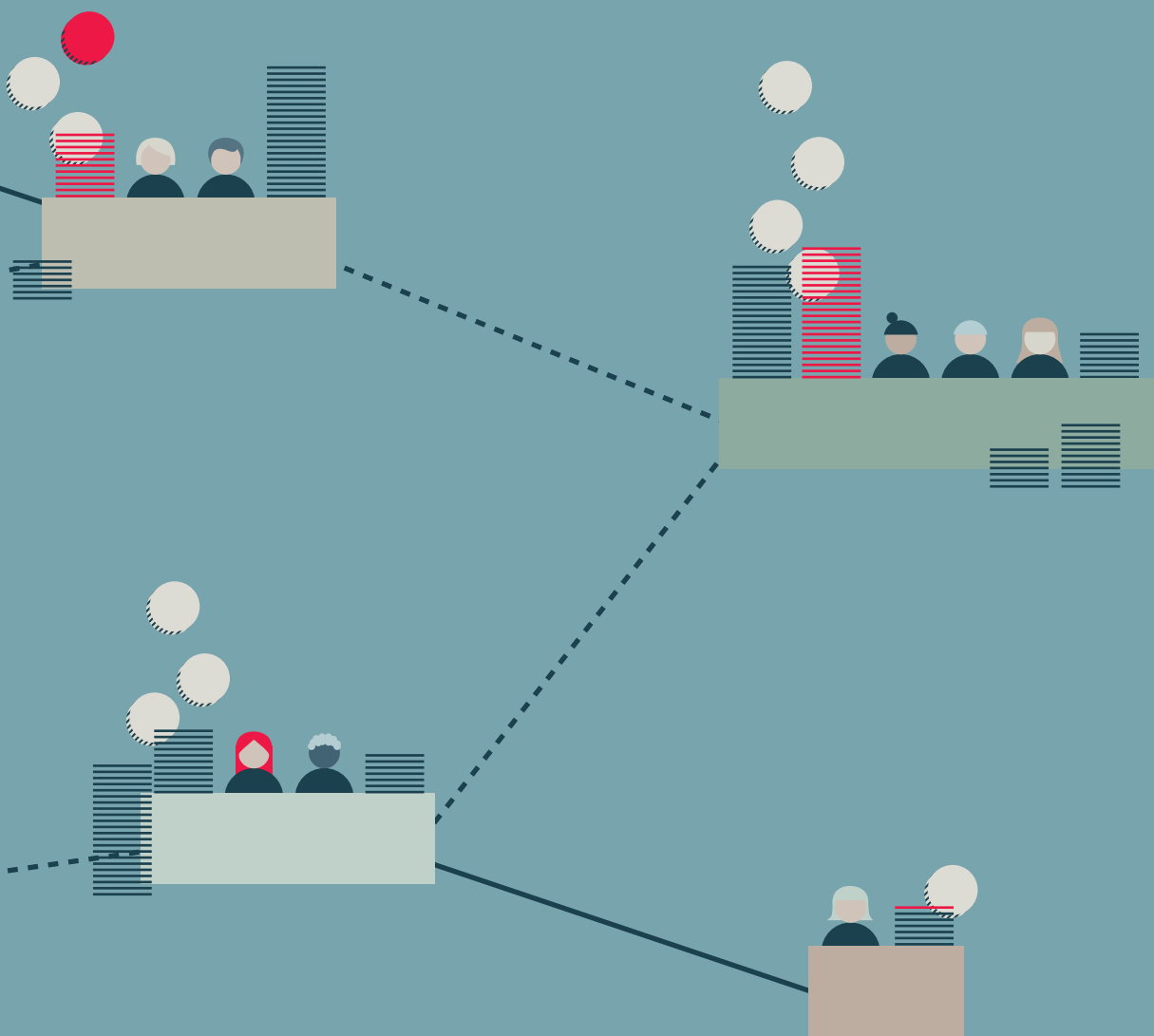


Spajanje i povezivanje općina: Međunarodna iskustva i mogućnosti reforme za Hrvatsku



Spajanje i povezivanje općina: Međunarodna iskustva i mogućnosti reforme za Hrvatsku¹

Svibanj 2022.

¹ Ovo izvješće izradio je tim Svjetske banke Governance Global Practice u sklopu projekta *Hrvatska: Jačanje učinkovitosti i odgovornosti javnog sektora u Hrvatskoj (P175259)*, koji vodi Pedro Arizti (viši stručnjak za javni sektor). Izvješće je pripremio Marko Primorac (profesor, Ekonomski fakultet, Sveučilište u Zagrebu), uz doprinose Jorgea Martinez-Vazqueza (profesor ekonomije na Andrew Young School of Public Policy na Sveučilištu Georgia State), Pedra Ariztija (viši stručnjak za javni sektor) i Alexandera Siroisa (analitičar). Tim želi zahvaliti sljedećim recenzentima na njihovim savjetima i doprinosima: Serdar Yilmaz (vođa stručnjak za javni sektor), Farah Zahir (glavni ekonomist), Desislava Enikova Nikolova (glavni ekonomist) i Josip Funda (glavni ekonomist). Izvještaj je uredila Patricia Carley.



© 2022 Svjetska banka
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Telefon: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Neka prava zadržana.

Ovaj dokument izradili su djelatnici Svjetske banke uz doprinose konzultanata. Nalazi, tumačenja i zaključci koji su ovdje izneseni ne odražavaju nužno stajališta Svjetske banke, njezina Odbora izvršnih direktora ili država koje oni predstavljaju. Svjetska banka ne jamči točnost podataka uključenih u ovaj dokument. Granice, boje, denominacije i druge informacije prikazane na bilo kojoj karti u ovom dokumentu ne impliciraju nikakvo stajalište Svjetske banke u pogledu statusa nekog državnog područja ili potvrdu ili prihvaćanje takvih granica.

Prava i odobrenja

Materijal u ovom dokumentu zaštićen je autorskim pravom. Budući da Svjetska banka potiče dijeljenje svojeg znanja, ovaj dokument može se u cijelosti ili djelomično reproducirati u nekomercijalne svrhe dok god se navodi potpuno upućivanje.

U slučaju citiranja: „Svjetska banka. 2022. Spajanje i povezivanje općina: Međunarodna iskustva i mogućnosti reforme za Hrvatsku. © Svjetska banka.“ Sve upite u pogledu prava i licencija, uključujući dopunska prava, potrebno je uputiti na adresu: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; telefaks: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Oblikovanje i prijelom: kuna zlatica, www.kunazlatica.com

Sadržaj

Popis pokrata	5
Sažetak	6
1. Uvod	13
2. Komparativna teritorijalno-administrativna struktura i rascjepkanost u Hrvatskoj	21
3. Kapaciteti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	35
4. Međunarodno iskustvo u rješavanju problema rascjepkanosti općina i nedostatka kapaciteta	53
4.1. Glavni elementi i sadržaj reforme u međunarodnoj praksi	54
4.2. Provedba reformi u međunarodnoj praksi	56
5. Poticajne mjere za suradnju općina i uspostavu zajednica	71
6. Mogućnosti javnih politika i preporuke za Hrvatsku	83
Prilozi	93
1. NRRP-C2.2. R4-I1: Daljnja optimizacija i decentralizacija jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave putem potpore funkcionalnom spajanju	94
2. Nacionalni plan razvoja javne uprave – Posebni cilj 5. Unaprjeđenje funkcionalnosti i održivosti lokalne i područne (regionalne) samouprave	97
3. Vertikalni ustroj vlasti u državama članicama EU-a	99
4. Optimalna veličina zajednice i teorija klubova	102
5. Ciljevi suradnje među općinama u različitim područjima	104
6. Daljnja optimizacija i decentralizacija JLP(R)S-ova putem potpore funkcionalnom spajanju	106
Literatura	107
Popisi	113
Popis tablica	114
Popis slika	115
Popis okvira	116

Zahvale

Ovo izvješće izradio je tim Svjetske banke Governance Global Practice u sklopu projekta *Hrvatska: Jačanje učinkovitosti i odgovornosti javnog sektora u Hrvatskoj (P175259)*, koji vodi Pedro Arizti (viši stručnjak za javni sektor). Izvješće je pripremio Marko Primorac (profesor, Ekonomski fakultet, Sveučilište u Zagrebu), Jorge Martinez-Vazquez (profesor ekonomije na Andrew Young School of Public Policy na Sveučilištu Georgia State) i Pedro Arizti (viši stručnjak za javni sektor). Alexander Siroisa (istraživački analitičar) pružio je tehničku podršku, kao i podršku istraživanju.

Tim želi zahvaliti sljedećim recenzentima na njihovim savjetima i doprinosima: Serdaru Yilmazu (vodećem stručnjaku za javni sektor i predsjedatelju Grupe za globalna rješenja u području decentralizacije), Farah Zahir (glavnoj ekonomistici), Desislavi Enikovoj Nikolovoj (glavnoj ekonomistici) i Josipu Fundi (glavnom ekonomistu). Tim zahvaljuje Patriciji M. Carley za uređivanje teksta te Vanji Frajtić (službenici za odnose s javnošću), Petri Rožman (konzultantici za nove medije) i Alexanderu Siroisu (istraživačkom analitičaru) za pomoć u objavi izvješća.

Popis pokrata

VE	VE (Vijeće Europe)
EK	EK (Europska komisija)
EU	EU (Europska unija)
BDP	Bruto domaći proizvod
HDZ	Hrvatska demokratska zajednica
HRK	Hrvatska kuna
IT	Informacijske tehnologije
IMC	Suradnja općina (engl. <i>Intermunicipal Cooperation</i>)
JLS	Jedinica lokalne samouprave
JLP(R)S	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
MAPS	Metodologija za procjenu sustava javne nabave (engl. <i>Methodology for Assessing Procurement Systems</i>)
MFSA	Samoprocjena financija na lokalnoj razini (engl. <i>Municipal Finances Self-Assessment</i>)
MPJU	Ministarstvo pravosuđa i javne uprave
MFIN	Ministarstvo financija
MRRFEU	Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije
NOK	Norveška kruna (valuta)
NPOO	Nacionalni plan otpornosti i oporavka
OECD	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj
PEFA	Program za javne rashode i financijsku odgovornost (engl. <i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>)
PFM	Upravljanje javnim financijama (engl. <i>Public Financial Management</i>)
PIMA	Procjena upravljanja javnim ulaganjima (engl. <i>Public Investment Management Assessment</i>)
PIT	Porez na dohodak (engl. <i>Personal Income Tax</i>)
JPP	Javno-privatno partnerstvo
JIE	Jugoistočna Europa
SDP	Socijaldemokratska partija Hrvatske
TADAT	Alat za dijagnostičku ocjenu rada porezne uprave (engl. <i>Tax Administration Diagnostic Assessment Tool</i>)
UNDP	Program Ujedinjenih naroda za razvoj (engl. <i>United Nations Development Programme</i>)
UTC	Ujedinjena teritorijalna zajednica (engl. <i>United Territorial Community</i>)

Sažetak

Visoka razina rascjepkanosti općina u Republici Hrvatskoj prepoznata je kao slabost i jedan od glavnih problema fiskalnog sustava unutar opće države. Ovo izvješće analizira prirodu te rascjepkanosti, nadovezujući se na nedavno objavljeno izvješće „Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj”² koje analizira sustav fiskalnih transfera unutar opće države i sadržava pregled stanja rascjepkanosti općina, vezu s kapacitetom općina i način na koji su druge zemlje riješile taj problem.

Izvješće navodi da je problem rascjepkanosti u osnovi problem kapaciteta. Stoga se kapacitet identificira kao glavni čimbenik neodvojivo povezan s rascjepkanošću lokanih jedinica. Za potrebe ove analize kapacitet je administrativna i upravljačka sposobnost JLS-ova da građanima i tvrtkama uspješno pruže usluge koje su im dodijeljene, kao i njihova sposobnost ostvarivanja prohoda i praćenja troškova.

Cilj je ovog izvješća osvrnuti se na međunarodna iskustva i lekcije u promicanju spajanja lokalnih jedinica i udruživanja općina kako bi se unaprijedila institucionalna reforma u Hrvatskoj i riješio problem nedostatnog kapaciteta lokalnih jedinica. Ministarstvo financija zatražilo je ovo izvješće kako bi dobilo dodatne informacije za izradu programa kojim će se promicati suradnja među općinama (engl. *intermunicipal cooperation*, IMC). Izvješće također daje uvid u poticaje potrebne za dobrovoljno udruživanje JLS-ova radi zajedničkog osiguravanja nekih funkcija i javnih usluga na temelju međunarodnih praksa.

Izvješće ima šest poglavlja. Nakon uvoda, drugo poglavlje daje pregled rascjepkanog teritorijalno-administrativnog ustroja u Hrvatskoj, a treće poglavlje analizira koncept kapaciteta JLS-ova. Ta dva poglavlja, iako daju pregled važnih značajki i obilježja JLS-ova u Hrvatskoj, ne pokušavaju točno izmjeriti razmjere rascjepkanosti i kapaciteta JLS-ova već dati primjere iz drugih zemalja kako bi se identificirale dobre prakse u rješavanju sličnih izazova. U središtu pozornosti četvrtog poglavlja su relevantna međunarodna iskustva u vezi s nedostacima rascjepkanosti i kapaciteta općina, a peto poglavlje bavi se poticajnim mjerama za suradnju među općinama i udruživanjem općina ili zajednica lokalnih jedinica. Šesto i posljednje poglavlje predlaže mogućnosti javnih politika i preporuke za Hrvatsku, uz određivanje prioriteta kroz predložene faze provedbe.

Problem

Rascjepkanost je jedan od glavnih uzroka nedostatka kapaciteta JLS-ova. Administrativno-teritorijalna struktura Hrvatske obilježena je velikim brojem relativno malih lokalnih jedinica koje obično imaju slabe fiskalne i administrativne kapacitete. Među ostalim, to je problem i zbog izostanka ekonomije razmjera u pružanju brojnih javnih usluga. Gotovo dvije trećine općina ima manje od 3.000 stanovnika; gotovo 13 % ima ih manje od 1.000. U 2011. 29

² Za više informacija, vidjeti Svjetska banka (2021.), Izvješće 166109.

općina imalo je nešto veći broj stanovnika (od 5.000 do 10.000), dok ih je samo pet imalo više od 10.000. Gradovi u Hrvatskoj također su relativno mali te ih više od polovine ima manje od 10.000 stanovnika. U 2021., kada je proveden posljednji popis stanovništva, dvije trećine gradova imalo je manje od 15.000 stanovnika, a gotovo 20 % gradova manje od 5.000.

Rascjepkanost lokalnih jedinica prilično je česta u decentraliziranim zemljama širom svijeta. Karakterizira je (i) prisutnost relativno velikog broja lokalnih jedinica s premalim brojem stanovnika da bi se iskoristila ekonomija razmjera u pružanju javnih usluga, (ii) nedostatak administrativnih kapaciteta i specijaliziranih resursa, i/ili (iii) niske porezne osnovice i potencijal za ostvarivanje vlastitih prihoda. Rascjepkanost JLP(R)S-ova i posljedični nedostatak kapaciteta jedno je od važnijih pitanja fiskalnih odnosa unutar opće države u Hrvatskoj. Ta rascjepkanost nije negativno utjecala samo na sustav financiranja nego i na učinkovito pružanje javnih dobara i usluga na lokalnoj razini, odnosno kvalitetu i kvantitetu pružanja usluga za javne funkcije prenesene na lokalne jedinice. Čini se da dobar dio gradova i većina općina nema dovoljne upravljačke, ljudske, fiskalne, tehničke i organizacijske kapacitete za uspješno obavljanje svih povjerenih funkcija.

Mnoge općine nemaju svoje korisnike proračuna, a u nekim općinama sve administrativne usluge pruža jedan ili dva zaposlenika. Administrativni kapaciteti JLS-ova neodgovarajući su i nedostadni za redovito operativno i financijsko upravljanje. U tim okolnostima upitno je može li se provesti daljnja decentralizacija, budući da općine, koje u pravilu pružaju usluge malom broju stanovnika s ograničenim brojem zaposlenih i malim fiskalnim kapacitetom, ne mogu preuzeti ili pružiti osnovne javne funkcije ni pružiti kvalitetne javne usluge u okviru svojih trenutnih decentraliziranih odgovornosti. Fiskalni prihodi lokalnih jedinica u pravilu pokrivaju samo trošak rada osnovnog administrativnog poslovanja. Stoga je i dalje glavni problem u tome što brojne lokalne jedinice ne mogu obavljati osnovne javne funkcije na lokalnoj razini. Nadalje, njihovi su administrativni kapaciteti slabi i ne mogu podržavati lokalni razvoj (na primjer, kroz strateško planiranje, kapitalna ulaganja i razvoj infrastrukture, digitalizaciju, apsorpciju sredstava EU-a, primjenu naprednih modela financiranja itd.). Razvidno je da se te okolnosti, čak i uz pojačano stručno usavršavanje i izgradnju kapaciteta, neće tako skoro promijeniti.

Potrebno je pronaći rješenje za problem rascjepkanosti, a time i za nedostatak lokalnih kapaciteta. Budući da je rascjepkanost glavni razlog niskih kapaciteta JLS-ova, važno je olakšati suradnju i udruživanje JLP(R)S-ova te zajedničke projekte na razini općina, među županijama te između gradova i općina. Na taj bi se način omogućila veća koncentracija sredstava i stručnog znanja, ali i sveukupna administrativna učinkovitost. Nedostadni administrativni kapaciteti mogu se rješavati na više načina, no čini se da je funkcionalno i stvarno spajanje najbrže i najučinkovitije rješenje. Uz mnoge druge koristi takvih inicijativa, usavršavanje zaposlenih koji trenutačno u malim JLS-ovima obavljaju razne poslove svakako je među najvažnijima.

Bilo je nekoliko pokušaja provođenja reformi u Hrvatskoj. Različite radne skupine pokušale su pronaći optimalnu strukturu za niže razine vlasti i načine za smanjenje broja JLS-ova, ali bez puno uspjeha. Kao i u mnogim drugim zemljama, teritorijalno-administrativna reforma općenito se doživljava negativno: lokalni dužnosnici ne žele izgubiti svoje poslove, lokalni građani ne žele izgubiti svoju "autonomiju" i "identitet", a lokali politički zastupnici ne žele izgubiti potporu u javnosti. Za središnju državu, pak, politički nemiri potencijalna su prijetnja koju bi pokušaj teritorijalno-administrativne reforme mogao prouzročiti.

Mogućnost za nastavak potrebnog restrukturiranja pojavljuje se u Hrvatskoj. Izazovi kao posljedica epidemije bolesti COVID-19 relativna stabilnost trenutačne središnje uprave, nepostojanje zakazanih izbora u iduće tri godine (parlamentarnih, predsjedničkih ili lokalnih) stvorili su povoljne preduvjete da država napokon provede reforme koje su odgađane zbog političkih razloga, praćenih ponekad nedostatkom potpore u javnosti. Te reforme mogle bi uključivati rješavanje problema rascjepkanosti lokalnih jedinica koje kontinuirano rezultira slabim fiskalnim i administrativnim kapacitetima.

Kako bi riješila probleme rascjepkanosti i nedostatka kapaciteta, država razvija centralno osmišljen program kojim se potiče spajanje ili udruživanja lokalnih jedinica radi pružanja usluga. Predloženo je nekoliko modela financiranja za zajedničko pružanje usluga, uzimajući u obzir zakonom utvrđen opseg JLS-ova i iskazanih potreba. Istovremeno, ocijenit će se potencijal za stvarno spajanje JLS-ova uz financijski poticaj. Kako bi se potaknulo funkcionalno i/ili stvarno spajanje, potrebno je donijeti izmjene i dopune zakonske regulative i razviti financijske mehanizme potpore. Hrvatska je već odlučila pokrenuti proces promicanja dobrovoljnih funkcionalnih i stvarnih spajanja JLS-ova kako bi riješila probleme rascjepkanosti i niskih administrativnih, kadrovskih i fiskalnih kapaciteta u mnogim malim (i posebno ruralnim) JLS-ovima.

Ključne poruke iz međunarodnog iskustva

Jasno je iz međunarodnog iskustva da ne postoji jedinstveno rješenje za problem rascjepkanosti. Ozbiljnost problema rascjepkanosti ovisi o razini fiskalne decentralizacije, fiskalnim kapacitetima JLS-ova, njihovoj autonomiji i opsegu, kvaliteti pružanja usluga na lokalnoj razini i postojanju mehanizama suradnje. Sve navedeno utječe i na donošenje odluka o poticajima i općenito o obliku reformskih mjera. Osim specifičnosti za pojedinu zemlju, važnu ulogu imaju i politički čimbenici. Važno je napomenuti da su u mnogim zemljama ta pitanja još uvijek predmet eksperimentiranja i u uglavnom ne postoje čvrsti dokazi da su relativno nedavne promjene donijele željene rezultate. Ne postoje zapravo čvrsti kvantitativni dokazi učinaka različitih smjerova reforme temeljenih na objektivnim mjernim parametrima uspjeha ili neuspjeha. Posebno se to odnosi na kvalitetu pruženih usluga. Dodatnim istraživanjima treba se nadopuniti postojeća empirijska literatura kako bi se pojasnilo pitanje kvalitete usluge i analiziralo, na eksperimentalnoj osnovi, može li se ta kvaliteta dodatno povećati udruživanjima i dodatnim spajanjima u usporedbi s prisilnim spajanjima.

Unatoč različitim važnim reformama provedenim u mnogim zemljama, sve je više podudarnih dokaza o utjecaju spajanja općina. Oni uključuju sljedeće: (i) uštede se uglavnom odnose na opće administrativne troškove (plaće, uredski pribor itd.), iako uštede nisu uvijek vidljive budući da jedinica koja je spojena preuzima veće troškove; (ii) nisu vidljive promjene u kvaliteti lokalnih usluga; i (iii) smanjuje se kvaliteta lokalne demokracije i zastupljenosti. Naime, nekoliko studija pokazuje da su reforme pripajanja rezultirale kompromisom između učinkovitosti i demokracije. Iako imaju važnost za opravdavanje prisilnog lokalnog pripajanja, empirijski dokazi o postojanju ekonomije razmjera u pružanju javnih dobara i usluga na lokalnoj razini i dalje ne postoje. Neovisno o tome, u nekim područjima javne politike, poput sigurnosti građana, turizma i upravljanja vodnim resursima, spajanje općina, barem neizravno, imalo je pozitivne učinke. Postoje dokazi i o uštedama u pružanju određenih usluga, na primjer u gospodarenju otpadom. S druge strane, neke studije ukazale su na manju učinkovitost od očekivane, a u drugima se

dvelo u pitanje jesu li suradnja i udruživanje dovoljno učinkoviti za rješavanje problema nedostatnih kapaciteta ili početnih nejednakosti i za fiskalno uravnoteženje lokalnih jedinica.

Kad je riječ o političkoj atraktivnosti različitih reformi, međunarodno iskustvo pokazuje da promicanje udruživanja ponekad može imati veći učinak od prisilnog spajanja. Naime, potrebno je vrijeme kako bi se potencijalne koristi reforme ostvarile i postale uočljive. U slučaju da država takvu reformu ne pokrene odmah na početku mandata (što je malo vjerojatno), upitno je hoće li koristi biti vidljive prije idućih izbora. Istovremeno, negativne kratkoročne posljedice vidljive su odmah (nerijetko se mogu predvidjeti čak i prije provedbe reforme). Stoga kada država odluči rješavati problem rascjepkanosti reformom, postaje očito da su prisilna spajanja politički osjetljivija (i izazovnija) od dobrovoljnih spajanja i od jačanja suradnje među JLS-ovima. Dodatno je potrebno napomenuti da se, iako je problem rascjepkanosti odavno prepoznat, reforme u mnogim zemljama provode već godinama i još uvijek postoji visoka razina eksperimentiranja s različitim smjerovima reformi i instrumentima kojima se koriste. Uzimajući u obzir važnost i opseg reforme, politički kontekst iznimno je važan i svaki je slučaj jedinstven.

Važnu ulogu kod uspješnih reformi imaju financijski poticaji. Oni uključuju bezuvjetne tekuće pomoći, kapitalne pomoći, otpis duga i poticaje unutar sustava fiskalnog izravnjanja i dijeljenja poreza, iako većina tih mjera krši Tinbergenovo pravilo „jedan cilj – jedna mjera“. Primjer je pozitivnih poticaja davanje prednosti projektima koji se zajednički financiraju ispred onih koje predlaže jedna općina.

Za poticanje spajanja i suradnje među općinama učinkovito je dati prednost investicijskim projektima i/ili javnim uslugama koje pružaju JLS-ovi koji su spojeni ili surađuju. Taj je pristup, međutim, preopćenit, čak i problematičan kada nema dovoljno sredstava za financiranje svih traženih projekata. Izravniji je način pružanja potpore udruženim JLS-ovima kreiranje linije subvencija (ili subvencioniranih kredita) koja je posebno namijenjena za financiranje projekata koje predlažu JLS-ovi koji su spojeni ili surađuju. Dodatno se može uspostaviti sustav uvjetovanih transfera čija je „stopa pokrića“ veća za projekte proizašle iz suradnje među općinama. Suradnja se može potaknuti i stvaranjem (ili prijenosom) financijskih sredstava samo udruženim jedinicama (npr. posebni porezi) ili se regionalne ili središnje razine vlasti mogu odlučiti na strategije kojima bi se nedostatak lokalne suradnje destimulirao na neki način. Konkretno, mogu smanjiti subvencije općinama ili staviti blokadu na dio sredstava dok se ne uspostavi suradnja. Empirijska literatura ukazuje na malo primjera učinkovitosti loših proračunskih uvjeta (negativnih poticaja) na odluku o lokalnoj suradnji.

Potrebno je jasno odrediti vremenski okvir za financijske poticaje, kao i dinamika isplate kako bi JLS-ovi mogli izračunati potencijalne koristi i kako bi središnja država mogla osigurati sredstva u proračunu. Druga, razboritija mogućnost bila bi definiranje raspoloživog iznosa fonda za teritorijalno i funkcionalno okrupnjavanje te utvrđivanje iznosa poticaja razmjerno broju stanovnika, ali i ovisno o raspoloživim sredstvima.

Kriteriji se trebaju znati unaprijed, trebaju biti jasni te utvrđeni zakonom. Prednost je izračuna poticajne pomoći putem formule što je transparentan od samog početka i nije podložan pregovaranju. Kako bi se spriječile prijevare, u kombinaciji sa shvaćanjem „jednom kad dobiješ poticaj, dobit ćeš ga uvijek“, poticaji se mogu davati u vremenskim razmacima i preraspodijeliti na način da se veći dio sredstava isplati JLS-ovima tek nakon što se uspješna zajednička

suradnja ostvari. Osim ovih pozitivnih mjera koje se temelje na načelu „mrkve“ moguće je uključiti i negativne politike temeljene na načelu „batine“ u obliku prisile i poticaja treće strane. Prijetnje obveznom strukturnom reformom, uključujući prisilna spajanja, mogle bi stoga potaknuti male JLS-ove na uspostavu zajedničkog subjekta za pružanje usluga. Kako bi se spriječila pojava lažnih zajedničkih pothvata koji postoje samo na papiru, potrebno je zakonom obvezati JLS-ove na takve aranžmane, kao i periodično navedene subjekte.

Novi su trendovi u financijskim i funkcionalnim poticajima dobrovoljnih spajanja i suradnje JLS-ova koji su proteklih nekoliko godina zabilježeni u mnogim zemljama sljedeći:

- ne postoji jedinstveno rješenje za pružanje financijskih i funkcionalnih poticaja za dobrovoljna spajanja i suradnju
- većina zemalja na JLS-ove koji su spojeni ili surađuju prebacuju dodatne odgovornosti (i financiranje)
- uzimajući u obzir različite oblike reformi i poticaja te specifičnosti koje vrijede za Hrvatsku, u ovoj fazi najprimjerenijim i najodrživijim rješenjem čine se dodatne kapitalne pomoći za infrastrukturne projekte
- funkcionalni poticaji za dobrovoljna spajanja i suradnju u ovom su trenutku neizravni, JLS-ovi koji su spojeni ili surađuju mogu (zbog povećanog fiskalnog kapaciteta) preuzeti neke ili sve decentralizirane funkcije kao što su zdravstvo, obrazovanje, socijalna skrb i vatrogastvo. JLS-ovi trenutno dobivaju povećani udio u porezu na dohodak, porezu koji dijele županije i JLS-ovi (gradovi i općine) za svaku novu decentraliziranu funkciju koju preuzmu
- udruženja lokalnih jedinica i dobrovoljna spajanja mogu dovesti do povećanih financijskih kapaciteta i sredstava za pružanje kvalitetnijih javnih usluga lokalnom stanovništvu.

Preporuke

Na temelju međunarodnog iskustva Vlada Republike Hrvatske ima nekoliko relevantnih mogućnosti, mjera i aktivnosti za promoviranje dobrovoljnih spajanja i suradnje među JLS-ovima. Preporuke su organizirane po roku provedbe (kratkoročne i srednjoročne) i vrsti (strateške/institucionalne i operativne). Glavne kratkoročne preporuke uključuju dvije strateške i dvije operativne preporuke prikazane na slici 1. (prioritetne preporuke označene su podebljanim slovima).

Politički je manje osjetljivo i često primjerenije i učinkovitije od propisivanja prisilnih spajanja usmjerivanje na udruživanje lokalnih jedinica ili na dobrovoljna spajanja za zajedničko pružanje usluga koje zahtijevaju minimalan razmjer učinkovitosti. Takva reforma treba se postupno provoditi tijekom nekoliko godina. U prvom koraku država treba pokrenuti reformu ograničenog opsega. Primjerice, reformne mjere mogu se predložiti samo za one funkcije koje imaju najviše izgleda za zajedničko obavljanje. Osim toga, treba izraditi strategiju programa reforme koja bi se provodila u idućih nekoliko godina. Unatoč brojnim mogućnostima, čini se da u se toj fazi financijski instrumenti kojima bi se potaknulo dobrovoljno spajanje i udruživanje treba temeljiti na kapitalnoj pomoći JLS-ovima koji se odluče na suradnju. Te pomoći trebaju biti u ovisnosti o realizaciji infrastrukturnih projekata u resoru/sektoru u kojem JLS-ovi surađuju.

Međunarodna iskustva, s druge strane, svjedoče da je uspješna provedba reforme moguća i uz primjenu drugih mjera, kao što su otpis duga (kao u slučaju Belgije 2016. godine). U slučaju da država odluči primijeniti takve mjere za poticanje spajanja i udruživanja, potrebno je pažljivo

Slika S1. Glavne preporuke po vrsti i prioritetu

		Vrsta preporuke	
		Operativna	Strateška / institucionalna
Prioritet	srednjoročno	<ul style="list-style-type: none"> – Razviti financijske poticaje za dobrovoljna udruživanja i spajanja. – Razviti kriterije za raspodjelu financijskih poticaja. – Razmotriti određivanje (barem jednostavnih) mjernih parametara i referentnih vrijednosti za produljeno praćenje i procjenu. – Pojednostaviti pravne i administrativne procese povezane s uspostavom udruženja općina. – Pružiti nacionalnu potporu kod početnih aktivnosti udruživanja. 	<ul style="list-style-type: none"> – Usredotočiti se na stvaranje udruživanja, a manje na spajanja (posebno prisilna). – Izraditi strategiju za program reforme (koja će se primjenjivati postupno tijekom sljedećih nekoliko godina).
	kratkoročno	<ul style="list-style-type: none"> – Uspostaviti čvrste i transparentne mehanizme procjene i praćenja. – Razviti program potpore kapacitetima s razine središnje države za male JLS-ove. – Podići svijest o koristima funkcionalnih i stvarnih spajanja. 	<ul style="list-style-type: none"> – Razviti mehanizme za okomitu i vodoravnu institucionalnu suradnju. – Osigurati usklađenost s postojećim pravnim okvirom. – Razviti sustav pregleda i procjene napretka i učinkovitosti.

Izvor: Tim Svjetske banke

razraditi kriterije kako bi se rizik zlouporabe i drugi neželjeni učinci sveli na minimum. Pomoći za tekuće troškove također su jedna od mogućih mjera. U tom slučaju potrebno je odrediti jasan vremenski limit za te tekuće transfere. Kada su kriteriji za isplatu pomoći jasni i transparentni, uspostavljaju se pravila prema kojima država može učinkovito rasporediti sredstva JLS-ovima koji žele sudjelovati.

Država može razmotriti i određivanje jednostavnih mjernih parametara i referentnih vrijednosti za praćenje i procjenu programa. Na taj način prikupljeni podaci bit će važni za procjenu učinkovitosti reformi i za eventualne prilagodbe programa. Primjerice, ti podaci mogu uključivati: usporedbu cijena određenih usluga prije i nakon udruživanja/spajanja općina; anketiranje lokalnog stanovništva o percepciji kvalitete određenih usluga; ili razmjer ulaganja u regionalni razvoj (prije i poslije reformi).

Najvažnije preporuke koje država treba uzeti u obzir po hitnosti i važnosti uključuju:

- usmjerenost na uspostavu udruživanja ili dobrovoljnih spajanja lokalnih jedinica za zajedničko pružanje usluga koje zahtijevaju minimalni razmjor, a manje na uspostavu prisilnih spajanja
- izraditi jasnu strategiju za program reforme koja se može postupno primjenjivati tijekom nekoliko godina
- uspostaviti financijske instrumente kojima je cilj potaknuti dobrovoljna udruživanja i spajanja
- odrediti kriterije za raspodjelu financijskih poticaja.

Ostale preporuke uključuju:

- uspostavu (barem jednostavnih) mjernih parametara i referentnih vrijednosti za dugotrajno praćenje i procjenu
- pojednostavljivanje pravnih i sudskih procesa povezanih s udruživanjem općina
- pružanje nacionalne potpore kod početnih aktivnosti udruživanja.
- podizanje svjesnosti o važnosti funkcionalnih i stvarnih spajanja, uključujući (neizravne) financijske poticaje za spajanje povećanjem fiskalnih kapaciteta
- uspostavu i provedbu programa s razine središnje države za potporu malim i srednjim JLS-ovima (npr. s manje od 10.000 stanovnika)
- uspostavu jakih i transparentnih mehanizama za provjeru i praćenje
- razvoj mehanizama za okomitu i vodoravnu institucionalnu suradnju
- poštovanje važećeg pravnog okvira.

01 Uvod

Hrvatska je zemlja s visokom razinom rascjepkanosti općina, što predstavlja ne samo slabost već i jedan od glavnih problema fiskalnog sustava opće države. U ovom se izvješću razmatra se priroda te rascjepkanosti i nastavlja se na nedavno objavljeno izvješće „Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj”³ koje analizira sustav fiskalnih transfera unutar opće države, povezanost s kapacitetima općina i načine na koje druge zemlje rješavaju taj problem. Izvješće navodi da u svojoj osnovi problem rascjepkanosti nije problem veličine (iznad neke minimalne razine), već kapaciteta. Kapaciteti na lokalnoj razini, tvrdi se u izvješću, temeljni su čimbenik usko povezan s problemom rascjepkanosti. Za potrebe ovog izvješća kapaciteti na lokalnoj razini definiraju se kao sposobnost jedinica lokalne samouprave (JLS) za upravljanje, ostvarivanja prihoda i praćenje troškova kako bi građanima i tvrtkama uspješno pružale usluge koje su im statutarно dodijeljene.

Cilj je ovog izvješća dati pregled međunarodnih iskustava u vezi sa spajanjem lokalnih jedinica i udruživanjem općina kako bi se pružila potpora institucionalnoj reformi u Hrvatskoj kojoj je cilj rješavanje niskih kapaciteta lokalnih jedinica. Ministarstvo financija zatražilo je izvješće kako bi dobilo input za uspostavljanje programa za promoviranje suradnje na općinskoj razini (IMC) u Hrvatskoj.⁴ Osim uvida u relevantne međunarodne prakse iz tog područja, izvješće predlaže vrste poticaja potrebnih za podupiranje dobrovoljnih udruživanja nekoliko lokalnih jedinica s ciljem zajedničkog pružanja određenih funkcija i javnih usluga.

Izvješće je strukturirano u šest poglavlja koja daju pregled izazova s kojima se Hrvatska suočava, relevantna međunarodna iskustva i mogućnosti javnih politika. Nakon uvoda, drugo poglavlje preispituje teritorijalni ustroj i rascjepkanost u Hrvatskoj, a treće poglavlje analizira trenutačne kapacitete jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLP(R)S). Iako se u prva dva poglavlja predstavljaju neka važna obilježja i karakteristike JLP(R)S-ova, nije im namjera točno odrediti razinu rascjepkanosti JLP(R)S-ova, nego dati pregled relevantnih primjera iz drugih zemalja kako bi se utvrdile dobre prakse za rješavanje sličnih izazova. Četvrto poglavlje bavi se relevantnim međunarodnim iskustvima povezanim s rascjepkanošću općina i nedostatkom kapaciteta. U petom poglavlju navedene su poticajne mjere za suradnju općina i uspostavu udruživanja ili zajednica, a u šestom, zadnjem poglavlju, mogućnosti javnih politika i preporuka za Hrvatsku prema prioritetima za provedbu.

Pozadina

Rascjepkana teritorijalno-administrativna struktura Hrvatske prepoznata je kao jedan od najvećih izazova sustava fiskalne decentralizacije (Ott i Bajo 2001.; Jurlina Alibegović 2010.; Koprić 2015.; Đulabić i Čepo 2017.). Buljan Deskar-Škrbić i Švaljek (2021.) nedavnim su analiza-ma utvrdili da je otprilike 30 % lokanih jedinica „premalu” za ostvarivanje ekonomije razmjera u pružanju usluga. Autori tvrde da prisilna spajanja i pripajanja mogu, zbog jake opozicije sustava lokalne uprave, biti i politički izazov. Različite radne skupine tijekom godina pokušavale su osmisliti optimalnu strukturu niže razine vlasti i načine kako smanjiti broj JLS-ova. Razlozi negativne percepcije teritorijalno-administrativne reforme slični su onima u drugim zemljama:

³ Za više informacija vidjeti: Svjetska banka (2021.)

⁴ Suradnja općina (engl. *IMC*) znači povezanost dviju ili više općina koje rade zajedno na poslovima koji su im dodijeljeni kako bi ostvarile obostranu korist.

lokalni dužnosnici ne žele izgubiti svoje poslove, lokalni građani ne žele izgubiti svoju „autonomiju“ i „identitet“, a lokalni politički zastupnici ne žele izgubiti potporu javnosti. Za središnju državu, pak, politički nemiri potencijalna su prijetnja koju bi pokušaj teritorijalno-administrativne reforme mogao prouzročiti.

Međutim, čini se da se pojavljuje mogućnost za nastavak potrebnog restrukturiranja u Hrvatskoj. Izazovi kao posljedica epidemije bolesti COVID-19, relativna stabilnost trenutne središnje uprave, nepostojanje zakazanih izbora u iduće tri godine (parlamentarnih, predsjedničkih ili lokalnih) stvorili su povoljne preduvjete da država napokon provede reforme koje su odgađane zbog političkih razloga, što je ponekad uključivalo i nedostatak potpore u javnosti. Te reforme mogle bi uključivati rješavanje problema rascjepkanosti lokalnih jedinica koji rezultira slabim fiskalnim i administrativnim kapacitetima.

Hrvatska vlada potpuno je svjesna izazova postojećeg sustava decentralizacije. Zapravo, u Programu Vlade Republike Hrvatske za mandat 2020. – 2024. (Republika Hrvatska 2020b) predlažu se posebne reformske mjere za rješavanje tih izazova. Mjere uključuju (i) uspostavu baze podataka o financijskim i administrativnim kapacitetima i poslovima koji se obavljaju u jedinicama lokalne samouprave te (ii) definiranje mehanizama suradnje radi njihovog povezivanja u funkcionalne cjeline uz intenzivniju digitalizaciju i transparentnost javnih usluga. U Nacionalnom programu reformi 2020. (Republika Hrvatska 2020b) također su prepoznati nedostatni kapaciteti JLP(R)S-ova koji rezultiraju razlikom u količini i kvaliteti pruženih javnih usluga, što je prepreka daljnjoj uspješnoj decentralizaciji.

Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine (NN 13/21) također ukazuje na rascjepkanost javne uprave koja ometa koordinaciju i suradnju različitih javnih tijela i institucija (Republika Hrvatska 2021a). Dodatno, u Strategiji se napominje kako administracija na lokalnoj razini često nema dovoljno kapaciteta što se ogleda u niskoj razini decentralizacije i poteškoćama u korištenju europskih sredstava za financiranje velikih ulaganja. Potiče se uzajamna suradnja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, izgradnja njihovih institucionalnih veza i dobrovoljno spajanje. Potrebu za reformom prepoznala je i Europska komisija (EK). Pojednosti su najprije opisane u Preporukama Europske komisije za Hrvatsku 2020. (EK 2020.), u kojima se navodi kako je Hrvatska po učinkovitosti javne uprave ispod prosjeka EU-a. Nedostatni kapaciteti za izradu i provedbu politika i projekata utječu na učinkovitost što je za vrijeme krize postalo posebno vidljivo u korištenju europskih strukturalnih i investicijskih fondova. Javna uprava teritorijalno je vrlo rascjepkana te na lokalnoj razini resursi nisu u skladu s nadležnostima. To pridonosi neujednačenoj kvaliteti javnih usluga u zemlji i rastu administrativnih troškova.

Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026. (NPOO) (Republika Hrvatska 2021b) također naglašava te izazove i predlaže promjene. Točnije, upućuje se na nezadovoljavajuću razinu kvalitete pružanja usluga u JLP(R)S-ovima, uglavnom zbog slabog administrativnog i fiskalnog kapaciteta te nedostatka transparentnosti. Kako bi se otklonili ti nedostaci, provest će se daljnja decentralizacija te će država poticati funkcionalno spajanje⁵ JLP(R)S-ova radi promicanja održivijeg planiranja lokalnih proračuna i projekata te povećanja kvalitete života građana. To uključuje optimizaciju sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave operativnim

⁵ Odnosi se na spajanje jedne ili više funkcija dviju ili više lokalnih jedinica kako bi zadovoljile dionike i/ili prihvatljive troškove.

spajanjem određenih poslovnih procesa i općenito modernizaciju javne uprave na razini JLP(R) S-ova digitalizacijom, interoperabilnošću, smanjenjem broja službenika, boljim upravljanjem plaćama i ljudskim resursima. Funkcionalnim spajanjem JLP(R)S-ova nastojat će se ublažiti i negativne posljedice teritorijalne rascjepkanosti na pružanje javnih usluga na lokalnoj razini. Detaljniji prikaz nalaza NPOO-a nalazi se u Okviru 1.1.

Okvir 1.1.

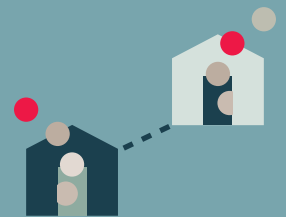
NPOO - C2.2. R4 Funkcionalna i održiva lokalna samouprava

Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj suočava se s izazovom nedostatnog administrativnog i fiskalnog kapaciteta za pružanje kvalitetnih usluga građanima, kao i s nedostatkom u pogledu transparentnosti trošenja proračunskih sredstava. Navedeno dovodi do toga da u brojnim jedinicama pojedine javne potrebe nisu odgovarajuće podmirene, a ni građani nisu zadovoljni funkcioniranjem svojih lokalnih jedinica.

Cilj je uspostaviti kvalitetne i učinkovite javne usluge funkcionalnim povezivanjem jedinica. Stvorit će se sustav za financiranje zajedničkog izvršavanja pojedinih poslova lokalnih jedinica, uključujući poslove iz njihova samoupravnog djelokruga, kao i za izvršavanje drugih stručnih poslova. Uz suradnju JLS-ovi mogu lakše prevladati problem nedostatnih kapaciteta, unaprijediti kvalitetu i kvantitetu pruženih usluga te učinkovitije iskoristiti raspoloživa sredstva i resurse. Potaknut će se zajedničko izvršavanje poslova sufinanciranjem određenih poslova. Kriteriji za utvrđivanje iznosa sufinanciranja ovisit će, među ostalim o broju zadataka koji jedinice zajednički obavljaju te će se utvrditi posebnim zakonom. Sufinanciranje organiziranog zajedničkog izvršavanja poslova za posljedicu treba imati veći broj jedinica koji bi se uključio u zajedničko obavljanje zadaća.

Pojedini JLS imat će pravo na dodatna sredstva, odnosno sufinanciranje izdataka, ako je uključen u zajedničko obavljanje određenih zadataka. U tom slučaju jedinica bi imala pravo na određeni utvrđeni postotak sufinanciranja izdataka svojeg proračuna ostvarenih u tu svrhu u prethodnoj godini. Za svaki dodatni zadatak iznos sufinanciranja povećavao bi se za određeni postotak (do određenog ukupnog iznosa sufinanciranja). U suradnji s Ministarstvom financija (MFIN), sredstva za sufinanciranje bit će osigurana u *fond*u izravnjanja. Utvrdit će se točni kriteriji, način i mogućnost za sufinanciranje zajedničkog obavljanja određenih poslova te status djelatnika/službenika u tijelima koji će obavljati poslove za više lokalnih jedinica.

Istovremeno, iako je trenutačno važećim zakonodavnim okvirom predviđena mogućnost stvarnog spajanja jedinica, činjenica je da ne postoji velik interes jedinica za to. Stoga će se analizirati i ocijeniti potencijal spajanja jedinica i stvarna spajanja financijski će se poticati. Jedinice koje se stvarno ili funkcionalno spoje imat će obvezu slanja izvješća o učincima MFIN-u, tijelu državne uprave u čijem je djelokrugu posao koji se zajednički obavlja te Ministarstvu pravosuđa i javne uprave (MPJU). Dostava izvješća o učincima nadležnim tijelima provodit će se putem sustava za potporu funkcionalnom i stvarnom povezivanju JLS-ova. Uspješno provođenje procesa stvarnog ili funkcionalnog spajanja, zajedničko obavljanje određenih poslova te podnošenje izvještaja o tome bit će pretpostavka za dodjelu dodatnih sredstava, odnosno sufinanciranje.



Pritom će jedinice koje se odluče funkcionalno spojiti kako bi ostvarile pravo na sufinanciranje biti u obvezi zajednički obavljati posao/poslove u razdoblju od minimalno pet godina.

Više je mogućih modela financiranja zajedničkog obavljanja poslova uzimajući u obzir djelokrug JLS-ova utvrđen zakonom i predloženim zahtjevima. Početni parametri bili bi: iskazane potrebe JLS-ova, proračunski i fiskalni kapacitet, broj stanovnika jedinice, broj potencijalnih korisnika usluga kod obavljanja lokalnih poslova i trajnost obavljanja pojedinih lokalnih usluga. Jedan je od ciljeva funkcionalnog ili stvarnog spajanja jedinica i pozitivan utjecaj prilikom dodjele bespovratnih sredstava iz fondova EU-a i sufinanciranja iz sredstava fondova EU-a.

Radi podrške jedinicama koje se odluče stvarno ili funkcionalno spojiti osnovat će se i međuresorna radna skupina, koju će činiti stručnjaci tijela državne uprave. Osim potpore reformskim aktivnostima stvarnog i funkcionalnog spajanja, jedna od zadaća međuresorne radne skupine bit će evaluacija provedbe procesa stvarnog ili funkcionalnog spajanja kako bi se jasno utvrdili financijski i drugi učinci spajanja te pratilo samo uspostavljanje kvalitetnog i učinkovitog sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Izmijenit će se zakonodavni okvir i uspostaviti mehanizam financijske potpore za poticanje funkcionalnog i stvarnog spajanja JLS-ova, uz osiguranje dostatnih sredstava u državnom proračunu za financijsko poticanje stvarnog spajanja minimalno 20 % JLS-ova, odnosno funkcionalnog spajanja minimalno 40 % JLS-ova tijekom razdoblja do 2026. godine. Pritom će funkcionalno spojeni JLS-ovi zadržati ista sredstva iz proračuna koja su im bila na raspolaganju prije spajanja, tijekom razdoblja od najmanje dvije godine, a poticaji će pokriti i jednokratne troškove spajanja te će se osigurati i dodatna sredstva temeljena na postignutim uštedama u idućih pet godina. Uz to, poticaji za stvarna spajanja JLS-ova uključivat će jednokratne kapitalne transfere tijekom pet godina koje će JLS-ovi iskoristiti namjenski za infrastrukturne projekte.

Izvor: Republika Hrvatska (2021b).

Kao dio NPOO-a uspostaviti će se cjelovit sustav potpore funkcionalnom i stvarnom povezivanju jedinica s kriterijima prema kojima će se financijski poticati dobrovoljno funkcionalno i stvarno spajanje JLS-ova na temelju kriterija za (financijsko) poticanje tog procesa. Pristupit će se i odgovarajućim zakonodavnim aktivnostima – izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Ako se jedinice opredijele za stvarno spajanje, posljedično će biti potrebne izmjene Zakona o područjima županija, gradova i općina u Hrvatskoj te eventualno izmjene Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. (NN 140/21) u članku 32. propisuje da JLS-ovi trebaju primati pomoći na ime poticaja za dobrovoljna funkcionalna ili stvarna spajanja iz razdjela 025 – Ministarstvo financija (MUP), do iznosa predviđenog državnim proračunom za tu namjenu (100 milijuna kuna u 2022. godini). Na prijedlog MFIN-a Vlada će u suradnji s MPJU-om odrediti kriterije za raspodjelu pomoći. Sukladno članku 67., rok za određivanje kriterija za dodjelu pomoći JLS-ovima kao poticaj za dobrovoljno funkcionalno i

stvarno spajanje jest 90 dana od stupanja na snagu Zakona. U Prijedlogu državnog proračuna za 2022. godinu i projekcijama za 2023. i 2024. za te je poticaje planirano 100 milijuna kuna. Vlada će odrediti parametre kojima će se veći poticaji dati dobrovoljnim stvarnim spajanjima i funkcionalnim spajanjima u ovisnosti o broju i vrsti planiranih funkcija.

U skladu s NPOO-om: "Zajedničko izvršavanje poslova potaknut će se sufinanciranjem izdataka za određene poslove. Kriteriji za utvrđivanje iznosa sufinanciranja ovisit će, među ostalim, o broju zadataka koji jedinice zajednički obavljaju te će se utvrditi posebnim zakonom. U suradnji s MFIN-om sredstva za sufinanciranje bit će osigurana u fondu izravnjanja. Jedinice koje se odluče funkcionalno spojiti, kako bi ostvarile pravo na sufinanciranje, bit će u obvezi zajednički obavljati posao/poslove u razdoblju od minimalno pet godina."

Vlada će predložiti nekoliko mogućih modela financiranja zajedničkog obavljanja poslova uzimajući u obzir djelokrug JLS-ova utvrđen zakonom i iskazanim potrebama. Početni parametri bili bi iskazane potrebe JLS-ova, njihov proračunski i fiskalni kapacitet, broj stanovnika jedinice, broj potencijalnih korisnika usluga i trajnost obavljanja pojedinih usluga na lokalnoj razini. Jasan je cilj funkcionalnog ili stvarnog spajanja jedinica i pozitivan utjecaj prilikom dodjele bespovratnih sredstava iz fondova EU-a i sufinanciranja iz sredstava fondova EU-a.

Istovremeno, procijenit će se i financijski poticati potencijal za stvarno spajanje JLS-ova. Izmijenit će se zakonodavni okvir i uspostaviti mehanizam financijske potpore za poticanje funkcionalnog i stvarnog spajanja JLS-ova. Osigurat će se dostatna sredstva u državnom proračunu za financijsko poticanje stvarnog spajanja minimalno 20 % JLS-ova, odnosno funkcionalno spajanje minimalno 40 % JLS-ova tijekom razdoblja do 2026. godine. Pritom će funkcionalno spojeni JLS-ovi zadržati ista sredstva iz proračuna koja su im bila na raspolaganju prije spajanja, kroz razdoblje od najmanje 2 godine, a poticaji će pokriti i jednokratne troškove spajanja te će se osigurati i dodatna sredstva temeljena na postignutim uštedama u narednih 5 godina. Uz to, poticaji za stvarna spajanja JLS-ova uključivat će jednokratne kapitalne transfere tijekom pet godina koje će JLS-ovi iskoristiti namjenski za infrastrukturne projekte. Odlukom Vlade RH propisat će se kriteriji i visina poticaja, uz veće fiskalne poticaje za stvarna spajanja, dok će poticaji za funkcionalna spajanja ovisiti o broju i vrsti funkcija koje su predviđene za spajanje. Nakon donošenja Odluke Vlade RH u Narodnim novinama objavit će se javni poziv JLS-ovima za iskaz interesa za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje.

Nacionalni plan za razvoj javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine (Republika Hrvatska 2022a) i Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana za razvoj javne uprave za razdoblje od 2022. do 2024. godine (Republika Hrvatska 2022b) također prepoznaju nedostatnost administrativnog i ljudskog kapaciteta na lokalnoj razini za provođenje poslova u samoupravnom djelokrugu jedinica. Poteškoće se najčešće pojavljuju u procesu korištenja sredstava iz fondova EU-a za financiranje velikih investicija. Manjak financijskog potencijala poseban je izazov za JLS-ove u ruralnim područjima. Usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u prosincu 2020. godine revidiran je broj lokalnih službenika s ciljem smanjenja i racionalizacije troškova JLP(R)S-ova. Na izborima održanim u svibnju 2021. godine odabrano je 568 zamjenika (umjesto dotadašnjeg 671), kao i 103 zamjenika općinskih načelnika, gradonačelnika i župana. Istovremeno je smanjen broj članova predstavničkih tijela za 870, odnosno umjesto dotadašnjih 8254 vijećnika izabrano je samo 7384 člana općinskih i gradskih vijeća i **županijskih** skupština. Jedna od izmjena i dopuna nalaže JLRS-ovima objavu, u papirnatom obliku ili *online*, svih utrošenih javnih sredstava, i to na način da budu dostupna i da

ih je lako pretražiti. U pogledu poticanja dobrovoljnih funkcionalnih i stvarnih spajanja lokalnih jedinica treba također spomenuti specifični cilj 5 koji se odnosi na poboljšanje funkcionalnosti i održivosti jedinica lokalne i regionalne samouprave (vidjeti Prilog 2).

Pokušaji restrukturiranja događaju se u vrlo izazovno vrijeme. Pandemija bolesti COVID-19 izazvala je izravne gospodarske učinke koji su stvorili pritisak na proračune lokalnih jedinica, koje se ponajprije financiraju iz poreza na dohodak (PIT) i prireza. Poremećaji na tržištu u globalnim opskrbnim lancima, geopolitičke i geoekonomske turbulencije, kao i intervencije i planovi oporavka središnje države uzrokovali su rast stope inflacije i najavili buduću inflaciju. Cijene energije znatno su porasle, a kratkoročno se očekuje i rast cijena komunalnih usluga. Nadalje, prema prognozama, znatan rast cijena očekuje se i u vodoopskrbi. Sve navedeno možda će imati važnu ulogu za uspjeh predviđenih reformi u strukturi lokalnih jedinica.

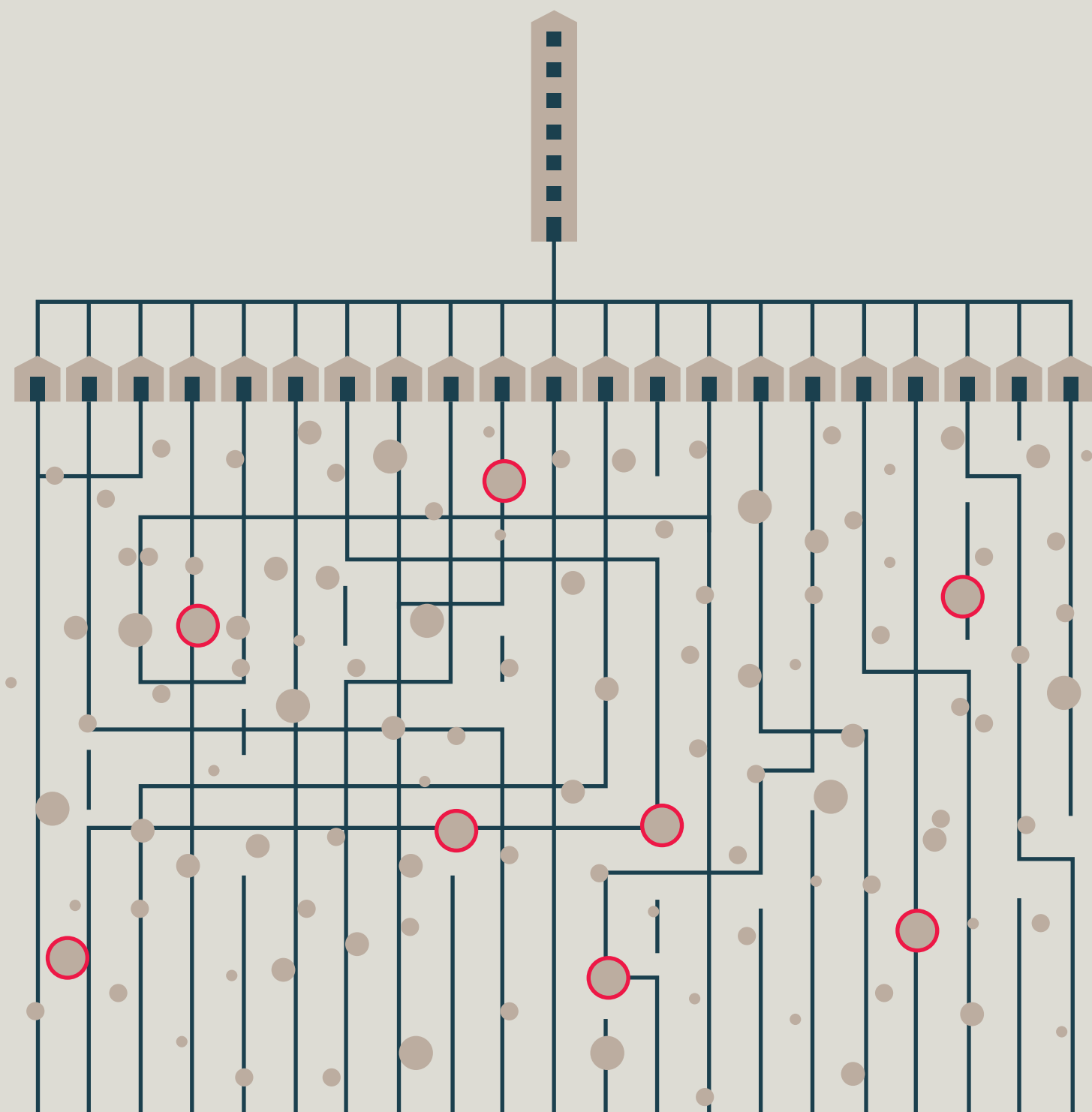
Tijekom 2021. godine Vlada je stvorila pravne preduvjete za spajanje manjih lokalnih vodoopskrbnih poduzeća s onima u većim gradovima. Međutim, trenutačno je ta inicijativa obustavljena budući da gradonačelnici manjih mjesta i gradova tvrde da je skriveni cilj te inicijative prikrivanje gubitaka velikih poduzeća nametanjem viših troškova korisnicima u njihovim jedinicama. Bez obzira na to što je cilj bio osigurati sigurniji i pouzdaniji sustav vodoopskrbe, i u konačnici niže cijene za korisnike, manji gradovi žele organizirati referendum kao oblik otpora spajanju. To može znatno utjecati na uspjeh planova Vlade o dobrovoljnom funkcionalnom i stvarnom spajanju JLS-ova. Kao što je pokazalo i neuspješno uvođenje periodičnog poreza na nekretnine, za uspjeh te reforme potrebno je osigurati jasnu i učinkovitu kampanju, transparentan prikaz očekivanih rezultata i učinaka (analiza učinaka) i uključivanje svih relevantnih dionika, posebno onih na lokalnoj razini.

Da ponovimo, primarni je cilj ovog izvješća dati pregled međunarodnih iskustava u području spajanja lokalnih zajednica i udruživanja općina kako bi se prikupili podaci za slične reforme u Hrvatskoj. Analiza stavlja naglasak na pružanje korisnih informacija o mogućim poticajima za promoviranje dobrovoljnog udruživanja nekoliko lokalnih jedinica za zajedničko pružanje određenih funkcija i javnih usluga. Hrvatska se odlučila upustiti u proces promoviranja dobrovoljnih funkcionalnih i stvarnih spajanja JLS-ova kako bi riješila mnoge probleme povezane s rascjepkanošću i nedostatnim administrativnim, ljudskim i fiskalnim kapacitetima mnogih malih, a posebno ruralnih JLS-ova. Na temelju te analize te uzimajući u obzir lokalni gospodarski, socijalni i politički kontekst, u izvješću se predlažu neke konstruktivne i izvedive mogućnosti reforme koje se Vladi daju na razmatranje. Zato se izvješće ne bavi uzrocima i posljedicama administrativne rascjepkanosti i/ili nedostatnim kapacitetima. Vlada je zapravo već odlučila provesti poticajne mjere za funkcionalna i stvarna spajanja s ciljem rješavanja glavnog problema koji se identificira kao nedostatak kapaciteta na lokalnoj razini, povezan s rascjepkanošću općina. Tako da je izvješće usmjereno na kriterije za uspostavljanje poticajnih mehanizama i na sastavnice i redoslijed provedbe uspješnog procesa reforme.

Premda je država već donijela odluku o obliku i određenim obilježjima preliminarnih reformi, opisani ciljevi ne mogu se postići brzo. Iznos od 100 milijuna kuna koji se trenutačno planira uložiti nije dostatan za zadovoljavajući poticaj željenom broju jedinica i bit će potrebno mnogo vremena da se reforma provede u cijelosti. Međunarodno iskustvo pokazuje da za **željene učinke reforme ponekad treba do 10 godina. Također, zemlje provode procjenu učinaka provedenih mjera i prilagođavaju ključne sastojke reforme na temelju rezultata svake faze. Imajući to na umu, ovo se izvješće ne** ograničava na kratkoročne mjere koje je predložila Vlada, nego daje

sveobuhvatan pregled različitih dostupnih modela i metoda, kao i instrumenata i kriterija potrebnih kako bi se oni primijenili. Stoga se izvješće treba promatrati kao vodič i izvor informacija za Vladinu provedbu programa reforme.

02 Komparativna teritorijalno-administrativna struktura i rascjepkanost u Hrvatskoj



Hrvatska ima bogatu povijest administrativno-teritorijalne reforme. Te promjene često su temeljene više na političkim, a ne gospodarskim kriterijima (Čavrak, 2009.). Hrvatska je unitarna država, administrativno podijeljena na 21 područnu (regionalnu) jedinicu (županiju) i 556 lokalnih jedinica (tablica 2.1.). Dvadeset i jedna županija (što uključuje Grad Zagreb sa 770.000 stanovnika, koji ima status županije) čini drugu, ili intermedijarnu, razinu vlasti, odnosno *područnu (regionalnu) samoupravu*. Gradovi (njih 127, uglavnom urbana područja, koja zajedno imaju 2,8 milijuna stanovnika) i općine (njih 428, uglavnom ruralna područja, koja imaju 1,1 milijuna stanovnika) čine prvu nižu razinu vlasti, odnosno *lokalnu samoupravu*.

Općina se osniva za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva. Grad može biti jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije ili *bilo koje mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika*, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku ili društvenu cjelinu. Županija je jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku ili društvenu samoupravnu cjelinu.

Tablica 2.1. Vertikalni ustroj hrvatskog javnog sektora

RAZINA	JEDINICE (1992.)	JEDINICE (2021.)	RAZINA	STANOVNIŠTVO (2021.) U MIL.	JEDINICA NA MIL. STANOVNIKA	JEDINICA NA 1,000 KM2
Središnja država	1	1	-	3,9	-	-
Županije	21	21	II	3,9	5,4	0,4
Gradovi	70	128	I	2,8	45,5	2,2
Općine	419	428		1,1	390,2	7,6
Gradovi i općine	489	556	I	3,9	143,0	9,8

Izvor: Izračun autora na temelju informacija iz popisa 2021. godine (Državni zavod za statistiku)

Bilješka: Osim prethodno navedenih razina vlasti, 1992. godine dva su područja (Glina i Knin) imala posebni samoupravni status. Međutim, iako je njihovo postojanje predviđeno zakonom zbog okupacije tih područja i političkih previranja za vrijeme Domovinskog rata, to nikada nije zaživjelo. Broj administrativnih jedinica neke razine vlasti na milijun stanovnika (za gradove i općine) računa se kao omjer broja administrativnih jedinica nekog tipa (gradovi i općine) i broja stanovnika koji žive u takvoj vrsti jedinice (ne ukupnog stanovništva), dok se broj jedinica tisuću kilometara kvadratnih za svaku kategoriju računa kao omjer broja lokalnih jedinica (gradova i općina) i ukupne površine Republike Hrvatske.

Županije, gradovi i općine uređuju svoju unutarnju organizaciju, ustrojstvo i poslove statutima i podzakonskim aktima. JLP(R)S-ovi imaju predstavničko i izvršno tijelo. Predstavnička tijela su općinsko vijeće, gradsko vijeće i županijska skupština. U Zagrebu, koji ima poseban status – status grada i županije – predstavničko tijelo je Gradska skupština. Članovi predstavničkih tijela biraju se na lokalnim izborima tajnim glasanjem. Lokalni izbori s razmjernim izbornim sustavom održavaju se svake četiri godine,⁶ pri čemu kandidati moraju proći izborni prag od 5 %. Iako snažno dominiraju dvije političke stranke HDZ (Hrvatska demokratska zajednica) i SDP (Socijaldemokratska partija Hrvatske), lokalni izbori su pluralistički te se velik broj malih regionalnih stranaka i nezavisnih lokalnih kandidata natječe za županijske, gradske i općinske funkcije. Izvršna tijela su općinski načelnik, gradonačelnik i župan, koji se od 2009. neposredno biraju tajnim glasanjem. Čelnik članove izvršnog tijela JLP(R)S-a predlaže predstavničkom

⁶ Prvi lokalni izbori u Hrvatskoj održani su u veljači 1993. godine

tijelu koje ih bira većinom glasova svojih članova. Sjednice predstavničkih tijela JLP(R)S-ova otvorene su za javnost.

TERITORIJSKA RASCJEPKANOST

Hrvatska je administrativno i teritorijalno izrazito rascjepkana s obzirom na velik broj relativno malih lokalnih jedinica koje obično imaju slabe fiskalne i administrativne kapacitete.

Među ostalim, to je problem i zbog izostanka ekonomije razmjera u pružanju brojnih javnih usluga. Gotovo dvije trećine općina imaju manje od 3.000 stanovnika; gotovo 13 % ima ih manje od 1.000. U 2021. nešto veći broj stanovnika (od 5.000 do 10.000) imalo je 29 općina, dok ih je samo pet imalo više od 10.000 stanovnika (vidjeti tablicu 2.2.).

Tablica 2.2. Stanovništvo u općinama u 2021.

	OPĆINE	STANOVNIŠTVO	% OPĆINA	KUMULATIVNO % OPĆINA	% STANOVNIŠTVA	KUMUL. % STANOVNIŠTVA
< 1.001	55	40.509	12,9	12,9	3,7	3,7
1.001 - 1.500	64	81.073	15,0	27,8	7,4	11,1
1.501 - 2.000	83	144.857	19,4	47,2	13,2	24,2
2.001 - 2.500	58	128.878	13,6	60,7	11,7	36,0
2.501 - 3.000	47	128.957	11,0	71,7	11,7	47,7
3.001 - 3.500	33	107.982	7,7	79,4	9,8	57,5
3.501 - 4.000	23	85.903	5,4	84,8	7,8	65,3
4.001 - 4.500	15	63.579	3,5	88,3	5,8	71,1
4.501 - 5.000	16	75.595	3,7	92,1	6,9	78,0
5.001 - 6.000	16	87.063	3,7	95,8	7,9	85,9
6.001 - 10.000	13	95.903	3,0	98,8	8,7	94,6
10.001 - 15.000	4	43.004	0,9	99,8	3,9	98,5
> 15.000	1	16.015	0,2	100,0	1,5	100,0
	428	1.099.318	100,0		100,0	

Izvor: Autori, na temelju podataka Državnog zavoda za statistiku (Popis stanovništva 2021.)

Kako je prethodno navedeno, da bi JLS dobio status grada mora se nalaziti u sjedištu županije ili imati više od 10.000 stanovnika te predstavljati urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i/ili društvenu cjelinu. Međutim, gradovi u Hrvatskoj relativno su mali te ih gotovo polovina ima manje od 10.000 stanovnika. U 2021., kad je proveden posljednji popis stanovništva, gotovo dvije trećine gradova imalo je manje od 15.000 stanovnika, a gotovo 20 % manje od 5.000. S druge strane, osam gradova imalo je više od 50.000 stanovnika, a četiri više od 100.000 (vidjeti tablicu 2.3.).

Tablica 2.3. Stanovništvo u gradovima u 2021.

	GRADOVI	STANOVNIŠTVO	% GRADOVA	KUMULATIVNO % GRADOVA	% STANOVNIŠTVA	KUMULATIVNO % STANOVNIŠTVA
< 5.001	25	85.155	19,5	19,5	3,1	3,1
5.001 - 10.000	44	313.528	34,4	53,9	11,2	14,3
10.001 - 15.000	26	313.727	20,3	74,2	11,2	25,5
15.001 - 20.000	7	126.282	5,5	79,7	4,5	30,1
20.001 - 25.000	7	162.424	5,5	85,2	5,8	35,9
25.001 - 30.000	2	55.932	1,6	86,7	2,0	37,9
30.001 - 40.000	4	142.922	3,1	89,8	5,1	43,0
40.001 - 50.000	5	218.038	3,9	93,8	7,8	50,8
50.001 - 60.000	2	102.450	1,6	95,3	3,7	54,5
60.001 - 70.000	1	61.198	0,8	96,1	2,2	56,7
70.001 - 80.000	1	70.829	0,8	96,9	2,5	59,2
100.001 - 200.000	3	366.782	2,3	99,2	13,2	72,4
> 200.000	1	769.944	0,8	100,0	27,6	100,0
Ukupno	128	2.789.211	100,0		100,0	

Izvor: Autori, na temelju podataka Državnog zavoda za statistiku (Popis stanovništva 2021.)

Proces fiskalne i administrativne decentralizacije u različitim zemljama članicama EU-a započeo je u različito vrijeme i različitim intenzitetom, iako je u mnogim slučajevima povijesno ukorijenjen. Različita dinamika reforme decentralizacije najčešće je uzrokovana nejednakim socijalnim i političkim kontekstima. Proces fiskalne decentralizacije često je bio određen samom prirodom administrativnog uređenja. Unatoč tome što broj lokalnih jedinica nema izravnog utjecaja na razmjer fiskalne decentralizacije, s obzirom na broj stanovnika, broj jedinica naravno određuje njihovu prosječnu veličinu. Istovremeno, administrativni propisi neizravno utječu na vrstu javnih roba i usluga koje se pružaju na lokalnoj razini – drugim riječima, utječu na oblik i intenzitet fiskalne decentralizacije.

Najbolji je pokazatelj strukture sektora lokalne države broj nižih razina vlasti i broj administrativnih JLP(R)S-ova na svakoj razini. Vertikalni ustroj vlasti u većini država članica EU-a sastoji se od nekoliko razina (tablica 2.4.).⁷ Međutim, zemlje s manjom **površinom, kao što su** Cipar, Estonija, Irska, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta i Slovenija, imaju samo jednu nižu razinu vlasti. Nekoliko zemalja, među kojima su Belgija, Njemačka, Španjolska, Francuska, Poljska i Ujedinjeno Kraljevstvo, ima tri niže razine vlasti. Većina (13) država članica EU-a, uključujući Hrvatsku, ima dvije niže razine vlasti (lokalnu i područnu (regionalnu)).

⁷ Za detaljnije informacije i specifičnosti (napomene) o pojedinim zemljama vidjeti Prilog 3. Podaci se odnose na razdoblje 2018.–2019. kada je Ujedinjeno Kraljevstvo još bilo dio Europske unije.

Tablica 2.4. Broj nižih razina vlasti u 2018.

	LOKALNA RAZINA	INTERMEDIJARNA RAZINA	REGIONALNA ILI DRŽAVNA RAZINA	UKUPNO
FEDERACIJE I KVAZIFEDERACIJE				
Austrija	2.096		9	2.105
Belgija	581	10	6	597
Njemačka	11.014	401	16	11.431
Španjolska	8.131	50	17	8.198
UNITARNE ZEMLJE				
Bugarska	265			265
Hrvatska	556		21	577
Cipar	380			380
Češka	6.258		14	6.272
Danska	98		5	103
Estonija	79			79
Finska	311		1	312
Francuska	34.970	101	18	35.089
Grčka	325		13	338
Mađarska	3.178		19	3.197
Irska	31			31
Italija	7.926		20	7.946
Latvija	119			119
Litva	60			60
Luksemburg	102			102
Malta	68			68
Nizozemska	355		12	367
Poljska	2.477	380	16	2.873
Portugal	308		2	310
Rumunjska	3.181		42	3.223
Slovačka	2.929		8	2.937
Slovenija	212			212
Švedska	290		21	311
Ujedinjeno Kraljevstvo	382	35	3	420
EU 27 + UK	86.682	977	263	87.922

Izvor: OECD (2018b).

Smanjio se broj JLS-ova na najnižim razinama vlasti u zemljama EU-a (tablica 2.5). Od početka druge polovine 20. stoljeća do 2018. godine, ukupni broj JLS-ova smanjio se za gotovo 41.000 (više od 30 %). Povijesni podaci o broju lokalnih jedinica za nove zemlje članice EU-a nepotpuni su. Stoga je referentna (početna) godina za neke nove zemlje članice EU-a u analizi različita i kreće se u rasponu od 1950. do 1999. U apsolutnom broju broj JLS-ova najviše se smanjio u Njemačkoj (za više od 14.000), a u relativnom broju u Danskoj, Grčkoj i Latviji (više od 90 %). Broj JLS-ova povećao se u nekim zemljama; najveće je povećanje zabilježeno u Rumunjskoj, s više d 3.000 novih lokalnih jedinica. Najveći relativan rast bilježi se na Cipru, gdje je broj JLS-ova povećan s 32 1998. godine na 380 2018. godine. Osim Rumunjske i Cipra, i Hrvatska je jedna od nekolicine zemalja EU-a u kojima se u promatranom razdoblju broj JLS-ova povećao.

Tablica 2.5. Broj lokalnih jedinica na najnižim razinama vlasti u zemljama članicama EU-a

	T ₀		T ₁		APSOLUTNA PROMJENA	RELATIVNA PROMJENA (%)
	GODINA	BROJ JLS-OVA	GODINA	BROJ JLS-OVA		
Austrija	1950.	3.999	2018	2.096	-1.903	-47,59 %
Belgija	1949.	2.669	2018	581	-2.088	-78,23 %
Bugarska	1950.	2.178	2018	265	-1.913	-87,83 %
Hrvatska	1950.	58	2018	556	498	858,62 %
Cipar	1998.	32	2018	380	348	1,087,50 %
Češka	1950.	11.459	2018	6.258	-5.201	-45,39 %
Danska	1950.	1.387	2018	98	-1.289	-92,93 %
Estonija	1999.	253	2018	79	-174	-68,77 %
Finska	1955.	547	2018	311	-236	-43,14 %
Francuska	1945.	38.814	2018	34.970	-3.844	-9,90 %
Njemačka	1950.	25.930	2018	11.014	-14.916	-57,52 %
Grčka	1950.	5.959	2018	325	-5.634	-94,55 %
Njemačka	1950.	3.217	2018	3.178	-39	-1,21 %
Irska	1950.	110	2018	31	-79	-71,82 %
Italija	1950.	7.781	2018	7.926	145	1,86 %
Latvija	1998.	560	2018	119	-441	-78,75 %
Latvija	1959.	642	2018	60	-582	-90,65 %
Luksemburg	1950.	127	2018	102	-25	-19,69 %
Malta	1992.	67	2018	68	1	1,49 %

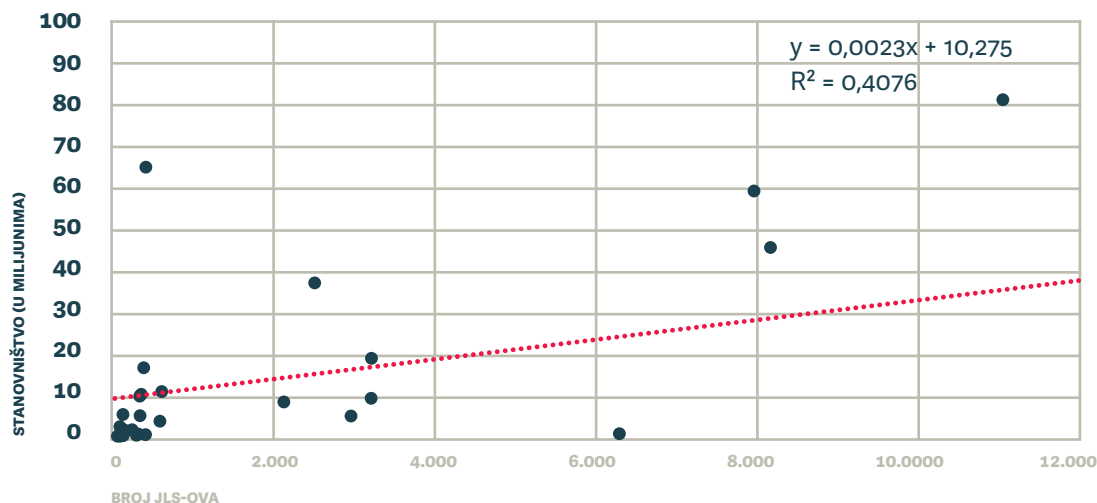
	T ₀		T ₁		APSOLUTNA PROMJENA	RELATIVNA PROMJENA (%)
	GODINA	BROJ JLS-OVA	GODINA	BROJ JLS-OVA		
Nizozemska	1950.	1.015	2018	355	-660	-65,02 %
Poljska	1992.	2.459	2018	2.477	18	0,73 %
Portugal	1950.	303	2018	308	5	1,65 %
Rumunjska	1950.	366	2018	3.181	2.815	769,13 %
Slovačka	1950.	3.359	2018	2.929	-430	-12,80 %
Slovenija	1952.	380	2018	212	-168	-44,21 %
Španjolska	1950.	9.214	2018	8.131	-1.083	-11,75 %
Švedska	1950.	2.281	2018	290	-1.991	-87,29 %
UK	1950.	2.140	2018	382	-1.758	-82,15 %

Izvori: Izračun i sistematizacija autorâ, na temelju podataka Vijeća Europe (1995), (1995) i (1997.b) za Španjolsku; VE (1995) i (1997a) za Bugarsku; VE (1998) za Francusku; VE (1999a) i (2005) za Cipar; VE (1999b) za Njemačku; VE (1999c) za Irsku; VE (1999d) za Slovačku; VE (2000a) za Austriju; VE (2000b) za Poljsku; VE (2000c) za Ujedinjeno Kraljevstvo; VE (2001) za Grčku; VE (2004) za Mađarsku; VE (2006a) za Belgiju; VE (2006b) za Latviju; VE (2006c) za Litvu; VE (2006d) za Maltu; VE (2006e) za Portugal; VE (2007a) za Luksemburg; VE (2007b) za Sloveniju; VE (2007c) za Švedsku; VE (2008b) za Dansku; VE (2008c) za Italiju; VE (2008d) za Nizozemsku; VE (2009a) za Finsku; VE (2009b) za Rumunjsku; VE (2010) za Češku; i VE (2011a) za Estoniju, kao i DCL i CEMR (Vijeće europskih lokalnih i regionalnih jedinica) (2012) i OECD (2018b).

Među zemljama članicama EU-a nema konsenzusa o tome koja je željena razina teritorijalno-administrativne decentralizacije. Broj JLS-ova načelno pada, iako je teško odrediti jasan trend budući da je velik broj zemalja pokrenuo reforme na lokalnoj razini (vidjeti Blochliger i Vammalle 2012.). Mnoge su zemlje zbog specifične povijesti i konteksta u različitim fazama decentralizacije, tako da varira i broj JLS-ova i trendovi. Ni broj nižih razina vlasti nije ujednačen, niti su ujednačene ovlasti i odgovornosti JLP(R)S-ova na svim razinama vlasti. U nekim, razvijenijim zemljama, postoje i udruženja (zajednice) lokalnih jedinica koje formalno nisu u vertikalnoj strukturi kao odvojena razina vlasti. Ta se udruženja ili zajednice osnivaju s ciljem učinkovitijeg obavljanja nekih javnih funkcija. Međutim, različiti pristupi teritorijalno-administrativnoj decentralizaciji u različitim zemljama obično proizlaze iz različitih potreba i različitog povijesnog nasljeđa.

Broj lokalnih jedinica trebao bi, načelno, ovisiti o broju stanovnika i površini zemlje, ali i o stupnju gospodarskog razvoja koji neizravno određuje standard javnih roba i usluga na lokalnoj razini. U svakom slučaju, prve dvije karakteristike (stanovništvo i površina) trebaju biti od najveće važnosti. Veća površina također zahtijeva više JLS-ova, budući da se javne usluge na lokalnoj razini ne mogu kvalitetno i učinkovito pružati na prevelikom geografskom području. S druge strane, previše JLS-ova može biti neisplativo zbog akumuliranja administrativnih troškova i nemogućnosti iskorištavanja ekonomije razmjera u pružanju javnih usluga. Naravno, velik broj JLS-ova znači i prosječno manji broj stanovnika na tim područjima. Prevelika rascjepkanost zbog **širenja lokalnih jedinica može prouzročiti slabe lokalne subjekte s niskim administrativnim i fiskalnim kapacitetima** i, u najgorem slučaju, spriječiti realizaciju ciljeva fiskalne decentralizacije.

Slika 2.1. Odnos između broja JLS-ova i stanovništva među zemljama članicama EU-a (2018.)

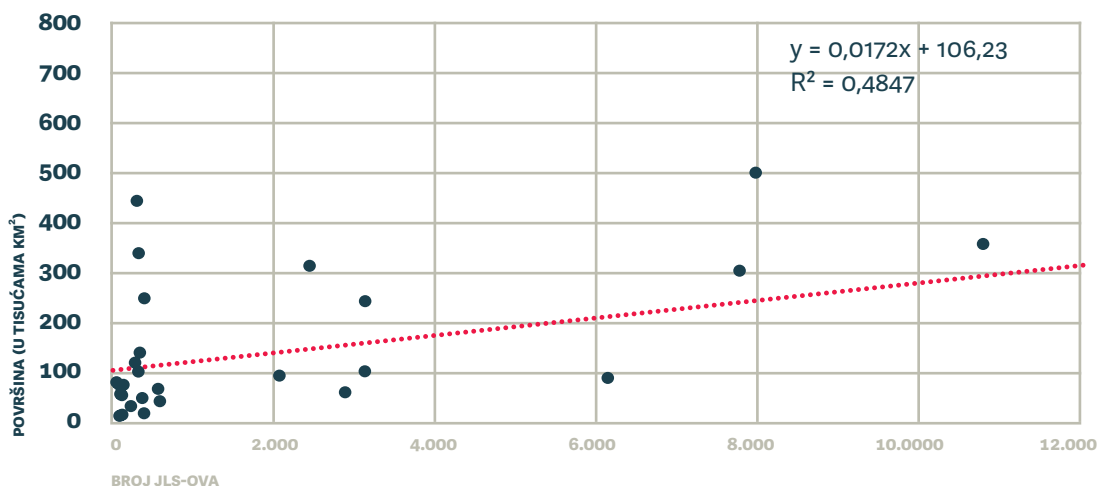


Izvor: Izračun autora na temelju podataka OECD-a (2018.b) i Eurostata.

Bilješka: Francuska se ne pojavljuje u brojevima budući da je maksimalna vrijednost na vodoravnoj osi 12.000, a broj JLS-ova u Francuskoj gotovo 35.000. Međutim, nije isključena iz uzorka, tako da su koeficijent regresije i koeficijent određivanja izračunani za seriju podataka koja uključuje sve zemlje članice EU-a.

Očekivano, slika 2.1 i 2.2 potvrđuju da je broj JLS-ova u pozitivnoj korelaciji s brojem stanovnika i površinom zemlje. Međutim, te su brojke samo ilustrativne bruto korelacije, budući da zasigurno postoje i mnogi drugi važni čimbenici koji utječu na broj JLS-ova koji se ovdje ne mogu analizirati.⁸

Slika 2.2. Odnos broja JLS-ova i površine (2018.)



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

Bilješka: Francuska se ne pojavljuje u brojevima budući da je maksimalna vrijednost na horizontalnoj osi 12.000, a broj JLS-ova u Francuskoj je gotovo 35.000. Međutim, nije isključena iz uzorka, tako da su koeficijent regresije i koeficijent određivanja izračunani za seriju podataka koja uključuje sve zemlje članice EU-a.

⁸ Lago-Penas i Martinez-Vazquez (2013.) nude detaljne informacije o nekim od ovih čimbenika.

Iako se Hrvatska smatra vrlo rascjepkanom zemljom, brojne države članice EU-a imaju viši stupanj rascjepkanosti. To znači da imaju više JLS-ova, i s obzirom na broj stanovnika i s obzirom na površinu (tablica 2.6). Prema broju JLS-ova na 100.000 stanovnika Hrvatska se može usporediti s Njemačkom i Italijom, dok Austrija, Španjolska, Cipar, Češka, Francuska, Mađarska, Luksemburg, Malta, Rumunjska i Slovačka imaju viši stupanj rascjepkanosti od Hrvatske. Hrvatska se sa svojih 13,5 JLS-ova (JLS-ovi na 100.000 stanovnika) nalazi ispod prosjeka EU28, koji iznosi 16,9. Kad je riječ o prosječnoj površini JLS-ova (omjer površine u kvadratnim kilometrima i broja JLS-ova), Hrvatska je još bolja od prosjeka EU-a. S prosječnom površinom JLS-a od 102 kvadratna kilometra veći JLS-ovi (u prosjeku) postoje samo u Bugarskoj, Danskoj, Estoniji, Finskoj, Grčkoj, Irskoj, Latviji, Litvi, Nizozemskoj, Poljskoj, Portugalu, Švedskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu.⁹ Prosjek EU28 iznosi 52 kvadratna kilometra po JLS-u.

Tablica 2.6. Rascjepkanost u zemljama članicama EU-a (2018. – 2019.)

	POVRŠINA (KM2)*	STANOVNICI (U TISUĆAMA)**	PROSJEČAN BROJ STANO- VNIKA JLS-A	STUPANJ RASCJEPKANOSTI (PROSJEČAN BROJ JLS-OVA NA 100.000 STANOVNIKA)	PROSJEČNA POVRŠINA JLS-OVA (KM2)
FEDERACIJE I KVAZIFEDERACIJE					
Austrija	83.878	8.822	4.209	23,8	40
Belgija	30.666	11.399	19.620	5,1	53
Njemačka	357.569	82.792	7.517	13,3	32
Španjolska	505.983	46.658	5.738	17,4	62
UNITARNE ZEMLJE					
Bugarska	110.996	7.050	26.604	3,8	419
Hrvatska	56.594	4.105	7.383	13,5	102
Cipar	5.695	864	2.274	44,0	15
Češka	78.871	10.610	1.695	59,0	13
Danska	42.925	5.781	58.990	1,7	438
Estonija	45.336	1.319	16.696	6,0	574
Finska	338.411	5.513	17.727	5,6	1.088
Francuska¹	638.475	66.926	1.914	52,3	18
Grčka	131.694	10.741	33.049	3,0	405
Njemačka	93.012	9.778	3.077	32,5	29
Irska	69.947	4.830	155.806	0,6	2.256
Italija	302.073	60.484	7.631	13,1	38
Latvija	64.586	1.934	16.252	6,2	543
Litva	65.284	2.809	46.817	2,1	1.088
Luksemburg	2.595	602	5.902	16,9	25
Malta	316	476	7.000	14,3	5

⁹ Podaci se odnose na razdoblje 2018. – 2019. kad je Ujedinjeno Kraljevstvo još bilo dio Europske unije.

	POVRŠINA (KM2)*	STANOVNICI (U TISUĆAMA)**	PROSJEČAN BROJ STANO- VNIKA JLS-A	STUPANJ RASCJEPKANOSTI (PROSJEČAN BROJ JLS-OVA NA 100.000 STANOVNIKA)	PROSJEČNA POVRŠINA JLS-OVA (KM2)
Nizozemska	37.378	17.181	48.397	2,1	105
Poljska	311.928	37.977	15.332	6,5	126
Portugal	92.227	10.291	33.412	3,0	299
Rumunjska	238.398	19.531	6.140	16,3	75
Slovačka	49.035	5.443	1.858	53,8	17
Slovenija	20.273	2.067	9.750	10,3	96
Švedska	447.424	10.120	34.897	2,9	1,543
Ujedinjeno Kraljevstvo	244.424	66.274	173.492	0,6	640
EU 28	4.465.993	512.379	5.911	16,9	52

Izvor: Izračuni autora na temelju podataka OECD-a i EK-a (2018b) te Eurostata.

Napomene: *Ukupna površina, što uključuje površinu zemljišta i unutarnje vode (jezera, rijeke itd.). Podaci Eurostata iz 2016.

** Baza podataka o nacionalnim računima za OECD i EU (najvažnije agregirane vrijednosti). Ukupna površina i stanovništvo uključuju pet francuskih najudaljenijih regija.

Ti se nalazi odražavaju i u veličini općina prema broju stanovnika (tablica 2.7). Većina (više od 50 %) općina u Austriji, Njemačkoj, Španjolskoj, Cipru, Češkoj, Francuskoj, Mađarskoj i Slovačkoj ima manje od 2.000 stanovnika, dok to vrijedi samo za 29 % hrvatskih općina. Međutim, postoje i zemlje kao što su Danska, Irska, Litva, Nizozemska i Ujedinjeno Kraljevstvo u kojima više od polovine općina ima više od 20.000 stanovnika.

Tablica 2.7. Struktura općina prema broju stanovnika (% svih općina)

	MANJE OD 2.000 STANOVNIKA	2.000-4.999 STANOVNIKA	5.000-19.999 STANOVNIKA	20.000 ILI VIŠE STANOVNIKA
FEDERACIJE I KVAZIFEDERACIJE				
Austrija	55	33	11	1
Belgija	1	11	62	26
Njemačka	54	20	20	6
Španjolska	72	12	11	5
UNITARNE ZEMLJE				
Bugarska	3	17	54	26
Hrvatska	29	42	24	5
Cipar	83	9	6	2
Češka	89	7	3	1
Danska	1	2	5	92
Estonija	5	16	70	9
Finska	15	30	38	18
Francuska¹	85	9	5	1

	MANJE OD 2.000 STANOVNIKA	2.000-4.999 STANOVNIKA	5.000-19.999 STANOVNIKA	20.000 ILI VIŠE STANOVNIKA
Grčka	8	7	35	50
Njemačka	77	15	7	2
Irska	0	0	0	100
Italija	44	26	24	7
Latvija	5	35	40	19
Litva	0	3	27	70
Luksemburg	26	44	25	4
Malta	15	40	40	6
Nizozemska	1	1	21	77
Poljska	1	25	60	14
Portugal	1	14	46	40
Rumunjska	23	53	21	3
Slovačka	84	11	4	2
Slovenija	13	39	40	8
Švedska	0	5	52	42
Ujedinjeno Kraljevstvo	0	0	2	98
EU28	28	19	27	26

Izvor: OECD (2018b).

Zanimljiva je i usporedba Hrvatske u smislu rascjepkanosti sa zemljama jugoistočne Europe (JIE). U tablici 2.8 može se vidjeti kako su zemlje jugoistočne Europe u načelu manje rascjepkane. Prema broju stanovnikasamo Moldavija i Rumunjska imaju manje JLS-ova od Hrvatske, dok je prosječna površina JLS-ova (u kvadratnim kilometrima) manja u Sloveniji.

Tablica 2.8. Niže razine vlasti u zemljama jugoistočne Europe u 2019.

ZEMLJA	BROJ JLS-OVA	PROSJEČNA VELIČI- NA JLS-OVA PREMA BROJU STANOVNIKA	PROSJEČNA POV- RŠINA JLS-OVA U KILOMETRIMA KVADRATNIM	STUPANJ RASCJEP- KANOSTI (PROSJEČAN BROJ JLS-OVA NA 100.000 STANOVNIKA)	RAZINE VLASTI	BROJ JED- INICA DRU- GE RAZINE
Albanija	61	47.054	471	2,13	2	12
BiH	144	24.417	356	4,10	3	11
Bugarska	265	26.038	416	3,84	1	
Hrvatska	556	7.383	102	13,54	2	20
Kosovo	38	46.935	287	2,13	1	
Sjeverna Makedonija	81	25.621	317	3,90	1	
Moldavija	898	3.950	38	253,16	3	32

Crna Gora	25	24.894	552	4,02	1	
Rumunjska	3.181	6.103	75	16,39	2	42
Srbija	145	48.286	609	2,07	2	24
Slovenija	212	9.749	95	10,26	1	
Turska	1.398	59.481	583	1,68	3	793

Izvor: Autori, na temelju podataka NALAS-a (2020.).

Prikazani dokazi potvrđuju da se Hrvatska ne ističe u pogledu rascjepkanosti lokalnih jedinica, i u usporedbi s ostalim zemljama članicama EU-a i u usporedbi sa zemljama jugoistočne Europe. Međutim, ovaj kratak pregled različitih pokazatelja rascjepkanosti prikazan u tablici može biti zavaravajući i zato se podaci trebaju pažljivo tumačiti. Iako omjeri broja JLS-ova po stanovniku ili po jedinici površine mogu biti važni pokazatelji, pitanje rascjepkanosti zapravo je financijsko/fiskalno pitanje financijskog, fiskalnog i administrativnog kapaciteta.¹⁰ Neovisno o tome koliko su JLS-ovi veliki ili mali u smislu broja stanovnika ili površine, ako imaju dovoljno kapaciteta za pružanje javnih usluga i poticanje rasta i razvoja, njihova veličina zapravo nije važna, iako ekonomija razmjera može utjecati na stvaran trošak pružanja javne usluge. Međutim, važno je napomenuti da brojni mali JLS-ovi u Hrvatskoj nemaju te kapacitete te znatan dio njihovih tekućih rashoda odlazi za plaće zaposlenih, što utječe na pitanje njihove korisnosti stanovnicima (tablica 2.9). Čini se da te jedinice nemaju dovoljno kapaciteta za obavljanje osnovnih javnih funkcija, kao ni potencijala za rast i razvoj. Konkretno, njihovi su administrativni kapaciteti slabi i ne mogu podržavati lokalni razvoj (na primjer, kroz strateško planiranje, kapitalna ulaganja i razvoj infrastrukture, digitalizaciju, apsorpciju sredstava EU-a, primjenu naprednih modela financiranja itd.). Pregled nekih aktivnosti koje trenutačno provode JLS-ovi u Hrvatskoj nalazi se u okviru 2.1.

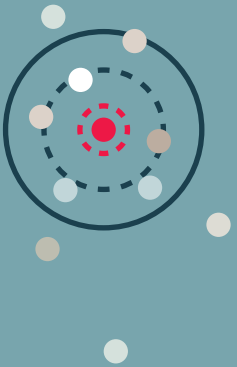
Tablica 2.9. Rashodi za zaposlene u hrvatskim JLS-ovima u 2019.

	OPERATIVNI RASHODI, PO STANOVNIKU	RASHODI ZA ZAPOSLENE, PO STANOVNIKU	RASHODI ZA ZAPOSLENE/ OPERATIVNI RASHODI
Maksimum	13.890,2	4.933,3	53,8 %
Minimum	961,4	106,0	4,5 %
Prosjek	3.341,2	592,2	18,0 %
Medijan	2.783,8	476,6	15,6 %
Standardna devijacija	1.898,2	437,2	8,7 %
Koeficijent varijacije	56,8 %	73,8 %	48,2 %
br. jedinica s omjerom >50 %			2
br. jedinica s omjerom >45 %			7
br. jedinica s omjerom >40 %			16

Izvor: Autori, na temelju podataka Ministarstva financija.

¹⁰ Problem utvrđivanja optimalnog broja JLS-ova može se sagledati i na drugačiji način, i to tako da se odredi optimalna veličina pojedine jedinice. Za detaljniji teorijski pogled na optimalnu veličinu zajednice vidjeti Prilog 4.

Okvir 2.1. Funkcije dodijeljene nižim razinama vlasti u Hrvatskoj



Hrvatski su JLP(R)S-ovi, neovisno o vlastitim prihodima, ovlašteni donositi opće akte o svojoj neovisnoj unutarnjoj organizaciji i organizaciji svojih upravnih tijela te im se daje prilika da surađuju na nacionalnoj i međunarodnoj razini. Općine i gradovi obavljaju poslove od lokalne važnosti, a županije poslove od područne (regionalne) važnosti koje inače ne obavljaju državna tijela (tijela središnje države). To može dovesti do vrlo velikog opsega rashoda i funkcionalne odgovornosti.

Županije obavljaju poslove područnog (regionalnog) značaja, osobito one koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Gradovi i općine u svojem samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima. Konkretno, nadležni su za obavljanje sljedećih poslova: uređenje stanovanja, prostornog i urbanističkog planiranja, komunalnog gospodarstva, brige o djeci, socijalne skrbi, primarne zdravstvene zaštite, odgoja i osnovnog obrazovanja, kulture, tjelesne kulture i sporta, zaštite i unaprjeđenja prirodnog okoliša te civilne i protupožarne zaštite. Ako se samo usporede funkcije gradova i općina propisane zakonom s funkcijama županija, jasno je da postoji preklapanje budući da određenim funkcijama upravlja i lokalna i područna (regionalna) vlast. Sve općine i gradovi mogu obavljati i poslove prenesene iz samoupravnog djelokruga njihove županije ako im županijska vlast osigura potrebna sredstva.

Proces fiskalne decentralizacije (od 2001.) omogućio je JLP(R)S-ovima da (od središnje države) dobiju ovlasti za pružanje i financiranje bitnih decentraliziranih funkcija, koje uključuju zdravstvo, školstvo, socijalnu skrb i vatrogastvo.

Prenošenje novih decentraliziranih funkcija (odgovornosti) na JLS-ove nije obvezno, nego dobrovoljno. To je dovelo do asimetričnog prijenosa, pri čemu su pojedini gradovi i općine nadležni za različite usluge, ali su i neke područne jedinice (županije) i dalje nadležne za pružanje brojnih usluga koje su u drugim područjima ili županijama učinkovito decentralizirane, odnosno preusmjerene na gradove i općine. Samo je mali dio gradova (oko četvrtine) s većim fiskalnim kapacitetima preuzeo sve te opcionalne funkcije. Znatno veći broj gradova i općina (oko polovina svih JLS-ova) preuzeo je odgovornost za vatrogastvo, dok su ostale decentralizirane funkcije uglavnom ostale u nadležnosti 20 županija. JLP(R)S-ovi koji su preuzeli decentralizirane funkcije dobili su sredstva u obliku dodatnog udjela u prihodima od poreza na dohodak i pomoći izravnjanja posebno za tu svrhu (što je detaljnije pojašnjeno u nastavku). Ako JLS-ovi nisu preuzeli nove (opcionalne) decentralizirane funkcije, te poslove obavljaju njihove županije, koje također dobivaju dodatan udio u prihodima od poreza na dohodak za svaku funkciju koju obavljaju u svakom JLS-u. Gradovi i općine koji ne odluče pružati određene vrste usluga zapravo ih prenose na više razine. Možda je najvažniji rezultat javnih politika kad je riječ o tom asimetričnom prijenosu taj što je Hrvatska uistinu pronašla vrlo učinkovit način (ako možda ne i najispravniji) rješavanja problema nedostatnih administrativnih kapaciteta rascjepkanih lokalnih jedinica kako se razmatralo u ovom poglavlju (iako, naravno, rascjepkanost i nedostatak administrativnih kapaciteta nisu uvijek razlog prijenosa na više razine).

Tri su funkcije koje se često prenose na lokalne jedinice, a koje se u Hrvatskoj mogu smatrati prilično centraliziranim: pružanje zdravstvenih usluga, opskrba energijom i potpora razvoju poslovanja. Veća autonomija JLS-ova može se naći i u područjima stanogradnje i komunalne infrastrukture, predškolskog obrazovanja te kulture, sporta i religije. JLS-ovi često povjeravaju pružanje određenog segmenta javnih usluga (komunalnih) posebnim pravnim subjektima (komunalnim poduzećima) koji su obično u cijelosti u njihovu vlasništvu. Komunalne usluge uključuju opskrbu pitkom vodom, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, opskrbu plinom, opskrbu toplinskom energijom, javni prijevoz, odvoz otpada, zbrinjavanje komunalnog otpada, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, tržnice, održavanje groblja i krematorija, obavljanje usluga ispraćaja i ukopa, dimnjačarske poslove i javnu rasvjetu.

Te usluge može pružati trgovačko društvo, javna ustanova ili služba koju osnuje JLS, kao i pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji ili ugovora o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti. Sredstva za obavljanje komunalnih usluga osiguravaju se iz cijene usluga, komunalnih naknada, proračuna JLS-a i drugih izvora u skladu s posebnim propisima. Lokalna komunalna društva pružaju većinu komunalnih usluga u Hrvatskoj (uključujući vodoopskrbu, odvodnju, navodnjavanje, infrastrukturu, energiju i čistoću). Stanogradnja i komunalna infrastruktura, uz rekreaciju, kulturu i religiju, isključivo su funkcije JLS-ova na najnižoj razini vlasti.

Izvor: World Bank (2021.), Izvješće 166109.

Trenutačno u Hrvatskoj ne postoje propisi koji promoviraju, potiču ili nalažu udruživanje nekoliko JLS-ova u svrhu povećanja ekonomije razmjera i administrativnog kapaciteta radi boljeg pružanja lokalnih javnih usluga. Međutim, trenutačno zakonodavstvo omogućuje dvama ili većem broju JLS-ova udruživanje radi pružanja javnih usluga, iako se to posebno poticalo samo za potrebe pripreme projekata koji se financiraju iz EU-a. U tu svrhu JLS-ovi mogu osnovati zajedničko tijelo, upravni odjel ili službu, ili trgovačko društvo, ili mogu zajednički organizirati svoje poslove u skladu s posebnim zakonom. Međusobni odnosi JLS-ova u zajedničkoj organizaciji poslova iz njihova samoupravnog djelokruga uređuju se posebnim sporazumom u skladu sa zakonom i njihovim statutima i općim aktima.

Vodoravna suradnja među JLS-ovima (općinama) u obavljanju pojedinih poslova nije dovoljno raširena u Hrvatskoj. Osnovni je problem što većina općina nema dovoljno sredstava za financiranje razvojnih projekata. To najviše utječe na razvoj ruralnih područja, koja čine oko 90 % teritorija. Dodatni je problem nedostatak suradnje između gradova i općina putem zajedničkih upravnih odjela i sporazuma o suradnji. Tu suradnju treba potaknuti doradom pravnog okvira za suradnju JLS-ova, izradom standardnih sporazuma o suradnji, promicanjem dobrih praksa i dodjelom financijskih poticaja.

03 Kapaciteti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave



Pitanje kapaciteta je višedimenzionalno. Može se odnositi na fiskalni ili financijski kapacitet ili administrativni (kadrovski) kapacitet, ali i na kapacitet povlačenja EU sredstava, uključujući planiranje rashoda za ulaganja u infrastrukturu. Mnogi su razlozi za nedostatak kapaciteta među JLP(R)S-ovima, poput prevelikog broja zaposlenih i neodgovarajućeg obrazovanja ključnih zaposlenika, kao i poteškoća u privlačenju kvalitetnog kadra. Neki su od glavnih uzroka za to rascjepkanost lokalnih jedinica, neoptimalna veličina, neodgovarajući prijenos odgovornosti za financiranje rashoda i nedostatak odgovarajućeg stručnog usavršavanja i/ili potrebnih formalnih standarda sposobnosti. Ovo poglavlje detaljnije obrađuje koncept kapaciteta u Hrvatskoj.

Iako je nedostatak kapaciteta JLP(R)S-ova, posebno onih koji nisu optimalne veličine, općeprihvaćena činjenica, u osnovi ne postoje čvrsti kvantitativni dokazi ili analize koji bi to potvrdili. Kako bi se dobio uvid u različite uključene aspekte, iznose se najvažnije konkretne mjere za većinu značajki kapaciteta JLS-ova, uključujući fiskalne (komponente prihoda po stanovniku), pružanje usluga (rashod po stanovniku za većinu važnih javnih usluga koje se pružaju na nižim razinama vlasti) i administrativne (broj zaposlenika i rashod za njihove plaće). Nedostatak neke od navedenih mjera kapaciteta može rezultirati znatnim problemima u pristupu javnim uslugama.

Fiskalni kapacitet i fiskalne potrebe

Usporedba minimalnih i maksimalnih vrijednosti, kao i koeficijenta varijacije i Gini koeficijenta ukazuje na znatne razlike u prihodima i rashodima po stanovniku, posebno na razini općina (tablica 3.1). Fiskalni kapacitet poravnava se kroz transfere za izravnanje, no upitne su fiskalne potrebe i razine rashoda dostupnih za zadovoljavanje tih potreba. U nastavku se nalazi detaljnija analiza pružanja usluga na nižim razinama vlasti.

Tablica 3.1. Fiskalni kapacitet i fiskalne potrebe JLP(R)S-ova

	VLASTITI PRIHODI	(1) + DIJELJENI PRIHODI	(2) + TRANSFERI ZA IZRAVNANJE	(3) + OSTALI TRANSFERI	RASHODI
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
ŽUPANIJE					
Min., HRK	156,8	352,5	503,5	999,8	1.049,4
Maks., HRK	489,2	956,2	956,2	2.941,7	2.757,0
Raspon (maks.-min.), HRK	332,4	603,7	452,7	1.941,8	1.707,6
Prosjek, HRK	323,4	595,6	660,2	1.392,8	1.382,2
Medijan, HRK	329,2	569,5	628,2	1.275,6	1.288,2
Standardna devijacija, HRK	83,8	156,9	113,3	421,4	376,9
Koeficijent varijacije	25,9 %	26,3 %	17,2 %	30,3 %	27,0 %

	VLASTITI PRIHODI	(1) +DIJELJENI PRIHODI	(2) + TRANSFERI ZA IZRAVNANJE	(3) + OSTALI TRANSFERI	RASHODI
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Gini koeficijent	0,142	0,138	0,088	0,126	0,114
GRADOVI					
Min., HRK	469,5	97,0	2.364,8	2.405,4	2.029,9
Maks., HRK	9.538,8	10.912,2	11.042,2	12.031,3	14.053,9
Raspon (maks.-min.), HRK	9.069,3	9.940,2	8.677,4	9.625,9	12.023,9
Prosjek, HRK	2.440,0	3.803,1	4.571,0	5.401,4	5.316,2
Medijan, HRK	1.584,4	2.887,4	3.817,9	4.821,5	4.695,0
Standardna devijacija, HRK	2.096,6	2.469,5	2.115,6	2.213,5	2.502,8
Koeficijent varijacije	85,9 %	64,9 %	46,3 %	41,0 %	47,1 %
Gini koeficijent	0,429	0,336	0,233	0,218	0,247
OPĆINE					
Min., HRK	104,5	464,5	1.543,7	1.726,0	1.495,4
Maks., HRK	13.934,2	15.855,1	15.855,1	26.749,9	29.477,4
Raspon (maks.-min.), HRK	13.829,7	15.390,6	14.311,4	25.023,9	27.981,9
Prosjek, HRK	1.955,0	2.815,3	3.738,7	4.839,9	4.741,0
Medijan, HRK	991,5	1.792,0	2.872,4	3.847,6	3.758,1
Standardna devijacija, HRK	2.313,3	2.616,7	2.310,6	2.995,4	3.167,8
Koeficijent varijacije	118,3 %	92,9 %	61,8 %	61,9 %	66,8 %
Gini koeficijent	0,523	0,425	0,277	0,281	0,303

Izvor: Autori

Od 2001. godine, JLP(R)-ovi imaju mogućnost dobiti ovlasti za pružanje i financiranje novih decentraliziranih funkcija koje uključuju zdravstvo, obrazovanje, socijalnu skrb i vatrogastvo. JLS-ovi koji žele preuzeti te dobrovoljne zadatke moraju dokazati da imaju dovoljan fiskalni kapacitet za pružanje tih usluga. Kada jedinice ne preuzmu te decentralizirane funkcije, za njih ih provode županije. Rezultat je toga asimetrični prijenos odgovornosti za financiranje rashoda te neke županije moraju pružati mnoge usluge koje su u drugim županijama uspješno decentralizirane. Ta asimetrična raspodjela učinkovit je način (iako ne nužno i najispravniji) rješavanja problema nedostatnih administrativnih kapaciteta mnogih malih, rascjepkanih lokalnih jedinica.

Samo je nekoliko gradova (četvrtina) s višim fiskalnim kapacitetom preuzela te opcionalne funkcionalne poslove. Većinu su tih funkcija preuzele županije i Grad Zagreb (tablica 3.2). Osnovno školstvo decentralizirano je na 35 gradova s najjačim fiskalnim kapacitetima, a i vatrogastvo – javne vatrogasne postrojbe – je decentralizirano na velik broj jedinica. Javne vatrogasne postrojbe obično su u suvlasništvu JLS-ova (gradova i općina) u različitim omjerima i s različitim brojem suosnivača (npr. suvlasnici su Zagorske javne vatrogasne postrojbe 23 JLS-a: šest gradova i 17 općina). Slijedom toga gradovi i općine koji ne odluče pružati određene vrste usluga zapravo ih prenose na više razine (županije).

Tablica 3.2. Decentralizacija nekih javnih funkcija, 2020.

FUNKCIJA	DECENTRALIZIRANA NA
Osnovno školstvo	20 županija i Grad Zagreb, kao i 35 gradova s jačim fiskalnim kapacitetima
Srednje školstvo	20 županija i Grad Zagreb
Socijalna skrb / centri za socijalnu skrb	20 županija i Grad Zagreb
Domovi za starije i nemoćne osobe	* 17 županija i Grad Zagreb
Zdravstvo	20 županija i Grad Zagreb
Vatrogastvo – javne vatrogasne postrojbe	76 javnih vatrogasnih postrojbi u suvlasništvu JLS-ova

Izvor: Odluka o minimalnim financijskim standardima za pojedine javne funkcije (NN 128/2019)

Bilješka: * U trima županijama (Virovitičko-podravska, Zagrebačka, i Krapinsko-zagorska) ne postoje domovi za starije i nemoćne osobe koje je osnovala država ili JLP(R)S.

Jasno je da trenutačno većina gradova i gotovo sve općine nemaju dovoljno fiskalnih kapaciteta za preuzimanje novih decentraliziranih funkcija. Neki JLS-ovi nemaju kapacitete ni za pružanje osnovnih (ključnih) funkcija. Kako bi se dobio uvid u postojeće kapacitete javnih usluga na različitim razinama vlasti, najprije su analizirani rashodi JLP(R)S-ova po stanovniku prema funkcijskoj klasifikaciji. Funkcijska dimenzija rashoda otkriva još očitije razlike među JLP(R)S-ovima (tablica 4.3.). Iznenaduje što je minimalna vrijednost za sve funkcijske komponente rashoda JLS-ova nula. To je uobičajeno za pojedine prirodno centralizirane funkcije (kao što je obrana). Međutim, teško je povjerovati da neki JLS-ovi nemaju rashode za funkcije kao što su opće javne usluge, ekonomski poslovi ili usluge unaprjeđenja stanovanja i zajednice. Moguće je da postoje problemi u evidentiranju tih vrijednosti (rashoda po funkcijskoj klasifikaciji) u nekim JLS-ovima, što opet upućuje na problem slabijih administrativnih kapaciteta.¹¹ Razlike u raspodjeli rashoda po funkcijama manje su izražene na regionalnoj (županijskoj) razini.

¹¹ Ovo treba uzeti u obzir kod tumačenja rezultata i oslanjanja na postojeće analize te provesti detaljnije analize. Važno je upozorenje kvaliteta trenutačno dostupnih podataka.

Tablica 3.3. Deskriptivna statistika podataka o rashodima po funkcijskoj klasifikaciji JLP(R)S-ova po stanovniku u 2018. (u HRK)

	MAKSIMUM	MINIMUM	PROSJEK	MEDIJAN	STANDARDNA DEVIJACIJA	KOEFICIJENT VARIJACIJE
JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE (GRADOVI I OPĆINE)						
GPS	15.242,7	0,0	1.180,8	935,8	1.066,2	90,3 %
DEF	211,5	0,0	2,5	0,0	12,9	507,9 %
POS	2.056,4	0,0	125,6	90,5	140,7	112,0 %
EA	28.563,0	0,0	936,0	615,1	1.551,9	165,8 %
ENV	4.575,0	0,0	234,1	85,1	447,5	191,2 %
HC	9.449,6	0,0	1.184,4	885,2	1.172,9	99,0 %
HLT	408,4	0,0	18,4	2,5	36,0	195,0 %
RCR	6.007,4	0,0	381,3	246,3	529,4	138,8 %
EDU	6.431,5	0,0	281,4	184,8	425,0	151,0 %
SP	10.840,2	0,0	221,1	134,8	500,0	226,1 %
Ukupno	29.477,4	1.465,9	4.565,6	3.699,2	2.944,1	64,5 %
JEDINICE REGIONALNE SAMOUPRAVE (ŽUPANIJE)						
GPS	353,7	125,7	207,9	186,4	65,6	31,6 %
DEF	1,0	0,0	0,1	0,0	0,3	261,9 %
POS	147,0	3,5	17,5	9,4	30,9	176,1 %
EA	1.503,5	61,4	238,7	127,8	339,9	142,4 %
ENV	41,5	0,0	13,5	12,4	11,4	84,4 %
HC	105,7	0,0	22,9	13,1	29,0	126,7 %
HLT	145,1	5,5	39,9	30,8	36,3	90,9 %
RCR	122,5	8,7	47,0	38,3	30,3	64,4 %
EDU	397,9	32,6	197,6	204,2	99,7	50,4 %
SP	74,5	29,2	47,5	43,7	13,9	29,3 %
Ukupno	2.061,2	511,1	832,6	793,3	337,4	40,5 %

Izvor: Izračun autora na temelju podataka iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (obrazac PR-RAS) za 2018.
 Bilješka: GPS: opće javne usluge, DEF: obrana, POS: javni red i sigurnost, EA: ekonomski poslovi, ENV: okoliš, HC: stanovanje i zajednica, HLT: zdravstvo, RCR: rekreacija, kultura i religija, EDU: obrazovanje i SP: socijalna zaštita.

Za jasniju sliku kapaciteta za pružanje usluga na nižim razinama vlasti potrebno je provesti zasebnu analizu za svaku uslugu koja pripada prethodno navedenim općim funkcijama. Najprije je potrebno analizirati funkcijske rashode za županije, gradove i općine kako bi se identificirale najznačajnije stavke rashoda te se za te funkcije radi deskriptivna statistika. Tablica 3.4 pokazuje najvažnije kategorije funkcijskih rashoda za županije, koje uključuju: opće javne usluge, zdravstvo, osnovno i srednje školstvo i socijalnu zaštitu. Udio rashoda za te funkcije u ukupnim funkcijskim rashodima za županije jest gotovo 53 %.

Tablica 3.4. Rashodi za odabrane funkcije za županije, 2018. (kao % ukupnog iznosa)

	OPĆE JAVNE USLUGE	ZDRAVSTVO	OSNOVNO ŠKOLSTVO	SREDNJE ŠKOLSTVO	SOCIJALNA ZAŠTITA
Udio u ukupnom iznosu	26,1	4,1	8,0	8,5	6,1
Kumulativni udio	26,1	30,2	38,2	46,7	52,8

Izvor: Izračun autora na temelju podataka iz Izvještaja o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji (obrazac RAS-funkcijski) za 2018.

Zbog njihove relativne važnosti, kao i zbog činjenice da njihov kumulativni udio i ukupnim funkcijskim rashodima premašuje 50 %, analizirali smo tih pet funkcija kako bismo odredili kapacitete za pružanje usluga po županijama. Podsjetimo, zdravstvo, osnovno i srednje školstvo i socijalna zaštita nove su decentralizirane funkcije (zajedno s vatrogastvom koje je, u smislu decentralizacije, važno za JLS-ove) koje su u velikoj mjeri preuzele županije. Usporedba maksimalnih i minimalnih vrijednosti, kao i koeficijentata varijacije i Gini koeficijentata, otkriva znatne razlike među županijama u rashodima po stanovniku za tri od tih pet funkcija: zdravstvo i osnovno i srednje školstvo (tablica 3.5.).

Tablica 3.5. Deskriptivna statistika podataka o rashodima po stanovniku za odabrane funkcije županija, 2018. (u HRK)

	OPĆE JAVNE USLUGE	ZDRAVSTVO	OSNOVNO ŠKOLSTVO	SREDNJE ŠKOLSTVO	SOCIJALNA ZAŠTITA
Maks.	353,7	145,1	143,9	220,5	74,5
Min.	125,7	5,5	0,0	0,0	29,2
Prosjek	207,9	39,9	49,5	71,8	47,5
Medijan	186,4	30,8	38,2	68,7	43,7
Standardna devijacija	65,6	36,3	45,2	69,2	13,9
Koeficijent varijacije	31,6%	90,9%	91,2%	96,3%	29,3%
Gini koeficijent	0,168	0,431	0,497	0,521	0,158

Izvor: Izračun autora na temelju podataka iz Izvještaja o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji (obrazac RAS-funkcijski) za 2018.

JLS-ovi (gradovi i općine) zbog svojih prirodnih značajki pružaju vrlo različite usluge. Najvažnije su funkcije u pogledu funkcijskih rashoda za gradove i općine opće javne usluge, vatrogastvo, cestovni promet, zdravstvo, sport i rekreacija, kultura, predškolsko obrazovanje, osnovno školstvo, srednje školstvo i socijalna zaštita. Rashodi za te funkcije u 2018. godini iznosili su više od 73 % ukupnih funkcijskih rashoda za gradove i više od 71 % za općine (tablica 3.6.).

Tablica 3.6. Rashodi za odabrane funkcije za JLS-ove, 2018. (kao % ukupnog iznosa)

	GRADOVI		OPĆINE	
	UDIO U UKUPNOM IZNOSU	KUMULATIVNI UDIO	UDIO U UKUPNOM IZNOSU	KUMULATIVNI UDIO
Opće javne usluge	23,6	23,6	25,1	25,1
Vatrogastvo	1,5	25,1	2,7	27,9
Cestovni promet	6,9	31,9	9,2	37,1
Gospodarenje otpadom	2,7	34,7	2,1	39,2
Razvoj zajednice	10,6	45,2	11,8	51,0
Javna rasvjeta	2,3	47,6	3,7	54,6
Zdravstvo	1,3	48,9	0,5	55,1
Sport i rekreacija	6,4	55,3	2,7	57,8
Kultura	3,3	58,6	2,6	60,3
Predškolsko obrazovanje	2,1	60,7	4,1	64,4
Osnovno školstvo	4,9	65,6	1,4	65,9
Srednje školstvo	2,1	67,7	0,4	66,2
Socijalna zaštita	5,6	73,3	5,0	71,2

Izvor: Izračun autora na temelju podataka iz Izvještaja o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji (obrazac RAS-funkcijski) za 2018.

Deskriptivna statistika rashoda po stanovniku za svaku od funkcija prikazanih u tablici 3.6 za gradove može se vidjeti u tablici 3.7. Znatne razlike prisutne su kod svih funkcija, a za neke funkcije u određenim općinama zabilježeni su vrlo mali brojevi. Konkretnije, za većinu funkcija minimalna vrijednost je bila nula – bilo kao rezultat malih kapaciteta za pružanje usluga ili malih administrativnih kapaciteta za odgovarajuće evidentiranje rashoda. Najviši Gini koeficijent zabilježen je za gospodarenje otpadom (0,74), osnovno školstvo (0,77) i srednje školstvo (0,85). Jedan od razloga za tako visoke Gini vrijednosti kod osnovnog školstva jest činjenica

da su neki gradovi preuzeli tu decentraliziranu funkciju i zato (*a priori*) imaju više rashode, ali također su dobili financijski poticaj za to preuzimanje (udio u porezu na dohodak i izravnanja za decentralizirane funkcije). To je posebno važno za vatrogastvo, iako je Gini koeficijent mnogo niži nego za osnovno školstvo.

Tablica 3.7. Deskriptivna statistika rashoda po stanovniku za odabrane funkcije gradova u 2018. (u HRK)

	MAKS	MIN	PROSJEK	MEDIJAN	STANDARDNA DEVIJACIJA	KOEFICIJENT VARIJACIJE	GINI KOEFICIJENT
GPS	10.370,13	186,41	1.082,54	863,68	1.000,31	0,92	0,32
FF	418,61	0,00	95,07	62,15	92,42	0,97	0,48
RT	2.393,84	0,00	401,28	322,04	454,64	1,13	0,56
WM	2.089,36	0,00	143,20	42,02	307,99	2,15	0,74
CD	4.480,03	0,00	519,55	234,97	693,88	1,34	0,63
SL	1.592,96	0,00	154,64	128,14	168,39	1,09	0,44
HLT	204,83	0,00	24,95	8,10	36,80	1,48	0,68
RS	1.353,31	0,00	236,25	162,10	242,09	1,02	0,45
CL	2.996,58	0,00	154,27	80,68	294,79	1,91	0,63
PREE	1.065,91	0,00	84,52	50,38	122,88	1,45	0,62
PRIE	3.059,82	0,00	109,67	32,60	321,14	2,93	0,77
SECE	506,40	0,00	11,96	0,00	47,76	3,99	0,85
SP	866,56	0,00	199,61	154,68	145,30	0,73	0,36

Izvor: Izračun autora na temelju podataka iz Izvještaja o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji (obrazac RAS-funkcijski) za 2018. Bilješka: GPS: opće javne usluge, FF: vatrogastvo, RT: cestovni promet, WM: gospodarenje otpadom, CD: razvoj zajednice, SL: javna rasvjeta, HLT: zdravstvo, RS: sport i rekreacija, CL: kultura, PREE: predškolsko obrazovanje, PRIE: osnovno školstvo, SECE: srednje školstvo i SP: socijalna zaštita.

Gini koeficijenti iz tablice 3.8 potvrđuju znatne razlike u pružanju usluga za općine. Najvažnije razlike bilježe se u rashodima po stanovniku za gospodarenje otpadom (0,85) i srednje školstvo (0,81), ali vrlo velik Gini koeficijenti nalaze se i u zdravstvu (0,77), kulturi (0,77) i razvoju zajednice (0,73). Usporedba minimalnih i maksimalnih vrijednosti potvrđuje postojanje malih općina koje ne mogu pružati osnovne usluge, dok su za općine maksimalne vrijednosti rashoda po stanovniku za mnoge funkcije čak i na višim razinama nego kod gradova (iznimka su gospodarenje otpadom i osnovno i srednje školstvo).

Tablica 3.8. Deskriptivna statistika rashoda po stanovniku za odabrane funkcije za općine u 2018. (u HRK)

	MAKS	MIN	PROSJEK	MEDIJAN	STANDARDNA DEVIJACIJA	KOEFICIJENT VARIJACIJE	GINI KOEFICIJENT
GPS	15.242,75	0,00	1.210,30	978,76	1.085,52	0,90	0,36
FF	2.038,27	0,00	124,80	91,22	143,52	1,15	0,47
RT	9.148,88	0,00	476,06	226,20	821,28	1,73	0,67
WM	2.013,74	0,00	89,65	5,07	248,62	2,77	0,85
CD	8.889,66	0,00	533,39	152,55	995,92	1,87	0,73
SL	3.061,17	0,00	174,92	107,95	240,40	1,37	0,57
HLT	408,36	0,00	16,21	0,00	35,00	2,16	0,77
RS	1.645,77	0,00	109,01	62,58	165,75	1,52	0,59
CL	5.968,96	0,00	124,16	36,00	439,87	3,54	0,77
PREE	3.199,89	0,00	172,37	81,84	264,46	1,53	0,64
PRIE	1.366,24	0,00	48,63	24,35	98,95	2,03	0,67
SECE	314,24	0,00	15,57	0,00	33,66	2,16	0,81
SP	10.840,23	0,00	226,21	126,43	563,77	2,49	0,54

Izvor: Izračun autora na temelju podataka iz Izvještaja o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji (obrazac RAS - funkcijski) za 2018.

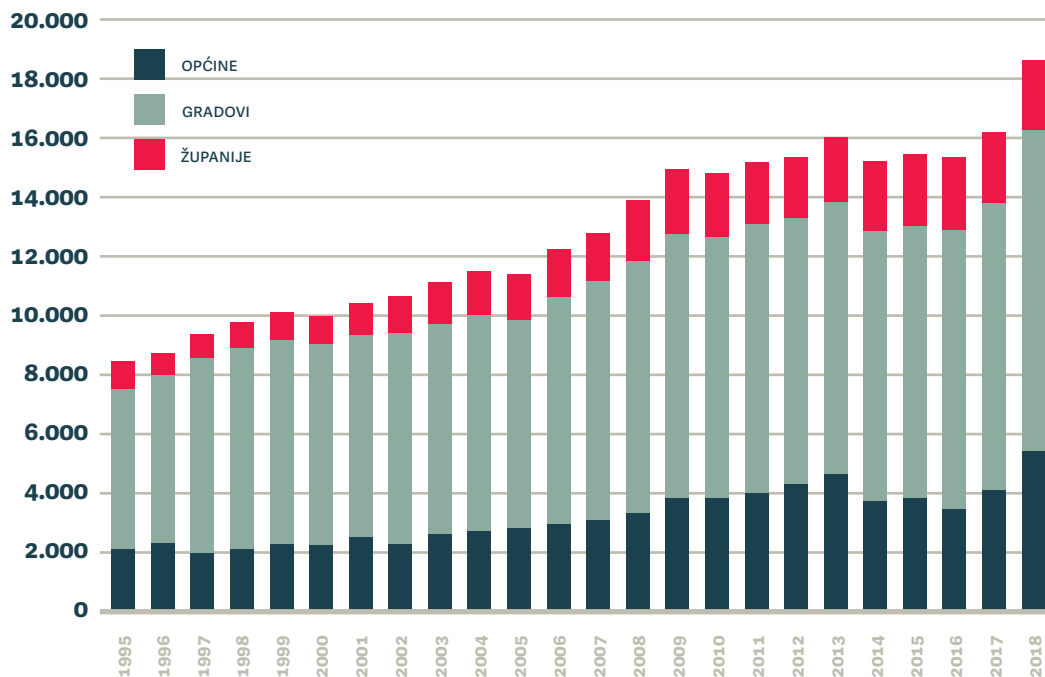
Bilješka: GPS: opće javne usluge, FF: vatrogastvo, RT: cestovni promet, WM: gospodarenje otpadom, CD: razvoj zajednice, SL: javna rasvjeta, HLT: zdravstvo, RS: sport i rekreacija, CL: kultura, PREE: predškolsko obrazovanje, PRIE: osnovno školstvo, SECE: srednje školstvo i SP: socijalna zaštita.

Zanimljivo je primijetiti da je minimalni rashod po stanovniku za sve promatrane funkcije nula. To potvrđuje činjenicu da neke općine nemaju financijske kapacitete za obavljanje jedne ili više promatranih funkcija, iako, kako je prethodno rečeno, možda je razlog i u neodgovarajućim administrativnim kapacitetima za bilježenje transakcija prema funkcijskoj klasifikaciji. Za potrebe dodatnog pojašnjenja procjenjuje se kapacitet zaposlene radne snage u JLP(R)S-ovima.

Kapaciteti radne snage

Broj zaposlenika u tijelima JLP(R)S-ova kontinuirano je rastao s 8.500 u 1995. na 18.700 u 2018. (slika 3.1). Što se tiče općina, 2018. je broj zaposlenika bio 2,6 puta viši nego 1995. godine (u promatranom razdoblju broj zaposlenika porastao je s 2.131 na 5.462), u gradovima 2 puta (povećanje s 5.422 na 10.840), i u županijama 2,5 puta (povećanje s 944 na 2.355).

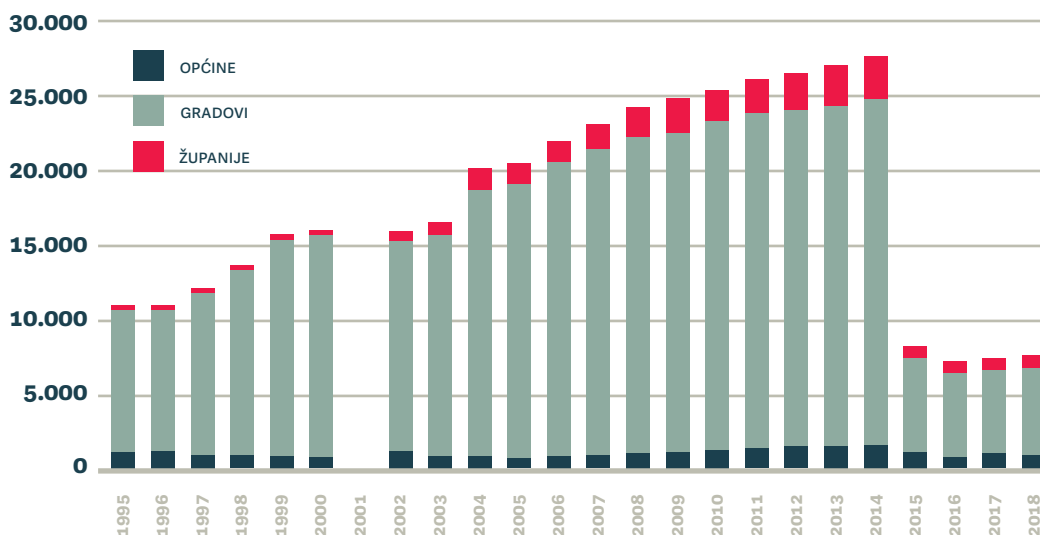
Slika 3.1. Broj zaposlenih u tijelima u razdoblju od 1995. do 2018.



Izvor: Izračun autora na temelju podataka iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (obrazac PR-RAS) za razdoblje 1995. – 2018.

Osim lokalnih zaposlenika administrativnih i profesionalnih tijela, zaposlenici proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna JLP(R)S-ova također su uključeni u pružanje javnih dobara i usluga na lokalnoj razini.¹² Ukupan broj zaposlenih, uključujući one kod korisnika proračuna, povećao se s 10.672 u 1995. na 26.922 u 2014. (slika 3.2). U tom razdoblju broj zaposlenih u općinama povećao se 1,4 puta (s 1.060 na 1.536), u gradovima 2,4 puta (s 9.306 na 22.616) i u županijama 9,1 puta (s 306 na 2.770). Najveći relativni porast u broju ukupnog broja zaposlenih zabilježen je u županijama početkom 2001. godine s početkom procesa fiskalne decentralizacije kada je JLP(R)S-ovima dana mogućnost preuzimanja pružanja i financiranja decentraliziranih funkcija.

¹² Proračunski korisnici jesu državna tijela, ustanove, vijeća manjinske samouprave, proračunski fondovi i mjesna samouprava čiji se rashodi za zaposlene i/ili materijalni rashodi osiguravaju u proračunu JLP(R)S-ova. Proračunski korisnici proračuna JLP(R)S-ova su korisnici koje su osnovali JLP(R)S-ovi, koji se većinom (više od 50 %) financiraju iz proračuna JLP(R)S-ova i koji su navedeni u Registru proračunskih korisnika. To, na primjer, mogu biti muzeji, kazališta, vrtići, škole, ustanove socijalne skrbi i/ili zdravstvene ustanove čiji su osnivači JLP(R)S-ovi i koje su u njihovu većinskom vlasništvu. Izvanproračunski korisnici proračuna JLP(R)S-ova jesu izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju odlučujući utjecaj na upravljanje, kojima su jedan od izvora financiranja doprinosi i/ili namjenski prihodi te koje su navedene u Registru izvanproračunskih korisnika.

Slika 3.2. Broj zaposlenih kod korisnika u razdoblju od 1995. do 2018.

Izvor: Izračun autora na temelju podataka iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (obrazac PR-RAS) za razdoblje 1995. – 2018.

Napomena: Podaci za 2001. nisu dostupni.

Okvir 3.1.

Administrativni kapaciteti i propusti u statistici radne snage nižih razina vlasti



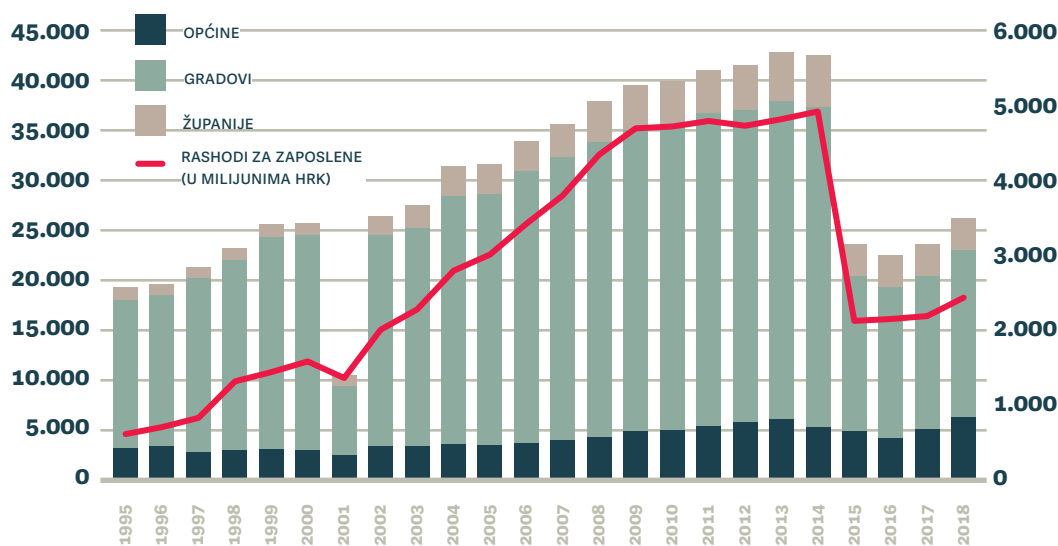
Od 2015. prijenosi sredstava proračunskim korisnicima za plaće više se ne evidentiraju u kategoriji 311 Plaće (bruto), nego u potkategoriji 367 Prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti. Prema tome, promijenio se i način prikazivanja podataka o prosječnom broju zaposlenih u JLP(R)S-u u obrascu PR-RAS (razina 22). U financijskom izvještaju (razina 22) JLP(R)S-ovi su obvezni upisati podatke o prosječnom broju zaposlenih u svojim tijelima (na temelju stanja na početku i na kraju izvještajnog razdoblja te na temelju sati rada), ali ne i podatke o prosječnom broju zaposlenih kod svojih proračunskih korisnika. To je glavni razlog zašto se broj zaposlenih prema evidencijama naglo smanjio 2015. godine.

Međutim, neki JLP(R)S-ovi i dalje prijavljuju potonji broj iako su primili okružnicu MFIN-a s detaljnim uputama o načinu izvještavanja. Na temelju detaljnije analize dostavljenih podataka vidljivo je da 446 od 576 JLP(R)S-ova nije prijavilo broj zaposlenih kod proračunskih korisnika 2018., a čak 130 jest. Za razliku od izvještavanja o financijskim podacima, koji se kontroliraju radi točnosti, informacije o broju zaposlenih nose se u analitičke (statističke) podatke bez kontrole, zbog čega JLP(R)S-ovi mogu unijeti podatke prema vlastitu okvirnom razumijevanju i tumačenju uputa. To je dodatan znak da su administrativni kapaciteti u JLP(R)S-ovima u Hrvatskoj slabi.

JLP(R)S-ovi mogu samostalno odrediti broj upravnih odjela i broj zaposlenih dok god poštuju pravila o utvrđivanju maksimalnog iznosa mase plaća.¹³ Broj zaposlenika JLP(R)S-ova stoga isključivo ovisi o fiskalnim kapacitetima i političkoj volji predstavničkog tijela. Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi utvrđeni su zamjenici i broj članova predstavničkih tijela prema broju građana, a sve ostale odluke o zaposlenima JLP(R)S-ovi donose samostalno.

Ukupni rashodi za zaposlene povećali su se s 527 milijuna HRK u 1995. na 4,9 milijardi HRK u 2014. (slika 3.3.). Za općine se ukupni iznos povećao 4,9 puta (sa 108 milijuna HRK na 527 milijuna HRK), za gradove 7,8 puta (s 476 milijuna HRK na 3,7 milijardi HRK) te za županije 18,1 puta (s 33 milijuna HRK na 603 milijuna HRK). Trend povećanja znatno se intenzivirao od 2001. s procesom fiskalne decentralizacije. Snažno smanjenje rashoda za zaposlene od 2015. može se pripisati promjenama u metodologiji opisanim u okviru 3.1.

Slika 3.3. Ukupan broj zaposlenih u tijelima i kod korisnika u razdoblju od 1995. do 2018.

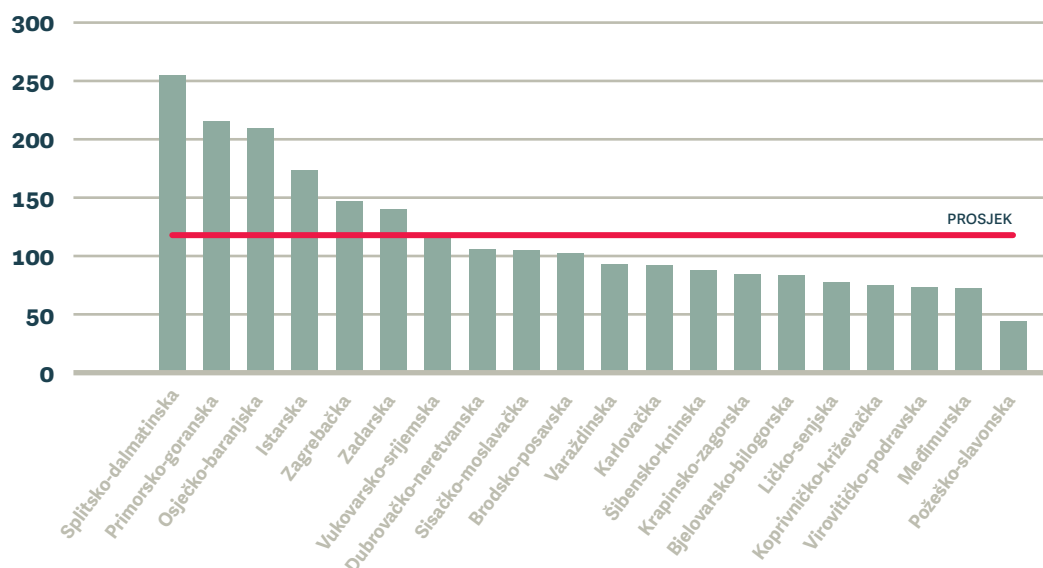


Izvor: Izračun autora na temelju podataka iz Izvješta o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (obrazac PR-RAS) za razdoblje 1995. – 2018.

Broj zaposlenih znatno se razlikuje u JLP(R)S-ovima i čini se da je jedini kriterij za taj broj fiskalni kapacitet JLP(R)S-a. Načelno je pozitivno što JLP(R)S-ovi imaju autonomiju za donošenje takvih odluka, budući da različite strategije koje primjenjuju pridonose pozitivnim učincima decentralizacije. Slika 3.4 prikazuje broj zaposlenih u županijama u 2018.¹⁴ Iako bi sve županije trebale preuzeti slične funkcije, broj zaposlenih varira od 44 u Požeško-slavonskoj do 255 u Splitsko-dalmatinskoj županiji, a prosjek je 118. Grad Zagreb nije uključen u tu analizu budući da ima dualni status (županija i grad) i zbog činjenice što zbog svoje veličine narušava izgled sektora (2018. godine Grad Zagreb je imao gotovo 3.000 zaposlenih).

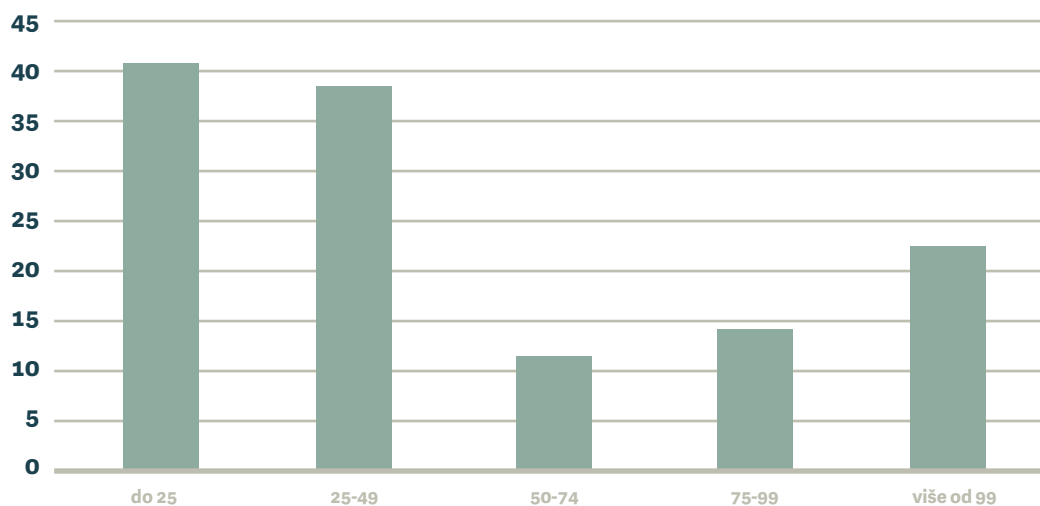
¹³ Za financijsku stabilnost važnija od samog broja zaposlenih je masa plaća. U skladu sa Zakonom o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 28/10) masa sredstava za plaće (tj. masa plaća) zaposlenih u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ne smije iznositi više od 20 % prihoda poslovanja jedinice ostvarenih u prethodnoj godini, umanjnih za prihode od domaćih i stranih pomoći i donacija (osim pomoći za preuzete državne službenike na temelju posebnog zakona), iz posebnih ugovora (sufinanciranje građana za mjesnu samoupravu) te prihode ostvarene po osnovi dodatnog udjela u porezu na dohodak i pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija.

¹⁴ Najprije se iskazuju usporedbe u nominalnom iznosu, kasnije se normaliziraju dodavanjem stanovništva.

Slika 3.4. Broj zaposlenih u županijama u 2018.

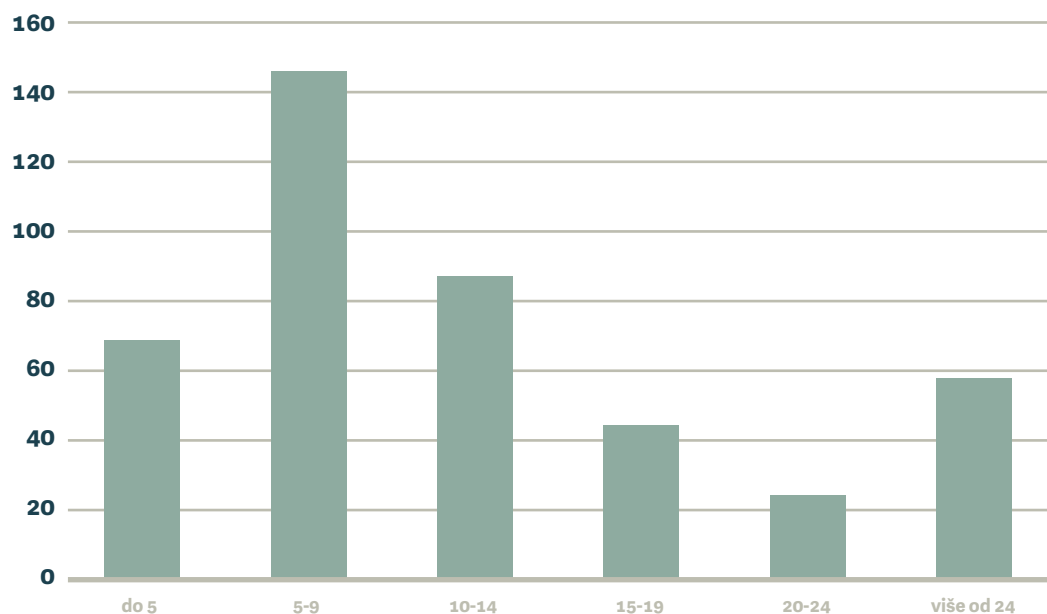
Izvor: Izračun autora na temelju podataka iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (obrazac PR-RAS) za 2018.

Slično tome, broj zaposlenih u gradovima varira od nula (u Ludbregu) do 494 u Rijeci (slika 3.5). Većina gradova ima do 50 zaposlenih (79 od 126 gradova), 25 gradova ima od 50 do 99 zaposlenih, dok 22 grada imaju više od 99 zaposlenih.

Slika 3.5. Gradovi po broju zaposlenih (bez Zagreba) u 2018.

Izvor: Izračun autora na temelju podataka iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (obrazac PR-RAS) za 2018.

Broj zaposlenih u općinama varira od nula (u nekoliko općina) do 72 zaposlena u Čemincu (slika 3.6). Međutim, većina općina ima do 10 zaposlenih (215 od 429 općina), 157 općina ima između 10 i 24 zaposlenih, a 57 općina ima 25 zaposlenih i više. Čak 68 općina ima manje od pet zaposlenih; od tih 41 ima manje od četiri, a 17 manje od tri, šest manje od dva zaposlenika i pet manje od jednoga.

Slika 3.6. Općine po broju zaposlenih u 2018.

Izvor: Izračun autorâ, na temelju podataka iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (obrazac PR-RAS) za 2018.

Zato se u nastavku broj zaposlenih promatra i u relativnom broju, razlikujući pritom tri skupine JLS-ova: općine, gradove i veće gradove.¹⁵ Veliki su gradovi u 2018. godini zapošljavali 6.708 ljudi (36 % svih zaposlenih u JLP(R)S-ovima) i na taj su rashod potrošili više od milijarde kuna, što je 42 % ukupnog iznosa za sve JLP(R)S-ove (tablica 3.9). Zbog njihova statusa, opsega odgovornosti i dominantnog udjela u ukupnom broju zaposlenih i ukupnim rashodima trebalo bi istražiti zašto se broj zaposlenih u velikim gradovima razlikuje od promatranih skupina JLS-ova (ostalih gradova i općina). Zbog navedenih razloga Grad Zagreb nije uključen u analizu.

Tablica 3.9. Broj zaposlenih i rashodi za zaposlene u velikim gradovima i županijskim sjedištima u 2018.

GRAD	ŽUPANIJSKO SJEDIŠTE	ZAPOSLENI U TIJELIMA	ZAPOSLENI NA 1000 STANOVNIKA	RASHODI (U HRK)	RASHODI PO STANOVNIKU (U HRK)
Bjelovar	Da	81	2,0	14,9	370,7
Čakovec	Da	49	1,8	11,2	415,0
Dubrovnik	Da	253	5,9	43,0	1.008,2
Gospić	Da	84	6,6	8,6	677,8

¹⁵ Zakonom o Izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 129/05) iz 2005. status velikog grada daje se svim onim jedinicama lokalne samouprave koji su i gospodarski, financijski, kulturni, zdravstveni, prometni i znanstveni razvojni centri šire okoline i koji imaju više od 35.000 stanovnika. Velikim gradovima i gradovima koji su županijska sjedišta (dalje u tekstu: veliki gradovi) povjereni su dodatni poslovi (u usporedbi s ostalim gradovima) uključujući: održavanje javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola i ostale radnje u vezi s izgradnjom i provođenjem prostornih planova.

GRAD	ŽUPANIJSKO SJEDIŠTE	ZAPOSLENI U TIJELIMA	ZAPOSLENI NA 1000 STANOVNIKA	RASHODI (U HRK)	RASHODI PO STANO- VNIKU (U HRK)
Karlovac	Da	136	2,4	18,3	328,2
Kaštela	Ne	185	4,8	20,4	526,9
Koprivnica	Da	100	3,2	11,7	377,7
Krapina	Da	24	1,9	3,4	273,2
Osijek	Da	220	2,0	32,7	302,3
Pazin	Da	42	4,9	5,5	632,6
Požega	Da	121	4,6	9,8	373,8
Pula	Ne	178	3,1	26,4	459,5
Rijeka	Da	494	3,8	66,1	514,1
Samobor	Ne	81	2,2	14,1	374,1
Sisak	Da	118	2,5	13,8	288,2
Slavonski Brod	Da	94	1,6	12,6	212,5
Split	Da	448	2,5	66,7	374,4
Šibenik	Da	178	3,8	17,7	381,1
Varaždin	Da	115	2,4	18,0	383,4
Velika Gorica	Ne	168	2,6	20,9	328,5
Vinkovci	Ne	140	4,0	15,2	430,6
Virovitica	Da	87	4,1	9,5	444,0
Vukovar	Da	143	5,2	14,1	510,4
Zadar	Da	202	2,7	27,2	361,9
Zagreb	Da	2.967	3,8	522,3	661,1
Ukupno		6.708	3,3	1.024	507,3

Izvor: Izračun autorâ, na temelju podataka iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (obrazac PR-RAS) za 2018.

Kako bi se prikazale razlike u relativnom omjeru, tablica 3.10 nudi sumarnu statistiku za zaposlene u različitim kategorijama JLS-ova promatranim u nominalnom (apsolutnom) smislu, ali i u iznosu na 1.000 stanovnika. Uočava se iznenađujuće velik broj zaposlenih na 1.000 stanovnika u općinama. Najveći broj zabilježen za općine je u općini Lovas (32,9), za velike gradove Gospić (6,6) i za ostale gradove Imotski (13,6). Medijan uglavnom potvrđuje činjenicu da u relativnom smislu (na 1.000 stanovnika) općine zapošljavaju nešto manje ljudi od gradova općenito, ali mnogo manje od velikih gradova. To možda pokazuje da broj zaposlenih ovisi o broju stanovnika i u konačnici i o fiskalnim kapacitetima JLP(R)S-ova. Međutim, kada se postigne određena razina zaposlenosti, broj zaposlenih ne raste proporcionalno s rastom broja stanovnika. Drugim riječima, postoje očiti fiksni troškovi u pogledu broja zaposlenih za određene funkcije i stoga se ne očekuje rast iznad nekog minimalnog praga.

Tablica 3.10. Sumarna statistika zaposlenih u JLS-ovima u 2018.

		OPĆINE	GRADOVI	VELIKI GRADOVI	OSTALI GRADOVI
BROJ ZAPOSLENIH	Minimum	0,0	0,0	24,0	0,0
	Maksimum	72,0	494,0	494,0	151,0
	Prosjek	12,8	62,2	155,9	40,2
	Medijan	9,0	34,0	128,5	29,0
BROJ ZAPOSLENIH NA 1000 STANOVNIKA	Minimum	0,0	0,0	1,6	0,0
	Maksimum	32,9	13,6	6,6	13,6
	Prosjek	5,5	4,2	3,4	4,4
	Medijan	3,5	3,6	2,9	3,7

Izvor: Izračun autora na temelju podataka iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (obrazac PR-RAS) za 2018.

Mnoge općine nemaju svoje proračunske korisnike, a u nekim općinama sve administrativne usluge pruža jedan ili dvoje zaposlenih. Administrativni kapaciteti tih JLS-ova neodgovarajući su i nedovoljni za redovito operativno i financijsko upravljanje. U takvim okolnostima upitno je može li se provesti daljnja decentralizacija budući da općine s malim brojem zaposlenih, malim brojem stanovnika i ograničenih fiskalnih kapaciteta ne mogu preuzeti ili obavljati javne funkcije i pružati kvalitetne javne usluge.

Posljedice nedostatka administrativnih kapaciteta nadilaze pružanje usluga. Nedovoljni administrativni kapaciteti i slab potencijal za sufinanciranje također su ometali apsorpciju sredstava iz EU fondova. Kako bi riješilo problem sufinanciranja, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije (MRRFEU) pruža izravnu administrativnu pomoć za sufinanciranje provedbe EU projekata i na lokalnoj i na regionalnoj razini. Međutim, ojačani administrativni (kadrovski) kapaciteti ne osiguravaju kontinuirani priljev visokokvalitetnih projekata. Hitno su potrebni znatni naponi za povećanje apsorpcijskog kapaciteta JLP(R)S-ova, jer bi niže razine vlasti trebale biti bitan (ako ne i glavni) pokretač kapitalnih ulaganja u Hrvatsku. Iako se problem nedostatka administrativne sposobnosti može tretirati na više načina, funkcionalno i stvarno spajanje JLS-ova moglo bi se pokazati najbržim i najučinkovitijim rješenjem. Od mnogih različitih prednosti takvih inicijativa, specijalizacija zaposlenika koji trenutačno obavljaju mnogo različitih zadataka u mnogim malim JLS-ovima zasigurno bi bila među najvažnijima.

Dakle:

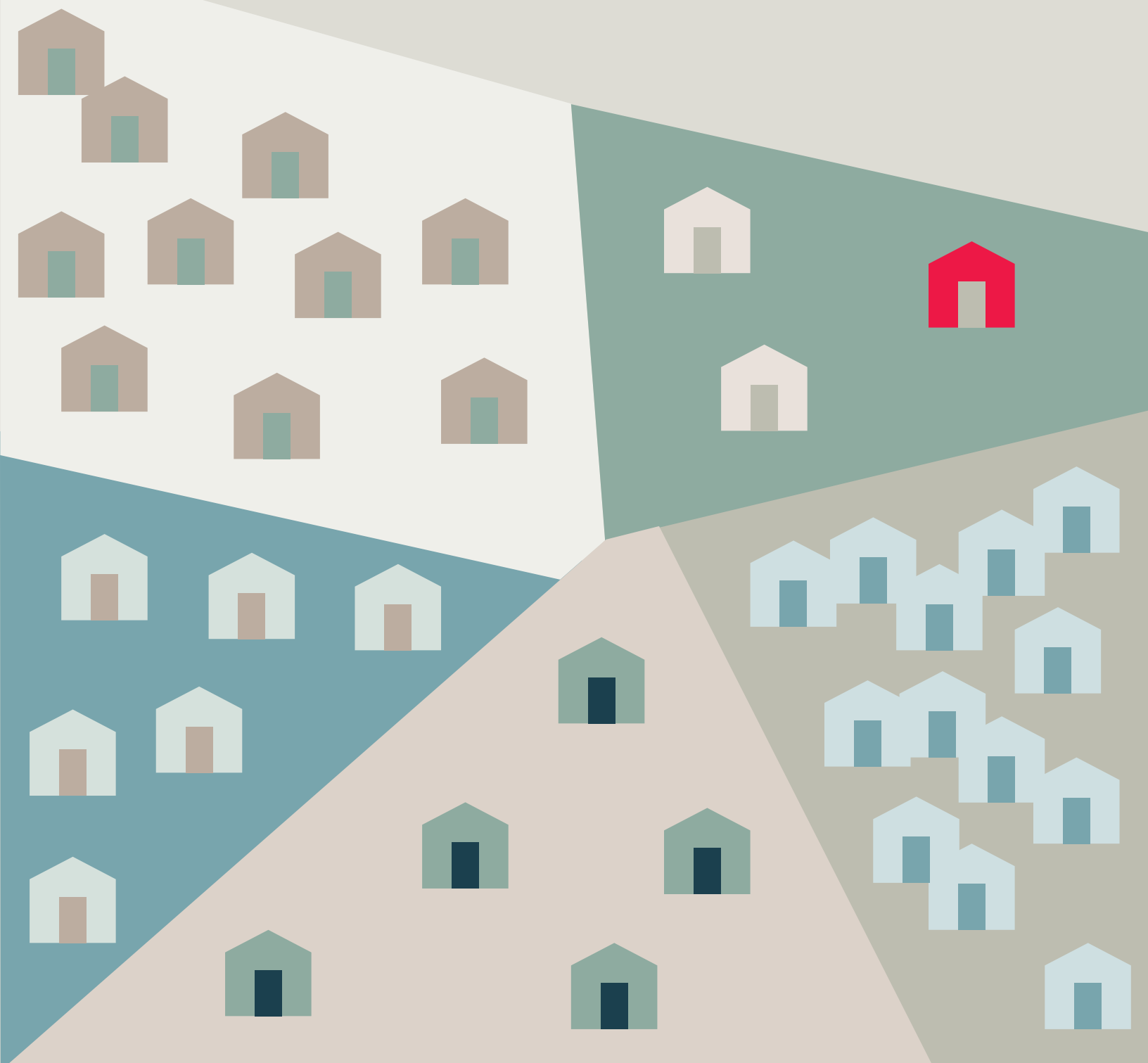
- **Pitanje kapaciteta je višedimenzionalno.** Može se odnositi na mnoge različite aspekte rada JLS-ova i može imati različita ishodišta. Među najpoznatijim i svakako najvažnijim u Hrvatskoj su fiskalni kapaciteti, kapaciteti za pružanje usluga i administrativni kapaciteti.
- **Određeni JLS-ovi imaju znatne nedostatke u nekim ili svim promatranim aspektima.** Mnoge općine u Hrvatskoj nemaju svoje korisnike proračuna, a u nekim općinama administrativne usluge pruža jedan ili dvoje zaposlenika.

- **Većina gradova i gotovo sve općine imaju nedostatne fiskalne kapacitete za preuzimanje novih decentraliziranih funkcija.** Neki JLS-ovi s malim brojem zaposlenih, malim brojem stanovnika i s ograničenim fiskalnim kapacitetima ne mogu preuzeti obavljanje javnih funkcija i pružanje čak ni osnovnih (ključnih) javnih usluga.
- **Nedostatak kapaciteta utječe na lokalno pružanje usluga.** Nedostatak kapaciteta, koje je djelomično uzrokovala rascjepkanost, znatno utječe na pružanje javnih dobara i usluga i na sposobnost privlačenje sredstava iz fondova EU-a, uključujući kapacitete za planiranje i provođenje ulaganja u infrastrukturu.
- **Zemlje diljem svijeta poduzimaju razne mjere kako bi riješile problem nedostatka kapaciteta.** U mnogim slučajevima pokušale su postići dovoljnu razinu kapaciteta uz teritorijalnu integraciju malih jedinica u veće ili uz dijeljenje sredstava i zajedničko pružanje usluga. U sljedećim poglavljima opisana su neka od tih rješenja i načini na koje se mogu provesti.

04

Međunarodno iskustvo u rješavanju problema rascjepkanosti općina i nedostatka kapaciteta

53



Iako postojanje velikog broja relativno malih općina u nekim zemljama, kao što su Francuska, Italija, Španjolska ili Švicarska, ima svoje povijesne razloge, u drugim je zemljama taj problem novijeg datuma. Na primjer, Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj iz 1992. država je podijeljena na 21 županiju, uključujući Grad Zagreb, 69 gradova i 421 općinu te je ukinuto postojećih 114 općina iz bivše države. Broj JLP(R)S-ova u Hrvatskoj povećao se na ukupno 556 JLS-ova (gradova i općina) do 2020., dok se broj županija nije mijenjao. Slično tome, u Mađarskoj je 90-ih godina 20. stoljeća uspostavljeno više od 3.000 općina. Međutim, druge istočnoeuropske zemlje, kao što je Bugarska, nisu zabilježile slična povećanja u vremenu tranzicije. U zemljama izvan Europe, kao što su Indonezija i Peru, brzo povećanje broja općina može se pratiti kroz znatne poticaje za rascjepkanost općina skrivene u sustavu transfera u kojem se jednaki minimalni iznosi dodjeljuju svim općinama.

Različite empirijske studije izrađene u brojnim zemljama pokazuju da je za većinu javnih usluga koje se pružaju na lokalnoj razini u prosjeku optimalno potrebno najmanje 10.000 stanovnika, iako se taj broj razlikuje ovisno o vrsti usluge.¹⁶ Za mali broj javnih usluga (npr. gradski promet i razvoj *brownfield* područja) optimalni minimalni broj stanovnika može dosegnuti do 100.000 stanovnika, a za druge (npr. osnovno školstvo) to može biti samo 5.000. Problem rascjepkanosti općina obično nije u prosječnoj veličini lokalnih jedinica, nego u tome da u brojnim slučajevima, kao što je Hrvatska, ta prosječna vrijednost prikriva činjenicu da znatan postotak općina nije optimalne veličine i osim što imaju mali broj stanovnika često imaju i manjak administrativnih i fiskalnih kapaciteta.

Ovo poglavlje daje odabrane i relevantne primjere iz drugih zemalja kako bi pokazali (i) što su te druge zemlje učinile (glavni elementi i sadržaj reforme), i (ii) kako su to učinile (postupak i poduzeti koraci), uključujući informacije o mogućim okvirima koje vlada RH može upotrijebiti za organiziranje i ustroj reforme.

4.1. Glavni elementi i sadržaj reforme u međunarodnoj praksi

Različite zemlje primijenile su razna rješenja tog problema, a uspjeh je bio neujednačen.

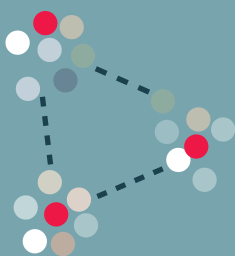
Pristupi su uključivali zajedničko pružanje usluga, spajanje ili pripajanje, i još razna rješenja između. Kako bi dobilo jasnu sliku o različitim pristupima za rješavanje problema rascjepkanosti, Udruženje mjesnih jedinica Queenslanda, lokalno udruženje u državi Queensland, Australija, osnovano za potrebe 77 državnih vijeća, razvilo je opsežnu taksonomiju mogućih modela koji pružaju dobar sažetak mogućih rješenja:

- *spajanje/pripajanje*, gdje se dva ili više subjekata spajaju u jednu veću lokalnu upravu
- *znatna izmjena granica*, u kojoj se mijenja prostorno područje općinskih ovlasti, ali postojeće strukture vlasti ostaju nepromijenjene
- *dijeljenje resursa uz sporazume o pružanju usluga*, u kojem jedna jedinica provodi određene funkcije za ostala mjesna vijeća, poput regionalnog gospodarenja otpadom
- *zajedničko pružanje usluga* uz uspostavu subjekata na razini sustava, kao kod postupaka javne nabave (LGAQ 2005.).

¹⁶ Vidjeti, na primjer, Lago-Penas i Martinez-Vazquez (2013.).

Ta rješenja nisu konačan popis svih mogućih modela. Primjerice, postoje drugi modeli u kojima JLS-ovi dijele sve funkcije, ali zadržavaju svoju političku neovisnost (popis zajedničke administracije). Međutim, taksonomija pomaže razlikovati dva koncepta: onaj u kojem se smanjuje broj JLS-ova i drugi u kojem struktura JLS-a ostaje netaknuta, ali uz promoviranje suradnje u transformaciju pružanja usluga. Međunarodno iskustvo pokazuje da iako su se neke zemlje odlučile za spajanje, ostale zadržavaju visok stupanj rascjepkanosti s alternativnim pristupima koji postižu pozitivne ishode.

Okvir 4.1. Pripajanje sela u Ukrajini



U Ukrajini zajednice mogu pokrenuti proces dobrovoljnog pripajanja ako su njihovi teritorij (1) susjedni (2) smješteni unutar jedne oblasti, i (3) imaju određene povijesne, prirodne, etničke, kulturne ili druge povezujuće značajke. Proces mogu pokrenuti članovi zajednice ili jedinice lokalne zajednice, ali su predmet javne rasprave i trebaju ga odobriti sva uključena mjesna vijeća. Pripajanje također može biti predmet lokalnih referenduma i treba ga odobriti vijeće oblasti. Kako bi potaknula pripajanje, svaka oblast treba sastaviti „plan za iduće razdoblje“ (engl. *perspective plan*) za stvaranje djelotvornih teritorijalnih zajednica, koji odobrava relevantno vijeće oblasti i Kabinet ministara Ukrajine. Ti planovi izrađuju se prema metodologiji koju propisuje Ministarstvo regionalnog razvoja koja je odobrena u travnju 2015. godine odlukom Kabineta. abineta. Kako je zamišljeno, planovi trebaju odrediti najveća sela ili gradove podređene *raionu* (oblasti) unutar svakog *raiona*. To bi bili centri novih pripojenih zajednica. Sve *hromadas*, ili općine, unutar 25 kilometara od tog centra bile bi ciljane općine za pripajanje. U slučaju da se ne odredi centar, centrom se proglašava *hromada* s najviše djece.

Izvor: Svjetska banka (2017).

Jedna od glavnih mogućnosti za rješavanje problema rascjepkanosti općina jest promicanje s pomoću poticaja, dobrovoljnog spajanja ili pripajanja manjih općina većima. Međunarodno iskustvo pokazuje da taj pristup općenito nije baš bio uspješan, iako ima iznimki (vidjeti okvir 4.1 za nedavno iskustvo u Ukrajini). Programi bi mogli uključivati uvođenje ili jačanje poticaja za pripajanje malih općina kako bi se postiglo učinkovitije pružanje javnih usluga. Međutim, europske zemlje kao što su Francuska, Španjolska ili Italija, koje su tijekom povijesti imale visok stupanj rascjepkanosti lokalnih jedinica, godinama su ispitivale tu mogućnost uz minimalne rezultate, i kad su nudile znatne porezne povlastice. Jedan je razlog politička ekonomija tog procesa. Lokalno izabrani dužnosnici obično se izrazito opiru gubitku svojih poslova i položaja, dok se građani, često opravdano, boje gubitka zastupljenosti i odgovornosti nakon pripajanja većoj, ponekad udaljenijoj općini. Ukratko, iz međunarodnog iskustva može se naučiti kako dobrovoljno spajanje općina obično nije učinkovito rješenje.

Proces se dodatno može ublažiti ako se reforme općina povežu s institucionalnim promjenama. Važan primjer ovog pristupa oslanja se na kombinaciju teritorijalnih i decentralizacijskih reformi, koje podrazumijevaju prijenos novih odgovornosti i financijskih sredstava spojenim općinama. Te dvije sastavnice neodvojivo su povezane budući da teritorijalnu reformu u nekoj mjeri pokreće decentralizacijska reforma (Swianiewicz, Gendzwil i Zardi 2017.).

Rješenje može biti i zakonom naložiti spajanje općina koje nisu optimalne veličine. Posljednjih je desetljeća velik broj zemalja provelo tu mjeru, uključujući Ujedinjeno Kraljevstvo i većinu nordijskih zemalja, kao što su Danska, Švedska i Finska, i u novije vrijeme, nakon ekonomske krize, zemlje kao što su Grčka i Italija. Te se mjere ponekad uvode odjednom ili u dvije faze; najprije se omogućuje dobrovoljno spajanje ili pripajanje (često uz poticaje), nakon čega slijedi konačno prisilno ujedinjenje. Iako su prisilna spajanja u velikom broju zemalja prihvaćena kao rješenje povijesnih problema, u brojnim slučajevima rezultati nisu uvijek pozitivni. U nekim je zemljama formiranje većih jedinica dovelo do povećanja troškova upravljanja novim subjektima, djelomično zbog nekonsolidiranja poslova, a djelomično zbog uvođenja većih plaća i standarda nego prije konsolidacije. Prisilnim spajanjima može se ograničiti i iskorištavanje prednosti decentralizacije, ne samo veći stupanj zastupljenosti i odgovornosti koji decentralizacija često pruža, nego i bolja usmjerenost javnih usluga na različite preferencije u različitim jedinicama, čime se općenito poboljšava društveno blagostanje. Ukratko, i ako su politički izvediva, prisilna spajanja moraju se razmotriti sa stajališta pojedinačnih troškova i koristi kako bi se osigurale stvarne uštede u upravljanju javnim uslugama.

4.2. Provedba reformi u međunarodnoj praksi

Proces planiranja teritorijalne reforme takvih razmjera treba započeti određivanjem faza, koraka i elemenata uspjeha. Na temelju iskustva, postoje primjeri takva strateškog planiranja i mogu služiti Vladi RH u pripremi strateškog plana. Međutim, u praksi su potrebne znatne prilagodbe i promjene u provedbi zbog lokalnih uvjeta. U ovom poglavlju nalaze se vodič prema mogućoj strategiji, s naglaskom na procesima uključenim u nekoliko relevantnih primjera iz drugih zemalja.

Idealan proces zabilježen je u različitim međunarodnim iskustvima. U širem smislu, sustavni pristup teritorijalnoj reformi može pratiti korake prikazane na slici 4.1, koja predlaže 15 faza u procesu pripreme i provedbe reforme. U idealnim uvjetima proces bi se provodio kronološki, ali u stvarnosti mnogi su koraci snažno isprepleteni ili se trebaju provoditi istovremeno. Ponekad je potrebno učiniti nekoliko koraka unatrag i vratiti se u prethodnu fazu.

Slika 4.1. Proces provedbe teritorijalne reforme

Izvor: Autori, na temelju Swianiewicz, Gendiwil i Zardi (2017.).

Planiranje uključuje uzimanje u obzir svih elemenata reforme koji su primijenjeni u drugim zemljama. Neki ključni sastojci koji bi mogli biti od pomoći Vladi Republike Hrvatske u planiranju i provedbi uspješne reforme sistematizirani su na slici 4.2.

Slika 4.2. Ključni čimbenici za uspješnu teritorijalnu reformu

Izvor: Autori, na temelju Swianiewicz, Gendiwil, i Zardi (2017).

SPAJANJE/PRIPAJANJE

U razdoblju od 1990. do 2014. mnoge zemlje članice EU-a smanjile su broj općina. Tablica 4.1 prikazuje relativne promjene u broju općina – u nekim slučajevima smanjenja su minimalna, u nekima znatna. Nisu sve zemlje imale jednak proces, a u ovom poglavlju istaknut ćemo samo neke primjere.

Tablica 4.1. Relativna promjena broja općina u zemljama članicama EU-a (1990=100)

	1990.	1994.	1998.	2002.	2006.	2010.	2014.
Austrija	100	101	101	101	101	101	101
Belgija	100	100	100	100	100	100	100
Bugarska	100	91,4	93,9	94,6	94,6	94,6	94,6
Hrvatska	100	290	317	320	323	323	323
Cipar	100	100	100	100	99,7	99,7	100
Češka	100	152	152	153	152	152	153
Danska	100	100	100	100	98,2	35,6	35,6
Estonija	100	99,6	96,9	94,5	89	88,6	83,5
Finska	100	98,9	98,3	97,4	93,7	74,3	69,6
Francuska	100	99,9	100	100	100	100	100
Njemačka	100	99,6	88,8	83,2	76,5	74,4	69,1
Grčka	100	99,9	17,4	17,4	17,5	17,5	5,49
Mađarska	100*	102	102	102	103	103	103
Irska	100	101	101	101	101	101	27,4
Italija	100	100	100	100	100	100	99,7
Latvija	100	99,1	98,8	95,6	92	20,6	20,8
Litva	100	100	100	103	103	103	103
Luksemburg	100	100	100	100	98,3	98,3	89,8
Malta	100	100	101	101	101	101	101
Nizozemska	100	94,6	81,5	73,8	68,2	64,1	60
Poljska	100	104	104	105	104	104	104
Portugal	100	100	101	101	101	101	101
Rumunjska	100	100	100	101	108	108	108
Slovačka	100	101	102	102	102	102	102
Slovenija	100	255	327	329	356	356	360
Španjolska	100	100	100	100	100	109	100
Švedska	100	101	101	102	102	102	102

Izvor: Autori, na temelju Swianiewicz, Gendiwil i Zardi (2017.).

Bilješka: * (1989.).

U nekim zemljama provedena je ozbiljna reforma i postignuti su znatni rezultati. Primjeri Grčke, Latvija, Estonije i Norveške posebno su zanimljivi.

Grčka je jedna od zemalja koja je očito primijenila reformu teritorijalnog pripajanja (Swianiewicz, Gendiwil i Zardi 2017.). Proces u toj zemlji imao je dvije faze: prva faza dogodila se 1998. godine, a druga, radikalnija, 2011. godine. Kumulativna promjena proizašla iz tih dvaju reformnih valova smanjila je broj jedinica lokalne uprave gotovo za faktor 20. Grčka teritorijalna reforma

(2011.) obilježena je uvođenjem praga broja stanovnika od 10.000. Taj kriterij kombinirao se s funkcionalnim i geografskim kriterijima, što je dovelo do iznimki u nekim kategorijama općina:

- Dodani kriterij bilo je pravilo „jedan otok – jedna općina“ uz iznimku za nekoliko najvećih otoka.
- Za metropolitiska (gusto naseljena) područja prag za minimalni broj stanovnika bio je čak i viši (25.000).
- Kriterij broja stanovnika nije bio primijenjen na rijetko naseljena planinska područja.

Donošenjem Zakona o administrativno teritorijalnoj reformi (Dillinger, Zeikate i Draugelis 2003.; Swianiewicz, Gendiwil i Zardi 2017.) Latvija je 1998. godine potaknula pripajanje malih jedinica. Zakon propisuje cilj reforme: „uspostaviti administrativna područja s lokalnom (i regionalnom) samoupravom koja se gospodarski može razvijati i koja može stanovnicima pružati kvalitetne usluge“. Zakonom je predviđeno uspostavljanje vijeća koje bi koordiniralo aktivnosti, nazvano Vijeće za teritorijalnu reformu, koje je sastavljeno od predstavnika Unije jedinica lokalne i regionalne samouprave i središnje države. Predviđeno je da Uprava za lokalnu samoupravu pod Ministarstvom nadležnim za državnu i općinsku reformu predvodi aktivnosti. Teritorijalna reforma trebala se temeljiti na: (i) dugoročnom planu razvoja općine; (ii) odnosu između broja stanovnika i površine područja, s indeksima gospodarskog razvoja; (iii) osnovicu prihoda; (iv) razinu infrastrukture potrebne za provođenje općinskih funkcija; (v) demografska obilježja; (vi) gospodarsko, geografsko i povijesno jedinstvo; (vii) dostupnost općinskih usluga; i (viii) ostale uvjete.

Međutim, prva faza latvijske teritorijalne reforme nije bila uspješna (vidjeti tablicu 3.1) kao ona iz 2009., kada je Latvija smanjila broj općina s 550 na 119. Jedan od argumenata za reformu bilo je povećanje kapaciteta lokalnih samouprava za pružanje velikog broja javnih usluga (Vilka i Seimuskane 2012.). Spajanje općina popraćeno je prijenosom funkcija javnog prijevoza s oblasti na općine. Udio općinske potrošnje u BDP-u povećao se s 9 % u 2005. na 12 % u 2010. (da bi se ponovo smanjio na 9,2 % u 2015.). Ovaj primjer pokazuje da je postizanje širokog konsenzusa o teritorijalnoj reformi vrlo teško ili čak nemoguće. Unatoč uspjehu, udruživanje lokalnih jedinica podržalo je samo dobrovoljna spajanja lokalnih jedinica i, u konačnici, 32 stare općine podnijele su žalbu Ustavnom sudu i zatražile obustavu reforme.

U novije vrijeme Estonija je također provela uspješnu teritorijalnu reformu. Proces je opisan u okviru 4.2. Estonija je donijela Zakon o administrativnoj reformi. Tim se zakonom definiraju postupci za izmjenu administrativno-teritorijalne organizacije ruralnih općina i gradova kako bi se: povećao kapacitet lokalnih jedinica za pružanje kvalitetnih javnih usluga, iskoristili regionalni preduvjeti za razvoj, povećala konkurentnost te osigurao kontinuirani regionalni razvoj. Kako bi se ciljevi reforme ostvarili, prednost je dana uspostavljanju lokalnih jedinica s više od 11.000 stanovnika (preporučena veličina lokalne jedinice). Mjere provođenja teritorijalno-administrativne reorganizacije uključuju:

- uspostavljanje *nove lokalne jedinice*, kao rezultat spajanja dvije ili više jedinica
- *povećanje veličine* jedne jedinice lokalne samouprave spajanjem s jednom ili više jedinica lokalne samouprave sa zajedničkim granicama.

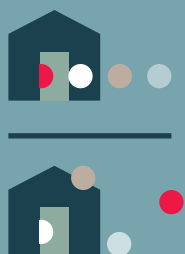
Tijekom tog procesa granice spajanja ili pripajanja lokalnih jedinica mogu se mijenjati na način da se jedna ili više stambenih jedinica ili drugih administrativnih područja koja pripadaju jednoj jedinici pripiše drugoj. Estonsko Ministarstvo financija bilo je odgovorno za organiziranje i provedbu teritorijalne reforme. Lokalne jedinice trebale su osigurati profesionalnu

podršku potrebnu za organiziranje funkcija sukladno zakonu i pružiti kvalitetne javne usluge svim stanovnicima u skladu sa svrhom reforme, pod uvjetom da jedinica ima najmanje 5.000 stanovnika (minimalna veličina lokalne jedinice). Jedinica koja nije ispunila kriterij minimalnog broja stanovnika prema popisu stanovništva i (i) nije vijeću jedince lokalne samouprave predala prijedlog o početku pregovora o teritorijalnoj reorganizaciji, (ii) nije primila relevantan prijedlog vijeća neke druge lokalne jedinice, ili je odbila započeti pregovore s drugim vijećem, dobila je rok za predaju prijedloga za početak pregovora s vijećem druge lokalne jedinice koji je određen za 1. listopada 2016. godine. Lokalne jedinice spojile su se na inicijativu njihovih vijeća. Jedinica je pokrenula teritorijalno-administrativnu reorganizaciju 15. veljače 2017. godine, kao i izmjenu granica onih jedinica koje nisu ispunjavale kriterij minimalne veličine. Ministarstvo financija podnijelo je prijedlog propisa vijećima lokalnih jedinica u vezi reorganizacije i mijenjanja granica kako bi dala mišljenje, za što je rok bio 15. svibnja 2017. godine.

Novoosnovana lokalna jedinica mogla je imati obilježja ruralne općine ili grada koji se spajaju dogovorena u ugovoru ili sporazumu o pripajanju dok se ne utvrdi status nove lokalne jedinice. Ugovor ili sporazum o spajanju na snagu je stupio s danom objave rezultata izbora za vijeće, koji su vrijedili do idućih izbora za vijeće lokalne jedinice. U slučaju da se radno mjesto nekog službenika ukinulo u administrativnoj agenciji osnovanoj kao rezultat reforme, bilo mu je potrebno, sukladno obrazovanju, radnom iskustvu, znanju i vještinama, ako je moguće, ponuditi novo radno mjesto, s funkcijama sličnim prethodnima. U slučaju da je trenutno radno mjesto nekog službenika bilo ukinuto, a ponuđeno mu je novo zaposlenje, službeniku se isplatila naknada za nezaposlene. Predsjednik vijeća lokalne jedinice, načelnik ruralne općine i gradonačelnik grada nakon isteku mandata imali su pravo na jednokratnu naknadu (šest ili 12 prosječnih mjesečnih plaća, ovisno o vremenu provedenom na tom radnom mjestu). Ta se naknada nije isplaćivala kada je vijeće izabralo načelnika ruralne općine, gradonačelnika grada ili predsjednika vijeća lokalne jedinice na još jedan mandat.

Okvir 4.2. Proces teritorijalne reforme u Estoniji

TIJEK REFORME



Faza I. reforme: do 1. siječnja 2017. (dobrovoljna spajanja)

- 19. studenoga 2015. / odluka vlade o konceptu, kriterijima i vremenskom okviru reforme
- 7. siječnja 2016. / na snagu stupio zakon o administrativnoj reformi
- 1. listopada, 2016. / općine koje ne zadovoljavaju kriterije iz zakona započinju pregovore
- 1. siječnja 2017. / rok za dostavu prijave spajanja guverneru oblasti
- 2. siječnja, 2017. / odluka vlade o dobrovoljnim spajanjima.

Faza II. reforme: od 1. siječnja do 15. srpnja 2017. (spajanja koja inicira vlada)

- 15. veljače 2017. / vlada daje prijedlog spajanja općinama koje ne ispunjavaju kriterije
- 15. svibnja 2017. / općine odgovaraju na prijedlog spajanja
- 15. srpnja 2017. / konačna odluka o spajanju.

Izvor: Zakon o administrativnoj reformi Estonije (2016.).

Proces teritorijalne reforme treba se planirati sustavno i sveobuhvatno kako bi sve što je potrebno za uspješnu provedbu bilo uključeno. Tablica 4.2 prikazuje vremenski okvir procesa reforme u Norveškoj koji je započeo 2014. godine.

Tablica 4.2. Faze reforme pripajanja u Norveškoj

BR.	FAZA	DATUM
1.	Izvešće parlamentu o reformi lokalne samouprave	14. svibnja 2014.
2.	Procesi lokalnih pregovora	2014. – 2016.
3.	Izvešće parlamentu o novim zadacima za veće lokalne jedinice	20. ožujka 2015.
4.	Javna rasprava o revidiranom sustavu dohotka za sektor lokalne samouprave	16. prosinca 2015.
5.	Prvi rok za odluke na lokalnoj razini	1. veljače 2016.
6.	Drugi/zadnji rok za odluke na lokalnoj razini	30. lipnja 2016.
7.	Izvešća o preporukama koje guverneri oblasti predaju središnjoj državi	listopad 2016.
8.	Prijedlog parlamentu o novoj strukturi lokalne samouprave	5. travnja 2017.
9.	Odluka parlamenta o novoj strukturi lokalne samouprave	8. lipnja 2017.
10.	Prvi krug pripajanja	1. siječnja 2018.
11.	Drugi krug pripajanja	1. siječnja 2020.

Izvor: Autori, na temelju Klausena (2017.), kako navode Swianiewicz, Gendiwil i Zardi (2017.).

Reforme pripajanja općina zagovaraju se kao način poboljšanja učinkovitosti, smanjenja troškova i povećanja kapaciteta u pružanju usluga lokalnih jedinica (Tavares 2018.). Međutim, nema dovoljno empirijskih dokaza i mjerenja učinaka takvih reformi. Tavares (2018.) daje sintezu empirijske literature objavljene tijekom proteklih 20 godina, u kojoj se učinci pripajanja dijele na tri kategorije: ekonomska učinkovitost i uštede, upravljačke implikacije i demokratski ishodi. Unatoč znatnim varijacijama u različitim zemljama i reformama, ipak se pojavljuju neke pravilnosti: uštede se uglavnom ograničavaju na rashode opće uprave (plaće, uredski pribor itd.), malo je promjena u kvaliteti usluga na lokalnoj razini, a kvaliteta lokalne demokracije smanjuje se. I uistinu, nekoliko studija upozorava na to da reforma pripajanjem rezultira kompromisom između učinkovitosti i demokracije. U konačnici, unatoč tome što ima određenu važnost za prisilne programe pripajanja na lokalnoj razini, Gomez-Reino, Lago-Penas i Martinez-Vazquez (2021.) tvrde da i dalje nema empirijskih dokaza o postojanju ekonomije razmjera u pružanju roba i usluga na lokalnoj razini. Njihova analiza potvrđuje postojanje umjereno rastućih ili konstantnih prinosa u pružanju usluga na lokalnoj razini u tradicionalnim sektorima pružanja lokalnih usluga poput obrazovanja, vodoopskrbe i odvodnje i prikupljanja otpada.

Nema dovoljno istraživanja o učincima spajanja i udruga općina. Tavares (2018.) analizira rezultate nekoliko istaknutih studija. Studija koju su u Nizozemskoj proveli Allers i Geertsema (2016.) ne ukazuje na promjenu u kvaliteti javnih usluga nakon pripajanja. Slično tome, Rein-gewertz (2012.) ne nalazi dokaze da se smanjila razina kvalitete usluga stanovnicima pripojenih

općina u Izraelu. Međutim, Steiner (2003.) tvrdi da se u pet pripojenih općina kvaliteta usluga poboljšala, ali da su pripajanja rijetko popravila financijsku situaciju općina. Nedavna istraživanja Steinera i Kaisera (2017.) u Švicarskoj djelomično dokazuju pozitivan učinak spajanja na pružanje javnih usluga, profesionalizam zaposlenika i autonomiju općine, dok je zaključak o općinskim financijama nedorečen.

SURADNJA OPĆINA

Pripajanje nije jedini način za rješavanje problema rascjepkanosti. Suradnja općina (engl. *IMC – intermunicipal cooperation*) nudi zanimljiva alternativna rješenja kada su općine premale za samostalno pružanje javnih usluga uz prihvatljive troškove, ali se ne mogu odlučiti na pripajanje nekoj drugoj općini s ciljem iskorištavanje prednosti ekonomije razmjera. Uspostavom tijela koje čini više općina sa specifičnim fokusom smanjuju se troškovi pružanja usluga, a u ostalim resorima zadržava se neovisnost općina (Struk i Bakoš, 2021.).

Spajanje općina uključuje nekoliko lokalnih tijela ili općina koje su blizu jedna druge, a koje se udružuju kako bi razvile i upravljale javnim uslugama, sadržajima i infrastrukturom, kako bi poboljšale reakciju na potrebe korisnika i potaknule lokalni razvoj. Švicarska, primjerice, ima sustav koji uključuje i obveznu i poticajnu suradnju; neki kantoni prisiljavaju općine na suradnju u nekom određenom području, no često se priklanjaju financijskim poticajima (VE 2008a). Udruživanje općina ili zajednica lokalnih jedinica temelji se na uspostavi posebnih okruga¹⁷ za pružanje opsežnijih usluga među općinama ili, kao druga mogućnost, omogućivanje ugovaranja nekih usluga za koje je potrebna velika minimalna veličina između malih i većih susjednih općina ili ugovaranje tih usluga kod privatiziranog poduzeća (što je, recimo, slučaj u zemljama poput Australije, Kanade ili Sjedinjenih Američkih Država).¹⁸ Privlačnost je prve mogućnosti, odnosno udruživanja općina ili zajednica lokalnih jedinica, u tome što uz takvu vrstu suradnje manje lokalne jedinice mogu dobiti pristup specijaliziranim tehnologijama, opremi i osoblju (Martinez-Vazquez i Gomez-Reino 2008.). Međutim, mogu se pojaviti i neučinkovitosti, odnosno dupliciranje poslova jer lokalne jedinice mogu nastaviti pružati usluge u istom području. Na primjer, to se može dogoditi kad općine koje se udruže ne smanje broj svojih zaposlenih zbog zakonskih ograničenja ili birokratske inercije.

Obično se zakonom o općinama ili nekim drugim propisom uvodi mogućnost stvaranja zajednica kao oblika udruživanja općina.¹⁹ U Hrvatskoj je suradnja lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica jedan od temelja za poboljšanje stanja lokalne samouprave. Suradnja se postiže uz zajedničko vlasništvo nad komunalnim poduzećima (npr. čistoća ili vodoopskrba itd.) ili jednostavno *ad hoc*, bez ikakvog pismenog sporazuma, što znači da ne postoji mehanizam za njezino praćenje i evidentiranje. Dakle, mehanizmi suradnje već postoje, ali su često neformalni ili se temelje na nepouzdanim političkim dogovorima. Stoga Hrvatska treba uspostaviti čvrste

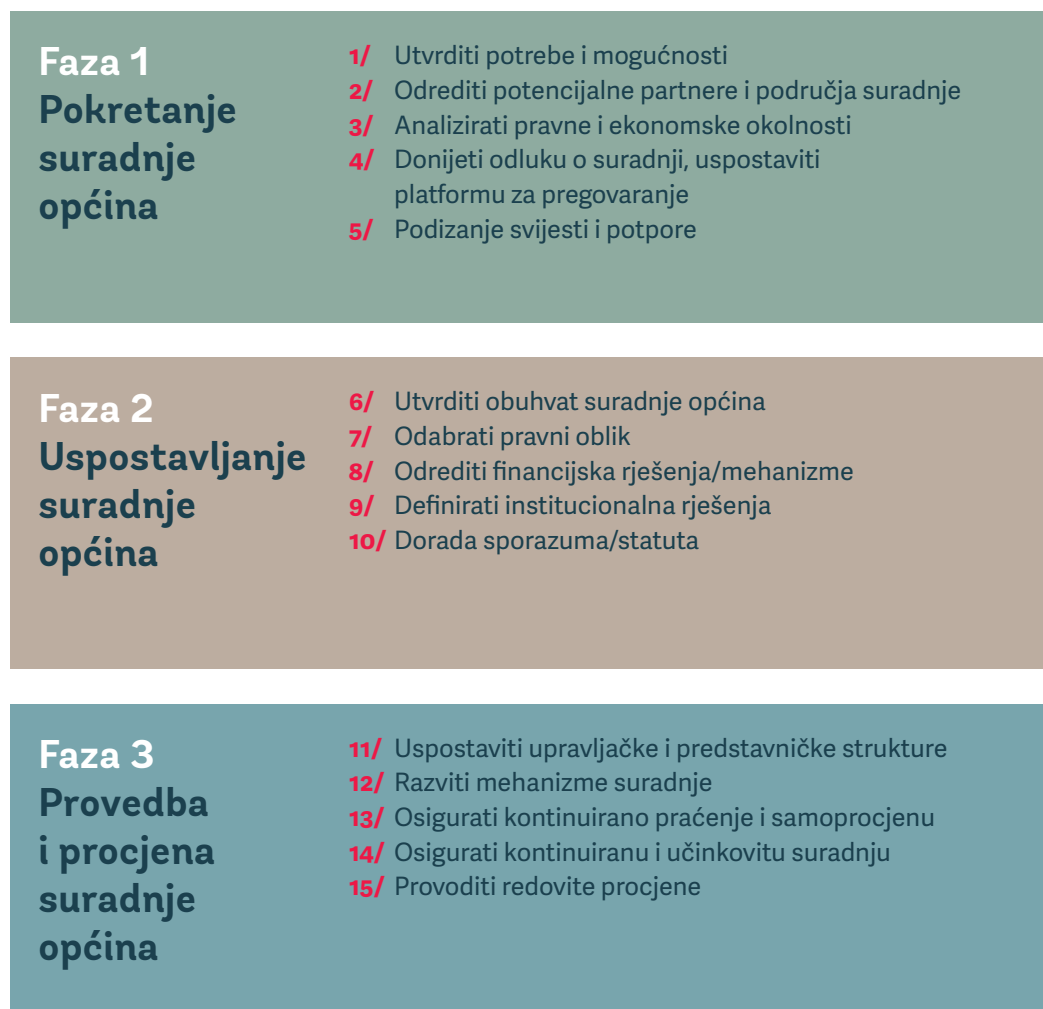
¹⁷ Uspostava posebnih okruga može se smatrati posebnom verzijom općenitijeg rješenja zajednice, onog koji se često primjenjuje u nekim regijama Sjeverne Amerike, poput uspostave posebnih okruga za vodoopskrbu i odvodnju.

¹⁸ Primjerice u Sjedinjenim Američkim Državama mali gradovi obično angažiraju veće lokalne jedinice ili uspostavljaju posebne okruge za određene usluge.

¹⁹ U širem smislu suradnja općina može uključivati ne samo zajedničko pružanje javnih usluga od strane nekoliko lokalnih jedinica već i mogućnost da jedna niža razina vlasti angažira drugu da na njezinu području pruža uslugu u zamjenu za unaprijed utvrđenu isplatu. Međutim, postojanje takve mogućnosti ne jamči uspjeh. Na primjer, u Latinskoj Americi, u zemljama kao što su Argentina, Gvatemala i Peru, zajednice su priznate, ali nisu pretjerano uspješne; Bolivija je iznimka, gdje postoji oko 100 zajednica koje primaju financijsku potporu i povlaštenu tretman u sustavima javnog planiranja i ulaganja od strane središnje države.

institucionalne temelje radi jačanja postojećih napora za suradnju. Slika 4.3. prikazuje tri faze i 15 koraka koji mogu služiti kao vodič za uspostavu projekata suradnje općina.

Slika 4.3. Ključni koraci u uspostavljanju projekata suradnje općina



Izvor: Autori, prema VE, UNDP, i LGI (2010.)

Jedna od prepreka za potpuno uspostavljenu formalnu suradnju općina jest slab kapacitet JLP(R)S-ova za pokretanje inicijative te činjenica da središnja država zapravo nikad nije zahtijevala ujednačavanje lokalnih ili regionalnih javnih usluga u JLP(R)S-ovima. Pravni uvjeti za udruživanje ponekad mogu biti zahtjevni; na primjer, može se zahtijevati javno savjetovanje. Velik je nedostatak osnivanja zajednica i nepostojanje jamstva stabilnosti i kontinuiteta novog institucionalnog aranžmana. Osim toga, institucionalni okvir može biti i nefleksibilan i nejasan, a troškovi postizanja sporazuma vrlo visoki (zbog komunikacije, pregovora, koordinacije ili praćenja i evaluacije). Međunarodno je iskustvo u osnivanju zajednica kao rješenju za rascjepkanost lokalnih jedinica različito te se iz njega mogu naučiti važne lekcije. Među tim lekcijama mogu se istaknuti različiti poticaji i pravila za osnivanje i pravilno funkcioniranje zajednica (okvir 4.3).

Okvir 4.3.

Pravila i poticaji za osnivanje i pravilno funkcioniranje zajednica općina



1. U okviru nacionalnog zakonodavstva uspostaviti jednostavne i fleksibilne kanale za stvaranje poticaja.
2. Budući da male općine imaju manje financijskih, kadrovskih i tehničkih resursa, središnja država i udruge općina trebaju tim općinama pružiti potrebnu potporu i tehničke savjete. U tom bi pogledu bilo dobro kad bi lokalne jedinice dobile potrebnu edukaciju o različitim mogućnostima suradnje, kao što je uspostava specijaliziranog centra za savjetovanje o lokalnoj suradnji u nadležnosti središnje države.
3. Treće, uvesti načine smanjenja komunikacijskih i transakcijskih troškova za postizanje sporazuma i praćenje njihova pravilnog izvršenja. To se, na primjer, može postići osiguranjem standardiziranih oglednih sporazuma.
4. Četvrto, razmotriti uvođenje pozitivnih financijskih poticaja, na primjer, (i) davanjem prioritnog financijskog tretmana investicijskim projektima i/ili javnim uslugama koje dolaze iz zajednica općina; (ii) kreiranjem linije subvencija (ili subvencioniranih kredita) koja je posebno namijenjena za financiranje projekata koje predlažu udružene općine, ili (iii) uspostavom sustava uvjetovanih transfera čija je „stopa pokriva“ veća za projekte iz zajednica.
5. Kad se razmatraju privatni pružatelji, tražiti način poticanja tržišnog natjecanja među koncesionarima koje zajednice primjenjuju.

Izvor: Svjetska banka (2021.).

U međunarodnom okruženju, osim ako zakonom nije drugačije određeno, sve funkcije koje izvršavaju općine mogu se obavljati zajednički uz suradnju općina. U pravilu, općine obavljaju tri vrste izravnih funkcija: (i) izdavanje propisa; (ii) pružanje javnih i komunalnih usluga i (iii) naručivanje izgradnje infrastrukture. Osim tih izravnih funkcija, općine obavljaju i neke neizravne funkcije (VE, UNDP i LGI 2010.). Tablica 4.3 daje detaljniji prikaz općinskih funkcija a Prilog 5. moguće ciljeve suradnje općina u raznim područjima (javnim funkcijama).

Tablica 4.3. Klasifikacija općinskih funkcija

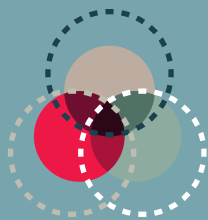
KATEGORIJA	FUNKCIJA
Regulatorne funkcije	<ul style="list-style-type: none"> - Razvojni planovi; urbanističko planiranje; građevinske dozvole - Zaštita okoliša - Trgovački i zdravstveni propisi - Upravljanje prometom
Javne usluge i njihova infrastruktura	<ul style="list-style-type: none"> - Gospodarski razvoj (trgovinski sajmovi, poslovne zone, turizam, ruralni razvoj) - Škole i obrazovne ustanove - Socijalne službe (obiteljska skrb, socijalni rad, subvencionirano stanovanje) - Domovi zdravlja i saniteti - Kulturne usluge, objekti i manifestacije (kazališta, festivali, knjižnice, sportske aktivnosti) - Lokalna policija; vatrogastvo; spasilačke službe/civilna zaštita - Registri (bračni status, stanovništvo, imovina/katastar); certifikati
Javne komunalne usluge i njihova infrastruktura	<ul style="list-style-type: none"> - Vodoopskrba i distribucija; kanalizacija - Gospodarenje otpadom (prikupljanje, odlaganje, obrada/recikliranje) - Gradsko grijanje; opskrba energijom - Javni prijevoz; ceste i rasvjeta; parkirališta - Javni parkovi i zelene površine
Neizravne funkcije	<ul style="list-style-type: none"> - Upravljanje i razvoj ljudskih resursa - Nabava dobara i usluga, pravni savjeti - Izrada proračuna, oporezivanje; računovodstvo i knjigovodstvo; unutarnja revizija - Održavanje zgrada i opreme; priprema i dostava hrane i pića (<i>catering</i>) i čišćenje - Obrada elektroničkih podataka

Izvor: VE, UNDP i LGI (2010.).

Najčešći je oblik suradnje pružanje usluga koje su kapitalno intenzivne, odnosno one za koje su potrebna velika ulaganja, kao što su prikupljanje i obrada otpada te vodoopskrba i odvodnja. Općine, međutim, često surađuju i u obavljanju neizravnih funkcija, posebno tamo gdje su administrativni kapaciteti za pružanje nekih od tih funkcija slabi ili ih nema (vidjeti okvir 4.4.). Regionalni gospodarski razvoj drugi je čest cilj. U Europi postoje različita iskustva; na primjer, Portugal, Francuska i Španjolska potiču osnivanje zajednica s pomoću vrlo preciznog i razvijenog nacionalnog zakonodavstva. U Francuskoj se suradnja poticala dugo, ali je 2008. donesen zakon kojim se od svih općina određene veličine zahtijevalo da pronađu susjednu općinu s kojom će se udružiti. U Španjolskoj ne postoje znatniji financijski poticaji ili nalozi, ali postoji fleksibilan pravni okvir na temelju kojeg općine mogu jednostavno usvojiti nove formate i ciljeve.

Okvir 4.4.

Područje nadležnosti međuopćinskih tijela



Područja nadležnosti međuopćinskih tijela biraju ili same općine ili država. Kriteriji za odabir moraju biti: isplativost, kvaliteta usluga, blizina, ekonomska i socijalna pitanja. Na odabir mogu utjecati praktične potrebe ili složenija politika, posebno ako je to odluka središnje države.

Ključna područja nadležnosti općina koje surađuju obuhvaćaju upravljanje vodom, otpadom, prometom i prijevozom, planiranje, rasvjetu, hitne službe, zaštitu okoliša, turizam, ekonomski i socijalni razvoj, sportske sadržaje, medicinske usluge, socijalno osiguranje i javni red (ponekad), i javnu sigurnost. Međuopćinska tijela mogu upravljati i opskrbom energije i obrazovanjem. Ne postoji ograničenje mogućih prenesenih nadležnosti. Međutim, moguće su neke državne ovlasti koje se ne mogu prenijeti na lokalnu razinu, pa se primjerice, funkcije vlasti ne mogu delegirati međuopćinskim tijelima. Međuopćinska tijela moraju, u osnovi, ostati unutar općinskog područja nadležnosti i poštovati nadležnosti ostalih državnih razina. Primjeri iz drugih zemalja:

U **Norveškoj** među područjima administrativne i tehničke nadležnosti su (podaci iz 2008.): prikupljanje otpada (75 %), nabava (46 %), vatrogastvo (45 %), IT (42 %) i vodne usluge (15 %). Nakon 2007. nova područja nadležnosti u kojima mnoge općine surađuju su ustanove za socijalnu skrb za djecu (28 %) i poljoprivreda (35 %).

U **Francuskoj** međuopćinska tijela imaju široka područja nadležnosti; prostorno planiranje, gospodarski razvoj, stanovanje, zaštitu okoliša, cestovnu infrastrukturu, urbanu politiku, sprječavanje kriminala i kulturni, sportske i obrazovne sadržaje. Anketa koju je 2002. godine provela Francuska udruga gradonačelnika pokazala je da su prijevoz, odvodnja i obrada otpada javne usluge koje se najčešće dodjeljuju međuopćinskim tijelima. Usluge vodoopskrbe i gospodarenja otpadom također se obavljaju na međuopćinskoj razini, iako manje (60 %, od čega 40 % upravljaju općine). Socijalna skrb i školska prehrana i dalje su u nadležnosti općina, u smislu općinskih centara za socijalnu skrb, ali razvijaju se i međuopćinski centri.

U **Švedskoj** se suradnja među općinama smatra isplativom i učinkovitom u područjima okoliša, planiranja, građenja i inženjerstva, kao i u raznim tehničkim područjima. Generira koristi od ekonomije razmjera koje mogu ojačati organizacijske kapacitete. Međutim, smatra se manje učinkovitom u području socijalne pomoći, budući da se ona treba pružati tamo gdje korisnici žive. U tom slučaju nema koristi od ekonomije razmjera i visoki troškovi ne mijenjaju se čak ni kada je sektor upravljanja širi. Nadležna tijela trebaju, dakle, odlučiti je li cilj isplativost ili prioritetno pružanje usluga te možda pronaći kompromisno rješenje.

Izvor: VE (2008a).

Istraživačka i akademska zajednica ističu pozitivne ishode suradnje među JLS-ovima. Yurisch, Soto i Fuenzalida (2019) obrađuju literaturu o smanjivanju troškova usluga za sudionike u slučajevima zajedničke provedbe programa na međuopćinskoj razini. Upućuju, primjerice, na studiju koju su proveli Smaral i Blatt (2011.) koja pruža dokaze o pozitivnim učincima nabave lijekova od strane općinskog konzorcija. Wolfschutz (2020.) se koristi podacima iz četiriju njemačkih pokrajina - Donje Saske, Hessa, Porajnja Falačke i Bavorske - u razdoblju od 2008. do

2015. i zaključuje da je tijekom vremena suradnja općina imala pozitivan utjecaj na gospodarstvo na lokalnoj razini i sredstva za razvoj poslovanja produktivnije su iskorištena u općinama koje surađuju. Studije koje donose konačne rezultate suradnje i pozitivne utjecaje na ciljano stanovništvo uglavnom se odnose na područja javnih politika, poput građanske sigurnosti (Salazar, Polendo i Ibarra 2011.), turizma (Pereira, Barreto i Pittock 2009.) i gospodarenja vodnim resursima (Montero i sur. 2006.). U tim se studijama zaključuje, barem implicitno, da udruživanje i suradnja lokalnih jedinica imaju pozitivne učinke (Yurisch, Soto i Fuenzalida 2019.).²⁰

Međutim, ne potvrđuju sve studije pozitivne učinke suradnje općina. Na primjer, Frere, Leprince i Paty (2014.) na temelju francuskog iskustva procjenjivali su učinke međuopćinske fiskalne suradnje na općinskoj potrošnji i pokazali da nema znatnijeg utjecaja na razinu potrošnje općine. Slično tome, neke su studije utvrdile da je učinkovitost niža od očekivane (npr. Prosenewicz i Lippi 2012.), dok su ostali doveli u pitanje uspostavu udruga i suradnji kao sredstva za rješavanje nedostatka kapaciteta ili za prevladavanje početnih jednakosti ili fiskalno uravnoteživanje lokalnih jedinica. Unatoč brojnim studijama u tom području, samo nekolicina eksplicitno mjeri učinkovitost (Yurisch, Soto i Fuenzalida 2019.).

OSTALE MOGUĆNOSTI

Neke su zemlje riješile problem uspostavom nekoliko razina lokalne vlasti na koje se, barem u načelu, prenose odgovornosti za financiranje rashoda koji su povezani i odgovaraju njihovoj veličini i administrativnim kapacitetima. Međutim, usvajanje asimetrične raspodjele funkcija, ovisno o veličini i kapacitetima svake razine vlasti, daleko je od idealnog rješenja za rascjepkanost lokalnih jedinica. U praksi se taj pristup već djelomično primjenjuje u Hrvatskoj, uz razlikovanje gradova i općina na lokalnoj razini i delegiranje određenih usluga gradova i općina na višu razinu vlasti/županije.

Konačno, alternativna je mogućnost dopustiti delegiranje određenih lokalnih funkcija na višu razinu vlasti. Na primjer, u nekim dijelovima Španjolske male općine neke svoje funkcije prenose na subregionalna pokrajinska tijela koja se nazivaju *diputaciones*²¹ ili udruge općina *mancomunidades* (vidjeti okvir 4.5). U drugim slučajevima odgovornost za javne funkcije delegira se vodoravno s manjih jedinica na susjedne veće. Na primjer, u Sjedinjenim Američkim Državama male općine mogu ugovoriti usluge prikupljanja otpada ili zaštite od požara s većim susjednim jedinicama.

²⁰ Struk i Bakoš (2021) kvantificiraju troškove i koristi suradnje općina u području općinskog gospodarenja krutim otpadom koristeći se podacima iz desetogodišnjeg razdoblja za općine u južnomoravskoj regiji u Češkoj, gdje visoka razina rascjepkanosti rezultira mnogim, uglavnom malim općinama koje često nemaju kapacitete za samostalno pružanje javnih usluga uz razuman trošak. Njihovi rezultati pokazuju da su općine koje su surađivale u gospodarenju krutim otpadom zabilježile godišnje uštede od gotovo 13,5 % za pružanje te usluge u promatranom razdoblju od 2010 do 2019. u usporedbi s općinama koje nisu surađivale. Ti dugoročni rezultati pokazuju koliko suradnja općina može biti korisna u smanjenju troškova usluga. Osim izravne financijske koristi, predstavnici općina navode da suradnja općina često donosi i druge kvalitativne i nefinancijske koristi, kao što su bolja kvaliteta usluge, mogućnost dijeljenja infrastrukture i oslobađanje od administrativnih i upravljačkih opterećenja uz pomoć profesionalnog menadžmenta, što je posebno bitno za najmanje općine s ograničenim administrativnim osobljem.

²¹ *Diputaciones*, ili provincijska vijeća, upravno i upravljačko tijelo španjolske provincije, institucija između općinske i regionalne vlasti (*comunidades autonomas*) i dio tamošnjeg sustava lokalne samouprave.

Okvir 4.5.

Udruge općina (mancomunidades) u Biskaji



Provincija Biskaja jedno je od triju povijesnih područja regije Baskije, jedne od autonomnih zajednica u Španjolskoj. Biskaja ima više od 1,1 milijuna stanovnika u 112 općina, uglavnom malih i s ograničenim kapacitetima za provođenje svih dodijeljenih funkcija i za samostalno obavljanje svih dužnosti. Razina rascjepkanosti je visoka i iznosi oko 10 JLS-ova na 100.000 stanovnika, i prilično je slična situaciji u Hrvatskoj (vidjeti tablicu 2.6).



Pravni i regulatorni okvir. Španjolski ustav već predviđa mogućnost uspostave općinskih udruga (*mancomunidades*) u članku 141.3, a zakon (Zakon 7/1985, 2. travnja 1985.) udruženja promatra kao lokalne subjekte na jednak način kao općine i provincije. Ta udruženja dodatno su uređena u zakonu koji propisuje: općine se imaju pravo udružiti za potrebe zajedničkog obavljanja poslova i usluga iz svoje nadležnosti; ta udruženja imaju pravnu osobnost i kapacitete za ispunjavanje svojih specifičnih namjena; i uređena su vlastitim statutima (*estatutos*). Statutima se uređuje teritorijalni obuhvat subjekta, kao i svrha i nadležnost, upravljačko tijelo i resursi, vrijeme trajanja i ostale funkcije potrebne za rad. Upravljačka su tijela predstavnici zajedničkih općina. Postupak usvajanja statuta udruženja definiran je propisima autonomnih zajednica, u slučaju Biskaje, riječ je o autonomnoj zajednici Baskiji. Regionalni zakon 3/1995 (30. ožujka 1995.) stoga detaljnije uređuje nadopćinske jedinice Biskaje uspostavljanjem procedura za njihov ustroj i ukidanje, minimalni sadržaj njihovih statuta i minimalni operativni standard, uz ostale ključne aspekte.

Uspostava. Ukupno 15 udruženja koja postoje u Biskaji uspostavljeno je na temelju spomenutog pravnog i regulatornog okvira. Osnivanje je postupno, a udruženja se i dalje uspostavljaju. Najnovije udruženje uspostavljeno je 2021. godine, *Nerbioi-Ibaizabal Udruženje za usluge* (*Nerbioi-Ibaizabal Services Association*). Sporazum o uspostavi je nadležnost općine i specifični

administrativni proces detaljno je razrađen u člancima 10. do 16. Regionalnog zakona 3/1995. Potrebna je apsolutna većina članova Gradskog vijeća za usvajanje sporazuma o uspostavi zajednice s ostalim općinama za zajedničko pružanje definiranih usluga.

Usluge. Udruženja, u pravilu, pružaju usluge za koje općine samostalno nemaju dovoljno kapaciteta ili ih je jeftinije zajednički pružati na temelju kriterija razmjera, i u slučaju da postoje kapaciteti. Uobičajeno te usluge uključuju socijalne službe i gospodarenje krutim otpadom, ali udruženja upravljaju mnogim drugim uslugama koje uključuju zaštitu okoliša, sveukupno prikupljanje otpada, javnu rasvjetu, programe jednakosti, socijalnu službu, promoviranje jezika i kulture, zapošljavanje, čak i napuštene životinje.

Poticaji. Ustav ne spominje eksplicitno poticaje za promoviranje udruženja, no Regionalni zakon u članku 1.5 kaže da *Diputacion Foral de Bizkaia* (provincijska vlast) treba promovirati osnivanje udruženja s ciljem racionalnijeg i ekonomičnijeg pružanja usluga. U nekim slučajevima *Diputacion Foral de Bizkaia* osmislio je specifične programe poticaja za određivanje prioriternih projekata iz udruženja (npr. gospodarenje krutim otpadom) i u mnogim slučajevima projekti i programi tih udruženja u užem su izboru za sufinanciranje. *Diputacion Foral de Bizkaia* općinama pruža tehničku pomoć u uspostavljanju i upravljanju tim udruženjima.

Upravljanje. Udruženjima su na čelu upravljačka tijela koja se u osnovi sastoje od predsjednika, upravnog odbora, skupštine, a koji su svi vijećnici ili gradonačelnici spojenih općina. U najvećima postoji i funkcija rukovoditelja osim tih izabраниh dužnosnika, kao i obvezni tajnik/kontrolor kao u općinama. Zaposlenici su javni službenici, državni službenici ili radnici koji se imenuju nakon što prođu službeni natječajni postupak. Sve općine udruženjima plaćaju doprinose za plaćanje općih i fiksnih troškova, kao i troškova zaposlenih. Ti su doprinosi proporcionalni veličini svake općine ili njezinu broju stanovnika, tako da oni uslugu plaćaju onoliko koliko od nje imaju koristi. Udruženja su odgovorna svojem upravljačkom tijelu koje osnivaju općine.

Izvor: *Diputacion Foral de Bizkaia*, *Bizkaia Foru Aldundia*, <https://web.bizkaia.eus/es/inicio>.

05 Poticajne mjere za suradnju općina i uspostavu zajednica



Čini se da postoji snažna veza između uspješne suradnje općina i određivanja znatnih poticaja. Vrlo je indikativno da u gotovo svim korisnim primjerima suradnje ili dobrovoljnih spajanja postoji velik broj poticaja koje određuju ili državne politike, ili u slučaju zemalja članica politike EU-a. Ti su poticaju takvi da u nekim slučajevima nije jasno je li riječ o dobrovoljnoj suradnji odozdo prema gore ili je nameću vanjski dionici. Takav je bio slučaj u Francuskoj i Finskoj, dvjema europskim zemljama koje se najčešće spominju u kontekstu uspješne suradnje među općinama. To vrijedi donekle i za nedavno uspostavljena međuopćinska tijela u Mađarskoj, Češkoj ili Slovačkoj (Swianiewicz 2010.).

Hulst i van Montfort (2007.) razlikuju tri vrste poticaja za suradnju općina. To su *financijski poticaji*, u kojima se suradnja općina uglavnom potiče različitim vrstama pomoći; *funkcionalni poticaji*, u kojima se određene funkcije mogu delegirati jedinicama lokalne samouprave pod uvjetom da se uspostavi međuopćinska institucija i *obvezni poticaji*, u kojima su točno definirani potrebni standardi ili su formulirane zakonske obveze kako bi se osigurala suradnja (uz diskrecijske ovlasti lokalnih jedinica u pogledu područja, praktičnih rješenja i razine suradnje).

Nije nužno da je suradnja općina u potpunosti dobrovoljna ili temeljena na poticajima. Središnja država također može nametnuti taj proces (poput spajanja/pripajanja). Međutim, taj model imao bi najmanji uspjeh u zemljama srednje i istočne Europe, u kojima već dugo postoji problem definiranja prevelikog broja nerealnih pravila i standarda. Ti se propisi ne slijede, budući da bi prouzročili prekoračenje kapaciteta lokalnih jedinica i istovremeno ozbiljno naštetili autonomiji na lokalnoj razini. Zato bi definiranje dodatnih pravila za poticanje suradnje općina vjerojatno bilo i neučinkovito i štetno za cijeli sustav lokalne samouprave. Zbog toga ćemo u nastavku staviti fokus na financijske i funkcionalne poticaje.

U slučaju dobrovoljnih spajanja središnja država treba dati jasne financijske ili funkcionalne poticaje te ponuditi veće ili dodatne ovlasti jedinicama koje prolaze kroz promjenu. Poticaji ili naknade mogu biti, primjerice, povezane s postojećim dugovanjem, daljnjim ulaganjima, geografskim nedostacima itd. Primjeri poticajnih dobrovoljnih (ili poludobrovoljnih) spajanja mogu se pronaći u Finskoj, Nizozemskoj, Norveškoj, Danskoj i njemačkoj pokrajini Saska Anhalt. U nekim slučajevima, ako dobrovoljno spajanje ne uspije, sljedeći je korak obvezno spajanje (Swianiewicz, Gendzwil i Zardi 2017.).

Financijski poticaji

Financijski poticaji imaju najvažniju ulogu u poticanju dobrovoljnih spajanja. Tablica 5.1 daje sažetak iskustava nekih zemalja koje imaju takve poticaje. Iako postoje razni primjeri kako provesti financijske poticaje, ovo poglavlje daje primjere flamanske vlade, Norveške, Ukrajine, Slovenije, Belgije i Švicarske.

Tablica 5.1. Financijski poticaji za dobrovoljna spajanja

DRŽAVA (GODINA)	POTICAJNA MJERA
Belgija (2016.)	Flamanska vlada preuzima dugove općina koje su donijele odluku o pripajanju do određenog roka. Maksimalni iznos oprosta duga jest 500 eura po stanovniku, odnosno maksimalno 20 milijuna eura za svako pripajanje i pod uvjetom da se ne premaši iznos od 200 milijuna eura osiguran u proračunu. Općine se mogu pripojiti i nakon roka, ali bez poticaja.
Estonija (2016.)	Lokalne jedinice koje se formiraju kao rezultat administrativno-teritorijalnih promjena koje su pokrenula vijeća lokalnih jedinica imaju pravo na pomoć za spajanje (engl. <i>merger grant</i>) (vidjeti okvir 4.1 za dodatne informacije).
Norveška (2017.)	Takozvana pomoć za reformu – između 5 milijuna i 30 milijuna norveških kruna (0,5 do 3,3 milijuna eura), ovisno o broju stanovnika nove općine. Pomoć za pokrivanje troškova pripajanja i u rasponu je od 20 do 65 milijuna norveških kruna (2,2 do 7,1 milijuna eura). Najvažniji je dugoročni poticaj koji vlada nudi za razdoblje od 20 godina. Tijekom prvih 15 godina nova općina prima godišnja skupna bespovratna sredstva od države u iznosu koji bi pripojene općine dobile i bez pripajanja. Budući da manje općine imaju veće troškove po stanovniku, trenutačno primaju veća bespovratna skupna sredstva po stanovniku. Ako nova, veća općina uspije smanjiti administrativne troškove po stanovniku, moći će tijekom prijelaznog razdoblja potrošiti više od prosjeka na pružanje usluga. Nakon 15 godina planira se smanjenje tih poticaja.
Slovenija (2005.)	Država pruža financijske poticaje za uspostavu zajedničkih međuopćinskih administrativnih tijela na način da podmiruje polovinu njihovih operativnih troškova.
Švicarska (2000.)	Poticaji kantona dobrovoljnim spajanjima JLS-ova imaju tri oblika: općenit okvirni plan za politiku dobrovoljnog spajanja u kantonu tehnička i administrativna podrška JLS-ovima koji sudjeluju u procesu pripajanja i izravna bezuvjetna skupna sredstva novoj pripojenoj općini (vidjeti okvir 4.2).
Ukrajina (2015.)	Povećanje prihoda: nova <i>hromada</i> može preuzeti prihode koji su prije bili namijenjeni razini vlasti <i>raiona</i> (posebno udio u porezu na dohodak koji je ranije pripisivan <i>raionu</i>). posebna pomoć od središnje države koja se može iskoristiti za razvojne projekte u novoj <i>hromadi</i> . Takav poticaj prilično je skup za državni proračun i nije jasno koliko će takve pomoći biti održive u budućnosti. Uključivanje transfera iz državnog proračuna u transparentnije sheme s definiranom formulom, umjesto loše reguliranih i vrlo subjektivnih mehanizama na razini regije ili <i>raiona</i> .

Izvor: Autori, na temelju Swianiewicz, Gendiwil i Zardi (2017.), Swianiewicz (2011.) i Dafflon (2013.).

Flamanska vlada preuzima dugove općina koje su donijele odluku o pripajanju. Unaprijed je određen iznos po stanovniku, uz definiran maksimalan iznos po pripajanju i ukupni maksimalni trošak za proračun. Vlada je općinama također omogućila kritičnu samoprocjenu njihovih upravljačkih kapaciteta i donošenje informiranih zaključaka o uspostavi sustava praćenja u sklopu suradnje Flamanske agencije za unutarnje poslove (državno tijelo) i Istraživačkog centra (akademski istraživački centar koji se financira iz proračuna). Agencija je flamanskim JLS-ovima pružila pomoć u planiranju pripajanja, simulacijom financijskog profila spojenih JLS-ova pomoću simulatora i provođenjem studije utjecaja. Posljedično, 15 je JLS-ova spojeno u 7, što je njihov prosječni broj stanovnika smanjilo na 21.000, iako četvrtina JLS-ova ima manje od 10.000 stanovnika (EK 2021.).

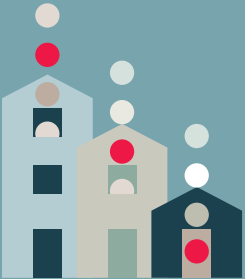
Norveška poticaje isplaćuje putem triju vrsta pomoći; (i) pomoć za reformu, prema broju stanovnika nove općine; (ii) pomoć za pokrivanje troškova nastalih u procesu pripajanja; i (iii) dugoročni poticaji, za razdoblje od 20 godina.

U **Sloveniji** država pruža financijske poticaje za uspostavu zajedničkih međuopćinskih administrativnih tijela na način da podmiruje polovinu njihovih operativnih troškova. Ta tijela mogu i ne moraju imati pravnu osobnost. Rezultat su 52 zajednička administrativna općinska tijela za 212 općina.

U Ukrajini se spajanja potiču putem, između ostalih instrumenata, specifične pomoći od središnje države, a sredstva se upotrebljavaju za razvojne projekte. Ukrajina je, paralelno sa zakonom o dobrovoljnom pripajanju, usvojila zakon čiji je cilj jačanje spajanja općina. Te dvije metode rješavanja problema teritorijalne rascjepkanosti ne isključuju jedna drugu, nego se međusobno nadopunjuju. Osim teritorijalnih i funkcionalnih promjena, reforma je u Ukrajini revitalizirala sustav financijskih odnosa unutar opće države. Sustavi dijeljenja poreza posebno su povoljni za gradove važne u određenim oblastima – njihovi stvarni prihodi porasli su za 14 % tijekom razdoblja od 2014. do 2016. godine. Konsolidirane *hromade*, ili općine, dobile su financijsku potporu u obliku investicijskih pomoći što im je omogućilo alokaciju gotovo 30 % ukupnih rashoda na kapitalna ulaganja. Kao rezultat svega toga, od 2015. godine do travnja 2017. gotovo 2.000 malih lokalnih jedinica spojilo se u više od 400 novih, povećanih jedinica, što znači da se sveukupni broj JLS-ova s osnovnom razinom vlasti smanjio za gotovo 1.500. Do današnjeg dana reforma je obuhvatila gotovo 20 % ukrajinskog teritorija, a konačni broj novih lokalnih jedinica vjerojatno će biti veći nego što se prvotno očekivalo (Swianiewicz, Gendzwil i Zardi 2017.).

Okvir 5.1.

Financijski poticaji za spojene jedinice lokalne samouprave u Estoniji



Pomoći za spajanje. Lokalne jedinice koje su nastale kao rezultat administrativno-teritorijalnih promjena koje su pokrenula vijeća lokalnih jedinica imale su pravo na pomoć za spajanje. Iznos pomoći je bio 50 eura po stanovniku spojene lokalne jedinice. Minimalni iznos za spojene lokalnu jedinicu bio je 150.000 eura, a maksimalni 400.000 eura.

U slučaju da je broj stanovnika lokalne zajednice koja je nastala spajanjem bio:

1. manji od 3.000, pomoć za spajanje obračunavala se za svaku spojene lokalnu jedinicu prema minimalnom iznosu pomoći.
2. 5.000 ili veći, pomoć za spajanje obračunavala se za svaku spojene lokalnu jedinicu po stanovniku po dvostrukoj stopi ili u iznosu dvostruko većem od minimalnog ili maksimalnog iznosa pomoći.
3. 3.000 ili veći, ali manji od 5.000, pomoć za spajanje obračunavala se za svaku spojene lokalnu jedinicu prema broju stanovnika u lokalnoj jedinici koja je nastala kao rezultat spajanja.

Osnova za izračun pomoći za spajanje, koja je rasla linearno, bio je iznos pomoći po stanovniku koji se povećao nakon 3000 stanovnika lokalne jedinice koja je spojena, i to za 2,5 centa po svakom dodatnom stanovniku, ali maksimalno do iznosa dvostrukog iznosa pomoći po stanovniku (maksimalno 100 eura po stanovniku). Ukupni iznos pomoći za spajanje obračunate za spojene lokalnu jedinicu povećala se linearno u istom omjeru kao i povećanje iznosa po stanovniku (ukupno ne manje od 300.000 eura i ne više od 800.000 eura po svakoj novoj općini).

U slučaju da je broj stanovnika lokalne jedinice koja je formirana kao rezultat spajanja bio 11.000 ili više, ili ako je lokalna jedinica veličine županije formirana s brojem stanovnika manjim od 11.000, obračunata je dodatna pomoć u iznosu od 500.000 eura. Proračunske subvencije ostale su jednake sljedećih osam godina.

U slučaju da je jedna jedinica neko područje predala drugoj jedinici, pomoć za spajanje obračunava po stanovniku te jedinice ako:

1. teritorijalno područje neke druge lokalne jedinice dodijeljeno je lokalnoj jedinici formiranoj kao rezultat spajanja
2. teritorijalno područje neke druge lokalne jedinice dodijeljeno je lokalnoj jedinici koja nije ispunila uvjete minimalne veličine lokalne jedinice i nije sudjelovala u spajanju, pod uvjetom da se lokalna jedinica od koje je teritorijalno područje uzeto spojila s nekom lokalnom jedinicom. U tom se slučaju iznos pomoći za spajanje po stanovniku udvostručio.

Postupak isplate pomoći za spajanje. Barem jedna četvrtina pomoći za spajanje obračunata za svaku spojene lokalnu jedinicu i teritorijalno područje koje joj je pripisano plaćena je formiranoj lokalnoj jedinici tijekom spajanja, a najkasnije do kraja 2017. godine, druga polovina pomoći do lipnja 2018., a ostatak iznosa najkasnije u prvom tromjesečju 2019.

Korištenje pomoći za spajanje. Sredstva pomoći za spajanje bila su predviđena u državnom proračunu. Ruralna općinska ili gradska vlast u roku od mjesec dana nakon objave rezultata izbora vijeća lokalne jedinice formirane tijekom spajanja predala je prijavu Ministarstvu financija

o alokaciji pomoći za spajanje u kojoj je navedeno da je korištenje pomoći u skladu sa Zakonom o spajanju lokalnih jedinica.

Pomoć za spajanje mogla se upotrijebiti za pokrivanje sljedećih troškova:

1. provođenje istraživanja, analizu i savjetovanja povezanih sa spajanjem
2. provjera mišljenja stanovnika ruralne općine ili grada
3. poduzimanje radnji povezanih s promjenom imena i statusa lokalne jedinice
4. reorganiziranje administrativnih agencija na lokalnoj razini, ili agencija kojima je jedinica upravljala, uključujući plaćanje naknada predviđenih zakonom (poput plaćanja jednokratne naknade predsjedniku vijeća lokalne jedinice ili načelniku ruralne općine ili gradonačelniku grada nakon razrješenja s dužnosti)
5. troškove povezane s pružanjem javnih usluga
6. financiranje ulaganja predviđenih razvojnim planom ili sporazumom o spajanju
7. ispunjavanje financijskih obveza po kreditima iz sporazuma o spajanju ili drugih obveza
8. sufinanciranje projekata iz strukturnih fondova EU-a.

Poticaja nije bilo za općine koje su se spojile kao rezultat inicijative središnje države, iako su pokriveni troškovi proizašli iz samog procesa spajanja (na početku je maksimalni iznos bio određen na 100.000 eura, ali je vrhovni sud donio odluku da je ograničenje protivno Ustavu).

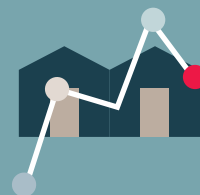
Izvor: Zakon o administrativnoj reformi (2016.)

Švicarska ima primjere poticajnih mjera za dobrovoljan spajanja. Početkom 2000-ih u kantonu Fribourg dogodio se neviđeni val dobrovoljnih spajanja. Više od polovine svih općina (135) započelo je proces spajanja, a mnoge su u konačnici uspješno spojene (105). Broj općina smanjio se s 245 na kraju 1999. godine na 168 na kraju 2006.: 77 općina nestalo je s mape kantona. S ciljem poticanja spajanja općina tijekom ograničenog razdoblja (2000. – 2006.) parlament kantona donio je 1999. godine uredbu o uvođenju paušalnog iznosa za općine koje se spajaju. Točnije, svaka općina koja se spajala dobila je 400 švicarskih franaka po stanovniku ponderirano njezinim financijskim kapacitetom. Osnovan je fond za financiranje tih uplata. Doprinos lokalnih jedinica tom fondu bio je 30 %, dok je preostalih 70 % uplatio kanton. Osim transparentno način obračuna paušalnog iznosa i pritiska zbog vremenskog ograničenja, činjenica da su općine znatnim iznosom sudjelovale predstavljala je dodatni poticaj. Spajanje je značilo povrat novca uz mali „dodatak“. Takva struktura poticaja rezultirala je velikom teritorijalnom reformom koja nije bila, što je rijedak slučaj, prisilna (Strebel 2018.).

Okvir 5.2.

Financijski poticaji za pripojene općine u Švicarskoj

Kantonska potpora dobrovoljnom pripajanju JLS-ova trojaka je: (i) općenit okvirni plan za politiku dobrovoljnog spajanja u kantonu; (ii) tehnička i administrativna potpora JLS-ovima koji sudjeluju u procesu pripajanja; i (iii) izravna bezuvjetna skupna sredstva novoj pripojenoj općini. Ta skupna sredstva obično su glavni poticaj kantonske politike. Postoje dva obračuna kantonske financijske pomoći: *ad hoc* u pet kantona (Aargau, Graubunden, Luzern, Sankt-Gall i Ticino) i pomoć prema formuli za sve ostale kantone.



Ad hoc financijska potpora znači da se u kantonskom zakonu navode varijable za poticanje pripajanja JLS-ova koje je potrebno izračunati ili procijeniti (obično to radi kanton) kako bi se dobio iznos za isplatu. Poticaj se sastoji od (i) obračuna financijskih i strukturalnih zapreka koje postoje između najsiromašnijih i najmanje razvijenih JLS-ova u procesu pripajanja i referentne vrijednosti iz zakona, i (ii) nadoknade razlike. Obično je referentna vrijednost prosjek varijable za JLS-ove uključene u proces pripajanja ili „najbolja” pozicija svake varijable. Ni u kojem slučaju nije riječ o nekom „kantonskom prosjeku” za relevantne varijable. Dakle, financijska pomoć odnosi se na skupinu JLS-ova kandidata za pripajanje na nekom ograničenom području.

Najčešće varijable uključuju: (a) javni dug po stanovniku; (b) porezni napor (uzimajući u obzir prirez na izravno oporezivanje i ponekad korisničke naknade); (c) razlike u infrastrukturi i opremi općina; i (d) posebne potrebe, uzimajući u obzir da su neka ulaganja nužna za održivost nove općine, a čiji troškovi se ne mogu ostaviti novom JLS-u nakon pripajanja.

Poticajne pomoći na temelju formule mogu se prikazati ovako:

$$IG_n = [CHF \times \sum_{i=1}^n H_i] \times \frac{1}{IFCI} \times m,$$

Gdje je IG = poticajna pomoć, CHF = iznos pomoći po stanovniku, H = broj stanovnika, i = JLS kandidat za pripajanje, n = broj JLS-ova u relevantnom pripajanju, IFC = pokazatelj financijskog kapaciteta, i m = faktor poticaja koji raste s n .

Većina kantonskih formula paušalni su iznosi i upotrebljavaju se samo u prvim dvama izrazima unutar zagrada u gornjoj jednadžbi. Iznos po stanovniku zapravo varira od 100 do 600 švicarskih franaka. Tri kantona (Neuchatel i Jura, Fribourg u 2000. i 2005.) ponderiraju broj stanovnika s obrnutim indeksom financijskog (poreznog) kapaciteta. Indeks poreznog kapaciteta primjenjuje se uglavnom u fiskalnom izravanju dohotka. Formula pokazuje da „bogatiji” JLS-ovi koji sudjeluju u procesu pripajanja ne bi trebali dobiti cijeli iznos pomoći za spajanje po stanovniku budući da su u dobroj financijskoj situaciji.

Ova varijabla miješa izravanje i politiku pripajanja pa je stoga rasprava ukinuta u nekim kantonima, jer se protivi Tinbergenovu pravilu za provedbu politika „jedan cilj – jedan instrument”. Prema Tinbergenu, broj ostvarivih ciljeva politike ne smije biti veći od broja primijenjenih instrumenata. Tu je, međutim, i suprotni argument: toliko je ciljeva izravanja da JLS-ovi koji su korisnici nemaju poticaj za pronalaženje učinkovitih rješenja u vodoravnoj suradnji ili pripajanju. Osim toga, može bogatije JLS-ove odvratiti od sudjelovanja u pripajanju budući da se pomoć koju trebaju dobiti smatra nedostatnom.

Na kraju, varijabla m pokušava utjecati na veličinu novog JLS-a povećavajući pomoć po stanovniku ovisno o broju općina koje su na kraju spojene. Poticaj iz perspektive kantona znači iz svakog pripajanja dobiti više JLS-ova. Primjerice, m može biti 1.1, 1.2, 1.3 ili više, ovisno o broju općina (tri, četiri, pet ili više). Prednost poticajne pomoći koja se računa uz pomoć formule jest što je od početka transparentna i ne može biti predmet pregovora.

Izvor: Autori, na temelju Dafflon (2013.).

Zaključak je da se teritorijalne reforme provode na različite načine u različitim zemljama.

Iako su primijenjeni razni financijski instrumenti kako bi se potaknula spajanja i udruživanja širom svijeta, ne postoji konsenzus o tome koji su instrumenti (financijski poticaji) najučinkovitiji i najbolji. Međutim, ako uzmemo u obzir kontekst Hrvatske, i različite reforme i poticaje iz primjera drugih zemalja, u ovom su trenutku najprimjerenije i najodrživije rješenje dodatne pomoći za infrastrukturne projekte.

Funkcionalni poticaji

Nekoliko zemalja ima iskustva u određivanju financijskih poticaja koji mogu imati važnu ulogu u poticanju spajanja. Tablica 5.2 daje pregled funkcionalnih poticaja za spajanje i suradnju koji su primijenjeni u drugim zemljama. Postoji vrlo velik broj primjera kako provesti te poticaje, a ovo poglavlje obrađuje primjere Danske, Nizozemske, Norveške i Ukrajine.

Tablica 5.2. Funkcionalni poticaji s ciljem poticanja dobrovoljnih spajanja

DRŽAVA (GODINA)	POTICAJNA MJERA
Danska (2007.)	Ukidanje županije i realokacija dijela njihovih nadležnosti na općine poslužilo je kao poticaj za spajanje općina.
Nizozemska (2015.)	Velike odgovornosti prenesene su na općine u području socijalne skrbi, uz uvjet da se konsolidiraju (ili surađuju) kako bi na odgovarajući način obavljale svoje nove obvezne socijalne funkcije. Pri proces decentralizacije iz 2007. godine pokazao je da male općine nemaju dovoljne upravljačke, administrativne i financijske kapacitete potrebne za te nove odgovornosti, i nekoliko se malih općina trebalo reorganizirati na prikladniji način.
Irska (2014.)	Jedinice lokalne samouprave dobile su veću ulogu u gospodarskom razvoju, ali određivanje novih granica ostavljeno je središnjoj državi. Spajanja su potaknuta rezultatima pregleda potreba i kapaciteta općina u odnosu na broj stanovnika.
Norveška (2014. – 2017.)	Prijenos dodatnih odgovornosti sa županija (npr. srednje školstvo i javni prijevoz) i središnje države na općine dogodit će se samo ako se one spoje u veće jedinice. Te bi se jedinice trebale temeljiti na funkcionalnim područjima s dostatnim kapacitetima i kompetencijama za upravljanje novim zadacima.
Ukrajina (2015.)	Još prije na razinu <i>raiona</i> (regije) prebačena je mogućnost preuzimanja nekoliko važnih funkcija povezanih s obrazovanjem, zdravstvom i socijalnom pomoći.

Izvor: Autori, na temelju Swianiewicz, Gendiwil i Zardi (2017.).

U Danskoj je ukidanje županija i realokacija dijela njihovih nadležnosti na općine poslužilo kao poticaj za spajanje općina. To je bio treći val aglomeracije u Danskoj, koji je uslijedio nakon dobrovoljnih i prisilnih spajanja 1970-ih i 2000-ih. U razdoblju od 2007. do 2012. godine država je uspjela smanjiti broj JLP(R)S-ova s 271 na 98. Proces bi se mogao nazvati „poludobrovoljnim” i imao je jasan raspored i očekivane rezultate. Postavka je bila da neuspješno pregovaranje vodi ukidanju mogućnosti odlučivanja na lokalnoj razini. Postojao je samo jedan „čvrst” kriterij,

odnosno da nova općina treba imati najmanje 20.000 stanovnika, iako je ciljana veličina bila 30.000. Općine ispod tog praga mogle su izbjeći pripajanje sklapanjem ugovora o suradnji sa susjednim općinama ako bi dosegnule ciljani broj stanovnika. Od ukupno 33 nepripojene općine, 7 ih je pripalo toj kategoriji i sklopile su obvezujuća partnerstva, a od njih, 5 bili su otoci. Postojao je i „meki“ kriterij kohezije – općine su trebale imati uspostavljene veze u smislu prijevoza i osjećaja pripadnosti, pa su neke općine dijelile socioekonomski identitet. Naravno, općine su trebale imati zajedničku granicu, budući da nije smjelo biti prekida između njih. Taj meki kriterij nije nikada formaliziran strogim parametrima, što je ostavilo prostora za lokalnu interpretaciju. U slučajevima kada su se interesi JLS-ova preklapali zakon je previđao održavanje referendumima; druga mogućnost bila je medijacija, što je najčešće delegirano starijem političaru ili umirovljenom službeniku JLS-a. Financijski poticaji bili su na drugom mjestu i oslanjali su se na novi sustav financiranja – prema kojem regije nisu primale porez na dohodak izravno, već ih je financirala središnja država ili jedinica lokalne razine – dok je izravnaje među općinama prilagođeno kako bi odražavalo novu kartu općina i raspodjelu poslova da se osigura pravednija raspodjela sredstava između bogatih i siromašnih područja (EK 2021).

Nizozemska trenutačno ima jedan od najvećih prosjeka broja stanovnika u općinama u Europskoj uniji, s prosjekom većim od 49.000 stanovnika. Gustoća naseljenosti i veličina zemlje donekle objašnjavaju te brojeve, ali i velik broj prisilnih spajanja tijekom osamdesetih godina prošlog stoljeća. Velik dio nadležnosti 2015. godine prenesen je na općine u području zdravstva i socijalne skrbi uz uvjet da se konsolidiraju (ili surađuju) kako bi na odgovarajući način obavljale svoje nove obvezne društvene funkcije. Prvi proces decentralizacije iz 2007. godine pokazao je da male općine nemaju dovoljne upravljačke, administrativne i financijske kapacitete potrebne za te nove odgovornosti i nekoliko malih općina trebalo se reorganizirati na prikladniji način (EK 2021).

U Irskoj su jedinice lokalne samouprave dobile veću ulogu u gospodarskom razvoju (Swianiewicz, Gendzwil, and Zardi 2017), ali određivanje novih granica ostavljeno je središnjoj državi. Spajanja su potaknuta rezultatima pregleda potreba i kapaciteta općina u odnosu na broj stanovnika. Kao rezultat, šest gradskih i županijskih vijeća spojilo se u tri ujedinjene jedinice lokalne samouprave. Ukinuto je i dodatnih 80 gradskih vijeća, čime je njihov broj smanjen sa 114 na 31.

U Norveškoj se prijenos dodatnih odgovornosti sa županija (npr. srednje školstvo i javni prijevoz) i središnje države na općine događa samo ako se one spoje u veće jedinice. Prema važećim propisima, spajanje treba biti dobrovoljno osim kada se JLS opire promjenama koje su potrebne na višoj, regionalnoj razini. Za vrijeme spajanja JLS-ovima je zabranjeno zaduživanje i sklapanje dugoročnih ugovora o najmu kako bi se spriječila zlouporaba i ometanje. U petom poglavlju dodatno su opisani financijski poticaji koji su uključivali smanjene subvencije izravnaja malim jedinicama koje se nisu spojile („batina“) i reformne pomoći („mrkva“).

U Ukrajini je još prije je na razinu raiona (regije) prebačena mogućnost preuzimanja nekoliko važnih funkcija povezanih s obrazovanjem, zdravstvom i socijalnom skrbi. Razvijen je pravni okvir koji omogućuje suradnju teritorijalnih zajednica i njihovo dobrovoljno spajanje kako bi se postigla ekonomija razmjera na lokalnoj razini te kako bi se pružile kvalitetnije i povoljnije lokalne usluge, kao i poboljšali kapaciteti za ispunjavanje novih fiskalnih i administrativnih nadležnosti/odgovornosti. Od srpnja 2017. godine otprilike 2.000 jedinica lokalne samouprave dobrovoljno se spojilo i nastalo je 413 ujedinjenih teritorijalnih zajednica koje su obuhvaćale 17 % nacionalnog teritorija i 8 % stanovništva. Osim financijskih poticaja, kao dodatni pokretač

uspjeha zajednicama koje su se spajale ostavljena je mogućnost zadržavanja njihova izvornog identiteta i biranja lokalnog vodstva. To je pomoglo da se manji gradovi, sela i naselja uključe u proces pripajanja (OECD 2018a).

Trendovi financijskih i funkcionalnih poticaja za poticanje dobrovoljnih spajanja i suradnje koji se pojavljuju u ostalim zemljama u posljednjih nekoliko godina:

- Ne postoji *jedinstveno rješenje* u pružanju financijskih i funkcionalnih poticaja za dobrovoljna spajanja i suradnju.
- Ako uzmemo u obzir kontekst Hrvatske i različite reforme i poticaje iz primjera drugih zemalja, u ovom trenutku *najprimjerenije i najodrživije rješenje su dodatne kapitalne pomoći za infrastrukturne projekte*.
- Mnoge se zemlje oslanjaju na *prijenos dodatnih odgovornosti* (i financiranja) na JLS-ove koji se spajaju ili surađuju.
- Uzimajući u obzir strukturu hrvatskog decentraliziranog fiskalnog sustava, funkcionalni poticaji za dobrovoljna spajanja i suradnju mogli bi zasad biti neizravni, što znači da bi JLS-ovi koji se spajaju ili surađuju (zbog povećanih fiskalnih kapaciteta) mogli preuzeti neke ili sve decentralizirane funkcije, poput zdravstva, obrazovanja, socijalne skrbi i vatrogastva. Vrijedno je napomenuti da JLS-ovi trenutačno dobivaju za svaku decentraliziranu funkciju koju preuzmu uvećani udio poreza na dohodak, jedinog zajedničkog poreza koji dijele županije i JLS-ovi (gradovi i općine).
- Udruženja i dobrovoljna spajanja lokalnih jedinica mogu dovesti do povećanih financijskih kapaciteta i sredstava za pružanje kvalitetnijih javnih usluga lokalnom stanovništvu.

Kreiranje programa poticaja

Ovaj dio opisuje financijske poticajne mjere za stvarna i funkcionalna spajanja koje trenutno predlaže hrvatska vlada, uz specifične prijedloge koje bi država mogla razmotriti. U sljedećem i zadnjem poglavlju više je informacija o mogućnostima javnih politika i preporukama za reformu u Hrvatskoj.

ŠTO VLADA TRENUTNO PLANIRA

Funkcionalna spajanja (planirana):

- Zajedničko obavljanje poslova potiče se sufinanciranjem rashoda za određene aktivnosti.
- Kriteriji za određivanje iznosa sufinanciranja ovisit će, među ostalim, i o broju poslova koji se zajednički obavljaju i propisat će ih poseban zakon.
- Početni parametri su: iskazane potrebe JLS-ova, njihovi proračunski i fiskalni kapaciteti, broj stanovnika, broj potencijalnih korisnika usluga i vremenski okvir za obavljanje određenih usluga na lokalnoj razini.
- U suradnji s Ministarstvom financija sredstva za sufinanciranje osigurat će se u fondu izravnanja.
- Jedinice koje se odluče funkcionalno spojiti kako bi bile prihvatljiv kandidat za sufinanciranje, obvezne su zajednički obavljati poslove minimalno pet godina.

Funkcionalno spojeni JLS-ovi zadržavaju dio proračuna koji im je dodijeljen prije spajanja minimalno dvije godine, a poticaji pokrivaju i jednokratne troškove spajanja i dodatna sredstva na temelju ušteda ostvarenih tijekom idućih pet godina.

Stvarna spajanja (planirana):

- Poticaji za stvarna spajanja JLS-ova uključuju jednokratne kapitalne transfere tijekom razdoblja od pet godina koje će JLS-ovi koristiti samo za infrastrukturne projekte.

Jedan od glavnih ciljeva funkcionalnih i stvarnih spajanja jest pozitivan utjecaj na dodjelu bespovratnih sredstava i sufinanciranje iz EU fondova. Odlukom Vlade definirat će se kriteriji i priroda poticaja, uz veće fiskalne poticaje stvarnim spajanjima, dok će poticaji za funkcionalna spajanja ovisiti o broju i vrsti (spojenih) funkcija.

PRIJEDLOZI DODATNIH MOGUĆNOSTI**Funkcionalna spajanja (predloženo)**

- Jamstvo prioritetnog financijskog tretmana javnih usluga na području JLS-ova koji surađuju.
- Kreiranje linije subvencija (ili subvencioniranih kredita) koja je posebno namijenjena za financiranje projekata koje predlažu JLS-ovi koji surađuju.
- Uspostava sustava uvjetovanih transfera čija je „stopa pokrića“ veća za projekte koji proizlaze iz suradnje među općinama.
- Određivanje poslova (ili određenih aktivnosti) pogodnih za sufinanciranje u slučaju da se obavljaju zajednički.

Na temelju detaljne analize poslova koji će se poticati ako budu dio suradnje odredit će se konkretni i detaljni kriteriji za sufinanciranje. Kriteriji trebaju uzeti u obzir broj poslova koji se zajednički obavljaju (iznos sufinanciranja treba biti u pozitivnoj korelaciji s brojem spojenih funkcija), proračunske i fiskalne kapacitete (iznos sufinanciranja treba rasti kako se smanjuju kapaciteti), broj stanovnika ili broj potencijalnih korisnika usluga (iznos sufinanciranja treba rasti s brojem stanovnika i/ili potencijalnih korisnika) i vremenski okvir za obavljanje određenih usluga na lokalnoj razini (iznos sufinanciranja treba rasti s trajanjem programa te, kako bi se izbjegle prijave s poticajima, u kombinaciji s odredbom „jednom kad dobiješ poticaj, dobit ćeš ga uvijek“, poticaji se mogu davati u obrocima i preraspodijeliti na način da se veći dio sredstava isplati JLS-ovima tek nakon što je uspješna zajednička suradnja ostvarena.

Kada se definira popis zajedničkih poslova, Vlada može odlučiti, primjerice, sufinancirati 10 % rashoda za te poslove. Sufinanciranje se može povećati za određeni postotak (recimo 1 ili 2 posto) za svaku novu funkciju uključenu u suradnju. Za proračunske i fiskalne kapacitete, kao i za broj stanovnika i potencijalnih korisnika usluga, JLS-ovi se mogu podijeliti u nekoliko skupina (kohorti) i može se predložiti dodatan postotak sufinanciranja sukladno njihovoj distribuciji u kohortama. U slučaju da fiskalni prostor to ne omogućuje postoji mogućnost primjene koeficijenta za „ispravak“ iznosa sufinanciranja. Primjerice, ako su JLS-ovi podijeljeni u pet kohorti, najuspješnija kohorta može imati koeficijent 0,2 (ili 20 %, a najlošija 1 (ili 100 %). Zatim se ti koeficijenti množe s iznosom sufinanciranja određenim u prehodnim fazama kako bi se odredio konačni stupanj sufinanciranja.

Kao što je prethodno navedeno, pokazatelji kapaciteta su raznovrsni. Međutim, čini se da je najučinkovitije osloniti se na najosnovnije poput vlastitog prihoda po stanovniku, funkcionalnih rashoda za određene funkcije po stanovniku ili broja zaposlenih na 1.000 stanovnika.

Stvarna spajanja (predloženo)

- Jamstvo *prioritetnog financijskog tretmana investicijskim projektima* spojenih JLS-ova.
- Kreiranje linije subvencija (ili subvencioniranih kredita) koja je posebno namijenjena za financiranje projekata koje predlažu spojeni JLS-ovi.
- Uspostava sustava uvjetovanih transfera čija je „stopa pokrića“ veća za projekte koji proizlaze iz suradnje među općinama.

Kada se predlažu kriteriji za jednokratne kapitalne transfere tijekom razdoblja od pet godina koje će JLS-ovi koristiti za infrastrukturne projekte, uzeti u obzir kombinaciju odredbe „jednom kad dobiješ poticaj, dobit ćeš ga uvijek“ i davanje poticaja u obrocima i preraspodjele na način da se veći dio sredstava isplati JLS-ovima tek nakon što su se uspješno spojili.

Kriteriji za raspodjelu tih transfera mogu ovisiti i o fiskalnim kapacitetima, kao i o nedostacima u infrastrukturi (infrastrukturna oprema po stanovniku). Može se mjeriti, primjerice, kao petogodišnji prosjek rashoda za nefinancijsku imovinu, ali i uključivanjem rashoda za održavanje infrastrukture. Te značajke (koje predstavljaju kohorte) mogu pomoći u određivanju korektivnih koeficijenata, a osnovni iznos transfera određuje se kao postotak prošlogodišnjeg fiskalnog kapaciteta ili petogodišnjeg prosjeka.

Mogućnosti javnih politika i preporuke za Hrvatsku



U posljednjem dijelu sažeto su prikazani glavni izazovi po pitanju rascjepkanosti s obzirom na njezine utjecaje na lokalnoj razini, glavne poruke iz međunarodnih iskustava te prijedlozi mnogih reformi i preporuka po vrsti i hitnosti.

Izazovi rascjepkanosti

Rascjepkanost lokalnih jedinica prilično je česta u decentraliziranim zemljama diljem svijeta.

Karakterizira je prisutnost relativno velikog broja lokalnih jedinica s premalim brojem stanovnika da bi se iskoristila ekonomija razmjera u pružanju javnih usluga, nedostatak administrativnih kapaciteta i specijaliziranih resursa i/ili niske porezne osnovice i potencijal za ostvarivanje vlastitih prihoda. Rascjepkanost JLP(R)S-ova i posljedični nedostatak kapaciteta jedno je od važnijih pitanja fiskalnih odnosa unutar opće države u Hrvatskoj. Ona nije negativno utjecala samo na sustav financiranja nego i na učinkovito pružanje javnih dobara i usluga na lokalnoj razini, odnosno na kvalitetu i kvantitetu pružanja usluga za javne funkcije prenesene na lokalne jedinice. Čini se da dobar dio gradova i većina općina nema dovoljne upravljačke, ljudske, fiskalne, tehničke i organizacijske kapacitete za uspješno obavljanje svih povjerenih funkcija.

Fiskalni prihodi lokalnih jedinica u pravilu pokrivaju samo trošak rada osnovne administracije.

Zato je i dalje glavni problem u tome što brojne lokalne jedinice ne mogu obavljati osnovne javne funkcije na lokalnoj razini. Njihovi su administrativni kapaciteti slabi i ne mogu podržavati lokalni razvoj (na primjer, strateško planiranje, kapitalna ulaganja i razvoj infrastrukture, digitalizaciju, apsorpciju sredstava EU-a, primjenu naprednih modela financiranja itd.). Razvidno je da se te okolnosti neće tako skoro promijeniti, ni pojačano stručno usavršavanje zaposlenih i izgradnju kapaciteta. Važno je stoga olakšati suradnju i udruživanje te zajedničke projekte na razini općina, među županijama te između gradova i općina. Na taj bi se način omogućila veća koncentracija sredstava i stručnog znanja, ali i sveukupna administrativna učinkovitost.

Poboljšanje suradnje među JLS-ovima, ali i između županija i JLS-ova, preduvjet je za uravnoteženiji razvoj JLS-ova.

Vodoravna suradnja među JLS-ovima (općinama) u obavljanju pojedinih poslova nije dovoljno raširena u Hrvatskoj. Zajednički upravni odjeli mogli bi se poticati i doradom pravnog okvira za vodoravnu suradnju JLS-ova, izradom standardnih sporazuma o suradnji i promicanjem dobrih praksa. Djelotvornost i troškovna učinkovitost u obavljanju poslova lokalne važnosti mogle bi se usmjeriti na međugradske i međuopćinske oblike suradnje, kao što su zajednički upravni odjeli, zajednički razvoj komunalnih poduzeća, i na druge formalne oblike suradnje.

KLJUČNE PORUKE IZ MEĐUNARODNOG ISKUSTVA

Jasno je iz međunarodnog iskustva da ne postoji jedinstveno rješenje za problem rascjepkanosti. Ozbiljnost problema rascjepkanosti ovisi o razini fiskalne decentralizacije, fiskalnom kapacitetu JLS-ova, njihovoj autonomiji i opsegu, kvaliteti pružanja usluga na lokalnoj razini i postojanju mehanizama suradnje. Sve to utječe i na donošenje odluka o poticajima i općenitim reformskim mjerama. Osim specifičnosti za pojedinu zemlju, važnu ulogu imaju i politički čimbenici. Konačno, važno je napomenuti da je prisutno još uvijek dosta eksperimentiranja, i u mnogim primjerima ne postoje čvrsti dokazi da su relativno nedavne promjene donijele željene rezultate. Međutim, mogu se izdvojiti neke lekcije i prisutni trendovi relevantni za mnoge zemlje. Primjerice:

U svojoj osnovi problem rascjepkanosti nije problem veličine (iznad neke minimalne razine), nego kapaciteta. Definira se kao sposobnost jedinica lokalne samouprave (JLS) za upravljanje, ostvarivanja prohoda i praćenje troškova kako bi građanima i tvrtkama uspješno pružale usluge koje su im statutarно dodijeljene. Taj kapacitet često ovisi o sveobuhvatnom sustavu fiskalnih transfera opće države i može uključivati aspekte povezane s prihodima i rashodima ili nejasnu raspodjelu funkcija na različitim razinama vlasti.²² Globalno je iskustvo Svjetske banke da je jačanje JLP(R)S-ova važan preduvjet za poboljšanje pružanja usluga u svim sektorima. Zato posebno treba razmotriti upravljačke i fiskalne kapacitete JLS-ova. Prosječan broj stanovnika ili veličina površine nisu jednako važni kao upravljački i fiskalni kapaciteti JLS-ova u pružanju javnih dobara i usluga i u obavljanju njihovih administrativnih i operativnih poslova. Drugim riječima, problem rascjepkanosti, gdje postoji, ne treba se rješavati sveobuhvatnim reformama dok postoje mehanizmi potpore malim i neučinkovitijim JLS-ovima. Međutim, treba postojati minimalna veličina kako bi se ostvarila ekonomija razmjera.

Međunarodna iskustva u rješavanju problema rascjepkanosti različita su, a zemlje i dalje eksperimentiraju s različitim instrumentima i smjerovima reforme. Primjenjuju se prisilna pripajanja, dobrovoljna pripajanja pa i jednostavna udruživanja jedinica lokalne razine za pružanje zajedničkih usluga. Ne postoji čvrst zaključak iz tih različitih reformskih načina. Primjerice, prisilna spajanja nužno ne smanjuju trošak pružanja usluga, ili se dobrovoljna pripajanja neće dogoditi zbog nedostatka poticaja. Međutim, promoviranje udruživanja lokalnih jedinica politički je mnogo manje osjetljivo od prisilnih spajanja, a ponekad čak i brže učinkovito od promoviranja dobrovoljnih spajanja.²³ No za svaku reformu te vrste i razmjera politički je kontekst iznimno važan te se stoga proces treba prilagoditi različitim preprekama na lokalnoj razini.

Teško je pronaći čvrste dokaze o učincima različitih smjerova reforme na temelju objektivnih mjernih parametara uspjeha ili neuspjeha. Posebno se to odnosi na kvalitetu pruženih usluga. Dodatnim istraživanjima potrebno je nadopuniti postojeću empirijsku literaturu kako bi se pojasnilo pitanje kvalitete usluge i analiziralo, na eksperimentalnoj osnovi, može li se ta kvaliteta više povećati udruživanjem i dobrovoljnim spajanjem nego prisilnim spajanjem.

Važnu ulogu kod uspješnih reformi imaju financijski poticaji. Oni uključuju bezuvjetne tekuće pomoći, kapitalne pomoći, otpis duga i poticaje unutar sustava fiskalnog izravnjanja i dijeljenja poreza, iako većina tih mjera krši Tinbergenovo pravilo „jedan cilj – jedna mjera“. Primjer pozitivnih poticaja jest davanje prednosti projektima koji se zajednički financiraju nad onima koje predlaže jedna općina.

Najjednostavnija formula za poticanje spajanja i suradnje općina učinkovito jest dati prednost investicijskim projektima i/ili javnim uslugama koje pružaju JLS-ovi koji su spojeni ili surađuju. Taj je pristup, međutim, preopćenit i problematičan kada sredstva nisu dostatna za financiranje svih traženih projekata. Izravniji način pružanja potpore JLS-ovima koji se spajaju ili surađuju jest kreiranje linije subvencija (ili subvencioniranih kredita) koja je posebno namijenjena za financiranje projekata koje predlažu JLS-ovi koji se spajaju ili surađuju. Dodatno se

²² Za više informacija vidjeti: World Bank (2021.).

²³ Kako je i prikazano u izvješću, postoje, međutim, i uspješni primjeri prisilnih spajanja, poput onih u Grčkoj i Turskoj. U slučaju Turske prisilno spajanje provedeno je u kontekstu širih reformi na razini opće države i lokalnih jedinica, što je vjerojatno razlog za uspjeh.

može uspostaviti sustav uvjetovanih transfera čija je „stopa pokriva“ veća za projekte proizašle iz suradnje među općinama. Suradnja se može potaknuti i stvaranjem (ili prijenosom) financijskih sredstava samo udruženim jedinicama (npr. posebni porezi) ili se regionalne ili središnje razine vlasti mogu odlučiti na strategije kojima bi se nedostatak lokalne suradnje destimulirao na neki način. Konkretno, mogu smanjiti subvencije općinama, ili staviti blokadu na dio sredstava dok se ne uspostavi suradnja. Empirijska literatura upućuje na malo primjera učinkovitosti loših proračunskih uvjeta (negativnih poticaja) na odluku o lokalnoj suradnji (Gomez i sur. 2010.).

Potrebno je jasno odrediti vremenski okvir za financijske poticaje, kao i način izračuna obroka kako bi JLS-ovi mogli izračunati potencijalne koristi i kako bi središnja država mogla osigurati sredstva u proračunu. Druga, razboritija mogućnost bila bi definiranje raspoloživog iznosa fonda za teritorijalno i funkcionalno okrupnjavanje te utvrđivanje iznosa poticaja razmjerno broju stanovnika, ali i ovisno o raspoloživim sredstvima

Kriteriji se trebaju znati unaprijed, trebaju biti jasni te utvrđeni zakonom. Prednost je izračuna poticajne pomoći putem formule što je transparentan od samog početka i nije podložan pregovaranju. Kako bi se spriječile prijevare, u kombinaciji sa shvaćanjem „jednom kad dobiješ poticaj, dobit ćeš ga uvijek“, poticaji se mogu davati u vremenskim razmacima i preraspodijeliti na način da se veći dio sredstava isplati JLS-ovima tek nakon što se uspješna zajednička suradnja ostvari. Osim tih pozitivnih mjera koje se temelje na načelu „mrkve“ moguće je uključiti i negativne politike temeljene na načelu „batine“ u obliku prisile i poticaja treće strane. Prijetnje obaveznom strukturnom reformom, uključujući prisilna spajanja, mogle bi stoga potaknuti male JLS-ove na uspostavu zajedničkog subjekta za pružanje usluga. Kako bi se spriječila pojava lažnih zajedničkih pothvata koji postoje samo na papiru, potrebno je zakonom obvezati JLS-ove na takve aranžmane, kao i periodično nagledati navedene subjekte (Dollery, Kortt i Grant 2013.).

Preporuke

Na temelju međunarodnog iskustva Vlada Republike Hrvatske ima nekoliko relevantnih mogućnosti, mjera i aktivnosti za rješavanje problema nedostatka kapaciteta na lokalnoj razini, rascjepkanosti općina i za poboljšanje suradnje među JLS-ovima. U ovom završnom dijelu nalaze se preporuke organizirane po roku provedbe (kratkoročne i dugoročne) i vrsti (strateške/institucionalne i operativne). Glavne kratkoročne preporuke uključuju dvije strateške i dvije operativne preporuke prikazane podebljanim slovima na slici 6.1.

Slika 6.1. Glavne preporuke po vrsti i roku provedbe

		Vrsta preporuke	
		Operativna	Strateška/institucionalna
Prioritet	srednjoročno	<ul style="list-style-type: none"> – Razviti financijske poticaje za dobrovoljna udruživanja i spajanja. – Razviti kriterije za raspodjelu financijskih poticaja. – Razmotriti određivanje (barem jednostavnih) mjernih parametara i referentnih vrijednosti za produženo praćenje i procjenu. – Pojednostaviti pravne i administrativne procese u vezi s uspostavom udruženja općina. – Pružiti nacionalnu potporu kod početnih aktivnosti udruživanja. 	<ul style="list-style-type: none"> – Usredotočiti se na stvaranje udruživanja, a manje na spajanja (posebno prisilna). – Izraditi strategiju za program reforme (koja će se primjenjivati postupno tijekom idućih nekoliko godina).
	kratkoročno	<ul style="list-style-type: none"> – Uspostaviti čvrste i transparentne mehanizme procjene i praćenja. – Razviti program potpore kapacitetima s razine središnje države za male JLS-ove. – Podići svijest o koristima funkcionalnih i stvarnih spajanja. 	<ul style="list-style-type: none"> – Razviti mehanizme za okomitu i vodoravnu institucionalnu suradnju. – Osigurati usklađenost s postojećim pravnim okvirom – Razviti sustav pregleda i ocjene napretka i učinkovitosti.

Izvor: Autori.

Bilješka: Prioritetne preporuke označene su podebljanim slovima.

KRATKOROČNE PREPORUKE

Jače usmjerivanje na uspostavu udruga lokalnih jedinica ili čak na dobrovoljna spajanja za zajedničko pružanje usluga koje zahtijevaju minimalni razmjer učinkovitosti, a manje na prisilna spajanja. Dobrovoljna udruživanja, čak i dobrovoljna spajanja, politički su svrsishodnija od prisilnih spajanja i postoje brojni međunarodni primjeri koji pokazuju da dobrovoljna udruživanja mogu biti učinkovita i za ostale probleme koji proizlaze iz rascjepkanosti. Nadovezivanje na međunarodna iskustva i očití politički izazovi koji prate spajanja (posebno prisilna) i imajući na umu pritom hrvatsku političku i administrativnu sliku na lokalnoj razini, kao i prošla iskustva s ovom i sličnim reformama (npr. neuspješno uvođenje periodičnog poreza na nekretnine), stvaranje udruženja lokalnih jedinica ima bolje izgleda za uspjeh.

Osmisliti strategiju za program reforme koja će se postupno provoditi nekoliko godina. Ova će se reforma provoditi postupno tijekom idućih godina. Neki od preduvjeta za sveobuhvatniji pristup, poput projekta Ministarstva pravosuđa i javne uprave „Optimizacija sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave“, tek se trebaju pripremiti. Rezultati tog projekta dat će čvršće analitičke temelje za predlaganje reformi u području funkcionalnih spajanja. Sukladno Nacionalom planu oporavka i otpornosti (Hrvatska 2021b), cjelokupan sustav potpore dobrovoljnim funkcionalnim i stvarnim spajanjima, uključujući fiskalne poticaje, na temelju analize kapaciteta, kategorija zajedničkih funkcija (usluga) i različitih modela funkcionalnih i stvarnih veza bit će operativan do sredine 2025. godine.²⁴ Do tada se kao prvi korak može provesti ograničen obuhvat reforme – na primjer reformne mjere mogu se predložiti samo za one funkcije koje imaju najviše izgleda za zajedničko obavljanje. Vlada može provesti kratku anketu među JLS-ovima kako bi utvrdila koje funkcije imaju najviše mogućnosti za funkcionalna spajanja i sukladno tome usmjeriti poticajne mjere. Druga mogućnost jest izraditi općenitiju shemu poticaja, dopustiti JLS-ovima da predlože funkcionalno spajanje u bilo kojem sektoru (funkciji) za koju smatraju da je potrebno, nakon čega bi Ministarstvo financija ocijenilo prijedloge i donijelo konačnu odluku. Međutim, kako ta opcija krije rizik pomutnje i neodređenosti, bolja je ideja unaprijed dogovorena shema.

Uspostaviti financijske instrumente kojima je cilj potaknuti dobrovoljna udruživanja i spajanja. Potrebne su dvije različite sheme poticaja: jedna za stvarna i jedna za funkcionalna spajanja. Unatoč brojnim mogućnostima, financijski poticaji trebaju se temeljiti na kapitalnoj pomoći JLS-ovima koji žele suradnju. Te pomoći trebaju biti uvjetovane realizacijom infrastrukturnih projekata u domeni/sektoru u kojem JLS-ovi surađuju. Međunarodna iskustva, s druge strane, svjedoče da je uspješna provedba reforme moguća i uz primjenu drugih mjera, kao što su otpis duga (kao u slučaju Belgije 2016. godine). U slučaju da država odluči primijeniti takve mjere za poticanje spajanja i udruživanja, potrebno je pažljivo razraditi kriterije kako bi se rizik zlouporabe i drugi neželjeni učinci sveli na minimum. Pomoći za tekuće troškove također su jedna od mogućih mjera, ali potrebno je odrediti jasan vremenski limit za te tekuće transfere.

Razviti jasne i transparentne kriterije za raspodjelu pomoći. Vlada u pravilu može osigurati financiranje (npr. posebne pomoći) pod uvjetom da projekte prijavljuju zajedno dvije ili više općina koje osnivaju udruženje za pružanje određenih javnih usluga. Ako je pomoć namijenjena funkciji koja se može učiniti učinkovitijom uz suradnju među općinama, kao što je gospodarenje krutim otpadom, može biti u potpunosti opravdana sa stajališta ekonomske učinkovitosti. Ta vrsta financijskog poticaja može biti eksplicitna - kada su zajednička prijava i postojanje službene udruge formalni preduvjeti za pristup bespovratnim sredstvima. Ali takvi poticaji mogu biti i implicitni, gdje se primjenjuje minimalan prag za veličinu projekta (npr. broj ljudi koji će imati koristi). U nekoliko programa EU-a (Instrument pretpristupne pomoći, Kohezijski fond) financiranje je bilo dostupno samo za velike projekte. Pristup financiranju EU-a za male općine često je moguć samo uz suradnju među općinama. Čak i ako ne postoji formalan prag, pravila za ocjenjivanje prijava mogu favorizirati veće projekte i mogu kao kriterij uključivati broj korisnika ili ukupnu količinu pogodnosti. Prijedlog koji podnese mala općina možda neće uspjeti prijeći relevantan prag (VE, UNDP i LGI 2010.)

²⁴ Za pregled faza i podfaza projekta daljnje optimizacije i decentralizacije poticanjem funkcionalnih spajanja JLS-ova vidjeti Prilog 6.

Uspostava jasnih kriterija pomaže državi u definiranju pravila igre za učinkovitu raspodjelu sredstava JLS-ovima koji žele sudjelovati. Može uključivati i nacionalne i nadnacionalne prioritete regija i općina, posebno onih koje zaostaju u razvoju. Nadnacionalne vlade imaju veliku ulogu u klimatskim politikama, a potpora zelenim i digitalnim programima može biti uključivanje nekih njihovih elemenata u kriterije programa. Na taj način JLS-ovi mogu odlučnije uključiti klimatske teme u svoje poslovanje (npr. zeleno financijsko poslovanje i zelena javna nabava) ili pojačati klimatsku osjetljivost javnih ulaganja uključujući, primjerice, probir (engl. *screening*) projekta na klimatske rizike i rizike od katastrofe, uključivanje društvenog troška ugljika i klimatska nesigurnost u analizama dobiti i gubitka, ili upravljanje klimatskim rizicima u javno-privatnim partnerstvima.

OSTALE PREPORUKE

Razmotriti određivanje (barem jednostavnih) mjernih parametara i referentnih vrijednosti za praćenje i procjenu programa. Za to je potrebno prikupiti podatke o rezultatima prije same reforme kako bi se mogli pratiti ti učinci. Neki pokazatelji mogu biti: usporedba cijena određenih usluga prije i nakon udruživanja/spajanja općina; anketiranje lokalnog stanovništva o percepciji kvalitete određenih usluga; ili razmjer ulaganja u regionalni razvoj (prije i poslije reformi).

Pojednostavniti pravne i administrativne procesa kod uspostave udruženja općina. Za to će biti potrebna analiza trenutnih procesa, utvrđivanje područja koje treba pojednostaviti, obavještanje JLS-ova o revidiranom procesu te nacrti sporazuma o suradnji općina, kao i tehnička podrška. Primjeri suradnje među općinama u Hrvatskoj mogu se naći u raznim područjima, uključujući komunalne usluge. Pravna je osnova za uspostavu zajedničkih komunalnih usluga odlukadluka o uspostavi zajedničkih komunalnih usluga koju donosi gradsko vijeće. Odnosi među JLS-ovima povezani s organizacijom, vrstom upravljanja, financiranjem, odgovornošću i statusom zajedničkih komunalnih usluga uređuju se Sporazumom o međusobnim odnosima u organizaciji zajedničkih komunalnih usluga, a koji je sastavni dio prethodno navedene odluke. Unatoč tome što trenutačno ne postoji poseban propis koji bi regulirao i strukturirao taj oblik suradnje, neki postojeći sporazumi mogu služiti kao nacrt za buduća udruživanja ostalih JLS-ova i za druge namjene (pružanje ostalih usluga). Neki postojeći sporazumi dostupni su *online* i daju primjere za nadogradnju.

Pružiti nacionalnu potporu kod početnih aktivnosti udruživanja. Razmotriti uspostavu početnog programa za pokrivanje nekih administrativnih troškova spajanja i sporazuma o suradnji, uključujući studije i izvješća. Program bi mogao biti vremenski ograničen i pokrivati specifične tekuće troškove potrebne za početak rada.

Osvijestiti važnost funkcionalnih i stvarnih spajanja, uključujući (neizravne) financijske poticaje za spajanje uz povećani fiskalni kapacitet. Time bi se, primjerice, omogućilo malim općinama (ili skupinama spojenih općina) preuzimanje odgovornosti za pružanje i financiranje novih decentraliziranih javnih funkcija i dobivanje većeg udjela u porezu na dohodak za to. Udruživanje JLS-ova u pružanju javnih usluga posebno se potiče zbog sudjelovanja u projektima koji se financiraju iz sredstava fondova EU-a. S obzirom na znatna sredstva koja se mogu dobiti iz EU fondova, taj poticaj može se pokazati važnim. Međutim, udruživanje nije uvjet za primanje EU sredstava, kako je već neizravno rečeno; na primjer, postoje veliki projekti aglomeracije za infrastrukturu vodoopskrbe i odvodnje koji se financiraju iz EU fondova u kojima veliki gradovi i općine obično sudjeluju kako bi se uskladili s EU Direktivom o pročišćavanju

komunalnih otpadnih voda i Direktivom o vodi za piće. U osnovi, ti su projekti strukturirani na način koji je primjeren i poželjan kod promoviranja i poticanja udruživanja.

Uspostaviti i provesti programe s razine središnje države za potporu malim i srednjim JLS-ovima (npr. s manje od 10.000 stanovnika). Globalna iskustva Svjetske banke pokazuju da je postojanje i stabilnost međusektorskih sustava za temeljne kapacitete i razine upravljanja, kao što su planiranje, priprema proračuna, izvršenje proračuna, računovodstvo, unutarne kontrole, nabava, ljudski resursi, praćenje i procjena, strateško planiranje i porezna uprava, ključan preduvjet za osiguravanje odgovarajućeg pružanja usluga na lokalnoj razini i postizanje osnovnog fiskalnog učinka. Kapaciteti lokalne razine koji se ovdje spominju upravljačke su sposobnosti koje JLS-ovi trebaju imati kako bi uspješno pružali dodijeljene usluge građanima i tvrtkama i neke od najvažnijih uključuju upravljanje javnim financijama, javnu nabavu, poreznu upravu, javna ulaganja i upravljanje imovinom. Nekoliko međunarodnih okvira prilagođenih nižim razinama vlasti može poslužiti kao vodič u procjeni i potpori tih kapaciteta. Uključuju Program za javne rashode i financijsku odgovornost (PEFA), Procjena upravljanja javnim ulaganjima (PIMA), Samoprocjenu financija na lokalnoj razini (MFSA), Alat za dijagnostičku ocjenu rada porezne uprave (TADAT) i Metodologiju za procjenu sustava javne nabave (MAPS). Program bi trebao uključivati alat za procjenu kapaciteta općine, uključujući kapacitete za odgovarajuće pružanje minimalne razine javnih usluga, te program tehničke pomoći s razine središnje države koji uključuje popis općinskih usluga koje se ne pružaju na odgovarajući način, stručno usavršavanje zaposlenika lokalne jedinice i razvoj nacionalnih IT sustava uključujući hardver i softver potreban za rast kapaciteta i potporu malim i srednjim općinama. Za taj sustav treba razmotriti operativni koncept „dijeljenih usluga”, prema kojem bi se neke administrativne funkcije mogle centralizirati i na regionalnu i na državnu razinu.

Uspostaviti snažne i transparentne mehanizme za provjeru i praćenje. Vlada također ima odgovornost za praćenje i evaluaciju procesa uspostave projekata suradnje među općinama, kao i njihova uspjeha ako postoji nacionalni interes. Iako Vlada ne može neopravdano intervenirati u autonomiju lokalne samouprave, trebala bi biti u mogućnosti spriječiti nerazumne prijedloge suradnji među općinama (VE, UNDP i LG 2010.). Osim toga, vlada bi trebala razviti i osigurati zakonodavni okvir za suradnju među općinama, kao i nacрте sporazuma i tehničku podršku. Vlada također može omogućiti stručno usavršavanje i dijalog između potencijalnih kandidata za suradnju te promovirati i objavljivati postignuća i uspješne priče.

Razviti mehanizme za okomitu i vodoravnu institucionalnu suradnju. Na nacionalnoj razini Ministarstvo financija, Ministarstvo pravosuđa i javne uprave i Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije trebaju se sustavno baviti tim pitanjem i uspješno surađivati s JLS-ovima. To je moguće kroz osnivanjem formalne (iako privremene) radne skupine ili odbora. Na lokalnoj razini postoji potreba za daljnjom suradnjom i koordinacijom među JLS-ovima, i posebno je važno ojačati suradnju i izradu zajedničkih projekata na razini općine. To bi omogućilo koncentraciju financijskih sredstava, kao i stručnjaka. Postoji dosta prostora za udruživanje i zajedničku prijavu EU projekata i vodoravnu povezanost. Jedno je od mogućih rješenja da županije preuzmu dio subregionalnih aktivnosti od JLS-ova, posebno od onih jedinica koje nemaju dovoljne kapacitete (ljudske i profesionalne) za kvalitetno obavljanje poslova poput prostornog planiranja i ostalih povezanih aktivnosti, posebno kad su povezani s razvojnim planiranjem na lokalnoj razini, korištenje EU fondova itd. U tom je području potrebno ojačati ulogu županija u regionalnom razvoju i tamo gdje županije kao koordinatori mogu preuzeti

tehnički i financijski zahtjevne poslove koje većina manjih općina i gradova ne može obaviti zbog nedostatka kadrovskih i organizacijskih kapaciteta.

Poštovati važeći pravni okvir. JLS-ovi bi za ovaj kriterij trebali imati minimalno 10.000 stanovnika (ili biti županijsko sjedište) kako bi dobili status grada (gotovo pola gradova u Hrvatskoj ima manje od 10.000 stanovnika). Objava službenih rezultata popisa stanovništva iz 2022. godine može biti dobra prilika za razmatranje tog pitanja.

Prilozi

Prilog 1. NRRP-C2.2. R4-I1: Daljnja optimizacija i decentralizacija jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave putem potpore funkcionalnom spajanju²⁵

Nedostatni administrativni i fiskalni kapaciteti za pružanje kvalitetnih usluga građanima za koje su nadležni JLP(R)S-ovi prepoznati su kao temeljni problemi sustava. Spomenuto dovodi do nezadovoljstva građana uslugama i kvalitetom pruženih usluga od strane lokalnih jedinica. Isto tako, brojne jedinice suočavaju se s temeljnim funkcionalnim problemom, odnosno nemogućnošću kvalitetnog obavljanja pojedinih poslova i/ili nemogućnošću pružanja svih usluga iz svoga djelokruga utvrđenog zakonom. Upravo zbog navedenih razloga pristupa se uspostavljanju sustava potpore funkcionalnom i stvarnom spajanju jedinica kako bi jedinice homogenim djelovanjem pružale odgovarajuće usluge građanima, što je upravo i njihova svrha. Cilj je uspostaviti kvalitetan sustav za funkcionalno i stvarno povezivanje jedinica radi kvalitetnijeg i transparentnijeg pružanja usluga građanima te jačanja kapaciteta jedinica kako bi one bile učinkovitije u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga.

Poticat će se suradnja lokalnih jedinica za zajedničko obavljanje poslova iz njihova samoupravnog djelokruga, kao i za izvršavanje drugih stručnih poslova koje jedinice obavljaju za svoje potrebe. Poticat će se i stvarno spajanje jedinica koje za to imaju potrebe i iskažu interes. Uz suradnju lokalne jedinice mogu lakše prevladati problem nedostatnih kapaciteta, unaprijediti kvalitetu i kvantitetu pruženih usluga te učinkovitije iskoristiti raspoloživa sredstva i resurse. Pritom suradnja i funkcionalno povezivanje jedinica u pružanju usluga daje mogućnost jedinicama da zadrže svoj identitet, a opet prevladaju moguća financijska, administrativna i tehnička ograničenja. Pružanjem odgovarajuće stručne pomoći, kao i uspostavom sustava za financiranje zajedničkog izvršavanja pojedinih poslova i stvarnog spajanja jedinice će biti potaknute na zajedničko obavljanje poslova ili stvarno spajanje. S obzirom na složenost provedbe reforme javne uprave, kao i činjenicu da je za uspješnu realizaciju potrebna potpora i uključenost stručne i šire javnosti, omogućit će se vrednovanje plana tijekom provedbe (sredinom 2024.). To uključuje i aktivnu participaciju građana u provedbi putem organizacije *online* debata, digitalne komunikacije, kao i kolaborativni projekt s akademskom zajednicom. To će biti piloti za jačanje sudjelovanja građana i zainteresirane javnosti u oblikovanju javnih politika koje se tiču javnog upravljanja i javnih usluga.

Daljnja optimizacija i decentralizacija sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave putem potpore funkcionalnom spajanju već se dijelom provodi u sklopu ESF projekta „Optimizacija sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave“. Plan je da se tim projektom do kraja 2022. godine razvije središnja baza podataka o kapacitetima JLP(R)S-ova koja će sadržavati skup podataka za procjenu i praćenje njihovih kapaciteta na temelju koje će se razviti jedinstveni IT sustav kao podrška za veću učinkovitost sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave. Izradit će i se katalog poslova na temelju prikupljenih podataka kojim će se definirati kategorije jedinica s obzirom na kapacitete i poslove koji se u njima obavljaju. U skladu s time, izradit će se popis preporuka za izmjene postojećeg sustava organizacije poslova u djelokrugu JLP(R)S-ova, a sve s ciljem poboljšanja kvalitete usluga koje se na lokalnoj razini pružaju građanima.

²⁵ Ovaj se Prilog temelji na Republika Hrvatska (2021b).

Proces optimizacije sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave dalje će se nastaviti jačanjem kulture suradnje lokalnih jedinica. U daljnjim reformskim naporima u pogledu zajedničkog obavljanja pojedinih zadaća, odnosno funkcionalnog povezivanja jedinica, provest će se povezivanje jedinica uz uspostavu modela zajedničkog izvršavanja pojedinih poslova te poticanja jedinica čime bi se radilo na povećanju broja jedinica uključenih u različite oblike zajedničkog obavljanja poslova.

Uspostavit će se modeli putem kojih će se lokalne jedinice potaknuti na zajedničko obavljanje poslova (pružanje usluga), ali i suradnju s državnim službama, a čime bi se u prvom redu povećala kvaliteta usluga građanima i smanjili troškovi. Jedinicama koje se odluče funkcionalno povezati dat će se pristup sustavu potpore funkcionalnom povezivanju jedinica, a koji će se nadograditi na IT sustav izrađen u ESF projektu. „Optimizacija sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave“. IT sustav će omogućiti jedinicama da jasnije detektiraju koje bi poslove bilo bolje obavljati zajednički s drugom jedinicom/jedinicama lokalne samouprave i koje su jedinice pogodni partneri za zajedničko obavljanje poslova. Istovremeno, prikupljeni podaci, izrađen katalog poslova i definirane kategorije jedinica proizašle iz projekta služit će i kao podloga za odgovarajuće stvarno spajanje jedinica koje za to iskažu interes. Naime, sustav bi trebao dati jasnu sliku o tome za koje bi jedinice bilo korisno da se stvarno (fizički) povežu.

Sustav potpore stvarnom i funkcionalnom povezivanju jedinica lokalne samouprave ponudit će izradu modela za funkcionalno povezivanje jedinica te će se u sklopu projektnih aktivnosti ujedno i educirati službenici jedinica za rad u sustavu. Prije same realizacije sustava izradit će se upitnik za JLS u kojem će jedinice provesti samoprocjenu trenutačne kvalitete i kvantitete usluga iz svojeg djelokruga, iskazati interes za zajedničko obavljanje poslova s jednom ili više jedinica lokalne samouprave, odnosno stvarno spajanje.

U sklopu tih aktivnosti izradit će se i smjernice/preporuke za zajedničko izvršavanje pojedinih poslova na temelju dobrih praksa EU-a. Iz navedenih smjernica/preporuka te pomoću rezultata dobivenih upitnikom samoprocjene detektirat će se jedinice pogodne za funkcionalno povezivanje, kao i za stvarno spajanje, a koje su iskazale interes za to. Novi sustav u sebi će sadržavati korake potrebne za realizaciju zajedničkog obavljanja poslova, kao i za stvarno spajanje. U slučaju funkcionalnih spajanja poslovi će biti sortirani po vrstama usluga koje se pružaju. Primjerice, ako dvije ili više jedinica žele zajednički pružati uslugu brige o djeci, u padajućem izborniku izabrat će uslugu brige o djeci. Sustav će im potom prikazati koje su jedinice najpogodnije (s obzirom na veličinu jedinice, broj stanovnika, broj djece predškolske dobi, geografski položaj, financije, kapacitete itd.) za funkcionalno spajanje.

Zatim, sustav će nuditi moguće modele zajedničkog povezivanja, s obzirom na to da se jedinice mogu povezivati na različite načine - osnivanjem zajedničkog upravnog tijela, zajedničkog trgovačkog društva ili ustanove, odnosno na način propisan zakonom. Jedinicama će biti omogućena podrška kroz izravnu komunikaciju sa službenicima zaposlenim u tijelima državne uprave, ovisno o resoru kojem pripada posao koji se zajednički obavlja (neka vrsta *help desk*a za obavljanje poslova). Tako će službenicima jedinica koje provode proces funkcionalnog spajanja, kao i onima koje već zajednički obavljaju poslove, biti omogućen brz i neposredan kontakt sa stručnjacima za pojedino područje pomoću platforme putem koje će biti omogućeno i održavanje *online* radionica i edukacija sa službenicima jedinica. Tijekom kasnije provedbe projekta jedinice će također imati uvid u primjere dobre prakse drugih jedinica koje su već provele funkcionalno ili stvarno spajanje. Jedan od modula sustava bit će i modul za podnošenje izvješća o

učincima, koji će jedinicama omogućiti da na jednostavan način elektroničkim putem podnose izvješća MFIN-u, tijelu državne uprave u čijem je djelokrugu posao koji se zajednički obavlja s Ministarstvom pravosuđa i javne uprave.

Također, građanima će se omogućiti uvid u način obavljanja poslova jedinica, posebice u dijelu koji se odnosi na zajedničko obavljanje poslova, čime će se osigurati daljnja digitalizacija i transparentnost rada. Ujedno, imajući u vidu da će zajedničko obavljanje poslova imati za posljedicu jačanje financijskih i kadrovskih kapaciteta jedinice, tako će se povećati i kapacitet jedinica za pripremu i provedbu projekata financiranih iz EU fondova. Funkcionalno spajanje ujedno će pridonijeti i jačanju sustava unutarnjih kontrola, tako da će se olakšati provođenje unutarnje revizije nad poslovima koje jedinice zajednički obavljaju. Osim toga, sustav će jedinici prikazati korake potrebne za realizaciju stvarnog spajanja, kao i jedinice koje su pogodni „partneri“ za to (geografska blizina, stupanj razvijenosti, broj stanovnika itd.).

Poticat će se i izgradnja administrativnih kapaciteta za zajedničko izvršavanje poslova jedinica uz jačanje sposobnosti za apsorpciju sredstava iz EU fondova. Do kraja 2021. godine bit će izvršene osnovne prilagodbe propisa u vezi s fiskalnim poticajima jedinicama lokalne i područne samouprave, a kako bi ih se potaklo na funkcionalno i stvarno povezivanje. Pritom će se veći poticaji dodjeljivati za stvarna spajanja. Cjelovit sustav potpore dobrovoljnom funkcionalnom i stvarnom spajanju, uključujući fiskalne poticaje, temeljen na analizi kapaciteta, kategorijama zajedničkih poslova i različitim modelima funkcionalnog i stvarnog povezivanja, bit će u funkciji do sredine 2025. godine.

Prilog 2. Nacionalni plan razvoja javne uprave – Posebni cilj 5. Unaprjeđenje funkcionalnosti i održivosti lokalne i područne (regionalne) samouprave²⁶

Radi unaprjeđenja funkcionalnosti i održivosti lokalne i područne (regionalne) samouprave prvi put će se prikupiti svi dostupni podaci o JLP(R)S-ovima te poslovima koje obavljaju, kako bi se na temelju objektivnih činjenica mogla dobiti realna slika o stanju obavljanja poslova. Definirat će se i procijeniti trenutačni kapaciteti jedinica za obavljanje poslova te će se ujedno izraditi preporuke za unaprjeđenje sustava organizacije poslova u njihovu djelokrug. Na taj način JLP(R)S-ovima će se omogućiti da učinkovitije obavljaju poslove iz svoga djelokruga, a što će u konačnici rezultirati povećanjem kvalitete javnih usluga koje se pružaju građanima u jedinicama te pridonijeti zadovoljstvu građana s njihova područja.

Daljnje unaprjeđenje funkcionalnosti i održivosti lokalne i područne (regionalne) samouprave omogućit će se uspostavom Sustava za financiranje zajedničkog izvršavanja pojedinih poslova lokalnih jedinica – poslova iz njihova samoupravnog djelokruga, kao i za izvršavanje drugih stručnih poslova koje jedinice obavljaju za svoje potrebe. Suradnjom i spajanjem jedinice mogu lakše prevladati problem nedostatnih kapaciteta, unaprijediti kvalitetu i kvantitetu pruženih usluga te učinkovitije iskoristiti raspoloživa sredstva i resurse. Naime, dobra suradnja jedinica lokalne samouprave omogućuje unaprjeđenje administrativne podjele te ujedno pozitivno utječe i na pitanje okomite distribucije javnih funkcija i resursa. Nedostatni financijski, administrativni i kadrovski kapaciteti pojedinih jedinica lokalne samouprave ograničavaju ih u samostalnom obavljanju sve kompleksnijih i brojnijih javnih poslova, kao i doseganju potrebnih standarda kvalitete.

Suradnja jedinica omogućit će zajedničko pružanje javnih usluga te zajednički uporabu resursa na korist svih uključenih dionika. Uspostavit će se kvalitetan i učinkovit sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave uz funkcionalno i stvarno povezivanje jedinica radi kvalitetnog i transparentnog pružanja usluga građanima, odnosno kako bi građani imali jednake mogućnosti za zadovoljavanje svojih potreba i interesa, bez obzira na to gdje žive. Potaknut će se zajedničko izvršavanje poslova sufinanciranjem jedinica za točno određeni posao, odnosno zajedničko obavljanje tog posla. Kriteriji za utvrđivanje iznosa sufinanciranja ovisit će, među ostalim, o broju poslova koje jedinice zajednički obavljaju. Pojedina jedinica imat će pravo na dodatna sredstva, odnosno sufinanciranje, ako je uključena u zajedničko obavljanje određenih navedenih poslova. Sredstva za sufinanciranje bit će osigurana u fondu izravnjanja i planirana u državnom proračunu za tekuću godinu s projekcijama za iduće dvije godine ovisno o iskazanim i utvrđenim potrebama jedinica koje se odluče na funkcionalno spajanje. Utvrdit će se točni kriteriji, način i mogućnost za sufinanciranje zajedničkog obavljanja određenih poslova te status djelatnika/službenika u tijelima koji će obavljati poslove za više lokalnih jedinica. Kako bi se jedinicama lokalne samouprave u provedbi procesa funkcionalnog i stvarnog spajanja pružila potrebna suradnja, uspostaviti će se sustav potpore stvarnom i funkcionalnom povezivanju jedinica lokalne samouprave

²⁶ Ovaj Prilog se temelji na Republika Hrvatska (2022a) i (2022b).

Zajedničko obavljanje poslova jedinica lokalne samouprave, odnosno njihovo stvarno spajanje usmjereno je dakle pribavljanju materijalnih resursa te njihovoj ekonomičnoj uporabi, promoviranju vlastitih i zajedničkih interesa jedinica, odnosno aktivnom zajedničkom djelovanju i oblikovanju politika. Administrativne kapacitete za upravljanje projektima i investicijama u JLP(R)S-u potrebno je i dalje jačati putem stručne podrške i kontinuiranog ulaganja u kompetencije nacionalnih tijela za fondove EU-a i sudjelovanjem ostalih javnih ustanova i drugih pravnih osoba. Potrebna je i veća koordinacija i komunikacija te međusobna razmjena praksa i informacija između samih JLP(R)S-ova uz zajednička digitalna rješenja. Informatički sustav upravljanja kvalitetom te primjena Metodologije za optimizaciju i standardizaciju poslovnih procesa dovest će do optimalnog procesnog modela za obavljanje istovrsnih usluga i poslova, a s ciljem optimizacije troškova, pouzdanosti pružanja usluga te u konačnici većeg zadovoljstva korisnika.

Srednjoročni prioriteti unutar petog posebnog cilja jesu: konsolidacija sustava lokalnih jedinica kombinacijom poticanja zajedničkog obavljanja poslova i dobrovoljnog spajanja; unaprjeđenje sustava organizacije poslova u djelokrugu JLP(R)S-a koje će potaknuti jedinice na bolje i kvalitetnije obavljanje poslova iz svojeg djelokruga; jačanje administrativnih kapaciteta JLP(R)S-a, osobito u području transparentnosti, pružanja javnih usluga i participacije; i povećanje fiskalnih kapaciteta JLP(R)S-a radi postizanja održive decentralizacije. Pokazatelji ishoda kojima će se mjeriti napredak u ostvarenju petog posebnog cilja jesu: udio jedinica uključenih u zajedničko obavljanje poslova lokalne samouprave (ciljana vrijednost u 2027: >40 %); i udio prihoda općina, gradova i županija u bruto domaćem proizvodu (BDP) (ciljana vrijednost u 2027: >410 %).

Prilog 3. Vertikalni ustroj vlasti u državama članicama EU-a

DRŽAVA	OPIS
FEDERACIJE I KVAZIFEDERACIJE	
Austrija	Općinsku razinu čine statutarni gradovi, ostali gradovi, općine i sela. Devet saveznih pokrajina uključuje Beč.
Belgija	Višu razinu čini šest saveznih jedinica (tri jezične zajednice i tri regije). U Flandriji se 1. siječnja 2019. spojilo 15 općina tako da je ukupni broj općina smanjen s 589 na 581.
Njemačka	Srednju razinu čine 294 ruralna okruga i 107 autonomnih gradova.
Španjolska	Dvije autonomne („foral“) zajednice (Baskija i Navarra) imaju više autonomije od drugih pokrajina. Podjela na lokalnoj razini razlikuje se prema autonomnim zajednicama. Dva autonomna grada Ceuta i Melilla uključena su u broj općina, ali ne i u broj pokrajina.
UNITARNE ZEMLJE	
Bugarska	Općine su podijeljene na manje gradove i sela, 31. prosinca 2017. bilo ih je ukupno 4.995.
Hrvatska	Broj županija uključuje i Grad Zagreb, koji ima i status županije i status grada. Općinsku razinu čini 128 gradova i 428 općina.
Cipar	Općinska razina uključuje općine i zajednice.
Češka	Općinska razina uključuje općine, gradove i statutarne gradove. Prag je uključen u broj regija.
Danska	Broj općina ne uključuje Christiansø, koji ima poseban status.
Estonija	Broj općina smanjio se s 213 na 79 (od kojih je 14 urbanih i 65 ruralnih) nakon administrativne reforme koja je dovršena u listopadu 2017.
Finska	Postoji 19 regionalnih vijeća, ali samo jedno ima autonomnu upravu (pokrajina otok Åland); ostalih 18 regionalnih subjekata statutarni su zajednički općinski odbori.
Francuska	Ukupan broj nižih jedinica na svakoj razini uključuje Korziku i najudaljenije regije. Nakon reforme regionalne vlasti 2015. umjesto 22 postoji 13 regija na kopnenom dijelu Francuske i 5 najudaljenijih regija (Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion i Mayotte). Općine se kontinuirano konsolidiraju nakon uspostave statusa „nove općine“ (fr. <i>commune nouvelle</i>) 2010. U razdoblju od 2010. do 2019. 2.508 općina spojilo se u 774 nove općine. Od 2010. broj općina smanjio se za 5 %.
Grčka	Nakon reforme Kallikratis 2010. – 2011. općine su podijeljene na niže jedinice (mjesne i općinske zajednice). Reformom je i od 54 prethodnih prefektura formirano 13 samoupravnih regija.
Mađarska	Mađarska „naselja“ uključuju glavni grad Budimpeštu i njegova 23 okruga, gradove sa statusom županije, ostale gradove i sela. U broj županija nije uključena Budimpešta.

Irska	Nova općinska razina uspostavljena je Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2014. i uključuje 31 pokrajinsko i gradsko vijeće. Reformom iz 2014. stvoren je nacionalno reprezentativan sustav upravljanja na razini nižoj od pokrajina, odnosno općinski okruzi.
Italija	Od donošenja Zakona br. 56/2014, koji je stupio na snagu u siječnju 2015., intermedijarnu razinu više nisu činile neposredno izabrane vlade, nego 14 metropolitanskih gradova i 84 pokrajine, kojima je dodano Slobodno udruženje općina Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Syracuse i Trapani. Njihove predstavnike sada biraju gradonačelnici i općinski vijećnici. Od 20 regija 15 ih ima običan status, a 5 poseban (tj. Sardinija, Sicilija, Trentino-Alto Adige/Južni Tiro, Aosta Valley i Friuli-Venezia Giulia).
Latvija	Nakon reforme spajanja općina iz 2011. Latvija ima 119 lokalnih jedinica, uključujući 110 općina (novadi) i 9 „republičkih gradova“. Općine su podijeljene na niže jedinice, koje uključuju 76 gradova i 497 svjetovnih župa (<i>civil parishes</i>). Vlada je 2019. pokrenula novu teritorijalnu reformu kojoj je cilj smanjiti broj lokalnih jedinica sa 119 na 35.
Luksemburg	Od 1. siječnja 2018., kad su stupila na snagu posljednja tri zakona o spajanju, broj općina smanjio se sa 105 na 102.
Malta	Općinsku razinu čine mjesna vijeća.
Nizozemska	Postupno smanjenje broja općina nastavilo se, s 389 u siječnju 2018. na 355 u siječnju 2019. (2007. bile su 443 općine). Državne uprave za gospodarenje vodama, koje se u nacionalnom zakonodavstvu smatraju decentraliziranim lokalnim jedinicama, nisu uključene u zbroj naveden u tablici.
Poljska	Ukupan broj županija (<i>powiats</i>) uključuje 314 županija i 66 gradova sa statusom županije.
Portugal	Općine su podijeljene na 3.091 manju jedinicu (<i>freguesias</i>). Regionalna razina obuhvaća dvije autonomne regije, Azore i Madeiru.
Rumunjska	Broj regija uključuje i općinu Bukurešt, koja ima i status pokrajine. Općinsku razinu čini 320 gradova i općina te 2.861 komuna. U Rumunjskoj postoji i niža razina koju čini 12.957 sela.
Slovačka	Općinska razina uključuje gradove, ruralne općine, gradske četvrti u Bratislavi (17) i Košicama (22) te tri vojna okruga.
Slovenija	Među općinama postoji 11 gradskih općina s posebnim statusom. Postoji i strukturirana niža razina (6.035 naselja).
Švedska	U siječnju 2019. sve su pokrajine formalno preoblikovane u regije, uključujući općinu otoka Gotland. Dotad je struktura regionalne samouprave u Švedskoj bila asimetrična.

Ujedinjeno Kraljevstvo	Tri suniže uprave na regionalnoj razini Sjeverna Irska, Škotska i Wales. Engleska ima 35 lokalnih uprava na srednjoj razini (višoj), koju čini 26 grofovija, uprava za šire područje Londona Greater London Authority (GLA) i osam kombiniranih uprava. Općinsku razinu čini 317 mjesnih uprava u Engleskoj, 22 u Walesu, 32 u Škotskoj te, od 1. travnja 2015., 11 mjesnih vijeća u Sjevernoj Irskoj (prije ih je bilo 26). Uz to, strukturiranu nižu razinu čini otprilike 9.500 svjetovnih župa (<i>parish councils</i>) u Engleskoj, 735 zajednica (<i>community councils</i>) u Walesu i 1.200 vijeća (<i>councils</i>) u Škotskoj.
-------------------------------	--

Izvor: Autori, prema podacima OECD-a i EK-a (2018.)

Prilog 4. Optimalna veličina zajednice i teorija klubova²⁷

Nemoguće je razmatrati pitanje financiranja JLS-ova i složenih fiskalnih odnosa između središnjih i nižih razina vlasti bez uzimanja u obzir osnovnih pretpostavki i razloga za nastanak zajednica. Teorija klubova koju je razvio Buchanan (1965.) razmatra optimalnu veličinu zajednice i ponudu javnih dobara na razini zajednice.

Samuelson (1954., 387) razlikuje dvije vrste dobara: vlastita potrošna dobra (X_1, \dots, X_n) koja se mogu raspodijeliti među pojedincima (1, 2, ..., i , ..., s) prema jednakosti $X_j = \sum_1^s X_j^i$ i zajednička (kolektivna) potrošna dobra (X_{n+1}, \dots, X_{n+m}) koja su dostupna svima, čija potrošnja ne dovodi do umanjenja potrošnje dobra kod ostalih potrošača, tako da za svako zajedničko dobro vrijedi $X_{n+j} = X_{n+j}^i$ istovremeno i za svakog pojedinca i . Buchanan (1965., 2) ističe da prema neoklasičnom modelu, u kojem postoje samo čista privatna dobra i usluge, funkcija korisnosti pojedinca se može prikazati kao $U^i = U^i(X_1^i, X_2^i, \dots, X_n^i)$, gdje X označuje količinu privatnih dobara dostupnih pojedinca i u nekoj jedinici vremena. Ako tu funkciju proširimo na javna dobra, koja Samuelson (1954.) označuje indeksima $n+1, \dots, n+m$, može se prikazati kao $U^i = U^i(X_1^i, X_2^i, \dots, X_n^i; X_{n+1}^i, X_{n+2}^i, \dots, X_{n+m}^i)$.

Unatoč tada popularnom mišljenju da se dobra mogu grupirati u čisto privatna i čisto javna dobra, Buchanan (1965., 2) ističe da postoji mnogo mogućnosti između tih dvaju ekstrema i razvija teoriju klubova kako bi popunio prostor između njih. Osnovni izazov u teoriji klubova jest odrediti takozvani granični broj članova, odnosno optimalnu veličinu zajednice. Funkcija korisnosti pojedinca ne uključuje veličinu zajednice kao jednu od varijabli budući da je u svijetu privatnih dobara optimalna veličina zapravo pojedinac. Međutim, Buchanan u funkciju korisnosti uključuje varijablu N_j , koja označuje broj pojedinaca koji dijele neko dobro X_j , uključujući i i -th pojedinca čija se funkcija korisnosti mjeri. Uvođenjem nove varijable funkcija se može zapisati na sljedeći način: $U^i = U^i(X_1^i, N_1^i, (X_2^i, N_2^i), \dots, (X_{n+m}^i, N_{n+m}^i))$.

Ako se dobro X_j definira kao način plaćanja, a slovo u označuje djelomičnu izvedenicu, granična stopa zamjene konzumacije robe X_j i X_r za pojedinca i -th može se definirati kao u_j^i/u_r^i . Isto tako, $u_{N_j}^i/u_r^i$ predstavlja stopu po kojoj je pojedinac spreman dati (primiti) novac u zamjenu za prihvaćanje dodatnog člana u postojeću zajednicu. Funkcija troška proizvodnje sada se može definirati kao: $F^i = F^i(X_1^i, N_1^i, (X_2^i, N_2^i), \dots, (X_{n+m}^i, N_{n+m}^i))$, i treba napomenuti da funkcija troška uključuje varijablu N_j zato što se s fiksnim troškovima proizvodnje (ponuda) javnih dobara (usluga), cijena za pojedinca smanjuje dodavanjem novih korisnika (članova zajednice). Iz funkcija korisnosti i troška moguće je izvesti izraz za nužne granične uvjete Pareto optimalnosti u odnosu na potrošnju svakog dobra. Izraz $u_j^i/u_r^i = f_j^i/f_r^i$ najčešće zahtijeva ravnopravnost graničnosti stopa zamjene u potrošnji i proizvodnji (ili razmjeni) dobara X_j and X_r za pojedinca i -th. Uvođenjem varijable koja označuje veličinu društva izraz se može zapisati na sljedeći način: $u_{N_j}^i/u_r^i = f_{N_j}^i/f_r^i$. Drugim riječima, optimalna veličina društva postiže se kada je granična korisnost koju novi član donosi članovima zajednice jednaka graničnom trošku koji snose prihvaćajući tog novog pojedinca. Kombiniranjem prethodno navedenih izraza (uvjeta) nastaje izraz $u_j^i/f_j^i = u_r^i/f_r^i = u_{N_j}^i/f_{N_j}^i$ koji na kraju predstavlja nužne granične uvjete optimalnosti.

Određivanjem vrijednosti N_j moguće je klasificirati dobra kao čisto javna ili čisto privatna dobra, ili odrediti stupanj privatnosti/javnosti dobara koji se nalazi između tih dvaju ekstrema. Dobro

²⁷ Prilagođeno iz: Primorac (2013.).

za koje je uravnotežena vrijednost N_j ekstremno visoka može se karakterizirati kao javno dobro, a ono s niskom uravnoteženom vrijednošću N_j može se smatrati privatnim dobrom.

Kao dio teorije fiskalnog federalizma, Buchanan je u teoriji racionalnog izbora dao izniman doprinos u objašnjavanju dvojbe oko optimalne veličine zajednice. Međutim, navedene je teoretske pretpostavke teško empirijski potvrditi ili primijeniti na neki način u praksi, ponajprije zato što se pojedinci/društvo često ne ponašaju racionalno i zato što je gotovo nemoguće na odgovarajući način procijeniti funkcije korisnosti i troška. Ako se uzmu u obzir ekstremi u smislu veličine zajednice, jasno je da u odnosu na zadane karakteristike ponude javnih dobara i naklonost stanovništva postoje zajednice koje se mogu karakterizirati kao premale ili prevelike. Buchananova teorija jasno pokazuje utjecaj veličine zajednice na ponudu javnih dobara i usluga i ističe važnost ograničavanja rascjepkanosti u procesu decentralizacije.

Prilog 5. Ciljevi suradnje među općinama u različitim područjima

PODRUČJE	MOGUĆI CILJEVI SURADNJE MEĐU OPĆINAMA
Zdravstvo	Osigurati dostupnost osnovnih zdravstvenih usluga (opća medicina, zdravstveno obrazovanje, stomatologija) svim građanima u širem području, izbjevati dvostruko djelovanje i poboljšati kvalitetu (bolje profesionalne vještine i tehnologije).
Socijalna skrb i socijalna pomoć	Zajednički razviti usluge socijalne skrbi s ograničenim brojem korisnika i potrebnu infrastrukturu (npr. stanovanje, skrb o starijim osobama); harmonizirati socijalne politike u područjima gdje mnoge obitelji prelaze granice općine, pružanje vidljive i učinkovite potpore ranjivim skupinama.
Obrazovanje	Sagraditi, upravljati i održavati dijeljene školske objekte kako bi se ponudila visoka razina obrazovanja u ruralnim područjima i spriječilo ukidanje razreda zbog nedostatka učenika.
Upravljanje okolišem i zaštita okoliša	Harmonizirati politiku zbrinjavanja okoliša u područjima od zajedničkog interesa postizanjem političke koordinacije i konsenzusa o ciljevima i mjerama.
Prikupljanje i odlaganje otpada	Pronaći odgovarajuće lokacije za odlagalište otpada i dijeliti ih; nabaviti kamione; sagraditi središnja postrojenja za odlaganje/obrađivanje otpada; izraditi zajedničke politike za gospodarenje i recikliranje krutog otpada za postizanje bolje zaštite okoliša.
Vodoopskrba i odvodnja	Dijeliti opremu (vodotornjeve, pročišćivače); uključiti se u procedure <i>outsourcinga</i> kako bi ojačali pregovaračke kapacitete; uključiti se u razvoj projekta kako bi se razvila kapitalna ulaganja.
Poljoprivredno navodnjavanje	Racionalizirati gospodarenje vodom i uporabom izvora vode kako bi se proširila distribucija i poboljšalo rješavanje sporova povezanih s vodom.
Gospodarski i teritorijalni razvoj	Harmonizirati strateško planiranje i provoditi zajedničke studije o lokalnom razvoju za šire područje. Poboljšati teritorijalni marketing kako bi se dosegno najveći turistički potencijal. Podržati razvoj poslovnih inkubatora i tržnica.
Kulturna oprema i manifestacije	Harmonizirati politiku razvoja kulture. Podijeliti upravljanje ključnim sportskim i kulturnim sadržajima kako bi se optimizirala njihova uporaba. Organizirati festivale i kulturne manifestacije kako bi se povećalo medijsko pokrivanje i kako bi se privukli posjetitelji iz drugih općina.
Urbano planiranje	Izraditi jedinstven urbanistički plan za šire područje i racionalizirati ostale politike (stanovanje, poslovne zone, ceste) i učinkovito se baviti pitanjima koja prelaze granice općine (npr. socijalno stanovanje, prijevoz). Ujednačiti postupke planiranja kako razvojni kriteriji ne bi nepravedno pogodovali jednoj općini.

PODRUČJE	MOGUĆI CILJEVI SURADNJE MEĐU OPĆINAMA
Upravljanje EU fondovima	Stvoriti kapacitete za planiranje i upravljanje zajedničkim projektima za pristup strukturnim fondovima EU-a.
Izgradnja i održavanje cesta	U razvoju cestovne mreže imati na umu ciljeve javne politike i harmonizirati/koordinirati izgradnju i održavanje cesta.
Javni prijevoz	Uspostaviti racionalan i isplativ sustav javnog prijevoza za šire područje.
Regulacija prometa	Harmonizirati regulaciju prometa i ujednačiti prometnu opremu kako bi se poboljšalo upravljanje prometom; učinkovitije uključiti prometnu policiju.
Vatrogastvo i spasi-lačka služba	Održavati modernu, dobro opremljenu službu koja je učinkovita u otežanim uvjetima rada.
Ubiranje poreza	Racionalizirati procese ubiranja poreza, razviti bolje veze s matičnim uredima i s državnom poreznom upravom kako bi se poboljšale kontrolne procedure, povećala specijalizacija zaposlenih, i kako bi se djelovalo protiv utaje poreza; povećati razine prihoda na lokalnoj razini.
Javna nabava	Manjim općinama razviti kupovnu moć; razviti profesionalno pravno i ekonomsko iskustvo.
Upravljanje i razvoj ljudskih resursa	Zajedno osigurati profesionalne ljudske resurse kako bi se podigli standardi uspješnosti i razina stručnosti ljudskih resursa.
Administrativni poslovi	Učinkovitije upravljati popisima birača, matičnim knjigama, zemljišnim knjigama, obračunima plaća i računovodstvom.
Tehničke službe	Održavanje i uporaba strojeva i opreme.
Elektronička obrada podataka (EDP)	Osigurati pristup modernoj usluzi elektroničke obrade podataka.

Prilog 6. Daljnja optimizacija i decentralizacija JLP(R)S-ova putem potpore funkcionalnom spajanju²⁸

Faze provedbe:

- prilagodba propisa u vezi s fiskalnim poticajima za dobrovoljno povezivanje JLS-ova (prosinac/2021.)
- aktivacija osnovnog (fiskalnog) mehanizma potpore za dobrovoljna funkcionalna i stvarna povezivanja JLP(R)S-ova (ožujak/2022.)
- izrada smjernica/preporuka za zajedničko obavljanje pojedinih poslova i stvarno spajanje jedinica na temelju dobrih praksa Europske unije (prosinac/2023.)
- uspostava cjelovitog sustava potpore funkcionalnom i stvarnom povezivanju jedinica (lipanj/2025.)

Podfaze:

- izrada upitnika za JLS o samoprocjeni kapaciteta trenutnog obavljanja poslova iz svog djelokruga i iskazivanju potrebe i interesa za zajedničko obavljanje poslova, odnosno stvarno spajanje
- utvrđivanje stanja obavljanja poslova iz djelokruga JLS-ova, upotrebljavajući IT sustav, katalog i kategorije definirane u okviru Optimizacije sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave
- izrada idejnog rješenja i funkcionalne specifikacije Sustava potpore stvarnom i funkcionalnom povezivanju jedinica
- izrada modela za funkcionalno povezivanje jedinica i utvrđivanje dodatnih financijskih poticaja za stvarna spajanja
- identificiranje jedinica za koje bi bilo korisno da se funkcionalno povežu te poslova koje bi one mogle zajednički obavljati
- identificiranje jedinica za koje bi bilo korisno da se stvarno spoje
- razvoj i implementacija Sustava potpore stvarnom i funkcionalnom povezivanju jedinica lokalne samouprave (izrada arhitekture i programskog dizajna, razvoj modula Sustava, implementacija Sustava na infrastrukturu CDU-a (Centar dijeljenih usluga), testiranje te izrada korisničke i tehničke dokumentacije Sustava) - nadogradnja na IT sustav Optimizacije sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave
- provođenje pilot-projekta funkcionalnog povezivanja i stvarnog spajanja
- edukacija službenika tijela države uprave koji će pružati podršku službenicima JLS-ova u vezi s funkcionalnim povezivanjem i stvarnim spajanjem
- pružanje digitalne i izravne podrške službenicima JLS-ova koji zajednički obavljaju poslove ili se namjeravaju stvarno spojiti
- edukacija službenika JLS-ova za rad u sustavu.

²⁸ Ovo poglavlje temelji se na: Republika Hrvatska (2021b).

Literatura

- Allers, Maarten A. i J. Bieuwe Geertsema. 2016. "The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation, and Service Levels: Evidence from 15 Years of Municipal Consolidation." *Journal of Regional Science* 56 (4): 659. – 82.
- Amaral, Silvani Maria Sehnem de i Carine R. Blatt. 2011. "Municipal Consortia for Medicine Procurement: Impact on the Stock-Out and Budget." *Revista de Saude Publica* 45 (4): 799. – 801.
- Blochliker, Hansjorg i Camila Vammalle. 2012. *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*. OECD Fiscal Federalism Studies. Paris: OECD.
- Buchanan, James M. 1965. "An Economic Theory of Clubs." *Economica* 32 (125): 1. – 14.
- Buljan, Antonija, Milan Deskar-Škrbić i Sandra Švaljek. 2021. "U potrazi za optimalnom veličinom lokalnih jedinica: procjena ekonomije obujma kod hrvatskih lokalnih jedinica" Radni dokumenti W-62, Hrvatska narodna banka, Zagreb.
- Čavrak, Vladimir. 2009. "Regionalizacija i regionalna politika u recesiji." u *Hrvatski javni sektor - U aktualnim gospodarskim uvjetima*, urednik D. Vašiček, 169. – 90. Zagreb: Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika.
- VE (Vijeće Europe). 1995. "The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation." Local and regional authorities in Europe, No 56. Strasbourg: Vijeće Europe, Odjel za dokumentaciju i publikacije Vijeća.
- . 1997a. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Bulgaria." Strasbourg: Vijeće Europe.
- . 1997b. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Spain." Strasbourg: Vijeće Europe.
- . 1998. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: France." Strasbourg: Vijeće Europe.
- . 1999a. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Cyprus." Strasbourg: Vijeće Europe.
- . 1999b. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Germany." Strasbourg: Vijeće Europe.
- . 1999c. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Ireland." Strasbourg: Vijeće Europe.
- . 1999d. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Slovak Republic." Strasbourg: Vijeće Europe.
- . 2000a. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Austria." Strasbourg: Vijeće Europe.
- . 2000b. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Poland." Strasbourg: Vijeće Europe.
- . 2000c. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: United Kingdom." Strasbourg: Vijeće Europe.
- . 2001. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Greece." Strasbourg: Vijeće Europe.
- . 2004. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Hungary." Vijeće Europe, Strasbourg.
- . 2005. "Recommendation 178 (2005) on Local Democracy in Cyprus." Vijeće Europe, Strasbourg.
- . 2006a. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Belgium." Vijeće Europe, Strasbourg.
- . 2006b. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Latvia." C Vijeće Europe, Strasbourg.
- . 2006c. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Lithuania." Vijeće Europe, Strasbourg.
- . 2006d. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Malta." Vijeće Europe, Strasbourg.
- . 2006e. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Portugal." Vijeće Europe, Strasbourg.
- . 2007a. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Luxembourg." Vijeće Europe, Strasbourg.
- . 2007b. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Slovenia." Vijeće Europe, Strasbourg.
- . 2007c. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Sweden." Vijeće Europe, Strasbourg.
- . 2008a. "Intermunicipal Co-operation: Manual of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR)." Vijeće Europe, Strasbourg.
- . 2008b. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Denmark." Vijeće Europe, Strasbourg.
- . 2008c. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Italy." Vijeće Europe, Strasbourg.
- . 2008d. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Netherlands." Vijeće

- Europe, Strasbourg.
- . 2009a. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Finland." Vijeće Europe, Strasbourg.
- . 2009b. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Romania." Vijeće Europe, Strasbourg.
- . 2010. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Czech Republic." Vijeće Europe, Strasbourg.
- . 2011a. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Estonia." Vijeće Europe, Strasbourg.
- . 2011b. "Local Democracy in Malta." Congress of Local and Regional Authorities of the Vijeće Europe, Strasbourg.
- VE (Vijeće Europe), UNDP (Program Ujedinjenih naroda za razvoj), i LGI (Inicijativa lokalne vlasti). 2010. "Toolkit Manual: Inter-municipal Cooperation." Vijeće Europe, Strasbourg.
- Vlada Republike Hrvatske. 2020a. "Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2020. – 2024." Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, <https://vlada.gov.hr/UserDocImages/ZPPI/Dokumenti%20Vlada/Program%20Vlade%20Republike%20Hrvatske%20za%20mandat%202020.%20-%202024..pdf> (na hrvatskom jeziku).
- . 2020b. "Nacionalni program reformi 2020." Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, <https://vlada.gov.hr/UserDocImages/Europski%20semestar%202020/Nacional%20reform%20programme%202020.pdf>.
- . 2021a. "Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. (NN 13/2021)." Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_02_13_230.html (na hrvatskom jeziku).
- . 2021b. "Nacionalni plan otpornosti i oporavka 2021. – 2026. (sažetak nacrti)." Narodne Novine, Zagreb, <https://planoporavka.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/51%20-%203%20NPOO.pdf?vel=1469200> (na hrvatskom jeziku).
- . 2022a. "Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027." Ministarstvo pravosuđa i javne uprave Republike Hrvatske, Zagreb.
- . 2022b. "Akcijski plan provedbe Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2024." Ministarstvo pravosuđa i javne uprave Republike Hrvatske, Zagreb.
- Dafflon, Bernard. 2013. "Voluntary Amalgamation of Local Governments: The Swiss Debate in the European Context." In: *The Challenge of Local Government Size*, ured. Santiago Lago-Penas and Jorge Martinez-Vazquez, 189-220. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- DCL (Dexia Credit Local) i CEMR (Vijeće europskih lokalnih i regionalnih jedinica). 2012. "Subnational Public Finance in the European Union." DCL i CEMR, Paris i Bruxelles.
- Dillinger, William, Signe Zeikate i Gailius Draugelis. 2003. "Latvia: Beyond Territorial Reform." Report 25466-LV, Svjetska banka, Washington, DC.
- Dmytrenko, Ihor. 2019. "Effect of Municipal Amalgamations on Public Expenditure: The Case of Albania." Master's thesis, Kyiv School of Economics, Kyiv, https://kse.ua/wp-content/uploads/2019/04/Ihor-Dmytrenko_Thesis.pdf.
- Dollery, Brian, Michael Kortt i Bligh Grant. 2013. "Options for Rationalizing Local Government Structure: A Policy Agenda." u: *The Challenge of Local Government Size: Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform*, uredili: Santiago Lago-Penas i Jorge Martinez-Vazquez, 242-62. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Đulabić, Vedran i Dario Čepo. 2017. "Regionalism and Sub-Regional Representation: A Guide to the County Transformation of Croatia." *Hrvatska i komparativna javna uprava: Časopis za teoriju i praksu javne uprave* 17 (4): 539. – 68.
- EK (Europska komisija). 2020. "Preporuka za Preporuku Vijeća o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2020." EK, Bruxelles
- . 2021. *Approaches to Tackling Fragmentation of Local Government*. European Public Administration Country Knowledge. Bruxelles: EK, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ht0521233enn.en_.pdf.
- Frere, Quentin, Matthieu Leprince i Sonia Paty. 2014. "The Impact of Intermunicipal Cooperation on Local Public Spending." *Urban Studies* 51 (8): 1741. – 60.
- Gomez, Juan Luis, A. Herrero, Jorge Martinez-Vazquez i Christian Sepulveda. 2010. "Reforma Territorial y la Prestación de Servicios Públicos en Peru." Ministerio de Economía y Finanzas de Peru, Lima.
- Gomez-Reino, Juan Luis, Santiago Lago-Penas i Jorge Martinez-Vazquez. 2021. "Evidence on Economies of Scale in Local Public Service Provision: A Meta-Analysis." ICPP Working Paper 21. – 16., International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

- Hulst, J. R. i A. J. G. M. van Montfort, izd. 2007. *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer.
- Jurlina Alibegović, Dubravka, izd. 2010. "Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj. Projektna Studija." Ekonomski institut, Zagreb.
- Klausen, Jan Erling. 2017. "The Norway Local Government Reform: Local Agreements of Intention." Paper presented at the Annual ECPR Conference, Oslo, 6. – 9. rujna
- Klausen, Jan Erling, Jostein Askim i Tom Christensen. 2021. "Local Government Reform: Compromise Through Cross-Cutting Cleavages." *Political Studies Review* 19 (1): 111. – 26.
- Koprić, Ivan. 2015. "Teritorijalna organizacija hrvatske: Prema novom uređenju." u: *Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske*, ured. J. Barbić, 21. – 44. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.
- Lago-Penas, Santiago i Martinez-Vazquez, Jorge, izd. 2013. *The Challenge of Local Government Size: Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform*. Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance Series. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- LGAQ (Local Government Association of Queensland). 2005. "Size, Shape and Sustainability of Queensland Local Government." Discussion Paper, LGAQ, Brisbane.
- Martinez-Vazquez, Jorge i Juan Luis Gomez-Reino. 2008. "El Tamano Importa: La Estructura Vertical de Gobierno y la Gestión del Gasto Público Local." Paper presented at "Las Promesas y las Realidades de la Descentralización Fiscal en América Latina" (CAF- GSU), Lima, 4. prosinca
- Martins, Marcelo R. 1995. "The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation. A Cross-European Perspective." *Local and Regional Authorities in Europe* 56, Vijeće Europe, Strasbourg.
- Montero, S. Graf, Eduardo Santana, Luis Manuel Martinez Rivera, Salvador Garcia Ruvalcaba, i Juan Jose Llamas. 2006. "Collaborative Governance for Sustainable Water Resources Management: The Experience of the Intermunicipal Initiative for the Integrated Management of the Ayuquila River Basin, Mexico." *Environment and Urbanization* 18 (2): 297. – 313.
- NALAS (Mreža udruga lokalnih vlasti jugoistočne Europe). 2020. "Local Government Finance Indicators in South-East Europe: Statistical Brief 2020." Drugo izdanje, NALAS, Skopje.
- OECD (Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj). 2018a. "Advances in Territorial and Multi-Level Governance Reform in Ukraine since 2014." In *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*. Paris: OECD.
- , 2018b. "Subnational Governments in OECD Countries: Key Data." OECD, Paris, <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf>.
- OECD, and CTPA (Centre for Tax Policy and Administration). 2002. *Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States*. Report prepared for the workshop on "Decentralisation: Trends, Perspective and Issues at the Threshold of EU Enlargement," Centre for Tax Policy and Administration, Denmark, 10. – 11. listopada
- OECD (Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj) i EK (Europska komisija) 2018. "Key Data on Local and Regional Governments in the European Union." OECD, Paris.
- Ott, Katarina i Anto Bajo. 2001. "Lokalne financije i lokalni proračun u Republici Hrvatskoj." *Financijska Teorija i Praksa* 25 (3): 311. – 449.
- Pereira, Luiz Firmino Martins, Samuel Barreto i Jamie Pittock. 2009. "Participatory River Basin Management in the Sao Joao River, Brazil: A Basis for Climate Change Adaptation?" *Climate and Development* 1 (3): 261. – 68.
- Primorac, Marko. 2013. "Fiskalna decentralizacija i smanjenje lokalnih neravnoteža u zemljama članicama EU-a i Republici Hrvatskoj" Doktorska disertacija, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Prosenewicz, Ivania i Umberto Gazi Lippi. 2012. "Access to Health Services, Health Conditions and Exposure to Risk Factors: Perception of Riparian Fishermen of the Machado River in Ji-Parana, RO." *Saude E Sociedade* 21 (1): 219. – 31.
- Reingewertz, Yaniv. 2012. "Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel." *Journal of Urban Economics* 72 (2-3): 240. – 51.
- Salazar, Jose de Jesus, Jose Polendo Garza i Jorge Ibarra Salazar. 2011. "Convenios Intermunicipales. El Efecto de la Policía Metropolitana del Area Conurbada Almatam." *Gestiony Politica Publica* 20 (2): 433. – 57.
- Samuelson, Paul A. 1954. "The Pure Theory of Public Expenditure." *Review of Economics and Statistics* 36 (4): 387. – 89.

- Steiner, Reto. 2003. "The Causes, Spread and Effects of Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland." *Public Management Review* 5 (4): 551. – 71.
- Steiner, Reto i Claire Kaiser. 2017. "Effects of Amalgamations: Evidence from Swiss Municipalities." *Public Management Review* 19 (2): 232. – 52.
- Strebel, Michael A. 2018. "Incented Voluntary Municipal Mergers as a Two-Stage Process: Evidence from the Swiss Canton of Fribourg." Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich, https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/124980/1ZStrebel_VoluntaryMergers_2016.pdf.
- Struk, Michal i Eduard Bakoš. 2021. "Long-Term Benefits of Intermunicipal Cooperation for Small Municipalities in Waste Management Provision." *International Journal of Environmental Research and Public Health* 18 (4): 1. – 16.
- Swianiewicz, Pawel, izd. 2010. *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative. Budimpešta: Open Society Institute.
- . 2011. *Working Together: Inter-Municipal Cooperation in Five Central European Countries*. Budimpešta: Open Society Foundations.
- Swianiewicz, Pawel, Adam Gendzwil i Alfonso Zardi. 2017. "Territorial Reforms in Europe: Does Size Matter? Territorial Amalgamation Toolkit." Centre of Expertise for Local Government Reform, Vijeće Europe, Strasbourg, <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamation/168076cf16/>.
- Tavares, António F. 2018. "Municipal Amalgamations and their Effects: A Literature Review." *Miscellanea Geographica* 22 (1): 5. – 15.
- Vilka, Inga, i Lilita Seimuskane. 2012. "The Evaluation of Local Government Reform in Latvia from Current Perspective." Paper presented at the NISPAcee Annual Conference, Ohrid, svibanj 23. – 26.
- Wolfschutz, Eva. 2020. "The Effect of Inter-municipal Cooperation on Local Business Development in German Municipalities." MAGKS Joint Discussion Paper 05-2020, Philipps-University Marburg, School of Business and Economics, Marburg.
- Svjetska banka. 2017. "Ukraine Public Finance Review." Svjetska banka, Washington, DC.
- . 2021. "Fiscal Decentralization in Croatia." Svjetska banka, Washington, DC.
- Yurisch, Karina A., Karina Retamal Soto, and Camila Ramos Fuenzalida. 2019. "InterMunicipal Cooperation in Latin America: Current Situation and Future Research Challenges." *Revista de Administracao Publica* 53 (3): 575. – 91.

Popisi (tablice, slike i okviri)

Popis tablica

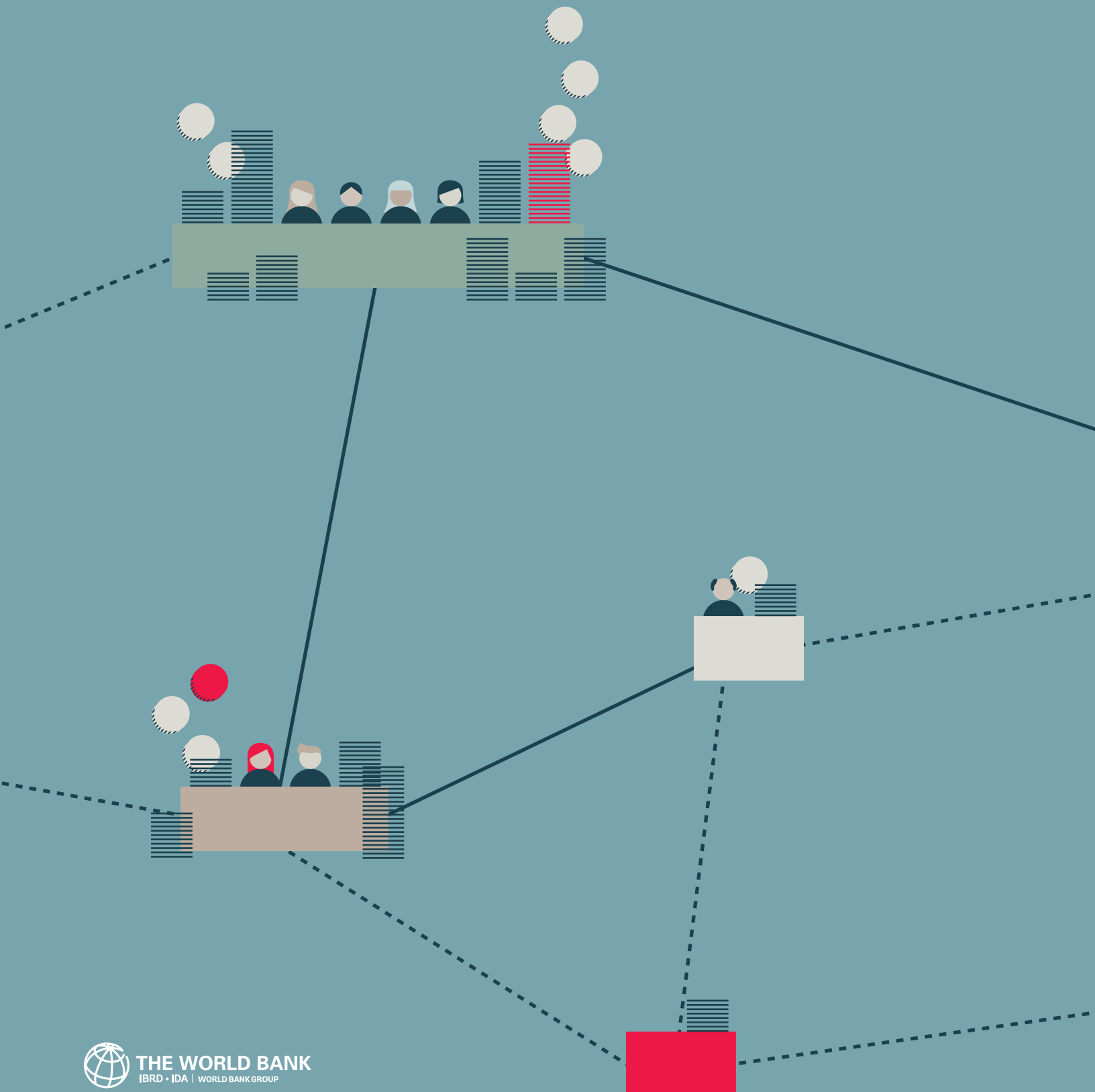
Tablica 2.1.	Vertikalni ustroj hrvatskog javnog sektora	22
Tablica 2.2.	Stanovništvo u općinama u 2021.	23
Tablica 2.3.	Stanovništvo u gradovima u 2021.	24
Tablica 2.4.	Broj nižih razina vlasti u 2018.	25
Tablica 2.5.	Broj lokalnih jedinica na najnižim razinama vlasti u zemljama članicama EU-a	26
Tablica 2.6.	Rascjepkanost u zemljama članicama EU-a (2018. – 2019.)	29
Tablica 2.7.	Struktura općina prema broju stanovnika (% svih općina)	30
Tablica 2.8.	Niže razine vlasti u zemljama jugoistočne Europe u 2019.	31
Tablica 2.9.	Rashodi za zaposlene u hrvatskim JLS-ovima u 2019.	32
Tablica 3.1.	Fiskalni kapacitet i fiskalne potrebe JLP(R)S-ova	36
Tablica 3.2.	Decentralizacija nekih javnih funkcija, 2020.	38
Tablica 3.3.	Deskriptivna statistika podataka o rashodima po funkcijskoj klasifikaciji JLP(R)S-ova po stanovniku u 2018. (u HRK)	39
Tablica 3.4.	Rashodi za odabrane funkcije za županije, 2018. (kao % ukupnog iznosa)	40
Tablica 3.5.	Deskriptivna statistika podataka o rashodima po stanovniku za odabrane funkcije županija, 2018. (u HRK)	40
Tablica 3.6.	Rashodi za odabrane funkcije za JLS-ove, 2018. (kao % ukupnog iznosa)	41
Tablica 3.7.	Deskriptivna statistika rashoda po stanovniku za odabrane funkcije gradova u 2018. (u HRK)	42
Tablica 3.8.	Deskriptivna statistika rashoda po stanovniku za odabrane funkcije za općine u 2018. (u HRK)	43
Tablica 3.9.	Broj zaposlenih i rashodi za zaposlene u velikim gradovima i županijskim sjedištima u 2018.	48
Tablica 3.10.	Sumarna statistika zaposlenih u JLS-ovima u 2018.	50
Tablica 4.1.	Relativna promjena broja općina u zemljama članicama EU-a (1990=100)	59
Tablica 4.2.	Faze reforme pripajanja u Norveškoj	62
Tablica 4.3.	Klasifikacija općinskih funkcija	66
Tablica 5.1.	Financijski poticaji za dobrovoljna spajanja	73
Tablica 5.2.	Funkcionalni poticaji s ciljem poticanja dobrovoljnih spajanja	78

Popis slika

Slika S1.	Glavne preporuke po vrsti i prioritetu	11
Slika 2.1.	Odnos između broja JLS-ova i stanovništva među zemljama članicama EU-a (2018.)	28
Slika 2.2.	Odnos broja JLS-ova i površine (2018.)	28
Slika 3.1.	Broj zaposlenih u tijelima u razdoblju od 1995. do 2018.	44
Slika 3.2.	Broj zaposlenih kod korisnika u razdoblju od 1995. do 2018.	45
Slika 3.3.	Ukupan broj zaposlenih u tijelima i kod korisnika u razdoblju od 1995. do 2018.	46
Slika 3.4.	Broj zaposlenih u županijama u 2018.	47
Slika 3.5.	Gradovi po broju zaposlenih (bez Zagreba) u 2018.	47
Slika 3.6.	Općine po broju zaposlenih u 2018.	48
Slika 4.1.	Proces provedbe teritorijalne reforme	57
Slika 4.2.	Ključni sastojci za uspješnu teritorijalnu reformu	58
Slika 4.3.	Ključni koraci u uspostavi projekata suradnje općina	64
Slika 6.1.	Glavne preporuke po vrsti i roku provedbe	87

Popis okvira

Okvir 1.1.	NPOO - C2.2. R4 Funkcionalna i održiva lokalna samouprava	16
Okvir 2.1.	Funkcije dodijeljene nižim razinama vlasti u Hrvatskoj	33
Okvir 3.1.	Administrativni kapaciteti i propusti u statistici radne snage nižih razina vlasti	45
Okvir 4.1.	Pripajanje sela u Ukrajini	55
Okvir 4.2.	Proces teritorijalne reforme u Estoniji	61
Okvir 4.3.	Pravila i poticaji za osnivanje i pravilno funkcioniranje zajednica općina	65
Okvir 4.4.	Područje nadležnosti međuopćinskih tijela	67
Okvir 4.5.	Udruge općina (<i>mancomunidades</i>) u Biskaji	69
Okvir 5.1.	Financijski poticaji za spojene jedinice lokalne samouprave u Estoniji	75
Okvir 5.2.	Financijski poticaji za pripojene općine u Švicarskoj	76



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

Ured Svjetske banke u Hrvatskoj
Radnička cesta 80/IX, Zagreb
Tel.: +385 (0)1 2357 222
www.worldbank.org/croatia
f WorldBankCroatia