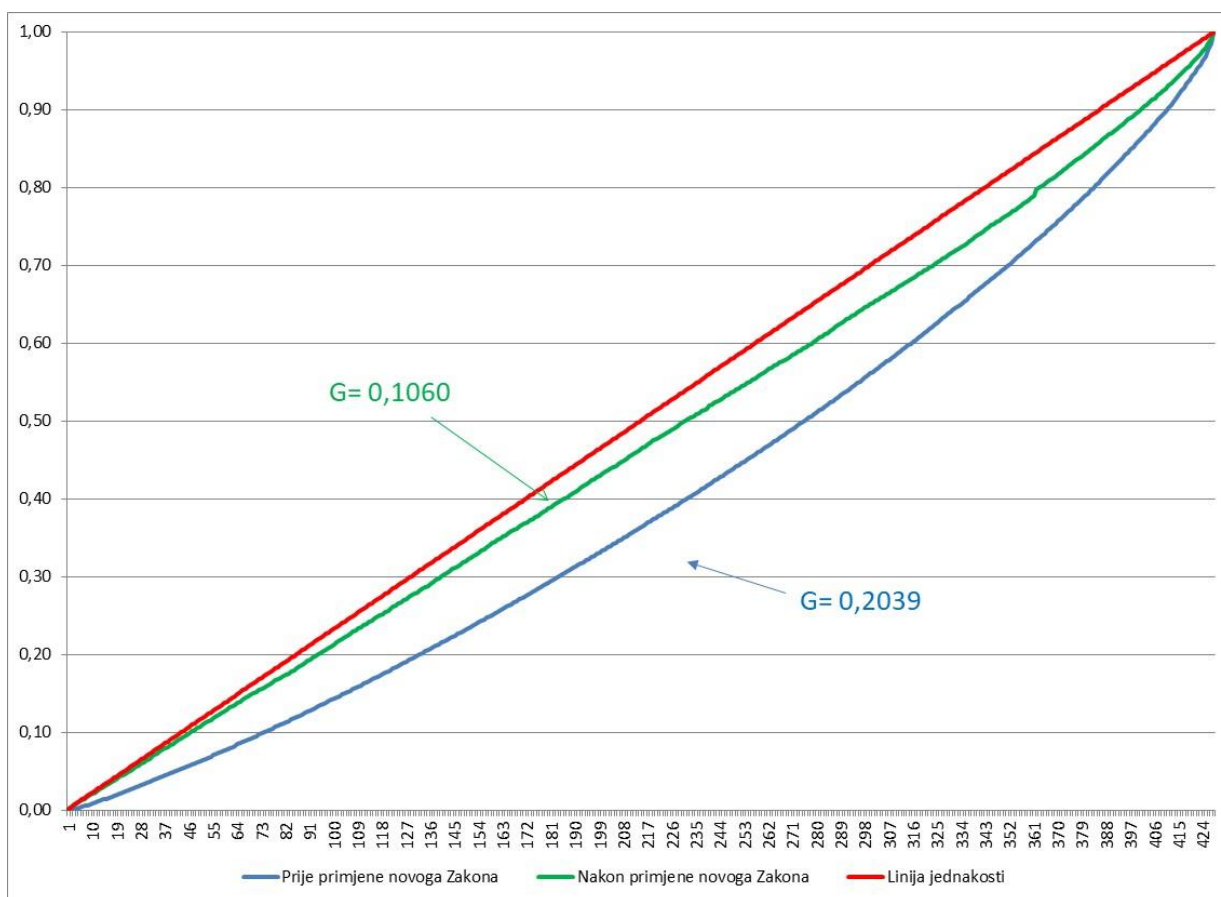
Grafikon 25. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti gradova vezani za segmente imovine i potrošnje



Izvor: Izračun autora

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

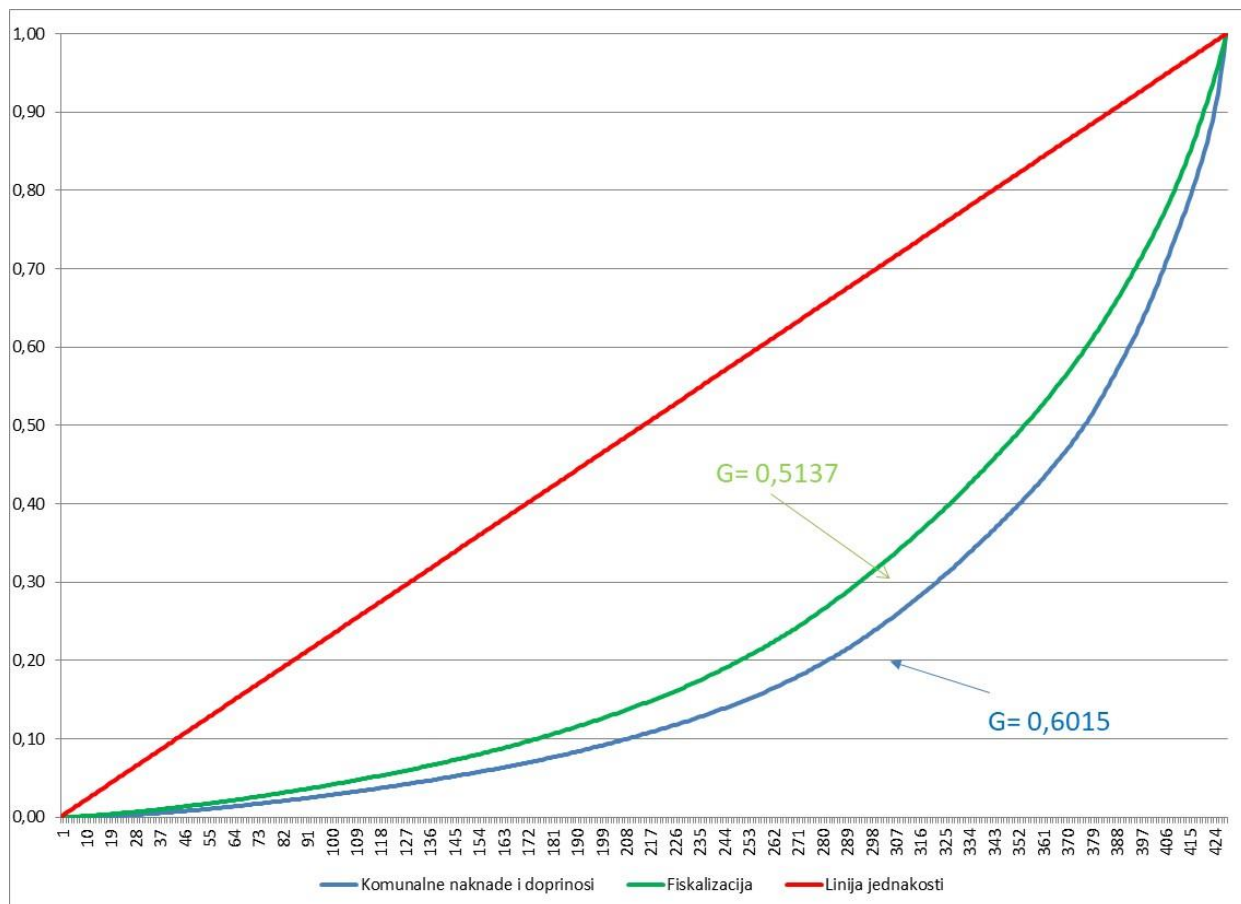
Grafikon 26. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti općina prije i nakon novog modela fiskalnog izravnanja



Izvor: Ministarstvo financija, 2021

Međutim, jednako 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.

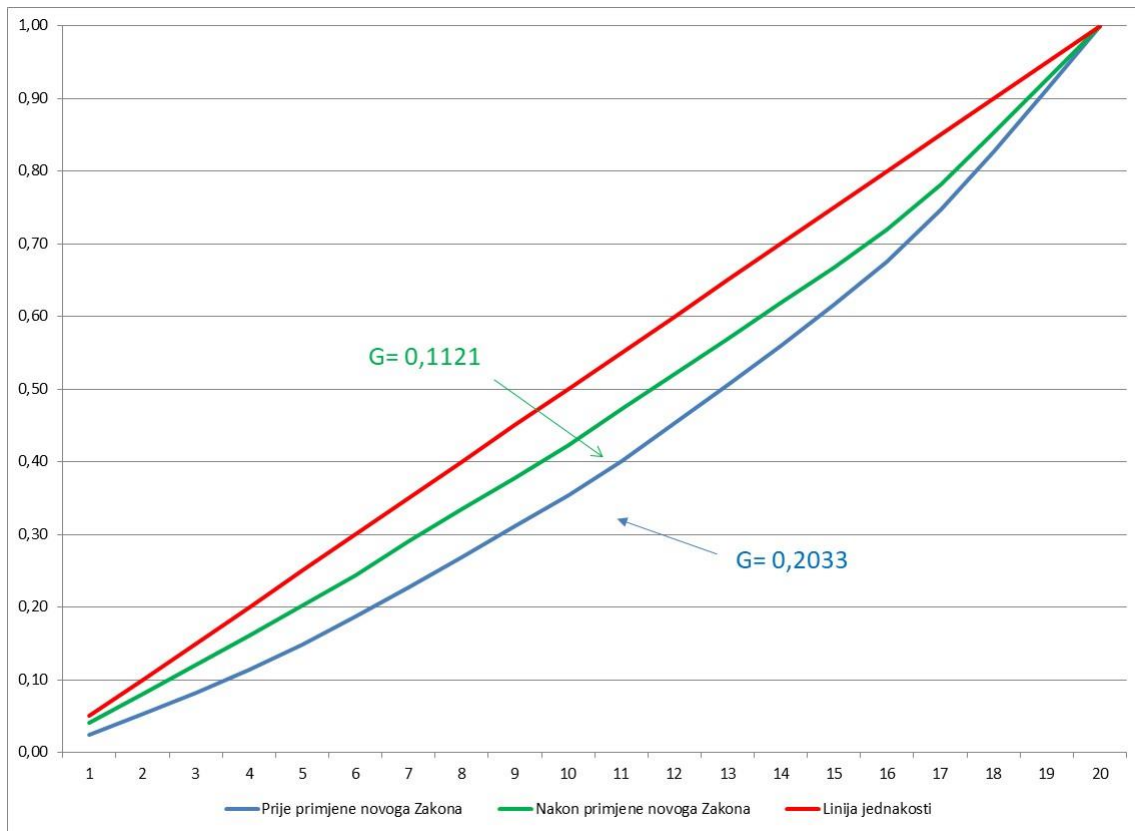
Grafikon 27. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti općina vezani za kategorije imovine i potrošnje



Izvor: Izračun autora

Istovjetni zaključci vrijede i za fiskalne nejednakosti među županijama. Međutim, iznenađuje značajno nizak Ginijev koeficijent vezan za potrošnju po županijama (u okviru fiskaliziranih dobara i usluga). Može se zaključiti da potrošnja u velikoj mjeri vezana za veća županijska središta te da razlike nastaju u perifernim gradovima i općinama.

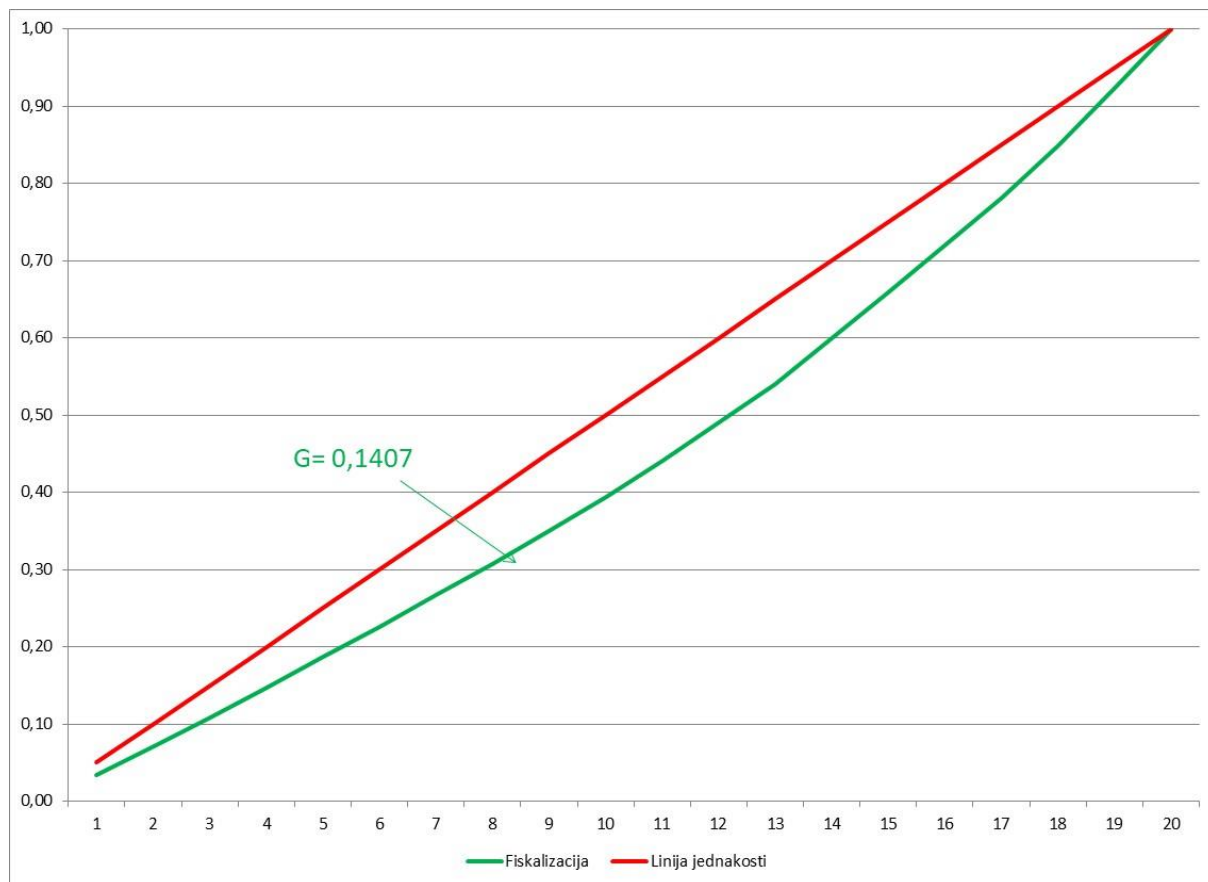
Grafikon 28. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti županija prije i nakon novog modela fiskalnog izravnanja



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 obračuna 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 vezani za kategoriju potrošnje



Izvor: Izračun autora

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 ne rješava probleme značajnih fiskalnih neravnoteža. Empirijska analiza ponudila je odgovore vezane za smjer reformi prema ostvarenju cilja optimalnog sustava fiskalnog izravnjanja u kontekstu minimizacije fiskalnih neravnoteža vezanih za alokaciju odgovarajućih javnih prihoda proporcionalnu dodijeljenim javnim funkcijama:

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

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

- Empirijska analiza ukazala je na neprimjerenost postojećeg sustava financiranja te sustava fiskalnog izravnanja koji je parcijalan i temelji se na prihodima od poreza na dohodak; stoga je potrebno naći mehanizme za uključenje prihoda od imovine (u ovom trenutku poreza na promet nekretnina te prihoda od komunalnih naknada te 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 da je porast udjela općih javnih usluga, javnog reda i sigurnosti, ekonomskih poslova, zdravstva, obrazovanja te socijalne zaštite u jedinicama lokalne države povezan sa porastom stupnja fiskalne decentralizacije;
- Empirijska analiza ukazuje 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 (temeljena na sustavu fiskalizacije) mogu biti značajan izvor fiskalne jednakosti. S druge strane, pokazuje se da je **raspodjela** imovine izrazito nejednaka te je od izuzetne važnosti uključiti prihode od imovine u sustav fiskalnog izravnanja.

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

1. Fiskalni jaz = Fiskalne potrebe – Fiskalni kapacitet – (transferi za posebne svrhe)

2. Definiranje iznosa sredstava izravnjanja
3. Mehanizam alokacije

Kako bi se pobliže objasnio model fiskalnog izravnjanja koji se predlaže u ovom istraživanju, konceptualni okvir prikazan je shemom 1. S obzirom da su podaci i pokazatelji vezani za fiskalni kapacitet i fiskalne potrebe 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 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 sam sustav izravnjanja bilo bi pokrenuti sustav kontinuiranog prikupljanja podataka, posebice o stanju i potrebama vezanima za (lokalnu) javnu infrastrukturu. Naime, u praksi, vrlo često se 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 intervencije ne mogu se rješavati unutar standardnog mehanizma fiskalnog izravnjanja. Dakle, fiskalni jaz zasniva se na razlici fiskalnog kapaciteta (koji se u ovom slučaju može definirati povijesnim troškovima) te fiskalnih potreba (indeks razvijenosti, broj stanovnika te potencijalno i drugi čimbenici kao što je površina i slično).

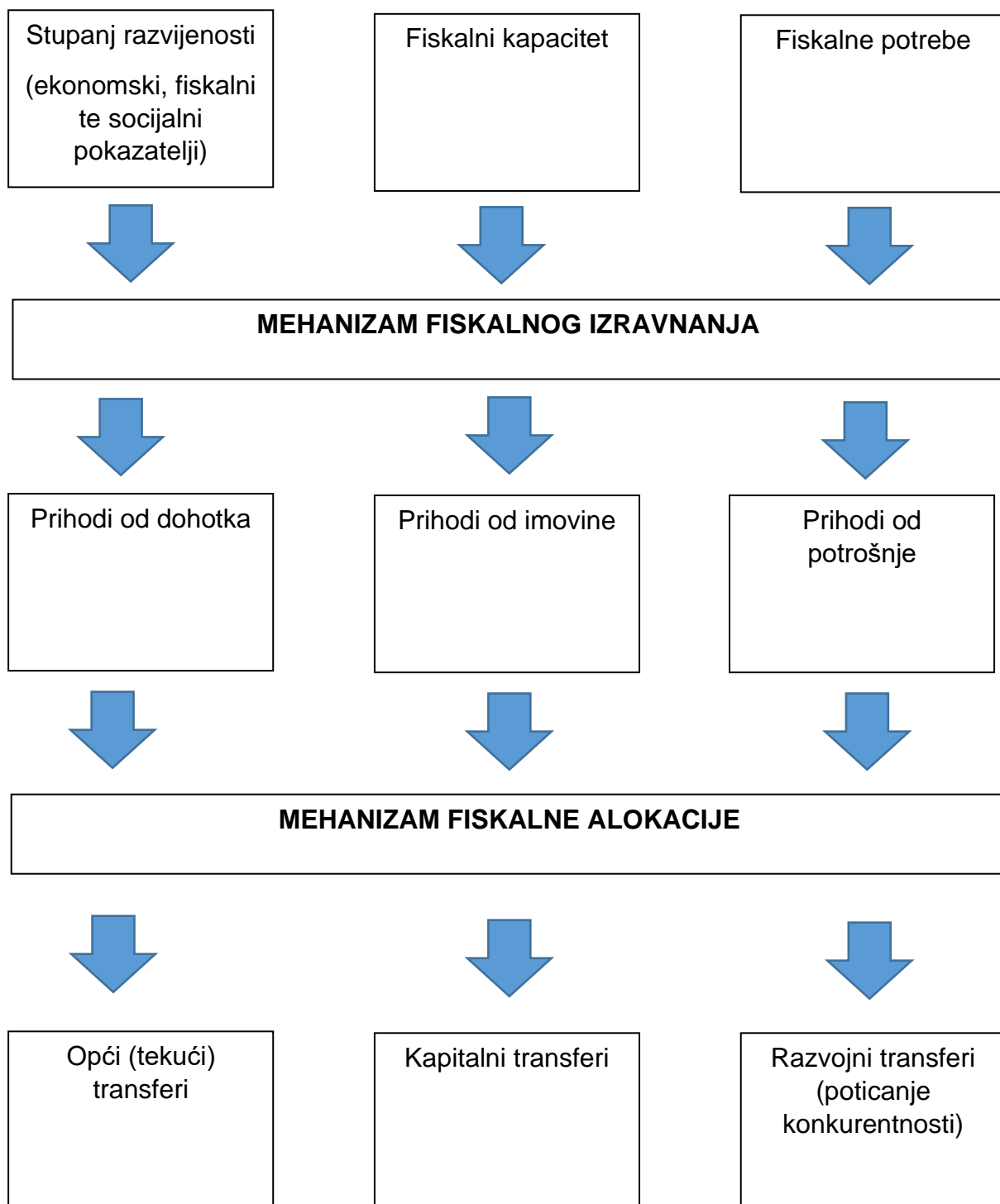
Nadalje, nakon definiranja kriterija izravnjanja, moguće je pristupiti određivanju iznosa izravnjanja kao i izvora alokacije. Kao što je navedeno, dosadašnji sustav zasniva se na raspodjeli poreza na dohodak. Na sličan način moguće je u sustav uključiti i raspodjelu prihoda od imovine, koji su kroz ubiranje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

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

ulaganja u okviru lokalnih samouprava, koji u konačnici podižu vrijednost sveukupne imovine. U perspektivi, sličan mehanizam može se 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, postavlja se i pitanje mehanizma alokacije prihoda stečenih u okviru sustava fiskalnog izravnjanja. U tom smislu bilo bi zanimljivo napraviti korak naprijed 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 vezane za poticanje gospodarskog razvoja te konkurentnosti na prostoru lokalne zajednice. Ovakav koncept predstavlja inovaciju, budući da je sustav dizajniranja mehanizma izravnjanja u teoriji i praksi uglavnom razmatrao mehanizme izravnjanja fiskalnih nejednakosti te nije ulazio u pitanja učinkovitosti te 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 autora

U svrhe 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 te broja stanovnika po lokalnim samoupravama (skaliranje je izvršeno putem max-min metode);
2. Raspodjela transfera zasniva se na pragu indeksa razvijenosti od 100% - u obzir za transfer dolaze samo nerazvijene lokalne samouprave
3. Fiskalni kapacitet definira se temeljem prosječne vrijednosti komunalne naknade za sve lokalne samouprave koja se zatim množi sa brojem stanovnika pojedine lokalne samouprave. Na taj način dobije se prosječni fiskalni kapacitet svake lokalne samouprave (prilog 10);
4. Ukoliko je iznos komunalne naknade manji od prosječnog fiskalnog kapaciteta, to ukazuje na postojanje fiskalnog jaza koji se treba smanjiti transferom. Iznos ukupnog transfera izračunat je temeljem omjera razlike zbroja vrijednosti komunalne naknade nerazvijenih lokalnih jedinica te zbroja vrijednosti komunalne naknade razvijenih lokalnih samouprava. Za 2021. godinu, sve nerazvijene lokalne samouprave ubrale su 741,6 milijuna kuna dok su razvijene lokalne samouprave ubrale 1,6 milijardi kuna. Dakle, stvarni omjer između navedene grupe iznosio je 45% te je izabran kriterij alokacije gdje nerazvijene lokalne jedinice sveukupno trebaju primiti 75% alokacije razvijenih lokalnih samouprava. Dakle, ukupan fiskalni transfer bio bi na razini od 493,5 milijuna kuna. Naravno, navedeni kriterij diskrecijske je prirode te se može mijenjati sukladno ciljevima javnih politika, međutim, uvriježena praksa prilikom dodjele dotacije je da se nikada ne kompenzira manjak u punom iznosu, već najčešće na razini 75%;
5. Nakon navedenog utvrdili su se kriteriji alokacije, a to je skalirani udio broja stanovnika svake pojedine lokalne samouprave u ukupnom broju stanovnika nerazvijenog područja te udio pojedinog koeficijenta indeksa razvijenosti u ukupnom zbroju koeficijenata svih lokalnih samouprava. Što se tiče ponderiranja, izabran je također diskrecijski kriterij gdje se 20% iznosa

kapitalnog transfera temeljem indeksa razvijenosti, a 80% temeljem broja stanovnika (prilog 11);

6. Zbroj alokacije temeljem udjela u ukupnom koeficijentu 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 ukoliko 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 determinirani na način da ne odražavaju točne odnose fiskalnog kapaciteta te fiskalnog napora.

Glavni zadatak i izazov ove doktorske disertacije 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, socio-ekonomskim i drugim obilježjima. Rad je više usmjeren normativnim okvirima uređenja šireg sustava fiskalnog izravnjanja gdje se je sam 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 nalaze u fiskalnom kapacitetu svake lokalne zajednice.

Istraživanjem je potvrđena osnova hipoteza rada: **Postojeći sustav fiskalnog izravnjanja u Republici Hrvatskoj potrebno je unaprijediti budući da 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 sa rastom razine fiskalne decentralizacije. Isto tako, može se vidjeti da se uloga dotacija u zemljama koje povećavaju stupanj fiskalne decentralizacije te ulogu poreznih prihoda smanjuje. Također je vidljivo da u suvremenim sustavima lokalne zajednice sve više imaju na raspolaganju raznovrsne

porezne oblike što je skladu su i s općim kretanjima koje se, primjerice, očituju u povećanju uloge poreza na potrošnju u ukupnim prihodima suvremenih država. Također, čini se 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 je najučestaliji porezni oblik vezan za lokalne javne vlasti 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 smanjena potrebe za fiskalnim izravanjem dotacijama u potpunosti prihvaća*.

Isto tako može se uočiti da je porast udjela općih javnih usluga, javnog reda i sigurnosti, ekonomskih poslova, zdravstva, obrazovanja te socijalne zaštite povezan sa porastom stupnja fiskalne decentralizacije. Čini se da su se strukture javnih rashoda po pripadnosti pojedinim razinama javne vlasti u velikoj mjeri uskladile, budući da se podjednako mijenjaju u vremenu, ali i imaju podjednaku ulogu kada se međusobno uspoređuju pojedine zemlje. Takvo stanje bitno je drugačije u odnosu na prethodnu analizu poreznih struktura, što je i logično jer je politika i sustav oporezivanja u većoj mjeri određena 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 se 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 se uvela 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 da li je 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, nalazila se na otocima koji su imali sporazumom o zajedničkom financiranju kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka ili bila bez posebnog statusa. Od 2018. godine općine, gradovi i županije čiji je kapacitet ostvarenih poreznih prihoda manji od referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda ostvaruju pravo na sredstva fiskalnog izravnjanja.

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

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

Ginijevi koeficijenti ukazuju 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 vezane za porez 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, vidljivo je da je potrošnja po lokalnim jedinicama također značajno nejednako alocirana. U ovom smislu ne postoje izravne posljedice po fiskalne nejednakosti lokalnih jedinica, ali ukoliko 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 vezan za potrošnju po županijama (u okviru fiskaliziranih dobara i usluga). Može se zaključiti da je potrošnja u velikoj mjeri vezana za veća županijska središta 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 sustava fiskalnog izravnjanja nije cjelovit,

- dokazano je da trenutačna raspodjela prihoda od poreza na dohodak i sredstva fiskalnog izravnjanja nedovoljno ublažava fiskalne nejednakosti među lokalnim jedinicama u Republici Hrvatskoj,
- utvrđene su nove metode izračuna fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica koje je moguće primijeniti,
- dokazno je da se na temelju novih izračuna fiskalnih kapaciteta znatnije umanjuju fiskalne nejednakosti među lokalnim jedinicama,
- navedeni su glavni problemi i preporuke pri izradi disertacije 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) Allers, M. A. (2012) Yardstick competition, fiscal disparities, and equalization, *Economics Letters*, Vol. 117, No. 1, str. 4-6, <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2012.04.076>.
- 3) Albouy, D. (2012) Evaluating the efficiency and equity of federal fiscal equalization, *Journal of Public Economics*, Vol. 96, No. 9–10, str. Pages 824-839, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.05.015>.
- 4) Allers, M. A. i Vermeulen, W. (2016) Capitalization of equalizing grants and the flypaper effect, *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 58, str. 115-129, <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2016.03.005>.
- 5) Akita, T., Riadi, A., A. i Rizal, A. (2020) Fiscal disparities in Indonesia in the decentralization era: Does general allocation fund equalize fiscal revenues?, *Regional Science Policy & Practice*, <https://doi.org/10.1111/rsp3.12326>.
- 6) Anetsberger, G., Arnold, V. (2019) Horizontal versus vertical fiscal equalization: the assignment problem. *International Tax and Public Finance*, Vol. 26, str. 357–380. <https://doi.org/10.1007/s10797-018-9499-y>.
- 7) Andrews, R., & 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), 27-46.
- 8) Anselin, L., Varga, A., & Acs, Z. (2001). Local geographic spillovers between university research and high technology innovations. *Journal of Urban Economics*, 50(2), 258-280.
- 9) Arrow, K. J. (1969) *The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-Market Allocations* (pp. 1-16), Washington DC: Joint Economic Committee of Congress
- 10) Asatryan, Z., Feld, L. i Geys, B. (2015) Partial fiscal decentralization and sub-national government fiscal discipline: empirical evidence from OECD countries, *Public Choice*, Vol. 163, No. 3/4, str. 307-320.
- 11) Auerbach, A. J. (2016) Long-Term Fiscal Sustainability in Advanced Economies, *Asia & the Pacific Policy Studies*, Vol. 3, No. 2, str. 142–154 DOI: 10.1002/app5.131.
- 12) Bahl, R. W. (2020) *Intergovernmental Transfer in Federations*, Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing
- 13) Bahl, R. W. (1999) *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice*, Washington, D.C.: World Bank.
- 14) Bahl, R., & Linn, J. F. (1992). *Urban public finance in developing countries*. Oxford University Press.

- 15) Bajo, A. (1998) Financijsko izravnanje, *Financijska praksa* 22 (4-5)
- 16) Bajo, A. i Bronić, M. (2004) Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: problemi fiskalnog izravnjanja, *Financijska teorija i praksa* 31 (1)
- 17) Bajo, A. i Bronić, M. (2007) Procjene učinkovitosti modela fiskalnog izravnjanja u Hrvatskoj, *Financijska teorija i praksa* 31 (1)
- 18) Bajo, A. i Jurlina-Alibegović, D. (2008.) *Javne financije lokalnih jedinica vlasti*, Školska knjiga, Zagreb
- 19) Bajo, A. i Primorac, M. (2013) Fiskalno izravnanje u državama članicama Europske unije, *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*
- 20) Bajo, A. i Primorac, M. (2014) Fiskalna decentralizacija i fiskalna neravnoteža u državama članicama Europske unije, *HKJU – CCPA*, br. 2.
- 21) Bajo, A., Primorac, M., i Runtić, D. (2017) *Public Financial Management, Accountability, and Citizens' Trust*, *HKJU-CCPA*, 17 (3), 389-405.
- 22) Barrios-Suvelza, F.X. (2019) Refining the Concepts of Territorial Revenue Assignment, Substate Fiscal Self-rule and Territorial Fiscal Balance, *International Journal of Public Administration*, Vol. 42, No. 5, str. 432-454. DOI: 10.1080/01900692.2018.1466899.
- 23) Bargain, O. et al. (2013) Fiscal union in Europe? Redistributive and stabilizing effects of a European tax-benefit system and fiscal equalization mechanism, *Economic Policy*, Vol. 28, No. 75, str. 375–422, <https://doi.org/10.1111/1468-0327.12011>.
- 24) Baskaran, T. (2016) Intergovernmental Transfers, Local Fiscal Policy, and the Flypaper Effect: Evidence from a German State, *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, Vol. 72, No. 1, str. 1-40, DOI: 10.1628/001522108X14462054864882.
- 25) Baskin, E., & Miraz, M. H. (2015). Ethnic Diversity and Local Government Finance. *Public Finance Review*, 43(2), 207-234.
- 26) Bethlendi, A. & Lentner, C. (2018) Subnational Fiscal Consolidation: The Hungarian Path from Crisis to Fiscal Sustainability in Light of International Experiences, *Sustainability*, MDPI, Open Access Journal, Vol. 10, No. 9, str. 1-16, DOI: 10.3390/su10092978.
- 27) Becker, J. i Kriebel, M. (2017) Fiscal equalisation schemes under competition, *International Tax and Public Finance*, Springer; International Institute of Public Finance, Vol. 24, No. 5, str. 800-816. DOI: 10.1007/s10797-016-9437-9.
- 28) Bellofatto, A. & Besfamille, M. (2018) Regional State Capacity and the Optimal Degree of Fiscal Decentralization. *Journal of Public Economics*, Vol. 159, No. 3. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2017.12.010.
- 29) Besley, T. i Case, A. (1995) Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, *American Economic Review*, Vol. 85.

- 30) Bischoff, I. et al. (2019) Vertical Grants and Local Public Efficiency: The Inference-disturbing Effect of Fiscal Equalization, *Public Finance Review*, Vol. 47, No. 3, str. 558–584. DOI: 10.1177/1091142117725393.
- 31) Bird, R. 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, No. 02-02
- 32) Bird, R. M. (2005.) Fiscal Federalism, U Cordes, J.J., Ebel, R.D., Gravelle, J.G. (ur.) *The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy*, Second edition, Urban Institute Press
- 33) Blažić, H. (2004.) Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: usporedna analiza s Europskom unijom i zemljama u tranziciji, *Ekonomska decentralizacija i lokalna samouprava*, Ekonomski fakultet Rijeka i Cleveland State University, Rijeka
- 34) Boadway, R. i Flatters, F. (1982) Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results, *The Canadian Journal of Economics*, Vol. 15, No. 4
- 35) Boadway, R. (2004) *The Theory and Practice of Equalization*. CESifo Economic Studies 50 (1)
- 36) 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
- 37) Boadway, R. i Shah, A. (2009) *Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance*, Cambridge University Press
- 38) Boadway, R., & Cuff, K. (2017) The impressive contribution of Canadian economists to fiscal federalism theory and policy. *The Canadian Journal of Economics / Revue Canadienne D'Economique*, Vol. 50, No. 5, str. 1348-1380, <https://doi.org/10.1111/caje.12301>.
- 39) Borys, P., Ciżkowicz, P., & Rzońca, A. (2014). Panel Data Evidence on the Effects of Fiscal Policy Shocks in the EU New Member States. *Fiscal Studies*, Vol. 35, No. 2, str. 189-224.
- 40) Borman, M., & 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), 306-322.
- 41) Bouton, L., Gassner, M. i Verardi, V. (2008) Redistributing income under fiscal vertical imbalance, *European Journal of Political Economy*, Vol. 24, No. 2, str. 317-328, <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2008.01.003>.
- 42) Bönke, T., Schröder, C. and Jochimsen, B. (2017) Fiscal Equalization and Tax Enforcement. *German Economic Review*, Vol. 18 No. 3, str. 377-409. <https://doi.org/10.1111/geer.12110>.

- 43) Brenton, S. (2020) The price of federation: Comparing fiscal equalization in Australia, Canada, Germany and Switzerland, *Regional & Federal Studies*, Vol. 30, No. 1, str. 93-111, DOI: 10.1080/13597566.2019.1658082.
- 44) Brennan, G. i Buchanan, J. (1980.) *The Power to Tax*, Cambridge University Press
- 45) Brennan, G. i Pincus, J. (2010) Fiscal Equity In Federal Systems. *Review of Law & Economics*, Vol. 6, No. 3, str.. 347-363. <https://doi.org/10.2202/1555-5879.1543>.
- 46) Break, G. F. (1980.) *Financing Government in a Federal System*, Washington, D.C.: The Brookings Institution
- 47) Bronić, M. (2008) Utjecaj fiskalnih kapaciteta i potreba na fiskalne nejednakosti hrvatskih županija, Doktorska disertacija, Ekonomski fakultet sveučilišta u Zagrebu
- 48) Buchanan, J. M. (1965) An Economic Theory of Clubs, *Economica*, New Series, Vol. 32., No. 125.
- 49) Buchanan, J. M. i Wagner, R. (1970) An efficiency basis for federal fiscal equalization. U J. Margolis (ur.), *Analysis of Public Output*. New York: Columbia University Press
- 50) Buettner, T. (2002) Fiscal federalism and interstate risk sharing: empirical evidence from Germany, *Economics Letters*, Vol. 74, No. 2, str. 195-202, [https://doi.org/10.1016/S0165-1765\(01\)00548-1](https://doi.org/10.1016/S0165-1765(01)00548-1).
- 51) Buettner, T. (2003) Tax base effects and fiscal externalities of local capital taxation: evidence from a panel of German jurisdictions, *Journal of Urban Economics*, Vol. 54, No. 1, str. 110-128, [https://doi.org/10.1016/S0094-1190\(03\)00039-1](https://doi.org/10.1016/S0094-1190(03)00039-1).
- 52) Buettner, T. (2006) The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy, *Journal of Public Economics*, Vol. 90, No. 3, str. 477-497, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.09.004>.
- 53) Buettner, T. (2009) The contribution of equalization transfers to fiscal adjustment: Empirical results for German municipalities and a US-German comparison, *Journal of Comparative Economics*, Elsevier, Vol. 37, No. 3, str. 417-431.
- 54) Buettner, T., Schwager, R., & Hauptmeier, S. (2011). Efficient Revenue Sharing and Upper-Level Governments: Theory and Application to Germany. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift Für Die Gesamte Staatswissenschaft*, Vol. 167, No. 4, str. 647-667.
- 55) Büttner, T. and Heinemann, F. (2017) Fiscal Equalization in Europe – Introduction. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Vol. 237, No. 3, str. 159-162. <https://doi.org/10.1515/jbnst-2017-1104>.
- 56) 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>.

- 57) Burret, H.T., Bury, Y. & Feld, L.P. (2018) Grenzabschöpfungsraten im deutschen Finanzausgleich. *List Forum* 44, str. 1–22. <https://doi.org/10.1007/s41025-018-0100-3>.
- 58) Cameron, A.C., Trivedi, P.K., *Microeconometrics using Stata*, A Stata Press Publication, USA
- 59) Chisholm, J. (1979). Size and local democracy. *Political Studies*, 27(4), 584-597.
- 60) Cevik, S. (2019) Policy Coordination in Fiscal Federalism: Drawing Lessons from the Dubai Debt Crisis. *International Journal of Emerging Markets*. Vol.14., No. 5, str. 899-915. DOI: 10.1108/IJOEM-09-2018-0479.
- 61) Chernick, H. (2002) Fiscal equalization between Swedish municipalities. *Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, Vol. 95, str. 185-191.
- 62) Corderoa, J. M., D'íaz-Carrea, C., Pedraja-Chaparroa, F., i G. Tzeremesb, N. (2018). A conditional directional distance function approach for measuring tax collection efficiency: evidence from Spanish regional offices. *International Transactions in Operational Research*. Vol. 28. DOI: 10.1111/itor.12567.
- 63) Council of Europe (1985) *European Charter of Local Self-Government*, European Treaty Series 122, Strasbourg
- 64) 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>.
- 65) Daffon, 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
- 66) Dafflon, B. i Vaillancourt, F. (2020) *Intergovernmental Transfer in Federations*, Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing
- 67) Dahlby, B. & Wilson, L. S. (1994) Fiscal Capacity, Tax Effort, and Optimal Equalization Grants, *Canadian Journal of Economics*, Canadian Economics Association, Vol. 27, No. 3, str. 657-672.
- 68) Davies, A., & Worden, A. (2017) Local Governance and Redistributive Policy: Explaining Local Funding for Public Defense. *Law & Society Review*, Vol. 51, No. 2, str. 313-345.
- 69) Darku, B. A. (2011) The impact of trade liberalization and the fiscal equalization transfer policy on provincial income disparities in Canada: an application of GMM estimation, *Applied Economics*, Taylor & Francis Journals, Vol. 43, No. 13, str. 1679-1689. DOI: 10.1080/00036846.2010.491465.

- 70) 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.
- 71) De Mello, Jr. L. R. i Barenstein, M. (2001) Fiscal Decentralization and Governance – A Cross- Country Analysis. *World Development*, 28. (2)
- 72) Dincecco, M. i Prado, M. (2012) Warfare, fiscal capacity, and performance, *Journal of Economic Growth*, Vol. 17, No. 3., str. 171–203. DOI: 10.1007/s10887-012-9079-4.
- 73) Di Liddo, G. i Morone, A. (2017) Yardstick competition and fiscal disparities: An experimental study, *Economics Letters*, Vol. 159, str. 134-137, <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2017.07.033>.
- 74) Di Liddo, G. (2017) Are local agreements on equalization grants possible? A bargaining model with quasi-linear local preferences on local public goods, *Economics Letters*, Vol. 153, str. 9-11, <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2017.01.013>.
- 75) Drew, J. i Miyazaki, M. (2020) Subsidiarity and the Moral Justification of Intergovernmental Equalization Grants to Decentralized Governments, *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 50, No. 4, str. 698–709, <https://doi.org/10.1093/publius/pjaa018>.
- 76) Droste, N. et al. (2017) Integrating Ecological Indicators into Federal-State Fiscal Relations: A Policy Design Study for Germany, *Environmental Policy and Governance*, Vol. 27, No. 5, DOI: 10.1002/eet.1774.
- 77) Drezgić, S. (2005) Uloga lokalnog javnog sektora u rastu i razvoju Republike Hrvatske, *Magistarski rad, Ekonomski fakultet sveučilišta u Zagrebu*
- 78) Duan, H., i Zhan, J. (2011). Fiscal Transfer and Local Public Expenditure in China: A Case Study of Shanxi Province. *China Review*, Vol. 11, No. 1, str. 57-88.
- 79) Duran-Vigneron, P. (2012) When Transparency Goes Against Efficiency: Fiscal Equalization in a Context of Firm and Household Mobility, *Journal of Public Economic Theory*, Vol. 14, No. 1, str. 99–130, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9779.2011.01535.x>.
- 80) Duncombe, W., Miner, J., & Ruggiero, J. (1991). The effect of school district spending priorities on student achievement. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 13(3), 301-317.
- 81) Edwards, J. i Keen, M. (1996) Tax Competition and Leviathan, *European Economic Review*, Vol. 40.
- 82) Eichhorst, A. (2007) Evaluating the need assessment in fiscal equalization schemes at the local government level, *The Journal of Socio-Economics*, Vol. 36, No. 5, str.745-770, <https://doi.org/10.1016/j.socec.2007.01.009>.
- 83) Erjavec, N., Jakšić, S., i Mačkić, V. (2017) What determines the fiscal success at a local level? The case of Croatian local government units, *Croatian Operational Research Review*, 8(1), str. 283-297. <https://doi.org/10.17535/crorr.2017.0018>.

- 84) Esteller-Moré, A., Galmarini, U. & Rizzo, L. (2017) Fiscal equalization and lobbying. *International Tax and Public Finance*, Vol. 24, str. 221–247, <https://doi.org/10.1007/s10797-016-9415-2>.
- 85) Fisher, R. (2007.) *State and Local Public Finance*, Mason: Thomson South-Western
- 86) Freinkman, L. et al. (2011) Incentive Effects of Fiscal Equalization, *Eastern European Economics*, Vol. 49, No. 2, str. 5-29, <http://dx.doi.org/10.2753/EEE0012-877549020>.
- 87) Friedrich, P. (2010) Local Fiscal Equalization in Estonia: Is a Reform Necessary?, *RURDS* Vol. 22, No. 2/3, DOI: 10.1111/j.1467-940X.2010.00173.x.
- 88) Ferede E. (2017) The Incentive Effects of Equalization Grants on Tax Policy: Evidence from Canadian Provinces. *Public Finance Review*, Vol. 45, No. 6, str. 723-747. DOI:10.1177/1091142116666316.
- 89) Furukawa, A. (2017) Agglomeration, migration cost and intergovernmental transfers, *Applied Economics Letters*, Vol. 24, No.7, str. 439-442, DOI: 10.1080/13504851.2016.1200177.
- 90) Gaigne, C. i Riou, S., Globalization, Asymmetric Tax Competition, and Fiscal Equalization (2007). *Journal of Public Economic Theory*, Vol. 9, No. 5, str. 901-925, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9779.2007.00337.x>.
- 91) Gibson, A. i Asthana, S. (2011) Resource allocation for English local government: A critique of the four-block model, *Journal of the Royal Statistical Society Series A (Statistics in Society)*, Vol. 174, No. 3, str. 529 – 546, DOI:10.1111/j.1467-985X.2010.00701.x.
- 92) Gilbert, G., i Guengant, A. (2002) The equalizing performance of the central government grants to local authorities , the case of France Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association, Vol. 95, str. 192-202.
- 93) Gini, C. (1921) Measurement of Inequality of Incomes. *The Economic Journal*, Vol. 31, No. 121
- 94) Goodspeed, T. J. (2002) Bailouts in a Federation, *International Tax and Public Finance*, Vol. 9.
- 95) Goodspeed, J. T. (2018) Decentralization and intra-country transfers in the great recession: the case of EU. Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association , 2018, Vol. 111, str. 1-35.
- 96) Gorčić, J. (2013.) Fiskalni federalizam, lokalna samouprava i budžetske politike, EVROPSKI CENTAR ZA MIR I RAZVOJ, UNIVERZITET ZA MIR UN, Beograd
- 97) Goetz, S. J. (1999.) *Migration and Local Labor Markets*, Regional Research Institute, West Virginia University

- 98) Grazzini, L., & Petretto, A. (2006) Vertical Tax Competition with Tax Sharing and Equalization Grants, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, Vol. 65, No. 1, str. 75-93.
- 99) Grazzini, L. i Petretto, A. (2012) Revenue Equalization Systems in a Federation with Tax Evasion. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*. Vol. 68., No. 3, str. 303-330. DOI: 10.1628/001522112X653859.
- 100) Gregor, A. (2020) Intergovernmental transfers and political competition measured by pivotal probability - Evidence from Hungary, *European Journal of Political Economy*, Vol. 62, <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2019.101841>.
- 101) Groenewold, N. i Hagger, A.J. (2007) The effects of fiscal equalisation in a model with endogenous regional governments: an analysis in a two-region numerical model. *Ann Reg Sci*, Vol. 41, str. 353–374. <https://doi.org/10.1007/s00168-006-0105-3>.
- 102) Hailemariam, A. i Dzhumashev, R. (2019) Fiscal equalization and composition of subnational government spending: implications for regional convergence, *Regional Studies*, Vol. 53, No. 4, str. 587-601. <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1481287>.
- 103) Hao, Y. & Zhengcheng L., (2020) Taxation, fiscal capacity, and credible commitment in eighteenth-century China: the effects of the formalization and centralization of informal surtaxes, *Economic History Review*, Economic History Society, Vol. 73, No. 4, str. 914-939,. DOI: 10.1111/ehr.12965.
- 104) Hayo, B. i Wrede, M. (2004) Fiscal equalisation: Principles and an application to the European Union. *Soc Choice Welfare* 23, str. 333–348. <https://doi.org/10.1007/s00355-003-0252-8>.
- 105) Haraguchi, J. and Ogawa, H. (2018) Leadership in Tax Competition with Fiscal Equalization Transfers. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, Vol. 18, No. 3. <https://doi.org/10.1515/bejeap-2017-0217>.
- 106) Hepp, R. i Hagen, J. (2012) Fiscal Federalism in Germany: Stabilization and Redistribution Before and After Unification, Vol. 42, No. 2, str. 234-259.
- 107) Heinemann, F., Janeba, E., Moessinger, M.-D. & Schroder, C.. (2015) Who Likes to Fend for Oneself? Revenue Autonomy Preferences of Subnational Politicians in Germany. *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 45, No. 4. DOI:10.1093/publius/pjv022.
- 108) Herrero-Alcalde, A., Martinez-Vazquez, J. i Murillo-García, E. (2011) The Challenge of Designing Capital Equalization Transfers: An Application to Spanish Regions. *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 42, No. 2. DOI: 10.2307/41441082.
- 109) Hicken, A., & Katsos, V. (2012). Size and democracy: Evidence from the municipal level in the United States. *Journal of Politics*, 74(3), 710-726.
- 110) Hodžić, S., & Paleka, H. (2020) Fiscal Capacities of Large Cities in Croatia – Financial Support for Smart Cities. *Naše gospodarstvo/Our Economy*, Vol. 66, No. 2, str. 42–49. DOI: 10.2478/ngoe-2020-0010.

- 111) Hoka Osiolo, H. (2017) Intergovernmental Fiscal Transfers and Fiscal Capacity, *International Journal of Public Administration*, Vol. 40, No. 2, str. 185-191. DOI: 10.1080/01900692.2015.1094089.
- 112) Hollenbach, M. F., i N. Silva, N. T. (2019) Fiscal Capacity and Inequality: Evidence from Brazilian Municipalities, *The Journal of Politics*, Vol. 81, No. 4, DOI: 10.1086/704595.
- 113) Holm-Hadulla, F. (2020) Fiscal equalization and the tax structure, *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 81, 103519. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2020.103519>.
- 114) Hunter, J. S. H. (1977) *Federalism and Fiscal Balance: A Comparative Study*, Canberra, Australia: Australian National University Press and Centre for Research on Federal Financial Relations
- 115) Ivanišević, S. (2007) Teritorijalna osnova lokalne samouprave- opća načela teritorijalne podjele te uvjeti i faktori koji je determiniraju, *Hrvatska javna uprava*,
- 116) Jambrač, J. (2012) Fiskalni kapacitet lokalnih jedinica na brdsko-planinskom području, *HKJU – CCPA*, Vol. 12, No. 3., str. 837–859.
- 117) Jambrač, J. (2016) Lokalna samouprava u Hrvatskoj: veličina i ekonomska skala, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, v. 37., br. 2.
- 118) Jambrač, J. (2017) Funkcionalna decentralizacija u Hrvatskoj: petnaest godina poslije, *HKJU-CCPA*, 17 (2)
- 119) Jeličić, B. (2001) *Javne financije, RRIF plus*, Zagreb
- 120) Jia, J. et al. (2021) Vertical fiscal imbalance and local fiscal indiscipline: Empirical evidence from China, *European Journal of Political Economy*, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2020.101992>.
- 121) Jurković, P. (2002) *Javne financije, Masmedia*, Zagreb
- 122) Jurlina-Alibegović, D. (2002) *Financiranje lokalne samouprave, Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj*, Institut za javne financije, Zagreb
- 123) Kańduła, S. (2017) The Efficiency of Fiscal Equalization. The Case Study of Municipalities in Poland. *Lex localis - Journal of Local Self-Government*, Vol. 15, No. 4, str. 803-825, DOI:10.4335/15.4.803-825(2017).
- 124) Kay, A. et al. (2005) Fair Division or Fair Dinkum? Australian Lessons for Intergovernmental Fiscal Relations in the United Kingdom, *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 23, No. 2, str. 247–261. DOI: 10.1068/c38m.
- 125) Karlhofer, F. i Pallaver, G. (2013) Strength through Weakness: State Executive Power and Federal Reform in Austria, *Swiss Political Science Review* Vol. 19, No. 1, str. 41–59, <https://doi.org/10.1111/spsr.12017>.

- 126) Kalb, A. (2010) The Impact of Intergovernmental Grants on Cost Efficiency: Theory and Evidence from German Municipalities, *Economic Analysis and Policy*, Vol. 40, No. 1, str. 23-48, [https://doi.org/10.1016/S0313-5926\(10\)50002-X](https://doi.org/10.1016/S0313-5926(10)50002-X).
- 127) Kelders, C., & Koethenbueger, M. (2010). Tax incentives in fiscal federalism: An integrated perspective. *The Canadian Journal of Economics / Revue Canadienne D'Economique*, Vol. 43, No. 2, str. 683-703.
- 128) Kessler, A. S., A. Hansen, N. i Lessmann, C. (2011) Interregional Redistribution and Mobility in Federations: A Positive Approach, *The Review of Economic Studies*, Vol. 78, No. 4, str. 1345–1378, <https://doi.org/10.1093/restud/rdr003>.
- 129) King, D. (1997.) *Intergovernmental Fiscal Relations: Concepts and Models*, U R.C. Fisher (ur.) *Intergovernmental Fiscal Relations*, Dordrecht, the Netherlands: Kluwer
- 130) King, D. (1984). The optimal size of local jurisdictions. *Journal of Political Economy*, 92(2), 356-369.
- 131) Kikuchi, Y., Tamai, T. (2019) Tax competition, unemployment, and intergovernmental transfers. *International Tax and Public Finance*, Vol. 26, str. 899–918, <https://doi.org/10.1007/s10797-019-09533-0>.
- 132) Knapp, G., & Rusk, D. (1981). Small cities and the politics of scale: a comparison of cities with populations under 25,000. *Urban Affairs Quarterly*, 16(4), 473-494.
- 133) Köthenbürger, M. (2002) Tax Competition and Fiscal Equalization. *International Tax and Public Finance* 9, str. 391–408. <https://doi.org/10.1023/A:1016511918510>.
- 134) Köthenbürger, M. (2005) Leviathans, federal transfers, and the cartelization hypothesis. *Public Choice*, Vol. 122, No. ¾, str. 449–465. <https://doi.org/10.1007/s11127-005-7518-x>.
- 135) Kowalik, P. (2016) Measurement of Vertical Fiscal Imbalance in Germany, *Argumenta Oeconomica*, No 2 (37), str. 131-146. DOI: 10.15611/aoe.2016.2.05.
- 136) Kotsogiannis, C. i Schwager, R. (2008) Accountability and fiscal equalization, *Journal of Public Economics*, Volume 92, Issue 12, str. 2336-2349, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2007.12.013>.
- 137) Kornai, J. (1980) *Economics of Shortage*, Amsterdam: North-Holland
- 138) Koprić, I. (2008) Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup sustavu lokalne samouprave, *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration*, 8 (1)
- 139) Kornai, J. (1979) Resource-Constrained Versus Demand-Constrained Systems, *Econometrica*, 47, No. 4.
- 140) Krtalić, S. i Gasparini, A. (2007) Kako pristupiti fiskalnoj decentralizaciji?, *Economic Research- Ekonomska istraživanja*, Vol. 20., No. 2

- 141) Kroll, C., & von Hagen, J. (1999). The political economy of decentralization in Germany. *Journal of Public Economics*, 74(3), 389-410.
- 142) Ladd, H. F., & Yinger, J. (1989). The case for local school districts. *Journal of Policy Analysis and Management*, 8(4), 568-582.
- 143) Lago-Peñas, I. i Lago-Peñas, S. (2010) The determinants of tax morale in comparative perspective: Evidence from European countries, *European Journal of Political Economy*, Vol. 26, No. 4, str. 441-453, <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2010.06.003>.
- 144) 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>.
- 145) Lecours, A., & Béland, D. (2010) Federalism and Fiscal Policy: The Politics of Equalization in Canada. *Publius*, Vol. 40, No. 4, str. 569-596.
- 146) Lehmann, I. i Wrede, M. (2019) The Bavarian Municipal Fiscal Equalization Scheme: Emphasis on Equity Rather than Efficiency, *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, Vol. 75, Issue 2, str.127-151, DOI: 10.1628/fa-2019-0004.
- 147) Liesegang, C. i Runkel, M. (2019) Equalizing tax bases or tax revenues under tax competition? The role of formula apportionment, *Journal of Public Economic Theory*, Vol. 21, No. 1, str. 98-115. <https://doi.org/10.1111/jpet.12319>.
- 148) Liu, Y., Martinez-Vazquez, J. i M. Wu, A. (2017) Fiscal decentralization, equalization, and intra-provincial inequality in China, *International Tax and Public Finance*, Springer;International Institute of Public Finance, Vol. 24, No. 2, str. 248-281, DOI: 10.1007/s10797-016-9416-1.
- 149) Lynch, G. (2004) Protecting Individual Rights through a Federal System: James Buchanan's View of Federalism. *Publius*, Vol. 34, No. 4, str. 153-167.
- 150) Madiès, T., Taugourdeau, E. (2020) Vertical transfers and tax competition: does trade integration matter?. *Soc Choice Welf*, Vol. 55, str. 453–475. <https://doi.org/10.1007/s00355-020-01251-5>.
- 151) Malinowski, M. & 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.
- 152) Martinez-Vazquez, J. & 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 paper9703, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- 153) Martinez-Vazquez, J. i Boex, J. (2001). The design of equalization grants: Theory and applications.

- 154) Martinez-Vazque, J., Seare, B. (2007) *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, Springer, DOI: 10.1007/978-0-387-48988-9.
- 155) Martinez-Vazquez, J. & Sepulveda, C. (2018) *A Theoretical Rationale for the Fiscal Gap Model of Equalization Transfers*, International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU paper1823, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- 156) Martinez-Vazquez, J., & McNab, R. M. (1997). Fiscal decentralization and economic growth. *World Development*, 25(8), 1296-1309.
- 157) McLure, C. E., Jr. (1993) *Vertical Fiscal Imbalance and the Assignment of Taxing Powers in Australia*, Stanford: Hoover Institution
- 158) McLure, C. E. i Martinez-Vazquez, J. (2004) *The assignment of revenues and expenditures in intergovernmental fiscal relations*, Washington, DC: The World Bank
- 159) Miyazaki, T. (2020) *Intergovernmental fiscal transfers and tax efforts: Regression discontinuity analysis for Japanese local governments*, *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 84, 103554. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2020.103554>.
- 160) Morgan, W. (1974) An alternative measure of fiscal capacity. *National Tax Journal*, Vol. 27, No. 2, str. 361-365.
- 161) Musgrave, R. A. (1959) *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill
- 162) Musgrave, R. i Musgrave P. (1993) *Javne financije u teoriji i praksi*, Institut za javne financije, Zagreb
- 163) Nemeč, J. i Wright, G. (ur.) (1997) *Public Finance: Theory and Practice in the Central European Transition*. Bratislava: NISPAcee – The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe
- 164) Noh, S. & J. H. Park (2020) Factors influencing the extent of local public spending through contracting-out and intermunicipal contracting in New York: focusing on institutional constraints, histories, and fiscal capacity, *Local Government Studies*, Vol. 46, No. 2, str. 206-227. DOI: 10.1080/03003930.2019.1670166.
- 165) Nesticò, A. i Galante, M. (2015) An estimate model for the equalisation of real estate tax: A case study. *International Journal of Business Intelligence and Data Mining*, Vol. 10., No. 10. DOI: 10.1504/IJBIDM.2015.069038.
- 166) Oates, W. E. (1972) *Fiscal Federalism*, NY: Harcourt Brace Jovanovich
- 167) Oates, W. E. (1991) *The Theory of Fiscal Federalism: Revenue and Expenditure Issues- A Survey of Recent Theoretical and Empirical Research*. U Remy Prud'homme (ur.), *Public Finance with Several Levels of Government*. The Hague/Koenigstein: Foundation Journal of Public Finance.

- 168) Oates, W. E. (1993) Fiscal Decentralisation and Economic Development, *National Tax Journal*, V. 46, No. 2 .
- 169) Oates, W. E. (1994) Potential and Perils of Fiscal Decentralization, University of Maryland, Department of Economics, College Park, Md.
- 170) Oates, W. E. (1999) An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, Vo. 37., No. 3.
- 171) Oates, W. E. (2005) Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, *International Tax and Public Finance*
- 172) 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.
- 173) Oates, W. E. (2008) On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions, *National Tax Journal*, Vol. 61., No. 2.
- 174) Ogawa, H., & Yakita, S. (2009). Equalization Transfers, Fiscal Decentralization, and Economic Growth. *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, Vol. 65, No. 1, str. 122-140.
- 175) Ogawa, H. i Wang, W. (2016) Asymmetric tax competition and fiscal equalization in a repeated game setting, *International Review of Economics & Finance*, Vol. 41, str. 1-10, <https://doi.org/10.1016/j.iref.2015.10.004>.
- 176) Ott, K. i Bajo, A. (2002) Lokalne financije i lokalni proračuni u Hrvatskoj- godinu dana poslije, *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj*, Institut za javne financije
- 177) Odluka o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva u 2017. godini (NN 14/17)
- 178) Odluka o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba srednjih škola i učeničkih domova u 2017. godini (NN 14/17 i 59/17)
- 179) Odluka o minimalnim financijskim standardima za decentralizirane funkcije za zdravstvene ustanove u 2017. godini (NN 13/17)
- 180) Odluka o minimalnim financijskim standardima, kriterijima i mjerilima za financiranje materijalnih i financijskih rashoda centara za socijalnu skrb i troškova ogrjeva korisnicima koji se griju na drva u 2017. godini (NN 14/17)
- 181) Petchey, J. (2001) Political Competition and Fiscal Equalisation, *Australian Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 2, str. 309-323, <https://doi.org/10.1080/10361140120078844>.

- 182) Pevcin, P. (2011) Expenditure Effects of Intergovernmental Transfers – the Case of Slovenia, *Central European Public Administration Review*, Vol. 9, No. 4. <https://doi.org/10.17573/cepar.v9i4.190>.
- 183) 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
- 184) Pogue, T. (1989) School district fiscal capacity: measurement and equalization. *Proceedings of the Annual Conference on Taxation Held under the Auspices of the National Tax Association-Tax Institute of America*, Vol. 82, str. 17-25.
- 185) Porcelli, F. i Vidoli, F. (2020) A comprehensive model for the evaluation of standard expenditure needs and standard level of local services, *Local Government Studies*, Taylor & Francis Journals, vol. 46(5), str. 734-762, DOI: 10.1080/03003930.2019.1682558.
- 186) Prud'homme, R. (1995) The Dangers of Decentralisation, *World Bank Research Observer*, No. 10.
- 187) Primorac, M. (2013) Fiskalna decentralizacija i ublažavanje lokalnih nejednakosti u zemljama Europske unije i Republici Hrvatskoj, *Doktorska disertacija*, Ekonomski fakultet sveučilišta u Zagrebu
- 188) Primorac, M. (2015). The effectiveness of fiscal equalisation in Croatia, *Economic research - Ekonomska istraživanja*, Vol. 28, No. 1, str. 299-311. <https://doi.org/10.1080/1331677X.2015.1043780>.
- 189) Qian, Y. i Roland G. (1998) Federalism and the Soft Budget Constraint, *American Economic Review*, Vol. 88.
- 190) 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
- 191) Robinson, P. i Farrelly, T. (2013) The Evolution of Australia's Intergovernmental Financial Relations Framework, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 72, No. 3, str. 304–315, <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12030>.
- 192) Rubolino, E. (2018) The efficiency and distributive effects of local taxes: Evidence from Italian municipalities. *Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, Vol. 111, str. 1-55.
- 193) Rodden, J., (2003) Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government, *International Organization*
- 194) Rodden, J. (2002). The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world. *American Journal of Political Science*, 46(3), 670-687.
- 195) Rosen, H. S. (1999) *Javne financije*, Institut za javne financije, Zagreb

- 196) Romer, E.J. (1998) *Theories of Distributive Justice*, Harvard University Press
- 197) Samuelson, P. A. (1954) *The Pure Theory of Public Expenditure*, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4.
- 198) Samuelson, P. A. (1955) *Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure*, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 37., No. 4.
- 199) Sas, W. (2017) *Can fiscal equalisation mitigate tax competition? Ad valorem and residence-based taxation in a federation*. *International Tax Public Finance* 24, str. 817–853, <https://doi.org/10.1007/s10797-016-9435-y>.
- 200) Setnikar-Cankar, S. (2002) *Ekonomski argumenti za fiskalnu decentralizaciju-iskustva drugih zemalja i mogućnosti za Sloveniju*, *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj*, Institut za javne financije, Zagreb
- 201) Silva, E.C.D. (2017) *Tax competition and federal equalization schemes with decentralized leadership*. *International Tax and Public Finance*, Vol. 24, str. 164–178. <https://doi.org/10.1007/s10797-016-9402-7>.
- 202) Siliverstovs, B. i Thiessen, U. (2015) *Incentive effects of fiscal federalism: Evidence for France*, *Cogent Economics & Finance*, Vol. 3, No. 1, DOI: 10.1080/23322039.2015.1017949.
- 203) 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
- 204) Smart, M. (2007) *Raising Taxes through Equalization (Augmenter les impôts par le truchement de la péréquation)*, *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economie*, Vol. 40, No. 4, str. 1188-1212, <https://doi.org/10.1111/j.1365-2966.2007.00448.x>.
- 205) Smith, C. E. (2004) *Decentralized Government and Regional Income Insurance*. *The Annals of Regional Science. An International Journal of Urban, Regional and Environmental Research and Policy*, 38. (1)
- 206) Spasovejic, J. i Nicholas, M. (2013) *Fiscal Equalisation in Australia*, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 72, No. 3, str. 316–329, <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12031>.
- 207) Smart, M. (2007) *Raising Taxes through Equalization (Augmenter les impôts par le truchement de la péréquation)*, *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economie*, Vol. 40, No. 4, str. 1188-1212, <https://doi.org/10.1111/j.1365-2966.2007.00448.x>.
- 208) Swianiewicz, P. (2003) *Foundations of Fiscal Decentralization. Benchmarking Guide for Countries in Transition*. Discussion Papers, No. 26. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative; Open Society Institute

- 209) Schneider, M. (2002) Local Fiscal Equalisation Based on Fiscal Capacity: The Case of Austria, *Fiscal Studies*, Vol. 23, No. 1, str. 105–133.
- 210) Schnabel, J. i Mueller, S. (2017) Vertical influence or horizontal coordination? The purpose of intergovernmental councils in Switzerland, *Regional and Federal Studies*, Vol. 27, No. 5, str. 549-572, DOI: 10.1080/13597566.2017.1368017.
- 211) Šinković, Z. (2019) Financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 56 (1), str. 223-250.
- 212) Šimović, H. (2004) Problem fiskalnog federalizma i fiskalne harmonizacije u Europskoj uniji, *Magistarski rad*, Ekonomski fakultet sveučilišta u Zagrebu
- 213) Šošić, I. i Serdar, V. (2002) *Uvod u statistiku*, Školska knjiga, Zagreb
- 214) Tannenwald, R., & Cowan, J. (1997) Fiscal Capacity, Fiscal Need, and Fiscal Comfort among U.S. States: New Evidence. *Publius*, Vol. 27, No. 3, str. 113-125. DOI:10.2307/3330600
- 215) Tanzi, V. (1995) Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. Annual Bank Conference on Development Economics in Washington D. C., May 1-2 1995, Washington, D. C.: The World Bank
- 216) Tiebout, C. M. (1956) A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, Vol. 64., No. 5.
- 217) Trein, P. i Braun, D. (2016) How do fiscally decentralized federations fare in times of crisis? Insights from Switzerland, *Regional & Federal Studies*, Vol. 26, No. 2, str. 199-220, DOI: 10.1080/13597566.2016.1176025.
- 218) Trandafir A. i Ristea L. (2011) Fiscal Equalization in Corporate Taxation - A Way of Limiting the Harmful Tax Competition in the EU. In: Zhou M. (eds) *Education and Management*. ISAEBD 2011. Communications in Computer and Information Science, Vol 210. Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-642-23065-3_62.
- 219) Turley, G. i McNena, S. (2019) Local government funding in Ireland: Contemporary issues and future challenges. *Administration*. Vol. 67, No. 4, str. 1-26. DOI: 10.2478/admin-2019-0024.
- 220) Uhoda, M. (2020) Which competences for sub-national jurisdictions and how to finance them? The economic theory of fiscal federalism from the foundations to nowadays. *Journal of Social and Economic Development*, Vol. 22, str. 91–112. <https://doi.org/10.1007/s40847-020-00099-w>.
- 221) 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 i 7/18)
- 222) 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)

223) 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)

224) Vaillancourt, F. & 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.

225) Wardenburg, S. i Brenner, T. (2020) How to improve the quality of life in peripheral and lagging regions by policy measures? Examining the effects of two different policies in Germany, *Journal of Regional Science*, Vol. 60, No. 5, str. 1047-1073. DOI: 10.1111/jors.12500.

226) Widmer, P. i Zweifel, P. (2012) Fiscal Equalization, Tiebout Competition, and Incentives for Efficiency in a Federalist Country, *Public Finance Review*, Vol. 40, No. 1, str. 3-29, <https://doi.org/10.1177/1091142111422437>.

227) Wildasin, D. E. (1991) Income Redistribution in a Common Labor Market, *American Economic Review*, 81.

228) 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

229) Woon, C. N., Parsche, R. & Steinherr, M. (2001) The Principles of Parallel Development of Fiscal Capacity between State and Municipalities as Useful

230) Benchmarks for the Determination of the Inter-governmental Grants in Germany, *European Planning Studies*, 9:4, 525-537, DOI: 10.1080/09654310124603

231) Wrede, M. (2014) Agglomeration, tax competition, and fiscal equalization. *International Tax and Public Finance*, Vol. 21, str. 1012–1027. <https://doi.org/10.1007/s10797-013-9295-7>.

232) Ye, B. i Xiang, X. (2020) Intergovernmental transfers and tax noncompliance, *International Tax and Public Finance*, Vol. 27, No 3, str. 312-338, DOI: 10.1007/s10797-019-09554-9.

233) Yeeles, A. (2015) Intergovernmental Fiscal Transfers and Geographical Disparities in Local Government Income in the Philippines, *Journal of Southeast Asian Economies*, Vol. 32, No. 3, str. 390-401, DOI: 10.1355/ae32-3f.

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

235) Yongyou Li, (2018) Asymmetric Decentralization, Intergovernmental Transfers, and Expenditure Policies of Local Governments, *Frontiers of Economics in China*,

Higher Education Press, Vol. 13 (2), str. 223-248, <https://doi.org/10.3868/s060-007-018-0014-1>.

236) Yusof, Y., Kalirajan, K. i Mohamad, A. (2020) Fiscal decentralization and convergence in government spending in Malaysia, *International Journal of Finance & Economics*, <https://doi.org/10.1002/ijfe.2293>.

237) Zabalza, A. (2003) A general framework for the analysis of fiscal equalisation systems. *Spanish Economic Review* 5, str. 205–232. <https://doi.org/10.1007/s10108-003-0065-z>.

238) Zabalza, A. & López-Laborda, J. (2011) The New Spanish System of Intergovernmental Transfers. *International Tax and Public Finance*, Vol. 18, No. 6, str. 750-786. DOI: 10.1007/s10797-011-9192-x.

239) Zhang X, Qu M. (2020) Impact of Environmental Regulation on Scientific and Technological Competitiveness of Resource-Based Cities in China—Based on Panel Data of 33 Resource-Based Cities. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, Vol. 17, No. 24, DOI:10.3390/ijerph17249187.

240) Zakon o brdsko-planinskim područjima (NN 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05, 80/08, 148/13 i 147/14)

241) Zakon o brdsko-planinskim područjima (NN 118/18)

242) Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu (NN 118/16 i 113/17)

243) 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)

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

245) 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 i 98/19)

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

247) Zakon o Gradu Zagrebu (NN 62/01, NN 125/08, 36/09, 119/14 i 98/19)

248) Zakon o otocima (NN 34/99, 149/99, 32/02 i 33/06)

249) Zakon o otocima (NN 116/18)

250) Zakon o područjima posebne državne skrbi (NN 86/08, 57/11, 148/13, 76/14, 147/14 i 18/15)

POPIS TABLICA

Tablica 1. Konceptualna osnova raspodjele javnih rashoda..... 31

Tablica 2. Dodjela lokalnih javnih usluga općinskim i regionalnim/metropolitanskim vladama.....	34
Tablica 3. Konceptualna osnova ustupanja poreza.....	49
Tablica 4. Raspodjela glavnih poreza prema razinama vlasti.....	51
Tablica 5. Izvori fiskalnih razlika.....	54
Tablica 6. Ciljevi i ključne dimenzije međuvladinih fiskalnih transfera.....	63
Tablica 7. Obrazloženja, ciljevi i ishodi međuvladinih fiskalnih transfera...	64
Tablica 8. Uobičajene metode mjerenja fiskalnih nejednakosti.....	69
Tablica 9: Stupanj fiskalne decentralizacije i struktura prihoda lokalnih javnih vlasti.....	99
Tablica 10: Stupanj fiskalne decentralizacije i funkcijska struktura lokalnih javnih rashoda.....	101
Tablica 11. Udio proračuna lokalnih jedinica u BDP-u i u proračunu opće države od 2016. do 2020. godine (u %)	103
Tablica 12. Razdioba funkcija prema razinama javne vlasti.....	110
Tablica 13. Izvori financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.....	113
Tablica 14. Raspodjela prihoda od poreza na dohodak u 2021. (u%).....	115
Tablica 15. Dodatni udio jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (koje su preuzele obvezu financiranja decentraliziranih funkcija) u porezu na dohodak (u %)	116
Tablica 16. Struktura ukupnih prihoda lokalnih jedinica od 2018. do 2022. godine (u mil. kn i u %)	122
Tablica 17. Struktura ostvarenja ukupnih prihoda prema pojedinim jedinicama u 2022. godini (u mil. kuna i %)	127
Tablica 18. Rashodi lokalnih jedinica od 2018. do 2022. godine (u mil. kuna).	131
Tablica 19. Ukupni rashodi lokalnih jedinica prema funkcijskoj klasifikaciji, 2022. godine (po glavi stanovnika, u kunama)	137
Tablica 20. Shema raspodjele prihoda od poreza na dohodak prije reforme sustava financiranja u 2018. godini.....	143
Tablica 21. Raspodjela prihoda od poreza na dohodak među lokalnim jedinicama.	145

POPIS SLIKA

Shema 1: Konceptualni okvir novog sustava fiskalnog izravnjanja.....	160
--	-----

POPIS GRAFIKONA

Grafikon 1.: Struktura prihoda lokalnih javnih vlasti u zemljama OECD-a prema udjelu u BDP-u (2021. godina).....	81
Grafikon 2.: Struktura prihoda lokalnih javnih vlasti prema njihovim udjelima u općoj državi u zemljama OECD-a (2021. godina).....	82
Grafikon 3.: Funkcionalna struktura lokalnih javnih rashoda u zemljama OECD-a (2021. godina).....	84
Grafikon 4.: Struktura lokalnih javnih rashoda u zemljama OECD-a prema funkcijskoj strukturi temeljem udjela u BDP-u (2021. godina).....	85
Grafikon 5: Struktura lokalnih javnih rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji prema udjelu u BDP-u zemljama OECD-a (2021. godina).....	86
Grafikon 6: Struktura lokalnih javnih rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji u općoj državi u zemljama OECD-a (2021. godina).....	87
Grafikon 7. Usporedba udjela prihoda lokalne u općoj državi zemalja članica OECD-a i Hrvatske u razdoblju od 2007. do 2020. godine (%).....	88
Grafikon 8. Usporedba udjela rashoda lokalne u općoj državi zemalja članica OECD-a i Hrvatske u razdoblju od 2007. do 2020. godine (%).....	89
Grafikon 9. Prihodi od međuvladinih transfera kao postotak ukupnih prihoda lokalne vlasti u 2021. godini.....	89
Grafikon 10. Pregled ukupnih sredstava za decentralizirane funkcije 2002.-2022. (u kn).....	118
Grafikon 11. Raspodjela sredstava za decentralizirane funkcije za razdoblje 2002.-2022. (u kn).....	119
Grafikon 12. Pregled udjela u ukupnim sredstvima za decentralizirane funkcije 2002. i 2022.....	120
Grafikon 13. Izvori prihoda lokalnih jedinica od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna).....	123
Grafikon 14. Struktura prihoda lokalnih jedinica od 2002. do 2022. godine (u %)..	124
Grafikon 15. Porezni prihodi lokalnih jedinica od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)	125

Grafikon 16. Struktura poreznih prihoda lokalnih jedinica od 2002. do 2022. godine (u %)	127
Grafikon 17. Kretanje i struktura prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema razinama javne vlasti, od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)	129
Grafikon 18. Struktura prihoda prema razinama javne vlasti u 2022. godini (u %).	130
Grafikon 19. Rashodi lokalnih jedinica prema ekonomskoj klasifikaciji od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)	132
Grafikon 20. Struktura rashoda lokalnih jedinica prema ekonomskoj klasifikaciji od 2002. do 2022. godine (%)	133
Grafikon 21. Rashodi lokalnih jedinica prema funkcijskoj klasifikaciji od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna)	135
Grafikon 22. Struktura rashoda lokalnih jedinica prema funkcijskoj klasifikaciji od 2002. do 2022. godine (u %)	136
Grafikon 23. Struktura ukupnih rashoda JLP(R)S prema razinama vlasti u 2022. godini (u %)	138
Grafikon 24. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti gradova prije i nakon novog modela fiskalnog izravnjanja	151
Grafikon 25. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti gradova vezani za segmente imovine i potrošnje	152
Grafikon 26. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti gradova prije i nakon novog modela fiskalnog izravnjanja	153
Grafikon 27. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti općina vezani za kategorije imovine i potrošnje	154
Grafikon 28. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti županija prije i nakon novog modela fiskalnog izravnjanja	155
Grafikon 29. Lorenzova krivulja nejednakosti te pripadajući Ginijevi koeficijenti županija vezani za kategorije imovine i potrošnje	156

POPIS PRILOGA

PRILOG 1. Pregled sredstava po decentraliziranim funkcijama za razdoblje od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kn).....	192
PRILOG 2. Izvori prihoda lokalnih jedinica u razdoblju od 2002. do 2022. godine (mlrd. kuna).....	193
PRILOG 3. Struktura prihoda lokalnih jedinica u razdoblju od 2002. do 2022. godine (%).....	194
PRILOG 4. Porezni prihodi lokalnih jedinica u razdoblju od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna).....	195
PRILOG 5. Struktura poreznih prihoda lokalnih jedinica u razdoblju od 2002. do 2022. godine (%).....	196
PRILOG 6. Rashodi lokalnih jedinica prema ekonomskoj klasifikaciji u razdoblju od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kn.).....	197
PRILOG 7. Struktura rashoda lokalnih jedinica prema ekonomskoj klasifikaciji u razdoblju od 2002. do 2022. godine (%).....	198
PRILOG 8. Rashodi lokalnih jedinica prema funkcijskoj klasifikaciji u razdoblju od 2002. do 2022. godine (u mlrd. kuna).....	199
PRILOG 9. Struktura rashoda lokalnih jedinica prema funkcijskoj klasifikaciji u razdoblju od 2002. do 2022. godine (%).....	200
PRILOG 10. Početni podaci i pokazatelji potrebni za izračun transfera.....	201
PRILOG 11. Početni podaci i pokazatelji potrebni za izračun transfera.....	212
PRILOG 12. Konačan iznos kapitalnog transfera.....	223
PRILOG 13. Empirijska istraživanja problematike sustava fiskalnog izravnjanja...	234
PRILOG 14. Iznos plaćenih računa po stanovniku po JLS (u kunama) u 2021. godini.....	243
PRILOG 15. Iznos prireza i poreza na dohodak po stanovniku po JLS (u kunama) u 2021. godini.....	244
PRILOG 16. Iznos komunalnih naknada po stanovniku po JLS (u kunama) u 2021. godini.....	245
PRILOG 17. Iznos komunalnih doprinosa po stanovniku po JLS (u kunama) u 2021. godini.....	246
PRILOG 18: Iznos poreza na promet nekretninama po stanovniku po JLS (u kunama) u 2021. godini.....	247
PRILOG 19. Iznos poreza na kuće za odmor po stanovniku po JLS (u kunama) u 2021. godini.....	248

PRILOG 20. Iznos poreza na potrošnju alkoholnih i bezalkoholnih pića po stanovniku po JLS (u kunama) u 2021. godini.....	249
PRILOG 21. Iznos poreza na korištenje javnih površina po stanovniku po JLS (u kunama) u 2021. godini.....	250

PRILOZI

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

Decentra liz. funkcija	200 2.	200 3.	200 4.	200 5.	200 6.	200 7.	200 8.	200 9.	201 0.	201 1.	201 2.	201 3.	201 4.	201 5.	201 6.	201 7.	201 8.	201 9.	202 0.	202 1.	202 2.
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
Vatrogast vo	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 autora na temelju podataka iz Izvještaja 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 autora na temelju podataka iz Izvještaja 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 prirrez 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 autora na temelju podataka iz Izvještaja 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 autora na temelju podataka iz Izvještaja 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. kn.)

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 autora na temelju podataka iz Izvještaja 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 autora na temelju podataka iz Izvještaja 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
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 autora na temelju podataka iz Izvještaja 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
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 autora na temelju podataka iz Izvještaja 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 per capita	Prosječni fiskalni kapacitet (HRK)	Fiskalni gap (HRK)
1	ERVENIK	789	67,10	47920	61	3728244	3680324
2	KISTANJE	2.650	77,72	37306	14	12521984	12484678
3	DONJI LAPAC	1.366	77,83	444148	325	6454728	6010580
4	DVOR	2.996	78,39	1015712	339	14156930	13141218
5	ŽUMBERAK	609	78,43	5711523	9379	2877694	0
6	BISKUPIJA	1.177	78,59	642145	546	5561651	4919506
7	GVOZD	2.047	78,93	490557	240	9672642	9182085
8	KIJEVO	272	79,42	74305	273	1285275	1210970
9	VRHOVINE	653	82,06	431891	661	3085606	2653715
10	OKUČANI	2.323	82,78	7157774	3081	10976818	3819044
11	LEVANJSKA VAROŠ	767	82,95	275142	359	3624287	3349145
12	CIVLJANE	171	83,36	222089	1299	808022	585933
13	DONJI KUKURUZARI	1.080	83,58	106619	99	5103299	4996680
14	GUNJA	2.600	84,83	195498	75	12285720	12090222
15	GORNJI BOGIĆEVCI	1.428	85,28	311245	218	6747695	6436450
16	MAJUR	760	85,54	219107	288	3591210	3372103
17	JAGODNJAK	1.500	85,69	237999	159	7087915	6849916
18	VOĆIN	1.896	85,88	5115297	2698	8959125	3843828
19	PRGOMET	498	86,17	233490	469	2353188	2119698
20	POPOVAC	1.446	86,18	4083626	2824	6832750	2749124
21	STARA GRADIŠKA	911	86,42	1326727	1456	4304727	2978000
22	ĐULOVAC	2.772	86,85	882	0	13098468	13097586
23	DRAŽ	1.949	87,09	278107	143	9209565	8931458

24	HRVATSKA DUBICA	1.462	87,38	231634	158	6908355	6676721
25	KRNJAK	1.332	87,53	214278	161	6294069	6079791
26	MARKUŠICA	1.773	87,55	118444	67	8377916	8259472
27	SUNJA	4.124	87,74	1446513	351	19487042	18040529
28	VRBJE	1.691	88,12	4306269	2547	7990443	3684174
29	ŠODOLOVCI	1.217	88,81	1768357	1453	5750662	3982305
30	PETLOVAC	1.874	88,88	183244	98	8855169	8671925
31	GRADINA	2.874	88,90	256226	89	13580446	13324220
32	DRENOVCI	3.662	89,08	755117	206	17303964	16548847
33	JANJINA	522	89,13	128596	246	2466595	2337999
34	CISTA PROVO	1.799	89,17	45383	25	8500773	8455390
35	GRAČAC	3.136	89,33	1137825	363	14818469	13680644
36	VOJNIĆ	3.602	89,48	716027	199	17020448	16304421
37	PLAŠKI	1.650	89,54	975554	591	7796707	6821153
38	DRENJE	2.126	89,57	213418	100	10045939	9832521
39	NEGOSLAVCI	983	89,73	113064	115	4644947	4531883
40	ZAŽABLJE	553	89,74	6161575	11142	2613078	0
41	LOKVIČIĆI	667	89,79	20812	31	3151760	3130948
42	BOROVO	3.555	89,92	747849	210	16798360	16050511
43	BABINA GREDA	2.762	90,02	540342	196	13051215	12510873
44	ČAGLIN	2.111	90,02	126670	60	9975060	9848390
45	PODGORAČ	2.455	90,29	155065	63	11600555	11445490
46	SLAVONSKI ŠAMAC	1.576	90,35	568866	361	7447036	6878170
47	TRPINJA	4.167	90,57	635061	152	19690229	19055168
48	ZRINSKI TOPOLOVAC	747	90,59	1245651	1668	3529782	2284131
49	MIKLEUŠ	1.067	90,60	243288	228	5041871	4798583
50	LUKAČ	2.759	90,69	599398	217	13037039	12437641
51	SUHOPOLJE	5.267	90,70	797019	151	24888034	24091015

52	VELIKA PISANICA	1.313	90,73	155308	118	6204289	6048981
53	ČAĐAVICA	1.555	90,74	415602	267	7347806	6932204
54	ŠTITAR	1.552	90,88	122613	79	7333630	7211017
55	VILJEVO	1.626	91,01	11437614	7034	7683300	0
56	SOPJE	1.897	91,06	111410869	58730	8963850	0
57	CETINGRAD	1.491	91,33	169874	114	7045388	6875514
58	PODRAVSKA MOSLAVINA	954	91,43	304886	320	4507914	4203028
59	KNEŽEVI VINOGRADI	3.357	91,45	980457	292	15862755	14882298
60	TRNAVA	1.251	91,52	1307895	1045	5911321	4603426
61	ERDUT	5.436	91,54	776773	143	25686606	24909833
62	NOVA BUKOVICA	1.275	91,56	7843274	6152	6024728	0
63	TOMPOJEVCI	1.116	91,59	1570959	1408	5273409	3702450
64	DRAGALIĆ	1.058	91,65	95681	90	4999343	4903662
65	GORJANI	1.246	91,67	33831	27	5887695	5853864
66	BOŠNJACI	2.868	91,68	713583	249	13552094	12838511
67	UNEŠIĆ	1.269	91,80	36679319	28904	5996376	0
68	SUĆURAJ	426	91,96	831418	1952	2012968	1181550
69	DEŽANOVAC	1.978	92,03	401600	203	9346598	8944998
70	ŠANDROVAC	1.411	92,20	274552	195	6667366	6392814
71	VRBANJA	2.870	92,24	1124695	392	13561545	12436850
72	ZDENCI	1.453	92,27	955258	657	6865827	5910569
73	BEREK	1.106	92,31	123664	112	5226156	5102492
74	ĐURĐENOVAC	5.332	92,32	438336	82	25195177	24756841
75	DAVOR	2.529	92,49	414988	164	11950225	11535237
76	ŠPIŠIĆ BUKOVICA	3.303	92,49	308319	93	15607590	15299271
77	JASENOVAC	1.559	92,52	500845	321	7366707	6865862
78	DARDA	5.427	92,53	622267	115	25644078	25021811
79	CRNAC	1.116	92,58	276510	248	5273409	4996899

80	STARO PETROVO SELO	4.110	92,58	391810	95	19420888	19029078
81	SEVERIN	702	92,59	752154	1071	3317144	2564990
82	UDBINA	1.334	92,74	19943830	14950	6303519	0
83	BRINJE	2.563	92,80	1261200	492	12110885	10849685
84	PROLOŽAC	3.112	92,85	696588	224	14705062	14008474
85	LEČEVICA	495	92,86	186710	377	2339012	2152302
86	LOVREĆ	1.402	93,03	243600	174	6624838	6381238
87	POJEZERJE	943	93,07	335592	356	4455936	4120344
88	RIBNIK	362	93,11	104531398	288761	1710550	0
89	NOVA RAČA	2.756	93,19	4036809	1465	13022863	8986054
90	KONČANICA	1.805	93,20	398183	221	8529125	8130942
91	GLINA	7.116	93,24	4025026	566	33625071	29600045
92	ZAGVOZD	957	93,26	0	0	4522090	4522090
93	KULA NORINSKA	1.414	93,31	29585	21	6681542	6651957
94	SEMELJCI	3.558	93,37	3429722	964	16812535	13382813
95	REŠETARI	3.852	93,45	70372	18	18201767	18131395
96	RUNOVIĆI	1.968	93,46	169503	86	9299345	9129842
97	KAPELA	2.367	93,47	323973	137	11184731	10860758
98	VLADISLAVCI	1.552	93,52	11016694	7098	7333630	0
99	BOGDANOVCI	1.545	93,60	0	0	7300553	7300553
100	FARKAŠEVAC	1.562	93,61	173390	111	7380883	7207493
101	HRVATSKA KOSTAJNICA	1.879	93,64	513991	274	8878795	8364804
102	VRLIKA	1.728	93,66	3385437	1959	8165279	4779842
103	BROD MORAVICE	663	93,79	155082	234	3132859	2977777
104	TOPUSKO	2.222	93,80	140695	63	10499565	10358870
105	STARI JANKOVCI	3.271	93,88	222235	68	15456381	15234146
106	STRIZIVOJNA	2.027	93,89	447402	221	9578136	9130734

107	RUŽIĆ	1.283	93,94	276386	215	6062530	5786144
108	VIŠKOVC	1.496	93,98	975261	652	7069014	6093753
109	ČAČINCI	2.162	94,05	178685	83	10216049	10037364
110	SOKOLOVAC	2.789	94,05	27404569	9826	13178797	0
111	KAPTOL	2.605	94,11	452660	174	12309346	11856686
112	GUNDINCI	1.610	94,12	58641	36	7607696	7549055
113	NOVA KAPELA	3.393	94,14	355849	105	16032865	15677016
114	PUNITOVCI	1.562	94,18	649565	416	7380883	6731318
115	KOŠKA	3.169	94,40	654799	207	14974403	14319604
116	IVANSKA	2.256	94,45	290092	129	10660225	10370133
117	SIKIREVCI	2.028	94,47	3410381	1682	9582862	6172481
118	DONJA MOTIČINA	1.334	94,48	119329	89	6303519	6184190
119	KLOŠTAR PODRAVSKI	2.749	94,55	296152	108	12989786	12693634
120	PRIVLAKA	2.192	94,55	497579	227	10357807	9860228
121	VRPOLJE	2.818	94,56	1934498	686	13315830	11381332
122	BRESTOVAC	2.980	94,59	229124	77	14081325	13852201
123	GRADIŠTE	2.227	94,64	394454	177	10523192	10128738
124	TORDINCI	1.657	94,65	762079	460	7829784	7067705
125	TOUNJ	1.002	94,67	451312	450	4734728	4283416
126	ZMIJAVCI	1.654	94,67	304894	184	7815608	7510714
127	VELIKI GRĐEVAC	2.316	94,68	629258	272	10943741	10314483
128	CERNIK	2.964	94,70	566065	191	14005721	13439656
129	DONJA VOĆA	2.030	94,70	196411	97	9592312	9395901
130	ŠESTANOVAC	1.669	94,74	23285341	13952	7886487	0
131	MARIJANCI	1.951	94,82	392493	201	9219015	8826522
132	VELIKA KOPANICA	2.621	94,82	238656	91	12384951	12146295
133	BEBRINA	2.817	94,83	296238	105	13311105	13014867
134	ILOK	5.045	94,83	699933	139	23839022	23139089

135	SABORSKO	466	94,88	518327	1112	2201979	1683652
136	BELI MANASTIR	7.973	94,88	4788609	601	37674633	32886024
137	MAGADENOVAC	1.579	94,92	301761	191	7461212	7159451
138	PRESEKA	1.129	94,97	363206	322	5334838	4971632
139	SKRADIN	3.349	95,01	3956036	1181	15824953	11868917
140	ŠTEFANJE	1.688	95,10	242908	144	7976268	7733360
141	ROVIŠĆE	4.144	95,13	4448816	1074	19581548	15132732
142	SATNICA ĐAKOVAČKA	1.775	95,14	4574737	2577	8387367	3812630
143	PODBABLJE	4.035	95,14	496799	123	19066493	18569694
144	FERIČANCI	1.725	95,39	326767	189	8151103	7824336
145	STARI MIKANOVC	2.419	95,40	490655	203	11430445	10939790
146	VELIKO TROJSTVO	2.379	95,42	152455	64	11241434	11088979
147	MARTIJANEC	2.638	95,44	395975	150	12465281	12069306
148	MARTINSKA VES	2.861	95,47	412868	144	13519017	13106149
149	RASINJA	2.631	95,53	2012268	765	12432204	10419936
150	NIJEMCI	3.526	95,53	3626331	1028	16661327	13034996
151	BIZOVAC	3.733	95,59	577930	155	17639459	17061529
152	VELIKA TRNOVITICA	1.091	95,63	415456	381	5155277	4739821
153	NOVO VIRJE	1.026	95,66	4515543	4401	4848134	332591
154	GARČIN	3.951	95,67	331803	84	18669569	18337766
155	OTOK.	4.899	95,68	886367	181	23149132	22262765
156	VUKA	984	95,68	7937296	8066	4649673	0
157	KUTJEVO	4.870	95,71	956221	196	23012099	22055878
158	DONJI ANDRIJEVCI	3.059	95,72	242033	79	14454622	14212589
159	PLETERNICA	9.138	95,77	4528732	496	43179581	38650849
160	PITOMAČA	8.402	95,77	185321	22	39701777	39516456
161	ORIOVAC	4.770	95,78	178280	37	22539571	22361291
162	DUBRAVA	4.520	95,80	212056	47	21358252	21146196

163	SIRAČ	1.796	95,82	54062161	30101	8486597	0
164	SVETI PETAR OREHOVEC	3.942	95,84	492064	125	18627042	18134978
165	PODCRKAVLJE	2.207	95,85	942192	427	10428686	9486494
166	CERNA	3.712	95,90	515304	139	17540228	17024924
167	PERUŠIĆ	1.973	95,91	217129	110	9322971	9105842
168	GORNJA RIJEKA	1.559	95,91	218779	140	7366707	7147928
169	BELIŠĆE	8.884	95,93	2786119	314	41979361	39193242
170	OBROVAC	3.453	95,95	2128948	617	16316381	14187433
171	VRBOVSKO	3.876	95,96	228764	59	18315173	18086409
172	GRUBIŠNO POLJE	5.367	96,01	1232869	230	25360561	24127692
173	KARLOBAG	780	96,03	2139964	2744	3685716	1545752
174	BRODSKI STUPNIK	2.357	96,05	293641	125	11137478	10843837
175	KNIN	11.633	96,06	2808501	241	54969147	52160646
176	OPRISAVCI	1.968	96,08	656009	333	9299345	8643336
177	GENERALSKI STOL	2.171	96,10	129640	60	10258576	10128936
178	VELIKA	4.502	96,14	298478	66	21273197	20974719
179	GAREŠNICA	8.624	96,20	1671449	194	40750789	39079340
180	TRILJ	8.182	96,32	87578	11	38662216	38574638
181	PRIMORSKI DOLAC	686	96,32	2907979	4239	3241540	333561
182	DESINIĆ	2.530	96,35	196116	78	11954951	11758835
183	FERDINANDOVAC	1.415	96,45	133862	95	6686267	6552405
184	VOĐINCI	1.634	96,49	171487	105	7721103	7549616
185	LIŠANE OSTROVIČKE	593	96,49	65126	110	2802089	2736963
186	PROMINA	943	96,53	446704	474	4455936	4009232
187	HERCEGOVAC	1.910	96,57	343190	180	9025279	8682089
188	OTOK	4.998	96,58	2060187	412	23616934	21556747
189	IMOTSKI	9.153	96,62	2028012	222	43250460	41222448

190	GRADAC	2.401	96,64	1251461	521	11345390	10093929
191	SIBINJ	5.730	96,66	187243	33	27075837	26888594
192	MUĆ	3.465	96,71	862539	249	16373085	15510546
193	ZAGORSKA SELA	899	96,73	743452	827	4248024	3504572
194	JARMINA	2.016	96,82	154775	77	9526158	9371383
195	SVETI IVAN ŽABNO	4.343	96,87	364550	84	20521878	20157328
196	BOSILJEVO	1.040	96,87	161480	155	4914288	4752808
197	KOPRIVNIČKI BREGI	1.968	96,92	127294	65	9299345	9172051
198	OREHOVICA	2.720	96,94	909054	334	12852753	11943699
199	BEDNJA	3.389	96,99	741960	219	16013964	15272004
200	ANDRIJAŠEVCI	3.441	97,01	496134	144	16259678	15763544
201	PODTUREN	3.517	97,08	9814	3	16618799	16608985
202	LEGRAD	1.916	97,14	555016	290	9053631	8498615
203	PODRAVSKE SESVETE	1.446	97,18	3986095	2757	6832750	2846655
204	GOLA	2.078	97,21	182240	88	9819126	9636886
205	NOVSKA	11.137	97,23	299618	27	52625410	52325792
206	MRKOPALJ	924	97,24	327097	354	4366156	4039059
207	NOVIGRAD.	2.300	97,25	171565	75	10868137	10696572
208	DOMAŠINEC	1.923	97,28	199846	104	9086708	8886862
209	PETRIJEVCI	2.485	97,31	10567478	4253	11742313	1174835
210	KRAŠIĆ	2.250	97,32	123800	55	10631873	10508073
211	PETERANEC	2.300	97,35	331953	144	10868137	10536184
212	SELNICA	2.636	97,36	236800	90	12455830	12219030
213	ŠTRIGOVA	2.357	97,42	6220815	2639	11137478	4916663
214	LOBOR	2.703	97,45	307753	114	12772424	12464671
215	LOVAS	980	97,46	531625	542	4630771	4099146
216	IVANKOVO	6.543	97,50	944836	144	30917487	29972651
217	POKUPSKO	1.926	97,52	376833	196	9100883	8724050

218	HRVACE	3.144	97,52	854234	272	14856271	14002037
219	SLATINA	11.503	97,59	16891112	1468	54354861	37463749
220	BUKOVLJE	2.727	97,67	512810	188	12885830	12373020
221	VISOKO	1.335	97,69	10095772	7562	6308245	0
222	NUŠTAR	4.861	97,72	2225903	458	22969571	20743668
223	TOVARNIK	2.067	97,78	960128	465	9767147	8807019
224	HLEBINE	1.180	97,81	161645	137	5575827	5414182
225	ČEMINAC	2.484	97,92	8891072	3579	11737588	2846516
226	MALA SUBOTICA	4.344	97,94	437877	101	20526603	20088726
227	VALPOVO	9.784	98,00	1193766	122	46232110	45038344
228	GORNJA VRBA	2.168	98,02	765109	353	10244400	9479291
229	CESTICA	5.425	98,04	546698	101	25634628	25087930
230	VRATIŠINEC	1.673	98,07	103437	62	7905388	7801951
231	KALNIK	1.154	98,09	134227	116	5452970	5318743
232	PIROVAC	1.606	98,12	869466	541	7588795	6719329
233	STANKOVCI	1.831	98,17	192945	105	8651982	8459037
234	DONJI MIHOLJAC	8.031	98,27	1280280	159	37948699	36668419
235	ORLE	1.765	98,30	1617891	917	8340114	6722223
236	ERNESTINOVO	1.948	98,36	720317	370	9204840	8484523
237	GRADEC	3.189	98,37	321154	101	15068908	14747754
238	MALI BUKOVEC	1.809	98,37	233778	129	8548026	8314248
239	JAKŠIĆ	3.371	98,38	477858	142	15928909	15451051
240	LANIŠĆE	268	98,43	293556	1095	1266374	972818
241	LIPOVLJANI	2.807	98,49	677890	241	13263852	12585962
242	NETRETIĆ	2.439	98,49	514478	211	11524951	11010473
243	ĐELEKOVEC	1.281	98,49	127999	100	6053080	5925081
244	LASINJA	1.322	98,50	331332	251	6246816	5915484
245	VELIKA LUDINA	2.283	98,51	132475	58	10787807	10655332
246	GORIČAN	2.343	98,54	536627	229	11071324	10534697

247	LOKVE	850	98,55	357075	420	4016485	3659410
248	SELCA	1.613	98,66	223260	138	7621872	7398612
249	SVETI ĐURĐ	3.326	98,66	2976178	895	15716271	12740093
250	ŽUPANJA	9.153	98,68	5711523	624	43250460	37538937
251	LIPIK	5.127	98,70	2340560	457	24226495	21885935
252	JALŽABET	3.183	98,71	620816	195	15040557	14419741
253	NOVA GRADIŠKA	11.690	98,72	1021557	87	55238488	54216931
254	MOLVE	1.767	98,75	993145	562	8349564	7356419
255	VIRJE	3.842	98,76	1090929	284	18154514	17063585
256	VRGORAC	5.698	98,89	157426	28	26924628	26767202
257	DONJI VIDOVEC	1.197	98,92	82616	69	5656157	5573541
258	ĐAKOVO	23.577	98,93	3484547	148	111407855	107923308
259	KUKLJICA	628	98,96	495868	790	2967474	2471606
260	ŠOLTA	1.975	99,03	495273	251	9332422	8837149
261	RAKOVEC	1.141	99,03	4886264	4282	5391541	505277
262	DRNJE	1.533	99,09	274801	179	7243850	6969049
263	BUDINŠČINA	2.182	99,12	375011	172	10310554	9935543
264	BENKOVAC	9.680	99,14	4654833	481	45740681	41085848
265	LEPOGLAVA	6.945	99,28	900566	130	32817048	31916482
266	KLAKAR	2.020	99,36	6350	3	9545059	9538709
267	OPUZEN	2.838	99,37	2028361	715	13410336	11381975
268	ČEPIN	9.665	99,38	1676120	173	45669802	43993682
269	HRAŠČINA	1.388	99,45	84132	61	6558684	6474552
270	METKOVIĆ	15.235	99,48	4675373	307	71989594	67314221
271	BREZNIČKI HUM	1.132	99,49	342514	303	5349014	5006500
272	GORNJI MIHALJEVEC	1.740	99,51	121707	70	8221982	8100275
273	SLIVNO	2.046	99,60	8988466	4393	9667917	679451
274	MARINA	4.273	99,60	2355115	551	20191108	17835993
275	DONJA DUBRAVA	1.658	99,65	274481	166	7834509	7560028

276	MIHOVLJAN	1.677	99,69	171318	102	7924289	7752971
277	OTOČAC	8.332	99,79	616200	74	39371008	38754808
278	LEKENIK	5.343	99,86	1553114	291	25247155	23694041
279	ŽAKANJE	1.732	99,88	0	0	8184180	8184180
280	POPOVAČA	10.255	99,88	15944479	1555	48457715	32513236
281	BREZNICA	1.970	99,92	267826	136	9308796	9040970
282	PETRINJA	19.950	99,92	107133	5	94269275	94162142
283	PAKRAC	7.086	99,94	1082711	153	33483313	32400602
284	BRCKOVLJANI	5.876	99,94	1159108	197	27765727	26606619
285	ČABAR	3.226	99,96	1148838	356	15243743	14094905
286	KOTORIBA	2.938	99,97	603710	205	13882864	13279154
287	KAMANJE	827	99,98	141008	171	3907804	3766796

Izvor: Obrada autorice, podaci MFIN, MRRFEU

PRILOG 11. Početni podaci i pokazatelji potrebni za izračun transfera

Br.	Lokalna samouprava	alokacija indeks	alokacija stanovništvo	Transfer indeks (HRK)	Transfer stanovništvo (HRK)	Ukupno (HRK)
1	ERVENIK	0,002482221	0,000932086	244992	367983	612976
2	KISTANJE	0,002874898	0,003130582	283749	1235939	1519688
3	DONJI LAPAC	0,002879135	0,001613726	284167	637092	921259
4	DVOR	0,002899884	0,00353933	286215	1397311	1683526
5	ŽUMBERAK	0,002901083	0,000719443	286334	284033	570366
6	BISKUPIJA	0,002907211	0,001390451	286938	548944	835882
7	GVOZD	0,002919729	0,002418227	288174	954705	1242879
8	KIJEVO	0,002937791	0,000321328	289957	126859	416815
9	VRHOVINE	0,003035547	0,000771423	299605	304554	604159
10	OKUČANI	0,003062028	0,00274428	302219	1083429	1385648
11	LEVANJSKA VAROŠ	0,003068396	0,000906097	302847	357723	660570
12	CIVLJANE	0,003083705	0,000202011	304358	79753	384111
13	DONJI KUKURUZARI	0,003091632	0,00127586	305141	503704	808844
14	GUNJA	0,003138065	0,003071514	309723	1212620	1522343
15	GORNJI BOGIĆEVCI	0,003154628	0,00168697	311358	666008	977366
16	MAJUR	0,003164015	0,000897827	312285	354458	666743
17	JAGODNJAK	0,003169703	0,001772027	312846	699588	1012434
18	VOĆIN	0,003176796	0,002239843	313546	884280	1197826
19	PRGOMET	0,003187381	0,000588313	314591	232263	546854
20	POPOVAC	0,003187708	0,001708234	314623	674403	989026
21	STARA GRADIŠKA	0,003196819	0,001076211	315522	424883	740406
22	ĐULOVAC	0,003212532	0,003274707	317073	1292839	1609912
23	DRAŽ	0,003221387	0,002302454	317947	908998	1226946
24	HRVATSKA DUBICA	0,003232104	0,001727136	319005	681865	1000870

25	KRNJAK	0,003237672	0,00157356	319554	621234	940789
26	MARKUŠICA	0,00323859	0,002094536	319645	826913	1146558
27	SUNJA	0,003245447	0,004871894	320322	1923401	2243723
28	VRBJE	0,003259803	0,001997666	321739	788669	1110408
29	ŠODOLOVCI	0,003285017	0,001437705	324227	567599	891827
30	PETLOVAC	0,003287749	0,002213853	324497	874019	1198516
31	GRADINA	0,003288408	0,003395205	324562	1340411	1664973
32	DRENOVCI	0,003295161	0,00432611	325229	1707928	2033157
33	JANJINA	0,003296911	0,000616666	325401	243457	568858
34	CISTA PROVO	0,003298317	0,002125252	325540	839040	1164580
35	GRAČAC	0,003304314	0,003704719	326132	1462606	1788738
36	VOJNIĆ	0,00331003	0,004255229	326696	1679945	2006641
37	PLAŠKI	0,003312211	0,00194923	326911	769547	1096458
38	DRENJE	0,003313383	0,002511554	327027	991550	1318577
39	NEGOSLAVCI	0,003319101	0,001161269	327591	458464	786055
40	ZAŽABLJE	0,003319715	0,000653287	327652	257915	585567
41	LOKVIČIĆI	0,003321521	0,000787962	327830	311084	638914
42	BOROVO	0,003326253	0,004199705	328297	1658024	1986322
43	BABINA GREDA	0,003329746	0,003262893	328642	1288175	1616817
44	ČAGLIN	0,003330074	0,002493833	328675	984554	1313228
45	PODGORAČ	0,003340065	0,002900218	329661	1144993	1474653
46	SLAVONSKI ŠAMAC	0,00334199	0,00186181	329851	735034	1064885
47	TRPINJA	0,003350421	0,004922692	330683	1943456	2274139
48	ZRINSKI TOPOLOVAC	0,003351109	0,00088247	330751	348395	679146
49	MIKLEUŠ	0,003351365	0,001260502	330776	497640	828416
50	LUKAČ	0,003354738	0,003259349	331109	1286776	1617885
51	SUHOPOLJE	0,003355105	0,006222179	331145	2456488	2787633
52	VELIKA PISANICA	0,003356222	0,001551115	331255	612373	943628

53	ČAĐAVICA	0,003356723	0,001837002	331305	725240	1056544
54	ŠTITAR	0,003361554	0,001833458	331782	723841	1055622
55	VILJEVO	0,003366435	0,001920878	332263	758354	1090617
56	SOPJE	0,003368244	0,002241024	332442	884746	1217188
57	CETINGRAD	0,00337826	0,001761395	333430	695391	1028821
58	PODRAVSKA MOSLAVINA	0,003381909	0,001127009	333791	444938	778729
59	KNEŽEVI VINOGRADI	0,003382663	0,003965798	333865	1565679	1899543
60	TRNAVA	0,003385261	0,001477871	334121	583457	917578
61	ERDUT	0,003385977	0,006421828	334192	2535308	2869500
62	NOVA BUKOVICA	0,003386747	0,001506223	334268	594650	928918
63	TOMPOJEVCI	0,003388002	0,001318388	334392	520494	854886
64	DRAGALIĆ	0,003390176	0,00124987	334606	493443	828049
65	GORJANI	0,003391054	0,001471964	334693	581125	915818
66	BOŠNJACI	0,003391427	0,003388117	334730	1337613	1672343
67	UNEŠIĆ	0,003395911	0,001499135	335172	591852	927024
68	SUĆURAJ	0,003401698	0,000503256	335744	198683	534427
69	DEŽANOVAC	0,003404211	0,002336714	335992	922524	1258515
70	ŠANDROVAC	0,003410492	0,001666887	336612	658079	994691
71	VRBANJA	0,003412006	0,003390479	336761	1338546	1675307
72	ZDENCI	0,003413177	0,001716504	336877	677668	1014544
73	BEREK	0,003414709	0,001306575	337028	515830	852858
74	ĐURĐENOVAC	0,003415123	0,006298967	337069	2486803	2823872
75	DAVOR	0,003421192	0,002987638	337668	1179506	1517174
76	ŠPIŠIĆ BUKOVICA	0,003421364	0,003902005	337685	1540493	1878178
77	JASENOVAC	0,003422415	0,001841727	337788	727105	1064894
78	DARDA	0,003422676	0,006411195	337814	2531110	2868924
79	CRNAC	0,003424628	0,001318388	338007	520494	858501

80	STARO PETROVO SELO	0,003424789	0,004855355	338023	1916872	2254895
81	SEVERIN	0,003424926	0,000829309	338036	327407	665444
82	UDBINA	0,003430348	0,001575923	338571	622167	960739
83	BRINJE	0,003432619	0,003027804	338796	1195363	1534159
84	PROLOŽAC	0,003434644	0,003676366	338995	1451412	1790408
85	LEČEVICA	0,003434801	0,000584769	339011	230864	569875
86	LOVREĆ	0,003441158	0,001656255	339638	653882	993520
87	POJEZERJE	0,003442781	0,001114015	339799	439808	779606
88	RIBNIK	0,003444381	0,000427649	339956	168834	508790
89	NOVA RAČA	0,00344729	0,003255805	340244	1285377	1625620
90	KONČANICA	0,003447409	0,00213234	340255	841838	1182093
91	GLINA	0,003449075	0,008406498	340420	3318847	3659266
92	ZAGVOZD	0,003449705	0,001130554	340482	446337	786819
93	KULA NORINSKA	0,003451641	0,001670431	340673	659479	1000152
94	SEMELJCI	0,003453951	0,004203249	340901	1659423	2000324
95	REŠETARI	0,003456636	0,004550567	341166	1796543	2137709
96	RUNOVIĆI	0,003457064	0,0023249	341208	917860	1259068
97	KAPELA	0,003457468	0,002796259	341248	1103950	1445198
98	VLADISLAVCI	0,003459212	0,001833458	341420	723841	1065261
99	BOGDANOVCI	0,003462345	0,001825188	341729	720576	1062305
100	FARKAŠEVAC	0,003462873	0,001845271	341782	728505	1070286
101	HRVATSKA KOSTAJNICA	0,00346398	0,00221976	341891	876351	1218242
102	VRLIKA	0,003464598	0,002041376	341952	805926	1147877
103	BROD MORAVICE	0,003469503	0,000783236	342436	309218	651654
104	TOPUSKO	0,003469756	0,002624963	342461	1036323	1378784
105	STARI JANKOVCI	0,003472658	0,003864201	342747	1525569	1868316
106	STRIZIVOJNA	0,003472906	0,0023946	342772	945377	1288149

107	RUŽIĆ	0,003474807	0,001515674	342959	598381	941341
108	VIŠKOVC	0,003476535	0,001767302	343130	697723	1040853
109	ČAČINCI	0,003478869	0,002554082	343360	1008340	1351700
110	SOKOLOVAC	0,00347902	0,00329479	343375	1300768	1644143
111	KAPTOL	0,00348136	0,003077421	343606	1214952	1558558
112	GUNDINCI	0,00348149	0,001901976	343619	750891	1094510
113	NOVA KAPELA	0,003482468	0,004008326	343716	1582469	1926184
114	PUNITOVCI	0,003483865	0,001845271	343853	728505	1072358
115	KOŠKA	0,003491925	0,003743703	344649	1477997	1822646
116	IVANSKA	0,003493718	0,002665129	344826	1052181	1397007
117	SIKIREVCI	0,003494457	0,002395781	344899	945843	1290742
118	DONJA MOTIČINA	0,003494817	0,001575923	344934	622167	967102
119	KLOŠTAR PODRAVSKI	0,003497473	0,003247536	345197	1282112	1627309
120	PRIVLAKA	0,003497491	0,002589523	345198	1022332	1367530
121	VRPOLJE	0,003497741	0,003329049	345223	1314293	1659516
122	BRESTOVAC	0,00349889	0,003520428	345336	1389849	1735185
123	GRADIŠTE	0,003500645	0,00263087	345510	1038655	1384165
124	TORDINCI	0,00350124	0,0019575	345568	772812	1118380
125	TOUNJ	0,003501951	0,001183714	345639	467325	812964
126	ZMIJAVCI	0,003502011	0,001953956	345644	771413	1117057
127	VELIKI GRĐEVAC	0,003502166	0,00273601	345660	1080164	1425824
128	CERNIK	0,003503079	0,003501526	345750	1382386	1728136
129	DONJA VOĆA	0,003503163	0,002398144	345758	946776	1292534
130	ŠESTANOVAC	0,003504492	0,001971676	345889	778409	1124298
131	MARIJANCI	0,003507387	0,002304817	346175	909931	1256106
132	VELIKA KOPANICA	0,003507412	0,003096323	346178	1222414	1568591
133	BEBRINA	0,00350777	0,003327868	346213	1313827	1660040
134	ILOK	0,003507817	0,005959919	346217	2352949	2699166

135	SABORSKO	0,003509639	0,00055051	346397	217339	563736
136	BELI MANASTIR	0,003509696	0,009418917	346403	3718545	4064948
137	MAGADENOVAC	0,003511224	0,001865354	346554	736433	1082987
138	PRESEKA	0,003512832	0,001333746	346712	526557	873269
139	SKRADIN	0,003514429	0,003956347	346870	1561947	1908817
140	ŠTEFANJE	0,003517915	0,001994122	347214	787270	1134484
141	ROVIŠĆE	0,003518816	0,004895521	347303	1932729	2280032
142	SATNICA ĐAKOVAČKA	0,003519152	0,002096899	347336	827846	1175182
143	PODBABLJE	0,003519312	0,004766754	347352	1881892	2229244
144	FERIČANCI	0,003528682	0,002037832	348277	804526	1152803
145	STARI MIKANOVCI	0,003528997	0,00285769	348308	1128203	1476511
146	VELIKO TROJSTVO	0,003529537	0,002810436	348361	1109547	1457908
147	MARTIJANEC	0,003530393	0,003116406	348446	1230343	1578788
148	MARTINSKA VES	0,003531679	0,003379847	348573	1334348	1682921
149	RASINJA	0,00353382	0,003108136	348784	1227078	1575862
150	NIJEMCI	0,003533867	0,004165446	348789	1644499	1993287
151	BIZOVAC	0,003535791	0,004409986	348978	1741042	2090020
152	VELIKA TRNOVITICA	0,003537602	0,001288855	349157	508834	857991
153	NOVO VIRJE	0,003538706	0,001212067	349266	478518	827785
154	GARČIN	0,003538926	0,00466752	349288	1842715	2192003
155	OTOK.	0,003539127	0,005787442	349308	2284855	2634163
156	VUKA	0,003539308	0,00116245	349326	458930	808256
157	KUTJEVO	0,003540356	0,005753183	349429	2271330	2620759
158	DONJI ANDRIJEVCI	0,003540813	0,003613755	349474	1426694	1776168
159	PLETERNICA	0,003542659	0,010795191	349656	4261892	4611548
160	PITOMAČA	0,003542746	0,009925717	349665	3918627	4268292
161	ORIOVAC	0,003542899	0,005635047	349680	2224691	2574371
162	DUBRAVA	0,003543836	0,005339709	349773	2108093	2457865

163	SIRAČ	0,003544424	0,002121708	349831	837640	1187471
164	SVETI PETAR OREHOVEC	0,003545057	0,004656888	349893	1838518	2188411
165	PODCRKAVLJE	0,003545501	0,002607243	349937	1029328	1379264
166	CERNA	0,003547237	0,004385177	350108	1731248	2081356
167	PERUŠIĆ	0,003547667	0,002330807	350151	920192	1270342
168	GORNJA RIJEKA	0,003547688	0,001841727	350153	727105	1077258
169	BELIŠĆE	0,003548487	0,010495128	350232	4143428	4493660
170	OBROVAC	0,003549315	0,004079207	350313	1610452	1960765
171	VRBOVSKO	0,003549603	0,004578919	350342	1807736	2158078
172	GRUBIŠNO POLJE	0,003551446	0,006340314	350524	2503127	2853650
173	KARLOBAG	0,00355234	0,000921454	350612	363786	714398
174	BRODSKI STUPNIK	0,003552785	0,002784446	350656	1099286	1449942
175	KNIN	0,003553443	0,013742664	350721	5425540	5776261
176	OPRISAVCI	0,003554257	0,0023249	350801	917860	1268661
177	GENERALSKI STOL	0,003554847	0,002564714	350859	1012537	1363397
178	VELIKA	0,003556136	0,005318445	350987	2099698	2450684
179	GAREŠNICA	0,003558544	0,010187977	351224	4022166	4373390
180	TRILJ	0,003562852	0,009665819	351649	3816021	4167670
181	PRIMORSKI DOLAC	0,003562872	0,000810407	351651	319945	671596
182	DESINIĆ	0,003564199	0,00298882	351782	1179972	1531755
183	FERDINANDOVAC	0,003567834	0,001671613	352141	659945	1012086
184	VOĐINCI	0,003569105	0,001930329	352267	762085	1114351
185	LIŠANE OSTROVIČKE	0,00356931	0,000700542	352287	276571	628857
186	PROMINA	0,003570868	0,001114015	352441	439808	792248
187	HERCEGOVAC	0,003572207	0,002256382	352573	890809	1243382
188	OTOK	0,003572547	0,005904396	352606	2331028	2683634
189	IMOTSKI	0,003574118	0,010812912	352761	4268888	4621649

190	GRADAC	0,003574912	0,002836425	352840	1119808	1472647
191	SIBINJ	0,003575439	0,006769145	352892	2672427	3025319
192	MUĆ	0,003577409	0,004093383	353086	1616049	1969135
193	ZAGORSKA SELA	0,003578063	0,001062035	353151	419287	772437
194	JARMINA	0,003581627	0,002381605	353502	940247	1293749
195	SVETI IVAN ŽABNO	0,003583231	0,00513061	353661	2025541	2379202
196	BOSILJEVO	0,003583403	0,001228606	353678	485048	838726
197	KOPRIVNIČKI BREGI	0,003585191	0,0023249	353854	917860	1271714
198	OREHOVICA	0,003586046	0,003213277	353939	1268587	1622525
199	BEDNJA	0,003587625	0,004003601	354094	1580603	1934697
200	ANDRIJAŠEVCI	0,003588458	0,004065031	354177	1604855	1959032
201	PODTUREN	0,003591144	0,004154814	354442	1640301	1994743
202	LEGRAD	0,00359342	0,00226347	354666	893607	1248274
203	PODRAVSKE SESVETE	0,003594779	0,001708234	354800	674403	1029204
204	GOLA	0,003595845	0,002454849	354906	969163	1324069
205	NOVSKA	0,003596681	0,013156713	354988	5194210	5549198
206	MRKOPALJ	0,003597105	0,001091569	355030	430946	785976
207	NOVIGRAD.	0,003597237	0,002717109	355043	1072702	1427745
208	DOMAŠINEC	0,003598283	0,002271739	355146	896872	1252019
209	PETRIJEVCI	0,003599648	0,002935659	355281	1158985	1514266
210	KRAŠIĆ	0,003599812	0,002658041	355297	1049382	1404680
211	PETERANEC	0,00360098	0,002717109	355413	1072702	1428115
212	SELNICA	0,003601359	0,003114043	355450	1229410	1584860
213	ŠTRIGOVA	0,003603674	0,002784446	355678	1099286	1454965
214	LOBOR	0,00360474	0,003193194	355784	1260658	1616442
215	LOVAS	0,003605179	0,001157725	355827	457064	812891
216	IVANKOVO	0,003606508	0,007729584	355958	3051604	3407562
217	POKUPSKO	0,003607238	0,002275283	356030	898271	1254302

218	HRVACE	0,003607473	0,00371417	356053	1466337	1822390
219	SLATINA	0,00361002	0,013589088	356305	5364909	5721214
220	BUKOVLJE	0,003612925	0,003221546	356591	1271851	1628443
221	VISOKO	0,003613572	0,001577104	356655	622634	979289
222	NUŠTAR	0,003614769	0,00574255	356773	2267132	2623906
223	TOVARNIK	0,003616866	0,002441854	356981	964033	1321013
224	HLEBINE	0,003617944	0,001393995	357087	550343	907430
225	ČEMINAC	0,003621995	0,002934478	357487	1158518	1516005
226	MALA SUBOTICA	0,003622741	0,005131792	357560	2026008	2383568
227	VALPOVO	0,003624987	0,011558345	357782	4563181	4920963
228	GORNJA VRBA	0,003626011	0,00256117	357883	1011138	1369021
229	CESTICA	0,003626551	0,006408833	357936	2530178	2888114
230	VRATIŠINEC	0,003627715	0,001976401	358051	780274	1138325
231	KALNIK	0,003628591	0,00136328	358138	538217	896354
232	PIROVAC	0,003629657	0,001897251	358243	749026	1107269
233	STANKOVCI	0,003631208	0,002163055	358396	853964	1212360
234	DONJI MIHOLJAC	0,00363522	0,009487435	358792	3745596	4104388
235	ORLE	0,003636184	0,002085086	358887	823182	1182069
236	ERNESTINOVO	0,003638583	0,002301273	359124	908532	1267656
237	GRADEC	0,003638696	0,00376733	359135	1487325	1846460
238	MALI BUKOVEC	0,003638945	0,002137065	359160	843703	1202863
239	JAKŠIĆ	0,003639327	0,003982336	359197	1572208	1931405
240	LANIŠĆE	0,003640819	0,000316602	359345	124993	484338
241	LIPOVLJANI	0,00364308	0,003316054	359568	1309163	1668731
242	NETRETIĆ	0,003643181	0,002881317	359578	1137531	1497108
243	ĐELEKOVEC	0,00364323	0,001513311	359583	597448	957031
244	LASINJA	0,003643467	0,001561747	359606	616570	976176
245	VELIKA LUDINA	0,003644099	0,002697026	359668	1064773	1424442
246	GORIČAN	0,003645199	0,002767907	359777	1092757	1452534

247	LOKVE	0,003645556	0,001004149	359812	396433	756245
248	SELCA	0,003649536	0,00190552	360205	752291	1112496
249	SVETI ĐURĐ	0,003649656	0,003929176	360217	1551220	1911437
250	ŽUPANJA	0,003650107	0,010812912	360261	4268888	4629149
251	LIPIK	0,00365088	0,00605679	360338	2391193	2751530
252	JALŽABET	0,003651311	0,003760242	360380	1484526	1844906
253	NOVA GRADIŠKA	0,003651608	0,013810001	360409	5452125	5812534
254	MOLVE	0,003652941	0,002087448	360541	824115	1184656
255	VIRJE	0,003653056	0,004538753	360552	1791879	2152431
256	VRGORAC	0,003658066	0,006731342	361047	2657503	3018549
257	DONJI VIDOVEC	0,003659095	0,001414078	361148	558271	919420
258	ĐAKOVO	0,003659498	0,027852728	361188	10996128	11357316
259	KUKLJICA	0,003660666	0,000741889	361304	292894	654198
260	ŠOLTA	0,003663189	0,00233317	361553	921125	1282677
261	RAKOVEC	0,00366332	0,001347922	361565	532153	893719
262	DRNJE	0,003665468	0,001811012	361777	714979	1076757
263	BUDINŠČINA	0,003666366	0,002577709	361866	1017668	1379534
264	BENKOVAC	0,003667422	0,011435484	361970	4514676	4876647
265	LEPOGLAVA	0,003672444	0,008204487	362466	3239094	3601560
266	KLAKAR	0,003675241	0,00238633	362742	942112	1304854
267	OPUZEN	0,00367572	0,003352676	362789	1323621	1686410
268	ČEPIN	0,00367612	0,011417764	362829	4507680	4870509
269	HRAŠČINA	0,003678604	0,001639716	363074	647352	1010426
270	METKOVIĆ	0,003679734	0,017997892	363186	7105485	7468670
271	BREZNIČKI HUM	0,003680131	0,00133729	363225	527956	891181
272	GORNJI MIHALJEVEC	0,003680797	0,002055552	363290	811522	1174813
273	SLIVNO	0,003684124	0,002417045	363619	954238	1317857
274	MARINA	0,003684298	0,005047916	363636	1992894	2356530
275	DONJA DUBRAVA	0,003686192	0,001958681	363823	773278	1137101

276	MIHOVLJAN	0,003687431	0,001981127	363945	782140	1146085
277	OTOČAC	0,003691322	0,009843022	364329	3885980	4250309
278	LEKENIK	0,003693957	0,006311962	364589	2491933	2856523
279	ŽAKANJE	0,003694481	0,002046101	364641	807791	1172432
280	POPOVAČA	0,003694706	0,012114761	364663	4782852	5147515
281	BREZNICA	0,003695983	0,002327263	364789	918793	1283582
282	PETRINJA	0,003696254	0,023567966	364816	9304524	9669340
283	PAKRAC	0,003696853	0,008371058	364875	3304855	3669730
284	BRCKOVLJANI	0,003696945	0,006941622	364884	2740520	3105405
285	ČABAR	0,003697633	0,00381104	364952	1504581	1869533
286	KOTORIBA	0,00369791	0,003470811	364979	1370260	1735240
287	KAMANJE	0,00369839	0,000976978	365027	385706	750733

Izvor: Obrada autorica, podaci MFIN, MRRFEU

PRILOG 12. Konačan iznos kapitalnog transfera

Br.	Lokalna samouprava	Komunalne naknade (HRK)	Fiskalni gap (HRK)	Kapitalni transfer (HRK)	Konačan iznos komunalne naknade (HRK)
1	ERVENIK	47920	3680324	612976	660896
2	KISTANJE	37306	12484678	1519688	1556994
3	DONJI LAPAC	444148	6010580	921259	1365407
4	DVOR	1015712	13141218	1683526	2699238
5	ŽUMBERAK	5711523	0	0	5711523
6	BISKUPIJA	642145	4919506	835882	1478027
7	GVOZD	490557	9182085	1242879	1733436
8	KIJEVO	74305	1210970	416815	491120
9	VRHOVINE	431891	2653715	604159	1036050
10	OKUČANI	7157774	3819044	1385648	8543422
11	LEVANJSKA VAROŠ	275142	3349145	660570	935712
12	CIVLJANE	222089	585933	384111	606200
13	DONJI KUKURUZARI	106619	4996680	808844	915463
14	GUNJA	195498	12090222	1522343	1717841
15	GORNJI BOGIĆEVCI	311245	6436450	977366	1288611
16	MAJUR	219107	3372103	666743	885850
17	JAGODNJAK	237999	6849916	1012434	1250433
18	VOĆIN	5115297	3843828	1197826	6313123
19	PRGOMET	233490	2119698	546854	780344
20	POPOVAC	4083626	2749124	989026	5072652
21	STARA GRADIŠKA	1326727	2978000	740406	2067133
22	ĐULOVAC	882	13097586	1609912	1610794
23	DRAŽ	278107	8931458	1226946	1505053
24	HRVATSKA DUBICA	231634	6676721	1000870	1232504

25	KRNJAK	214278	6079791	940789	1155067
26	MARKUŠICA	118444	8259472	1146558	1265002
27	SUNJA	1446513	18040529	2243723	3690236
28	VRBJE	4306269	3684174	1110408	5416677
29	ŠODOLOVCI	1768357	3982305	891827	2660184
30	PETLOVAC	183244	8671925	1198516	1381760
31	GRADINA	256226	13324220	1664973	1921199
32	DRENOVCI	755117	16548847	2033157	2788274
33	JANJINA	128596	2337999	568858	697454
34	CISTA PROVO	45383	8455390	1164580	1209963
35	GRAČAC	1137825	13680644	1788738	2926563
36	VOJNIĆ	716027	16304421	2006641	2722668
37	PLAŠKI	975554	6821153	1096458	2072012
38	DRENJE	213418	9832521	1318577	1531995
39	NEGOSLAVCI	113064	4531883	786055	899119
40	ZAŽABLJE	6161575	0	0	6161575
41	LOKVIČIĆI	20812	3130948	638914	659726
42	BOROVO	747849	16050511	1986322	2734171
43	BABINA GREDA	540342	12510873	1616817	2157159
44	ČAGLIN	126670	9848390	1313228	1439898
45	PODGORAČ	155065	11445490	1474653	1629718
46	SLAVONSKI ŠAMAC	568866	6878170	1064885	1633751
47	TRPINJA	635061	19055168	2274139	2909200
48	ZRINSKI TOPOLOVAC	1245651	2284131	679146	1924797
49	MIKLEUŠ	243288	4798583	828416	1071704
50	LUKAČ	599398	12437641	1617885	2217283
51	SUHOPOLJE	797019	24091015	2787633	3584652
52	VELIKA PISANICA	155308	6048981	943628	1098936

53	ČAĐAVICA	415602	6932204	1056544	1472146
54	ŠTITAR	122613	7211017	1055622	1178235
55	VILJEVO	11437614	0	0	11437614
56	SOPJE	111410869	0	0	111410869
57	CETINGRAD	169874	6875514	1028821	1198695
58	PODRAVSKA MOSLAVINA	304886	4203028	778729	1083615
59	KNEŽEVI VINOGRADI	980457	14882298	1899543	2880000
60	TRNAVA	1307895	4603426	917578	2225473
61	ERDUT	776773	24909833	2869500	3646273
62	NOVA BUKOVICA	7843274	0	0	7843274
63	TOMPOJEVCI	1570959	3702450	854886	2425845
64	DRAGALIĆ	95681	4903662	828049	923730
65	GORJANI	33831	5853864	915818	949649
66	BOŠNJACI	713583	12838511	1672343	2385926
67	UNEŠIĆ	36679319	0	0	36679319
68	SUĆURAJ	831418	1181550	534427	1365845
69	DEŽANOVAC	401600	8944998	1258515	1660115
70	ŠANDROVAC	274552	6392814	994691	1269243
71	VRBANJA	1124695	12436850	1675307	2800002
72	ZDENCI	955258	5910569	1014544	1969802
73	BEREK	123664	5102492	852858	976522
74	ĐURĐENOVAC	438336	24756841	2823872	3262208
75	DAVOR	414988	11535237	1517174	1932162
76	ŠPIŠIĆ BUKOVICA	308319	15299271	1878178	2186497
77	JASENOVAC	500845	6865862	1064894	1565739
78	DARDA	622267	25021811	2868924	3491191
79	CRNAC	276510	4996899	858501	1135011

80	STARO PETROVO SELO	391810	19029078	2254895	2646705
81	SEVERIN	752154	2564990	665444	1417598
82	UDBINA	19943830	0	0	19943830
83	BRINJE	1261200	10849685	1534159	2795359
84	PROLOŽAC	696588	14008474	1790408	2486996
85	LEČEVICA	186710	2152302	569875	756585
86	LOVREĆ	243600	6381238	993520	1237120
87	POJEZERJE	335592	4120344	779606	1115198
88	RIBNIK	104531398	0	0	104531398
89	NOVA RAČA	4036809	8986054	1625620	5662429
90	KONČANICA	398183	8130942	1182093	1580276
91	GLINA	4025026	29600045	3659266	7684292
92	ZAGVOZD	0	4522090	786819	786819
93	KULA NORINSKA	29585	6651957	1000152	1029737
94	SEMELJCI	3429722	13382813	2000324	5430046
95	REŠETARI	70372	18131395	2137709	2208081
96	RUNOVIĆI	169503	9129842	1259068	1428571
97	KAPELA	323973	10860758	1445198	1769171
98	VLADISLAVCI	11016694	0	0	11016694
99	BOGDANOVCI	0	7300553	1062305	1062305
100	FARKAŠEVAC	173390	7207493	1070286	1243676
101	HRVATSKA KOSTAJNICA	513991	8364804	1218242	1732233
102	VRLIKA	3385437	4779842	1147877	4533314
103	BROD MORAVICE	155082	2977777	651654	806736
104	TOPUSKO	140695	10358870	1378784	1519479
105	STARI JANKOVCI	222235	15234146	1868316	2090551
106	STRIZIVOJNA	447402	9130734	1288149	1735551

107	RUŽIĆ	276386	5786144	941341	1217727
108	VIŠKOVCI	975261	6093753	1040853	2016114
109	ČAČINCI	178685	10037364	1351700	1530385
110	SOKOLOVAC	27404569	0	0	27404569
111	KAPTOL	452660	11856686	1558558	2011218
112	GUNDINCI	58641	7549055	1094510	1153151
113	NOVA KAPELA	355849	15677016	1926184	2282033
114	PUNITOVCI	649565	6731318	1072358	1721923
115	KOŠKA	654799	14319604	1822646	2477445
116	IVANSKA	290092	10370133	1397007	1687099
117	SIKIREVCI	3410381	6172481	1290742	4701123
118	DONJA MOTIČINA	119329	6184190	967102	1086431
119	KLOŠTAR PODRAVSKI	296152	12693634	1627309	1923461
120	PRIVLAKA	497579	9860228	1367530	1865109
121	VRPOLJE	1934498	11381332	1659516	3594014
122	BRESTOVAC	229124	13852201	1735185	1964309
123	GRADIŠTE	394454	10128738	1384165	1778619
124	TORDINCI	762079	7067705	1118380	1880459
125	TOUNJ	451312	4283416	812964	1264276
126	ZMIJAVCI	304894	7510714	1117057	1421951
127	VELIKI GRĐEVAC	629258	10314483	1425824	2055082
128	CERNIK	566065	13439656	1728136	2294201
129	DONJA VOĆA	196411	9395901	1292534	1488945
130	ŠESTANOVAC	23285341	0	0	23285341
131	MARIJANCI	392493	8826522	1256106	1648599
132	VELIKA KOPANICA	238656	12146295	1568591	1807247
133	BEBRINA	296238	13014867	1660040	1956278
134	ILOK	699933	23139089	2699166	3399099

135	SABORSKO	518327	1683652	563736	1082063
136	BELI MANASTIR	4788609	32886024	4064948	8853557
137	MAGADENOVAC	301761	7159451	1082987	1384748
138	PRESEKA	363206	4971632	873269	1236475
139	SKRADIN	3956036	11868917	1908817	5864853
140	ŠTEFANJE	242908	7733360	1134484	1377392
141	ROVIŠĆE	4448816	15132732	2280032	6728848
142	SATNICA ĐAKOVAČKA	4574737	3812630	1175182	5749919
143	PODBABLJE	496799	18569694	2229244	2726043
144	FERIČANCI	326767	7824336	1152803	1479570
145	STARI MIKANOVCI	490655	10939790	1476511	1967166
146	VELIKO TROJSTVO	152455	11088979	1457908	1610363
147	MARTIJANEC	395975	12069306	1578788	1974763
148	MARTINSKA VES	412868	13106149	1682921	2095789
149	RASINJA	2012268	10419936	1575862	3588130
150	NIJEMCI	3626331	13034996	1993287	5619618
151	BIZOVAC	577930	17061529	2090020	2667950
152	VELIKA TRNOVITICA	415456	4739821	857991	1273447
153	NOVO VIRJE	4515543	332591	827785	5343328
154	GARČIN	331803	18337766	2192003	2523806
155	OTOK.	886367	22262765	2634163	3520530
156	VUKA	7937296	0	0	7937296
157	KUTJEVO	956221	22055878	2620759	3576980
158	DONJI ANDRIJEVCI	242033	14212589	1776168	2018201
159	PLETERNICA	4528732	38650849	4611548	9140280
160	PITOMAČA	185321	39516456	4268292	4453613
161	ORIOVAC	178280	22361291	2574371	2752651
162	DUBRAVA	212056	21146196	2457865	2669921

163	SIRAČ	54062161	0	0	54062161
164	SVETI PETAR OREHOVEC	492064	18134978	2188411	2680475
165	PODCRKAVLJE	942192	9486494	1379264	2321456
166	CERNA	515304	17024924	2081356	2596660
167	PERUŠIĆ	217129	9105842	1270342	1487471
168	GORNJA RIJEKA	218779	7147928	1077258	1296037
169	BELIŠĆE	2786119	39193242	4493660	7279779
170	OBROVAC	2128948	14187433	1960765	4089713
171	VRBOVSKO	228764	18086409	2158078	2386842
172	GRUBIŠNO POLJE	1232869	24127692	2853650	4086519
173	KARLOBAG	2139964	1545752	714398	2854362
174	BRODSKI STUPNIK	293641	10843837	1449942	1743583
175	KNIN	2808501	52160646	5776261	8584762
176	OPRISAVCI	656009	8643336	1268661	1924670
177	GENERALSKI STOL	129640	10128936	1363397	1493037
178	VELIKA	298478	20974719	2450684	2749162
179	GAREŠNICA	1671449	39079340	4373390	6044839
180	TRILJ	87578	38574638	4167670	4255248
181	PRIMORSKI DOLAC	2907979	333561	671596	3579575
182	DESINIĆ	196116	11758835	1531755	1727871
183	FERDINANDOVAC	133862	6552405	1012086	1145948
184	VOĐINCI	171487	7549616	1114351	1285838
185	LIŠANE OSTROVIČKE	65126	2736963	628857	693983
186	PROMINA	446704	4009232	792248	1238952
187	HERCEGOVAC	343190	8682089	1243382	1586572
188	OTOK	2060187	21556747	2683634	4743821
189	IMOTSKI	2028012	41222448	4621649	6649661

190	GRADAC	1251461	10093929	1472647	2724108
191	SIBINJ	187243	26888594	3025319	3212562
192	MUĆ	862539	15510546	1969135	2831674
193	ZAGORSKA SELA	743452	3504572	772437	1515889
194	JARMINA	154775	9371383	1293749	1448524
195	SVETI IVAN ŽABNO	364550	20157328	2379202	2743752
196	BOSILJEVO	161480	4752808	838726	1000206
197	KOPRIVNIČKI BREGI	127294	9172051	1271714	1399008
198	OREHOVICA	909054	11943699	1622525	2531579
199	BEDNJA	741960	15272004	1934697	2676657
200	ANDRIJAŠEVCI	496134	15763544	1959032	2455166
201	PODTUREN	9814	16608985	1994743	2004557
202	LEGRAD	555016	8498615	1248274	1803290
203	PODRAVSKE SESVETE	3986095	2846655	1029204	5015299
204	GOLA	182240	9636886	1324069	1506309
205	NOVSKA	299618	52325792	5549198	5848816
206	MRKOPALJ	327097	4039059	785976	1113073
207	NOVIGRAD.	171565	10696572	1427745	1599310
208	DOMAŠINEC	199846	8886862	1252019	1451865
209	PETRIJEVCI	10567478	1174835	1514266	12081744
210	KRAŠIĆ	123800	10508073	1404680	1528480
211	PETERANEC	331953	10536184	1428115	1760068
212	SELNICA	236800	12219030	1584860	1821660
213	ŠTRIGOVA	6220815	4916663	1454965	7675780
214	LOBOR	307753	12464671	1616442	1924195
215	LOVAS	531625	4099146	812891	1344516
216	IVANKOVO	944836	29972651	3407562	4352398
217	POKUPSKO	376833	8724050	1254302	1631135

218	HRVACE	854234	14002037	1822390	2676624
219	SLATINA	16891112	37463749	5721214	22612326
220	BUKOVlje	512810	12373020	1628443	2141253
221	VISOKO	10095772	0	0	10095772
222	NUŠTAR	2225903	20743668	2623906	4849809
223	TOVARNIK	960128	8807019	1321013	2281141
224	HLEBINE	161645	5414182	907430	1069075
225	ČEMINAC	8891072	2846516	1516005	10407077
226	MALA SUBOTICA	437877	20088726	2383568	2821445
227	VALPOVO	1193766	45038344	4920963	6114729
228	GORNJA VRBA	765109	9479291	1369021	2134130
229	CESTICA	546698	25087930	2888114	3434812
230	VRATIŠINEC	103437	7801951	1138325	1241762
231	KALNIK	134227	5318743	896354	1030581
232	PIROVAC	869466	6719329	1107269	1976735
233	STANKOVCI	192945	8459037	1212360	1405305
234	DONJI MIHOLJAC	1280280	36668419	4104388	5384668
235	ORLE	1617891	6722223	1182069	2799960
236	ERNESTINOVO	720317	8484523	1267656	1987973
237	GRADEC	321154	14747754	1846460	2167614
238	MALI BUKOVEC	233778	8314248	1202863	1436641
239	JAKŠIĆ	477858	15451051	1931405	2409263
240	LANIŠĆE	293556	972818	484338	777894
241	LIPOVLJANI	677890	12585962	1668731	2346621
242	NETRETIĆ	514478	11010473	1497108	2011586
243	ĐELEKOVEC	127999	5925081	957031	1085030
244	LASINJA	331332	5915484	976176	1307508
245	VELIKA LUDINA	132475	10655332	1424442	1556917
246	GORIČAN	536627	10534697	1452534	1989161

247	LOKVE	357075	3659410	756245	1113320
248	SELCA	223260	7398612	1112496	1335756
249	SVETI ĐURĐ	2976178	12740093	1911437	4887615
250	ŽUPANJA	5711523	37538937	4629149	10340672
251	LIPIK	2340560	21885935	2751530	5092090
252	JALŽABET	620816	14419741	1844906	2465722
253	NOVA GRADIŠKA	1021557	54216931	5812534	6834091
254	MOLVE	993145	7356419	1184656	2177801
255	VIRJE	1090929	17063585	2152431	3243360
256	VRGORAC	157426	26767202	3018549	3175975
257	DONJI VIDOVEC	82616	5573541	919420	1002036
258	ĐAKOVO	3484547	107923308	11357316	14841863
259	KUKLJICA	495868	2471606	654198	1150066
260	ŠOLTA	495273	8837149	1282677	1777950
261	RAKOVEC	4886264	505277	893719	5779983
262	DRNJE	274801	6969049	1076757	1351558
263	BUDINŠČINA	375011	9935543	1379534	1754545
264	BENKOVAC	4654833	41085848	4876647	9531480
265	LEPOGLAVA	900566	31916482	3601560	4502126
266	KLAKAR	6350	9538709	1304854	1311204
267	OPUZEN	2028361	11381975	1686410	3714771
268	ČEPIN	1676120	43993682	4870509	6546629
269	HRAŠČINA	84132	6474552	1010426	1094558
270	METKOVIĆ	4675373	67314221	7468670	12144043
271	BREZNIČKI HUM	342514	5006500	891181	1233695
272	GORNJI MIHALJEVEC	121707	8100275	1174813	1296520
273	SLIVNO	8988466	679451	1317857	10306323
274	MARINA	2355115	17835993	2356530	4711645
275	DONJA DUBRAVA	274481	7560028	1137101	1411582

276	MIHOVLJAN	171318	7752971	1146085	1317403
277	OTOČAC	616200	38754808	4250309	4866509
278	LEKENIK	1553114	23694041	2856523	4409637
279	ŽAKANJE	0	8184180	1172432	1172432
280	POPOVAČA	15944479	32513236	5147515	21091994
281	BREZNICA	267826	9040970	1283582	1551408
282	PETRINJA	107133	94162142	9669340	9776473
283	PAKRAC	1082711	32400602	3669730	4752441
284	BRCKOVLJANI	1159108	26606619	3105405	4264513
285	ČABAR	1148838	14094905	1869533	3018371
286	KOTORIBA	603710	13279154	1735240	2338950
287	KAMANJE	141008	3766796	750733	891741

Izvor: Obrada autorica, podaci MFIN, MRRFEU

PRILOG 13. Empirijska istraživanja problematike sustava fiskalnog izravnjanja

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

na gospodarski rast. Što je više, naši nalazi pokazuju 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, relativno slobodna od korupcije zemlja 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 subnacionalne vlade poboljšava gospodarski rast u mladim federacijama u razvoju u rasponu od jednog postotnog boda u subnacionalnom 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 subnacionalnih rashoda i prihoda premošćuje se bespovratnim sredstvima središnje vlade i/ili subnacionalnim 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. Koristeći zbirne podatke 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 temeljene 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 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 (2020)
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 (2019)

<p>Proučavaju utjecaj vertikalnih potpora na učinkovitost javnog sektora. Predstavljaju vrlo jednostavan model koji prikazuje odnos između vertikalnih bespovratnih sredstava i učinkovitosti lokalnog javnog sektora kako bi pokazali kako fiskalno izjednačavanje oblikuje taj odnos. Rezultati sugeriraju da optimističan pogled glede utjecaj vertikalnih potpora na učinkovitost lokalnog javnog sektora nema empirijsku potporu. Umjesto toga, veza će vjerojatno biti negativna ili u najboljem slučaju neutralna. Također, ponovna procjena postojeće literature i studija slučaja podupiru ideju da postoji fiskalna dilema između učinkovitosti i pravednosti sustava za fiskalnog izravnjanja. Dakle, kombiniranje vertikalnih bespovratnih sredstava s pomnijim praćenjem može biti način za rješavanje kompromisa učinkovitosti i udjela u sustavima fiskalnog izravnjanja u saveznom državama. Takva razmatranja jesu od posebnog značaja za EU i njezinu regionalnu politiku gdje su znatni iznosi bespovratnih sredstava koncentrirani u siromašnoj europskoj regiji, a asimetrija informacija je posebno velika.</p>	<p>Bischoff et al (2017)</p>
<p>Pokazuju kako sustav saveznih potpora za izjednačavanje prihoda može ograničiti poreznu konkurenciju među subnacionalnim vladama, ispraviti fiskalne eksternalije i povećati potrošnju. Nadalje, analiza pokazuje da sustav potpora za izjednačavanje porezne osnovice stvara poticaj za lokalne vlasti da pojačaju porezne napore, u korist svih lokalnih samouprava.</p>	<p>Bucovetsky i Smart (2006)</p>
<p>Koristili su podatke kanadskih provincija za ispitivanje učinka fiskalnog izjednačavanja na sastav potrošnje lokalne samouprave. Procjene pokazuju da provincije koje primaju sredstva fiskalnog izjednačavanja troše manje na produktivne vladine usluge i alociraju više udjela na neproduktivne 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 sugeriraju da sredstva fiskalnog izjednačavanja mogu naštetiti rastu u provincijama primateljicama i prouzročiti veće razlike u fiskalnim kapacitetima i životnom standardu. Fiskalno izjednačavanje može povećati regionalne razlike usmjeravanjem javne potrošnje prema neproduktivnim vladinim</p>	<p>Hailemariam i Dzhumashev (2018)</p>

<p>izdacima, smanjujući kapacitete za prikupljanje vlastitih prihoda u provincijama koje primaju sredstva za izjednačavanje, što na kraju koči gospodarski rast. Nadalje, nalazi sugeriraju da fiskalno izjednačavanje trebalo bi reformirati na način koji smanjuje regionalne razlike potičući razvoj prihoda iz vlastitih izvora i smanjujući veličinu bezuvjetnih transfera za izjednačavanje tijekom vremena. Specifična bespovratna sredstva, poput investicijskih, također mogu pomoći u promicanju gospodarskih aktivnosti koje donose prihod.</p>	
<p>Zaključuje da, dok se u teoriji može iznijeti jak argument za sveobuhvatno fiskalno izjednačavanje, u praksi izjednačavanje fiskalnih potreba kao dio sveobuhvatnog programa izravnjanja uvodi značajnu složenost koja djeluje protiv jednostavnosti, transparentnosti i opće prihvatljivosti programa. To ne znači da izjednačavanje fiskalnih potreba treba napustiti u interesu jednostavnosti i transparentnosti. Umjesto toga, očuvaju 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 temeljeni na rezultatima dodatno bi poboljšali odgovornost građana za rezultate i time ponudili potencijal za jačanje povjerenja javnosti i povjerenja u vladine operacije.</p>	<p style="text-align: center;">Shah (2012)</p>
<p>Analizirali su učinaka izjednačavanja transfera na ponašanje subfederalne 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 da izjednačujući transferi imaju negativan utjecaj na poreznu provedbu i na taj način iskrivljuju fiskalne odluke država. Nadalje, također nalaze da paušalne potpore savezne vlade imaju negativan učinak na porezne prihode.</p>	<p style="text-align: center;">Baretti, Huber i Lichtblau (2002)</p>
<p>Koristeći regresijske modele panela s fiksnim i slučajnim učinkom, pokušava empirijski ispitati</p>	<p style="text-align: center;">Kumar Panda (2009)</p>

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

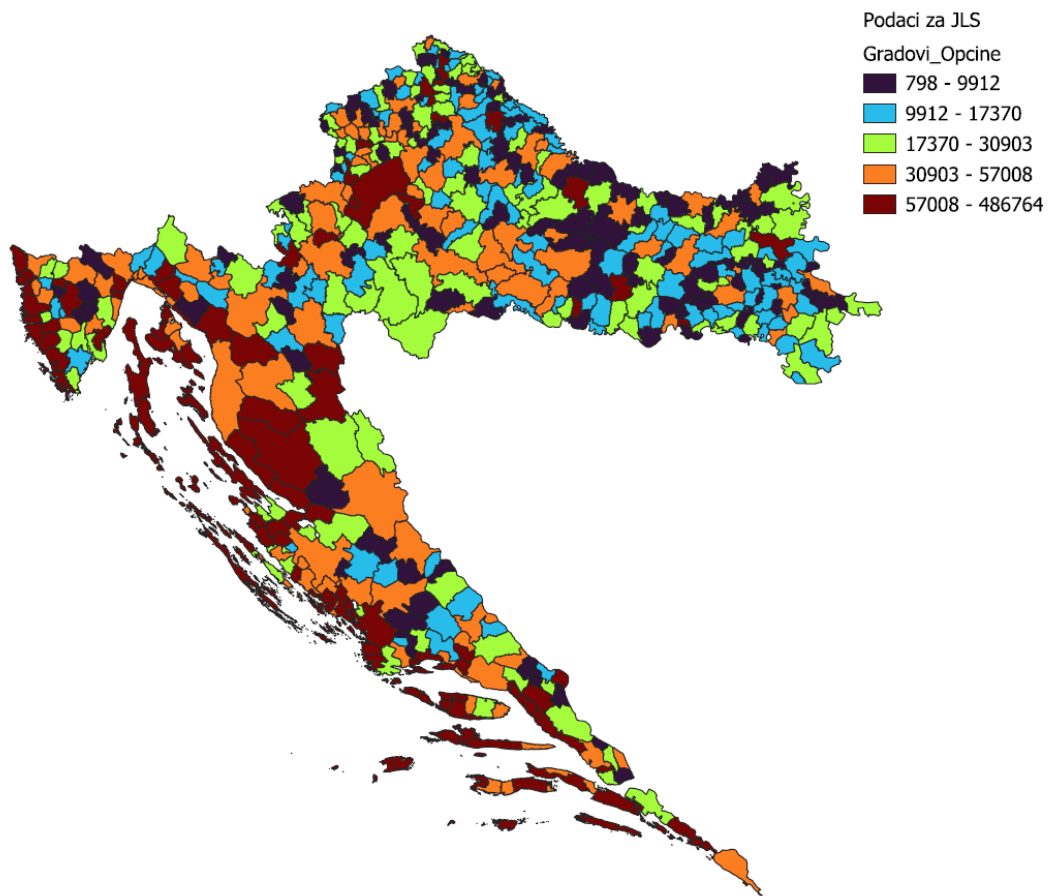
<p>jedan su od glavnih instrumenata koje vlade koriste za ispravljanje ovih neravnoteža. Unatoč pozitivnom utjecaju koji transferi imaju, naravno, oni također imaju komponentu moralnog hazarda, s obzirom na to da mogu generirati —negativne reakcije nižih vlada u smislu fiskalne lijenosti, što se u slučaju može prevesti u manji fiskalni napor. Rezultati pokazuju da su uvjetni transferi, koji su započeli 1998. godine, generirali lijenost prema naplati poreza na imovinu, negativno utječući na fiskalni napor, čak i nakon kontrole demografskih čimbenika, stanovništva i indeksa isključenosti.</p>	
<p>U svom radu navodi da teorijska razmatranja sugeriraju da transferi fiskalnog izravnjanja imaju poticajni učinak na porezni napor lokalnih jurisdikcija. Ova teorijska predviđanja o poticajnom učinku fiskalnog izjednačavanja testirana su na velikom panelu njemačkih općina.</p>	<p>Buettner (2006)</p>
<p>Razmatraju središnja pitanja koja se pojavljuju pri osmišljavanju međuvladinih transfera i istražuje 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 odgovorni su za rezultate.</p>	<p>Bird i Smart (2002)</p>
<p>Proučava kako su transferi opće namjene temeljeni na pravilima s više razine vlasti utječu na rashode i oporezivanje općina. Skup podataka pokriva 319 općina u njemačkoj pokrajini Hesse u razdoblju od 2001. do 2010. godine. Za identifikaciju, oslonio se na diskontinuitete u formuli raspodjele za transfere opće namjene koje država Hesse plaća svojim općinama. Iskorištavajući ove diskontinuitete za implementaciju instrumentalno-varijabilnog dizajna, našao je dokaze da općine Hessian 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.</p>	<p>Baskaran (2016)</p>
<p>Utvrđuju da sustav fiskalnog izravnjanja pozitivno utječe na regionalni gospodarski rast. Ne nalaze nikakve dokaze da regionalne vlade u Francuskoj neučinkovito alociraju transfere. Takvi nalazi u suprotnosti su s prethodnim empirijskim studijama</p>	<p>Siliverstovs i Thiessen, (2015)</p>

<p>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.</p>	
<p>Analiziraju učinak sustava fiskalnog izravnjanja na strukturu javnih rashoda nižih razina vlasti. Koristeći podatke za kanadske provincije, nalaze dokaze da je, nakon kontrole brojnih odrednica vladinih rashoda, omjer produktivnih rashoda i ukupnih državnih rashoda bio niži u provincijama koje primaju izravnjanje nego u pokrajinama koje ne primaju. Ključna pouka je da sustavi izjednačavanja utječu na ponašanje podnacionalnih vlada te da se značajna pozornost mora posvetiti dizajnu sustava fiskalnog izravnjanja ako se žele postići pozitivne značajke transfera dohotka bez žrtvovanja poticaja za rashode koji potiču rast od strane subnacionalnih vlada koje primaju transfere. Posebno se mora paziti da formula koja se koristi za izvršenje prijenosa ne potiče vlade primatelja da povećaju svoju dugoročnu ovisnost o sustavu prijenosa.</p>	<p>Cyrenne i Pandey (2014)</p>
<p>Analiziraju kako vertikalno ili horizontalno fiskalno izjednačavanje utječe na prekomjernu opskrbu lokalnim javnim dobrima zbog vertikalne fiskalne eksternalije, kada postoji utaja poreza. Poticaj prekomjerne potrošnje regionalnih vlasti ispituje se u slučajevima fiskalnog izjednačavanja na temelju ostvarenog dohotka prije oporezivanja i prijavljenog oporezivog dohotka. Pokazuju da je učinkovitija razina regionalne javne potrošnje povezana s vertikalnom shemom izjednačavanja koja se temelji na proxy zarađenom dohotku preuzetom iz podataka nacionalnih računa.</p>	<p>Grazzini i Petretto (2012)</p>
<p>Temeljem jednostavnog modela fiskalne iluzije analizira utjecaj međuvladinih bespovratnih sredstava na troškovnu učinkovitost lokalnih jurisdikcija. Smatra da viši stupanj preraspodjele unutar sustava fiskalnog izjednačavanja ili povećanje iznosa potpora koje prima lokalna nadležnost dovodi do proširenja organizacijske labavosti ili X-neučinkovitosti u toj jurisdikciji. Ovo teorijsko predviđanje testirano je provođenjem empirijske analize pomoću širokog panela njemačkih općina. Rezultati empirijske analize u skladu su s teorijskim nalazima i stoga podupiru postojanje negativnog poticajnog učinka</p>	<p>Kalb (2010)</p>

<p>međuvladinih bespovratnih sredstava na troškovnu učinkovitost lokalnih vlasti. S obzirom na razmatranja učinkovitosti, jedna implikacija gore izvedenog rezultata je da, kako bi se smanjio stupanj neučinkovitosti (ili kako bi se uklonila fiskalna iluzija), savezna vlada treba dati više autonomije lokalnim jurisdikcijama u prikupljanju vlastitih prihoda, budući da bi se u ovom slučaju fiskalna iluzija koja proizlazi iz međuvladinih bespovratnih sredstava smanjila</p>	
<p>Procijenjeni učinci porezne osnovice lokalne porezne stope prilično su jaki, što ukazuje na situaciju u kojoj bi smanjenje lokalne porezne stope dovelo do povećanja poreznih prihoda. Međutim, ovo očito kršenje racionalnosti porezne politike može se pripisati sustavu fiskalnog 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.</p>	<p>Buettner (2003)</p>
<p>Tvrđi da mjere rashodovnih potreba i fiskalnog kapaciteta mogu proizaći iz strukturnog modela potrošnje i oporezivanja lokalne samouprave. Dizajn sustava 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, budući da su takve pretpostavke potrebne da bi se opravdalo tumačenje procjena kao mjera rashodovne potrebe i fiskalnog kapaciteta.</p>	<p>Langørgen (2015)</p>

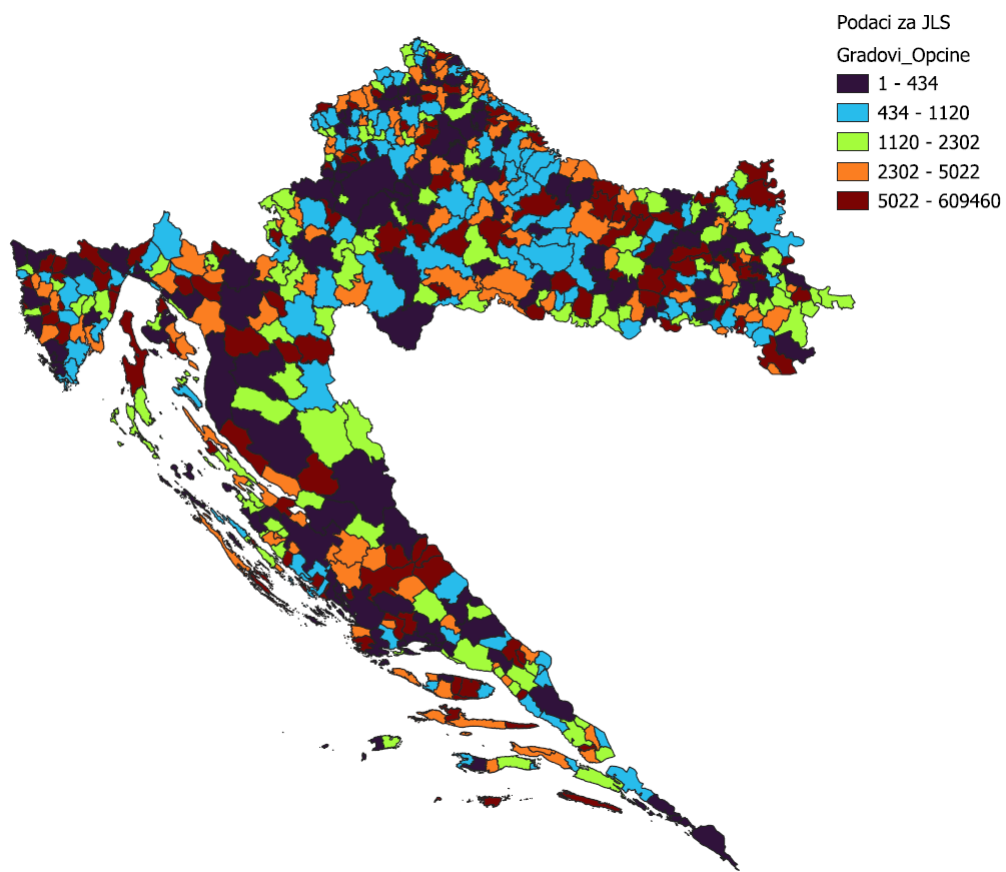
Izvor: Sistematizacija autora

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



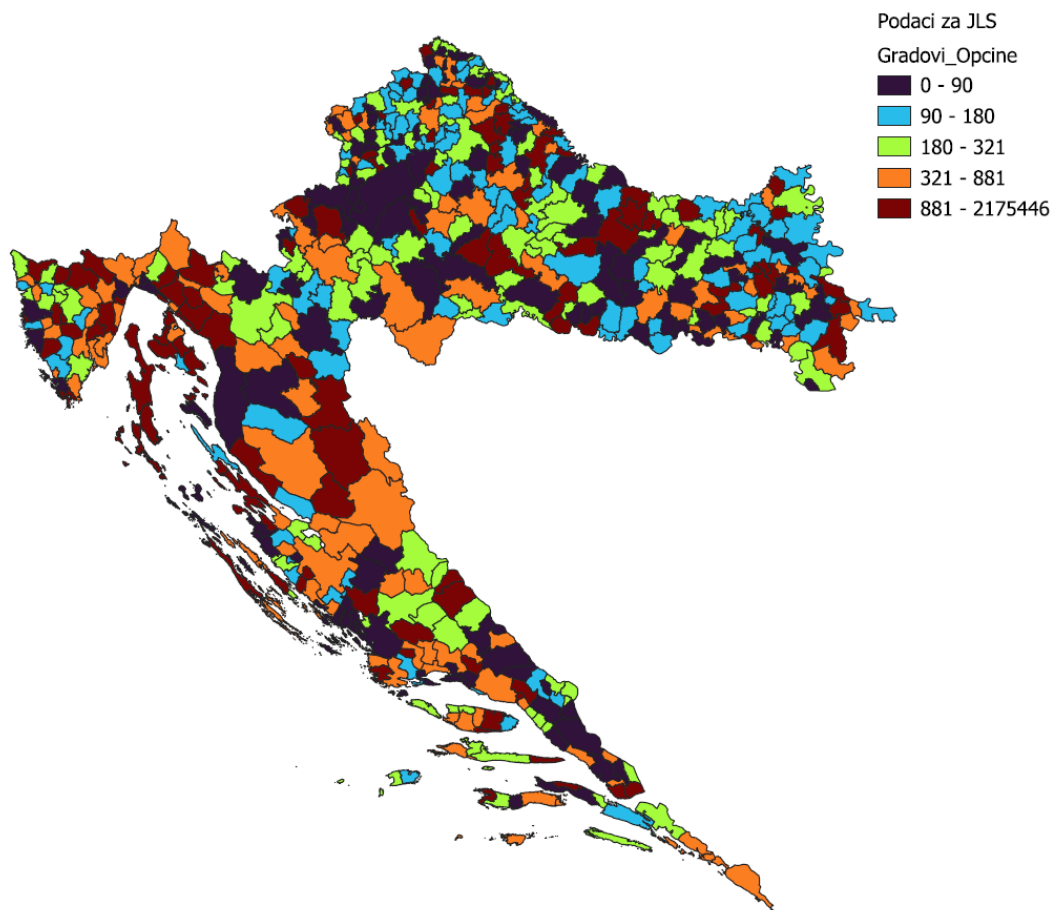
Izvor: Obrada autora

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



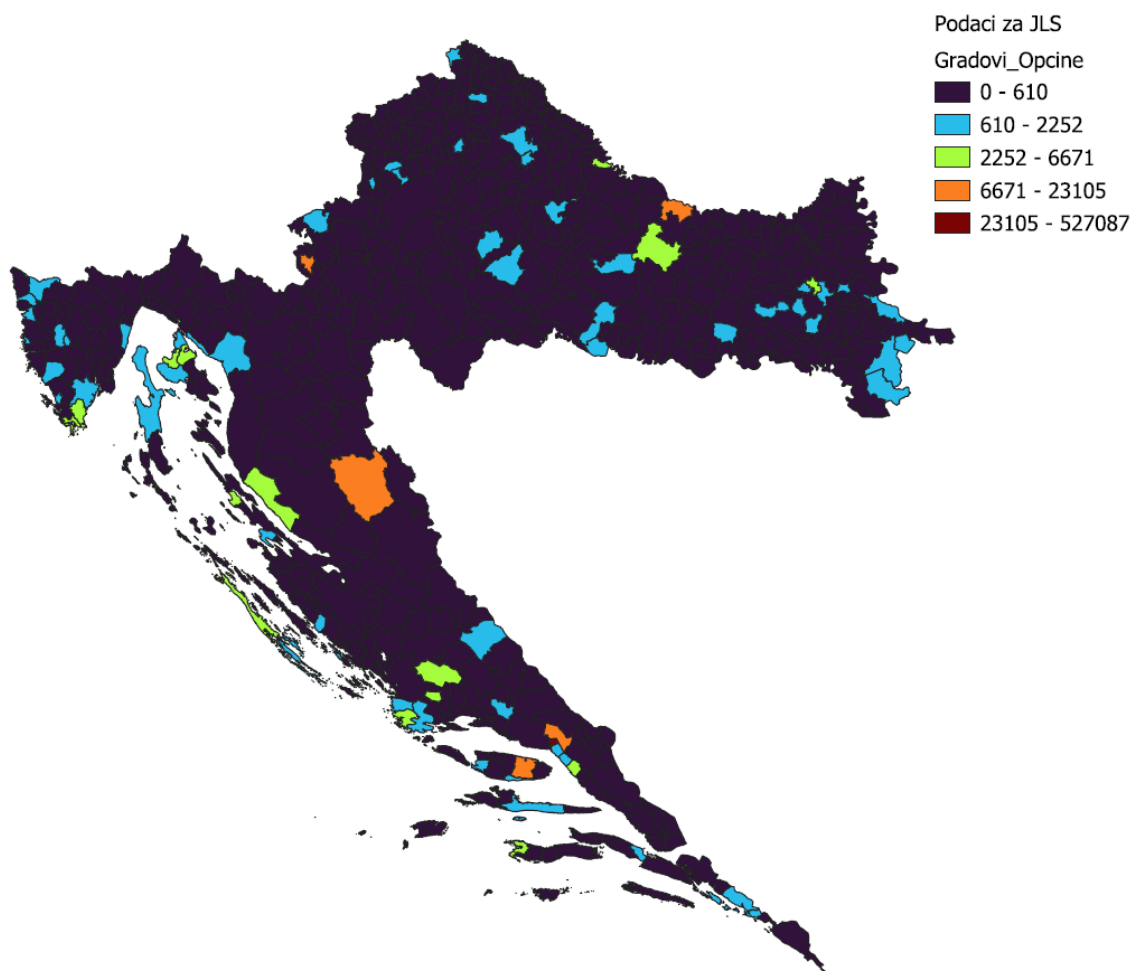
Izvor: Obrada autora

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



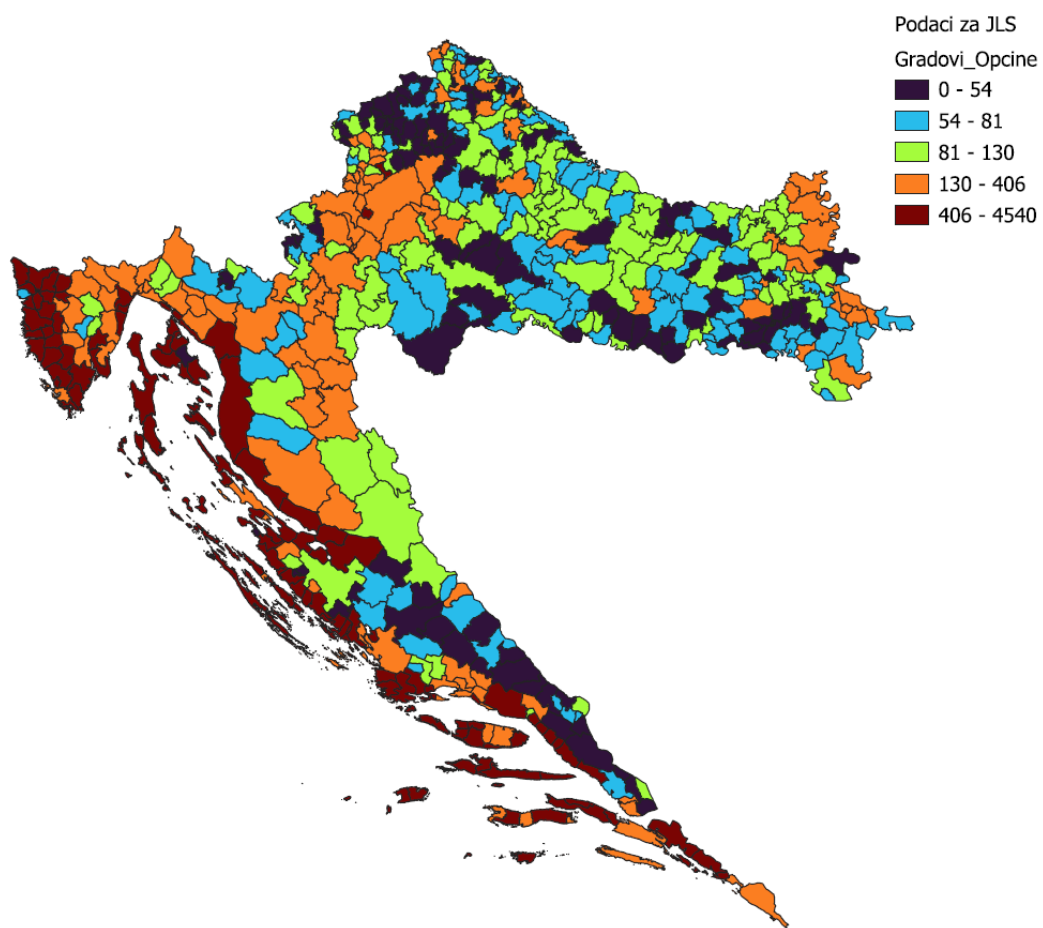
Izvor: Obrada autora

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



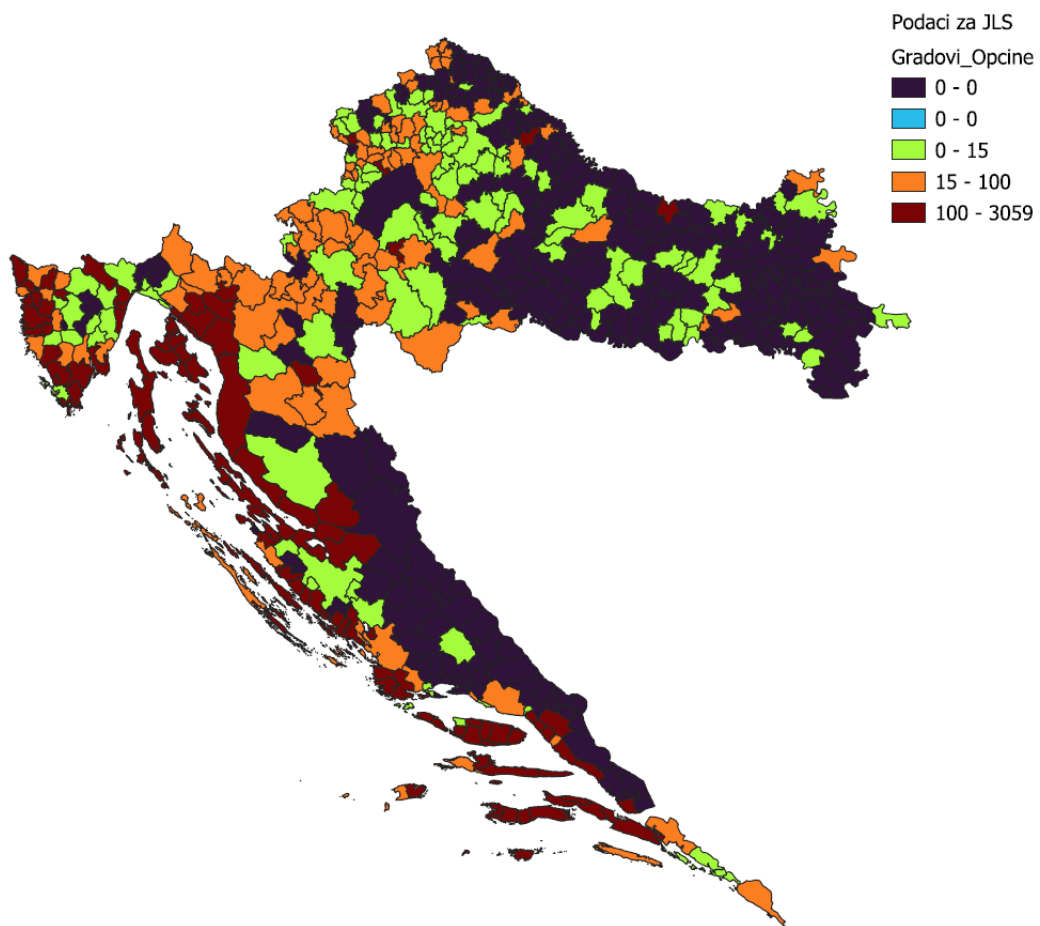
Izvor: Obrada autora

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



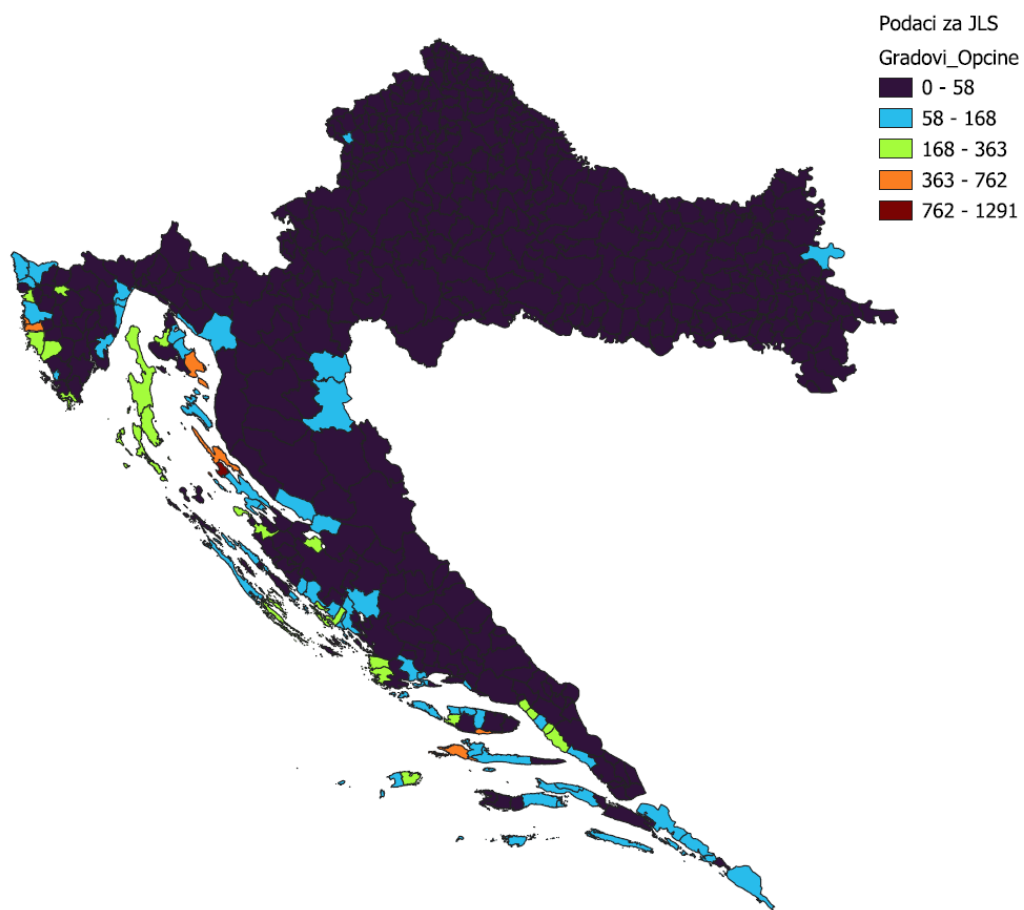
Izvor: Obrada autora

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



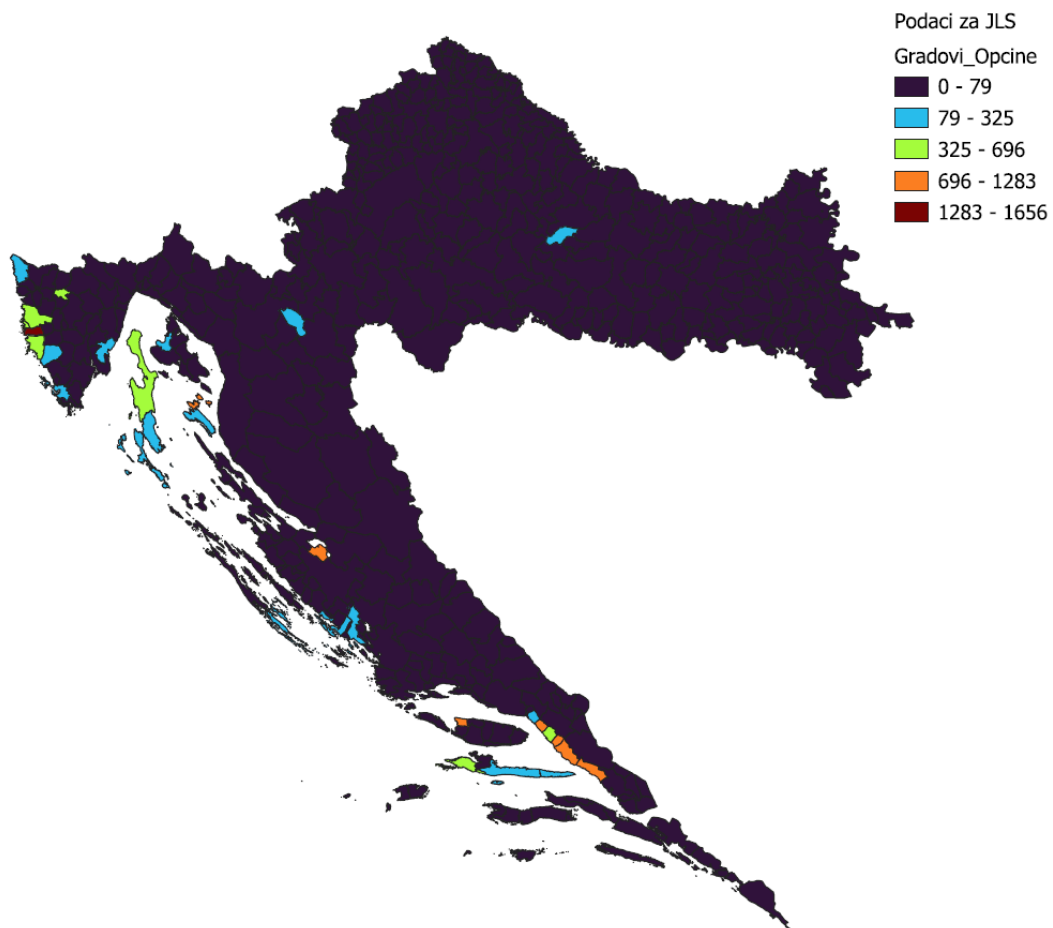
Izvor: Obrada autora

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



Izvor: Obrada autora

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



Izvor: Obrada autora