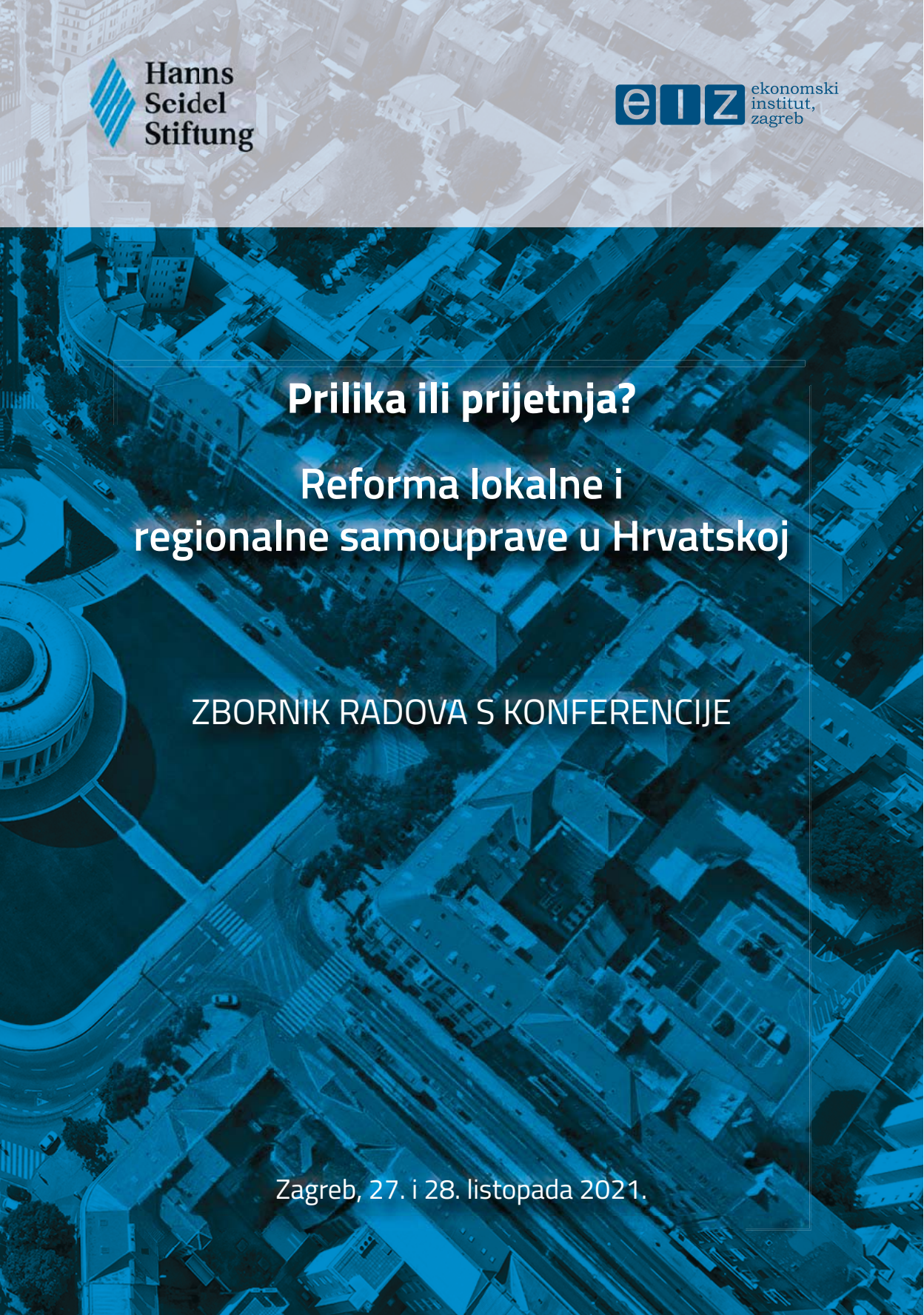


Hanns Seidel Stiftung

ekonomski institut, zagreb

Prilika ili prijetnja?

Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj

ZBORNIK RADOVA S KONFERENCIJE

Zagreb, 27. i 28. listopada 2021.

Prilika ili prijetnja?
Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj

ZBORNIK RADOVA S KONFERENCIJE

Hanns-Seidel-Stiftung
Ekonomski institut, Zagreb

2022.

© Hanns-Seidel-Stiftung
Ekonomski institut, Zagreb

IZDAVAČI:
Hanns-Seidel-Stiftung
Ekonomski institut, Zagreb

ZA IZDAVAČE:
Klaus Fiesinger, regionalni direktor za jugoistočnu Europu, Hanns-Seidel-Stiftung
Aleksandra Markić Boban, ravnateljica ureda u Zagrebu, Hanns-Seidel-Stiftung
Tajana Barbić, ravnateljica Ekonomskog instituta, Zagreb

UREDNICI:
Dubravka Jurlina Alibegović
Aleksandra Markić Boban
Klaus Fiesinger

RECENZENTI:
Krešimir Žigić
Aleksander Aristovnik

LEKTORICE:
Doris Baničević
Tamara Banjeglav

TEHNIČKI UREDNIK:
Vladimir Sukser

POKROVITELJSTVO:
Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske

Auswärtiges Amt

Ova publikacija tiskana je uz
financijsku potporu njemačkog
Saveznog ministarstva vanjskih poslova.

ISBN 978-953-49926-1-6 (Hanns-Seidel-Stiftung)
ISBN 978-953-6030-55-2 (Ekonomski institut, Zagreb)

Sadržaj ovog zbornika isključiva je odgovornost autora i autorica članaka
i nužno ne odražava stavove izdavača.

Hanns-Seidel-Stiftung
Ekonomski institut, Zagreb

Prilika ili prijetnja?
Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj

ZBORNIK RADOVA S KONFERENCIJE

Zagreb, 27. i 28. listopada 2021.

Zagreb, lipanj 2022.

Sadržaj

	PREDGOVOR	7
	UVOD	9
	PRVI DIO **REFORME LOKALNE SAMOUPRAVE**	
1.	RECENT LOCAL GOVERNMENT REFORMS IN EASTERN EUROPE Paweł Swianiewicz	17
	DRUGI DIO **STANJE U LOKALNOJ I REGIONALNOJ SAMOUPRAVI: PRAVNI I TERITORIJALNI IZAZOVI**	
2.	TERITORIJALNA SAMOUPRAVA I POLITIKA REGIONALNOG RAZVOJA U HRVATSKOJ: NUŽNA KOHABITACIJA ILI POŽELJNA SINERGIJA? Vedran Đulabić	43
	TREĆI DIO **STANJE U LOKALNOJ I REGIONALNOJ SAMOUPRAVI: USTROJSTVENI, DEMOGRAFSKI I FISKALNI IZAZOVI**	
3.	UČINKOVIT TERITORIJALNI USTROJ HRVATSKE – GEOGRAFSKI PRISTUP Petar Feletar i Dragutin Feletar	65
4.	DEMOGRAFSKI IZAZOVI NA LOKALNOJ I REGIONALNOJ RAZINI HRVATSKE Marin Strmota i Krešimir Ivanda	93
5.	(NE)EFIKASNOST LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE Sabina Hodžić i Tanja Fatur Šikić	111
6.	FISKALNA (NE)SAMOSTALNOST LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE Dubravka Jurlina Alibegović	125

ČETVRTI DIO
KAPACITETI LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE: IZAZOVI ZA VOĐENJE JAVNIH POLITIKA

7. INTEGRIRANI PRISTUP URBANOM RAZVOJU – HRVATSKA ISKUSTVA 157
Jakša Puljiz

8. FISKALNI I ADMINISTRATIVNI KAPACITET I PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST OPĆINA I GRADOVA U REPUBLICI HRVATSKOJ 181
Mihaela Bronić, Branko Stanić i Marija Opačak

PETI DIO
ETIČNOST I SURADNJA U LOKALNOJ I REGIONALNOJ SAMOUPRAVI: PRILIKE ZA KOLABORATIVNO UPRAVLJANJE

9. ETIČNOST U JEDINICAMA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE 203
Nediljka Rogošić i Nada Svete

10. SUDJELOVANJE GRAĐANA U DONOŠENJU ODLUKA U LOKALNOJ I REGIONALNOJ SAMOUPRAVI: INSTRUMENT E-SAVJETOVANJE S JAVNOŠĆU 239
Petra Đurman

POPIS TABLICA 261

POPIS SLIKA 263

O AUTORIMA 265

Predgovor

Konferencija pod naslovom „Prilika ili prijetnja? Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj" održana je u Zagrebu, 27. i 28. listopada 2021. godine, u organizaciji Zaklade Hanns Seidel i Ekonomskog instituta, Zagreb. Konferencija je održana pod pokroviteljstvom Ministarstva pravosuđa i uprave Republike Hrvatske.

Konferencija je bila mjesto susreta i dijaloga između hrvatskih znanstvenika, domaćih i međunarodnih stručnjaka, predstavnika izvršne vlasti u lokalnoj i regionalnoj samoupravi i predstavnika parlamentarnih političkih stranaka o temama koje su ključne za provođenje cjelovite reforme lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj.

Cilj konferencije bio je prikazati rezultate provedenih znanstvenih istraživanja, teorijska saznanja, praktična iskustva i viđenja istraživača i stručnjaka o potrebnim reformama lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj te otvoriti dijalog među svima zainteresiranima za teme koje se tiču lokalne i regionalne samouprave. Također, konferencijom se željela potaknuti rasprava s novoizabranim županima, gradonačelnicima, općinskim načelnicima i predstavnicima parlamentarnih političkih stranaka o razlozima i potrebi organiziranja države na novim načelima, o proširenju ili sužavanju opsega odgovornosti lokalnih jedinica u obavljanju javnih poslova te o potrebi zadržavanja postojećeg ili organiziranja manjeg broja općina, gradova i velikih gradova, odnosno oblikovanja većih regija umjesto postojećih županija.

Na konferenciji su održana dva pozvana predavanja. Vrhunski poznavatelj lokalne i regionalne samouprave u Europi, Paweł Swianiewicz, redoviti profesor na Prirodoslovnom sveučilištu u Wrocławu (Wrocław University of Environmental and Life Sciences), prezentirao je iskustva odabranih zemalja koje su provele reforme lokalne i regionalne samouprave, a Christiane Plempel-Scholl, načelnica Odjela za reformu uprave u bavarskom Ministarstvu financija i domovine, održala je predavanje o bavarskim iskustvima u provedbi Strategije za domovinu „Ofenziva.Domovina.Bavarska.2025."

Tijekom konferencije, hrvatski su znanstvenici prezentirali rezultate svojih znanstvenih istraživanja u nekoliko područja: (i) o stanju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi s naglaskom na teritorijalnim izazovima, (ii) o stanju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi s naglaskom na demografske i fiskalne izazove, (iii) o kapacitetima lokalne i regionalne samouprave, s naglaskom na izazove u vođenju javnih politika, (iv) o etičnosti i suradnji u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, s naglaskom na prilike za kolaborativno upravljanje.

U okviru konferencije održane su dvije panel rasprave u koje su se aktivno uključivali sudionici konferencije. U prvoj su sudjelovali zastupnici u Hrvatskom saboru, predstavnici

parlamentarnih političkih stranaka na kojoj su predstavili stavove svojih političkih stranaka o reformama lokalne i regionalne samouprave, ulozi koju imaju političke stranke u poticanju ili ograničavanju suradnje među općinama i gradovima u pružanju nekih vitalnih usluga stanovnicima i poduzetnicima te postojećim ograničenjima i mogućnostima za uvođenje promjena u sustav lokalne i regionalne samouprave. U drugoj panel raspravi sudjelovali su gradonačelnici, općinski načelnici i župani te su iznijeli vlastito iskustvo u ograničenjima s kojima se, kao izvršna vlast u lokalnoj samoupravi, susreću u vođenju grada, općine ili županije, kao i stavove o potrebnim reformama lokalne i regionalne samouprave.

Na temelju prezentacija rezultata istraživanja i znanstvenih radova, provedene rasprave između znanstvenika, stručnjaka, predstavnika izvršne vlasti u lokalnoj i regionalnoj samoupravi i političkih stranaka, zaključeno je da je o razlozima i potrebi reforme hrvatske lokalne i regionalne samouprave puno toga znanstveno istraženo, da su opisane promjene u podjeli javnih poslova koje općine, gradovi, veliki gradovi i županije u samoupravnom djelokrugu obavljaju, kao i promjene u financiranju, da je izneseno niz prijedloga za izmjene postojeće administrativno-teritorijalne organizacije, ali da i dalje nema suštinskih promjena u sustavu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. Reformirana lokalna i regionalna samouprava trebala bi osigurati stanovnicima jednaku kvalitetu javnih usluga i dobara na čitavom teritoriju države uz prihvatljive troškove, uvjete za postizanje razvojnih rezultata u lokalnim sredinama, snažniju neovisnost i samostalnost te bolju suradnju među lokalnim jedinicama.

Zbornik radova s konferencije „Prilika ili prijetnja? Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj" sadrži znanstvene radove autora koji su sudjelovali na konferenciji i prezentirali rezultate svojih znanstvenih istraživanja. U radovima su znanstvenici, na temelju teorijskih saznanja i spoznaja o međunarodnim iskustvima provedenih reformi, kritički analizirali i ocijenili postojeću situaciju i izazove te ponudili znanstveno utemeljene prijedloge za provođenje reforme lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj.

Urednici

Dubravka Jurlina Alibegović
Aleksandra Markić Boban
Klaus Fiesinger

Uvod

Reforma lokalne i regionalne samouprave (LRS) nije izolirano područje. Treba je sagledati u kontekstu cjelovite reforme javne uprave kojoj je cilj da postane ekonomičnija, kvalitetnija, učinkovitija i da omogući veću dostupnost, brzinu i kvalitetu javnih usluga. Sadržaj reforme lokalne i regionalne samouprave treba se usmjeriti na jačanje administrativnih i financijskih kapaciteta LRS-a, jačanje autonomije LRS-a u planiranju, financiranju i pružanju javnih usluga na lokalnoj razini i stvaranje preduvjeta za daljnji prijenos poslova sa središnje državne razine na razinu LRS-a, kako bi se omogućio i potaknuo gospodarski i društveni razvoj.

Iskustva većine država Europske unije koje su provodile reforme LRS-a i koje su na različite načine pristupile podjeli i financiranju javnih poslova među razinama javne vlasti i teritorijalnoj reorganizaciji mogla bi poslužiti Hrvatskoj kao uvid za pokretanje reformskih promjena u tom važnom području. Saznanja o iskustvima drugih država u provedbi reforme lokalne i regionalne samouprave su poželjna jer su takve reforme izuzetno složene i njihov uspjeh ili neuspjeh utječe na život i rad svih građana i poduzetnika u zemlji.

Znanstvena i akademska zajednica i stručna javnost podržava reformu LRS-a, daljnju decentralizaciju javnih ovlasti i financija koja odgovara aktualnom društveno-političkom trenutku i izmijenjenoj demografskoj slici Hrvatske. Temeljna pretpostavka za utvrđivanje i provođenje reforme je nedvosmisleno političko opredjeljenje i podrška svih parlamentarnih političkih stranaka reformi LRS-a u sva tri njena dijela – raspodjeli odgovornosti u provođenju javnih zadataka, financijama i teritorijalnoj organizaciji. Politički konsenzus treba se temeljiti na strateškom dokumentu koji će pripremiti Vlada Republike Hrvatske i usvojiti Hrvatski sabor, a u kojem će se utvrditi ciljevi, očekivani rezultati i učinci, planirane aktivnosti i mjere s precizno definiranim vremenskim okvirom te jasnim zaduženjima za svaku razinu vlasti. Potrebno je odrediti neovisno tijelo kao koordinatora provođenja strateškog programa reforme lokalne i regionalne samouprave.

U reformi LRS-a sadržan je niz važnih tema: utvrđivanje kriterija za obveznu i dobrovoljnu suradnju lokalnih jedinica u obavljanju poslova od lokalne važnosti; smanjivanje troškova funkcioniranja lokalne administracije i povećanje rezultata koji se postižu raspodjelom sredstava iz državnog proračuna; unaprjeđenje suradnje i koordinacije u planiranju i provedbi projekata od lokalnog i regionalnog značaja; jačanje primjene etičkih načela i mjera za sprječavanje pojave prijevara i korupcije; unaprjeđenje zakonitosti i transparentnosti rada; jačanje lokalne demokracije i povećanje građanske participacije u donošenju odluka i primjeni javnih politika na lokalnoj i regionalnoj razini; razlikovanje kapaciteta za pripremu i provedbu javnih politika od administrativnih i fiskalnih kapaciteta te brojne druge.

O tim i nekim drugim temama govore znanstvenici koji su autori znanstvenih radova sadržanih u ovom Zborniku radova s konferencije „Prilika ili prijetnja? Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj". Znanstveni radovi su grupirani u pet dijelova.

Prvi dio „Reforme lokalne samouprave", sadrži znanstveni rad „Nedavne reforme lokalne samouprave u istočnoj Europi" Paweła Swianiewicza, u kojem autor analizira dvije vrste reformi – teritorijalne reforme i reforme financijskih odnosa među razinama vlasti u istočnoj Europi. U radu je autor prikazao obilježja i kritički analizirao provedene teritorijalne reforme, one koje su pridonijele sve većoj razini teritorijalne fragmentacije, ali i one koje su dovele do spajanja općina. Provedene reforme financijskih odnosa među razinama vlasti i decentralizacije u posljednjem desetljeću 20. i prvih nekoliko godina 21. stoljeća istražuje na način da sagledava postignute rezultate promjena kojima se povećava opseg financijske autonomije lokalne samouprave u istočnoj Europi. Autor svoj znanstveni članak zaključuje konstatacijom da svaka zemlja mora pronaći svoj vlastiti put u reformama lokalne samouprave te da proučavanje iskustava drugih može pomoći, ali nikada ne može u potpunosti zamijeniti vlastitu analizu i odluke o pravcu i ciljevima reforme lokalne i regionalne samouprave.

U drugom dijelu „Stanje u lokalnoj i regionalnoj samoupravi: teritorijalni izazovi", u znanstvenom radu „Teritorijalna samouprava i politika regionalnog razvoja u Hrvatskoj: nužna kohabitacija ili poželjna sinergija?", Vedran Đulabić propituje međuodnos teritorijalne samouprave, njenu ulogu u poticanju i promoviranju razvoja na svojem području i politike regionalnog razvoja kao posebne javne politike usmjerene na poticanje dugoročnog gospodarskog rasta i povećanje kvalitete života. Osim što je potrebno graditi širi društveni konsenzus o tome kakva je teritorijalna samouprava potrebna Hrvatskoj, autor zaključuje da kohezijska politika djeluje kao snažan poticajni faktor u raspravi oko položaja i uloge teritorijalne samouprave te se u budućnosti može očekivati snažniji sinergijski učinak između ova dva područja – teritorijalne samouprave i politike regionalnog razvoja.

U znanstvenom radu „Učinkovit teritorijalni ustroj Hrvatske – geografski pristup", autori Dragutin Feletar i Petar Feletar, na temelju analiziranih promjena teritorijalnog ustroja Hrvatske kroz povijest, ukazuju na nužnost prilagodbe administrativno-teritorijalne organizacije u Hrvatskoj današnjim potrebama društva. Oslanjajući se na geografski pristup stvaranja teritorijalnog ustroja Hrvatske i korištenjem niza kriterija, autori predlažu jednu od više mogućnosti nove teritorijalne organizacije Hrvatske koja bi dovela do značajnog smanjenja broja općina, gradova i županija. Prema autorima, predložena nova prostorna organizacija je preduvjet za ubrzani i ujednačeni razvoj svih dijelova Hrvatske.

Treći dio „Stanje u lokalnoj i regionalnoj samoupravi: demografski i fiskalni izazovi", sadrži tri znanstvena rada. Marin Strmota i Krešimir Ivanda, u znanstvenom radu „Demografski

izazovi na lokalnoj i regionalnoj razini Hrvatske", na temelju analize podataka iz posljednjih popisa stanovništva, analiziraju procese depopulacije na razini županija, gradova i općina i daju pregled demografski najugroženijih područja. Autori ukazuju na činjenicu da je pad ukupnog broja stanovnika u skladu s društveno-ekonomskim i demografskim procesima koji se dešavaju već nekoliko desetljeća. Rezultati njihovog istraživanja, smatraju autori, trebali bi poslužiti kao osnova za izradu dugoročnih strateških populacijskih politika te za donošenje ne samo nacionalnih mjera, već i lokalne demografske politike prilagođene pojedinim lokalnim područjima.

U znanstvenom radu „(Ne)efikasnost lokalne i regionalne samouprave", Sabina Hodžić i Tanja Fatur Šikić istražuju nedovoljno istraženu temu efikasnosti javnih funkcija praćenjem trošenja proračunskih rashoda jedinica regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2009. – 2020. Autorice su korištenjem neparametarske metode linearnog programiranja – analize omeđivanja podataka – provele empirijsku analizu na županijskoj razini koja je rezultirala značajnim nejednakostima među županijama. Rezultati njihovog znanstvenog istraživanja, smatraju autorice, trebali bi poslužiti kreatorima ekonomske politike u donošenju novih odluka s ciljem stabilizacije lokalnih javnih financija na regionalnoj razini.

Dubravka Jurlina Alibegović, u znanstvenom radu „Fiskalna (ne)samostalnost lokalne i regionalne samouprave", istražuje fiskalnu samostalnost općina, gradova i županija koja se odnosi isključivo na njihovu poreznu samostalnost. Cilj istraživanja je utvrditi u kojoj mjeri općine, gradovi i županije imaju zakonom određenu samostalnost uvođenja poreza i ostvarivanja poreznih prihoda te izmjeriti postojeću razinu porezne samostalnosti općina, gradova i županija. Korištenjem OECD-ove metodologije u klasifikaciji poreznih prihoda općina, gradova i županija, autorica je u znanstvenom istraživanju utvrdila postojanje razlika u poreznoj samostalnosti među lokalnim jedinicama. Rezultati istraživanja pokazuju da Hrvatska ima relativno nizak stupanj fiskalne samostalnosti gradova, općina i županija te da lokalne jedinice ne mogu samostalno utvrđivati porezne stope i osnovice, ograničene su u donošenju proračuna, definiranju javnih politika i proračunskoj potrošnji. Na temelju nalaza istraživanja, autorica ističe potrebu za jačanjem autonomije lokalne i regionalne samouprave u planiranju, financiranju i pružanju javnih usluga na lokalnoj razini i za stvaranjem preduvjeta za daljnji prijenos poslova sa središnje državne razine na razinu lokalne i regionalne samouprave.

U četvrtom dijelu „Kapaciteti lokalne i regionalne samouprave: izazovi za vođenje javnih politika", u znanstvenom radu „Integrirani pristup urbanom razvoju – hrvatska iskustva", Jakša Puljiz analizira ključne korake koje su nositelji javnih politika poduzeli u području integriranog pristupa urbanom razvoju. Na temelju razvijenog posebnog okvira za procjenu uspješnosti integriranog pristupa, autor ocjenjuje je li integrirani pristup doista

i ostvaren. Istraživanje je pokazalo da je u Hrvatskoj za potrebe integriranog urbanog razvoja primijenjen relativno ambiciozan pristup u pogledu korištenja fondova kohezijske politike. Rezultati istraživanja su pokazali značajne učinke u pogledu razine financiranja razvojnih projekata uslijed značajnog jačanja institucionalnih kapaciteta i suradnje na različitim teritorijalnim razinama. Najveći izazov za Hrvatsku, kao i za cijelu Europsku uniju, predstavlja ostvarenje integriranog pristupa na projektnoj razini.

Mihaela Bronić, Branko Stanić i Marija Opačak, u znanstvenom radu „Fiskalni i administrativni kapaciteti i proračunska transparentnost općina i gradova u Republici Hrvatskoj", predstavljaju metodologiju mjerenja razine transparentnosti lokalnih proračuna (OLBI i OLBI+) i analiziraju rezultate posljednjeg ciklusa istraživanja. Na temelju provedene klaster analize za razdoblje 2015. – 2020., rezultat istraživanja pokazuje da lokalne jedinice s nižim administrativnim kapacitetom imaju i nižu proračunsku transparentnost i obrnuto. Autori u znanstvenom radu ukazuju na značaj administrativnog kapaciteta za postizanje viših razina transparentnosti, što bi, po mišljenju autora, moglo pridonijeti većoj odgovornosti vlasti i boljim mogućnostima sudjelovanja javnosti u lokalnim proračunskim procesima. Zaključak istraživanja je usmjeren na preporuku donositeljima javnih politika da se pri odlučivanju o funkcionalnom povezivanju i reformi lokalne samouprave uzima u obzir ne samo fiskalni, već i administrativni kapacitet s ciljem postizanja veće transparentnosti i odgovornosti, pravednije raspodjele sredstava i većeg stupnja samoodrživosti lokalnih jedinica.

Peti dio „Etičnost i suradnja u lokalnoj i regionalnoj samoupravi: prilike za kolaborativno upravljanje" sadrži dva znanstvena rada. U znanstvenom radu „Etičnost u jedinicama lokalne samouprave", Nediljka Rogošić i Nada Svete prikazuju rezultate provedenog anketnog istraživanja vezane za etičnost u jedinicama lokalne samouprave i jedinicama područne (regionalne) samouprave. Na temelju rezultata istraživanja autorice zaključuju da većina lokalnih jedinica nije uspostavila efikasnu etičku infrastrukturu niti je u potpunosti uspostavila mjere za sprječavanje i otkrivanje pojave prijevare i korupcije. Istraživanje je zaključeno isticanjem potrebe za unaprjeđenjem propisa i unutarnjih akata lokalnih jedinica kako bi se jasno definirale etičke vrijednosti, načela i pravila kojih se trebaju pridržavati zaposlenici u lokalnim jedinicama te uspostavom mjera za sprječavanje i otkrivanje pojave prijevara i korupcije.

Petra Đurman u znanstvenom radu „Sudjelovanje građana u donošenju odluka u lokalnoj i regionalnoj samoupravi: instrument e-savjetovanje s javnošću" istražuje sudjelovanje građana u procesima donošenja odluka na nižim teritorijalnim razinama vlasti. Autorica u znanstvenom radu daje odgovor na temeljno istraživačko pitanje o djelotvornosti instrumenta e-savjetovanja na lokalnoj i regionalnoj razini, koristeći primarne podatke prikupljene metodama kvantitativne analize sadržaja i anketnog upitnika u okviru ranije

provedenoga empirijskog istraživanja e-savjetovanja u Hrvatskoj te sekundarne podatke dostupne u godišnjim izvješćima Povjerenika za informiranje. Nalazi provedene analize ukazuju na nedovoljnu iskorištenost potencijala i slabu djelotvornost e-savjetovanja u lokalnoj i regionalnoj samoupravi uslijed određenih propusta samih jedinica lokalne i regionalne samouprave, ali i zbog vrlo slabog interesa građana. Znanstveni rad sadrži preporuke temeljem nalaza istraživanja koje se odnose na potrebu za dodatnim educiranjem i osposobljavanjem lokalnih i regionalnih službenika u vezi pravilne provedbe e-savjetovanja i potrebu informiranja i educiranja građana o mogućnostima i važnosti participacije u javnom životu.

PRVI DIO

REFORME LOKALNE SAMOUPRAVE

1. RECENT LOCAL GOVERNMENT REFORMS IN EASTERN EUROPE

Paweł Swianiewicz
Wrocław University of
Environmental and Life Sciences
pawel.swianiewicz@upwr.edu.pl

Abstract

There is a wide variety of local government reforms. In this paper, we use the classification of Dente and Kjellberg (1988), focusing especially on two types: territorial reforms (being part of structural reforms) and intergovernmental financial relations. In the last decade of the 20th century, the dominant trend of territorial changes in Eastern Europe was related to splits (secessions) of municipalities, contributing to the increasing level of territorial fragmentation. But in the first two decades of the 21st century, already seven countries in the region have implemented municipal amalgamation reforms. In the case of intergovernmental financial relations, most decentralization reforms were introduced in the last decade of the 20th and the first few years of the 21st century, which may be explained by the willingness to change the extremely centralized system operating before the 1990 political turnover. In recent years, it is difficult to find examples of further financial decentralization. The 2014 – 2020 Ukrainian reform has been perhaps the most far-going change increasing the scope of local government financial autonomy in Eastern Europe during the last decade. However, it should be remembered that the reform in Ukraine started from a very low level of financial autonomy.

Keywords: local governments, decentralization, territorial reforms, financial reforms, Eastern Europe

1.1 Introduction

Local government systems are not stable, immovable systems. They undergo frequent changes which try to adjust institutional settings to a changing environment and related challenges. This is especially true for East European[1] countries, which have undergone massive transformation of their political, social, and economic systems after 1990. However, in this text we do not concentrate on the reforms implemented in 1990 or shortly after, but our attention is focused on more recent attempts at adjustments of their sub-national government systems. Special attention is placed on reforms implemented already in the 21st century, and even more during the last decade (after 2010).

There are several different types of local government reforms, and they are classified differently by various authors (see, e.g., Caulfield & Larsen, 2002, p. 13; Kersting & Vetter, 2003, p. 15; Kuhlmann & Bouckaert, 2016, p. 7). In this paper, our point of departure is the classification of local government reforms proposed by Dente and Kjellberg (1988, p. 11) (see Table 1.1). The typology takes into account the scope of the reforms (concerning either intergovernmental relations or internal local aspects) as well as the content in which the typology distinguishes between changes in organization, decision-making processes, and financial resources.

Table 1.1 Types of Local Government Reforms

		Scope	
		Adjustment of intergovernmental relations	**Adjustment of internal local aspects**
Content	Changes in organization	Structural reforms	Organization reforms
	Changes in decisional aspects	Functional and procedural reforms	Decision-making reforms
	Changes in financial resources	Intergovernmental financial reforms	Local financial reforms

Source: Dente and Kjellberg (1988, p. 11).

A further limitation is that in the short paper we are not able to discuss all types of reforms, so we limit the analysis to the selection of just two cells in Table 1.1: structural

[1] Not going into terminological controversies, by East European in this text we treat all countries of the former communist bloc, including former Yugoslavia and Albania. Despite considerable variation within this group, they all share attempts at transition to democratic systems in a similar period, and decentralization of the formerly extremely centralized political systems has been usually part of that transition.

reforms, or more precisely reforms of territorial organization, which are a specific sub-type of structural changes, and intergovernmental financial reforms.

The paper is organized as follows. After the introduction, the second part of the paper briefly summarizes trends in decentralization in East European countries. Territorial reforms are described in the third part, which emphasizes the countries in which territorial fragmentation has taken place and those in which territorial units have been consolidated. The fourth part focuses on implemented financial reforms, financial decentralization issues, and differences between East European countries according to the level of financial autonomy of local self-government units. The paper ends with pragmatic conclusions.

1.2 General Decentralization Background

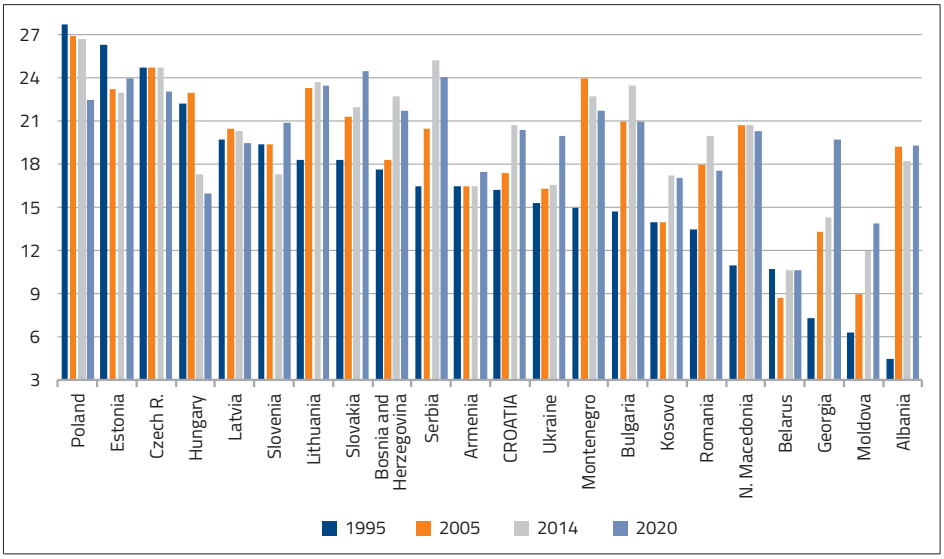
Before we discuss the two selected types of reforms, let us have a brief look at general trends in decentralization in the East European region, focusing on the position of the municipal tier. To do so, we follow the data and methodology of the Local Autonomy Index project[2], which allows us to calculate the synthetic index characterizing the extent to which municipal governments are autonomous in their policy making.

Figure 1.1 illustrates trends in the local autonomy index (LAI) in the 1995 – 2020 period. In the figure, the countries are ordered according to the descending value of the index for 1995. There is a relatively small group of countries (Poland, Czech Republic, Estonia, Latvia, and Hungary) that implemented their decentralization reforms early in the last decade of the 20th century. But in most of the countries in the region the index values have been growing in following years. The most current picture – concerning the situation in 2020 – is illustrated by Figure 1.2.

As we may see, the order in Figure 1.2 is significantly different from that in Figure 1.1. And even a comparison of the situation in 2014 and 2020 shows us considerable changes. In particular, for a long time Poland was a country with the most autonomous municipal governments in the whole region, but the value of the index has dropped significantly in the last few years.

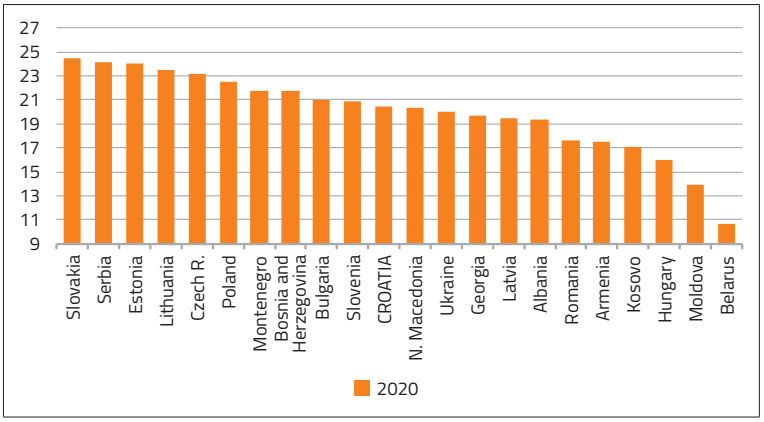
[2] For details on the project and a more comprehensive discussion of its results, see Ladner et al. (2019). For a more comprehensive discussion of changes in the local autonomy index in Eastern Europe, see Swianiewicz (2019).

Figure 1.1 LAI in Eastern Europe – Trends 1995 – 2020



Source: Ladner et al. (2019).

Figure 1.2 LAI in Eastern Europe in 2020



Source: Ladner et al. (2019).

If we concentrate on the most recent trends (during the last decade), we can see a clear re-centralization trend in Hungary and Poland, and spectacular growth of the local autonomy index in Ukraine.

1.3 Territorial Reforms

1.3.1 Territorial Fragmentation of Municipal Governments After Political Turnover in Eastern Europe

In the first years after political turnover, the characteristic feature of East European local government systems was a high number of municipal secessions. In several countries, relatively large municipalities, often created earlier in the process of forced, undemocratic amalgamations, were splitting into separate smaller local government units. During the last decade of the 20th century, there were several thousand of such cases, and Croatia was one of the most extreme cases in this respect – the number of municipal governments grew there from 102 to 556. But numerous cases of municipal secessions could also be noted in other countries such as Bosnia and Herzegovina, Czech Republic, Hungary, North Macedonia, Romania, Slovakia, Slovenia, and Ukraine. Less numerous, incidental cases of municipal splits after 1990 could be found also in Bulgaria, Lithuania, Montenegro, and Poland.

The pace of secessions slowed down in the first decade of the 21st century, with the number of such cases not exceeding 500 during the whole decade. And in the most recent decade, cases of municipal splits were very rare – just over a dozen in the whole region. Part of the explanation for this change is saturation of bottom-up demand for creation of new municipalities, but the main factor has been the change of the institutional environment – from neutral rules allowing secessions "on request" (or sometimes even providing incentives for secessions, as in Romania for a short period of time) towards gradual tightening of the rules and increasingly demanding conditions which have to be met by the new municipality[3].

1.3.2 Municipal Amalgamation Reforms

The last two decades have brought a revival of municipal amalgamation reforms. Close to 20 European countries have reduced the number of their municipal governments by more

[3] For a more comprehensive discussion of that process, see Swianiewicz (2021).

than 5 percent (Swianiewicz, Gendźwiłł, Houlberg, & Klausen, 2022). In most cases the reform concerns the whole country, but in some federal states it has been implemented in single German or Austrian lands or Swiss cantons. This wave of changes has not skipped Eastern Europe either – 7 of 20 countries with amalgamation reforms are located in the eastern part of the continent.

In North Macedonia, the 2004 reform reduced the number of municipalities from 123 to 84 (and a few years later to 80), which partially reversed the increase from 34 to 123 in the previous decade. The 2004 reform was an important element of the 2001 Ohrid Framework Agreement ending the civil war in North Macedonia. The reform was the result of negotiations between major ethnic Macedonian and Albanian parties under the auspices of the international community. Public consultations did not include local referenda.

In 2006, territorial reform in Georgia drastically reduced the number of local governments from nearly one thousand to 69 (which includes five municipalities in Abkhazia and South Ossetia, which are occupied by Russian forces). Before the reform, five different scenarios were considered. The eventual decision adopted the most radical option according to which the former lowest tier was abolished, and the former upper tier (*rayon*) became the basic municipal tier.

In Latvia, for a long period, the number of municipalities was decreasing incrementally (from 558 in 2000 to 522 in 2008) by the voluntary amalgamation of local governments. At the final stage of the reform, a more radical amalgamation was carried out in 2009 reducing the number of municipalities from 522 to 118. The reform was pursued by the central government with significant support from the World Bank and EU consultants, while most local governments, as well as their association, were against the reform. The 2008 law defined the minimum population size of the municipal government unit as four thousand and the minimum population size of the municipal central settlement as two thousand. However, fifty new municipalities did not meet these criteria. In January 2019, the government formed at the end of 2018 announced its intention to implement further amalgamation by 2021. The government proposal assumed forming 35 new local governments, but after public consultations the number increased. The new law was adopted in 2020 and 119 local governments were eventually amalgamated to 42 new units by the beginning of 2021.

In Albania, in 2015, the number of local governments (municipalities and communes) was reduced from 373 to 61 in a comprehensive territorial-administrative reform. The reform was contested in the parliament by the opposition, which boycotted preparatory activities and refused to participate in the final voting. The leading concept in drawing new boundaries was "functional zones" around urban centers.

Territorial reform in Armenia was initiated in 2016 and introduced region-by-region. In the 2015–2017 period, the number of local government units was reduced from 914 (excluding Yerevan) to 502 by the creation of 52 new amalgamated municipalities. But in 2018 and 2019 no further amalgamations were implemented, although the reform had not covered the whole country yet. Two new amalgamations were implemented in April 2020, reducing the total number of local governments to 483. The initial target was to reach the number of about 120–150 local government units.

In Estonia, in 2004, a law was adopted that promoted the voluntary amalgamation of municipalities by offering them financial incentives, but these incentives had worse results than expected (a reduction from 241 to 213 municipalities in the decade after the new law). A more radical, comprehensive territorial reform was implemented in 2016–2017 reducing the number of municipalities from 213 to 79. The Association of Cities and Association of Rural Municipalities, as well as some opposition parties, resisted the reform, but the opposition was not very strong, since there was general agreement on the need for reform; however, they preferred a reform that was incremental and voluntary rather than compulsory and comprehensive, and challenged the suggested minimum population threshold of five thousand (eventually with some exceptions allowing for smaller units, but still above a population of 3,500). The first phase of the reform – in the second half of 2016 – was largely voluntary. In the compulsory phase, which started in February 2017, 65 local governments that had received a proposal from the government to merge did not agree with the proposal. While the government reconsidered its proposals in a number of cases, other local governments were forced to amalgamate.

Ukrainian territorial reform started in 2015 and it led to the voluntary establishment of 982 amalgamated municipalities by the beginning of 2020. The territorial amalgamation was strictly connected to a wider package of reform in which newly created amalgamated municipalities received new sources of budget revenue. The amalgamated municipalities also received a significantly widened scope of functional responsibilities (including managing schools and basic healthcare facilities), which before the reform had been managed by the upper tier of *rayon* governments. Another financial incentive for amalgamation was that the new amalgamated municipalities – contrary to old villages and towns – could be included in the formula-based national system of general-purpose grant allocation. The year 2020 saw the second phase of the reform, in which those towns and villages that had not participated in the voluntary amalgamations before, were merged with other local jurisdictions in a compulsory manner. The 2020 phase also included amalgamation of the upper (*rayon*) tier. Eventually, the number of municipal governments was reduced to approximately 1,460 (from over 10,000 in 2014), and the number of *rayons* from over 600 (including cities of *rayon* status) to 136.

1.3.3 Territorial Fragmentation of Municipalities – Present Picture

As a result of the processes described above, the present picture of municipal territorial fragmentation in Eastern Europe is extremely diversified (see Table 1.2). On the one extreme, there are countries like Czech Republic, Slovakia, and Hungary with several hundred of extremely tiny municipalities, often with a population of less than 500. On the other end of the scale, there are countries with a median population size of municipalities over 20,000, such as Georgia, Albania, Lithuania, Serbia, and Kosovo. Croatia is located on none of those extremes, but it is closer to territorially fragmented systems, and its municipalities are definitely the smallest among all countries of former Yugoslavia.

Table 1.2 Population Size of Municipal Governments in Eastern Europe (2018*)

	Mean population size	Median population size	Percent of municipalities in population size cohorts						
			Below 100	100–500	500–1,000	1,000–5,000	5,000–10,000	10,000–20,000	Over 20,000
Czech Republic	1,683	433	7	48	22	19	2	1	1
Slovakia (2011)	1,868	638	4	36	27	29	2	1	1
Hungary	3,078	809	5	31	21	34	4	3	2
Armenia (2019)	6,243	1,940	2	12	13	56	10	4	3
Croatia (2011)	7,707	2,984	0	1	6	64	16	8	5
Romania	6,986	3,110	0	1	3	72	17	4	3
Slovenia	9,764	4,684	0	1	2	49	23	17	8
Latvia	17,819	6,626	0	0	0	32	37	11	20
Poland	15,510	7,541	0	0	0	25	39	22	14
Estonia	17,118	7,865	0	2	1	15	42	31	9
Bulgaria	31,487	10,350	0	0	1	18	29	25	27
Ukraine (2020)	24,452	11,604	0	0	0	13	31	28	28
North Macedonia	24,389	13,914	0	0	0	19	18	26	37
Montenegro	27,060	18,307	0	0	0	22	17	13	48
Bosnia and Herzegovina (2013)	26,702	18,312	0	3	0	14	13	25	45
Serbia	43,608	24,564	0	0	0	1	8	34	57
Lithuania	47,465	28,342	0	0	0	3	3	19	75
Kosovo	47,329	39,365	0	0	0	8	18	11	63
Albania (2016)	73,000	41,513	0	0	0	0	6	14	80
Georgia (2007)	67,489	41,641	0	0	0	0	6	7	87

Notes: Countries in the table are ordered by ascending median population size. Data on Latvia do not include the most recent changes introduced in 2021.
* Population data from 2018; exceptions are marked in the table.

Source: Swianiewicz et al. (2022).

1.3.4 Territorial Reforms – Alone or in Broader Packages?

Municipal amalgamation reforms are not goals in themselves. Promoters of the reforms use multiple arguments to justify the necessity of changes. Typical arguments concern capacity to provide a wide scope of functions and costs of service delivery. One argument is that larger units may benefit from scale economies so provision of services might be cheaper. Another places attention not on costs but on administrative capacity to deliver a wider scope of services of good quality. Following this logic, amalgamation reform may either enable transferring more functions and competences to local governments or it may help in the provision of functions that had been formally assigned to municipal governments before, but the effective provision had been hampered by insufficient capacity of small local governments. Swianiewicz et al. (2022) in their analysis of coupling territorial and other decentralization reforms call the former of the two logics "adjustment reforms" and the latter "stimulation" of decentralization by amalgamation reform.

According to the "adjustment logic", territorial amalgamation follows earlier functional decentralization. Kjellberg (1985, p. 217) notes that:

> *It is indeed obvious that local government reorganization would hardly have taken place without the dramatic expansion of the public sector in most advanced democracies since the Second World War. From this point of view local government reorganization may be looked at as an 'institutional afterthought'.*

In this model, the expansion of the welfare state, together with shifting social policies to the local level (Sharpe, 1995), made territorial amalgamation reform almost inevitable.

The stimulation of decentralization by territorial reform may happen in one of two ways. In the first case, the coupling of territorial and functional (or financial) reforms is an element of a consciously prepared complex reform package in which increased system capacity of the merged municipalities is used as a lever for shifting more functions of wider policy discretion to the local tier. In the second situation, the amalgamation itself – in an unintended way – initiates the processes which in a relatively short time lead to more functional/ or financial decentralization, e.g., due to the higher negotiation power of enlarged local governments (see Swianiewicz et al., 2022, p. 136).

However, empirical studies conducted by Swianiewicz et al. (2022) suggest that apart from cases which might be classified as one of the two presented logics of coupling amalgamation and functional reforms, there are also countries in which territorial reforms remain isolated from the wider package of decentralization changes (see Table 1.3).

The study found that in Western Europe functional decentralization was more frequent in amalgamating compared to non-amalgamating countries. However, in Eastern Europe a similar relationship is more difficult to notice. In the eastern part of the continent, after the political transition in the 1990s, terminating the dominance of the extremely centralized political system, most countries were strengthening their local governments (starting from a very low level of local autonomy), regardless of whether they reformed their territorial organization or not.

Table 1.3 Changes in the Functional and Financial Decentralization Introduced Together With or Shortly After Territorial Reform in Europe in the 21st Century

		Functional changes parallel with or after amalgamation	
		Yes	**No**
New revenue sources or other financial decentralization	Yes	*Comprehensive decentralization* Albania, England*, Estonia, Germany (Thuringia), North Macedonia, Ukraine	*Financial decentralization*
	No	*Functional decentralization* Armenia, Denmark, Greece, Ireland, Northern Ireland, Norway	*Missing decentralization* Austria (Styria), Finland, Georgia, Germany (Saxony), Iceland, Latvia, Netherlands, Switzerland (Fribourg)

Note: * Taking over functions and financial resources of counties by unitary authorities.

Source: Swianiewicz et al. (2022, p. 141).

1.3.5 Consequences of Territorial Amalgamation Reforms[4]

The growing number of territorial reforms in the 21st century in Europe has been accompanied by a boom of academic peer-reviewed studies of their outcomes. While the topic was not very popular in academic studies in the last decade of the 20th century, a search in the Scopus database and IDEAS/RePEc repository identifies a few dozens of such studies in the first decade and over 200 academic articles published in the second decade of the 21st century.

The growth of the interest in studies of territorial reforms is especially visible if we look at authors writing on European countries. This dynamic upward slope in the number of European studies may be related to the increasing number of territorial reforms at the

[4] This section is based on Chapter 9 of the Swianiewicz et al. (2022) volume (especially pages 162–166).

beginning of the 21st century, so the last decade seemed to be a proper moment to conduct research analyzing the process of implementation and outcomes of amalgamations.

The substantial number of studies makes it very difficult to trace all of them, so it is increasingly useful to rely not on – relatively numerous in recent years – individual case studies, but on systematic reviews trying to summarize and draw conclusions from several studies conducted on similar topics but in different places. In this section, we primarily rely on the two systematic reviews of Tavares (2018) and Gendźwiłł, Kurniewicz, and Swianiewicz (2021), supplementing their conclusions with the results of some studies released after the publication of the systematic reviews.

Summarizing the economic impacts of territorial reforms, Tavares (2018) reviewing 52 different studies places attention on the vast variety of results of individual studies. He points out that one of the few issues on which most authors agree are savings on administrative spending. The results related to costs of other services are less clear and differ depending on country, sector, and methodology applied by the authors of the studies. Also, the impact of the increased size on quality of services remains inconclusive, though the implications of amalgamations for the quality of local service delivery "offer some support to the idea that larger local governments are able to provide better quality services to their citizens" (Tavares, 2018).

Gendźwiłł et al. (2021) review 31 different studies, which include 135 different tests, and which focus entirely on economic dimensions of the consequences of territorial reforms. Methodologically, they focus exclusively on empirical research based on quasi-experimental designs in which merged (or less frequently – divided) municipalities are compared with rigorously defined control groups, usually unmerged municipalities, and the analysis covers the trend before and after the reform. The authors argue that these quasi-experimental studies are more convincing than earlier cross-sectional analyses in order to grasp and measure causal relationships. They note not only that some topics are discussed more often in academic literature than others, but also that the coverage of the reforms implemented in different countries is very uneven. Most of the 31 studies comprising the review concentrate on reforms implemented in Scandinavia (mainly Denmark and Finland) and Japan. There are also much less numerous studies analyzing reforms in a few other European and several non-European countries. But among the countries in which territorial reforms were implemented in the 21st century, there are several in which such reliable academic studies have not been conducted and published yet. Most of these "blank spots" concern reforms implemented in Eastern Europe.

Gendźwiłł et al. (2021) confirm the impact of increasing size of municipalities on administrative expenditure savings. In addition, the most consistent findings concern

pre-reform hoarding on the common pool of resources by the smaller of the merged municipalities in the period immediately preceding the border change (which, for example, took the form of incurring new debt before the merger, hoping that a larger partner will bear the costs of re-payments). This phenomenon of free riding on common pool resources may be interpreted as an additional cost of the reform. They note also additional conditions which increase the likelihood of the free riding phenomenon, such as compulsory (rather than voluntary or semi-voluntary) nature of the reform and the significant difference of population size of the merged municipalities.

When it comes to the costs of various services, as well as the impact on the local economic development, budget balance, and quality of services, the results are more ambiguous. This is due to very different definitions of dependent variables, and sometimes controversial operationalization of measurement of the studied phenomena, which make summarizing the results quite difficult. The results of these tests are also highly dependent on the local context.

Both Gendźwiłł et al. (2021) and Tavares (2018) come to the conclusion that the economic benefits often promised by supporters of territorial consolidation reforms are far from obvious and usually overestimated. As Tavares (2018, p. 12) states, "the survey of the literature recommends caution regarding the expectations of amalgamation reforms and not the unbridled optimism we often see in consultancy and governmental reports". In other words, frequent promises made by policy-makers arguing for territorial amalgamation reforms can hardly be characterized as "evidence-based policies".

It is more difficult to find similar examples of systematic reviews of the impact of territorial reforms on local democracy. A relatively short section of Tavares (2018) concentrates on "democratic outcomes". He analyzes ten relevant studies, noting that most of them are based on the experience of the Danish reform, with just single studies from other countries (including Switzerland and Germany). Those studies suggest a negative impact of amalgamations on turnout in local elections, trust towards local politicians, and the sense of territorial attachment to local government unit. His overall conclusion is pessimistic: "The overwhelming majority of the studies investigating the effects of amalgamations for the quality of local democracy show disappointing results…. The findings in this category are quite robust across countries and research designs employed, suggesting that these are the 'unavoidable' outcomes of amalgamation reforms" (Tavares, 2018, p. 12). At the same time, he stresses that for most proponents of the reforms the democratic performance is of secondary importance since they are mainly focused on cost savings and economic efficiency.

Tavares's conclusions find confirmation in newer studies, which had not been included in his review. A negative impact of amalgamation on electoral turnout has been found in Portugal (Rodrigues & Meza, 2018; Rodrigues & Tavares, 2020), Finland (Lapointe, Saarimaa, & Tukiainen, 2018), Austria (Heinisch, Lehner, Mühlböck, & Schimpf, 2018), Switzerland (Koch & Rochat, 2017), and Poland (Gendźwiłł, Łukomska, & Swianiewicz, 2018). But at the same time, the study conducted in Poland (Gendźwiłł et al., 2018) demonstrates higher electoral competition in larger local governments.

Reingewertz and Serritzlew (2019), in their review of recent studies comprising the special issue of the *Local Government Studies* journal on territorial amalgamations, conclude that the medium- and long-term effects of amalgamation on local democracy are almost always negative, although the short-term effects might be mixed – the turnout may temporarily increase as a result of an attempt to preserve the influence of political actors from the pre-amalgamation municipalities.

Similar pessimism may be drawn from studies of other dimensions of democratic performance after the amalgamation. Hansen and Kjær (2020) discovered a drop in citizens' territorial attachment to their municipality in the amalgamated Danish municipalities. In cases of mergers, citizens from the smaller partner lose much of their territorial attachment, while there is no equivalent phenomenon in the larger partner of the merger. This suggests that "the name of the new municipality may become 'the principal vector of identity'" (Hansen & Kjær, 2020, p. 9). Hansen (2013, 2015) in his studies of the Danish reform finds a negative impact of amalgamations on citizens' trust towards local politicians and a decrease of citizens' satisfaction. Two Finnish studies demonstrate the negative impact of amalgamations on the equal representation issue in terms of unequal political representation of the merged parts of the municipality and consequent unequal access to services (Saarimaa & Tukiainen, 2016; Harjunen, Saarimaa, & Tukiainen, 2021).

As mentioned above, not all aspects of the consequences of territorial reform have been studied with similar intensity. There are some topics that have been much better covered by empirical studies and the results of those studies are more consistent. If we look at economic consequences of municipal amalgamation reforms such more often studied phenomena are the impact on administrative spending and the unintended effect of hoarding of common pool resources by municipalities in the last years (or even months) of the pre-merger period. In relation to democratic performance of local governments, such a widely studied area is the impact on voter turnout in local elections. But other aspects are much less covered, and the results of existing empirical studies are much less consistent. The reasons for such an uneven coverage of different topics may be a result of both difficult operationalization of research hypotheses and limitations of access to empirical data. As a result, it is not surprising that academic sources provide relatively

certain answers related to some of the results of the reforms, but are much less clear about other impacts.

A review of the academic literature demonstrates that not only are different topics (aspects) of territorial reforms not equally recognized by empirical research, but also studies available in international journals are very unevenly available for individual countries. If we limit our scope of interest to Europe, perhaps the reforms in Scandinavia (Denmark, Finland, and older reforms in Sweden) have been the most intensively covered by empirical, academic analyses. Also, the studies on Germany, Netherlands, or Switzerland are relatively frequent. But there are also other countries on which academic literature available internationally does not exist or includes only singular articles. In particular, the articles concerning the reforms in Central and Eastern Europe are very rare.

If confirmed economic gains from amalgamations are limited to savings in administrative spending and democratic performance is often negatively affected by administrative boundary changes, does it mean that the academic literature clearly suggests a negative attitude towards territorial consolidation reforms? This would be a much too far-going conclusion. We need to remember that the actual results depend very much on a specific set of local conditions and that most of the conclusions presented in this review have been based on studies in certain regions, while other regions – especially Eastern Europe – have been strongly under-researched in this respect. Also, the results questioning the positive impact of amalgamation on the increase of capacity to deliver services by local governments are usually based on cases where amalgamated municipalities were not really very tiny. It may make a difference whether we amalgamate local governments in a system in which "small size" means, e.g., a population of 2,000 or 3,000 or in which "small" means a couple of hundred or just a couple of dozen citizens. Therefore, it may happen that a reform implemented in a given environment would bring different results from the above-described mainstream consequences. But certainly, it should be remembered that economic gains of amalgamation must not be taken for granted and at least some negative consequences for local democracy are very likely to be noted. As Reingewertz and Serritzlew (2019, p. 609) state, "the potential of amalgamation reform of local government is quite bleak, at least in larger jurisdiction sizes".

1.4 Financial Reforms

The first decades after the political turnover of the 1990s brought financial reforms leading to more local autonomy in most of the countries in Eastern Europe. Local autonomy has been stimulated both by indigenous forces tending to decentralize extremely centralized

systems and by the ratification of the European Charter of Local Government. The Charter is not very specific in regulation of intergovernmental fiscal relations; however, its article 9 gives very general suggestions concerning the system of local government finance. In particular, it stresses:

- the importance of own tax base and tax policy discretion of local governments (art. 9.1 and 9.3)
- local revenue sources which are sufficiently diversified and commensurate with the responsibilities assigned to the local level (art. 9.2 and 9.4)
- the power to decide upon rates of local taxes (art. 9.3)
- the necessity of protecting weaker regions by the equalization system (art. 9.5)
- the demand for consulting local governments as regards allocation of resources (art. 9.6)
- preference for general purpose rather than specific purpose transfers (art. 9.1 and 9.7)
- access of local governments to borrowing and capital markets which is seen as an important pre-condition for local capital investment strategies (art. 9.8).

All countries analyzed in this paper – except Belarus and Kosovo – have ratified the European Charter of Local Government. As regards Eastern Europe, the Charter came into force first in Hungary and Poland (in 1994), then in Bulgaria and Estonia (in 1995), and most recently in Georgia (2005), Serbia (2008), and Montenegro (2009). Some of the countries declared exemptions from individual items of the Charter. Those reservations have been changing over time, but Table 1.4 summarizes current declarations concerning article 9, which refers to financial issues.

Table 1.4 Declarations and Reservations on Non-Binding Items of Article 9 of the European Charter of Local Government

	9.1	9.2	9.3	9.4	9.5	9.6	9.7	9.8
Czech Republic			X		X	X		
Georgia						X		
Latvia								X
Slovakia	X				X	X	X	

Note: Countries not mentioned in the table did not declare exemption from any of the items of Article 9.

Source: Author's systematization.

The issue of financial decentralization is very complex and there is no common agreement how to measure it. Martinez-Vazquez and Timofeev (2011) suggest distinguishing among at least three dimensions:

- Revenue decentralization – the larger the share of public revenues allocated to the local level is and the higher the discretion in revenue decision-making is, the more fiscally decentralized the system is.
- Expenditure decentralization – decentralization here means widening the scope of public services allocated as local government tasks.
- Regulative decentralization – local governments are more autonomous if they are less bound by national norms and standards (or administrative decisions made on upper tiers) so they may decide upon management of their tasks more freely.

Our approach in this paper is somewhat simpler. In order to summarize the changes in local financial systems, we will use the financial autonomy index (FAI), which is a sub-index of the local autonomy index (for methodological details, see Ladner et al., 2019). FAI is based on the four following variables:

- Tax (fiscal) autonomy – the extent to which local government can independently tax its population and businesses operating within its jurisdiction (following the precise codebook, the variable takes values from 0 to 4);
- Financial transfer system – the proportion of unconditional financial transfers to financial transfers received by the local government (scale 0 to 3);
- Financial self-reliance – the proportion of local government revenues derived from own/local sources (taxes, fees, charges) (scale 0 to 3);
- Borrowing autonomy – the extent to which local government can borrow (scale 0 to 3).

This means that the overall FAI may vary from 0 to 13. It also means that our measure concentrates on the first dimension of financial decentralization, as specified above in accordance with Martinez-Vazquez and Timofeev (2011)[5].

The increase of financial autonomy in Eastern Europe has been much slower than is the case with other dimensions of the local autonomy index. This lower financial discretion compared to most Western European countries is equally apparent in the most contemporary data. If we look at the situation in 2014 (the last year of the first phase of

[5] The other dimensions are covered by the remaining variables of LAI. The overall LAI scores are presented in the first section of this paper.

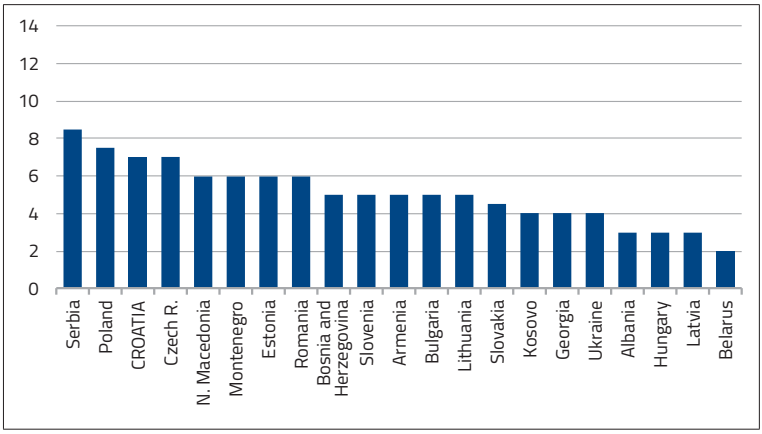
the LAI project), we realize that if we take into account more than a dozen of countries with the lowest FAI score today, they were all located in Eastern Europe. The only two countries in the region where the value of the indicator was higher than the average for the whole set of European countries were Serbia and Poland. This picture is a reflection not only of the strong tradition of an extremely centralized financial system before 1990, but also of a long-lasting reluctance towards implementing financial decentralization in parallel with the difficult economic transformation. In general, in Eastern Europe, financial decentralization (especially in terms of discretion over local revenue policies) often lags behind the functional and other dimensions of local autonomy. As a result, several countries of Eastern Europe are more functionally than financially autonomous. The difference is especially visible in all three Baltic States (Estonia, Lithuania, Latvia). This confirms the claim that in fast-decentralizing countries of Eastern Europe the reform of the financial systems has been often lagging behind other aspects of the increasing local autonomy.

The picture is of course diversified. In general, countries that joined the European Union in 2004 were decentralizing their local financial systems already in the early 1990s. The group of "late New Member States" (that joined the EU in 2008 – 2012) had their financial decentralization reforms in the last few years of the 20th century, and some of the remaining countries of Eastern Europe decentralized their local financial systems in the first decade of the 21st century.

Figure 1.3 illustrates the most recent variation – based on 2020 data, collected during the second phase of the LAI project. Countries of Eastern Europe are still lagging behind several Western European systems, where decentralization of public finance is much more advanced. In Finland, Sweden, Iceland, and Switzerland, the value of FAI is over 10 (reaching 12 in the two former cases). At the same time, the most financially decentralized country in the East European region – Serbia – has a score of just over 8.

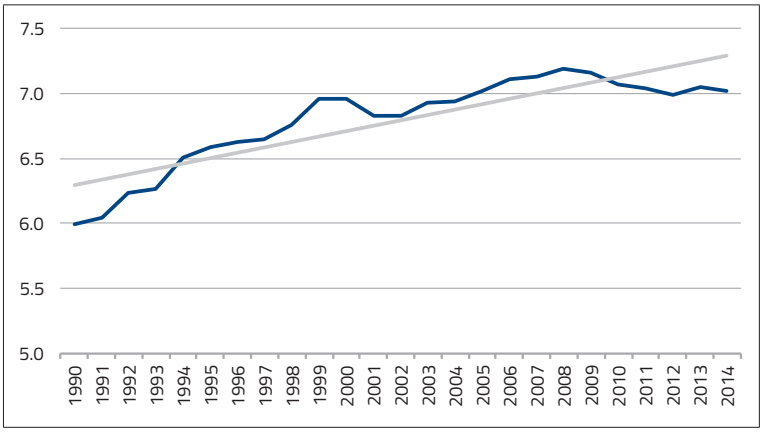
Also, it is not easy to find examples of the radical deepening financial decentralization during recent years. Although the overall trend of FAI changes in Europe after 1990 has been an upward slope (see Figure 1.4), the last dozen years have not brought any further progress.

Figure 1.3 Financial Autonomy Index 2020



Source: Ladner et al. (2019).

Figure 1.4 Trend in FAI 1990 – 2014



Source: Ladner et al. (2019).

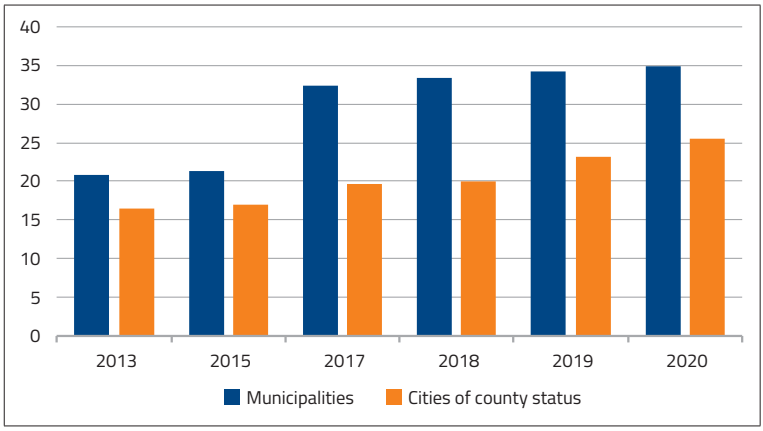
If we look at the overall evolution of the financial autonomy index (Figure 1.4), we can see that the trend towards more decentralization evaporated after 2008, when we even see a slight decrease. The financial re-centralization trend seen in the 2008 – 2014 period (and

especially in the 2008 – 2012 period) can be related to the financial and economic crisis. In several countries, austerity measures adopted by central governments led to tighter control over local budgets. Similarly, the drop of the index in 2001 – 2002 (after the local peak in 2000) corresponds with the slow-down of European economy, noticeable in whole Europe, but especially strong in the eastern part of the continent (and indeed, the decreasing value of the financial autonomy index in the 2001 – 2002 period may be found mostly in Eastern Europe).

The main "victim" of austerity measures has been borrowing autonomy. A very slow increase of that score might be observed from 1990 to 2003. Afterwards, we could see no change of the value, and then a sharp drop of the score after 2008. It is clear that limitation of the local borrowing autonomy was the most frequent institutional austerity measure related to local government finance and applied by many governments. Various ways of capping local debt have been seen as a method to keep macroeconomic indicators under control. In Eastern Europe, such a drop of borrowing autonomy after 2008 could be seen in Georgia, Hungary, and Slovenia.

Reduction of the financial autonomy index has not only been related to tightening rules of local borrowing. In Poland, during the last few years, the structure of revenues has changed significantly due to cuts in some own revenues and expansion of the specific purpose grant programs. This trend is clearly visible in Figure 1.5.

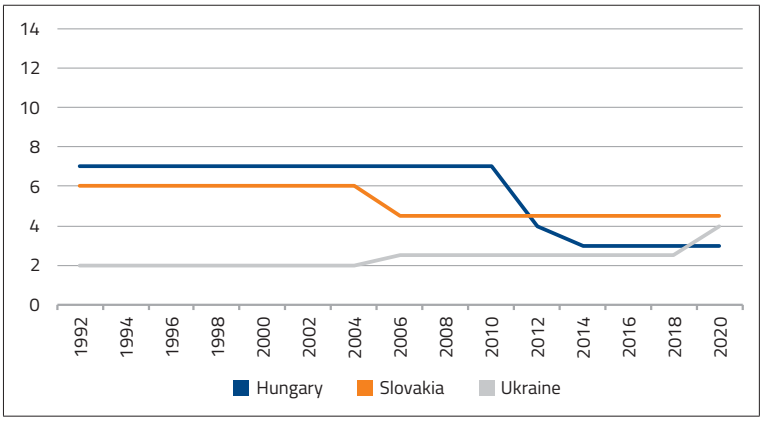
Figure 1.5 Poland – Share of Earmarked Grants in Total Budget Revenues



Source: Ladner et al. (2019).

But the most spectacular drop of FAI has taken place in Hungary, and it was related to the changes in more than one of the variables measuring financial autonomy (see Figure 1.6).

Figure 1.6 Trends in Financial Autonomy Index in Selected Countries of Eastern Europe



Source: Ladner et al. (2019).

Figure 1.6 also presents the FAI trend in Ukraine – one of the rare cases of reforms which led to an increase of financial autonomy in Eastern Europe during the last few years. Financial and functional reform in Ukraine has been orchestrated with the territorial amalgamation of the municipal tier, as described in the previous section of this paper. What have been the most important elements of the financial decentralization process?

Before the 2014 – 2020 reform, only larger cities enjoyed limited financial autonomy; for example, since the 2000 budget code reform they were receiving formula-based transfers, which – at least formally – were general purpose grants. But small towns and rural areas had an extremely centralized financial system, including extremely scare revenues from own sources and being hugely dependent on transfers allocated on the basis of subjective, non-transparent decisions of upper tier administration. The recent reform has not changed much in larger cities, but it extended the formula of general-purpose transfer allocation and the personal income tax (PIT) revenue sharing mechanism to small towns and rural areas. However, local tax autonomy has remained on a very low level. Therefore, it is clear that even the most spectacular financial decentralization in Eastern Europe during the last decade has not led to a new system which would be

fiscally decentralized to an extent similar to some Western European countries and close to theoretical expectations of the fiscal federalism theory.

If there have not been any major financial decentralization reforms in Eastern Europe during the last decades, is there space for any corrections of the current systems? In my opinion, there is a demand for improvement in several countries and the most promising potential directions of changes might focus on two elements.

The first one is related to the fair allocation of resources. Several countries of the region require substantial correction of the equalization formula, which would better support the weakest local governments, and which would include a fair assessment of the variation of spending needs. In some of the countries, an important part of equalization is the allocation formula of revenues from PIT, while in a minority of cases the PIT allocation is based on origin (local governments receive a proportion of yields collected within their territory).

The second area of possible reforms concerns spending autonomy. In several countries, most of the services provided on a local level are strictly regulated by national norms and standards (sometimes unrealistic in the current economic situation, but populist politics does not allow to waive them and adopt more realistic measures). The over-regulation of local functions is often one of the main factors hampering autonomy of local financial policies.

Obviously, one might name several other areas which might be the subject of improvements, but the two dimensions mentioned above seem to be universal (important for most of the countries of Eastern Europe) and the most important.

1.5 Conclusions

This paper presents experiences of various European countries in reforming their local government systems, with a special focus on Eastern Europe. In particular, it concentrates on territorial (boundary) reforms of the municipal tier and on trends in local financial autonomy. It shows that at least seven countries in Eastern Europe have implemented municipal amalgamation reforms already in the 21st century, and similar reforms are at least debated in a few more countries (e.g., Croatia and Slovakia). As regards financing local governments, most of the decentralization reforms took place in the last decade of the 20th and the first years of the 21st century. In recent years, it is easier to indicate examples of financial re-centralization, e.g., through tightening control over local borrowing or through the development of a specific purpose grant system at the expense of other,

unmarked revenues. At the same time, local financial systems in Eastern Europe remain more centralized as compared to several cases in the western part of the continent, especially Nordic countries (Denmark, Sweden, Finland, Iceland, and to a smaller extent Norway) and Switzerland.

But can observing the trajectories of other countries help to plan reforms in one's own country? To some extent yes, the experiences of others – especially countries sharing similar historical developments of public administration systems – are definitely worth being analyzed and used in building one's own scenarios. But, at the same time, there is no ideal model to follow, and each country case has its own set of local environment and local challenges. So, copying the experiences of others would rarely work, or really fit local conditions. Each country has to find its own path to follow. Studying the experiences of others may help, but it will never replace one's own analysis and decisions.

Literature

Caulfield, J., & Larsen, H. O. (Eds.). (2002). *Local government at the millennium*. Opladen: Leske + Budrich.

Dente, B., & Kjellberg, F. (1988). *The dynamics of institutional change: Local government reorganization in western democracies*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Gendźwiłł, A., Kurniewicz, A., & Swianiewicz, P. (2021). The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies. *Space and Polity*, *25*(1), 37–56.
doi: https://doi.org/10.1080/13562576.2020.1747420

Gendźwiłł, A., Łukomska, J., & Swianiewicz, P. (2018). Inicjatorzy i opuszczeni: Demokracja lokalna po gminnych rozwodach. *Prace Geograficzne*, 154, 7–33.

Hansen, S. W. (2013). Polity size and local political trust: A quasi-experiment using municipal mergers in Denmark. *Scandinavian Political Studies*, *36*(1), 43–66. doi: https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2012.00296.x

Hansen, S. W. (2015). The democratic costs of size: How increasing size affects citizen satisfaction with local government. *Political Studies, 63*(2), 373–389. doi: https://doi.org/10.1111/1467-9248.12096

Hansen, S. W., & Kjær, U. (2020). Local territorial attachment in times of jurisdictional consolidation. *Political Geography, 83*, 102268.
doi: https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2020.102268

Harjunen, O., Saarimaa, T., & Tukiainen, J. (2021). Political representation and effects of municipal mergers. *Political Science Research and Methods*, *9*(1), 72–88. doi: https://doi.org/10.1017/psrm.2019.17

Heinisch, R., Lehner, T., Mühlböck, A., & Schimpf, C. H. (2018). How do municipal amalgamations affect turnout in local elections? Insights from the 2015 municipal reform in the Austrian state of Styria. *Local Government Studies, 44*(4), 465–491. doi: https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1465935

Kersting, N., & Vetter, A. (Eds.). (2003). *Reforming local government in Europe: Closing the gap between democracy and efficiency.* Opladen: Leske + Budrich.

Kjellberg, F. (1985). Local government reorganization and the development of the welfare state. *Journal of Public Policy*, *5*(2), 215–239.
doi: https://doi.org/10.1017/S0143814X00003032

Koch, P., & Rochat, P. E. (2017). The effects of local government consolidation on turnout: Evidence from a quasi-experiment in Switzerland. *Swiss Political Science Review, 23*(3), 215–230. doi: https://doi.org/10.1111/spsr.12269

Kuhlmann, S., & Bouckaert, G. (2016). *Local public sector reforms in times of crisis*. London: Palgrave Macmillan.

Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). *Patterns of local autonomy. A comparative analysis of 39 countries between 1990 and 2014 in Europe.* Houndmills: Palgrave Macmillan.

Lapointe, S., Saarimaa, T., & Tukiainen, J. (2018). Effects of municipal mergers on voter turnout. *Local Government Studies, 44*(4), 512–530.
doi: https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1465936

Martinez-Vazquez, J., & Timofeev, A. (2011, March 10–11). *Decentralization measures revisited*. Paper presented at the conference Taxonomy of Grants and Measurement of Fiscal Decentralization, Paris.

Reingewertz, Y., & Serritzlew, S. (2019). Special issue on municipal amalgamations: Guest editors' introduction. *Local Government Studies*, *45*(5), 603–610.
doi: https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1615465

Rodrigues, M., & Meza, O. D. (2018). Is there anybody out there? Political implications of a territorial integration. *Journal of Urban Affairs, 40*(3), 426–440. doi: https://doi.org/10.1080/07352166.2017.1360732

Rodrigues, M., & Tavares, A. (2020). The effects of amalgamations on voter turnout: Evidence from sub-municipal governments in Portugal. *Cities*, *101*, 1757–1772.

Saarimaa, T., & Tukiainen, J. (2016). Local representation and strategic voting: Evidence from electoral boundary reforms. *European Journal of Political Economy*, *41*(C), 31–45. doi: https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2015.10.008

Sharpe, L. J. (1995). Local government: Size, efficiency and citizen participation. *The size of municipalities, efficiency and citizen participation* (Local and Regional Authorities in Europe Series, No. 56). Strasbourg: Council of Europe.

Swianiewicz, P. (2019). Local government: Progress in decentralization. In G. Gorzelak (Ed.), *Social and economic development in Central and Eastern Europe* (pp. 55–74). London: Routledge.

Swianiewicz, P. (2021). From post-communist democratic laissez-faire to prevention of territorial fragmentation: Tightening the rules of municipal splits in Central and Eastern Europe after 1990. *Miscellanea Geographica*, *25*(1), 5–17. doi: https://doi.org/10.2478/mgrsd-2020-0046

Swianiewicz, P., Gendźwiłł, A., Houlberg, K., & Klausen, J. E. (2022). *Municipal territorial reforms of the 21st century in Europe*. London: Routledge.

Tavares, A. F. (2018). Municipal amalgamations and their effects: A literature review. *Miscellanea Geographica*, *22*(1), 5–15. doi: https://doi.org/10.2478/mgrsd-2018-0005

DRUGI DIO

STANJE U LOKALNOJ I REGIONALNOJ SAMOUPRAVI: PRAVNI I TERITORIJALNI IZAZOVI

2. TERITORIJALNA SAMOUPRAVA I POLITIKA REGIONALNOG RAZVOJA U HRVATSKOJ: NUŽNA KOHABITACIJA ILI POŽELJNA SINERGIJA?

Vedran Đulabić
Pravni fakultet,
Sveučilište u Zagrebu
vedran.dulabic@pravo.hr

Sažetak

Rad polazi od temeljnog istraživačkog pitanja o tome u kakvom su međuodnosu teritorijalna samouprava koja ima vrlo važnu ulogu u poticanju i promoviranju razvoja na svojem području i politika regionalnog razvoja kao posebna javna politika koja predstavlja cjelovit i usklađen skup ciljeva, prioriteta, mjera i aktivnosti usmjerenih na poticanje dugoročnoga gospodarskog rasta i ukupno povećanje kvalitete života. Polazi se od pretpostavke o njihovoj neodvojivoj povezanosti, koja međutim nije dovoljno jasno artikulirana u pravnim i *policy* dokumentima, ni u organizacijsko-institucionalnom okviru. Nakon provedene analize, u radu se zaključuje kako je potrebno graditi širi društveni konsenzus oko toga kakva je teritorijalna samouprava potrebna Hrvatskoj, posebno u svjetlu njezine sve važnije razvojne uloge. S te točke gledišta, kohezijska politika djeluje kao snažan poticajni faktor u raspravi oko položaja i uloge teritorijalne samouprave. Od kohabitacije teritorijalne samouprave s politikom regionalnog razvoja potrebno je svakako doći do sinergijskog srastanja ta dva bitna područja kako bi u budućnosti oba područja mogla biti označena kao uspješni primjeri.

Ključne riječi: lokalna i regionalna samouprava, teritorijalna samouprava, teritorijalni ustroj, regionalna politika, politika regionalnog razvoja

2.1. Uvod

Stvaranje uvjeta za razvoj jedna je od temeljnih funkcija suvremene teritorijalne samouprave.[1] Iako to ne mora biti eksplicitno navedeno u propisima koji uređuju ovlasti teritorijalnih jedinica, njihova se razvojna uloga primarno manifestira kroz obavljanje široke palete javnih poslova koji utječu na stupanj razvoja nekog područja. Kvaliteta upravljanja nekom jedinicom presudna je za kvalitetu obavljanja poslova iz nadležnosti jedinica teritorijalne samouprave, što u konačnici utječe na poboljšanje uvjeta života u svakoj jedinici, privlačenje investicija i poslovanja, zadržavanje postojećeg odnosno privlačenje novog stanovništva i poduzetnika. Sve bi to u konačnici trebalo imati pozitivan učinak na razvoj određenog područja.

Odgovornost za razvoj reflektirana je kao jedna od temeljnih zadaća jedinica lokalne samouprave i u temeljnim pravnim aktima koji je uređuju. Tako Ustav Republike Hrvatske u čl. 135/1 utvrđuje da jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz svog samoupravnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, tehničku kulturu, zaštitu potrošača, zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša te protupožarnu i civilnu zaštitu.

Kod županija kao jedinica regionalne samouprave Ustav u čl. 135/2 izrijekom navodi gospodarski razvoj kao jednu od temeljnih komponenti obligatornog samoupravnog djelokruga. Sukladno ustavnom tekstu, županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova. Iz navedene ustavne norme proizlazi da su županije temeljna razina javne vlasti na kojoj bi se trebala osloniti politika regionalnog razvoja. To je prepoznao prvi Zakon o regionalnom razvoju iz 2009. godine (NN 153/09), jednako kao i novi Zakon o regionalnom razvoju iz 2014. godine (ZRR)[2].

ZRR županije postavlja kao vrlo bitnu razinu javnog upravljanja na kojoj počiva politika regionalnog razvoja. Upravljanje regionalnim razvojem prema tom zakonu podijeljeno je između nekoliko različitih razina aktera. ZRR predviđa uključivanje aktera na istoj razini javnog upravljanja (horizontalna dimenzija) i uključivanje aktera na različitim razinama

[1] Pod pojmom teritorijalne samouprave podrazumijevaju se sve samoupravne jedinice u određenoj zemlji. U Hrvatskoj su to općine i gradovi kao jedinice lokalne i županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave.

[2] Zakon o regionalnom razvoju iz 2014. godine u međuvremenu je noveliran dva puta, 2017. i 2018. godine (NN 147/14, 123/17, 118/18).

(vertikalna dimenzija), tvoreći tako upravnu mrežu aktera politike regionalnog razvoja. Načela partnerstva i suradnje (čl. 5) te udruživanja financijskih sredstava (čl. 7) temeljna su načela ZRR-a, a njegove kasnije odredbe, posebno o strateškom planiranju regionalnog razvoja i konzultiranju s odgovarajućim partnerskim vijećima, odražavaju mrežni pristup javnom upravljanju. Temeljni planski dokumenti politike regionalnog razvoja oslanjaju se na županije koje bi trebale predstavljati kičmu upravljanja politikom regionalnog razvoja. Usto, svakako valja napomenuti da su od 2014. godine i gradovi prepoznati kao bitne karike u lancu razvoja, posebno kroz uvođenje i reguliranje urbanih aglomeracija i urbanih područja. Sve to je na tragu kohezijske politike Europske unije koja također akcentira urbanu dimenziju kao vrlo bitnu dimenziju razvoja.

Politika regionalnog razvoja neodvojivo je povezana s teritorijalnom samoupravom u svakoj zemlji. O teritorijalnoj podjeli zemlje, položaju i ovlastima jedinica teritorijalne samouprave, njihovom organizacijskom, fiskalnom i personalnom kapacitetu ovisi njihova „zbiljska sposobnost" (fr. *la capacite effective*, engl. *ability*)[3] da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova. To je esencija suvremene koncepcije lokalne samouprave koju promoviraju temeljni međunarodni dokumenti, poput Europske povelje o lokalnoj samoupravi, koji postavljaju opće standarde uređenja lokalne samouprave.

Zbog svega navedenog, ovaj rad polazi od temeljnog istraživačkog pitanja o tome u kakvom su međuodnosu teritorijalna samouprava koja ima vrlo važnu ulogu u poticanju i promoviranju razvoja na svojem području i politika regionalnog razvoja kao posebna javna politika koja predstavlja cjelovit i usklađen skup ciljeva, prioriteta, mjera i aktivnosti usmjerenih na poticanje dugoročnoga gospodarskog rasta i ukupno povećanje kvalitete života, sukladno načelima održivog razvoja dugoročno usmjerenog na smanjenje regionalnih razlika (čl. 3/1, tč. 10 ZRR-a). U tom se smislu analiziraju dva navedena područja kako bi se ustanovile njihove međusobne veze i međusobne uvjetovanosti. Polazi se od pretpostavke o njihovoj neodvojivoj povezanosti, koja međutim nije dovoljno jasno artikulirana u pravnim i *policy* dokumentima, ni u organizacijsko-institucionalnom okviru.[4]

[3] Formulacija „zbiljski kapacitet" u prijevodu čl. 3 Europske povelje o lokalnoj samoupravi upotrijebljena je u verziji objavljenoj 1993. godine kada je Povelja objavljena kao sastavni dio Zaključka o prihvaćanju i poštivanju načela i instituta (odredbi) Europske povelje o lokalnoj samoupravi koji je Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske usvojio na sjednici 28. prosinca 1992. godine (NN 1/93). Tim se zaključkom Republika Hrvatska obvezala da će „... dosljedno ... provesti i štovati načela i institute (odredbe) Europske povelje o lokalnoj samoupravi kroz sustav lokalne samouprave i državne uprave." Sama Povelja je u hrvatski pravni sustav uvedena 1997. godine, i to ratifikacijom minimalnog broja njezinih odredbi, da bi tek 2008. godine bila prihvaćena u cijelosti.

[4] „Kvaliteta vlasti važna je za regionalni razvoj u cijeloj Europskoj uniji. Institucionalna dimenzija stoga treba postati sastavni element razvojnih strategija. Uz jačanje infrastrukture i ljudskog kapitala, važno je da postoje poboljšanja u upravnom kapacitetu i učinkovitosti vlasti, kao i smanjenje učestalosti korupcije, koja narušava povjerenje u vlast i njezine politike. ... Institucionalni kapacitet utječe na sposobnost vlasti da postigne dugoročne ciljeve politike i provede strukturne reforme koje imaju značajan potencijal za poticanje rasta i zapošljavanja." (EC, 2017, str. 161).

U sljedećem dijelu ocrtavaju se konture, osnovna obilježja i problemi teritorijalne samouprave u Hrvatskoj, osobito imajući na umu njezinu razvojnu ulogu. Treći dio posebno se bavi analizom upravnog područja regionalnog razvoja, naročito novina u tom području koje su rezultat kako promjena propisa tako i politike regionalnog razvoja u razdoblju od donošenja ZRR-a iz 2014. godine i njegovih naknadnih izmjena i dopuna. Četvrti dio sadrži raspravu i preporuke za poboljšanje stanja koje su rezultat analize provedene u prethodnim dijelovima. Rad završava zaključkom u kojem su sažeti temeljni istraživački nalazi.

2.2. Konture, osnovna obilježja i problemi teritorijalne samouprave

Teritorijalna samouprava u Hrvatskoj do danas se razvijala ne uzimajući dovoljno u obzir njezinu razvojnu ulogu. Svi dosadašnji reformski zahvati, ako se sagledaju kroz izmjene temeljnog zakona koji uređuje lokalnu i regionalnu samoupravu, imali su uglavnom za cilj izmjenu političkih elemenata lokalne i regionalne samouprave, dok se drugi elementi koji su presudni za realizaciju te razvojne uloge teritorijalne samouprave javljaju tek sporadično i odvojeno od sistemske regulacije lokalne i regionalne samouprave.

Reformskih je napora, ako je promjene temeljnih zakona koji uređuju važna pitanja lokalne i regionalne samouprave moguće tako nazvati, bilo dosta od osamostaljenja Hrvatske do današnjih dana. Prvi zakon koji je uredio opća pitanja lokalne samouprave (Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi) donesen je 1992. godine i nakon toga je mijenjan i dopunjavan četiri puta (dva puta 1993., te još 1997. i 1999. godine). Taj je zakon zamijenjen trenutno važećim Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLPRS) koji je donesen 2001. godine i do danas je mijenjan i dopunjavan deset puta, a zadnje izmjene i dopune donesene su 15. prosinca 2020. godine.[5]

Razvoj teritorijalne samouprave od hrvatskog osamostaljenja do danas može se ocrtati kroz nekoliko ključnih točaka njezinog razvoja.[6] Te se točke mogu sažeti na sljedeći način.

- Centralizacija i etatizacija, te fragmentacija i usitnjavanje broja temeljnih jedinica obilježja su prvog desetljeća hrvatske lokalne samouprave, pri čemu se posebno ističu 1993. i 1997. godina. U tom razdoblju treba istaknuti nekoliko momenata koji su ostavili značajnije posljedice na teritorijalnu samoupravu. Prvo, riječ je o donošenju

[5] 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 – pročišćeni tekst, 137/15 – ispravak, 123/17, 98/19, 144/20).

[6] Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj detaljno su opisali i analizirali brojni domaći autori. Vidjeti Blažević, Dobrić Jambrović i Menger (2021), Đulabić (2020), Koprić (2013, 2018), Kregar (2011) itd.

seta zakona koji uređuju lokalnu samoupravu te o inicijalnom povećanju broja temeljnih jedinica za 4,8 puta. Prvo su bivše 102 općine iz socijalističkog razdoblja 1993. godine zamijenjene s 21 županijom, 2 kotara (Knin i Glina)[7], 70 gradova i 419 općina, što je 489 temeljnih jedinica. Drugo, u ovom je razdoblju došlo do najvećeg skoka u broju temeljnih samoupravnih jedinica. Taj se veliki skok u broju općina i gradova dogodio 1997. godine kad se broj gradova dodatno penje na 122, a broj općina je tada iznosio 416, što dovodi do ukupno 538 temeljnih jedinica. Treće, broj temeljnih jedinica nastavlja vrlo blago rasti da bi se stabilizirao na današnjih 556 temeljnih jedinica, odnosno 128 gradova i 428 općina. Očito je da je broj temeljnih jedinica u konačnici nastao kao rezultat puke slučajnosti i političke trgovine, jer je „… u pripremi tadašnjeg zakona … rečeno … da će se teritorijalna podjela temeljiti na postojanju 16 gradova i otprilike 190 općina" (Kregar, 2011, str. 11).

- Ratifikacija međunarodnih dokumenata koji se tiču teritorijalne samouprave odvijala se u nekoliko koraka. Prvo je Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske na sjednici 28. prosinca 1992. godine usvojio Zaključak o prihvaćanju i poštivanju načela i instituta (odredbi) Europske povelje o lokalnoj samoupravi koji je bio svojevrsna politička deklaracija da će se prilikom uređenja lokalne samouprave voditi računa o njezinim načelima i temeljnim odredbama. Sama Povelja je ratificirana krajem 1997. godine i minimalni broj njezinih odredaba je stupio na snagu početkom 1998. godine. Potpuno prihvaćanje odredaba Povelje dogodilo se 2008. godine.

- Ustavne promjene (2000.), donošenje novog zakona (2001.) i početak decentralizacije u četiri upravna resora (2001.) (Koprić i Đulabić, 2018). Najveća promjena u uređenju teritorijalne samouprave dogodila se navedenim ustavnim i zakonskim promjenama s početka 2000-tih. Koncepcija upravne decentralizacije zamijenjena je političkom decentralizacijom i načelom supsidijarnosti te je pokrenuta decentralizacija u nekoliko upravnih resora. Iako su u ovom koraku napravljene najveće reforme, teritorijalni ustroj zemlje nije promijenjen, nego i u tom razdoblju nastavlja, doduše neznatno, rasti.[8]

- Uvođenje velikih gradova (2005.) kao posebne potkategorije jedinica lokalne samouprave, koji dobivaju neznatne dodatne funkcije u odnosu na obične gradove. Granica velikih gradova postavljena je na daleko preniskih 35.000 stanovnika, a s njima su izjednačeni i gradovi sjedišta županija koji ne udovoljavaju tom populacijskom kriteriju (Blažević i dr., 2021, str. 108–114). Također, ni svi tako određeni „veliki gradovi" nemaju kapacitet razvijanja onih funkcija koje su neophodne za preuzimanje razvojnog zamašnjaka na širim područjima (Đulabić, 2015).

[7] Ova dva kotara zbog ratnog stanja nikad nisu praktično zaživjela.

[8] Zadnja promjena u broju temeljnih jedinica dogodila se 2013. godine kada je općina Popovača dobila status grada. Od tada broj općina je 428, a broj gradova 128 (uključujući Zagreb).

- Uvođenje neposrednog izbora izvršnih čelnika (2007. odnosno 2009.[9]) (Koprić i Škarica, 2017), kao i dodatno jačanje njihove uloge donošenjem tzv. lex šerif (2017.).[10] Te su izmjene ZLPRS-a posebno problematične jer je „… riječ o primjeru lošeg zakona, čija koncepcijska ideja odudara od temeljne ideje i namjene lokalne samouprave, a umjesto jačanja demokracije podupire autoritarni model vladavine. U vremenima kad demokratski deficit posvuda u svijetu, a naročito u Europi, ugrožava institucije predstavničke, liberalne demokracije takav zakonski projekt valja analizirati s posebnom pažnjom. Dugoročno on će zasigurno smanjiti povjerenje građana u institucije lokalne demokracije te kontaminirati samu ideju decentralizacije, odnosno jačanja lokalne samouprave kao institucije za ostvarenje vertikalne diobe vlasti." (Koprić, 2017, str. 59).

- Lokalna samouprava postala je dio strateških dokumenata o razvoju javne uprave (2015., 2021.). Hrvatski sabor usvojio je 2015. godine Strategiju razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2020. (NN 70/15) u kojoj je lokalna samouprava prvi put adresirana u nekom strateškom dokumentu kojim se planira razvoj bitnih komponenti javne uprave.[11] Lokalna samouprava našla je svoje mjesto i u trenutno važećoj Nacionalnoj razvojnoj strategiji Republike Hrvatske do 2030. (NN 13/21) koju je Hrvatski sabor donio u veljači 2021. godine. U okviru strateškog cilja 3. „Učinkovito i djelotvorno pravosuđe, javna uprava i upravljanje državnom imovinom", kao jedan od pet prioriteta na području javne uprave u tom dokumentu određeno je i „unaprjeđenje funkcionalnosti i održivosti područne (regionalne) i lokalne samouprave".

- Osnivanje povjerenstava za decentralizaciju i teritorijalni preustroj pod različitim nazivima i u različitom sastavu (2004., 2010., 2012., 2021.). Iako je osnivanje različitih povjerenstava trebalo osigurati dodatnu energiju započetom procesu decentralizacije, pa čak i predložiti novi teritorijalni ustroj, to se nažalost nije dogodilo. Uloga tih povjerenstava uglavnom je bila deklarativne, a možda i dekorativne naravi. Svakako je najviše vidljivog posla u tom pravcu napravilo Povjerenstvo za decentralizaciju i teritorijalni preustroj iz 2010. koje je iznjedrilo i dokument pod nazivom Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj, a koji je usvojila Vlada na sjednici 8. srpnja 2010. godine (Koprić, 2010, str. 944).

[9] Paket zakona kojima je omogućen neposredni izbor promijenjen je 2007. godine, s time da su prvi neposredni izbori izvršnih čelnika održani na lokalnim izborima 2009. godine.

[10] Lex šerif je pomalo pejorativni naslov koji je u medijima i javnoj raspravi dobio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji je Hrvatski sabor donio na sjednici 8. prosinca 2017. godine.

[11] Prije toga, bila je donesena Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008. – 2011., ali taj dokument se ticao strateškog planiranja razvoja državne uprave. Lokalna samouprava nije bila dio tog dokumenta. Vidjeti više u HAZU (2006).

- Reforma lokalne samouprave bila je predmet intenzivne političke debate (2015.) i preduvjet sastavljanju koalicijske Vlade između HDZ-a i Mosta. Most je tada u nadležnost dobio resor uprave s nastojanjem da provede ozbiljniju reformu. Međutim, ubrzo dolazi do raskidanja koalicije, preslagivanja parlamentarne većine i reforma se ne provodi.

- Ukidanje ureda državne uprave i prijenos njihovih poslova u nadležnost županija (2019.) dovelo je do jačanja položaja županija u cjelokupnom sustavu javne vlasti te do niza koncepcijskih i praktičnih problema u provedbi navedene mjere (Lopižić i Manojlović Toman, 2019).

- Smanjenje broja vijećnika u predstavničkim tijelima i tehnička poboljšanja u djelovanju lokalne samouprave (2020.) ne mogu se smatrati potrebnom reformom, jer se usvojenim „... izmjenama i dopunama ne rješava nijedno strateško pitanje hrvatske lokalne i regionalne samouprave, jer temeljni model lokalne samouprave koji obilježava teritorijalna fragmentacija i visoka centralizacija, ostaje nepromijenjen." (Đulabić, 2021, str. 2).

- Ponovna centralizacija nekih resora koji su decentralizirani 2001. godine. Tako je novi Zakon o socijalnoj skrbi (NN 18/22) koji ponovno značajno centralizira taj resor stupio na snagu u veljači 2022. godine. Uz njega su doneseni odnosno izmijenjeni i drugi zakoni iz resora socijalne skrbi.[12] Usto, najavljena je slična centralizacija u resoru zdravstva.

Za razliku od broja temeljnih jedinica koji je od početnih 70 gradova i 419 općina narastao na današnjih 128 gradova i 428 općina, broj županija je od početka stabiliziran na 20, uz poseban položaj Zagreba koji istovremeno ima dualni status, istovremeno je grad i županija. Recentne studije korelacije veličine i učinkovitosti jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj koje polaze sa sastajališta ekonomije obujma pokazuju kako velika većina lokalnih jedinica ima suboptimalni broj stanovnika. Čak 388 (69,9 posto ukupnog broja) jedinica ima manje stanovnika od optimuma, pri čemu je to slučaj u 92 (72,4 posto ukupnog broja) grada i 326 općina (76,2 posto ukupnog broja) (Buljan, Deskar-Škrbić i Švaljek, 2021).

Rezultati popisa stanovništva iz 2021. godine odrazili su se i na opće pokazatelje sustava lokalne samouprave. Naime, prema podacima popisa iz 2021. godine Hrvatska ima 3.888.529 stanovnika, što je za 396.360 stanovnika manje u odnosu na popis iz 2011. godine, prema kojem je Hrvatska imala 4.284.889 stanovnika. Tako Panonska Hrvatska koja obuhvaća osam županija ima 1.025.221 stanovnika, Jadranska Hrvatska

[12] O kojim je sve zakonima riječ vidjeti u NN 12/22 od 9. veljače 2022. godine.

koja obuhvaća sedam županija ima 1.303.428 stanovnika, Grad Zagreb ima 769.944 stanovnika, a Sjeverna Hrvatska u čijem je sastavu pet županija ima 789.936 stanovnika.[13]

U pogledu teritorijalne samouprave, rezultati popisa iz 2021. godine dovode do smanjenja nekoliko prosječnih pokazatelja koji bacaju novo svjetlo na cjelokupnu lokalnu i regionalnu samoupravu. Tako je uslijed smanjenja broja stanovnika došlo i do smanjenja prosječne veličine lokalne jedinice sa 7.706 stanovnika na 6.994 stanovnika, što je smanjenje za oko osamsto stanovnika po jedinici. Usto, Hrvatska nije u posljednjih deset godina mijenjala broj jedinica lokalne samouprave, tako da se po tome svrstava u red zemalja s prosječno malim lokalnim jedinicama i jedna je od 11 europskih zemalja koje u razdoblju 2012. – 2021. nisu mijenjale broj svojih jedinica teritorijalne samouprave.[14]

Usprkos navedenim pokazateljima, pitanje teritorijalne podjele i njezinog utjecaja na razvoj ne otvara se kao važno društveno pitanje. Među većinom trenutnih parlamentarnih stranaka postoji svojevrsni prešutni konsenzus oko zadržavanja postojeće teritorijalne podjele zemlje. Izuzetak su neke oporbene stranke koje su krajem 2021. godine ponovno aktualizirale ovo pitanje, ali to nije naišlo na veći odjek u javnosti.[15]

Ključno pitanje teritorijalne samouprave u Hrvatskoj i dalje ostaje pitanje administrativno-teritorijalne podjele zemlje. To je zbog toga što „Teritorijalni upravni sustav u nas ima mreže istolikih prostornih upravnih jedinica s jednakim političkim ingerencijama, bez obzira na goleme razlike u moći, veličini i položaju u odnosu na druge. Ta izjednačenost u mnogočemu podsjeća na poznate političke uravnilovke snaga i funkcija, kao u nekom utopijskom svijetu gdje postoji ujednačenost rasporeda bogatstva, veličine, moći i prava. Takav sustav u praksi više usporava negoli što potiče razvitak, više odgovara središnjoj državnoj vlasti negoli ljudima u lokalnoj zajednici, više ističe socijalne i solidarističke atribute negoli aktivne proizvodne sklonosti, više podupire uspjeh nekakvog decentraliziranog centralizma negoli demokraciju koja se inače pritom iznimno naglašava." (Šimunović, 2017, str. 232).

[13] Od početka 2021. godine Hrvatska je podijeljena na navedene četiri statističke regije 2. razine (tzv. NUTS II). Prije toga, od 2013. godine bila je podijeljena na dvije NUTS II regije (Kontinentalna i Jadranska Hrvatska), a prije toga, od 2007. godine bila je podijeljena na tri NUTS II regije (Sjeverozapadna, Središnja i Istočna (Panonska) i Jadranska Hrvatska).

[14] Najnovije podatke o promjenama u teritorijalnoj strukturi europskih država moguće je naći na mrežnoj stranici Vijeća europskih općina i regija (*Council of European Municipalities and Regions* – CEMR) koje je provelo analizu teritorijalnih promjena u 40 europskih zemalja. Detaljnije na: https://terri.cemr.eu/en/

[15] Tako je SDP krajem 2021. godine objavio dokument pod nazivom Polazne točke za reorganizaciju lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj koji je dostupan na poveznici: http://www.sdp.hr/wp/wp-content/uploads/2022/01/Polazne_tocke_za_reorganizaciju_lokalne_i_regionalne_samouprave_u_RH3.pdf

Sve u svemu, sadašnja teritorijalna struktura nije u funkciji razvoja, a otvoreno je pitanje koliko ispunjava i druge uloge suvremene lokalne i regionalne samouprave (Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić i Lalić Novak, 2021, str. 274), posebno one koje se odnose na strukturne i investicijske fondove EU-a (Đulabić, 2017), te odgovara li zahtjevima moderne lokalne samouprave koja bi uz pravo trebala imati i mogućnost da upravlja bitnim dijelom javnih poslova.

2.3. Upravno područje regionalnog razvoja

Regionalni razvoj kao posebno upravno područje trenutno je u potpunosti afirmirano kao zasebno upravno područje. Ono je prošlo kroz nekoliko faza razvoja, a te se faze odražavaju u temeljnim formalnim propisima i strateškim dokumentima kojima je to područje uređeno. Od početka 1990-ih taj je resor promijenio nekoliko ministarstava, a postupno je došlo i do institucionalnog spajanja domaće komponente regionalnog razvoja s onom europskom. Danas je upravni resor regionalnog razvoja ključni dio Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije koje predstavlja središnju institucionalnu točku koordinacije politike regionalnog razvoja (Đulabić, 2013, 2015).[16]

Regionalni razvoj etabliran je i sastavni je dio javne politike i u jedinicama teritorijalne samouprave. Te jedinice imaju zavidno iskustvo u sudjelovanju u politici regionalnog razvoja, pripremi i provedbi projekata financiranih putem europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova i nerijetko su prednjačile u odnosu na središnju državnu razinu, posebno kad je riječ o strateškom planiranju svoga razvoja. Kad je riječ o regionalnom razvoju, jedinice teritorijalne samouprave se pojavljuju u nekoliko temeljnih uloga (Đulabić, 2017), a njihovi temeljni problemi s tim u vezi proizlaze iz veličine jedinica koja nije adekvatna za strateško planiranje i vođenje politike regionalnog razvoja.

Strategija regionalnog razvoja bila je donesena za razdoblje 2017. – 2020., a nova strategija do danas nije donesena. Međutim, Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine kao temeljni razvojni dokument države koji uređuje pravce njezinog razvoja do 2030. godine, prepoznaje regionalni razvoj kao jedan od četiri osnovna razvojna pravca. Četvrti razvojni pravac naslovljen je Ravnomjeran regionalni razvoj i u okviru njega

[16] Resor je u međuvremenu, doduše, doživio neke institucionalne promjene. Prvo je iz ministarstva nadležnog za razvoj 2013. godine izdvojena komponenta stambenog zbrinjavanja i oformljen je samostalni Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje kao središnje tijelo državne uprave. Od srpnja 2020. godine Ured ima status državne upravne organizacije. Također, u rujnu 2015. godine Agencija za regionalni razvoj pripojena je Središnjoj agenciji za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije.

su determinirana dva strateška razvojna cilja, Razvoj potpomognutih područja i područja s razvojnim poteškoćama te Jačanje regionalne konkurentnosti.[17]

Usprkos provedbi raznih mjera regionalnog razvoja, ogromna većina jedinica teritorijalne samouprave još uvijek je slabo razvijena. Od donošenja prvog Zakona o regionalnom razvoju iz 2009. godine do danas promijenila su se dva modela ocjenjivanja stupnja razvijenosti jedinica teritorijalne samouprave.

Prema prvom modelu iz 2009. godine, ocjenjivanje se provodilo svake tri godine, pa su po tom zakonu provedena dva ciklusa ocjenjivanja, 2010. i 2013. godine. Prema ocjenjivanju iz 2013., ukupno su 264 jedinice lokalne samouprave (47,48 posto ukupnog broja) imale status jedinica s razvojnim poteškoćama. Na području tih jedinica živjelo je 977.632 stanovnika, odnosno 22,82 posto ukupne populacije u Hrvatskoj (Đulabić, 2015, str. 153). Značaj tog modela bio je što je prvi put ocjenjivanjem obuhvatio sve jedinice teritorijalne samouprave, općine, gradove i županije, pa se mogla steći slika stanja na cjelokupnom području.

Novi ZRR iz 2014. godine predvidio je ocjenjivanje svakih pet godina, ali je izmjenama iz 2017. godine ocjenjivanje ponovno vraćeno na tri godine i postupak ocjenjivanja proveden je krajem 2017. godine. Nakon ocjenjivanja stupnja razvijenosti, kategorizacija jedinica po tom modelu stupila je na snagu 1. siječnja 2018. godine. Sukladno zakonskoj obavezi, ocjenjivanje stupnja razvijenosti i kategorizaciju jedinica teritorijalne samouprave trebalo je provesti najkasnije do kraja 2020. godine, što se nažalost još uvijek nije dogodilo.

Trenutačni model ocjenjivanja stupnja razvijenosti koji je uveden spomenutom novelom ZRR-a iz 2017. godine dorađen je u odnosu na prvotni model iz 2009. godine. Kao jedna od temeljnih kritika prijašnjeg modela isticalo se to što je „… korištenje indeksa razvijenosti kao kriterija fiskalnog izravnanja neprimjereno s obzirom da se nigdje ne uzimaju u obzir fiskalne potrebe lokalnih jedinica, nego se promatraju samo proračunski prihodi po stanovniku. U tom bi smislu promjene u okviru Zakona o regionalnom razvoju trebale biti usuglašene s novim sustavom financiranja u kojem je fiskalno izravnanje izdvojeno iz problematike regionalnog razvoja te je fokusirano na uklanjanje mjera fiskalne neravnoteže koje predstavljaju razliku između fiskalnog kapaciteta i fiskalnih potreba." (CLER, 2017, str. 12).

Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (NN 132/17) razvrstava županije u četiri skupine, od čega su dvije skupine ispodprosječno razvijenih i dvije skupine iznadprosječno razvijenih županija. Jedinice

[17] Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine dostupna je na poveznici: https://hrvatska2030.hr/

lokalne samouprave razvrstane su u osam skupina (a ne kao dotad u četiri), od čega su četiri skupine ispodprosječno razvijenih i četiri skupine iznadprosječno razvijenih općina i gradova. Podaci o stupnju razvijenosti teritorijalnih jedinica su prikazani u tablicama 2.1 i 2.2.

Kako god, i dalje je većina jedinica ispod prosjeka razvijenosti. Prema modelu iz 2017. godine, broj ispodprosječno razvijenih jedinica lokalne samouprave se povećao za 41 (s 264 na 305 ispodprosječno razvijenih općina i gradova), a broj ispodprosječno razvijenih županija se povećao za jednu u odnosu na ocjenjivanje iz 2013. godine. Da je na snazi ostao model ocjenjivanja iz 2009. godine, s obzirom na podatke za razdoblje 2014. – 2016. status potpomognutog područja ostvarile bi 244 lokalne jedinice, što je za 61 lokalnu jedinicu manje od ocjenjivanja prema novom modelu iz 2017. godine. Otvoreno je pitanje bi li to bilo dobro ili ne. Naime, stječe se dojam da je zakonodavcu cilj da što je moguće više jedinica teritorijalne samouprave ima status potpomognutog područja, a ne da se taj broj, kao posljedica provedbe aktivnosti i mjera poticanja regionalnog razvoja, smanjuje, što bi i bio slučaj da je na snazi ostao prijašnji model ocjenjivanja.

Tablica 2.1. Županije prema stupnju razvijenosti

Skupina razvijenosti	Podskupina razvijenosti	Županije	Ukupno
I.	Druga skupina ispodprosječno razvijenih	Bjelovarsko-bilogorska, Brodsko-posavska, Ličko-senjska, Sisačko-moslavačka, Virovitičko-podravska i Vukovarsko-srijemska	6
II.	Prva skupina ispodprosječno razvijenih	Karlovačka, Koprivničko-križevačka, Krapinsko-zagorska, Osječko-baranjska, Požeško-slavonska i Šibensko-kninska	6
Ispodprosječno razvijene županije (potpomognuta područja)			*12*
III.	Druga skupina iznadprosječno razvijenih	Međimurska, Splitsko-dalmatinska, Varaždinska i Zadarska	4
IV.	Prva skupina iznadprosječno razvijenih	Dubrovačko-neretvanska, Grad Zagreb, Istarska, Primorsko-goranska i Zagrebačka	5
Iznadprosječno razvijene županije			*9*

Izvor: Izrada autora na temelju Odluke o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (NN 132/17).

Tablica 2.2. Općine i gradovi prema stupnju razvijenosti

Skupina razvijenosti	Podskupina razvijenosti	Broj jedinica	Udio u ukupnom broju jedinica	Raspon indeksa razvijenosti
I.	Zadnja četvrtina ispodprosječno razvijenih	76	13,67%	37,456 – 92,702
II.	Treća četvrtina ispodprosječno razvijenih	76	13,67%	92,749 – 95,466
III.	Druga četvrtina ispodprosječno razvijenih	77	13,85%	95,512 – 97,661
IV.	Prva četvrtina ispodprosječno razvijenih	76	13,67%	97,678 – 99,97
Ukupno ispodprosječno razvijenih (potpomognuta područja)		*305*	*54,86%*	*37,456 – 99,97*
V.	Zadnja četvrtina iznadprosječno razvijenih	63	11,33%	100,014 – 102,134
VI.	Treća četvrtina iznadprosječno razvijenih	62	11,15%	102,156 – 104,455
VII.	Druga četvrtina iznadprosječno razvijenih	63	11,33%	104,482 – 107,607
VIII.	Prva četvrtina iznadprosječno razvijenih	63	11,33%	107,626 – 117,988
Ukupno iznadprosječno razvijenih		*251*	*45,14%*	*100,014 – 117,988*

Izvor: Izrada autora na temelju Odluke o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (NN 132/17).

Kad se svemu tome pridodaju opći podaci o osnovnim jedinicama lokalne samouprave, prvenstveno općinama, razvojna slika postaje dodatno tmurna i siva (Đulabić, 2017; Ivanović, 2013).

Osim ocjenjivanja stupnja razvijenosti svih jedinica teritorijalne samouprave u Hrvatskoj i promjene modela ocjenjivanja, ZRR je uveo i nekoliko novih instituta. Svakako vrijedi istaknuti implementaciju načela partnerstva i suradnje, prvenstveno kroz reguliranje rada partnerskih vijeća, uvođenje razvojnog sporazuma kao instrumenta bolje koordinacije aktera politike regionalnog razvoja, posebno tretiranje različitih kategorija urbanih

područja te nastojanje da se cijela politika regionalnog razvoja učini transparentnom, i to posebno kroz odredbe o praćenju, vrednovanju i izvještavanju. Neke institucionalne inovacije koje su trebale poboljšati vođenje politike regionalnog razvoja, poput planskih područja, zbog političkih otpora na kraju ipak nisu regulirane ZRR-om iz 2014. godine (Đulabić, 2015, str. 149–150), kao ni njegovim kasnijim novelama iz 2017. i 2018. godine.

Neki novi instituti ZRR-a, poput razvojnog sporazuma, počeli su se primjenjivati i očito predstavljaju solidan alat koordinacije razvoja na području nekoliko županija. Razvojni sporazum, po uzoru na neke druge upravne sustave (Đulabić, 2009, str. 85–94; OECD, 2007), uveden je u naš sustav donošenjem novog ZRR-a iz 2014. godine, a dodatno je reguliran podzakonskim aktom.[18] Taj institut, međutim, nije primijenjen sve do izmjena ZRR-a iz 2017. godine, koje su djelomično izmijenile i odredbe o razvojnom sporazumu. Od tih izmjena, razvojni sporazum može se sklopiti za najmanje tri županije koje ne moraju pripadati istoj statističkoj regiji, što je prethodno bio slučaj. Sklapaju ga ministarstvo nadležno za regionalni razvoj i najmanje tri županije s područja za koje se sklapa razvojni sporazum. Ovim se dokumentom usuglašavaju prioriteti razvoja državne i županijske razine, utvrđuju se strateški projekti regionalnog razvoja koji pridonose razvoju područja za koje se sklapa sporazum te se njime planiraju sredstva za njihovu provedbu. Iako je ostalo određeno da se razvojnom sporazumu na poziv ministarstva nadležnog za razvoj mogu priključiti i druga tijela državne uprave te ostala javnopravna tijela koja svojim djelovanjem mogu znatnije pridonijeti ostvarivanju ciljeva politike regionalnog razvoja u području za koje se sklapa razvojni sporazum, ostalo je nejasno i neshvatljivo zašto su iz obveznih potpisnika razvojnog sporazuma izostavljeni veliki gradovi koji su središta urbanih područja s područja za koje se sklapa razvojni sporazum, a što je bilo predviđeno ZRR-om iz 2014. godine. Naime, iz literature, kao i iz stvarnog života, poznato je da su upravo urbani centri motori razvoja šireg područja (Garcia i Judd, 2012; Jacobs, 2007). Administrativne poslove u vezi sporazuma obavlja ministarstvo nadležno za razvoj, a pravilnikom je posebno propisan sadržaj i postupak izrade i sklapanja razvojnog sporazuma. Premda je detaljno razrađena procedura izrade i sklapanja razvojnog sporazuma, ona ima određenih manjkavosti koje bi svakako u budućnosti valjalo ispraviti.

Dosad su poduzete aktivnosti u vezi tri razvojna sporazuma koji su u različitim fazama pripreme i provedbe. U srpnju 2018. godine potpisan je razvojni sporazum za područje Slavonije, Baranje i Srijema. Sporazum pokriva razvojne projekte u pet slavonskih županija (Virovitičko-podravska, Brodsko-posavska, Požeško-slavonska, Vukovarsko-srijemska i Osječko-baranjska županija). Njime su osigurana sredstva za provedbu 29 strateških razvojnih projekata u vrijednosti 700 milijuna kuna te je osigurano dodatnih 50 milijuna

[18] Temeljne odredbe o razvojnom sporazumu sadržane su u čl. 23 ZRR-a, a sadržaj i postupak izrade i sklapanja razvojnog sporazuma uređen je Pravilnikom o sadržaju i postupku izrade i sklapanja razvojnog sporazuma (NN 45/18, 120/20).

kuna za pripremu projekata. Početkom 2021. godine pokrenute su još dvije inicijative za sklapanje razvojnih sporazuma. Jedna obuhvaća pet sjevernih županija (Krapinsko-zagorska, Koprivničko-križevačka, Bjelovarsko-bilogorska, Međimurska i Varaždinska županija) koje su obuhvaćene razvojnim sporazumom Sjever. Taj je sporazum potpisan krajem prosinca 2021. godine, sadrži projekte u vrijednosti 15,2 milijarde kuna te predviđa 754 milijuna kuna za gospodarstvo i industrijsku tranziciju sjevera Hrvatske, te dodatnih 65,5 milijuna kuna za pripremu projektne dokumentacije. Druga inicijativa koja je još uvijek u ranoj fazi pripreme obuhvaća tri županije (Karlovačka, Sisačko-moslavačka i Zagrebačka županija) i razvojni ugovor još uvijek nije potpisan.

Urbana područja također su novost uvedena ZRR-om iz 2014. godine. ZRR razlikuje četiri velike urbane aglomeracije (Zagreb, Split, Osijek i Rijeka), te veća i manja urbana područja. Veća urbana područja su gradovi s više od 35.000 stanovnika koji nisu uključeni u urbane aglomeracije, dok su manja urbana područja gradovi s manje od 35.000 stanovnika koji u središnjem naselju imaju više od 10.000 stanovnika odnosno imaju status središta županije. Za urbano područje se donosi posebna strategija razvoja urbanog područja kojom se određuju ciljevi i prioriteti razvoja urbanog područja.

Urbana područja dosad su se u najvećoj mjeri koristila kao struktura za provedbu posebnog mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU). Prvi ciklus ITU mehanizma provodio se u razdoblju 2014. – 2020., i to u osam urbanih područja u Hrvatskoj: četiri urbane aglomeracije (Zagreb, Split, Rijeka i Osijek) i četiri urbana područja (Pula, Zadar, Slavonski Brod i Karlovac). Na raspolaganju za provedbu projekata namijenjenih održivom urbanom razvoju bilo je predviđeno 345,5 milijuna eura. Analiza provedbe ITU mehanizma pokazuje nekoliko kritičnih točaka kad je riječ o provedbi tog mehanizma u Hrvatskoj. Između ostalog, kao jedan od najvećih problema u tom pogledu navodi se da „… loša priprema projekta dovodi do velikih problema u provedbenoj fazi kad identifikacija stvarnih problema i nepravilnosti uzrokuje financijske korekcije …" (Iharoš i Careva, 2020, str. 433).

U trenutnom proračunskom razdoblju (2021. – 2027.) predviđeno je širenje primjene ITU mehanizma s početnih osam na ukupno 22 urbana područja.[19] Ta su područja i formalno uspostavljena i započela su s procesom pripreme vlastitih strategija razvoja urbanih područja.

[19] Kao i dosad, ITU mehanizmom su obuhvaćene četiri urbane aglomeracije (Zagreb, Split, Osijek i Rijeka), 10 gradova koji su središta većih urbanih područja (Zadar, Slavonski Brod, Pula, Karlovac, Sisak, Varaždin, Šibenik, Dubrovnik, Bjelovar i Vinkovci) te 8 gradova koji su središta manjih urbanih područja odnosno koji su sjedišta županija (Koprivnica, Vukovar, Čakovec, Požega, Virovitica, Krapina, Gospić i Pazin). Više vidjeti na: https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/regionalni-razvoj/odrzivi-urbani-razvoj/3163

2.4. Rasprava i preporuke za poboljšanje

U zadnjih nekoliko godina cijelo upravno područje regionalnog razvoja je zastalo u vlastitom razvoju, jer su neki akti već odavno trebali biti doneseni, ali nisu. Tako je primjerice 2019. godine imenovano Vijeće za regionalni razvoj čiji se sastav članova nije mijenjao iako su se promijenili brojni dužnosnici koji su po funkciji članovi tog Vijeća. Strategija regionalnog razvoja bila je donesena za razdoblje do kraja 2020. godine, a nova strategija do danas još uvijek nije donesena.

Iako je ZRR temeljni propis koji je još 2009. godine uredio brojna i važna pitanja upravnog područja regionalnog razvoja u Hrvatskoj i koji je 2014. godine zamijenjen novim zakonom, još uvijek postoje neke njegove odredbe koje bi trebalo popraviti odnosno početi primjenjivati. Naime, neki dijelovi ZRR-a se još uvijek ne primjenjuju. To je posebno slučaj s odredbama o praćenju i izvještavanju o provedbi politike regionalnog razvoja (sedmi dio, čl. 47 – 49). ZRR je predvidio vrlo detaljan mehanizam praćenja, vrednovanja i izvještavanja. Tako je određeno da planski dokumenti politike regionalnog razvoja podliježu postupku vrednovanja tijekom izrade, provedbe te nakon provedbe (čl. 48/1). Izvještavanje je određeno u vrlo preciznim rokovima, i to kraj travnja, svibnja, lipnja i srpnja te početak studenog i prosinca tekuće godine za prethodnu godinu o rezultatima provedbe politike regionalnog razvoja (čl. 49). Usprkos tome, postupak vrednovanja i izvještavanja je potpuno netransparentan i nemoguće je doći do javno dostupnih izvješća o vrednovanju planskih dokumenata kao ni do izvješća o učincima provedbe programa i planskih dokumenata, te općenito do izvješća o učincima provedbe politike regionalnog razvoja. Navedena izvješća ne mogu se pronaći na mrežnim stranicama ministarstva nadležnog za regionalni razvoj, kao ni na mrežnim stranicama Vlade niti na mrežnim stranicama Hrvatskog sabora. Takvo stanje onemogućuje praćenje i vrednovanje politike regionalnog razvoja, kao i neovisnu znanstvenu i stručnu analizu provedenih mjera i drugih aktivnosti.

U tom bi smjeru valjalo oblikovati i temeljne preporuke za poboljšanje koje bi trebalo implementirati što je moguće prije:

- Što se tiče institucionalnog razvoja analiziranih upravnih resora, i dalje se čini racionalnim zagovarati spajanje dijela ministarstva nadležnog za lokalnu samoupravu s resorom regionalnog razvoja, kao bi cijeli sustav bio usmjeren prema razvoju. To je posebno značajno nakon spajanja upravnog resora pravosuđa s upravnim resorom uprave u jedno ministarstvo, čime je uprava, a posebno lokalna samouprava, donekle ispala iz fokusa interesa tako zahtjevnog ministarstva.[20]

[20] Takva ideja javno je iznesena i elaborirana još 2008. godine na okruglom stolu Hrvatska državna uprava – stanje i perspektive koji je u organizaciji HAZU-a održan 26. i 27. ožujka 2008. godine (Đulabić, 2008, str. 306, 307).

- Cijeli sustav teritorijalne samouprave treba sagledati i analizirati i s aspekta njezine uloge u razvoju. Tu se kao posebno važno pitanje još uvijek nameće pitanje neadekvatne teritorijalne podjele i slabog upravnog i fiskalnog kapaciteta većine jedinica lokalne samouprave. To posebno dolazi do izražaja nakon objave preliminarnih rezultata popisa stanovništva iz 2021. godine koji je doveo do toga da opća slika teritorijalne samouprave izgleda još nepovoljnije nego prije.

- Nejasno je zašto je izmjenama ZRR-a iz 2017. godine iz razvojnog sporazuma izbačena urbana komponenta (veliki gradovi koji su bili predviđeni kao supotpisnici), pa bi to svakako u budućnosti trebalo vratiti i osigurati da gradovi značajno participiraju u razvoju svojih područja. Urbana komponenta iznimno je važna komponenta i kohezijske politike EU-a i u tom smislu ne bi trebalo gradove ograničavati samo na ITU mehanizam, već ih snažnije uključiti kao nositelje regionalnog razvoja svojeg okruženja.

- Potrebno je osigurati puno veću transparentnost politike regionalnog razvoja. Tako je potrebno propisati da se razvojni sporazumi javno objavljuju u službenom glasilu (Narodnim novinama, a po potrebi i u službenim glasilima županija potpisnica takvih sporazuma). Isto tako, potrebno je javno objavljivati izvješća o vrednovanju planskih dokumenata, kao i izvješća o provedbi i učincima politike regionalnog razvoja. Na taj će se način osigurati veća transparentnost provedbe politike regionalnog razvoja koja je, inače, opterećena brojnim korupcijskim aferama koje su nerijetko povezane uz netransparentnost rada nadležnog ministarstva.[21]

- Potrebno je provesti postupak ocjenjivanja stupnja razvijenosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave s obzirom na zakonsku obavezu da se postupak ocjenjivanja provede svake tri godine. Zadnje ocjenjivanje stupnja razvijenosti provedeno je 2017. godine i u primjeni je od početka 2018. godine. Ocjenjivanje stupnja razvijenosti trebalo je biti provedeno krajem 2020. godine, ali ono, međutim, još uvijek (ožujak 2022. godine) nije provedeno.

- Potrebno je donijeti novu strategiju regionalnog razvoja s obzirom na to da je zadnja istekla krajem 2020. godine.

[21] Koliko je autor teksta uspio pratiti, resor regionalnog razvoja pripada među resore s najvećim brojem dužnosnika pod istragama, s optužnicama, presudama i zatvorskim kaznama zbog pronevjera i afera povezanih s tim upravnim resorom.

2.5. Zaključak

U radu se pošlo od temeljnog istraživačkog pitanja, a to je u kakvom se međuodnosu nalaze teritorijalna samouprava u Hrvatskoj koja obuhvaća lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu i politika regionalnog razvoja. Je li riječ o pukoj kohabitaciji, odnosno nužnom sustanarstvu u upravnom sustavu ili je kroz sinergijsko djelovanje ta dva bitna dijela javne uprave moguće postići veći stupanj razvoja Hrvatske? Kako trenutno stvari stoje, čini se da je više riječ o sustanarstvu nego sinergijskom djelovanju. Promjene koje se događaju u oba navedena područja ne odražavaju dugoročnu orijentaciju prema razvoju i poboljšanju institucionalnih pretpostavki koje će osigurati usuglašeno djelovanje.

Neka sistemska obilježja lokalne i regionalne samouprave dovode do toga da teritorijalne samouprave ne stvaraju pretpostavke za bolje upravljanje razvojem. To je, prije svega, usitnjena teritorijalna struktura i slab kapacitet većine lokalnih jedinica da preuzmu snažniju ulogu u razvoju svojih područja. U Hrvatskoj još uvijek ne postoji široko prihvaćanje shvaćanja kako je javna uprava bitan faktor razvoja, ali i mogućeg nazadovanja.

Teritorijalna podjela jedno je od najvažnijih pitanja lokalne i regionalne samouprave, jer se na toj podjeli temelje druge podjele upravnih resora i provedba javnih politika. Dakle, o teritorijalnoj podjeli ovisi ne samo neposredni kapacitet lokalne i regionalne samouprave za obavljanje poslova iz samoupravnog i prenesenog djelokruga, već i institucionalna struktura za provedbu javnih politika. Na tu se podjelu oslanja i provedba politike regionalnog razvoja, pa se tako neadekvatne županije postavljaju kao bitna čvorišta institucionalne mreže regionalnog razvoja. Također, granica za dobivanje statusa velikog grada (35.000 stanovnika) koristi se i kao kriterij razlikovanja velikih i malih urbanih područja.

Postojeća teritorijalna podjela Hrvatske bliži se svojoj tridesetogodišnjoj obljetnici i u tom je pogledu utjecaj vremenskog faktora sve značajniji. Ta se podjela, koliko god bila neadekvatna, stabilizirala i za njezinu promjenu je potreban široki društveni konsenzus i snažna politička volja. Iako je u javnosti prisutno shvaćanje kako postojeća podjela Hrvatske nije adekvatna, politička volja za njezinu reformu još uvijek nije dovoljno jaka da bi se pristupilo njezinoj promjeni.

U svjetlu svega prethodno navedenog, potrebno je graditi širi društveni konsenzus oko toga kakva je teritorijalna samouprava potrebna Hrvatskoj, posebno u svjetlu njezine sve važnije razvojne uloge. S te točke gledišta, kohezijska politika djeluje kao snažan poticajni faktor u raspravi oko položaja i uloge teritorijalne samouprave. Od kohabitacije teritorijalne samouprave s politikom regionalnog razvoja potrebno je svakako doći do sinergijskog srastanja ta dva bitna područja kako bi u budućnosti oba područja mogla biti označena kao uspješni primjeri.

Literatura

Blažević, R., Dobrić Jambrović, D. i Menger, M. (2021). *Lokalna samouprava*. Rijeka: Pravni fakultet.

Buljan, A., Deskar-Škrbić, M. i Švaljek, S. (2021). In search of an optimal size for local government: An assessment of economies of scale in local government in Croatia. *Working Papers W-62*. Zagreb: Hrvatska narodna banka.

CLER. (2017). *Evaluacija postojećeg i prijedlog novog modela za izračun indeksa razvijenosti jedinca lokalne i područne samouprave u Republici Hrvatskoj*. Zagreb, Rijeka: Ekonomski fakultet u Rijeci.

Đulabić, V. (2008). Moderna regionalna politika u Hrvatskoj – stanje i šanse. U E. Pusić (Ur.), *Hrvatska državna uprava – stanje i perspektive* (str. 293–312). Zagreb: HAZU.

Đulabić, V. (2009). Primjena upravnih ugovora u lokalnoj i regionalnoj samoupravi. U I. Koprić (Ur.), *Novi Zakon o općem upravnom postupku – praktična pitanja i problemi primjene* (str. 77–102). Zagreb: Narodne novine i Institut za javnu upravu.

Đulabić, V. (2013). Novine u regionalnom razvoju i regionalnoj politici. U I. Koprić (Ur.), *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj* (str. 99–122). Zagreb: Pravni fakultet.

Đulabić, V. (2015). Regionalni razvoj i županije u Hrvatskoj. U HAZU, *Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske* (str. 139–159). Zagreb: HAZU.

Đulabić, V. (2017). Lokalna i regionalna samouprava i korištenje sredstava iz fondova Europske unije. U M. Boban i I. Vukušić (Ur.), *Zbornik radova Pametna lokalna samouprava* (str. 25–38). Pag: Pravni fakultet u Splitu, Udruga gradova i Grad Novalja.

Đulabić, V. (2020). Lokalna samouprava i lokalna demokracija u Hrvatskoj: koliko prostora za demokratske inovacije. U D. Čepo (Ur.), *European values and challenges of EU membership* (str. 143–170). Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.

Đulabić, V. (2021). Mogu li se nove izmjene propisa o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi smatrati reformom? *Informator, 6662*, 1–5.

EC. (2017). *7th report on economic, social and territorial cohesion*. Brussels: European Commission.

Garcia, M. i Judd, D. R. (2012). Competitive cities. U K. Mossberger, S. E. Clarke i P. John (Ur.), *The Oxford handbook of urban politics* (str. 486–500). Oxford: Oxford University Press.

HAZU. (2006). *Reforma hrvatske državne uprave*. Zagreb: HAZU.

Iharoš, B. i Careva, K. (2020). Održivi urbani razvoj u kontekstu mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja. *Prostor: znanstveni časopis za arhitekturu i urbanizam, 28*, 2(60), 426–437. doi: https://doi.org/10.31522/p.28.2(60).16

Ivanović, M. (2013). Problemi malih općina u svjetlu nove regulacije lokalne samouprave. U I. Koprić i V. Đulabić (Ur.), *Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj* (str. 201–222). Zagreb: Institut za javnu upravu.

Jacobs, J. (2007). *Gradovi i bogatstvo naroda: kako se zaista pokreće ekonomski razvoj*. Zagreb: Metropress.

Koprić, I. (2010). Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava, 10*(4), 941–959.

Koprić, I. (2013). Dvadeset godina lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj: razvoj, stanje i perspektive. U V. Đulabić (Ur.), *Lokalna samouprava i lokalni izbori* (str. 6–63). Zagreb: Institut za javnu upravu.

Koprić, I. (2017). Novela Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017. *Hrvatska i komparativna javna uprava, 17*(poseban prilog uz br. 4), 55–90.

Koprić, I. (2018). Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava. U I. Koprić (Ur.), *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave* (str. 1–56). Zagreb: Institut za javnu upravu.

Koprić, I. i Đulabić, V. (2018). Evaluation of the decentralisation programe in Croatia. U I. Koprić, H. Wollmann i G. Marcou (Ur.), *Evaluating reforms of local public and social services in Europe* (str. 243–260). Cham: Palgrave Macmillan.
doi: https://doi.org/10.1007/978-3-319-61091-7_15

Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V. i Lalić Novak, G. (2021). *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu – 2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje*. Zagreb: Pravni fakultet.

Koprić, I. i Škarica, M. (2017). Evaluacija neposrednog izbora načelnika i župana u Hrvatskoj nakon dva mandata: korak naprijed, dva nazad. U S. Gongeta i M. Smoljić (Ur.), *Zbornik radova 7. međunarodne konferencije Razvoj javne uprave* (str. 156–172). Vukovar: Veleučilište Lavoslav Ružička.

Kregar, J. (2011). Decentralizacija. U J. Kregar, V. Đulabić, Đ. Gardašević, A. Musa, S. Ravlić i T. Rogić Lugarić, *Decentralizacija* (str. 1–33). Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.

Lopižić, I. i Manojlović Toman, R. (2019). Prethodna evaluacija ukidanja ureda državne uprave u županijama. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 69*(5–6), 835–870. doi: https://doi.org/10.3935/zpfz.69.56.09

OECD. (2007). *Linking regions and central governments: Contracts for regional development*. Paris: OECD.

Šimunović, I. (2017). *Prostorne čarolije*. Split: Naklada Bošković.

TREĆI DIO

STANJE U LOKALNOJ I REGIONALNOJ SAMOUPRAVI: USTROJSTVENI, DEMOGRAFSKI I FISKALNI IZAZOVI

3. UČINKOVIT TERITORIJALNI USTROJ HRVATSKE – GEOGRAFSKI PRISTUP

Petar Feletar
Fakultet prometnih znanosti, Sveučilište u Zagrebu
petar.feletar@fpz.unizg.hr

Dragutin Feletar
Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti
drago@meridijani.com

Sažetak

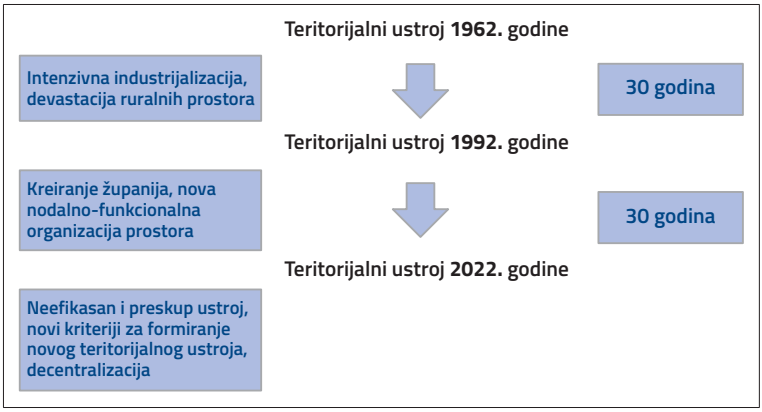
Stvaranje ravnomjernog uravnoteženog i policentričnog sustava u pogledu teritorijalnog ustroja najvažniji je politički cilj države te je ujedno i jedna od najsloženijih politika. U radu autori analiziraju mijene teritorijalnog ustroja Hrvatske kroz povijest u odabranim godinama (1962., 1992.) te predlažu prilagodbu sustava današnjim potrebama društva. Hrvatska se mora decentralizirati, a smanjenje broja županija, gradova i općina je nužnost. Primjenom iznesenih geografskih kriterija (uz glavnih osam prvenstveno demografskih kriterija), autori predlažu jednu varijantu novoga teritorijalnog ustroja Hrvatske kao preduvjeta modernijeg razvoja. Smanjenje broja jedinica svakako bi velikim dijelom pridonijelo redukciji upravnoga aparata, iako bez temeljite reforme uprave i svih njezinih sastavnica ne bi bilo vidljivijih rezultata.

Ključne riječi: Hrvatska, regionalizacija, teritorijalna organizacija, županije, gradovi, općine

3.1. Mijene upravno-teritorijalnog ustroja Hrvatske

Pitanje transformacije teritorijalnog ustroja Hrvatske danas zacijelo pripada u glavne čimbenike modernog razvoja Hrvatske. Stvaranje policentričnog razvoja zemlje jedan je od najvažnijih ciljeva politike na kojeg bitno utječe učinkovito teritorijalno ustrojstvo. Županijski teritorijalni ustroj povijesni je čimbenik države te ga treba promatrati u povijesnom kontekstu. Hrvatska, nažalost, u tom dugom procesu dosad nije ostvarila dobre i prijeko potrebne rezultate, već je većina ruralnog prostora, ekonomski i demografski, praktički devastirano. Proces koncentracije svih djelatnosti u veće i velike gradove intenzivirao se u procesima industrijalizacije u drugoj polovici 20. stoljeća (posebice od 1965. do 1985. godine), što je rezultiralo dubokim promjenama u svim aspektima (Magaš, 2013; Magaš, 2014).

Slika 3.1. Transformacija teritorijalnog ustroja Hrvatske u odabranim godinama



Izvor: Autori.

Nedvojbeno se pokazalo da socijalistički teritorijalni sustav, ustrojen krajem 1962. godine, nije ni približno pridonio ravnomjernijem, policentričnijem razvoju Hrvatske. Rezultat je bilo stvaranje 111 velikih općina, od kojih su neke imale i po 100.000 stanovnika. Svojim ovlastima, koncentracijom sredstava i kadrova te vođenjem centralizirane razvojne politike, velike općine, a pogotovo regionalna središta, postale su središta moći, kao kakve „države u državi". Razvili su se opasni općinski centralizmi koji su demografski i ekonomski osiromašili većinu naselja izvan općinskih centara. U doba intenzivne industrijalizacije

u dobrom dijelu tih velikih općina praktički nije stvoreno niti jedno radno mjesto izvan poljoprivrede, a koje bi se nalazilo izvan općinskog centra. Ta devastacija ruralnih prostora do kraja socijalističkog sustava poprimila je zabrinjavajuće razmjere.

U tom periodu jakih općinskih centara glavni cilj je bio da se teritorijalna organizacija uprave i samouprave u Hrvatskoj maksimalno reducira, odnosno racionalizira, te je donesen i zakon na osnovi kojeg je bitno smanjen broj kotara i općina. Općina je tada bila osnovna političko-teritorijalna cjelina, a kotar je obuhvaćao skupinu općina udruženih najčešće na regionalnoj osnovi. Prijašnjih 27 kotara (1955.) okrupnjavanjem je smanjeno na devet kotara (1962.), a broj općina smanjen je na 111 (ta brojka je još i manja - 104, jer se Grad Zagreb rascjepkao na osam općina). U broju općina stanje je trajnije stabilizirano, jer u narednih gotovo tri desetljeća nije bilo krupnijih promjena (od čak 737 u 1952. do samo 102 općine u 1991. godini).

Promjene političko-teritorijalnog ustrojstva Hrvatske, od kraja 1962. godine nadalje, bile su, naravno, prvenstveno politički motivirane. Takav teritorijalni ustroj Hrvatske i posljedični procesi izazvali su neviđenu migraciju stanovništva – iz okolnih naselja u općinska središta. Procesi „prisilne" deruralizacije bili su najvažniji čimbenik nagle depopulacije većega dijela ruralnih i pogotovo tzv. perifernih krajeva. Tomu valja dodati i utjecaj goleme moći republičkoga centralizma, pa Zagreb, Split, Rijeka i Osijek demografski neviđeno rastu. Do 1990-ih godina prošlog stoljeća ti su procesi depopulacije poprimili tolike razmjere da ih više nikakvim mjerama nije bilo moguće zaustaviti.

Tablica 3.1. Upravno-teritorijalni ustroj Hrvatske kroz povijest (odabrane godine)

Godina	Županije	Okružja	Kotari	Gradovi	Općine
1886.	8	14	35	-	88
1962.	-	-	9	-	111
1992.	21	-	2	70	419
2011.	21	-	-	127	429
2021.	21	-	-	127	428
2023.*	7	-	-	95	124

Napomena: * Prijedlog autora.

Izvori: Državni zavod za statistiku (2017) i izračun autora.

Stvaranjem demokratske Hrvatske očito je takav teritorijalni ustroj trebalo mijenjati, a kao preduvjet je stvorena nova politička klima. To je i učinjeno, unatoč vrlo teškim

ratnim i kriznim prilikama. Uz poštivanje povijesnoga ustroja te postojeća iskustva srednjoeuropskih zemalja, ponovno su osnovane županije. Po uzoru na provjereni austro-ugarski sustav, gotovo svaka župa dobila je svoju općinu. Nakon 30 godina, 1992. počeo je funkcionirati današnji teritorijalni ustroj Hrvatske. Na temelju Ustava Republike Hrvatske (članak 89.) Zastupnički dom Sabora izglasao je 29. prosinca 1992. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN, br. 90/92.) prema kojem je formirano: 21 županija (uključen je i Grad Zagreb), 2 kotara (Glina i Knin), 70 gradova i 419 općina. Podjela na županije provedena je na početku naredne 1993. godine (Žuljić, 2001)[1]. Takva nova nodalno-funkcionalna organizacija prostora omogućila je, s jedne strane, jačanje demokracije, političkih i drugih odnosa, ali je, s druge strane, uvelike pridonijela ublažavanju procesa depopulacije ruralnih prostora, kao i stvaranju novih radnih mjesta. Male su općine krenule novim putem razvoja, naročito u vidu komunalne, prometne i druge infrastrukture (Đulabić, 2013).

Osim jačanja demokracije, političkih i drugih odnosa, novi je ustroj uvelike pridonio ublažavanju procesa depopulacije te donekle produžetku života i u manjim naseljima. I u realnom su sektoru vidljivi određeni pokazatelji policentričnoga razvoja, iako ruralni prostori više ne mogu obnoviti demografske potencijale i zaustaviti procese depopulacije i ekonomskoga zaostajanja. Male su općine „udahnule" nov život manjim naseljima. Manje općine (i gradovi) svoju bi misiju ispunile znatno uspješnije da im na putu ne stoji sve veća financijska centralizacija središnje države. Takav novi teritorijalno-politički ustroj rezultirao je koncentracijom političke i gospodarske moći u Gradu Zagrebu. Snažna centralizacija svih funkcija u jednom gradu naglašavala se protokom vremena te se iskristalizirala i činjenica da se propustila prilika da se već u početnom razdoblju nove samostalne hrvatske države stvori odgovarajuća politička i društvena osnova koja bi omogućila da se ravnomjernije razvijaju sve regije (Feletar i Petrić, 2006).

U narednih 30 godina razvoja Hrvatske dogodile su se velike socijalne, ekonomske i društvene mijene, koje novi teritorijalni ustroj samouprave nije pratio na odgovarajući način. To je posve razumljivo jer je naše društvo u to vrijeme prošlo temeljite promjene društveno-ekonomskoga sustava, mijenjaju se uvjeti uspješnosti privređivanja, razvija se novi demokratski sustav, a Hrvatska je 1. srpnja 2013. godine postala i 28. punopravna članica najvažnije europske asocijacije.

Analizirajući sve trenutno dostupne podatke, možemo zaključiti da je organizacija samouprave postala neefikasna i preskupa. U skladu sa suvremenim ekonomskim, demografskim i društvenim promjenama, mora se mijenjati i sustav lokalne samouprave u Hrvatskoj (Klarić, 2016b). Postoji, doduše, dvojba je li naše društvo doseglo stupanj

[1] U kreiranju prostornog rasporeda županija 1992. godine sudjelovao je i koautor ovog rada, akademik Dragutin Feletar, u grupi profesora Stanka Žuljića.

razvoja demokracije da može u konstruktivnoj i demokratskoj proceduri provesti najprije raspravu, a potom i provođenje novog teritorijalnog ustroja. Činjenica je da je rekonstrukciju sadašnjeg teritorijalnog ustroja neophodno promijeniti i usavršiti, ali je također nužno da, prije donošenja politički povijesne odluke, u tome značajnije sudjeluje struka (Blaće i Vukosav, 2014).

3.2. Kriteriji teritorijalnog ustroja Hrvatske

U kreiranju novog teritorijalnog ustroja Hrvatske, potrebno je uzeti u obzir osam glavnih kriterija (Feletar i Feletar, 2015):

- demografski kriterij (mogućnost kvantifikacije)
- ekonomski kriterij (mogućnost kvantifikacije)
- prometna dostupnost (mogućnost kvantifikacije)
- prirodno-geografski kriterij
- povijesno-tradicijski kriterij
- sociološko-politički odnosi kao faktor teritorijalnog ustroja
- sigurnosno-strateški kriterij
- razina dosadašnjih rezultata općina, gradova i županija.

Geografski pristup stvaranju teritorijalnog ustroja Hrvatske polazi od glavnih čimbenika transformacije geografskog prostora. Te funkcije i procesi mogu ujedno biti i glavni kriteriji za formiranje novog teritorijalnog ustroja. Ti su kriteriji vrlo kompleksni, a najvažniji su sljedeći:

1. demografski kriterij – obuhvaća ne samo formiranje novih općina s barem 5.000 stanovnika i gradova s barem 10.000 stanovnika, već su i kvalitativna struktura stanovništva, pogotovo kretanje prirodnog prirasta migracija i obrazovanost stanovništva, uzeti u obzir
2. ekonomski kriterij – obuhvaća prvenstveno analizu prihoda po stanovniku, razvoj poduzetništva, razinu zaposlenosti i slične pokazatelje. Općina iz vlastitih prihoda treba pokriti barem sve troškove funkcioniranja (uključujući dječji vrtić, osnovnu školu i druge društvene djelatnosti). Za slabo razvijena područja pri tome treba uzeti u obzir i potrebu solidarnosti.

3. prometna dostupnost – obuhvaća položaj općinskog središta u mreži centralnih naselja Hrvatske te izgrađenost i efikasnost prometne infrastrukture (Klarić, 2016a)
4. prirodno-geografski kriterij – općina ili grad su manje-više zaokružene prirodne cjeline
5. povijesno-tradicijski kriterij – vrlo je važan u procesu prihvaćanja novoga ustroja, a odnosi se na dosadašnji upravni razvoj, urbanističko-vizualne elemente i slično
6. sociološko-politički kriterij – odnosi se na uže i šire zajednice kao faktor teritorijalnog ustroja
7. sigurnosno-strateški kriterij – odnosi se na važnost teritorijalne jedinice kao čimbenika osiguranja demografske i organizacijske osnovice za djelovanje u kriznim prilikama
8. razina dosadašnjih rezultata u djelovanju općina, gradova i županija i drugi kriteriji.

Prva tri kriterija – demografski, ekonomski i prometni – mogu se kvantificirati te se može primijeniti kvantitativni model formiranja teritorijalnih jedinica. To smo i učinili na prostoru Republike Hrvatske te time dobili jedan od mogućih teritorijalnih ustroja. Međutim, ti rezultati u potpunosti ne odgovaraju stvarnim potrebama i mogućnostima pojedinih krajeva (Magaš i dr., 2020). Zato treba znatnim dijelom empirijski (iskustveno) ugraditi i druge kriterije (Koprić, 2010), a osobito povijesno-tradicijski i sociološko-politički kriterij (Lovrinčević, Marić i Rajh, 2005). Pri određivanju gravitacijskih zona gradskih i općinskih središta treba uzeti u obzir najvažnije elemente mreže centralnih naselja u Hrvatskoj (Toskić i Njegač, 2014).

Primjenom spomenutih kriterija i modela, zalažemo se za formiranje manjeg broja teritorijalnih jedinica nego što ih danas postoji. Broj velikih jedinica ili županija trebalo bi smanjiti na 7, što je u skladu s europskim NUTS 3 regijama, koliko ima i većina članica EU-a koje su veličine Hrvatske. Statističke regije 3. razine (NUTS 3) trenutno se sastoje od 21 administrativne jedinice (20 županija i Grad Zagreb) što je ekonomski neodrživo.

Tablica 3.2. Nacionalna klasifikacija statističkih regija 2021. s prijedlogom nove klasifikacije

HR NUTS 1	HR NUTS 2	HR NUTS 3 (2021.)	HR NUTS 3 (2023.) PRIJEDLOG
Hrvatska			
	Panonska Hrvatska		
		Bjelovarsko-bilogorska županija	**Zagrebačko-karlovačko-sisačka županija**
		Virovitičko-podravska županija	**Osječko-brodsko-vukovarska županija**
		Požeško-slavonska županija	

		Brodsko-posavska županija	
		Osječko-baranjska županija	
		Vukovarsko-srijemska županija	
		Karlovačka županija	
		Sisačko-moslavačka županija	
	Jadranska Hrvatska		
		Primorsko-goranska županija	**Riječko-pulska županija**
		Ličko-senjska županija	**Zadarsko-šibenska županija**
		Zadarska županija	**Splitsko-dubrovačka županija**
		Šibensko-kninska županija	
		Splitsko-dalmatinska županija	
		Istarska županija	
		Dubrovačko-neretvanska županija	
	Grad Zagreb		
		Grad Zagreb	**Glavni grad Zagreb**
	Sjeverna Hrvatska		
		Međimurska županija	**Varaždinsko-bjelovarska županija**
		Varaždinska županija	
		Koprivničko-križevačka županija	
		Krapinsko-zagorska županija	
		Zagrebačka županija	

Izvori: Eurostat, Državni zavod za statistiku i prijedlog autora.

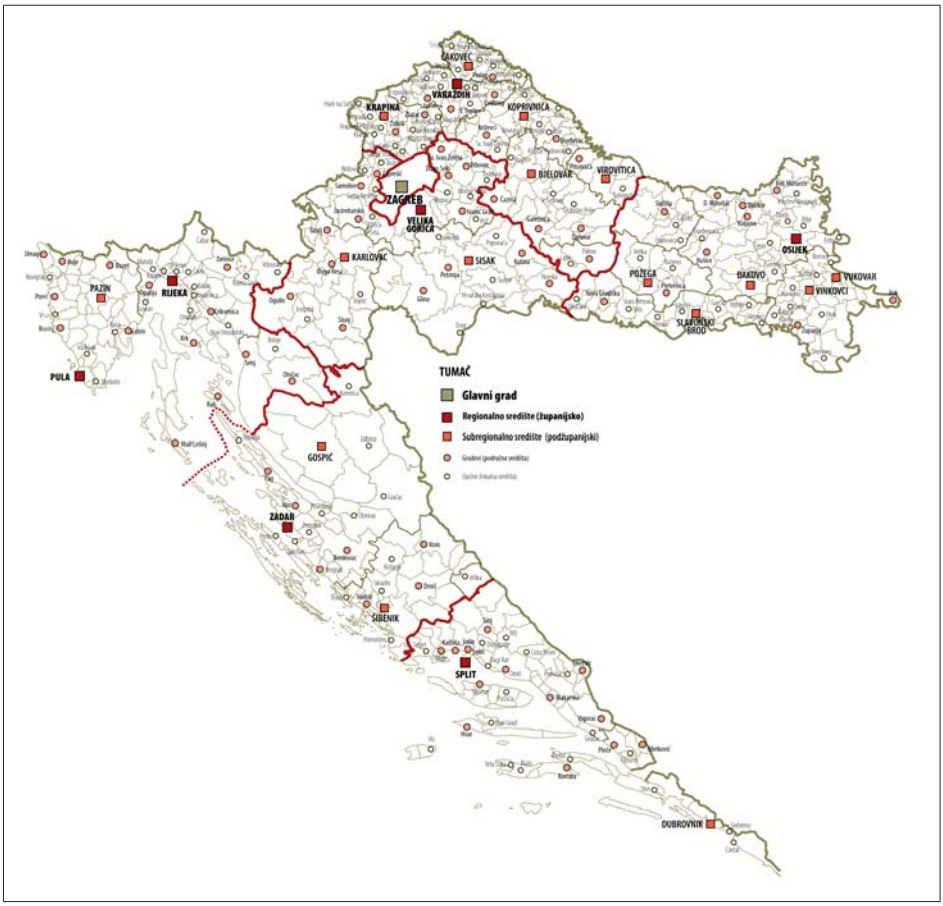
3.3. Prijedlog novog teritorijalnog ustroja Hrvatske

Iako je vrlo teško povući točne granice budućih županija, kao što je to bilo i u prošlosti, iskristalizirao se konkretan prijedlog novog teritorijalnog ustroja Hrvatske. Uz radni i uvjetni prijedlog imena to bi bilo sljedećih novih sedam županija sa županijskim središtima:

1. Zagrebačko-karlovačko-sisačka sa županijskim središtem u Velikoj Gorici
2. Osječko-brodsko-vukovarska sa županijskim središtem u Osijeku
3. Riječko-pulska sa županijskim središtem u Rijeci
4. Zadarsko-šibenska sa županijskim središtem u Zadru
5. Splitsko-dubrovačka sa županijskim središtem u Splitu
6. Varaždinsko-bjelovarska sa županijskim središtem u Varaždinu i
7. Glavni grad Zagreb.

Uz županijska (regionalna) središta, također predlažemo formiranje i 17 podžupanijskih (subregionalnih) središta, koja bi omogućila bolje funkcioniranje dijela centralnih zadaća vlasti, a to su velikim dijelom središta dosadašnjih županija. U Zagrebačko-karlovačko-sisačkoj županiji formirala bi se podžupanijska središta u Karlovcu i Sisku, u Osječko-brodsko-vukovarskoj u Vukovaru, Vinkovcima, Đakovu, Slavonskom Brodu i Požegi, u Riječko-pulskoj u Pazinu i Puli, u Zadarsko-šibenskoj u Šibeniku i Gospiću, u Splitsko-dubrovačkoj u Dubrovniku te u Varaždinsko-bjelovarskoj u Krapini, Čakovcu, Koprivnici, Bjelovaru i Virovitici.

Slika 3.2. Novi prijedlog teritorijalnog ustroja Hrvatske na 7 novih županija



Izvor: Autori.

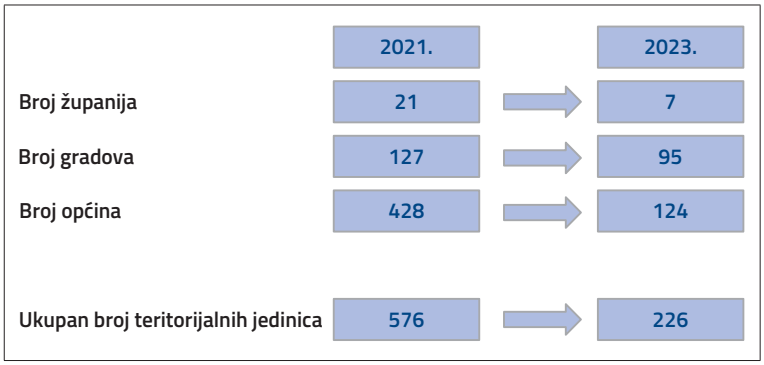
Predlažemo smanjivanje broja gradova sa sadašnjih 127 na 95 gradova. Prema primijenjenim kriterijima broj općina bi trebalo smanjiti s današnjih 428 na tek 124. Prema tome, ukupan broj teritorijalnih jedinica u ovom predloženom ustroju smanjio bi se s 576 na samo 226 jedinica (broj zajedno sa županijama).

Tablica 3.3. Nove županije s brojem glavnih središta te imenom podžupanijskih središta

Županija	Županijsko središte	Broj podžupanijskih središta	Podžupanijska središta
Zagrebačko-karlovačko-sisačka	Velika Gorica	2	Karlovac i Sisak
Osječko-brodsko-vukovarska	Osijek	5	Vukovar, Vinkovci, Đakovo, Slavonski Brod i Požega
Riječko-pulska	Rijeka	2	Pazin i Pula
Zadarsko-šibenska	Zadar	2	Šibenik i Gospić
Splitsko-dubrovačka	Split	1	Dubrovnik
Varaždinsko-bjelovarska	Varaždin	5	Krapina, Čakovec, Koprivnica, Bjelovar i Virovitica
Glavni grad Zagreb	Zagreb	-	-
HRVATSKA	**7**	**17**	**17**

Izvor: Autori.

Slika 3.3. Prijedlog broja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave



Izvor: Autori.

Dakako, ova naša analiza samo je jedan prijedlog polazišta za raspravu o novom teritorijalnom ustroju Hrvatske i zasigurno traži dodatne dopune i ispravke. Smatramo međutim da je neophodno da struka predloži konkretna rješenja koja bi mogla poslužiti za široku raspravu i donošenje konačne političke odluke. Treba ozbiljno analizirati je li već sada pravo vrijeme za otvaranje procesa stvaranja nove teritorijalne organizacije lokalne samouprave ili bi otvaranje tog procesa još produbilo podjele u hrvatskom društvu te potom donijeti odluke. Naravno, naglasak nije na broju teritorijalnih jedinica već na učinkovitosti ukupne javne uprave u Hrvatskoj (rasterećenje birokracijom, broj službenika i sl.), jer bez temeljite reforme uprave i svih njezinih sastavnica ne bi bilo vidljivijih rezultata. Decentralizacija i regionalizacija samo su neki od dubokih i dalekosežnih procesa koji se odvijaju preko javne uprave koja predstavlja iznimnu važnost za čitavu društvenu zajednicu. Samo dobro organizirana i učinkovita javna uprava može potaknuti snažniji ekonomski razvoj države (Maldini, 2014).

Ostaje činjenica da je sadašnji teritorijalni ustroj Hrvatske postao neefikasan i preskup te određena kočnica modernog razvoja naše zemlje. Dakle, iznova je potrebna promjena državne politike, a ona nužno uključuje i promjene administrativnog i teritorijalnog ustroja u smjeru nužnog smanjenja broja lokalnih jedinica (Čavrak, 2011). Na temelju dosadašnjih domaćih i stranih iskustava te analizom svih relevantnih geografskih, ekonomskih i povijesnih elemenata i čimbenika, za Hrvatsku bi bilo realno uvođenje sustava lokalne samouprave s 226 jedinica, što je za oko dvije trećine manje od sadašnjega ustroja. Predlaže se formiranje samo sedam županija (regija) s prosječno 555.451 stanovnikom (što je u rangu zemalja slične veličine u Europi), uvođenje 7 županijskih i 17 podžupanijskih središta, zatim još 95 gradova te samo 124 općine. Zato bi s našom novom prostornom organizacijom, kao preduvjetom za ubrzani i ujednačeni razvoj svih dijelova Hrvatske ipak trebalo što prije krenuti, pa makar i postupno. Učinkovit teritorijalan ustroj odnosno odabir optimalne varijante statističke regionalizacije Hrvatske na NUTS 3 razini očito je proces koji je pred nama i kojeg moramo maksimalno ubrzati, kao i racionalizaciju državnog aparata.

Tablica 3.4. Prijedlog novog teritorijalnog ustroja Hrvatske

Županija	Broj stanovnika (2011.)	Udio (2011.)	Broj stanovnika (2021.)	Udio (2021.)	Županijsko središte	Pod-županijska središta	Gradovi	Općine	Ukupno
Zagrebačko-karlovačko-sisačka	622.274	14,4	562.625	14,5	1	2	18	15	34 (+2)
Osječko-brodsko-vukovarska	736.311	17,3	613.137	15,8	1	5	16	25	42 (+5)
Riječko-pulska	527.340	12,3	471.199	12,1	1	2	17	19	37 (+2)
Zadarsko-šibenska	310.006	7,3	293.868	7,6	1	2	10	14	25 (+2)
Splitsko-dubrovačka	574.751	13,4	535.936	13,7	1	1	15	17	33 (+1)
Varaždinsko-bjelovarska	723.223	16,9	641.450	16,5	1	5	19	34	54 (+5)
Glavni grad Zagreb	790.017	18,4	769.944	19,8	1	-	-	-	1
HRVATSKA	**4.284.889**	**100**	**3.888.529**	**100**	**7**	**17**	**95**	**124**	**226 (243)**

Izvori: Državni zavod za statistiku i izračun autora.

Literatura

Blaće, A. i Vukosav, B. (2014). O regiji i regionalnom pristupu u geografiji. U L. Mirošević i V. Graovac Matassi (Ur.), *Zbornik radova „Dalmacija u prostoru i vremenu - Što Dalmacija jest, a što nije?"* (str. 11–20). Zadar: Sveučilište u Zadru.

Čavrak, V. (2011). Regionalna politika i regionalne nejednakosti u Hrvatskoj. U V. Čavrak (Ur.), *Gospodarstvo Hrvatske* (str. 321–348). Zagreb: Politička kultura.

Državni zavod za statistiku. (2011). *Popis stanovništva 2011. godine. Statistički podaci*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.

Državni zavod za statistiku. (2017). *Statistički podaci. Statistički ljetopis Republike Hrvatske*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.

Državni zavod za statistiku. (2021). *Popis stanovništva 2021. godine. Statistički podaci*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.

Đulabić, V. (2013). Položaj županija u statističkoj i političkoj regionalizaciji Hrvatske. U I. Koprić i V. Đulabić (Ur.), *Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj* (str. 183–200). Zagreb: Institut za javnu upravu, Zagreb.

Feletar, D. i Feletar, P. (2015). Geografska osnova promjena u teritorijalnom ustroju Hrvatske. *Meridijani*, *187*, 49–56.

Feletar, D. i Petrić, P. (2006). *Povijest i zemljopis Hrvatske*. Samobor: Meridijani.

Klarić, Z. (2016a). Funkcija sjedišta županije i prometne veze kao čimbenici privlačnosti glavnih urbanih središta Hrvatske, *Geoadria*, *21*(1), 29–57.
doi: https://doi.org/10.15291/geoadria.24

Klarić, Z. (2016b). Geografski aspekti teritorijalnog ustroja Hrvatske i usporedba s drugim europskim zemljama, *Hrvatski geografski glasnik*, *78*(2), 49–75.
doi: https://doi.org/10.21861/HGG.2016.78.02.02

Koprić, I. (2010). Teritorijalna organizacija Hrvatske: stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlog novog sustava. U J. Barbić (Ur.), *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava* (str. 109–144). UDK 347.7. Zagreb: HAZU.

Lovrinčević, Ž., Marić, Z. i Rajh, E. (2005). Kako optimalno regionalizirati Hrvatsku? *Ekonomski pregled*, *56*(12), 1109–1160. Preuzeto s: https://hrcak.srce.hr/10425

Magaš, D. (2013). *Geografija Hrvatske*. Zadar: Sveučilište u Zadru, Odjel za geografiju i Izdavačka kuća Meridijani.

Magaš, D. (2014). Jadranska Hrvatska iz perspektive regionalizacije Europske Unije. *Političke analize*, *5*(17), 23–29. Preuzeto s: https://hrcak.srce.hr/142494

Magaš, D., Klemenčić, M., Nazor., A. i Vukosav, B. (2020). *Velika geografija Hrvatske. Knjiga 1. Geografski položaj, granice i političko-geografska obilježja Hrvatske.* Zagreb: Školska knjiga.

Maldini, P. (2014). Politički i administrativni aspekti regije: regionalizam, regionalizacija i regionalna politika. *Zbornik Sveučilišta u Dubrovniku*, *1*, 125–153. Preuzeto s: https://hrcak.srce.hr/136523

Nacionalna klasifikacija statističkih regija 2021. *Narodne novine*,125/2019.

Toskić, A. i Njegač, D. (2014). Changes in political and territorial organization and their impact on Croatia's urban system and regional development. *Hrvatski geografski glasnik*, *65*(1), 7–24. doi: https://doi.org/10.21861/HGG.2003.65.01.01

Žuljić, S. (2001). Regionalno i teritorijalno ustrojstvo Hrvatske u razdoblju između godina 1945. – 2000. *Ekonomski pregled*, *52*(1-2), 3–28. Preuzeto s: https://hrcak.srce.hr/28700

Prilog

Tablica 3.5. Početni prijedlog novog teritorijalnog ustroja Hrvatske, s brojem stanovnika gradova i općina 2011. i 2021. godine

		Broj stanovnika		Porast - pad	Broj stanovnika u prijedlogu ustroja novih gradova i općina prema Popisu 2021.
		Popis 2011.	Popis 2021.	Posto	
	Riječko-pulska županija				
	GRADOVI				
1.	RIJEKA	128.624	108.622	-15,6	113.060
	Kostrena	4.180	4.438	+6,2	
2.	PULA	57.260	52.411	-8,5	52.411
3.	PAZIN	8.638	8.308	-3,8	11.357
	Gračišće	1.419	1.321	-6,9	
	Tinjan	1.684	1.728	+2,6	
4.	BUZET	6.133	5.997	-2,2	8.761
	Lanišće	329	270	-17,9	
	Lupoglav	924	836	-9,5	
	Oprtalj	850	746	-12,2	
	Motovun	1.004	912	-9,2	
5.	BUJE	5.182	4.451	-14.1	7.772
	Brtonigla	1.626	1.523	-6,3	
	Grožnjan	736	662	-10,1	
	Vižinada	1.150	1.136	-1,2	
6.	CRIKVENICA	11.127	10.004	-10,1	13.246
	Vinodol	3.577	3.242	-9,4	
7.	DELNICE	5.952	5.158	-13,3	7.421
	Fužine	1.592	1.404	-11,8	
	Lokve	1.049	859	-18,1	
8.	KRK	6.235	6.846	+9,8	11.611
	Baška	1.671	1.673	+0,1	
	Punat	1.973	1.908	-3,3	
	Vrbnik	1.260	1.184	-6,0	
9.	LABIN	11.642	10.488	-9,9	19.401
	Pićan	1.827	1.719	-5,9	
	Kršan	2.991	2.838	-5,1	
	Sveta Nedelja	2.997	2.898	-3,3	
	Cerovje	1.677	1.458	-13,1	
10.	MALI LOŠINJ	8.116	7.565	-6,8	10.303
	Cres	2.879	2.738	-4,9	
11.	OPATIJA	11.659	10.661	+0,1	10.661
12.	OTOČAC	9.778	8.361	-14,5	9.027
	Vrhovine	1.381	666	-51,8	
13.	POREČ	18.970	16.666	-12,1	18.764

	Višnjan	2.274	2.098	-7,7	
14.	RAB	8.065	7.168	-11,1	8.265
	Lopar	1.263	1.097	-13,1	
15.	ROVINJ	14.294	13.039	-2,0	15.705
	Kanfanar	1.573	1.498	-4,8	
	Bale	1.127	1.168	+3,6	
16.	SENJ	7.182	5.978	-16,8	5.978
17.	UMAG	13.467	12.767	-5,2	12.767
	OPĆINE				
18.	BAKAR	8.279	7.581	-8,4	7.581
19.	BRINJE	3.265	2.570	-21,2	2.570
20.	ČABAR	3.770	3.239	-14,1	3.239
21.	ČAVLE	7.220	7.081	-1,9	12.158
	Jelenje	5.344	5.077	-5,0	
22.	KRALJEVICA	4.618	4.073	-11,8	4.073
23.	KASTAV	10.440	10.265	-1,5	12.121
	Klana	1.975	1.856	-6,0	
24.	LOVRAN	4.101	3.544	-13,5	4.836
	Mošćenička Draga	1.535	1.292	-15,8	
25.	MATULJI	11.248	10.788	-4,1	10.788
26.	MEDULIN	6.481	6.579	+1,5	10.631
	Ližnjan	3.965	4.052	+2,2	
27.	NOVIGRAD	4.345	3.883	-10,6	8.958
	Karojba	1.148	1.415	-2,0	
	Kaštelir-Labinci	1.463	1.502	+2,7	
	Tar-Vabriga	1.990	2.150	+8,1	
28.	NOVI VINODOLSKI	5.113	4.345	-15,0	4.345
29.	OMIŠALJ	2.983	3.020	+1,2	8.408
	Malinska	3.134	3.235	+3,2	
	Dobrinj	2.078	2.153	+7,0	
30.	RAŠA	3.183	2.811	-11,7	5.308
	Barban	2.771	2.497	-9,9	
31.	RAVNA GORA	2.430	2.039	-16,1	3.833
	Mrkopalj	1.214	934	-23,1	
	Skrad	1.062	860	-19,0	
32.	VIŠKOVO	14.445	16.015	+10,9	16.015
33.	VRBOVSKO	5.076	3.872	-23,7	4.539
	Brod Moravice	866	667	-23,0	
34.	VODNJAN	6.119	5.850	-4,4	15.754
	Svetvinčenat	2.202	2.202	0,0	
	Marčana	3.635	4.225	+16,2	
	Fažana	3.610	3.477	-3,7	
35.	VRSAR	2.168	1.944	-10,3	3.519
	Funtana	907	913	+0,7	
	Sveti Lovreč	1.015	662	-34,8	

36.	ŽMINJ	3.483	3.363	-3,4	4.406
	Sveti Petar u Šumi	1.065	1.043	-2,1	
	ŽUPANIJA	**527.340**	**471.199**	**-10,6**	**471.199**

		Broj stanovnika		Porast - pad	Broj stanovnika u prijedlogu ustroja novih gradova i općina prema Popisu 2021.
		Popis 2011.	Popis 2021.	Posto	
	Zagrebačko-karlovačko-sisačka županija				
	GRADOVI				
1.	VELIKA GORICA	63.518	61.198	-3,7	62.972
	Orle	1.975	1.774	-10,2	
2.	KARLOVAC	55.705	49.594	-11,0	58.633
	Draganić	2.741	2.560	-6,6	
	Lasinja	1.624	1.344	-17,2	
	Netretić	2.862	2.444	-14,6	
	Barilović	2.990	2.691	-10,0	
3.	SISAK	47.768	40.185	-15,9	43.051
	Martinska Ves	3.448	2.866	-8,2	
4.	DUGA RESA	11.180	10.207	-8,7	13.426
	Bosiljevo	1.284	1.053	-18,0	
	Generalski Stol	2.642	2.166	-17,7	
5.	DUGO SELO	17.466	17.861	+2,3	23.767
	Brckovljani	6.837	5.906	-13,6	
6.	GLINA	9.283	7.207	-22,4	11.553
	Gvozd	2.970	2.077	-30,1	
	Topusko	2.985	2.269	-24,0	
7.	IVANIĆ GRAD	14.548	13.028	-10,4	13.028
8.	JASTREBARSKO	15.866	14.657	-7,6	17.525
	Krašić	2.630	2.258	-14,1	
	Žumberak	833	610	-26,8	
9.	KUTINA	22.760	19.681	-13,5	19.681
10.	NOVSKA	13.580	11.234	-17,3	15.623
	Jasenovac	1.997	1.583	-20,7	
	Lipovljani	3.445	2.806	-18,5	
11.	OGULIN	13.915	12.251	-12,0	13.251
	Tounj	1.150	1.000	-13,0	
12.	OZALJ	6.817	5.836	-14,4	8.756
	Kamanje	891	825	-7,4	
	Ribnik	475	361	-24,0	
	Žakanje	1.889	1.734	-8,2	
13.	PETRINJA	24.671	20.165	-18,3	20.165
14.	SAMOBOR	37.633	37.481	-0,4	37.481
15.	SLUNJ	5.976	4.192	-29,8	7.928

	Cetingrad	2.027	1.511	-25,3	
	Rakovica	2.387	2.225	-6,8	
16.	SVETI IVAN ZELINA	15.969	14.703	-7,9	15.969
	Bedenica	1.482	1.266	-14,6	
17.	VRBOVEC	14.797	13.052	-11,8	18.551
	Preseka	1.447	1.133	-21,7	
	Gradec	3.681	3.220	-12,5	
	Rakovec	1.252	1.146	-8,5	
18.	ZAPREŠIĆ	25.223	24.186	-4,1	24.186
	OPĆINE				
19.	BISTRA	6.632	6.446	-2,8	15.269
	Dubravica	1.427	1.198	-16,0	
	Jakovlje	3.930	3.797	-3,4	
	Luka	1.351	1.274	-5,7	
	Pušća	2.700	2.554	-9,4	
20.	BRDOVEC	11.134	10.780	-3,2	12.892
	Marija Gorica	2.233	2.112	-5,4	
21.	DVOR	5.570	3.044	-45,5	3.044
22.	DUBRAVA	5.245	4.562	-13,0	6.135
	Farkaševac	1.937	1.573	-18,8	
23.	HRVATSKA KOSTAJNICA	2.756	1.946	-29,4	3.835
	Donji Kukuruzari	1.634	1.107	-32,2	
	Majur	1.185	782	-34,0	
24.	JOSIPDOL	3.773	3.410	-9,6	5.537
	Plaški	2.090	1.653	-20,9	
	Saborsko	632	474	-25,0	
25.	KLINČA SELA	5.321	5.078	-4,6	10.521
	Pisarovina	3.689	3.499	-5,2	
	Pokupsko	2.224	1.944	-12,6	
26.	KLOŠTAR IVANIĆ	6.091	5.591	-8,2	5.591
27.	KRIŽ	6.963	6.110	-12,3	6.110
28.	LEKENIK	6.032	5.345	-11,4	5.345
29.	RUGVICA	7.871	7.180	-8,8	7.180
30.	POPOVAČA	11.905	10.306	-13,4	12.586
	Velika Ludina	2.625	2.280	-13,1	
31.	SUNJA	5.478	4.179	-23,7	5.666
	Hrvatska Dubica	2.089	1.487	-28,8	
32.	SVETA NEDELJA	18.059	18.307	+1,4	22.203
	Stupnik	3.735	3.896	+4,3	
33.	VOJNIĆ	4.764	3.704	-22,3	5.065
	Krnjak	1.985	1.361	-31,4	
	ŽUPANIJA	**622.274**	**562.625**	**-11,2**	**562.625**

		Broj stanovnika		Porast - pad	Broj stanovnika u prijedlogu ustroja novih gradova i općina prema Popisu 2021.
		Popis 2011.	Popis 2021.	Posto	
	Osječko-vukovarsko-brodska županija				
	GRADOVI				
1.	OSIJEK	108.048	96.848	-10,3	104.722
	Antunovac	3.703	3.435	-7,2	
	Ernestinovo	2.189	1.956	-10,6	
	Petrijevci	2.870	2.483	-13,5	
2.	ĐAKOVO	27.745	23.687	-14,6	36.013
	Drenje	2.700	2.155	-20,2	
	Gorjani	1.591	1.241	-22,0	
	Levanjska Varoš	1.194	776	-35,0	
	Punitovci	1.803	1.574	-12,7	
	Satnica Đakovačka	2.123	1.790	-15,7	
	Strizivojna	2.525	2.024	-19,8	
	Trnava	1.600	1.262	-21,1	
	Viškovci	1.906	1.504	-21,1	
3.	POŽEGA	26.248	22.364	-14,8	28.798
	Brestovac	3.728	3.018	-19,0	
	Jakšić	4.058	3.416	-15,8	
4.	SLAVONSKI BROD	59.141	50.039	-15,4	59.177
	Bukovlje	3.108	2.727	-12,3	
	Gornja Vrba	2.512	2.178	-13,3	
	Klakar	2.319	2.022	-12,8	
	Podcrkavlje	2.553	2.211	-13,4	
5.	VINKOVCI	35.312	31.057	-12,0	40.363
	Jarmina	2.485	2.022	-18,6	
	Markušica	2.555	1.800	-29,5	
	Privlaka	2.954	2.202	-25,5	
	Stari Jankovci	4.405	3.282	-25,5	
6.	VUKOVAR	27.783	23.536	-15,3	30.292
	Bogdanovci	1.960	1.546	-21,1	
	Lovas	1.214	991	-18,4	
	Negoslavci	1.463	1.012	-30,8	
	Tompojevci	1.565	1.125	-28,1	
	Tovarnik	2.775	2.082	-24,9	
7.	BELI MANASTIR	10.068	8.209	-18,5	11.559
	Petlovac	2.405	1.885	-21,6	
	Popovac	2.084	1.465	-29,8	
8.	BELIŠĆE	10.825	8.884	-17,9	8.884
9.	DONJI MIHOLJAC	9.491	8.063	-15,0	12.232
	Magadenovac	1.936	1.583	-18,2	
	Podravska Moslavina	1.202	959	-20,2	

	Viljevo	2.065	1.627	-21,2	
10.	ILOK	6.767	5.147	-23,9	5.147
11.	NAŠICE	16.224	14.336	-11,6	18.867
	Donja Motičina	1.652	1.338	-19,0	
	Koška	3.980	3.193	-19,8	
	Podgorač	2.877	2.467	-14,3	
12.	NOVA GRADIŠKA	14.229	11.719	-17,6	20.235
	Cernik	3.630	2.972	-18,1	
	Rešetari	4.753	3.856	-18,9	
	Vrbje	2.215	1.688	-23,8	
13.	PLETERNICA	11.323	9.243	-18,4	9.243
14.	SLATINA	13.686	11.524	-15,8	18.185
	Čađavica	2.009	1.559	-22,4	
	Nova Bukovica	1.771	1.282	-27,6	
	Sopje	2.320	1.909	-17,7	
	Voćin	2.382	1.911	-19,8	
15.	VALPOVO	11.563	9.783	-15,4	15.478
	Bizovac	4.507	3.742	-17,0	
	Marijanci	2.065	1.953	-5,4	
16.	ŽUPANJA	12.090	9.256	-23,4	14.376
	Bošnjaci	3.901	2.871	-26,4	
	Gradište	2.773	2.249	-18,9	
	OPĆINE				
17.	BABINA GREDA	3.572	2.784	-22,1	4.339
	Štitar	2.129	1.555	-27,0	
18.	BILJE	5.642	4.771	-15,4	4.771
19.	BOROVO	5.056	3.685	-27,1	7.851
	Trpinja	5.572	4.166	-25,2	
20.	CERNA	4.595	3.722	-19,0	7.187
	Andrijaševci	4.075	3.465	-15,0	
21.	ČAČINCI	2.802	2.171	-22,5	4.380
	Crnac	1.456	1.120	-23,1	
	Mikleuš	1.484	1.089	-26,6	
22.	ČEPIN	11.699	9.733	-16,8	12.378
	Vladislavci	1.822	1.647	-9,6	
	Vuka	1.200	998	-16,8	
23.	DARDA	6.908	5.464	-22,5	9.470
	Čeminac	2.909	2.502	-14,0	
	Jagodnjak	2.023	1.504	-25,7	
24.	DRENOVCI	5.174	3.659	-29,3	9.212
	Gunja	3.732	2.666	-28,6	
	Vrbanja	3.960	2.887	-27,1	
25.	ĐURĐENOVAC	6.750	5.362	-20,6	7.096
	Feričanci	2.134	1.734	-18,4	

26.	ERDUT	7.308	5.534	-24,3	5.534
27.	GARČIN	4.806	3.967	-17,5	9.039
	Donji Andrijevci	3.709	3.086	-16,8	
	Oprisavci	2.508	1.986	-20,4	
28.	IVANKOVO	8.006	6.579	-18,6	10.653
	Stari Mikanovci	2.956	2.433	-16,7	
	Vođinci	1.966	1.641	-16,4	
29.	KNEŽEVI VINOGRADI	4.614	3.399	-26,3	5.373
	Draž	2.767	1.974	-28,7	
30.	KUTJEVO	6.247	4.886	-21,8	7.008
	Čaglin	2.723	2.122	-22,1	
31.	NUŠTAR	5.793	4.875	-15,8	6.546
	Tordinci	2.032	1.671	-17,7	
32.	OKUČANI	3.447	2.354	-31,7	5.759
	Dragalić	1.361	1.071	-21,3	
	Gornji Bogičevci	1.975	1.421	-28,1	
	Stara Gradiška	1.363	913	-33,0	
33.	ORAHOVICA	5.304	4.552	-14,2	6.002
	Zdenci	1.904	1.450	-23,8	
34.	ORIOVAC	5.824	4.781	-17,9	8.166
	Nova Kapela	4.227	3.385	-19,5	
35.	OTOK	6.343	4.902	-22,7	8.482
	Nijemci	4.705	3.580	-23,9	
36.	SEMELJCI	4.362	3.569	-18,2	4.793
	Šodolovci	1.653	1.224	-25,9	
37.	SIBINJ	6.895	5.771	-27,2	10.955
	Bebrina	3.251	2.804	-13,7	
	Brodski Stupnik	3.036	2.380	-21,6	
38.	SIKIREVCI	2.476	2.032	-17,9	5.257
	Gundinci	2.027	1.604	-20,9	
	Slavonski Šamac	2.169	1.621	-25,3	
39.	STARO PETROVO SELO	5.186	4.151	-20,0	6.677
	Davor	3.015	2.526	-16,2	
40.	VELIKA	5.607	4.517	-19,4	7.151
	Kaptol	3.472	2.634	-24,1	
41.	VRPOLJE	3.521	2.829	-19,7	5.487
	Velika Kopanica	3.308	2.658	-19,6	
	ŽUPANIJA	**736.311**	**613.137**	**-16,7**	**613.137**

		Broj stanovnika		Porast - pad	Broj stanovnika u prijedlogu ustroja novih gradova i općina prema Popisu 2021.
		Popis 2011.	Popis 2021.	Posto	
Zadarsko-šibenska županija					
	GRADOVI				
1.	ZADAR	75.062	70.829	-5,6	70.829
2.	ŠIBENIK	46.332	42.589	-8,1	42.589
3.	BENKOVAC	11.026	9.728	-11,8	13.537
	Lišane Ostovičke	698	596	-14,6	
	Polača	1.468	1.386	-5,6	
	Stankovci	2.003	1.827	-8,8	
4.	BIOGRAD	5.569	5.598	-0,5	14.179
	Sveti Filip Jakov	4.606	4.456	-3,3	
	Pakoštane	4.123	4.125	+0,1	
5.	DRNIŠ	7.498	6.263	-16,5	9.743
	Gradac (Ružić)	1.591	1.294	-18,7	
	Oklaj (Promina)	1.136	933	-17,9	
	Unešić	1.536	1.259	-18,0	
6.	GOSPIĆ	12.745	11.464	-10,1	14.238
	Karlobag	917	787	-14,2	
	Perušić	2.638	1.987	-24,7	
7.	KNIN	15.407	11.755	-23,7	12.929
	Biskupija	1.699	1.174	-30,9	
8.	NIN	2.744	2.714	-1,1	9.953
	Privlaka	2.253	2.116	-6,1	
	Vir	3.000	3.100	+3,3	
	Vrsi	2.053	2.023	-1,7	
9.	PAG	3.846	3.186	-17,2	4.678
	Kolan	791	812	+2,7	
	Povljana	799	680	-14,9	
10.	VODICE	8.875	8.704	-1,9	10.302
	Tribunj	1.536	1.598	+4,0	
	OPĆINE				
11.	GRAČAC	4.690	3.229	-31,1	3.229
12.	KISTANJE	3.481	2.644	-24,0	3.460
	Ervenik	1.105	816	-26,2	
13.	KORENICA	4.373	3.691	-15,6	3.691
14.	NOVALJA	3.363	3.667	+9,0	3.667
15.	OBROVAC	4.323	3.608	-16,5	6.627
	Jesenice	1.398	1.322	-4,8	
	Starigrad	1.876	1.697	-9,5	
16.	POSEDARJE	3.607	3.431	-4,9	13.070
	Novigrad	2.376	2.171	-8,6	
	Poličnik	4.469	4.697	+5,1	

	Ražanac	2.940	2.771	-7,9	
17.	PREKO	3.805	3.577	-6,0	10.392
	Kali	1.838	1.591	-13,4	
	Kukljica	714	645	-9,7	
	Pašman	2.082	2.144	+3,0	
	Sali	1.698	1.772	+4,4	
	Tkon	763	663	-13,1	
18.	PRIMOŠTEN	2.828	2.634	-6,9	4.776
	Rogoznica	2.345	2.142	-8,7	
19.	SKRADIN	4.584	3.349	-26,9	5.903
	Bilice	2.307	2.554	+10,7	
20.	SUKOŠAN	4.583	4.667	+1,8	8.634
	Bibinje	3.985	3.967	-0,5	
21.	TISNO	3.094	2.917	-5,7	6.465
	Murter	2.044	1.943	-4,9	
	Pirovac	1.430	1.605	+12,2	
22.	UDBINA	1.874	1.346	-28,2	3.722
	Donji Lapac	2.113	1.419	-32,8	
	Lovinac	1.007	957	-4,5	
23.	VRLIKA	2.177	1.706	-21,6	2.157
	Cviljane	239	171	-28,5	
	Kijevo	417	280	-32,9	
24.	ZEMUNIK DONJI	2.060	2.167	+5,2	5.108
	Galovac	1.234	1.267	+2,7	
	Škabrnja	1.776	1.674	-5,7	
	ŽUPANIJA	**310.006**	**293.868**	**-8,4**	**293.868**

		Broj stanovnika		Porast - pad	Broj stanovnika u prijedlogu ustroja novih gradova i općina prema Popisu 2021.
		Popis 2011.	Popis 2021.	Posto	
Splitsko-dubrovačka županija					
	GRADOVI				
1.	SPLIT	178.102	161.312	-9,4	163.323
	Šolta	1.700	2.011	+18,3	
2.	DUBROVNIK	42.615	41.671	-2,2	41.671
3.	HVAR	4.251	3.998	-6,0	3.998
4.	IMOTSKI	10.764	9.321	-13,4	12.967
	Runovići	2.416	1.979	-18,1	
	Zmijavci	2.028	1.667	-17,8	
5.	KAŠTELA	38.667	37.951	-1,9	41.220
	Dicmo	2.802	2.778	-0,9	
	Lećevica	583	491	-15,8	
6.	KORČULA	5.663	5.419	-4,3	6.636
	Lumbarda	1.213	1.217	+0,3	
7.	MAKARSKA	13.834	13.344	-3,5	19.050
	Baška Voda	2.775	2.613	-5,8	
	Brela	1.730	1.628	-5,9	
	Podgora	2.518	2.257	-10,4	
	Tučepi	1.931	1.821	-5,7	
8.	METKOVIĆ	16.778	15.349	-8,5	17.750
	Kula Norinska	1.748	1.446	-17,3	
	Pojezerje	991	955	-3,6	
9.	OMIŠ	14.936	14.125	-5,4	14.417
	Zadvarje	289	292	+1,0	
10.	PLOČE	10.135	8.252	-18,6	8.252
11.	SINJ	24.826	23.574	-5,0	30.186
	Hrvace	3.817	3.151	-17,4	
	Muć	3.882	3.461	-10,8	
12.	SOLIN	23.926	24.912	+4,1	24.912
13.	SUPETAR	4.074	4.341	+6,6	8.685
	Milna	1.034	948	-8,3	
	Nerežišća	862	877	+1,7	
	Postira	1.559	1.556	-0,2	
	Sutivan	822	963	+17,2	
14.	TROGIR	13.192	12.429	-5,8	16.671
	Okrug	3.349	3.051	-8,9	
	Prgomet	673	500	-25,7	
	Primorski Dolac	770	691	-10,3	
15.	VRGORAC	6.572	5.711	-13,1	5.711
	OPĆINE				
16.	BLATO	3.593	3.322	-7,5	4.187

	Smokvica	916	865	-5,6	
17.	CISTA PROVO	2.445	1.859	-24,0	5.946
	Lovreć	1.669	1.431	-14,3	
	Šestanovac	1.958	1.693	-13,5	
	Zagvozd	1.188	963	-18,9	
18.	DUGI RAT	7.092	6.904	-2,7	17.290
	Podstrana	11.188	10.386	7,2	
19.	GRADAC	3.261	2.450	-24,9	2.450
20.	KLIS	4.801	5.219	+8,7	8.696
	Dugopolje	3.469	3.477	+0,2	
21.	KONAVLE	8.577	8.627	+0,6	8.627
22.	OPUZEN	3.254	2.851	-12,4	5.362
	Slivno (Vlaka)	1.999	1.968	-1,6	
	Zažablje (Mlinište)	757	543	-28,3	
23.	OREBIĆ	4.122	3.712	-9,9	4.939
	Janjina	551	540	-2,0	
	Trpanj	721	687	-4,7	
24.	PROLOŽAC	3.804	3.174	-16,6	7.920
	Lokvičić	807	680	-15,7	
	Podbablje	4.680	4.066	-13,1	
25.	PUČIŠĆA	2.171	1.934	-10,9	5.246
	Bol	1.630	1.694	+3,9	
	Selca	1.830	1.618	-11,6	
26.	SEGET	4.854	4.524	-6,8	8.804
	Marina	4.595	4.280	-6,9	
27.	STARI GRAD	2.781	2.790	+0,3	6.749
	Jelsa	3.582	3.522	-1,7	
	Sućuraj	463	429	-7,3	
28.	STON	2.407	2.494	+3,6	5.205
	Dubrovačko Primorje	2.170	1.634	-24,7	
	Mljet	1.088	1.077	-1,0	
29.	TRILJ	9.109	8.228	-9,7	13.268
	Otok	5.474	5.040	-7,9	
30.	VELA LUKA	4.138	3.789	-8,4	4.533
	Lastovo	792	744	-6,1	
31.	VIS	1.934	1.927	-0,4	3.322
	Komiža	1.526	1.395	-8,6	
32.	ŽUPA DUBROVAČKA	8.331	8.700	-4,4	8.700
	ŽUPANIJA	**574.751**	**535.936**	**-7,1**	**535.936**

		Broj stanovnika		Porast - pad	Broj stanovnika u prijedlogu ustroja novih gradova i općina prema Popisu 2021.
		Popis 2011.	Popis 2021.	Posto	
Varaždinsko-bjelovarska županija					
	GRADOVI				
1.	VARAŽDIN	46.146	43.999	-4,7	49.304
	Beretinec	2.176	2.058	-5,4	
	Sveti Ilija	3.511	3.247	-7,5	
2.	BJELOVAR	40.276	36.433	-9,5	40.939
	Severin	877	713	-18,7	
	Šandrovac	1.776	1.415	-20,3	
	Veliko Trojstvo	2.741	2.378	-13,2	
3.	ČAKOVEC	27.104	27.266	+0,6	40.570
	Pribislavec	3.136	2.969	-5,4	
	Strahoninec	2.682	2.627	-2,1	
	Sveti Juraj na Bregu	5.090	4.980	-2,2	
	Šenkovec	2.874	2.728	-5,1	
4.	KOPRIVNICA	30.854	28.666	-7,1	40.181
	Koprivnički Bregi	2.381	1.960	-17,7	
	Koprivnički Ivanec	2.121	1.809	-14,7	
	Peteranec	2.704	2.310	-14,6	
	Rasinja	3.268	2.653	-18,8	
	Sokolovac	3.417	2.783	-18,6	
5.	KRAPINA	12.480	11.553	-7,4	23.610
	Gornje Jesenje	1.560	1.370	-12,2	
	Đurmanec	4.235	3.781	-10,7	
	Mihovljan	1.938	1.692	-12,7	
	Petrovsko	2.656	2.276	-14,3	
	Radoboj	3.387	2.998	-11,5	
6.	VIROVITICA	21.291	19.366	-9,0	25.477
	Lukač	3.634	2.784	-23,4	
	Špišić Bukovica	4.221	3.327	-21,2	
7.	ČAZMA	8.077	6.947	-14,0	10.899
	Berek	1.443	1.112	-22,9	
	Ivanska	2.911	2.255	-22,5	
	Štefanje	2.030	1.697	-16,4	
8.	DARUVAR	11.633	10.159	-12,7	13.935
	Dežanovac	2.715	1.976	-27,2	
	Sirač	2.218	1.800	-18,8	
9.	ĐURĐEVAC	8.264	7.386	-10,6	10.094
	Ferdinandovac	1.750	1.410	-19,4	
	Kalinovac	1.597	1.298	-18,7	
10.	GAREŠNICA	10.472	8.672	-17,2	11.684
	Hercegovac	2.383	1.916	-19,6	

	Velika Trnovitica	1.380	1.096	-20,6	
11.	IVANEC	13.758	12.785	-7,1	14.578
	Klenovnik	2.022	1.802	-10,9	
12.	KRIŽEVCI	21.122	19.052	-9,8	25.771
	Gornja Rijeka	1.779	1.579	-11,2	
	Kalnik	1.351	1.170	-13,4	
	Sveti Petar Orehovec	4.583	3.970	-13,4	
13.	LUDBREG	8.283	8.519	+2,8	17.650
	Mali Bukovec	2.212	1.809	-18,2	
	Martijanec	3.843	2.668	-30,6	
	Sveti Đurđ	3.804	3.328	-12,5	
	Veliki Bukovec	1.438	1.326	-7,8	
14.	NOVI MAROF	13.240	11.872	-10,3	16.326
	Breznica	2.200	1.972	-10,4	
	Breznički Hum	1.356	1.143	-15,7	
	Visoko	1.518	1.339	-11,8	
15.	PAKRAC	8.460	7.096	-16,1	7.096
16.	PITOMAČA	10.059	8.413	-16,4	8.413
17.	PRELOG	7.817	7.041	-9,9	14.123
	Mala Subotica	5.252	4.372	-16,8	
	Orehovica	2.685	2.710	+0,9	
18.	ZABOK	8.994	8.678	-3,5	13.118
	Veliko Trgovišće	4.945	4.440	-10,2	
19.	ZLATAR	6.096	5.603	+8,3	10.552
	Lobor	4.028	2.694	-33,1	
	Mače	2.897	2.255	-22,2	
	OPĆINE				
20.	BEDEKOVŠĆINA	8.041	7.368	-8,4	7.368
21.	BELICA	3.176	2.832	-10,3	9.109
	Dekanovec	774	747	-3,5	
	Domašinec	2.251	1.970	-12,5	
	Podturen	3.873	3.560	-8,1	
22.	BUDINŠĆINA	2.503	2.188	-12,6	3.577
	Hraščina	1.617	1.389	-14,1	
23.	DONJA STUBICA	5.680	5.331	-6,1	12.722
	Gornja Stubica	5.284	4.649	-6,3	
	Stubičke Toplice	4.569	2.742	-40,0	
24.	DONJI KRALJEVEC	4.569	4.063	-11,1	6.427
	Goričan	2.623	2.364	-9,9	
25.	ĐELEKOVEC	1.533	1.292	-15,7	4.776
	Drnje	1.863	1.546	-17,0	
	Legrad	2.241	1.938	-13,5	
26.	GOLA	2.904	2.087	-28,1	2.087
27.	GORNJI KNEGINEC	5.349	4.920	-8,0	4.920

28.	GRUBIŠNO POLJE	6.478	5.389	-16,8	9.997
	Đulovac	3.245	2.804	-13,6	
	Končanica	2.360	1.804	-23,6	
29.	HUM NA SUTLI	5.060	4.608	-8,9	4.608
30.	KLANJEC	2.915	2.543	-12,8	7.578
	Kraljevec na Sutli	1.727	1.588	-8,0	
	Kumrovec	1.588	1.413	-11,0	
	Tuhelj	2.104	2.034	-3,3	
31.	KLOŠTAR PODRAVSKI	3.306	2.766	-16,3	4.219
	Podravske Sesvete	1.630	1.453	-10,9	
32.	KOTORIBA	3.224	2.940	-8,8	7.798
	Donja Dubrava	1.920	1.657	-13,7	
	Donji Vidovec	1.399	1.203	-14,0	
	Sveta Marija	2.317	1.998	-13,8	
33.	KRAPINSKE TOPLICE	5.367	4.828	-10,0	4.828
34.	LEPOGLAVA	8.283	6.973	-15,8	11.221
	Bednja	3.992	3.420	-14,3	
	Novi Golubovec	996	828	-16,9	
35.	LIPIK	6.170	5.126	-16,9	5.126
36.	MARIJA BISTRICA	5.976	5.562	-6,9	11.199
	Konjščina	3.790	3.318	-12,5	
	Zlatar Bistrica	2.600	2.319	-10,8	
37.	MURSKO SREDIŠĆE	6.307	5.628	-10,8	12.357
	Selnica	2.991	2.656	-11,2	
	Sveti Martin na Muri	2.605	2.391	-8,2	
	Vratišinec	1.388	1.682	+21,2	
38.	NEDELIŠĆE	11.978	11.050	-7,7	11.050
39.	NOVIGRAD PODRAVSKI	2.872	2.306	-19,7	3.485
	Hlebine	1.304	1.179	-9,6	
40.	OROSLAVJE	6.138	5.804	-5,4	5.804
41.	PREGRADA	6.594	5.953	-9,7	9.394
	Desinić	2.933	2.544	-13,3	
	Zagorska Sela	966	897	-7,1	
42.	ROVIŠĆE	4.822	4.179	-13,3	5.307
	Kapela	2.984	2.374	-20,4	
	Zrinski Topolovac	890	754	-15,3	
43.	SRAČINEC	4.842	4.715	-2,6	9.293
	Petrijanec	4.812	4.578	-4,9	
44.	SVETI IVAN ŽABNO	5.222	3.970	-24,0	3.970
45.	SVETI KRIŽ ZAČRETJE	6.165	5.660	-8,2	5.660
46.	ŠTRIGOVA	2.766	2.394	-13,4	4.155
	Gornji Miholjac	1.917	1.761	-8,1	
47.	SUHOPOLJE	6.683	5.305	-20,6	8.203
	Gradina	3.850	2.898	-24,7	

48.	TRNOVEC BARTOLOVEČKI	6.884	6.183	-10,2	9.388
	Jalžabet	3.615	3.205	-11,3	
49.	VARAŽDINSKE TOPLICE	6.364	5.551	-12,8	7.250
	Ljubeščica	1.858	1.699	-8,6	
50.	VELIKI GRĐEVAC	2.849	2.311	-18,9	6.422
	Nova Rača	3.433	2.788	-18,8	
	Velika Pisanica	1.781	1.323	-25,7	
51.	VIDOVEC	5.425	4.923	-9,3	10.639
	Maruševec	6.381	5.716	-10,4	
52.	VINICA	3.389	3.030	-10,6	10.514
	Cestica	5.806	5.433	-6,4	
	Donja Voća	2.443	2.051	-16,0	
53.	VIRJE	4.586	3.866	-15,7	6.679
	Molve	1.716	1.784	+4,0	
	Novo Virje	1.216	1.029	-15,4	
	ŽUPANIJA	**723.223**	**641.450**	**-11,3**	**641.450**
	GRAD ZAGREB	**790.017**	**769.944**	**-2,5**	**769.944**
	HRVATSKA	**4.284.889**	**3.888.529**	**-9,3**	**3.888.529**

Izvori: Popis stanovnika po naseljima u Hrvatskoj 2011. i 2021., Državni zavod za statistiku i izračun autora.

4. DEMOGRAFSKI IZAZOVI NA LOKALNOJ I REGIONALNOJ RAZINI HRVATSKE

Marin Strmota
Ekonomski fakultet,
Sveučilište u Zagrebu
mstrmota@efzg.hr

Krešimir Ivanda
Ekonomski fakultet,
Sveučilište u Zagrebu
kivanda@efzg.hr

Sažetak

Popis stanovništva proveden 2021. godine ponovno je očekivano ukazao na razmjere demografskog sloma Republike Hrvatske čije su se naznake očitavale desetljećima prije samog početka ukupne depopulacije na našim prostorima. Demografsko pustošenje u kontinuitetu traje od 1991. godine i do danas se ne vidi kraja negativnim demografskim procesima. U radu se nastojalo analizirati razmjere depopulacije na razini županija, gradova i općina. Korištenjem podataka posljednjih popisa stanovništva i vitalne statistike predstavljeni su rezultati ukupne, prirodne i emigracijske depopulacije. Objavom podataka na nižim teritorijalno-administrativnim jedinicama napravljen je pregled demografski najugroženijih područja. Posljednji popis stanovništva bilježi pad broja stanovnika u svim županijama Republike Hrvatske. U odnosu na 2011. godinu, od 556 jedinica lokalne samouprave svega 46 jedinica (8,2 posto) bilježi porast broja stanovnika. Očekivani pad ukupnog broja stanovnika u skladu je s dobro poznatim i opisanim društveno-ekonomskim i demografskim procesima koji svoje korijene vuku više desetljeća unazad. Prikazana analiza ne bi trebala biti predmet daljnje politizacije problematike, već temelj za izradu dugoročnih strateških populacijskih politika. Osim nacionalnih mjera, dobrodošle su i lokalne demografske politike prilagođene pojedinim krajevima.

Ključne riječi: Popis stanovništva 2021., depopulacija, prirodni pad, iseljavanje

4.1. Uvod

Osnovna jedinica teritorijalne podjele u Hrvatskoj je naselje, antropogeografska teritorijalna jedinica koja se uobičajeno dijeli na urbanu (gradsku) ili ruralnu (seosku). Više naselja čini jednu općinu (lokalna jedinica), a općine predstavljaju osnovne jedinice administrativno-teritorijalnog ustroja (Gelo i Gelo, 2012). Prema Zakonu 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), općine kao jedinice lokalne samouprave osnivaju se za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu te su povezana zajedničkim interesima stanovništva. Grad kao druga jedinica lokalne samouprave definirana je istim zakonom kao jedinica u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. Ta granična brojka jedini je demografski kriterij unutar istog zakona, koji se zapravo u praksi ne poštuje, vjerojatno korištenjem iznimke (čl. 4., st. 2.) prema kojoj se gradom može proglasiti mjesto kada za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni). Županija je jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova od područnoga (regionalnog) interesa.

Povijesno analizirajući, osnovna funkcija županija oduvijek je bila sudska, vojna i fiskalna. Brojnije stanovništvo predstavljalo je izvor veće moći naročito u vojnom smislu. Veći broj žitelja jednog takvog uređenja s vladarom na čelu, predstavljalo je i veći izvor sredstava iz poreznih obveza. Povezanost teritorijalnog ustroja i demografske strukture stanovništva naizgled je neizbježna i logična. Poznavanje ukupnog broja, dinamike i prostornog razmještaja stanovništva prema različitim demografskim i socioekonomskim obilježjima temeljni je preduvjet usmjeravanja sveukupnog društveno-gospodarskog razvoja neke zemlje. Također, poznavanje prošlih demografskih kretanja, uz prateće procese gospodarskog i društvenog razvoja proteklih desetljeća pa i stoljeća, neophodno je za razumijevanje sadašnjeg demografskog stanja na nacionalnoj i lokalnoj razini. Iz svega izrečenog, logična je potreba za analizom demografskih trendova teritorijalnog ustroja pojedine države. Logična je i veza u kojoj trend pada stanovnika znači i trend pada moći, ali i generalno lošu perspektivu društveno-gospodarskog razvoja. Ipak, nažalost, gledajući strogo politički i administrativno, to ne mora biti tako.

Sustavna demografska analiza identificirala je glavne činitelje nepovoljnih trendova u Hrvatskoj još prije više od četrdeset godina i skrenula pozornost na vrlo nepovoljne ekonomske i socijalne probleme. Iako preostalo stanovništvo depopuliranih područja čini kontingent za „preživljavanje" nekog područja, teško je dugoročni opstanak i razvoj potkrijepiti demografskim statistikama i projekcijama. U tom pogledu, depopulacijski

procesi kojima je Hrvatska obilježena u kontinuitetu već barem tri desetljeća, veliki su izazov administrativno-teritorijalnom uređenju države, na nacionalnoj i lokalnoj razini. Administrativno-teritorijalni ustroj već desetljećima plijeni pažnju javnosti, posebice u prigodnim političkim trenucima. Može se zamijetiti često postojanje mišljenja u dijelu stručne i političke javnosti da će neko novo rekonstruiranje teritorijalnog uređenja uroditi većom efikasnošću pojedine jedinice lokalne samouprave, te da će takav pothvat predstavljati temelj za neki novi gospodarski zamah. Ono što se u takvom modelu često, slučajno ili namjerno, ispušta je demografska struktura stare-nove ustrojne jedinice. Nameće se logično pitanje takvom administrativnom modelu revitalizacije – zašto bi depopulirana i osiromašena općina predstavljala temelj za gospodarski razvoj i financijsku održivost ukoliko se pripoji nekoj većoj susjednoj općini ili gradu? Ne postoji ni garancija da će općine ili gradovi kojima bi manje jedinice bile pripojene uložiti veći napor i sredstva u razvoj tih područja. Naprotiv, moguće je daljnje zapuštanje razvoja i depopulacija već opustošenih područja i daljnja centralizacija upravljanja i financija, što dokazano ima negativan utjecaj na demografske procese. Nadalje, troškove koje stvaraju zaposleni u lokalnim institucijama nije ispravno gledati jednodimenzionalno kroz računovodstvenu bilancu. Isti predstavljaju neposredne prihode zaposlenih i njihovih obitelji koje žive na tom području. Sve navedeno treba uzeti u obzir u budućim političkim i stručnim analizama i debatama.

Rad je podijeljen u šest poglavlja. Nakon uvoda, u drugom poglavlju kratko su opisani relevantni procesi i metodologija popisa i obrade podataka. Treći dio rada prikazuje kretanje ukupnog broja stanovnika prema popisima stanovništva od 1961. do 2021. godine. U četvrtom poglavlju opisana je veličina gradova i općina i promjene koje su ih pratile među popisima. Peto poglavlje dodatno raščlanjuje ukupno kretanje stanovništva na prirodnu i mehaničku komponentu. Rad završava zaključnim razmatranjima.

4.2. Demografska analiza jedinica lokalne i područne samouprave – procesi i metodologija

Za potrebe ovog rada nećemo ulaziti u detaljnu analizu i problematiku međupopisnih promjena prije 2011. godine. U radu je napravljen pregled trenutnog stanja te promjena broja stanovništva između dva posljednja popisa stanovništva no, radi razumijevanja složenosti proučavanja demografskih kretanja po administrativno-prostornim jedinicama lokalne i područne samouprave, potrebno je ukratko objasniti popisnu metodologiju i promjene koje su se odvijale u proteklom vremenu. Prema posljednjem ustroju, Hrvatska ima 20 jedinica područne samouprave (JPS), odnosno 20 županija. Grad Zagreb je jedinica koja istovremeno ima status grada i županije. Nadalje, Hrvatska je danas podijeljena

na ukupno 556 jedinica lokalne samouprave (JLS), a od tog broja je 127 gradova te 428 općina. No od 1992. godine, teritorij nekadašnjih općina bio je podijeljen na dvije, u nekim slučajevima i tri, županije.[1] Zbog podjele nekadašnjih općina među županijama, ukupan broj stanovnika, kao i prirodno kretanje za većinu županija te ostala demografska obilježja, nije moguće dobiti jednostavnim zbrajanjem statističkih podataka nekadašnjih općina. U međupopisnoj promjeni broja stanovnika, osim teritorijalno-administrativnih izmjena, ne manje važna je drugačija metodologija ranijih popisa. Popisi stanovništva provedeni 1971., 1981., 1991. i 2001.[2] godine imaju dva kontingenta unutar ukupnog stanovništva: stanovništvo koje je stalno prebivalo u Hrvatskoj (u statističkim publikacijama vodilo se pod nazivom „stanovništvo u zemlji") i stanovništvo koje je živjelo u inozemstvu, ali se popisalo kao stanovništvo naselja koje je navedeno kao mjesto stalnog prebivališta u Hrvatskoj (u statističkim publikacijama vodilo se pod nazivom „osobe na privremenom radu u inozemstvu sa članovima obitelji koji ondje borave"). Svi hrvatski državljani popisani u inozemstvu, kao i oni koje je popisala obitelj u Hrvatskoj, uključeni su u stalno stanovništvo Hrvatske, bez obzira jesu li kraće ili duže od jedne godine u inozemstvu i dolaze li u naselje popisa barem jednom ili više puta godišnje. U Popisu 2001. godine u ukupan broj stanovnika nisu uključeni svi popisani u inozemstvu već samo oni koji su ispunjavali određene, vrlo rastezljive kriterije s obzirom na stvarno mjesto boravka. Isto tako, u Popisu 2011. godine, pri utvrđivanju prebiva li zaista stalno popisana osoba u naselju, nameće se pitanje je li se u svim naseljima poštivao kriterij prema kojem je osoba uključena u ukupan broj stanovnika naselja samo onda ako u njemu zaista stalno živi ili ondje dolazi svaki tjedan (Wertheimer-Baletić i Akrap, 2014). Popis 2021. godine donosi još jednu novinu koja potencijalno stvara prostor za upis fiktivnog stanovništva. Uvedena mogućnost samopopisivanja elektronskim putem dodatno omogućuje upisivanje osoba koje fizički ne moraju biti popisane u zemlji. Sve navedeno potrebno je uzeti u obzir pri definiranju međupopisne promjene ukupnog broja stanovnika u Hrvatskoj.

4.3. Kretanje ukupnog broja stanovnika

Popis stanovništva proveden 2021. godine ponovno je očekivano ukazao na razmjere demografskog sloma Republike Hrvatske čije su se naznake očitavale desetljećima prije samog početka ukupne depopulacije na našim prostorima. Ukupna depopulacija u kontinuitetu traje od 1991. godine.

[1] Primjerice, nekadašnja općina Đurđevac prema Popisu stanovništva 1991. godine imala je 41 naselje, od čega je po novom ustroju 12 naselja u teritorijalnom obuhvatu Virovitičko-podravske županije, a ostalih 29 naselja pripojeno je Koprivničko-križevačkoj županiji (Akrap, 2014).

[2] Popis 2001. godine imao je manje prilagodbe.

Tablica 4.1. Broj stanovnika županija od 1961. do 2021. godine[3]

Županija	km²	Broj gradova	Broj općina	1961.*	1991.**	2001.**	2011.*	2021.	2021./ 2011. (%)
Zagrebačka	3.060	9	25	233.875	282.989	309.696	317.606	301.206	-5,2
Krapinsko-zagorska	1.229	7	25	168.952	148.779	142.432	132.892	120.942	-9,0
Sisačko-moslavačka	4.468	7	12	255.635	251.332	185.387	172.439	140.549	-18,5
Karlovačka	3.626	5	17	202.431	184.577	141.787	128.899	112.596	-12,6
Varaždinska	1.262	6	22	179.905	187.853	184.769	175.951	160.264	-8,9
Koprivničko-križevačka	1.748	3	22	143.019	129.397	124.467	115.584	101.661	-12,0
Bjelovarsko-bilogorska	2.640	5	18	167.599	144.042	133.084	119.764	102.295	-14,6
Primorsko-goranska	3.588	14	22	240.621	323.130	305.505	296.195	266.503	-10,0
Ličko-senjska	5.353	4	8	118.329	85.135	53.677	50.927	42.893	-15,8
Virovitičko-podravska	2.024	3	13	127.512	104.625	93.389	84.836	70.660	-16,7
Požeško-slavonska	1.823	5	5	99.340	99.334	85.831	78.034	64.420	-17,4
Brodsko-posavska	2.030	2	26	154.309	174.998	176.765	158.575	130.782	-17,5
Zadarska	3.646	6	28	174.957	214.777	162.045	170.017	160.340	-5,7
Osječko-baranjska	4.155	7	35	328.965	367.193	330.506	305.032	259.481	-14,9
Šibensko-kninska	2.984	5	15	164.757	152.477	112.891	109.375	96.624	-11,7
Vukovarsko-srijemska	2.452	5	26	193.224	231.241	204.768	179.521	144.438	-19,5
Splitsko-dalmatinska	4.540	16	39	339.686	474.019	463.676	454.798	425.412	-6,5
Istarska	2.813	10	31	176.838	204.346	206.344	208.055	195.794	-5,9
Dubrovačko-neretvanska	1.781	5	17	99.593	126.329	122.870	122.568	115.862	-5,5
Međimurska	729	3	22	112.073	119.866	118.426	113.804	105.863	-7,0
Grad Zagreb	641	1	0	478.076	777.826	779.145	790.017	769.944	-2,5
Republika Hrvatska	56.594	128	428	4,159.696	4,784.265	4,437.460	4,284.889	3,888.529	-9,3

Napomene: * U popisima iz 1961. i 2011. godine u broj stanovnika nisu uključene osobe koje trajno borave u inozemstvu. ** U ovom radu je naveden broj stanovnika po županijama prema postupku procjene broja stanovnika u županijama iz Popisa stanovništva 1991. i 2001. godine navedenom u „Metodološkim odrednicama", a za stanovništvo „u zemlji" broj je procijenjen na temelju statističkih publikacija Državnog zavoda za statistiku.

Izvor: Obrada autora prema statističkim publikacijama Državnog zavoda za statistiku.

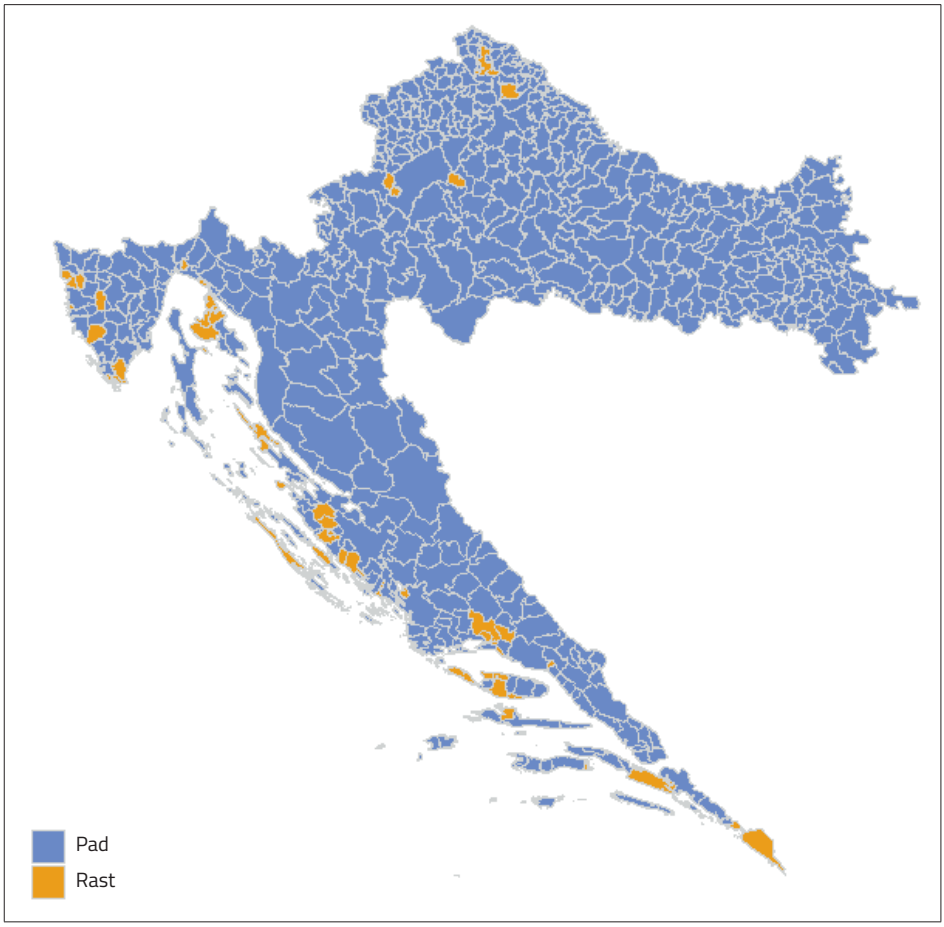
[3] Potrebno je naglasiti kako kretanje ukupnog broja stanovnika bilježeno popisima stanovništva nije u potpunosti precizno uzevši u obzir izmjene metodologija među popisima. Najveća odstupanja proizlaze iz bilježenja tzv. fiktivnog stanovništva popisanog u inozemstvu. Opširnije o dvojnom praćenju stanovništva u zemlji i inozemstvu vidjeti Akrap (2014).

Razloge tog konačnog pada pronalazimo u većem broju društveno-gospodarskih promjena unazad nekoliko desetljeća. Vratimo li se kratko unazad, do popisa iz 1948. godine završile su agrarne kolonizacije kao dominantan činitelj u preraspodjeli stanovništva između siromašnih agrarno prenapučenih i plodnom zemljom bogatih hrvatskih područja tijekom prve polovice 20. stoljeća. Kroz drugu polovicu 19. stoljeća i sve do 1948. godine, organiziranim kolonizacijama i individualnim seljenjem, iseljavalo se stanovništvo iz Hrvatskog zagorja, Prigorja, Korduna, Banovine, Like, Gorskog kotara i dalmatinskog zaobalja u istočne krajeve središnje Hrvatske, istočnu Hrvatsku i Vojvodinu (Akrap, 2012). Kolonizacijska su područja gospodarski napredovala dok je osnovni izvor egzistencije bila poljoprivreda. Dominacijom izvan poljoprivrednog sektora taj nekad bogat prostor krajem 20. stoljeća postaje naglašeno emigracijski. Puni zamah depopulacija dobiva od 1953. do 1981. godine, jer je prema Popisu 1981. godine, od ukupno 6.648 naselja, njih 5.476 ili 82,5 posto zabilježilo manji broj stanovnika 1981. godine u usporedbi s 1953. godinom. U tom razdoblju, pad broja stanovnika zabilježilo je 87,5 posto sela. Najintenzivnija deruralizacija zbila se u razdoblju 1961. – 1981., jer je u tom razdoblju seoska naselja napustilo oko 540.000 osoba ili 25,6 posto ukupnog seoskog stanovništva 1961. godine (Nejašmić, 1988). Dugoročno, politika prema selu imala je višestruko negativne gospodarske i demografske učinke. S jedne strane, doprinijela je još većoj neravnomjernosti prostornog razmještaja stanovništva, a s druge strane ubrzanom snižavanju nataliteta (Akrap, 2014). Takva slika rezultat je kontinuiranih negativnih demografskih procesa, odnosno prirodne depopulacije i iseljavanja, koja postoje na našim područjima već tradicionalno desetljećima. Upravo se činitelji ukupne i prirodne depopulacije na velikom prostoru Hrvatske, od Popisa stanovništva 1961. godine, ubrzano oblikuju i postaju sve snažnijeg utjecaja. Tako povijesno naslijeđen neravnomjeran prostorni razmještaj stanovništva u Hrvatskoj postaje sve istaknutiji. Sve to treba povezati s izostajanjem odgovarajuće društveno usmjeravane prostorne politike gospodarskog razvoja, sa čime su u vrlo tijesnoj povezanosti demografska kretanja (Akrap, 2014).

Prema Popisu stanovništva 2021. godine, ukupan broj stanovnika u Hrvatskoj iznosi 3.888.529 stanovnika. U usporedbi s prethodnim popisom provedenim 2011. godine, radi se o padu od 396.360 stanovnika[4].

[4] Kao i u prethodnim napomenama vezanim uz metodologiju popisa, odnosno načina popisivanja i bilježenja stanovnika izvan zemlje, tako i ovdje treba napomenuti kako će nad ovim tek objavljenim podacima ukupnog broja stanovnika biti potrebna analiza dobno-spolne strukture. Popis 2021. godine unio je novinu samopopisivanja putem digitalne platforme „e-građani". Ostaje vidjeti koliko se građana koji nisu odjavili svoje prebivalište nakon odlaska na rad u inozemstvo samopopisalo ovim putem.

Slika 4.1. Promjena ukupnog broja stanovnika od 2011. do 2021. godine prema JLS-ovima



Izvor: Obrada autora prema podacima Popisa stanovništva 2011. i 2021. godine.

Analizirana je promjena broja stanovnika po jedinicama lokalne samouprave korištenjem podataka Popisa 2011. godine i novoobjavljenih podataka Popisa 2021. godine. Iz grafički prikazane promjene ukupnog broja stanovnika (slika 4.1) vidljiv je relativno već ustaljen proces naseljavanja priobalnih općina i gradova, kao i okolice velikih gradova. Ako promotrimo promjenu broja stanovnika po županijama, sve županije bilježe pad broja stanovnika (tablica 4.1). U odnosu na 2011. godinu, od 556 jedinica lokalne samouprave svega 46 jedinica (8,2 posto) bilježi porast broja stanovnika. Najveći porast broja stanovnika

bilježi općina Šolta s porastom od 18,3 posto, a drugo i treće mjesto zauzimaju također općine u Splitsko-dalmatinskoj županiji, Sutivan (17,2 posto) i Podstrana (13,8 posto). I ostale općine i gradovi s pozitivnim kretanjem broja stanovnika između dva posljednja popisa stanovništva dominantno su one iz priobalnog pojasa. S druge strane, najlošiju sliku očekivano su imale općine i gradovi u Slavoniji i Baranji, zatim Sisačko-moslavačka i Ličko-senjska županija, u čijim se općinama broj stanovnika smanjio i za više od 30 posto. No i druge županije bilježe značajan pad broja stanovnika.

4.4. Veličina gradova i općina

Jedinice lokalne samouprave obilježava relativno malobrojno stanovništvo. Prema podacima posljednjeg popisa, u 2021. godini 50 posto jedinica lokalne samouprave imalo je manje od 2.700 stanovnika, a čak tri četvrtine (75,5 posto)imalo je manje od 5.000 stanovnika. S druge strane, ako bi postavili granicu od 10.000 stanovnika kao kriterij statusa grada prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, danas svega 11 posto jedinica ispunjava taj kriterij (odnosno 64 jedinice)[5].

Usporedimo li veličinu gradova i općina između dva posljednja popisa stanovništva, jasno se primjećuje trend smanjivanja veličine gradova i općina (slika 4.2). Broj gradova i općina u kojima živi od 1.000 do 2.000 stanovnika u 2021. godini povećao se za gotovo jednu četvrtinu, odnosno 24 posto u odnosu na 2011. godinu. Broj najmanjih jedinica lokalne samouprave, onih u kojima živi manje od 1.000 stanovnika, povećao se između dviju popisnih godina za 38 posto. Takvih je u Hrvatskoj trenutno 54[6].

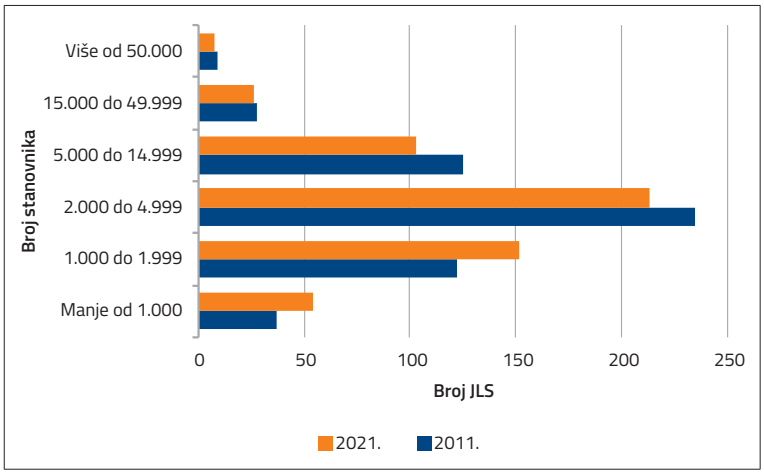
U odnosu na 1961. godinu možemo primijetiti nekoliko specifičnih međusobno povezanih trendova (slika 4.3):

- najmanje općine (s manje od 5.000 stanovnika) su kontinuirano gubile stanovništvo
- JLS-ovi veličine 5.000 -10.000 stanovnika stagniraju
- značajno su rasli jedino JLS-ovi s više od 10.000 stanovnika
- od 1990. godine i veći JLS-ovi po broju stanovnika stagniraju.

[5] Postoje i obrnuti slučajevi, odnosno općine koje imaju više od 10.000 stanovnika (Brdovec, Podstrana, Nedelišće, Matulji).

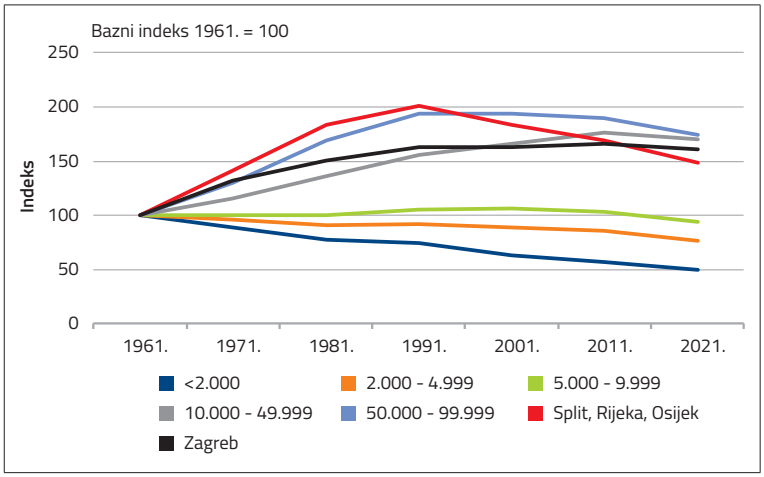
[6] Prosječan broj stanovnika 54 najmanje jedinice je 730 stanovnika. Najmanja općina Civljanje broji 171 stanovnika.

Slika 4.2. Gradovi i općine (JLS) po broju stanovnika, prema Popisu 2011. i Popisu 2021. godine



Izvor: Obrada autora prema podacima Popisa 2011. i Popisa 2021. godine.

Slika 4.3. Relativno kretanje broja stanovnika prema broju stanovnika (1961=100)



Izvor: Obrada autora.

4.5. Prirodno i migracijsko kretanje

Prirodna depopulacija, odnosno veći ukupni broj umrlih nego rođenih na razini cijele Hrvatske, započela je 1991. godine. No demografsko pražnjenje prostora započelo je puno ranije u nekim krajevima Hrvatske. Prve na udaru bile su županije s nadprosječnim udjelom poljoprivrednog stanovništva (Wertheimer-Baletić i Akrap, 2014). Od 1968. godine u svim godinama prirodno smanjenje imaju Bjelovarsko-bilogorska i Koprivničko-križevačka županija, Virovitičko-podravska u svim godinama od 1972. godine, Ličko-senjska u svim godinama od 1973. godine, Krapinsko-zagorska u svim godinama od 1975. godine. U Zagrebačkoj županiji prirodno je smanjenje započelo od 1969. godine, s tom razlikom što je od 1979. do 1982. godine županija imala sasvim blagi prirodni prirast, a od tada se nastavlja neprekinuto prirodno smanjenje (Akrap, 2014). Iako u trenutku izrade ovog rada još nisu objavljeni podaci prirodnog kretanja po gradovima i općinama, moguće je približno definirati udio prirodnog i mehaničkog kretanja u ukupnoj promjeni broja stanovnika. U razdoblju od 2011. do 2020. godine, Republika Hrvatska izgubila je prirodnim putem 141.707 stanovnika. U tom desetogodišnjem razdoblju, rođeno je 382.994 djece, a umrlo je 524.701 osoba.

Korištenjem vitalne statistike procijenjen je udio pojedine komponente u ukupnoj promjeni broja stanovnika. Najveći apsolutni ukupni pad bilježi Osječko-baranjska županija u iznosu od 45.551 stanovnika ili 14,9 posto. Jednu trećinu tog pada nosi prirodni pad, a dvije trećine negativna ukupna migracijska bilanca. Gledano relativno, prema broju stanovnika, najveći pad imala je Vukovarsko-srijemska županija koja je u 10 godina izgubila 19,5 posto svog stanovništva. Ne manje zabrinjavajući pad imale su i Sisačko-moslavačka (-18,5 posto), Brodsko-posavska (-17,5 posto), Požeško-slavonska (-17,4 posto), Virovitičko-podravska (-16,7 posto), Ličko-senjska županija (-15,8 posto) i druge (tablica 4.2). Nadalje, u područjima koja su demografski najviše nastradala, veći dio pada nosi negativna migracijska bilanca, odnosno iseljavanje. S obzirom na trendove i inozemnu statistiku useljavanja iz Hrvatske od pristupanja Hrvatske Europskoj uniji (Strmota, 2020), može se zaključiti kako se dominantno radi o vanjskim migracijama, prvenstveno u Njemačku i Irsku.

S druge strane, očekivano relativno najmanji pad broja stanovnika imale su priobalne županije te Zagrebačka županija i Grad Zagreb. Najmanji relativni ukupni pad od -2,5 posto imao je Grad Zagreb (20.073 osobe manje), koji je ujedno imao i jedan od najnižih udjela prirodnog pada od -0,7 posto. U odnosu na ostale županije, nešto povoljniju situaciju, odnosno manji pad broja stanovnika, imale su još Zagrebačka (-5,2 posto), Dubrovačko-neretvanska (-5,5 posto), Zadarska (-5,7 posto), Istarska županija (-5,9 posto) i tako redom.

Tablica 4.2. Udio prirodne i migracijske promjene u ukupnom padu stanovnika[7], po županijama

Županija	Ukupna promjena		Prirodni pad		Migracije 2020. –2011.	
	2011. – 2021.	%	Ukupno	%	Ukupno	%
Osječko-baranjska	-45.551	-14,93	-14.326	-4,70	-31.225	-10,24
Vukovarsko-srijemska	-35.083	-19,54	-8.428	-4,69	-26.655	-14,85
Sisačko-moslavačka	-31.890	-18,49	-11.623	-6,74	-20.267	-11,75
Primorsko-goranska	-29.692	-10,02	-14.135	-4,77	-15.557	-5,25
Splitsko-dalmatinska	-29.386	-6,46	-6.698	-1,47	-22.688	-4,99
Brodsko-posavska	-27.793	-17,53	-6.633	-4,18	-21.160	-13,34
Grad Zagreb	-20.073	-2,54	-5.550	-0,70	-14.523	-1,84
Bjelovarsko-bilogorska	-17.469	-14,59	-6.959	-5,81	-10.510	-8,78
Zagrebačka	-16.400	-5,16	-6.406	-2,02	-9.994	-3,15
Karlovačka	-16.303	-12,65	-9.537	-7,40	-6.766	-5,25
Varaždinska	-15.687	-8,92	-7.567	-4,30	-8.120	-4,61
Virovitičko-podravska	-14.176	-16,71	-4.415	-5,20	-9.761	-11,51
Koprivničko-križevačka	-13.923	-12,05	-5.534	-4,79	-8.389	-7,26
Požeško-slavonska	-13.614	-17,45	-3.759	-4,82	-9.855	-12,63
Šibensko-kninska	-12.751	-11,66	-6.562	-6,00	-6.189	-5,66
Istarska	-12.261	-5,89	-6.221	-2,99	-6.040	-2,90
Krapinsko-zagorska	-11.950	-8,99	-7.624	-5,74	-4.326	-3,26
Zadarska	-9.677	-5,69	-3.525	-2,07	-6.152	-3,62
Ličko-senjska	-8.034	-15,78	-4.898	-9,62	-3.136	-6,16
Međimurska	-7.941	-6,98	-546	-0,48	-7.395	-6,50
Dubrovačko-neretvanska	-6.706	-5,47	-761	-0,62	-5.945	-4,85

Izvor: Obrada autora.

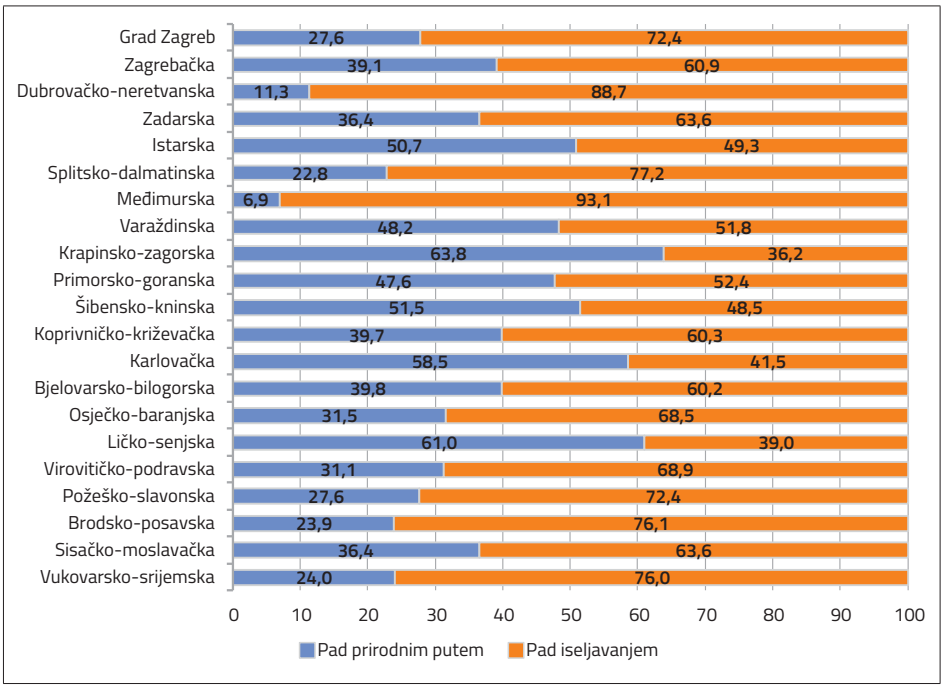
Distribucija pada pojedine županije prikazana je na slici 4.4.

Ako bi pokušali objasniti demografske razloge pada broja stanovnika po županijama, tada možemo djelomično razdijeliti pad na odumiranje i iseljavanje (slika 4.4). Županija koja pad duguje najvećim dijelom negativnom migracijskom saldu je Međimurska, s međupopisnom promjenom od -7.941 stanovnika (-6,9 posto). Od tog pada, 93,1 posto je prouzrokovano većim iseljavanjem nego useljavanjem u županiju, a svega 6,9 posto manjim brojem živorođenih od umrlih. S druge strane, županije čiji pad iznadprosječno

[7] U trenutku izrade rada (siječanj 2022. godine) nisu objavljeni podaci međupopisne prirodne promjene, stoga je kombinirana vitalna statistika s popisima. Vremenski interval međupopisne promjene u potpunosti se ne poklapa s podacima godišnje promjene u broju rođenih i umrlih. Vitalna statistika 2011. – 2020. odnosi se na razdoblje od 1. 1. – 31. 12. Podaci Popisa 2011. odnose se na stanje na dan 31. 3. 2011., a za Popis 2021. stanje na dan 31. 8. 2021. Dodatna „pogodnost" koja ide u prilog procjeni migracijske komponente jesu pandemijska ograničenja kretanja u 2021. godini.

većim dijelom proizlazi iz prirodnog pada u odnosu na migracijska kretanja jesu Krapinsko-zagorska (63,8 posto), Ličko-senjska (61,0 posto) i Karlovačka županija (58,5 posto). Te su županije među prvima kao kandidati za provođenje kvalitetnijih pronatalitetnih politika.

Slika 4.4. Udio prirodnog i migracijskog pada u ukupnom padu stanovnika po županijama



Izvor: Obrada autora.

4.6. Migracijska kretanja u međupopisnom razdoblju

U analizu migracijskih kretanja na teritoriju Republike Hrvatske uzeli smo podatke od 2015. godine do (uključujući) 2019. godine, s obzirom na situaciju s globalnom pandemijom koronavirusa u 2020. i 2021. godini, koja je praktički preko noći gotovo ugasila međunarodne migracije, a ponegdje i unutrašnje migracije. Prikazano razdoblje pogodno je u opisu međupopisne promjene stanovništva jer je baš u tom razdoblju bila najveća dinamika migracija čije su posljedice ostavile jasan trag na ukupnoj demografskoj

bilanci prikazanoj posljednjim popisom stanovništva iz 2021. godine. Potrebno je naglasiti kako je aktivno praćenje migracija u razdoblju među popisima stanovništva, prvenstveno iseljavanja, još uvijek nepouzdano. Službena statistika o vanjskim migracijama temelji se na podacima o odjavi prebivališta. Prema Zakonu o prebivalištu (NN 144/12, 158/13), građani koji iseljavaju iz zemlje moraju odjaviti svoje prebivalište u Odjelu za upravne poslove Ministarstva unutarnjih poslova, no s obzirom da se prekršajna odredba u članku 16. istoimenog zakona u praksi ne provodi, a policijske postaje na tome ne inzistiraju, velik broj građana to ne čini. Po navodima liječnika određen broj iseljenih ne odjavljuje se i zbog zadržavanja prava iz zdravstvenog sustava u Hrvatskoj, odnosno zdravstvenog osiguranja. Otud velika disproporcija između stvarnog stanja odseljenih i službene statistike objavljene u priopćenjima Državnog zavoda za statistiku (Akrap i dr., 2017; Drazenovic i dr., 2018; Strmota, 2020).

Prema dostupnim podacima o kretanju stanovništva možemo konstatirati kako su se pristupanjem Europskoj uniji stvorili uvjeti za novi val iseljavanja Hrvata prema razvijenijim zemljama Europe. Veća potražnja za radom i dinamičnije tržište rada u zemljama odrednicama rezultiraju boljom ponudom radnih mjesta i višim primanjima, a u usporedbi sa životnim troškovima i višim životnim standardom. Navedeno je privuklo značajan dio radnosposobnog stanovništva i to primarno u nekoliko zemalja Europske unije. Očekivano vodeća odredišna zemlja s najvećim obujmom migracija je Njemačka. Noviji fenomen gospodarskog razvoja Irske također je ostavio traga na tokove hrvatskog iseljeništva, pa u posljednjih nekoliko godina bilježimo značajan negativni migracijski saldo s tom zemljom[8] (Akrap i dr., 2017; Drazenovic i dr., 2018).

U literaturi, ali i široj javnosti, poznata je problematika iseljavanja iz Hrvatske. Nasuprot tome, lokalne specifičnosti i migracije na lokalnoj razini nisu u dovoljnoj mjeri prepoznate. Tek manji broj istraživanja bavi se problematikom migracija na subnacionalnoj razini, uzimajući u obzir cijelu Hrvatsku, dok na razini pojedinih regija, županija ili gradova postoji literatura. U kontekstu migracija na subnacionalnoj razini, obradili smo podatke od 2015. do (uključujući) 2019. godine, odnosno aktualno razdoblje jednog od najznačajnijih iseljeničkih valova iz Hrvatske, kako po svom obujmu, tako i po učinku na ostatak demografskih procesa u Hrvatskoj. Aktualni se iseljenički val, za razliku od prijašnjih, odvija u uvjetima izrazitog demografskog starenja te niske razine fertiliteta. Pregled stanja neto migracije po županijama u navedenom razdoblju prikazan je na slici 4.5.

[8] Prema podacima registra njemačkog statističkog zavoda, u razdoblju 2013. – 2020., broj Hrvata se povećao za 327.539 osoba (prvi put useljene i ponovno useljene osobe).

Slika 4.5. Neto migracije na razini županija, 2015. – 2019.

Izvor: Obrada autora.

Podaci pokazuju kako su u razdoblju jednog od najznačajnijih iseljeničkih valova u Hrvatskoj svega tri županije bilježile pozitivnu neto migraciju: Istarska, Dubrovačko-neretvanska i Grad Zagreb. Važno je razumjeti da se ovdje radi o ukupnoj neto migraciji, ne samo s inozemstvom. Primjerice, Grad Zagreb je u analiziranom razdoblju imao negativnu neto migraciju s inozemstvom (-6.716 stanovnika), ali sveukupno pozitivnu neto migraciju radi snažnog doseljavanja iz ostatka Hrvatske koja je nadomjestila negativan rezultat s inozemstvom. Na subnacionalnoj razini, posebno je važno razumijevanje unutrašnjih

migracija jer u slučaju Hrvatske one igraju značajnu ulogu u formiranju dugoročnih demografskih trendova. Navedeno nije novost jer su još i na početku 20. stoljeća, a posebno od 1960-ih godina, unutrašnje migracije, uslijed urbanizacije i koncentracije stanovništva u nekoliko većih gradova, ključne za razumijevanje dugoročnih demografskih različitosti među hrvatskim regijama.

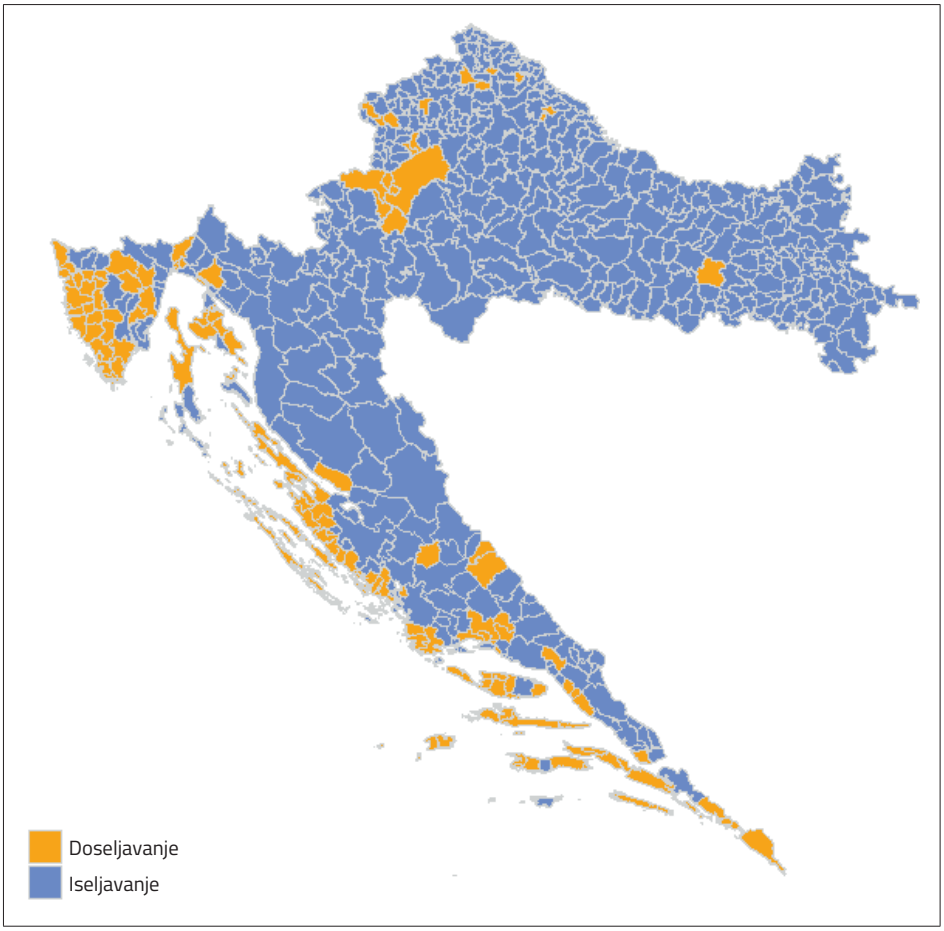
Iako su, populacijski i geografski, županije male administrativno-teritorijalne jedinice, za razumijevanje lokalnih specifičnosti jasniju predodžbu o demografskim, ali i gospodarskim različitostima na razini Hrvatske dat će analiza na razini općina i gradova. U normalnim razvojnim uvjetima, bez iznimnih šokova (ratovi, prirodne katastrofe i slično), glavnina migracija se odvija prema ekonomskim zakonitostima, što objašnjava niz teorija migracija (Massey i dr., 1993). U skladu s navedenim, može se ustanoviti koja su područja koja bilježe pozitivan saldo migracija, područja snažnije ekonomske aktivnosti nasuprot područjima ekonomske pasivnosti i manje perspektive. Slika 4.6 prikazuje ukupnu neto migraciju na razini gradova i općina u jeku aktualnog iseljeničkog vala iz Hrvatske. Ukupna neto migracija uključuje i međunarodne i unutrašnje migracije.

Analiza na razini općina i gradova pokazuje dodatne specifičnosti i drugačiju perspektivu migracija u Hrvatskoj. Iz ovakvog prikaza vidljivo je kako većina priobalnih i otočnih općina i gradova bilježe pozitivnu migracijsku bilancu. Nasuprot tome, zaleđe Jadranske Hrvatske, uz nekoliko izuzetaka, je izrazito iseljeničko područje. U Kontinentalnoj Hrvatskoj pozitivnu migracijsku bilancu bilježi Grad Zagreb i dio njegovog okruženja, nekoliko JLS-ova na sjeveru Hrvatske i tek jedna JLS u istočnoj Hrvatskoj.

Ipak, za razumijevanje migracijskih tokova i procesa u Hrvatskoj, binarna podjela na iseljeničke i useljeničke JLS-ove nije dovoljna. Naime, o demografskoj i socioekonomskoj strukturi migranata na razini JLS-ova nema javno dostupnih podataka. Primjerice, mogući scenariji koji nisu uzeti u obzir, a značajno bi utjecali na razumijevanje migracijskih procesa su: pozitivna bilanca uslijed iseljavanja mladog (aktivnog) stanovništva i doseljavanja umirovljenog (neaktivnog) stanovništva u određenim općinama i gradovima, pozitivna bilanca uslijed iseljavanja hrvatskih građana i doseljavanja građana iz inozemstva ili primjer pozitivne migracijske bilance uslijed fiktivno prijavljenih adresa radi ostvarivanja određenih povlastica. Bez obzira na navedena ograničenja i nepoznanice, smatramo da prikaz migracijske bilance na razini općina i gradova odražava realnu situaciju u kojoj se očituje koncentracija ekonomske aktivnosti u Zagrebu i pokojoj kontinentalnoj jedinici te na uskom obalnom području Republike Hrvatske. Donedavno postojanje kvota za uvoz radne snage iz trećih zemalja ide u prilog navedenom – značajan dio kvota odnosio se na građevinski i turistički sektor, odnosno sektore koji su izrazito važni upravo u navedenim županijama (Akrap i Ivanda, 2018) te općinama i gradovima koji su bilježili pozitivnu migracijsku bilancu. Posebno napominjemo da sezonska radna snaga ne ulazi u broj

doseljenog stanovništva već ovime samo proširujemo tezu o koncentraciji ekonomske aktivnosti, a potom i o dugoročnoj koncentraciji stanovništva u područjima snažnog doseljavanja prikazanoj na slikama 4.5 i 4.6, kako domaćeg, tako i stanovništva doseljenog iz inozemstva.

Slika 4.6. Neto migracije na razini gradova i općina, 2015. – 2019.



Izvor: Obrada autora.

4.7. Zaključna razmatranja

Kontinuirana depopulacija u skladu je s društveno-ekonomskim i demografskim procesima koji svoje korijene vuku više desetljeća u prošlost, od forsirane deruralizacije i industrijalizacije druge polovice 20. stoljeća, prateće urbanizacije i loše provedene gospodarske tranzicije 1990-ih, korupcije i ostalih međusobno povezanih procesa. Sve što je dodatno pospješeno socio-psihološkim i kulturnim promjenama postmaterijalističkog doba, opisanim u dobro poznatoj teoriji demografske tranzicije i posttranzicije, rezultiralo je iseljavanjem, ali i destrukcijom pronatalitetnog ozračja i gomilanja negativnog društvenog ozračja. Nositeljima političke vlasti potrebno je osvijestiti činjenicu kako je velik dio Hrvatske pod utjecajem snažnih depopulacijskih procesa već više od 30 godina. Takvi procesi ne mogu se zaustaviti preko noći sporadičnim i kratkotrajnim mjerama obiteljske politike i to najčešće financijske naravi, koje se predlažu prigodno u predizbornim vremenima. Isto tako, takva demografski opustošena područja zbog osiromašenog ljudskog kapitala ne mogu biti temelj budućeg gospodarskog rasta i razvoja. Hrvatska kao zemlja izraženih regionalnih različitosti, dinamikom svojeg gospodarskog razvoja, kako u prošlom stoljeću tako i danas, ne uspijeva zaposliti i zadržati svoje stanovništvo. Posljednji iseljenički val koji je započeo pristupanjem Hrvatske Europskoj uniji, odnosno europskom tržištu rada, dodatno je ubrzao ionako loše demografske procese. Iako je administrativno-teritorijalni ustroj nedvojbeno važan za funkcioniranje i razvoj svake zemlje, iluzorno je očekivati kako će teritorijalne izmjene same po sebi donijeti značajne promjene u pristupu i razvoju hrvatskog društva i gospodarstva. Prije bilo kakvih teritorijalnih preustroja nužno je provesti dubinsku analizu potreba i kapaciteta pojedinih područja, u prvom redu radne snage. Potrebno je napomenuti kako se populacijska politika osim na nacionalnoj razini može provoditi i na lokalnoj razini, štoviše takav pristup je poželjan.

Literatura

Akrap, A. (2012). Demografska putanja u Hrvatskoj. *Hrvatska revija, 12*(1–2), 4–25. Preuzeto s: https://www.matica.hr/media/uploads/hr/2012/HR-2012-1.pdf

Akrap, A. (2014). Promjene broja i prostornog razmještaja stanovništva Hrvatske i županija 1961. – 2011. U V. Puljiz, J. Tica i D. Vidović (Ur.), *Migracije i razvoj Hrvatske* (str. 25–69). Zagreb: Hrvatska gospodarska komora.

Akrap, A. i Ivanda, K. (2018). Demografski podaci po županijama. U Z. Savić (Ur.), *Županije —Razvojna raznolikost i gospodarski potencijali* (str. 30–32). Zagreb: Hrvatska gospodarska komora.

Akrap, A., Strmota, M. i Ivanda, K. (2017). Iseljavanje iz Hrvatske od početka 21. stoljeća: Uzroci i posljedice. U M. Sopta, V. Lemić, M. Korade, I. Rogić i M. Perić Kaselj (Ur.) *Hrvatska izvan domovine II* (str. 543–551). Zagreb: Centar za istraživanje hrvatskog iseljeništva.

Drazenovic, I., Kunovac, M. i Pripuzic, D. (2018). Dynamics and determinants of emigration: The case of Croatia and the experience of new EU member states. *Public Sector Economics, 42*(4), 415–447. Preuzeto s: https://hrcak.srce.hr/212697

Gelo, J. i Gelo, T. (2012). Teritorijalni ustroj u funkciji razvoja gospodarstva. U G. Družić i I. Družić (Ur.) *Razvojna strategija malog nacionalnog gospodarstva u globaliziranom svijetu* (str. 89–118). Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti i Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. i Taylor, J. E. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review, 19*(3), 431–466. doi: https://doi.org/10.2307/2938462

Nejašmić, I. (1988). Migracijski saldo stanovništva seoskih naselja SR Hrvatske 1961. – 1981., *Migracijske teme, 4*(3), 311–330. Preuzeto s: https://hrcak.srce.hr/clanak/189493

Strmota, M. (2020). Usporedba domaće i inozemne službene statistike o iseljavanju iz Hrvatske. U M. Perić-Kaselj (Ur.) *Migracije i identitet: kultura, ekonomija, država* (str. 470–479). Zagreb: Institut za migracije i narodnosti.

Wertheimer-Baletić, A. i Akrap, A. (2014). Prostorni aspekt demografskih potencijala u Hrvatskoj 2011. – 2051. U G. Družić i I. Družić (Ur.) *Razvojni potencijali hrvatskog gospodarstva* (str. 19–51). Zagreb: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.

5. (NE)EFIKASNOST LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE

Sabina Hodžić
Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu, Sveučilište u Rijeci
sabinah@fthm.hr

Tanja Fatur Šikić
Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu, Sveučilište u Rijeci
tanjafs@fthm.hr

Sažetak

Javne funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave postaju sve važniji čimbenik koji utječe na kvalitetu života i standard građana. Također, lokalni ekonomski razvoj ima vrlo važnu ulogu u upravljanju te optimalnom korištenju raspoloživih resursa. Sve se to postiže u cilju održivosti i stvaranja novih kapaciteta. Postavlja se pitanje efikasnosti korištenja lokalnih javnih sredstava u cilju pružanja lokalnih javnih usluga. Naglašavajući problem efikasnosti korištenja lokalnih javnih sredstava, cilj ovog rada je analizirati efikasnost javnih funkcija praćenjem trošenja proračunskih rashoda jedinica regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2009. – 2020. Korištenjem neparametarske metode linearnog programiranja – analize omeđivanja podataka – provedena je empirijska analiza na županijskoj razini. U samu analizu uključeno je šest pokazatelja, tri ulaza (*inputa*) i tri izlaza (*outputa*). Dobiveni rezultati utvrdili su značajne nejednakosti među županijama, kao i vodeću poziciju Zagrebačke županije u promatranom razdoblju. Osim toga, rezultati bi trebali poslužiti kreatorima ekonomske politike prilikom unapređivanja donošenja odluka s ciljem stabilizacije lokalnih javnih financija na regionalnoj razini. Pored pregleda literature o modelima i mjerama za analizu efikasnosti, doprinos rada očituje se u empirijskoj analizi efikasnosti javnih funkcija praćenjem trošenja proračunskih rashoda na regionalnoj razini.

Ključne riječi: efikasnost, javne funkcije, županije, analiza omeđivanja podataka, Republika Hrvatska

5.1. Uvod

Jedinice lokalne i regionalne samouprave, kako u Republici Hrvatskoj tako i širom svijeta, provodeći javne funkcije, postaju sve važniji čimbenik u ostvarivanju općeg društvenog blagostanja. Osim toga, javne funkcije poput opće uprave, obrazovanja, socijalne zašite, zdravstva, urbanizma i prostornog planiranja, komunalne djelatnosti, turizma, rekreacije te kulture direktno ili indirektno utječu na kvalitetu života i standard građana. Za ostvarivanje navedenih funkcija, planiranje i upravljanje proračunom preduvjet je stvaranja opće financijske stabilnosti te održivog rasta i razvoja. Odnos funkcija jedinica lokalne i regionalne samouprave i njihovi izvori financiranja važan su čimbenik u lokalnom i regionalnom razvoju. U tu svrhu, za prenošenje financijskih sredstva sa središnje na niže razine vlasti, ključnu ulogu ima fiskalna decentralizacija. Pioniri koncepcijskog okvira fiskalne decentralizacije su Stigler (1957), Musgrave (1959), Oates (1972) te Brennan i Buchanan (1980). Unutar koncepcijskog okvira posebnu brigu vodili su o pitanju efikasnosti provođenja javnih funkcija u lokalnim i regionalnim jedinicama. Fiskalna decentralizacija predstavlja proces kojemu je cilj uspostaviti sustav koji će odgovornost za prikupljanje javnih prihoda i njihovo trošenje prebaciti sa središnje na niže razine vlasti. Neke od prednosti fiskalne decentralizacije su približavanje potrebama građana, poboljšanje opskrbe javnim dobrima i uslugama, oslobađanje središnje vlasti od rutinskih zadataka i njezino fokusiranje na politiku, inovativnost, kreativnost i eksperimentiranje na nižim razinama vlasti i drugo (Rosen, 1999, str. 520–522). Nedostaci su nedovoljni fiskalni prihodi središnje razine, smanjenje kvalitete javnih usluga na pojedinim nižim razinama zbog nedovoljnog fiskalnog kapaciteta, neučinkovita alokacija resursa, neprimjeren stupanj pravednosti i drugo (Rosen, 1999, str. 517–520). Ključni razlozi za provođenje procesa fiskalne decentralizacije su povećanje svijesti o ulozi stanovništva u procesu odlučivanja te povećanje potrebe za efektivnim i efikasnim upravljanjem lokalnim javnim financijama. Osim povećanja efikasnosti javnih funkcija, fiskalnom decentralizacijom utječe se i na povećanje domaćih i stranih investicija, rast i razvoj gospodarskih subjekata te na povećanje zaposlenosti unutar jedinica lokalne i regionalne samouprave. Jasno definiranim ciljevima razvoja i programima lokalne vlasti građanima naznačuju smjer daljnjeg razvoja, a sve u cilju postizanja veće kvalitete života i općeg društvenog blagostanja. Pored navedenog, kao najvažniji kriterij za dodjelu određenih funkcija lokalnoj vlasti upravo je kriterij efikasnosti. Samo mjerenje efikasnosti javnog sektora, a time i javnih usluga, poseban je izazov i težak zadatak za svaku lokalnu vlast.

Efikasnost javnog sektora, a naročito proračunskih rashoda, za obavljanje javnih funkcija predmet je intenzivnih istraživanja u svijetu. Stoga je cilj ovog rada analizirati efikasnost javnih funkcija praćenjem trošenja proračunskih rashoda jedinica regionalne samouprave (županija) u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2009. – 2020. Doprinos rada očituje se, osim u detaljnom pregledu literature, i u empirijskim rezultatima efikasnosti jedinica regionalne

samouprave u Republici Hrvatskoj. Upravo ti rezultati mogu poslužiti donositeljima odluka u daljnjem razvoju jedinica regionalne samouprave (županija).

Osim uvoda i zaključka, rad se sastoji od tri glavna poglavlja. Nakon uvoda, u radu je prikazan detaljan pregled literature o modelima i mjerama za analizu efikasnosti, s posebnim naglaskom na javni sektor i jedan njegov dio, regionalnu samoupravu. Također, u pregledu literature naglasak je stavljen na prikaz literature o korištenju analize omeđivanja podataka, koja se u ovome radu koristi za empirijsko istraživanje. U trećem poglavlju prikazan je izbor pokazatelja, podataka i metodologije za empirijsko istraživanje, dok su u četvrtom poglavlju prikazani rezultati empirijskog istraživanja. U zaključnom razmatranju autorice iznose sumarne zaključke analize te daju preporuke donositeljima odluka, kao i preporuke za daljnja istraživanja.

5.2. Pregled literature

U literaturi postoje različiti modeli i metode kojima se mjeri efikasnost javnog sektora. Osim toga, različiti autori koriste i različite varijable i alate. Od modela ističu se model uravnoteženih ciljeva (engl. *Balanced Scorecard* – BSC), europski model poslovne izvrsnosti (engl. *European Foundation for Quality Management* - EFQM), zajednički okvir za ocjenjivanje (engl. *Common Assessment Framework* – CAF) te analiza omeđivanja podataka (engl. *Data Envelopment Analysis* – DEA). Cilj modela uravnoteženih ciljeva je uspostavljanje uravnoteženog skupa mjera koje upravi poduzeća osiguravaju informacije o ostvarenju ciljeva. Pored toga, predstavlja okvir za pretvaranje vizije i strategije poduzeća u operativne veličine i mjere, grupirane u četiri perspektive (financijski uspjeh, odnos s klijentima, interni procesi, učenje i rast). Europski model poslovne izvrsnosti predstavlja model upravljanja kvalitetom u profitnom i neprofitnom sektoru koji definira izvrsnost kao rezultantu upravljanja resursima i procesima. U tom modelu, organizacija postavlja ciljeve i definira očekivane razine rezultata. Zajednički okvir za ocjenjivanje je model izrađen na osnovama EFQM modela, kao sredstvo organizacijskog samoocjenjivanja i utvrđivanja problematičnih aspekata javne uprave. Osim toga, naglašava stalno uspoređivanje s najboljima, odnosno *benchmarking*, u cilju implementacije najboljih rješenja u svojoj organizaciji. Izučavajući mjerenje tehničke efikasnosti, Farrell (1957) dolazi do zadovoljavajuće mjere efikasnosti, na osnovu koje je moguće izmjeriti efikasnost s više ulaza (*inputa*) ili više izlaza (*outputa*). To je bio temelj za daljnji razvoj metoda i tehnika mjerenja efikasnosti, a posebice analize omeđivanja podataka. Ova metoda koristi se za analiziranje efikasnosti u raznim područjima upravljanja (Emrouznejad, Parker i Tavares, 2008), bankarstvu (Neralić, 1996; Hunjak i Jakovčević, 2003), ekonomici osiguranja (Davorsir Pongrac, 2006), javnim financijama i sektoru (Slijepčević, 2009; Bogović, 2014; Lovre i Jotić, 2016; Hodžić i

Muharemović, 2019; Rabar i Grbin, 2019), turizmu (Rabar i Blažević, 2011; Hodžić i Jurlina Alibegović, 2019), obrazovanju (Aristovnik, 2014) te ekonomici zdravstva (Rabar, 2009; Hodžić, Vuković i Muharemović, 2019).

Veliki broj autora koji su proučavali efikasnost funkcija javnog sektora na lokalnoj i regionalnoj razini koristeći razne metode (Afonso i Fernandes, 2003; Afonso i Scaglioni, 2005; Borge i Naper, 2006; Giménez i Prior, 2007; Borge, Falch i Tovmo, 2007) zaključili su da je razina neefikasnosti veća u zajednicama s višim prihodima te da mehanizam financijske pomoći od središnje države (kako bi se smanjile razlike u razinama prihoda između jedinica lokalnih vlasti) negativno korelira s efikasnosti funkcija tih jedinica. Ipak, neki su autori (Athanassopoulos i Triantis, 1998; Worthington, 2000; Prieto i Zofio, 2001; Worthington i Dollery, 2001; Loikkanen i Susiluoto, 2005; Afonso i Fernandes, 2008) zbog poznate problematike funkcioniranja i efikasnosti lokalnih funkcija koje se najbolje očituju u manjim mjestima, većinu istraživanja i analiza provodili na primjerima općina. Tako su Prieto i Zofio (2001) u 209 španjolskih općina, uz pomoć analize omeđivanja podataka, istražili efikasnost određenih lokalnih javnih funkcija u cilju provođenja javne opskrbe i usluga. U analizu su uključeni proračunski rashodi kao *inputi*, dok su *outputi* ukupna količina zbrinutog otpada, ukupan broj infrastrukturnih objekata u području kulture i sporta te ukupan broj parkova. Navedeni autori zaključili su da postoje velike razlike između namjera javnih politika i efikasnosti te, iako kriteriji efikasnosti predlažu neke konkretne mjere poboljšanja analiziranih javnih funkcija, da će konačna odluka ipak biti u rukama političkih predstavnika. Worthington i Dollery (2001), na temelju analize omeđivanja podataka u 103 lokalne jedinice u New South Walesu, istražili su efikasnost upravljanja otpadom kao jednom od javnih funkcija svake lokalne jedinice. Na temelju analize, utvrdili su da neefikasnost u upravljanju otpadom u urbanim područjima dovodi do širenja zaraznih bolesti, naročito u lokalnim jedinicama visoke gustoće naseljenosti. Loikkanen i Susiluoto (2005) su na uzorku od 353 finske općine u razdoblju 1994. – 2002. uz pomoć analize omeđivanja podataka promatrali troškovnu efikasnost za osiguravanje općeg blagostanja i kvalitete javnih usluga. Njihovi rezultati istraživanja ukazali su na postojanje značajne razlike u efikasnosti između pojedinih općina. Na temelju rezultata provedene analize zaključili su da su najefikasnije male općine u južnom dijelu Finske, dok su najmanje efikasne općine na rubnim dijelovima sjeverne Finske. Javne usluge koje su obuhvatili analizom su obrazovanje, zdravstvo te kulturne i uslužne djelatnosti. Hodžić i Muharemović (2019) su na uzorku od 20 županija u Republici Hrvatskoj u razdoblju 2009. – 2016. analizirali efikasnost javnih funkcija regionalne samouprave primjenjujući metodu analize omeđivanja podataka, kao i vezu između rezultata efikasnosti i egzogenih varijabli uz pomoć Tobit regresije. Rezultati analize pokazali su da su među egzogenim varijablama samo godišnja službena stopa nezaposlenosti i godišnja prosječna plaća za puno radno vrijeme statistički značajne. Također, prema ljestvici efikasnosti, samo osam županija (Istarska, Krapinsko-zagorska, Ličko-senjska, Međimurska, Varaždinska,

Virovitičko-podravska, Vukovarsko-srijemska i Zagrebačka) pri trošenju proračunskih rashoda za obavljanje javnih funkcija ostvaruje svoju maksimalnu kvalitetu. Rabar i Grbin (2019) su na uzorku od 21 županije (uključujući i Grad Zagreb) u Republici Hrvatskoj u razdoblju 2002. – 2015., primjenjujući analizu omeđivanja podataka, analizirali regionalnu efikasnost korištenjem fiskalnih pokazatelja. Rezultati analize ukazali su na značajne međužupanijske nejednakosti i vodeću poziciju Grada Zagreba, što ujedno ukazuje i na neravnomjeran gospodarski razvoj županija.

Slijedeći ovaj sažet pregled srodne literature, možemo zaključiti da nedostaju radovi u kojima se analizira efikasnost u županijama u Republici Hrvatskoj te da je u novim istraživanjima potrebno staviti naglasak na praćenje efikasnosti trošenja proračunskih rashoda za obavljanje javnih funkcija. Upravo je u tom smjeru provedena empirijska analiza koja je opisana u nastavku rada.

5.3. Model za ocjenu efikasnosti – podaci i metodologija

Za kvalitetne empirijske rezultate, izbor pokazatelja i dizajn modela predstavljaju najznačajnije i najosjetljivije korake pri kreiranju odgovarajućeg modela analize omeđivanja podataka. Pritom, posebnu pozornost treba obratiti prilikom izbora dostupnih podataka za sve jedinice. U provedenom istraživanju analizirani su rashodi poput ukupnih rashoda za kamate za primljene zajmove te materijalni rashodi. Time su obuhvaćeni proračunski rashodi koje generira lokalna i regionalna vlast kako bi obavljala poslove u svojoj nadležnosti, a s druge strane pružaju uvid u kojoj mjeri doprinose razvoju i ekonomskom rastu. Povrh toga, u model su uključene varijable poput broja zaposlenih u pravnim osobama, broja aktivnih poslovnih jedinica, broja škola (osnovnih i srednjih) te procjene broja stanovnika za svaku pojedinu županiju. U analizu nije uključen Grad Zagreb upravo zbog njegove razvijenosti i dvojnog statusa – županije i grada. Podaci za pojedine varijable preuzete su sa službenih stranica Državnog zavoda za statistiku te Ministarstva financija Republike Hrvatske – financijski izvještaji lokalnih proračuna za razdoblje 2009. – 2020. za svaku pojedinu županiju. Važno je naglasiti da su se u empirijsku analizu uključile prosječne vrijednosti svake pojedine varijable za razdoblje 2009. – 2020.

Za procjenu relativne (tehničke) efikasnosti grupe entiteta odnosno donositelja odluka (engl. *Decision making units* - DMU) uobičajeno se koristi tehnika neparametarskoga linearnog programiranja, tj. analiza omeđivanja podataka. Pojam DMU uveden je da na fleksibilan način obuhvati bilo koji takav entitet, pri čemu se svaka pojedina cjelina ocjenjuje kao dio grupe koja koristi slične *inpute* za ostvarivanje sličnih rezultata. Analiza omeđivanja podataka svoj naziv je dobila iz načina „omeđivanja" zapažanja kako bi se identificirala

„granica" koja se koristi za procjenu opservacija koje predstavljaju performanse svih entiteta uključenih u procjenu. Ona određuje empirijsku granicu efikasnosti (postizanje vrijednosti od 1) omeđujući *inpute* odozdo, a *outpute* odozgo. Sama granica efikasnosti predstavlja ostvariv cilj kojemu trebaju težiti neefikasni donositelji odluka. Temeljni modeli u sklopu analize omeđivanja podataka koji se ujedno najčešće koriste su Charnes-Cooper-Rhodesov (CCR/CRS) (1978) i Banker-Charnes-Cooperov (BCC/VRS) (1984) model. Izbor modela ovisi o sadržaju i analizi, kao i o tome radi li se o dugoročnom ili kratkoročnom razmatranju. Osnovne prednosti ove metode su u tome da ne zahtijeva funkcionalne forme koje se odnose na ulazne i izlazne varijable; jedinice za donošenje odluka izravno se uspoređuju s drugom ili drugima; ulazne i izlazne varijable mogu imati sasvim različite jedinice mjere. Nedostaci su u tome da pogreška u mjerenju može uzrokovati značajan problem; metoda je dobra za procjenu relativne efikasnosti, ali ne i apsolutne efikasnosti, odnosno „teoretskog maksimuma", te kako standardna formulacija analize omeđivanja podataka kreira odvojeni linearni program za svaki DMU; velike usporedbe mogu računski biti vrlo zahtjevne te imati ograničeni broj opažanja (zbroj varijabli uzlaza i izlaza pomnoženo s 3 manje je od DMU-a). Model CCR pretpostavlja da funkcija proizvodnje pokazuje konstantan prinos, dok je model BCC s pretpostavkom varijabilnog prinosa. Pored ova dva modela, za određivanje koje DMU-e koriste proračunski rashodi za obavljanje javnih funkcija na maksimalnoj razini, potrebna je ljestvica efikasnosti (engl. *scale efficiency* – SE). U nastavku rada prikazane su teorijske jednadžbe za navedene modele.

5.3.1. CCR model

Ovaj model temelji se na pretpostavci o konstantnim prinosima. Model se izračunava na sljedeći način:

$$\max\theta_0 = \frac{\sum_{r=1}^{s} u_r y_{r0}}{\sum_{i=1}^{m} v_i x_{i0}} \tag{1}$$

gdje su

$$\frac{\sum_{r=1}^{s} u_r y_{rj}}{\sum_{i=1}^{m} v_i x_{ij}} \leq 1 \quad (j = 1,2,\ldots,n) \tag{2}$$

$$u_1,u_2,...,u_s \geq 0; v_1,v_2,...,v_m \geq 0 \quad (3)$$

Navedena gornja ograničenja određuju da omjer ulaza i izlaza ne smije biti veći od 1 za svaki DMU. Nadalje, cilj je postići dodijeljene pondere pomoću kojih se omjer maksimizira za određeni DMU koji se analizira. Zbog postavljanja stvarnih ograničenja, optimalna vrijednost je 1.

5.3.2. BCC model

BCC model pretpostavlja varijabilne prinose kod kojih proporcionalno povećanje *inputa* rezultira više, odnosno manje nego proporcionalnim povećanjem *outputa*. Model se izračunava na sljedeći način:

$$\max h_k = \sum_{r=1}^{s} u_r.y_{rk} + u* \quad (4)$$

gdje je

$$\sum_{i=1}^{m} v_i x_{ik} = 1 \quad (5)$$

Kako bi se odredilo koji DMU (odnosno u ovoj analizi to su županije) koristi proračunske rashode za obavljanje javnih funkcija na maksimalnoj razini kvalitete, potrebno je izračunati ljestvicu efikasnosti. Ona se računa na sljedeći način:

$$SE = \frac{TE_{CRS}}{TE_{VRS}} \quad (6)$$

gdje su

TE_{CRS} - tehnička efikasnost pojedine županije pod pretpostavkom konstantnih prinosa, i

TE_{VRS} - tehnička efikasnost pojedine županije pod pretpostavkom varijabilnih prinosa.

Ukoliko je vrijednost $\mathrm{SE} = 1$, to znači da DMU, tj. u ovom slučaju županija, ima proračunske rashode za obavljanje javnih funkcija na maksimalnoj razini kvalitete.

5.4. Rezultati analize

U Republici Hrvatskoj postoje tri razine vlasti – središnja razina, područna (regionalna) samouprava te lokalna samouprava. Sukladno tim razinama, Republika Hrvatska sadrži 576 jedinica područne (regionalne) i lokalne samouprave, od čega je 428 općina, 127 gradova, 20 županija i Grad Zagreb. U ovom radu, za potrebe empirijske analize, analizirale su se samo jedinice područne (regionalne) samouprave, tj. 20 županija. One ujedno predstavljaju DMU-e koji su obuhvaćeni ocjenom efikasnosti. Za svaku županiju korišteni su godišnji podaci o odabranim *inputima* i *outputima* vodeći se ograničenjem (zbroj varijabli uzlaza i izlaza pomnoženo s 3 manje je od DMU-a), gdje je naglasak stavljen na proračunske rashode za obavljanje javnih funkcija, kao što su ekonomski poslovi i obrazovanje. Stoga su za analizu za svaku županiju uvrštena tri *inputa* i tri *outputa*.

Inputi su: x_{1j} broj zaposlenih u pravnim osobama
x_{2j} materijalni rashodi
x_{3j} rashodi za kamate za primljene zajmove.

Outputi su: y_{1j} broj aktivnih poslovnih jedinica
y_{2j} ukupan broj škola (osnovnih i srednjih)
y_{3j} procjena broja stanovnika

pri čemu vrijedi ($j = 1,\ldots,20$).

Također, u analizu su uključene prosječne vrijednosti za razdoblje 2009. – 2020. za svaku varijablu. U tablici 5.1 prikazani su rezultati analize CCR, BCC i SE modela za svaku pojedinu županiju.

Rezultati CCR i BCC modela pokazuju značajne razlike među županijama u promatranom razdoblju. Prema rezultatima analize CCR modela, osam je efikasnih županija. To su Zagrebačka, Ličko-senjska, Virovitičko-podravska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Istarska te Dubrovačko-neretvanska. Među neefikasnim županijama ističe se Varaždinska. Rezultati BCC modela pokazuju bolje rezultate, odnosno jedanaest efikasnih županija: Zagrebačka, Bjelovarsko-bilogorska, Ličko-senjska, Virovitičko-podravska, Brodsko-posavska, Zadarska, Osječko-baranjska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Istarska te Dubrovačko-neretvanska. U ovom modelu najlošiji rezultat ostvarila je također Varaždinska županija. Prema rezultatima ljestvice efikasnosti, najbolje rezultate ostvarile su Zagrebačka, Ličko-senjska, Virovitičko-podravska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Istarska te Dubrovačko-neretvanska županija. Navedene županije svoje prosječne proračunske rashode najbolje koriste u cilju ostvarivanja maksimalne kvalitete analiziranih javnih usluga. Rabar i

Blažević (2011) su također, primjenom analize omeđivanja podataka, analizirale turističku efikasnost hrvatskih županija u razdoblju 2004. – 2008. Cilj njihovog istraživanja bio je identificirati efikasne županije koje predstavljaju ogledne primjere turističkog poslovanja, kao i neefikasne županije čiju neefikasnost treba odgovarajućim mjerama minimizirati. Njihovi rezultati pokazali su da je stalan rast efikasnosti zabilježen u samo šest županija, u Zagrebačkoj, Krapinsko-zagorskoj, Bjelovarsko-bilogorskoj, Šibensko-kninskoj, Dubrovačko-neretvanskoj i Gradu Zagrebu. Time su identificirane efikasne i neefikasne županije te su utvrđene projekcije neefikasnih županija na efikasnu granicu i iznosi njihove neefikasnosti.

Tablica 5.1. Rezultati analize

Županija	CCR model	BCC model	SE
Zagrebačka	1,00	1,00	1,00
Krapinsko-zagorska	0,83	0,91	0,91
Sisačko-moslavačka	0,72	0,88	0,82
Karlovačka	0,77	0,78	0,98
Varaždinska	0,65	0,67	0,97
Koprivničko-križevačka	0,85	0,88	0,97
Bjelovarsko-bilogorska	0,95	1,00	0,95
Primorsko-goranska	0,98	0,99	0,99
Ličko-senjska	1,00	1,00	1,00
Virovitičko-podravska	1,00	1,00	1,00
Požeško-slavonska	0,84	0,86	0,97
Brodsko-posavska	0,89	1,00	0,89
Zadarska	1,00	1,00	1,00
Osječko-baranjska	0,75	1,00	0,75
Šibensko-kninska	1,00	1,00	1,00
Vukovarsko-srijemska	0,75	0,98	0,77
Splitsko-dalmatinska	1,00	1,00	1,00
Istarska	1,00	1,00	1,00
Dubrovačko-neretvanska	1,00	1,00	1,00
Međimurska	0,78	0,79	0,99

Izvor: Izračun autorica.

5.5. Zaključak

Nakon osamostaljenja i neovisnosti Republike Hrvatske, uspostavljen je sustav područne (regionalne) samouprave – županije – i lokalne samouprave – gradovi i općine. Uz problematiku broja jedinica područne (regionalne) i lokalne samouprave, javljaju se i pitanja nestabilnosti, neuravnoteženosti i neefikasnosti u ostvarivanju i trošenju javnih sredstava. Ključnu ulogu u tome ima decentralizacija koja podrazumijeva proces prebacivanja javnih funkcija sa središnje države na niže razine vlasti koje su postale nositelji mnogih javnih funkcija, odnosno načina financiranja javnih potreba. Iako postoje različite vrste decentralizacije, za jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave veliku važnost ima fiskalna decentralizacija odnosno prepuštanje određenog stupnja samostalnosti nižim razinama vlasti u smislu samostalnog prikupljanja vlastitih prihoda i raspolaganja njima. Ciljevi ovog oblika decentralizacije različiti su među zemljama. Tako je, primjerice, u razvijenim zemljama, cilj opskrbljivanje stanovništva javnim dobrima i uslugama na poduzetnički način, odnosno minimiziranje *inputa* uz maksimiziranje *outputa*, dok u zemljama u razvoju decentralizaciju potiče nezadovoljavajući ekonomski rast, makroekonomska nestabilnost te neefikasnost javne uprave. Tranzicijske zemlje kroz decentralizaciju imaju za cilj povećati efikasnost, transparentnost i odgovornost, uz racionalizaciju poslovanja javnih službi. Za zadovoljenje decentralizacije potrebno je ispuniti sljedeće ključne preduvjete: postojanje političke i fiskalne autonomije, optimalna administrativno-teritorijalna raspodjela te primjeren sustav okomitog i vodoravnog sustava fiskalnog izravnanja (Bajo, Primorac i Drezgić, 2020, str. 98).

Cilj ovog istraživanja bio je analizirati relativnu efikasnost javnih funkcija praćenjem trošenja proračunskih rashoda jedinica regionalne samouprave (županija) u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2009. – 2020. U svrhu utvrđivanja relativne efikasnosti korištena je metoda analiza omeđivanja podataka na osnovi financijskih i ekonomskih pokazatelja tj. ulaza (*inputa*) i izlaza (*outputa*) za pojedine županije. Također, u analizi su prikazani rezultati dva osnovna modela, CCR i BCC modela, te je izračunata i ljestvica efikasnosti. Prema rezultatima CCR modela koji pretpostavlja konstantne prinose, osam županija postiglo je najveću efikasnost (vrijednost od 1), dok u BCC modelu, koji pretpostavlja varijabilne prinose, jedanaest županija je postiglo najvišu efikasnost. Na temelju rezultata ljestvice efikasnosti, najbolje rezultate ostvarile su Zagrebačka, Ličko-senjska, Virovitičko-podravska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Istarska te Dubrovačko-neretvanska županija. Najefikasnija županija prema svim analiziranim modelima i promatranom razdoblju je Zagrebačka županija. Prema dobivenim rezultatima, autorice rada preporučuju da je unutar sustava područne (regionalne) i lokalne samouprave potrebno stabilizirati zakone i propise, s posebnom naglaskom na porez na dohodak kao jednim od najvažnijih poreznih prihoda. Upravo stabilizacijom zakona i propisa ostvariti će se stabilan sustav upravljanja prihodima i rashodima unutar jedinica regionalne i lokalne

samouprave. Kao i svako empirijsko istraživanje, i ovo istraživanje ima svoja ograničenja. Ograničenje ovog istraživanja je mali uzorak (radi se o samo 20 županija) koji se zbog postojećeg regionalnog i lokalnog ustroja ne može promijeniti te je sukladno tome broj varijabli također ograničavajući. Preporuka autorica za buduće istraživanje je analizirati relativnu efikasnost za svaku pojedinu godinu za svaku županiju te također analizirati relativnu efikasnost za sve jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj (općine i gradove).

Literatura

Afonso, A. i Fernandes, S. (2003). Efficiency of local government spending: Evidence from the Lisbon region. *ISEG-UTL Economics Working Paper, No. 9.* Preuzeto s: https://depeco.iseg.ulisboa.pt/wp/wp092003.pdf

Afonso, A. i Fernandes, S. (2008). Assessing and explaning the relative efficiency of local government. *The Journal of Socio-Economics*, *37*, 1946–1979. doi: https://dx.doi.org/10.1016/j.socec.2007.03.007

Afonso, A. i Scaglioni, C. (2005). Public services efficiency provision in Italian regions: A non-parametric analysis. *ISEG-UTL Economics Working Paper, No. 02*. doi: https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.670741

Aristovnik, A. (2014). Relative efficiency of primary education: An international comparison. *Economy & Business Journal*, *8*(1), 17–24. Preuzeto s: https://www.scientific-publications.net/get/1000007/1409338234788807.pdf

Athanassopoulos, A. i Triantis, K. (1998). Assessing aggregate cost efficiency and the related policy implications for Greek local municipalities. *INFOR: Information System and Operational Research*, *36*(3), 66–83. doi: https://doi.org/10.1080/03155986.1998.11732347

Bajo, A., Primorac, M. i Drezgić, S. (2020). Fiskalni federalizam. U A. Bajo, H. Blažić, P. Burnać, D. Dodig, S. Drezgić, D. Galinec, M. Ignjatović, D. Juričić, D. Jurlina Alibegović, D. Karačić, S. Krtalić, N. Nikolić, M. Primorac, J. Puljiz i M. Šuman Tolić (Ur.), *Financije županija, gradova i općina* (str. 89–126). Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet – Zagreb.

Banker, R. D., Charnes, A. i Cooper, W. W. (1984). Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. *Management Science*, *30*(9), 1078–1092. doi: https://doi.org/10.1287/mnsc.30.9.1078

Bogović, T. (2014). *Ocjena učinkovitosti upravljanja hrvatskim gradovima metodom omeđivanja podataka*. Doktorska disertacija. Varaždin: Sveučilište u Zagrebu, Fakultet organizacije i informatike.

Borge, L.-E., Falch, T. i Tovmo, P. (2007). Public sector efficiency: The roles of political and budgetary institutions, fiscal capacity and democratic participation. *Working Paper No. 8407.* Norwegian University of Science and Technology. Preuzeto s: http://www.svt.ntnu.no/iso/WP/2007/1lebtfpt_wp.pdf

Borge, L.-E. i Naper, L. R. (2006). Efficiency potential and efficiency variation in Norwegian lower secondary schools. *FinanzArhiv*, *62*(2), 221–249. Preuzeto s: https://folk.ntnu.no/larseb/Mohr_FA_62_2_221_249.pdf

Brennan, G. i Buchanan, J. (1980). *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge: Cambrigde University Press.

Charnes, A., Cooper, W. W. i Rhodes, E. (1978). Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, *2*(6), 429–444. doi: https://doi.org/10.1016/0377-2217(78)90138-8

Davorsir Pongrac, D. (2006). *Efikasnost osiguravajućih društava u Republici Hrvatskoj*. Magistarski rad. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet – Zagreb.

Emrouznejad, A., Parker, B. R. i Tavares, G. (2008). Evaluation of research in efficiency and productivity: A survey and analysis of the first 30 years of scholary literature in DEA. *Socio-Economic Planning Sciences*, *42*(3), 151–157.
doi: https://doi.org/10.1016/j.seps.2007.07.002

Farrell, M. J. (1957). The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society*, *120*(3), 253–290. doi: http://dx.doi.org/10.2307/2343100

Giménez, V. i Prior, D. (2007). Long and short term cost efficiency frontier evaluation: Evidence from Spanish local governments. *Fiscal Studies*, *28*(1), 121–139. doi: https://doi.org/10.1111/j.1475-5890.2007.00050.x

Hodžić, S. i Jurlina Alibegović, D. (2019). The efficiency of regional government expenditure in smart tourist destination: The case of Croatia. U Z. Zadel i D. Jurdana (Ur.), *Proceedings of the TOSEE – Tourism in Southern and Eastern Europe*, *5* (str. 307–318). doi: https://doi.org/10.20867/tosee.05.35

Hodžić, S. i Muharemović, A. (2019). Fiscal decentralization and efficiency of regional government in Croatia: A data envelopment analysis. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, *17*(3), 453–470. doi: https://doi.org/10.4335/17.3.453-470(2019)

Hodžić, S., Vuković, D. i Muharemović, A. (2019). The efficiency of healthcare system expenditures: Evidence from Croatia. *Ekonomski vjesnik: Review of Contemporary Entrepreneurship, Business, and Economic Issues*, *32*(2), 361–371. Preuzeto s: https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/ekonomski-vjesnik/article/view/8543/5424

Hunjak, T. i Jakovčević, D. (2003). Višekriterijski modeli za rangiranje i uspoređivanje banaka. *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, *1*(1), 43–61. Preuzeto s: https://hrcak.srce.hr/26168

Loikkanen, H. i Susiluoto, I. (2005). Cost efficiency of Finnish municipalities in basic service provision 1994 – 2002. *Urban Public Economics Review*, *4*, 39–63. Preuzeto s: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50400402

Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance*. New York: McGraw-Hill.

Neralić, L. (1996). O nekim primjenama analize omeđivanja podataka u bankarstvu. *Ekonomija*, *2*(3), 493–521. Preuzeto s:
http://www.rifin.com/ekonomijaeconomics/issues/1049-godina-2-broj-3

Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.

Prieto, A. i Zofio, J. (2001). Evaluating effectiveness in public provision of infrastructure and equipment: The case of Spanish municipalities. *Journal of Productivity Analysis*, *15*(1), 41–58. doi: https://doi.org/10.1023/A:1026595807015

Rabar, D. (2009). *Ispitivanje efikasnosti bolnica primjenom analize omeđivanja podataka*. Magistarski rad. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet – Zagreb.

Rabar, D. i Blažević, S. (2011). Ocjenjivanje efikasnosti hrvatskih županija u turizmu primjenom analize omeđivanja podataka. *Privredna kretanja i ekonomska politika*, *21*(127), 25–56. Preuzeto s: https://hrcak.srce.hr/70963

Rabar, D. i Grbin, A. (2019). Analiza regionalne efikasnosti u Hrvatskoj korištenjem fiskalnih pokazatelja – neparametarski pristup. *Ekonomski pregled*, *70*(4), 627–649. doi: https://doi.org/10.32910/ep.70.4.3

Rosen, H. S. (1999). *Javne financije*. Zagreb: Institut za javne financije.

Slijepčević, S. (2009). *Mjerenje efikasnosti javne potrošnje u Hrvatskoj*. Doktorska disertacija. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet – Zagreb.

Stigler, G. J. (1957). The tenable range of functions of local government. U United States Congress. Joint Economic Committee, Subcommittee on Fiscal Policy and Eighty-Fifth Congress, 1957–1959, *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability: Papers Submitted by Panelists Appearing Before the Subcommittee on Fiscal Policy*. Washington: Government Printing Office. Preuzeto s:
https://fraser.stlouisfed.org/title/1151/item/1605.

Worthington, A. C. (2000). Cost efficiency in Australian local government: A comparative analysis of mathematical programming and econometric apporaches. *Financial Accounting and Management*, *16*(3), 201–221. doi: https://doi.org/10.1111/1468-0408.00105

Worthington, A. C. i Dollery, B. (2001). Measuring efficiency in local government: An analysis of New South Wales municipalities' domestic waste management function. *Policy Studies Journal*, *29*(2), 232–250.
doi: https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2001.tb02088.x

6. FISKALNA (NE)SAMOSTALNOST LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE

Dubravka Jurlina Alibegović
Ekonomski institut, Zagreb
djurlina@eizg.hr

Sažetak

Posljednjih desetljeća mnoge europske zemlje nastoje ojačati fiskalnu samostalnost lokalne i regionalne samouprave, uključujući i onu u zemljama jugoistočne Europe. Fiskalna samostalnost osigurava jedinicama lokalne i regionalne samouprave da korištenjem odgovarajućih financijskih sredstava (vlastiti i zajednički porezni i neporezni prihodi, pomoći iz državnog proračuna, sredstva od zaduživanja, ostala sredstva) pruži bolje javne usluge i raspodijeli sredstva prema potrebama građana. Svrha ovog rada je istražiti poreznu razinu samostalnosti hrvatskih općina, gradova, županija i Grada Zagreba. Cilj rada je izračunati indeks porezne samostalnosti hrvatskih općina, gradova, županija i Grada Zagreba u razdoblju 2002. – 2020. godine. Indeks porezne samostalnosti je mjera sposobnosti općine, grada ili županije da neovisno utvrđuje porezne stope i porezne osnovice, bez vanjskog utjecaja, s ciljem samostalnog određivanja namjene potrošnje prihoda, kao i sposobnost pružanja razine i kvalitete javnih usluga i osiguranja javnih dobara koje zahtijevaju građani i poduzetnici koji žive i rade na području općine ili grada. Iako je posljednjih desetljeća postignut određeni napredak u razini decentralizacije, porezna samostalnost lokalne i regionalne samouprave i dalje ostaje veliki izazov. Lokalne i regionalne vlasti ne raspolažu odgovarajućim vlastitim financijskim sredstvima te u financiranju lokalne javne potrošnje ovise o pomoćima iz državnog proračuna. Najveću ovisnost imaju županije koje ostvaruju oko 55 posto svojih proračunskih prihoda od pomoći i općine kojima četvrtina proračuna otpada na pomoći. Iako je u proračunskim prihodima gradova veliki udio prihoda od poreza (oko 60 posto), potpunu samostalnost imaju kod lokalnog

poreza na korištenje javnih površina koji sudjeluje sa svega 0,3 posto u ukupnim prihodima gradova. Znanstveni doprinos rada je u tome što sadrži prikazane rezultate prvog provedenog istraživanja o poreznoj samostalnosti općina, gradova, županija i Grada Zagreba u Hrvatskoj. Oni pokazuju da Hrvatska ima relativno nizak stupanj fiskalne samostalnosti općina, čija vrijednost indeksa iznosi 10,8, gradova 11,0, županija 5,0, a Grada Zagreba 12,6. Jedinice lokalne i regionalne samouprave ne mogu samostalno utvrđivati porezne stope i osnovice ni određivati kako potrošiti prikupljena javna sredstva i pružati javne usluge u skladu s potrebama građana koji žive u lokalnoj zajednici. Vrijednosti ocijenjenog indeksa porezne samostalnosti hrvatskih općina, gradova i županija pokazuju da je tek mali dio lokalnih rashoda pokriven lokalnim poreznim prihodima, dok pomoći iz državnog proračuna i drugih izvora čine važan izvor sredstava za obavljanje lokalnih javnih funkcija, pružanje javnih usluga i osiguranje javnih dobara.

Ključne riječi: lokalna i regionalna samouprava, pomoći iz državnog proračuna, lokalni porezi, zajednički porezi, fiskalna samostalnost, indeks porezne samostalnosti

6.1. Uvod

Uloga lokalne i regionalne samouprave u obavljanju javnih poslova ovisna je o podjeli odgovornosti za njihovo obavljanje između razina fiskalne vlasti i načinu financiranja, odnosno o razini decentralizacije u zemlji. Za ocjenu mogućnosti snažnijeg procesa decentralizacije potrebno je razumjeti postojeće stanje u organizaciji države, broju lokalnih jedinica te podjeli javnih poslova i sredstava između središnje razine (ministarstava, agencija i zavoda te drugih pravnih osoba), regionalne (županija i pravnih osoba na županijskoj razini) i lokalne razine vlasti (općina i gradova te pravnih osoba na lokalnoj razini). Prije iznošenja prijedloga o budućim poželjnim pravcima decentraliziranog upravljanja i financiranja javnih usluga u Hrvatskoj neophodno je steći uvid u postojeću razinu samostalnosti lokalne i regionalne samouprave. Postojeća razina fiskalne samostalnosti općina, gradova i županija, uz administrativno-upravnu organizaciju, ljudske kapacitete i znanje, pruža preciznu sliku o njihovim financijskim kapacitetima na koje mogu samostalno utjecati i koji su temelj za obavljanje postojećih javnih poslova. Rezultati analize fiskalne samostalnosti općina, gradova i županija osnovica su za sagledavanje budućeg poželjnog stanja u podjeli javnih funkcija i njihovog financiranja. Cilj rada je izračunati indeks porezne samostalnosti hrvatskih općina, gradova, županija i Grada Zagreba u razdoblju 2002. – 2020. godine. Za postizanje cilja, istraživanjem će se nastojati dati odgovore na ključna istraživačka pitanja:

(i) u kojoj mjeri postojeća struktura proračuna omogućuje gradovima, općinama, županijama i Gradu Zagrebu sa statusom grada i županije pružanje javnih usluga koje traže njihovi građani i poduzetnici?

(ii) u kojoj mjeri gradovi, općine, županije i Grad Zagreb kontroliraju svoje porezne prihode, imaju mogućnost uvesti porez i neovisno generirati porezne prihode?

Rad je podijeljen u šest dijelova. Nakon uvoda, u drugom se dijelu razmatra stanje fiskalne decentralizacije i način financiranja jedinica lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. Treći dio objašnjava sam pojam porezne samostalnosti. Metodologija i podaci koji su korišteni u istraživanju opisani su u četvrtom dijelu. Peti dio sadrži osnovne rezultate provedenog istraživanja. Rad završava kratkim zaključkom.

6.2. Fiskalna decentralizacija i financiranje općina, gradova i županija

Decentralizacija obuhvaća prijenos ovlasti sa središnje na lokalnu vlast (Bird, 1993). U posljednjim je desetljećima dobila sve veću globalnu pozornost, bilo da je riječ o razvijenim ili manje razvijenim zemljama. U sebi sadrži tri dimenzije. To su administrativna, politička i fiskalna dimenzija. Administrativna dimenzija obuhvaća organizacijsku strukturu lokalne

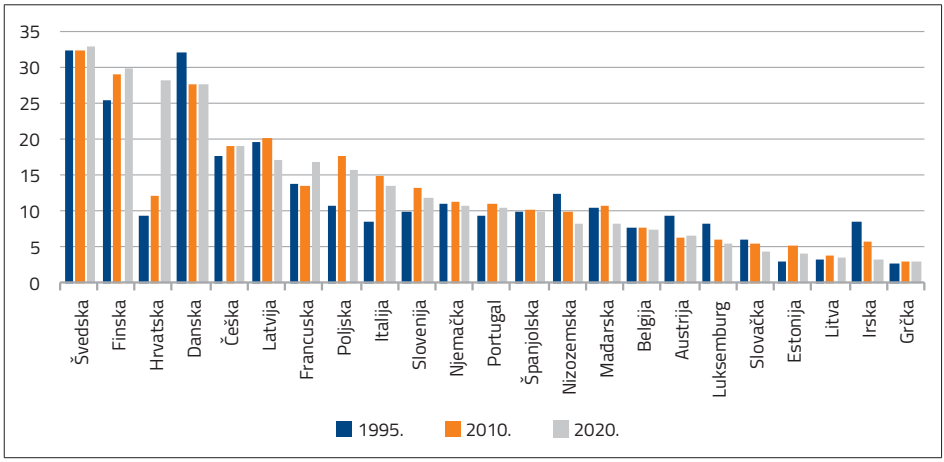
samouprave, a politička dimenzija podrazumijeva nadležnost lokalne samouprave u obavljanju javnih poslova, način izbora i odgovornost izvršne vlasti u lokalnoj samoupravi. Fiskalna dimenzija usredotočena je na uređenje financijskih pitanja, odnosno na prihodne i rashodne aranžmane između lokalne i središnje vlasti. Rezultati istraživanja Bahl i Nath (1986) potvrdili su da je fiskalna decentralizacija provedena u znato većem obujmu u razvijenim nego u zemljama u razvoju. Slično zaključuju Arzaghi i Henderson (2005) čije istraživanje pokazuje da se decentralizacija povećava s gospodarskim rastom, veličinom zemlje i većim brojem stanovnika. Decentralizacija je pridonijela poboljšanju pružanja lokalnih usluga u slučajevima kada je popraćena odgovarajućom razinom financijskih resursa namijenjenih lokalnim samoupravama za obavljanje lokalnih javnih funkcija. Poseban doprinos pridaje se utjecaju decentralizacije na jačanje samostalnosti lokalne samouprave u pitanjima upravljanja ljudskim resursima, jačanja kapaciteta lokalnih službenika, poticaja temeljenim na učinku i participativnog upravljanja (Ghuman i Singh, 2013).

Razina fiskalne decentralizacije mjeri se nizom pokazatelja. Martínez-Vázquez i Timofeev (2010) smatraju da za njezino mjerenje treba uzeti u obzir dimenziju lokalno prikupljenih vlastitih prihoda, samostalnost lokalne vlasti u određivanju poreza, dimenziju potrošenih sredstava potpora transferiranih lokalnim vlastima iz državnog proračuna i samostalnost lokalne vlasti u odlukama o rashodima. Martinez-Vázquez, Lago-Peñas i Sacchi (2017) naglašavaju da mjera fiskalne decentralizacije treba uzeti u obzir obje strane proračuna (decentralizaciju rashoda i prihoda, a naročito poreznih prihoda), dok Ebel i Yilmaz (2003) tome dodaju i stvarni stupanj samostalnosti koji imaju lokalne vlasti u odlukama o porezima i o javnoj potrošnji. Istraživanje kojem je cilj utvrditi jaz između rashoda i prihoda kao zamjenu fiskalne odgovornosti lokalne vlasti pokazalo je da se europske države mogu svrstati u nekoliko klastera te se mogu svrstati i po pokazateljima sudjelovanja prihoda i rashoda lokalnih vlasti u bruto domaćem proizvodu i u ukupnim prihodima i rashodima opće države (Blanco, Delgado i Presno, 2020).

Praktičan izračun stupnja fiskalne decentralizacije u nekoj zemlji obuhvaća nekoliko osnovnih pokazatelja (Kim, Lotz i Blöchliger, 2013). Budući da se u radu istražuje porezna samostalnost lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj koja ovisi i o postojećoj razini decentralizacije u zemlji, u nastavku rada prezentirani su pokazatelji kojima se mjeri fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj. Prvi pokazatelj razine fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj – udio prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u ukupnim prihodima konsolidirane opće države – iznosio je 28,1 posto (2020.), a udio rashoda 24,4 posto (2020.). Drugi pokazatelj koji mjeri razinu fiskalne decentralizacije u zemlji je udio prihoda i rashoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u bruto domaćem proizvodu. Na temelju zadnjih raspoloživih podataka za 2020. godinu, prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u bruto domaćem proizvodu iznosili su

13,2 posto, a rashodi 12,8 posto. Hrvatska se prema udjelima prihoda lokalne vlasti u prihodima konsolidirane opće države i u bruto domaćem proizvodu svrstava na početna mjesta na ljestvici rangiranih zemalja (slika 6.1 i slika 6.3), a po udjelima rashoda lokalne vlasti u rashodima konsolidirane opće države i u bruto domaćem proizvodu na sredinu ljestvice među analiziranim europskim zemljama (slika 6.2 i slika 6.4).

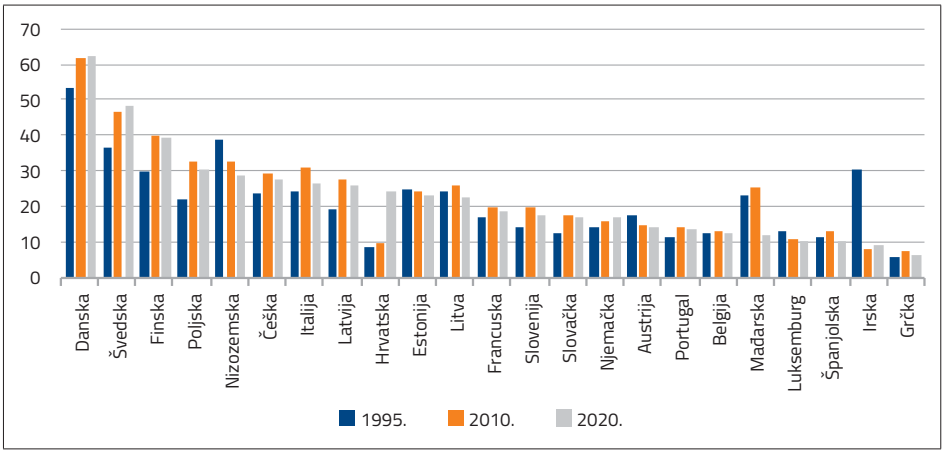
Slika 6.1. Prihodi lokalne države u ukupnim prihodima opće konsolidirane države



Napomena: U Hrvatskoj se od 2015. godine iskazuju podaci za sve jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (576) i za izvanproračunske korisnike jedinica područne (regionalne) samouprave – županijske uprave za ceste (21) umjesto ranijeg obuhvata od 53 najveće jedinice.

Izvor: OECD.

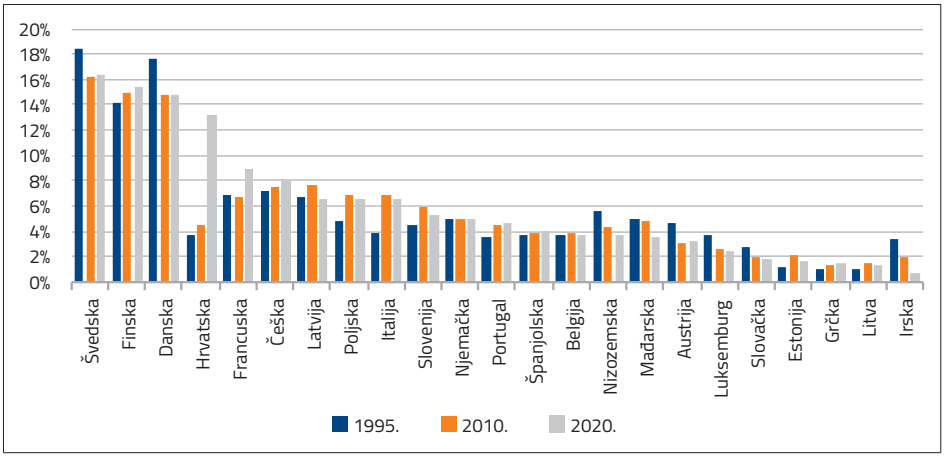
Slika 6.2. Rashodi lokalne države u ukupnim rashodima opće konsolidirane države



Napomena: U Hrvatskoj se od 2015. godine iskazuju podaci za sve jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (576) i za izvanproračunske korisnike jedinica područne (regionalne) samouprave – županijske uprave za ceste (21) umjesto ranijeg obuhvata od 53 najveće jedinice.

Izvor: OECD.

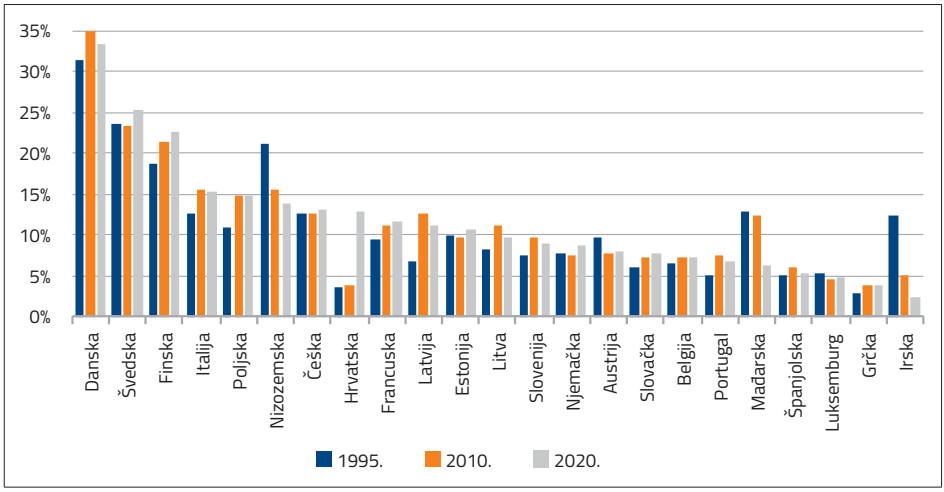
Slika 6.3. Prihodi lokalne države u bruto domaćem proizvodu



Napomena: U Hrvatskoj se od 2015. godine iskazuju podaci za sve jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (576) i za izvanproračunske korisnike jedinica područne (regionalne) samouprave – županijske uprave za ceste (21) umjesto ranijeg obuhvata od 53 najveće jedinice.

Izvor: OECD.

Slika 6.4. Rashodi lokalne države u bruto domaćem proizvodu



Napomena: U Hrvatskoj se od 2015. godine iskazuju podaci za sve jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (576) i za izvanproračunske korisnike jedinica područne (regionalne) samouprave – županijske uprave za ceste (21) umjesto ranijeg obuhvata od 53 najveće jedinice.

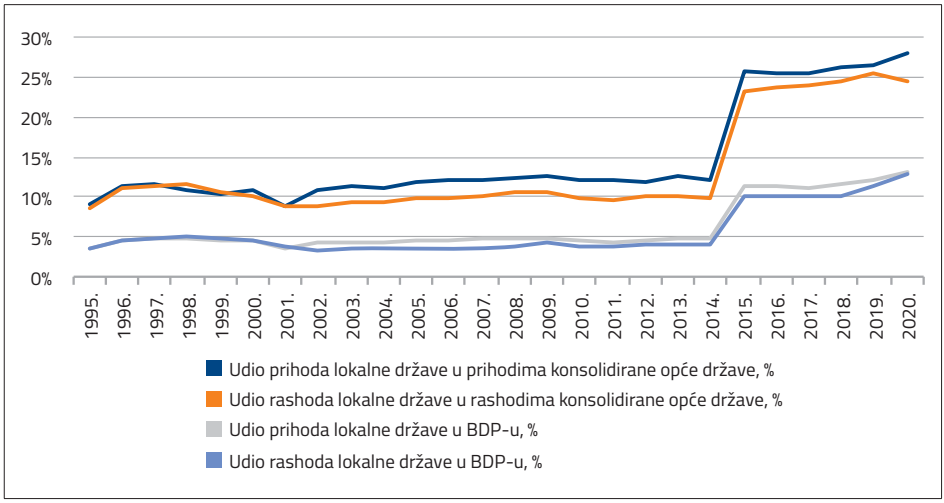
Izvor: OECD.

Vrijednosti pokazatelja stupnja decentralizacije u Hrvatskoj su se mijenjale tijekom posljednja tri desetljeća. Na slici 6.5 prikazana su oba pokazatelja – udio prihoda i rashoda lokalne države u ukupnim prihodima i rashodima konsolidirane opće države i udio prihoda i rashoda lokalne države u bruto domaćem proizvodu – u razdoblju 1995. – 2020. godine. Tijekom razdoblja od skoro tri desetljeća bilo je i metodoloških promjena u praćenju i prikazivanju podataka. Prva se promjena dogodila 1. srpnja 2001. godine kada je započela tzv. prva faza decentralizacije. Ona je značila prenošenje dijela odgovornosti i financija na općine i gradove u provođenju i financiranju javnih vatrogasnih postrojbi, prenošenje ograničenom broju gradova (njih 32 sa snažnijim fiskalnim kapacitetom) odgovornosti za provođenje i financiranje dijela materijalnih i kapitalnih rashoda u osnovnom školstvu i prenošenje odgovornosti županijama za provođenje i financiranje dijela materijalnih i kapitalnih rashoda u osnovnom (za sve gradove koji nisu preuzeli decentralizirano financiranje osnovnog školstva) i srednjem školstvu, primarnoj zdravstvenoj zaštiti i socijalnoj zaštiti. Ministarstvo financija je od 2002. do 2014. godine objavljivalo konsolidirane podatke o javnim prihodima i rashodima za samo 53 jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno 32 grada koja su preuzela decentralizirano financiranje osnovnog školstva, Grada Zagreba i 20 županija. Druga promjena se odnosi na

činjenicu da Ministarstvo financija od 2015. godine javno objavljuje podatke o prihodima i rashodima za sve jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno njih 576, i izvanproračunske korisnike jedinica područne (regionalne) samouprave – županijske uprave za ceste – umjesto ranijeg obuhvata od 53 jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Uslijed toga, od 2015. godine podaci za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i konsolidiranu opću državu nisu usporedivi s podacima u razdoblju 1995. – 2014. To znači da je od 2015. godine došlo do promjene u metodologiji praćenja podataka jer je na snazi potpuni obuhvat svih lokalnih jedinica za iskazivanje obračuna stupnja decentralizacije u Hrvatskoj.

Podatke na slici 6.5 možemo podijeliti na tri razdoblja: do 2002. godine, od 2002. do 2014. godine i od 2015. godine do danas. Uočavamo da je udio prihoda i rashoda općina, gradova i županija do 2002. godine iznosio između 8,6 i 11,6 posto prihoda i rashoda konsolidirane opće države, odnosno od 3,5 do 5,1 posto bruto domaćeg proizvoda. U razdoblju od 2002. do 2014. godine, zbog početka procesa decentralizacije, očekivali bismo veće sudjelovanje lokalnih jedinica u prihodima i rashodima konsolidirane opće države i bruto domaćeg proizvoda. Podaci to ne potvrđuju, djelomično i zbog obuhvata od samo 53 jedinice lokalne i regionalne samouprave. Budući da je riječ o lokalnim jedinicama s najvećim fiskalnim kapacitetom i preuzetim odgovornostima u pružanju i financiranju javnih usluga na lokalnoj razini (javno vatrogastvo, osnovno i srednje školstvo, primarno zdravstvo i socijalna zaštita), očekivano je povećanje stupnja decentralizacije. Nažalost, analiza podataka ne potvrđuje očekivanja jer se sudjelovanje prihoda lokalne države u prihodima opće konsolidirane države kretalo između 8,8 i 12,6 posto, a rashoda između 8,8 i 10,5 posto. Udio prihoda lokalne države u bruto domaćem proizvodu kretao se od 4,3 do 4,8 posto, a rashoda od 3,3 do 4,2 posto. Od 2015. godine metodologija je izmijenjena, u obuhvat ostvarenja prihoda i rashoda uključene su sve lokalne i regionalne jedinice i županijske uprave za ceste. Posljedica potpunog obuhvata svih jedinica jest i povećanje stupnja fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj u razdoblju 2015. – 2020. u odnosu na prethodno analizirano razdoblje. Stupanj decentralizacije prihoda svih jedinica lokalne i regionalne samouprave iznosio je od 25,4 do 28,1 posto prihoda konsolidirane opće države, odnosno od 11,0 do 13,2 posto u bruto domaćem proizvodu, a stupanj decentralizacije rashoda svih lokalnih jedinica iznosio je od 23,2 do 25,6 posto rashoda konsolidirane opće države, odnosno od 10,1 do 12,8 posto u bruto domaćem proizvodu. Osim potpunog obuhvata svih jedinica lokalne i regionalne samouprave, viši stupanj decentralizacije tijekom razdoblja od 2015. do 2020. godine rezultat je povećanja ukupnih proračunskih prihoda, a naročito prihoda od pomoći. Udio prihoda od pomoći u proračunima općina se povećao u analiziranom razdoblju s 24,6 na 26,0 posto, u proračunima gradova s 9,7 na 14,8 posto i u proračunima županija s 51,4 na 54,6 posto. Značajan dio decentraliziranih rashoda financira se pomoćima iz državnog proračuna.

Slika 6.5. Pokazatelji stupnja fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj, 1995. – 2020., %



Napomena: U Hrvatskoj se od 2015. godine iskazuju podaci za sve jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (576) i za izvanproračunske korisnike jedinica područne (regionalne) samouprave – županijske uprave za ceste (21) umjesto ranijeg obuhvata od 53 najveće jedinice.

Izvor: Ministarstvo financija.

Što se tiče izvora financiranja, najvažnija vrsta prihoda općina, gradova i županija su porezni prihodi. Porezni prihodi u proračunima svih općina, gradova i županija čine 53,1 posto ukupnih prihoda, odnosno 39,4 posto ukupnih prihoda u županijskim proračunima, 58,8 posto ukupnih prihoda u gradskim proračunima, 46,2 posto ukupnih prihoda u općinskim proračunima i 71,4 posto ukupnih prihoda u proračunu Grada Zagreba (2020.) (vidi slike 6.6 – 6.9).

Od poreznih prihoda jedinice lokalne i regionalne samouprave najviše ostvaruju prihoda od poreza na dohodak, koji je zajednički porezni prihod jedinica lokalne i regionalne samouprave[1]. Prihodi od poreza i prireza[2] na dohodak čine 47,8 posto ukupnih prihoda svih lokalnih proračuna (općina, gradova i županija), 35,4 posto ukupnih prihoda županijskih proračuna, 53,5 posto ukupnih prihoda gradskih proračuna, 39,8 posto ukupnih prihoda općinskih proračuna i 66,8 posto prihoda proračuna Grada Zagreba (2020.). U poreznim

[1] Do kraja 2017. godine porez na dohodak bio je zajednički prihod koji se dijelio između središnje države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Od 1. siječnja 2018. godine porez na dohodak je zajednički prihod koji se dijeli između općina, gradova i županija.

[2] Prirez porezu na dohodak lokalni je porez općina i gradova. Ministarstvo financija javno iskazuje podatke o ostvarenju prihoda od poreza i prireza porezu na dohodak, s time da županije po Zakonu o lokalnim porezima ne uvode prirez.

prihodima županije ostvaruju 89,8 posto prihoda od poreza na dohodak, gradovi 91,1 posto, općine 86,1 posto, a Grad Zagreb 93,6 posto (2020.), s time da je tu uračunat i prihod od prireza porezu na dohodak (vidi slike 6.10 – 6.13).

Porez na dohodak ima još jednu važnu ulogu u financiranju općina, gradova i županija počevši od 2001. godine kada su 32 grada s većim fiskalnim kapacitetom[3] preuzela odgovornost za obavljanje dijela poslova (decentralizirane funkcije) u području osnovnog obrazovanja te sve županije u području osnovnog i srednjeg obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite, kao i gradovi i općine osnivači javnih vatrogasnih postrojbi u financiranju javnog vatrogastva[4]. Rashodi za plaće i doprinose poslodavaca u osnovnom i srednjem školstvu, zdravstvu i socijalnoj zaštiti, kao i dio tekućih rashoda u zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, i dalje se osiguravaju u državnom proračunu, a ostali materijalni rashodi, rashodi za tekuće održavanje i kapitalne investicije su obveza 35 gradova, Grada Zagreba i svih 20 županija koje se brinu o financiranju tih decentraliziranih rashoda za gradove na svom području. Navedeni decentralizirani rashodi financiraju se dodatnim udjelom u

[3] To su: Samobor, Velika Gorica, Vrbovec, Zaprešić, Krapina, Kutina, Sisak, Karlovac, Varaždin, Koprivnica, Bjelovar, Crikvenica, Opatija, Rijeka, Gospić, Virovitica, Požega, Slavonski Brod, Zadar, Osijek, Šibenik, Vinkovci, Makarska, Split, Labin, Pazin, Poreč, Pula, Rovinj, Umag, Dubrovnik i Čakovec, a kasnije su navedene javne poslove (decentralizirane funkcije) preuzeli i gradovi Križevci, Đurđevac i Vukovar.

[4] Gradovi osnivači i suosnivači javnih vatrogasnih postrojbi su: Zagreb, Zaprešić, Samobor, Velika Gorica, Ivanić-Grad, Zabok, Klanjec, Oroslavlje, Pregrada, Zlatar, Donja Stubica, Krapina, Sisak, Petrinja, Kutina, Novska, Karlovac, Ogulin, Varaždin, Koprivnica, Đurđevac, Križevci, Bjelovar, Daruvar, Garešnica, Čazma, Grubišno Polje, Rijeka, Mali Lošinj, Crikvenica, Krk, Opatija, Delnice, Gospić, Senj, Virovitica, Slatina, Požega, Pleternica, Kutjevo, Pakrac, Lipik, Slavonski Brod, Nova Gradiška, Zadar, Biograd na Moru, Benkovac, Pag, Osijek, Beli Manastir, Našice, Šibenik, Drniš, Knin, Vodice, Vinkovci, Vukovar, Ilok, Županja, Split, Imotski, Kaštela, Makarska, Sinj, Trogir, Pula, Vodnjan, Pazin, Poreč, Rovinj, Labin, Buzet, Umag, Novigrad, Buje, Dubrovnik, Ploče, Metković i Čakovec.

Općine osnivači i suosnivači javnih vatrogasnih postrojbi su: Bedekovčina, Budinščina, Desinić, Gornja Stubica, Hrašćina, Konjščina, Kraljevec na Sutli, Krapinske Toplice, Kumrovec, Marija Bistrica, Stubičke Toplice, Sveti Križ Začretje, Tuhelj, Veliko Trgovišće, Zagorska Sela, Zlatar Bistrica, Mače, Virje, Kloštar Podravski, Kalinovac, Molve, Ferdinandovac, Podravske Sesvete, Novo Virje, Sirač, Končanica, Đulovac, Dežanovac, Hercegovac, Velika Trnovitica, Matulji, Lovran, Mošćenička Draga, Plitvička Jezera, Velika, Brestovac, Kaptol, Čaglin, Jakšić, Poličnik, Zemunik Donji, Bibinje, Gračac, Kolan, Povljana, Čepin, Vuka, Vladislavci, Andrijaševci, Podstrana, Barban, Fažana – Fasana, Ližnjan – Lisignano, Marčana, Medulin, Svetvinčenat, Cerovlje, Gračišće, Lupoglav, Karojba, Motovun – Montona, Tinjan, Sveti Petar u Šumi, Sveti Lovreč, Višnjan – Visignano, Kaštelir – Labinci – Castelliere-S. Domenica, Vižinada – Visinada, Vrsar – Orsera, Funtana – Fontane, Tar – Vabriga – Torre – Abrega, Bale – Valle, Kanfanar, Žminj, Pićan, Raša, Kršan, Sveta Nedelja, Lanišće, Grožnjan – Grisignana, Brtonigla – Verteneglio, Oprtalj – Portole, Konavle, Dubrovačko Primorje, Mljet, Belica, Dekanovec, Domašinec, Gornji Mihaljevec, Mala Subotica, Nedelišće, Orehovica, Podturen, Pribislavec, Selnica, Strahoninec, Sveti Juraj na Bregu, Šenkovec i Vratišinec.

prihodu od poreza na dohodak[5]. U slučaju kada prihod od dodatnog udjela u prihodima od poreza na dohodak nije dovoljan za pokriće rashoda obavljanja decentraliziranih funkcija, županijama, gradovima i općinama osigurana su dodatna sredstva odnosno pomoći izravnanja za financiranje decentraliziranih funkcija, koja se alimentiraju iz sredstava resornih ministarstava[6] planiranih u državnom proračunu.

Prema ostvarenju lokalnih proračuna u 2020. godini poseban dio prihoda od poreza na dohodak, koji je rezerviran za pokriće rashoda decentraliziranih funkcija u osnovnom i srednjem školstvu, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti i javnom vatrogastvu, iznosio je 742,3 milijuna kuna (2,6 posto ukupnih prihoda lokalnih proračuna). Za jedinice lokalne i regionalne samouprave koje nemaju dovoljno sredstava za financiranje decentraliziranih funkcija iz dodatnog udjela poreza na dohodak osigurane su pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije. One su se do 2020. godine financirale iz posebnog udjela u prihodu od poreza na dohodak i iznosile su 1,6 milijardi kuna (5,8 posto ukupnih prihoda lokalnih proračuna). Od 2021. godine financiraju se sredstvima iz državnog proračuna u okviru planiranih sredstava u razdjelima resornih ministarstava.

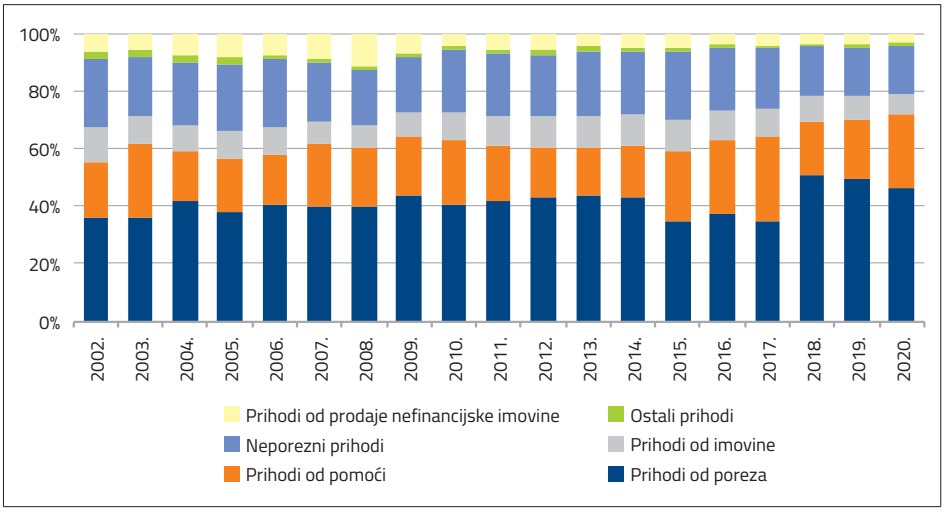
Kako je već rečeno, lokalna i regionalna samouprava u Hrvatskoj ovisna je o prihodima od poreza na dohodak. Svaka promjena u sustavu poreza na dohodak očekivano će se snažno odraziti na prihode županija, gradova i općina. Općine, gradovi i županije ne mogu samostalno utjecati na razinu tih prihoda jer porezne stope, osnovicu, olakšice, porezne razrede i sl. samostalno određuje središnja razina vlasti, Ministarstvo financija.

[5] Od 1. srpnja 2001. godine podjela prihoda od poreza na dohodak bila je sljedeća: (i) udio središnje države iznosio je 25,6 posto, županija 10 posto, općine ili grada 34 posto; (ii) udio županija i Grada Zagreba za financiranje decentraliziranih funkcija iznosio je 9,4 posto (osnovno školstvo 2,9 posto, srednje školstvo 2,0 posto, socijalna skrb 2,0 posto, primarno zdravstvo 2,5 posto), udio 32 grada (danas 35 gradova) za financiranje decentralizirane funkcije osnovnog školstva iznosio je 2,9 posto, udio 89 općina i 32 grada za financiranje javnog vatrogastva iznosio je 1,0 posto; (iii) dodatni udio u porezu na dohodak za pomoći izravnanja za financiranje decentraliziranih funkcija iznosio je 21 posto.

Udjeli poreza na dohodak su se u razdoblju 2001. – 2022. godina više puta mijenjali. Od 1. siječnja 2021. godine porez na dohodak je zajednički prihod koji se dijeli između općina i gradova (pripada im 74 posto), županija (pripada im 20 posto) i 6 posto prikupljenog prihoda usmjerava se na financiranje decentraliziranih funkcija – osnovnog školstva (1,9 posto), srednjeg školstva (1,3 posto), primarne zdravstvene zaštite (1,0 posto), socijalne zaštite (0,8 posto) i javnog vatrogastva (1,0 posto).

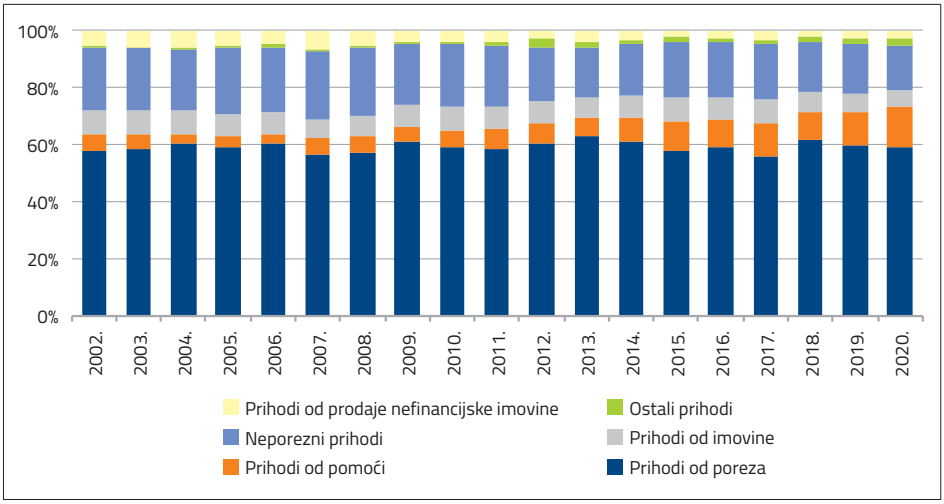
[6] Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Ministarstvo zdravstva, Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike i Ministarstvo unutarnjih poslova.

Slika 6.6. Prihodi općinskih proračuna u razdoblju 2002. – 2020., %



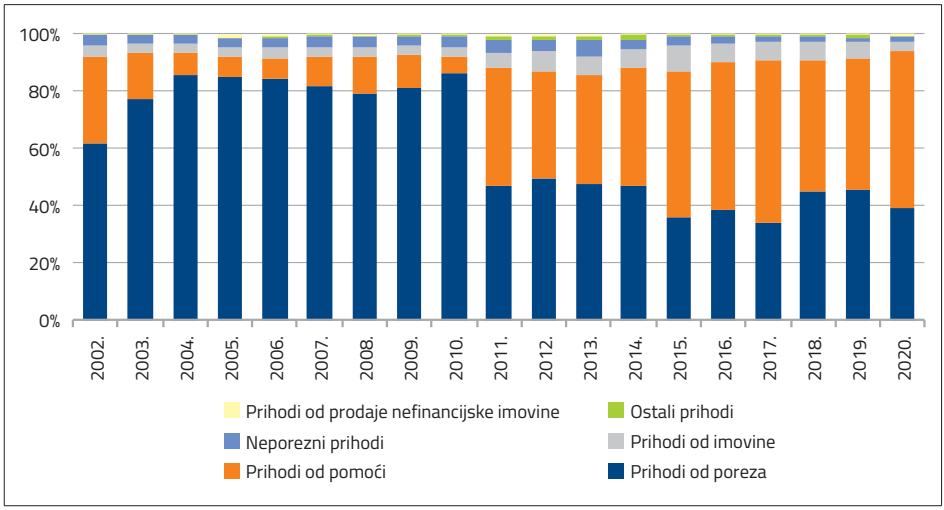
Izvor: Ministarstvo financija.

Slika 6.7. Prihodi gradskih proračuna u razdoblju 2002. – 2020., %



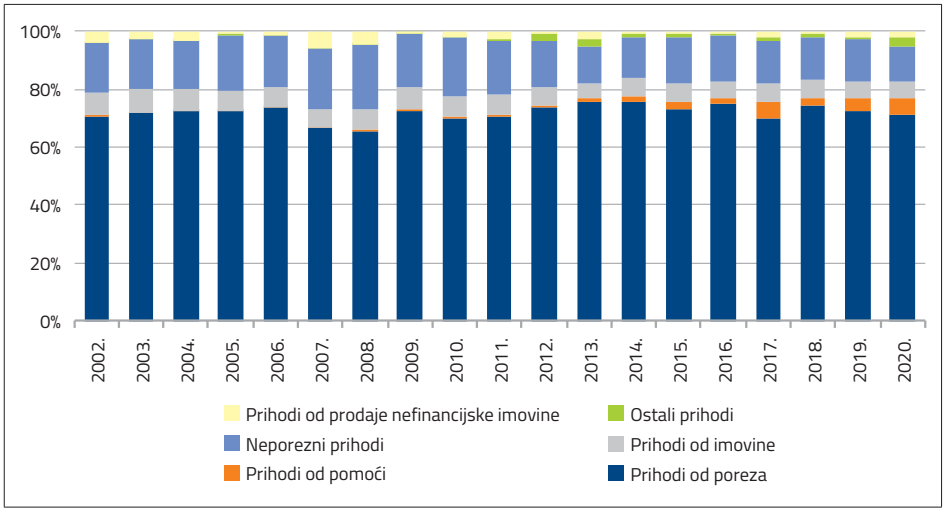
Izvor: Ministarstvo financija.

Slika 6.8. Prihodi županijskih proračuna u razdoblju 2002. – 2020., %



Izvor: Ministarstvo financija.

Slika 6.9. Prihodi u proračunu Grada Zagreba u razdoblju 2002. – 2020., %



Izvor: Ministarstvo financija.

Prirez porezu na dohodak je prihod općina i gradova[7] koji lokalne jedinice ne koriste u dovoljnoj mjeri. Prirez porezu na dohodak uvelo je 315 općina i gradova (od ukupno 556), što znači da ga gotovo polovina ili 43 posto općina i gradova nije uvelo. Podaci Porezne uprave pokazuju da je 70 općina i gradova uvelo zakonom propisane maksimalne stope prireza porezu na dohodak, što čini tek 12,6 posto svih općina i gradova. Ukupno je 5 općina u Hrvatskoj uvelo prirez po stopi od 1 posto, a 6 je općina uvelo prirez po stopi od 2 posto, što znači da je 11 općina uvelo tek minimalni prirez porezu na dohodak.

Neporezni prihodi su uglavnom namjenski prihodi, od kojih su za gradove i općine najvažniji prihodi od komunalne naknade i komunalnog doprinosa. Prihodi od komunalne naknade iznose 10,6 posto ukupnih prihoda u gradskim, 8,2 posto u općinskim proračunima i 8,6 posto ukupnih prihoda proračuna Grada Zagreba (2020.). Prihodi od komunalnog doprinosa iznose 3,1 posto ukupnih prihoda u gradskim, 4,2 posto u općinskim proračunima i 2,1 posto ukupnih prihoda u proračunu Grada Zagreba (2020.).

Važan izvor prihoda u lokalnim proračunima su pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna. U ukupnim prihodima svih općinskih, gradskih i županijskih proračuna pomoći čine 23,7 posto, dok u strukturi županijskih proračuna čine 54,6 posto, gradskih 14,8 posto te općinskih 26,0 posto ukupnih prihoda (2020.). U ukupnim prihodima proračuna Grada Zagreba pomoći čine svega 5,7 posto. Drugim riječima, županije i općine snažno ovise o pomoćima kako bi financirale postojeću razinu javne potrošnje. Gradovi, a posebno glavni grad sa statusom grada i županije, imaju najsnažniji fiskalni kapacitet među lokalnim jedinicama i njihova ovisnost o pomoćima je najniža.

U ovom se istraživanju bavimo poreznom samostalnosti općina, gradova, županija i Grada Zagreba o kojoj se govori u sljedećem dijelu rada. Namjera je istražiti i ocijeniti u kojoj mjeri postojeći način financiranja javnih poslova, s naglaskom na porezne prihode, osigurava jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalnost u stjecanju poreznih prihoda kojima se treba osigurati izdašno financiranje javnih poslova iz samoupravnog djelokruga.

6.3. Porezna samostalnost

Prije definiranja porezne samostalnosti najprije treba utvrditi značenje samostalnosti lokalne vlasti koju Clark (1984) definira kao koncept koji stavlja u odnos snagu lokalne (općinske) s onom više razine vlasti. Samostalnost lokalne vlasti nije apsolutan, nego

[7] Zakonom o lokalnim porezima (NN 115/16, 101/17) propisano je da općina može uvoditi prirez po stopi do 10 posto, grad s manje od 30.000 stanovnika po stopi do 12 posto, grad s više od 30.000 stanovnika po stopi do 15 posto, a Grad Zagreb po stopi do 18 posto.

relativan koncept i definira se u skladu s dva specifična načela. Načelo pokretanja prema kojem je snaga lokalne samouprave u mogućnosti donošenja zakona u vlastitom interesu ili posjedovanju snage djelovanja u provedbi dužnosti u skladu sa zakonom. Načelo imuniteta odnosi se na snagu djelovanja lokalnih vlasti bez straha od nadzora, što znači da lokalne vlasti posjeduju imunitet na donošenje odluka više razine vlasti. Treba istaknuti da je samostalnost lokalne samouprave povezana s potrebama i preferencijama stanovnika u području lokalnih javnih potreba, nosi odgovornost i brigu o troškovnoj efikasnosti pružanja javnih usluga i osiguranju javnih dobara, poboljšava sudjelovanje građana u donošenju odluka na lokalnoj razini, može pridonijeti unapređenju efikasnosti u pružanju lokalnih javnih usluga stalnim uspoređivanjem kvalitete i cijene za pruženu uslugu, može promovirati inovacije u načinima osiguranja javnih dobara i pružanja javnih usluga u skladu s preferencijama stanovnika. Ladner, Keuffer i Baldersheim (2016) proveli su istraživanje o metodologiji mjerenja samostalnosti lokalne vlasti i izmjerili samostalnost lokalne vlasti u 39 zemalja u razdoblju 1990. – 2014. godine. Ladner i Keuffer (2021) su proveli istraživanje u kojem su tražili odgovor na istraživačko pitanje je li samostalnost lokalne vlasti jednodimenzionalan ili višedimenzionalan koncept koji obuhvaća nekoliko dimenzija samostalnosti – pravnu, funkcionalnu, financijsku, organizacijsku i vertikalnu – te propituju treba li pojedinim dimenzijama dati jednaku važnost ili bi ih trebalo različito ponderirati.

Fiskalna samostalnost općina, gradova, provincija, regija i drugih lokalnih i regionalnih jedinica se u fiskalnoj literaturi definira na više načina. Wolman i Goldsmith (1990) smatraju da je fiskalna samostalnost sposobnost lokalnih vlasti da imaju neovisan utjecaj na dobrobit stanovnika u lokalnoj jurisdikciji. Za razliku od njih, Boyn (1996) definira fiskalnu samostalnost kao snagu i sposobnost lokalne samouprave da razvija javne politike, inovira i eksperimentira s javnim politikama te da se one mogu razlikovati u pojedinoj lokalnoj jurisdikciji. Chapman (1999) smatra da je fiskalna samostalnost sposobnost lokalne jurisdikcije da ostvaruje dovoljno javnih prihoda od lokalnog gospodarstva, a zatim da odredi kako će ih potrošiti. Fiskalna samostalnost omogućuje jedinicama lokalne samouprave da odgovarajućim sredstvima pruže bolje usluge u lokalnoj zajednici i da ih pravilno raspodijele prema potrebama građana (Kapidani, 2018). Fiskalna (porezna) samostalnost obuhvaća različite aspekte slobode koju imaju lokalne vlasti u odnosu na vlastite (lokalne) poreze. Obuhvaća pravo lokalne vlasti da uvede ili ukine porez, odredi porezne stope, definira porezne osnovice ili odobri porezne olakšice pojedincima i tvrtkama (Blöchliger i King, 2005). Fiskalna samostalnost pokazuje u kojoj mjeri lokalna samouprava može samostalno oporezivati svoju populaciju, odnosno samostalno donositi i izvršavati svoj proračun (Ladner, Keuffer i Baldersheim, 2015). Aristovnik (2012) smatra da se fiskalna samostalnost lokalnih vlasti u prvom redu odnosi na razinu dodijeljenih poreznih ovlasti, uključujući dopunske izvore financiranja lokalne samouprave (npr. međudržavni fiskalni transferi, zaduživanje) i dodjelu odgovornosti za javno pružanje dobara i usluga.

U literaturi se koristi i naziv financijska samostalnost pod kojom se podrazumijeva dostupnost financijskih resursa, samostalno upravljanje i osiguranje ravnoteže između prihoda i rashoda u proračunima lokalnih vlasti (Cigu, 2014). Beer-Tóth (2009) financijsku samostalnost lokalne vlasti definira kao kombinaciju sljedeća tri elementa: (i) samostalnost lokalnih rashoda znači pravo i mogućnost lokalne vlasti na utvrđivanje vrste, veličine i strukture ukupne lokalne javne potrošnje te razine javnih dobara i usluga u skladu s potražnjom u jedinici lokalne samouprave, kao i pravo i sposobnost upravljanja lokalnom imovinom; (ii) samostalnost lokalnih prihoda znači pravo i mogućnost utvrđivanja financijskih sredstava, stopa po kojoj različite skupine korisnika doprinose ostvarenju prihoda, kao i način na koji se koristi mogućnost stjecanja određene vrste sredstava; (iii) lokalna proračunska samostalnost znači pravo i mogućnost prilagođavanja razine prihoda u skladu s razinom potrošnje unutar jedne generacije poreznih obveznika (putem poreza i različitih naknada) i između nekoliko generacija (putem duga). Proračunska samostalnost je pravo i mogućnost postavljanja ograničenja u lokalnom proračunu tijekom tekuće proračunske godine i u dužem vremenskom razdoblju. Osim toga, ona traži od lokalnih vlasti (financijsku) odgovornost za svoje odluke pred svojim biračkim tijelom.

Različita su iskustva zemalja u pogledu razine fiskalne (financijske) samostalnosti lokalne vlasti. Usprkos općem trendu prema snažnijoj decentralizaciji, u nekim se europskim zemljama lokalne vlasti još uvijek oslanjaju na izvore prihoda iz središnjeg državnog proračuna, postižući tako ograničeni opseg porezne ili druge oblike fiskalne samostalnosti. U Grčkoj, uz izvore financiranja koji su primarno prihodi u državnom proračunu, na razinu fiskalne samostalnosti lokalne vlasti još dodatno utječu socioekonomski, demografski i politički faktori (Psycharis, Zoi i Iliopoulou, 2016). I u drugim nerazvijenim europskim državama jedinice lokalne samouprave imaju nisku razinu fiskalne samostalnosti (npr. u Albaniji) i nemaju odgovarajuća financijska sredstva i ovise o transferima iz državnog proračuna (Kapidani, 2018). Financijska samostalnost može varirati i među jedinicama lokalne vlasti. Primjer su poljske ruralne općine kod kojih je relativno niska ili izrazito niska razina financijske samostalnosti. To ima za posljedicu da izvršavanje javnih poslova iz samoupravnog djelokruga ovisi o izdvajanjima iz državnog proračuna, što predstavlja ograničenje financijskoj stabilnosti tih općina (Satoła, Standar i Kozera, 2019).

Niz je argumenata koji govore u prilog povećanju fiskalne samostalnosti općina, gradova i ostalih nižih razina fiskalne vlasti. Boetti, Piacenza i Turati (2012) pokazali su na primjeru talijanskih općina da općine s višom razinom fiskalne samostalnosti pokazuju veću učinkovitost javne potrošnje i time doprinose politikama zagovaranja prenošenja porezne ovlasti na niže razine vlasti. Fiskalna samostalnost potiče na veću odgovornost lokalnih političara u generiranju vlastitih proračunskih prihoda i smanjuje ovisnost o financiranju lokalne javne potrošnje potporama iz državnog proračuna. Lobiranje središnje vlasti za dobivanje potpora, odnosno različitih pomoći iz državnog proračuna, može dovesti do odluka lokalnih političara o dodjeli javnih sredstava koje se ne temelje na ekonomskoj

učinkovitosti (Pola, 2016). Ovisnost o potporama i pomoćima dovela bi općine i gradove do neučinkovite javne potrošnje. Također, postoje veliki izgledi porezne konkurencije među lokalnim jedinicama zbog nižih lokalnih poreza u sredinama koje mahom ovise o financiranju državnim pomoćima. Posljedica je seljenje poreznih obveznika u one sredine s nižom razinom poreza i daljnje poticanje neefikasnosti u lokalnim javnim financijama. Opasnost od visokih administrativnih troškova koji se tiču administriranja lokalnih poreza i složenost sustava u kojem je visoka razina fiskalne samostalnosti općina i gradova u literaturi se navode kao argumenti koji govore protiv jačanja fiskalne samostalnosti općina i gradova (Oulasvirta i Turala, 2009). U literaturi je istaknuta pozitivna strana snažnije fiskalne (financijske) samostalnosti lokalne vlasti. Naime, s povećanjem stupnja financijske samostalnosti općina dolazi do porasta lokalnog razvoja (Scutariu i Scutariu, 2015). Veća financijska samostalnost lokalne samouprave znači veću sposobnost lokalnih javnih vlasti da služe potrebama lokalnih zajednica, što posljedično vodi lokalnom razvoju.

Porezna samostalnost je uži pojam fiskalne samostalnosti, a obuhvaća različite aspekte slobode koju imaju lokalne vlasti nad lokalnim porezima, kao na primjer pravo lokalne vlasti na uvođenje ili ukidanje poreza, određivanje porezne stope, utvrđivanje porezne osnovice i odobravanje porezne olakšice ili izuzeća od plaćanja poreza pojedincima i tvrtkama (Blöchliger i Rabesona, 2009; Blöchliger i King, 2005). Martínez-Vázquez i Timofeev (2010) poreznu samostalnost su definirali kao mjeru po kojoj lokalne vlasti imaju sposobnost da samostalno oporezuju svoje građane. Dougherty, Harding i Reschovsky (2019) u svom istraživanju po prvi puta procjenjuju poreznu samostalnost lokalne samouprave u 50 američkih država. Analiza je pokazala da američke lokalne vlasti imaju više porezne samostalnosti od lokalne samouprave u OECD zemljama.

Sva provedena istraživanja o fiskalnoj samostalnosti imaju usuglašen zaključak. Potrebna je stvarna fiskalna decentralizacija kako bi lokalne vlasti imale fiskalnu samostalnost i mogle slobodno odlučiti koliko i koje prihode trebaju prikupiti i kako ih potrošiti. U ovom istraživanju poreznu samostalnost definiramo kao mjeru sposobnosti lokalne jedinice da utvrđuje porezne stope i porezne osnovice bez vanjskog utjecaja, samostalnost lokalne jedinice u određivanju kako potrošiti ostvarene porezne prihode, kao i sposobnost pružanja one vrste i razine usluga koje zahtijevaju građani i poduzetnici te lokalne jedinice. Cilj je istraživanja utvrditi, odnosno izmjeriti i usporediti dio fiskalne samostalnosti općina, gradova, županija i Grada Zagreba koja se odnosi isključivo na poreznu samostalnost jedinica lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. Kako bismo to napravili postavili smo ključna istraživačka pitanja. Prvo, u kojoj mjeri općine, gradovi, Grad Zagreb i županije u Hrvatskoj kontroliraju svoje porezne prihode? Drugo, imaju li općine, gradovi, Grad Zagreb i županije sposobnost uvođenja poreza i, kao posljedicu toga, generiraju li sve te jedinice samostalno porezne prihode?

U nastavku rada opisana je metodologija i korišteni podaci provedenog istraživanja.

6.4. Metodologija i podaci

Za mjerenje postojeće razine porezne samostalnosti općina, gradova, Grada Zagreba i županija u Hrvatskoj u istraživanju su provedene sljedeće aktivnosti:

(i) ocijenjena je postojeća struktura proračuna hrvatskih općina, gradova, Grada Zagreba i županija prema ključnim izvorima prihoda, s naglaskom na porezne prihode, u razdoblju 2002. – 2020. godine

(ii) polazeći od indeksa lokalne samostalnosti (Ladner, Keuffer i Baldersheim, 2015) i korištenjem OECD-ove metodologije (OECD, 1999), u klasifikaciji poreznih prihoda općina, gradova, Grada Zagreba i županija procijenjena je postojeća razina porezne samostalnosti prema njihovoj samostalnosti u ostvarivanju prihoda

(iii) izračunat je indeks porezne samostalnosti općina, gradova, Grada Zagreba i županija

(iv) interpretirani su rezultati istraživanja i opisani osnovni zaključci istraživanja o postojećoj razini porezne samostalnosti hrvatskih općina, gradova, Grada Zagreba i županija.

U istraživanju se slijedila metodologija mjerenja indeksa lokalne samostalnosti koju su razvili Ladner, Keuffer i Baldersheim (2015). Metodologija istraživanja temelji se na korištenju raspoloživih podataka iz financijskih izvještaja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2002. – 2020. godine koje na svojoj mrežnoj stranici objavljuje Ministarstvo financija Republike Hrvatske[8] i na klasifikaciji proračunskih prihoda prema OECD sustavu klasifikacije (OECD, 1999) koja ispituje u kojoj su mjeri hrvatske općine, gradovi, županije i Grad Zagreb samostalni u ostvarivanju prihoda od poreza na temelju zakonom definiranih mogućnosti samostalnog uvođenja poreza.

Ovo se istraživanje bavi isključivo dijelom fiskalne samostalnosti, odnosno poreznom samostalnosti jedinica lokalne i regionalne samouprave, utvrđivanjem njihove samostalnosti kod poreznih oblika kod kojih općine, gradovi i županije samostalno utvrđuju osnovice i stope poreza (npr. porez na korištenje javnih površina) i kod onih poreza kod kojih stope i osnovice utvrđuju u granicama koje je odredila središnja država (npr. prirez porezu na dohodak). Istraživanje se ne bavi mjerenjem fiskalne samostalnosti lokalnih i regionalnih jedinica u određivanju obilježja i značaja neporeznih prihoda, financijskih pomoći niti samostalnosti u zaduživanju. Također se ne bavi istraživanjem drugih dimenzija samostalnosti, odnosno samostalnosti u obuhvatu nadležnosti u pružanju javnih usluga, organizacijske samostalnosti i ostalih aspekata samostalnosti.

[8] Dostupno na: https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/lokalna-samouprava/financijski-izvjestaji-jlp-r-s/203.

OECD-ova metodologija u klasifikaciji poreznih prihoda općina, gradova i županija prema njihovoj samostalnosti u ostvarivanju prihoda (OECD, 1999) definira šest vrsta poreznih prihoda općina, gradova i županija (tablica 6.1).

Tablica 6.1. Porezna samostalnost općina, gradova i županija

Indikatori porezne samostalnosti	Vrsta poreznih prihoda	Razina porezne samostalnosti	Ponderi
Općina, grad i županija imaju slobodu odrediti poreznu stopu i osnovicu	a	Najviša razina samostalnosti	1
Općina, grad i županija imaju slobodu odrediti samo poreznu stopu u potpunosti	b.1	Visoka razina samostalnosti	0,75
Općina, grad i županija imaju slobodu odrediti samo poreznu stopu ograničeno	b.2	Srednja razina samostalnosti	0,50
Općina, grad i županija imaju slobodu odrediti samo poreznu osnovicu	c	Visoka razina samostalnosti	0,75
Općina, grad i županija su u mogućnosti odrediti raspodjelu poreznih prihoda s višim razinama vlasti	d.1	Visoka razina samostalnosti	0,75
Raspodjela poreznih prihoda s višim razinama vlasti traži suglasnost/pristanak općine, grada i županije	d.2	Srednja razina samostalnosti	0,50
Raspodjela poreznih prihoda s višim razinama vlasti je fiksno određena u zakonu, ali može biti jednostrano promijenjena i to od strane više razine vlasti rjeđe nego jednom godišnje	d.3	Niska razina samostalnosti	0,25
Raspodjela poreznih prihoda s višim razinama vlasti je određena od strane više razine vlasti u njenom godišnjem proračunu	d.4	Niska razina samostalnosti	0,25
Središnja razina vlasti određuje poreznu stopu i osnovnicu lokalnog poreza	e	Minimalna razina samostalnosti	0,05
Porezni prihodi općina, gradova i županija koji ne pripadaju u navedene kategorije	f	Nema samostalnosti	0

Izvor: OECD (1999).

Prva je vrsta poreznih prihoda (a) kod koje općine, gradovi i županije mogu u potpunosti sami određivati porezne stope i osnovice lokalnih poreza. Druga je vrsta poreznih prihoda (b.1) kod koje općine, gradovi i županije sami određuju porezne stope u potpunosti i (b.2) kod koje općine, gradovi i županije sami određuju porezne stope ograničeno. Treća je vrsta poreznih prihoda (c) kod koje općine, gradovi i županije sami određuju porezne osnovice. Četvrta je vrsta poreznih prihoda (d) kod koje se porezni prihodi dijele između središnje države i općina, gradova i županija, a ima četiri podvrste: podvrsta (d.1) kod koje općine,

gradovi i županije mogu odrediti raspodjelu poreznih prihoda s višom razinom vlasti; podvrsta (d.2) kod koje općine, gradovi i županije sudjeluju ili daju pristanak u odluci o određivanju raspodjele poreznih prihoda; podvrsta (d.3) kod koje je raspodjela poreznih prihoda fiksna i određuje je središnja država rjeđe od jednom godišnje; i podvrsta (d.4) kod koje raspodjelu poreznih prihoda jednom godišnje u proračunu određuje središnja država. Peta je vrsta poreznih prihoda (e) kod koje središnja država određuje poreznu osnovicu i poreznu stopu lokalnog poreza i šesta vrsta poreznih prihoda (f) označava porezne prihode općina, gradova i županija koji ne pripadaju u navedene kategorije.

Indeks porezne samostalnosti općina, gradova i županija u Hrvatskoj je ponderirani indeks, odnosno udio pojedinih poreznih prihoda u ukupnim poreznim prihodima u općinskom, gradskom ili županijskom proračunu pomnožen je odgovarajućim ponderom koji mjeri samostalnost poreznih prihoda općina, gradova i županija te se računa pomoću sljedeće formule:

Indeks porezne samostalnosti općina, gradova, županija =
ponder x udio vrste poreza u ukupnim poreznim prihodima u općinskim, gradskim, županijskim proračunima

Indeks porezne samostalnosti općine, grada, županije =
1x(a) + 0,75x(b.1) + 0,50x(b.2) + 0,75x(c) +
0,75x(d.1) + 0,50x(d.2) + 0,25x(d.3) +0,25x(d.4) + 0,05x(e) + 0x(f)

Hrvatske općine, gradovi i županije ostvaruju prihode od vlastitih i zajedničkih poreznih prihoda, koji se mogu svrstati u tri od šest glavnih kategorija samostalnosti korištenjem OECD-ove klasifikacije. Tablica 6.2 sadrži nazive vrsta poreza, OECD oznaku za vrstu poreza prema njihovoj samostalnosti u ostvarivanju prihoda i pripadajući ponder za računanje indeksa porezne samostalnosti.

Samostalnost općina i gradova u ostvarivanju prihoda od lokalnih poreza je ograničena. Općinsko odnosno gradsko vijeće donosi odluku o poreznoj stopi prireza porezu na dohodak do maksimalne stope koja je propisana Zakonom o lokalnim porezima. Obveznicima poreza na dohodak općinsko vijeće može donijeti odluku o uvođenju prireza do maksimalne stope od 10 posto, gradsko vijeće može svojom odlukom propisati plaćanje prireza porezu na dohodak tako da grad s manje od 30.000 stanovnika može odlučiti o uvođenju prireza po stopi do 12 posto, grad s više od 30.000 stanovnika po stopi do 15 posto, a grad Zagreb po stopi od 18 posto. Iz toga proizlazi da općine, gradovi i Grad Zagreb imaju srednju razinu samostalnosti u ostvarivanju prihoda od prireza porezu na dohodak.

Tablica 6.2. Samostalnost u oporezivanju općina, gradova i županija u Hrvatskoj

Općinski i gradski porezi		
Vrsta poreza	**OECD oznaka vrte poreza**	**Ponder**
Prirez porezu na dohodak	(b.2)	0,50
Porez na potrošnju	(e)	0,05
Porez na kuće za odmor	(b.2)	0,50
Porez na korištenje javnih površina	(a)	1
Porez na promet nekretnina	(e)	0,05
Zajednički porez		
Porez na dohodak	(e)	0,05
Županijski porezi		
Vrsta poreza	**OECD oznaka vrte poreza**	**Ponder**
Porez na nasljedstva i darove	(e)	0,05
Porez na cestovna motorna vozila	(e)	0,05
Porez na plovila	(e)	0,05
Porez na automate za zabavne igre	(e)	0,05
Zajednički porez		
Porez na dohodak	(e)	0,05

Izvor: Sistematizacija autora na temelju OECD-a (1999).

Za financiranje javnih usluga i obavljanje javnih poslova, uz prirez porezu na dohodak, općine i gradovi te Grad Zagreb mogu uvesti porez na potrošnju, porez na kuće za odmor i porez na korištenje javnih površina kao lokalne poreze. Slično kao kod prireza, Zakonom o lokalnim porezima propisan je obveznik poreza, porezna osnovica, porezna stopa i obračunsko razdoblje za porez na potrošnju. U tom slučaju općine i gradovi imaju minimalnu razinu samostalnosti u donošenju ovog poreznog oblika te ne mogu samostalno utjecati na visinu prikupljenih prihoda.

U slučaju poreza na kuće za odmor, središnja državna vlast u Zakonu o lokalnim porezima propisuje poreznu osnovicu, izuzeća i porezne stope u određenim granicama. Općine i gradovi odlukama općinskih i gradskih vijeća donose odluke o konkretnoj poreznoj stopi poreza na kuće za odmor, ali u granicama koje su zakonski utvrđene, po čemu općine i gradovi, kao i glavni grad, imaju srednju razinu samostalnosti i kod ovog poreza.

Jedini lokalni porez koji potpuno samostalno mogu uvesti općinska i gradska vijeća, kao i Skupština Grada Zagreba, je porez na korištenje javnih površina. Predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave donose vlastitu odluku o obveznicima poreza, visini plaćanja poreza te definiranju površine u općini i gradu koja se smatra javnom površinom. Porezni

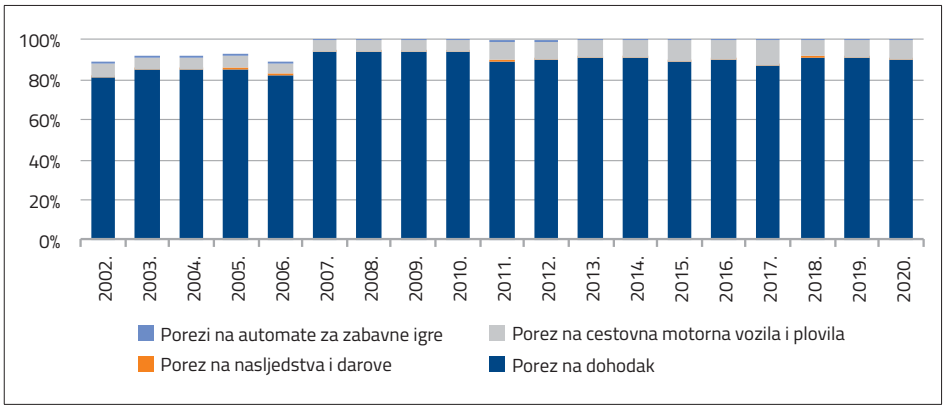
prihodi od poreza na korištenje javnih površina su izuzetno ograničeni po vrijednosti i iznose svega 0,3 posto prihoda u proračunima gradova. To znači da prihodi od tog lokalnog poreza kod kojeg je najviša razina samostalnosti tek neznatno pridonose ukupnoj poreznoj samostalnosti općina i gradova.

Minimalnu razinu samostalnosti imaju općine, gradovi i Grad Zagreb kod stjecanja prihoda od poreza na promet nekretnina koji je zajednički porez koji se dijeli između jedinica lokalne samouprave. Minimalna razina samostalnosti je u tome što poreznu osnovicu ne utvrđuje lokalna, nego središnja državna vlast (porezna uprava), kao i poreznu stopu koja je utvrđena u Zakonu o porezu na promet nekretnina.

Općine, gradovi i županije imaju tek minimalnu razinu samostalnosti u ostvarivanju prihoda od poreza na dohodak koji je zajednički porez koji se dijeli između općina, gradova, županija i Grada Zagreba. Kod tog poreznog oblika i poreznu stopu i poreznu osnovicu propisuje središnja razina vlasti, a ne jedinice lokalne i regionalne samouprave. O obilježjima poreza na dohodak kao važnog izvora financiranja jedinica lokalne i regionalne samouprave opširnije je rečeno u prethodnim dijelovima ovog rada. Slike 6.11 i 6.12 sadrže prikaz lokalnih (gradskih i općinskih) i zajedničkih poreza (porez na promet nekretnina i porez na dohodak) u ukupnim poreznim prihodima gradskih i općinskih proračuna u razdoblju 2002. – 2020. godine. Gradovi i općine od gradskih, odnosno općinskih, poreza ostvaruju tek 2,0 posto, odnosno 6,3 posto prihoda u ukupnim poreznim prihodima. Niska razina prihoda od gradskih poreza u ukupnim poreznim prihodima obilježava i Grad Zagreb, premda sa statusom grada i županije ostvaruje prihode od gradskih i županijskih poreza (slika 6.13).

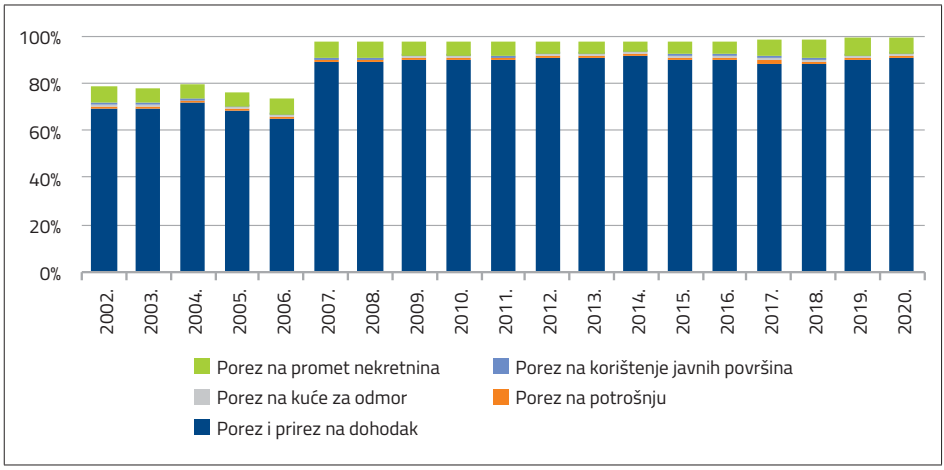
Stjecanje poreznih prihoda od županijskih poreza (porez na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila, porez na automate za zabavne igre) osigurava tek minimalnu razinu samostalnosti županijama jer fiskalna vlast na državnoj razini propisuje osnovice i porezne stope svim županijskim porezima. Na slici 6.10 prikazana je struktura prihoda od lokalnih (županijskih) poreza i zajedničkog poreza u ukupnim poreznim prihodima županijskih proračuna u razdoblju 2002. – 2020. godine. Županije veći dio svojih poreznih prihoda ostvaruju od prihoda od poreza na dohodak, dok u analiziranom devetnaestogodišnjem razdoblju ostvaruju svega 8,2 posto prihoda od županijskih poreza u ukupnim poreznim prihodima.

Slika 6.10. Prihodi od lokalnih (županijskih) poreza i zajedničkog poreza u ukupnim poreznim prihodima županijskih proračuna, 2002. – 2020., %



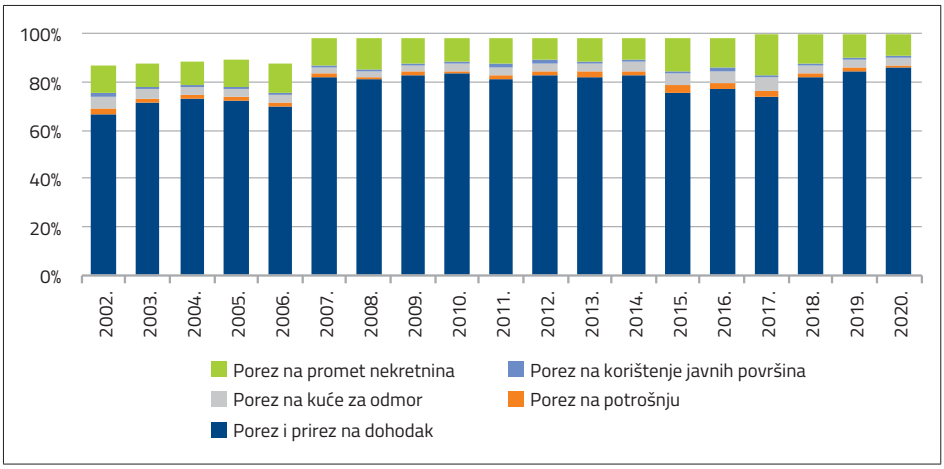
Izvor: Ministarstvo financija.

Slika 6.11. Prihodi od lokalnih (gradskih) i zajedničkih poreza u ukupnim poreznim prihodima gradskih proračuna, 2002. – 2020., %



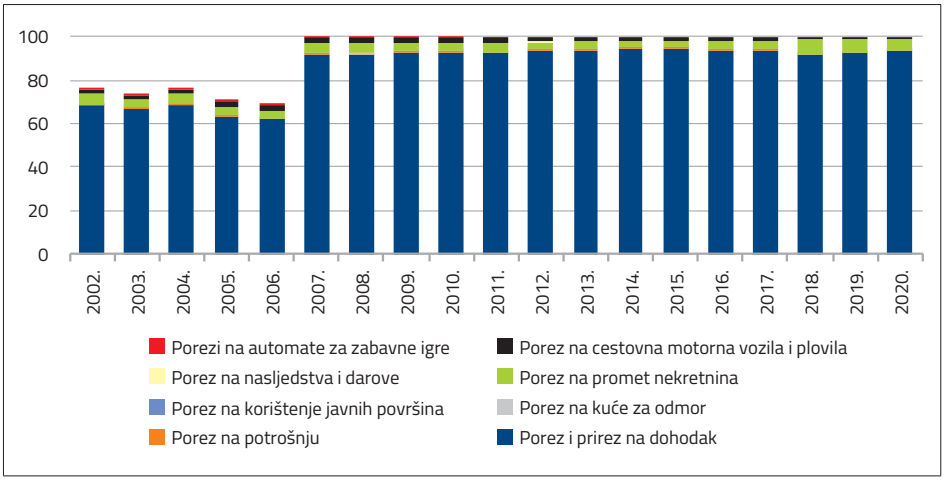
Izvor: Ministarstvo financija.

Slika 6.12. Prihodi od lokalnih (općinskih) i zajedničkih poreza u ukupnim poreznim prihodima općinskih proračuna, 2002. – 2020., %



Izvor: Ministarstvo financija.

Slika 6.13. Prihodi od lokalnih i zajedničkih poreza u ukupnim poreznim prihodima proračuna Grada Zagreba, 2002. – 2020., %

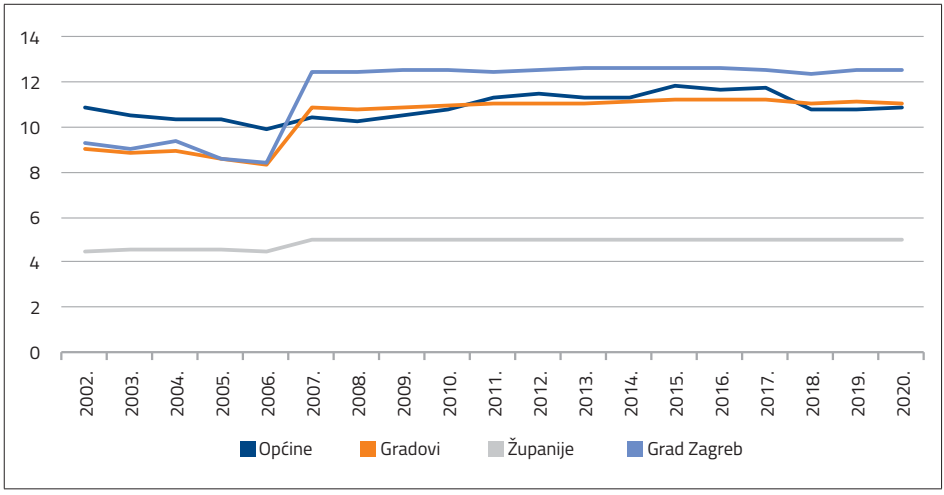


Izvor: Ministarstvo financija.

6.5. Rezultati

Za općine (429), gradove (127), županije (20) i Grad Zagreb izračunat je indeks porezne samostalnosti u razdoblju 2002. – 2020. godine (slika 6.14) korištenjem OECD-ove metodologije (OECD, 1999). Rezultati analize pokazuju u konkretnim brojkama u kojoj mjeri postojeći zakonodavni okvir dopušta jedinicama lokalne i regionalne samouprave samostalno utvrditi i kontrolirati mogućnost ostvarenja poreznih prihoda. Na taj se način utvrđuje kolike su njihove mogućnosti da poreznim prihodima samostalno financiraju lokalne javne usluge koje pružaju građanima i poduzetnicima. Iz vrijednosti samog indeksa može se zaključiti jesu li jedinicama lokalne i regionalne samouprave porezni prihodi izdašan način osiguranja sredstava za dodatna ulaganja kojima će se unaprijediti sustav lokalnih javnih usluga i dobara.

Slika 6.14. Indeks porezne samostalnosti općina, gradova, županija i Grada Zagreba, 2002. – 2020.



Izvor: Izračun autorice na temelju podataka Ministarstva financija.

U gotovo dva desetljeća analiziranog razdoblja uočavamo da su vrijednosti indeksa porezne samostalnosti županija gotovo nepromijenjene, da su na izuzetno niskoj razini i da su se kretale u rasponu od 4,4 (2006.) do 5,0 (2008.). U slučaju potpune fiskalne decentralizacije i porezne samostalnosti jedinica lokalne i regionalne samouprave indeks

porezne samostalnosti iznosio bi 100. Kod gradova je zabilježeno nešto drukčije kretanje indeksa porezne samostalnosti. On je rastao s 8,3 (2006.) na 11,2 (2017.). Što se tiče Grada Zagreba, njegov indeks porezne samostalnosti je tijekom cijelog analiziranog razdoblja najviši po vrijednosti među svim jedinicama lokalne samouprave i dosegao je 12,6 (2014.). To nas ne treba čuditi jer zbog statusa koji Grad Zagreb ima (istovremeno je grad i županija) ostvaruje najveći udio u porezu na dohodak te ima najvišu stopu prireza porezu na dohodak. Indeks porezne samostalnosti Grada Zagreba povećavao se tijekom analiziranih fiskalnih godina. Trend povećanja indeksa fiskalne samostalnosti Grada Zagreba je kontinuiran u analiziranom razdoblju i po vrijednosti nadmašuje indeks svih ostalih gradova (slika 6.14). Podaci o visini zagrebačkog indeksa porezne samostalnosti ukazuju na činjenicu da mu njegovi porezni prihodi, u usporedbi s drugim gradovima, osiguravaju relativno izdašno financiranje javnih poslova. To je rezultat visoke stope prireza porezu na dohodak te koncentracije poduzeća i stanovnika u glavnom gradu koji su porezni obveznici toga grada. Istodobno, bilo kakva promjena u poreznom sustavu donosi promjene u visini prikupljenih poreznih prihoda u blagajni svakog grada, općine ili županije, a time i indeksa porezne samostalnosti. Indeks porezne samostalnosti općina u razdoblju 2002. – 2006. po vrijednosti nadmašuje onaj koji se odnosi na gradove, potom je nekoliko uzastopnih godina njegova vrijednost ispod razine vrijednosti indeksa porezne samostalnosti gradova, da bi ponovno od 2011. godine odgovarajući indeks koji se odnosi na općine nadmašio onaj koji se odnosi na gradove. Posljednje tri godine vrijednost indeksa je ponovno u korist onoga koji pokazuje poreznu samostalnost gradova.

6.6. Zaključak

Posljednjih desetljeća mnoge europske države nastoje ojačati samostalnost jedinica lokalne i regionalne samouprave. Od 1990-ih do danas porasla je samostalnost lokalnih jedinica u većini europskih država, pa i na jugoistoku Europe.

Podaci o vrijednosti indeksa porezne samostalnosti govore o ograničenoj poreznoj samostalnosti općina, gradova i županija, što dovodi pod znak pitanja njihove mogućnosti financiranja postojeće razine javne potrošnje, a još više mogućnosti da preuzmu nove odgovornosti u pružanju javnih usluga i osiguraju javna dobra građanima i poduzetnicima. To znači da će se postojeća razina porezne samostalnosti promijeniti bilo kakvom promjenom u porezima kojima se financiraju jedinice lokalne i regionalne samouprave, što će izravno utjecati na ostvarivanje poreznih prihoda u općinskim, gradskim i županijskim blagajnama.

Rezultati provedenog istraživanja o poreznoj samostalnosti hrvatskih općina, gradova, županija i Grada Zagreba ukazuju da je porezna samostalnost ograničena te da, u usporedbi s razvijenim europskim državama, Hrvatska ima nizak stupanj porezne samostalnosti. To pokazuju i rezultati provedenog istraživanja za Hrvatsku, koji su usporedivi s istraživanjem koje su proveli Ladner, Keuffer i Baldersheim (2015). Porezna samostalnost općina, gradova, županija i Grada Zagreba je ograničena pa ne mogu samostalno utvrđivati porezne stope i osnovice, ne mogu određivati kako potrošiti prikupljena javna sredstva te kako pružati javne usluge građanima i poduzetnicima koji žive i rade u lokalnoj zajednici ili na širem području. Štoviše, općine i županije nisu sposobne bez pomoći središnje države podmirivati postojeću razinu javnih usluga stanovnicima i poduzetnicima te upravljati svojim razvojem.

Viđenje buduće funkcijske i fiskalne decentralizacije te teritorijalne organizacije države je izuzetno važno kada se ima na umu efikasno i učinkovito pružanje javnih usluga. Tu postoje dvije krajnosti. Jedna je zadržavanje postojeće raspodjele nadležnosti u pružanju javnih usluga između javnih tijela na nacionalnoj razini i onih na lokalnoj i regionalnoj razini vlasti i s tim povezanog financiranja i porezne samostalnosti. Druga znači veću spremnost da se lokalnoj ili regionalnoj razini (općinama, gradovima, Gradu Zagrebu ili županijama) dodijele i/ili prenesu veće ovlasti i financije (uključivo i veća fiskalna samostalnost) za obavljanje javnih funkcija. Prva krajnost znači zadržavanje postojeće, a druga povećanje razine funkcijske i fiskalne decentralizacije te jačanje uloge i odgovornosti lokalne i regionalne razine vlasti. Sve to treba sagledati kao dio cjeline koja se odnosi na sadašnju veliku razinu fragmentiranosti i preklapanja odgovornosti u raspodjeli javnih poslova između državne s jedne i lokalne i regionalne razine s druge strane. Promjene u tom dijelu javne uprave trebale bi dovesti do efikasnije javne uprave i preduvjeta za bolje upravljanje javnim financijama i povećanja efikasnosti javnih rashoda i učinkovitosti u postizanju rezultata provedenih javnih politika.

Literatura

Aristovnik, A. (2012). Fiscal decentralization in Eastern Europe: Trends and selected issues. *Transylvanian Review of Administrative Sciences, 37*, 5-22.
doi: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2187475

Arzaghi, M. i Henderson, J. V. (2005). Why countries are fiscally decentralizing. *Journal of Public Economics*, *89*(7), 1157-1189. doi: https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2003.10.009

Bahl, R. W. i Nath, S. (1986). Public expenditure decentralization in developing countries. *Environment and Planning C: Government and Policy*, *4*(4), 405-418. doi: https://doi.org/10.1068/c040405

Beer-Tóth, K. (2009). *Local financial autonomy in theory and practice: The impact of fiscal decentralisation in Hungary*. Fribourg: University of Fribourg Switzerland. Preuzeto s: https://www.worldcat.org/title/local-financial-autonomy-in-theory-and-practice-the-impact-of-fiscal-decentralisation-in-hungary/oclc/890672191?referer=di&ht=edition

Bird, R. M. (1993). Threading the fiscal labyrinth: Some issues in fiscal decentralization. *National Tax Journal*, *46*, 207-27. doi: https://doi.org/10.1086/NTJ41789011

Blanco, F. A., Delgado, F. J. i Presno, M. J. (2020). Fiscal decentralization policies in the EU: A comparative analysis through a club convergence analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, *22*(3), 226–249.
doi: https://doi.org/10.1080/13876988.2019.1616941

Blöchliger, H. i King, D. (2005). Fiscal autonomy of sub-central governments. *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government Working Papers No. 2.* Paris: OECD Publishing. Preuzeto s: https://www.oecd.org/ctp/federalism/37388375.pdf

Blöchliger, H. i Rabesona, J. (2009). The fiscal autonomy of sub-central governments: An update. *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government Working Papers No. 9*. Paris: OECD Publishing. Preuzeto s: https://www.oecd.org/tax/federalism/42982242.pdf

Boetti, L., Piacenza, M. i Turati, G. (2012). Decentralization and local governments' performance: How does fiscal autonomy affect spending efficiency? *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, *68*(3), 269–302. Preuzeto s: http://www.jstor.org/stable/23272573

Boyn, G. A. (1996). Competition and local government: A public choice perspective. *Urban Studies*, *33*(4-5), 703–721. doi: https://doi.org/10.1080/00420989650011799

Chapman, J. I. (1999). Local government, fiscal autonomy and fiscal stress: The case of California. *Lincoln Institute of Land Policy Working Paper*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Preuzeto s: http://www.lincolninst.edu/subcenters/property

Cigu, E. (2014). An approach of local financial autonomy and implication over sustainable development in the knowledge society. *Journal of Public Administration, Finance and Law*, *6*, 44–53. Preuzeto s: https://www.jopafl.com/uploads/issue6/jopafl_6.pdf

Clark, G. L. (1984). A theory of local autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, *74*(2), 195–208. doi: https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.1984.tb01448.x

Dougherty, S., Harding, M. i Reschovsky, A. (2019). Twenty years of tax autonomy across levels of government: Measurement and applications. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 29*. Paris: OECD Publishing. doi: https://doi.org/10.1787/ca7ebc02-en

Ebel, R. D. i Yilmaz, S. (2003). On the measurement and impact of fiscal decentralization. U J. Alm i J. Martinez-Vazquez (Ur.), *Public Finance in Developing and Transition Countries: Essays in Honour of Richard M. Bird* (str. 101–120). Cheltenham: Edward Elgar Press.

Ghuman, B. S. i Singh, R. (2013). Decentralization and delivery of public services in Asia. *Policy and Society*, *32*(1), 7–21. doi: https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.02.001

Kapidani, M. (2018). A comparative analysis of local government financial autonomy in Albania. *Journal of Business, Economics and Finance (JBEF)*, *7*(1), 1–9. doi: http://doi.org/10.17261/Pressacademia.2018.790

Kim, J., Lotz, J. i Blöchliger, H. (2013). *Measuring fiscal decentralization: Concepts and policies.* Preuzeto s: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/measuring-fiscal-decentralisation_9789264174849-en#page3

Ladner, A. i Keuffer, N. (2021). Creating an index of local autonomy – theoretical, conceptual, and empirical issues. *Regional & Federal Studies*, *31*(2), 209–234. doi: https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1464443

Ladner, A., Keuffer, N. i Baldersheim, H. (2015). *Local autonomy index for European countries (1990–2014), Release 1.0.* Bruxelles: European Commission. Preuzeto s: http://hdl.handle.net/10993/23830

Ladner, A., Keuffer, N. i Baldersheim, H. (2016). Measuring local autonomy in 39 countries (1990–2014). *Regional & Federal Studies*, *26*(3), 321–357. doi: https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911

Martinez-Vázquez, J., Lago-Peñas, S. i Sacchi, A. (2017). The impact of fiscal decentralization: A survey. *Journal of Economic Surveys, 31*(4), 1095–1129. doi: https://doi.org/10.1111/joes.12182

Martínez-Vázquez, J. i Timofeev, A. (2010). Decentralization measures revisited. *Public Finance and Management*, *10*(1), 13–47. Preuzeto s: https://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp0913.pdf

OECD (1999). Taxing powers of state and local government. *OECD Tax Policy Studies No. 1.* Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Oulasvirta, L. i Turala, M. (2009). Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments. *International Review of Administrative Sciences*, *75*(2), 311–332. doi: https://doi.org/10.1177/0020852309104178

Pola, G. (2016). *Principles and practices of fiscal autonomy: Experiences, debates and prospects*. New York: Routledge.

Psycharis, Y., Zoi, M. i Iliopoulou, S. (2016). Decentralization and local government fiscal autonomy: Evidence from the Greek municipalities. *Environment and Planning C: Government and Policy*, *34*(2), 262–280. doi: https://doi.org/10.1177/0263774X15614153

Satoła, Ł., Standar, A. i Kozera, A. (2019). Financial autonomy of local government units: evidence from Polish rural municipalities. *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, *17*(2), 321–342. doi: https://doi.org/10.4335/17.2.321-342(2019)

Scutariu, A. L. i Scutariu, P. (2015). The link between financial autonomy and local development. The case of Romania. *Procedia Economics and Finance*, *32*, 542–549. doi: https://doi.org/10.1016/S2212-5671(15)01430-6

Wolman, H. i Goldsmith, M. (1990). Local autonomy as a meaningful analytic concept: Comparing local government in the United States and the United Kingdom. *Urban Affairs Quarterly*, *26*(1), 3–27. Preuzeto s:
https://www.deepdyve.com/lp/sage/localautonomy-as-a-meaningful-analytic-concept-t9prP3VLFk?key=sage

ČETVRTI DIO

KAPACITETI LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE: IZAZOVI ZA VOĐENJE JAVNIH POLITIKA

7. INTEGRIRANI PRISTUP URBANOM RAZVOJU – HRVATSKA ISKUSTVA

Jakša Puljiz
Institut za razvoj i
međunarodne odnose
jpuljiz@irmo.hr

Sažetak

Kohezijska politika Europske unije već dulje vremena pokušava formulirati svoju urbanu dimenziju. Posljednje promjene koje se odnose na razdoblje 2014. – 2020. donijele su niz promjena s ciljem jačanja integriranog pristupa urbanom razvoju. U takvim okolnostima Republika Hrvatska dobila je priliku za konačno formuliranje *policy* pristupa urbanom razvoju s vrlo konkretnim financijskim i drugim mehanizmima koji omogućuju visoki stupanj konkretizacije samog pristupa. U ovom se radu razmatraju ključni koraci koje su nositelji javnih politika poduzeli u području integriranog pristupa urbanom razvoju te se ocjenjuje do koje mjere je integrirani pristup doista i ostvaren. Za tu je potrebu razvijen poseban okvir za procjenu uspješnosti integriranog pristupa. Temeljem analize dokumentacije te usporedbom pristupa u Hrvatskoj i drugim zemljama članicama zaključuje se da je u Hrvatskoj primijenjen relativno ambiciozan pristup u pogledu korištenja fondova kohezijske politike za potrebe integriranog urbanog razvoja kao i da su u relativno kratkom razdoblju ostvareni značajni učinci. Oni se očituju ne samo u pogledu razine financiranja razvojnih projekata već i kroz značajno jačanje institucionalnih kapaciteta i suradnje na različitim teritorijalnim razinama. Najveći izazov predstavlja ostvarenje integriranog pristupa na projektnoj razini, što nije samo hrvatska specifičnost već izazov za cijelu Europsku uniju.

Ključne riječi: EU kohezijska politika, integrirani urbani razvoj, strategije razvoja urbanih područja

7.1. Uvod

Pristupanje Europskoj uniji (EU) donijelo je Hrvatskoj brojne nove mogućnosti poticanja razvoja na različitim teritorijalnim razinama, ponajviše zahvaljujući izdašnim financijskim sredstvima dostupnim putem fondova kohezijske politike. Pored važnog financijskog učinka, pristupanje EU-u omogućilo je primjenu novih koncepcija poticanja razvoja. Jedno od područja gdje je to bilo posebno vidljivo jest urbani razvoj. Do ulaska u EU Hrvatska nije imala razvijen(e) koncept(e) poticanja urbanog razvoja koji bi uključivali jasan zakonodavni, strateški i financijski okvir djelovanja dionika s nacionalne i lokalne razine. Ulaskom u EU, izradom operativnih programa za potrebe korištenja fondova kohezijske politike u razdoblju 2014. – 2020. te donošenjem novog Zakona o regionalnom razvoju 2014. godine stvorene su temeljne pretpostavke za primjenu jasno strukturiranog pristupa poticanju urbanog razvoja u skladu s temeljnim okvirom koji propisuje kohezijska politika, odnosno koji odražava suvremeni pristup urbanom razvoju prihvaćen od strane država članica Unije. Sedam godina nakon pristupanja Uniji sazrelo je vrijeme da se analiziraju prvi rezultati u pogledu poticanja urbanog razvoja pomoću instrumenata kohezijske politike kao i učinci primjene odredbi Zakona o regionalnom razvoju koji se odnose na urbani razvoj.

Integrirani pristup razvoju urbanih područja u Hrvatskoj vrlo je rijetko tema znanstvenih radova. Juras Anić (2012) analizira uključenost problematike urbanog razvoja u okviru regionalne politike Hrvatske te ukazuje na nedovoljnu zastupljenost suvremenog pristupa urbanom razvoju u tadašnjem zakonodavnom i strateško-planskom okviru regionalne politike. Maleković, Keser i Puljiz (2015) razmatraju nove mogućnosti poticanja urbanog razvoja koje donosi članstvo u EU-u, ali i različita ograničenja s kojima se gradovi suočavaju u njihovom budućem iskorištavanju, pri čemu se ističu slaba iskustva gradova s korištenjem fondova EU-a u pretpristupnom razdoblju. Katurić, Šmit, Hajdinjak i Kranjec (2019) uspoređuju praksu prostornog i strateškog planiranja za grad Zagreb i još tri europska grada te ukazuju na važnost integriranog pristupa u planiranju, ali i provedbi razvojnih projekata. Iharoš i Careva (2020) analiziraju postupak odabira projekata u okviru mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU) te naglašavaju problem manjka interdisciplinarnog dijaloga u pripremi i provedbi urbanih projekata, što posljedično dovodi do poteškoća u ugovaranju i realizaciji projekata.

Ovim se radom želi doprinijeti boljem razumijevanju integriranog pristupa urbanom razvoju kroz analizu ključnih obilježja integriranog pristupa poticanju razvoja urbanih sredina u Hrvatskoj u okviru kohezijske politike u razdoblju 2014. – 2020. Posebna je pažnja posvećena pitanju ocjene uspješnosti integriranog pristupa poticanju razvoja, a koji bi trebao predstavljati istaknutu dodanu vrijednosti cjelokupnog pristupa poticanju urbanog razvoja. Prije same analize hrvatskog iskustva, u idućem se poglavlju objašnjava

okvir politike urbanog razvoja na razini Europske unije s naglaskom na ulogu kohezijske politike.

7.2. Evolucija pristupa urbanom razvoju u kontekstu kohezijske politike EU-a

7.2.1. Urbani razvoj i kohezijska politika u razdoblju 1989. – 2014.

Premda je kohezijska politika usmjerena prvenstveno na nacionalnu i regionalnu razinu, odnosno na pitanje smanjenja razlika u razvijenosti na razini država članica te na razini europskih regija, visoka koncentracija stanovništva u gradovima neminovno vodi do povezanosti između kohezijske politike i gradova kao lokacija provedbe brojnih financiranih projekata. Na taj način kohezijska politika implicitno postaje važan oblik podržavanja urbanog razvoja, a posebno u zemljama članicama koje su glavni korisnici sredstava kohezijske politike. Pored samog financiranja koje završava u gradskim područjima, u okviru kohezijske politike još se od kraja 80-ih godina prošlog stoljeća razvijaju posebni pristupi eksplicitno usmjereni ka poticanju specifičnih potreba gradova. Riječ je o različitim inicijativama kao što su Pokusni urbani projekti (Urban Pilot Projects), zatim URBAN I te URBAN II inicijativa koje su imale za cilj poboljšati različite aspekte funkcioniranja gradova, a posebno u pogledu urbane obnove zapuštenijih dijelova gradova s istaknutim socijalnim problemima. Pokretanje ovih inicijativa je dobrim dijelom rezultat brojnih akademskih i *policy* rasprava te novijih shvaćanja o utjecaju procesa globalizacije na gradove, a koji su posebno bili vidljivi u području urbanog siromaštva i isključenosti, ubrzane deindustrijalizacije i dr. (Atkinson, 2000; Le Galès, 2002; Murie i Musterd, 2004; van den Berg, Braun i van der Meer, 2007). Posebno važna obilježja ovih inicijativa su visoki stupanj uključenosti lokalnih dionika u planiranje i provedbu inicijative te naglašeni višedimenzionalni karakter. Njima su se financirala ulaganja u područjima kao što su fizička obnova zapostavljenih gradskih četvrti, razvoj lokalnog gospodarstva i zapošljavanje, mjere za očuvanje okoliša, mobilnosti i javnog prijevoza te inicijative u području kulture (Juras Anić, 2012). Premda su uložena sredstva u provedbu ovih inicijativa bila vrlo ograničena u odnosu na ukupni proračun kohezijske politike, rezultati provedbe su pokazali kako je takav, integrirani pristup poticanju specifičnih potreba urbanih područja opravdao očekivanja te da predstavlja jedan inovativan način adresiranja izazova urbanih područja (Carpenter, 2006; Frank, 2006)[1].

Pored pokretanja i provedbe inicijativa tipa URBAN, Europska komisija (EK) je tijekom 90-ih godina pripremila niz dokumenata koji su imali za cilj poticanje šire rasprave o urbanom razvoju u EU-u. Posebno se mogu istaknuti dokumenti: „Prema urbanoj agendi u Europskoj

[1] U okviru URBAN I i URBAN II inicijative je u razdoblju 1994. – 2006. uloženo oko 1,6 milijardi eura na području cijele Europske unije.

uniji" (EK, 1997) i „Održivi urbani razvoj u Europskoj uniji: okvir za akciju" (EK, 1998). Oba dokumenta su vrlo snažno promovirala višesektorski pristup urbanom razvoju, a posebno su naglasila potrebu za višerazinskim pristupom koji će uključiti sve relevantne dionike u proces provedbe, kako bi se osigurala što bolja vertikalna i horizontalna integracija aktivnosti. U dokumentima je također jasno istaknuto kako se neće predlagati dodatne ovlasti za EK u pogledu koordinacije i upravljanja politikom urbanog razvoja koje tako i dalje ostaju područje nacionalnih ovlasti država članica. Istovremeno s aktivnostima EK-a, na razini nadležnih ministara država članica vodile su se kontinuirane rasprave o pitanju urbanog razvoja i urbane politike. Rezultati suradnje država članica prezentirani su u obliku niza zajedničkih dokumenata, među kojima se posebno ističe „Lajpciška povelja o održivim europskim gradovima" usvojena 2007. godine od strane ministara zemalja članica zaduženih za urbani razvoj. U njoj se razmatra idealan model europskog grada 21. stoljeća te se posebno naglašava potreba primjene integriranog urbanog razvoja kao razvojnog koncepta na nacionalnoj razini kao i na razini EU-a.[2]

Potrebno je istaknuti još dva važna aspekta koja su dodatno utjecala na djelovanje EK-a u području urbanog razvoja u drugoj polovici 2000-tih. Premda je URBAN inicijativa ocijenjena kao vrlo pozitivna u smislu ostvarenih rezultata, kako u pogledu revitalizacije pojedinih gradskih područja suočenih sa značajnim urbanim izazovima tako i u pogledu *policy* učenja, jedna kritika pristupa se odnosila na izrazitu selektivnost ciljanih područja.[3] Naime, u provedbu URBAN I inicijative bilo je uključeno 118, a u provedbu URBAN II inicijative svega 70 urbanih područja, što je značilo da je značajan broj europskih gradova bio izostavljen (Cotella, 2019). Ovo je pitanje dodatno došlo do izražaja nakon pristupanja 12 novih zemalja članica 2004. godine, a čiji gradovi nisu bili uključeni u provedbu inicijative. Drugi važan aspekt jest sve snažnije shvaćanje i naglašavanje gradova kao pokretača razvoja te centara gospodarske konkurentnosti, što je dovelo do stvaranja novih paradigmi razvoja povezanih s kreativnošću i inovacijama kao ključnim faktorima (Florida, 2002; Cocchia, 2014). Posljedično, u EU-u se uloga gradova počela povezivati s provedbom Lisabonsko-geteborške strategije poticanja konkurentnosti Europske unije (Atkinson i Zimmermann, 2016). U takvim okolnostima EK je predložio dva važna noviteta u pristupu urbanom razvoju u financijskoj perspektivi 2007. – 2013.:

- integraciju URBAN inicijative u operativne programe kao temeljne instrumente provedbe kohezijske politike.[4] Time se željelo dodatno proširiti mogućnosti financiranja

[2] U studenom 2020. godine ministri zemalja članica EU-a nadležni za urbanu politiku usvojili su tzv. Novu Lajpcišku povelju koja naglašava važnost integriranog i održivog urbanog razvoja utvrđujući pritom načela dobrog urbanog upravljanja.

[3] Detaljniji uvid u rezultate provedbe URBAN II inicijative se može naći u EK (2004) i EK (2010).

[4] U literaturi na engleskom jeziku se ovaj korak obično označava kao *mainstreaming of urban policy*.

projekata u gradovima, uključujući ulaganja kohezijske politike u jačanje inovacijskih kapaciteta gradova.

- mogućnost financiranja projekata urbanog razvoja uz pomoć financijskog instrumenta JESSICA koji su zajednički pripremili EK i Europska investicijska banka. Umjesto bespovratnih sredstava kroz ovaj se instrument gradovima ponudila mogućnost dobivanja povoljnih zajmova, jamstava ili ulaganja u vlasnički kapital za različite vrste urbanih projekata te uz sudjelovanje privatnog sektora kao kreditora.

Prva promjena je omogućila korištenje sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) za projekte urbanog razvoja kod svih gradova u EU-u (s obzirom na to da su sve regije u EU-u imale pravo na korištenje sredstava EFRR-a). Međutim, EU regulativa koja je uređivala korištenje fondova kohezijske politike za razdoblje 2007. – 2013. nije predvidjela nikakvu obvezu zemalja članica vezano za planiranje specifičnih iznosa ulaganja namijenjenih poticanju urbanog razvoja u skladu s integriranim i višerazinskim pristupom na tragu zaključaka iz Lajpciške povelje. Izostanak odgovarajućih „osigurača" za primjenu integriranog pristupa je imalo za posljedicu da su nacionalna upravljačka tijela nadležna za provedbu operativnih programa odlučila da se većina aktivnosti u području urbanog razvoja financira u okviru klasičnog, sektorskog, pristupa te bez ikakve dodjele odgovornosti gradovima u pogledu postupaka odabira projekata (Atkinson, 2014). Postupak odabira projekata je bio organiziran od strane nacionalne ili regionalne razine kao natjecateljski, što je značilo da gradovi nisu imali nikakvo jamstvo da će pripremljeni projekti u konačnici biti odabrani. Takav je pristup očekivano znatno otežao planiranje projektnih aktivnosti na jedan integrirani način u kojem bi se stvarale poveznice i sinergije između različitih projekata urbanog razvoja (Cotella, 2019).

Drugom se promjenom željelo povećati ukupni financijski kapacitet ulaganja u urbani razvoj, a posebno kroz aktiviranje ulaganja privatnog sektora, što je bilo na tragu promoviranja ciljeva Lisabonsko-geteborške strategije. Rezultati provedbe su, međutim, bili slabiji od očekivanja. Pokazalo se da se gradovi navikli na korištenje bespovratnih sredstava vrlo teško prilagođavaju znatno zahtjevnijim načinima financiranja kao što je bio instrument JESSICA, a koji, između ostaloga, traže određena specifična znanja i vještine koje mnogi gradovi nisu imali. Stoga je korištenje instrumenta bilo vrlo usporeno te je tek krajem financijske perspektive došlo do nešto veće razine iskorištenosti, ali su pritom ciljevi angažiranja privatnog kapitala ostali u najvećoj mjeri neostvareni (Nadler i Nadler, 2018).

7.2.2. Pristup kohezijske politike integriranom urbanom razvoju u razdoblju 2014. – 2020.

Uočeni nedostaci u provedbi aktivnosti u području urbanog razvoja kao i rastuće shvaćanje o potrebi snažnije primjene teritorijalnog pristupa u provedbi EU politika imali su za posljedicu ponovno osnaživanje urbane dimenzije kohezijske politike u financijskoj perspektivi 2014. – 2020. Jedan od važnih poticaja promjene pristupa bilo je dodavanje teritorijalne kohezije kao ravnopravnog cilja Unije pored već ranije utvrđene ekonomske i socijalne kohezije u same osnivačke ugovore Europske unije, odnosno u Ugovor iz Lisabona iz 2009. čime je EU poslao snažnu poruku da je teritorij važan faktor promicanja konkurentnosti kao i adresiranja regionalnih i socijalnih nejednakosti (Faludi i Peyrony, 2011). Također, na promjenu pristupa utjecao je snažan odjek izvještaja koji je pripremio Fabrizio Barca 2009. (Barca, 2009), a u kojem je posebno istaknuta potreba snažnijeg teritorijalnog pristupa u planiranju i provedbi kohezijske politike (engl. *place-based approach*). U takvim okolnostima EK je predložio niz promjena koje su imale za cilj jače pozicionirati teritorijalnu, a posebno urbanu dimenziju u zakonodavnom paketu kohezijske politike za razdoblje 2014. – 2020. U konačnici su usvojene sljedeće važne odredbe zakonodavnog paketa:

- utvrđena je obvezna minimalna razina ulaganja za održivi urbani razvoj u visini od 5 posto ukupno dodijeljenih sredstava zemlji članici putem EFRR-a

- uvedeni su novi instrumenti za provedbu integriranog pristupa: Integrirana teritorijalna ulaganja (ITU) i Lokalni razvoj pod vodstvom zajednice (CLLD)[5]. Njihova se primjena temelji na izradi teritorijalnih strategija te omogućuju kombiniranje različitih fondova kohezijske politike.[6] Oba pristupa podrazumijevaju prenošenje određenih upravljačkih ovlasti na lokalne vlasti. U slučaju ITU-a to je postupak odabira projekata, dok se u slučaju CLLD-a cjelokupna provedba osigurava putem tzv. lokalnih akcijskih grupa.

- EK je dobio na upravljanje 330 milijuna eura za financiranje inovativnih aktivnosti u području održivog urbanog razvoja.

[5] Integrirana teritorijalna ulaganja će se u nastavku teksta zamijeniti akronimom ITU, dok će se Lokalni razvoj pod vodstvom zajednice zamijeniti akronimom CLLD iz razloga što je u stručnoj i akademskoj praksi zaživjelo korištenje upravo tog akronima, premda se on odnosi na izvorni naziv na engleskom (*Community-Led Local Development*).

[6] Najvažnija razlika koju EU zakonodavstvo propisuje između ITU i CLLD pristupa je u tome što su kod ITU pristupa nositelji provedbe lokalne vlasti, dok CLLD-om upravljaju lokalne akcijske grupe sastavljene od predstavnika javnog i privatnog sektora. Druga važna razlika je što CLLD može obuhvatiti područje s maksimalno 150 tisuća stanovnika, dok kod ITU pristupa ne postoje takva ograničenja. CLLD inače baštini tradiciju iz tzv. LEADER pristupa (akronim od franc. *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*) razvijenog u okviru Zajedničke poljoprivredne politike, zbog čega se puno češće primjenjuje u ruralnim nego u urbanim područjima.

Temeljem odredbi iz EU uredbi zemlje članice imale su tri mogućnosti kako planirati ulaganja u održivi urbani razvoj u okviru operativnih programa kohezijske politike u razdoblju 2014. – 2020.:

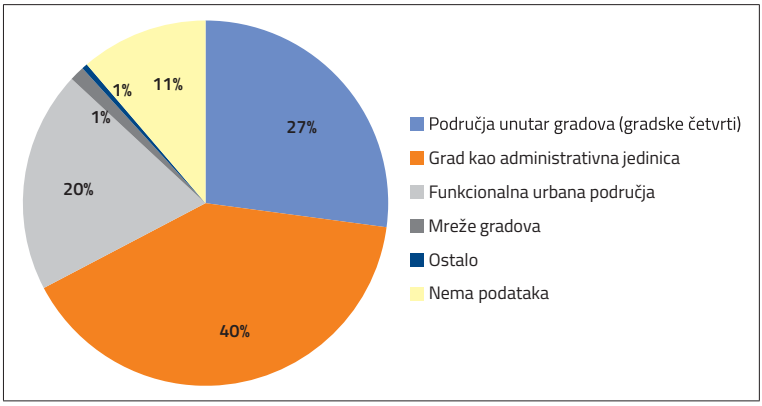
- putem posebnog operativnog programa koji se odnosi samo na održivi urbani razvoj
- putem posebne prioritetne osi u okviru operativnog programa, a koja ima višesektorski karakter
- putem ITU-a što podrazumijeva planiranje ulaganja iz barem dvije prioritetne osi jednog ili više operativnih programa.

Dok su prve dvije opcije postojale i ranije, treća opcija predstavlja novinu. U kojoj mjeri su nove mogućnosti u konačnici iskorištene ovisi u najvećoj mjeri o izboru nadležnih tijela samih zemalja članica, s obzirom na to da zakonodavstvo Unije i dalje ostavlja dosta prostora za različite odabire modaliteta korištenja fondova kohezijske politike kada je u pitanju integrirani urbani razvoj. Prema podacima EK-a u razdoblju 2014. – 2020. uloženo je oko 16,9 milijardi eura za provedbu strategija održivog urbanog razvoja diljem EU-a kojima upravljaju gradovi i općine.[7] To je najveći iznos ulaganja za integrirani pristup urbanom razvoju u povijesti EU proračuna, što ujedno potvrđuje ključnu ulogu kohezijske politike kad je riječ o urbanoj agendi Europske unije. Nadalje, podaci EK-a otkrivaju da je od 985 strategija održivog urbanog razvoja čak njih 76 posto financirano iz Europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova putem višesektorske prioritetne osi, a svega njih 22 posto putem ITU mehanizma, dok je zanemariv broj strategija čija je provedba financirana putem CLLD mehanizma ili kroz poseban operativni program.[8] Iz toga se može zaključiti kako su zemlje članice tek u manjoj mjeri iskoristile mogućnosti financiranja urbanog razvoja putem ITU mehanizama, dok je korištenje CLLD-a izuzetno rijetko. Također je primjetan prilično različit pristup zemalja članica kad je riječ o geografskom obuhvatu strategija. U 40 posto slučajeva strategije su se usmjerile na administrativno područje grada, u 27 posto slučajeva je bila riječ o području unutar grada (gradska četvrt), a tek u 20 posto slučajeva je strategija obuhvatila šire, odnosno funkcionalno urbano područje.

[7] Podaci preuzeti 15.12.2021. s https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/How-does-Cohesion-Policy-support-cities-and-local-/rgzr-e44d/

[8] Podaci preuzeti 15.12.2021. s https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/where

Slika 7.1. Teritorijalni fokus strategija održivog urbanog razvoja u EU-27

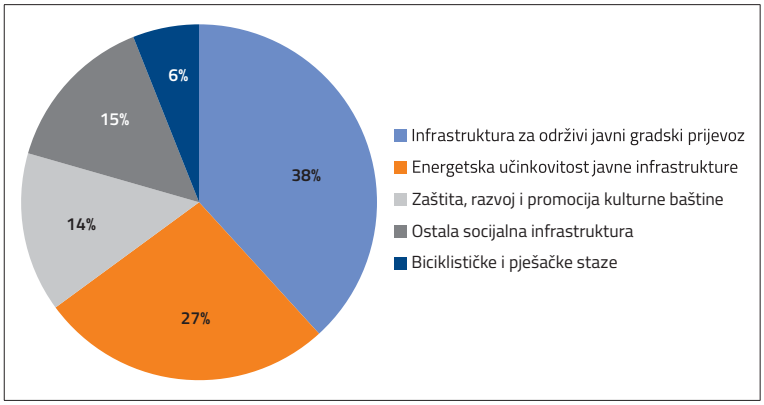


Izvor: EK, https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/where

Kad je riječ o tematskoj strukturi ulaganja, gradovi su najčešće ulagali u javni gradski prijevoz i energetsku učinkovitost, zatim u nešto manjoj mjeri u kulturnu baštinu i ostalu socijalnu infrastrukturu te u biciklističke i pješačke staze.

Nova financijska perspektiva 2021. – 2027. je donijela još veći naglasak na teritorijalni pristup razvoju. To je najviše vidljivo kroz činjenicu da se jedan od pet ključnih ciljeva kohezijske politike (Cilj 5: Europa bliže građanima) provodi isključivo kroz neki od teritorijalnih instrumenata: ITU, CLLD ili neki treći pristup koji razvije i predloži zemlja članica. Druga važna promjena je povećanje minimalnog iznosa ulaganja za održivi urbani razvoj s 5 na 8 posto ukupno dodijeljenih sredstava zemlji članici putem EFRR-a. Ta se sredstva moraju uložiti u projekte koje će odabrati gradovi na temelju vlastitih strateških dokumenata. Tu su još neke manje istaknute, ali također važne novosti kao što je ulaganje 400 milijuna eura u provedbu novog instrumenta – Europske urbane inicijative, kojom se planiraju financirati inovativne aktivnosti te jačati kapaciteti zemalja članica u području urbanog razvoja.

Slika 7.2. Struktura ulaganja strategija održivog urbanog razvoja u EU-27



Izvor: EK, https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/where

7.3. Pristup poticanju integriranog urbanog razvoja u Hrvatskoj iz ESI fondova

Sve snažnija usmjerenost kohezijske politike na urbani razvoj bila je važan čimbenik početka stvaranja hrvatskog nacionalnog okvira politike urbanog razvoja. Donošenjem novog Zakona o regionalnom razvoju 2014. godine (NN 147/14) urbana dimenzija razvoja prvi je put obuhvaćena zakonodavnim okvirom regionalne politike. Zakonom je propisana klasifikacija urbanih područja koja se dijele na:

- četiri urbane aglomeracije – sjedišta Zagreb, Split, Rijeka i Osijek, uz obvezno uključivanje susjednih JLS-ova[9]
- veća urbana područja koja obuhvaćaju jedinice s više od 35.000 stanovnika (13 jedinica)
- manja urbana područja čija središnja naselja broje više od 10.000 stanovnika ili su sjedišta županija (25 jedinica).

Zakon je također propisao mogućnost da veća i manja urbana područja mogu uključiti susjedne jedinice ili dijelove jedinica uz prethodnu suglasnost predstavničkih tijela tih jedinica. Također, prvi put je uvedena obveza izrade strategije razvoja urbanog područja

[9] Prostorni obuhvat aglomeracije se utvrđuje odlukom ministra nadležnog za regionalni razvoj, temeljem prijedloga sjedišta aglomeracije te uz prethodno mišljenje svih lokalnih jedinica uključenih u aglomeraciju te ministarstva nadležnog za prostorno uređenje.

(SRUP) uz poštivanje načela partnerstva i suradnje svih uključenih dionika u tom procesu.[10] Pritom se izrada, praćenje i vrednovanje SRUP-a mora provoditi u skladu s metodologijom koju je propisalo nadležno ministarstvo za regionalni razvoj. Nadalje, Zakon iz 2014. je predvidio sudjelovanje urbanih područja u provedbi važnog instrumenta regionalne politike – Razvojnog sporazuma, kojim se usuglašavaju razvojni prioriteti nacionalne i županijske razine te razine urbanih područja. Međutim, izmjenama i dopunama Zakona iz 2017. (NN 123/17) izostavljeno je sudjelovanje urbanih područja te je on postao instrument usuglašavanja samo nacionalne i županijske razine.

Istovremeno s pripremom novog Zakona o regionalnom razvoju, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (MRRFEU) provodilo je pripremne aktivnosti za korištenje ESI fondova za potrebe integriranog pristupa održivom urbanom razvoju. Ključne odrednice pristupa razrađene su u Sporazumu o partnerstvu Republike Hrvatske (MRRFEU, 2014). RH se odlučila na primjenu ITU mehanizma u manjem broju najvećih urbanih područja. U konačnici je u ITU mehanizam uključeno osam urbanih područja čiji središnji gradovi imaju više od 50.000 stanovnika.[11] ITU mehanizam se financira putem tri fonda kohezijske politike te dva operativna programa. S jedne strane, takva struktura financiranja donosi jednu dodatnu razinu složenosti, posebno kada se uzme u obzir da se radi o dva posebna upravljačka tijela koja sudjeluju u provedbi ITU-a.[12] S druge strane, takva struktura otvara niz mogućnosti za raznovrsna ulaganja usklađena s potrebama urbanih područja kao i za postizanje sinergijskih učinaka između različitih vrsta ulaganja. Ukupna planirana ulaganja iznose 345 milijuna eura, od čega se na EFRR odnosi 253 milijuna eura, odnosno 5,4 posto ukupno dostupnih sredstava, što je nešto malo više od obveznog minimuma od 5 posto. Međutim, kada se tome pridodaju ostala uključena sredstva – 42 milijuna eura iz Europskog socijalnog fonda (ESF) i 50 milijuna eura iz Kohezijskog fonda (KF) – proizlazi da je RH u urbani razvoj uložila 4,1 posto ukupno dostupnih sredstava iz kohezijske politike (8,4 milijarde eura). Za usporedbu, na razini EU-27 taj udjel iznosi 3,3 posto, što pokazuje da je RH uložila relativno više u integrirani pristup održivom urbanom razvoju nego što je prosjek EU-27.

[10] Strategija razvoja urbanog područja je ekvivalent strategiji održivog urbanog razvoja u terminologiji zakonodavstva kohezijske politike.

[11] Kao što je vidljivo iz teksta Sporazuma o partnerstvu iz 2014., prvotno je bilo planirano da se za ITU mehanizam mogu kandidirati samo gradovi (i njihova funkcionalna područja) čija središnja naselja imaju više od 50.000 stanovnika. Nakon provedbe selekcijskog postupka u konačnici bi bila odabrana četiri ITU područja. Međutim, 2016. MRRFEU donosi odluku da se svih sedam gradova kandidata u konačnici odaberu za primjenu ITU mehanizma. To su: Zagreb, Split, Rijeka, Osijek, Zadar, Pula i Slavonski Brod. U 2018. odlukom Vlade RH te dodatnom odlukom MRRFEU-a iz 2020. tom je popisu pridodan Karlovac na način da se umjesto broja stanovnika u središnjem naselju uzeo u obzir ukupan broj stanovnika lokalne jedinice pa je Karlovac postao prihvatljiv za primjenu mehanizma.

[12] Upravljačko tijelo za Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. je MRRFEU, a upravljačko tijelo za Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. je Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (MROSP).

Kao što se može vidjeti iz tablice 7.1, najviše sredstava se usmjerilo za obnovu nekadašnjih industrijskih i vojnih područja te za modernizaciju sustava toplinarstva (po 23,2 posto ukupnih ulaganja). Za razliku od većine drugih zemalja članica, gradovi u Hrvatskoj imaju mogućnost ulaganja u razvoj poduzetništva (17,4 posto ukupnih ulaganja), a ostala važna područja ulaganja predstavljaju javni prijevoz te ulaganja u kulturnu baštinu u funkciji razvoja turizma. Sredstva ESF-a su usmjerena uglavnom na borbu protiv siromaštva u gradovima te poboljšanje zapošljivosti teško zapošljivih društvenih skupina.

Tablica 7.1. Struktura financiranja ITU mehanizma

Operativni program	Specifični cilj iz Operativnog programa	Fond	Dodijeljena sredstva u mil. eura
OPKK	Specifični cilj 3a2 Omogućavanje povoljnog okruženja za razvoj poduzetništva	EFRR	60,0
	Specifični cilj 4c3 Povećanje učinkovitosti sustava toplinarstva	EFRR	80,0
	Specifični cilj 6c1 Korištenje kulturne baštine u funkciji turizma	EFRR	33,4
	Specifični cilj 6e2 Obnova zapuštenih lokacija (bivših vojnih i/ili industrijskih područja)	EFRR	80,0
	Specifični cilj 7ii2 Povećanje broja putnika u javnom prijevozu	KF	50,0
OPULJP	Specifični cilj 8ii1 Povećanje zapošljavanja	ESF	17,0
	Specifični ciljevi 9i1 i 9iv2 Mjere borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti i poboljšanje pristupa visokokvalitetnim socijalnim uslugama	ESF	20,0
	Specifični ciljevi 10iii3 i 10iv1 Unaprjeđenje sustava obrazovanja za odrasle i modernizacija ponude strukovnog obrazovanja	ESF	5,0
UKUPNO			345,4

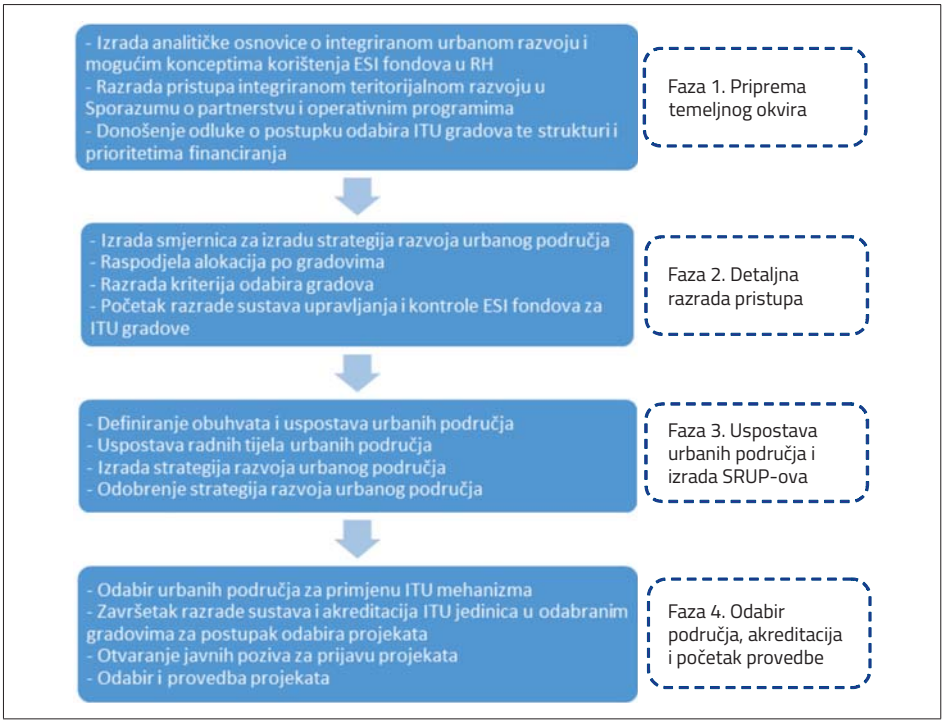
Napomene: OPKK – Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.; OPULJP – Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020.; EFRR – Europski fond za regionalni razvoj; KF – Kohezijski fond; ESF – Europski socijalni fond.

Izvor: Izračun autora temeljem podataka iz OPKK-a i OPULJP-a.

Ključni koraci primjene ITU mehanizma prikazani su na slici 7.3. Kao što se može uočiti, uspostava ITU mehanizma je bio prilično zahtjevan proces. Započeo je 2013. godine s izradom prvih analitičkih podloga, nakon čega je slijedio niz aktivnosti do listopada 2016. kada je donesena odluka o odabiru urbanih područja za primjenu ITU mehanizma. Slijedio

je rad na razradi sustava upravljanja i kontrola te akreditacije ITU jedinica u gradovima, nakon čega je u siječnju 2018. otvoren prvi javni poziv za prijavu projekata u okviru ITU mehanizma. Duljini postupka uspostave ITU mehanizma je doprinijela činjenica da se radilo o novom mehanizmu kako za Hrvatsku tako i za Europsku komisiju koji je tražio znatno veći napor s obzirom na izostanak prethodnog iskustva. Također, treba uzeti u obzir da su odabrani gradovi općenito imali vrlo ograničena iskustva u korištenju ESI fondova, što je također utjecalo na cijeli proces uspostave mehanizma.

Slika 7.3. Koraci prilikom uspostave ITU mehanizma



Izvor: Sistematizacija autora temeljem podataka MRRFEU-a.

U okviru procesa uspostave ITU mehanizma posebno valja naglasiti važnost postupka razrade sustava upravljanja i kontrole koja je bila osnovica za uspostavu ITU jedinica u gradovima i njihovu akreditaciju od strane MRRFEU-a. Tim je postupkom omogućeno da

se prvi put dio funkcija upravljanja ESI fondovima u Hrvatskoj delegira na subnacionalnu razinu, u ovom slučaju na odabrane velike gradove. Sam opseg delegiranja funkcija je prilično ograničen, s obzirom na to da je gradovima formalno prenesena samo ovlast sudjelovanja u postupku odabira projekata čiji je izvor financiranja OPKK. Time su ujedno zadovoljeni zahtjevi EU zakonodavstva vezani za delegiranje funkcija na gradove.[13]

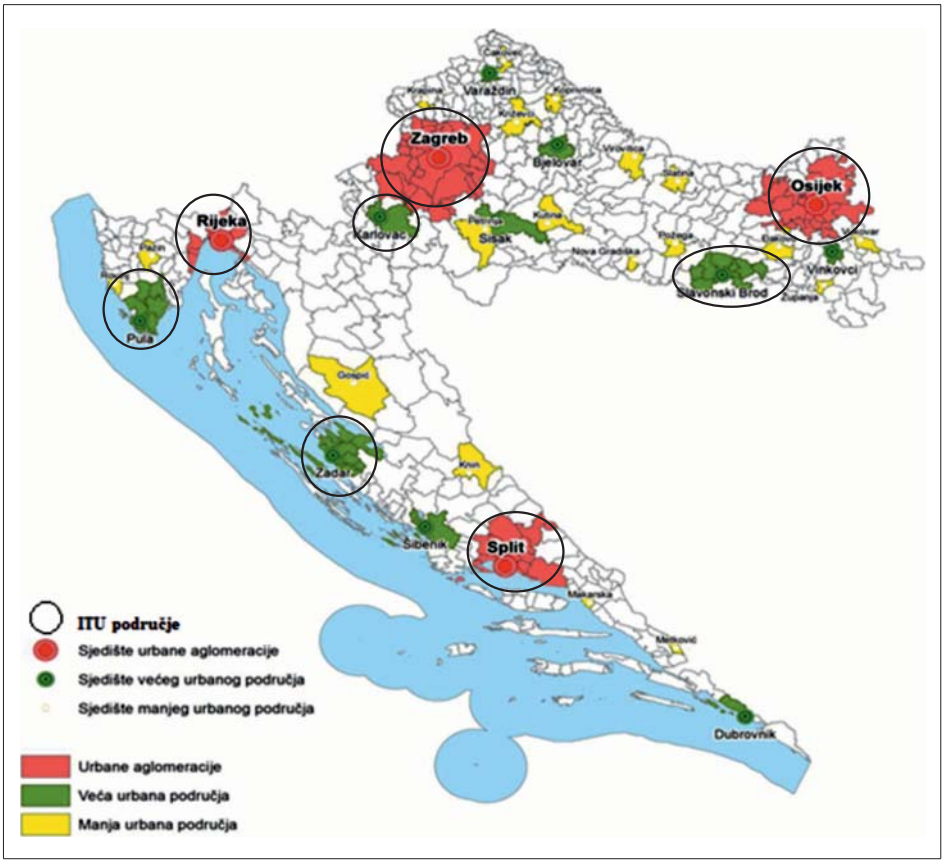
Bez obzira na ograničen opseg delegiranja ovlasti na gradove, ne treba dvojiti da on predstavlja važan doprinos jačanju ukupnih kapaciteta gradova za strateško planiranje i upravljanje na subnacionalnoj razini. Naime, gradovi sjedišta ITU područja također sudjeluju u pripremi svih poziva za ITU strateške projekte i sheme za dodjelu bespovratnih sredstava zajedno s Ministarstvom regionalnoga razvoja i fondova EU-a i Središnjom agencijom za ugovaranje i financiranje programa i projekata Europske unije (SAFU). Nadalje, gradovi sudjeluju u radu Odbora za praćenje provedbe Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., kao i u radu niza radnih skupina vezanih za ESI fondove (za državne potpore, nepravilnosti, reviziju, upravljanje rizicima, prijevare, javnu nabavu za tijela u sustavu te za upravitelje IT sustava upravljanja informacijama o ESI fondovima). Također, gradovi provode funkcije tajništva partnerskih i drugih radnih tijela urbanog područja te praćenja i evaluacije provedbe strategije razvoja urbanog područja.

Dodatan važan učinak primjene ITU mehanizma jest uspostava formalne suradnje gradova središta urbanih područja i susjednih jedinica po pitanju strateškog planiranja razvoja te pripreme i provedbe razvojnih projekata. Za razliku od dijela zemalja članica kod kojih je teritorijalni fokus stavljen na administrativne granice grada ili čak pojedine dijelove grada, u Hrvatskoj je fokus stavljen na funkcionalna urbana područja koja uključuju sjedište urbanog područja i okolne lokalne jedinice. Temelj za suradnju bio je vrlo jasan i otvoren proces odlučivanja o formiranju urbanog područja u okviru kojeg je pojedina lokalna jedinica dragovoljno pristupala urbanom području temeljem prethodno utvrđenih kriterija.[14] Nakon toga je slijedila suradnja lokalnih jedinica i drugih dionika na izradi SRUP-a, što je otvorilo niz novih mogućnosti za pripremu zajedničkih projekata, a koje su se u određenom dijelu realizirale u fazi provedbe projekata. Četiri urbane aglomeracije i četiri veća urbana područja su u konačnici uključili ukupno 108 lokalnih jedinica (19,4 posto ukupnog broja) u kojima je prema popisu stanovništva iz 2011. živjelo 2,16 milijuna stanovnika, odnosno oko polovica ukupnog broja stanovnika. Riječ je o do tada najmasovnijem primjeru funkcionalnog povezivanja lokalnih jedinica, s ciljem zajedničkog strateškog planiranja te pripreme i provedbe razvojnih projekata.

[13] Radi se o članku 7. Uredbe o Europskom fondu za regionalni razvoj (Uredba Europskog parlamenta i Vijeća 1301/2013 od 17.12.2013.). Vrlo slična odredba je zadržana i u Uredbi koja se odnosi na razdoblje 2021. – 2027. (Uredba Europskog parlamenta i Vijeća 2021/1058 od 24.6.2021.).

[14] Osnovni kriterij za ulazak pojedine jedinice u urbano područje je bila minimalna stopa dnevnih migracija prema središtu urbanog područja od 30 posto. Međutim, pored toga su urbana područja mogla utvrditi i dodatne kriterije.

Slika 7.4. ITU područja u Hrvatskoj u razdoblju 2014. – 2020.



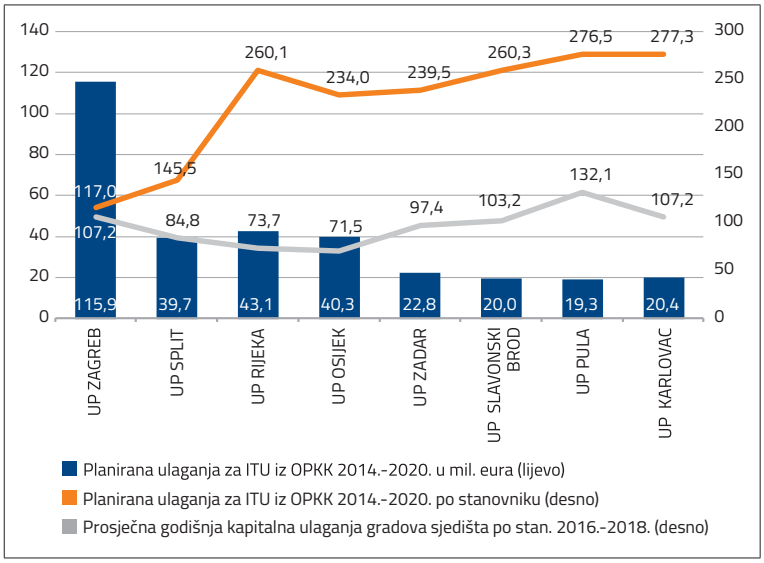
Izvor: MRRFEU.

Treći važan učinak je financijski, s obzirom na to da su uključene lokalne jedinice dobile dodatne mogućnosti financiranja razvojnih projekata. Međutim, financijska važnost ITU mehanizma znatno varira među gradovima sjedištima urbanih područja.[15] U gradu Zagrebu ukupan iznos dostupan putem ITU mehanizma za kapitalna ulaganja za cjelokupno razdoblje 2014. – 2020. tek je nešto veći od prosječne razine godišnjih kapitalnih ulaganja iz gradskog proračuna u razdoblju prije korištenja ITU mehanizma (računao se godišnji

[15] Bez obzira na to što će pritom dio sredstava iz ITU mehanizma biti uložen na područja susjednih jedinica uključenih u urbano područje, financijske koristi su ipak najveće za gradove središta urbanih područja.

prosjek za razdoblje 2016. – 2018.).[16] Navedeno ukazuje na relativno ograničeni značaj financiranja putem ITU mehanizma na ukupna kapitalna ulaganja na području grada Zagreba. Međutim, kod većine ostalih gradova financijski značaj sredstava dodijeljenih putem ITU mehanizma je znatno veći. Najbolji je primjer grad Rijeka gdje su dodijeljena sredstva iz ITU mehanizma dostupna za kapitalna ulaganja na području aglomeracije Rijeka tri i pol puta veća od prosječnih godišnjih kapitalnih ulaganja iz gradskog proračuna u razdoblju 2016. – 2018. (260 eura po stanovniku naspram 74 eura po stanovniku). Drugim riječima, sredstva dostupna putem ITU mehanizma u razdoblju 2014. – 2020. ekvivalent su ukupnim vlastitim kapitalnim ulaganjima grada Rijeke u razdoblju od tri i pol godine. Vrlo značajan doprinos ITU mehanizma bilježe i ostali gradovi, osim grada Splita kod kojeg je razina financijskih koristi znatno slabija (premda značajno veća nego kod grada Zagreba).

Slika 7.5. Razina kapitalnih ulaganja iz ITU mehanizma i fiskalni kapaciteti gradova (u eurima)



Izvor: Izračun autora temeljem podataka MRRFEU-a i Ministarstva financija.

[16] Kapitalna ulaganja se u najvećoj mjeri financiraju putem OPKK-a, zbog čega podaci o ulaganjima putem OPULJP-a nisu uzeti u obzir.

7.4. U kojoj mjeri je doista ostvaren integrirani pristup urbanom razvoju?

Primjena ITU mehanizma u Hrvatskoj donijela je niz važnih koristi za uključena područja, a posebno za gradove sjedišta ITU područja. Jedna od istaknutih odlika ITU mehanizma bi trebala biti primjena integriranog pristupa poticanju urbanog razvoja kojom se postižu dodatni pozitivni učinci na razvoj pojedinih teritorija. Međutim, akademska literatura kao i dokumenti Europske komisije te drugih organizacija ne daju jedinstvenu definiciju što bi integrirani pristup sve podrazumijevao te kako bi se trebao ocjenjivati. Ferry, Kah i Bachtler (2018) smatraju da integrirani pristup razvoju ima četiri različite dimenzije: (i) strateška: jačanje sinergije između različitih strateških okvira kao načina za razvoj sveobuhvatne, višesektorske strategije za dani teritorij; (ii) financijska: kombinacija različitih izvora financiranja kao načina poticanja koordiniranog teritorijalnog ulaganja; (iii) teritorijalna: podržava integraciju kroz pojačan fokus na funkcionalna područja ili neka druga područja utvrđena temeljem analitičkih podataka; (iv) operativna: planira i provodi integrirane aktivnosti, kombiniranjem različitih ulaganja kako bi se omogućila provedba složenijeg i prilagođenijeg skupa integriranih projekata. Medeiros i van der Zwet (2020) analiziraju integrirani pristup strategiji urbanog razvoja u Portugalu kroz šest ključnih pitanja koja se odnose na multidimenzionalnost, relevantnost učinaka, dugoročnu perspektivu, utemeljenost na posebnostima teritorija, uključenost lokalnih partnera i odgovarajuće praćenje. Premda smjernice za izradu strategija razvoja urbanih područja koje je MRRFEU objavio 2015. godine ne sadrže jasnu definiciju što integrirani pristup točno podrazumijeva, u njima se jasno naglašava važnost višesektorskog i partnerskog pristupa ističući kako „…prostorna složenost zahtijeva jednako složeni višedimenzionalni pristup kojim je moguće odgovoriti na moderne izazove urbanog razvoja – kombinirani međusektorski i teritorijalni pristup – koji treba biti rezultat strukturirane analize i planiranja zajedničkih potreba svih relevantnih dionika…" (MRRFEU, 2015, str. 3).

Uvažavajući prethodno opisane pristupe, za potrebe analize integriranog pristupa urbanom razvoju u Hrvatskoj utvrđene su četiri dimenzije ocjenjivanja integriranog pristupa zajedno s ključnim pitanjima. Pritom se prva i druga dimenzija odnose na fazu planiranja, a treća i četvrta na fazu provedbe ITU mehanizma.

Odgovori na ključna pitanja prikupljani su kroz analizu dokumentacije provedbe ITU mehanizma te temeljem rezultata prethodne evaluacijske studije o uspješnosti provedbe OPULJP-a (Mousios i dr., 2021) u okviru koje se, između ostalog, procjenjivala uspješnost integracije EFRR-a i ESF-a u kontekstu ITU mehanizma. Nalazi iz spomenute studije su uglavnom temeljeni na zaključcima iz polustrukturiranih intervjua održanih tijekom prve polovice 2021. s predstavnicima gradova u kojima je korišten ITU mehanizam kao i s predstavnicima MRRFEU-a i MROSP-a kao nadležnih upravljačkih tijela OPKK-a i OPULJP-a.

Slika 7.6. Dimenzije integriranog pristupa i ključna pitanja za ocjenu integracije

Izvor: Sistematizacija autora.

Rezultati analize pokazuju kako je integrirani pristup u fazi planiranja bio vrlo uspješan, s obzirom na to da se temelji na višesektorskim strateškim dokumentima kao i na uključivanju širih geografskih područja funkcionalno povezanih sa sjedištem urbanog područja. U fazi provedbe primjena integriranog pristupa bila je tek djelomično uspješna, a što je uglavnom povezano s nedostatkom integriranih projekata, odnosno projektnih cjelina koje povezuju niz pojedinačnih projekata otvarajući pritom sinergijske učinke. To svakako nije neočekivano, s obzirom na to da je ostvarenje integriranosti na projektnoj razini prepoznato kao jedan od najvećih izazova integriranog pristupa teritorijalnom razvoju (Ferry i dr., 2018). Tom su izazovu, između ostalog, doprinijele poteškoće s postizanjem učinkovite koordinacije između dva upravljačka tijela nadležna za provedbu ITU mehanizma, a što se može povezati s manjkom prethodnih iskustava u provedbi sličnih mehanizama. Među pozitivne učinke u fazi provedbe posebno treba istaknuti osnaživanje razvojne suradnje lokalnih jedinica unutar pojedinog urbanog područja, kao i međusobne suradnje gradova sjedišta urbanih područja u pogledu razmjene iskustava s korištenjem ITU mehanizma. Također, stvorena je jedna nova komunikacijska platforma između gradova i središnje razine po pitanju planiranja i provedbe intervencija u području urbanog razvoja financiranih putem kohezijske politike.

Tablica 7.2. Sažeta ocjena uspješnosti integriranog pristupa kod ITU mehanizma

Dimenzije integriranog pristupa	Rezultati analize
Integrirano planiranje intervencija	Sva urbana područja su izradila višesektorske strategije razvoja urbanog područja u okviru kojih su planirane intervencije u čiju izradu su uključeni svi relevantni dionici. Ulaganja financirana putem OPKK-a i OPULJP-a odnosila su se na različite sektore kao što su poduzetništvo, promet, kulturna baština, socijalne usluge, obnova zapuštenih područja i dr.
Teritorijalna dimenzija u planiranju i provedbi intervencija	Svi gradovi imaju pridružena šira područja na koja se odnosi strategija razvoja urbanog područja. Tek je u slučaju riječke aglomeracije dio lokalnih jedinica koji predstavlja logičnu cjelinu izostavljen zbog odluke predstavničkih tijela da se ne priključe urbanom području. Teritorijalna dimenzija je poštovana i u fazi provedbe ITU mehanizma, s obzirom na to da je financiran veliki broj projekata izvan samih sjedišta urbanih područja. Uspostavljena su radna tijela na razini urbanog područja u formi partnerskih vijeća koja okupljaju ključne socioekonomske partnere. Većina urbanih područja je formirala koordinacijsko vijeće koje okuplja predstavnike lokalne samouprave koji su dio urbanog područja. Dodatno, ITU gradovi su uspostavili vrlo uspješnu međusobnu suradnju, uključujući razmjenu iskustava i usklađivanje stavova u odnosu na upravljačka tijela (Mousios i dr., 2021).
Višerazinska i međusektorska suradnja	Uspostavljene su koordinacijske strukture između nacionalne i lokalne razine s ciljem što učinkovitije provedbe ITU mehanizma. Također, osnovana je koordinacijska struktura između dva upravljačka tijela (MRRFEU i MROSP). Međutim, rezultati provedene evaluacije (Mousios i dr., 2021) pokazuju prisutnost poteškoća u pogledu međusobne koordinacije rada dva nadležna upravljačka tijela, posebno u prvim godinama provedbe, a koje su posljedično otežale integrirano planiranje i provedbu projekata financiranih putem OPKK-a i OPULJP-a. Također, gradovi ističu nedovoljno snažnu komunikaciju s MROSP-om, posebno u fazi pripreme natječaja, dok uglavnom izražavaju zadovoljstvo suradnjom i komunikacijom s MRRFEU-om.
Integrirani pristup u pripremi i provedbi projekata	Projekti su u pravilu planirani i provedeni individualno bez dovoljno međusobnih poveznica. Tome je uvelike doprinijelo kašnjenje u objavama javnih poziva za financiranje projekata putem OPULJP-a u odnosu na projekte financirane putem OPKK-a. Ipak, ima nekoliko primjera zajedničkih projekata većeg broja lokalnih jedinica.[17] Također, kod manjeg dijela projekata uspjelo se funkcionalno povezati ulaganja iz EFRR-a i ESF-a. Tome su pridonijele odredbe o bodovanju projekata financiranih putem OPULJP-a, a gdje su prijavitelji dobivali dodatne bodove za povezanost s aktivnostima financiranim putem OPKK-a.

Izvor: Sistematizacija autora te dijelom obrada prethodnih nalaza iz Mousios i dr. (2021).

[17] Neki od primjera suradnje većeg broja lokalnih jedinica su projekt gradnje zajedničke biciklističke mreže u aglomeraciji Zagreb, projekt uspostave sustava javnih bicikala na području aglomeracije Split, projekt „Otvorene ljetne pozornice urbane aglomeracije Split" koji se provodi u osam lokalnih jedinica i projekt „Povežimo se baštinom" urbane aglomeracije Rijeka koji se provodi na trinaest različitih lokacija.

7.5. Zaključci

Kao posljedica pristupanja Europskoj uniji Hrvatskoj se otvorio niz novih mogućnosti za formuliranje i provedbu javnih politika u području urbanog razvoja. Sve snažnija integracija urbanog razvoja i kohezijske politike dovela je do stvaranja jednog čvršćeg okvira za poticanje urbanog razvoja u zemljama članicama nego što je to ranije bio slučaj. Tome je naročito pridonijela odredba o minimalnoj razini ulaganja u održivi urbani razvoj putem EFRR-a u razdoblju 2014. – 2020. Sredstva dostupna putem kohezijske politike zajedno sa specifičnim pravilima korištenja tih sredstava u području urbanog razvoja na taj su način osigurala prvu operacionalizaciju koncepta integriranog urbanog razvoja u Hrvatskoj. Time je ujedno postignuta svrhovita provedba odredbi Zakona o regionalnom razvoju u dijelu koji se odnosi na formiranje urbanih područja i izradu višesektorskih strategija razvoja urbanih područja.

Pored samih ulaganja, vrlo su važni i drugi, manje vidljivi, učinci korištenja fondova kohezijske politike u Hrvatskoj u području urbanog razvoja. Prije svega, došlo je do osnaživanja suradnje najvećih urbanih centara i lokalnih jedinica u njihovom gravitacijskom okruženju. Osim suradnje na izradi strategija razvoja urbanog područja, dostupna sredstva omogućila su planiranje i provedbu zajedničkih razvojnih projekata. Nadalje, odluka državnih tijela da se europska sredstva ulažu primjenom ITU mehanizma dovela je do prve delegacije dijela ovlasti sustava upravljanja i kontrole korištenja EU sredstava na subnacionalnu razinu. Također, stvoreni su novi koordinacijski mehanizmi između gradske i nacionalne razine u području korištenja EU fondova, čime se dodatno ojačao institucionalni kapacitet najvećih gradova, ali i stvorio dodatan okvir za bolje razumijevanje potreba urbanih područja od strane središnje razine. Sve zajedno je u konačnici dovelo do snažnijeg pozicioniranja gradova u kontekstu ukupne regionalne politike, odnosno pristupa korištenju sredstava kohezijske politike u Hrvatskoj. Kratka i parcijalna analiza uspješnosti integriranog pristupa čiji su zaključci prikazani u tablici 7.2 imala je za cilj ocijeniti u kojoj mjeri je pristup urbanom razvoju putem ITU mehanizma doista bio jedan integrirani pristup u skladu s načelima iz relevantnih EU dokumenata kao i prijašnjih akademskih istraživanja. Temeljem izvršene procjene za četiri dimenzije integriranosti može se zaključiti da je u Hrvatskoj ostvarena prilično visoka razina integriranosti. To se prije svega postiglo u fazi planiranja intervencija, dok u fazi provedbe, priprema integriranih projektnih prijedloga i dalje predstavlja važan izazov.

Zaključno, Hrvatska se odlučila za prilično ambiciozan pristup u pogledu korištenja fondova kohezijske politike u području integriranog urbanog razvoja. Uložena su značajna sredstva iz fondova kohezijske politike, znatno veća od minimalno obveznih, a kao modalitet provedbe odabran je ITU mehanizam kao najkompleksniji oblik provedbe ulaganja. Prvi rezultati postignuti u pogledu korištenja ITU mehanizma u Hrvatskoj dobar su zalog daljnjeg

jačanja integriranog pristupa urbanom razvoju u novoj financijskoj perspektivi 2021. – 2027. Međutim, treba uzeti u obzir da je s obzirom na stupanj provedbe još uvijek prerano za ocijeniti u kojoj mjeri su provedena ulaganja utjecala na kvalitetu života stanovnika u urbanim područjima, odnosno u kojoj mjeri su doprinijela ostvarenju strateških ciljeva strategija razvoja urbanog područja. Stoga će se tek provedbom evaluacije ITU projekata po njihovom završetku bolje sagledati konačan učinak ITU mehanizma. S tim u vezi, vrijedi još jednom naglasiti i dalje otvoreni problem nedovoljno jasnog razumijevanja što integrirani pristup znači u praksi, odnosno kako ga ostvariti na projektnoj razini. Tome treba pridodati potrebu boljeg savjetovanja i usmjeravanja od strane EK-a u pogledu primjene ITU pristupa, a koja je prema Tosicsu (2017) u razdoblju 2014. – 2020. bila nedovoljna kvalitetna i tako smanjila potencijalne pozitivne učinke ITU mehanizma.

Literatura

Atkinson, R. (2000). Combating social exclusion in Europe: The new urban policy challenge. *Urban Studies, 37*(5–6), 1037–1055. doi: https://doi.org/10.1080/00420980050011226

Atkinson, R. (2014, ožujak). *The urban dimension in cohesion policy: Past developments and future prospects*. Rad predstavljen na RSA radionici The New Cycle of the Cohesion Policy in 2014–2020, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel.

Atkinson, R. i Zimmermann, K. (2016). Cohesion policy and cities: An ambivalent relationship. U S. Piattoni i L. Polverari (Ur.), *Handbook on cohesion policy in the EU* (str. 413–426). Cheltenham: Edward Elgar Publishing. doi: https://doi.org/10.4337/9781784715670.00042

Barca, F. (2009). *An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* (Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009). Preuzeto s: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en

Carpenter, J. (2006). Addressing Europe's urban challenges: Lessons from the EU URBAN Community Initiative. *Urban Studies*, *43*(12), 2145–2162. Preuzeto s: http://www.jstor.org/stable/43198327

Cocchia, A. (2014). Smart and digital city: A systematic literature review. U R. Dameri i C. Rosenthal-Sabroux (Ur.), *Smart city* (str. 13–43). Amsterdam: Springer. doi: https://doi.org/10.1007/978-3-319-06160-3_2

Cotella, G. (2019). The urban dimension of EU cohesion policy. U E. Medeiros (Ur.), *Territorial cohesion: The urban dimension* (str. 133–151). The Urban Book Series. Cham: Springer. doi: https://doi.org/10.1007/978-3-030-03386-6_7

Europska komisija (EK). (1997). *Towards an urban agenda in the European Union*. Communication from the Commission, COM(97) 197 final (06.05.1997). Bruxelles: European Commission.

Europska komisija (EK). (1998). *Sustainable urban development in the European Union: A framework for action*. Communication from the Commission, COM(98) 605 final (28.10.1998). Bruxelles: European Commission.

Europska komisija (EK). (2004). *Ex-post evaluation of URBAN Community Initiative*. Bruxelles: European Commission.

Europska komisija (EK). (2010). *Ex-post evaluation of Cohesion Policy programmes 2000-06: The URBAN Community Initiative* (June 2010). Bruxelles: European Commission.

Faludi, A. i Peyrony, J. (2011). Cohesion policy contributing to territorial cohesion: Future scenarios. *European Journal of Spatial Development,* Article 43. Preuzeto s: https://www.researchgate.net/publication/254908499_Cohesion_Policy_Contributing_to_Territorial_Cohesion_Future_Scenarios

Ferry, M., Kah, S. i Bachtler, J. (2018). Integrated territorial development: New instruments – new results? *IQ-Net Thematic Paper 42(2)*. European Policies Research Centre Delft. Preuzeto s: https://strathprints.strath.ac.uk/69564/

Florida, R. (2002). *The rise of the creative class*. New York, NY: Basic Books/Perseus.

Frank, S. (2006). The European Union and the European cities: Three phases of the European urban policy. U U. Altrock, S. Gunter, S. Huning i D. Peters (Ur.), *Spatial planning and urban development in the new EU member states: From adjustment to reinvention* (str. 39–56). Aldershot: Ashgate.

Iharoš, B. i Careva, K. (2020). Održivi urbani razvoj u kontekstu mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja: Pregled kriterija, sustav ocjenjivanja i odabira javnih projekata za EU financiranje. *Prostor, 28*(2(60)), 426–437. doi: https://doi.org/10.31522/p.28.2(60).16

Juras Anić, I. (2012). Urbana politika kao dio regionalne politike u Europskoj uniji i Hrvatskoj. *HKJU – CCPA, 12*(2), 463–488.

Katurić, I., Šmit, K., Hajdinjak, I. i Kranjec, K. (2019). Razvojne strategije kao čimbenik održivog razvoja gradova: Komparativna analiza Antwerpena, Bratislave, Krakowa i Zagreba. *Prostor, 27*(1(57)), 78–87. doi: https://doi.org/10.31522/p.27.1(57).6

Lajpciška povelja. (2007). Leipzig Charter on sustainable European cities, agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig on 24/25 May 2007, Leipzig.

Le Galès, P. (2002). *European cities: Social conflicts and governance*. Oxford: Oxford University Press. doi: https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199243570.001.0001

Maleković, S., Keser, I. i Puljiz, J. (2015). Nove mogućnosti za razvoj gradova u Hrvatskoj. U I. Koprić, M. Škarica i B. Milošević (Ur.), *Suradnja i razvoj u lokalnoj i regionalnoj samoupravi* (str. 101–133). Zagreb: Institut za javnu upravu.

Medeiros, E. i van der Zwet, A. (2020). Evaluating integrated sustainable urban development strategies: A methodological framework applied in Portugal. *European Planning Studies, 28*(3), 563–582. doi: https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1606898

Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (MRRFEU). (2014). Sporazum o partnerstvu između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje EU strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta u razdoblju 2014.-2020. Preuzeto s: https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/eu-fondovi/financijsko-razdoblje-eu-2014-2020/sporazum-o-partnerstvu/323

Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (MRRFEU). (2015). Smjernice za izradu strategija razvoja urbanih područja. Preuzeto s: https://razvoj.gov.hr

Mousious, A., Horvat, M., Vojković, M., Miošić-Lisjak, N., Puljiz, J., Hodak, B. i Šeler Sarajlić, I. (2021). *Vrednovanje djelotvornosti, učinkovitosti i učinka provedbe OPULJP i intervencija ESF-a prema kriteriju regionalne i lokalne zastupljenosti uz evaluaciju horizontalnih načela* (Završno izvješće o provedenom vrednovanju). Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike. Preuzeto s:
www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Zavrsno-izvjesce_evaluacija_Horizontalna_OPULJP_final_lipanj_2021.pdf

Murie, A. i Musterd, S. (2004). Social exclusion and opportunity structures in European cities and neighbourhoods. *Urban Studies*, *41*(8), 1441–1459.
doi: https://doi.org/10.1080/0042098042000226948

Nadler, M. i Nadler, C. (2018). Promoting investment in sustainable urban development with JESSICA: Outcomes of a new EU policy initiative. *Urban Studies, 55*(9), 1839–1858. doi: https://doi.org/10.1177/0042098017702815

Tosics, I. (2017). Integrated territorial investment: A missed opportunity? U J. Bachtler, P. Berkowitz, S. Hardy i T. Muravska (Ur.), *EU cohesion policy: Reassessing performance and direction* (str. 284–296). London/New York, NY: Routledge.

Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 17.12.2013. o Europskom fondu za regionalni razvoj, br. 1301/2013. *Službeni list Europske unije*, L 347/289.

Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 24.6.2021. o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu, br. 2021/1058. *Službeni list Europske unije*, L 231/60.

van den Berg, L., Braun, E. i van der Meer, J. (Ur.). (2007). *National policy responses to urban challenges in Europe*. Aldershot: Ashgate.

Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 147/2014, 123/2017, 118/2018.

8. FISKALNI I ADMINISTRATIVNI KAPACITET I PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST OPĆINA I GRADOVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Mihaela Bronić
Institut za javne financije
mihaela.bronic@ijf.hr

Branko Stanić
Institut za javne financije
branko.stanic@ijf.hr

Marija Opačak
Institut za javne financije
marija.opacak@ijf.hr

Sažetak

Proračunska transparentnost hrvatskih općina i gradova iz godine u godinu se popravlja, no još uvijek su velike razlike među lokalnim jedinicama. U radu se predstavlja metodologija mjerenja razine transparentnosti lokalnih proračuna (OLBI i OLBI+) i analiziraju rezultati posljednjeg ciklusa istraživanja. Klaster analiza za razdoblje 2015. – 2020. pokazuje da lokalne jedinice s nižim administrativnim kapacitetom imaju i nižu proračunsku transparentnost, i obrnuto. Premda također značajan, fiskalni kapacitet nije presudan, pa i lokalne jedinice s nižim fiskalnim kapacitetom mogu postizati više razine transparentnosti. Rezultati upućuju na značaj administrativnog (ali i fiskalnog) kapaciteta za postizanje viših razina transparentnosti, što bi moglo pridonijeti većoj odgovornosti vlasti i boljim mogućnostima sudjelovanja javnosti u lokalnim proračunskim procesima. Stoga pri odlučivanju o funkcionalnom povezivanju i reformi lokalne samouprave treba uzeti u obzir ne samo fiskalni, već i administrativni kapacitet kako bi se postigla veća transparentnost i odgovornost, pravednija raspodjela sredstava i veći stupanj samoodrživosti lokalnih jedinica.

Ključne riječi: proračunska transparentnost, fiskalni kapacitet, administrativni kapacitet, lokalne jedinice, klaster analiza, Hrvatska

8.1. Uvod

S obzirom na općenitu sliku kvalitete javnih usluga u Hrvatskoj, a u skladu s Nacionalnim planom oporavka i otpornosti 2021. – 2026. (NPOO 2021. – 2026.), proizlazi potreba i motivacija za utvrđivanjem veze između fiskalnog i administrativnog kapaciteta i proračunske transparentnosti lokalnih jedinica. Regionalna i lokalna samouprava „suočavaju se s izazovom nedostatnog administrativnog i fiskalnog kapaciteta za pružanje kvalitetnih usluga građanima za koje su nadležne, kao i s nedostatkom u pogledu transparentnosti trošenja proračunskih sredstava. Navedeno dovodi do toga da u brojnim jedinicama pojedine javne potrebe nisu adekvatno podmirene, a ni građani nisu zadovoljni funkcioniranjem pojedinih jedinica" (NPOO 2021. – 2026., 2021, str. 523). Nacionalnim planom oporavka i otpornosti 2021. – 2026. navodi se i kako je cilj „uspostaviti kvalitetan i učinkovit sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave kroz funkcionalno povezivanje jedinica radi uspostave učinkovitog, kvalitetnog i transparentnog pružanja usluga građanima, kako bi građani imali jednake mogućnosti za zadovoljavanje svojih potreba i interesa, bez obzira gdje žive" (NPOO 2021. – 2026., 2021, str. 524).

Na tragu jednakih mogućnosti za sve građane (i zainteresirane javnosti), potrebno je uspostaviti sustav informiranja koji će omogućiti razumijevanje fiskalnih, političkih i pravnih pojmova svima, bez obzira na razinu proračunske pismenosti. To se jednim dijelom može postići pravovremenim i potpunim izvještavanjem o proračunu, slijedeći smjernice o fiskalnoj i proračunskoj transparentnosti. Prema Alt, Lassen i Rose (2006), fiskalna transparentnost odnosi se isključivo na otvorenost vladinih aktivnosti prema javnosti. Prema Kopits i Craig (1998, str. 1), fiskalna transparentnost odnosi se na „otvorenost prema javnosti u cjelini o strukturi i funkcijama vlade, planiranoj fiskalnoj politici, izvršenju i projekcijama proračuna javnog sektora. Uključuje lak pristup pouzdanim, sveobuhvatnim, pravovremenim, razumljivim i međunarodno usporedivim informacijama o vladinim aktivnostima… tako da biračko tijelo i financijska tržišta mogu točno procijeniti financijski položaj vlade i stvarne prihode i rashode vladinih aktivnosti, uključujući njihove sadašnje i buduće ekonomske i društvene posljedice".

Proračunska transparentnost uži je pojam od fiskalne transparentnosti, no ta se dva pojma u literaturi često koriste i naizmjenično. Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD, 2002, str. 7) definira proračunsku transparentnost kao „objavu svih relevantnih fiskalnih informacija na pravovremen i sustavan način". Svjetska banka definira otvorenost proračuna kao „opseg u kojem su podaci o proračunu… i drugim financijskim aktivnostima države razumljivi i dostupni javnosti, kojima se može lako pristupiti i analizirati te kada postoje odgovarajući mehanizmi za sudjelovanje i pružanje povratnih informacija kako bi se utjecalo na formulaciju politike i raspodjelu sredstava" (Vaira i Zhao, 2015, str. 3). Transparentnost lokalnog proračuna definiramo kao mogućnost građana da dobiju

potpune, točne, pravovremene i razumljive informacije o lokalnom proračunu (Bronić, Ott i Urban, 2012).

Lokalni proračuni značajni su za funkcioniranje jedinica lokalne samouprave, a njihova transparentnost predstavlja osnovni preduvjet za učinkovitu dvosmjernu komunikaciju i povjerenje građana u vlast (De Araújo i Tejedo-Romero, 2016; Laswad, Fisher i Oyelere, 2005). S obzirom na to da lokalni proračuni predstavljaju četvrtinu rashoda opće države (Ministarstvo financija, 2019), ključno je utjecati na efikasnost i efektivnost raspodjele sredstava i time na kvalitetu života u županijama, gradovima i općinama. Povećanjem proračunske transparentnosti postavljaju se temelji za povećanje proračunske pismenosti i konstruktivnije sudjelovanje građana u proračunskom procesu, a povećava se i odgovornost vlasti, utječe na pravedniju raspodjelu sredstava i na kvalitetnije javne usluge (Pina, Torres i Royo, 2010).

Cilj ovog rada je pokazati kako se proračunska transparentnost općina i gradova u Hrvatskoj iz godine u godinu popravlja, no i dalje su velike razlike među lokalnim jedinicama. Želi se utvrditi uzroke tih razlika, odnosno u kojoj mjeri fiskalni i administrativni kapaciteti općina i gradova utječu na proračunsku transparentnost. Ova analiza može poslužiti za donošenje odluka o najavljenom funkcionalnom povezivanju hrvatskih lokalnih jedinica, gdje će se morati razmišljati i o kapacitetima i transparentnosti i odgovornosti lokalnih vlasti. Prethodna istraživanja ukazuju na značaj administrativnog kapaciteta za poboljšanje proračunske transparentnosti (Tavares i da Cruz, 2020; Yavuz i Welch, 2014). Yavuz i Welch (2014) ističu da je za veću proračunsku transparentnost osim stručnog osoblja za planiranje i izvršavanje proračuna ključno imati osobu odgovornu za upravljanje mrežnom stranicom lokalne jedinice. Osim administrativnog kapaciteta, za dostizanje većih razina proračunske transparentnosti u prethodnim se istraživanjima ističe i fiskalni kapacitet. Lokalne jedinice s većim fiskalnim kapacitetom pokazuju bolju proračunsku transparentnost (Laswad i dr., 2005; Styles i Tennyson, 2007).

U tekstu koji slijedi nude se uvid u metodologiju mjerenja razine transparentnosti lokalnog proračuna u Hrvatskoj, indeksi otvorenosti lokalnog proračuna (OLBI i OLBI+) i njihova analiza, klaster analiza za 556 lokalnih jedinica u razdoblju 2015. – 2020. te osnovni zaključci rada.

8.2. Transparentnost proračuna hrvatskih gradova i općina

8.2.1. OLBI

U okviru Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u RH za razdoblje 2012. – 2013. (2012), Ministarstvo financija preporučilo je svim županijama, gradovima i općinama da na službenim mrežnim stranicama objavljuju pet ključnih proračunskih dokumenata (prijedlog proračuna, izglasani proračun, proračunski vodič, polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna). Objava se preporučuje na temelju hrvatskih zakona i međunarodno prihvaćenih istraživanja/smjernica o proračunskoj transparentnosti (IBP, 2015; IMF, 2018, 2019; OECD, 2002, 2017).

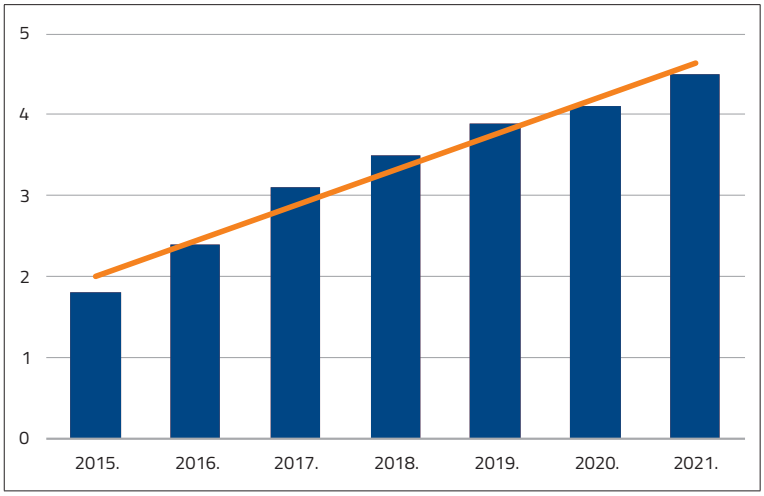
Institut za javne financije je 2013. započeo s godišnjim mjerenjem transparentnosti proračuna hrvatskih županija, gradova i općina. Od početka istraživanja metodologija se nije mijenjala i cilj je bio na godišnjoj razini pratiti je li svaka županija, grad i općina objavila preporučenih pet ključnih proračunskih dokumenata. Indeks tako definirane proračunske transparentnosti OLBI (engl. *Open Local Budget Index* – indeks otvorenosti lokalnog proračuna) može iznositi od 0 do 5. Objava svakog traženog dokumenta donosi 1 bod, a maksimalno je moguće imati 5 bodova (ako je jedinica objavila svih pet ključnih proračunskih dokumenata).

U prva dva ciklusa istraživanja (2013. i 2014.) mjerila se transparentnost proračuna u 21 županiji, 127 gradova i na uzorku od 100 slučajno odabranih općina. Od 2015. istraživanje obuhvaća sve, a ne samo uzorak općina, odnosno obuhvaća svih 576 lokalnih i regionalnih jedinica.

Prosječna transparentnost proračuna svih županija, gradova i općina od 2015. do 2021. značajno se poboljšala (slika 8.1), od 1,75 dokumenata 2015. na 4,5 dokumenata 2021.

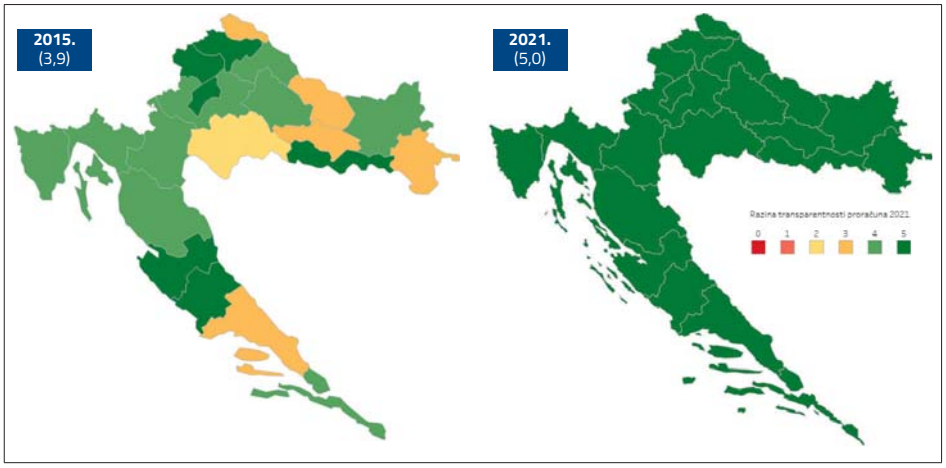
Pritom se u županijama razina transparentnosti proračuna poboljšala s prosječnih 3,9 u 2015. na prosječnih 5 u 2021. (slika 8.2). Dakle, u 2021. sve su županije objavile svih 5 traženih dokumenata.

Slika 8.1. Razina transparentnosti proračuna za sve županije, gradove i općine, 2015. – 2021.



Izvor: Autori.

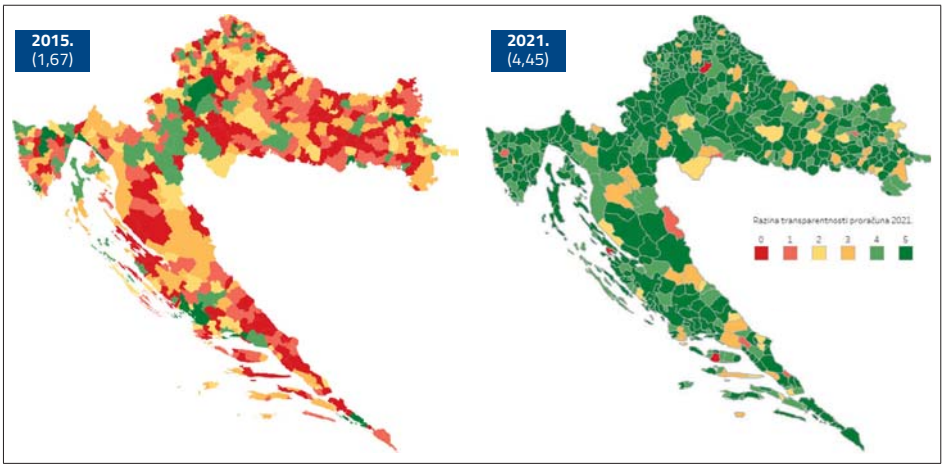
Slika 8.2. Razina transparentnosti proračuna županija



Izvor: Autori.

Prosječna razina transparentnosti proračuna gradova i općina poboljšala se sa 1,67 u 2015. na 4,45 u 2021. (slika 8.3).

Slika 8.3. Razina transparentnosti gradova i općina



Izvor: Autori.

Kako se razina transparentnosti proračuna županija, gradova i općina mjerena objavom pet ključnih proračunskih dokumenata (OLBI) značajno poboljšala, u posljednja se dva ciklusa (2020. i 2021.) osim objave broja dokumenata mjeri i analizira i kvaliteta tih dokumenta (OLBI+).

8.2.2. OLBI+

Novi indeks OLBI+ mjeri samo najznačajnije kvalitativne pokazatelje iz pet ključnih proračunskih dokumenata koje obuhvaća stari OLBI. Razlog tome su vremenska, ljudska i financijska ograničenja malog istraživačkog tima suočenog s ogromnim zadatkom pretraživanja i analize svih ovih dokumenata na 576 mrežnih stranica županija, gradova i općina. OLBI+ pokazatelji su odabrani u skladu sa smjernicama iz Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15), Zakona o proračunu (NN 87/08, 136/12, 15/15), pregleda postojeće literature (vidjeti Bronić, 2021; Stanić, 2018) i vlastitog

praktičnog znanja istraživača o značaju određenih pokazatelja. Tablica 8.1 prikazuje pokazatelje korištene u izračunu OLBI+.

Tablica 8.1. Pokazatelji korišteni za izračun OLBI+

Dokument	Pokazatelj	Mogući odgovori	Mogući bodovi (da = 1 / ne = 0)
Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna	Pretraživo (nije objavljeno kao nepretraživi pdf)	da/ne	1
	Excel/Word	da/ne	1
	Opći dio	da/ne	1
	Organizacijska klasifikacija	da/ne	1
	Funkcijska klasifikacija	da/ne	1
	Ekonomska klasifikacija	da/ne	1
	Programska klasifikacija	da/ne	1
	Obrazloženje ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka	da/ne	1
	Plan razvojnih programa	da/ne	1
	Izvještaj o korištenju proračunske zalihe	da/ne	1
	Izvještaj o zaduživanju	da/ne	1
	Izvještaj o danim jamstvima	da/ne	1
	Arhiva – dokument iz prethodne godine	da/ne	1
	Arhiva – dokument od prije dvije godine	da/ne	1
Polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna	Pretraživo (nije objavljeno kao nepretraživi pdf)	da/ne	1
	Excel/Word	da/ne	1
	Opći dio	da/ne	1
	Organizacijska klasifikacija	da/ne	1
	Funkcijska klasifikacija	da/ne	1
	Ekonomska klasifikacija	da/ne	1
	Programska klasifikacija	da/ne	1
	Obrazloženje ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka	da/ne	1
	Plan razvojnih programa	da/ne	1
	Izvještaj o korištenju proračunske zalihe	da/ne	1
	Izvještaj o zaduživanju	da/ne	1
	Izvještaj o danim jamstvima	da/ne	1
	Arhiva – dokument iz prethodne godine	da/ne	1
	Arhiva – dokument od prije dvije godine	da/ne	1

Izglasani proračun	Pretraživo (nije objavljeno kao nepretraživi pdf)	da/ne	1
	Excel/Word	da/ne	1
	Opći dio	da/ne	1
	Organizacijska klasifikacija	da/ne	1
	Funkcijska klasifikacija	da/ne	1
	Ekonomska klasifikacija	da/ne	1
	Programska klasifikacija	da/ne	1
	Obrazloženje ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka	da/ne	1
	Plan razvojnih programa	da/ne	1
	Projekcije za naredne dvije godine	da/ne	1
	Arhiva – dokument iz prethodne godine	da/ne	1
	Arhiva – dokument od prije dvije godine	da/ne	1
Prijedlog proračuna	Pretraživo (nije objavljeno kao nepretraživi pdf)	da/ne	1
	Excel/Word	da/ne	1
	Opći dio	da/ne	1
	Organizacijska klasifikacija	da/ne	1
	Funkcijska klasifikacija	da/ne	1
	Ekonomska klasifikacija	da/ne	1
	Programska klasifikacija	da/ne	1
	Obrazloženje ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka	da/ne	1
	Plan razvojnih programa	da/ne	1
	Projekcije za naredne dvije godine	da/ne	1
	Arhiva – dokument iz prethodne godine	da/ne	1
	Arhiva – dokument od prije dvije godine	da/ne	1
Proračunski vodič	Objavljen dokument za tekuću godinu	da/ne	1
	Arhiva – objavljen dokument za prethodnu godinu	da/ne	1
Ukupan (maksimalni) broj bodova			**54**

Izvor: Izračun autora.

Pri izračunu OLBI+ se odgovorima „da" i „ne" dodjeljuje 1 odnosno 0 bodova. Budući da ne postoje empirijski dokazi o značaju svakog pojedinog pokazatelja, svima su dodijeljeni isti ponderi. Na temelju pretrage njihovih mrežnih stranica, za svaku županiju, grad i općinu zbroje se ostvareni bodovi za svaki od 54 pokazatelja. Za svaku se jedinicu dobiveni broj bodova dijeli s maksimalnim brojem bodova (54) i pomnoži sa 100.

$$\text{OLBI+} = (\text{ostvareni broj bodova} / \text{maksimalni broj bodova}) * 100 \quad (1)$$

Tako izračunati OLBI+ može iznositi od 0 do 100. Isti se pristup koristi u npr. Bronić i dr. (2012) i IBP (2015).

8.2.3. Analiza OLBI+ rezultata za posljednji ciklus istraživanja

Prosječna vrijednost OLBI+ za sve županije, gradove i općine iznosila je 69 u 2020. te 75 u 2021. (tablica 8.2). To znači da su 2021. sve jedinice u prosjeku objavile 75 posto traženih informacija (pokazatelja). Tako visoku prosječnu vrijednost moguće je objasniti činjenicom da OLBI+ mjeri samo najznačajnije kvalitativne pokazatelje iz pet ključnih proračunskih dokumenata (od kojih je većina i zakonski propisana).

Razlike među jedinicama u posljednjem krugu istraživanja, 2021., su velike (od minimalnih 0 do maksimalnih 100), sa standardnom devijacijom 19. Najčešći OLBI+ (mod) iznosi 96.

Tablica 8.2. Deskriptivna analiza OLBI+, 2021.

	Svi	Županije	Gradovi	Općine
Prosjek	75	92	81	72
Mod	96	98	96	69
Medijan	76	94	87	73
Min.	0	78	17	0
Maks.	100	98	100	100
St. dev.	19	6	16	19

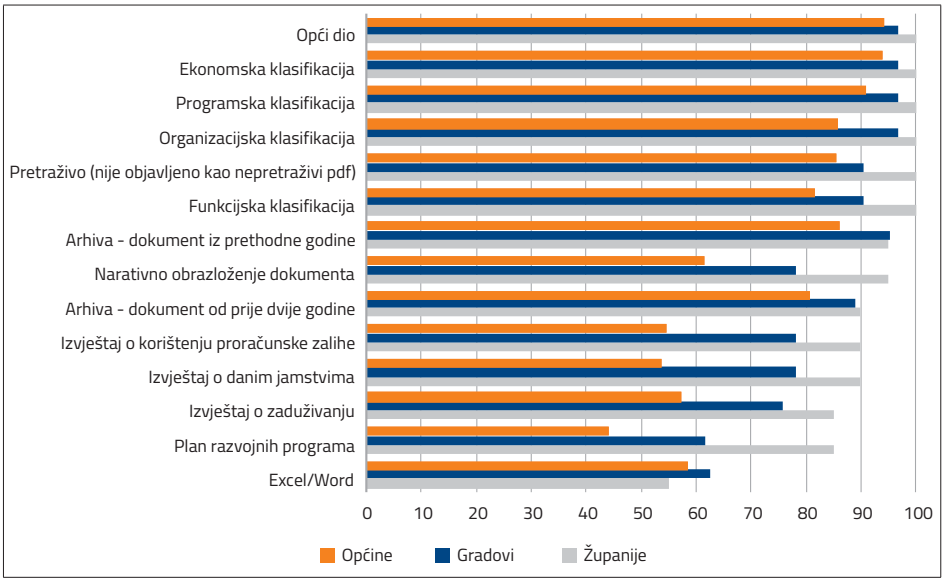
Izvor: Izračun autora.

Prosječni OLBI+ je bio najveći u županijama (92), nešto manji u gradovima (81), a najmanji u općinama (72). Najmanje su razlike između OLBI+ vrijednosti u županijama (standardna devijacija 6), a najveće u općinama (standardna devijacija 19).

Najlošiji su rezultati vezani uz slabiju objavu Word/Excel verzije ključnih proračunskih dokumenata (slika 8.4 – slika 8.8). To zasigurno stvara znatne probleme vijećnicima, građanima, istraživačima ili novinarima koji žele analizirati i komentirati dokumente. Ovo je ujedno i jedini pokazatelj gdje županije u prosjeku imaju niži rezultat od gradova i općina. Generalno se manje objavljuju planovi razvojnih programa, izvještaji o zaduživanju, o

danim jamstvima, o korištenju proračunske zalihe, te narativna obrazloženja proračunskih dokumenata.

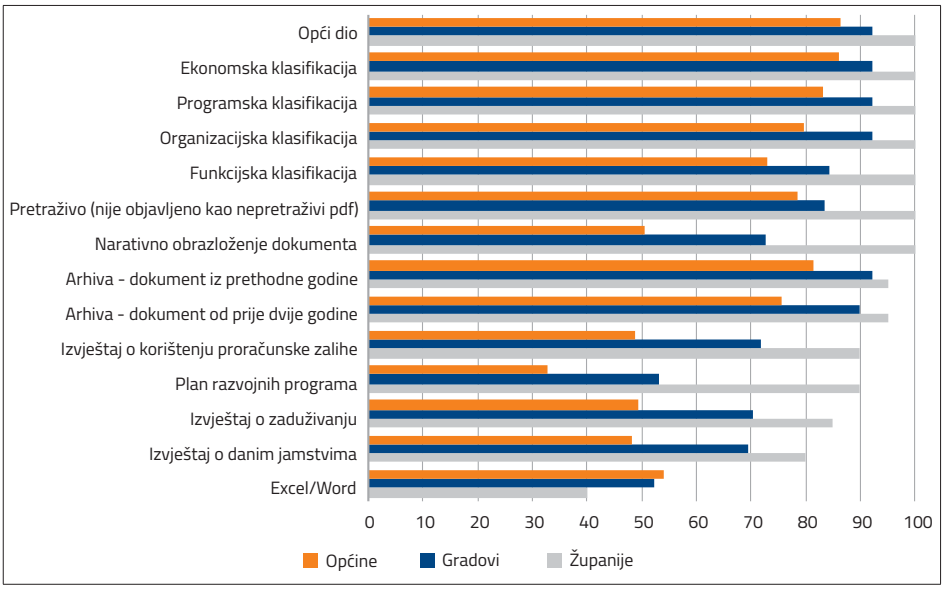
Slika 8.4. Prosječna vrijednost OLBI+ pokazatelja za godišnji izvještaj o izvršenju proračuna, posljednji krug istraživanja



Izvor: Autori.

Oko 40 posto županija, gradova i općina nije objavilo godišnji izvještaj o izvršenju proračuna u Word/Excel formatu (slika 8.4). Dodatno, više od 50 posto općina nije objavilo planove razvojnih programa, a više od 40 posto općina izvještaj o zaduživanju, o danim jamstvima i korištenju proračunske zalihe.

Slika 8.5. Prosječna vrijednost OLBI+ pokazatelja za polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna, posljednji krug istraživanja

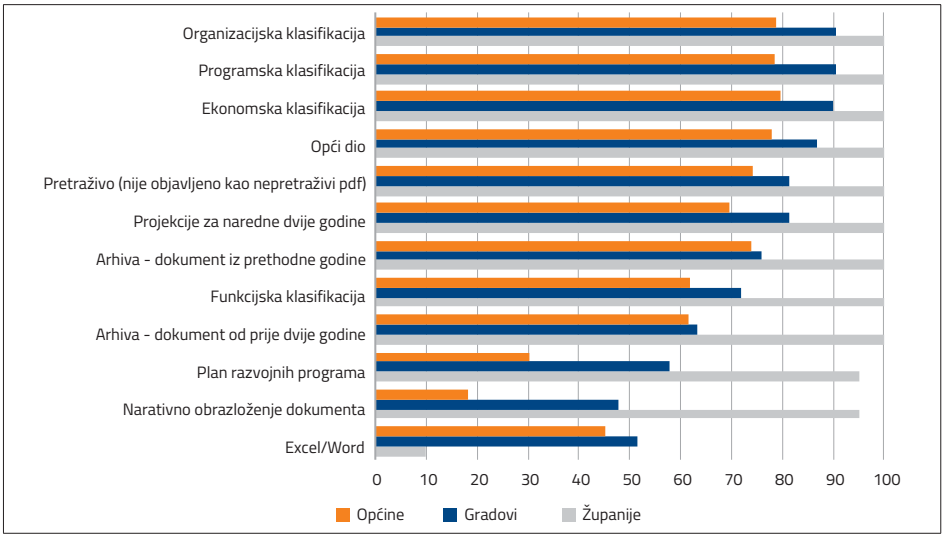


Izvor: Autori.

Oko 60 posto županija te oko 50 posto gradova i općina nije objavilo polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna u Word/Excel formatu (slika 8.5). Dodatno, gotovo 70 posto općina nije objavilo planove razvojnih programa, a više od 50 posto općina izvještaj o zaduživanju, o danim jamstvima i korištenju proračunske zalihe. Posebno je zabrinjavajuće što oko 50 posto općina i 30 posto gradova nije objavilo narativno obrazloženje polugodišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna.

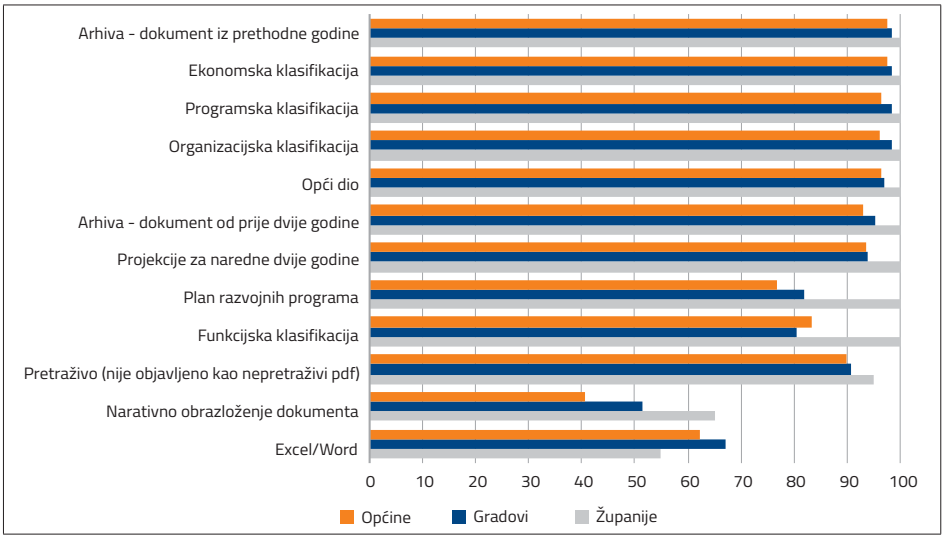
Čak oko 90 posto županija i oko 50 posto gradova i općina nije objavilo prijedlog proračuna u Word/Excel formatu (slika 8.6). Zabrinjavajuće je što više od 80 posto općina i više od 50 posto gradova nije objavilo narativna obrazloženja prijedloga proračuna. Kako bi građani, zastupnici i mediji mogli razumjeti prijedlog proračuna bez narativnih objašnjenja predloženih proračunskih brojki? Nadalje, plan razvojnih programa nije objavilo 70 posto općina i više od 40 posto gradova.

Slika 8.6. Prosječna vrijednost OLBI+ pokazatelja za prijedlog proračuna, posljednji krug istraživanja



Izvor: Autori.

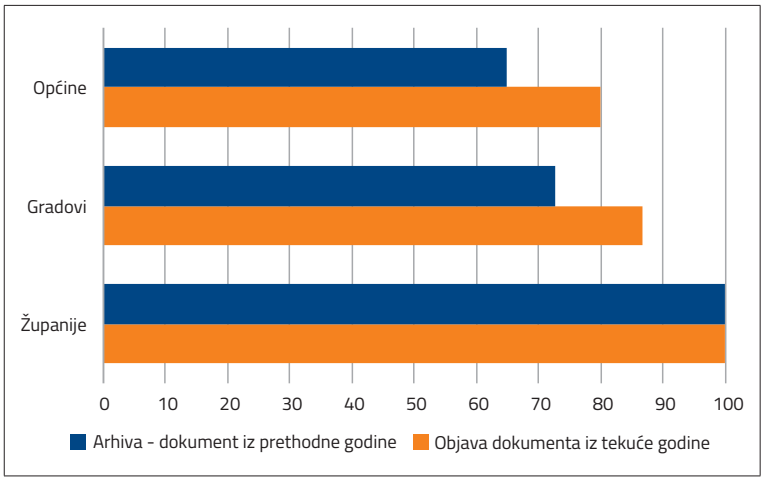
Slika 8.7. Prosječna vrijednost OLBI+ pokazatelja za izglasani proračun, posljednji krug istraživanja



Izvor: Autori.

Oko 60 posto županija, gradova i općina nije objavilo izglasani proračun u Word/Excel formatu, a oko 60 posto općina, oko 50 posto gradova i 35 posto županija nije objavilo narativna obrazloženja izglasanog proračuna (slika 8.7). Plan razvojnih programa i funkcijsku klasifikaciju proračuna nije objavilo oko 20 posto općina i gradova.

Slika 8.8. Prosječna vrijednost OLBI+ pokazatelja za proračunski vodič, posljednji krug istraživanja



Izvor: Autori.

Proračunski vodiči su pojednostavljeno prikazani proračunski dokumenti koji bi građanima trebali omogućiti da lakše shvate proračunske dokumente. Sve županije imale su ih na svojim mrežnim stranicama i za tekuću i za prethodnu godinu, no oko 15 posto gradova ih nije imalo za tekuću, a malo manje od 30 posto za prethodnu godinu. Rezultati za općine su još i lošiji, oko 20 posto ih nije imalo za tekuću, a oko 35 posto za prethodnu godinu.

Ukratko, kvalitativna analiza objavljenih proračunskih dokumenata ukazuje na nekoliko osnovnih nedostataka: (1) često nisu dostupni u pretraživom Word/Excel formatu, (2) uz njih se često ne objavljuju narativna objašnjenja brojki, (3) ne objavljuju se proračunski vodiči. Zbog toga je građanima, medijima i vijećnicima teško koristiti objavljene dokumente, uključiti se u suvislu proračunsku raspravu i utjecati na način prikupljanja i raspodjele lokalnih proračunskih sredstava.

Premda istraživanja Instituta za javne financije pokazuju da tijekom godina sve veći broj jedinica objavljuje sve više proračunskih dokumenata, razlike među jedinicama su još uvijek velike. Stoga će se u nastavku rada pokušati utvrditi uzroke tih razlika, odnosno mogući utjecaj fiskalnih i administrativnih kapaciteta na proračunsku transparentnost.

8.3. Klaster analiza

Cilj provođenja klaster analize 556 lokalnih jedinica (128 gradova i 428 općina) je ustanoviti postoje li određeni obrasci (grupiranja prema klasterima) koji bi upućivali na određena zajednička obilježja pojedinih lokalnih jedinica. Grad Zagreb je isključen iz ove analize, jer ne samo da ima status i grada i županije, već je i veliki *outlier*.

Tablica 8.3. Korištene varijable u klaster analizi

Varijabla	Opis	Izvor
br_stanovnika	Broj stanovnika u lokalnoj jedinici prema procjeni broja stanovnika DZS-a	Državni zavod za statistiku (2020)
dohodak_pc	Prosječni godišnji dohodak po stanovniku za svaku lokalnu jedinicu	Dobiveno na zahtjev Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije
OLBI	Mjera proračunske transparentnosti: *Open Local Budget Index* (OLBI) – indeks otvorenosti lokalnih proračuna – mjeri se godišnje kao dostupnost pet ključnih proračunskih dokumenata na službenim mrežnim stranicama lokalnih jedinica (detaljno objašnjeno ranije u tekstu)	Ott, Bronić, Petrušić, Stanić i Prijaković (2019)
fiskalni_kap_pc	Fiskalni kapacitet lokalne jedinice po stanovniku, tj. prihodi poslovanja umanjeni za sve pomoći	Ministarstvo financija (2020)
adm_kap	Broj zaposlenih u tijelima na temelju sati rada kao *proxy* za administrativni kapacitet lokalne jedinice	Ministarstvo financija (2020)

Izvor: Klasifikacija autora.

U analizu smo dodali pet varijabli – broj stanovnika, dohodak po stanovniku, OLBI, fiskalni kapacitet po stanovniku i administrativni kapacitet lokalne jedinice (tablica 8.3). Koristili smo prosječne vrijednosti navedenih varijabli za razdoblje 2015. – 2020[1]. Budući da je

[1] Analizirano razdoblje ne uključuje 2021. godinu, jer u trenutku izvođenja analize nisu bili dostupni podaci za dohodak po stanovniku.

OLBI+ varijabla dostupna samo za dvije godine, odlučili smo se za prosječne vrijednosti OLBI varijable koja je dostupna za duži niz godina. Stoga su i prosječne vrijednosti takvog duljeg vremenskog razdoblja vjerodostojniji pokazatelj kretanja transparentnosti. Također, županije su zbog izrazito niske varijacije OLBI varijable u promatranom razdoblju isključene iz analize, pa se analiza fokusira isključivo na jedinice lokalne samouprave, tj. općine i gradove.

Tablica 8.4 prikazuje osnovnu deskriptivnu statistiku korištenih varijabli. Najmanji broj stanovnika ima Općina Civljane (133), najviši Grad Split (iznad 170.000), dok je aritmetička sredina svih lokalnih jedinica samo 6.002. Veliki je nesrazmjer kad je riječ o prosječnom dohotku stanovništva i fiskalnom kapacitetu lokalnih jedinica. Najveći je fiskalni kapacitet po stanovniku u općinama Vir i Funtana (iznad 13.000 kuna), a najmanji u Općini Proložac (611 kuna). Administrativni kapacitet (broj zaposlenih) kreće se od samo 2 (općine Runovići i Dekanovec) do 462 (Grad Rijeka).

Tablica 8.4. Deskriptivna statistika, prosječne vrijednosti 2015. – 2020.

	Broj stanovnika	Dohodak po stanovniku	OLBI	Fiskalni kapacitet	Administrativni kapacitet
Min.	133	9.947	0	611	2
Maks.	171.847	44.023	5	13.165	462
Ar. sredina	6.002	26.517	3,07	2.994	21
St. dev.	12.588	6.298	1,04	2.013	36

Izvor: Izračun autora.

Kad je riječ o proračunskoj transparentnosti, Općina Gorjani u razdoblju 2015. – 2020. nije objavila niti jedan traženi proračunski dokument, a još su četiri općine u šestogodišnjem razdoblju objavile samo po jedan dokument (Punitovci, Pojezerje, Zrinski Topolovac i Sućuraj). S druge strane, sedam je gradova (Rijeka, Osijek, Pula, Slavonski Brod, Vodice, Pazin i Buzet) svake godine u promatranom razdoblju objavilo svih pet dokumenata.

Prije samog klasteriranja standardizirali smo korištene varijable pomoću *z-score* standardizacije vrijednosti svake pojedine varijable, primjenjujući sljedeću formulu:

$$z = \frac{x - \mu}{\sigma} \quad (2)$$

gdje je z standardizirana vrijednost varijable, x je originalna vrijednost varijable, μ je aritmetička sredina, a σ standardna devijacija.

Najprije smo proveli hijerarhijsko klasteriranje koje grupira jedinice promatranja na temelju njihove hijerarhijske povezanosti. Koristili smo Wardovu hijerarhijsku metodu s euklidskom udaljenošću između varijabli, kako bismo na temelju dendrograma utvrdili broj klastera (*cut-off point*). Dendrogram upućuje na četiri klastera, pa smo na temelju toga proveli *K-means* (nehijerarhijsku) metodu za četiri klastera. *K-means* grupira jedinice s najbližim srednjim vrijednostima na temelju *a priori* određenog broja klastera. Premda obje metode imaju i prednosti i nedostatke, *K-means* metoda se generalno smatra pouzdanijom, stabilnijom, bržom, otpornijom na eventualne pogreške te pogodnijom za veće baze podataka.

Tablica 8.5. *K-means* klasteriranje, standardizirane vrijednosti varijabli

	Broj stanovnika	Dohodak po stanovniku	OLBI	Fiskalni kapacitet	Administrativni kapacitet
1	5,13	1,40	1,49	0,55	4,87
2	-0,00	0,41	0,56	-0,18	-0,04
3	-0,08	1,03	0,33	2,02	0,02
4	-0,25	-0,77	-0,70	-0,48	-0,23

Izvor: Izračun autora.

U tablici 8.5 izdvajaju se dva klastera:

- klaster 1 u kojemu su se smjestile lokalne jedinice s najvećim brojem stanovnika, najvišim dohotkom po stanovniku, najvećom proračunskom transparentnošću, visokim fiskalnim kapacitetom po stanovniku i najvećim administrativnim kapacitetom
- klaster 4 u kojemu su se smjestile lokalne jedinice s najmanjim brojem stanovnika, najmanjim dohotkom po stanovniku, najmanjom proračunskom transparentnošću, najmanjim fiskalnim kapacitetom po stanovniku i najmanjim administrativnim kapacitetom.

Klasteri 2 i 3 predstavljaju međuvrijednosti, pa njihovo tumačenje nema puno smisla. Budući da primarna vrijednost klaster analize leži u klasifikaciji podataka, fokusiramo se primarno na prirodno grupiranje podataka (najniže i najviše vrijednosti). Slijedom toga,

zaključci izvedeni iz ove analize temelje se na vrijednostima klastera 1 i 4 koji su se izdvojili s ekstremnim vrijednostima.

8.4. Zaključak

Fiskalna odnosno proračunska transparentnost postali su značajni prioriteti u odgovornom upravljanju fiskalnom politikom i utjecaju na društveni i ekonomski razvoj u državi. O značaju ovih vrsta transparentnosti govore različite definicije, upute, mjere, smjernice i zakoni kojima se bave brojne svjetske institucije i vlade. U okviru Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u RH za razdoblje 2012. – 2013. (2012), Ministarstvo financija preporučilo je svim jedinicama lokalne i područne samouprave da na službenim mrežnim stranicama objavljuju pet ključnih proračunskih dokumenata (prijedlog proračuna, izglasani proračun, proračunski vodič, polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna). Na temelju broja objavljenih dokumenata, Institut za javne financije mjeri indeks otvorenosti lokalnog proračuna – OLBI (može iznositi od 0 do 5), a u novije vrijeme i OLBI+ koji uz dostupnost dokumenata mjeri i najznačajnije kvalitativne pokazatelje iz pet ključnih proračunskih dokumenata (može iznositi od 0 do 100). Mjerenja pokazuju kako se transparentnost proračuna županija, gradova i općina tijekom godina poboljšava, no velike su razlike među jedinicama i puno je još prostora za napredak.

Cilj ovog rada bio je utvrditi i imaju li općine i gradovi s manjim fiskalnim i administrativnim kapacitetom manju proračunsku transparentnost. Klaster analiza za razdoblje 2015. – 2020. je uključivala pet varijabli – broj stanovnika, dohodak po stanovniku, OLBI, fiskalni kapacitet po stanovniku i administrativni kapacitet lokalne jedinice. Utvrđeno je da lokalne jedinice s manjim administrativnim kapacitetom imaju i manju proračunsku transparentnost i obrnuto. S druge strane, fiskalni kapacitet nije uvijek presudan, pa općine i gradovi s nižim fiskalnim kapacitetom mogu postići i više razine proračunske transparentnosti. Ovi rezultati upućuju na značaj administrativnog (ali i fiskalnog) kapaciteta za postizanje bolje proračunske transparentnosti kako bi razina odgovornosti, transparentnosti, a time i mogućnost za sudjelovanje javnosti u odlučivanju o lokalnim proračunskim sredstvima bili zadovoljavajući. Stoga pri odlučivanju o funkcionalnom povezivanju i reformi lokalne samouprave treba uzeti u obzir navedene parametre kako bi se postigla pravednija raspodjela sredstava i veći stupanj samoodrživosti lokalnih jedinica.

Literatura

Akcijski plan za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2012. – 2013. (2012). Zagreb: Vlada Republike Hrvatske. Preuzeto s: https://udruge.gov.hr/UserDocsImages/UserFiles/File/Akcijskiplan-Partnerstvoza otvorenu vlast-5_4_2012_.pdf

Alt, J. E., Lassen, D. D. i Rose, S. (2006). The causes of fiscal transparency: Evidence from the American states. *EPRU Working Paper Series No. 06-02.* Copenhagen: University of Copenhagen, Economic Policy Research Unit.

Bronić, M. (2021). Expanding quantitative to qualitative local government budget transparency measurements: The case of Croatian OLBI and OLBI+. U M. Leko Šimić i B. Crnković (Ur.), *10th International Scientific Symposium: Region, Entrepreneurship, Development* (str. 29–44). Osijek: Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Economics in Osijek.

Bronić, M., Ott, K. i Urban, I. (2012). Local budget transprency: The case of 33 Croatian cities. *Financial Theory and Practice*, *36*(4), 355–371. doi: https://doi.org/10.3326/fintp.36.4.2

De Araújo, J. F. F. E. i Tejedo-Romero, F. (2016). Local government transparency index: Determinants of municipalities' rankings. *International Journal of Public Sector Management*, *29*(4), 327–347. doi: https://doi.org/10.1108/IJPSM-11-2015-0199

Državni zavod za statistiku. (2020). *Statistika u nizu; Gradovi u statistici; Procjena stanovništva 2014. – 2019.* Preuzeto s: https://www.dzs.hr/Hrv/publication/StatisticsInLine.htm

IBP. (2015). *Open budget survey 2015*. Washington, DC: International Budget Partnership.

IMF. (2018). *Fiscal transparency handbook*. Washington, DC: International Monetary Fund. doi: https://doi.org/10.5089/9781484331859.069

IMF. (2019). *The fiscal transparency code*. Washington, DC: International Monetary Fund.

Kopits, G. i Craig, J. (1998). Transparency in government operations. *IMF Occasional Papers No. 158*. doi: https://doi.org/10.5089/9781557756978.084

Laswad, F., Fisher, R. i Oyelere, P. (2005). Determinants of voluntary internet financial reporting by local government authorities. *Journal of Accounting and Public Policy*, *24*(2), 101–121. doi: https://doi.org/10.1016/j.jaccpubpol.2004.12.006

Ministarstvo financija. (2019). *Statistički prikaz Ministarstva financija – broj 267*. Zagreb: Ministarstvo financija, Zavod za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije. Preuzeto s: https://mfin.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/statistika/2019//267listopad-prosinac2019.pdf

Ministarstvo financija. (2020). *Financijski izvještaji JLP(R)S: PR-RAS i RAS-funkc za razdoblje 2014. – 2020.* Preuzeto s: https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/lokalna-samouprava/financijski-izvjestaji-jlp-r-s/203

NPOO 2021. – 2026. (2021). Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske. Preuzeto s: https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Planoporavkaiotpornosti%2Csrpanj 2021..pdf?vel=13435491

OECD. (2002). OECD best practices for budget transparency. *OECD Journal on Budgeting*, *1*(3), 7–14. doi: https://doi.org/10.1787/budget-v1-art14-en

OECD. (2017). *OECD budget transparency toolkit: Practical steps for supporting openness, integrity and accountability in public financial management*. Paris: OECD Publishing. doi: https://doi.org/10.1787/9789264282070-en

Ott, K., Bronić, M., Petrušić, M., Stanić, B. i Prijaković, S. (2019). Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2018. – ožujak 2019. *Newsletter: Povremeno glasilo Instituta za javne financije br. 117*. doi: https://doi.org/10.3326/nlh.2019.117

Pina, V., Torres, L. i Royo, S. (2010). Is e-government leading to more accountable and transparent local governments? An overall view. *Financial Accountability & Management*, *26*(1), 3–20. doi: https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2009.00488.x

Stanić, B. (2018). Determinants of subnational budget/fiscal transparency: A review of empirical evidence. *Public Sector Economics*, *42*(4), 449–486. Preuzeto s: http://www.pse-journal.hr/upload/files/pse/2018/4/4.pdf

Styles, A. K. i Tennyson, M. (2007). The accessibility of financial reporting of U.S. municipalities on the internet. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, *19*(1), 56–92. doi: https://doi.org/10.1108/JPBAFM-19-01-2007-B003

Tavares, A. F. i da Cruz, N. F. (2020). Explaining the transparency of local government websites through a political market framework. *Government Information Quarterly*, *37*(3), 101249. doi: https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.08.005

Vaira, C. L. i Zhao, M. (2015). *Enhancing budget transparency in China: A practical note on mechanisms and tools*. Washington, DC: The World Bank. Preuzeto s: https://documents1.worldbank.org/curated/en/219931538126473964/pdf/Note-1-Budget-Transparency.pdf

Yavuz, N. i Welch, E. W. (2014). Factors affecting openness of local government websites: Examining the differences across planning, finance and police departments. *Government Information Quarterly*, *31*(4), 574–583. doi: https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.07.004

Zakon o pravu na pristup informacijama. *Narodne novine*, 25/2013, 85/2015. Preuzeto s: https://www.zakon.hr/z/126/Zakon-o-pravu-na-pristup-informacijama

Zakon o proračunu. *Narodne novine*, 87/2008, 136/2012, 15/2015. Preuzeto s: https://www.zakon.hr/z/283/Zakon-o-proračunu

PETI DIO

ETIČNOST I SURADNJA U LOKALNOJ I REGIONALNOJ SAMOUPRAVI: PRILIKE ZA KOLABORATIVNO UPRAVLJANJE

9. ETIČNOST U JEDINICAMA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE

Nediljka Rogošić
Državni ured za reviziju
Neda.Rogosic@revizija.hr

Nada Svete
Državni ured za reviziju
Nada.Svete@revizija.hr

„Etika je bitna! Čuvajte se sukoba interesa!"
Martha Perego, ICMA-CM

Sažetak

U ovome radu dani su rezultati istraživanja vezani za etičnost u jedinicama lokalne samouprave i jedinicama područne (regionalne) samouprave. Ciljevi istraživanja odnosili su se na uspostavu učinkovite etičke infrastrukture, promidžbu i uspostavu etičnosti odnosno jačanje razine svijesti o važnosti etike u obavljanju poslova, uspostavu mjera za sprječavanje i otkrivanje pojave prijevara i korupcije te ocjenu je li potrebno poboljšanje zakonodavnog i institucionalnog okvira koji čini etičku infrastrukturu lokalnih jedinica. Na temelju rezultata istraživanja zaključeno je da većina lokalnih jedinica nije uspostavila efikasnu etičku infrastrukturu niti je u potpunosti uspostavila mjere za sprječavanje i otkrivanje pojave prijevare i korupcije. Osim toga, zaključeno je da većina lokalnih jedinica ne pridaje dovoljno pozornosti promidžbi i izgradnji etičnosti u obavljanju poslova. Pri tome se posebno misli na organizaciju izobrazbe zaposlenika vezano uz etičnost u provođenju poslova kao i uspostavu odgovarajućeg sustava upravljanja ljudskim potencijalima u koji su ugrađene etičke vrijednosti. Vezano uz područja rizika od pojave prijevara i korupcije, zaključeno je da većina lokalnih jedinica nije utvrdila područja rizika, dok je nekoliko lokalnih jedinica kao područja rizika navelo javnu nabavu, zapošljavanje, upravljanje i raspolaganje imovinom, prostorno planiranje te dodjelu bespovratnih sredstava. S obzirom na navedeno, potrebno je unaprijediti propise i unutarnje akte lokalnih jedinica

kako bi se jasno definirale etičke vrijednosti, načela i pravila kojih se trebaju pridržavati zaposlenici u lokalnim jedinicama te uspostaviti mjere za sprječavanje i otkrivanje pojave prijevara i korupcije.

Ključne riječi: etička infrastruktura, prijevare i korupcija, jedinice lokalne samouprave i jedinice područne (regionalne) samouprave

9.1. Uvod

Učinkovita etička infrastruktura predstavlja jedan od temeljnih preduvjeta zaštite pravnog poretka države i uspješnog izvršavanja mnogobrojnih funkcija kako na državnoj tako i na lokalnoj razini.

Državni ured za reviziju je u 2013. godini obavio reviziju učinkovitosti funkcioniranja etičke infrastrukture u tijelima državne uprave. Cilj revizije bio je ocijeniti pravilnost i učinkovitost funkcioniranja uspostavljene etičke infrastrukture u 20 ministarstava te ocijeniti primjenjuju li državni službenici u svom radu utvrđena etička načela odnosno poštuju li etičke vrijednosti.

Na temelju provedenih postupaka revizije i utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve, Državni ured za reviziju ocijenio je da je uspostavljen osnovni okvir[1] za etično ponašanje državnih službenika u tijelima državne uprave, ali da tijela državne uprave nisu poduzimala aktivnosti kojima bi se motivirali i poticali državni službenici na usvajanje određenih etičkih načela i vrijednosti te njihovu primjenu u svakodnevnom radu.

Nadalje, ocijenjeno je da državni službenici na rukovodećim radnim mjestima nisu svojim ponašanjem i unutarnjim aktima javno i jasno naglašavali koja etička načela i vrijednosti trebaju primjenjivati državni službenici. Osim toga, utvrđeno je da načela i pravila ponašanja službenika i namještenika pri obavljanju službene dužnosti u jedinicama lokalne samouprave i jedinicama područne (regionalne) samouprave nisu propisana na način kako je to uređeno za državne službenike te je preporučeno donošenje odgovarajućih propisa kojima bi se definirali visoki etički standardi zajednički za cijeli javni sektor.

Državni ured za reviziju odazvao se pozivu na sudjelovanje na konferenciji *Prilika ili prijetnja? Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj,* u organizaciji Zaklade Hanns-Seidel-Stiftung i Ekonomskog instituta, Zagreb, s temom *Etičnost u jedinicama lokalne i regionalne samouprave*.

U tu svrhu, tijekom 2021. godine provedeno je istraživanje u jedinicama lokalne samouprave i jedinicama područne (regionalne) samouprave[2].

Ciljevi istraživanja bili su:

[1] Temeljna etička infrastruktura državnih institucija uspostavljena je Zakonom o državnim službenicima (NN 92/05, 107/07, 34/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 1/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19), Etičkim kodeksom državnih službenika (NN 40/11, 13/12), posebnim kodeksima koje su donijele pojedine državne institucije te drugim propisima koji se dijelom odnose i na primjenu pravila etičkog ponašanja u javnom sektoru.

[2] U radu će se koristiti izraz „lokalne jedinice" i on podrazumijeva jedinice lokalne samouprave (općine i gradove) i jedinice područne (regionalne) samouprave (županije).

a) utvrditi jesu li lokalne jedinice uspostavile efikasnu etičku infrastrukturu

b) utvrditi koliku važnost lokalne jedinice pridaju promidžbi i uspostavi etičnosti

c) utvrditi jesu li uspostavljene mjere za sprječavanje i otkrivanje pojave prijevara i korupcije

d) ocijeniti jesu li potrebna poboljšanja zakonodavnog i institucionalnog okvira koji čini etičku infrastrukturu lokalnih jedinica.

Postavljene su sljedeće hipoteze:

H_0: Lokalne jedinice uspostavile su efikasnu etičku infrastrukturu.

H_1: Lokalne jedinice uspostavile su organizacijsku kulturu koja osigurava sprječavanje i otkrivanje prijevare i korupcije.

Rad se sastoji od četiri dijela i zaključka. Nakon uvoda, u drugom dijelu dani su osnovni podaci o jedinicama lokalne samouprave i jedinicama područne (regionalne) samouprave, u trećem dijelu opisane su metode i postupci istraživanja, dok su u četvrtom dijelu navedeni rezultati analize i ocjena rezultata istraživanja. Zaključak sadrži objedinjene rezultate istraživanja povezane s ciljevima istraživanja te preporuke koje se odnose na unaprjeđenje pravnog okvira kojim bi se uredilo područje etičnosti u obavljanju poslova lokalnih jedinica.

9.2. Osnovni podaci o lokalnim jedinicama

Na području Republike Hrvatske ustrojeno je 576 lokalnih jedinica, i to 21 županija (uključujući i Grad Zagreb), odnosno jedinica područne (regionalne) samouprave te 127 gradova i 428 općina, odnosno jedinica lokalne samouprave.

Prema podacima iz posljednjih dostupnih financijskih izvještaja za 2020. godinu, lokalne jedinice ostvarile su ukupne prihode i primitke u iznosu od 32.300.342.585,00 kuna, rashode i izdatke u iznosu od 31.836.503.993,00 kuna te su iskazale višak prihoda i primitaka u iznosu od 463.838.592,00 kuna. Vrijednost imovine je iznosila 139.721.114.123,00 kuna.

U upravnim tijelima lokalnih jedinica koncem 2020. godine bilo je zaposleno 19.473 službenika i namještenika te ostalih zaposlenih (prosječni broj na osnovi sati rada).

Lokalne jedinice obavljaju djelatnosti kojima se zadovoljavaju potrebe građana u različitim područjima, poput komunalnog gospodarstva, socijalne skrbi, odgoja i obrazovanja, kulture, sporta i drugo, pri čemu raspolažu vrijednosno značajnim sredstvima. Upravo zbog toga prepoznata je velika zainteresiranost javnosti o tome troše li se proračunska sredstva na zakonit, učinkovit i transparentan način te poštuju li službenici i namještenici zaposleni u lokalnim jedinicama temeljna etička načela u obavljanju svojih poslova.

9.3. Metode i postupak istraživanja

Nakon što je određen cilj istraživanja te su postavljene hipoteze, za prikupljanje potrebnih podataka radi ostvarenja postavljenih ciljeva odabrana je *anketna metoda istraživanja* koja podrazumijeva prikupljanje podataka putem anketnog upitnika (Prilog).

Upitnik se sastojao od uvodnog dijela i dvije grupe pitanja. Uvodni dio ili uvodno pismo sadrži osnovne informacije o anketaru, svrsi i ciljevima te razlozima zbog kojih ispitanik treba sudjelovati u anketi i dati iskren odgovor. Također je navedeno da je upitnik anoniman te da će podaci biti korišteni isključivo za potrebe istraživanja.

Prva grupa pitanja sastojala se od dva osnovna pitanja koja se odnose na ustrojstveni oblik lokalne jedinice te broj zaposlenih u upravnim tijelima pojedine lokalne jedinice.

Druga grupa pitanja sastojala se od 24 posebna pitanja, od kojih se 13 odnosilo na uspostavu etičkog okvira u lokalnim jedinicama, deset se odnosilo na sprječavanje prijevara i korupcije, dok se jedno pitanje s dva potpitanja odnosilo na iskustvo ispitanika u vezi s donošenjem etičnih odnosno neetičnih odluka.

Prema obliku, pitanja su bila zatvorena, što znači da su ispitanici za 24 pitanja mogli zaokružiti jedan ili više ponuđenih odgovora.

Upitnici su dostavljeni na e-adrese 576 lokalnih jedinica, odnosno na e-adrese svih 428 općina, 127 gradova te 21 županije zajedno s Gradom Zagrebom.

Istraživanje je provedeno s pomoću *web*-aplikacije Google obrasci (Google Forms) koja omogućuje prikupljanje različitih podataka od velikog broja ispitanika uz trenutačni prikaz frekvencije pojedinih vrsta odgovora te mogućnost naknadne detaljnije obrade prikupljenog sadržaja, podržava različite oblike pitanja (zatvorena, otvorena, višestruki izbor) za ispitanike te anonimno prikupljanje odgovora od neograničenog broja ispitanika.

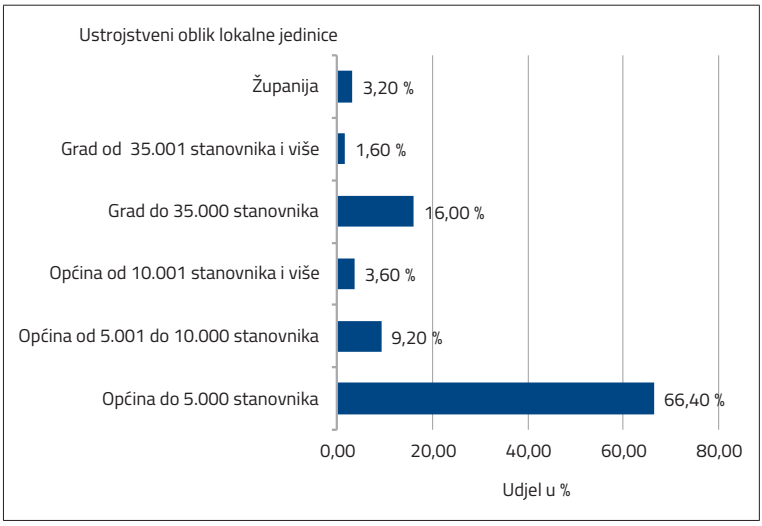
Za obradu podataka korištene su uobičajene metode analize podataka karakteristične za društvena istraživanja na temelju upitnika.

9.4. Analiza i ocjena rezultata istraživanja

Prema dostavljenim odgovorima, u istraživanju je sudjelovalo 250 ispitanika ili 43,40 posto lokalnih jedinica, od čega se najveći broj odnosi na općine. Važan je podatak da je od ukupnog broja općina (428), odgovore dostavilo 198 ili 46,26 posto općina, od 127 gradova, odgovore su dostavila 44 ili 34,65 posto gradova te od ukupnog broja županija (21 zajedno s Gradom Zagrebom), odgovore je dostavilo 8 ili 38,10 posto županija. S obzirom na broj dostavljenih odgovora, može se zaključiti da je uzorak reprezentativan te da se na temelju njega mogu donositi odgovarajući zaključci.

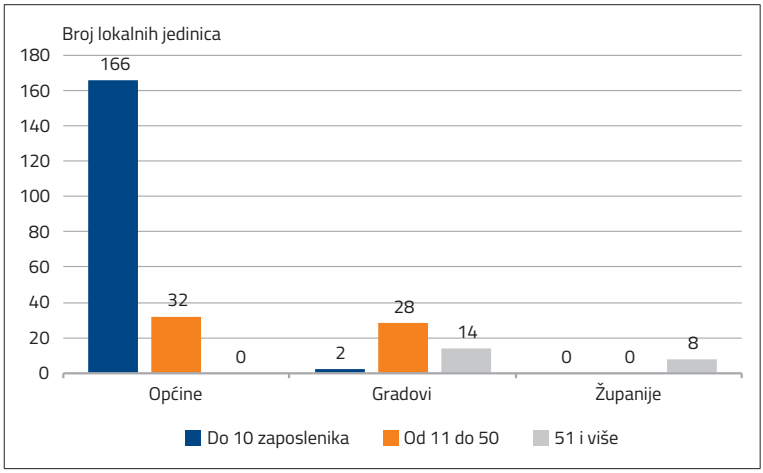
U okviru upitnika istraženi su podaci o ustrojstvenom obliku lokalne jedinice te broju zaposlenih kako bi se dobili osnovni podaci o ispitanicima. Rezultati koji se odnose na ustrojstveni oblik i broj zaposlenih u upravnim tijelima lokalnih jedinica prikazani su na slikama 9.1 i 9.2.

Slika 9.1. Lokalne jedinice koje su sudjelovale u istraživanju, prema ustrojstvenom obliku



Izvor: Obrada autorica.

Slika 9.2. Broj zaposlenih u upravnim tijelima lokalnih jedinica



Izvor: Obrada autorica.

Od ukupnog broja dostavljenih odgovora na upitnik (250 ispitanika) najveći dio ili 79,20 posto odnosi se na općine, dok se na gradove odnosi 17,60 posto, a na županije 3,20 posto.

Najveći broj općina (166) ima do 10 zaposlenih, najveći broj gradova (28) ima od 11 do 50 zaposlenih, dok sve županije (8) imaju 51 i više zaposlenih u upravnim tijelima.

9.4.1. Etički okvir u lokalnim jedinicama

Etički okvir je skup vrijednosti i načela, pravila i procedura koji predstavljaju temelj za etičku praksu te daju smjernice za etično ponašanje i postupanje zaposlenih u upravnim tijelima lokalnih jedinica (tablica 9.1). Osim toga, etički okvir osigurava preduvjete kako bi etičke vrijednosti i etička načela imala trajan utjecaj na ponašanje zaposlenih u lokalnim jedinicama. Uključuje i mjere za zaštitu od pojave neetičnih oblika ponašanja te mjere kontrole.

Tablica 9.1. Etički okvir jedinica lokalne i regionalne samouprave

RIZIK	
Procjena rizika	**Zaštitne mjere – kontrola**
• politički utjecaj i vanjski pritisak • osobni interes zaposlenih • pristranost • favoriziranje, nepotizam i kronizam • mito, korupcija i prijevara • dugotrajni ili bliski odnosi • zagovaranje interesa subjekata revizije ili drugih strana	• uspostava registra za praćenje osobnih interesa zaposlenih • samoprocjena • kolegijalna procjena • povjerenici za etiku • zaštita zviždača • istraživanja, intervjui, upitnici • pravodobno poduzimanje mjera za neetično ponašanje
KULTURA	
Organizacijska (etička) kultura	**Etičnost u ponašanju (komunikacija)**
• etičke vrijednosti • etička načela – standardi • nagrađivanje, unaprjeđenje i etičnost • zapošljavanje • kodeks, pravila i procedure	• izobrazba, treninzi, rješavanje dilema
TEMELJI	
Strategija – misija, vizija, vrijednosti i ciljevi	**Etično rukovođenje**
• izvori etike	• usklađeno s etičkim načelima – standardima, propisima, pravilima i procedurama

Izvor: Sistematizacija autorica u skladu s Akrap i dr. (2020, str. 374).

Najčešće se, osim propisima i strateškim dokumentima, etičke vrijednosti, načela i pravila ponašanja zaposlenih uređuju etičkim kodeksom koji sadrži etičke vrijednosti i načela kojih bi se zaposleni trebali pridržavati pri obavljanju svakodnevnih poslova.

Kako bi se utvrdilo jesu li lokalne jedinice donijele svoj etički kodeks i tako jasno odredile etičke vrijednosti, načela i pravila koja zaposleni trebaju primjenjivati u svom radu, u okviru upitnika postavljeno je pitanje: *Je li lokalna jedinica donijela svoj etički kodeks?*

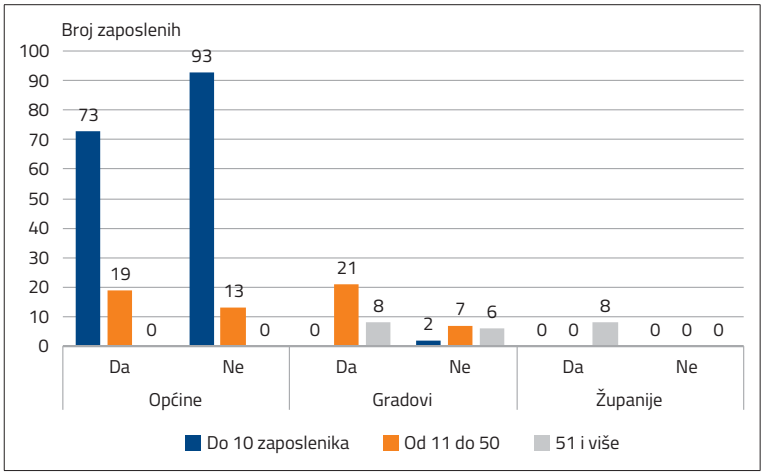
Od 576 lokalnih jedinica, na navedeno pitanje odgovor je dostavilo 250 lokalnih jedinica, i to 198 općina, 44 grada i 8 županija (tablica 9.2 i slika 9.3). Prema dobivenim odgovorima, 51,60 posto lokalnih jedinica donijelo je svoj etički kodeks, a 48,40 posto nije.

Tablica 9.2. Odgovori na pitanje: Je li lokalna jedinica donijela svoj etički kodeks?

Broj zaposlenih u upravnim tijelima Vaše lokalne jedinice	Općine		Gradovi		Županije	
	Da	Ne	Da	Ne	Da	Ne
Do 10 zaposlenih	73	93	0	2	0	0
Od 11 do 50	19	13	21	7	0	0
51 i više	0	0	8	6	8	0
UKUPNO	92	106	29	15	8	0

Izvor: Obrada autorica.

Slika 9.3. Odgovori na pitanje: Je li lokalna jedinica donijela svoj etički kodeks?



Izvor: Obrada autorica.

Od ukupnog broja općina koje su dostavile odgovor na navedeno pitanje, 92 ili 46,47 posto općina donijelo je svoje etičke kodekse, dok 53,53 posto nije. Također je vidljivo da većina ili 56,02 posto općina koje imaju do deset zaposlenih nije donijela etički kodeks. Kod općina koje imaju od 11 do 50 zaposlenih situacija je povoljnija, odnosno od 32 općine koje su dostavile odgovor, 59,38 posto je donijelo svoj etički kodeks, a 40,62 posto nije.

Analiza odgovora koji se odnose na gradove i županije pokazuje povoljniju situaciju u odnosu na općine, što je i razumljivo s obzirom na to da gradovi i županije imaju veći broj zaposlenih. To na određeni način potvrđuje potrebu jasnijeg propisivanja načina ponašanja

koje se od zaposlenih očekuje, posebno u većim lokalnim jedinicama. Većina gradova ili 65,91 posto ukupnog broja gradova koji su dostavili odgovor donijela je svoj etički kodeks, dok 34,09 posto nije. Također, sve županije koje su dostavile odgovor (8) donijele su svoj etički kodeks.

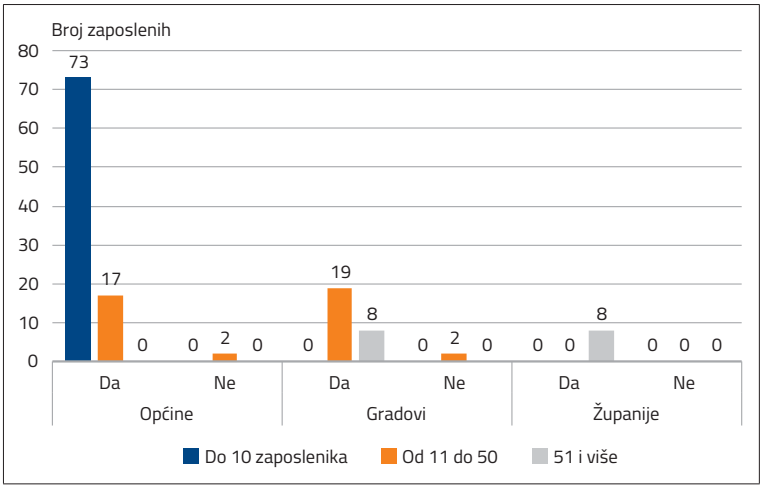
Sljedeće pitanje odnosilo se na primjenu, odnosno praćenje primjene etičkog kodeksa u pojedinoj lokalnoj jedinici. Prema odgovorima danim u tablici 9.3 i slici 9.4, može se zaključiti da većina lokalnih jedinica koje su donijele svoj etički kodeks (96,90 posto) prati njegovu primjenu u praksi, dok samo 3,10 posto ne prati njegovu primjenu.

Tablica 9.3. Odgovori na pitanje: Prati li lokalna jedinica primjenu etičkog kodeksa?

Broj zaposlenih u upravnim tijelima Vaše lokalne jedinice	Općine		Gradovi		Županije	
	Da	Ne	Da	Ne	Da	Ne
Do 10 zaposlenih	73	0	0	0	0	0
Od 11 do 50	17	2	19	2	0	0
51 i više	0	0	8	0	8	0
UKUPNO	90	2	27	2	8	0

Izvor: Obrada autorica.

Slika 9.4. Odgovori na pitanje: Prati li lokalna jedinica primjenu etičkog kodeksa?



Izvor: Obrada autorica.

S obzirom na to da je značajan broj lokalnih jedinica (121 ili 48,40 posto) odgovorio da nije donio svoj etički kodeks, željelo se istražiti koji su razlozi za to. Prema dobivenim odgovorima od 76 lokalnih jedinica, najčešći su sljedeći razlozi:

- mali broj zaposlenih u lokalnoj jedinici
- koriste etički kodeks za državne službenike
- nisu imale vremena zbog velikih obveza
- izrada etičkog kodeksa je u tijeku te
- nisu imale saznanja da trebaju donijeti etički kodeks.

Sljedeće pitanje odnosilo se na određivanje etičkih vrijednosti i etičkih načela, što je vrlo važno kako bi zaposleni znali koje etičke vrijednosti trebaju poštovati te koja etička načela trebaju primjenjivati u svakodnevnom radu.

Prema podacima navedenim u tablici 9.4 i slici 9.5, značajan broj lokalnih jedinica ili 63,20 posto jasno je odredio etičke vrijednosti i etička načela kojih se zaposleni trebaju pridržavati, dok 36,80 posto nije.

Tablica 9.4. Odgovori na pitanje: Jesu li jasno određene etičke vrijednosti i etička načela kojih se trebaju pridržavati zaposleni Vaše lokalne jedinice?

Broj zaposlenih u upravnim tijelima Vaše lokalne jedinice	Općine		Gradovi		Županije	
	Da	Ne	Da	Ne	Da	Ne
Do 10 zaposlenih	95	71	2	0	0	0
Od 11 do 50	21	11	22	6	0	0
51 i više	0	0	10	4	8	0
UKUPNO	116	82	34	10	8	0

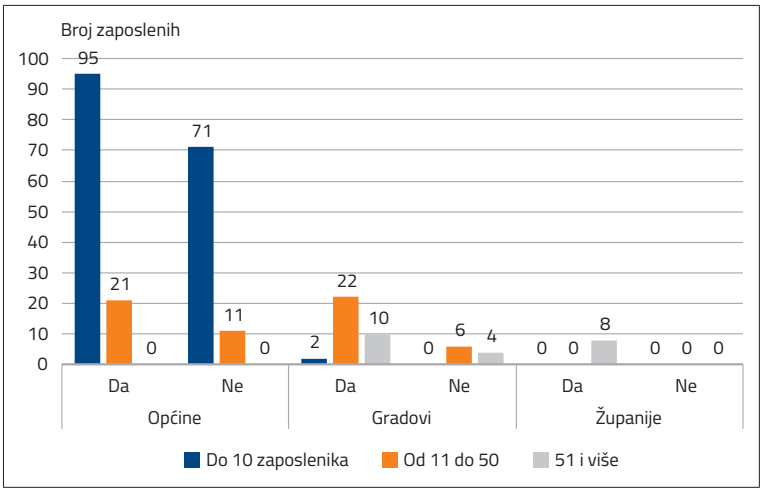
Izvor: Obrada autorica.

Kao što je vidljivo iz navedenih podataka, značajan broj općina, odnosno 82 ili 41,41 posto ukupnog broja općina koje su dostavile odgovore na navedeno pitanje, nije jasno odredio etičke vrijednosti i etička načela. Također, 22,73 posto gradova nije to učinilo.

Zaposleni trebaju biti upoznati s etičkim kodeksom kako bi znali kakvo se ponašanje od njih očekuje te je vrlo važno da lokalna jedinica objavi etički kodeks i učini ga dostupnim

svakom zaposlenom. Iz tog razloga postavljeno je pitanje je li etički kodeks javno objavljen i dostupan svim zaposlenima. Prema odgovorima, zaključuje se da su gotovo sve lokalne jedinice koje su donijele etički kodeks (128 od 129) objavile etički kodeks te ga prezentirale svojim zaposlenima (123 od 129 lokalnih jedinica koje su donijele etički kodeks).

Slika 9.5. Odgovori na pitanje: Jesu li jasno određene etičke vrijednosti i etička načela kojih se trebaju pridržavati zaposleni Vaše lokalne jedinice?



Izvor: Obrada autorica.

Kako bi se ocijenilo na koji način se etička načela primjenjuju u praksi, postavljeno je pitanje: *Je li lokalna jedinica uspostavila odgovarajući sustav upravljanja ljudskim resursima (zapošljavanje, nagrađivanje, napredovanje, izobrazba, rotacija poslova i drugo)?* Odgovori na navedeno pitanje prikazani su u tablici 9.5 i slici 9.6.

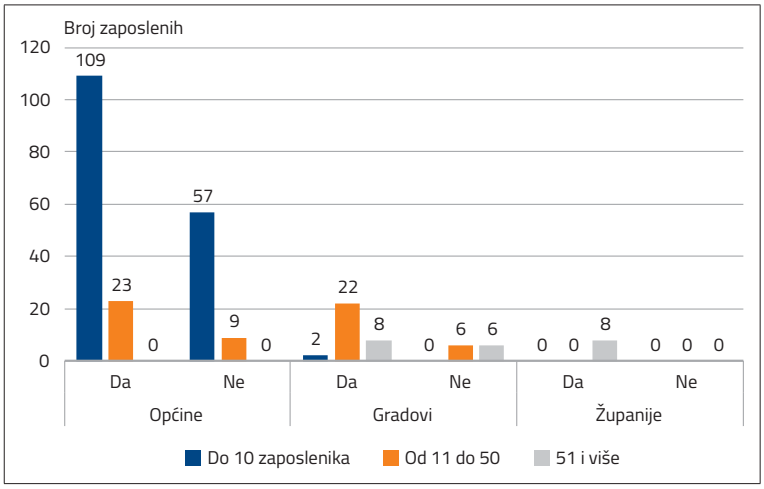
Prema navedenim podacima, vidljivo je da je 68,80 posto lokalnih jedinica uspostavilo odgovarajući sustav upravljanja ljudskim resursima. Te lokalne jedinice pri zapošljavanju, nagrađivanju, napredovanju, izobrazbi, rotaciji poslova i drugo primjenjuju utvrđena etička načela i pravila. Međutim, značajan je broj i onih lokalnih jedinica (31,20 posto) koje nisu uspostavile odgovarajući sustav upravljanja ljudskim potencijalima. Najveći broj negativnih odgovora, od ukupnog broja lokalnih jedinica koje su dostavile odgovor na navedeno pitanje, odnosi se na općine (57 ili 22,80 posto) koje imaju do deset zaposlenih.

Tablica 9.5. Odgovori na pitanje: Je li lokalna jedinica uspostavila odgovarajući sustav upravljanja ljudskim resursima (zapošljavanje, nagrađivanje, napredovanje, izobrazba, rotacija poslova i drugo)?

Broj zaposlenih u upravnim tijelima Vaše lokalne jedinice	Općine		Gradovi		Županije	
	Da	Ne	Da	Ne	Da	Ne
Do 10 zaposlenih	109	57	2	0	0	0
Od 11 do 50	23	9	22	6	0	0
51 i više	0	0	8	6	8	0
UKUPNO	132	66	32	12	8	0

Izvor: Obrada autorica.

Slika 9.6. Odgovori na pitanje: Je li lokalna jedinica uspostavila odgovarajući sustav upravljanja ljudskim resursima (zapošljavanje, nagrađivanje, napredovanje, izobrazba, rotacija poslova i drugo)?



Izvor: Obrada autorica.

U svakodnevnom radu zaposlenih i obavljanju poslova lokalnih jedinica postoji vjerojatnost da se etičke vrijednosti, etička načela i pravila ponašanja neće primjenjivati na način kako je to određeno etičkim kodeksom, što ukazuje na moguću pojavu rizika neetičnog ponašanja. Zato je vrlo važno da svaka lokalna jedinica prepozna moguće rizike i čimbenike koji utječu na pojavu tih rizika te da uspostavi odgovarajuće kontrole (često se spominju kao „zaštitne

mjere"), kako bi se rizici od neetičnog ponašanja smanjili na prihvatljivu razinu. Te kontrole mogu biti uspostavljene zakonom, drugim propisom ili ih mogu uspostaviti same lokalne jedinice.

Kako bi se ocijenilo jesu li lokalne jedinice uspostavile unutarnje kontrole koje bi mogle smanjiti rizik pojave neetičnog ponašanja, zatražene su informacije od lokalnih jedinica. S tim u vezi, u tablici 9.6 i slici 9.7 dani su rezultati odgovora lokalnih jedinica na pitanje: *Je li lokalna jedinica uspostavila unutarnje kontrole (razdvajanje dužnosti, načelo „četiri oka", nadzor, transparentni procesi donošenja odluka, IT kontrole)?*

Prema navedenim podacima, vidljivo je da je 44,40 posto lokalnih jedinica uspostavilo unutarnje kontrole, dok 55,60 posto nije.

Najveći broj negativnih odgovora ili 42,40 posto ukupno dostavljenih odgovora odnosi se na općine koje imaju do deset zaposlenih, zatim općine (7,20 posto) koje imaju od 11 do 50 zaposlenih te gradove (3,20 posto) koji imaju od 11 do 50 zaposlenih. Osim pitanja vezanog za uspostavu unutarnjih kontrola, postavljeno je i pitanje koje se odnosilo na unutarnju reviziju. Prema dobivenim odgovorima zaključeno je da su sve županije (koje su dostavile odgovore na upitnik) uspostavile unutarnju reviziju, kao i 50,00 posto gradova, dok 76,80 posto općina nije uspostavilo unutarnju reviziju.

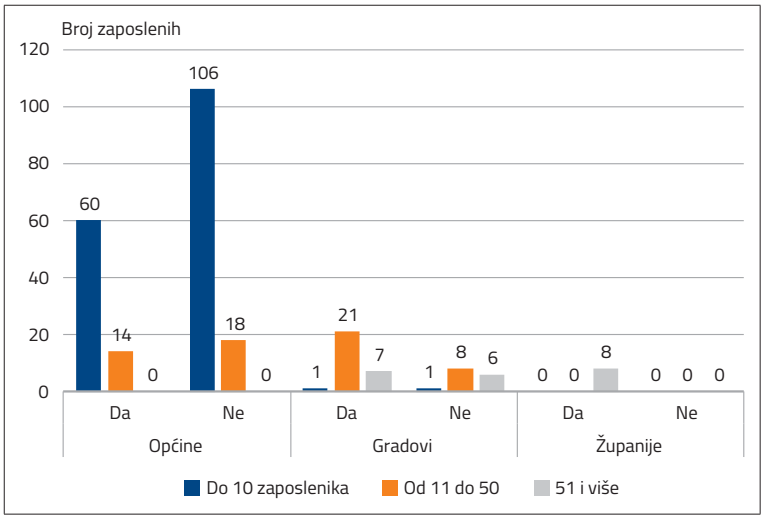
Tablica 9.6. Odgovori na pitanje: Je li lokalna jedinica uspostavila unutarnje kontrole (razdvajanje dužnosti, načelo „četiri oka", nadzor, transparentni procesi donošenja odluka, IT kontrole)?

Broj zaposlenih u upravnim tijelima Vaše lokalne jedinice	Općine		Gradovi		Županije	
	Da	Ne	Da	Ne	Da	Ne
Do 10 zaposlenih	60	106	1	1	0	0
Od 11 do 50	14	18	21	8	0	0
51 i više	0	0	7	6	8	0
UKUPNO	74	124	29	15	8	0

Izvor: Obrada autorica.

Prema Pravilniku o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru, unutarnju reviziju obvezni su uspostaviti županije, Grad Zagreb, gradovi s više od 35.000 stanovnika te gradovi sjedišta županija ovisno o broju zaposlenih te visini rashoda i izdataka. Prema propisima, općine nisu obvezne uspostaviti unutarnju reviziju.

Slika 9.7. Odgovori na pitanje: Je li lokalna jedinica uspostavila unutarnje kontrole (razdvajanje dužnosti, načelo „četiri oka", nadzor, transparentni procesi donošenja odluka, IT kontrole)?



Izvor: Obrada autorica.

U praksi se pokazala opravdanom uspostava alata za prijavu mogućeg oblika neetičnog ponašanja poznatog pod nazivom „zviždač" ili „zviždanje". „Zviždanje", osim što podrazumijeva postupke za prijavu slučajeva neetičnog ponašanja, podrazumijeva i pravodobnu i odgovarajuću provjeru i sankcioniranje. S tim u vezi postavljeno je pitanje: *Je li lokalna jedinica uspostavila formalno sredstvo komunikacije putem mehanizma „zviždača" tako da zaposleni i druge zainteresirane treće strane mogu pružiti informacije o mogućim koruptivnim radnjama?* Rezultati odgovora lokalnih jedinica dani su u tablici 9.7 i slici 9.8.

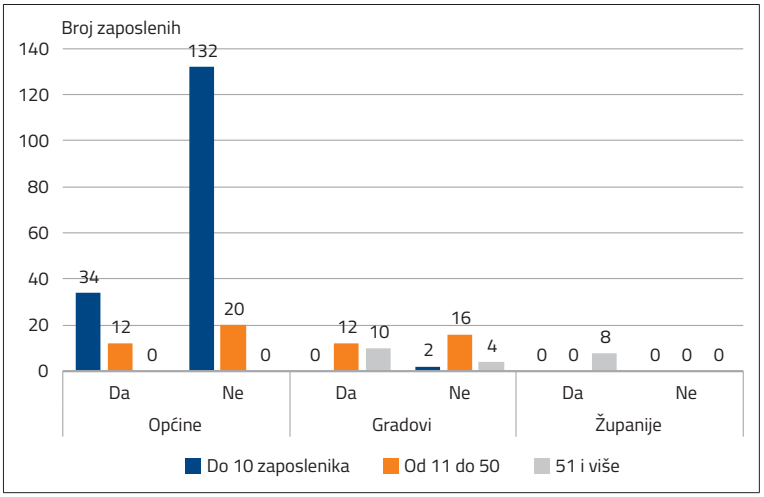
Rezultati pokazuju da većina lokalnih jedinica nije uspostavila formalno sredstvo komunikacije putem mehanizma „zviždača". Od ukupnog broja lokalnih jedinica koje su dostavile odgovore, 30,40 posto je uspostavilo, a 69,60 posto lokalnih jedinica nije uspostavilo mehanizam „zviždača". Najbolji rezultati odnose se na županije, dok su rezultati značajno lošiji za općine i gradove (76,77 posto općina i 50,00 posto gradova nije uspostavilo mehanizam „zviždača").

Tablica 9.7. Odgovori na pitanje: Je li lokalna jedinica uspostavila formalno sredstvo komunikacije putem mehanizma „zviždača" tako da zaposleni i druge zainteresirane treće strane mogu pružiti informacije o mogućim koruptivnim radnjama?

Broj zaposlenih u upravnim tijelima Vaše lokalne jedinice	Općine		Gradovi		Županije	
	Da	Ne	Da	Ne	Da	Ne
Do 10 zaposlenih	34	132	0	2	0	0
Od 11 do 50	12	20	12	16	0	0
51 i više	0	0	10	4	8	0
UKUPNO	46	152	22	22	8	0

Izvor: Obrada autorica.

Slika 9.8. Odgovori na pitanje: Je li lokalna jedinica uspostavila formalno sredstvo komunikacije putem mehanizma „zviždača" tako da zaposleni i druge zainteresirane treće strane mogu pružiti informacije o mogućim koruptivnim radnjama?



Izvor: Obrada autorica.

9.4.2. Sprječavanje prijevara i korupcije

Prijevara je svjesno pogrešno predstavljanje istine ili prikrivanje materijalne činjenice kako bi se potaknulo nekog da djeluje na štetu drugog ili drugih. Korupcija podrazumijeva činjenje nečega s namjerom davanja prednosti koje nisu prikladne službenim dužnostima radi stjecanja koristi, štete ili nepropisnog utjecaja na radnje druge strane. Radnje poduzete za poticanje, pomaganje, podržavanje, pokušaj, urotu ili suradnju u prijevarnom ili koruptivnom djelu također predstavljaju prijevaru ili korupciju.[3]

Svjetska banka definira korupciju kao „zlouporabu javnog položaja za privatnu korist" (Spinello, 2021, str. 376).

Znanje o prijevari i korupciji, načinu njihova otkrivanja i sprječavanja nije nešto što se samo po sebi podrazumijeva, nego su to vještine koje je potrebno steći i razvijati.

Zato bi zadatak svake institucije, pa tako i lokalnih jedinica trebao biti, uz jačanje svijesti o važnosti postupanja prema etičkim načelima, i stalno unaprjeđivanje metoda i alata za borbu protiv korupcije, prijevare, zlouporabe ovlasti, rastrošnosti i drugih oblika neetičkog ponašanja.

Kako bi se ocijenilo jesu li lokalne jedinice uspostavile mjere za sprječavanje i otkrivanje pojave prijevara i korupcije, analizirani su odgovori dobiveni na pitanja koja su se odnosila na sprječavanje, otkrivanje i reakciju (odgovor) u slučaju sumnje na prijevaru i korupciju.

U suzbijanju odnosno smanjenju pojave neetičnog ponašanja te pojave prijevare i korupcije važno je uspostaviti učinkovite mehanizme koji osiguravaju primjenu propisanih etičkih načela, poštovanje temeljnih etičkih vrijednosti, nadzor njihove primjene te poduzimanje odgovarajućih mjera, postupaka i sankcija u slučajevima neetičkog ponašanja.

Prvi korak u sprječavanju i otkrivanju prijevara i korupcije je podizanje svijesti zaposlenih o prijevari i korupciji kroz uspostavu organizacijske kulture kao skupa pravila o prihvatljivom ponašanju i uspostavi takvog obrasca ponašanja koji će zaposlenici koristiti za prepoznavanje i odgovaranje na pojavu prijevare i korupcije.

Kako bi se utvrdilo jesu li lokalne jedinice uspostavile organizacijsku kulturu i na taj način propisale pravila ponašanja u cilju sprječavanja i otkrivanja prijevare i korupcije, u okviru upitnika postavljeno je pitanje: *Je li, prema Vašem mišljenju, lokalna jedinica uspostavila organizacijsku kulturu koja osigurava sprječavanje i otkrivanje prijevare i korupcije?* Odgovori na navedeno pitanje dani su u tablici 9.8 i slici 9.9.

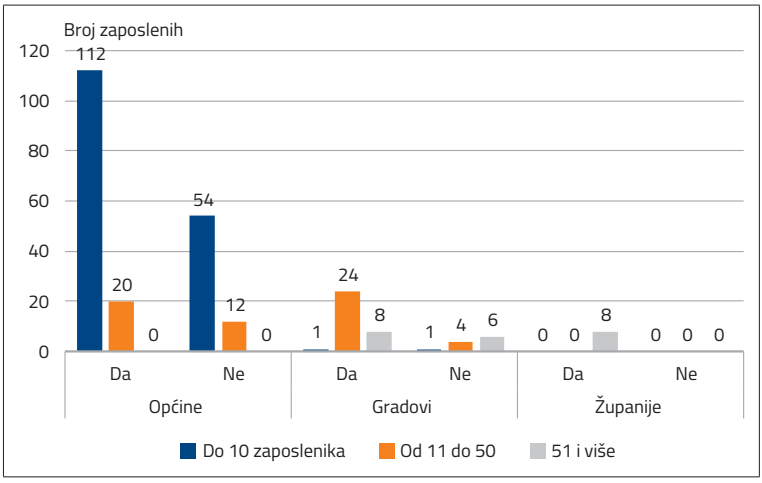
[3] Usporediti UNDP (2015, str. 3).

Tablica 9.8. Odgovori na pitanje: Je li, prema Vašem mišljenju, lokalna jedinica uspostavila organizacijsku kulturu koja osigurava sprječavanje i otkrivanje prijevare i korupcije?

Broj zaposlenih u upravnim tijelima Vaše lokalne jedinice	Općine		Gradovi		Županije	
	Da	Ne	Da	Ne	Da	Ne
Do 10 zaposlenih	112	54	1	1	0	0
Od 11 do 50	20	12	24	4	0	0
51 i više	0	0	8	6	8	0
UKUPNO	132	66	33	11	8	0

Izvor: Obrada autorica.

Slika 9.9. Odgovori na pitanje: Je li, prema Vašem mišljenju, lokalna jedinica uspostavila organizacijsku kulturu koja osigurava sprječavanje i otkrivanje prijevare i korupcije?



Izvor: Obrada autorica.

Prema odgovorima, čak 173 lokalne jedinice (svih osam županija, 75,00 posto gradova i 66,67 posto općina) uspostavile su organizacijsku kulturu koja osigurava sprječavanje i otkrivanje pojave prijevare i korupcije. Od ukupnog broja lokalnih jedinica koje su dale negativan odgovor na ovo pitanje, najveći broj (njih 54 ili 70,13 posto) odnosi se na općine koje imaju do deset zaposlenih.

Sustavna i stalna izobrazba službenika i namještenika o prijevarama i korupcijskom ponašanju i njihovim rizicima, mehanizmima prevencije i suzbijanja te mogućem kažnjavanju može pridonijeti borbi protiv prijevare i korupcije te postizanju nulte stope tolerancije na njih. Zato je jedno od pitanja u upitniku bilo: *Organizira li lokalna jedinica izobrazbu zaposlenih u upravnim tijelima radi jačanja svijesti o etičnosti u poslovanju te važnosti sprječavanja i otkrivanja pojave prijevara i korupcije?* Odgovori na navedeno pitanje dani su u tablici 9.9 i slici 9.10.

Tablica 9.9. Odgovori na pitanje: Organizira li lokalna jedinica izobrazbu zaposlenih u upravnim tijelima radi jačanja svijesti o etičnosti u poslovanju te važnosti sprječavanja i otkrivanja pojave prijevara i korupcije?

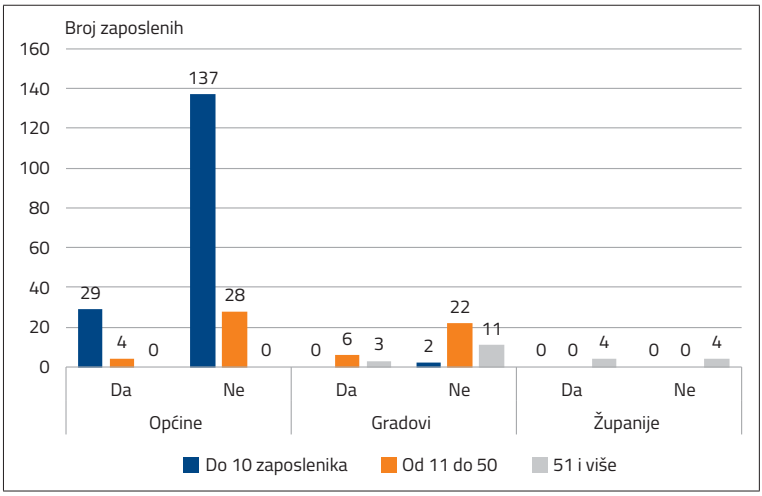
Broj zaposlenih u upravnim tijelima Vaše lokalne jedinice	Općine		Gradovi		Županije	
	Da	Ne	Da	Ne	Da	Ne
Do 10 zaposlenih	29	137	0	2	0	0
Od 11 do 50	4	28	6	22	0	0
51 i više	0	0	3	11	4	4
UKUPNO	33	165	9	35	4	4

Izvor: Obrada autorica.

Samo 46 lokalnih jedinica (33 općine, devet gradova i četiri županije) ili 18,40 posto ukupnog broja lokalnih jedinica koje su odgovorile na ovo pitanje dalo je pozitivan odgovor, iz čega proizlazi da zaposleni u upravnim tijelima većeg broja lokalnih jedinica (204 ili 81,60 posto) nisu obuhvaćeni izobrazbom s temama u vezi s etikom, prijevarom i korupcijom. Jedan od razloga može biti ljudski faktor, odnosno nedostatan broj zaposlenih koji bi organizirali izobrazbu, što potvrđuje i činjenica da većina općina (137 ili 83,03 posto) koje nisu organizirale izobrazbu svojih zaposlenih ima do deset zaposlenih u upravnim tijelima, a veći dio njih nije donio ni etički kodeks.

Jedno od pitanja iz upitnika odnosilo se na donošenje unutarnjeg akta kojim bi lokalne jedinice trebale definirati ciljeve i prioritete u cilju jačanja sustava prevencije i korupcije.

Slika 9.10. Odgovori na pitanje: Organizira li lokalna jedinica izobrazbu zaposlenih u upravnim tijelima radi jačanja svijesti o etičnosti u poslovanju te važnosti sprječavanja i otkrivanja pojave prijevara i korupcije?



Izvor: Obrada autorica.

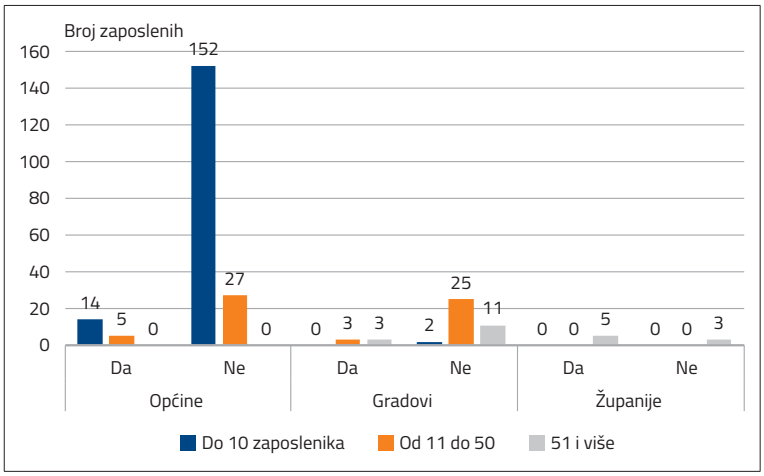
Prema odgovorima danim u tablici 9.10 i slici 9.11, unutarnje akte kojima su definirale ciljeve i prioritete usmjerene na jačanje sustava prevencije i korupcije donijelo je samo 30 lokalnih jedinica ili 12,00 posto, a 220 lokalnih jedinica ili 88,00 posto unutarnje akte nije donijelo. Najveći broj negativnih odgovora ili 69,09 posto odnosi se na lokalne jedinice koje imaju do deset zaposlenih, zatim općine (12,27 posto) i gradove (11,36 posto) koji imaju od 11 do 50 zaposlenih u upravnim tijelima.

Tablica 9.10. Odgovori na pitanje: Jesu li unutarnjim aktom Vaše lokalne jedinice definirani ciljevi i prioriteti koji su usmjereni na jačanje sustava prevencije i korupcije?

Broj zaposlenih u upravnim tijelima Vaše lokalne jedinice	Općine		Gradovi		Županije	
	Da	Ne	Da	Ne	Da	Ne
Do 10 zaposlenih	14	152	0	2	0	0
Od 11 do 50	5	27	3	25	0	0
51 i više	0	0	3	11	5	3
UKUPNO	19	179	6	38	5	3

Izvor: Obrada autorica.

Slika 9.11. Odgovori na pitanje: Jesu li unutarnjim aktom Vaše lokalne jedinice definirani ciljevi i prioriteti koji su usmjereni na jačanje sustava prevencije i korupcije?



Izvor: Obrada autorica.

Većina lokalnih jedinica koje su donijele unutarnje akte navodi da se radi o etičkom kodeksu, unutarnjim aktima o prijavljivanju nepravilnosti te antikorupcijskim programima sprječavanja i prevencije korupcije koji se odnose na trgovačka društva u vlasništvu/suvlasništvu lokalnih jedinica i ustanova kojima je osnivač lokalna jedinica.

Nekoliko općina je kao unutarnji akt kojim su utvrđeni postupci u prevenciji korupcije navelo pravilnike kojima su utvrdili ponašanja u vezi s primanjem darova, upravljanjem sredstvima, obavljanjem dodatnog posla izvan radnog vremena te razdvajanjem privatnih i poslovnih interesa i pravilnike o načinu provođenja stručnog vrednovanja i ocjene opravdanosti i učinkovitosti investicijskih projekata.

Kako bi se moglo učinkovito upravljati rizikom od prijevare i korupcije, potrebno je prepoznati područja poslovanja koja su najosjetljivija na pojavu prijevara i korupcija. Neka područja poslovanja podložnija su pojavi prijevare i korupcije od drugih te je u njima i rizik pojavljivanja prijevara i korupcija veći.

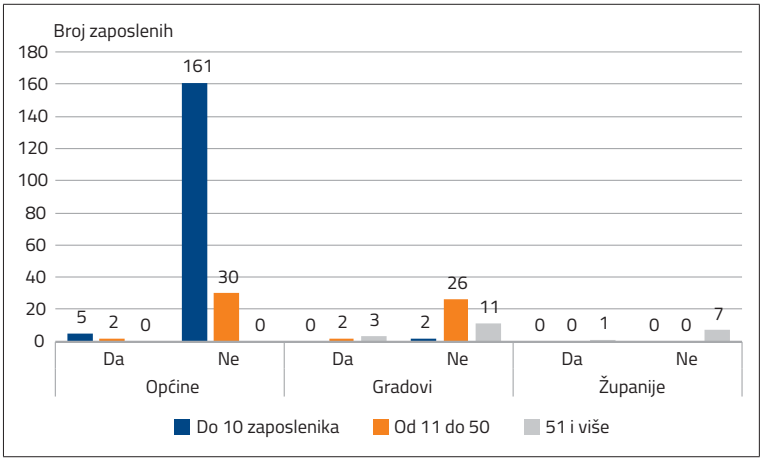
Zbog navedenog je lokalnim jedinicama postavljeno pitanje: *Je li lokalna jedinica procijenila rizike pojave prijevara i korupcije prema područjima posebno osjetljivima na korupciju? Ako je odgovor „DA", navedite koje je područje prema Vašoj procjeni osjetljivo na pojavu prijevare i korupcije.* Odgovori na ovo pitanje dani su u tablici 9.11 i slici 9.12.

Tablica 9.11. Odgovori na pitanje: Je li Vaša lokalna jedinica procijenila rizike pojave prijevara i korupcije prema područjima posebno osjetljivima na korupciju?

Broj zaposlenih u upravnim tijelima Vaše lokalne jedinice	Općine		Gradovi		Županije	
	Da	Ne	Da	Ne	Da	Ne
Do 10 zaposlenih	5	161	0	2	0	0
Od 11 do 50	2	30	2	26	0	0
51 i više	0	0	3	11	1	7
UKUPNO	7	191	5	39	1	7

Izvor: Obrada autorica.

Slika 9.12. Odgovori na pitanje: Je li Vaša lokalna jedinica procijenila rizike pojave prijevara i korupcije prema područjima posebno osjetljivima na korupciju?



Izvor: Obrada autorica.

Samo mali broj lokalnih jedinica, njih 13 (sedam općina, pet gradova i jedna županija), procijenio je specifična područja poslovanja u kojima je prisutan veći rizik pojavljivanja prijevara i korupcije.

Većina njih navela je da se radi o javnoj nabavi, ali su, uz javnu nabavu, navedena i druga područja: zapošljavanje, upravljanje i raspolaganje imovinom, dodjela bespovratnih sredstava te prostorno planiranje.

Rezultati odgovora na ovo pitanje upućuju na zaključak da lokalne jedinice koje su dale negativan odgovor nisu prepoznale važnost utvrđivanja rizika i slabosti u svom obavljanju javnih poslova kako bi se pojave prijevare i koruptivne radnje spriječile odnosno svele na najmanju mjeru.

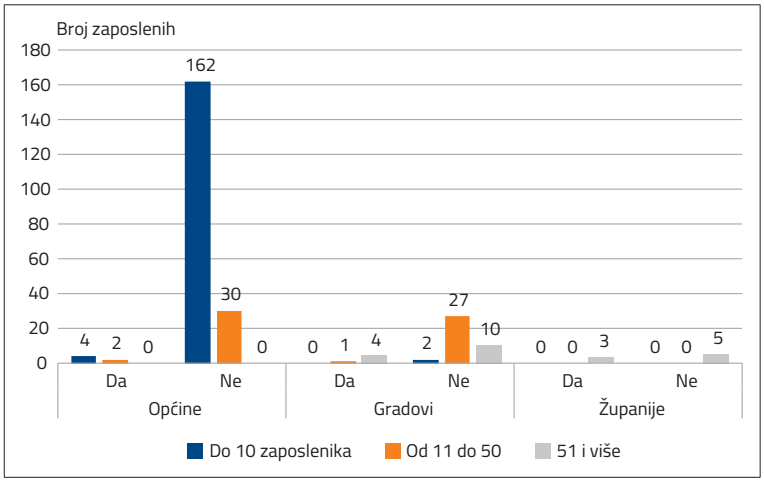
Idućih nekoliko pitanja odnosi se na saznanja o pojavi neetičnog ponašanja i pojavi prijevara ili korupcije u lokalnim jedinicama.

Tablica 9.12. Odgovori na pitanje: Je li u Vašoj lokalnoj jedinici u zadnje tri godine bilo pojava neetičnog ponašanja na način da su izrečene disciplinske mjere?

Broj zaposlenih u upravnim tijelima Vaše lokalne jedinice	Općine		Gradovi		Županije	
	Da	Ne	Da	Ne	Da	Ne
Do 10 zaposlenih	4	162	0	2	0	0
Od 11 do 50	2	30	1	27	0	0
51 i više	0	0	4	10	3	5
UKUPNO	6	192	5	39	3	5

Izvor: Obrada autorica.

Slika 9.13. Odgovori na pitanje: Je li u Vašoj lokalnoj jedinici u zadnje tri godine bilo pojava neetičnog ponašanja na način da su izrečene disciplinske mjere?



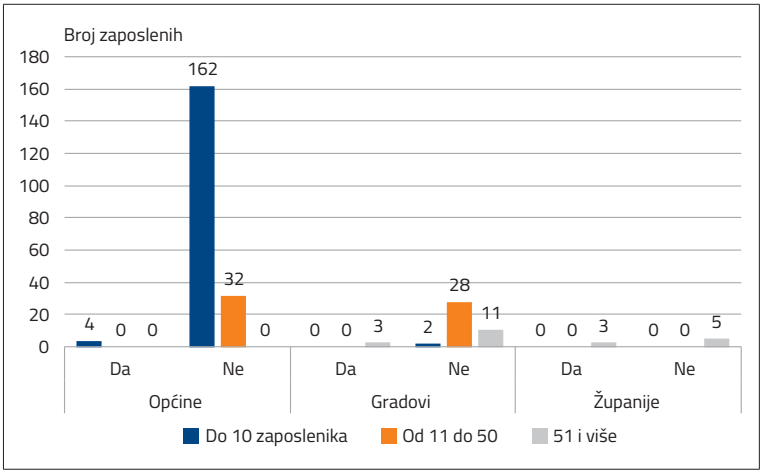
Izvor: Obrada autorica.

Tablica 9.13. Odgovori na pitanje: Je li u zadnje tri godine u Vašoj lokalnoj jedinici bilo pojave prijevara ili korupcije?

Broj zaposlenih u upravnim tijelima Vaše lokalne jedinice	Općine		Gradovi		Županije	
	Da	Ne	Da	Ne	Da	Ne
Do 10 zaposlenih	4	162	0	2	0	0
Od 11 do 50	0	32	0	28	0	0
51 i više	0	0	3	11	3	5
UKUPNO	4	194	3	41	3	5

Izvor: Obrada autorica.

Slika 9.14. Odgovori na pitanje: Je li u zadnje tri godine u Vašoj lokalnoj jedinici bilo pojave prijevara ili korupcije?



Izvor: Obrada autorica.

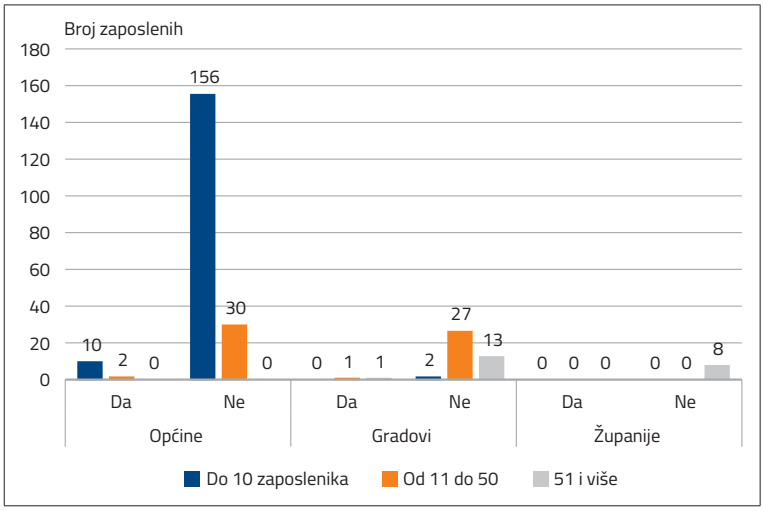
U okviru ovog istraživanja analizirani su odgovori koji se odnose na iskustvo vezano uz pojavu prijevare i korupcije u lokalnim jedinicama, a rezultati analize dani su u tablici 9.14 i slici 9.15.

Tablica 9.14. Odgovori na pitanje: Jeste li se u svom radu susretali s prijevarom i korupcijom vezanom za rad Vaše lokalne jedinice (netko je Vama ili drugome ponudio mito, tražio uslugu po prijateljskoj, rodbinskoj liniji i drugo)?

Broj zaposlenih u upravnim tijelima Vaše lokalne jedinice	Općine		Gradovi		Županije	
	Da	Ne	Da	Ne	Da	Ne
Do 10 zaposlenih	10	156	0	2	0	0
Od 11 do 50	2	30	1	27	0	0
51 i više	0	0	1	13	0	8
UKUPNO	12	186	2	42	0	8

Izvor: Obrada autorica.

Slika 9.15. Odgovori na pitanje: Jeste li se u svom radu susretali s prijevarom i korupcijom vezanom za rad Vaše lokalne jedinice (netko je Vama ili drugome ponudio mito, tražio uslugu po prijateljskoj, rodbinskoj liniji i drugo)?



Izvor: Obrada autorica.

Iako je prema dobivenim odgovorima u svega 14 lokalnih jedinica u zadnje tri godine bilo pojave neetičnog ponašanja na način da su izrečene disciplinske mjere odnosno u deset lokalnih jedinica bilo je pojave prijevara ili korupcije, za istaknuti je da su zabilježene na svim razinama lokalne vlasti (u općinama, gradovima i županijama). Također, bitno je

naglasiti da u 50,00 posto lokalnih jedinica u kojima su uočene pojave prijevare ili korupcija nisu uspostavljene odgovarajuće sankcije.

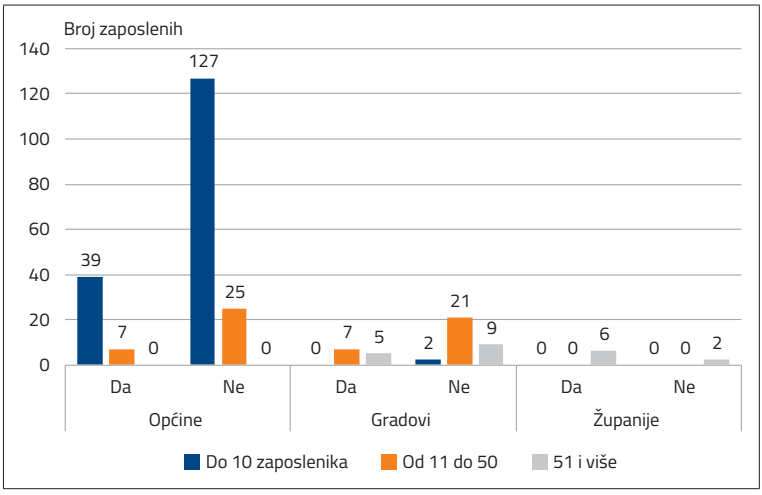
Odgovori na pitanja u vezi s uspostavom i promicanjem jasnih pravila kod prijavljivanja i otkrivanja sumnje na koruptivno ponašanje dani su u tablici 9.15 i slici 9.16.

Tablica 9.15. Odgovori na pitanje: Je li lokalna jedinica uspostavila odgovarajuće sankcije u slučaju koruptivnog djelovanja zaposlenih u upravnim tijelima te plan aktivnosti kada se otkrije ili prijavi sumnja na koruptivno ponašanje?

Broj zaposlenih u upravnim tijelima Vaše lokalne jedinice	Općine		Gradovi		Županije	
	Da	Ne	Da	Ne	Da	Ne
Do 10 zaposlenih	39	127	0	2	0	0
Od 11 do 50	7	25	7	21	0	0
51 i više	0	0	5	9	6	2
UKUPNO	46	152	12	32	6	2

Izvor: Obrada autorica.

Slika 9.16. Odgovori na pitanje: Je li lokalna jedinica uspostavila odgovarajuće sankcije u slučaju koruptivnog djelovanja zaposlenih u upravnim tijelima te plan aktivnosti kada se otkrije ili prijavi sumnja na koruptivno ponašanje?



Izvor: Obrada autorica.

Postupak sankcioniranja u slučaju koruptivnog djelovanja zaposlenih u upravnim tijelima te plan aktivnosti kada se otkrije ili prijavi sumnja na koruptivno djelovanje uspostavilo je njih 64 (46 općina, 12 gradova i šest županija).

Prijevaru i korupciju je bitno otkriti i sankcionirati, ali jednako tako je važno uspostaviti preventivne mjere kako do njih ne bi došlo. Izrada jasnih smjernica odnosno procedura za postupanje u slučaju sumnje na koruptivne radnje, kao i dodjeljivanje odgovornosti za sprječavanje i otkrivanje korupcije organizacijskoj jedinici ili osobi, preduvjeti su kako bi se sprječavanje i otkrivanje te sankcioniranje korupcije podiglo na višu razinu. Vrlo često u praksi se donose programi ili akcijski planovi za sprječavanje pojave prijevara i korupcije.

Ocjena načina na koji su lokalne jedinice uspostavile mjere za sprječavanje pojave prijevare i korupcije dana je na temelju odgovora na pitanja prikazanih u tablicama 9.16, 9.17 i 9.18 te slikama 9.17, 9.18 i 9.19.

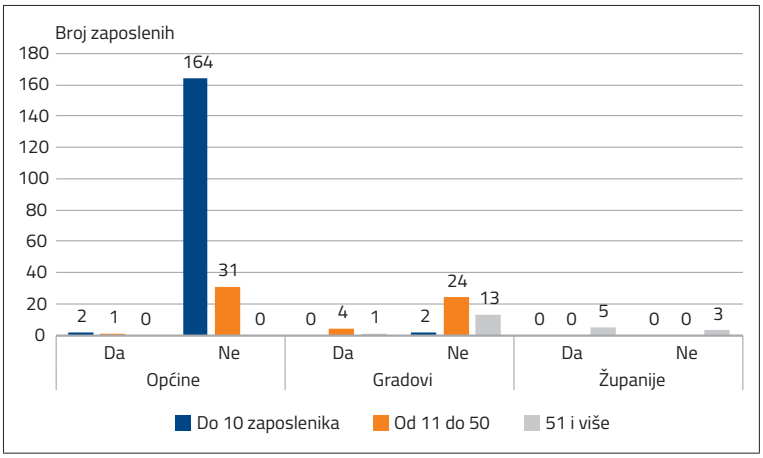
Prema podacima iz tablice 9.16 i slike 9.17, vidljivo je da većina lokalnih jedinica ili 94,80 posto onih koje su dostavile odgovore na upitnik nije donijela program ili akcijski plan za sprječavanje i otklanjanje pojave prijevare i korupcije.

Tablica 9.16. Odgovori na pitanje: Je li Vaša lokalna jedinica donijela program ili akcijski plan za sprječavanje i otklanjanje pojave prijevare i korupcije?

Broj zaposlenih u upravnim tijelima Vaše lokalne jedinice	Općine		Gradovi		Županije	
	Da	Ne	Da	Ne	Da	Ne
Do 10 zaposlenih	2	164	0	2	0	0
Od 11 do 50	1	31	4	24	0	0
51 i više	0	0	1	13	5	3
UKUPNO	3	195	5	39	5	3

Izvor: Obrada autorica.

Slika 9.17. Odgovori na pitanje: Je li Vaša lokalna jedinica donijela program ili akcijski plan za sprječavanje i otklanjanje pojave prijevare i korupcije?



Izvor: Obrada autorica.

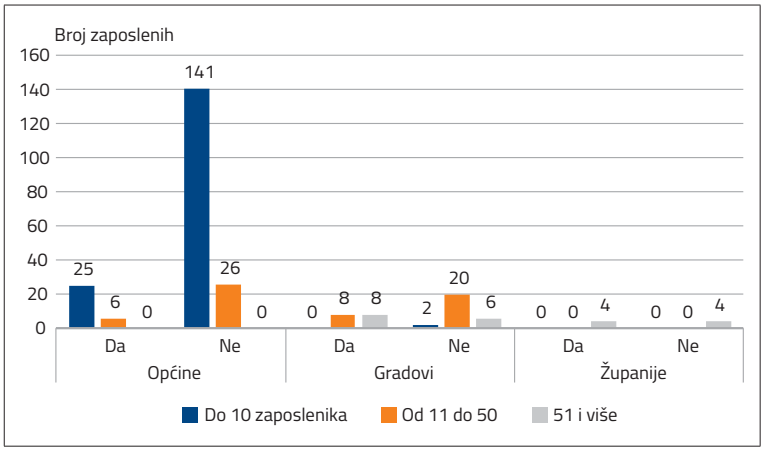
Osim što je važno jasno unutarnjim aktima odrediti mjere za sprječavanje i otklanjanje pojave prijevare i korupcije, važna je i uspostava odgovornosti bilo da je dodijeljena jednoj ili više fizičkih osoba ili organizacijskoj jedinici. U tablici 9.17 i slici 9.18 dani su odgovori na pitanje povezano s uspostavom odgovornosti u lokalnim jedinicama.

Tablica 9.17. Odgovori na pitanje: Je li odgovornost za sprječavanje i otkrivanje korupcije u Vašoj lokalnoj jedinici jasno dodijeljena organizacijskoj jedinici ili osobi imenovanoj za sprječavanje korupcije na način da su utvrđeni jasni zadaci organizacijske jedinice odnosno imenovane osobe?

Broj zaposlenih u upravnim tijelima Vaše lokalne jedinice	Općine		Gradovi		Županije	
	Da	Ne	Da	Ne	Da	Ne
Do 10 zaposlenih	25	141	0	2	0	0
Od 11 do 50	6	26	8	20	0	0
51 i više	0	0	8	6	4	4
UKUPNO	31	167	16	28	4	4

Izvor: Obrada autorica.

Slika 9.18. Odgovori na pitanje: Je li odgovornost za sprječavanje i otkrivanje korupcije u Vašoj lokalnoj jedinici jasno dodijeljena organizacijskoj jedinici ili osobi imenovanoj za sprječavanje korupcije na način da su utvrđeni jasni zadaci organizacijske jedinice odnosno imenovane osobe?



Izvor: Obrada autorica.

Jednako kao što veliki broj lokalnih jedinica nije donio unutarnje akte koji bi sadržavali odgovarajuće mjere za sprječavanje i otkrivanje pojave prijevara i korupcije, veliki broj nije ni jasno dodijelio odgovornost osobama ili organizacijskoj jedinici za sprječavanje i otkrivanje pojave prijevare i korupcije. Samo 20,40 posto lokalnih jedinica je to učinilo, dok 79,60 posto to nije učinilo.

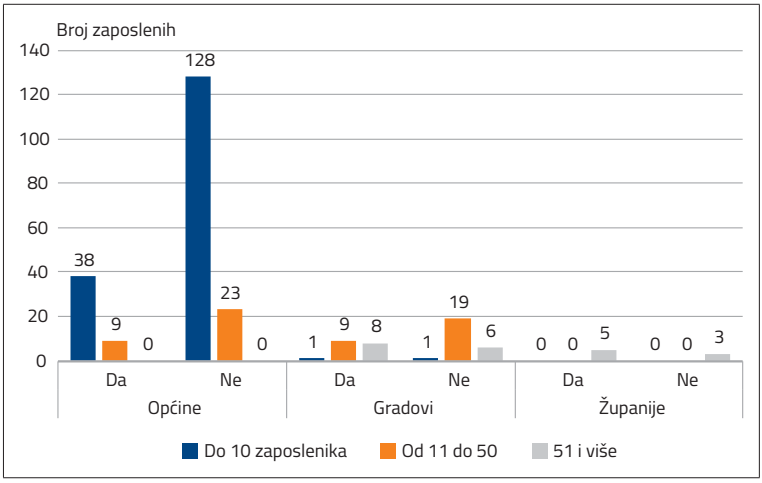
Također je postavljeno pitanje vezano za jasno određivanje procedura za postupanje u slučaju osnovane sumnje na koruptivne radnje. Prema dobivenim odgovorima vidljivo je da je 28,00 posto lokalnih jedinica odredilo jasne procedure za postupanje u slučaju osnovane sumnje na pojavu koruptivnih radnji, dok 72,00 posto lokalnih jedinica to nije učinilo.

Tablica 9.18. Odgovori na pitanje: Jesu li jasno određene procedure za postupanje u slučaju osnovane sumnje na koruptivne radnje?

Broj zaposlenih u upravnim tijelima Vaše lokalne jedinice	Općine		Gradovi		Županije	
	Da	Ne	Da	Ne	Da	Ne
Do 10 zaposlenih	38	128	1	1	0	0
Od 11 do 50	9	23	9	19	0	0
51 i više	0	0	8	6	5	3
UKUPNO	47	151	18	26	5	3

Izvor: Obrada autorica.

Slika 9.19. Odgovori na pitanje: Jesu li jasno određene procedure za postupanje u slučaju osnovane sumnje na koruptivne radnje?



Izvor: Obrada autorica.

Rezultati pokazuju da je program ili akcijski plan za sprječavanje i otklanjanje pojave prijevare i korupcije, koji bi trebao uključivati prevenciju, otkrivanje i reakciju u slučaju sumnje ili pojave korupcije, donijelo samo 5,20 posto lokalnih jedinica. Nešto je povoljnija situacija, ali još uvijek nedostatna, u dijelu koji se odnosi na dodijeljenu odgovornost za sprječavanje i otkrivanje korupcije. Naime, 51 lokalna jedinica ili 20,40 posto ukupnog broja lokalnih jedinica koje su dostavile odgovor, odgovornost za sprječavanje i otkrivanje korupcije dodijelila je organizacijskoj jedinici i osobi, a 79,60 posto to nije učinilo. Također

su nešto malo povoljniji rezultati vezani za jasno određivanje procedura za postupanje u slučaju osnovane sumnje na koruptivne radnje koji pokazuju da je 28,00 posto lokalnih jedinica jasno odredilo procedure koje uređuju kako treba postupiti u slučaju da se osnovano sumnja na pojavu koruptivnih radnji u lokalnoj jedinici.

9.5. Zaključak

Učinkovita etička infrastruktura predstavlja jedan od temeljnih preduvjeta zaštite pravnog poretka države i uspješnog izvršavanja mnogobrojnih funkcija kako na državnoj tako i na lokalnoj razini. Za razliku od državne službe, osnovna etička načela, standardi i pravila ponašanja službenika i namještenika u lokalnim jedinicama nisu propisana.

Tijekom 2021. godine u lokalnim jedinicama je provedeno istraživanje putem anketnog upitnika na temelju kojeg se željelo provjeriti jesu li lokalne jedinice uspostavile efikasnu etičku infrastrukturu i organizacijsku kulturu koja osigurava sprječavanje i otkrivanje prijevare i korupcije.

Ciljevi istraživanja bili su: utvrditi jesu li lokalne jedinice uspostavile efikasnu etičku infrastrukturu; utvrditi koliku važnost lokalne jedinice pridaju promidžbi i uspostavi etičnosti; utvrditi jesu li uspostavljene mjere za sprječavanje i otkrivanje pojave prijevara i korupcije te ocijeniti jesu li potrebna poboljšanja zakonodavnog i institucionalnog okvira koji čini etičku infrastrukturu lokalnih jedinica.

Uz ciljeve istraživanja postavljene su i hipoteze: lokalne jedinice uspostavile su efikasnu etičku infrastrukturu; lokalne jedinice uspostavile su organizacijsku kulturu koja osigurava sprječavanje i otkrivanje prijevare i korupcije.

Anketni upitnici su dostavljeni na e-adrese 576 lokalnih jedinica, a odgovore je dostavilo 250 ili 43,40 posto lokalnih jedinica, što predstavlja relevantan uzorak za donošenje zaključaka.

S obzirom na ciljeve istraživanja odnosno postavljena pitanja, rezultati istraživanja potvrđuju da lokalne jedinice nisu uspostavile efikasnu etičku infrastrukturu. Također nisu pridavale važnost promidžbi i uspostavi etičnosti u poslovanju te nisu uspostavile mjere za sprječavanje i otkrivanje pojave prijevara i korupcije. Na temelju dobivenih odgovora zaključeno je da su potrebna značajna poboljšanja zakonodavnog i institucionalnog okvira koji bi trebao činiti etičku infrastrukturu lokalnih jedinica.

Zaključak da lokalne jedinice nisu uspostavile efikasnu etičku infrastrukturu temelji se na rezultatima istraživanja prema kojima veliki broj lokalnih jedinica nije donio etički kodeks niti su etičke vrijednosti i etička načela jasno određena. Nadalje, značajan broj lokalnih jedinica nije uspostavio unutarnje kontrole koje bi mogle smanjiti rizik pojave neetičnog ponašanja. Prema odgovorima, u određenom broju lokalnih jedinica je u zadnje tri godine bilo pojave neetičnog ponašanja na način da su izrečene disciplinske mjere, međutim, osim u županijama, većina općina i gradova nije uspostavila formalna sredstva komunikacije putem mehanizma „zviždača".

Zaključak da lokalne jedinice nisu u potpunosti uspostavile mjere za sprječavanje i otkrivanje pojave prijevara i korupcije temelji se na činjenici da veći broj lokalnih jedinica nije donio program ili akcijski plan za sprječavanje i otkrivanje pojave prijevara i korupcije niti procedure za postupanje u slučaju sumnje na pojavu prijevare i korupciju. Većina lokalnih jedinica nije procijenila rizike pojave prijevara i korupcije u svom poslovanju, iako su prepoznale područja većeg rizika pojave prijevara i korupcije.

Zaključak da lokalne jedinice ne pridaju dovoljno pozornosti promidžbi i izgradnji etičnosti u poslovanju temelji se na činjenici da značajan broj lokalnih jedinica ne organizira izobrazbu zaposlenih u upravnim tijelima vezano za etičnost u poslovanju, a dio ih nije uspostavio odgovarajući sustav upravljanja ljudskim resursima.

Osim navedenog, zaključeno je da većina lokalnih jedinica nije utvrdila područja rizika pojave prijevara i korupcije, što je vrlo važno jer samo ako se prepoznaju područja rizika, moguće je uspostaviti odgovarajuće mjere zaštite i kontrole. Međutim, važno je istaknuti da su neke lokalne jedinice kao područja rizika prepoznale javnu nabavu, zapošljavanje, upravljanje i raspolaganje imovinom, prostorno planiranje te dodjelu bespovratnih sredstava.

S obzirom na rezultate istraživanja te dane odgovore na postavljena pitanja vezana uz ciljeve istraživanja, zaključeno je da se postavljene hipoteze nisu potvrdile nego osporile jer lokalne jedinice nisu uspostavile efikasnu etičku infrastrukturu niti su uspostavile organizacijsku kulturu koja osigurava sprječavanje i otkrivanje pojave prijevara i korupcije.

Kako bi se podigla razina svijesti o važnosti etike i etičnog ponašanja u lokalnim jedinicama te pojave neetičnog ponašanja, prijevara i korupcije svele na najmanju mjeru, potrebno je unaprijediti propise i unutarnje akte lokalnih jedinica kako bi se jasno definirale etičke vrijednosti, načela i pravila kojih se trebaju pridržavati zaposleni u lokalnim jedinicama te uspostavio efikasan sustav upravljanja ljudskim potencijalima neovisno o veličini lokalne jedinice s obzirom na broj stanovnika i broj zaposlenih u njihovim upravnim tijelima. Također, potrebno je uspostaviti efikasan sustav unutarnjih kontrola, donijeti mjere za

sprječavanje pojave prijevara i korupcije te uspostaviti procedure za postupanja u slučaju sumnje na takve pojave. Na navedeni način bi se posebno pomoglo malim lokalnim jedinicama, odnosno lokalnim jedinicama koje imaju do deset zaposlenih u upravnim tijelima.

Literatura

Akrap, V., Brozović, M., Klešić, I., Mamić Sačer, I., Pavić, I., Pernar, L., Rogošić, N., Sever Mališ, S., Stegić, I., Vuletić-Antić, B. i Žager, L. (2020). *Državna revizija*. Zagreb: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Etički kodeks državnih službenika. *Narodne novine*, 40/2011, 13/2012.

Pravilnik o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru. *Narodne novine*, 42/2016, 77/2019.

Spinello, R. A. (2021). *Business ethics: Contemporary issues and cases*. SAGE Publications, Inc.

UNDP. (2015). *UNDP policy against fraud and other corrupt practices* (UNDP Anti-Fraud Policy). Preuzeto s:
https://www.undp.org/content/dam/undp/documents/about/transparencydocs/UNDP_Anti-fraud_Policy_English_FINAL.pdf

Zakon o državnim službenicima. *Narodne novine*, 92/2005, 107/2007, 34/2011, 34/2012, 49/2012, 37/2013, 38/2013, 1/2015, 138/2015, 61/2017, 70/2019, 98/2019.

Prilog

Upitnik za lokalne jedinice
Etičnost u lokalnim jedinicama

I. OSNOVNA PITANJA

(molimo zaokružite jedan od odgovora)

Redni broj	PITANJE	ODGOVORI
1.	**Ustrojstveni oblik lokalne jedinice:**	
	a) općina – do 5.000 stanovnika – od 5.000 do 10.000 stanovnika – 10.000 i više b) grad – do 35.000 stanovnika – 35.000 i više c) županija	
2.	**Broj zaposlenih u upravnim tijelima Vaše lokalne jedinice:**	
	– do 10 zaposlenika – od 11 do 50 – 51 i više	

II. POSEBNA PITANJA

Redni broj	PITANJE	ODGOVORI
1.	Je li lokalna jedinica donijela svoj etički kodeks?	Da Ne
2.	Ako je odgovor „Da“, prati li njegovu primjenu?	Da Ne
2.a	Ako je odgovor „Ne“, navedite razlog.	

3.	Jesu li jasno određene etičke vrijednosti i etička načela kojih se trebaju pridržavati zaposlenici lokalne jedinice?	Da Ne
4.	Je li etički kodeks javno objavljen i dostupan svim zaposlenicima?	Da Ne
5.	Je li etički kodeks prezentiran zaposlenicima?	Da Ne
6.	Je li lokalna jedinica uspostavila odgovarajući sustav upravljanja ljudskim resursima (zapošljavanje, nagrađivanje, napredovanje, izobrazba, rotacija poslova i drugo)?	Da Ne
7.	Je li lokalna jedinica uspostavila unutarnje kontrole (razdvajanje dužnosti, princip „četiri oka", nadzor, transparentni procesi donošenja odluka, IT kontrole)?	Da Ne
8.	Je li lokalna jedinica uspostavila formalno sredstvo komunikacije putem mehanizma „zviždača" tako da zaposlenici i druge zainteresirane treće strane mogu pružiti informacije o mogućim koruptivnim radnjama?	Da Ne
9.	Je li lokalna jedinica uspostavila unutarnju reviziju?	Da Ne
10.	Je li lokalna jedinica uspostavila odgovarajuće sankcije u slučaju koruptivnog djelovanja zaposlenika te plan aktivnosti kada se otkrije ili prijavi sumnja na koruptivno ponašanje?	Da Ne
11.	Objavljuje li lokalna jedinica na svojim mrežnim stranicama izvješća o svom poslovanju?	Da Ne
12.	Organizira li lokalna jedinica izobrazbu zaposlenika radi jačanja svijesti o etičnosti u poslovanju te važnosti sprječavanja i otkrivanja pojave prijevara i korupcije?	Da Ne
13.	Je li u Vašoj lokalnoj jedinici u zadnje tri godine bilo pojava neetičnog ponašanja na način da su izrečene disciplinske mjere?	Da Ne
14.	Je li bilo u zadnjih tri godine pojave prijevara ili korupcije?	Da Ne
15.	Jeste li se u svom radu susreli s prijevarom i korupcijom vezanom za rad Vaše lokalne jedinice (netko je Vama ili drugome ponudio mito, tražio uslugu po prijateljskoj, rodbinskoj liniji i drugo)?	Da Ne
16.	Je li, prema Vašem mišljenju, lokalna jedinica uspostavila organizacijsku kulturu koja osigurava sprječavanje i otkrivanje prijevare i korupcije?	Da Ne
17.	Jesu li unutarnjim aktom lokalne jedinice definirani ciljevi i prioriteti koji su usmjereni na jačanje sustava prevencije korupcije?	Da Ne
18.	Ako je odgovor „Da", navedite naziv unutarnjeg akta.	

19.	Je li odgovornost za sprječavanje i otkrivanje korupcije u lokalnoj jedinici jasno dodijeljena organizacijskoj jedinici ili osobi imenovanoj za sprječavanje korupcije na način da su utvrđeni jasni zadaci organizacijske jedinice odnosno imenovane osobe?	Da Ne
20.	Jesu li jasno određene procedure za postupanje u slučaju osnovane sumnje na koruptivne radnje?	Da Ne
21.	Je li lokalna jedinica procijenila rizike pojave prijevara i korupcije prema područjima posebno osjetljivima na korupciju?	Da Ne
22.	Ako je odgovor „Da", molimo navedite koje je područje prema Vašoj procjeni osjetljivo na pojavu prijevare i korupcije?	
23.	Je li lokalna jedinica donijela program ili akcijski plan za sprječavanje i otklanjanje pojave prijevare i korupcije?	Da Ne
24.	Jeste li u svom poslovnom životu radeći u javnoj službi donijeli ili proveli neku odluku za koju ste znali da nije u skladu s etičkim načelima i vrijednostima (primjerice, vezano za postupke javne nabave, donacije, pomoći i slično)?	Da Ne
24.a	Ako je odgovor „Da", što ste učinili poslije takvog postupka: a) obavijestio nadređene o nastaloj situaciji b) osobno nastojao poduzeti mjere da otklonim negativne posljedice odluke c) nisam poduzimao nikakve daljnje korake.	
24.b	Ako je odgovor „Da", je li odluka bila: (označite jedan ili više odgovarajućih odgovora) a) nepravedna b) nepoštena c) zadovoljavala je samo interes pojedinaca d) nije bila na dobrobit građana e) nešto drugo.	

10. SUDJELOVANJE GRAĐANA U DONOŠENJU ODLUKA U LOKALNOJ I REGIONALNOJ SAMOUPRAVI: INSTRUMENT E-SAVJETOVANJE S JAVNOŠĆU

Petra Đurman
Pravni fakultet,
Sveučilište u Zagrebu
pdurman@pravo.hr

Sažetak

Predmet rada je sudjelovanje (participacija) građana u procesima donošenja odluka na nižim teritorijalnim razinama vlasti, koje se u teorijskim raspravama smatraju posebno podesnima za angažman građana. U Hrvatskoj postojeća istraživanja ukazuju na slabu razinu uključivanja građana u procese oblikovanja javnih politika i donošenje odluka na lokalnoj i regionalnoj razini. Istraživački dio rada usmjeren je na provedbu e-savjetovanja s javnošću, kao jednog od glavnih formalnih instrumenata sudjelovanja građana u kreiranju politika. U odgovoru na temeljno istraživačko pitanje o djelotvornosti instrumenta e-savjetovanja na lokalnoj i regionalnoj razini, koriste se primarni podaci prikupljeni metodama kvantitativne analize sadržaja i anketnog upitnika u okviru ranije provedenoga empirijskog istraživanja e-savjetovanja u Hrvatskoj, te sekundarni podaci dostupni u godišnjim izvješćima Povjerenika za informiranje. Nalazi analize upućuju na nedovoljnu iskorištenost potencijala i slabu djelotvornost e-savjetovanja u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, kako zbog određenih propusta od strane jedinica lokalne i regionalne samouprave, tako i zbog vrlo slabog interesa građana.

Ključne riječi: sudjelovanje građana, lokalna i regionalna samouprava, e-savjetovanje s javnošću, djelotvornost

10.1. Uvod

Tema sudjelovanja (participacije) građana u procesima donošenja odluka u političkoj zajednici uvijek je aktualna tema, u teorijskom i u praktičnom smislu. Kako je to prije više od pedeset godina opisala Sherry Arnstein u svom iznimno utjecajnom članku „A Ladder of Citizen Participation", „participacija građana je poput jedenja špinata – nitko u načelu nema ništa protiv jer je dobro za pojedinca" (Arnstein, 1969, str. 216). Uključivanje građana u procese donošenja odluka relevantno je pitanje u području javne uprave i javnih politika jer je vezano za legitimitet i kvalitetu regulacije i njezine provedbe. Potreba participativnog načina upravljanja kao sastavnog dijela dobrog upravljanja[1] ističe se kao imperativ u nizu akata i dokumenata međunarodnih organizacija poput OECD-a, Europske unije (EU), Vijeća Europe, Ujedinjenih naroda i drugih. U kontekstu sve veće količine sve kompleksnijih javnih problema, sudjelovanje građana postavlja se kao imperativ zbog širenja informacijske osnove za donošenje odluke (pragmatični aspekt), ali i zbog legitimiteta javnih politika i institucija (demokratski aspekt). Važnost sudjelovanja građana posebno dolazi do izražaja u lokalnoj (i regionalnoj) samoupravi koja je građanima teritorijalno (naj)bliža razina vlasti u čijoj je domeni zadovoljavanje svakodnevnih potreba i preferencija lokalnog stanovništva. Na lokalnoj razini vlasti obično je moguće identificirati različite instrumente koji omogućavaju konzultiranje i odlučivanje građana o pitanjima važnima za lokalnu zajednicu. Nalazi postojećih istraživanja ukazuju na slabo korištenje instrumenata poput lokalnog referenduma, inicijative, zborova građana i mjesnih odbora u Hrvatskoj. Istraživački dio ovog rada fokusira se na pitanje djelotvornosti instrumenta elektroničkih savjetovanja (e-savjetovanja) s javnošću u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, uključujući pitanja učestalosti provedbe i drugih proceduralnih aspekata e-savjetovanja, obilježja zainteresirane javnosti u e-savjetovanjima te utjecaja komentara koje zainteresirana javnost upućuje. U dijelovima rada koji slijede, prvo će se obrazložiti teorijska važnost i konkretni oblici sudjelovanja građana u lokalnoj i regionalnoj samoupravi s naglaskom na stanje u Hrvatskoj. Zatim će se u sljedećem poglavlju pristupiti analizi provedbe e-savjetovanja s javnošću u jedinicama lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. Nakon obrazlaganja metodologije istraživanja, prezentiraju se rezultati te se raspravljaju i sažimaju u zaključnom poglavlju rada.

[1] Više o upravnoj doktrini dobrog upravljanja vidjeti u Vukojičić Tomić (2016).

10.2. Važnost i oblici sudjelovanja građana u lokalnoj i regionalnoj samoupravi

10.2.1. Koristi uključivanja građana u procese donošenja odluka na nižim teritorijalnim razinama vlasti – teorijska perspektiva

U upravnoj je znanosti općenito prihvaćeno kako je jedna od temeljnih uloga lokalne samouprave politička, tj. „izražavanje i agregiranje interesa lokalnog stanovništva, donošenje političkih odluka o tim interesima, kao i njihovoj provedbi" (Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić i Lalić Novak, 2014, str. 255). Lokalna razina smatra se podesnijom za oblike participacije građana od središnje razine vlasti, a usto služi i za ograničavanje utjecaja središnje vlasti. Kako naglašava Box (2007), glavna svrha središnje razine vlasti nije u osiguravanju participacije građana, a usto je i teže provediva u odnosu na lokalnu razinu vlasti koja je građanima „bliža". Pitanja u nadležnosti lokalnih tijela građanima su od svakodnevnog interesa, a uključivanje u odlučivačke procese je jednostavnije. Osiguravanje mehanizama koji omogućuju izražavanje preferencija i mišljenja lokalnog stanovništva te dobivanje povratne informacije glavna je svrha lokalne vlasti te se ona u većoj mjeri oslanja na instrumente izravnog uključivanja građana negoli nacionalna ili regionalna vlast (Gaster, 1999, str. 132; Peters, 1996, str. 58). Kako uočava Burton (2009, str. 269–270), poticaji sudjelovanju građana u manjim zajednicama i na nižim razinama vlasti ponekad su veći negoli na višim razinama o pitanjima koja se odnose na širu javnost, zbog percepcije da na razini središnje vlasti nije moguće značajnije na njih utjecati.

Sudjelovanje građana u procesima donošenja odluka u političkoj zajednici općenito se smatra poželjnom i dobrom praksom. Osnovni je razlog tome u intrinzičnom značaju demokratskih vrijednosti za javnu upravu. „Moralnu bazu" za uključivanje građana čine ljudska prava – sloboda, jednakost, pravičnost – te proceduralna pravda i odgovornost (Olivo, 1998, cit. u: Moynihan, 2003, str. 165). Iz toga proizlazi kako oni na koje se neka odluka ili politika odnosi trebaju imati pravo i mogućnost sudjelovati u njezinom formiranju i donošenju (Neshkova i Guo, 2011, str. 270; Stivers, 2008, str. 10–11). No, osim što predstavlja vrijednost po sebi, sudjelovanje građana u literaturi se povezuje s jačanjem osjećaja zajedništva i razvojem demokratskih građanskih vještina sudionika te aktivnijeg i angažiranijeg građanstva (Svara i Denhardt, 2010, str. 8), što posebno može doći do izražaja na lokalnoj razini vlasti. Participacija se povezuje i s jačanjem društvene odgovornosti, ali i psihološke koristi za građane na individualnoj razini poput osjećaja političke učinkovitosti (Catlaw i Rawlings, 2010, str. 115; Roberts, 2008, str. 10) i sl. Prema Vujčiću (2000, str. 115–116), participacija ima „ekspresivno značenje u smislu slobode izražavanja i djelovanja ili ostvarivanja kvalitete života i političkog zadovoljstva ljudi". Pragmatičnije shvaćanje naglašava važnost sudjelovanja građana za oblikovanje kvalitetnijih propisa i politika te za njihovu lakšu provedbu (Kathi i Cooper, 2005, str. 559). Donošenje odluka u skladu s preferencijama šire javnosti naročito je moguće i

poželjno na nižim teritorijalnim razinama vlasti gdje su i vlasti i građani dobro upoznati sa svakodnevnim problemima i potrebama sredine u kojoj žive.

10.2.2. Oblici sudjelovanja građana na lokalnoj razini

Na lokalnoj razini vlasti moguće je identificirati različite instrumente koji omogućuju građanima da ih se konzultira, da odlučuju o pitanjima važnima za lokalnu zajednicu, da sudjeluju u obavljanju javnih službi ili u nadzoru nad njihovim obavljanjem.[2] Iako se predstavnički oblici participacije građana tradicionalno nalaze u srcu demokracije na lokalnoj razini, oni ipak ne daju preveliku mogućnost građanima da sudjeluju u oblikovanju politika i donošenju političkih odluka. S druge strane, različiti oblici izravnog uključivanja (izravne demokracije)[3] daju „opipljiviji" utjecaj građanima, što pridonosi legitimaciji lokalnih politika i odluka.

Konkretni oblici takvoga izravnog sudjelovanja građana ovdje će se podijeliti u tri skupine. U prvu skupinu ubrajaju se instrumenti koji lokalnom stanovništvu daju ovlast definiranja problema (postavljanja na dnevni red) i donošenja konačne odluke (oblici odlučivanja) (Smith, 2009, str. 169). Oni uključuju referendum i skupštine građana kao odlučivačke instrumente (s time da referendum može omogućavati i postavljanje nekog pitanja na dnevni red) koji za tijela javne vlasti mogu biti obligatorni, tj. uključivati formalnu delegaciju ovlasti u ruke građana. Inicijativa je vezana za definiranje problema, koje je uglavnom fakultativnog karaktera za lokalnu vlast. Ova skupina participativnih instrumenata podvodi se pod naziv *instrumenti odlučivanja i postavljanja pitanja na dnevni red*. Unutar druge skupine svrstavaju se *konzultativni instrumenti* participacije, koji mogu i ne moraju omogućavati deliberaciju građana, a mogu se odvijati na središnjoj ili lokalnoj (i regionalnoj) razini. Radi se o instrumentima poput javnih rasprava ili savjetovanja s javnošću, savjetodavnih odbora, fokus grupa, ispitivanja javnog mnijenja, deliberativnog ispitivanja javnog mnijenja, panela i porota građana. Ovdje spadaju i oblici kooptacije građana u tijela lokalnih upravnih organizacija, temeljem njihove stručnosti ili predstavljanja određenih društvenih interesa. Participativno budžetiranje primjer je instrumenta specifično lokalnog karaktera, koji omogućava konzultiranje ili suodlučivanje građana

[2] O osnovnim vrstama participacije u javnoj upravi vidjeti u Đurman (2020a).

[3] Kako to objašnjavaju Koprić i Manojlović (2013, str. 17), „neposredna demokracija pretpostavlja postojanje institucija putem kojih građani mogu direktno, a ne samo preko izabranih tijela, utjecati na odluke o pitanjima od lokalnog interesa ili sudjelovati u lokalnom upravljanju".

o pitanjima lokalnog proračuna.[4] U treću kategoriju svrstavaju se oblici participacije na razini nižoj od lokalne – submunicipalnoj[5], koji predstavljaju mješavinu konzultativnih, odlučivačkih i ovlasti postavljanja pitanja na dnevni red. Samouprava na razini ispod lokalne djeluje pod različitim nazivima, kao što su mjesni odbori, župe, okruzi i sl. Kao posebnu kategoriju koja „presijeca" druge navedene kategorije instrumenata sudjelovanja građana možemo izdvojiti *online* instrumente. Riječ je o horizontalnoj kategoriji koja se odnosi na pojedine instrumente unutar navedene tri skupine, kada se odvijaju u *online* obliku (npr. e-savjetovanje, e-referendum, e-ispitivanja stavova javnosti itd.). Budući da je ovdje riječ o instrumentima izravnog sudjelovanja javnosti u procesima donošenja odluka, neposredni izbor nositelja izvršne funkcije na lokalnoj (i regionalnoj) razini te njihov opoziv ovdje se izostavljaju kao oblici izborne participacije (Koprić i Vukojičić Tomić, 2013).

10.2.3. Sudjelovanje građana u hrvatskoj lokalnoj i regionalnoj samoupravi

U Hrvatskoj je uključivanje građana u procese donošenja odluka na lokalnoj i regionalnoj razini rijetko, a lokalna demokracija se može okarakterizirati slabom. Kako ističu Koprić i Staničić (2021, str. 14), rezimirajući zaključke o pojedinim oblicima uključivanja građana u procese stvaranja javnih politika, „demokratska praksa nesumnjivo zaostaje čak i za već postojećim pravnim mogućnostima, dok reguliranje niza novih, suvremenijih oblika građanske participacije također izostaje". Tako se neki od „starijih" instrumenata, poput referenduma i inicijative građana vrlo rijetko koriste, dok se neki novi instrumenti poput participativnog budžetiranja pravno ne predviđaju. Na razini županija, oblici sudjelovanja građana nedovoljno su regulirani statutima (Đulabić, 2021), iako bi normiranje pojedinih participativnih instrumenata bilo među prvim koracima za njihovo prepoznavanje od strane građana. Novija pravna regulacija, međutim, ne ide u smjeru jačanja izravne, kao ni posredne (putem lokalnog predstavničkog tijela) demokracije na lokalnoj razini (Koprić, 2018). U prilog takvom opredjeljenju govori i činjenica da Hrvatska još uvijek nije ratificirala Protokol uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti iz 2009. godine.

[4] Među glavnim prednostima participativnog budžetiranja je omogućavanje deliberacije sudionika, dok su glavni nedostaci vezani za relativno mali postotak građana koji participiraju, ali i mali udio proračuna o kojem javnost može odlučiti (Džinić, Svidroňová i Markowska-Bzducha, 2016, str. 53).

[5] Submunicipalna samouprava odnosi se na oblike „unutarnje decentralizacije u lokalnim jedinicama", značajka kojih je „pravno i faktično priznavanje autonomije i pravo odlučivanja o pojedinim poslovima važnima u užem dijelu temeljne lokalne samoupravne jedinice" (Koprić i dr., 2014, str. 294). Koprić i Manojlović (2013, str. 22) objašnjavaju kako je definicijska odrednica pomoću koje se identificiraju oblici submunicipalne samouprave – postojanje vlastitoga predstavničkog tijela građana, ali upozoravaju kako u praksi ipak postoje razni prijelazni oblici koji takva tijela nemaju, ali postoje ponešto drugačiji instrumenti odlučivanja građana o pitanjima koja se odnose na neki uži dio lokalne zajednice.

Koprić i Klarić (2015, str. 397) pokazali su da se lokalni referendum koristi vrlo rijetko. Prema analizi Miloševića (2017) i Manojlović Toman i Vukojičić Tomić (2018), u Republici Hrvatskoj je održano tek 17 referenduma, od kojih su uspjela samo tri. Osim toga, u samo tri slučaja referendum su inicirali građani, a ne lokalna tijela. Jednako tako, vrlo se rijetko koristi i inicijativa građana, a kada se i koristi, rijetko biva prihvaćena (Koprić i Vukojičić Tomić, 2013, str. 177; Manojlović Toman i Vukojičić Tomić, 2018, str. 354). Prema istraživanju Koprića i Klarića (2015, str. 397), koje je obuhvatilo 349 hrvatskih lokalnih jedinica, održano je svega 11 inicijativa. Prema istome istraživanju, zborovi građana, njih 284, održani su u 80 lokalnih jedinica, što znači da ih velika većina lokalnih jedinica uopće ne koristi. Mjesna samouprava u Hrvatskoj je, u usporedbi s onom iz bivše Jugoslavije, financijski i funkcionalno vrlo slaba, te neprepoznata od strane građana kao instrument utjecaja na pitanja od neposredne lokalne važnosti (Koprić i Vukojičić Tomić, 2013, str. 175). Participativno budžetiranje je kao instrument uključivanja građana u pitanja javnih financija prepoznat od strane 30-ak lokalnih jedinica u različitim inačicama provedbe. Džinić (2021, str. 242) zaključuje kako „stvarno" participativno budžetiranje[6], u smislu temeljnih odrednica toga participativnog instrumenta, provode tek četiri grada (Pazin, Rijeka, Trogir i Dubrovnik). Ostali oblici putem kojih građani sudjeluju u proračunskim procesima uključuju pokušaje participativnog budžetiranja (npr. Mali Lošinj, Karlovac), edukacije igrom i digitalizacijom (Rijeka, Sisak, Labin i Bjelovar), tradicionalne pristupe s nagovještajima modernizacije (putem mjesnih odbora i mjesnih zborova građana, npr. Pula i Sveta Nedelja), kao i oblike neformalnog komuniciranja s građanima (Džinić, 2021, str. 235–241).

E-savjetovanje s javnošću predstavlja noviji participativni instrument, koji je pravno postao obvezujući za tijela javne vlasti – uključujući jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLP(R)S) – 2013. godine odredbama novoga Zakona o pravu na pristup informacijama[7] (ZPPI). Provedba *online* savjetovanja obvezatna je procedura za tijela javne vlasti u procesu formulacije propisa i akata, s time da ZPPI dopušta i druge metode konzultiranja javnosti, poput fizičkih javnih rasprava, fokus grupa i sl. kao nadopunjujuće, fakultativne instrumente. Instrument e-savjetovanja etablirao se u praksi tijela državne uprave i tijela na državnoj razini, dok na lokalnoj i regionalnoj razini u većoj mjeri do izražaja dolaze njegovi proceduralni nedostaci, kao i slab interes javnosti.

[6] U Europi postoji nekoliko modela primjene participativnog budžetiranja, koji u određenoj mjeri odstupaju od originalne inačice razvijene u Porto Alegreu. Sve modele, međutim, karakterizira postojanje tijela koja određuju pravila procedure i provode nadzor, mogućnost deliberacije i osnaživanja građana, iako su to (zajedno s konkretnom tehnikom uključivanja građana) elementi prema kojima se pojedini modeli razlikuju (Džinić, 2021, str. 226–231).

[7] Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15).

10.3. Analiza e-savjetovanja kao instrumenta sudjelovanja građana u hrvatskoj lokalnoj i regionalnoj samoupravi

10.3.1. Instrument e-savjetovanje s javnošću

Savjetovanje ili konzultacije sa zainteresiranom javnošću jedan je od mnogih, ali učestalo korištenih instrumenata za uključivanje šire javnosti u procese oblikovanja propisa i politika. Savjetovanje s javnošću provodi se na način da tijelo javne vlasti javno objavljuje nacrt akta koji je u postupku donošenja odnosno izmjena te poziva javnost da podnese svoje komentare o predloženom aktu. O prihvatljivosti komentara javnosti odlučuje tijelo javne vlasti, a načini objavljivanja nacrta akata i prikupljanja prijedloga i komentara javnosti se razlikuju. Danas je uobičajeno da se savjetovanje provodi u elektroničkom obliku (e-savjetovanje), što bi trebalo olakšavati i djelovati poticajno na motivaciju građana za uključivanje. Dokumenti EU-a i drugih međunarodnih organizacija poput Vijeća Europe[8] i OECD-a sadrže preporuke u pogledu provedbe ovog instrumenta koji se odnose na jasnoću i transparentnost procesa savjetovanja, rano uključivanje zainteresirane javnosti, dostatan rok trajanja savjetovanja, upućivanje povratne informacije sudionicima o prihvaćenosti njihovih prijedloga i sl. EU nalaže obveznu provedbu konzultiranja javnosti samo u određenim sektorskim područjima poput zaštite okoliša. Način provedbe savjetovanja s javnošću ovisi o normativnom okviru pojedine države. Države članice EU-a pravno reguliraju provedbu savjetovanja s javnošću, s time da se zahtjevi u pogledu provedbe procedure razlikuju, primjerice rokovi za trajanje savjetovanja, vrsta akata za koje je procedura obvezatna i dr. (Đurman, 2020b, str. 410–411; 2021, str. 317–318).

U Hrvatskoj je e-savjetovanje noviji participativni instrument koji, iako uveden 2009. godine Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata[9] (Kodeks savjetovanja), obvezujući postaje 2013. godine donošenjem novoga ZPPI-ja. Zakon definira e-savjetovanje kao obvezatnu proceduru za tijela javne vlasti u donošenju akata kojima se utječe na interese javnosti – zakona i podzakonskih propisa, općih akata te strateških i planskih dokumenata. E-savjetovanje se provodi u trajanju od 30 dana (u pravilu), i to putem središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanja s javnošću[10] u slučaju tijela državne uprave, odnosno putem središnjeg portala ili vlastite odnosno neke druge internetske stranice ili portala u slučaju drugih državnih tijela, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih

[8] O standardima Vijeća Europe o participaciji građana na lokalnoj razini vidjeti u Musa i Dobrić Jambrović (2018).

[9] Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN 140/09).

[10] https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Dashboard

osoba s javnim ovlastima.[11] Do konzistentnije provedbe e-savjetovanja dolazi nakon 2013. godine, otkada kontinuirano raste broj provedenih e-savjetovanja na državnoj, ali i na lokalnoj i regionalnoj razini. Uz uvođenje zakonske obveze, razlog je tome uspostavljanje institucije Povjerenika za informiranje (PI), koja prati provedbu ZPPI-ja i djeluje kao promotor kulture i praksi otvorenosti. Ulogu su imali i neki drugi akteri, poput Ustavnog suda koji je u svojoj praksi istaknuo važnost provođenja adekvatne procedure prilikom donošenja propisa u pogledu uključivanja zainteresiranih dionika.

10.3.2. Metodologija

Istraživanje provedbe e-savjetovanja u hrvatskoj lokalnoj i regionalnoj samoupravi temelji se, *prvo*, na analizi godišnjih izvješća PI-ja o provedbi ZPPI-ja. PI je nadzorno tijelo u odnosu na provedbu ZPPI-ja, što uključuje provođenje e-savjetovanja za sva tijela javne vlasti, uključujući lokalnu i regionalnu razinu. *Drugo*, u istraživanju se koriste empirijski podaci koji su prikupljeni temeljem kvantitativne analize sadržaja izvješća o provedenim e-savjetovanjima u razdoblju od 2016. do 2018. godine. Riječ je o istraživanju koje je provedeno tijekom 2019. godine u sklopu izrade doktorske disertacije (Đurman, 2019). Za potrebe ovog rada ponajprije se koriste podaci koji se odnose na JLP(R)S-ove, a koji su bili obuhvaćeni istraživanjem. Istraživanje je uključilo upravne organizacije regulativnog tipa na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, za koje je utvrđeno da su u razmatranom razdoblju provele dostatan broj e-savjetovanja[12]. Osim toga, preduvjet za analizu e-savjetovanja bila je i dostupnost izvješća o provedenim e-savjetovanjima, što se naročito u slučaju lokalnih jedinica pokazalo problematičnim. Naime, za otprilike polovicu lokalnih i regionalnih jedinica koje su udovoljile brojčanom kriteriju o provedenim e-savjetovanjima[13], pretraživanjem internetskih stranica utvrđeno je da nisu dostupni nikakvi podaci o provođenju savjetovanja, nisu objavljena izvješća o provedenim savjetovanjima ili nedostaje dio izvješća. Nekoliko je mogućih razloga tome: nepodudaranje podataka dostavljenih PI-ju od strane tijela javne vlasti sa stvarnim stanjem provedbe e-savjetovanja, neobjavljivanje izvješća o (svim) provedenim e-savjetovanjima na internetskoj stranici jedinice te brisanje

[11] Detaljnije o pravnom okviru za e-savjetovanja s javnošću u Hrvatskoj vidjeti u Đurman (2021). O usklađenosti hrvatskog normativnog okvira s međunarodnim standardima savjetovanja s javnošću vidjeti u Đurman (2020b).

[12] Kriterij je postavljen na tri savjetovanja godišnje ili devet kumulativno.

[13] To je utvrđeno temeljem kumulativnih izvješća tijela javne vlasti o provedbi ZPPI-ja za 2016., 2017. i 2018. godinu koja objavljuje PI na službenoj internetskoj stranici. Radi se o podacima koji se prikupljaju temeljem izjašnjavanja samih tijela.

arhiva za prethodne godine.[14] Takve jedinice stoga nisu mogle biti obuhvaćene analizom. Naposljetku je analizirano ukupno 2.813 e-savjetovanja provedena od strane 47 gradova, 48 općina i 7 županija.

Treće, u istraživanju se koriste podaci prikupljeni metodom anketiranja službenika koji su uključeni u provedbu e-savjetovanja (koordinatora za savjetovanje, službenika za informiranje, odnosno drugih službenika koji provode e-savjetovanja s javnošću). Anketiranje je također provedeno 2019. godine u sklopu izrade doktorske disertacije s ciljem stjecanja uvida u stavove službenika o e-savjetovanjima, kao i o nekim proceduralnim obilježjima e-savjetovanja iz perspektive onih koji su zaduženi za njihovu provedbu. Elektronički upitnik poslan je adrese ukupno 232 tijela, a ispunio ga je 171 službenik, što predstavlja odaziv od 73,1 posto. Među ispunjenim upitnicima najviše je bilo općina (42,7 posto) i gradova (32,7 posto), dok službenici ministarstava čine 9,9 posto ispitanika, županija 8,2 posto, državnih upravnih organizacija 3,5 posto te agencija 2,9 posto ispitanika. Među ispitanicima prevladavale su osobe ženskog spola (77,2 posto), visoko obrazovane (70,8 posto sa završenim fakultetom) i službenici s većim radnim iskustvom (43,3 posto više od 20 godina radnog staža i 17 posto između 15 i 20 godina). U najvećem postotku upitnik su ispunili službenici za informiranje (60 posto) i koordinatori za savjetovanje (37 posto) (Đurman, 2019, str. 350–352). Za potrebe ovoga rada ti se podaci ponovno koriste, uzimajući u obzir samo odgovore prikupljene od lokalnih i regionalnih službenika, njih ukupno 138.

Podaci dobiveni kombinacijom triju istraživačkih metoda uključuju: podatke o učestalosti, trajanju i jasnoći e-savjetovanja, strukturi sudionika (tj. zainteresirane javnosti) u e-savjetovanjima, vrsti komentara koje sudionici podnose, statusu komentara sudionika, te stavove o e-savjetovanjima iz perspektive lokalnih i regionalnih službenika.

[14] Indikativno je da čak 30-ak lokalnih jedinica (pretežno općina), koje su prema podacima Kumulativnih izvješća prošle definirani prag provedenih e-savjetovanja, na internetskoj stranici nisu imale ni poveznicu na e-savjetovanja s javnošću (Đurman, 2019, str. 337).

10.3.3. Rezultati istraživanja

Učestalost provedbe e-savjetovanja na lokalnoj i regionalnoj razini

Broj e-savjetovanja koja se provode na razini tijela javne vlasti kontinuirano raste.[15] To se odnosi i na JLP(R)S-ove, iako je ispunjavanje zakonske obveze provedbe e-savjetovanja na lokalnoj i regionalnoj razini još uvijek manjkavo. Broj e-savjetovanja koja su lokalne i regionalne jedinice provele iz godine u godinu se povećavao – u 2015. godini provedeno je 604, a u 2019. godini 3.986 e-savjetovanja (slika 10.1). Tek je 2020. godine prvi put ta brojka pala u odnosu na prethodnu godinu – 3.163 e-savjetovanja, što je 20,7 posto manje u odnosu na 2019. godinu (PI, 2021, str. 89). Prema podacima PI-ja, koji se prikupljaju temeljem izvješća o provedbi ZPPI-ja koja dostavljaju sama tijela javne vlasti, JLP(R)S-ovi čine kategoriju tijela javne vlasti koja provodi najviše e-savjetovanja.[16] Rezultati analitičkog praćenja[17] PI-ja o provedbi e-savjetovanja odabranih JLP(R)S-ova pokazuju da je razina provedbe e-savjetovanja vrlo niska (PI, 2021, str. 90). Naime, samo 84 od 142 praćene jedinice (59,2 posto) u određenoj su mjeri provodile e-savjetovanja.[18]

Na istom su tragu i rezultati obuhvatnog istraživanja e-savjetovanja u razdoblju 2016. – 2018. Prema Đurman (2019, str. 373–374), upravne su organizacije u razdoblju 2016. – 2018. na državnoj razini u prosjeku provele 18, a JLP(R)S-ovi 9 savjetovanja godišnje. Iako frekvencija provođenja e-savjetovanja nužno ovisi o regulativnoj aktivnosti koja proizlazi iz vrste i djelokruga tijela, problem je JLP(R)S-ova što ne provode e-savjetovanja u svim slučajevima u kojima bi to u skladu sa ZPPI-jem trebali činiti (primjerice, kada je riječ o strateškim dokumentima i općim aktima izvan područja zaštite okoliša i prostornog uređenja, gdje je ta praksa etabliranija zbog dužeg postojanja sektorske regulacije). Analitička praćenja PI-ja i usporedba provedenih e-savjetovanja s objavljenim aktima u službenim glasilima to potvrđuju.

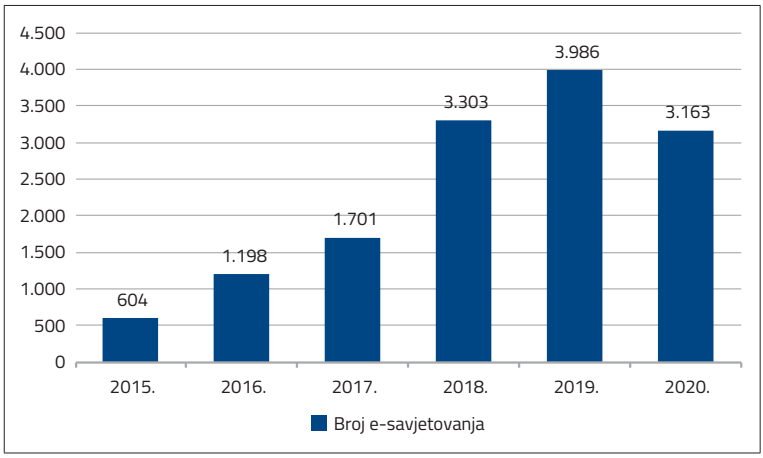
[15] Tako je, prema podacima PI-ja, u 2015. godini provedeno ukupno 1.454 e-savjetovanja, u 2016. godini 2.092, u 2017. godini 2.779, u 2018. godini 4.544, a u 2019. godini 5.313 e-savjetovanja. U 2020. godini prvi je put zabilježen pad broja provedenih e-savjetovanja (4.373) u odnosu na prethodnu godinu za 18 posto (PI, 2021, str. 89).

[16] Razlog je tome, međutim, u velikom broju tijela unutar predmetne kategorije. Od ukupno 576 JLP(R)S-ova, izvješće o provedbi ZPPI-ja za 2020. godinu PI-ju je dostavilo 558 jedinica, dok je za 2019. to učinilo 570 jedinica.

[17] U 2020. godini PI je pratio ostvarivanje transparentnosti i otvorenosti u 142 JLP(R)S-a u 5 županija (Varaždinskoj, Primorsko-goranskoj, Karlovačkoj, Brodsko-posavskoj i Bjelovarsko-bilogorskoj županiji).

[18] Slične je nalaze dalo i analitičko praćenje provedbe e-savjetovanja PI-ja u 2019. godini u Istarskoj, Virovitičko-podravskoj, Međimurskoj, Vukovarsko-srijemskoj i Koprivničko-križevačkoj županiji. PI (2020, str. 71–72) je ustanovio kako trećina jedinica nije ispunjavala obvezu provedbe e-savjetovanja. Samo je 97 od 143 jedinice (68 posto) u određenoj mjeri provodilo e-savjetovanja, s tim da je „najveći broj jedinica koje su provele savjetovanje to učinilo za samo jedan ili dva dokumenta".

Slika 10.1. Broj provedenih e-savjetovanja od strane JLP(R)S-ova u razdoblju od 2015. do 2020. godine



Izvor: Autorica na temelju podataka godišnjih izvješća PI-ja u razdoblju 2015. – 2020. godine.

Trajanje i jasnoća e-savjetovanja na lokalnoj i regionalnoj razini

ZPPI (čl. 11, st. 3) propisuje da e-savjetovanje u pravilu traje 30 dana, što predstavlja proceduralni aspekt e-savjetovanja koji se vrlo često ne poštuje od strane tijela javne vlasti. Kao i na državnoj, nedostatno trajanje e-savjetovanja problem je i na lokalnoj i regionalnoj razini. Iako su prema podacima koje tijela javne vlasti dostavljaju PI-ju e-savjetovanja JLP(R)S-ova u prosjeku trajala 27,8 dana[19], PI (2021, str. 90) ističe kako to nije u skladu s nalazima analitičkih praćenja internetskih stranica tijela od strane PI-ja[20], koji ukazuju na kraće trajanje e-savjetovanja. Istraživanje e-savjetovanja na svim razinama vlasti (Đurman, 2019, str. 375–377, 397) pokazalo je kako e-savjetovanja traju kraće na lokalnoj i regionalnoj razini (u prosjeku 20 dana) u odnosu na državnu razinu (u prosjeku 25 dana), iako ta razlika nije velika. Problematično je, međutim, to što su e-savjetovanja nerijetko puno kraće (15 ili samo 8 dana) otvorena za primanje komentara no što bi to trebalo biti u skladu sa ZPPI-jem. Pritom JLP(R)S-ovi skraćivanje roka trajanja e-savjetovanja obično šturo opravdavaju potrebom za što bržim donošenjem akta kako bi se što prije moglo započeti s njegovom primjenom ili ne navode nikakva obrazloženja.

[19] Za prethodne godine, prosječno trajanje e-savjetovanja (u danima) provedenih od strane JLP(R)S-ova bilo je 19,7 dana u 2016. godini, 22,4 dana u 2017. godini, 22,8 dana u 2018. godini te samo 10,6 dana u 2019. godini (PI, 2021, str. 90).

[20] Ti se podaci ne podudaraju, ističe PI (2021, str. 90), niti s podacima sa središnjeg portala e-Savjetovanja.

Takvi slučajevi ukazuju na problematičnost formulacije ZPPI-ja o trajanju e-savjetovanja „u pravilu" 30 dana, ali i uzimanje mjerodavnim kraći rok od 15 dana koji predviđa Kodeks savjetovanja (Đurman, 2020b, str. 428–429, 2021, str. 332). PI (2021, str. 90) upozorava kako se „skraćivanje roka ne smatra iznimkom za kojom se poseže samo u opravdanim situacijama, već je skraćivanje roka postalo u najvećem broju slučajeva pravilo".[21]

U skladu s čl. 11, st. 2 ZPPI-ja, zajedno s objavom nacrta akta o kojem se provodi e-savjetovanje, tijela javne vlasti trebaju navesti i obrazloženje razloga i ciljeva koji se žele postići njegovim donošenjem. Analiza u trogodišnjem razdoblju ovog aspekta e-savjetovanja, koji je definiran kao jasnoća e-savjetovanja, također je ukazala na nezadovoljavajuće stanje na svim razinama vlasti. JLP(R)S-ovi često objavljuju vrlo kratka i rudimentarna obrazloženja razloga i ciljeva donošenja akta i provedbe e-savjetovanja. U rasponu od 1 do 4, pri čemu najmanja vrijednost označava nedostatak bilo kakvog obrazloženja, a najviša postojanje detaljnog i obuhvatnog obrazloženja, jasnoća e-savjetovanja koja provode JLP(R)S-ovi procijenjena je u vrijednosti 2 (medijan) odnosno 1,9 (srednja vrijednost) (Đurman, 2019, str. 376–377, 2020b, str. 430).

Sudionici i komentari u e-savjetovanjima na lokalnoj i regionalnoj razini

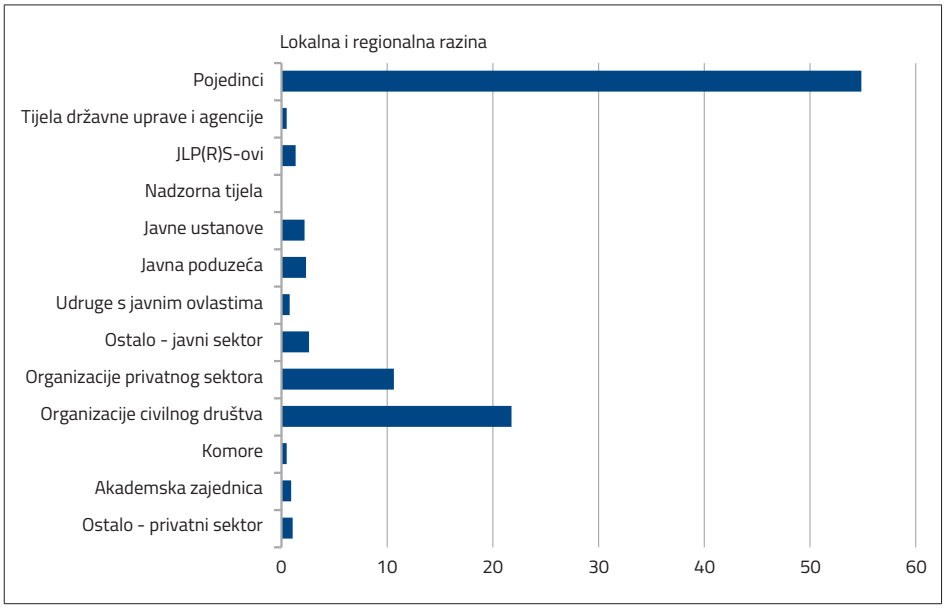
Kako zaključuje PI (2021, str. 95), građani se rijetko uključuju u komentiranje akata na e-savjetovanju, osobito na lokalnoj i regionalnoj razini. Iako službenih podataka o broju sudionika odnosno komentara u e-savjetovanjima na lokalnoj i regionalnoj razini nema, nalazi empirijskog istraživanja u trogodišnjem razdoblju ukazuju na vrlo slab interes lokalnog stanovništva da sudjeluje u procesu donošenja odluka putem tog instrumenta. Eklatantan je podatak da gotovo 90 posto analiziranih e-savjetovanja na lokalnoj i regionalnoj razini nije imalo niti jednog sudionika (Đurman, 2019, str. 398). U 2.813 analizirana e-savjetovanja podneseno je ukupno 2.467 komentara od 1.453 sudionika. JLP(R)S-ovi po e-savjetovanju tako imaju 0,5 sudionika i 0,8 komentara.

Kada se javnost uključuje u e-savjetovanja, struktura sudionika je sljedeća: najbrojniju kategoriju sudionika čine pojedinci (fizičke osobe) (55 posto), nakon kojih slijede organizacije civilnog društva (22 posto) i organizacije privatnog sektora (11 posto). Ostale kategorije zainteresirane javnosti sudjeluju s vrlo malim udjelom (javne ustanove i poduzeća 2 posto, drugi JLP(R)S-ovi 1 posto, akademska zajednica 1 posto) (slika 10.2). U usporedbi s e-savjetovanjima na državnoj razini, struktura sudionika na lokalnoj i regionalnoj razini

[21] Naime, iznimka bi se od kraćeg roka trebala koristiti samo u iznimnim situacijama. Uz tehničke izmjene, riječ je o ispunjavanju uvjeta za korištenje EU fondova, usklađivanju s međunarodnim ugovorima, elementarnim nepogodama i sl. (Musa, Vidačak, Volmut i Pernar, 2016). Međutim, tijela javne vlasti često se pozivaju i na druge, načelne i neopravdane razloge (Đurman, 2021, str. 332).

razlikuje se po tome što se uključuje veći postotak pojedinaca i organizacija civilnog društva, dok se na državnoj razini uključuje više javnih poduzeća i komora u odnosu na lokalnu i regionalnu razinu (Đurman, 2021, str. 76-77).

Slika 10.2. Struktura sudionika u e-savjetovanjima na lokalnoj i regionalnoj razini (u postotku)



Izvor: Autorica.

U pogledu komentara koje sudionici e-savjetovanja na lokalnoj i regionalnoj razini podnose, zanimljivo je da najveći udio (62,4 posto) čine komentari u kojima zainteresirana javnost iznosi stavove i mišljenja. Argumentiranih je komentara značajno manje u usporedbi s državnom razinom (Đurman, 2021) – 17,6 posto, od čega tek 2,4 posto vrlo argumentiranih, stručnih komentara. Tehničkih komentara je 18,3 posto.

Tablica 10.1. Vrsta komentara u e-savjetovanjima – usporedba lokalne i regionalne razine s državnom

	Vrsta komentara				
	Tehnički/ nomotehnički	Stav/ mišljenje	Argumentirani	Visoko argumentirani/ stručni	Ostalo
Lokalna i regionalna razina	18,3%	62,4%	15,2%	2,4%	1,8%
Državna razina	28,8%	21,9%	22,1%	22,9%	4,3%

Izvor: Autorica.

Iako su pojedinci i organizacije civilnog društva kategorije sudionika koje podnose najviše komentara vrste stavovi/mišljenja, zanimljivo je da i druge kategorije zainteresirane javnosti u e-savjetovanjima na lokalnoj i regionalnoj razini podnose više komentara kategoriziranih kao stavovi/mišljenja nego argumentiranih komentara (tablica 10.2), što upućuje na povezanost vrste komentara s vrstom i predmetom akta o kojem se provodi e-savjetovanje.

Tablica 10.2. Odnos vrste podnositelja i vrste komentara u e-savjetovanjima na lokalnoj i regionalnoj razini

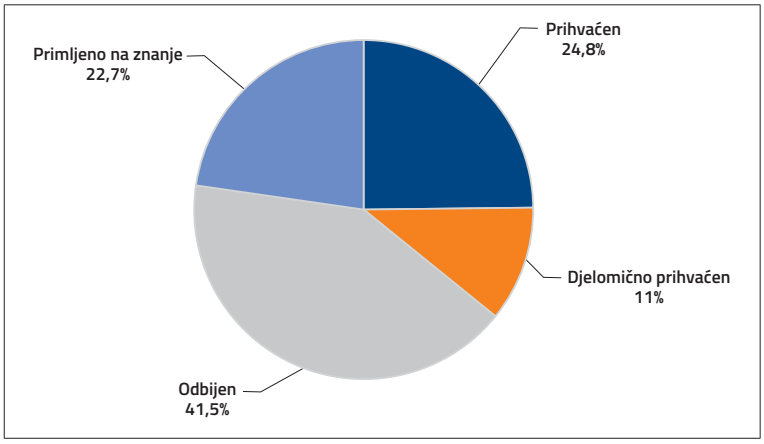
Vrsta podnositelja	Vrsta komentara			
	Tehnički/ nomotehnički	Stav/mišljenje	Argumentirani	Visoko argumentirani/ stručni
Pojedinci	15%	68,6%	13,8%	0,4%
Tijela državne uprave i agencije	25%	66,7%	8,3%	0%
JLP(R)S-ovi	46,7%	30%	16,7%	6,7%
Javne ustanove	15,2%	60,9%	23,9%	0%
Javna poduzeća	42,9%	16,3%	38,8%	0%
Udruge s javnim ovlastima	37,5%	56,3%	6,3%	0%
Organizacije privatnog sektora	30,6%	32,4%	17,6%	18,5%
Organizacije civilnog društva	13,1%	71%	14,6%	0,7%
Komore	80%	10%	10%	0%
Akademska zajednica	33,3%	28,6%	38,1%	0%

Izvor: Autorica.

Prihvaćanje komentara zainteresirane javnosti – responzivnost JLP(R)S-ova u e-savjetovanjima

Iako se najveći udio podnesenih komentara zainteresirane javnosti ne prihvaća (41,5 posto), a više od petine komentara (22,7 posto) prima na znanje, udio prihvaćenih i djelomično prihvaćenih komentara u e-savjetovanjima koja provode JLP(R)S-ovi iznosi 35,8 posto (24,8 posto prihvaćenih i 11 posto djelomično prihvaćenih) (slika 10.3), što je više u usporedbi s razinom prihvaćenosti komentara na državnoj razini (15,7 posto prihvaćenih i 8,1 posto djelomično prihvaćenih, ukupno 23,8 posto). Kako je istaknuto, većinu komentara koji se podnose tijekom e-savjetovanja JLP(R)S-ova čine stavovi/mišljenja, i njih JLP(R)S-ovi u većoj mjeri prihvaćaju nego što je to slučaj s upravnim organizacijama na državnoj razini. Iako su argumentirani komentari vrsta komentara koja se u najvećoj mjeri prihvaća, neovisno o razini vlasti, komentari koji spadaju u kategoriju stavovi/mišljenja u većoj se mjeri prihvaćaju na lokalnoj i regionalnoj razini (30 posto stavova/mišljenja) nego na državnoj razini (12 posto stavova/mišljenja) (Đurman, 2021, str. 333). Međutim, komentari pojedinaca općenito se u najmanjoj mjeri prihvaćaju, i to vrijedi u slučaju lokalne i regionalne samouprave. Komentari organizirane javnosti te, ponajviše, državnih i drugih javnih tijela, u puno se većoj mjeri prihvaćaju (tablica 10.3).

Slika 10.3. Status komentara na lokalnoj/regionalnoj razini (u postotku)



Izvor: Đurman (2020b, str. 432).

Tablica 10.3. Odnos vrste podnositelja i statusa komentara u e-savjetovanjima na lokalnoj i regionalnoj razini

Vrsta podnositelja	Status komentara			
	Prihvaćen	Djelomično prihvaćen	Odbijen	Primljeno na znanje
Pojedinci	16,9%	11,5%	48%	23,5%
Tijela državne uprave i agencije	69,2%	7,7%	23,1%	0%
JLP(R)S-ovi	83,3%	6,7%	3,3%	6,7%
Javne ustanove	41,3%	21,7%	23,9%	13%
Javna poduzeća	74%	4%	22%	0%
Udruge s javnim ovlastima	62,5%	0%	12,5%	25%
Organizacije privatnog sektora	36,6%	5,4%	27,7%	30,4%
Organizacije civilnog društva	22,8%	11,5%	39,6%	26%
Komore	41,7%	16,7%	33,3%	8,3%
Akademska zajednica	47,6%	19%	4,8%	28,6%

Izvor: Autorica.

Ukoliko se usmjerimo na pitanje responzivnosti lokalne samouprave prema građanima iz perspektive samih službenika, rezultati upitnika pokazuju kako lokalni i regionalni službenici komentare zainteresirane javnosti u e-savjetovanjima u najvećoj mjeri smatraju korisnima i donekle korisnima. Ipak, najveći dio anketiranih službenika ocjenjuje utjecaj javnosti u e-savjetovanjima malim (34,3 posto), dok ga 22,6 posto službenika ocjenjuje donekle velikim, a 16,7 posto jako malim. Istovremeno, međutim, gotovo polovica anketiranih lokalnih i regionalnih službenika (43,6 posto) smatra da javnost ne bi trebala imati veći utjecaj od postojećeg, dok ih 44,3 posto smatra da bi taj utjecaj trebao biti veći (tablica 10.4).

Tablica 10.4. Percepcija lokalnih i regionalnih službenika o korisnosti i utjecaju zainteresirane javnosti u e-savjetovanjima

Prema Vašem mišljenju, u kojoj su mjeri komentari i prijedlozi zainteresirane javnosti korisni za upravne organizacije?

Vrlo korisni	Korisni	Donekle korisni	Slabo korisni	Nisu uopće korisni	Ne znam/ Ne mogu procijeniti
6,5%	32,6%	30,4%	18,1%	5%	7,2%

Prema Vašem mišljenju, koliki je utjecaj upućenih komentara javnosti tijekom savjetovanja na promjene nacrta akata?

Jako velik	Velik	Donekle velik	Mali	Jako mali	Ne znam/ Ne mogu procijeniti
0,7%	10,9%	22,6%	34,3%	16,7%	14,5%

Smatrate li da bi javnost trebala imati veći utjecaj tijekom postupka savjetovanja nego što ga inače ima?

Da, javnost bi trebala imati veći utjecaj od postojećeg	Ne, utjecaj koji javnost ima je dostatan	Ne, utjecaj koji javnost ima je prevelik	Ne znam/ Ne mogu procijeniti
44,3%	40,6%	3%	12%

Izvor: Autorica.

10.4. Rasprava i zaključak

Analiza provedbe e-savjetovanja na lokalnoj i regionalnoj razini ukazuje na određene proceduralne nedostatke, od kojih neki karakteriziraju e-savjetovanja općenito, no većina je posebno istaknuta na lokalnoj i regionalnoj razini, poput učestalosti provedbe, trajanja i jasnoće e-savjetovanja, neobjavljivanja izvješća o provedenom e-savjetovanju, nedonošenja i/ili neobjavljivanja planova savjetovanja s javnošću (PI, 2021; Đurman, 2019). Razloge takvom stanju moguće je tražiti, prvo, u širem kontekstu već „tradicionalnih" problema sustava hrvatske lokalne i regionalne samouprave (financijski i kadrovski kapacitet, educiranost, politizacija itd.) koji se odražavaju u općem zaostajanju lokalne i regionalne razine za državnom u mnogim aspektima upravnih reformi i trendova. Drugi razlog je nešto specifičniji i odnosi se na uvođenje i etabliranje instrumenta e-savjetovanja. Naime, Kodeks savjetovanja kojim je savjetovanje s javnošću normativno uvedeno, odnosio se na tijela državne uprave, uz formulaciju da se odgovarajuće primjenjuje i na JLP(R)S-ove. Aktivnosti Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske kao nadležnog tijela

za nadzor nad provedbom Kodeksa također su bile usmjerene na državnu razinu. U praksi je to značilo da se e-savjetovanja praktički nisu provodila na lokalnoj i regionalnoj razini sve do njihova uvođenja ZPPI-jem i uspostavljanja institucije (PI-ja) koja prati stanje i na lokalnoj i regionalnoj razini. Ipak, i nakon nešto konzistentnijeg uvođenja procedure u praksu JLP(R)S-ova, stanje nije zadovoljavajuće te se uočava zaostajanje za državnom razinom (Đurman, 2021, str. 331). S druge strane, uočljiv je vrlo slab interes javnosti da se uključi u e-savjetovanja, što u konačnici dovodi do nedjelotvornosti ovoga participativnog instrumenta u odnosu na njegove ciljeve.[22]

Istraživanje je ukazalo na nekoliko zanimljivih nalaza koje je potrebno raspraviti. Veća razina prihvaćanja komentara zainteresirane javnosti, tj. veća responzivnost na lokalnoj i regionalnoj razini (u odnosu na državnu razinu), te veći udio prihvaćenih komentara kojima sudionici izražavaju stavove/mišljenja, govori u prilog tezi o važnosti i ulozi lokalne samouprave, koja se primarno odnosi na „izražavanje i agregiranje interesa lokalnog stanovništva, donošenje političkih odluka o tim interesima, kao i njihovoj provedbi" (Koprić i dr., 2014, str. 255). Lokalna razina vlasti smatra se bližom građanima jer su pitanja o kojima se odlučuje na toj razini vlasti u svakodnevnom interesu lokalnog stanovništva te su građani s njima neposredno upoznati i za njih izravnije zainteresirani. Međutim, (pre)velikom optimizmu nema mjesta. Naime, usporedba vrste podnositelja i statusa komentara na lokalnoj i regionalnoj razini pokazuje kako se komentari koje upućuju pojedinci (fizičke osobe) u najmanjoj mjeri prihvaćaju. Postotak prihvaćenih i djelomično prihvaćenih komentara veći je u slučaju kada ih podnose organizirane skupine i organizacije. Druga tijela javne vlasti poput tijela državne upravne, agencija i ustanova rijetko sudjeluju u e-savjetovanjima JLP(R)S-ova, no njihovi se komentari u velikoj mjeri prihvaćaju. Prijedlozi organizacija privatnog sektora i organizacija civilnog društva, koje se učestalije uključuju u e-savjetovanja, u većoj se mjeri prihvaćaju nego što je to slučaj s komentarima pojedinaca (fizičkih osoba). Nadalje, anketno istraživanje stavova lokalnih i regionalnih službenika upućuje na zaključak kako su komentari zainteresirane javnosti osrednje korisni upravnim organizacijama. Službenici su svjesni da utjecaj javnosti nije velik, no polovica njih smatra da ne bi ni trebao biti veći. Službenici su, zapravo, gotovo podjednako podijeljeni u dvije skupine koje smatraju da bi javnost trebala imati odnosno da ne bi trebala imati veći utjecaj u e-savjetovanjima. Prepreke djelotvornom e-savjetovanju tako su na strani samih upravnih organizacija na lokalnoj i regionalnoj razini, kao i na strani (ne)zainteresirane javnosti. Posljedično, nedovoljna je prepoznatost i iskorištenost demokratskog potencijala e-savjetovanja.

[22] Među glavnim koristima djelotvornog e-savjetovanja navode se (i) prikupljanje širokog spektra podataka, ideja i stručnih mišljenja, (ii) prostor za inovativna rješenja, (iii) pravodobno otkrivanje mogućih problema u provedbi propisa te (iv) osnaživanje građana i jačanje demokratske građanske političke kulture (https://savjetovanja.gov.hr/provedba-savjetovanja/81).

S obzirom na nalaze o slabom prepoznavanju e-savjetovanja kao instrumenta za utjecaj u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, te imajući u vidu zaključke postojećih istraživanja o slabom korištenju drugih instrumenata lokalne demokracije, kao što su referendumi, inicijative i oblici mjesne samouprave, nameću se dva glavna zaključka. *Prvo*, građane u Hrvatskoj općenito, a naročito na lokalnoj razini, obilježava niska razina motivacije i interesa za uključivanjem u procese donošenja odluka i kreiranje javnih politika. Neovisno o konkretnom instrumentu formalnog sudjelovanja građana koji se razmotri, zaključak koji se nameće jest da su građani u velikoj mjeri nezainteresirani, pa čak i apatični, čak i vezano za pitanja koja ih se neposredno tiču. *Drugo*, u (slaboj) mjeri u kojoj se angažiraju, pojedinci i određene skupine oslanjaju se na druge, ponajprije neformalne kanale za komunikaciju i utjecaj na upravu. U novije vrijeme, primjerice, društvene mreže predstavljaju novu i prilično moćnu platformu za komuniciranje. Manje upravne organizacije, s užim krugom društvene okoline, naročito su podesne za interakcije koje se odvijaju prema obrascu „sve je osobno".

Osnovne preporuke koje se temeljem nalaza o provedbi e-savjetovanja na lokalnoj i regionalnoj razini mogu iznijeti jesu dvojake. S jedne strane, potrebno je dodatno educiranje i osposobljavanje lokalnih i regionalnih službenika u vezi pravilne provedbe e-savjetovanja, kako bi se unaprijedili problematični proceduralni aspekti provedbe. K tome, edukacija službenika važna je u smislu promjene organizacijske kulture, budući da negativan ili rezerviran stav službenika može predstavljati značajnu barijeru „istinskom" angažiranju građana koje omogućuje utjecaj na odluke i javne politike te dovodi do njihova osnaživanja. S druge strane, potrebno je informiranje i educiranje građana o mogućnostima i važnosti participacije u javnom životu.

Literatura

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners, 35*(4), 216–224. doi: https://doi.org/10.1080/01944366908977225

Box, R. C. (2007). Introduction: The importance of democracy for public administration. U R. C. Box (Ur.), *Democracy and public administration* (str. vii–xii). Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Burton, P. (2009). Conceptual, theoretical and practical issues in measuring the benefits of public participation. *Evaluation*, *15*(3), 263–284.
doi: https://doi.org/10.1177/1356389009105881

Catlaw, T. i Rawlings, K. C. (2010). Promoting participation from the inside-out: Workplace democracy and public engagement. U J. H. Svara i J. Denhardt (Ur.), *The connected community: Local governments as partners in citizen engagement and community building* [White paper] (str. 115–119). Phoenix, AZ: Alliance for Innovation.

Džinić, J. (2021). Participativno budžetiranje u službi razvoja dobrog lokalnog upravljanja. U I. Koprić i F. Staničić (Ur.), *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj* (str. 215–246). Zagreb: Institut za javnu upravu.

Džinić, J., Svidroňová, M. i Markowska-Bzducha, E. (2016). Participatory budgeting: A comparative study of Croatia, Poland and Slovakia. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, 9*(1), 31–56. doi: https://doi.org/10.1515/nispa-2016-0002

Đulabić, V. (2021). Županije i sudjelovanje građana. U I. Koprić i F. Staničić (Ur.), *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj* (str. 199–214). Zagreb: Institut za javnu upravu.

Đurman, P. (2019). *Utjecaj organizacijskih varijabli na proces i rezultate participacije u javnoj upravi*. (Neobjavljena doktorska disertacija). Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.

Đurman, P. (2020a). Participation in public administration revisited: Delimiting, categorizing and evaluating administrative participation. *Hrvatska i komparativna javna uprava/Croatian and Comparative Public Administration, 20*(1), 79–120. doi: https://doi.org/10.31297/hkju.20.1.4

Đurman, P. (2020b). Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 70*(2–3), 407–444. doi: https://doi.org/10.3935/zpfz.70.23.08

Đurman, P. (2021). E-savjetovanje s javnošću. U I. Koprić i F. Staničić (Ur.), *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj* (str. 315–335). Zagreb: Institut za javnu upravu.

Gaster, L. (1999). Participation and local government. U N. D. Lewis i D. Campbell (Ur.), *Promoting participation: Law or politics?* (str. 113–135). London: Cavendish Publishing Limited.

Kathi, P. C. i Cooper, T. L. (2005). Democratizing the administrative state: Connecting neighborhood councils and city agencies. *Public Administration Review, 65*(5), 559–567. doi: https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00483.x

Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata. *Narodne novine*, 140/2009.

Koprić, I. (2018). Novela Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2017. godine: Ni demokratizacija ni decentralizacija. U M. Bratković (Ur.), *Godišnjak Tribina Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba* (str. 11–41). Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Koprić, I. i Klarić, M. (2015). New developments in local democracy in Croatia and its neighbouring countries. *Hrvatska i komparativna javna uprava/Croatian and Comparative Public Administration, 15*(2), 389–414.

Koprić, I. i Manojlović, R. (2013). Participacija građana u lokalnoj samoupravi – nova hrvatska pravna regulacija i neka komparativna iskustva. U B. Davitkovski (Ur.), *Četvrti Skopsko-zagrebački pravni kolokvij: Zbornik radova* (str. 9–35). Skopje: Pravni fakultet.

Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V. i Lalić Novak, G. (2014). *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Koprić, I. i Staničić, F. (2021). Predgovor. U I. Koprić i F. Staničić (Ur.), *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj* (str. 11–14). Zagreb: Institut za javnu upravu.

Koprić, I. i Vukojičić Tomić, T. (2013). Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika – stanje i prijepori. U I. Koprić (Ur.), *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj* (str. 155–188). Zagreb: Institut za javnu upravu i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Manojlović Toman, R. i Vukojičić Tomić, T. (2018). Načelo demokracije Europske povelje o lokalnoj samoupravi i sudjelovanje građana u hrvatskoj lokalnoj samoupravi. U I. Koprić (Ur.), *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave* (str. 343–371). Zagreb: Institut za javnu upravu.

Milošević, B. (2017). Decentralizacija i povjerenje građana: aktualna pitanja i problemi. U I. Koprić, A. Musa i T. Giljević (Ur.), *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora* (str. 153–194). Zagreb: Institut za javnu upravu.

Moynihan, D. (2003). Normative and instrumental perspectives on public participation. *American Review of Public Administration, 33*(2), 164–188. doi: https://doi.org/10.1177/0275074003251379

Musa, A. i Dobrić Jambrović, D. (2018). Participacija na lokalnoj razini kao standard Vijeća Europe: uloga Europske povelje o lokalnoj samoupravi i Protokola o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti. U I. Koprić (Ur.), *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: Dva desetljeća primjene Europske povelje o lokalnoj samoupravi* (str. 272–342). Zagreb: Institut za javnu upravu.

Musa, A., Vidačak, I., Volmut, I. i Pernar, S. (2016). *Priručnik za provedbu savjetovanja s javnošću za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave*. Zagreb: Povjerenik za informiranje.

Neshkova, M. I. i Guo, H. D. (2011). Public participation and organizational performance: Evidence from state agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory, 22*(2), 267–288. doi: https://doi.org/10.1093/jopart/mur038

Peters, B. G. (1996). *The future of governing: Four emerging models*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.

Povjerenik za informiranje (PI). (2016). *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2015. godinu*.

Povjerenik za informiranje (PI). (2017). *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2016. godinu*.

Povjerenik za informiranje (PI). (2018). *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2017. godinu*.

Povjerenik za informiranje (PI). (2019). *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2018. godinu*.

Povjerenik za informiranje (PI). (2020). *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2019. godinu.*

Povjerenik za informiranje (PI). (2021). *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2020. godinu*.

Roberts, N. (2008). Direct citizen participation: Challenges and dilemmas. U N. Roberts (Ur.), *The age of direct citizen participation* (str. 3–17). Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
doi: https://doi.org/10.1017/CBO9780511609848

Stivers, C. (2008). *Governance in dark times: Practical philosophy for public service*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Svara, J. H. i Denhardt, J. (2010). The connected community. U J. H. Svara i J. Denhardt (Ur.), *The connected community: Local governments as partners in citizen engagement and community building* [White paper] (str. 4–49). Phoenix, AZ: Alliance for Innovation.

Vujčić, V. (2000). Politička participacija. *Politička misao, 37*(1), 115–140.

Vukojičić Tomić, T. (2016). Dobra vladavina: od konceptualizacije do realizacije. *Politička misao, 53*(2), 105–130.

Zakon o pravu na pristup informacijama. *Narodne novine*, 25/2013, 85/2015.

Popis tablica

Tablica 1.1	Types of Local Government Reforms	18
Tablica 1.2	Population Size of Municipal Governments in Eastern Europe (2018)	24
Tablica 1.3	Changes in the Functional and Financial Decentralization Introduced Together With or Shortly After Territorial Reform in Europe in the 21st Century	26
Tablica 1.4	Declarations and Reservations on Non-Binding Items of Article 9 of the European Charter of Local Government	31
Tablica 2.1.	Županije prema stupnju razvijenosti	53
Tablica 2.2.	Općine i gradovi prema stupnju razvijenosti	54
Tablica 3.1.	Upravno-teritorijalni ustroj Hrvatske kroz povijest (odabrane godine)	67
Tablica 3.2.	Nacionalna klasifikacija statističkih regija 2021. s prijedlogom nove klasifikacije	70
Tablica 3.3.	Nove županije s brojem glavnih središta te imenom podžupanijskih središta	73
Tablica 3.4.	Prijedlog novog teritorijalnog ustroja Hrvatske	75
Tablica 3.5.	Početni prijedlog novog teritorijalnog ustroja Hrvatske, s brojem stanovnika gradova i općina 2011. i 2021. godine	78
Tablica 4.1.	Broj stanovnika županija od 1961. do 2021. godine	97
Tablica 4.2.	Udio prirodne i migracijske promjene u ukupnom padu stanovnika, po županijama	103
Tablica 5.1.	Rezultati analize	119
Tablica 6.1.	Porezna samostalnost općina, gradova i županija	143
Tablica 6.2.	Samostalnost u oporezivanju općina, gradova i županija u Hrvatskoj	145
Tablica 7.1.	Struktura financiranja ITU mehanizma	167
Tablica 7.2.	Sažeta ocjena uspješnosti integriranog pristupa kod ITU mehanizma	174
Tablica 8.1.	Pokazatelji korišteni za izračun OLBI+	187
Tablica 8.2.	Deskriptivna analiza OLBI+, 2021.	189
Tablica 8.3.	Korištene varijable u klaster analizi	194
Tablica 8.4.	Deskriptivna statistika, prosječne vrijednosti 2015. – 2020.	195
Tablica 8.5.	K-means klasteriranje, standardizirane vrijednosti varijabli	196
Tablica 9.1.	Etički okvir jedinica lokalne i regionalne samouprave	210
Tablica 9.2.	Odgovori na pitanje: Je li lokalna jedinica donijela svoj etički kodeks?	211
Tablica 9.3.	Odgovori na pitanje: Prati li lokalna jedinica primjenu etičkog kodeksa?	212
Tablica 9.4.	Odgovori na pitanje: Jesu li jasno određene etičke vrijednosti i etička načela kojih se trebaju pridržavati zaposleni Vaše lokalne jedinice?	213
Tablica 9.5.	Odgovori na pitanje: Je li lokalna jedinica uspostavila odgovarajući sustav upravljanja ljudskim resursima (zapošljavanje, nagrađivanje, napredovanje, izobrazba, rotacija poslova i drugo)?	215
Tablica 9.6.	Odgovori na pitanje: Je li lokalna jedinica uspostavila unutarnje kontrole (razdvajanje dužnosti, načelo „četiri oka", nadzor, transparentni procesi donošenja odluka, IT kontrole)?	216
Tablica 9.7.	Odgovori na pitanje: Je li lokalna jedinica uspostavila formalno sredstvo komunikacije putem mehanizma „zviždača" tako da zaposleni i druge zainteresirane treće strane mogu pružiti informacije o mogućim koruptivnim radnjama?	218
Tablica 9.8.	Odgovori na pitanje: Je li, prema Vašem mišljenju, lokalna jedinica uspostavila organizacijsku kulturu koja osigurava sprječavanje i otkrivanje prijevare i korupcije?	220
Tablica 9.9.	Odgovori na pitanje: Organizira li lokalna jedinica izobrazbu zaposlenih u upravnim tijelima radi jačanja svijesti o etičnosti u poslovanju te važnosti sprječavanja i otkrivanja pojave prijevara i korupcije?	221
Tablica 9.10.	Odgovori na pitanje: Jesu li unutarnjim aktom Vaše lokalne jedinice definirani ciljevi i prioriteti koji su usmjereni na jačanje sustava prevencije i korupcije?	222

Tablica 9.11.	Odgovori na pitanje: Je li Vaša lokalna jedinica procijenila rizike pojave prijevara i korupcije prema područjima posebno osjetljivima na korupciju?	224
Tablica 9.12.	Odgovori na pitanje: Je li u Vašoj lokalnoj jedinici u zadnje tri godine bilo pojava neetičnog ponašanja na način da su izrečene disciplinske mjere?	225
Tablica 9.13.	Odgovori na pitanje: Je li u zadnje tri godine u Vašoj lokalnoj jedinici bilo pojave prijevara ili korupcije?	226
Tablica 9.14.	Odgovori na pitanje: Jeste li se u svom radu susretali s prijevarom i korupcijom vezanom za rad Vaše lokalne jedinice (netko je Vama ili drugome ponudio mito, tražio uslugu po prijateljskoj, rodbinskoj liniji i drugo)?	227
Tablica 9.15.	Odgovori na pitanje: Je li lokalna jedinica uspostavila odgovarajuće sankcije u slučaju koruptivnog djelovanja zaposlenih u upravnim tijelima te plan aktivnosti kada se otkrije ili prijavi sumnja na koruptivno ponašanje?	228
Tablica 9.16.	Odgovori na pitanje: Je li Vaša lokalna jedinica donijela program ili akcijski plan za sprječavanje i otklanjanje pojave prijevare i korupcije?	229
Tablica 9.17.	Odgovori na pitanje: Je li odgovornost za sprječavanje i otkrivanje korupcije u Vašoj lokalnoj jedinici jasno dodijeljena organizacijskoj jedinici ili osobi imenovanoj za sprječavanje korupcije na način da su utvrđeni jasni zadaci organizacijske jedinice odnosno imenovane osobe?	230
Tablica 9.18.	Odgovori na pitanje: Jesu li jasno određene procedure za postupanje u slučaju osnovane sumnje na koruptivne radnje?	232
Tablica 10.1.	Vrsta komentara u e-savjetovanjima – usporedba lokalne i regionalne razine s državnom	252
Tablica 10.2.	Odnos vrste podnositelja i vrste komentara u e-savjetovanjima na lokalnoj i regionalnoj razini	252
Tablica 10.3.	Odnos vrste podnositelja i statusa komentara u e-savjetovanjima na lokalnoj i regionalnoj razini	254
Tablica 10.4.	Percepcija lokalnih i regionalnih službenika o korisnosti i utjecaju zainteresirane javnosti u e-savjetovanjima	255

Popis slika

Slika 1.1	LAI in Eastern Europe – Trends 1995 – 2020	20
Slika 1.2	LAI in Eastern Europe in 2020	20
Slika 1.3	Financial Autonomy Index 2020	34
Slika 1.4	Trend in FAI 1990 – 2014	34
Slika 1.5	Poland – Share of Earmarked Grants in Total Budget Revenues	35
Slika 1.6	Trends in Financial Autonomy Index in Selected Countries of Eastern Europe	36
Slika 3.1.	Transformacija teritorijalnog ustroja Hrvatske u odabranim godinama	66
Slika 3.2.	Novi prijedlog teritorijalnog ustroja Hrvatske na 7 novih županija	72
Slika 3.3.	Prijedlog broja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	73
Slika 4.1.	Promjena ukupnog broja stanovnika od 2011. do 2021. godine prema JLS-ovima	99
Slika 4.2.	Gradovi i općine (JLS) po broju stanovnika, prema Popisu 2011. i Popisu 2021. godine	101
Slika 4.3.	Relativno kretanje broja stanovnika prema broju stanovnika (1961=100)	101
Slika 4.4.	Udio prirodnog i migracijskog pada u ukupnom padu stanovnika po županijama	104
Slika 4.5.	Neto migracije na razini županija, 2015. – 2019.	106
Slika 4.6.	Neto migracije na razini gradova i općina, 2015. – 2019.	108
Slika 6.1.	Prihodi lokalne države u ukupnim prihodima opće konsolidirane države	129
Slika 6.2.	Rashodi lokalne države u ukupnim rashodima opće konsolidirane države	130
Slika 6.3.	Prihodi lokalne države u bruto domaćem proizvodu	130
Slika 6.4.	Rashodi lokalne države u bruto domaćem proizvodu	131
Slika 6.5.	Pokazatelji stupnja fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj, 1995. – 2020., %	133
Slika 6.6.	Prihodi općinskih proračuna u razdoblju 2002. – 2020., %	136
Slika 6.7.	Prihodi gradskih proračuna u razdoblju 2002. – 2020., %	136
Slika 6.8.	Prihodi županijskih proračuna u razdoblju 2002. – 2020., %	137
Slika 6.9.	Prihodi u proračunu Grada Zagreba u razdoblju 2002. – 2020., %	137
Slika 6.10.	Prihodi od lokalnih (županijskih) poreza i zajedničkog poreza u ukupnim poreznim prihodima županijskih proračuna, 2002. – 2020., %	147
Slika 6.11.	Prihodi od lokalnih (gradskih) i zajedničkih poreza u ukupnim poreznim prihodima gradskih proračuna, 2002. – 2020., %	147
Slika 6.12.	Prihodi od lokalnih (općinskih) i zajedničkih poreza u ukupnim poreznim prihodima općinskih proračuna, 2002. – 2020., %	148
Slika 6.13.	Prihodi od lokalnih i zajedničkih poreza u ukupnim poreznim prihodima proračuna Grada Zagreba, 2002. – 2020., %	148
Slika 6.14.	Indeks porezne samostalnosti općina, gradova, županija i Grada Zagreba, 2002. – 2020.	149
Slika 7.1.	Teritorijalni fokus strategija održivog urbanog razvoja u EU-27	164
Slika 7.2.	Struktura ulaganja strategija održivog urbanog razvoja u EU-27	165
Slika 7.3.	Koraci prilikom uspostave ITU mehanizma	168
Slika 7.4.	ITU područja u Hrvatskoj u razdoblju 2014. – 2020.	170
Slika 7.5.	Razina kapitalnih ulaganja iz ITU mehanizma i fiskalni kapaciteti gradova (u eurima)	171
Slika 7.6.	Dimenzije integriranog pristupa i ključna pitanja za ocjenu integracije	173
Slika 8.1.	Razina transparentnosti proračuna za sve županije, gradove i općine, 2015. – 2021.	185
Slika 8.2.	Razina transparentnosti proračuna županija	185
Slika 8.3.	Razina transparentnosti gradova i općina	186
Slika 8.4.	Prosječna vrijednost OLBI+ pokazatelja za godišnji izvještaj o izvršenju proračuna, posljednji krug istraživanja	190

Slika 8.5.	Prosječna vrijednost OLBI+ pokazatelja za polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna, posljednji krug istraživanja	191
Slika 8.6.	Prosječna vrijednost OLBI+ pokazatelja za prijedlog proračuna, posljednji krug istraživanja	192
Slika 8.7.	Prosječna vrijednost OLBI+ pokazatelja za izglasani proračun, posljednji krug istraživanja	192
Slika 8.8.	Prosječna vrijednost OLBI+ pokazatelja za proračunski vodič, posljednji krug istraživanja	193
Slika 9.1.	Lokalne jedinice koje su sudjelovale u istraživanju, prema ustrojstvenom obliku	208
Slika 9.2.	Broj zaposlenih u upravnim tijelima lokalnih jedinica	209
Slika 9.3.	Odgovori na pitanje: Je li lokalna jedinica donijela svoj etički kodeks?	211
Slika 9.4.	Odgovori na pitanje: Prati li lokalna jedinica primjenu etičkog kodeksa?	212
Slika 9.5.	Odgovori na pitanje: Jesu li jasno određene etičke vrijednosti i etička načela kojih se trebaju pridržavati zaposleni Vaše lokalne jedinice?	214
Slika 9.6.	Odgovori na pitanje: Je li lokalna jedinica uspostavila odgovarajući sustav upravljanja ljudskim resursima (zapošljavanje, nagrađivanje, napredovanje, izobrazba, rotacija poslova i drugo)?	215
Slika 9.7.	Odgovori na pitanje: Je li lokalna jedinica uspostavila unutarnje kontrole (razdvajanje dužnosti, načelo „četiri oka", nadzor, transparentni procesi donošenja odluka, IT kontrole)?	217
Slika 9.8.	Odgovori na pitanje: Je li lokalna jedinica uspostavila formalno sredstvo komunikacije putem mehanizma „zviždača" tako da zaposleni i druge zainteresirane treće strane mogu pružiti informacije o mogućim koruptivnim radnjama?	218
Slika 9.9.	Odgovori na pitanje: Je li, prema Vašem mišljenju, lokalna jedinica uspostavila organizacijsku kulturu koja osigurava sprječavanje i otkrivanje prijevare i korupcije?	220
Slika 9.10.	Odgovori na pitanje: Organizira li lokalna jedinica izobrazbu zaposlenih u upravnim tijelima radi jačanja svijesti o etičnosti u poslovanju te važnosti sprječavanja i otkrivanja pojave prijevara i korupcije?	222
Slika 9.11.	Odgovori na pitanje: Jesu li unutarnjim aktom Vaše lokalne jedinice definirani ciljevi i prioriteti koji su usmjereni na jačanje sustava prevencije i korupcije?	223
Slika 9.12.	Odgovori na pitanje: Je li Vaša lokalna jedinica procijenila rizike pojave prijevara i korupcije prema područjima posebno osjetljivima na korupciju?	224
Slika 9.13.	Odgovori na pitanje: Je li u Vašoj lokalnoj jedinici u zadnje tri godine bilo pojava neetičnog ponašanja na način da su izrečene disciplinske mjere?	225
Slika 9.14.	Odgovori na pitanje: Je li u zadnje tri godine u Vašoj lokalnoj jedinici bilo pojave prijevara ili korupcije?	226
Slika 9.15.	Odgovori na pitanje: Jeste li se u svom radu susretali s prijevarom i korupcijom vezanom za rad Vaše lokalne jedinice (netko je Vama ili drugome ponudio mito, tražio uslugu po prijateljskoj, rodbinskoj liniji i drugo)?	227
Slika 9.16.	Odgovori na pitanje: Je li lokalna jedinica uspostavila odgovarajuće sankcije u slučaju koruptivnog djelovanja zaposlenih u upravnim tijelima te plan aktivnosti kada se otkrije ili prijavi sumnja na koruptivno ponašanje?	228
Slika 9.17.	Odgovori na pitanje: Je li Vaša lokalna jedinica donijela program ili akcijski plan za sprječavanje i otklanjanje pojave prijevare i korupcije?	230
Slika 9.18.	Odgovori na pitanje: Je li odgovornost za sprječavanje i otkrivanje korupcije u Vašoj lokalnoj jedinici jasno dodijeljena organizacijskoj jedinici ili osobi imenovanoj za sprječavanje korupcije na način da su utvrđeni jasni zadaci organizacijske jedinice odnosno imenovane osobe?	231
Slika 9.19.	Odgovori na pitanje: Jesu li jasno određene procedure za postupanje u slučaju osnovane sumnje na koruptivne radnje?	232
Slika 10.1.	Broj provedenih e-savjetovanja od strane JLP(R)S-ova u razdoblju od 2015. do 2020. godine	249
Slika 10.2.	Struktura sudionika u e-savjetovanjima na lokalnoj i regionalnoj razini (u postotku)	251
Slika 10.3.	Status komentara na lokalnoj/regionalnoj razini (u postotku)	253

O autorima

Mihaela Bronić doktorirala je na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Zaposlena je na Institutu za javne financije kao znanstvena savjetnica. Usavršavala se na University of Cambridge, London School of Economics and Political Science, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, Massachusetts i dr. Članica je Savjeta inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast i Globalne inicijative za fiskalnu transparentnost (Global Initiative for Fiscal Transparency – GIFT) te je glavna urednica međunarodnog znanstvenog časopisa *Public Sector Economics*. Sudjelovala je na velikom broju domaćih i inozemnih istraživanja. Autorica je brojnih znanstvenih i stručnih radova objavljenih u domaćim i stranim publikacijama, a područja njezina interesa obuhvaćaju financiranje regionalnih i lokalnih jedinica, transparentnost proračuna, participaciju građana u proračunskim procesima i porezni sustav.

Vedran Đulabić je izvanredni profesor na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Diplomirao je, magistrirao i doktorirao na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu na poslijediplomskom studiju upravno-političkih znanosti. Sudjeluje u izvođenju nastave na preddiplomskom, specijalističkom i doktorskom pravnom studiju, studiju socijalnog rada te stručnom preddiplomskom i specijalističkom studiju javne uprave i stručnom poreznom studiju na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Sudjeluje u nastavi i na specijalističkim poslijediplomskim studijima koji se izvode u okviru Centra za poslijediplomske studije Sveučilišta u Zagrebu te na preddiplomskom studiju Vojno vođenje i upravljanje. Sudjelovao je u programu mobilnosti nastavnog osoblja Erasmus te izlagao na domaćim i međunarodnim konferencijama i skupovima. Koautor je udžbenika, knjiga, znanstvenih i stručnih radova. Od listopada 2005. godine bio je izvršni urednik, od 2011. godine pomoćnik glavnog urednika, a od početka 2022. godine glavni je urednik znanstveno-stručnog časopisa za teoriju i praksu javne uprave *Hrvatska i komparativna javna uprava*. Od listopada 2008. godine glavni je urednik biblioteke *Priručnici za stručno usavršavanje*, a od 2021. godine i biblioteke *Znanstveni zbornici* u izdanju Instituta za javnu upravu iz Zagreba. Sudjelovao je u pregovaračkom timu Republike Hrvatske i EU-a u okviru poglavlja 22. *Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata* te na različitim znanstvenim i *policy* projektima Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, Ministarstva uprave, Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Grada Zagreba i drugih lokalnih jedinica u Hrvatskoj, Zaklade Friedrich-Ebert-Stiftung, Centra za demokraciju i pravo iz Zagreba, Europske unije (CARDS, PHARE, IPA), OECD/Sigma inicijative, Regionalne škole za javnu upravu (ReSPA), Svjetske banke, programa COST EU, kao i na bilateralnim projektima s europskim zemljama. Recenzent je i evaluator studijskih programa u postupku (re)akreditacije i znanstvenih projekata u Hrvatskoj i inozemstvu.

Petra Đurman je poslijedoktorandica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Zaposlena je na projektu u okviru programa Obzor 2020. pod naslovom „Twinning Open Data Operational (TODO)", a sudjeluje i na Erasmus+ projektu „Europsko sveučilište postindustrijskih gradova" (European University of Post-Industrial Cities – UNIC) kao voditeljica radnog paketa za odnose s javnošću. Diplomirala je 2012. godine na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, a doktorirala 2019. godine na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Za doktorsku disertaciju pod naslovom „Utjecaj organizacijskih varijabli na proces i rezultate participacije u javnoj upravi" dobila je 2020. godišnju nagradu Mzia Mikeladze organizacije NISPAcee (Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) za najbolju doktorsku disertaciju iz područja javne uprave i javnih politika u srednjoj i istočnoj Europi. Izvodi nastavu na predmetima na preddiplomskom stručnom studiju javne uprave i poreznom studiju, specijalističkom diplomskom studiju javne uprave te preddiplomskom sveučilišnom studiju socijalnog rada na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Autorica je većeg broja znanstvenih radova te je sudjelovala na brojnim konferencijama u zemlji i inozemstvu. Područja njezina interesa uključuju otvorenost javne uprave i odnos s građanima, participaciju građana, regulacijski menadžment, e-upravu i otvorene podatke. Članica je Instituta za javnu upravu i Hrvatskog politološkog društva.

Tanja Fatur Šikić je poslijedoktorandica na Katedri za javne financije na Fakultetu za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu, Opatija, Sveučilište u Rijeci. Prethodno je bila savjetnica za procjenu vrijednosti nekretnina u Primorsko-goranskoj županiji (2016. – 2021.) te je bila naslovna asistentica na Pomorskom fakultetu u Rijeci, na Zavodu za logistiku i menadžment u pomorstvu i prometu Sveučilišta u Rijeci (2019. – 2021.). Ima iskustvo rada na izradi i izvršenju proračuna te projektima zaštite okoliša kao viša stručna suradnica za ekonomske poslove u Primorsko-goranskoj županiji, Upravnom odjelu za graditeljstvo i zaštitu okoliša (2007. – 2016.). Doktorirala je na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Rijeci (2018.) i dodatno se obrazovala na sveučilištima i međunarodnim institucijama u Hrvatskoj, Italiji, Austriji i Indiji. Njezini znanstveni interesi obuhvaćaju javne financije, lokalne financije, ekonomiju energetike, održivi rast i niskougljičnu ekonomiju. Rezultati njezina istraživanja o utjecaju energije te ekoloških poreza na ekonomski rast te održivi i zeleni rast ekonomije objavljeni su u časopisima izdavača Taylor and Francis Group i Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Rijeci. Sudjelovala je kao voditeljica i istraživačica u istraživačkim projektima koji su financirani od strane Fakulteta za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu Sveučilišta u Rijeci. Također je bila voditeljica stručnih projekata iz područja zaštite okoliša financiranih od strane Fonda za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost te županija, gradova i udruga. Bila je predsjednica Povjerenstva za procjenu vrijednosti nekretnina Primorsko-goranske županije (2015. – 2019.). Komentorica je završnih i diplomskih radova na Fakultetu za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu Sveučilišta u Rijeci.

Dragutin Feletar, akademik, jedan je od vodećih hrvatskih geografa. Osim geografije i demografije, njegov znanstveni interes obuhvaća ekonomsku i kulturnu povijest. Objavio je 66 znanstvenih radova u međunarodno priznatim časopisima. Autor je ili suautor brojnih knjiga, od kojih su neke kapitalne za hrvatsku geografiju i povijest. Dosad je objavio 23 znanstvene knjige, 46 stručnih knjiga i 22 udžbenika iz geografije za osnovne i srednje škole. Među rezultate njegova znanstvenog rada spadaju doprinosi hrvatskoj ekonomskoj i industrijskoj geografiji, doprinosi hrvatskoj historijskoj geografiji i povijesti poduzetništva, doprinosi zavičajnoj (regionalnoj) historijskoj geografiji i ekogeografiji, doprinosi hrvatskoj kulturnoj povijesti i popularizaciji znanosti i drugo. Radi utjecaja i međuodnosa razvoja strukture stanovništva i ekonomskih procesa u geografskom prostoru, akademik Dragutin Feletar razvio je i metode dijela demogeografije, posebno na području međuodnosa prirodno-geografskih i demogeografskih procesa, kojima se osobito koristio u primjeni na primjeru zavičajne (regionalne) geografije i ekohistorije. Bio je dekan Prirodoslovno-matematičkog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, član Senata i Rektorskog kolegija Sveučilišta u Zagrebu, predsjednik Saveza geografskih društava Hrvatske i urednik brojnih časopisa (*Geografski glasnik*, *Podravina*, *Meridijani*, *Rad*). Za svoj rad primio je brojna priznanja i nagrade. Izabran je za člana suradnika Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti 2006., a za redovitoga člana Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti 2016. godine. Glavni je i odgovorni urednik časopisa *Rad* Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti. Od 2019. godine voditelj je Odsjeka za etnologiju, a od 2020. godine voditelj Akademijinog Zavoda u Bjelovaru.

Petar Feletar je znanstveni suradnik i docent na Zavodu za prometno planiranje na Fakultetu prometnih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Na Prirodoslovno-matematičkom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu stekao je 2014. godine akademski stupanj doktora znanosti iz interdisciplinarnih područja znanosti polja geografije. Od 1997. godine zaposlen je u izdavačkoj kući Meridijani gdje radi kao urednik posebnih izdanja te kao tajnik uredništva multidisciplinarnog časopisa *Podravina*. Od 2008. radi na Fakultetu prometnih znanosti Sveučilišta u Zagrebu te izvodi nastavu, laboratorijske i auditorne vježbe na preddiplomskom i diplomskom studiju. Sudjelovao je na brojnim znanstvenim i stručnim skupovima, objavio je više znanstvenih, stručnih i popularnih članaka u raznim publikacijama i časopisima, autor/koautor/urednik je nekoliko knjiga i udžbenika te aktivno sudjeluje u izradi projekata i studija na Zavodu za prometno planiranje kao i mentorstvu na preddiplomskim i diplomskim studijima. Član je uredništva časopisa za popularizaciju geografije i povijesti *Meridijani* i multidisciplinarnog znanstvenog časopisa *Donjomeđimurski zbornik*, a od 2002. godine tajnik je znanstvenog časopisa za multidisciplinarna istraživanja *Podravina*. Član je Znanstvenog vijeća za promet Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti (Sekcija za prometnu infrastrukturu i prostorno planiranje), Povijesnog društva Koprivnica i Hrvatskog geografskog društva.

Sabina Hodžić je viša znanstvena suradnica i izvanredna profesorica na Katedri za javne financije Fakulteta za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu, Opatija, Sveučilište u Rijeci. Doktorirala je na Fakultetu za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu (2014.) s doktorskom disertacijom na temu „Oporezivanje dobiti i porezni poticaji za istraživanje i razvoj". Dodatno se obrazovala na inozemnim sveučilištima u Sloveniji (2012.), Austriji (2013., 2018., 2021., 2022.), Slovačkoj (2016.) i Australiji (2018.). Područja njezina znanstvenoistraživačkog rada su javne financije, lokalne financije, fiskalna decentralizacija, pametni gradovi, međunarodno oporezivanje te oporezivanje digitalne ekonomije. Sudjelovala je kao voditeljica i istraživačica u nekoliko istraživačkih projekata financiranih od strane Sveučilišta u Rijeci, Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Fakulteta za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu Sveučilišta u Rijeci, Ekonomskog instituta, Zagreb te je trenutačno voditeljica projekta u okviru programa Obzor 2020. Obnašala je funkciju voditeljice Katedre za javne financije (2015. – 2021.) pri Fakultetu za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu Sveučilišta u Rijeci te je članica uredništava međunarodnih znanstvenih časopisa. Također, bila je članica Odbora za osiguravanje i unapređenje kvalitete pri Fakultetu za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu Sveučilišta u Rijeci te je aktivna članica organizacije Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPAcee), Hrvatskog statističkog društva, Hrvatske akademske zajednice – Beč, Hrvatske sekcije Europskog udruženja regionalnih istraživanja (ERSA) te mnogih drugih. Rezultati njezina istraživačkog rada o javnim financijama, fiskalnoj decentralizaciji, pametnim gradovima, lokalnom i regionalnom razvoju objavljeni su u domaćim i međunarodnim časopisima te knjigama izdavača Palgrave Macmillan, Emerald, Springer Nature te mnogih drugih. Mentorica je mnogobrojnih završnih i diplomskih radova te doktorskih disertacija.

Krešimir Ivanda je znanstveni suradnik i poslijedoktorand na Katedri za demografiju Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Doktorirao je na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu pod mentorstvom prof. dr. sc. Anđelka Akrapa. Dodatno se usavršavao na području statističkih i računalnih metoda u društvenim znanostima na Sveučilištu Pompeu Fabra, Centre d'Estudis Demogràfics na Sveučilištu Autònoma de Barcelona, Central European Labour Studies Institute u Bratislavi te Max Planck institutu za demografska istraživanja (MPIDR). Sudjeluje u izvođenju nastave na kolegijima Katedre za demografiju Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Kao istraživač i suradnik sudjelovao je u nizu domaćih znanstvenih i znanstveno-stručnih projekata financiranih u okviru Hrvatske zaklade za znanost, Zaklade Adris, Sveučilišta u Zagrebu, Europskog socijalnog fonda i drugih. Istraživački interesi su mu ekonomska demografija, migracije, projekcije i računalne metode u demografiji. Sudionik je niza domaćih i međunarodnih znanstvenih i stručnih konferencija te autor i koautor znanstvenih i stručnih radova iz područja demografije i ekonomije. Član je međunarodne demografske organizacije IUSSP te radnih skupina Vlade Republike Hrvatske za pitanja demografske tematike.

Dubravka Jurlina Alibegović je znanstvena savjetnica u trajnom zvanju u Ekonomskom institutu, Zagreb i predavačica na poslijediplomskim studijima Sveučilišta u Zagrebu. Prethodno je bila ravnateljica Ekonomskog instituta, Zagreb (2013. – 2016.), a imala je iskustvo u javnoj politici i upravljanju kao ministrica uprave (2016.) i zamjenica ministra znanosti i tehnologije (2000. – 2002.). Doktorirala je na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu i dodatno se obrazovala na sveučilištima i međunarodnim institucijama u Sloveniji, Austriji, Nizozemskoj i SAD-u. Njezini znanstveni interesi uključuju lokalne javne financije, fiskalnu decentralizaciju, fiskalne odnose među razinama vlasti, regionalni i lokalni razvoj, proračunsko planiranje i pametne gradove. Rezultati njezina istraživanja o lokalnoj fiskalnoj autonomiji, fiskalnoj decentralizaciji i procesu lokalnog odlučivanja objavljeni su u međunarodnim časopisima i knjigama izdavača Palgrave Macmillan, Routledge, Springer, UN-HABITAT i OECD. Sudjelovala je kao voditeljica i istraživačica u istraživačkim projektima koji su financirani u okviru programa Obzor 2020. i od strane UNDP-a, Svjetske banke, GIZ-a, OSI-ja, Zaklade Friedrich-Ebert-Stiftung, Zaklade Hanns-Seidel-Stiftung i drugih međunarodnih zaklada te hrvatskih ministarstava, županija i gradova. Mentorica je i članica povjerenstava za obranu završnih radova i doktorskih disertacija. Članica je Upravnog odbora Europskog udruženja za urbana istraživanja (EURA) i članica Hrvatske sekcije Europskog udruženja regionalnih istraživanja (ERSA) i Euro-mediteranskog foruma ekonomskih instituta (FEMISE). Urednica je publikacije *Regio-novosti* i članica uredništava međunarodnih časopisa. Bila je članica Vijeća za gospodarska pitanja predsjednice Republike Hrvatske (2015. – 2016.), Povjerenstva Vlade Republike Hrvatske za internacionalizaciju hrvatskoga gospodarstva (2013. – 2015.), Savjeta za financiranje znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja (2012. – 2015.), Povjerenstva Vlade Republike Hrvatske za decentralizaciju (2010., 2012.) i pregovaračkog tima za poglavlje 22. *Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata* u procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji (2004. – 2010.).

Marija Opačak poslijedoktorandica je u Institutu za javne financije na projektu Hrvatske zaklade za znanost „Isplati li se transparentnost? Politički i socioekonomski učinci transparentnosti proračuna lokalnih jedinica u Hrvatskoj (IMPACTBT)". Doktorirala je na Dalian University of Technology u Kini te diplomirala sinologiju na Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Ljubljani. Usavršavala se na University of Katowice, Utrecht University te Joint Vienna Institute (JVI). Sudjelovala je u EU Green Budgeting Training programu kao lokalni ekspert, s ciljem izgradnje kapaciteta za implementiranje ili testiranje zelenog proračuna na nacionalnoj razini u državama članicama EU-a. Područja njezina znanstvenog interesa su transparentnost javnog sektora, proračun, okolišna ekonomija i ekonomika poduzeća.

Jakša Puljiz je viši znanstveni suradnik u Institutu za razvoj i međunarodne odnose iz Zagreba. U razdoblju 2012. – 2016. bio je zamjenik ministra regionalnoga razvoja i fondova Europske unije te savjetnik predsjednika Vlade Republike Hrvatske za gospodarstvo. Doktorirao je na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Splitu. Njegovi znanstveni interesi su politika regionalnoga razvoja, lokalni i regionalni razvoj, konkurentnost, kohezijska politika Europske unije, gospodarsko upravljanje u Europskoj uniji i strateško planiranje. Objavio je veći broj znanstvenih radova u domaćim i inozemnim časopisima te na međunarodnim konferencijama. Sudjelovao je kao istraživač u brojnim znanstvenim i stručnim projektima koji su financirani od strane Europske komisije, Svjetske banke, Zaklade Friedrich-Ebert-Stiftung, UNDP-a i drugih međunarodnih i domaćih institucija. Kao stručnjak sudjelovao je u izradi niza nacionalnih i regionalnih strateških dokumenata i studija iz područja socioekonomskog razvoja. Član je udruženja Trans European Policy Studies Association (TEPSA), Hrvatske sekcije Europskog udruženja regionalnih istraživanja (ERSA) i Regional Studies Association (RSA). Bio je član pregovaračkog tima za poglavlje 22. *Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata* u procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji (2004. – 2010.).

Nediljka Rogošić je diplomirala i završila poslijediplomski studij ekonomije na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu i stekla zvanje magistre društvenih znanosti iz područja ekonomije. Također, završila je i poslijediplomski studij iz područja poslovne etike na Filozofskom fakultetu Družbe Isusove u Zagrebu te stekla zvanje magistre humanističkih znanosti. Doktorirala je na Fakultetu filozofije i religijskih znanosti u Zagrebu, na temu „Etika Paula Tillicha i njezine implikacije u poslovnoj etici". Od 1978. do 1997. godine radila je na rukovodećim mjestima u više trgovačkih društava i institucija. Od 1997. godine radi u Državnom uredu za reviziju, kao ovlaštena državna revizorica, viša državna revizorica i načelnica odjela. Od 2004. godine obavlja poslove pomoćnice glavnoga državnog revizora. Odlukom Hrvatskog sabora od 12. srpnja 2019. godine imenovana je na dužnost zamjenice glavnoga državnog revizora. Kao voditeljica komponente sudjelovala je u provođenju više projekata u Državnom uredu za reviziju i drugim vrhovnim revizijskim institucijama. Suosnivačica je i zamjenica predsjednika Centra za poslovnu etiku u Republici Hrvatskoj. Objavila je više stručnih i znanstvenih radova te sudjelovala na mnogim međunarodnim simpozijima iz područja poslovne etike, revizije i računovodstva.

Branko Stanić je znanstveni suradnik u Institutu za javne financije. Doktorirao je na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, a dodatno se stručno usavršavao na međunarodnim sveučilištima u Španjolskoj, Nizozemskoj i Portugalu. Njegovi znanstveni interesi obuhvaćaju transparentnost i odgovornost javnog sektora i sudjelovanje građana, lokalne financije i proračun. Sudjelovao je i izlagao na domaćim i međunarodnim stručnim i znanstvenim skupovima i konferencijama i objavio radove u međunarodnim časopisima. Kao suradnik sudjelovao je u istraživačkim projektima koji su financirani od strane EEA and Norway Grants Fund for Regional Cooperation (bespovratna sredstva EGP-a i Norveške), International Budget Partnership (Međunarodno partnerstvo za proračun), Hrvatske zaklade za znanost te drugih međunarodnih zaklada i hrvatskih ministarstava. Član je Savjeta za reformu lokalne i područne (regionalne) samouprave i Savjeta inicijative Partnerstva za otvorenu vlast Vlade Republike Hrvatske te pomoćni urednik međunarodnog znanstvenog časopisa *Public Sector Economics*.

Marin Strmota je docent na Katedri za demografiju Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Područja njegova znanstvenoistraživačkog rada su opća demografija, utjecaj demografskih promjena na gospodarski razvoj te populacijska politika. Tijekom dosadašnjeg znanstvenoistraživačkog rada dobitnik je nagrade Mijo Mirković Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (2011.) za znanstveni rad monografskog sadržaja pod naslovom „Fertilitet i zaposlenost žena" objavljen u časopisu *Društvena istraživanja*. Dodijeljeno mu je priznanje za nastavnu izvrsnost Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu za najbolje ocijenjenog izvođača seminara na preddiplomskom i diplomskom studiju u akademskoj godini 2014./2015. Kao istraživač sudjelovao je u izradi većeg broja znanstvenoistraživačkih i stručnih projekata te u brojnim znanstvenim i stručnim skupovima demografske tematike. Recenzent je za više znanstvenih časopisa. Znanstveno se usavršavao u području statističkih metoda i tehnika u društvenim znanostima na Sveučilištu Essex, Colchester, Ujedinjeno Kraljevstvo. Voditelj je uspostavnog istraživačkog projekta Hrvatske zaklade za znanost pod naslovom „Sociodemografske odrednice potrošnje energije u Hrvatskoj". U razdoblju od 2016. do 2018. godine obnašao je dužnost državnog tajnika za demografiju pri Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku. Po odluci Vlade Republike Hrvatske bio je član Vijeća za demografsku revitalizaciju i član Savjeta Vlade Republike Hrvatske za Hrvate izvan Republike Hrvatske, predsjednik radne skupine za izmjene Zakona o rodiljnim i roditeljskim potporama i Zakona o doplatku za djecu te član radne skupine za izradu Zakona o potpomognutim područjima u razdoblju 2016. – 2018. Bio je voditelj hrvatske ekspertne skupine na Forumu mladih ECOSOC-a u New Yorku (2017. i 2018.). Predsjednik je Odjela za demografiju Matice hrvatske (od 2018.). Član je udruženja European Association for Population Studies (EAPS) i International Union for the Scientific Study of Population (IUSSP).

Nada Svete diplomirala je na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Završila je specijalistički poslijediplomski studij iz područja financijskog izvještavanja, revizije i analize i obranila završni rad na temu „Povezanost državne i unutarnje revizije" te stekla zvanje sveučilišne specijalistice. Radila je u Pamučnoj industriji Duga Resa na računovodstvenim poslovima (1985. – 1997.) te u Odjelu za gospodarstvo Karlovačke županije, na rukovodećim mjestima. Radi u Državnom uredu za reviziju, kao ovlaštena državna revizorica i pročelnica Područnog ureda Karlovac (od 1997.). Od 2011. godine obavlja poslove pomoćnice glavnoga državnog revizora za reviziju lokalnih jedinica i korisnika proračuna lokalnih jedinica. Sudjelovala je u provođenju više projekata u Državnom uredu za reviziju i drugim vrhovnim revizijskim institucijama. Objavila je više stručnih članaka na temu državne revizije u časopisima specijaliziranim za računovodstvo.

Paweł Swianiewicz voditelj je Odsjeka društvenih i ekonomskih studija na Institutu za upravljanje prostorom Prirodoslovnog sveučilišta u Wrocławu (Wrocław University of Environmental and Life Sciences). Do kraja 2021. godine bio je profesor na Sveučilištu u Varšavi, a u razdoblju 2019. – 2020. bio je voditelj Doktorske škole društvenih znanosti Sveučilišta u Varšavi. Bio je predsjednik Europskog udruženja za urbana istraživanja (EURA) (2005. – 2010.). Od 2018. godine je član Upravnog odbora Stalne skupine za lokalnu samoupravu i politiku Europskog konzorcija za politička istraživanja (ECPR). Njegova predavanja na studijima i istraživanja usmjerena su na politike decentralizacije i lokalne autonomije, lokalnu politiku, financije lokalne samouprave i teritorijalne administrativne reforme kako u Poljskoj tako i u drugim zemljama srednje i istočne Europe. Stručnjak je Vijeća Europe za decentralizaciju i lokalnu demokraciju. Među njegovim novijim publikacijama je koautorstvo knjige *Municipal Territorial Reforms of the 21st Century in Europe* (Routledge, 2022) i *Patterns of Local Autonomy in Europe* (Palgrave, 2019).

Zbornik radova s konferencije *Prilika ili prijetnja? Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj* izvorna je znanstena knjiga u kojoj su svi autori pojedinih poglavlja suvremenim pristupom predstavili nove rezultate istraživanja u području lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj i potrebne reforme u sustavu, prikazali nove znanstvene činjenice i spoznaje u području pravnih, financijskih, fiskalnih, organizacijskih, razvojnih i drugih aspekata lokalne i regionalne samouprave, koje predstavljaju značajan doprinos proučavanju i analizi tema iz područja jedinica lokalne i regionalne samouprave i povezanosti odnosa među različitim razinama javne vlasti.

Krešimir Žigić

Center for Economic Research
and Graduate Education -
Economics Institute (CERGE-EI)

Based on research results and scientific papers, a number of proposals for changes to the existing administrative-territorial organization and funding have been made. Reformed local and regional self-government should provide residents with equal quality of public services and goods throughout the country at reasonable costs, conditions for achieving development results in local communities, stronger independence, autonomy, and better cooperation between local units.

Aleksander Aristovnik

Faculty of Public Administration,
University of Ljubljana

Hanns Seidel Stiftung

ISBN 978-953-49926-1-6

9 789534 992616

ekonomski institut, zagreb

ISBN 978-953-6030-55-2

9 789536 030552