

## LOKALNA SAMOUPRAVA U HRVATSKOJ: VELIČINA I EKONOMSKA SKALA

Josip Jambrač, univ.spec.oec. et iur.  
Vrbovec

UDK: 352(497.5)  
Ur.: 21. rujna 2015.  
Pr.: 16. ožujka 2016.  
Pregledni znanstveni rad

### **Sažetak**

*Države članice Europske unije, znatno se razlikuju ne samo po veličini i broju stanovnika, već i po organizaciji svojih subnacionalnih vlasti. Još veće razlike države iskazuju u visini udjela javnih rashoda u BDP-u, također u udjelima subnacionalnih vlasti u javnim rashodima. Rad razmatra neke pojave teritorijalne konsolidacije u državama EU 28, kao posljedicu težnje za smanjivanjem javnih rashoda država, odnosno razmatra položaj jedinica lokalnih vlasti u javnim rashodima. U tom se kontekstu daje osvrt na rezultate brojnih studija o ekonomskoj skali subnacionalnih vlasti. Rad analizira neke elemente ekonomske skale poslovanja lokalnih jedinica u Hrvatskoj, s obzirom na udio u javnim rashodima, broju zaposlenih te visini ukupnih troškova lokalnih vlasti. Također, s obzirom na stalnu dvojbu, male ili velike jedinice, analizira se demokratski aspekt lokalnih jedinica u pogledu odziva na lokalne izbore, ali i troška reprezentativnosti. Hrvatska se prema fragmentiranosti ne razlikuje puno od EU prosjeka. Poput ostalih država u EU, i Hrvatska ima poteškoća u određivanju ciljeva teritorijalne reforme. U analizi se ne nalaze elementi ekonomske skale lokalnih jedinica. Jedino Grad Zagreb pokazuje određeni značaj u ekonomskom životu zemlje. Naime, Grad Zagreb u dvije ključne karakteristike ekonomije razmjera, broju stanovnika i ukupnim rashodima, znatno je iznad svih ostalih lokalnih jedinica, premda sudjeluje sa samo dva posto udjela u BDP-u Hrvatske.*

**Ključne riječi:** *ekonomska skala, lokalne jedinice, teritorijalna organizacija, veličina jedinica, javni rashodi.*

### **1. UVOD**

Gospodarska kriza nastala nakon financijskih poremećaja 2008. godine, u središte je političkih zadaća iznjedrila s jedne strane imperativ smanjenja javnih rashoda i s druge, postavila pitanje učinkovitosti javnog sektora. U Hrvatskoj su

rasprave ili uglavnom kritike na račun veličine države i opsega njenih funkcija, usmjerene više na organizacijsku strukturu (broj subjekata u državnom vlasništvu te veličinu državne uprave i lokalne i područne – regionalne samouprave), nego na visinu javnih rashoda. Stoga se na reformu javne uprave i podizanje njezine učinkovitosti, ponajprije gleda kroz teritorijalnu reorganizaciju zemlje, kao jednom od potencijalnih mjesta ušteda i povećanja efikasnosti.

U Hrvatskoj nisu rađene studije o ekonomskoj skali jedinica lokalne samouprave, premda Hrvatska ima određeno povijesno iskustvo velikih jedinica i visokog stupnja decentralizacije. Promjenom društvenog i ekonomskog modela početkom 1990-ih, promijenjena je i teritorijalna struktura koja se nakon godina stalnog rasta broja jedinica, napokon nakon 2006. godine ustalila na 556 osnovnih jedinica. Iako je većina zemalja Europske unije u posljednjih dvadeset godina provodila različite mjere koje su vodile prema konsolidaciji teritorijalne strukture, u Hrvatskoj se proces ustroja teritorijalne organizacije odvijao u suprotnom smjeru.

Intenzivnija je javna rasprava o problematici teritorijalnog ustroja zemlje, zapravo, započela procesom pristupanja Hrvatske članstvu u Europskoj uniji. Prva upozoravanja europskih tijela u Hrvatskoj, bili su zahtjevi za jačanje kapaciteta javne uprave, istovremeno upozoravajući na slabosti postojeće teritorijalne strukture.<sup>1</sup> Posljednjih deset godina, osobito nakon ulaska Hrvatske u članstvo EU, suočavamo se s problemom nedostatnih kapaciteta javne uprave u funkcioniranju države u novim okolnostima, ne samo unutar samog sustava, već i prema tijelima Europske unije. Posebno je vidljiv problem u korištenju sredstava iz europskih fondova.

U Hrvatskoj, međutim, pristup analizi organizacije *veće je bolje* ili *veće je jeftinije*, odnosno *veće je efikasnije*, nije svojstven politici, niti je takav pristup u fokusu javnosti. Upozorenja i argumentacije o nužnosti smanjivanja broja teritorijalnih jedinica, a posljedično tome, ne samo smanjenje troškova, već ponajprije eliminacija preklapanja nadležnosti, povećanja odgovornosti, u konačnici i podizanje učinkovitosti, dolazila je većinom iz stručnih krugova.<sup>2</sup> Prijedlozima o reformi javne uprave radi smanjenja javnih rashoda i podizanja učinkovitosti, priklonila se ne tako davno stručnim krugovima i poduzetnička elita.

U radu se pristupa s pretpostavkom da je Hrvatska, brojem stanovnika premala zemlja za ovoliki broj osnovnih jedinica i da se spajanjem u jedinice određene veličine mogu smanjiti određeni troškovi, odnosno pružiti bolja usluga. Istraživanje se izvodi na temelju empirijskih pokazatelja poslovanja lokalnih jedinica za četverogodišnje razdoblje od 2010. do 2013. godine, analizom određenih rashoda u odnosu na broj stanovnika jedinice.

1 Izvješće i preporuke Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe: Lokalna i regionalna demokracija u Hrvatskoj (prijevod), Hrvatska javna uprava, vol. 7, 4/2007., str. 913-942.

2 Koprić, I., Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup sustavu lokalne samouprave, Hrvatska javna uprava, vol. 8, 1/2008., str. 95-133; Koprić, I., Kriteriji za prosudbu racionalnosti teritorijalne organizacije lokalne i regionalne samouprave, Riznica, 12/2010., str. 40-47.

U drugom dijelu rada postavlja se teoretski okvir koji povezuje veličinu jedinica, njihove troškove s jedne strane te učinkovitost i izvedbu s druge. U trećem dijelu rada daje se osvrt na brojne studije o postojanju ekonomske skale na subnacionalnoj razini i organizaciji lokalnih jedinica u drugim zemljama, također i neka iskustva prema mjerenjima i stajališta o ekonomskoj skali na lokalnoj razini. Četvrti dio rada posvećen je analizi pokazatelja poslovanja lokalnih jedinica u Hrvatskoj i usporedbe s nekim državama članicama Europske unije. U posljednjem dijelu, iznose se zaključci i stajališta temeljem predmetne analize pokazatelja poslovanja osnovnih jedinica.

## 2. TEORIJSKI OKVIR ANALIZE

Rasprave o optimalnoj veličini lokalnih jedinica, kontinuirano su na dnevnom redu političkih aktera. Države Europske unije pokazuju značajnu nejednakost u organizaciji subnacionalne razine. Prosjek država članica EU-27 skriva visoki disparitet temeljnih jedinica, njihove su osnovne jedinice različitih veličina i imaju različite funkcije odnosno stupanj decentralizacije. Stoga je pitanje definiranja *optimalne* veličine osnovnih jedinica povezano s nizom čimbenika; brojem stanovnika, modelom mjerenja izvedbe, vrednovanjem proizvoda te samom usporedbom rezultata. Zapravo, vrlo je složeno. Međutim, u znatnoj mjeri na različite pristupe i interese političkih elita prema organizaciji države, utječe povijesni razvoj. Dugotrajnost države, odnosno njezine organizacije, u jednu ruku, ključni je čimbenik u razumijevanju postojećeg modela subnacionalne organizacije, dok u drugu ruku postaje prepreka i stvara poteškoće u provedbi reformi.<sup>3</sup>

Postoji više hipoteza o optimalnoj veličini jedinica lokalnih vlasti. Jedna od njih je i hipoteza o „ekonomskoj skali.“ Pretpostavka ekonomske skale sugerira da povećanjem veličine jedinice padaju troškovi po jedinici. Smatra se da velike jedinice pružaju više usluga (veću proizvodnju), veća specijalizacija osigurava rast produktivnosti i da sve zajedno proizvodi bolje učinke. S obzirom na to da veće jedinice opslužuju veći broj stanovnika, pretpostavlja se, ostvaruju se niži fiksni troškovi po stanovniku. Spajanje jedinica može imati za posljedicu i smanjivanje preklapanja zadaća, ali i devolucije novih odgovornosti za lokalne vlasti, nove zadaće koje traže veći broj korisnika odnosno veće jedinice. S obzirom na brze promjene tehnologije obavljanja poslova s jedne strane i s druge, mogućeg znatnog pada broja stanovnika (npr. u Hrvatskoj), spajanje lokalnih jedinica može biti i iz demografskih, ili tehnoloških uzroka, ili političkih prilika. Drugim riječima, lokalne jedinice mogu danas biti znatno veće s istom sposobnošću isporuke proizvoda ili biti toliko male da su potrebe –potražnja za njihovim uslugama niskog intenziteta.

3 Swianiewicz, P., *Territorial Fragmentation As a Problem Consolidation As a Solution?* Budapest, u: ur., Swianiewicz, P., *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest, OSI/LGI, 2010., str. 11-13.; Huntington, S. P., *American Ideals versus American Institutions*, *Political Science Quarterly*, vol. 7, 1/1982., str. 11-12.

Postoje mnoge studije o povezanosti veličine lokalnih jedinica, njezinih rashoda i nadležnosti.<sup>4</sup> Mnoge pokazuju i da organizacija maloga broja velikih jedinica olakšava i snižava troškove nadzora sa središnje razine.<sup>5</sup>

Mnoge empirijske studije<sup>6</sup> koje su posljednjih godina napravljene u Europi vode do različitih zaključaka. Ovisno o procjenama i korištenim pokazateljima u modelu, postoje studije koje dokazuju opravdanost postojanja velikih jedinica. S druge strane, Boyne<sup>7</sup> daje pregled empirijskih studija u kojima postoji malo potpore pretpostavci povezanosti veličine jedinice i izvedbe, odnosno ističe mnoge čimbenike od kojih neki imaju, a neki nemaju nikakav utjecaj na izvedbu.

Gledamo li jedinice s proizvodnog stajališta, s jedne strane njihova bi veličina trebala biti tolika da minimizira prosječne troškove, a s druge trebaju imati dovoljno kapaciteta za učinkovito izvršenje određene *proizvodnje*.<sup>8</sup> Stoga, troškovi proizvodnje poprimaju „U“ oblik krivulje. „U“ oblik sugerira da male jedinice imaju veće troškove po jedinici proizvoda, zatim troškovi padaju do određene veličine jedinica te se ponovno povećavaju.<sup>9</sup> Teorija organizacije i upravljanja podupire veće jedinice, snažniju specijalizaciju, s njom i čvršću organizaciju, tj. hijerarhiju. Posljedično, takve su organizacije manje fleksibilne, zahtjevnije za koordinaciju, imaju ambicije proširiti područje djelovanja, a s veličinom organizacije raste i potreba formalizacije ponašanja. Dakle, takve organizacije poprimaju neke aspekte korporativne kulture.<sup>10</sup> Proširenjem područja djelovanja rastu i troškovi. Jer, veće jedinice s većim brojem zadaća, nužno imaju veći broj zaposlenika, specijalista, složeniju organizaciju u kojoj se potrebe za zaposlenima kumuliraju, a ponekad i nisu kontrolirane. A sve kako bi mogle pružiti kvalitetne usluge svojim korisnicima.<sup>11</sup>

4 Callanan, M., Murphy, R. and Quinlivan, A., The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government, Dublin, The Economic and Social Review, vol. 45, 3/2014., str. 371-403.

5 CLDR, Relationship Between the Size of Local and Regional Authorities and their Effectiveness and Economy of their Action, Bruxelles, Report by the CLDR to Council of Europe, 2001.

6 Matějová, L. i dr., Economies of scale – empirical evidence from the Czech Republic, Brno, Enterprise and the Competitive Environment 2014. (conference), ECE 2014., 6-7 March 2014. Brno.

7 Boyne, G. A., Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. Journal of public administration research and theory, vol. 13, 3/2003., str. 367-394.

8 Houlberg, K., Municipal Size, Economy and Democracy. Budapest, u: ur., Swianiewicz, P., Territorial Consolidation Reforms in Europe, Budapest, OSI/LGI, 2010., str. 309-331.

9 Boyne, G. A., Population Size and Economies of Scale in Local Government, Policy and Politics, vol. 23, 3/1995, str. 213-222; Houlberg, K., Municipal Size, Economy and Democracy. Budapest, u: ur., Swianiewicz, P., Territorial Consolidation Reforms in Europe, Budapest, OSI/LGI, 2010., str. 309-331.

10 Callanan, M., Murphy, R. and Quinlivan, A. The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government, Dublin, The Economic and Social Review, vol. 45, 3/2014., str. 375.

11 Ivanišević, S., Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima, Hrvatska javna uprava, vol. 8, 2/2008., str. 407-420; Rogić Lugarić, T., Financijski aspekti položaja velikih gradova, Hrvatska javna uprava, vol. 10, 3/2010., str. 683-708.

Vlasti u malim jedinicama s aspekta blizine i relativno velike neposrednosti mogu iskazivati tendencije *monopola* na lokalnu vlast. Naime, u malim jedinicama moguće je postići *usku* suradnju političkog, poslovnog i nevladinog sektora u izboru vlasti. U Hrvatskoj postoji veliki broj jedinica u kojima su izabrani isti čelnici na više mandata, desetke i više godina. U tim slučajevima, na neki način vrijedi pravilo „*poznato je dobro*“ ili „*ne treba ništa mijenjati*.“ To nužno ne mora utjecati na troškove, međutim, utječe na razinu političke participacije.<sup>12</sup> Prema Tiebout hipotezi,<sup>13</sup> uska povezanost vlasti i birača mogla bi „pritisnuti“ lokalne vlasti da stvaraju povoljniju okolinu za stanovnike i poslovni sektor. Smatra se i da veličina jedinice korespondira s veličinom troškova,<sup>14</sup> opsegom usluga te da u malim jedinicama građani plaćaju malo za ono što dobivaju.<sup>15</sup> Sugerira se da je model funkcioniranja u malim jedinicama jednostavniji, osigurava lakši pregled i kontrolu te stoga može zadržati nisku razinu troškova i efikasnu isporuku usluga.<sup>16</sup>

Može se reći da različite aktivnosti u različitim veličinama jedinica ovisno o stupnju decentralizacije, ostvaruju posve drukčije ekonomske učinke. Naime, neke funkcije (primjerice školstva, zdravstva, komunalnih usluga i sl.) ovise o okolišnim faktorima (opsegu zadaća, broju stanovnika, broju naselja) pa spajanje jedinica može rezultirati smanjenjem troškova. Međutim, teško je temeljem toga stvoriti opći zaključak, iskazuju Holcombe i Williams,<sup>17</sup> ali i Fox i Gurley.<sup>18</sup>

Neka su istraživanja ekonomske skale lokalnih vlasti napravljena tako da razlikuju radno intenzivne od kapitalno intenzivnih usluga.<sup>19</sup> Prvu su skupinu intenzivnih zadaća činile aktivnosti koje zahtijevaju osobne kontakte, poput inspekcija (građevinskih, okolišnih, komunalnih). U nekim državama su osnovne

12 Koprić, I. i Klarić, M., *New Developments in Local Democracy in Croatia*, Hrvatska javna uprava, vol. 15, 2/2015., str. 475-516.

13 Callanan, M., Murphy, R. and Quinlivan, A., *The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government*, Dublin, *The Economic and Social Review*, vol. 45, 3/2014., str. 376.

14 Hendrick, R. M., Jimenez, B. S. i Lal, K., *Does Local Government Fragmentation Reduce Local Spending?*, *Urban Affairs Review*, vol. 47, 4/2011., str. 467-510.

15 Koprić, I., *Consolidation, Fragmentation, and Special Statuses of Local Authorities in Europe*, Hrvatska javna uprava, vol. 12, 4/2012., str. 1175-1196.

16 Callanan, M., Murphy, R. and Quinlivan, A., *The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government*, Dublin, *The Economic and Social Review*, vol. 45, 3/2014., str. 376.

17 *Ibid.*, str. 377.

18 Fox, W. F. i Gurley, T., *Will Consolidation Improve Sub-National Governments?*, *World Bank Policy Research Working Paper 3913*, 2006/05 (dostupno na: <http://econ.worldbank.org/>).

19 Dollery, B. i Fleming, E., *A Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Government*, Working Paper, Working Paper Series in Economics, University of New England, 2005-6.; Houlberg, K., *Municipal Size, Economy and Democracy*. Budapest, u: ur., Swianiewicz, P., *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest, OSI/LGI, 2010., str. 309-331; CLDR, *Relationship Between the Size of Local and Regional Authorities and their Effectiveness and Economy of their Action*, Bruxelles, Report by the CLDR to Council of Europe, 2001.

jedinice zadužene za sigurnost (policija, vatrogasci) ili osnovno školstvo. Druga skupina kapitalno intenzivnih aktivnosti, odnosila bi se na infrastrukturne usluga kao što su isporuka vode, odvodnja, gospodarenje otpadom, opskrba energijom, održavanje komunalne infrastrukture (cesta, kanala i sl.). Razina efikasnosti ove skupine aktivnosti ovisi o veličini jedinice, odnosno o broju i gustoći stanovnika jedinice. S jedne strane troškovi distribucije po jedinici padaju, dok s druge s obzirom na potrebnu snagu, veličinu postrojenja i opseg infrastrukture zahtijevaju veće troškove održavanja. Za obje grupe aktivnosti mogli bi također primijeniti "U" oblik raspodjele troškova odnosno učinkovitosti. Analiza pokazuje da jedinice do određene veličine za istu grupu aktivnosti bilježe niže troškove poslovanja, a potom troškovi poslovanja rastu s veličinom jedinice.

Druge studije s veličinom jedinice povezuju i porast kapaciteta (ljudske potencijale, financijske, IT usluge, poduzetništvo) kao i troškove političko-predstavničkog sustava unutar lokalnih vlasti. S jedne strane, upozoravaju da spajanje jedinica ima i svojih nedostataka, osobito na demokratskom planu: porast transakcijskih troškova, smanjivanje transparentnosti, slabljenje fleksibilnosti i veću administraciju. Autori navode i svoje procjene o padu utjecaja političkog angažmana na ukupan rezultat funkcioniranja kod većih jedinica.<sup>20</sup>

S druge strane, provedeno okrupnjavanje jedinica, poput reforme 2007. godine u Danskoj, pokazuje da lokalne vlasti s većim jedinicama u državi s visokim stupnjem decentralizacije može biti ključan dio oporavka nacionalne ekonomije. Slučaj Danske pokazuje da veće jedinice u tomu nisu prepreka ekonomskom, ali niti društvenom odnosno demokratskom razvoju zemlje.

Govorimo li o ekonomiji razmjera (skali), valja naznačiti tri razine: (a) konkretan proizvod, (b) konkretne poslove i (c) konkretnu brigu.<sup>21</sup> Već na prvoj razini, kod konkretnog proizvoda suočavamo se s problematikom definiranja proizvoda i organizacijom proizvodnje istih, ovisno o potražnji (veličini tržišta). U segmentu usluga, to bi značilo da njezina proizvodnja izravno ovisi o broju korisnika odnosno u najvećoj mjeri o broju stanovnika. Naime, neki *proizvodi* mogu biti dostupni ili potrebni i građanima drugih jedinica. Temeljni *proizvodi* jedinice odnose se i na područje kojeg pokriva, dakle, primarno na vlastiti broj stanovnika.

20 Andrews, R. i Boyne, G. A., *Size, Structure and Administrative Overheads: An Empirical Analysis of English Local Authorities*. *Urban Studies*, vol. 46, 4/2009., str. 739-759; Bloom-Hansen, J., *Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: Danish Local Government Reform in 2007*. *Scandinavian Political Studies*, vol. 33, 1/2010., str. 51-73; Fox, W. F. i Gurley, T., *Will Consolidation Improve Sub-National Governments?*, World Bank Policy Research Working Paper 3913, 2006/05.; Houlberg, K., *Municipal Size, Economy and Democracy*. Budapest, u: ur., Swianiewicz, P., *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest, OSI/LGI, 2010., str. 309-331; Swianiewicz, P., *Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution?*, u: ur., Swianiewicz, P., *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, OSI/LGI, Budapest, 2010., str. 1-23; CLDR, *Relationship Between the Size of Local and Regional Authorities and their Effectiveness and Economy of their Action*, Bruxelles, Report by the CLDR to Council of Europe, 2001.

21 Houlberg, K., *Municipal Size, Economy and Democracy*. Budapest, u: ur., Swianiewicz, P., *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest, OSI/LGI, 2010., str. 312.

Stoga s te razine veće jedinice imaju prednost pred malim jedinicama.

Drugo, konkretne poslovne aktivnosti jedinice i njezinih subjekata usko su povezane s veličinom prostora. Naime, decentralizacijom nekih funkcija 2001. godine u Hrvatskoj, samo su 33 od 556 lokalnih jedinica, tada na temelju visine proračuna *preuzele* određene decentralizirane funkcije (poslove) na svojem ili širem prostoru. Novi konkretni poslovi u obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj zaštiti, vatrogastvu, povećale su obujam poslovnih aktivnosti, proširile broj korisnika, vjerojatno i efikasnost, ali i broj izvršitelja. S ekonomske točke gledanja, ustanove i trgovačka društva s više korisnika ostvaruju bolje rezultate odnosno ostvaruju manje troškove po jedinici korisnika. Dakle, koncentracija korisnika (uz veći prostor i širi spektar usluga) ruši marginalne troškove jedinica. Veće jedinice su uglavnom sposobne pružiti više konkretnih poslova svojim stanovnicima.

I treće, povećanjem broja stanovnika na osnovnoj razini mijenja se struktura stanovništva, njihove potrebe i zahtjevi dobivaju sasvim drugu dimenziju negoli što su to u malim jedinicama. Zahtjevi i potrebe građana velikih jedinica nameću potrebu kreiranja i javnih politika. Veličina jedinice značajno utječe na financijsku snagu jedinice i visinu troškova, osobito s pozicije socijalne funkcije (subvencije, potpora, pomoći) lokalni vlasti. U tom smislu, veće jedinice mogu akumulirati veće prihode i osigurati značajniju raspodjelu sredstava za socijalne svrhe (npr. Grad Zagreb), tj. voditi veću *brigu* za svoje građane. Ukupno gledajući, velike jedinice podižu administrativne kapacitete, a troškovi reprezentativnosti kao i troškovi upravljanja jedinicom su niži po stanovniku, dok bi usluge trebale biti kvalitetnije. Proces urbanizacije, čiji se snažniji intenzitet u Hrvatskoj tek očekuje, nedvojbeno ide u prilog organiziranju većih jedinica.

U analizi, u daljnjem tekstu, pokazuje se da do određene razine (proizvodnje) veličine jedinice njezini troškovi nerazmjerno rastu. Naime, kod malih jedinica rastu zbog velikog udjela fiksnih troškova u ukupnim rashodima, a kod velikih jedinica, rastu uglavnom zbog pružanja širokog raspona usluga, veće i kvalitetnije administracije, specijaliziranog osoblja, ali vjerojatno i slabije iskorištenih potencijala.<sup>22</sup> Treba spomenuti i veću ili manju sposobnost ili nesposobnost upravljanja (vodstva) jedinicama što značajno utječe na ukupan rezultat, osobito kod velikih jedinica s *velikim* administrativnim kapacitetima. U Hrvatskoj se evidentira kontinuirani rast zaposlenih u lokalnoj administraciji,<sup>23</sup> kao jedna od *mjera* za kojom poseže vodstvo jedinica u potrazi za kapacitetom i učinkom. Međutim, povećanje broja zaposlenih uglavnom ne rezultira povećanom produkcijom, većim obujmom poslova ili većom brigom, već povećanim fiksnim i transakcijskim troškovima. Iako

22 Boyne, G. A., Population Size and Economies of Scale in Local Government, Policy and Politics, vol. 23, 3/1995, str. 215; Jurlina Alibegović, D. i Slijepčević, S., Identifying Key Obstacles for Performance Measurement at the Sub-National Level in Croatia, Hrvatska javna uprava, vol. 12, 4/2012., str. 1117-1156.

23 Franić, J., Zapošljavanje na lokalnoj razini u Republici Hrvatskoj tijekom gospodarske krize. Zagreb, Institut za javne financije, Newsletter, br. 71/2012.; Vukšić, G., Zaposlenost i obilježja zaposlenosti tijekom aktualne krize u Hrvatskoj, Zagreb, Institut za javne financije, Newsletter 86/2014.

je iznimno teško utvrditi veličinu produkcije, model komparacije s visinom rashoda po stanovniku usporediv je pokazatelj s obzirom na nezavisnu varijablu – broj stanovnika. Premda te pokazatelje ne možemo smatrati *outputom*,<sup>24</sup> isti su izračuni korišteni i u drugim studijama, pa su mogu djelomice uspoređivati.

### **3. PRIKAZ VELIČINA LOKALNIH JEDINICA I NEKA ISKUSTVA TERITORIJALNIH REFORMI U EU**

Europska unija, njezinih 27 država članica imale su 2011. godine 90.380 subnacionalnih jedinica. Dvije godine kasnije, ulaskom Hrvatske 2013. godine u članstvo EU, bogatstvo subnacionalnih jedinica poraslo je za 576 jedinica na ukupno gotovo 91 tisuću jedinica. Od 27 država članica EU-27, njih jedanaest ima samo jednu razinu subnacionalnih vlasti, devet dvije (općine i regije), osim Austrije s devet federalnih zemalja, dok ostatak od sedam država, među kojima su neke od najvećih zemalja, ima tri razine teritorijalnog ustroja: općine, regije i tijela druge razine (*intermediary entities*), poput provincija, departmana, županija te 16 federalnih država, Njemačka.<sup>25</sup>

Od ukupnog broja temeljnih jedinica, 89.077 jedinica – općina, njih je gotovo 70 posto locirano u pet zemalja: 41 posto u Francuskoj, 13 posto u Njemačkoj, devet posto u Italiji i sedam posto u Češkoj. Valja naglasiti, kako su države s velikim brojem temeljnih jedinica redom, osim Češke, najveće države Europske unije, od 60 do više od 80 milijuna stanovnika. Općine u EU-27 su 2011. godine prosječno imale 5.630 stanovnika, smještenih na prosječnoj veličini prostora od oko 49 km<sup>2</sup>. Dakako, postoje veliki dispariteti u prosječnom broju stanovnika i prostoru koje pokrivaju unutar pojedinih država (tablica 1.).

Jedinice osnovne razine s manje od 5.000 stanovnika u prosjeku, nalaze se u sedam država, a njih tri imaju prosjek po jedinica ispod 2.000 stanovnika: Češka Republika s 1.700, Francuska s 1.800 i Slovačka s 1.900 stanovnika. Na drugom kraju spektra su države i jedinice s prosječno više od 30.000 stanovnika. Takva je situacija u osam država: Irska, Litva i Portugal u skupini država s jednostupanjskom strukturom; Danska, Grčka, Nizozemska i Švedska s dvostupanjskom, te Ujedinjeno Kraljevstvo, jedino među skupinom država s trostupanjnskom strukturom. Ujedinjeno Kraljevstvo iskače s neusporedivo velikim prosjekom od 152.680 stanovnika po jedinici prve razine. Prema veličini teritorija jedinica prve razine s više od 600 km<sup>2</sup>, Ujedinjenom Kraljevstvu pridružuju se Irska, Finska i Litva od država s jednostupanjskom strukturom i Švedska s dvostupanjskom strukturom te *daleko* prostorno najvećim jedinicama prve razine, s prosječno 1.552 km<sup>2</sup> (tablica 1.).<sup>26</sup> Dakle, razlike između veličina jedinica temeljne razine su značajne.

24 Houlberg, K., *Municipal Size, Economy and Democracy*. Budapest, u: ur., Swianiewicz, P., *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest, OSI/LGI, 2010., str. 314.

25 Dexia i CEMR, *Subnational public finance in the European union – 2011.*, Bruxelles, 2012., str. 6.

26 Halásková, M. i Halásková, R., *Administrative Territorial Structures in EU Countries and their specifics*, Ostrava, VŠB-Technical University of Ostrava, University of Ostrava Fond rozvoje vysokých škol FRVŠ 239/2009/F5/, 2009., str. 66.



Usporedimo li prosječnu veličinu jedinica temeljne razine u Hrvatskoj s prosječnom veličinom temeljnih jedinica država članica EU-a, Hrvatska u prosjeku ima površinom i brojem stanovnika veće jedinice prve razine (tablica 1.). Prosječna jedinica prve razine u Hrvatskoj je veličine 102 km<sup>2</sup> i ima oko 7,7 tisuća stanovnika, u odnosu na prosjek EU-a s prosječnom veličinom od 49,5 km<sup>2</sup> i 5,6 tisuća stanovnika. Međutim, u usporedbi sa državama s jednostupanjskom strukturom, Hrvatska ima znatno fragmentiraniju teritorijalnu organizaciju. Naime, prosječna veličina jedinica prve razine skupine 11 država s jednostupanjskom organizacijom, čine jedinice sa 18,4 tisuće stanovnika i veličinom područja s nešto više od 387 četvornih kilometara. Dakle, prosječna veličina jedinica prve razine u Hrvatskoj je prostorno gotovo četiri puta manja i ima više od dvostruko manje stanovnika od prosječne veličine temeljnih jedinica članica EU-a s jednostupanjskom strukturom. Od 11 država s jednostupanjskom strukturom, njih četiri; Cipar, Luxembourg, Estonija i Malta, imaju prosječno manje stanovnika, dok su površinom manje jedinice na Malti, Cipru, Luxembourg i Sloveniji (tablica 1.).

U pregledu 34 studije koje povezuju veličinu lokalnih jedinica i troškove isporuke usluga u nekoliko zemalja nalazi se da: „29 posto istraživanja dokazuje “U“ oblik raspodjele troškova, 39 posto studija ne nalazi statističku povezanost veličine i troškova po stanovniku, osam posto nalazi dokaze o ekonomskoj skali i 24 posto ne nalazi dokaze ekonomičnosti skale.“<sup>27</sup>

U pregledu rasprave o 21 europskoj zemlji u Izvještaju CDLR-a, navodi se da ekonomska skala ovisi i o administrativnoj nadgradnji. U izvješću se sugerira da troškovi mogu biti visoki i u vrlo malim jedinicama, niži u jedinicama srednje veličine, ali vrlo često ponovno rastu porastom broja stanovnika jedinica koje pokrivaju područje s više od 40 000 stanovnika. Navodi se i da je zadovoljstvo građana lokalnom vlašću u jedinica s više od 30 000 stanovnika u laganom pada.<sup>28</sup>

Argumenti konsolidacije lokalnih vlasti potječu iz 1970-ih godina, financijske krize i tendencije smanjivanja opsega države odnosno njezinih troškova. U tom su se razdoblju u nekim zemljama dogodile znatne redukcije broja lokalnih jedinica (Britanija, Danska, Njemačka, Belgija, Švedska). Dvadeset godina kasnije, u 1990-im godinama, nakon pada željezne zavjese u novostvorenim je zemljama CEE (Češka Republika, Slovačka, Mađarska, Slovenija) i u Hrvatskoj, proces teritorijalne organizacije poprimio suprotan smjer. Teritorijalna struktura tih zemalja s velikim jedinicama, zamijenjena je novom strukturom s velikim brojem malih jedinica.

Problematika fragmentirane teritorijalne strukture ponovno dolazi na dnevni red nakon 2008. godine, osobito u zemljama s proračunskim deficitima i velikim javnim dugom. Dakle, gotovo dvadeset godina nakon usitnjavanja lokalnih jedinica, zemlje CEE, među kojima je i Hrvatska, suočene su s *jasnim* pitanjima održivosti postojećeg modela upravljanja zemljom. Nedavno provedene reforme teritorijalne

27 Callanan, M., Murphy, R. and Quinlivan, A., The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government, Dublin, The Economic and Social Review, vol. 45, 3/2014., str. 378.

28 Ibid., str. 379.

strukture smanjivanjem broja lokalnih jedinica (Danska, Finska, Britanija, Irska, procesi konsolidacije u Nizozemskoj, Francuskoj, Njemačkoj, Italiji), sugeriraju da okrupnjavanje lokalnih jedinica postaje središnje pitanje reformskih procesa. U nekim se zemljama poput Danske, proces redukcije dogodio vrlo brzo, dok su u drugima, npr. Nizozemska, Finska, odvija inkrementalno. Međutim, bez obzira na različite rezultate u studijama i praksi, zagovornike i protivnike konsolidacije lokalnih jedinica, u Europi su na djelu reforme s ciljem smanjivanja broja lokalnih jedinica odnosno vlada uvjerenje da su veće jedinice učinkovitije i mogu pružiti kvalitetnije usluge svojim građanima.<sup>29</sup>

Matějová<sup>30</sup> nalazi da su mnoge studije u Europi odvojeno analizirale pojedine funkcije lokalnih jedinica (općina), npr. vodoopskrba, javni transport, bolničke usluge, predškolsko obrazovanje, javne knjižnice itd. Međutim, predmetne analize vode prema različitim zaključcima, ovisno o pokazateljima i modelima koji su korišteni u obradi rezultata. Već sam popis zadaća koje su uzete u analizu, sugerira na veliku razliku i u veličinama jedinica, posljedično i rezultatima analize odnosno stupnju decentralizacije. Spomenuti se nalazi teško mogu uspoređivati. Svaka od studija koristi drugačije modele i pokazatelje, a svaka od analiziranih zemalja odnosno njena teritorijalna struktura je drukčija, s vrlo velikim rasponom nadležnosti i financiranja, razvijala se u drugom povijesnom kontekstu i ima za građane drugu važnost. Matějová iznosi rezultat npr.<sup>31</sup> analize optimalne veličine jedinica za predškolsko i osnovno obrazovanje od 233 tisuće stanovnika u Republici Češkoj. Druge analize sugeriraju (u Italiji, Norveškoj ili Danskoj) da jedinice s pet tisuća stanovnika mogu efikasno obavljati određeni opseg poslova. Drugi nalaz u Nizozemskoj i Švedskoj govori o efikasnosti jedinica s osam i više tisuća stanovnika.<sup>32</sup> U Hrvatskoj dio odgovornosti za funkcije osnovnog školstva nose lokalne jedinice veličine od 15 do 800 tisuća stanovnika.

**Tablica 1.** Stanovništvo, broj jedinica i stanovnika 1. razine u EU – 28 do 2014. godine

Zemlja	Stanovništvo (u tis.)	Stanovnika po jedinici 1. razine (u tis.)	Broj jedinica 1. razine
Bugarska	7.534	27,9	264
Cipar	804	2,1	379
Estonija	1.340	5,9	226

29 Ibid., str. 384.

30 Matějová, L. i dr., *Economies of scale – empirical evidence from the Czech Republic*, Brno, *Enterprise and the Competitive Environment 2014.* (conference), ECE 2014., 6-7 March 2014., Brno, str. 405.

31 Ibid., str. 408.

32 Ibid., str. 409.

Zemlja	Stanovništvo (u tis.)	Stanovnika po jedinici 1. razine (u tis.)	Broj jedinica 1. razine
Finska	5.363	16,0	336
Irska	4.558	147,0	31
Latvija	2.239	18,8	119
Litva	3.287	54,8	60
Luxemburg	506	4,8	105
Malta	416	6,1	68
Portugal	10.637	34,5	308
Slovenija	2.049	9,7	212
Austrija	8.388	3,6	2.357
Republika Češka	10.517	1,7	6.249
Hrvatska	4.285	7,7	556
Danska	5.546	56,6	98
Grčka	11.305	34,8	325
Mađarska	10.000	3,1	3.177
Nizozemska	16.612	38,6	430
Rumunjska	21.431	6,7	3.180
Slovačka	5.430	1,9	2.930
Švedska	9.378	32,3	290
Belgija	10.883	18,5	589
Francuska	64.848	1,8	36.697
Njemačka	81.757	7,1	11.553
Italija	60.468	7,5	8.094
Poljska	38.178	15,4	2.479
Španjolska	46.073	5,7	8.117
UK	61.990	152,7	406
UKUPNO EU 28	505.832	5,6	89.635

Izvor: Dexia – CEMR (2012.). CE-CLRA (2013.): *Local and regional democracy in Spain*. Državni zavod za statistiku: *Statistički ljetopis Republike Hrvatske 2014.* (Obrada – autor.)

Usporedba zemalja prema tipu organizacije subnacionalne razine pokazuje neke sličnosti, međutim, pokazuje i ogromne razlike. Razlike su velike u svim segmentima: strukturi, djelokrugu, unutarnjem ustroju,<sup>33</sup> stupnju decentralizacije, kao i nadzoru koji državna tijela imaju nad radom lokalne samouprave. Jednako tako, značajne su razlike u sustavima lokalne samouprave. Naime, vidljivo je da tip organizacije ovisi o posebnostima svake pojedine države i, znatnim dijelom ovisi o povijesnom kontekstu razvoja države. Stoga s toga gledišta, hrvatski sustav lokalne samouprave ne odskaače (statistički) puno od prikazanih karakteristika jedinica temeljne razine država članica EU-27 (tablica 1.). Osjetnije se razlike pojavljuju u ekonomskim funkcijama temeljne razine organizacije, tj. u stupnju decentralizacije.<sup>34</sup>

Ivan Koprić, s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, kaže kad se raspravlja o teritorijalnom modelu „da teritorijalnu organizaciju treba promatrati u sklopu ukupnog rezultata države.“ Podaci prikazani u tablici 2., jasno ukazuju da uspješne zemlje, mjereno prema visini BDP-a po stanovniku u odnosu na prosjek EU 28, mjerene indeksom prosperiteta, zadovoljstvu građana, političkoj participaciji i nadasve, kvaliteti javne uprave, a brojem stanovnika približne veličini Hrvatske, imaju manji broj većih lokalnih jedinica odnosno visok stupanj decentralizacije. Skandinavske zemlje (Danska i Švedska – tablica 2.) i Finska (*velika Skandinavija*), sudjeluju u ekonomiji zemlje s najvišim udjelom javnih rashoda u BDP-u članica EU 28, iznad 50 posto. Istodobno, njihove lokalne vlasti čine četvrtinu ili trećinu ukupnih javnih rashoda. Dakle, lokalne jedinice u skandinavskim zemljama imaju znatan utjecaj na njihovu ekonomiju i pridonose ukupnom uspješnom rezultatu društva. Naime, sve tri nabrojane nalaze se u prvih deset najprosperitetnijih država od 142 rangirane na listi Legatum Instituta za 2014. godinu.<sup>35</sup>

U analizi nekih pokazatelja i podataka o poslovanju i rezultatima lokalnih jedinica (općina i gradova) u Hrvatskoj, uzimaju se podatci o financijskom tijeku (*cash flow*) poslovanja, uspoređuju se ukupni rashodi, troškovi za zaposlene, transakcijski troškovi. Zatim se analiziraju podatci o ulaganjima u cestovnu infrastrukturu i predškolski odgoj te s aspekta demokracije, postotak izlaska na izbore i trošak predstavničke vlasti. S obzirom na izvore prihoda lokalnih jedinica, daje se prikaz broja zaposlenih po grupama jedinica.

33 Antić, T., Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim europskim državama. *Politička misao*, vol. 39, 4/2002., str. 44-86; Ivanišević, S., Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica. *Hrvatska javna uprava*, vol. 9, 3/2009., str. 669-722; Koprić, I., Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima, *Hrvatska javna uprava*, vol. 9, 1/2009., str. 69-78.; Pavić, Ž., Veličina lokalnih jedinica-europske tendencije i hrvatske nedoumice, *Hrvatska javna uprava*, vol. 10, 1/2010., str. 81-131.

34 Koprić, I., Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj, *Hrvatska javna uprava*, vol. 10, 2/2010., str. 371-386.

35 2014 Legatum Prosperity Indeks, Legatum Institute, dostupno na [www.prosperity.com](http://www.prosperity.com) (13. ožujak 2015.).

**Tablica 2.** Neki podatci o rashodima lokalnih jedinica i rezultatima poslovanja država za 2013. godinu

Zemlja	Indeks prosperiteta 2014. (rang)	Stanovnika (u tis.)	Broj jedinica 1. razine	Broj stanovnika po jedinici 1. razine (u tis.)	BDP/ EU 28 (indeks)	Udio javnih rashoda u BPP-u (%)	Udio jedinica 1. razine u javnim rashodima
Danska	4	5.546	98	56,7	124	57,2	36,5
Švedska	6	9.378	290	32,5	127	52,8	25,6
Finska	8	5.363	342	16,8	113	58,5	24,2
Slovačka	35	5.430	2.928	1,8	75	41,0	6,7
Litva	42	3.287	60	50,8	73	35,5	8,0
Hrvatska	50	4.289	556	7,7	61	46,1	12,4

Izvor: EUROSTAT: Prihodi i rashodi država EU 28. (Obrada – autor.)

Cjelokupna analiza vezana je na nezavisnu varijablu – broj stanovnika. Prema lokalne jedinice imaju *de facto* iste zadaće, jedan broj jedinica ima šire područje djelovanja (decentralizirane funkcije), dok druge imaju poseban status (BPP, PPDS, otoci, veliki gradovi, sjedišta županija), što čini značajne razlike u opsegu poslovanja i snazi jedinica. Stoga su u obzir uzete neke kategorije rashoda vezane na funkcioniranje svih jedinica.

#### 4. PODATCI I NALAZI

Hrvatska je svoju prvu reformu teritorijalnog ustroja imala u razdoblju od 1952. do 1957. Tada je broj jedinica (općina) srezan sa 737 na 299. Desetak godina kasnije, 1970-ih, broj jedinica radikalno je smanjen na 114 (1974.).<sup>36</sup> Prosječan broj stanovnika u jedinicama u tom razdoblju sa skromnih pet tisuća porastao je na gotovo 40 tisuća stanovnika po jedinici. Dakle, 1990-ih godina, prosječna veličina osnovne jedinice (općine) u Hrvatskoj bila je nešto manja od prosječne veličine jedinice u Danskoj nakon reforme javne uprave 2007. godine.<sup>37</sup>

Od 1992., pa sve do 2013. godine, broj općina u Hrvatskoj bio je u porastu. U razdoblju od 15 godina, lokalna samouprava na osnovnoj razni dosegla je brojku od 428 općina prosječne veličine ispod tri tisuće stanovnika. Do 2001., bilo je 28

36 Ako se Zagreb gleda kao administrativna cjelina, broj jedinica bio je još manji, 102.

37 Manojlović, R., Danski model novog javnog menadžmenta-može li poslužiti kao uzor Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, vol. 10, 4/2010., str. 961-996.

općina s manje od tisuću stanovnika i činile su gotovo sedam posto ukupnog broja općina. Do 2011., taj se broj povećao za devet općina, na 37 i udio od devet posto. Međutim, nakon 1992. godine i uspostave nove teritorijalne strukture, na osnovnoj su razini osim općina formirani i gradovi pa se ukupan broj jedinica prve razine povećao na 556 jedinica. Prosječna veličina svih jedinica prve razine od 2001. do 2011., pala je na 7.700 stanovnika, a općina na 2.957 stanovnika. Vidljiv je disparitet između općina i gradova po broju jedinica; 428 vs. 128, i po prosječnom broju stanovnika: 2.957 vs. 23.749. Jedinice osnovne razine (općine i gradovi) zadužene su za iste funkcije. Gotovo istu listu zadaća ima i dvadeset formiranih županija, kao jedinica područne (regionalne) samouprave od 2001. godine.<sup>38</sup> Nalaz parlamentarne Komisije o stanju lokalne samouprave u Danskoj iz 2003. godine, koji je bio podloga za provedbu teritorijalne reforme, u potpunosti odgovara stanju subnacionalne razine u Hrvatskoj 2015. godine.

U rashodima konsolidirane opće države (KOD) u Hrvatskoj 2013. godine, subnacionalne su jedinice sudjelovale sa simboličnih (oko) 16 posto rashoda. Od ukupnih rashoda od oko 22 mlrd. kuna, 60 posto ili oko 13,9 mlrd. kn rashoda otpada samo na lokalnu državu (naziv koji se koristi za 53 jedinice (33 grada i 20 županija koje su preuzele decentralizirane funkcije). Dakle, 40 posto ukupnih rashoda subnacionalnih jedinica, odnosno 8,3 mlrd. kn, rashodi su ostale 523 jedinice lokalne samouprave.<sup>39</sup>

Udio javnih rashoda temeljnih jedinica u BDP-u država EU-27 za razdoblje od 2006. do 2012., kreće se nešto iznad 11 posto (11,5 % - 2012.), a maksimalno je iznosio 12,2 posto 2009. U istom su razdoblju javni rashodi država članica EU 27 prosječno iznosili od 46 posto 2006., do 49 posto 2012. godine. Najveći udio javnih rashoda od 50 posto BDP-a, zabilježen je 2009. godine. Istovremeno, udio javnih rashoda u BDP-u Danske 2012. godine bio je 59 posto, dok je 2013. i 2014. udio opao i iznosio nešto manje, 57 posto, ali još uvijek puno više od velike većine država članica EU-27. Od 2007. i implementacije nove strukture i novih nadležnosti, udio javnih rashoda u Danskoj raste. S obzirom na općine kao ključne točke pristupa građanima, očekivano su najveći rashodi za socijalne potrebe, slijede rashodi za opće usluge, zdravstvo, obrazovanje itd.<sup>40</sup>

Udio rashoda lokalnih jedinica u BDP-u Hrvatske, jasno pokazuje položaj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno njihovu gotovo *zanemarivu* ulogu u kreiranju javnih rashoda (grafikon 1.). Udio ukupnih rashoda JLP(R)S-e u BDP-u 2013. godine iznosio je oko 7 posto. Međutim, od toga udjela, 2,6 posto ostvaruju gradovi bez Grada Zagreba, a s Gradom Zagrebom 4,6 posto BDP-a. Općine, brojem jedinica, najveći su dio teritorijalne organizacije države;

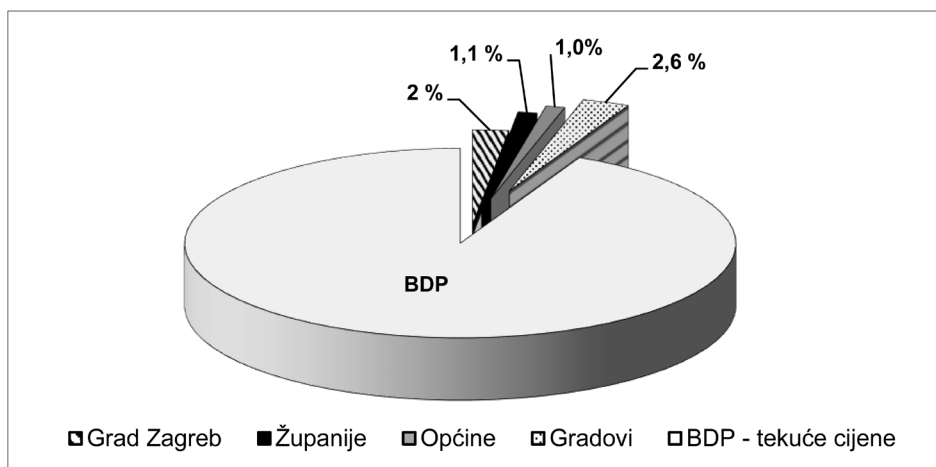
38 Jambrač, J., Ljudi, ekonomija i teritorijalni ustroj, u: Jakša Barbić, ur., *Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske*. Zagreb, HAZU, (Okrugli stol: Nova upravno-teritorijalna organizacije Hrvatske), vol. 27, 2015., str. 91-137.

39 Ministarstvo financija: *Ostvarenje proračuna JLP(R)S*, dostupno na: <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-arhiva> (13. ožujak 2015).

40 Government revenue, expenditure and main aggregates, EUROSTAT.

428 općina ili 77 posto svih jedinica prve razine, koje smatramo prvom točkom pristupa građana javnoj upravi, a sudjeluju sa skromnim, gotovo simboličnim udjelom rashoda od svega 1 posto BDP-a. Utjecaj i učinak općina s jedan posto rashoda u BDP-u pa i područnih jedinica s 1,1 posto rashoda u BDP-u, a koje su istovremeno i izvršitelji prenesenih decentraliziranih funkcija, može se ocijeniti kao skromnim, simboličnim udjelom u ukupnim ekonomskim aktivnostima, (grafikon 2.), odnosno teško se može govoriti o ekonomiji razmjera.

**Grafikon 1.** Udio rashoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u BDP-u za 2013. godinu



Izvor: Ministarstvo financija. (Obrada – autor.)

Gore spomenuti pokazatelji ilustriraju institucionalnu ulogu lokalnih vlasti u upravljanju u Hrvatskoj. I u tim okolnostima mogu se uspoređivati određeni rashodi između jedinica, a na temelju tih pokazatelja mogu se izvesti zaključci o ekonomskim aktivnostima, troškovima, efikasnosti, usporedivo s veličinom jedinice.

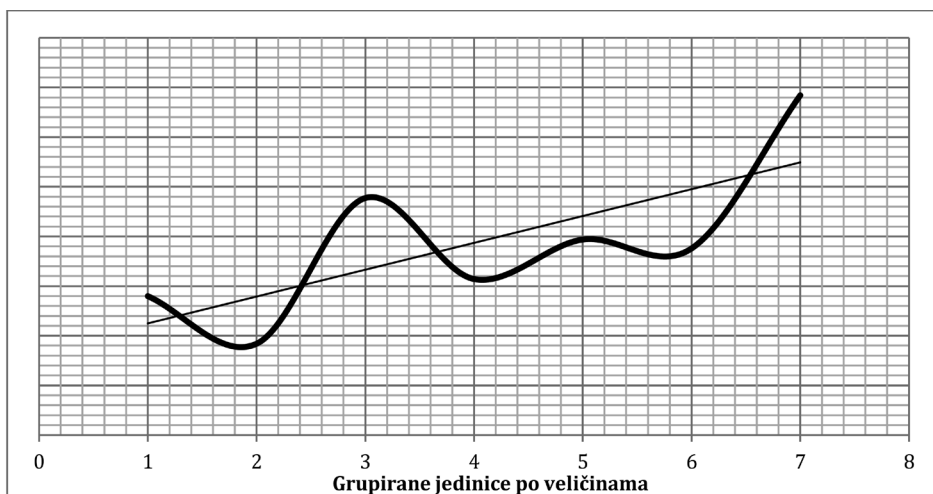
Za ovu analizu, jedinice su grupirane u grupe od G 1 do G 7 prema broju stanovnika. Grupa G 1 jedinice su do 5 000 stanovnika, a do grupe G 7 jedinice su s više od 100 000 stanovnika. U analizi se koriste financijski podaci poslovanja jedinica za četverogodišnje razdoblje, od 2010. do 2013. godine.

#### 4.1. Nalazi

Analiza prosječnih ukupnih rashoda razdoblja po grupama jedinica pokazuje dvostruki “U” oblik rasta. Jedinice do deset tisuća stanovnika (grafikon 2.) bilježe skroman prosječni rashod po stanovniku. Tendenciju prosječnog rasta ukupnih rashoda bilježe jedinice od 14 do 26 tisuća stanovnika. Nakon njih, prosječan ukupan rashod po stanovniku opada do veličine jedinica iznad 50 000 stanovnika, gdje ukupan rashod po stanovniku raste. Paradoks *prve* “U” krivulje odnosi se

na pokazatelje prosječnog ukupnog rashoda po stanovniku jedinica do pet tisuća prema jedinicama od pet do deset tisuća stanovnika. Naime, jedinice G 1 grupe imaju 50 posto veći prosječni ukupni rashod po stanovniku od jedinica G 2 grupe. Treba spomenuti veliki utjecaj pomoći jedinicama grupe G 1 koje znatno podižu visinu prihoda, posljedično i rashoda. Dodatno, zbog manjeg broja stanovnika to se vidljivo odražava u prosječnim rashodima po stanovniku. Jedinice grupe G 3 i jedinice grupe G 7, dakle jedinice od 10 do 20 tisuća i jedinice s više od 100 tisuća stanovnika, pokazuju znatno veću razinu aktivnosti u odnosu na ostale grupe jedinica. Međutim, s obzirom na broj jedinica, iznad prosječnu aktivnost mjerenu rashodima po stanovniku, ostvarilo je 70-ak od ukupno 556 jedinica.

**Grafikon 2.** *Ukupni rashodi svih jedinica po grupama: prosjek razdoblja 2010.-2013.*



*Izvor: Ministarstvo financija-Godišnja financijska izvješća. (Obrada – autor:)*

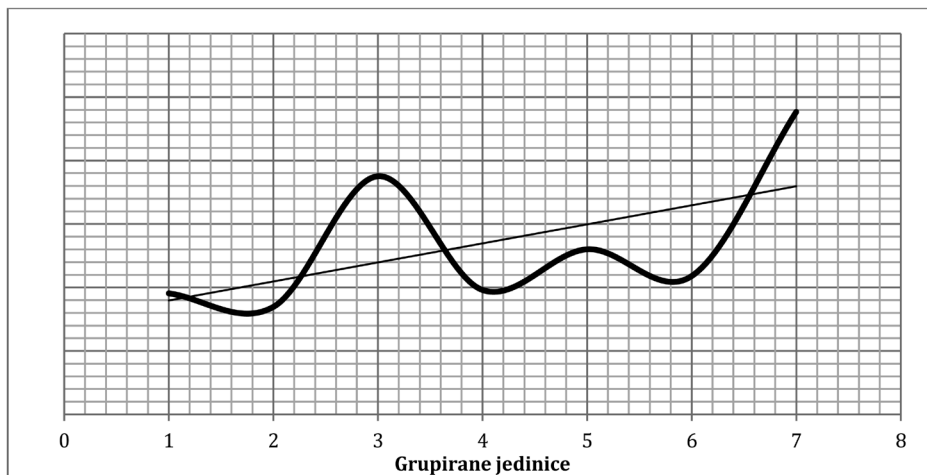
*Legenda:* 1. – < 5.000;  
2. – 5.001 - 10.000  
3. – 10.001 - 20.000  
4. – 20.001 - 30.000  
5. – 30.001 - 50.000  
6. – 50.001 - 100.000  
7. > 100.000

Transakcijski troškovi (financijski rashodi poslovanja – grafikon 3.) daju gotovo identičnu sliku raspodjele po grupama jedinica kao i prosječni ukupni rashodi (grafikon 2.). Vidljiva je uska veza između ukupne aktivnosti jedinica po grupama i povezanih financijskih troškova. Međutim, krivulja pokazuje da grupe jedinica G 4 do G 6 imaju sporiji rast transakcijskih troškova u odnosu na rast ukupnih rashoda. Transakcijski troškovi malih jedinica, grupe jedinica G 1 i G 2,



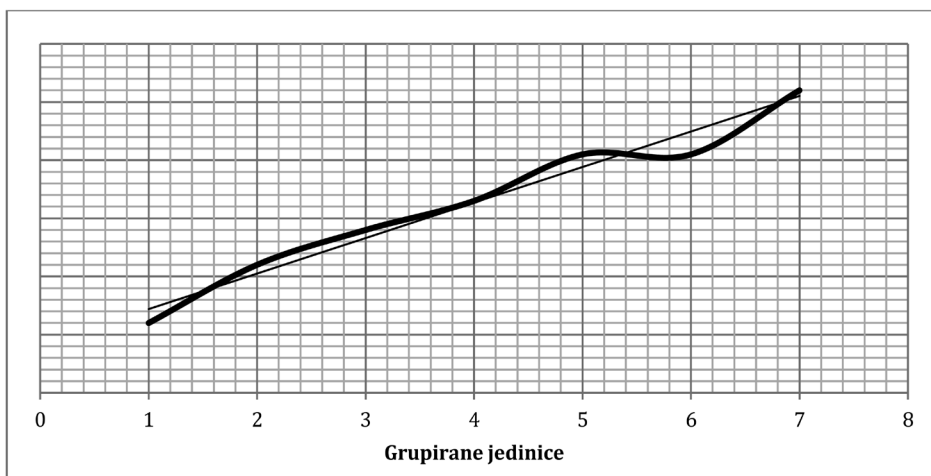
gotovo su isti s grupama jedinica G 4 do G 6, ali uz znatno niže ukupne rashode. Možemo reći komparirajući transakcijske troškove jedinica da su grupe jedinica G 4 do G 6 efikasnije u poslovanju.

**Grafikon 3.** Financijski rashodi jedinica po grupama: prosjek razdoblja 2010.-2013.



Izvor: Ministarstvo financija. Godišnja financijska izvješća. (Obrada – autor.)

Pokazatelj udjela broja zaposlenih u stanovništvu, grafikon 4., vjerojatno najbolje ukazuje na stvarnu snagu i potencijal lokalnih jedinica. Naime, *pravac* kretanja udjela broja zaposlenih prema broju stanovnika daje najmanje dva moguća zaključka. Prvi, s obzirom na to da prihodi od poreza na dohodak čine 90 posto prihoda od poreza lokalnih jedinica odnosno više od 54 posto prihoda poslovanja lokalnih jedinica, lokalne vlasti jedinica grupe G 1 sa skromnim udjelom od 12 posto zaposlenih u ukupnom stanovništvu ne mogu prikupiti dovoljno prihoda za obavljanje svojih zakonom određenih zadaća. To je slučaj s općinama koje čine većinu lokalnih jedinica: 428 od 556, tj. čak 376 općina ima do pet tisuća stanovnika (G 1). Njihov udio prihoda od poreza na dohodak pada na oko 37 posto prihoda poslovanja. Jasno je da većina općina ne bi mogla funkcionirati bez pomoći viših razina vlasti. U 2014. godini pomoći općinama iznosile su gotovo koliko i polovica njihovih prikupljenih prihoda od poreza na dohodak.

**Grafikon 4.** Udio zaposlenih u stanovništvu po grupama jedinica u 2013. godini

Izvor: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, 2013. (Obrada – autor.)

Drugo je pitanje jačanje kapaciteta, odnosno ljudskih potencijala<sup>41</sup> u okolini i u administraciji. Naime, s prosječno devetoro zaposlenih u tijelima u 2014. godini, općine teško mogu udovoljiti vrlo širokom spektru područja nadležnosti. Uz to, u spomenuti broj zaposlenih uračunata su i čelna mjesta (politički dužnosnici) tako da je *efektivan* broj službenika znatno manji. S obzirom na svoj financijski i fiskalni kapacitet, većina općina odnosno većina malih jedinica ne može si priuštiti veća ulaganja u administrativne kapacitete nužne za novu razvojnu ulogu lokalne samouprave.<sup>42</sup> Najveći udio zaposlenih u stanovništvu u 2013. godini od oko 52 posto bilježi Grad Zagreb. Grupe jedinica od 30 do 100 tisuća stanovnika imale su prosječan udio od 41 posto. Sljedeće dvije grupe jedinica od 10 do 30 tisuća stanovnika imale su udio od 28 odnosno 33 posto zaposlenih prema broju stanovnika. Najmanje jedinice grupe G 1 i G 2, bilježe tek 12 odnosno 22 posto udjela zaposlenih u ukupnom stanovništvu. Ovakvo kontinuirano velike razlike u broju zaposlenih prema broju stanovnika koje se, nažalost povećavaju, svoje negativne efekte imaju osim na pad broja stanovnika u malim jedinicama i na kontinuirano zaostajanje u razvoju, u konačnici, na upitan *opstanak* takvih jedinica.<sup>43</sup>

41 Marčetić, G., Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, Zagreb, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2007., str. 235.

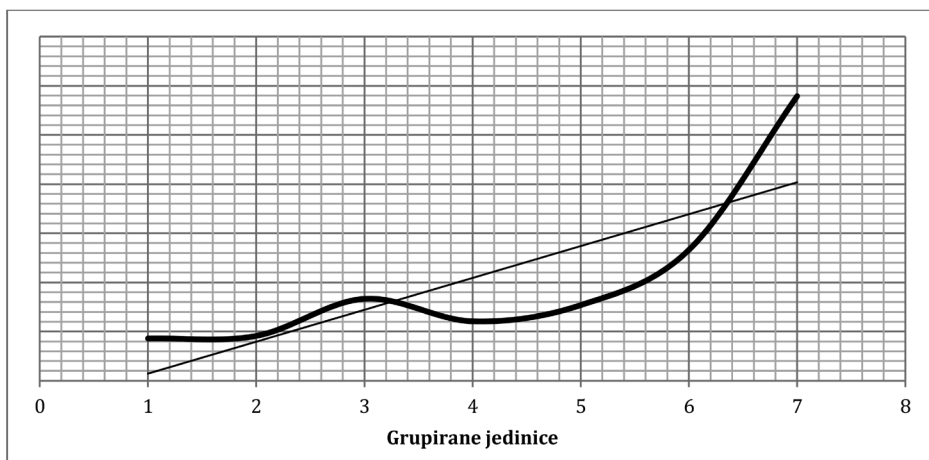
42 Koprić, I., Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, vol. 10, 4/2010., str. 944-945.

43 Uredba o indeksu razvijenosti, NN br. 63/10. i 158/13.

#### 4.1.1. Analiza nekih funkcija

U nastavku se analiziraju neke funkcije lokalnih jedinica (ulaganja u ceste i predškolski odgoj), te cijena lokalnih vlasti analizom troškova za zaposlene u lokalnoj administraciji i trošak predstavničke vlasti. Cestovni promet, stanje cestovne infrastrukture i prometna komunikacija u jedinicama, jedan je od najvažnijih čimbenika razvoja i standarda življenja. Krivulja (grafikon 5.) pokazuje trend rasta ulaganja kako raste veličina jedinice. Jedinice grupe G 1 i G 2, te jedinice grupa G 3, G 4 i G 5, imale su podjednaka ulaganja. Znatno veća ulaganja u promet imale su jedinice od 50 i više tisuća stanovnika. Dakle, urbane sredine – veći gradovi, ostvarili su u promatranom razdoblju nekoliko puta veća ulaganja u promet i cestovnu infrastrukturu. Međutim, tih devet jedinica (gradovi iznad 50 tisuća stanovnika) čini manje od 2 posto ukupnog broja lokalnih jedinica premda obuhvaćaju više od 35 posto ukupnog stanovništva Hrvatske.

**Grafikon 5.** Trošak ulaganja u cestovni promet po grupama: prosjek razdoblja 2010.-2013.



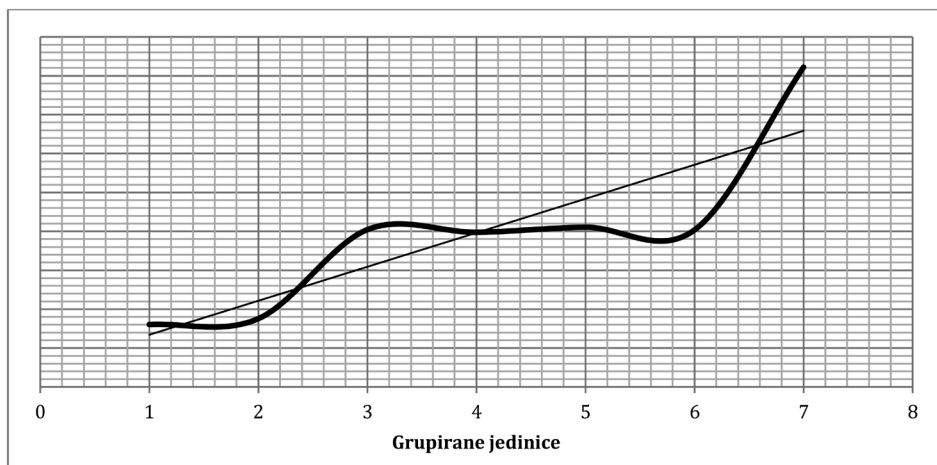
Izvor: Ministarstvo financija. Godišnja financijska izvješća. (Obrada – autor.)

Stvaranje uvjeta za predškolski odgoj, također je jedna od značajnih, ako ne i najznačajnija zadaća lokalnih jedinica. Međutim, krivulja pokazuje znatne razlike u rashodima po grupama jedinica. Značajnija ulaganja u predškolsko obrazovanje počinju tek u jedinicama grupe G 3, veličine od 10 do 20 tisuća stanovnika. Puno više u predškolski odgoj ulažu velike jedinice, s više od 50 tisuća stanovnika. Posljedično tomu, pokrivenost predškolskog odgoja znatno se razlikuje po područjima u Hrvatskoj. Naime, uključenost djece (0 – 4 godine) u predškolsko obrazovanje, kreće se od 90 posto u Gradu Zagrebu do vrlo niskih 25 posto u slabije razvijenim regionalnim područjima.<sup>44</sup> S gledišta jednakog pristupa obrazovanju,

<sup>44</sup> Regionalni indeks konkurentnosti Hrvatske 2013., Zagreb, Nacionalno vijeće za konkurentnost, 2014.

kojem je predškolski odgoj sastavni dio i temelj, ovakve razlike vjerojatno otežavaju proces poboljšanja primarnog obrazovanja. Vjerojatno je niska uključenost djece u predškolski odgoj uzrokovana ponajprije nedovoljnim kapacitetima ili ustanova s takvim uslugama nema na nekom području. Razlozi mogu biti različiti. Jedinice sa slabim financijskim kapacitetima, malim brojem potencijalnih korisnika, posljedično tomu imaju relativno visoka ili neisplativa ulaganja ili oboje istovremeno. Uzroke dijelom treba tražiti s jedne strane u nerazvijenosti područja, ekonomskim mogućnostima stanovnika i jedinice, a s druge u prioritetima i sposobnosti lokalnih vlasti da izvan proračunskih okvira odnosno javnih rashoda, ostvare ovu vrstu usluge za svoje građane.

**Grafikon 6.** *Rashodi za predškolski odgoj jedinica po grupama: prosjek razdoblja 2010.- 2013.*



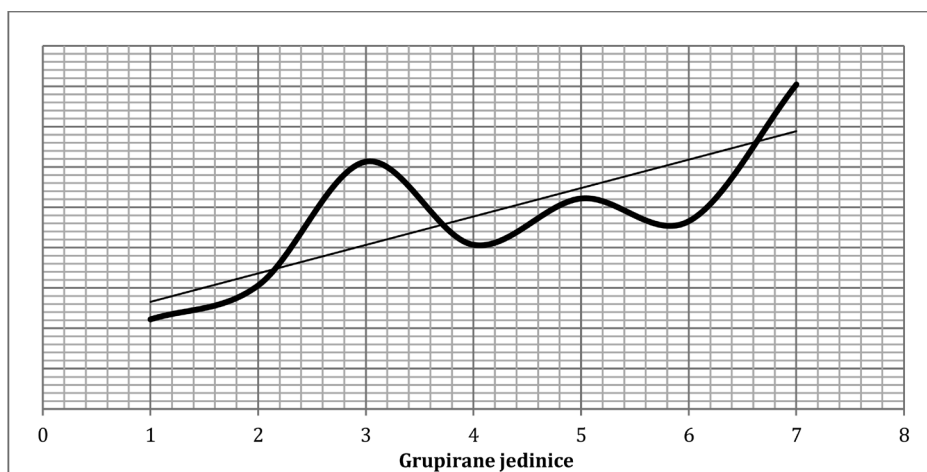
Izvor: *Ministarstvo financija. Godišnja financijska izvješća. (Obrada – autor.)*

U promatranom razdoblju najniži su rashodi za zaposlene u tijelima lokalnih jedinica u najmanjim jedinicama (grafikon 7). Čini se da optimalne usluge svojim stanovnicima iskazuju jedinice srednje veličine od 20 do 50 tisuća stanovnika, jer pokazuju i u ovoj kategoriji troškova određenu stabilnost. Naime od 2001. do 2011. godine, prema zadnja dva popisa stanovništva, 2001. i 2011.,<sup>45</sup> jedinice grupe G 4 i G 5 povećale su svoj udio sa 17 na 21 posto stanovništva svih gradova. Najveći dio *novih* stanovnika, njih više od 100 tisuća, doselilo je u jedinice grupe G 4 odnosno jedinice veličine od 20 do 30 tisuća stanovnika. Također, povećao se broj gradova ove grupe sa sedam na 11. Grupa jedinica G 4 ima prosječno oko 25 tisuća, a grupa jedinica G 6 prosječno oko 40 tisuća stanovnika. Ove dvije grupe jedinica u prikazanim analizama iskazuju približno istu visinu rashoda po stanovniku. Međutim, daleko važnija je činjenica da se gradovi ovih grupa jedinica s obzirom

45 Popis stanovništva 2001., Popis stanovništva 2011., Zagreb, Državni zavod za statistiku.

na rast broja stanovnika pokazuju atraktivnim za stanovanje. Iz toga bismo mogli zaključiti da lokalne vlasti u tim grupama jedinica pružaju građanima optimalnu vrijednost za novac, odnosno da bi jedinice tih veličina mogle biti "optimalne" veličine u našim uvjetima za organizaciju lokalnih poslova. Izraženo brojevima, samo je dvadeset takvih jedinica, odnosno one čine manje od 16 posto gradova ili četiri posto ukupnog broja lokalnih jedinica.

**Grafikon 7.** Rashodi za zaposlene u jedinica po grupama: prosjek razdoblja 2010.-2013.



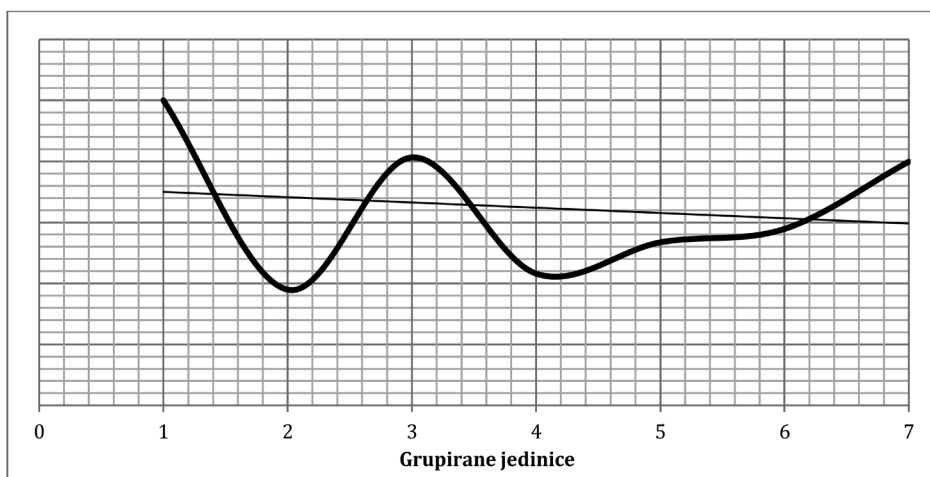
Izvor: Ministarstvo financija. Godišnja financijska izvješća. (Obrada – autor.)

Trend visine troška naknada za predstavnička tijela po stanovniku po grupama jedinica, pokazuje (grafikon 8.) da male jedinice s malim brojem stanovnika imaju relativno visoke rashode za rad predstavničke vlasti. Analiza ukazuje na defekt grupe jedinica G 3 koje u svim pokazateljima odskaču od grupa G 4 i G 5. Može se pretpostaviti da su jedinice grupe G 3 svojom veličinom i kapacitetom *negdje između*: nisu više „male“, a nisu dovoljno „velike“ da bi se analizirani čimbenici poslovanja optimizirali odnosno bili niži u odnosu na srednje velike jedinice. Analiza rashoda također ukazuje i na veliki raspon *slobode* u određivanju visine naknada za rad u predstavničkim tijelima, premda je zadaća predstavničke vlasti ista u svim jedinicama. Pad broja stanovnika dodatno pogoršava statistiku grupe jedinica G 1. Naravno, u široj analizi u kojoj bi se obuhvatio i komunalni standard (usluge), razlike između grupe jedinica G 1 do G 2 i grupe G 3 do G 6 bile bi još značajnije. Naime, većina malih jedinica do 10 tisuća stanovnika, komunalne usluge za svoje građane ostvaruje u zajedničkim komunalnim društvima *stare* jedinice iz koje su se izdvojili 1993. godine nakon promjene teritorijalnog ustroja, ali su zadržali poslovne udjele u društvima. S obzirom na to da je veći broj i drugih usluga *ostao* u matičnim jedinicama, njima je preostala uglavnom *demokratska* uloga.

Jedan od važnijih argumenata zagovornika za očuvanje malih jedinica u teritorijalnoj organizaciji lokalne samouprave, temelji se na tvrdnji da postoji snažan

interes građana za sudjelovanje na izborima na lokalnoj razini, dakle, na političkoj mobilizaciji. U ekonomskom smislu, zagovornici smatraju da neposrednost i blizina lokalnih vlasti građanima može omogućiti veću kontrolu rada vlasti, a blizina kontakata utjecati na kvalitetu usluga. Dakle, sve skupa može pridonijeti snažnijoj participaciji građana i izvan vremena izbora. Međutim, snažna mobilizacija može svugdje, a osobito u jedinicama s malim brojem stanovnika imati i negativne posljedice.<sup>46</sup> Prije svega, u jedinicama s malim brojem stanovnika mobilizacija se usmjerava u dva pravca interesa: pokroviteljski i rodbinski. Oba pravca djelovanja u jedinicama s malim brojem stanovnika mogu biti ključna za konačni ishod rezultata izbora. Relativno veliki broj prijevremenih izbora na lokalnoj razini<sup>47</sup> nakon održanih redovnih izbora 2013. godine, a osobito učestalih u istim jedinicama, ne bismo mogli nazvati djelovanjem radi zaštite javnog interesa. Sa znatno većom sigurnošću mogli bismo tvrditi da prevladava isključivo usko politički interes pokroviteljskog karaktera. Snažna mobilizacija na izborima u malim jedinicama pretvara se uglavnom u izbor za *grupu*, a ne u izbor javnih politika. Dakle, ono što bi trebala biti ključna karakteristika vlasti, da bude impersonalna zapravo se ne postiže.

**Grafikon 8.** *Naknade predstavničkog tijela po grupama: prosjek razdoblja 2010. – 2013.*



*Izvor: Ministarstvo financija. Godišnja financijska izvješća. (Obrada – autor.)*

U takvim okolnostima, nerijetko se isti čelnici u lokalnim jedinicama biraju iz mandata u mandat, a neki su na izvršnim funkcijama i dvadeset godina. S obzirom na broj stanovnika, neposrednost, blizinu vlasti i gotovo osobno poznavanje svakog

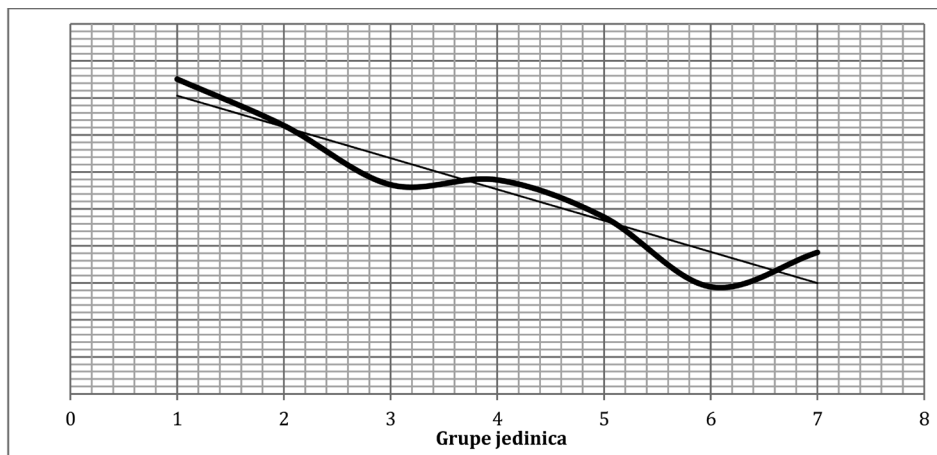
<sup>46</sup> Huntington, S. P., *Political Development and Political Decay*, *World Politics*, vol. 17, 3/1965., str. 405-407.

<sup>47</sup> Rezultati lokalnih izbora 2013., Arhiva, Zagreb, Državno izborno povjerenstvo.

birača, kontrola, kvaliteta ili javne politike sasvim sigurno nisu predmet političke mobilizacije niti su u fokusu političara. Drugim riječima, politička participacija u manjim jedinicama je rijetka pojava. U prvom planu je pokroviteljstvo odnosno interesi manjeg dijela građana. Opetovani izbor istih osoba, prije je bojazan od novog te mogućeg gubitka pozicija, nego je predmet izbora programa i želja za promjenama. Prije, „pokvarena igračka u rukama politike“.<sup>48</sup> Naravno, devijacije ove vrste nisu imanentne samo lokalnoj političkoj eliti, međutim, u manjim (malim) sredinama one su izrazito naglašene i dominantne. Mogu dosegnuti s obzirom na veličinu biračkog tijela, obiteljsku podjelu javnih funkcija u međusobno suprotstavljenim taborima. Stoga su u takvim uvjetima promjene odnosno reforme gotovo nemoguće.

Grafikon 9. ukazuje na pad *interesa* za lokalne izbore s rastom veličine jedinica, premda razlike nisu tako velike. Na lokalnim izborima 2013. godine, najmanje su jedinice imale izlaznost od oko 52 posto, dok su najveće imale izlaznost od oko 43 posto upisanih birača. Jedinice srednjih veličina, grupe G 3 do G 5, imale su izlaznost između 45 i 46 posto upisanih birača. Dakle, ove razlike u izlaznosti na izbore nisu toliko velike da bi se moglo govoriti o *većoj* demokraciji/participaciji u jedinicama s manjim brojem stanovnika. Prije se može govoriti o ukupno slabom interesu građana za participacijom s obzirom na životnu dob njihove jedinice odnosno *važnosti* lokalne samouprave, negoli o *slabijoj* demokratičnosti u velikim jedinicama.

**Grafikon 9.** Izlazak na lokalne izbore po grupama jedinica u 2013.



Izvor: Državno izborno povjerenstvo: Rezultati lokalnih izbora 2013.  
(Obrada – autor.)

48 Koprić, I., Lokalna samouprava u Hrvatskoj: Pokvarena igračka u rukama politike, Zagreb, 1. Forum za javnu upravu (org. FES i IJU, svibanj 2012.), str. 16-17.

## 5. ZAKLJUČAK

Analiza prije svega ukazuje da je naša teritorijalna organizacija postavljena na modelu funkcioniranja države iz 19. stoljeća, dakle, na povijesnom organizacijskom konceptu koji nije oblikovan za funkcioniranje u okolnostima i potrebama građana i države u 21. stoljeću. Slabosti funkcioniranja sustava jasno su vidljive u indeksima razvijenosti pojedinih dijelova organizacije. Veći dio teritorijalne organizacije zaostaje u ukupnom razvoju. Također, velika većina jedinica ne pokazuje sposobnost kreiranja i održavanja kvalitetnog života i poslovanja – konkurentnosti. Stvarnu sposobnost konkurentnosti djelomice ima jedino Grad Zagreb. Naime, Grad Zagreb pokazuje određenu razinu ekonomije razmjera s obzirom na udio u ukupnim javnim rashodima na nacionalnoj razini i udio u ukupnim rashodima svih lokalnih jedinica. Osim Grada Zagreba, grupa jedinica G 6, tj. jedinice od 50 do 100 tisuća stanovnika mogu građanima organizirati i isporučiti veći dio javnih usluga. Jedinice grupe G 4 i G 5 pokazuju se kao *optimalna* veličina, zbog porasta broja stanovnika u posljednjih deset godina (DZS, 2011.). Jedinice grupe G 3 bi to mogle postati spajanjem s jedinicama grupe G 1 i G 2.

U većim jedinicama, grupa G 6, gradovima iznad 50 tisuća stanovnika u segmentu školstva i komunalnih usluga, možemo govoriti o određenoj razini ekonomske skale u tim jedinicama s obzirom na broj korisnika usluga i broj proizvoda koje nude. Međutim, spomenute su funkcije locirane u ustanovama ili u trgovačkim društvima u vlasništvu jedinica pa nisu predmet isporuke samih lokalnih vlasti. Dakle, s jedne strane u lokalnim jedinicama je malo *radno intenzivnih* proizvoda. S druge strane, s niskim udjelom od 17 posto ulaganja u dugotrajnu imovinu u ukupnom rashodima, jednim od važnijih proizvoda lokalnih vlasti, ne mogu znatnije utjecati na ekonomsku skalu lokalnih jedinica. Grad Zagreb odskae od svih jedinica ne samo brojem stanovnika, već osobito prema visini budžeta i obujmu poslova koji ostvaruje. Posljedično tomu, za provođenje ekonomskih aktivnosti i drugih usluga, organizacija Grada Zagreba sadrži veći broj specijalista među zaposlenima. Dakle, Grad Zagreb kao lokalna, međutim i područna (regionalna) jedinica koja dijelom obavlja i poslove državne uprave, ima sposobnost kreiranja atraktivnog okruženja za život i poslovanje, posjeduje sve karakteristike poslovnih *subjekata* u postojećoj teritorijalnoj organizaciji države. Drugim riječima, samo velike lokalne jedinice većih kapaciteta, mogle bi primjenom iskušanih modela upravljanja u poslovnim subjektima u javnom sektoru, ostvarivati dobre rezultate, koristeći modele upravljanja u javnom sektoru poput onih u Finskoj, Danskoj ili Austriji.

Na drugom kraju teritorijalne organizacije nalaze se male jedinice s nedovoljno bogatstva (prirodnog i ljudi) da bi ih inovacijama pretvorile u prihode, a središnja država nema *viška* sredstava da bi održavala na životu tako veliku i neefikasnu organizaciju. Barem, ne duže vrijeme. Vrlo malo je argumenata da se 376 jedinica s manje od pet tisuća stanovnika *održiava* u sustavu. Jer, sasvim je sigurno, one nisu danas niti će u dogledno vrijeme moći izvršavati zakonom im date zadaće, ponegdje



i unatoč izdašnoj pomoći središnje države. Dodatno, iste bilježe tendenciju značajnog pada broja stanovnika, posljedično tomu i izvore prihoda i smisao svog postojanja.

Dva su moguća scenarija. Prvi, da se izvrši teritorijalna konsolidacija prema modelu i iskustvima drugih razvijenih i uspješnih zemalja naše veličine i drugi, da teritorijalna organizacija doživi dodatnu funkcionalnu fragmentaciju, u kojoj će svaka lokalna jedinica obavljati samo one usluge za koje ima ili će joj se osigurati kapacitet. Dok prva varijanta nudi mogućnost stvaranja konkurentnih jedinica na domaćem i europskom planu, druga, zapravo traži dodatni institucionalni okvir na središnjoj razini, koji će voditi stalnu brigu o vjerojatno vrlo učestalim pojedinačnim kontaktima i promjenama u opsegu funkcija pojedine jedinice. Varijanta teritorijalnog ustroja s velikim jedinicama stvorila bi uvjete za viši stupanj fiskalne i funkcionalne decentralizacije i mogla bi imati i voditi značajniju ulogu u ekonomiji razmjera. Zadržavanje sadašnjeg modela upravljanja državom, s velikim brojem malih lokalnih jedinica ovisnih o središnjoj državi u svakom pogledu, uvjetovano je samo političkim stajalištem o *demokratskoj važnosti* lokalnih jedinica u organizaciji države. S ekonomskog stajališta, osobito u uvjetima proračunskog deficita, visokog javnog duga i imperativa smanjenja javnih rashoda te potrebe ravnomjernog razvoja, postojeća organizacija nije održiva.

Nalaz nedvojbeno pokazuje da su jedinice veličine između 20 i 30 tisuća stanovnika najpovoljnije za život. Međutim, u današnjem administrativnom ustroju temeljnih jedinica, jedinice (gradovi) ove veličine čine samo 11 jedinica. Iskustva drugih uspješnih zemalja, primjerice Skandinavskih, potvrđuju nalaz. Naime, prosječna veličina temeljnih jedinica u Danskoj jesu općine s više od 50 tisuća stanovnika, Nizozemske i Švedske iznad 30 tisuća, a Finske oko 17 tisuća stanovnika. Sve ove zemlje imaju visoku razinu decentralizacije, odnosno njihove temeljne jedinice obavljaju većinu javnih poslova i imaju visoki udio u javnim rashodima. Očito je moguće, prema iskustvima ovih zemalja, tražiti učinkovitost u modelima upravljanja i na temeljnoj teritorijalnoj razini. Ne treba izgubiti iz vida da je do nedavno Hrvatska imala visoku razinu decentralizacije i velike jedinice. Stoga, (povijesno) iskustvo postoji. Građanima bi vjerojatno bilo lakše, dok bi za državu, sve skupa trebalo biti učinkovitije.

Razvoj lokalne samouprave kroz nastavak procesa političke decentralizacije mogao bi biti važna komponenta u ekonomskom razvoju zemlje, za što imamo sjajnih primjera (npr. Danska). Odluka o nastavku procesa višeg stupnja decentralizacije, ponajprije otvara pitanje racionalnosti teritorijalnog ustroja zemlje i spremnosti donošenja odluke o reformi teritorijalnog ustroja. Promjena teritorijalnog ustroja mogla bi biti poticaj novom ekonomskom zamahu mogla bi otvoriti novu perspektivu na lokalnoj razini. Osim toga, decentralizacija bi s jedne strane stvorila uvjete za jačanje financijske autonomije i kapaciteta jedinica, veću participaciju građana te ojačala političku ulogu lokalne samouprave u odnosu prema središnjoj državi. S druge strane, znatno bi podigla razinu odgovornosti lokalnih vlasti za izvršenje svojeg djelokruga poslova prema građanima. Decentralizacija bi

stavila građane u fokus političke vlasti na lokalnoj razini. Time bi se mogli ostvariti i ekonomski i demokratski ciljevi. Naime, razvoj lokalnih sredina i zadovoljstvo građana kvalitetom vlasti postali bi presudni u izboru i napredovanju nositelja izvršnih vlasti, za razliku od današnjeg vrednovanja njihovog rada samo prema političkim procjenama središta vlastitih stranaka. Drugim riječima, decentralizacija bi s jedne strane dugoročno osnažila institucije lokalne samouprave u čijem razvoju sebe trebaju *vidjeti* i političke elite, dok bi s druge stvorila nužan okvir za mogući održivi i uravnotežen ekonomski razvoj, kao osnovni preduvjet razvoja društvenih odnosa i jačanje participacije građana.

## Summary

### **LOCAL GOVERNMENT IN CROATIA: SIZE AND ECONOMIES OF SCALE**

There are many considerably differences among EU countries, not only by size and population, but also constitute their subnational organization. As well, there are significantly differences in public expenditure stake in GDP. Furthermore, great distinctions states express about subnational stake in public expenditures. The issue becomes in present time, discussed problem of existence of economies scale in high territorial fragmentation of local units. In this context, paper respects numerous studies of economies of scale about subnational authorities, and some experience about territorial reforms in EU 28. Paper analyses some elements of economy of scale Croatian municipality activities, regard of their stake in public expenditure, employment and total municipality's expenditures. Also, regard of permanent dilemma: small or big local units, article analyses democratic aspect of local election respond, and certainly cost of local democracy. According EU average, there are not great differences between Croatian municipalities and most local authorities at the EU countries. Most territorial organizations at the EU countries still have very fragmentarily space with modest decentralization. All efforts show significant obstacles in territorial consolidation implementation reforms. Results show that Croatian local authorities have not considerable economic scale, except Zagreb City. Namely, only Zagreb City in two key facts of economy of scale: number of inhabitants and total expenditures, participated considerable more than others local units in public expenditures, although only with two percent in GDP.

**Key words:** *economies of scale, local units, territorial organization, size of units, public expenditures.*

## Zusammenfassung

### **KOMMUNALE/ LOKALE SELBSTVERWALTUNG IN KROATIEN: GRÖSSE UND WIRTSCHAFTSSKALA**

Unterschiedliche Staaten sind auf unterschiedliche Weisen organisiert und werden voneinander in der Größe ihrer subnationalen Regierungen und der Höhe der Anteile der öffentlichen Aufwände im Bruttoinlandsprodukt (BIP) unterschieden. Noch größere Unterschiede zeigen die Staaten in Anteilen der subnationalen Regierungen bei öffentlichen Aufwänden. Diese Arbeit befasst sich mit einigen Erscheinungen der territorialen Konsolidierung in den Ländern der EU 28, als Ergebnis der Bestrebungen nach der Minderung der öffentlichen Aufwände bei den Staaten, d.h. ich setze mich mit der Position der Einheiten der kommunalen Verwaltung bei den öffentlichen Aufwänden auseinander. In diesem Kontext wird ein Resümee der Resultate der zahlreichen Studien von der wirtschaftlichen Skala der subnationalisierten Regierungen gegeben. In der Arbeit werden auch einige Elemente der Wirtschaftshandelsskala der kommunalen Einheiten in Kroatien analysiert, in Betracht auf den Anteil bei öffentlichen Aufwänden, Angestelltenzahl und der Höhe der Gesamtkosten der kommunalen Regierung. Außerdem wird auch im Angesicht der ewigen Dilemma: kleine oder große Einheiten, der demokratische Aspekt der kommunalen Einheiten im Hinblick auf die kommunale Wahlbeteiligung aber auch der Kosten der Repräsentation analysiert. Kroatien unterscheidet sich laut der Fragmentierung nicht viel von dem EU Durchschnitt. Außerdem hat auch Kroatien, wie viele andere Staaten der EU, Schwierigkeiten in der Zielbestimmung der territorialen Reform. In der Analyse werden die Elemente der Wirtschaftsskala der kommunalen Einheiten nicht benutzt. Nur die Stadt Zagreb zeigt einen Grundzug im Wirtschaftsleben des Landes. Die Stadt Zagreb liegt nämlich in zwei Schlüsselmerkmalen der Wirtschaftsausmaß: laut dem Einwohnerzahl und Gesamtaufwänden, vielmehr außer allen anderen kommunalen Einheiten, obwohl sie mit nur zwei Prozent der BIP von Kroatien teilnimmt.

***Schlüsselwörter:** Wirtschaftsskala, kommunale Einheiten, territoriale Organisation, Einheitsgrößen, öffentliche Aufwände.*

## Riassunto

### L'AMMINISTRAZIONE LOCALE IN CROAZIA: DIMENSIONE E SCALA ECONOMICA

Gli stati sono differenti ed in maniera differente si organizzano, distinguendosi significativamente quanto all'ampiezza dei poteri subnazionali ed alla parte che le uscite pubbliche hanno nel PIL. Differenze ancora maggiori si evidenziano tra stati diversi rispetto alla quota delle uscite pubbliche deputate ai poteri subnazionali. Il contributo disamina alcune manifestazioni di consolidamento territoriale nell'UE a 28, quali conseguenza della tendenza di riduzione delle uscite pubbliche degli stati, ossia osserva la posizione ricoperta dai governi locali nella spesa pubblica. In tale contesto, si passano in rassegna gli esiti di numerosi studi sulla scala economica dei poteri subnazionali. Il contributo analizza alcuni elementi della scala economica nell'ambito del funzionamento delle amministrazioni locali in Croazia, con riferimento alla partecipazione nella spesa pubblica, al numero dei dipendenti ed all'altezza di tutte le spese del potere locale. Altresì, con riguardo al perdurante dilemma – unità locali piccole o grandi -, si prende in esame l'aspetto democratico delle unità locali con riferimento all'affluenza alle urne in occasione delle elezioni locali, come pure con riferimento alle spese di rappresentanza. La Croazia, quanto a frammentarietà, non si differenzia in maniera significativa dalla media dell'UE. Così come gli altri stati dell'UE, anche la Croazia incontra difficoltà nel definire i fini di una riforma territoriale. Nell'analisi non si riscontrano elementi della scala economica delle unità locali. Soltanto la città di Zagabria mostra indici significativi nella vita economica del paese. Vale a dire, la città di Zagabria in ragione di due fondamentali caratteristiche di natura economica si trova notevolmente davanti alle altre unità locali, e cioè per numero di abitanti e delle spese complessive, sebbene partecipi soltanto nella misura del due per cento nel PIL della Croazia.

**Parole chiave:** *scala economica, unità locali, organizzazione territoriale, grandezza delle unità, uscite pubbliche.*