

# Utjecaj globalizacije na suverenitet: EU i federalizam

---

Tokić, Andrej

Master's thesis / Diplomski rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Economics and Business in Osijek / Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:145:167197>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-04**



Repository / Repozitorij:

[EFOS REPOSITORY - Repository of the Faculty of Economics in Osijek](#)



Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Ekonomski fakultet u Osijeku

Sveučilišni diplomski studij Poslovna ekonomija, smjer Poslovna informatika

Andrej Tokić

**Utjecaj globalizacije na suverenitet: EU i federalizam**

Diplomski rad

Osijek, 2024.

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku  
Ekonomski fakultet u Osijeku  
Sveučilišni diplomski studij Poslovna ekonomija, smjer Poslovna informatika

Andrej Tokić

## **Utjecaj globalizacije na suverenitet: EU i federalizam**

Diplomski rad

**Kolegij: Globalizacija i menadžment**

JMBAG: 0010229813

e-mail: atokic@efos.hr

Mentor: Prof. dr. sc. Nataša Drvenkar

Komentor: dr. sc. Ivana Unukić

Osijek, 2024.

Josip Juraj Strossmayer University of Osijek  
Faculty of Economics and Business in Osijek  
University Graduate Study in Business Economics, specialization in Business  
Informatics

Andrej Tokić


**Impact of globalization on sovereignty: EU and federalism**

Graduate paper

Osijek, 2024.

## IZJAVA

### O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI, PRAVU PRIJENOSA INTELKTUALNOG VLASNIŠTVA, SUGLASNOSTI ZA OBJAVU U INSTITUCIJSKIM REPOZITORIJIMA I ISTOVJETNOSTI DIGITALNE I TISKANE VERZIJE RADA

1. Kojom izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da je diplomski (navesti vrstu rada: završni / diplomski / specijalistički / doktorski) rad isključivo rezultat osobnoga rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu. Potvrđujem poštivanje nepovredivosti autorstva te točno citiranje radova drugih autora i referiranje na njih.
2. Kojom izjavljujem da je Ekonomski fakultet u Osijeku, bez naknade u vremenski i teritorijalno neograničenom opsegu, nositelj svih prava intelektualnoga vlasništva u odnosu na navedeni rad pod licencom *Creative Commons Imenovanje – Nekomercijalno – Dijeli pod istim uvjetima 3.0 Hrvatska*. 
3. Kojom izjavljujem da sam suglasan/suglasna da se trajno pohrani i objavi moj rad u institucijskom digitalnom repozitoriju Ekonomskoga fakulteta u Osijeku, repozitoriju Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku te javno dostupnom repozitoriju Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu (u skladu s odredbama Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, NN 119/2022).
4. izjavljujem da sam autor/autorica predanog rada i da je sadržaj predane elektroničke datoteke u potpunosti istovjetan sa dovršenom tiskanom verzijom rada predanom u svrhu obrane istog.

**Ime i prezime studenta/studentice:** Andrej Tokić

**JMBAG:** 0010229813

**OIB:** 38483385006

**e-mail za kontakt:** andrejtokicefos@gmail.com

**Naziv studija:** Sveučilišni diplomski studij Poslovna ekonomija, smjer Poslovna informatika

**Naslov rada:** Utjecaj globalizacije na suverenitet: EU i federalizam

**Mentor/mentorica rada:** Nataša Drvenkar

U Osijeku, 5. 9. 2024. godine

Potpis

Andrej Tokić

## SAŽETAK

Ovaj diplomski rad temeljito analizira koncept federalizma, njegov povijesni razvoj i implementaciju u suvremenim društvima, s posebnim naglaskom na usporedbu Europske unije (EU) i Sjedinjenih Američkih Država (SAD). Federalizam obuhvaća podjelu vlasti između različitih razina upravljanja, čime se omogućuje autonomija i suradnja između centralnih, regionalnih i lokalnih vlasti. U radu se također istražuje fiskalni federalizam, koji se bavi raspodjelom fiskalnih nadležnosti te uključuje analizu prihoda, rashoda i mehanizama fiskalnog izravnjanja. Ključna tema rada je fiskalna decentralizacija, koja igra vitalnu ulogu u jačanju lokalne i regionalne samouprave.

Financiranje nižih razina vlasti ostvaruje se putem lokalnih poreza, naknada i državnih transfera, omogućavajući pružanje javnih usluga koje su prilagođene potrebama zajednice. Fiskalno izravnjanje igra ključnu ulogu u smanjenju regionalnih razlika, ali ostaju izazovi vezani uz zaduživanje lokalnih jedinica i potrebu za boljom koordinacijom fiskalnih politika među različitim razinama vlasti. Najuspješniji oblici federalizma prisutni su u zemljama gdje je dobro uspostavljena ravnoteža između centralne i regionalne vlasti, što omogućuje učinkovito upravljanje i ekonomsku stabilnost. Nasuprot tome, zemlje s centraliziranim sustavom upravljanja često su podložnije korupciji i manje učinkovitoj ekonomskoj upravi.

Rad naglašava kako učinkovito upravljanje i koordinacija na više razina vlasti mogu značajno doprinijeti gospodarskom razvoju i stabilnosti, što je od suštinske važnosti za uspješan federalni sustav. Kroz komparativnu analizu EU i SAD, rad pokazuje kako različite oblike federalizma i njihove implementacije mogu utjecati na sposobnosti sustava da se nosi s izazovima suvremenog upravljanja i održivog razvoja.

**Ključne riječi:** federalizam, fiskalna decentralizacija, fiskalno izravnjanje, lokalna samouprava

## **ABSTRACT**

This graduate thesis thoroughly analyzes the concept of federalism, its historical development and its implementation in contemporary societies, with a particular focus on the comparison between the European Union (EU) and the United States of America (USA). Federalism involves the division of power between different levels of government, allowing autonomy and cooperation between central, regional and local governments. The paper also examines fiscal federalism, which deals with the distribution of fiscal responsibilities and includes the analysis of revenue, expenditure and fiscal equalization mechanisms. The main theme of the paper is fiscal decentralization, which plays a crucial role in strengthening local and regional self-government.

Lower levels of government are financed through local taxes, fees and government transfers, enabling the provision of public services tailored to the needs of the community. Fiscal equalization plays a key role in reducing regional imbalances, but there are still challenges related to borrowing by local units and the need for better coordination of fiscal policy between different levels of government. The most successful forms of federalism are found in countries where there is a balanced relationship between central and regional government, allowing for efficient governance and economic stability. In contrast, countries with centralized systems of government are often more prone to corruption and less efficient economic management.

The paper highlights how effective administration and coordination at multiple levels of government can contribute significantly to economic development and stability, which is essential for a successful federal system. A comparative analysis of the EU and the US is used to show how different forms of federalism and their implementation can affect the system's ability to meet the challenges of modern governance and sustainable development.

**Keywords:** federalism, fiscal decentralization, fiscal equalization, local self-governmen

# SADRŽAJ

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Uvod</b> .....  | <b>1</b>  |
| <b>2. Metodologija rada</b> .....   | <b>2</b>  |
| <b>3. Federalizam</b> .....   | <b>3</b>  |
| 3.1. Razumijevanje koncepta federalizma .....   | 3         |
| 3.2. Povijesni razvoj federalizma.....  | 5         |
| <b>4. Sličnosti i razlike između EU i federalizma</b> .....   | <b>7</b>  |
| 4.1 Analiza sličnosti između koncepta federalizma i organizacije EU.....                                | 7         |
| 4.2 Identificiranje ključnih razlika između federalizma i strukture EU.....                             | 12        |
| 4.3 Usporedba s federalističkim elementima u SAD-u.....   | 15        |
| <b>5. Teorijske osnove fiskalnog federalizma</b> .....  | <b>18</b> |
| 5.1. Pregled teorijskih osnova fiskalnog federalizma .....  | 18        |
| 5.2. Primjena fiskalnog federalizma u kontekstu EU .....  | 21        |
| 5.3. Usporedba fiskalnog federalizma s SAD-om .....   | 26        |
| <b>6. Fiskalna decentralizacija u EU27</b> .....  | <b>31</b> |
| 6.1 Analiza stupnja fiskalne decentralizacije u zemljama članicama EU .....                             | 32        |
| 6.2 Optimalna raspodjela fiskalnih nadležnosti među različitim razinama vlasti .....                    | 34        |
| 6.3 Usporedba fiskalne decentralizacije s SAD-om .....  | 36        |
| <b>7. Fiskalni federalizam u Republici Hrvatskoj</b> .....  | <b>39</b> |
| 7.1 Pregled uloge lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj .....                           | 39        |
| 7.2 Financiranje nižih razina vlasti: izvori prihoda lokalnih jedinica.....                             | 42        |
| 7.3 Fiskalno izravnanje i uloga u fiskalnom federalizmu .....   | 44        |
| 7.4 Zaduživanje lokalnih jedinica: mogućnosti i ograničenja .....                                       | 47        |
| 7.5 Komunalno gospodarstvo i uloga lokalnih trgovačkih društava.....                                    | 49        |
| <b>8. Usporedba sa standardima i praksom EU</b> .....   | <b>52</b> |
| 8.1 Usporedba i izazovi usklađivanja lokalnih praksi u Hrvatskoj s europskim standardima i praksom..... | 52        |
| 8.2 Usporedba s praksom u SAD-u.....  | 57        |



|                             |           |
|-----------------------------|-----------|
| <b>9. Zaključak .....</b>   | <b>61</b> |
| <b>10. Literatura.....</b>  | <b>62</b> |
| <b>Popis tablica.....</b>   | <b>68</b> |
| <b>Popis grafikona.....</b> | <b>68</b> |

## 1. Uvod

Globalizacija značajno utječe na nacionalni suverenitet, posebno u kontekstu multinacionalnih entiteta poput Europske unije (EU). Odnos između globalizacije i suvereniteta u EU također se presijeca s raspravama o federalizmu—gdje se ovlasti dijele između nacionalnih i nadnacionalnih vlada. Federalizam je složen politički sustav koji je predmet proučavanja mnogih stručnjaka u političkim, pravnim i ekonomskim znanostima. U najširem smislu, federalizam podrazumijeva podjelu vlasti između različitih razina upravljanja, najčešće između centralne vlasti i nižih, lokalnih ili regionalnih jedinica. Ova podjela omogućava različitim razinama vlasti da djeluju autonomno unutar svojih nadležnosti, ali i surađuju u ostvarivanju zajedničkih ciljeva.

Cilj ovog diplomskog rada je pružiti sveobuhvatan pregled federalizma, njegove povijesne razvojne putanje, te primjene u suvremenim društvima. Rad će također analizirati sličnosti i razlike između EU i federalizma, te teorijske osnove i primjenu fiskalnog federalizma. Poseban naglasak bit će stavljen na fiskalnu decentralizaciju u zemljama članicama EU, s posebnim osvrtom na Republiku Hrvatsku.

U kontekstu globalizacije i sve većih integracija na nadnacionalnoj razini, studija federalizma postaje sve relevantnija. EU, kao jedinstvena supranacionalna organizacija, često se uspoređuje s federalnim sustavima kao što su SAD. Ova usporedba omogućava bolje razumijevanje strukturalnih razlika i sličnosti, kao i specifičnih izazova s kojima se suočavaju različite političke zajednice.

Fiskalni federalizam, kao posebna grana federalizma, istražuje raspodjelu fiskalnih nadležnosti među različitim razinama vlasti. To uključuje analizu optimalne raspodjele prihoda i rashoda, financiranja nižih razina vlasti, te mehanizme fiskalnog izravnjanja. U kontekstu EU, fiskalni federalizam postavlja izazove zbog različitih fiskalnih politika i kapaciteta zemalja članica.

## 2. Metodologija rada

Predmet diplomskog rada je istražiti i usporediti federalističke elemente tri sustava: federalizam SAD-a, Europske unije te Hrvatske. Svrha rada je pružiti sveobuhvatan pogled na povijesni razvoj federalizma, opće karakteristike i glavne funkcije. Prilikom izrade diplomskog rada „Utjecaj globalizacije na suverenitet: EU i federalizam“ korišteni su sekundarni podaci. Prema Žugaj, Dumičić i Dušak (2006), sekundarni podaci su prikupljeni preko Internet izvora, kao što su: znanstveni radovi, e-članci i e-knjige. Metode korištene prilikom obrade prikupljenih podataka su:

1. Metoda generalizacije.
2. Metoda specijalizacije.
3. Metoda deskripcije.

Metodom generalizacije doneseni su općeniti zaključci iz pojedinačnih pojmova. Od pojma „Federalizam“ kroz rad se analiziraju uži pojmovi kao što su: fiskalni federalizam, fiskalna decentralizacija i slično, a koji su u daljnjem radu detaljno objašnjeni. Metodom deskripcije unutar diplomskog rada opisivani su pojmovi, činjenice i proces vezan za temu diplomskog rada.

Ovaj rad ima za cilj pružiti dublje razumijevanje svakog analiziranog sustava, usporedbom prednosti i nedostataka. Usporedba i procjena federalističkih elemenata SAD-a, EU i Hrvatske bit će provedena korištenjem definiranih kriterija kako bi se utvrdilo koji sustav ima najkvalitetniji i najpravedniji ustroj. Naglasak je na decentralizaciji odnosno raspodjeli moći između središnje vlasti i autonomnih jedinica.

### 3. Federalizam

Britannica (n.d) navodi da je federalizam oblik političke organizacije u kojem je vlast podijeljena između središnje vlasti i regionalnih ili lokalnih jedinica, kao što su države, kantoni ili provincije. Ovaj sustav omogućuje ravnotežu između centralizacije i decentralizacije, pri čemu se osnovna pravila i politike donose na središnjoj razini, dok regionalne jedinice zadržavaju visok stupanj autonomije u određenim područjima, poput obrazovanja ili lokalne uprave. Federalni sustavi često uključuju ustave koji su temelj za podjelu vlasti, a promjene u tim ustavima obično zahtijevaju složene postupke, čime se osigurava stabilnost i ravnoteža između različitih vlasti. Iako postoji mnogo varijacija federalizma, osnovna načela obuhvaćaju pisane ustave, decentralizaciju i teritorijalnu podjelu moći, koja omogućuje lokalnu autonomiju i zastupanje različitih interesa.

Agranoff (2006) objašnjava kako je prednost federalizma njegova sposobnost da integrira različite zajednice unutar jedne države dok istovremeno zadržava njihove posebne identitete. Ovaj sustav omogućava zajedničko upravljanje ključnim pitanjima kao što su obrana i vanjska politika, dok lokalne zajednice zadržavaju autonomiju u područjima poput obrazovanja i lokalne uprave. Federalizam potiče suradnju među različitim razinama vlasti, ali također stvara prostor za konkurenciju među njima, što može dovesti do učinkovitijeg upravljanja i odgovornijeg pristupa prema građanima. Federalizam smanjuje opasnost od monopolizacije moći, jer različite vlade djeluju na više razina, pružajući građanima veći utjecaj i veću kontrolu nad njihovim lokalnim zajednicama.

#### 3.1. Razumijevanje koncepta federalizma

Federalizam je sustav vlasti u kojemu je vlast podijeljena između središnje vlasti i autonomnih političkih jedinica. Federalizam potječe od latinskih riječi *foedus*, *fides*, *foederare* koje predstavljaju povjerenje, savez, ugovor, zajedničko povezivanje i slično (Bačić, 2014:44). Karakterizira ga ustavom utvrđena podjela ovlasti kojom se osigurava da svaka razina vlasti djeluje neovisno u svojim područjima nadležnosti. „Višeznačan pojam koji se odnosi na svaku složenu društvenu i političku strukturu stvorenu udruživanjem užih cjelina u širu zajednicu kako bi se postigli neki trajniji ciljevi“ (Hrvatska enciklopedija). Federalizam se često provodi kako bi se upravljalo raznolikošću i prilagodbama regionalnim razlikama unutar nacionalne države. Važno je napomenuti razliku između federalizma, federacije i konfederacije. Prema Watts (1998) federalizam je filozofija, doktrina i vjerojatno ideologija kojom se preferira

kombinacija centraliziranih političkih moći i decentralizacija drugih. Federacijom se smatra svaki politički sustav u kojemu najmanje dvije teritorijalne razine vlasti dijele suverenu ustavnu vlast nad svojom podjelom i zajedničkim udjelom zakonodavnih ovlasti odnosno ovlasti se ne mogu mijenjati ukoliko jedan entitet nema odobrenje drugoga (Princeton University). Konfederacije čine udruženja neovisnih država koje teže postizanju zajedničkih ciljeva. Djelomično ograničavaju svoju slobodu djelovanja te se uspostavlja zajednički mehanizam savjetovanja. Konfederacije obično nemaju održive središnje vlade i učinkovitu izvršnu vlast (Britannica).

Prema Elazar (1987) temeljni cilj federalizma je raspodjela moći između središnje vlasti i autonomnih političkih jedinica. Raspodjelom moći nastoje se ostvariti ciljevi:

1. Spriječiti koncentraciju moći u jednoj središnjoj vlasti raspodjelom moći na više razina vlasti.
2. Prilagođavanje različitim političkim jedinicama: upravljanje i poštivanje kulturnih, jezičnih, regionalnih i ekonomskih razlika unutar zemlje.
3. Održavati nacionalno jedinstvo i političku stabilnost dopuštajući regijama da same upravljaju u određenim područjima.
4. Poboljšanje demokratskog sudjelovanja: približavanje vlade ljudima, povećavanje angažmana i odgovornosti građana.
5. Poticanje inovacija: provođenje različitih politika i programa.

Postoje različiti modeli federalizma, uključujući dvojni federalizam, kooperativni federalizam i fiskalni federalizam. Dvojni federalizam je sustav u kojem su ovlasti između savezne i državne vlade jasno odvojene. Svaka razina vlasti obavlja vlastiti posao bez uplitanja druge. Pod dvojnim federalizmom savezna vlada bavi se vanjskom politikom, nacionalnom obranom i reguliranjem međudržavne trgovine, a državna vlada upravlja obrazovanjem, prijevozom i sigurnosti. Kooperativni federalizam za razliku od dvojnog federalizma usmjeren je na način u kojem državna vlast, federalna i lokalna vlast djeluju zajedno na rješavanju problema i provođenju politika.

Prema OECD (n.d) fiskalni federalizam usmjeren je na financijske odnose između različitih razina vlasti unutar federalnog sustava. To uključuje odgovornost za rashode i financijske transfere između državne, lokalne i federalne vlasti te raspodjelu poreznih ovlasti. Time se osiguravaju odgovarajući resursi za obavljanje svojih funkcija i ispunjavanje obveza. To uključuje mehanizme za dijeljenje prihoda, subvencije za rješavanje regionalnih razlika i

promicanje uravnoteženog gospodarskog razvoja i bespovratna sredstva. Pažljivim upravljanjem poboljšava se učinkovitost i odgovornost u pružanju javnih dobara i usluga.

Prema Britannica (n.d.) federalizam je također način zaštite od centralizacije moći i potencijalne zlouporabe. Distribucija moći na različite razine vlasti stvara se višestruka kontrola i ravnoteža. Ova raspodjela pomaže osigurati da niti jedan entitet ne može samostalno upravljati, čime se promiče ravnopravnije i pravednije društvo.

### **3.2. Povijesni razvoj federalizma**

Početak federalizma došlo je do povezivanja polisa<sup>1</sup> u saveze tj. koinone i simahije i simpolitije. U koinonu se formirao poseban entitet koju je činio predstavnik polisa u kojoj predstavnik donosi određene odluke i obavlja poslove zajedničkog interesa, dok su simahije bili jednostavan oblik saveza bez zajedničkog entiteta. Baksa (1975) smatra da su simpolitije bile ispred koinona i simahija zbog omogućavanja građanima svakog polisa određena prava u drugim polisima. Nadalje, Baksa (1975) navodi kako su rani oblici federalizma uključivali obranu od vanjskih neprijatelja te iz ekonomskih razloga zbog ograničenosti resursa grčkih polisa.

Povijesni razvoj federalizma dobio je na važnosti formiranjem SAD-a 1787. Federalizam je obilježen nužnim odnosom kooperacije u svjetskom ekonomskom i sigurnosnom okruženju koje teže većem stupnju savezništva (Bačić i Bačić, 2015:60). Federalistički dokumenti, čiji su autori Alexander Hamilton, James Madison i John Jay, postavili su teorijske temelje američkog federalizma. Ovaj je model utjecao na druge zemlje, uključujući Kanadu, Australiju i Njemačku, da usvoje federalne strukture.

Prema Elazar (1987) u SAD-u federalizam se razvio kroz nekoliko faza, počevši s dvojnim federalizmom u 19. stoljeću, gdje su državna i savezna vlada djelovale u različitim dijelovima. Era New Deala 1930-ih označila je prijelaz na kooperativni federalizam, karakteriziran povećanom suradnjom i dijeljenjem odgovornosti. The Great Society bio je program tadašnjeg predsjednika Lyndon B. Johnsona kojoj je primarni cilj bio rješavanje problema siromaštva i rasizma, rezultiralo je veću saveznu uključenost u područja kojima tradicionalno upravljaju države 1960-ih godina. Kanadski federalizam razvio se kroz Zakon o britanskoj Sjevernoj

---

<sup>1</sup> u antičkoj Grčkoj najvažniji dio grada i njegovo središte (Hrvatska enciklopedija)

Americi iz 1867., koji je uspostavio federalni sustav za rješavanje potreba stanovništva koje govore engleski i francuski jezik, pokazujući prilagodljivost različitim kulturnim kontekstima. Ustav je kasnije vraćen 1982., dajući pokrajinama više ovlasti i uspostavljajući Povelju prava i sloboda. U Njemačkoj je federalizam ponovno uspostavljen nakon Drugog svjetskog rata stvaranjem Savezne Republike Njemačke. Temeljni zakon iz 1949. podijelio je ovlasti između savezne vlade i Länder (država), naglašavajući suradnju i podijeljene odgovornosti. Australski federalni sustav uspostavljen je s Australskom federacijom 1901., stvarajući podjelu ovlasti između Commonwealtha i država. Australski ustav ističe odgovornosti svake razine vlasti, promičući ravnotežu moći i kooperativno upravljanje.

Suvremeni federalizam se bavi modernim izazovima kao što su globalizacija i decentralizacija, prilagođavajući se jedinstvenom političkom, društvenom i gospodarskom kontekstu različitih zemalja. Europska unija predstavlja jedinstveni nadnacionalni oblik federalizma, gdje države članice dijele ovlasti s institucijama EU-a za koordinaciju politika o trgovini, okolišu i sigurnosti, dok zadržavaju suverenitet i neovisnost u drugim područjima. Ovaj sustav upravljanja na više razina primjer je kako se federalizam može primijeniti na nadnacionalne entitete.

## **4. Sličnosti i razlike između EU i federalizma**

Jedan od najopsežnijih i najsloženijih primjera regionalne integracije u današnjem svijetu je Europska unija. Europska unija nadnacionalna je organizacija koja se sastoji od jedinstvene unije nacionalnih država na političkoj i ekonomskoj razini koje se bave koordinacijom i usklađenjem unutarnje politike. Prema Alesina i dr. (2005:1) Europska unija doživjela je značajne promjene od osnutka Europske ekonomske zajednice čiji je primarni cilj bio stvaranje zajedničkog tržišta i poticanje gospodarske suradnje. Tijekom vremena, broj članova je rastao dok se raspon politika proširio, što je dovelo do problema kako pravedno dodijeliti političke nadležnosti između institucija EU i zemalja članica. Europska unija sastoji se od 27 članica, nakon što je Velika Britanija napustila EU 2020. godine.

Prema Sonnicksen (2022) Europska unija prošla je dalekosežne integracije u više političkih područja, proširila opseg svojih ovlasti, pa čak i uvela građanstvo Unije. Ipak, ostaje mnogo suzdržanosti prema promatranju EU kao konvencionalnog političkog sustava općenito, a posebno kao federalnog sustava. Različite i djelomično sukobljene definicije i preferencije obiluju glede toga što EU jest i što bi trebala biti.

Nedavne i trenutne krize samo su intenzivirale političke izazove za EU, vlade država članica i građanstvo: od Eurokrize i „migracijske“ ili radije „Schengenske“ krize, „Brexita“ do nedavne pandemije koronavirusa/COVID-19 i aktualnog rata u Ukrajini.

### **4.1 Analiza sličnosti između koncepta federalizma i organizacije EU**

Oblik federalizma EU-a postupno se pojavio nakon Drugog svjetskog rata, počevši od gospodarske suradnje kroz ugovore poput Rimskog ugovora (1957.) i razvijajući se u širu uniju. Namjera je bila spriječiti daljnje sukobe i promicati gospodarsku i političku stabilnost u Europi. Za razliku od SAD-a, EU nije stvorena kao jedna nacija, već kao unija suverenih država. Njegov federalizam ima za cilj olakšati suradnju i integraciju između različitih država članica uz poštivanje nacionalnog suvereniteta. Kako i McManus (2022) ističe, Europska unija složena je politički i gospodarski entitet čiji je cilj integrirati svoje zemlje članice promičući tako gospodarsku suradnju, mir i sigurnost diljem Europe. EU nije samo ekonomski projekt, već i društveni projekt koji ima zajedničke vrijednosti i zajednički način življenja. U početku je EU bila vođena širenjem globalnih tržišta sa sekundarnim ciljevima socijalne politike. Međutim, s



vremenom je došlo do pomaka prema tome da se veća pozornost pridaje socijalnoj dimenziji agende EU-a. Na primjer, usvojila je ciljeve smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti u okviru strategije Europa 2020., kao i stvaranje europskog stupa socijalnih prava koji označava takve promjene usmjerene na integraciju društvenih ciljeva u dnevni red EU-a.

Europska unija predstavlja jedinstveni oblik političke i ekonomske integracije koji ima karakteristike i federacije i konfederacije. Europska unija nije ni federacija ni konfederacija u potpunom poimanju ovih političkih sustava, međutim, ona nije niti država u suvremenom smislu tog pojma. Radi se o sustavu višerazinske i policentrične vladavine (Pavković 2016:48). Europska unija pokazuje elemente federalizma kroz svoje institucije, pravni sustav i politike koje koordiniraju aktivnosti državi članica.

Europska unija ima složen institucionalni okvir koja omogućuje ravnotežu između nacionalne suverenosti država članica i nadnacionalne vlasti. „EU se dugo sastojala od ambivalentne, ali i „osporavane politike“ (Lord, 2001, navedeno u Sonnicksen, 2022:115). To komplicira ne samo upravljanje političkim pitanjima, već i procjenu demokratske kvalitete, a u nekim slučajevima i odgovarajući pristup za ispravljanje njezinog deficita. „EU je sigurno evoluirala u jedinstveni raspored upravljanja na više razina, ali također preuzima kvalitete i sustav vlasti za jedne i federalni sustav za druge“ (Sonnicksen, 2022:115).

EU djeluje putem ugovora s kojima su se složile države članice, a koji delegiraju određene suverene funkcije institucijama EU-a. Međutim, njegov je okvir fleksibilniji i manje centraliziran u usporedbi s federalnim sustavom SAD-a. Prema Coughlan (2004) EU je stvorena kako bi poticala suradnju između zemalja, ona bitno modificira konvencionalne ideje o državnom suverenitetu. Države delegiraju dijelove vlastitih ovlasti za donošenje odluka u područjima politika kojima upravljaju institucije stvorene prema europskom pravu koje stoga mogu donijeti pravila koja su obvezujuća za ona donesena na nacionalnoj razini. Iako postojanje ovakve vlade olakšava stvari jer su u stanju stvarati zakone i politike koji utječu na sve članove, ona također oduzima neovisnost svakoj uključenoj zemlji. To se događa kada nacija odustane od svoje sposobnosti samoupravljanja određenim pitanjima ili čak cijelim sektorima kao što je regulacija financijskih usluga gdje mnoge nacije imaju zajednička pravila jer dijele istu valutu.

Države članice zadržavaju značajan suverenitet i odlučuju u kojoj će se mjeri integrirati u politike EU-a. Nadležnosti EU-a kategorizirane su kao isključive, zajedničke ili pomoćne, ovisno o području politike. Federalizam uključuje podjelu ovlasti između središnjih i

regionalnih vlasti, stvarajući sustav zajedničke uprave. Shodno tome, EU djeluje kroz strukturu upravljanja na više razina gdje su ovlasti podijeljene između institucija EU-a i država članica.

Europsku uniju čine:

1. Europski parlament
2. Europsko vijeće
3. Vijeće Europske unije
4. Europska komisija

Prema European Parliament (n.d.) Europski parlament je suzakonodavac i može usvajati i mijenjati zakonodavstvo, kao i odlučivati o proračunu EU-a. Obavlja nadzor nad aktivnostima Komisije i drugih institucija EU-a, uključujući nacionalne parlamente u državama članicama EU-a. Ova uloga gledanja da Europa postane demokratska ne završava samo na uspostavi demokratskih procesa, već se proteže i na potporu borbi za demokraciju, slobodu govora i poštene izbore diljem svijeta. Sa svakom novom izmjenom europskih ugovora, Parlament je postupno dobivao sve veće ovlasti koje su povećavale utjecaj jedinog tijela koje izravno biraju građani unutar EU. Sastoji se od 720 članova, koji imaju mandat od pet godina.

Podjela mjesta kako navodi Cuyvers (2017) jedno je od glavnih problema u Europskom parlamentu jer postoje velike razlike u broju stanovnika između država članica. Primjerice, dok Njemačka ima više od 80 milijuna stanovnika, populacija Malte iznosi otprilike 450 tisuća ljudi. Ukoliko bi Malta imala jednak broj zastupnika u Europskom parlamentu kao i Njemačka to bi značajno umanjilo glasove njemačkih građana. S druge strane, kada bi se podijelili proporcionalno u odnosu na ostale, građani Malte bi imali manja prava. Europska unija se za rješavanje ovog problema koristi regresivno proporcionalnim sustavom. Nijedna država članica ne bi smjela imati manje od šest niti više od 96 zastupnika u Europskom parlamentu. To rezultira prezastupljenošću građana iz manjih država i podzastupljenošću onih iz većih država, ali stanovništvo u većim još uvijek ima veću ukupnu težinu. Tri glavne funkcije Europskog parlamenta odnose se na donošenje zakona; usvajanje proračuna i politička kontrola. Europska komisija može inicirati zakonske prijedloge dok Vijeće to također može učiniti u nekim slučajevima. Točne ovlasti parlamenta ovise o pravnoj osnovi predloženog zakona. U članku 114. TFEU-a o unutarnjem tržištu Europski parlament postaje punopravni suzakonodavac koji može stavljati veto na akte i unositi izmjene u njih. Vijeće formalno usvaja akt, ali je potrebna suglasnost Europskog parlamenta. Ovdje Europski parlament ne može

promijeniti akt, ali ga ima ovlast blokirati. Europski parlament treba biti obaviješten prije donošenja konačne odluke.

Prema TEU (2012) zastupnike u Europskom parlamentu trebali bi predstavljati građane EU-a. Zastupnici bi trebali predstavljati ljude, a ne same države članice. Međutim, zastupnici u Europskom parlamentu biraju se na nacionalnim izborima, a mjesta raspodjeljuju njihove države članice. Stoga hrvatski građani mogu glasati samo za svog hrvatskog kandidata na izborima za Europski parlament održan u Hrvatskoj.

Maurer (2013) navodi da je uloga Europskog parlamenta smanjena u odnosu na krizu eurozone. Europsko vijeće i Euroskupina dobili su mnoge nove diskrecijske ovlasti te često zaobilaze ili ignoriraju parlament. „Rasprostranjeni neuspjeh EP-a kao demokratskog i nadzornog tijela u Ekonomskoj i monetarnoj uniji (EMU) nije nadoknađen ulogom nacionalnih parlamenata“ (Maurer, 2013:5). Nedostatak jakih mehanizama parlamentarnog nadzora znači da se ključne odluke koje utječu na EMU donose bez odgovarajućeg demokratskog nadzora.

Prema European Council (n.d.) određivanje općeg političkog smjera i prioriteta EU-a ključna je uloga Europskog vijeća koje okuplja čelnike EU-a kako bi odlučili o programima politike Unije. Sastoji se od čelnika država ili vlada država članica, predsjednika i predsjednika Komisije. Ova institucija oblikuje glavne politike EU-a i postavlja strateške smjernice odražavajući zajedničke ciljeve i težnje država članica.

Gnesotto (2005) objašnjava da je nakon napada u Madridu u ožujku 2004. godine uspostavljen sveobuhvatni akcijski plan usmjeren na borbu protiv terorizma. Mjere su uključivale imenovanje koordinatora za borbu protiv terorizma, pojačana obavještajna suradnja među članicama zemalja. Nadalje, Gnesotto (2005) navodi kako su se poduzimali svi oblici mjere kako bi se pokazalo jedinstvo protiv bilo kojeg oblika međunarodnog kriminala počinjenih u sklopu terorističkih akata, a zakonodavstvo bi trebalo biti dovoljno snažno u cijeloj uniji gdje je potrebno

Europsko vijeće 2007. godine usvojilo je sveobuhvatnu europsku migracijsku politiku od njenog osnutka. Glière (2008) navodi da se s globalizacijom danas suočavaju mnoge nacije, takav pristup upravljanju postaje vrlo važan jer se ljudi često sele s jednog mjesta na drugo bilo u potrazi za poslom ili boljim životnim standardom. Globalna partnerstva EU-a uvelike su ojačana kroz angažmane u vanjskim odnosima koje su godinama provodila Europska vijeća. Vijeće je poseban fokus dalo produbljivanju odnosa između unije i strateških partnera poput Brazila, Rusije i Kine. Inicijative kao što je Zajednička strategija EU-a i Afrike također su

podržane u isto vrijeme kada je uspostavljeno osam partnerstava usmjerenih na rješavanje međusobnih problema koje je svako ranije posebno iznio, što pokazuje da je postojala potreba za zajedničkim naporom u njihovom rješavanju na odgovarajući način, što je moglo negativno utjecati na bilo koju stranu inače.

Prema European Council (n.d.) Europsko vijeće ključno je za određivanje općeg političkog smjera i prioriteta EU. Usredotočuje se na važna pitanja politike kao i na strateške odluke. Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku Unije definira Vijeće koje razmatra interese i prioritete država članica. Bavi se hitnim pitanjima poput klimatskih promjena, ekonomskih politika i međunarodnih odnosa, dok Vijeće Europske unije predstavlja vlade svih država članica EU. Glavno je tijelo odlučivanja koje predlaže i usvaja zakone EU, koordinira politike država članica, kreira vanjsku i sigurnosnu politiku Europske unije, sklapa međunarodne ugovore i donosi proračun. Različiti ministri iz svake zemlje okupljaju se kada se raspravlja o određenim pitanjima tijekom sastanaka koje Vijeće održava u različitim sastavima.

Prema European Union Institute for Security Studies (2014) Vijeće Europske unije važna je organizacija za koordinaciju i provedbu Zajedničke sigurnosne i obrambene politike (CSDP). Njegov je cilj učiniti EU globalnim pružateljem sigurnosti koji pridonosi međunarodnom upravljanju krizama. Vijeće surađuje s visokim predstavnikom i Europskom obrambenom agencijom, predlažući i poduzimajući mjere koje bi ojačale CSDP. Služi kao način da se osigura da se Europa može pobrinuti za vlastitu sigurnost u određenim područjima oko sebe, čime se podiže njezin strateški svjetski značaj. Vijeće Europske unije također naglašava suradnju s partnerima diljem svijeta. Blisko surađuje s tijelima kao što su Ujedinjeni narodi (UN), Organizacija sjevernoatlantskog saveza (NATO), Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OESS) kao i Afrička unija (AU). Ova suradnja je neophodna za učinkovito upravljanje sukobima diljem svijeta, čime se promiče mir na globalnoj razini. Strateška partnerstva zemalja cijenjena su posebno u susjedstvu Europske unije kako bi se odgovorilo na zajedničke sigurnosne prijetnje, čime se povećavaju zajednički napori prema sigurnosti.

Prema European Commission (n.d.) Europska komisija zastupa zajednički europski interes. Sudjeluje u zakonodavnim procesima, čini element izvršne vlasti EU i posjeduje određene izvršne ovlasti. Za razliku od međuvladinih organizacija, ona djeluje kako bi osigurala učinkovitost pravila EU i zaštitila zajedničke interese. Europska komisija blisko surađuje s EP-om i Vijećem kako bi se stvorili zakoni koji odražavaju zajednički europski interes, kao i kako bi oni učinkovito funkcionirali.

Prema European Union Institute for Security Studies (2014) Europska komisija ima ključnu ulogu u razvoju i provedbi politika EU-a u različitim sektorima, uključujući obranu i sigurnost. Usvojila je sveobuhvatan pristup uspostavljanju strategije jačanja Europske obrambene tehnološke industrijske baze (EDTIB) čiji je cilj, među ostalim, jačanje konkurentnosti obrambene industrije. Takve mjere uključuju poticanje civilno-vojnih sinergija; podupiranje razvoja tehnologije dvostruke namjene itd. Radnje koje poduzima ova institucija usmjerene su na omogućavanje Europi da samostalno zadovolji svoje sigurnosne potrebe, a istovremeno postaje vjerodostojan globalni partner, osim što osigurava standardizaciju, promiče suradnju kroz certificiranje za poboljšanje interoperabilnosti među oružanim snagama država članica.

Prema Cuyvers (2017) Europska komisija ima vrlo aktivnu ulogu u području obrane. Iznijela je nekoliko inicijativa usmjerenih na poboljšanje tržišne učinkovitosti i konkurentnosti unutar ovog sektora. Jedna od takvih inicijativa je uvođenje direktiva o obrambenoj nabavi i prijenosima, koje su osmišljene za stvaranje snažnog europskog obrambenog tržišta na kojem se prodavači pošteno natječu, a kupci odabiru proizvode najbolje vrijednosti isključivo na temelju tehničkih prednosti, bez ikakvih drugih razmatranja kao što su nacionalnost ili politička pripadnost itd

Posvećenost komisije obrani i sigurnosti podrazumijeva zajednički rad s drugim zemljama i kontrolu izvoza robe koja se može koristiti u civilne i vojne svrhe. EU ima za cilj olakšati pristup svjetskom tržištu za europsku industriju oružja, ali istovremeno osiguravajući da ispunjava globalne norme u pogledu isporuka u inozemstvo. Kako bi se uklonile trgovinske prepreke i odražavala nova svjetska situacija, ova je institucija pokrenula reviziju izvoznih kontrola Europske unije.

#### **4.2 Identificiranje ključnih razlika između federalizma i strukture EU**

Prema Börzel (2003) federalizam i struktura Europske unije često se uspoređuje zbog upravljanja na više razina. Iako dijele karakteristiku, među njima postoje značajne razlike. Razlike se vide u pogledu njihove ustavne osnove, suvereniteta, zakonodavne vlasti, pravosudnog sustava, fiskalne politike kao i dinamike članstva. Te se razlike moraju razumjeti kako bi se moglo znati kako bilo koji sustav radi na postizanju jedinstva među svojim sastavnim jedinicama bez potiskivanja različitosti. Nadalje, Börzel (2003) navodi kako su federalni sustavi uspostavljeni ustavom koji osigurava jasnu podjelu ovlasti između središnje i

regionalnih vlasti. Time se osigurava stabilnost i okvir za rješavanje sporova dok je Europska unija formirana je kroz ugovore poput Ugovora iz Maastrichta ili Ugovora iz Lisabona itd., koji djeluju kao sporazumi među suverenim državama prenoseći na taj način neke ovlasti na institucije EU-a. U federalizmu, suverenitet je podijeljen ustavom između nacionalne vlade s jedne strane i vlasti niže razine s druge strane; svaka razina ima isključiva prava nad određenim stvarima. Zemlje članice Europske unije odriču se jednog dijela suvereniteta, ali zadržavaju znatnu količinu istih; stoga nacionalne države ostaju vrlo važni akteri u međunarodnoj politici i nakon ulaska u EU gdje ih nadnacionalni entiteti ne bi trebali u potpunosti nadjačati. Börzel (2003) ističe da u federalnim sustavima kao što je njemački Savezni ustavni sud, pravosuđe ima ovlasti rješavati sukobe koji nastaju između različitih razina vlasti i osigurati da su zakoni u skladu s ustavom, što je među njihovim najvažnijim funkcijama. To pomaže u održavanju ravnoteže moći unutar federacije i zaštiti ustavnih prava središnjih i regionalnih vlasti. S druge strane, Europski sud pravde Europske unije osigurava jedinstveno tumačenje i primjenu prava EU-a u svim svojim državama članicama. Osigurava se koherentnost unutar nadnacionalnih organizacija bez favoriziranja prema određenim zemljama u odnosu na druge. „Europski sud pravde (ECJ) služi kao sudac koji presuđuje u sukobima između europskih institucija i država članica EU-a, kao i između građana i njihovih domaćih vlada“ (Börzel, 2003:3).

Stojčević (2015) tako navodi kako su federalni sustavi karakterizirani jasnom podjelom zakonodavnih ovlasti između nacionalne i regionalne razine, pri čemu svaka razina ima ekskluzivne ovlasti nad određenim pitanjima. Primjer takvog sustava je Njemačka, gdje Bundestag (donji dom) i Bundesrat (gornji dom) predstavljaju federalne i regionalne interese. Nasuprot tome, zakonodavni proces u Europskoj uniji uključuje nekoliko ključnih institucija: Europski parlament, Vijeće Europske unije i Europsku komisiju. Europska komisija predlaže zakone, koje potom razmatraju i odobravaju Europski parlament i Vijeće Europske unije. Glavna razlika između zakonodavne vlasti u federalizmu i EU leži u stupnju suvereniteta i podjeli ovlasti; dok federalni sustavi imaju ustavno zajamčenu podjelu moći, EU se oslanja na političke pregovore i konsenzus između država članica kako bi funkcionirala, omogućujući fleksibilnost i prilagodljivost.

Eichengreen i Hagen (1996) ističu kako u federalnim sustavima, fiskalna politika i proračunski nadzor obično su podijeljeni između središnje i subcentralne vlade, pri čemu subcentralne vlade često imaju značajnu autonomiju, uključujući mogućnost posuđivanja sredstava. Ipak, različite države primjenjuju različite razine ograničenja na svoje fiskalno ponašanje; neke države ograničavaju zaduživanje zahtijevajući odobrenje središnje vlade ili postavljajući gornje

granice zaduživanja, dok druge to ne čine. „S obzirom na omjer izgleda od 1:1, ograničenja slobode zaduživanja subcentralnih vlada ne mogu se smatrati općom značajkom federacija“ (Eichengreen i Hagen, 1996:135). Europska unija provodi stroga fiskalna ograničenja koja zahtijevaju od zemalja članica da izbjegavaju prekoračenje određenih granica definiranih kao prekoračenje omjera deficita od 3% u odnosu na BDP ili više od 60% omjera duga naspram BDP-a. Ove mjere imaju za cilj zaustaviti prekomjerno zaduživanje koje može ugroziti zajedničku valutu, čime se naglašava potreba za discipliniranom potrošnjom među članicama kako bi se očuvala stabilnost EMU-a.

Prema Börzel (2003) federalizam se temelji na jasnoj podjeli ovlasti između različitih razina vlasti, pri čemu svaka razina zadržava određenu autonomiju i ima udio u donošenju odluka na središnjoj razini. Države članice federacije trajno su povezane ustavom i ne mogu se jednostrano povući bez značajnih pravnih i političkih posljedica. S druge strane, Europska unija funkcionira na temelju ugovora koji definiraju ovlasti prenesene na zajedničke institucije. Članstvo u EU je dobrovoljno i države članice imaju pravo povlačenja, kao što je to bio slučaj s Brexitom. Ova fleksibilnost članstva omogućuje državama članicama prilagodbu promjenjivim političkim i ekonomskim uvjetima, dok EU zadržava koheziju i sposobnost za daljnju integraciju.

Prema Stojčević (2015) Federalni sustavi osiguravaju trajno članstvo svojih država članica, koje su ustavno definirane i ne mogu se jednostrano povući. Ovaj model pruža stabilnost i predvidljivost unutar federalnog sustava, omogućujući državama članicama da zadrže značajnu kontrolu nad svojim unutarnjim poslovima. Nasuprot tome, Europska unija dopušta svojim članicama pravo na povlačenje, čime se naglašava dobrovoljna priroda članstva u EU. Proces integracije unutar EU često uključuje političke pregovore i konsenzus među državama članicama, što omogućuje dinamičnu evoluciju unije. Ova struktura omogućava EU-u da se prilagodi novim izazovima i promjenama, zadržavajući koheziju među svojim članicama.

Federalni sustav SAD-a naglašava jaku središnju vladu uz očuvanje prava država, tvoreći jedinstvenu naciju. Nasuprot tome, pristup EU-a federalizmu je kooperativan, ali zadržava značajne suverene ovlasti unutar država članica, odražavajući njegovu prirodu kao unije različitih zemalja, a ne jednog entiteta. To dovodi do temeljnih razlika u načinu na koji se oba sustava bave donošenjem zakona, regulacijom i upravljanjem. Upravo će o ovome biti više riječi u nastavku.

### 4.3 Usporedba s federalističkim elementima u SAD-u

Prema Lessig (1995) povijest federalizma u Sjedinjenim Državama počinje završetkom američke revolucije. Ustavna konvencija iz 1787. sazvana je kako bi se riješile te slabosti, što je dovelo do stvaranja Ustava SAD-a. Izrađen je novi sustav koji je stvorio snažnu središnju vladu uz očuvanje suvereniteta država. Federalistički dokumenti, koje su napisali Alexander Hamilton, James Madison i John Jay, bili su ključni u argumentiranju ratifikacije Ustava. Naglasili su potrebu za uravnoteženim sustavom u kojem je moć podijeljena između nacionalne i državne vlade kako bi se spriječila diktatura i osigurala sloboda. To je omogućilo SAD-u da izgradi snažan federalni sustav koji je prilagođen promjenjivim političkim, ekonomskim i društvenim uvjetima, istovremeno održavajući temeljna načela demokracije i upravljanja. Zakonodavni proces u Sjedinjenim Državama sastoji se od dvodomnog Kongresa – Zastupničkog doma i Senata. Da bi postalo prijedlog postao zakon, potrebno je odobrenje obje strane te potpis predsjednika. Ovaj sustav jamči zastupljenost interesa stanovništva i države. Provjere i ravnoteže svojstvene ovom procesu sprječavaju da bilo koja pojedinačna grana vlasti postane previše moćna. Predsjednik ima ovlasti staviti veto na zakone; unatoč tome, Kongres može nadjačati predsjednički veto dvotrećinskom većinom glasova u oba doma. Ovakva struktura zahtjeva kompromis i pregovore, samim time osiguravajući da su zakoni dobro promišljeni i odražavaju širok raspon interesa i perspektiva.

Elazar (1987) tvrdi da Ustav SAD-a jasno dijeli ovlasti između savezne vlade i državnih vlada. Deseti amandman državama zadržava sve ovlasti koje nisu prenesene na saveznu vladu, osiguravajući jasnu raspodjelu zakonodavnih, izvršnih i sudskih odgovornosti. Ovo jasno razgraničenje pomaže u održavanju ravnoteže moći i sprječava prekoračenje savezne vlade. Državne vlade imaju značajnu autonomiju u područjima kao što su obrazovanje, javna sigurnost i prijevoz, što im omogućuje učinkovito rješavanje lokalnih potreba dok se pridržavaju okvira koji je uspostavila savezna vlada. Podjela ovlasti na više jedinica stvorila je dinamičan sustav upravljanjem države, poticanje inovacija i eksperimentiranje s politikama, što dovodi do različitih pristupa rješavanju zajedničkih problema.

Prema U.S. Government and Politics in Principle and Practice (n.d.) U Sjedinjenim Američkim Državama, državni suverenitet je u ravnoteži sa federalnim autoritetom kroz Ustav i presude Vrhovnog suda. Države imaju znatnu neovisnost u područjima kao što su obrazovanje, zdravstvena skrb ili čak provođenje zakona, ali vanjska politika, međudržavna trgovina itd... rezervirana je za saveznu vladu, što osigurava da nijedna razina ne postane previše moćna nad



drugima što bi dovelo do neravnoteže moći između njih. Države i savezna vlada imaju svoje područja u kojima mogu obavljati svoju dužnost bez ikakvog uplitanja s drugih razina osim ako dođe do ozbiljnih problema. Ta se ravnoteža održava putem sustava provjera i ravnoteže, gdje državne i savezne vlade mogu međusobno osporavati postupke u pravosuđu, osiguravajući da niti jedna razina vlasti ne postane previše moćna. Ova zamršena ravnoteža omogućuje dinamično međudjelovanje između različitih razina vlasti, promičući sustav koji se može prilagoditi različitim regionalnim potrebama, a istovremeno održava nacionalnu koherentnost.

Prema Britannica (n.d.) Kongres Sjedinjenih Država ima brojne važne ovlasti kao što su: nametanja poreza, posuđivanja novca, reguliranja trgovina, kovanja novca, objava rata i održavanje oružanih snaga. Kongres mora donijeti sve zakone koji su potrebni za provedbu ovih ovlasti. Svaki dom Kongresa ima svoje stalne i posebne odbore koji igraju ključnu ulogu u zakonodavnom procesu ocjenom prijedloga zakona i provođenjem nadzora saveznih agencija. Zakonodavni proces sastoji se od više faza, počevši od predstavljanja prijedloga zakona kroz pregled odbora prije nego što konačno dođe do faze rasprave i glasovanja u oba doma gdje se još mogu unositi izmjene sve dok ne postane zakon. Ako to odobre oba doma Kongresa, tada se šalje predsjedniku na pristanak; u suprotnom, ako se veto vrati izvornom domu na ponovno razmatranje, ali ako se ponovno pređe preko predsjedničkog veta dvotrećinskom većinom glasova svakog doma, postaje zakon osim ako nije drugačije određeno ustavom.

Prema Qian i Weingast (1997) pravosuđe u SAD-u, posebice Vrhovni sud, igra ključnu ulogu u tumačenju Ustava i osiguravanju da su zakoni u skladu s njim. Vrhovni sud ima ovlasti poništiti savezne i državne zakone koji krše Ustav, održavajući ravnotežu moći između savezne i državne vlade. Ovaj postupak sudske revizije temeljan je za američki sustav provjere i ravnoteže, osiguravajući da nijedna grana vlasti ne prekorači svoja ustavna ograničenja. Presude koje donosi Vrhovni sud imaju duboke implikacije na američki zakon i društvo jer pomažu u oblikovanju politika dok štite prava pojedinaca. Pravosudni nadzor osigurava da se načela federalizma poštuju i prilagođavaju suvremenim izazovima. Prema Qian i Weingast (1997) državljanstvo SAD-a daje širok raspon prava i odgovornosti, zaštićenih Ustavom i saveznim zakonima. Građanima je dopušteno glasati, raditi i živjeti bilo gdje unutar teritorija SAD-a, a zaštićeni su Poveljom o pravima koja osigurava temeljne slobode kao što su sloboda govora i vjera. Četrnaesti amandman osigurava jednaku zaštitu prema zakonu, veća građanska prava te jamči kako država ne može povrijediti ta prava. Potiče se osjećaj nacionalnog identiteta i jedinstva, a također osnažuje građane da u potpunosti sudjeluju u demokratskom procesu i

društvu. Jačanje građanskih prava kroz izmjene i dopune te sudskih odluka pokazuje dinamičnu prirodu američkog federalizma u promicanju jednakosti i pravde.

Prema Elazar (1987) Fiskalne politike i proračunska kontrola u SAD-u uključuju i saveznu i državnu vladu. Države imaju ovlasti ubirati poreze kojima će financirati svojim proračunom. Također, primaju savezne potporu za određene programe. Savezna vlada ima veliki utjecaj na nacionalnu ekonomsku politiku putem sustava oporezivanja, zaduživanja i potrošnje. Ovaj dvojni sustav osigurava dovoljno količinu resursa za ispunjenje svojih odgovornosti uz održavanje fiskalne stabilnosti. Međudjelovanje između državnih i federalnih fiskalnih politika omogućuje fleksibilnost, omogućavajući intervenciju i podršku gdje je potrebno. Ovaj pristup pomaže uravnotežiti nacionalne ciljeve s lokalnim prioritetima.

## **5. Teorijske osnove fiskalnog federalizma**

Fiskalni federalizam predstavlja teorijski okvir koji proučava kako se raspodjeljuju financijske ovlasti između različitih razina vlasti u federalnim sustavima. Ova grana ekonomije i javnih financija bavi se pitanjima kao što su prikupljanje prihoda, javna potrošnja i upravljanje resursima između središnje vlade i nižih razina vlasti, poput država ili općina. Teorijske osnove fiskalnog federalizma počivaju na konceptu decentralizacije, gdje se određeni stupanj autonomije i odgovornosti prenosi na lokalne i regionalne vlasti kako bi se poboljšala efikasnost pružanja javnih usluga i smanjila nejednakost. Oates (1990.) navodi da lokalne vlasti su u boljem položaju da odgovore na specifične potrebe svojih građana, dok centralna vlast ima ulogu u vođenju makroekonomske politike i osiguravanju redistributivne među regijama. Nadalje, objašnjava da uspješna provedba fiskalnog federalizma poboljšava alokaciju resursa i učinkovitost, također ukazuje na potrebu za odgovarajućim mehanizmima koji bi spriječili prekomjernu fragmentaciju i osigurali fiskalnu stabilnost na nacionalnoj razini. Fiskalni federalizam uključuje mehanizme kao što su međudržavni transferi, koji omogućuju centralnoj vlasti redistribuciju sredstava kako bi se izjednačile ekonomske nejednakosti između bogatijih i siromašnijih regija. Ovi transferi, često u obliku potpora ili subvencija, igraju ključnu ulogu u osiguravanju ravnoteže između fiskalne autonomije i solidarnosti u federalnim sustavima.

### **5.1. Pregled teorijskih osnova fiskalnog federalizma**

Fiskalni federalizam, kako ga opisuju Driessen i Hughes (2020), fokusira se na način na koji različite razine vlasti dijele odgovornosti i financije kako bi osigurale učinkovitost i pravednost u pružanju javnih usluga. Na višim razinama, nacionalne vlade se bave makroekonomskom stabilizacijom i redistribucijom dohotka, dok su lokalne vlasti bolje pozicionirane za prilagođavanje usluga specifičnim potrebama svojih zajednica, primjerice u područjima obrazovanja i javne sigurnosti.

Ono što dodatno podržava učinkovitost fiskalnog federalizma je sustav međuvladinih transfera. Ovi transferi omogućuju ravnotežu između regionalnih razlika u prihodima i kapacitetima pružanja usluga, čime se osigurava da sva područja mogu pružiti osnovne javne usluge. Posebno su važni u kriznim situacijama, kao što je pokazala pandemija koronavirusa, gdje su državne i lokalne vlasti ovisile o saveznoj pomoći kako bi učinkovito upravljale krizom i održale stabilnost javnih financija. Na taj način, fiskalni federalizam ne samo da potiče lokalnu autonomiju, nego i osigurava koherentnu nacionalnu politiku kroz suradnju svih razina vlasti.

Ova dvosmjerna dinamika omogućuje da nacionalni i lokalni interesi budu u ravnoteži, gdje centralna vlada osigurava makroekonomsku stabilnost, dok lokalne vlasti odgovaraju na specifične potrebe zajednica. Takva struktura sustava pruža priliku za fleksibilnost u upravljanju javnim financijama, dok istovremeno osigurava odgovornost i usklađenost s nacionalnim ciljevima politike.

Musgrave (1971) naglašava važnost usklađivanja razine odgovornosti vlade sa zemljopisnim opsegom beneficija. Ovaj koncept sugerira da javna dobra treba osigurati razina vlasti koja odgovara području prostorne koristi. Drugim riječima, lokalne vlasti trebale bi se baviti uslugama od kojih koristi uglavnom lokalno stanovništvo, dok bi se nacionalne vlasti trebale baviti onima od kojih koristi cijela zemlja. Cilj je učiniti poslovanje učinkovitim osiguravanjem da korisnici plaćaju usluge, čime se usklađuju poticaji i smanjuju neučinkovitosti. Također, raspravlja o distribucijskim aspektima fiskalnog federalizma, fokusirajući se na potrebu za decentraliziranom politikom redistribucije kako bi se izbjegla lokacijska neučinkovitost i migracija pojedinaca s visokim dohotkom iz područja s visokim porezima. Lokalne vlasti trebale bi prilagoditi cijene društvenih dobara kako bi odražavale razine prihoda svojih stanovnika kako bi spriječile povećanje ukupne nejednakosti. dvostruki pristup fiskalnoj politici osigurava i učinkovitost u pružanju javnih dobara i pravednost u raspodjeli dohotka.

Oates (1999) postavlja normativni okvir za dodjelu funkcija među razinama vlasti zajedno s odgovarajućim financijskim instrumentima. Oates naglašava da bi središnja vlada trebala biti odgovorna za makroekonomsku stabilizaciju i preraspodjelu dohotka zbog njihova širokog utjecaja i ograničenja lokalnih vlasti u upravljanju tim zadaćama. S druge strane, niže razine uprave su u boljem položaju od viših kad je riječ o opskrbi javnim dobrima koja odražavaju specifične preferencije i uvjete zajednice. Ova decentralizacija rezultira boljitkom u blagostanju, jer lokalne vlasti mogu bolje prilagoditi javne usluge potrebama i željama svojih stanovnika, čime se povećava ukupna učinkovitost i zadovoljstvo. Oates uvodi koncept regulatornog federalizma unutar šireg okvira fiskalnog federalizma. Decentralizirane vlade često imaju primarnu odgovornost za regulaciju okoliša, što može dovesti do učinkovitijih i prilagođenijih politika. Lokalna tijela mogu sastaviti specifičnije propise koji mogu uzeti u obzir njihove posebne okolišne okolnosti i potrebe. Ova decentralizacija usklađena je s načelima fiskalnog federalizma povećanjem učinkovitosti i osjetljivosti, pokazujući prednosti dopuštanja lokalnim vlastima da upravljaju pitanjima koja izravno utječu na njihove zajednice.

Fiskalni federalizam kako navodi Kesner-Škreb (2009) označava fiskalne odnose između središnje vlasti i nižih razina vlasti, odnosno financijske aspekte prijenosa vlasti s nacionalne na regionalne i lokalne razine. Obuhvaća raspodjelu nadležnosti u odlučivanju o javnim rashodima i prihodima te stupanj slobode odlučivanja regionalnih i lokalnih vlasti u razrezivanju poreza i određivanju rashoda. Stupanj ovlasti lokalnih vlasti ovisi o razini decentralizacije, financijskim kapacitetima i mogućnosti autonomnog određivanja poreznih stopa. Fiskalni federalizam također uključuje financijske transfere između razina vlasti kako bi se osiguralo ravnomjerno pružanje javnih usluga i izbjegli fiskalni disbalansi. Lokalni porezi se dijele na poreze na imovinu, dohodak i potrošnju, dok neporezni prihodi uključuju komunalne naknade. Također, lokalne jedinice mogu se zaduživati za kapitalne investicije uz kontrolu zaduženja kako bi se izbjeglo prekomjerno zaduživanje javnog sektora. Ovaj sustav omogućava balansiranje između centralizirane kontrole i lokalne autonomije, što doprinosi učinkovitim upravljanju javnim financijama i pružanju usluga.

Fiskalni federalizam, kako ga opisuje Pavković (2016), odnosi se na ključnu raspodjelu fiskalnih odgovornosti i sredstava između različitih razina vlasti, čime se omogućuje lokalnim vlastima da prilagode javne usluge specifičnim potrebama svojih zajednica. Središnja vlast, s druge strane, odgovorna je za osiguranje makroekonomske stabilnosti i pravednu distribuciju resursa. Ova podjela zadataka omogućuje fleksibilnost lokalnim vlastima u pružanju ključnih usluga poput obrazovanja, zdravstva i socijalne skrbi. Nadalje, Pavković (2016.) ističe da je sustav financijskih transfera, poput dotacija i dijeljenja poreznih prihoda, ključan u osiguravanju da sve regije raspoložu dovoljnim sredstvima za pružanje osnovnih usluga. Dotacije mogu biti namjenske, vezane uz specifične projekte, ili nenamjenske, što daje lokalnim vlastima slobodu u odlučivanju o raspodjeli sredstava prema prioritetima zajednice. Ovaj sustav omogućuje ravnotežu između centralizirane kontrole i lokalne autonomije, čime se osigurava učinkovito i pravedno upravljanje javnim financijama. Povezivanjem ova dva aspekta, autor naglašava da fiskalni federalizam ne samo da osigurava prilagodbu usluga lokalnim potrebama već i omogućuje lokalnim vlastima aktivnu ulogu u upravljanju prihodima i rashodima, što vodi do optimizacije javnih resursa i odgovornog upravljanja. Na taj način se postiže ravnoteža između središnje kontrole koja vodi brigu o makroekonomskoj stabilnosti i lokalne fleksibilnosti u zadovoljenju specifičnih potreba stanovništva.

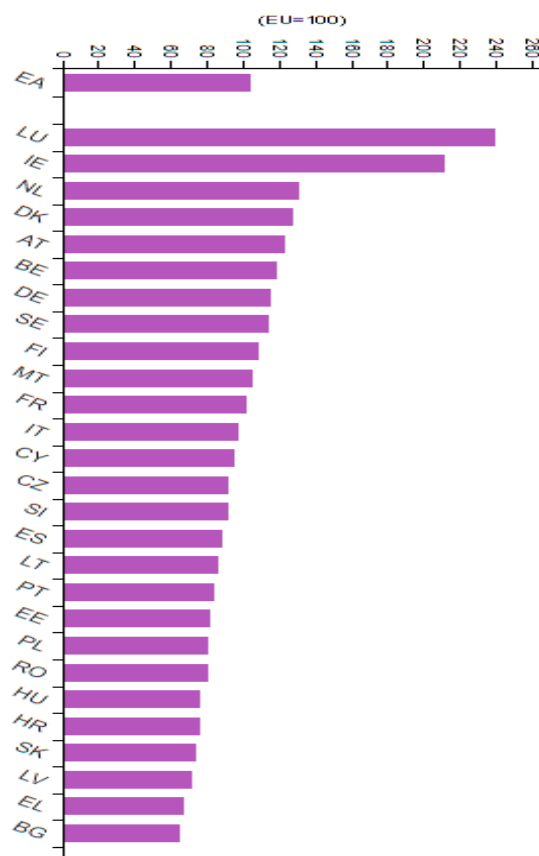
## 5.2. Primjena fiskalnog federalizma u kontekstu EU

Stanić (2016.) navodi da se fiskalni federalizam unutar Europske unije temelji na podjeli fiskalnih odgovornosti između različitih razina vlasti, čime se osigurava fleksibilnost u prilagodbi lokalnih fiskalnih politika specifičnim potrebama pojedinih država članica. Ova podjela omogućuje državama članicama da zadrže značajnu autonomiju u vođenju vlastitih fiskalnih politika, dok središnji proračun Europske unije služi za financiranje zajedničkih politika i projekata od važnosti za cijelu Uniju. Tako je omogućena ravnoteža između lokalnih fiskalnih potreba i šire koordinacije na razini Unije, koja osigurava harmonizaciju u ključnim područjima. Nadalje, autor naglašava važnost financijskih mehanizama koji unutar fiskalnog federalizma služe za smanjenje regionalnih razlika i poticanje ekonomske kohezije. Ovi mehanizmi, uključujući fondove za razvoj manje razvijenih regija, pomažu u smanjivanju ekonomskih i socijalnih nejednakosti unutar Unije, čime se potiče uravnoteženi rast. Kako bi se spriječila prekomjerna zaduženost i osigurala fiskalna disciplina, unutar EU-a postavljeni su fiskalni okviri za nadzor proračunskih deficita i javnog duga, što je posebno važno u kontekstu zajedničke valute eura. Fiskalni nadzor i regulacija imaju ključnu ulogu u održavanju stabilnosti unutar Unije te sprječavanju mogućih fiskalnih kriza koje bi mogle ugroziti širu ekonomsku stabilnost. Fiskalni federalizam u EU ne samo da omogućuje državama članicama prilagodbu fiskalnih politika lokalnim uvjetima, nego također osigurava širu koordinaciju i nadzor kako bi se osigurala fiskalna stabilnost cijele Unije. Ova struktura omogućuje održiv i pravedan razvoj, uz istovremeno očuvanje fiskalne autonomije država članica.

Prema Bureau i Champsaur (1992.), jedan od ključnih aspekata fiskalnog federalizma unutar Europske unije jest prijenos redistributivnih politika s nacionalnih vlada na središnju razinu, ponajviše zbog mobilnosti radne snage i kapitala. Nacionalne vlade suočavaju se s ograničenjima u provođenju neovisnih politika preraspodjele, što čini središnju fiskalnu ulogu nužnom za smanjenje regionalnih razlika i pružanje zaštite od ekonomskih šokova. Europska integracija dodatno pojačava potrebu za centraliziranim fiskalnim politikama jer ograničava mogućnosti pojedinačnih članica da djeluju samostalno na tom polju. Središnja vlast stoga ima ključnu ulogu u osiguravanju gospodarske stabilnosti i uravnoteženog razvoja među regijama.

Strukturni fondovi Europske unije, autori navode predstavljaju ključni instrument za promicanje ekonomske i socijalne kohezije unutar fiskalnog federalizma. Ovi fondovi pomažu smanjiti regionalne razlike putem financiranja infrastrukturnih projekata i povećanja konkurentnosti manje razvijenih regija. Ulazak ekonomski slabijih zemalja u Europsku uniju dodatno je naglasio važnost financijske potpore kako bi se osigurao uravnotežen regionalni

rast. Iako rasprave o učinkovitosti ovih fondova još uvijek traju, primjer udvostručenja proračuna strukturnih fondova jasno pokazuje predanost EU-a politikama redistribucije i prilagodljivom pristupu fiskalnom federalizmu. Iako nisu u potpunosti na razini automatskih stabilizacijskih mehanizama razvijenih federacija, ove mjere pokazuju stalnu evoluciju i prilagodbu EU-a kako bi se zadovoljile potrebe različitih država članica. Fiskalni federalizam u EU nastoji održati gospodarsku stabilnost kroz redistributivne mjere i financijsku potporu regijama, pritom prilagođavajući svoje politike kako bi odgovorio na specifične izazove koje donosi gospodarska integracija i proširenje Unije.



*Graf 1 BDP po stanovniku u EU*

Izvor: Eurostat (2023)

Najvišu razinu BDP-a po stanovniku imaju Luksemburg i Irska koje značajno odskoču od ostalih. Ove zemlje imaju snažnu gospodarsku infrastrukturu, visoke razine produktivnosti i razvijene financijske sektore. Hrvatska (HR) se nalazi u donjem dijelu ljestvice, s BDP-om po stanovniku ispod prosjeka EU. To ukazuje na to da hrvatska ekonomija zaostaje u usporedbi s razvijenijim članicama EU, ali je ipak ispred nekoliko drugih zemalja poput Bugarske (BG). Hrvatska još uvijek prolazi kroz tranzicijske procese u gospodarstvu i suočava se s izazovima

poput niže produktivnosti i relativno slabije razvijene infrastrukture u usporedbi s najrazvijenijim članicama.

Fiskalni federalizam u kontekstu Europske unije obuhvaća složeni odnos između nacionalnog suvereniteta i centraliziranog gospodarskog upravljanja. Načelo supsidijarnosti, uspostavljeno kroz Ugovor iz Maastrichta i kasnije ugovore, nalaže da se odluke donose na što nižoj razini, što je bliže građanima, ali uz održavanje koherentne fiskalne politike na razini Unije. Ovaj pristup omogućava smanjenje fiskalnih razlika i poticanje ekonomske konvergencije, dok Strukturni fondovi EU-a predstavljaju klasičan primjer redistribucije resursa kako bi se poticao ravnomjeran rast unutar jedinstvenog tržišta. Fiskalni federalizam, kako ga tumači Oates (1999.), također uključuje usklađivanje poreznih politika unutar Unije kako bi se spriječila štetna porezna konkurencija među državama članicama. Mobilnost kapitala i rada unutar EU-a zahtijeva koordinaciju poreznih sustava, osobito poreza na dobit i neizravnih poreza poput PDV-a. Cilj ovog usklađivanja je osigurati fiskalnu stabilnost i omogućiti pošteno natjecanje država članica unutar jedinstvenog tržišta, uz očuvanje fiskalne discipline. Na taj način, fiskalni federalizam ne samo da podržava fiskalnu stabilnost već i promiče šire gospodarske i političke ciljeve EU-a. Konačno, Oates (1999.) naglašava važnost fiskalnih transfera u EU-u, koji pomažu regijama s nižim razinama gospodarskog razvoja. Strukturni i kohezijski fondovi EU-a ključni su mehanizmi za pružanje pomoći regijama s visokom nezaposlenošću i slabijom infrastrukturom. Ovi fondovi omogućuju ulaganja u infrastrukturu, ljudski kapital i regionalne projekte, čime se povećava produktivnost i smanjuju regionalne nejednakosti. Ovaj sustav pomaže ne samo manje razvijenim regijama, već doprinosi i stabilnosti te konkurentnosti cijele Europske unije. Oates (1999.) prikazuje fiskalni federalizam u EU kao dinamičan sustav koji nastoji uskladiti nacionalnu autonomiju s potrebom za kolektivnom fiskalnom disciplinom, redistribucijom resursa i poticanjem uravnoteženog razvoja.

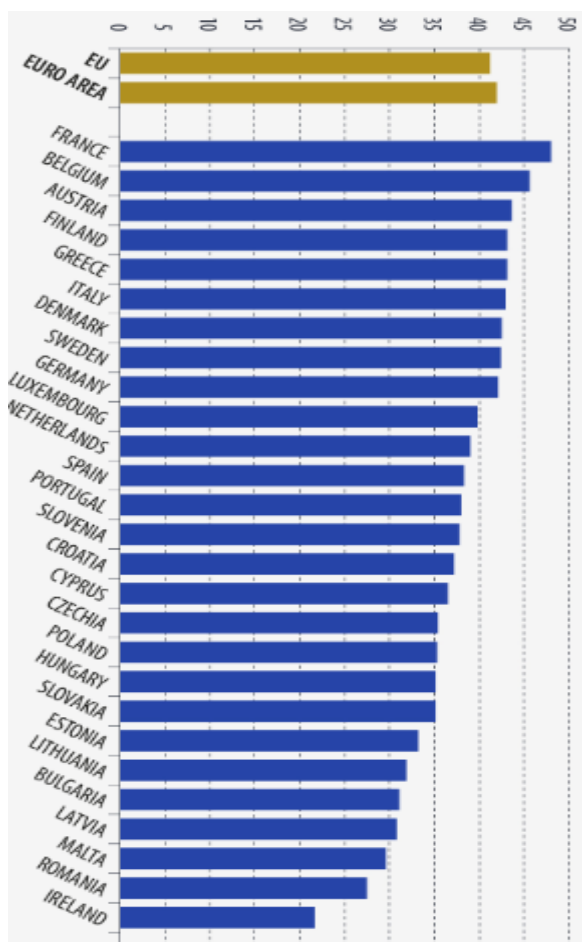
Inman i Rubinfeld (1992.) analiziraju kako je uspostava Europske monetarne unije i uvođenje eura zahtijevalo centraliziraniji pristup fiskalnoj politici radi upravljanja gospodarskim šokovima koje nacionalne monetarne politike više nisu mogle riješiti. U tom kontekstu, centralne mjere, poput osiguranja za nezaposlene i redistributivnih politika, osmišljene su da stabiliziraju gospodarstvo na razini Unije. Njihov rad naglašava kako fiskalna politika EU-a zahtijeva pažljivu koordinaciju kako bi se osigurala pravedna raspodjela koristi i održala fiskalna stabilnost u cijeloj regiji. Ugovor iz Maastrichta bio je ključna prekretnica u razvoju fiskalnog federalizma u EU-u, uvodeći fiskalna pravila koja su osmišljena kako bi se osigurala makroekonomska stabilnost i spriječilo prekoračenje proračunskih deficita i javnog duga.



Fiskalna ograničenja usmjerena su na promicanje stabilnosti i konvergencije među državama članicama, no također otvaraju pitanje o fleksibilnosti nacionalnih fiskalnih politika u suočavanju s gospodarskim šokovima. Uspostava zajedničke porezne politike u EU-važan je aspekt fiskalnog federalizma koji rješava izazove fiskalne konkurencije među članicama. Inman i Rubinfeld (1992.) ističu napore Unije u usklađivanju poreza na dobit i PDV-a kako bi se spriječili poremećaji na tržištu i osiguralo pošteno natjecanje. Harmonizacija poreznih politika također doprinosi smanjenju porezne evazije i povećava stabilnost fiskalnih prihoda, što je od ključne važnosti za dugoročni gospodarski rast i ulaganja unutar EU-a.

Usporedbe s izazovima u SAD-u pokazuju slične poteškoće s fiskalnom konkurencijom među regijama i očuvanjem učinkovitosti lokalnih politika, ističući dinamičnu prirodu fiskalnog federalizma u EU-u.

Višegodišnji petogodišnji okvir za rashode EU-a kako navodi Cuyvers (2017.) također treba suglasnost Europskog parlamenta, a parlament može staviti veto na godišnje proračune koji se temelje na okviru. Što se tiče rashoda, time se Europskom parlamentu daju značajne ovlasti. Međutim, ograničena je u smislu moći nad приходima. Parlament i EU općenito nemaju ovlasti izravno nametnuti poreze i time povećati vlastite prihode kada je to potrebno.



Graf 2 Prihodi od poreza u odnosu na BDP

Izvor: Eurostat (2022)

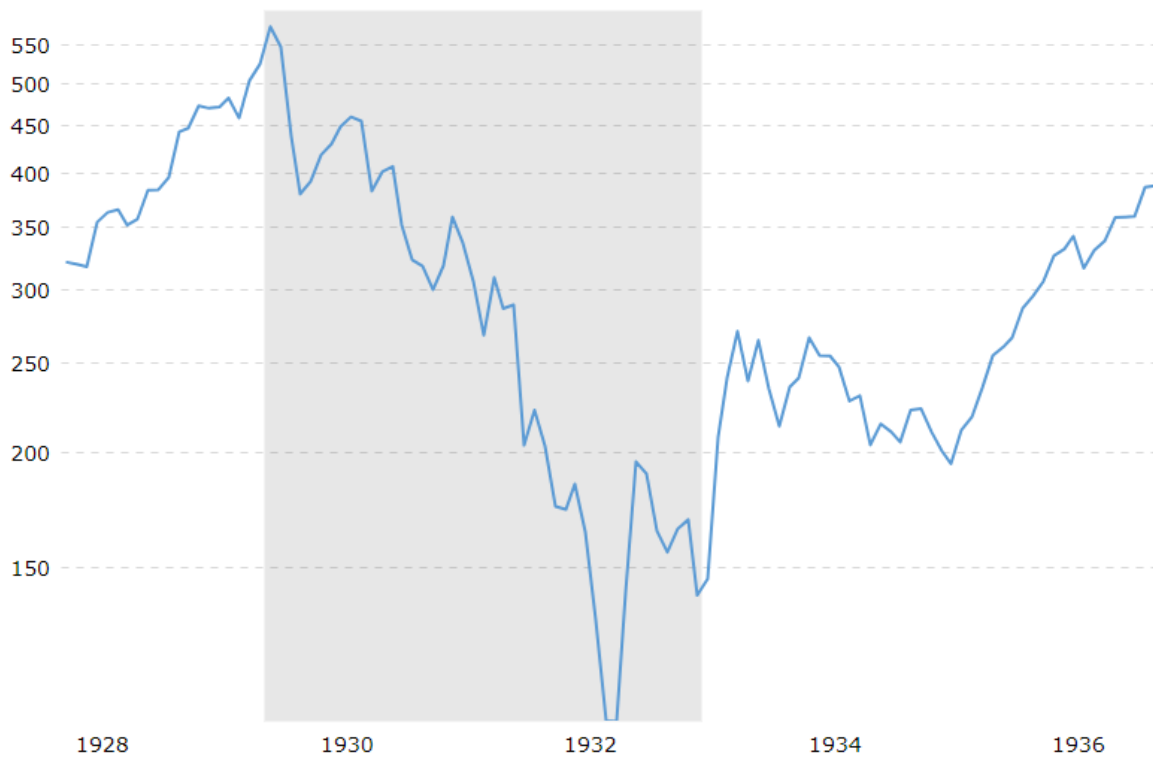
Najviše porezne prihode, u odnosu na BDP, ostvaruju zemlje poput Francuske i Belgije, gdje prihodi prelaze 45% BDP-a. Hrvatska je pozicionirana u sredini ljestvice, s poreznim prihodima koji čine oko 37% BDP-a. S druge strane, zemlje poput Irske i Rumunjske imaju relativno niske porezne prihode, ispod 30% BDP-a. Ovaj grafikon naglašava razlike u poreznoj strukturi među zemljama EU, pri čemu zemlje s većim socijalnim doprinosima i porezima obično financiraju širi spektar javnih usluga.

Evolucija fiskalnog federalizma u EU obilježena je stalnim naporima da se poboljša gospodarska i socijalna kohezija putem ciljanih fiskalnih politika. Strategija EU-a za smanjenje razlika među regijama i poticanje uravnoteženog razvoja može se promatrati kroz dugoročne strateške okvire i investicijske planove. Inicijative kao što su strategija Europa 2020. i kasniji okviri kohezijske politike naglašavaju predanost Europske unije u poticanju rasta i regionalnog razvoja. Naglasak na inovacijama, digitalnoj transformaciji i zelenom rastu, u tom smislu, implicira da Europska unija zauzima perspektivan stav prema fiskalnom federalizmu koji

usklađuje fiskalne politike sa širim socio-ekonomskim ciljevima. Stalnim prilagođavanjem svojih fiskalnih politika promjenjivim potrebama svojih država članica, EU pokazuje dinamičnu prirodu fiskalnog federalizma i njegovu ključnu ulogu u postizanju dugoročnih gospodarskih i društvenih ciljeva.

### **5.3. Usporedba fiskalnog federalizma s SAD-om**

Evolucija fiskalnog federalizma u Sjedinjenim Državama kako navodi Orr (1981) obilježena je značajnim promjenama u ulogama i odgovornostima federalnih, državnih i lokalnih vlasti. U početku, prema člancima Konfederacije, savezna vlada je imala ograničenu moć prikupljanja prihoda, oslanjajući se na države da daju sredstva. Međutim, ovaj sustav nije dobro funkcionirao i zamijenjen je Ustavom SAD-a 1789. koji je dopuštao saveznoj vladi da nameće poreze i raspodjeljuje novac među njima. Savezna vlada se proširila, osobito tijekom ere New Deal, kada je počela pružati znatnu financijsku pomoć državama kroz razne programe. Ova promjena je bila potaknuta potrebom rješavanja ekonomskih kriza, poput Velike depresije, s kojom državne i lokalne vlasti nisu mogle nositi. U razdoblju nakon Drugog svjetskog rata došlo je do daljnjeg povećanja broja i iznosa federalnih bespovratnih sredstava usmjerenih na potporu razvoju infrastrukture, obrazovanja, socijalnih usluga itd...



*Graf 3 Pad vrijednosti S&P tijekom Velike depresije*

Izvor: <https://www.macrotrends.net/2324/sp-500-historical-chart-data>

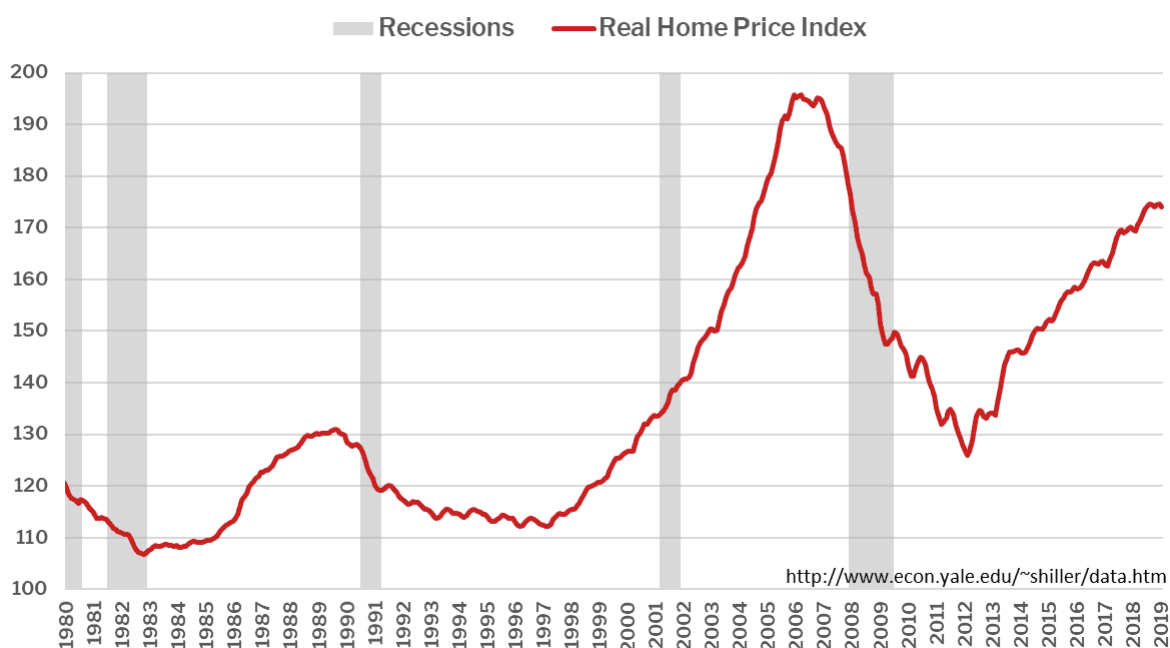
S&P 500 prati performanse 500 najvećih javnih kompanija u SAD-u. Tijekom Velike depresije, vrijednost S&P 500 indeksa doživjela je drastičan pad, što je jasno prikazano na grafu. Od 1929. do 1932. godine, indeks je izgubio približno 86% svoje vrijednosti. Vrhunac je bio neposredno prije pada burze 1929., a nakon toga uslijedio je kontinuirani pad do najniže točke početkom 1932. godine. Oporavak je bio spor i nepravilan, uz značajnu volatilnost, ali tržište se počelo stabilizirati tek od 1933. godine nadalje, što se vidi po postupnom porastu vrijednosti na grafu.

Watts i Vigneault (2000) ističu da je fiskalni federalizam u Sjedinjenim Američkim Državama oblikovan povijesnim i ustavnim čimbenicima koji su definirali podjelu odgovornosti između saveznih i državnih vlasti. U početku uspostavljen kao dvostruki federalistički model s jasnim razgraničenjem ovlasti, ovaj se sustav postupno razvio u kooperativniji model, u kojem savezne bespovratne potpore postaju ključni alat za utjecanje na državne politike u područjima kao što su zdravstvo, obrazovanje i prijevoz. Iako ove potpore državama omogućuju financiranje ključnih inicijativa, često dolaze s uvjetima koji zahtijevaju pridržavanje federalnih standarda, što može ograničiti fleksibilnost država u oblikovanju vlastitih politika. Unatoč tome, ovakav

model omogućuje prilagodbu fiskalnih strategija specifičnim potrebama pojedinih država, dok istovremeno održava koherentan nacionalni okvir.

Politička dinamika između saveznih i državnih vlasti također snažno utječe na fiskalni federalizam u SAD-u. Tijekom gospodarskih kriza, kao što su Velika recesija 2008. i pandemija COVID-19, savezni angažman postao je presudan u pružanju financijske pomoći državama, dok političke ideologije često usmjeravaju fiskalnu politiku. Konzervativne administracije teže smanjenju savezne potrošnje i većoj odgovornosti država, dok liberalne administracije podržavaju veću ulogu savezne vlade i povećano financiranje. Ovaj dinamičan međuvladin odnos, koji kontinuirano pregovara ravnotežu moći, oblikuje jedinstvenu prirodu američkog fiskalnog federalizma, u kojem se nacionalni ciljevi i lokalna autonomija stalno preispituju i prilagođavaju.

## Shiller Real Home Price Index



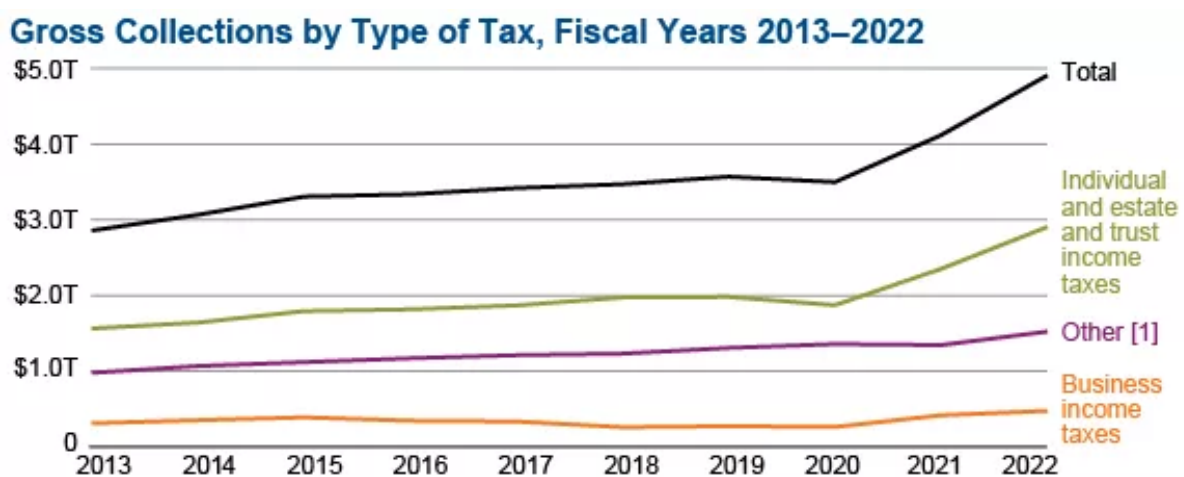
Graf 4 Tržište nekretnina

Izvor: <https://www.redfin.com/news/next-recession-housing-market/>

Slika prikazuje Shillerov indeks stvarnih cijena nekretnina koji prati promjene stvarnih (inflacijom prilagođenih) cijena stambenih nekretnina u SAD-u od 1980. do 2019. godine. Fokusirajući se na 2008. godinu vidljiv je nagli pad cijan nekretnina. Ovaj pad rezultat je neodrživog rasta cijena nekretnina, potaknutog masovnim izdavanjem visokorizičnih drugorazrednih hipoteka. Kako su vlasnici nekretnina počeli masovno neplaćati svoje hipoteke,

cijene su drastično pale, što je kulminiralo globalnom financijskom krizom. Oporavak tržišta nekretnina počeo je tek nakon 2012., što je prikazano postupnim porastom indeksa nakon te godine.

Sorens (2011) objašnjava da u SAD-u fiskalni federalizam karakterizira visok stupanj fiskalne autonomije državnih i lokalnih vlasti, što je bitno za održavanje decentraliziranog političkog sustava. Pravi fiskalni federalizam podrazumijeva da subcentralne vlade imaju značajnu kontrolu nad vlastitim prihodima i rashodima, čime se osigurava da se suočavaju s teškim proračunskim ograničenjima. Autonomija omogućuje eksperimentiranje različitih politika u državama, potičući inovacije i konkurenciju. Također naglašava važnost fiskalne autonomije u promicanju odgovornosti vlade prema lokalnim potrebama. Države imaju ovlasti za naplatu poreza i upravljanje proračunima, što ih čini odgovornima prema građanima i prilagodljivima lokalnim ekonomskim prilikama. Natjecanje među državama za privlačenje stanovnika i poslovnih subjekata potiče dinamično političko okruženje koje potiče prilagodbu i inovaciju usluga. Ovaj decentralizirani model smanjuje rizik od prekomjerne savezne intervencije i omogućuje državama da zadrže značajnu autonomiju u svojim politikama, dok istovremeno zahtijeva pažljivo upravljanje kako bi se uskladili nacionalni i regionalni interesi te osigurala pravedna raspodjela resursa među regijama. Ova kombinacija autonomije i odgovornosti temelj je fiskalnog federalizma u SAD-u, omogućujući državno prilagođavanje i nacionalnu koherentnost.



[1] Includes employment, estate and gift, and excise tax forms.

SOURCE: IRS Data Book Table 1

*Graf 5 Prikupljeni porezi po vrsti poreza*

Izvor: KPMG (2022)

Graf prikazuje bruto prikupljene poreze po vrstama poreza u fiskalnim godinama od 2013. do 2022. u Sjedinjenim Američkim Državama. **Total** (crna linija): Ukupni prikupljeni porezni prihodi rastu iz godine u godinu, s posebnim skokom između 2020. i 2021. te još većim porastom u 2022., gdje ukupni prihodi prelaze 4,9 bilijuna dolara. **Individual and estate and trust income taxes** (zelena linija): Porezi na dohodak pojedinaca, imovine i povjerenja čine najveći dio prikupljenih poreza i značajno su porasli od 2020. do 2022. **Business income taxes** (narančasta linija): Porezi na dobit poduzeća ostaju stabilni, ali su doživjeli lagani porast od 2020. godine. **Other** (ljubičasta linija): Ova kategorija uključuje ostale poreze (zapošljavanje, nasljedstvo, darove, trošarine). Također pokazuje stabilan rast. Graf prikazuje jasan trend rasta ukupnih poreznih prihoda, osobito tijekom i nakon pandemije COVID-19, što se može povezati s ekonomskim oporavkom i fiskalnim politikama.

Prema Elazaru (1987), fiskalni federalizam duboko oblikuje ekonomski i politički život u Sjedinjenim Državama, pružajući temelj za konkurenciju među državama koja potiče inovacije u fiskalnim politikama. Države koriste natjecanje kao alat za privlačenje poduzeća i stanovnika, nudeći povoljnije porezne stope i visokokvalitetne javne usluge, što rezultira dinamičnim okruženjem u kojem se uspješni modeli mogu replicirati, dok se manje učinkoviti reformiraju ili odbacuju. Ova struktura pridonosi ekonomskoj otpornosti SAD-a, omogućujući državama da brže reagiraju na specifične gospodarske uvjete. Fiskalni federalizam također podupire načelo supsidijarnosti, pri čemu se ovlasti za donošenje odluka delegiraju na najniže moguće razine, čime se povećava legitimitet politika i povjerenje građana u vladu.

Osim toga, fiskalni federalizam uspješno uravnotežuje nacionalne i regionalne interese. Središnja vlada može brinuti o nacionalnim prioritetima, dok državama ostavlja kontrolu nad vlastitim financijama. Na primjer, savezni programi bespovratne pomoći, uz uvjete za postizanje određenih ciljeva, omogućuju državno sudjelovanje u ostvarivanju nacionalnih ciljeva, poput smanjenja siromaštva ili poboljšanja obrazovanja, dok se istovremeno poštuje državni suverenitet. Također, sustav fiskalnih transfera i podjele prihoda pomaže smanjiti razlike između bogatijih i siromašnijih država, čime se osigurava ravnopravniji pristup javnim uslugama. Ovakav sustav doprinosi društvenoj koheziji i političkoj stabilnosti, održavajući ravnotežu između nacionalne koherentnosti i regionalne raznolikosti.

## 6. Fiskalna decentralizacija u EU27

Fiskalna decentralizacija je raspodjela financijske odgovornosti i ovlasti za stvaranje prihoda sa središnje na državnu i lokalnu upravu navodi Elazar (1987). To je proces koji omogućuje vladama na nižim razinama da imaju veću moć nad svojim financijskim planiranjem i proračunima, potičući tako učinkovito pružanje usluga. Omogućuje općinskim vlastima prilagodbu javnih usluga i ulaganja u skladu sa specifičnim potrebama zajednica, čime se povećava zadovoljstvo među ljudima. Nadalje, Elazar (1987) govori da fiskalna decentralizacija također potiče natjecanje među podnacionalnim vlastima, potičući inovativne porezne politike i politike rashoda za privlačenje poduzeća i stanovnika. Uspješna decentralizacija zahtijeva čvrste institucionalne okvire kako bi se osigurala odgovornost i spriječilo loše fiskalno upravljanje. Bez odgovarajućeg nadzora i koordinacije, decentralizacija može pogoršati regionalne nejednakosti u pružanju javnih usluga i fiskalnoj sposobnosti. Iako fiskalna decentralizacija može poboljšati učinkovitost i inovativnost, potrebna je snažna institucionalna potpora kako bi se njezine prednosti u potpunosti ostvarile.

Oates (1999) ističe kako je potrebna ravnoteža između središnjeg nadzora i decentraliziranog pružanja usluga. Decentralizirane razine vlasti najprikladnije su za pružanje dobara i usluga prilagođenih lokalnim potrebama, maksimiziranje ekonomske dobrobiti usklađivanjem javnih usluga s lokalnim preferencijama. Ovo načelo funkcionira za države unutar Europske unije gdje postoji mnogo varijacija na regionalnim razinama koje zahtijevaju fleksibilne sustave upravljanja. Ovo je načelo ključno za zemlje članice EU-a, gdje regionalna raznolikost zahtijeva fleksibilno i osjetljivo upravljanje. Ekonomska učinkovitost je poboljšana u okviru ovog sustava omogućavanjem lokalnim vlastima da bolje odgovore na lokalne potrebe i uvjete, što dovodi do boljeg pružanja javnih usluga i povećanog zadovoljstva među građanima. To također može rezultirati fiskalnim razlikama između regija, ugrožavajući pravednost i socijalnu koheziju. U kontekstu EU, ključno je balansirati ove dobitke učinkovitosti s pravednim pristupom javnim uslugama u svim regijama. Ta se ravnoteža često postiže kroz ciljane fiskalne transfere i mehanizme izravnjanja osmišljene za potporu manje bogatim regijama. Suočavanje s ovim problemima zahtijeva čvrste institucionalne okvire koji promiču transparentnost i odgovornost uz stalnu potporu za regionalne razvojne projekte usmjerene na potpuno iskorištavanje prednosti povezanih s fiskalnom decentralizacijom



## 6.1 Analiza stupnja fiskalne decentralizacije u zemljama članicama EU

Stupanj fiskalne decentralizacije među državama članicama EU značajno varira. Ekonomski razvijene zemlje poput Njemačke Oates (1999) navodi da pokazuju visoku razinu fiskalne decentralizacije, dajući značajnu fiskalnu autonomiju regionalnim vladama. Oni su u stanju učinkovito pružati javne usluge na lokalnim razinama zahvaljujući snažnim međuvladinim sustavima transfera u kombinaciji sa strategijama raspodjele prihoda. Nasuprot tome, u zemljama poput Grčke gdje su fiskalne politike više centralizirane; nacionalna tijela imaju veći utjecaj na njih što može otežati rad nižim razinama vlasti jer im nedostaje fleksibilnost i brzo reagiranje u procesu donošenja odluka.

Fiskalna decentralizacija u zemljama Europske unije značajno varira zbog raznih administrativnih, povijesnih i geografskih čimbenika, kao što navodi Oplotnik (2013). Ključni korak u ovom procesu bio je usvajanje Europske povelje o lokalnoj samoupravi 1985. godine, koja je osigurala da lokalne vlasti dobiju odgovarajuća financijska sredstva za obavljanje svojih funkcija. Decentralizacija uključuje prijenos ovlasti, odgovornosti i financijskih resursa sa središnje na niže razine vlasti poput općina, pokrajina i regija, uz naglasak na načelima razmjernosti, autonomije i fleksibilnosti financijskih izvora. Razmjernost se odnosi na usklađivanje financijskih resursa s odgovornostima lokalnih vlasti, autonomija im omogućuje određivanje poreznih stopa i upravljanje financijama, dok fleksibilnost osigurava prilagodljivost financijskih sustava promjenama u troškovima i ekonomskim uvjetima. Oplotnikov (2013) otkriva značajne razlike u broju razina lokalne samouprave i njihovoj financijskoj neovisnosti. Primjerice, Danska, Španjolska i Švedska dodjeljuju znatan udio svojih javnih sredstava lokalnim vlastima, pri čemu Danska postiže udio od 66%. S druge strane, zemlje poput Cipra i Grčke imaju znatno niže stupnjeve decentralizacije, gdje lokalne vlasti primaju manje od 10% ukupnih javnih sredstava. Broj razina vlasti također igra važnu ulogu u stupnju decentralizacije; zemlje poput Španjolske i Njemačke, s više razina lokalne samouprave, pokazuju veću decentralizaciju, dok Slovenija i Malta, koje imaju samo jednu razinu lokalne vlasti, pokazuju niže razine decentralizacije. Zemlje s višim razinama vlasti, kao što su Njemačka i Španjolska, općenito dodjeljuju veći udio javnih financija lokalnim vlastima, omogućujući im učinkovitije rješavanje lokalnih potreba. Međutim, to nije univerzalno pravilo jer i zemlje s manje razina, poput Slovenije, mogu postići visoku razinu decentralizacije ako adekvatno financiraju lokalne vlasti. Što se tiče namjene sredstava, postoji velika raznolikost među zemljama. Na primjer, Danska troši 55% proračuna lokalnih vlasti na socijalno

osiguranje, dok zemlje poput Latvije, Slovačke i Estonije izdvajaju više od 35% svojih lokalnih rashoda na obrazovanje. Suprotno tome, Malta i Cipar usmjeravaju sredstva prema administraciji i političkim sustavima, s malo izdataka za obrazovanje.

|   | <b>Prva razina lokalne samouprave</b> | <b>Druga razina lokalne samouprave</b> | <b>Treća razina lokalne samouprave</b> |
|---|---------------------------------------|--|--|
| <b>Zemlje s jednom razinom lokalne samouprave</b> |                                       |  |  |
| <b>Bugarska</b>                                   | 111,002                               | 264                                    | -                                      |
| <b>Cipar</b>                                      | 5,695                                 | 378                                    | -                                      |
| <b>Estonija</b>                                   | 45,227                                | 226                                    | -                                      |
| <b>Irska</b>                                      | 69,797                                | 114                                    | -                                      |
| <b>Latvija</b>                                    | 64,589                                | 119                                    | -                                      |
| <b>Litva</b>                                      | 65,300                                | 60                                     | -                                      |
| <b>Luksemburg</b>                                 | 2,586                                 | 105                                    | -                                      |
| <b>Malta</b>                                      | 316                                   | 68                                     | -                                      |
| <b>Slovenija</b>                                  | 20,273                                | 210                                    | -                                      |
| <b>Zemlje s dvije razine lokalne samouprave</b>   |                                       |  |  |
| <b>Austrija</b>                                   | 83,871                                | 2,357                                  | 9                                      |
| <b>Finska</b>                                     | 338,145                               | 342                                    | 2                                      |
| <b>Portugal</b>                                   | 92,152                                | 308                                    | 2                                      |
| <b>Češka Republika</b>                            | 78,868                                | 6,250                                  | 14                                     |
| <b>Danska</b>                                     | 43,098                                | 98                                     | 5                                      |
| <b>Grčka</b>                                      | 131,957                               | 325                                    | 13                                     |
| <b>Mađarska</b>                                   | 93,029                                | 3,177                                  | 19                                     |
| <b>Nizozemska</b>                                 | 41,528                                | 430                                    | 12                                     |
| <b>Rumunjska</b>                                  | 2,385,391                             | 3,180                                  | 41                                     |
| <b>Slovačka</b>                                   | 49,034                                | 2,928                                  | 8                                      |
| <b>Švedska</b>                                    | 449,964                               | 290                                    | 20                                     |
| <b>Zemlje s tri razine lokalne samouprave</b>     |                                       |  |  |
| <b>Belgija</b>                                    | 30,528                                | 589                                    | 10                                     |
| <b>Francuska</b>                                  | 632,834                               | 36,682                                 | 100                                    |
| <b>Njemačka</b>                                   | 357,027                               | 12,104                                 | 301                                    |
| <b>Italija</b>                                    | 301,336                               | 8,094                                  | 110                                    |
| <b>Poljska</b>                                    | 312,685                               | 2,479                                  | 379                                    |
| <b>Španjolska</b>                                 | 505,997                               | 8,116                                  | 52                                     |

*Tablica 1 Broj nižih razina vlasti*

Izvor: Oplotnik (2013)

Tablica 1 u dokumentu ilustrira broj nižih razina vlasti u zemljama EU-27 od 2010., naglašavajući varijacije u strukturama lokalne uprave. Podaci otkrivaju da 7 zemalja ima tri razine lokalne uprave, jedanaest dvije, dok devet ima samo jednu. Ova strukturna razlika utječe na opseg financijskih sredstava dostupnih lokalnim vlastima, utječući na njihovu sposobnost učinkovite provedbe lokalnih politika.

## **6.2 Optimalna raspodjela fiskalnih nadležnosti među različitim razinama vlasti**

Optimalna raspodjela fiskalnih odgovornosti između različitih razina vlasti u Europskoj uniji, prema Ogawi i Yakiti (2009), ključna je za postizanje učinkovitog upravljanja i pružanja javnih usluga. Načelo fiskalnog federalizma osigurava da svaka razina vlasti raspolaže odgovarajućim financijskim sredstvima za učinkovito obavljanje svojih funkcija, dok se mehanizmi međuvladinih transfera koriste za uravnoteženje regionalnih razlika. Države članice EU-a pokazuju različite pristupe fiskalnoj decentralizaciji, što je rezultat njihovih jedinstvenih povijesnih, kulturnih i administrativnih konteksta.

Raspodjela odgovornosti za rashode jednako je važna za postizanje fiskalne učinkovitosti i pravednosti. Lokalne vlasti trebale bi upravljati uslugama koje se najbolje pružaju na lokalnoj razini, poput obrazovanja, lokalnog prijevoza i socijalnih usluga. Za ove zadatke, lokalne vlasti trebaju imati stabilne financijske izvore, bilo kroz vlastite prihode ili transfere s viših razina vlasti. Središnja vlast, s druge strane, zadužena je za rashode povezane s nacionalnim javnim dobrima poput obrane, makroekonomske stabilizacije i velike infrastrukture.

Fiskalna autonomija i fleksibilnost ključni su elementi uspješnog lokalnog upravljanja. Fiskalna autonomija podrazumijeva sposobnost lokalnih vlasti da samostalno prikupljaju prihode i donose odluke o rashodima, što im omogućuje prilagodbu lokalnim potrebama i prioritetima. Ova autonomija potiče inovativnost i efikasnost u pružanju javnih usluga, dok fleksibilnost omogućuje lokalnim vlastima da se prilagode promjenama u gospodarskim uvjetima. Ipak, autonomija mora biti uravnotežena odgovornošću kako bi se spriječilo loše fiskalno upravljanje i osiguralo optimalno korištenje javnih sredstava u interesu građana.

Lokalne vlasti imaju važnu ulogu u upravljanju uslugama koje imaju izravne koristi od blizine građanima, kao što su obrazovanje, javno zdravstvo i lokalna infrastruktura, budući da bolje razumiju lokalne potrebe i preferencije navode Cassette i Paty (2010). S druge strane, središnja

vlada trebala bi upravljati nacionalnim funkcijama poput obrane, monetarne politike i velikih infrastrukturnih projekata. Kako bi se osigurala pravedna raspodjela resursa i jednak pristup osnovnim javnim uslugama u različitim regijama, međuvladini transferi su od presudne važnosti. Ti transferi mogu biti u obliku skupnih potpora, namjenskih potpora ili plaćanja za izravnaje, pri čemu svaka vrsta potpora ima specifičnu ulogu. Skupne potpore pružaju lokalnim vlastima fleksibilnost u trošenju, omogućujući im da prilagode prioritete lokalnim potrebama. Namjenske potpore, iako restriktivnije, osiguravaju da se sredstva koriste za specifične svrhe, poput zdravstva ili obrazovanja, dok plaćanja za izravnaje smanjuju fiskalne neravnoteže između bogatijih i siromašnijih regija. Ovi prijenosi moraju biti transparentni i temeljiti se na objektivnim kriterijima kako bi se osigurala pravednost i učinkovitost.

Učinkovitost i pravednost ključni su ciljevi optimalne raspodjele fiskalnih odgovornosti. Učinkovitost podrazumijeva maksimiziranje dobrobiti korištenjem javnih sredstava na način koji najbolje odgovara potrebama, dok pravednost osigurava da svi građani, bez obzira na regiju, imaju jednak pristup minimalnom standardu javnih usluga. Raspodjela fiskalnih odgovornosti trebala bi težiti postizanju oba cilja. Primjerice, dodjeljivanje obrazovnih i zdravstvenih usluga lokalnim vlastima može poboljšati učinkovitost prilagođavanjem tih usluga lokalnim uvjetima i prioritetima, dok transferi izjednačavanja osiguravaju jednakost osiguravajući da siromašnije regije imaju dovoljno resursa za pružanje tih osnovnih usluga. Transparentnost i pravilna provedba ovih mehanizama ključni su za očuvanje pravednosti i učinkovitosti u cijelom sustavu.

Prema Oplotniku (2013), optimalna raspodjela fiskalnih odgovornosti zahtijeva odgovarajuću dodjelu ovlasti za prikupljanje prihoda različitim razinama vlasti. Lokalne vlasti trebale bi imati autonomiju u ubiranju poreza i pristojbi na lokalne resurse i aktivnosti, kao što su porezi na imovinu, lokalni poslovni porezi i naknade za usluge. Takva fiskalna autonomija potiče veću odgovornost lokalnih vlasti, jer im daje osobni interes za učinkovito korištenje resursa. Međutim, kako bi se izbjegle prekomjerne regionalne razlike, sustav međuvladinih transfera od središnje vlasti neophodan je kako bi se manje bogatim regijama osigurali dodatni resursi. Ovi transferi pomažu osigurati da svi građani, bez obzira na regiju u kojoj žive, imaju pristup minimalnom standardu javnih usluga.

Ključni aspekti optimalne fiskalne raspodjele su odgovornost i transparentnost. Lokalne vlasti trebaju biti odgovorne svojim građanima za način na koji upravljaju prikupljenim sredstvima i pružaju javne usluge. Ta odgovornost jača se kroz lokalne izbore, transparentne proračunske

procesu i aktivno sudjelovanje građana u donošenju odluka. Središnja vlast, s druge strane, mora osigurati da se međudržavni transferi temelje na jasnim i pravednim kriterijima, kako bi se očuvala pravednost i učinkovitost sustava. Transparentnost u fiskalnom upravljanju ključna je za izgradnju povjerenja građana i osigurava da se javna sredstva koriste na optimalan način.

Oplotnik (2013), navodi primjere uspješne fiskalne decentralizacije kao što su Danska i Švedska, gdje lokalne vlasti imaju značajnu autonomiju u generiranju prihoda i upravljanju rashodima. Te su zemlje razvile snažne mehanizme izravnjanja koji osiguravaju pravednu raspodjelu sredstava između regija, čime se postiže učinkovito pružanje javnih usluga. S druge strane, zemlje poput Grčke i Portugala imaju više centralizirane sustave, gdje lokalne vlasti imaju ograničenu fiskalnu autonomiju i u velikoj mjeri ovise o transferima sa središnje razine vlasti. Ovi primjeri ilustriraju kako različiti stupnjevi fiskalne decentralizacije mogu značajno utjecati na učinkovitost i pravednost u pružanju javnih usluga.

Prema Ogawa i Yakita (2009) iako ima svojih prednosti, postoje neke stvari koje treba riješiti u fiskalnoj decentralizaciji. To uključuje razlike u fiskalnim kapacitetima među regijama, složenost međuvladinih sustava transfera i potencijalne neučinkovitosti u pružanju lokalnih javnih usluga. Reforme usmjerene na poboljšanje raspodjele fiskalnih odgovornosti trebale bi se usredotočiti na jačanje lokalnih kapaciteta za prikupljanje prihoda, pojednostavljenje sustava transfera i jačanje mehanizama odgovornosti. Poticanje međuvladine suradnje važno je za rješavanje zajedničkih izazova i promicanje ciljeva.

### **6.3 Usporedba fiskalne decentralizacije s SAD-om**

Prema OECD (2022), fiskalna decentralizacija u Sjedinjenim Američkim Državama značajno se razvila tijekom prošlog stoljeća, pod utjecajem ključnih zakonodavnih prekretnica kao što su New Deal 1930-ih i program Great Society 1960-ih. New Deal je proširio ulogu savezne vlade u područjima socijalne skrbi i ekonomske stabilizacije, povećavajući federalnu potrošnju i nadzor nad programima poput socijalnog osiguranja i osiguranja za slučaj nezaposlenosti. Great Society je dodatno proširio federalnu uključenost u sektore kojima su tradicionalno upravljale države, kao što su zdravstvo (uvedeni su programi Medicare i Medicaid) i obrazovanje, čime je postavljena složena struktura fiskalnih odgovornosti između federalnih, državnih i lokalnih vlasti.

Nadalje, OECD (2022) navodi da su ovlasti za prikupljanje prihoda u SAD-u raspoređene između saveznih, državnih i lokalnih vlasti kako bi svaka razina mogla učinkovito financirati svoje odgovornosti. Savezna vlada oslanja se na poreze na dohodak i dobit, dok države koriste kombinaciju poreza na dohodak, promet i trošarine, a lokalne vlasti se najčešće oslanjaju na porez na imovinu. Ovakva raspodjela omogućuje svakoj razini vlasti da samostalno generira prihode, potičući odgovornost i učinkovito korištenje resursa. Ipak, razlike u kapacitetima prikupljanja prihoda između regija mogu dovesti do fiskalne neravnoteže, što zahtijeva međuvladine transfere kako bi se osiguralo pravedno pružanje javnih usluga. Međuvladini transferi ključni su za uravnoteženje fiskalnih kapaciteta, a plaćanja za izravnane osmišljena su kako bi redistribuirala resurse iz bogatijih u siromašnije regije, osiguravajući da svi građani imaju jednak pristup osnovnim javnim uslugama. Ovi transferi važni su za smanjenje regionalnih razlika i promicanje gospodarskog razvoja u cijeloj zemlji. Učinkoviti mehanizmi odgovornosti i transparentnosti, kao što su revizije, nadzorna tijela i sudjelovanje javnosti, od presudne su važnosti za očuvanje povjerenja javnosti u rad vlade. Lokalne vlasti odgovorne su putem izbora i transparentnih proračunskih procesa, a fiskalna autonomija i fleksibilnost omogućuju im da odgovore na specifične lokalne potrebe.

uključuje tri primarne razine vlasti: federalnu, državnu i lokalnu. Savezna vlada upravlja nacionalnom obranom, monetarnom politikom i velikim infrastrukturnim projektima, koristeći svoju široku poreznu osnovicu i sposobnost zaduživanja. Državne vlade upravljaju područjima kao što su obrazovanje, zdravstvena skrb i prijevoz, prilagođavajući usluge regionalnim potrebama. Lokalne vlasti, uključujući županije, gradove i općine, odgovorne su za usluge kao što su policija, lokalna infrastruktura i javno zdravstvo. Ovaj višeslojni sustav omogućuje ciljanu isporuku usluga za rješavanje jedinstvenih potreba zajednice, ali zahtijeva jasno razgraničenje odgovornosti i snažnu međuvladinu suradnju kako bi se izbjegle neučinkovitosti i preklapanja.

Ovlasti od najveće važnosti date su državnoj vladi, dok posebnim ovlastima upravlja savezna vlada objašnjavaju Watts i Vigneault (2000). Takav način rada omogućio je fleksibilan i dinamičan federalni sustav koji se može prilagoditi promjenjivim ekonomskim i političkim uvjetima. Jedna od ključnih značajki fiskalnog federalizma u SAD-u je korištenje međuvladinih transfera za rješavanje vertikalnih i horizontalnih fiskalnih neravnoteža. Vertikalne neravnoteže nastaju kada podnacionalne vlasti nemaju dovoljno prihoda za podmirivanje svojih rashodnih potreba, dok horizontalne neravnoteže proizlaze iz razlika u fiskalnim kapacitetima među državama. Kako bi se riješili ti problemi, SAD koristi razne

mehanizme prijenosa, uključujući kategoričke potpore i bespovratne potpore, koji su osmišljeni kako bi osigurali jednak pristup javnim uslugama u različitim regijama. Ti su transferi ključni za održavanje fiskalnog zdravlja i autonomije državnih i lokalnih vlasti uz istovremeno promicanje ekonomske stabilnosti i kohezije na nacionalnoj razini.

Sorens (2011) naglašava važnost programske i političke autonomije za centralne vlade u SAD-u. Sorens navodi da zemlje s višim stupnjevima fiskalnog federalizma, obično imaju manju državnu potrošnju i državni udio u BDP-u. Sorens ističe SAD kao vrhunski primjer visoko decentralizirane federacije u kojoj vlade imaju značajnu autonomiju u donošenju politika i stvaranju prihoda. Ta je autonomija ključna za održavanje ravnoteže između lokalne odgovornosti i ukupne ekonomske učinkovitosti, osiguravajući da se fiskalne odgovornosti raspodijele na način koji promiče jednakost i odgovornost na različitim razinama vlasti.

Fiskalna decentralizacija u SAD-u suočava se s izazovima poput razlika u fiskalnim kapacitetima između regija, složenosti sustava međuvladinih transfera i potencijalnih neučinkovitosti u pružanju lokalnih usluga.

## **7. Fiskalni federalizam u Republici Hrvatskoj**

Fiskalni federalizam odnosi se na raspodjelu financijskih sredstava i odgovornosti između različitih razina vlasti unutar jedne države. Uloga fiskalnog federalizma odnosi se na način na koji središnja vlast dijeli ovlasti i financijske resurse s lokalnim jedinicama, uključujući gradove, općine i županije. Sustav fiskalnog federalizma u Hrvatskoj temelji se na decentralizaciji, gdje lokalne jedinice imaju određeni stupanj fiskalne autonomije, ali su istovremeno i dalje značajno ovisne o financijskim transferima iz državnog proračuna. Financiranje lokalnih vlasti oslanja se na nekoliko glavnih izvora prihoda, uključujući lokalne poreze, pristojbe, naknade te transfere iz središnje vlasti. Porez na dohodak čini jedan od najvažnijih izvora prihoda za lokalne jedinice, dok drugi izvori, poput poreza na nekretnine i komunalnih naknada, također igraju značajnu ulogu.

Međutim, jedan od glavnih izazova fiskalnog federalizma u Hrvatskoj je neravnomjerna raspodjela resursa između bogatijih urbanih središta i slabije razvijenih ruralnih područja. Mnoge manje općine i gradovi često nemaju dovoljno vlastitih prihoda te se oslanjaju na državne transfere, što ograničava njihovu sposobnost za dugoročno planiranje i financiranje razvojnih projekata.

### **7.1 Pregled uloge lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj**

Prema Đulabiću (2018), proces decentralizacije u Hrvatskoj započeo je ustavnim promjenama 2000. godine i donošenjem novog zakonodavstva 2001., što je značajno promijenilo osnovne koncepcije lokalne i regionalne samouprave. Prije tih promjena, decentralizacija je bila pretežno upravna, a nakon njih postala je politička, omogućujući lokalnim vlastima veće ovlasti i autonomiju. Ipak, ovaj proces nije bio ni jednostavan ni koherentan. Iako je decentralizacija formalno uvedena u nekoliko važnih sektora, poput obrazovanja, zdravstva i socijalne skrbi, mnoge ovlasti ostale su podijeljene između središnje države i lokalnih jedinica, što je uzrokovalo brojne probleme.

Jedan od ključnih izazova u provođenju decentralizacije u Hrvatskoj bio je nedostatak jasnog plana i strategije. Ovaj manjak sustavnog pristupa rezultirao je neujednačenošću u podjeli ovlasti i kapaciteta između različitih jedinica lokalne samouprave. Lokalnim vlastima često je nedostajalo kapaciteta i resursa za preuzimanje novih odgovornosti, što je stvorilo nesklad



između formalnih nadležnosti i stvarne mogućnosti njihove provedbe. Ovakva situacija dovela je do statične i neuravnotežene decentralizacije koja nije ispunila svoj puni potencijal.

Autor navodi da decentralizacija zahtijeva ne samo prijenos ovlasti, već i modernizaciju upravnih kapaciteta lokalnih jedinica. Njihova sposobnost prilagodbe novim odgovornostima ovisi o podršci središnje države, ali i o političkoj volji za provođenje stvarnih reformi. Tradicionalni pristup u Hrvatskoj, koji se temelji na promjenama propisa bez jasne strategije i koordinacije, često prevladava, što otežava učinkovitost decentralizacije.

Nedostatak vođenja i koordinacije od strane središnje države također je jedan od ključnih problema. Proces je vođen stihijski, bez sustavne evaluacije i jasnog smjera, što je rezultiralo neujednačenim razvojem lokalnih zajednica. U takvim uvjetima, decentralizacija otvara prostor za korupciju i nepravilnosti, čime se dodatno smanjuje povjerenje građana u lokalne vlasti. Iako decentralizacija ima potencijal unaprijediti pružanje javnih usluga i prilagoditi ih lokalnim potrebama, u praksi se često suočava s brojnim izazovima, poput nedovoljnih financijskih sredstava za održavanje kvalitete usluga.

Financiranje lokalnih usluga prilagođeno je potrebama i mogućnostima lokalnih zajednica, ali u mnogim slučajevima to nije dovoljno da bi se osigurala dugoročna održivost. Osim toga, decentralizacija nosi brojne potencijalne prednosti za razvoj lokalnih zajednica. Povećanje autonomije lokalnih jedinica može potaknuti aktivniju participaciju građana, jačanje lokalnih medija i civilnog društva. Lokalni akteri, s vlastitim proračunima i strateškim planiranjem, mogu učinkovitije rješavati lokalne probleme i unaprijediti kvalitetu života. Za postizanje tih prednosti potrebna je sustavna podrška središnje države, jačanje kapaciteta lokalnih jedinica te uspostavljanje jasnih mehanizama odgovornosti i nadzora. Decentralizacija ne smije biti samo formalni proces; ona zahtijeva jasnu viziju, strategiju i političku volju za stvarne promjene. Uključivanje lokalnih zajednica u proces donošenja odluka, osiguravanje transparentnosti i odgovornosti te kontinuirano praćenje i evaluacija rezultata ključni su za uspjeh ovog procesa. Samo kroz koordiniran i sveobuhvatan pristup decentralizacija može ostvariti svoj puni potencijal u poboljšanju javnih usluga i kvaliteti života građana širom Hrvatske.

Prema Koprić (2012) proces decentralizacije i teritorijalne reorganizacije u Hrvatskoj suočava se s brojnim izazovima, uključujući neadekvatan pravni okvir, nedostatak političke volje, te neujednačenu teritorijalnu strukturu. Sadašnji sustav lokalne samouprave naslijeđen je iz doba socijalizma, kada su velike općine zamijenjene s mnogo manjih jedinica, što je dovelo do fragmentacije i neučinkovitosti. Većina ovih malih jedinica ima manje od 5000 stanovnika, a

mnoge manje i od 3000, što ograničava njihove kapacitete za pružanje kvalitetnih javnih usluga i poticanje lokalnog razvoja. Nedostatak jasnog plana i strategije, slab kapacitet lokalnih jedinica za preuzimanje novih odgovornosti, te nedovoljna podrška središnje države dodatno otežavaju proces decentralizacije. Pravni okvir i zakonske odredbe često nisu dovoljno razrađene niti prilagođene specifičnim potrebama lokalnih zajednica, a postojeći zakoni nisu u skladu s načelima Europske povelje o lokalnoj samoupravi, što dodatno otežava provedbu decentralizacije.

Sustav lokalne samouprave u Hrvatskoj prošao je kroz nekoliko ključnih faza razvoja. Prema Kopriću (2018), početna faza od 1990. do 1993. bila je obilježena preuzimanjem institucija iz socijalističkog doba i njihovom prilagodbom novom višestranačkom sustavu. U tom razdoblju, lokalne vlasti su zadržale mnoge stare funkcije, ali u novom političkom okviru. Nakon toga uslijedila je faza centralizacije, od 1993. do 2001., kada je središnja država preuzela mnoge funkcije koje su prije bile u nadležnosti lokalnih vlasti. Ovaj proces centralizacije smanjio je autonomiju lokalnih zajednica.

Razdoblje od 2001. do 2013. obilježeno je pokušajem decentralizacije, no ti su napori, prema autoru, bili skromni i nisu dali očekivane rezultate. Iako je formalno došlo do prijenosa određenih ovlasti, stvarna provedba ostala je ograničena. Nakon ulaska Hrvatske u Europsku uniju 2013. godine, zemlja se našla u fazi funkcioniranja unutar europskog višerazinskog upravnog prostora. Proces europeizacije doveo je do određenih reformi, ali one su bile ograničene. Reforme zakona iz 2017. godine bile su usmjerene na daljnje unaprjeđenje sustava lokalne samouprave, no rezultati su i dalje ostali djelomični i nedovoljni za stvarnu transformaciju.

Hrvatska je navodi Koprić (2018) podijeljena na 428 općina, 127 gradova i 20 županija, dok Grad Zagreb ima poseban status grada i županije. Općine i gradovi preuzimaju odgovornost za poslove lokalnog značaja, kao što su prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, socijalna skrb, obrazovanje, zaštita okoliša i promet. Ove funkcije omogućuju lokalnim jedinicama da neposredno odgovore na potrebe svojih građana. Županije, s druge strane, obavljaju poslove regionalnog značaja, uključujući zdravstvo, obrazovanje, gospodarski razvoj i prometnu infrastrukturu.

Predstavnička tijela lokalnih jedinica, poput općinskih i gradskih vijeća, imaju ključnu ulogu u donošenju odluka o proračunu, planiranju i razvoju prostora. Izvršna tijela, koja uključuju načelnike općina, gradonačelnike i župane, izravno su izabrana na izborima, čime se osigurava

politička odgovornost prema građanima. Struktura ovih tijela postavljena je zakonskim okvirom kako bi se osigurala učinkovitost i transparentnost u pružanju javnih usluga.

Unatoč pravnom okviru i decentralizaciji ovlasti, izazovi ostaju. Nedostatak financijskih sredstava i slaba koordinacija između središnje i lokalne vlasti često ograničavaju kapacitete lokalnih jedinica za obavljanje zadataka. Decentralizacija i dalje nudi brojne potencijale za unapređenje lokalnog razvoja, ali zahtijeva sustavno planiranje, političku volju i kontinuiranu podršku kako bi se ispunio svoj potencijal.

## **7.2 Financiranje nižih razina vlasti: izvori prihoda lokalnih jedinica**

Financiranje lokalne i regionalne samouprave ključno je za osiguranje učinkovitog pružanja javnih usluga, razvoja infrastrukture, osiguranje održivog razvoja te poticanja lokalnog ekonomskog rasta ističe Jozić (2022). Unapređenje sustava financiranja zahtijeva jasnu viziju, strategiju te političku volju za provedbu reformi. Osiguranje sustavne podrške središnje države, izgradnja kapaciteta lokalnih jedinica i uspostava jasnih mehanizama odgovornosti i nadzora nužni su za postizanje ovih ciljeva.

U Republici Hrvatskoj, lokalne jedinice uključuju općine, gradove i županije, a njihovo financiranje strukturirano je kroz razne izvore prihoda. Glavni ciljevi financiranja uključuju pokrivanje troškova osnovnih usluga, podržavanje lokalnih razvojnih inicijativa i smanjenje regionalnih razlika.

Porez na dohodak predstavlja najvažniji izvor prihoda za lokalne i regionalne jedinice u Hrvatskoj. Prema zakonskim odredbama, 74% prihoda od poreza na dohodak ide općinama i gradovima, 20% županijama, dok se 6% koristi za financiranje decentraliziranih funkcija poput školstva, zdravstva i socijalne skrbi. Porez na promet nekretninama također je značajan izvor prihoda za lokalne jedinice na području gdje se nekretnina nalazi. Komunalna naknada, naknade za korištenje javnih površina te naknade za dozvole i licence doprinose prihodima lokalnih jedinica. Ove naknade omogućuju financiranje komunalnih usluga poput odvoza otpada i održavanja javnih površina. Prihodi od najamnina imovine u vlasništvu lokalne jedinice te prihodi od prodaje imovine također čine značajan dio prihoda. Ovi prihodi koriste se za održavanje i unapređenje lokalne infrastrukture. Prenesene prihode čine zajednički porezi te donacije i subvencije. Zajednički porezi predstavljaju transfere dijeljenih poreza između središnje države i lokalnih jedinica uključuju poreze poput PDV-a. Ovi transferi osiguravaju

ravnomjerniju raspodjelu financijskih sredstava između bogatijih i siromašnijih jedinica. Tekuće dotacije za specifične funkcije poput obrazovanja, zdravstva i socijalne skrbi te kapitalne dotacije za infrastrukturne projekte predstavljaju ključne izvore financiranja lokalnih jedinica. Ovi transferi omogućuju lokalnim vlastima da pružaju osnovne usluge svojim građanima.

Financiranje lokalnih jedinica suočava se s brojnim izazovima, uključujući ovisnost o središnjim transferima, neujednačenost prihoda među jedinicama te ograničenu fiskalnu autonomiju. Na primjer, u Hrvatskoj, postoji značajna razlika u fiskalnom kapacitetu između bogatijih i siromašnijih jedinica lokalne samouprave, što rezultira različitom kvalitetom i dostupnošću javnih usluga naglašava Josipović (2023). Ovaj problem dodatno pogoršava nedostatak adekvatnih mehanizama za fiskalno izravnane koje bi osigurali ravnomjerniju raspodjelu resursa. Također, ograničena fiskalna autonomija lokalnih jedinica znači da one često ovise o transferima iz središnjeg proračuna, što smanjuje njihovu sposobnost da samostalno planiraju i financiraju lokalne razvojne projekte.

Zakonodavni okvir predviđa mjere za povećanje transparentnosti, no prema autoru u praksi često dolazi do nepravilnosti i nedovoljno jasne raspodjele proračunskih sredstava. Nedovoljna transparentnost može rezultirati gubitkom povjerenja građana u lokalne vlasti i smanjenjem njihove spremnosti za plaćanje lokalnih poreza i pristojbi. Osim toga, nedovoljna stručnost i kapacitet lokalnih administracija u planiranju i izvršavanju proračuna često dovode do neučinkovitog trošenja sredstava i nedovoljno kvalitetnih javnih usluga. Sve ove izazove dodatno otežava nedostatak sustavne podrške i koordinacije od strane središnje države, što stvara prepreke za ostvarenje učinkovitog i održivog sustava lokalne samouprave.

Prema Koprić (2018) u Hrvatskoj se provode različiti primjeri participativnog budžetiranja i uključivanja građana u proces donošenja odluka o proračunskoj potrošnji. Gradovi poput Karlovca, Malog Lošinja, Pazina i Pule provode inicijative koje omogućuju građanima sudjelovanje u odlučivanju o prioritetima proračunske potrošnje. Ovi primjeri pokazuju kako sudjelovanje građana može donijeti brojne dobrobiti za zajednicu, uključujući preciznije određivanje prioriteta, pravedniju raspodjelu sredstava, smanjenje prostora za korupciju te povećanje povjerenja između građana i lokalnih vlasti. Participativno budžetiranje također može doprinijeti boljoj edukaciji građana o procesima lokalne uprave i potaknuti ih na aktivnije sudjelovanje u zajednici. Unatoč pozitivnim primjerima, opće stanje lokalne demokracije u Hrvatskoj i dalje je ograničeno. Hrvatska se, prema ključnim obilježjima, svrstava među

europske zemlje s iznimno ograničenom lokalnom demokracijom. Problemi kao što su velika teritorijalna fragmentacija, nefunkcionalna fiskalna decentralizacija te koncentracija javne vlasti i resursa u središnjoj državi, predstavljaju ozbiljne prepreke za razvoj lokalne samouprave. Primjeri iz prakse pokazuju da, iako postoje inicijative za unapređenje sudjelovanja građana, sustav lokalne samouprave još uvijek nije dovoljno razvijen da bi omogućio punu autonomiju i učinkovitost lokalnih vlasti. Središnja vlast zadržava značajnu kontrolu nad financijskim resursima, što dodatno otežava napore za decentralizaciju i jačanje lokalne samouprave.

Unatoč postojanju pozitivnih primjera participativnog budžetiranja i naporima za uključivanje građana u procese donošenja odluka, sustav lokalne samouprave u Hrvatskoj još uvijek se suočava s ozbiljnim izazovima. Ograničena fiskalna decentralizacija, velika teritorijalna fragmentacija i koncentracija vlasti i resursa u središnjoj državi otežavaju jačanje lokalnih zajednica. Da bi se postigla stvarna autonomija i učinkovitost lokalnih vlasti, nužno je provesti daljnje reforme koje će osigurati bolju raspodjelu financijskih sredstava, veću fiskalnu autonomiju i transparentnost. Samo kroz koordiniran i sustavan pristup, uz podršku središnje države, lokalne vlasti mogu ostvariti svoj puni potencijal u poboljšanju kvalitete života građana i održivom razvoju zajednica.

### **7.3 Fiskalno izravnanje i uloga u fiskalnom federalizmu**

Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj suočava se s brojnim izazovima, među kojima su nedovoljno jasni kriteriji dodjele državnih dotacija i komplicirani sustav dijeljenja poreza. Fiskalno izravnanje, koje bi trebalo smanjiti regionalne fiskalne nejednakosti prema Bajo i Bronić (2004), često nije učinkovito zbog slabo definiranih fiskalnih kapaciteta lokalnih jedinica. U razdoblju od 1994. do 2001. godine, sustav financiranja lokalnih jedinica bio je izrazito centraliziran, s ograničenom autonomijom lokalnih jedinica u prikupljanju prihoda i raspodjeli rashoda. Od 2001. godine, decentralizacija je dovela do povećanja udjela rashoda lokalnih jedinica u BDP-u s 6,2% na 7,5% do 2003. godine. Lokalnim jedinicama nedostaje potpuna autonomija u utvrđivanju osnovica i stopa poreznih prihoda, pri čemu su mnogi porezni prihodi još uvijek pod kontrolom središnje države. Korištenje sredstava dobivenih decentralizacijom često je neučinkovito zbog nejasnih kriterija i nedostatka koordinacije između ministarstava. Sustav fiskalnog izravnanja temelji se na dijeljenju prihoda i dodjeli

dotacija, ali nedostatak kvalitetnih fiskalnih analiza i procjena dodatno komplicira proces. Fiskalne nejednakosti među regijama također su značajne, s razlikama u prihodima i rashodima lokalnih jedinica koje središnja država ne uzima dovoljno u obzir pri dodjeli dotacija. Osim toga, model dijeljenja prihoda od poreza često ne uzima u obzir stvarne fiskalne kapacitete lokalnih jedinica, što dovodi do neujednačene raspodjele sredstava i zadržavanja privilegiranih statusa određenih jedinica bez stvarne potrebe.

Unatoč pokušajima decentralizacije, fiskalna autonomija lokalnih jedinica u Hrvatskoj i dalje se suočava s brojnim izazovima. Ovi izazovi nisu samo rezultat povijesnog razvoja, već i složenih kriterija i nejasnih pravila u financijskim politikama koje reguliraju dijeljenje prihoda i raspodjelu dotacija. U Hrvatskoj, model fiskalnog izravnjanja suočava se s izazovima u postizanju učinkovitog ublažavanja fiskalnih nejednakosti među lokalnim jedinicama. Unatoč nastojanjima Vlade i Ministarstva financija da dijeljenjem prihoda, dodjelom tekućih dotacija i povratom poreza na dohodak smanje fiskalne nejednakosti, rezultati pokazuju da postojeći model često ne ispunjava tu svrhu, navode Bajo i Bronić (2007). Nedostatak detaljnih analiza fiskalnih i gospodarskih nejednakosti lokalnih jedinica dodatno otežava usmjeravanje financijskih potpora na prave ciljeve. Od stjecanja neovisnosti, Hrvatska nije razvila kvalitetan model fiskalnog izravnjanja koji bi adekvatno adresirao razlike u fiskalnim kapacitetima lokalnih jedinica. Vlada i Ministarstvo financija kao glavni instrument ublažavanja fiskalnih nejednakosti koriste dijeljenje poreza i povrat poreza na dohodak, dok se rjeđe oslanjaju na dodjelu dotacija iz središnjeg državnog proračuna. Ovakav pristup često ne uzima u obzir stvarne fiskalne kapacitete lokalnih jedinica, što može rezultirati dodatnim povećanjem fiskalnih nejednakosti. Regionalne razlike među lokalnim jedinicama su značajne, a model fiskalnog izravnjanja nije utemeljen na realnim procjenama fiskalnih kapaciteta. Također, nedostatak koordinacije između ministarstava prilikom definiranja minimalnih financijskih standarda doprinosi neučinkovitosti dodjele dotacija. Fiskalna decentralizacija koja je započela 2001. godine povećala je autonomiju lokalnih jedinica, ali su sustavni problemi u procjeni i dodjeli financijskih sredstava ostali prisutni.

Iako su poduzeti određeni koraci prema fiskalnoj decentralizaciji, trenutačni model fiskalnog izravnjanja još uvijek ne uspijeva učinkovito smanjiti fiskalne nejednakosti. Naročito su prisutni problemi u procjeni stvarnih fiskalnih kapaciteta lokalnih jedinica, što dodatno otežava usmjeravanje financijskih potpora. Fiskalno izravnjanje u Hrvatskoj ima značajnu ulogu u osiguravanju ravnomjerne raspodjele financijskih sredstava među lokalnim jedinicama, čime se nastoji smanjiti fiskalna nejednakost i omogućiti svim građanima pristup usporedivim

javnim uslugama, objašnjavaju Bajo i Primorac (2017). Prema prijedlogu Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iz 2017. godine, sustav financiranja lokalnih jedinica mijenjao se 18 puta od 1993. godine, što je značajno otežalo dugoročno financijsko planiranje. Novi prijedlog zakona zapažen je zbog modela fiskalnog izravnjanja koji se temelji na ekonomski opravdanim kriterijima, umjesto prijašnjih zemljopisnih karakteristika kao što su područja posebne državne skrbi (PPDS) i brdsko-planinska područja (BPP). Od 2010. godine, zamjenom tih kriterija izračunom indeksa razvijenosti, postignuti su pozitivni pomaci jer su kriteriji dodjele pomoći postali ekonomski opravdani. Ipak, kriteriji fiskalnog izravnjanja još uvijek ne počivaju isključivo na fiskalnim kapacitetima i potrebama lokalnih jedinica, već na ekonomskim pokazateljima primjenjivijim za provođenje politike ujednačenog gospodarskog razvoja. Sustav raspodjele prihoda od poreza na dohodak pojednostavljen je, pri čemu cijeli prihod od poreza na dohodak prepušta lokalnim jedinicama. Udjeli u raspodjeli su: 60% za općine odnosno gradove, 17% za županije, 6% za decentralizirane funkcije i 17% za fiskalno izravnjanje. Novi sustav je usmjeren na izravnjanje financijskog potencijala lokalnih jedinica, čime se nastoji eliminirati štetne učinke poput smanjene porezne konkurencije i poreznog napora. Unatoč pozitivnim pomacima u fiskalnoj decentralizaciji, Hrvatska se i dalje suočava s brojnim izazovima u postizanju učinkovitijeg i pravednijeg sustava financiranja lokalnih jedinica. Iako je zamjena prijašnjih kriterija ekonomski opravdanim modelima fiskalnog izravnjanja korak naprijed, potrebna je daljnja reforma kako bi se osigurala veća fiskalna autonomija i ravnomjernija raspodjela resursa među lokalnim jedinicama. Ključ za uspjeh leži u detaljnijim fiskalnim analizama i transparentnijem sustavu raspodjele, koji će omogućiti lokalnim vlastima ne samo financiranje osnovnih javnih usluga, već i dugoročan razvoj svojih zajednica. Da bi se postigao cilj učinkovitog izravnjanja fiskalnih nejednakosti, neophodna je jača koordinacija između ministarstava, veća transparentnost u dodjeli dotacija te bolje razumijevanje stvarnih potreba lokalnih jedinica. Samo kroz sveobuhvatan pristup koji uključuje reformu fiskalnih politika i jačanje kapaciteta lokalne samouprave, Hrvatska može ostvariti potpuno funkcionalan sustav fiskalne decentralizacije koji će pridonijeti održivom gospodarskom razvoju na svim razinama.

## 7.4 Zaduživanje lokalnih jedinica: mogućnosti i ograničenja

Kotarščak (2020) objašnjava da se zaduživanje lokalnih jedinica u Hrvatskoj koristi se kao ključan instrument za financiranje kapitalnih projekata i ulaganja koja nisu izvediva iz redovitih proračunskih sredstava. Na primjer, grad Zagreb se zadužuje putem kredita kako bi financirao izgradnju infrastrukture poput cesta, mostova i javnih zgrada. S druge strane, manji gradovi poput Šibenika koriste kratkoročne zajmove za premošćivanje proračunskih deficita tijekom godine kada priljev prihoda odstupa od planirane dinamike. Dugoročno zaduživanje je dominantan oblik zbog potrebe za značajnim financijskim sredstvima potrebnim za velike investicije koje bi inače trajale predugo ili bile nemoguće iz redovitih prihoda.

Jozić (2022) objašnjava kako se zaduživanje lokalnih jedinica u Hrvatskoj dijeli se na kratkoročno i dugoročno, a oba oblika podliježu strogim zakonskim okvirima kako bi se očuvala makroekonomska stabilnost države. Kratkoročno zaduživanje, koje traje do 12 mjeseci, koristi se isključivo za smanjivanje jaza između priljeva sredstava i dospjeća obveza, i ne može se reprogramirati nakon isteka roka niti se može koristiti za otplatu postojećih kratkoročnih obveza. Za realizaciju kratkoročnog zaduženja potrebna je suglasnost predstavničkog tijela lokalne ili regionalne jedinice, odnosno Općinskog i Gradskog vijeća te Županijske skupštine. S druge strane, dugoročno zaduživanje koristi se za financiranje kapitalnih projekata koje lokalne jedinice ne mogu pokriti iz svojih tekućih proračunskih prihoda. Stabilnije lokalne jedinice, uglavnom veći gradovi, zadužuju se putem kredita ili izdavanjem municipalnih obveznica. Dugoročno zaduživanje lokalnih jedinica definirano je Zakonom o proračunu, Pravilnikom o postupku dugoročnog zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Dugoročna zaduženja su ograničena na iznos do 20% ostvarenih prihoda iz prethodne godine, dok ukupne godišnje obveze po zaduženju ne smiju prelaziti 3% prihoda poslovanja svih jedinica.

Međutim, zakon omogućava izuzeća za projekte sufinancirane iz fondova Europske unije te za investicije iz područja energetske učinkovitosti, s ciljem poticanja korištenja bespovratnih sredstava i smanjenja troškova. Prema autoru lokalne jedinice dužne su objavljivati financijske planove i izvješća kako bi se osigurala transparentnost. Grad Zagreb zauzima poseban položaj u okviru zaduživanja, budući da je od 2014. do 2018. povećao dug za 367 milijuna kuna, što čini više od polovice zaduženja svih gradova u Hrvatskoj, dok su ostali veliki gradovi smanjili svoje obveze. Ova razlika ukazuje na značajan financijski teret koji zaduživanje može



predstavljati za pojedine lokalne jedinice, posebno u uvjetima nedovoljno razvijenih fiskalnih kapaciteta i ograničenih mogućnosti za daljnje zaduživanje.

Ovakav sustav, iako omogućuje financiranje ključnih kapitalnih projekata, zahtijeva pažljivu kontrolu kako bi se spriječilo prekomjerno zaduživanje koje bi moglo ugroziti financijsku stabilnost lokalnih jedinica, ali i države u cjelini.

Zaduživanje lokalnih jedinica u Hrvatskoj karakterizira niz ograničenja i izazova koji odražavaju širu problematiku fiskalne autonomije i decentralizacije ističe Koprić (2018). Unatoč postojanju zakonskih ograničenja, lokalne jedinice su često prisiljene zaduživati se kako bi zadovoljile svoje financijske potrebe, uključujući izdavanje municipalnih obveznica i uzimanje komercijalnih kredita. Tijekom razdoblja od 2008. do 2013., lokalne jedinice su se gotovo kontinuirano zaduživale, prelazeći često postavljena ograničenja, što je dovelo do ukupnog duga od 10,34 milijardi kuna do 2013. godine, pri čemu je preko 60% duga otpalo na Grad Zagreb. Ovaj trend zaduživanja ukazuje na slab fiskalni kapacitet većine jedinica, koje ostvaruju tek 19,5% svojih prihoda iz vlastitih izvora, što ih svrstava među lokalne jedinice s ograničenom financijskom samostalnošću. Kako bi se financirali troškovi investiranja, lokalne jedinice moraju imati pristup nacionalnom tržištu kapitala, a sve veći značaj imaju i sredstva dobivena iz fondova EU-a, iako je njihovo korištenje još uvijek relativno skromno u usporedbi s potrebama. Problem dodatno komplicira nejednaka ekonomska snaga županija i njihov financijski kapacitet, što dovodi do rastućih nejednakosti unutar zemlje. Zaduzivanje se stoga nameće kao nužan, ali nedovoljan instrument za održavanje i razvoj lokalnih zajednica u Hrvatskoj.

Zaduživanje lokalnih jedinica u Hrvatskoj, iako ključan instrument za financiranje velikih kapitalnih projekata, pokazuje ograničenja u pogledu fiskalne autonomije i održivosti. Unatoč zakonskim okvirima koji reguliraju kratkoročno i dugoročno zaduživanje, lokalne jedinice često se suočavaju s izazovima u planiranju svojih financija zbog nedovoljnih vlastitih prihoda i ovisnosti o vanjskim izvorima financiranja. Posebno se ističu nejednakosti među gradovima i županijama, koje otežavaju ravnomjeren razvoj. Kako bi se osigurao održivi rast i financijska stabilnost, nužno je dodatno ojačati fiskalni kapacitet lokalnih jedinica kroz veće korištenje EU fondova, poboljšanje poreznih politika te jačanje transparentnosti i odgovornosti u upravljanju dugom. Ovi koraci omogućili bi dugoročnu financijsku stabilnost i ravnomjerniji razvoj lokalnih zajednica u Hrvatskoj.

## 7.5 Komunalno gospodarstvo i uloga lokalnih trgovačkih društava

„Komunalno gospodarstvo cjelovit je sustav obavljanja komunalnih djelatnosti, građenja i održavanja komunalne infrastrukture te održavanja komunalnog reda na području općina, gradova i Grada Zagreba. Načela komunalnog gospodarstva, obavljanje i financiranje komunalnih djelatnosti, građenje i održavanje komunalne infrastrukture, plaćanje komunalnog doprinosa i komunalne naknade, održavanje komunalnog reda i druga pitanja važna za komunalno gospodarstvo uređena su u Zakonu o komunalnom gospodarstvu.“ (Ministarstvo prostornoga uređenja graditeljstva i državne imovine, n.d.)

Komunalno gospodarstvo prema Zrilić (2023) predstavlja vitalan sektor unutar lokalnih zajednica, čiji je primarni cilj pružanje raznovrsnih usluga neophodnih za svakodnevni život građana i rad gospodarskih subjekata. Komunalne djelatnosti uključuju opskrbu pitkom vodom, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, prijevoz putnika u javnom prometu, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, održavanje javnih površina i cesta koje nisu kategorizirane, održavanje maloprodajnih tržnica, groblja i krematorija, obavljanje dimnjačarskih poslova i javnu rasvjetu. Ove usluge su ključne za osiguravanje osnovnih životnih uvjeta i održavanje standarda života unutar lokalnih zajednica.

Nadalje, autor navodi da se komunalno gospodarstvo temelji na nizu načela koja osiguravaju kvalitetu i održivost usluga koje se pružaju građanima. Ključna načela uključuju zaštitu javnog interesa, solidarnost, univerzalnost i jednakost pristupa, ekonomski i učinkoviti način pružanja usluga, te zaštitu korisnika i okoliša. Ove vrijednosti su zakonski regulirane kroz niz propisa, uključujući Zakon o komunalnom gospodarstvu, koji definira obavljanje i financiranje komunalnih djelatnosti, građenje i održavanje komunalne infrastrukture, te održavanje komunalnog reda. Pridržavanje ovih načela omogućava lokalnim zajednicama da osiguraju kontinuiranu, kvalitetnu i sigurnu isporuku komunalnih usluga, što je od vitalnog značaja za svakodnevni život građana.

Prema Šimović i Rogić Lugarić (2012) financiranje komunalnog gospodarstva u Hrvatskoj temelji se na različitim izvorima, uključujući komunalne naknade, cijene komunalnih usluga, proračunske prihode jedinica lokalne samouprave i druge specifične izvore financiranja. Komunalne naknade su obvezni doprinosi koje plaćaju vlasnici nekretnina za korištenje komunalnih usluga, a koriste se za pokrivanje troškova održavanja i razvoja komunalne infrastrukture. Primjerice, cijene usluga kao što su opskrba vodom ili odvoz otpada određuju

se tako da pokrivaju stvarne troškove pružanja tih usluga. Pored toga, jedinice lokalne samouprave mogu koristiti i druge nefiskalne instrumente financiranja, poput municipalnih obveznica i javno-privatnih partnerstava, kako bi osigurale dodatna sredstva za razvoj komunalne infrastrukture.

Prema Bajo i Primorac (2015), lokalna trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave imaju ključnu ulogu u pružanju javnih usluga i upravljanju lokalnim resursima, ali njihova učinkovitost u ostvarivanju poslovnih ciljeva i svrhe osnivanja značajno varira. Prema izvješću Državnog ureda za reviziju (DUR), koje je obuhvatilo 92 društva u 20 županija, većina tih društava nije postigla zadovoljavajuće rezultate. Jedan od glavnih problema je nedostatak jasnih poslovnih ciljeva i strategija, kao i izostanak strateških planova i godišnjih programa rada, što otežava praćenje i ocjenu njihovog rada. Poseban izazov predstavlja financijska ovisnost tih društava o potporama iz lokalnih proračuna, koja je u razdoblju od 2010. do 2012. činila oko 23,2% njihovih ukupnih prihoda. Samo 14 od 92 društva uspjelo je poslovati bez potpora, što ukazuje na nedovoljnu financijsku autonomiju i rizik za stabilnost lokalnih proračuna.

Revizija je također otkrila brojne nepravilnosti u financijskom poslovanju društava, poput nepravilnog iskazivanja potpora, amortizacije i nenaplaćenih potraživanja navode autori. Ove nepravilnosti ukazuju na potrebu za restrukturiranjem i potencijalnom privatizacijom nekih društava, kao i boljom financijskom kontrolom i transparentnošću. Prema preporukama revizije, neka društva bi se mogla integrirati u lokalne proračune, dok bi druga zadržala status trgovačkih društava, ali uz poboljšane mehanizme upravljanja i financijskog nadzora. Sveobuhvatna analiza i reforma sustava lokalnih trgovačkih društava nužni su za osiguravanje njihove dugoročne učinkovitosti i održivosti, uz smanjenje ovisnosti o proračunskim potporama i diversifikaciju izvora prihoda.

Prema analizi financijskih izvješća, mnoge jedinice lokalne samouprave suočavaju se s problemima likvidnosti i visokim razinama zaduženosti ističu Bajo i Primorac (2010). U 2008. i 2009. godini ukupni prihodi i rashodi ovih društava iznosili su oko 9,5 milijardi kuna, ali su mnoge jedinice poslovale s gubicima. Na primjer, Zagrebački holding ostvario je minimalnu dobit, dok su ostala društva bilježila manjak. Visoke obveze prema dobavljačima i bankama dodatno opterećuju financijsko poslovanje ovih društava, što može rezultirati povećanjem cijena javnih usluga kako bi se pokrili financijski gubici.

Komunalno gospodarstvo i lokalna trgovačka društva suočavaju se s ozbiljnim izazovima u upravljanju, financijskoj stabilnosti i učinkovitosti. Zbog ovisnosti o proračunskim potporama i nepravilnostima u poslovanju, potrebne su reforme koje bi osigurale dugoročnu održivost i autonomiju ovih društava. Povećanje transparentnosti, bolje planiranje i upravljanje te diversifikacija izvora financiranja ključni su za održavanje stabilnosti i kvalitete komunalnih usluga u budućnosti.

## **8. Usporedba sa standardima i praksom EU**

Lokalna samouprava igra ključnu ulogu u pružanju usluga građanima, no modeli upravljanja značajno se razlikuju između različitih zemalja. Usporedba praksi između Hrvatske, Europske unije i Sjedinjenih Američkih Država otkriva zanimljive razlike u strukturi, autonomiji i financiranju lokalnih vlasti. Iako Hrvatska dijeli sličnosti s europskim sustavima lokalne samouprave, poput višeslojne organizacije i određenog stupnja decentralizacije, postoje i značajne razlike u stupnju autonomije i financijske neovisnosti lokalnih vlasti. S druge strane, američki sustav lokalne samouprave nudi visok stupanj fleksibilnosti i neovisnosti lokalnim jedinicama, koje upravljaju širokim spektrom javnih usluga, često putem participativnih modela i javno-privatnih partnerstava.

U Europskoj uniji, decentralizacija i autonomija lokalnih vlasti variraju od zemlje do zemlje. Primjeri poput Švedske i Danske ističu visoku razinu participacije građana u donošenju lokalnih odluka te snažnu decentralizaciju, dok zemlje poput Hrvatske još uvijek ovise o centraliziranom sustavu i transferima iz državnog proračuna. Sjedinjene Američke Države, pak, koriste drugačiji pristup, gdje lokalne vlasti imaju značajnu kontrolu nad financijskim resursima, a porez na imovinu predstavlja ključni izvor prihoda koji omogućuje veću financijsku autonomiju.

Usporedba ovih praksi omogućava dublje razumijevanje prednosti i izazova koje različiti sustavi lokalne samouprave donose. Analizirajući iskustva iz SAD-a i naprednih europskih zemalja, Hrvatska može izvući korisne lekcije za poboljšanje vlastitog sustava, uključujući jačanje financijske autonomije, promoviranje participativnog upravljanja i korištenje javno-privatnih partnerstava za unapređenje infrastrukture i usluga.

### **8.1 Usporedba i izazovi usklađivanja lokalnih praksi u Hrvatskoj s europskim standardima i praksom**

Lokalna samouprava u Hrvatskoj temelji se na decentraliziranom modelu upravljanja, koji uključuje 127 gradova, grad Zagreb, 20 županija i 428 općina navodi Jozić (2022). Ova struktura omogućava lokalnim jedinicama da autonomno upravljaju svojim poslovima unutar okvira definiranog nacionalnim zakonodavstvom. Financiranje lokalnih jedinica u Hrvatskoj

osigurava se kroz raznolike izvore prihoda, što uključuje lokalne poreze, naknade, pristojbe, transfere iz državnog proračuna te sredstva iz fondova Europske unije. Porezi, kao što su porez na dohodak i porez na nekretnine čine značajan dio prihoda lokalnih jedinica, omogućujući im financijsku autonomiju i fleksibilnost u planiranju proračuna.

Lokalne vlasti imaju mogućnost prikupljanja naknada za pružene usluge (npr. odvoz otpada, vodne usluge) te korištenja sredstava iz EU fondova za financiranje kapitalnih projekata. Unatoč ovim izvorima, mnoge lokalne jedinice i dalje ovise o transferima iz državnog proračuna, što može ograničiti njihovu financijsku autonomiju i sposobnost dugoročnog planiranja. Zaduživanje je također opcija, no podložno je strogim pravilima i ograničenjima kako bi se osigurala fiskalna odgovornost.

Primjer lokalne prakse na području grada Osijeka opskrbu pitkom vodom provodi tvrtka Vodovod-Osijek d.o.o. Ova tvrtka objašnjava Jozić (2018) upravlja složenim sustavom vodoopskrbe i odvodnje, osiguravajući da svi stanovnici grada imaju pristup čistoj vodi te efikasnu odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda. Skupljanje i odvoz komunalnog otpada povjereni su tvrtki Unikom d.o.o., koja također upravlja održavanjem čistoće javnih površina i zelenih površina. Prijevoz putnika u javnom prometu još je jedna značajna komponenta komunalnog gospodarstva u Osijeku. Grad posjeduje razvijenu mrežu autobusnih i tramvajskih linija koje upravlja Gradski prijevoz putnika d.o.o. Ova tvrtka osigurava redovite i pouzdane usluge prijevoza za sve građane, čime se smanjuje prometna zagušenost i poboljšava kvaliteta života. Održavanje groblja i krematorija povjereno je tvrtki Ukop d.o.o., koja pruža sve potrebne pogrebne usluge i održava grobna mjesta. Sve ove djelatnosti financiraju se iz različitih izvora, uključujući cijene komunalnih usluga, komunalne naknade i proračun grada, čime se osigurava stabilno i održivo financiranje komunalnih usluga u Osijeku.

Prema Oplotnik (2013), države poput Švedske i Danske poznate su po transparentnom i participativnom pristupu upravljanju, gdje su građani ne samo promatrači nego i aktivni sudionici u procesu donošenja odluka putem participativnog budžetiranja i raznih oblika javnog savjetovanja. Ovaj model upravljanja, koji stavlja naglasak na uključivanje građana, pridonosi većoj odgovornosti vlasti i boljoj usklađenosti s potrebama zajednice. Danska, uz participativne mehanizme, dodatno prednjači u implementaciji sveobuhvatnog sustava digitalizacije javnih usluga, čime se značajno povećava učinkovitost i pristupačnost lokalne uprave, omogućavajući građanima lakši pristup informacijama i uslugama bez obzira na njihovu lokaciju. S druge strane, zemlje s više razina vlasti, kao što su Njemačka i Španjolska, uspješno raspoređuju

javne financije tako da velik dio njih odlazi lokalnim vlastima. Time se osigurava da te vlasti imaju dovoljno resursa za zadovoljenje specifičnih potreba svojih zajednica, što omogućuje prilagođene politike i brže reagiranje na lokalne izazove. Ovaj sustav potiče decentralizaciju i odgovornost na nižim razinama vlasti, čime se povećava kvaliteta usluga i upravljanja na lokalnoj razini. Nasuprot tome, zemlje s manje razina vlasti, kao što je Hrvatska, često se suočavaju s ograničenim financijskim resursima na lokalnoj razini, što može smanjiti učinkovitost pružanja osnovnih javnih usluga i dovesti do nedovoljne ispunjenosti potreba građana.

Međutim, veći broj razina vlasti ne mora nužno biti jedini faktor koji omogućuje decentralizaciju i učinkovito upravljanje. Zemlje s manje razina vlasti mogu ostvariti visoku razinu decentralizacije ako osiguraju dovoljna sredstva i autonomiju lokalnim vlastima. Na primjer, iako Danska ima manji broj administrativnih razina, njezina je visoka razina digitalizacije i učinkovitog upravljanja omogućila decentralizaciju bez smanjenja učinkovitosti. Ovi primjeri jasno pokazuju kako različiti modeli upravljanja mogu poboljšati kvalitetu pružanja javnih usluga, pri čemu je ključan čimbenik kombinacija participativnosti, financijske decentralizacije i inovacija poput digitalizacije.

Uloga privatnog sektora u pružanju lokalnih usluga u Hrvatskoj postupno raste smatraju Koprić i dr. (2016), iako javni sektor i dalje dominira u mnogim područjima. Unatoč privatizaciji u određenim sektorima, lokalne usluge još uvijek su uglavnom pod kontrolom javnog sektora. Da bi se omogućila učinkovitija suradnja između javnog i privatnog sektora te poboljšala kvaliteta usluga za građane, nužno je ojačati kapacitete lokalnih jedinica. Jačanjem administrativnih i financijskih resursa, lokalne vlasti mogu bolje iskoristiti potencijal javno-privatnih partnerstava, što bi moglo dovesti do veće učinkovitosti i održivosti u pružanju usluga.

Međutim, hrvatska lokalna samouprava suočava se s mnogim izazovima, osobito kada je riječ o usklađivanju s europskim standardima. Koprić i dr. (2016) ističu da su glavni problemi visoka razina centralizacije i nedostatak financijske autonomije lokalnih jedinica. U mnogim europskim zemljama lokalne vlasti imaju značajnu autonomiju, što im omogućuje da bolje odgovore na specifične potrebe svojih zajednica. Nasuprot tome, hrvatske lokalne vlasti često su ograničene zbog centraliziranog sustava upravljanja, što im otežava rješavanje lokalnih problema na učinkovit način.

Osim toga, fragmentirana teritorijalna organizacija, nedovoljni administrativni kapaciteti i ograničeni pristup financijskim sredstvima također doprinose sporijem prilagođavanju europskim standardima i otežavaju pristup fondovima Europske unije. Ovi izazovi dodatno su pogoršani problemima s transparentnošću i prisutnošću korupcije, što narušava povjerenje građana i smanjuje učinkovitost lokalnih vlasti.

Kako bi se prevladali ovi izazovi, potrebno je provesti opsežne reforme koje će omogućiti jačanje kapaciteta lokalnih jedinica, povećanje njihove financijske autonomije i poticanje transparentnosti. Edukacija lokalnih vlasti, kao i veća financijska podrška, mogu igrati ključnu ulogu u poboljšanju sposobnosti lokalnih vlasti da samostalno i učinkovito odgovaraju na potrebe svojih zajednica, te da se bolje prilagode europskim standardima. Na taj način bi lokalna samouprava u Hrvatskoj postala sposobnija u ostvarivanju svojih funkcija i pružanju kvalitetnijih usluga građanima.

Prema Europskom odboru regija (2020) proces decentralizacije u Hrvatskoj započeo je 2001. godine, ali još uvijek nije dostigao razinu potrebnu za potpuno usklađivanje s europskim standardima. Iako su određene funkcije prenesene s nacionalne na lokalnu razinu, uključujući obrazovanje i zdravstvenu skrb, lokalne vlasti još uvijek imaju ograničene ovlasti u određivanju poreza i upravljanju financijama. Ovaj ograničeni fiskalni kapacitet sprječava lokalne vlasti da u potpunosti preuzmu odgovornost za lokalne razvojne projekte. Usporedba s europskim praksama pokazuje da je potrebno dodatno jačanje lokalnih kapaciteta za fiskalno upravljanje kako bi se postigla bolja usklađenost.

Hrvatska je poduzela korake za usklađivanje svojih lokalnih praksi s europskim standardima kroz različite reforme i inicijative. Jedan od ključnih aspekata tih reformi je povećanje transparentnosti i odgovornosti lokalnih vlasti. Uvođenje mehanizama transparentnosti, kao što su javne konzultacije i objavljivanje lokalnih proračuna, važan je korak prema usklađivanju s europskim standardima. Primjena europskih standarda u praksi uključuje i bolju suradnju između različitih razina vlasti te jačanje kapaciteta lokalnih službenika za učinkovito provođenje politika. Unatoč postignutom napretku, postoji potreba za daljnjim ulaganjima u edukaciju i infrastrukturu na lokalnoj razini kako bi se postigla potpuna usklađenost s europskim normama.

Prema OECD (2022) lokalne vlasti u Hrvatskoj još uvijek nemaju dovoljno resursa za potpuno usklađivanje s europskim standardima, posebno u ruralnim područjima. Ova neravnoteža



između urbanih i ruralnih područja dodatno naglašava potrebu za boljom raspodjelom resursa i kapaciteta. Europske prakse naglašavaju važnost uravnoteženog regionalnog razvoja, a Hrvatska se mora fokusirati na smanjenje regionalnih razlika kako bi postigla bolju usklađenost s europskim standardima. Osim toga, potrebno je osigurati dodatnu podršku za jačanje lokalnih vlasti u ruralnim područjima kako bi se postigla veća razina ravnopravnosti i učinkovitosti. Jačanje administrativnih kapaciteta na lokalnoj razini ključno je za postizanje europskih standarda. To uključuje kontinuiranu edukaciju lokalnih službenika i unapređenje njihovih vještina kako bi mogli učinkovito provoditi europske politike. Unatoč napretku, hrvatske lokalne vlasti još uvijek trebaju značajnu podršku u razvijanju svojih kapaciteta za upravljanje, što će im omogućiti da bolje odgovore na potrebe svojih zajednica i usklade se s europskim praksama. Ovo uključuje i ulaganja u tehnologiju i infrastrukturu koja će podržati učinkovito upravljanje na lokalnoj razini.

Usporedba europskih praksi s hrvatskim modelom lokalne samouprave jasno ukazuje na značajne izazove s kojima se Hrvatska suočava u procesu usklađivanja s europskim standardima. Visoka razina centralizacije, ograničena financijska autonomija, fragmentirana teritorijalna organizacija i nedostatni administrativni kapaciteti, osobito u ruralnim područjima, otežavaju učinkovito funkcioniranje lokalnih vlasti i njihovu prilagodbu modernim europskim normama.

Primjeri naprednih europskih zemalja poput Švedske i Danske pokazuju da decentralizacija, financijska autonomija i participacija građana mogu značajno doprinijeti kvaliteti lokalnog upravljanja i poboljšanju usluga za građane. Hrvatska, kako bi postigla bolju usklađenost s europskim praksama, mora provesti daljnje reforme koje će uključivati jačanje kapaciteta lokalnih vlasti, povećanje transparentnosti, unapređenje fiskalnih resursa i razvoj participativnih modela upravljanja.

Unatoč izazovima, napredak je moguć uz ustrajno ulaganje u edukaciju lokalnih službenika, povećanje pristupa EU fondovima, te poticanje transparentnosti i odgovornosti. Samo kroz sustavne reforme i kontinuirano prilagođavanje europskim standardima, Hrvatska može izgraditi lokalni sustav koji će uspješno odgovoriti na potrebe svojih građana i osigurati dugoročan održivi razvoj na lokalnoj razini.

## 8.2 Usporedba s praksom u SAD-u

Lokalna samouprava u Sjedinjenim Američkim Državama ima složenu i višerazinsku strukturu koja obuhvaća nekoliko razina vlasti: savezne države, okruge (counties), općine, gradove i specijalne okruge (special districts). Prema Britannica (n.d.), svaka od ovih razina vlasti ima jasno definirane nadležnosti i odgovornosti, koje su uspostavljene kroz Ustav SAD-a, zakone pojedinih saveznih država te lokalne propise. Ključnu ulogu u reguliranju i nadziranju lokalne samouprave imaju savezne države, koje određuju strukturu, ovlasti i funkcije lokalnih jedinica unutar svojih granica.

Okruzi u SAD-u tradicionalno upravljaju osnovnim javnim uslugama poput javne sigurnosti, zdravstva, socijalnih usluga, sudskih sustava i infrastrukture. Općine i gradovi odgovorni su za pružanje komunalnih usluga, lokalnog obrazovanja, javnog prometa i drugih usluga koje imaju direktan utjecaj na svakodnevni život građana. Osim toga, postoje specijalni okruzi, koji su uspostavljeni kako bi upravljali specifičnim uslugama, poput vatrogasne zaštite, vodoopskrbe, kanalizacije, javnog prijevoza i održavanja parkova. Ovi specijalni okruzi često imaju vlastite izvore prihoda i nadležnosti, što im omogućuje efikasno upravljanje područjem za koje su osnovani.

Financiranje lokalnih jedinica u SAD-u također je složen sustav koji se temelji na raznim izvorima prihoda. Prema Britannica (n.d.), ključni izvori financiranja uključuju lokalne poreze, poput poreza na imovinu i prodaju, zatim pristojbe, državne i savezne transfere te zaduživanje. Porez na imovinu predstavlja jedan od najvažnijih i najstabilnijih izvora prihoda za mnoge lokalne vlasti, osiguravajući im financijsku autonomiju i fleksibilnost u upravljanju lokalnim potrebama. Ova financijska struktura omogućuje lokalnim jedinicama visok stupanj prilagodljivosti u odgovaranju na specifične zahtjeve svojih zajednica, te im daje veću kontrolu nad upravljanjem resursima i pružanjem javnih usluga.

Ova kombinacija raznolikih razina vlasti i financijskih modela čini američku lokalnu samoupravu vrlo specifičnom, omogućujući fleksibilno, decentralizirano upravljanje koje može biti prilagođeno potrebama različitih zajednica, od urbanih središta do ruralnih područja.

Detaljna struktura i nadležnosti lokalne samouprave u SAD-u omogućavaju učinkovito upravljanje i prilagodbu lokalnim potrebama. Sustav je dizajniran da osigura balans između

autonomije lokalnih jedinica i nadzora državnih vlasti, čime se postiže efikasno pružanje javnih usluga i odgovornost prema građanima. Ova fleksibilnost i raznovrsnost čine američki sustav lokalne samouprave jedinstvenim i prilagodljivim, pružajući korisne primjere i smjernice za reforme lokalne samouprave u drugim zemljama, uključujući Hrvatsku.

Jedan od primjera dobre prakse iz Sjedinjenih Američkih Država (SAD) je sustav participativnog budžetiranja u New Yorku prema New York City Council (n.d.). U ovom modelu, građani imaju izravnu ulogu u odlučivanju o trošenju dijela lokalnog proračuna. Proces uključuje predlaganje projekata, rasprave o prioritetima i konačno glasanje o odabranim projektima. Ovaj pristup povećava transparentnost i odgovornost lokalne vlasti te poboljšava kvalitetu pruženih usluga. Građani tako dobivaju priliku aktivno sudjelovati u razvoju svoje zajednice, što jača povjerenje između građana i vlasti te osigurava da se resursi koriste na način koji najbolje odgovara potrebama zajednice.

Prema Gateway Arch (n.d.) Gateway Arch Nacionalni Park u St. Louisu je primjer uspješnog javno-privatnog partnerstva. Projekt obnove parka uključivao je suradnju između grada, države i privatnog sektora. Financiran kroz kombinaciju javnih sredstava i privatnih donacija, projekt je obnovio park, poboljšao muzejske sadržaje i povećao posjećenost, čime je potaknuo lokalnu ekonomiju. Ovaj projekt pokazuje kako javno-privatna partnerstva mogu unaprijediti infrastrukturu i kvalitetu života u zajednici.

U Chicagu, inicijativa za obnovu javne infrastrukture putem javno-privatnih partnerstava rezultirala je značajnim poboljšanjima u komunalnim uslugama i prometnoj infrastrukturi navodi City of Chicago (n.d.). Ova strategija uključivala je suradnju između gradskih vlasti i privatnih tvrtki, što je omogućilo brže i učinkovitije implementiranje projekata nego što bi to bilo moguće samo uz javno financiranje. Kao rezultat toga, Chicago je doživio modernizaciju svojih cestovnih mreža, poboljšanje javnog prijevoza, uključujući nadogradnju stanica i uvođenje novih autobusa, te unapređenje vodovodnih i kanalizacijskih sustava. Pored toga, partnerstva su omogućila i izgradnju novih javnih objekata, poput parkova i rekreacijskih centara, što je doprinijelo poboljšanju kvalitete života stanovnika. Uz sve ove infrastrukturne projekte, javno-privatna partnerstva su također stvorila nova radna mjesta i potaknula lokalno gospodarstvo, čineći Chicago uzorom za slične inicijative u drugim gradovima.

SAD i Hrvatsku karakteriziraju prisutnost višeslojnih sustava lokalne samouprave i uporabu lokalnih poreza kao izvora prihoda. Međutim, postoje značajne razlike u stupnju autonomije i decentralizacije. Dok lokalne vlasti u SAD-u imaju visoku razinu autonomije hrvatske jedinice

često ovise o transferima iz državnog proračuna, što ograničava njihovu sposobnost za samostalno donošenje odluka. U SAD-u postoji veći stupanj fleksibilnosti u upravljanju lokalnim resursima i provedbi politika prilagođenih lokalnim potrebama, dok su hrvatske lokalne vlasti često pod većim utjecajem središnje vlasti.

Financiranje hrvatskih lokalnih vlasti dolazi iz različitih izvora, uključujući lokalne poreze, naknade, transfere iz državnog proračuna i sredstva iz fondova Europske unije. Međutim, transferi iz državnog proračuna često čine veliki dio prihoda, što ograničava financijsku neovisnost lokalnih jedinica i otežava dugoročno planiranje i implementaciju vlastitih projekata. Ovo se razlikuje od prakse u SAD-u, gdje lokalni porezi, osobito porez na imovinu, predstavljaju glavni izvor prihoda za lokalne vlasti, omogućujući im veću autonomiju i fleksibilnost u upravljanju lokalnim resursima.

Još jedna značajna razlika između hrvatskog i američkog sustava je stupanj decentralizacije. U Hrvatskoj, iako su lokalne jedinice odgovorne za pružanje mnogih usluga kao što su komunalne usluge, obrazovanje i lokalni promet, njihov rad i dalje je pod značajnim utjecajem centralne vlasti, što smanjuje mogućnost prilagodbe specifičnim potrebama zajednica. S druge strane, lokalne vlasti u SAD-u imaju veću slobodu u donošenju odluka i provedbi politika koje odgovaraju specifičnim uvjetima u njihovim zajednicama.

Ova ograničenja u Hrvatskoj otežavaju provedbu projekata i inicijativa na lokalnoj razini, posebice u manjim i ruralnim područjima koja imaju ograničene administrativne i financijske kapacitete. Nasuprot tome, lokalne vlasti u SAD-u imaju veću mogućnost za financiranje svojih aktivnosti i prilagodbu lokalnim potrebama, što im omogućuje veći stupanj neovisnosti i fleksibilnosti u pružanju usluga građanima.

Primjena ovih praksi u Hrvatskoj zahtijevala bi prilagodbu zakonodavnog okvira, edukaciju lokalnih dužnosnika i osiguranje dodatnih financijskih resursa. Također, važno je naglasiti potrebu za jačanjem kapaciteta lokalnih vlasti kako bi mogle učinkovito provoditi ove inicijative. Edukacijski programi i tehnička podrška mogli bi značajno doprinijeti izgradnji kapaciteta lokalnih vlasti i osigurati uspješnu implementaciju ovih mjera. Reforme usmjerene na povećanje autonomije lokalnih vlasti, uvođenje participativnih mehanizama i promoviranje javno-privatnih partnerstava mogu dovesti do značajnih poboljšanja u sustavu lokalne samouprave u Hrvatskoj. Ove promjene bi mogle osigurati bolje upravljanje resursima, veću transparentnost i odgovornost te povećanje povjerenja između građana i lokalnih vlasti.

Dok je američki sustav lokalne samouprave visoko decentraliziran i omogućuje znatnu autonomiju lokalnim jedinicama, hrvatski sustav se još uvijek oslanja na značajnu kontrolu središnje vlasti i financijske transfere iz državnog proračuna. Američki model, koji uključuje raznovrsne razine vlasti, participativno budžetiranje i javno-privatna partnerstva, omogućuje fleksibilnije upravljanje resursima i veću prilagodbu specifičnim potrebama zajednica. S druge strane, hrvatske lokalne vlasti, suočene s ograničenim financijskim resursima i većim utjecajem središnje vlasti, često nemaju dovoljno kapaciteta za provedbu projekata i samostalno odlučivanje.

Uvođenje reformi koje bi ojačale autonomiju hrvatskih lokalnih vlasti, potaknule participativne modele upravljanja i promovirale javno-privatna partnerstva, moglo bi doprinijeti poboljšanju učinkovitosti upravljanja te kvaliteti života građana. Američka praksa pruža vrijedne primjere koji mogu poslužiti kao smjernice za reforme u Hrvatskoj, uz prilagodbu lokalnim okolnostima. Jačanjem financijske neovisnosti i povećanjem kapaciteta lokalnih vlasti, Hrvatska bi mogla ostvariti veću fleksibilnost i učinkovitost u upravljanju lokalnim zajednicama.

## 9. Zaključak

Federalizam je složen politički sustav koji omogućava podjelu vlasti između različitih razina upravljanja, osiguravajući autonomiju i suradnju među centralnim, regionalnim i lokalnim vlastima. Proučavanje federalizma, posebno kroz analizu Europske unije (EU) i usporedbe sa Sjedinjenim Američkim Državama (SAD), ključno je za razumijevanje suvremenih političkih i ekonomskih izazova. EU, iako nije klasična federacija, pokazuje elemente federalizma kroz svoje institucije, pravni sustav i politike koje koordiniraju aktivnosti država članica. Fiskalni federalizam, posebna grana federalizma, bavi se raspodjelom fiskalnih nadležnosti među različitim razinama vlasti, uključujući analizu prihoda, rashoda i mehanizama fiskalnog izravnjanja.

Fiskalni federalizam u Sjedinjenim Američkim Državama, Europskoj uniji i Hrvatskoj razlikuje se u stupnju decentralizacije i autonomije lokalnih vlasti. U SAD-u, federalni sustav omogućuje visoku razinu fiskalne autonomije državama i lokalnim jedinicama. One imaju značajnu kontrolu nad prikupljanjem i raspodjelom prihoda, posebice kroz porez na imovinu i druge lokalne poreze. To im daje veliku fleksibilnost u pružanju usluga i odgovaranju na lokalne potrebe, uz minimalno oslanjanje na središnju vlast.

U Europskoj uniji, fiskalni federalizam varira od zemlje do zemlje. Zemlje poput Švedske i Danske imaju visoko decentralizirane sustave, s jakom autonomijom lokalnih vlasti, koje imaju kontrolu nad značajnim dijelom proračuna, uz aktivno sudjelovanje građana u odlučivanju. S druge strane, zemlje s nižim stupnjem decentralizacije, poput Francuske, imaju više centraliziran sustav u kojem lokalne vlasti ovise o transferima središnje vlasti.

Hrvatska, iako unitarna država, primjenjuje elemente fiskalnog federalizma, ali je lokalna samouprava mnogo ovisnija o financijskim transferima iz državnog proračuna. Fiskalna autonomija lokalnih jedinica je ograničena, što smanjuje njihovu sposobnost da samostalno financiraju projekte i odgovaraju na lokalne izazove.

Ključna razlika između tih sustava je u stupnju fiskalne autonomije. Dok SAD i visoko decentralizirane europske zemlje omogućuju veću neovisnost lokalnim vlastima, Hrvatska se suočava s izazovom jačanja fiskalne autonomije kako bi poboljšala učinkovitost i odgovornost lokalnih vlasti.

## 10. Literatura

1. Agranoff, R. (2006). *Local Government*. Center for the Study of Federalism.
2. Alesina, A., Angeloni, I., & Schuknecht, L. (2005). What does the European Union do?. *Public Choice*, 123(3), 275-319.  
<https://link.springer.com/article/10.1007/s11127-005-7164-3> (Datum pristupa: 24.06.2024.)
3. Bačić, A. (2014.) „Konstitucionalizam i konfederalizam“, *Adrias*, sv. 20: 41-60.  
([http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=199142](http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=199142)) (Datum pristupa: 20.06.2024.)
4. Bačić, A., Bačić, P. (2015.) „Konstitucionalizam i federalizam: Određuje li klauzula o supremaciji federalni karakter Europske unije?“, *Europske studije*, Vol. 1 (1): 59-79.  
([http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=221729](http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=221729)) (Datum pristupa: 20.06.2024.)
5. Bajo, A. i Primorac, M. (2017) 'Poboljšava se sustav fiskalnog izravnjanja u Hrvatskoj', *Aktualni osvrti*, 10(96), str. 1-2. doi: 10.3326/ao.2017.96  
<https://repozitorij.ijf.hr/islandora/object/ijf:304> (Datum pristupa: 01.07.2024.)
6. Bajo, A., & Bronić, M. (2004). Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: problemi fiskalnog izravnjanja. *Financijska teorija i praksa*, 28(4), 445-467.  
<https://hrcak.srce.hr/clanak/8875%7Ctitle=> (Datum pristupa: 01.07.2024.)
7. Bajo, A., & Bronić, M. (2007). Procjene učinkovitosti modela fiskalnog izravnjanja u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*, 31(1), 1-24.  
<https://hrcak.srce.hr/clanak/18859> (Datum pristupa: 01.07.2024.)
8. Bajo, A., & Primorac, M. (2010). Financijsko poslovanje lokalnih komunalnih trgovačkih društava. *Newsletter: povremeno glasilo Instituta za javne financije*, 12(52), 1-16. <https://repozitorij.ijf.hr/en/islandora/object/ijf:381> (Datum pristupa: 01.07.2024.)
9. Bajo, A., & Primorac, M. (2015). Revizija učinkovitosti trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica. *Aktualni osvrti*, 8(74), 1-2.  
<https://repozitorij.ijf.hr/en/islandora/object/ijf:280> (Datum pristupa: 30.06.2024.)
10. Baksa, J. (1975.) „Nastanak i razvitak federalizma“, *Politička misao*, Vol. 12 (4): 82-95. ([http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=169975](http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=169975)) (Datum pristupa: 25.06.2024.)

11. Börzel, T. A. (2003). *What Can Federalism Teach Us About the European Union?*. Royal Institute of international affairs.  
<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Europe/borzels.pdf>(  
Datum pristupa: 30.06.2024.)
12. Britannica <https://www.britannica.com/> (Datum pristupa: 20.06.2024.)
13. Cassette, A., & Paty, S. (2010). Fiscal decentralization and the size of government: a European country empirical analysis. *Public Choice*, 143(1/2), 173–189.  
<http://www.jstor.org/stable/40661010> (Datum pristupa: 30.06.2024.)
14. City of Chicago <https://www.chicago.gov/city/en.html> (Datum pristupa: 05.07.2024.)
15. Coughlan, A. (2004). Nation, State Sovereignty and the European Union:..... Some Democratic Principles. *Studies: An Irish Quarterly Review*, 93(369), 33-43.  
<https://www.jstor.org/stable/30095687> (Datum pristupa: 29.06.2024.)
16. Cuyvers, A. (2017). The Institutional Framework of the eu. In *East African Community Law* (pp. 79-102). Brill Nijhoff.  
<https://www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctt1w76vj2.8> (Datum pristupa: 29.06.2024.)
17. Dominique Bureau, & Champsaur, P. (1992). Fiscal Federalism and European Economic Unification. *The American Economic Review*, 82(2), 88–92.  
<http://www.jstor.org/stable/2117381> (Datum pristupa: 01.07.2024.)
18. Driessen, G. A., & Hughes, J. S. (2020). Fiscal federalism: Theory and practice. *Congressional research service*  
<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46382> (Datum pristupa: 01.07.2024.)
19. Đulabić, V. (2018). Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj. *Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung, Regional Office for Croatia and Slovenia.[Online]*.  
<https://bib.irb.hr/datoteka/962156.pdf> (Datum pristupa: 03.07.2024.)
20. Elaine L. Orr (1981) Evolution of U.S. Fiscal Federalism  
[https://www.gao.gov/assets/10-1981\\_EVOLUTION\\_OF\\_US\\_FISCAL\\_FEDERALISM.pdf](https://www.gao.gov/assets/10-1981_EVOLUTION_OF_US_FISCAL_FEDERALISM.pdf) (Datum pristupa: 01.07.2024.)
21. Elazar, D. J. (1987). *Exploring federalism*. University of Alabama Press.  
[https://books.google.hr/books?hl=hr&lr=&id=0CQBBAQAQBAJ&oi=fnd&pg=PR7&dq=elazar+federalism&ots=7-xfiQfzUk&sig=HfYo9if1Be5uIpKfrsnzwGWhFc&redir\\_esc=y#v=onepage&q=elazar%20federalism&f=false](https://books.google.hr/books?hl=hr&lr=&id=0CQBBAQAQBAJ&oi=fnd&pg=PR7&dq=elazar+federalism&ots=7-xfiQfzUk&sig=HfYo9if1Be5uIpKfrsnzwGWhFc&redir_esc=y#v=onepage&q=elazar%20federalism&f=false) (Datum pristupa: 23.06.2024.)



22. European Union Institute for Security Studies (EUISS). (2014). Council of the European Union. In *Defence matters 2013: EU KEY DOCUMENTS* (pp. 121–150). European Union Institute for Security Studies (EUISS).  
<http://www.jstor.org/stable/resrep36291.8> (Datum pristupa: 30.06.2024.)
23. Europska komisija [https://commission.europa.eu/index\\_en](https://commission.europa.eu/index_en) (Datum pristupa: 30.06.2024.)
24. Europski odbor regija <https://cor.europa.eu/hr> (Datum pristupa: 03.07.2024.)
25. Europski Parlament <https://www.europarl.europa.eu/portal/en> (Datum pristupa: 30.06.2024.)
26. Europsko vijeće <https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/> (Datum pristupa: 30.06.2024.)
27. Gateway Arch <https://www.gatewayarch.com/> (Datum pristupa: 05.07.2024.)
28. Glière, C. (Ed.). (2008). European Council. In *EU security and defence: Core documents 2007* (pp. 487–517). European Union Institute for Security Studies (EUISS). <http://www.jstor.org/stable/resrep06974.82> (Datum pristupa: 30.06.2024.)
29. Gnesotto, N. (2005). European Council. In *EU security and defence: Core documents 2004* (pp. 31–42). European Union Institute for Security Studies (EUISS).  
<http://www.jstor.org/stable/resrep06970.9> (Datum pristupa: 30.06.2024.)
30. Hrvatska enciklopedija <https://enciklopedija.hr/> (Datum pristupa: 23.06.2024.) Inman, R. P., & Rubinfeld, D. L. (1991). Fiscal federalism in Europe: Lessons from the United States experience. <https://www.nber.org/papers/w3941> (Datum pristupa: 25.06.2024.)
31. Josipović, G. (2023). *Porezni prihodi lokalnih jedinica* (Doctoral dissertation, University of Zagreb. Faculty of Economics and Business. Department of Finance).  
<https://repozitorij.unizg.hr/islandora/object/efzg:11042> (Datum pristupa: 01.07.2024.)
32. Jozić, A. (2022). *ZADUŽIVANJE LOKALNIH I REGIONALNIH JEDINICA VLASTI* (Doctoral dissertation, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek. Faculty of Economics in Osijek). <https://repozitorij.unios.hr/islandora/object/efos:5064> (Datum pristupa: 03.07.2024.)
33. Jozić, M. (2018). *Komunalno gospodarstvo u lokalnoj samoupravi na primjeru grada Osijeka* (Doctoral dissertation, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek. Faculty of Law Osijek. Chair of Administrative Science).  
<https://repozitorij.unios.hr/islandora/object/pravos:599> (Datum pristupa: 04.07.2024.)

34. Kesner-Škreb, M. (2009). 'Fiskalni federalizam', *Financijska teorija i praksa*, 33(2), str. 237-239. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/39907> (Datum pristupa: 30.06.2024.)
35. Koprić, I (2018) Europeizacija Hrvatske lokalne samouprave. Institut za javnu upravu. Zagreb 2018 [https://iju.hr/Dokumenti/pub\\_36.pdf](https://iju.hr/Dokumenti/pub_36.pdf) (Datum pristupa: 01.07.2024.)
36. Koprić, I. (2012). Lokalna i regionalna samouprava u Hrvatskoj: k policentričnoj zemlji. *Hrvatski pravni sustav*, 127-160.  
[https://www.academia.edu/download/41493013/HAZU\\_LR\\_smp\\_u\\_Hrvatskoj\\_2012-k\\_policentricnoj\\_zemlji.pdf](https://www.academia.edu/download/41493013/HAZU_LR_smp_u_Hrvatskoj_2012-k_policentricnoj_zemlji.pdf) (Datum pristupa: 01.07.2024.)
37. Koprić, I., Musa, A., & Đulabić, V. (2016). Local government and local public services in Croatia. *Public and social services in Europe: From public and municipal to private sector provision*, 201-215. [https://link.springer.com/chapter/10.1057/978-1-137-57499-2\\_14](https://link.springer.com/chapter/10.1057/978-1-137-57499-2_14) (Datum pristupa: 30.06.2024.)
38. Kotarščak, G. (2020). *Zaduživanje lokalnih i regionalnih jedinica vlasti* (Doctoral dissertation, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek. Faculty of Economics in Osijek. Chair of Finance and Accounting).  
<https://repositorij.efos.hr/en/islandora/object/efos:3495> (Datum pristupa: 03.07.2024.)
39. Lessig, L. (1995). Translating Federalism: United States v Lopez. *The Supreme Court Review, 1995*, 125–215. <http://www.jstor.org/stable/3109612> (Datum pristupa: 25.06.2024.)
40. Maurer, A. (2013). *From EMU to DEMU: The democratic legitimacy of the EU and the European Parliament*. Istituto Affari Internazionali (IAI).  
<http://www.jstor.com/stable/resrep09698> (Datum pristupa: 25.06.2024.)
41. McManus, I. (2022). *The repoliticization of the welfare state* (p. 234). University of Michigan Press. <https://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.12140242.6> (Datum pristupa: 25.06.2024.)
42. Ministarstvo prostornoga uređenja graditeljstva i državne imovine  
<https://mpgi.gov.hr/> (Datum pristupa: 01.07.2024.)
43. Musgrave, R. A. (1971). Economics of Fiscal Federalism. *Nebraska Journal of Economics and Business*, 10(4), 3–13. <http://www.jstor.org/stable/40472398> (Datum pristupa: 25.06.2024.)
44. New York City Council <https://council.nyc.gov/> (Datum pristupa: 05.07.2024.)
45. Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149. <http://www.jstor.org/stable/2564874> (Datum pristupa: 27.06.2024.)

46. OECD <https://www.oecd.org/> (Datum pristupa: 25.06.2024.)
47. Ogawa, H., & Yakita, S. (2009). Equalization Transfers, Fiscal Decentralization, and Economic Growth. *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 65(1), 122–140. <http://www.jstor.org/stable/40913216> (Datum pristupa: 27.06.2024.)
48. Oplotnik, Ž (2013) Comparison of Fiscal Decentralization Systems in EU-27 According to Selected Criteria [https://www.researchgate.net/publication/263544639\\_Comparison\\_of\\_Fiscal\\_Decentralization\\_Systems\\_in\\_EU-27\\_According\\_to\\_Selected\\_Criteria](https://www.researchgate.net/publication/263544639_Comparison_of_Fiscal_Decentralization_Systems_in_EU-27_According_to_Selected_Criteria) (Datum pristupa: 27.06.2024.)
49. Pavković, M. (2016). *Federalizam kao koncept Europske unije* (Doctoral dissertation, University of Zagreb. Department of Croatian Studies. Division of Sociology). <https://repozitorij.hrstud.unizg.hr/islandora/object/hrstud:570> (Datum pristupa: 23.06.2024.)
50. Princeton University <https://pesd.princeton.edu/node/431> (Datum pristupa: 23.06.2024.)
51. Qian, Y., & Weingast, B. R. (1997). Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *The Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 83–92. <http://www.jstor.org/stable/2138464> (Datum pristupa: 30.06.2024.)
52. Sonnicksen, J. (2022). Can the EU be a federal democracy? Assessing the horizontal and vertical dimension of the EU government from comparative perspective. *Comparative European Politics*, 20(1), 114. <https://link.springer.com/article/10.1057/s41295-021-00265-2> (Datum pristupa: 25.06.2024.)
53. Sorens, J. (2011). The Institutions of Fiscal Federalism. *Publius*, 41(2), 207–231. <http://www.jstor.org/stable/23015078> (Datum pristupa: 27.06.2024.)
54. Stanić, F. (2016). 'Fiskalni federalizam u funkciji boljih ovlasti i financiranja', Diplomski rad, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku, citirano: 08.07.2024., <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:145:405446> (Datum pristupa: 27.06.2024.)
55. Stojčević, D. (2015.). „Proces i teorije europske integracije“, diplomski rad, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb. <https://repozitorij.hrstud.unizg.hr/islandora/object/hrstud:433> (Datum pristupa: 27.06.2024.)

56. Šimović, J., & Rogić Lugarić, T. (2012). Komunalno gospodarstvo i instrumenti njegova financiranja. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 12(1), 149-178. <https://hrcak.srce.hr/clanak/196001> (Datum pristupa: 30.06.2024.)
57. TEU (2012) [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF) (Datum pristupa: 27.06.2024.)
58. U.S. Government and Politics in Principle and Practice  
<https://usgovtpoli.commons.gc.cuny.edu/> (Datum pristupa: 25.06.2024.)
59. von Hagen, J., & Eichengreen, B. (1996). Federalism, Fiscal Restraints, and European Monetary Union. *The American Economic Review*, 86(2), 134–138.  
<http://www.jstor.org/stable/2118110> (Datum pristupa: 27.06.2024.)
60. Watts, R., & Vigneault, M. (2000). *Fiscal federalism in the United States*. Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.  
[https://www.queensu.ca/iigr/sites/iirwww/files/uploaded\\_files/WattsFiscalFederalismUSA2000.pdf](https://www.queensu.ca/iigr/sites/iirwww/files/uploaded_files/WattsFiscalFederalismUSA2000.pdf) (Datum pristupa: 27.06.2024.)
61. Zrilić, K. (2023). *Zakonski propisi koji uređuju komunalno gospodarstvo* (Doctoral dissertation, Polytechnic of Sibenik. Administrative Law).  
<https://repositorij.vus.hr/islandora/object/vus:2285> (Datum pristupa: 03.07.2024.)
62. Žugaj M., Dumičić K., Dušak V. (2006) *Temelji znanstvenoistraživačkog rada: metodologija i metodika*. 2. dopunjeno i izmijenjeno izdanje. Varaždin: Sveučilište u Zagrebu, Fakultet organizacije i informatike. <https://hrcak.srce.hr/206409> (Datum pristupa: 03.07.2024.)

## **Popis tablica**

|  |    |
|--|----|
| Tablica 1 Broj nižih razina vlasti ..... | 33 |
|--|----|

## **Popis grafikona**

|   |    |
|---|----|
| Graf 1BDP po stanovniku u EU.....                       | 22 |
| Graf 2Prihodi od poreza u odnosu na BDP.....            | 25 |
| Graf 3Pad vrijednosti S&P tijekom Velike depresije..... | 27 |
| Graf 4Tržište nekretnina .....                          | 28 |
| Graf 5Prikupljeni porezi po vrsti poreza.....           | 29 |

