

**Davor  
Žmegač****OPTIMIZACIJA ORGANIZACIJE  
SUBNACIONALNE RAZINE  
REPUBLIKE HRVATSKE –  
PRILOG SMJERNICAMA ZA  
INSTITUCIONALNE REFORME****ORGANIZATIONAL  
OPTIMIZATION OF THE SUB-  
NATIONAL LEVEL OF CROATIA  
– ANNEX TO INSTITUTIONAL  
REFORMS GUIDELINES**

**SAŽETAK:** U radu se istražuju i analiziraju pokazatelji organizacije subnacionalne razine Hrvatske i Europske unije. Cilj rada je temeljem provedene komparativne analize utvrditi aktualne trendove EU-a u organizaciji subnacionalne razine te sukladno rezultatima dati preporuke kao smjernice za institucionalne reforme na nacionalnoj razini. Naglasak u istraživanju i analizi stavljen je na fragmentaciju regionalne razine država članica EU-a u usporedbi s Hrvatskom te trendove u optimizaciji i regionalnoj kompetitivnosti subnacionalne razine na području EU-a. U radu se naglašava i važnost institucija u provođenju aktivnosti na unaprjeđenju i razvoju regionalne i lokalne razine, kao važne osnove za društveni i ekonomski razvoj svakog nacionalnog sustava. Istraživanje je smješteno unutar teorijskog okvira regionalne ekonomike. Metodološki, temeljem cilja istraživanja najprije su istraženi makro pokazatelji Hrvatske i EU-a u dijelu fragmentacije regionalne razine, nakon čega je izvedena usporedna analiza organizacije Hrvatske i sličnih država EU-a prema kriteriju broja stanovnika, a u zadnjem dijelu dan je naglasak na važnost institucija u upravljanju i ekonomskim politikama rasta i razvoja te kompetitivnosti regionalne i lokalne razine.

**ABSTRACT:** This paper explores and analyzes the indicators of subnational level organization of Croatia and the European Union. Based on the conducted comparative analysis, the aim of the paper is to identify current EU trends in subnational level organization and, in accordance with the results, to make recommendations, or in other words, guidelines for institutional reforms at the national level. The emphasis in both the research and analysis is placed on the fragmentation of the regional level of EU Member States compared to Croatia, but also on trends in the optimization and regional competitiveness of the subnational level in the EU. The paper also emphasizes the importance of institutions, since they are the ones carrying out the activities the aim of which is improvement and development of regional and local level, which is a basis for social and economic development of each national system. The research is based within the theoretical framework of regional economics. Methodologically, first were explored the macro indicators of Croatia and the EU in the regional level segmentation, on the grounds of research objective, after which a comparative analysis of the organization of Croatia and similar EU countries (according to the population criterion)



This work is licensed under a CC BY-NC 4.0 license  
© author(s)  
Ovaj je rad licenciran pod licencom CC BY-NC 4.0  
© autor(i)

Koriste se zadnji javno dostupni podaci vezani uz odabrane pokazatelje regionalne ekonomike Hrvatske i EU-a te odgovarajući podaci OECD-a. Usporedbom s državama članicama EU-27 te posebno s odabranim državama koje imaju sličnosti s Hrvatskom (po kriteriju broja stanovnika), rezultati istraživanja ukazuju da je fragmentacija organizacije u Hrvatskoj značajnija nego u usporednim državama. Isto tako, pokazuje se i da je kompetitivnost na razini NUTS 2 regija oko 20% niža od usporedivih regija EU-27, pri čemu je osobito izraženo da je institucionalni okvir jedan od temeljnih problema u izraženom zaostajanju u kompetitivnosti subnacionalne razine Hrvatske. Rezultati istraživanja i izvedene preporuke dovode do zaključnih razmatranja, koja utvrđuju moguće smjernice za institucionalne reforme i odgovarajuće politike regionalne ekonomike Republike Hrvatske, što je ujedno i glavni doprinos ovog rada.

**KLJUČNE RIJEČI:** regionalna ekonomika, fragmentacija, institucije, subnacionalna organizacija

was performed. In the last part of the paper, an emphasis was given on the importance of institutions in management and economic growth and development policies, and regional and local level competitiveness. We have used the latest publicly available data related to selected indicators of regional economics of Croatia and the EU and relevant OECD data. Compared to the EU-27 Member States and especially to selected countries that have similarities with Croatia (by population criterion), the research results indicate that the organization fragmentation in Croatia is more significant than in compared countries. It also shows that competitiveness of NUTS 2 regions is about 20% lower than comparable regions of the EU-27, with particular emphasis on the fact that the institutional framework is one of the fundamental problems because subnational level competitiveness of Croatia is running behind. The research results and the recommendations made lead to concluding considerations, which determine potential guidelines for institutional reforms and appropriate policies of regional economics of the Republic of Croatia, which is also the main contribution of this paper.

**KEY WORDS:** regional economics, fragmentation, institutions, subnational organization

## UVOD

Kao članica Europske unije, Republika Hrvatska se uspoređuje, ali i natječe s europskim okruženjem, a jačanje ekonomskih, društvenih, tehnoloških i drugih trendova na području EU-a prelijeva se i na našu državu, kako na nacionalnoj tako i na subnacionalnoj razini (regionalna i lokalna država).

Jačanje i razvoj velikih gradova i njihovih urbanih aglomeracija s jedne strane i slabljenje ekonomskih, socijalnih i drugih resursa ruralnih prostora i naselja s druge strane generalni je trend kada se razmatra distribucija naselja i stanovništva na nacionalnim teritorijima. Gradovi i metropolitanska područja preuzimaju na europskoj i svjetskoj razini značajne funkcije, koje su često izjednačene i s atributima centralne državne vlasti, te se sasvim sigurno može zaključiti da je na globalnoj razini utjecaj gradova i regija jedan od ključnih elementa i alata kojima se želi poboljšati kvalitetu života stanovništva, promicati održivi razvoj, utjecati na rješavanje socijalnih i ekonomskih problema, problema migracija i niz drugih važnih pitanja za život čovječanstva. Na navedeno ukazuje i The Council of European Municipalities and Regions (CEMR) (2016), kada naglašava da se „60% svih odluka donosi na razini gradova i regija te se gotovo 70% javnih investicija realizira od lokalnih i regionalnih vlasti“. S druge strane, trend lokalnih migracija iz slabije razvijenih ruralnih naselja prema centralnim naseljima (većinom velikim gradovima ili urbanim metropolitanskim područjima) slabi ekonomsku poziciju ruralnih naselja i malih gradskih zajednica, koji i dalje egzistiraju, no u sve nepovoljnijem ekonomskom položaju zbog smanjivanja raspoloživih resursa. Dakle, stvaranje velikih urbanih aglomeracija uz istodobno zadržavanje mreže malih naselja u pravilu rezultira slabljenjem učinkovitosti manjih administrativnih jedinica, i to prije svega onih koje ostaju bez resursa pod utjecajem učinka prelijevanja, odnosno onih koje nisu, s ekonomskog aspekta, učinkovite zbog negativnih elemenata ekonomije obujma

## INTRODUCTION

As a member of the European Union, the Republic of Croatia compares itself, but also competes with the European environment, while ever stronger economic, social, and technological EU trends are also being reflected in our country, on both national and subnational level (regional and local state).

The growth and development of large cities and their urban agglomerations, on one hand, and the weakening of economic, social and other resources of rural areas and settlements, on the other, is a general trend in terms of settlements and population distribution in national territories. Cities and metropolitan areas assume important functions on European and global level, which are often equated with central government attributes, and it can certainly be concluded that the influence of cities and regions is one of the key elements and tools on global level, aimed at improving the quality of life of the population, promoting sustainable development, influencing the resolution of social and economic problems, migration problems and a number of other issues important for the life of mankind. This is also pointed out by The Council of European Municipalities and Regions (CEMR) (2016), emphasizing that “60% of all decisions are made at the level of cities and regions, and almost 70% of public investments are realized by local and regional authorities”. On the other hand, the trend of local migration from less developed rural settlements to central settlements (mostly large cities or urban metropolitan areas) weakens the economic position of rural settlements and small urban communities, which continue to exist, but in an increasingly disadvantaged economic position due to the reduction of available resources. Thus, the creation of large urban agglomerations while maintaining a network of small settlements generally results in a weakening of the efficiency of smaller administrative units, primarily those that are left without resources under the influence of the spillover effect, i.e. those that are not economically efficient due to negative elements of the economies

(Žmegač, 2020). Jedno od rješenja koje se nameće, s ciljem smanjivanja regionalnih disproporcija, jest decentralizacija funkcija i resursa, no budući da je s ekonomskog aspekta za proces decentralizacije potrebno da primatelj funkcija bude učinkovit, slijedi zaključak da je upravo fragmentacija jedna od glavnih prepreka učinkovite decentralizacije (Swianiewicz, 2010). S tog aspekta, za rješenje problema kao odgovor se nameće proces teritorijalne konsolidacije. Međutim, kako navode, između ostalih, Ebinger et al. (2019), teritorijalna reforma jedna je od najradikalnijih i snažno osporavanih mjera reorganizacije lokalne i regionalne vlasti. Zbog takvih stajališta te u pravilu snažnog protivljenja građana tijekom demokratskih procesa koji takvim reforma prethode, one su i s političkog aspekta veoma osjetljive i ne pokreću se često, iako su stalna tema političkih diskusija.

Cilj je ovoga rada istražiti i analizirati aktualne pokazatelje organizacije regionalne i lokalne razine Republike Hrvatske te trendove u subnacionalnoj organizaciji na razini EU-a, kao prilog istraživanjima smjernica za institucionalne reforme. Interes proizlazi iz konstantno dostupnih rasprava oko potreba unaprjeđenja institucionalnog okvira organizacije i teritorijalno-funkcionalne optimizacije ustroja subnacionalne razine Republike Hrvatske. U radu se naglašava i važnost institucija u provođenju aktivnosti na unaprjeđenju i razvoju regionalne i lokalne razine te njihove kompetitivnosti kao važne osnove za društveni i ekonomski razvoj svakog nacionalnog sustava.

## TEORIJSKI OKVIR I METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Aktualna društvena i gospodarska kretanja na globalnoj razini rezultiraju i trendom snažnije izraženog zanimanja za regionalne znanosti. Interakcije prostora (lokacije) i pripadajuće zajednice te rezultanta njihovog međudjelovanja na polju socioekonomskog

of scale (Žmegač, 2020). One of the self-imposed solutions, with the aim of reducing regional disproportions, is decentralization of functions and resources, but since it is necessary, from an economic point of view, that the functions recipient be effective in the process of decentralization, it follows that fragmentation is one of the main obstacles to effective decentralization (Swianiewicz, 2010). From this aspect, a logical problem solution is a process of territorial consolidation. However, according to, Ebinger et al. (2019), territorial reform is one of the most radical and strongly contested measures of reorganization of local and regional government. Due to such views and, as a rule, the strong opposition of citizens during the democratic processes that precede such reform, they are also very sensitive from a political point of view and are not often initiated, even though they are a continuous subject of political debates.

The aim of this paper is to investigate and analyze the current indicators of regional and local level organization of the Republic of Croatia and trends in the subnational organization at the EU level, as a contribution to the research of guidelines for institutional reforms. The interest arises from discussions on the need to improve the institutional framework of the organization and the territorial-functional optimization of subnational level organization of the Republic of Croatia. The paper also emphasizes the importance of institutions in carrying out activities to improve and develop the regional and local level and their competitiveness as an important basis for social and economic development of each national system.

## THEORETICAL FRAMEWORK AND RESEARCH METHODOLOGY

Current global social and economic trends are bringing a trend of a larger interest in regional sciences. Interactions between the space (location) and the associated community and the resultant of their interaction in the field of socio-economic

razvoja glavna su preokupacija regionalne znanosti. Multidisciplinarno područje regionalnih znanosti razvija se od 1950-ih godina XX. stoljeća zbog „uočenih nedostataka u društvenim znanostima“ (Mulligan, 2014).

Značajan su dio istraživanja u regionalnim znanostima ekonomski problemi, a budući da je ovdje riječ o aspektu ekonomskog izučavanja koji je određen i odnosi se na specifično područje ili prostor (segment ili regiju), govorimo o regionalnoj ekonomici kao jednom od temeljnih stupova regionalne znanosti. Počeci regionalne ekonomike, odnosno u širem smislu regionalnih znanosti, kreću od prvih radova, koji sežu u devetnaesto stoljeće (*Johann Heinrich von Thünen*), nastavljaju se s razdobljem snažnijeg razvoja početkom dvadesetog stoljeća (*Weber, Christaller, Losch* i dr.), 1950-ih godina daljnje zanimanje za probleme regionalne ekonomike potaknuto je radovima *Waltera Isarda* (1956), da bi recentni radovi (*Krugman i Venables, Fujita, Baldwin, Ottaviano i Thisse* i dr.) otvorili nove istraživačke perspektive regionalne ekonomike.

Regionalna ekonomika najčešće se bavi istraživanjem sljedećih problema: (a) problemima odabira lokacije u odnosu na stanovništvo i industriju; (b) transportnim troškovima; (c) planiranjem i ekonomiziranjem prostorom; (c) lokacijskim i planskim problemima urbanih aglomeracija i (d) regionalnim rastom i razvojem. Sinteza istraživanja vezanih uz razvitak regionalne ekonomike kao znanosti može se prikazati (prema Žmegač, 2020): „(a) Regionalna ekonomika predstavlja okvir bez kojega prostorne značajke ekonomskih sistema ne mogu biti objašnjene na zadovoljavajući način; (b) Globalizacijskim procesima došlo je do jačanja urbanih centara do razine na kojoj su se ekonomski, prostorno i društveno izjednačili sa širim prostornim jedinicama (regijama) što je dovelo do specijalizacije regionalne ekonomike na usko specijalizirana pitanja vezana uz urbane površine odnosno do urbane ekonomike i (c) Urbana ekonomika i regionalna ekonomika zajednički

development are the main scope of interest of regional science. The multidisciplinary field of regional sciences has been developing since the 1950s due to “perceived shortcomings of social sciences” (Mulligan, 2014).

Economic problems make up a significant part of research in regional sciences, and since they are a defined aspect of economic study and they address a specific area or location (segment or region), we can then say that regional economics is one of the fundamental pillars of regional science. The beginnings of regional economics, i.e. in the broader sense of the word, start from the first papers, which date back to the nineteenth century (*Johann Heinrich von Thünen*), and continue into the period of its stronger development at the beginning of the twentieth century (*Weber, Christaller, Losch*, etc.). In the 1950s a further interest in the problems of regional economics was stimulated by *Walter Isard's* papers (1956), and so recent papers (*Krugman and Venables, Fujita, Baldwin, Ottaviano and Thisse*, etc.) are opening new research perspectives of regional economics.

Regional economics is most often concerned with exploring the following problems: (a) location selection problems in relation to population and industry; (b) transport costs; (c) spatial planning and economizing; (c) problems of location and planning in urban agglomerations; and (d) regional growth and development. The research synthesis related to the development of regional economics as a science is shown, as follows (according to Žmegač, 2020): “(a) Regional economics represents a framework without which the spatial features of economic systems cannot be explained; (b) Globalization processes have led to the fostering of urban centers to the level at which they are economically, spatially and socially equated with wider spatial units (regions), which has, consequently, led to regional economics specialization on narrowly defined issues related to urban areas or urban economics, and (c) Urban economics and regional economics together form a broader common framework called spatial economics, within which regional

čine širi zajednički okvir koji nazivamo prostorna ekonomika, unutar kojega regionalna ekonomika ima fokus na veće prostorne jedinice urbane i ruralne strukture te na korelaciju između takvih sličnih prostornih jedinica međusobno i u odnosu na nacionalni prostor dok se urbana ekonomika usmjerava na proučavanje problema velikih urbanih naselja-gradova.“

Dakle, ovo istraživanje smješteno je unutar teorijskog okvira regionalne ekonomike. Metodološki, temeljem cilja istraživanja najprije će biti istraženi generalni podaci Hrvatske i EU-a u dijelu fragmentacije regionalne i lokalne razine, nakon toga će zbog kvalitetnije analize biti izvedena usporedna analiza organizacije Hrvatske i sličnih EU-27 država prema kriteriju broja stanovnika, dok će se u zadnjem dijelu dati naglasak na važnost institucija u upravljanju, rastu i razvoju regionalne razine te regionalnoj kompetitivnosti. Koristit će se zadnji dostupni podaci vezani uz regionalnu ekonomiku Hrvatske i EU-27 te odgovarajući podaci OECD-a.

## **FRAGMENTACIJA SUBNACIONALNE RAZINE REPUBLIKE HRVATSKE I EUROPSKE UNIJE**

Uobičajeno razlikujemo tri grupe odnosno stupnja (razine) subnacionalnih organizacijskih jedinica. „Jedinice prvog stupnja (engl. municipal level), građanima su najbliže razine organizacije lokalne samouprave (gradovi, općine, komune i slični organizacijski oblici). Drugi stupanj, često nazivan i prijelazni (engl. intermediate), sastoji se od jedinica koje su prijelaz s lokalne na regionalnu odnosno saveznu razinu (okrug, distrikt, provincija, pokrajina...). Treći stupanj (engl. regional or state level), u pravilu najsnažniji po svojim pravima, čine samostalne regionalne jedinice (regije) odnosno savezne države u federalno osnovanim državama.“ (Žmegač, 2022). U praksi i formalnoj organizaciji postoje i određena preklapanja te znatan broj neformalnih, povijesnih ili formalnih statističkih ili planskih stupnjeva organizacije pojedine države, što

economics focuses on larger spatial units of urban and rural structures and on the correlation between such similar spatial units mutually and in relation to the national space, while urban economics concentrates on studying the problems of large urban settlements-cities.”

Thus, this research is placed within the theoretical framework of regional economics. Methodologically, based on the aim of the research, first will be explored general data referring to Croatia and the EU in the part of fragmentation of regional and local level. After that, for the sake of a more thorough analysis, a comparative analysis of the organization of Croatia and similar EU-27 countries will be conducted, in accordance with the number of inhabitants criterion, while the last part of the research will emphasize the importance of institutions in the management, growth and development of regional level and regional competitiveness. The latest available data related to the regional economics of Croatia and the EU-27 and the relevant OECD data will be used.

## **SUBNACIONAL LEVEL FRAGMENTATION OF THE REPUBLIC OF CROATIA AND THE EUROPEAN UNION**

We usually distinguish three groups or levels of subnational organizational units. “Municipal level units are the level of local self-government organization closest to citizens (cities, municipalities, communes and similar organizational forms). The second stage, often called intermediate, consists of units that are the transition from the local to the regional or federal level (district, county, province,...). The third level (regional or state level), as a rule the strongest in terms of their rights, consists of independent regional units (regions) or federal states in federally established states.” (Žmegač, 2022). In practice and in formal organization, there are also certain overlaps and a significant number of informal historical or formal statistical or planning levels of the organization

dodatno usložnjava istraživanje, sistematizaciju i ekonomsku komparaciju.

Proučavanje literature i empirijskih istraživanja, vezano uz teoriju organizacije kod izučavanja optimalne veličine subnacionalnih jedinica (razina), dovodi nas do dva glavna pravca, koji se opisuju kao „manje je kvalitetnije“ i „veće je bolje“. Kada govorimo o pravcu „manje je kvalitetnije“, tu se pristupa s aspekta koji podrazumijeva da su manje jedinice bliže svojim stanovnicima (naglasak na demokratskoj i građanskoj participaciji) i time osiguravaju kvalitetniju komunikaciju (uslugu), odnosno zastupaju teze da fragmentacija sustava nije nužno problematična te da „prisilna“ defragmentacija ima negativne učinke na zajednicu. S druge strane javlja se pravac „veće je bolje“, koji svoje ishodište nalazi u ekonomiji obujma i učinkovitosti te slijedom navedenoga zagovara procese amalgamiranja fragmentiranih jedinica u višerazinskim sustavima javne uprave. Navedeni pravci odgovaraju razmatranjima koja istražuju pozitivne i negativne učinke procesa teritorijalne konsolidacije (amalgamiranja) subnacionalnih jedinica – pri čemu pod pojmom amalgamiranja podrazumijevamo povećanja obujma teritorijalnih jedinica spajanjem dvije ili više jedinica u veću jedinicu (defragmentacija) (Žmegač, 2020).

Usporedba podataka za države EU-27 i Hrvatsku u odnosu na fragmentaciju subnacionalne razine prvog stupnja prema zadnjim dostupnim podacima OECD-a izvedena je u Tablici 1.

U odnosu na pokazatelje EU-27 u Tablici 1 vidljivo je da prosječan broj stanovnika po subnacionalnoj jedinici (prvog stupnja) iznosi 5184 stanovnika, medijan veličine subnacionalnih jedinica po broju stanovnika je 4667, prosječan broj subnacionalnih jedinica prvog stupnja na 100.000 stanovnika je 15,9, dok je prosječna površina subnacionalne jedinice 46,5 km<sup>2</sup>. Usporedni pokazatelji Republike Hrvatske podacima u Tablici 1 ukazuju na većinom pozitivne pokazatelje u odnosu na prosjek država EU-27 vezano uz fragmentaciju subnacionalne razine. Značajnije je negativan pokazatelj medijan

in a particular country, which further complicates research, systematization and economic comparison.

The review of literature and empirical research, related to the theory of organization when studying the optimal size of subnational units (levels), brings us to two main courses, described as “less is better” and “bigger is better”. Speaking of the “less is better” course, this is approached from the aspect that implies that smaller units feel closer to their inhabitants (emphasis on democratic and civic participation) and thus they ensure better communication (service), i.e. they advocate the thesis that system fragmentation is not necessarily problematic and that “forced” defragmentation has negative effects on the community. On the other hand, there is the “bigger is better” course, whose starting point is in the economies of scale and efficiency, and, consequently, it advocates the processes of fragmented units amalgamation in multi-level public administration systems. These courses correspond considerations that investigate positive and negative effects of territorial consolidation (amalgamation) process of subnational units – whereby the term amalgamation means volume increase of territorial units by merging two or more units into a larger unit (defragmentation) (Žmegač, 2020).

The comparison of data for EU-27 countries and Croatia in relation to the first degree fragmentation of subnational level, according to the latest available OECD data, is presented in Table 1.

Compared to the EU-27 indicators in Table 1, it is evident that the average population per subnational unit (first level) is 5184 inhabitants, the median size of subnational units per population is 4667, the average number of the first level subnational units per 100,000 inhabitants is 15.9, while the average area of a subnational unit is 46.5km<sup>2</sup>. The indicators of the Republic of Croatia compared to the data from Table 1 show mostly positive indicators in relation to the EU-27 average, regarding the subnational level fragmentation. More significantly, the negative indicator is the

**TABLICA 1. USPOREDBA HRVATSKE I EU-A U ODNOSU NA FRAGMENTACIJU SUBNACIONALNE RAZINE PRVOG STUPNJA**

**TABLE 1. COMPARISON OF CROATIA AND THE EU IN RELATION TO THE FIRST DEGREE FRAGMENTATION OF SUBNATIONAL LEVEL**

2019. – 2020.	PROSJEČAN BROJ STANOVNIKA PO SUBNACIONALNOJ JEDINICI AVERAGE POPULATION PER SUBNATIONAL UNIT	PROSJEČAN BROJ SUBNACIONALNIH JEDINICA NA 100.000 STANOVNIKA AVERAGE NUMBER OF SUBNATIONAL UNITS PER 100,000 POPULATION	MEDIJAN PROSJEČNE SUBNACIONALNE JEDINICE (BROJ STANOVNIKA) MEDIAN AVERAGE SUBNATIONAL UNIT (POPULATION)	PROSJEČNA POVRŠINA SUBNACIONALNE JEDINICE (km <sup>2</sup> ) AVERAGE AREA OF SUBNATIONAL UNIT (km <sup>2</sup> )
<b>EU-27</b>	5.184	15,9	4667	46,5
<b>RH</b>	7.384	13,5	2984	102

Izvor: sistematizacija autora prema *Subnational governments in OECD countries: Key data 2021 edition* (OECD, 2021.)

Source: authors' systematic review according to *Subnational governments in OECD countries: Key data 2021 edition* (OECD, 2021)

prosječne subnacionalne jedinice prema kriteriju broja stanovnika, koji je za EU-27 znatno kvalitetniji.

Detaljniji uvid u predmet istraživanja dobije se istraživanjem pokazatelja Hrvatske u usporedbi s državama sa sličnim brojem stanovnika (Danska, Finska, Irska i Slovačka) prema kriteriju prosječnog broja subnacionalnih razina na 100.000 stanovnika, što je prikazano na Grafikonu 1.

Kao što je vidljivo, Hrvatska prema kriteriju prosječnog broja subnacionalnih jedinica (uključujući sva tri stupnja) na 100.000 stanovnika u usporedbi s državama s približno sličnim brojem stanovnika ima značajno veći stupanj fragmentacije jedinica lokalne i regionalne samouprave (osim Slovačke, koja znatno odstupa od svih usporedbi).

Subnacionalne razine prvog stupnja (gradovi, općine, komune i slični organizacijski oblici) temeljni su i najbrojniji oblik teritorijalno-administrativne organizacije država. Navedene jedinice istodobno su i dijelovi organizacijskih razina drugog odnosno trećeg stupnja, najbliže su građanima i najoperativniji su dio subnacionalnog organizacijskog sustava. Pitanja veličine (u odnosu na broj stanovnika), funkcija i osobito optimalnog broja jedinica prvog stupnja (fragmentacija

median of the average subnational unit according to the population criterion, which is much better for the EU-27.

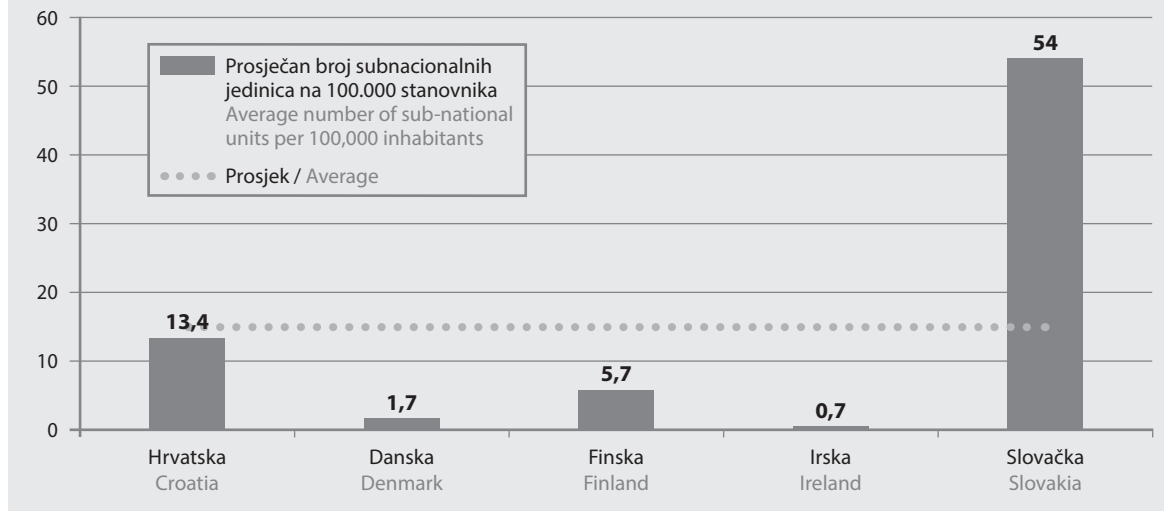
A more detailed insight into the research subject is obtained by studying the indicators of Croatia compared to countries with a similar population (Denmark, Finland, Ireland and Slovakia), according to the criterion of the average number of subnational levels per 100,000 population, which is shown in Graph 1.

As shown, according to the average number of subnational units criterion (including all three degrees) per 100,000 inhabitants, compared to countries with approximately similar population, Croatia has a significantly higher degree of fragmentation of local and regional self-government units (except Slovakia, which deviates significantly from all comparisons).

First degree subnational levels (cities, municipalities, communes and similar organizational forms) are a basic and most numerous form of territorial-administrative organization of states. These units are, simultaneously, parts of organizational levels of the second and third degree, are known and familiar to citizens and are the most operational part of the subnational organizational system. Issues of size



**GRAFIKON 1. FRAGMENTACIJA SUBNACIONALNE RAZINE RH I USPOREDIVIH DRŽAVA EU-A (BROJ JEDINICA/100.000 STANOVNIKA)**  
**GRAPH 1. FRAGMENTATION OF SUBNATIONAL LEVEL OF THE REPUBLIC OF CROATIA AND COMPARABLE EU COUNTRIES (NUMBER OF UNITS/100,000 POPULATION)**



Izvor: sistematizacija autora / Source: authors' systematic review

sustava) predmeti su znatnog broja istraživanja (Gendźwiłł et al., 2020). Nastavno je na Grafikonu 2 prikazana usporedna distribucija subnacionalnih razina prvog stupnja Republike Hrvatske i EU-27 prema kriteriju broja stanovnika.

Iz podataka prezentiranih na Grafikonu 2 proizlazi da države EU-27 imaju znatno manji broj subnacionalnih jedinica prvog stupnja s brojem stanovnika do 5.000 od Hrvatske, broj jedinica s razinom do 20.000 stanovnika podjednak je u Hrvatskoj i EU-27, dok je pokazatelj EU-27 za jedinice s većim brojem od 20.000 stanovnika znatno viši od hrvatskog.

Kako bi se preciznije mogla napraviti usporedba na svim razinama, nastavno je izvedena usporedba posebno sustava regionalne organizacije (treći stupanj) Hrvatske i sličnih, usporedivih država (Danska, Finska, Irska i Slovačka) prema broju stanovnika (Grafikon 3).

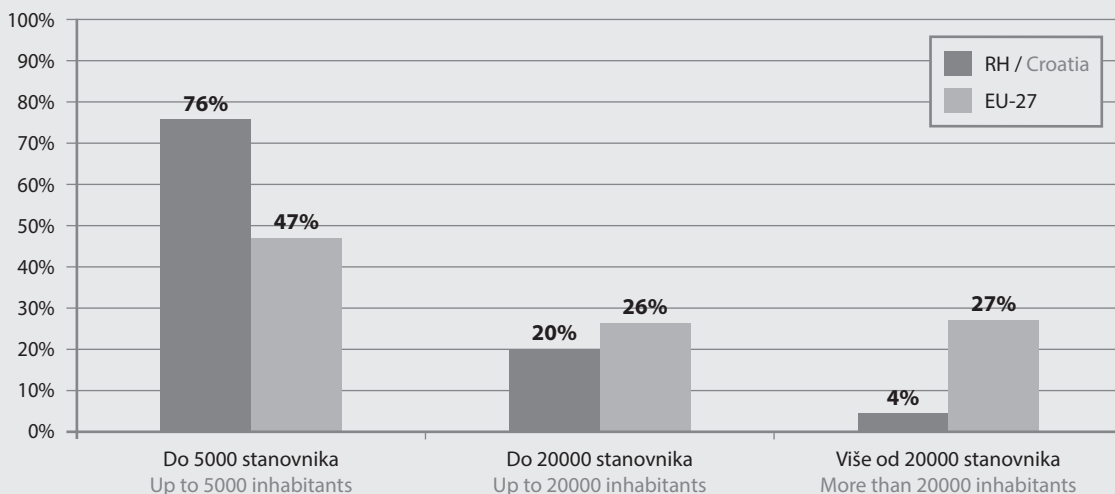
(in relation to number of inhabitants), functions and especially the optimal number of first degree units (system fragmentation) are the subjects of a considerable number of studies (Gendźwiłł et al., 2020). Further, Graph 2 shows a comparative distribution of first degree subnational levels in the Republic of Croatia and the EU-27, according to the number of inhabitants criterion.

Based on the data presented in Graph 2, it follows that the EU-27 countries have a significantly lower number of first degree subnational units with a population of up to 5,000 than Croatia, the number of units with a level of up to 20,000 inhabitants is equal in Croatia and the EU-27, while the EU-27 indicator for units with a population of more than 20,000 inhabitants is significantly higher than the Croatian one.

In order to make a more accurate comparison at all levels, a comparison was made in particular of

**GRAFIKON 2. DISTRIBUCIJA SUBNACIONALNIH JEDINICA PRVOG STUPNJA PREMA BROJU STANOVNIKA U RH I EU-27**

**GRAPH 2. DISTRIBUTION OF FIRST DEGREE SUBNATIONAL UNITS ACCORDING TO THE INHABITANTS NUMBER IN THE REPUBLIC OF CROATIA AND THE EU-27**



Izvor: sistematizacija autora / Source: authors' systematic review

Hrvatska s ukupno 21 regionalnom jedinicom ima znatno veći broj regionalnih jedinica od promatranih usporedivih država. Dakle, u komparaciji s približno sličnim državama prema broju stanovnika, a uvažavajući prethodno izvedene nalaze, Hrvatska ima znatno veći stupanj fragmentacije subnacionalne razine, kako u prvom stupnju (gradovi i općine) tako i u trećem (regije).

Usporedba podataka o kretanju promjena u fragmentaciji subnacionalne razine država EU-a i Hrvatske (posljedice institucionalnih reformi i aktivnosti) za 2021. godinu u odnosu na 2012. prikazana je u Tablici 2.

U odnosu na 2012. godinu, 2021. godine broj jedinica prvog stupnja na razini EU-a smanjen je za 7.916, drugi stupanj manji je za 19 jedinica, dok je treći stupanj organizacije subnacionalne države povećan za 21 regionalnu jedinicu. Smanjenje lokalnih jedinica za približno 9% rezultat je niza

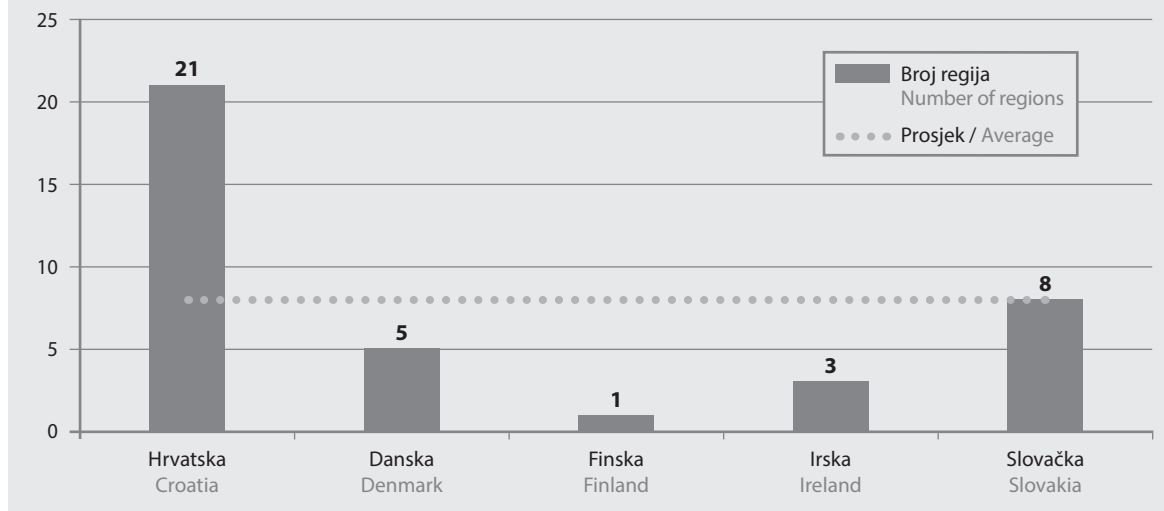
the regional organization system (third degree) of Croatia and similar, comparable countries (Denmark, Finland, Ireland and Slovakia), in accordance with the number of inhabitants (Graph 3).

With a total of 21 regional units, Croatia has a significantly higher number of regional units than the observed comparable countries. Thus, compared to approximately similar countries in terms of population, and taking into account previous findings, Croatia has a significantly higher degree of fragmentation of the subnational level, both in the first degree (cities and municipalities) and in the third (regions).

Comparison of data on the movement of changes in the fragmentation of subnational level of EU countries and Croatia (consequences of institutional reforms and activities) for 2021 compared to 2012 is shown in Table 2.

**GRAFIKON 3. USPOREDBA REGIONALNE ORGANIZACIJE RH I USPOREDIVIH DRŽAVA EU-A (BROJ REGIONALNIH JEDINICA)**

**GRAPH 3. COMPARISON OF THE REGIONAL ORGANIZATION OF THE REPUBLIC OF CROATIA AND COMPARABLE EU COUNTRIES (NUMBER OF REGIONAL UNITS)**



Izvor: Žmegač ESD / Source: Žmegač ESD

**TABLICA 2. PROMJENE U FRAGMENTACIJI SUBNACIONALNIH RAZINA EU-A I RH (2021/2012)**

**TABLE 2. CHANGES IN THE FRAGMENTATION OF EU AND CROATIAN SUBNATIONAL LEVELS (2021/2012)**

2021. / 2012.	BROJ JEDINICA PRVOG STUPNJA NUMBER OF FIRST LEVEL UNITS	BROJ JEDINICA DRUGOG STUPNJA NUMBER OF SECOND LEVEL UNITS	BROJ JEDINICA TREĆEG STUPNJA NUMBER OF LEVEL 3 UNITS
EU 2012	93.943	961	239
EU 2018	87.182	969	263
EU-27 2021	86.027	942	260
RH 2012	555	–	20+1
RH 2018	556	–	20+1
RH 2021	556	–	20+1

Izvor: sistematizacija autora / Source: authors' systematic review

institucionalnih reformi koje su poduzete od 2012. godine do danas, a koje su za cilj imale smanjivanje fragmentacije lokalne samouprave – do smanjenja je, naravno, doveo i izlazak Velike Britanije iz EU-a, no kada i to uzmemo u obzir, dolazimo do približno 8% smanjenja. Broj viših organizacijskih razina (ponajprije regionalnih) u promatranom se razdoblju povećao kao posljedica trendova regionalizacije, suradnje (zajedničkog obavljanja određenih poslova) između jedinica lokalne države i urbanizacije prostora. Istodobno, navedene reforme rezultirale su povećanjima prosječne površine po jedinici te osobito povećanjem prosječnog broja stanovnika po jedinici. Hrvatska, iako je u proteklom razdoblju provodila određene prilagodbe i promjene sustava (najviše na razini fiskalnih politika i određene promjene u preraspodjeli funkcionalnih nadležnosti, i to ponajprije prijenos određenih poslova države na županije i velike gradove), nije snažnije pratila trendove europskog okruženja. U istom usporednom razdoblju Hrvatska je povećala broj gradova za jedan, smanjila broj općina za jednu (prelazak u status grada), a broj županija ostao je nepromijenjen, uz Grad Zagreb s posebnim statusom.

## **INSTITUCIONALNI OKVIR I REGIONALNA KOMPETITIVNOST KAO ČIMBENICI ORGANIZACIJSKE OPTIMIZACIJE**

Za učinkovito funkcioniranje države jedan je od temeljnih preduvjeta ustroj sustava vlasti, što na upravnoj razini (jednoj od više razina vlasti) uključuje utvrđivanje prostora (teritorija) na kojem se vlast primjenjuje, sustava pravila po kojima se vlast provodi i sustava komunikacija i međusobnih pravno-gospodarskih ovisnosti unutar teritorija i elemenata države. Prethodnu tvrdnju možemo opisati i kao dio institucionalnog i organizacijskog okvira države. Institucije i organizacije međusobno su dinamički povezane, pri čemu institucionalni okvir, kako navodi Buterin (2015), određuje „kako će se organizacije razvijati, koje će se organizacije

Compared to 2012, in 2021, the number of first-level units in the EU decreased by 7,916, the second-level decreased by 19 units, while the third-level organization of the subnational state increased by 21 regional units. The reduction of local units by approximately 9% is the result of a series of institutional reforms undertaken from 2012 to the present, aimed at reducing the fragmentation of local self-government. The UK leaving the EU, has naturally, contributed to the reduction, but taking this into account as well, the result is approximately a reduction of 8%. The number of higher organizational levels (primarily regional ones) has increased in the observed period, as a result of regionalization trends, cooperation (joint work on certain tasks) between local government units and of urbanization of space. At the same time, these reforms have resulted in increases in the average area per unit and, in particular, in an increase in the average population per unit. Although Croatia has made certain adjustments and changes to the system in the past period (mostly at the level of fiscal policies and in the redistribution of functional competences, primarily the transfer of certain state affairs to counties and large cities), it has not been closely following European trends. In the same comparative period, Croatia increased the number of cities by one, reduced the number of municipalities by one (transition to city status), and the number of counties remained unchanged, along with the City of Zagreb, having a special status.

## **INSTITUTIONAL FRAMEWORK AND REGIONAL COMPETITIVENESS AS FACTORS OF ORGANIZATIONAL OPTIMIZATION**

For effective functioning of the state, one of the basic prerequisites is the organization of the system of government, which at the administrative level (one of several levels of government) includes the definition of space (territory) in which the government is applied, the system of rules under which the government is implemented and the system of communications and mutual legal and

održati, te koliko će profitabilno realizirati aktivnosti koje poduzimaju“.

Institucije su sustavi utvrđenih ograničenja odnosno normi koji određuju načine rješavanja određenih problema članova društva, pri čemu je ključno da se posredstvom institucija aktivnosti odvijaju na standardiziran, široko prihvatljiv i predvidljiv način (Žmegač et al., n.d.). Prema Northu (1997), institucije su pravila igre u društvu koja proizvode učinke na strukture promjena u ekonomiji, politici i drugim ljudskim djelatnostima. S ekonomskog aspekta institucionalni okvir znatno utječe na visinu transakcijskih troškova u društvu, pri čemu vrijedi da je razina suboptimalne alokacije resursa viša što je institucionalni okvir neučinkovitiji. Kako suvremeno gospodarstvo pod utjecajem tehnoloških dostignuća i liberalizacije potiče međunarodnu utakmicu, dolazi do konkurentnosti u globalnim razmjerima, pri čemu se konkurentnost zemlje definira kao njezina sposobnost da ostvari gospodarski rast brže od drugih (konkurentskih) zemalja učinkovitom prilagodbom svoje gospodarske strukture.

Upravo je zbog prethodnih tvrdnji u suvremenom konkurentskom okruženju neophodno osigurati kompetitivnost države sa svim njezinim podsustavima. Da bismo istražili kakva je kompetitivnost regionalne države na primjeru Hrvatske, nastavno su istraženi i analizirani podaci iz zadnjeg izdanja EU regionalnog indeksa kompetitivnosti (RCI 2.0. 2022).<sup>1</sup> Prema RCI 2022 (Dijkstra et al., 2022), regionalna kompetitivnost definira se kao „sposobnost regije da ponudi privlačno i održivo okruženje za poduzetnike i građane za život i rad“. RCI 2.0 2022 sastoji se od tri podindeksa, koji sadržavaju ukupno 11 čimbenika, i to: *i) Osnovni indeks* (Institucije, Makroekonomska stabilnost, Infrastruktura, Zdravstvo i Osnovno školstvo); *ii) Učinkovitost* (Visoko obrazovanje i cjeloživotno učenje, Učinkovitost tržišta radne snage i Veličina tržišta i *iii) Inovacije* (Tehnološka sposobnost, Sofisticiranost gospodarskih djelatnosti i

economic dependencies within the territory and elements of the state. The previous claim can also be described as part of the institutional and organizational framework of the state. Institutions and organizations are dynamically interconnected, whereby the institutional framework, according to Buterin (2015), determines “how organizations will develop, which organizations will be maintained, and how profitably they will realize the activities they undertake”.

Institutions are systems of established restrictions or norms that determine the ways how solving certain problems of society members is conducted, whereby it is crucial that activities take place through institutions in a standardized, widely acceptable and predictable manner (Žmegač et al., n.d.). According to North (1997), institutions are the rules of the game in society, that generate effects on structures of change in economy, politics and other human activities. From an economic point of view, the institutional framework significantly affects the amount of transaction costs in society, whereby the level of suboptimal allocation of resources is higher, the more inefficient the institutional framework. Since modern economy encourages international competition under the influence of technological achievements and liberalization, the result is competitiveness on a global scale, whereby the competitiveness of a particular country is defined as its ability to achieve economic growth faster than other (competing) countries by effectively adapting its economic structure.

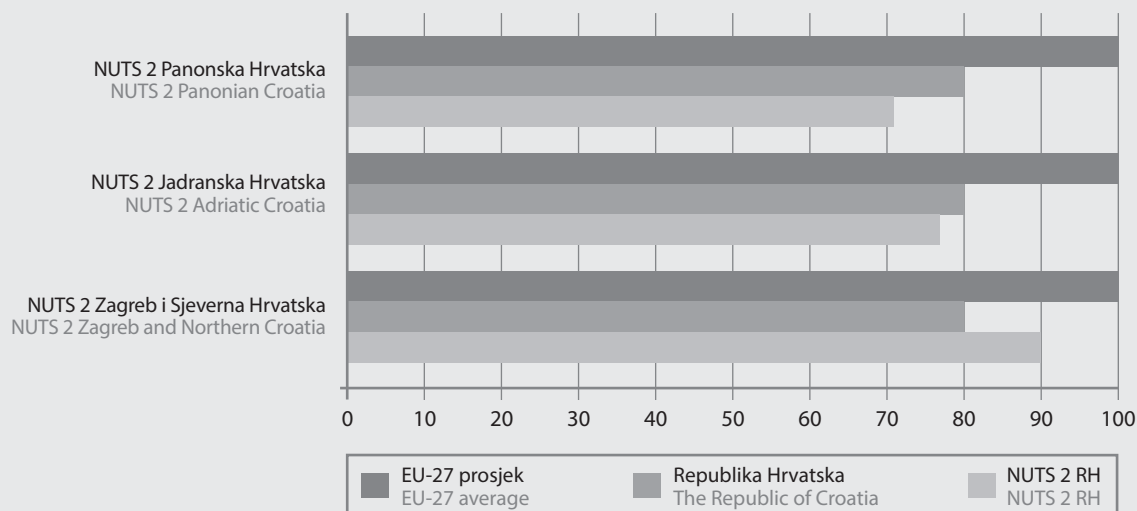
Precisely because of the previous claims, it is of substantial importance to ensure the competitiveness of the state, along with all its subsystems in modern competitive environment. In order to explore the competitiveness of regional state on the example of Croatia, we have analysed the data from the latest edition of the EU Regional Competitiveness Index (RCI 2.0. 2022).<sup>1</sup> According to RCI 2022 (Dijkstra et al., 2022), regional competitiveness is defined as “the ability of a region to offer an attractive and sustainable environment for entrepreneurs and

Inovacije). Prethodni rezultati RCI-a objavljeni su za 2019. godinu, no i aktualni rezultati iz RCI 2.0. 2022 nastavljaju iste trendove te se i nadalje snažno ističe povoljnija situacija središnjih EU osi od Austrije, preko Njemačke, pa do skandinavskih zemlja. Sjeverozapadni i jugoistočni dijelovi (rubni dijelovi) i dalje zaostaju u izvedbi glavnih mjerenih čimbenika. Ponovno je vidljiv i policentričan model, u kojem su jaka područja glavnih gradova i metropola glavni pokretači konkurentnosti, iako se javljaju i pozitivni pomaci u Njemačkoj, Italiji i Nizozemskoj, gdje područja glavnih gradova nisu i najbolje ocjenjena.

Nastavno je na Grafikonu 4 prikazan RCI 2022 indeks za NUTS 2 regije Republike Hrvatske, pri čemu su u Indeksu NUTS 2 regije Zagreb i Sjeverna Hrvatska spojeni u jednu NUTS 2 jedinicu (posljedica provođenja promjena NUTS 2 klasifikacije RH od 2021. godine i prelazak na četiri NUTS 2 regije).

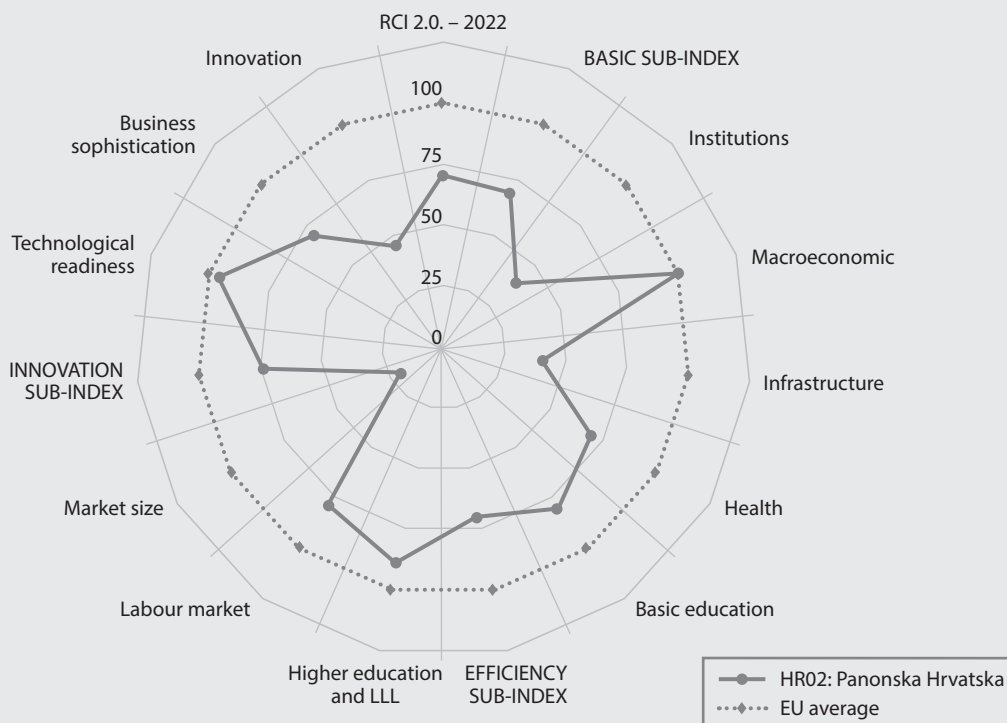
citizens to live and work in". RCI 2.0 2022 consists of three sub-indices, containing a total of 11 factors, namely: *i) Core Index* (Institutions, Macroeconomic Stability, Infrastructure, Healthcare and Primary Education); *ii) Efficiency* (Higher Education and Lifelong Learning, Labour Market Efficiency and Market Size and *iii) Innovation* (Technological Capacity, Sophistication of Economic Activities and Innovation). The previous RCI results were published for 2019, but the current RCI 2.0 2022 results are continuing the same trends and they are strongly emphasizing the more favorable situation of the central EU axes, ranging from Austria, through Germany, to the Scandinavian countries. Northwestern and southeastern parts (peripheral parts) are still lagging behind in the performance of the principal measured factors. We are seeing again a polycentric model, in which strong capital and metropolis areas are the main drivers of competitiveness, even though there are positive developments occurring in Germany,

**GRAFIKON 4. RCI 2022 RH NUTS 2 REGIJE U USPOREDBI S EU-27 (EU-27 = 100)**
  
**GRAPH 4. RCI 2022 RH NUTS 2 REGIONS COMPARED TO EU-27 (EU-27 = 100)**



Izvor: sistematizacija autora prema RCI 2022 / Source: authors' systematic review according to RCI 2022

**PRIKAZ 1. RCI 2022 PANONSKA HRVATSKA NUTS 2 REGIJA U USPOREDBI S EU-27 (EU-27 = 100)**  
**FIGURE 1. RCI 2022 PANNONIAN CROATIA NUTS 2 REGION COMPARED TO EU-27 (EU-27 = 100)**



Izvor: RCI 2022 / Source: RCI 2022

Iz Grafikona 4 vidljivo je da je Hrvatska na razini od 80% EU-27 prosjeka Regionalnog indeksa kompetitivnosti RCI 2022, Zagreb sa Sjevernom Hrvatskom je na 90% prosjeka, Jadranska Hrvatska na 77%, a najlošiju izvedbu ima Panonska Hrvatska sa 71%. Nastavno se detaljnije istražuju rezultati za svaku NUTS 2 regiju pojedinačno (Prikazi 1, 2 i 3).

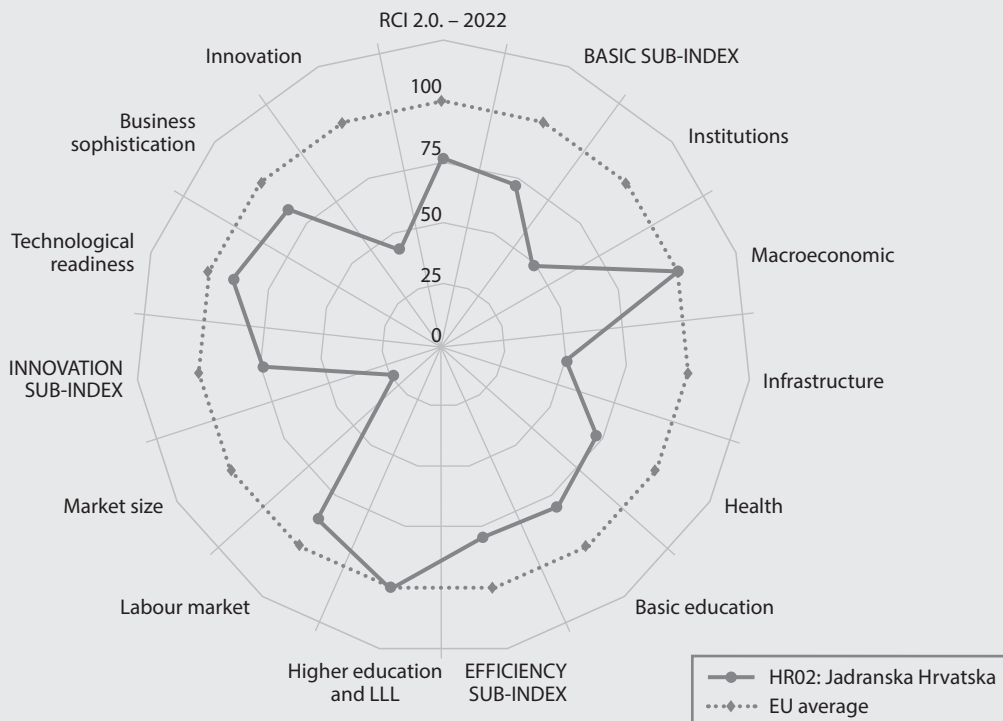
Panonska Hrvatska prema EU RCI 2022 ima rezultat 71,0% (Prikaz 1), što je svrstava u manje razvijene regije i pozicionira na 195. mjesto od ukupno promatrane 234 NUTS 2 EU jedinice. Tri najlošija rezultata unutra mjenjenih čimbenika podindeksa su: Veličina tržišta, Institucije i Infrastruktura, dok su

Italy and the Netherlands, where capital areas are not rated the best.

Further, Graph 4 shows the RCI 2022 index for NUTS 2 regions of the Republic of Croatia, whereby the regions of Zagreb and Northern Croatia are merged into one NUTS 2 unit in the NUTS 2 index (as a result of implementation of changes in NUTS 2 classification of the Republic of Croatia from 2021 and the transition to four NUTS 2 regions).

Graph 4 shows that Croatia is at the level of 80% of the EU-27 average of the Regional Competitiveness Index RCI 2022, Zagreb with Northern Croatia is at 90% of the average, Adriatic Croatia at 77%,

**PRIKAZ 2. RCI 2022 JADRANSKA HRVATSKA NUTS 2 REGIJA U USPOREDBI S EU-27 (EU-27 = 100)**
  
**FIGURE 2. RCI 2022 ADRIATIC CROATIA NUTS 2 REGION COMPARED TO EU-27 (EU-27 = 100)**



Izvor: RCI 2022 / Source: RCI 2022

najbolji rezultati: Makroekonomska stabilnost, Tehnološka spremnost i Visoko obrazovanje i cjeloživotno učenje.

Jadranska Hrvatska prema EU RCI 2022 ima rezultat 77,0% (Prikaz 2), što je svrstava u manje razvijene regije i pozicionira na 186. mjesto od ukupno promatrane 234 NUTS 2 EU jedinice. Tri najlošija rezultata unutra mjerenih čimbenika podindeksa su: Veličina tržišta, Inovacije i Institucije, dok su najbolji rezultati: Makroekonomska stabilnost, Visoko obrazovanje i cjeloživotno učenje i Tehnološka spremnost.

Promatrane zajedno, NUTS 2 regije Zagreb i Sjeverna Hrvatska (Prikaz 3) imaju rezultat 90,0%

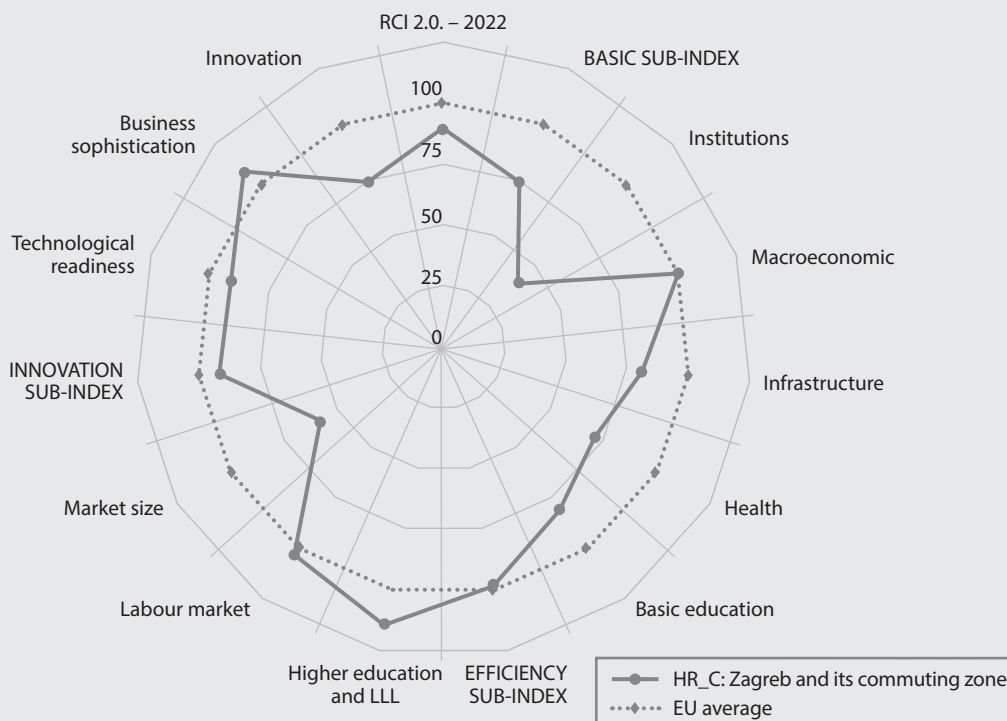
and the worst performer is Pannonian Croatia with 71%. The results for each NUTS 2 region are further explored in more detail (Figures 1, 2 and 3).

According to the EU RCI 2022, Pannonian Croatia has a score of 71.0% (Figure 1), which ranks it among less developed regions and places it the 195<sup>th</sup> out of a total of 234 NUTS 2 EU units observed. The three worst results within the measured sub-index factors are: Market Size, Institutions and Infrastructure, while the best results are: Macroeconomic Stability, Technological Readiness and Higher Education and Lifelong Learning.

According to the EU RCI 2022, Adriatic Croatia has a score of 77.0% (Figure 2), which ranks it among



**PRIKAZ 3. RCI 2022 ZAGREB I SJEVERNA HRVATSKA NUTS 2 REGIJA U USPOREDBI S EU-27 (EU-27 = 100)**  
**FIGURE 3. RCI 2022 ZAGREB AND NORTHERN CROATIA NUTS 2 REGION COMPARED TO EU-27 (EU-27 = 100)**



Izvor: RCI 2022 / Source: RCI 2022

prema EU RCI 2022, što ih svrstava u tranzicijske regije i pozicionira na 144. mjesto od ukupno promatrane 234 NUTS 2 EU jedinice. Tri najlošija rezultata unutra mjerenih čimbenika podindeksa su: Institucije, Veličina tržišta i Zdravstvo, dok su najbolji rezultati: Visoko obrazovanje, Sofisticiranost gospodarskih djelatnosti i Tržište radne snage.

## REZULTAT I DISKUSIJA ISTRAŽIVANJA

Usporedbom s državama članicama EU-27 te posebno s odabranim državama koje imaju sličnosti s Hrvatskom (po kriteriju broja

less developed regions and places it the 186<sup>th</sup> out of a total of 234 nuts 2 EU units observed. The three worst results within the measured sub-index factors are: Market Size, Innovation and Institutions, while the best results are: Macroeconomic Stability, Higher Education and Lifelong Learning and Technological Readiness.

Taken together, the NUTS 2 regions of Zagreb and Northern Croatia (Figure 3) have a score of 90.0% according to the EU RCI 2022, which places them in transition regions, and ranks them the 144<sup>th</sup> out of a total of 234 nuts 2 EU units observed. The three worst results within the measured sub-index factors are: Institutions,

stanovnika), vidljivo je da je subnacionalna organizacija Hrvatske složenija i šira, odnosno da je fragmentacija organizacije u Hrvatskoj značajnija nego u usporednim državama. Uz navedeno, vidljivo je i da u Hrvatskoj, za razliku od znatnog broja drugih članica EU-a, nema dugoročnog ni srednjoročnog trenda koji bi ukazivao na reforme i promjene organizacijskog sustava subnacionalne razine u smislu procesa amalgamiranja kao trenda u Europi posljednjih 10 i više godina.

Kako je organizacija sustava javne uprave dio institucionalnog okvira koji je podloga za kompetitivnost državne i regionalne razine, detaljnije je istražena i kompetitivnost hrvatskih regija (NUTS 2) u odnosu na EU-27. Analizom EU RCI 2.0 2022 pokazuje se da je Hrvatska na 20% nižoj razini od prosjeka EU-27, pri čemu je Zagreb sa Sjevernom Hrvatskom na 90% EU-27, dok je Jadranska Hrvatska na 77%, a Panonska Hrvatska na 71% od prosjeka EU-27. U sve tri NUTS 2 regije podindeks Institucije pokazuje značajno negativno odstupanje od prosjeka EU-27 i, ono što je posebno izraženo, čimbenik Institucije kao jedan od tri najlošija rezultata nalazi se u sve tri Hrvatske NUTS 2 regije.

Pokazatelji ukazuju da Republika Hrvatska bilježi kontinuirani institucionalni, gospodarski i širi društveni razvoj, međutim, preciznija slika uspješnosti dobiva se usporedbom sa zemljama koje su kao bivše tranzicijske zemlje ušle u članstvo Europske unije od 2005. godine i tu se dolazi do lošijih rezultata od očekivanih i željenih. Upravo je institucionalni okvir područje u kojemu je Republika Hrvatska zabilježila znatno nazadovanje u odnosu na tranzicijske zemlje, a jedan od elemenata unutar institucionalnog okvira koji je nedovoljno razvijen jest uspješnost javnog sektora općenito.

## ZAKLJUČAK

Pitanja institucionalnog okvira veznog uz organizaciju subnacionalne razine Republike

Market Size and Healthcare, while the best results are: Higher Education, Sophistication of Economic Activities and Labour Market.

## RESEARCH RESULTS AND DISCUSSION

Comparison with the EU-27 Member States and especially with selected countries that share some similarities with Croatia (based on the population criterion) shows that the subnational organization of Croatia is broader and more complex, i.e. that the fragmentation of the organization in Croatia is more significant than in comparative countries. In addition, it is evident that in Croatia, as opposed to in a significant number of other EU members, there is no long-term or medium-term trend that would indicate reforms or changes in the organizational system of the subnational level in terms of amalgamation, which has been trending in Europe in the past 10 or more years.

As the organization of the public administration system is part of the institutional framework which is the basis for the competitiveness on state and regional level, the competitiveness of Croatian regions (NUTS 2) in relation to the EU-27 was also explored in more detail. The analysis of the EU RCI 2.0 2022 shows that Croatia is at a 20% lower level than the EU-27 average, with Zagreb and Northern Croatia at 90% of the EU-27, while Adriatic Croatia is at 77% and Pannonian Croatia at 71% of the EU-27 average. In all three NUTS 2 regions, the Institution sub-index shows a significant negative deviation from the EU-27 average and, what is particularly pronounced, the Institution's factor as one of the three worst results is found in all three Croatian NUTS 2 regions.

Indicators are showing that the Republic of Croatia records continuous institutional, economic and wider social development. However, a more accurate picture of success is obtained by comparing it with countries that have joined the European Union since 2005, as former transition countries, and this leads to poorer results than expected and

Hrvatske široko su prisutna u znanstvenoj i stručnoj literaturi i raspravama u Hrvatskoj. Navedena tema veoma je društveno osjetljiva, jer procesi defragmentacije (amalgamiranja) organizacijskih jedinica subnacionalne razine (županije, gradovi i općine) znatno utječu na stavove lokalnih zajednica. Međutim, učinkovitost i kompetitivnost subnacionalne razine podloga je konkurentnosti države i u tom smislu poboljšanja i unaprjeđenja institucionalnog okvira neophodno su potrebna, budući da je vidljivo zaostajanje subnacionalne razine Hrvatske u odnosu na istovrsne sustave drugih država članica EU-a.

Jačanje razvojnih kapaciteta regionalne države, privlačenje investicija, gospodarska kompetitivnost, povećanje pravne stabilnosti, smanjivanje korupcije, povećanje znanja i vještina radne snage, unaprjeđenje života građana, osiguranje socijalne i zdravstvene zaštite, reagiranje na krizne situacije samo su neki od elemenata koje bi trebalo snažnije naglašavati u raspravama o subnacionalnoj organizaciji države. Fokus na financijsku održivost županija, gradova i općina putem fiskalne decentralizacije je, naravno, važan, no isto tako potrebno je raspravljati i tražiti najbolje opcije za sustavno unaprjeđenje organizacije i institucionalnog okvira subnacionalne razine da bi fiskalna redistribucija rezultirala odgovarajućim prinosima i bržim utjecajem na smanjivanje evidentnih regionalnih nejednakosti, kako unutar Hrvatske tako i na usporedivom području EU-a. Za navedene procese neophodno je stvoriti društvenu klimu u kojoj je moguće otvoreno i argumentirano raspravljati i posljedično donositi mjere regionalne ekonomske politike, pri čemu je stav oko promjena aktualnog ustroja subnacionalne razine na načelima defragmentacije (amalgamiranja) sustava jedna od mjera koja bi trebala biti početni korak širih promjena institucionalnog okvira Republike Hrvatske.

Otvoreno pitanje pred istraživačima svakako je traženje optimalnog dizajna subnacionalne razine, pri čemu bi najprije trebalo krenuti od traženja odgovora na pitanje koliko subnacionalnih razina treba država koja ima prostorno-infrastrukturne,

desired. It is precisely the institutional framework in which the Republic of Croatia has recorded a significant decline in relation to transition countries, and one of the elements within the institutional framework that is underdeveloped is the performance of the public sector in general.

## CONCLUSION

Issues of the institutional framework related to the organization of the subnational level of the Republic of Croatia are widely present in scientific and professional literature and discussions in Croatia. This topic is very socially sensitive, because the processes of defragmentation (amalgamation) of organizational units of the subnational level (counties, cities and municipalities) significantly affect the attitudes of local communities. However, the efficiency and competitiveness of the subnational level is the basis for the competitiveness of the state and in this regard, improvements of the institutional framework are indispensable, since the subnational level of Croatia is clearly lagging behind the equivalent systems of other EU Member States.

Strengthening the development capacities of the regional state, attracting investments, economic competitiveness, increasing legal stability, reducing corruption, increasing the knowledge and skills of the workforce, improving the lives of citizens, ensuring social and health care, responding to crisis situations are just some of the elements that should be more strongly emphasized in discussions on the subnational organization of the state. The focus on the financial sustainability of counties, cities and municipalities through fiscal decentralization is, of course, important, but it is also necessary to discuss and look for the best options for systematically improving the organization and institutional framework of the subnational level in order for fiscal redistribution to result in appropriate returns and a faster impact on reducing evident regional inequalities, both within Croatia and in a comparable EU area. For these processes,

demografske i ekonomske pokazatelje kao Hrvatska. U tom smislu oportuno je najveći naglasak u takvim istraživanjima najprije usmjeriti na aktualnu ulogu, broj i doprinos županija te na ocjenu jesu li županije u postojećem obliku održive, odnosno treba li možda država sa strukturom kao Hrvatska snažnije jačati pozicije i razvoj gradova i općina, a županije kao regionalni organizacijski oblik usmjeriti prema planskim i koordinacijskim zadacima i ulogama unutar ukupnog organizacijskog i institucionalnog okvira subnacionalne države.

it is necessary to create a social climate in which it is possible to openly and argumentatively discuss and consequently adopt regional economic policy measures, whereby the position on changes in the current structure of the subnational level on the principles of defragmentation (amalgamation) of the system is one of the measures that should be the initial step of wider changes in the institutional framework of the Republic of Croatia.

The open question before the researchers is certainly the search for the optimal design of the subnational level, starting with the search for an answer to the question of how many subnational levels a country like Croatia, which has spatial-infrastructure, demographic and economic indicators, needs. In this sense, it is opportune to focus the greatest emphasis in such research on the current role, number and contribution of counties and on the assessment of whether counties in their existing form are sustainable, i.e. whether a country with a structure such as Croatia should strengthen the positions and development of cities and municipalities, and direct counties, as a regional organizational form, towards planning and coordination tasks and roles within the overall organizational and institutional framework of a subnational state.

## BILJEŠKA

<sup>1</sup> EU Regional Competitiveness Index 2.0 – 2022 edition ([https://ec.europa.eu/regional\\_policy/assets/regional-competitiveness/index.html#/](https://ec.europa.eu/regional_policy/assets/regional-competitiveness/index.html#/))

## REFERENCE

<sup>1</sup> EU Regional Competitiveness Index 2.0 – 2022 edition ([https://ec.europa.eu/regional\\_policy/assets/regional-competitiveness/index.html#/](https://ec.europa.eu/regional_policy/assets/regional-competitiveness/index.html#/))

## LITERATURA / LITERATURE

- BUTERIN, V. (2015). *Makroekonomske učinci institucionalnih reformi na gospodarski rast s posebnim osvrtom na Republiku Hrvatsku*. Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet
- DIJKSTRA, L., PAPADIMITRIOU, E., CABEZA MARTINEZ, B., DE DOMINICIS, L. & KOVACIC, M. (2022). *EU Regional Competitiveness Index 2.0 2022 edition*
- EBINGER, F., KUHLMANN, S. & BOGUMIL, J. (2019). „Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation“. *Local Government Studies*, 45(1), 1-23. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1530660>
- GENDŹWIŁŁ, A., KURNIEWICZ, A. & SWIANIEWICZ, P. (2020). „The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies“. *Space and Polity*, 2017, 21-23. <https://doi.org/10.1080/13562576.2020.1747420>
- KHARLAMOVA, G. & VERTELIEVA, O. (2013). „The international competitiveness of countries: Economic-mathematical approach“. *Economics and Sociology*, 6(2), 39–52. <https://doi.org/10.14254/2071-789X.2013/6-2/4>
- MULLIGAN, G. F. (2014). „Regional Science At Sixty: Traditional Topics and New Directions“. *Australasian Journal of Regional Studies*, 20(1), 4-67
- NORTH, D. C. (1997). „The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem“. In: *WIDER Annual Lectures 1*. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/4985333>
- OECD (2021). *Subnational governments in OECD countries: Key data 2021 edition*
- SWIANIEWICZ, P. (2010). *Territorial Consolidation Reforms in Europe* (P. Swianiewicz, Ed.; Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute – Budapest)
- THE COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS CEMR (2016). „Local and Regional Governments in Europe: Structures and Competences“. [www.cemr.eu](http://www.cemr.eu)
- ŽMEGAČ, D. (2020). „Unapređenje sustava teritorijalne i funkcionalne organizacije područne (regionalne) samouprave kao okosnica gospodarskoga razvoja Republike Hrvatske“ [doktorski rad]. Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet
- ŽMEGAČ, D. (2022). „Analysis of current subnational territorial and administrative organisation of EU member states“. In: M. Machrafi, Tomislav Galovic & Z. Merkas (Eds.), *Economic and Social Development – 77<sup>th</sup> International Scientific Conference on Economic and Social Development, Book of Proceedings* (pp. 14-23). University North, Koprivnica, Croatia / Faculty of Management University of Warsaw, Warsaw, Poland / Faculty of Law, Economics and Social Sciences Sale - Mohammed V University in Rabat, Morocco / Polytechnic of Medimurje in Cakovec, Cakovec. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M004>
- ŽMEGAČ, D., SAVIĆ, Z. & DREZGIĆ, S. (n.d.). „Institucionalni razvoj, makroekonomska i sektorska dinamika u Hrvatskoj u okviru članstva u Europskoj uniji“. In: K. Bačić & M. Klindžić (Eds.), *Ekonomska politika Hrvatske u 2023. godini*. Hrvatsko društvo ekonomista