

1. FORUM ZA JAVNU UPRAVU



**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG



© Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu

Izdavač:
Zaklada Friedrich Ebert, www.fes.hr
Institut za javnu upravu, www.iju.hr

Za izdavača:
dr. sc. Dietmar Dirmoser

Urednik:
dr. sc. Nenad Zakošek

Grafička priprema:
Vesna Ibrišimović

Tisak:
KRINEN d.o.o. Zagreb

Tiskano u 300 primjeraka.

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 820691

ISBN 978-953-7043-40-7

1. FORUM ZA JAVNU UPRAVU

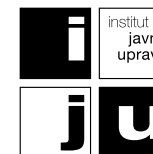
6. svibnja 2012., Zagreb

Tema: Lokalna samouprava i decentralizacija

Sadržaj

LOKALNA SAMOUPRAVA U HRVATSKOJ: POKVARENA IGRAČKA U RUKAMA POLITIKE	7
FISKALNA DECENTRALIZACIJA U HRVATSKOJ: IZMEĐU ŽELJA I MOGUĆNOSTI	29
SAŽETAK 1. FORUMA ZA JAVNU UPRAVU FES-IJU LOKALNA SAMOUPRAVA I DECENTRALIZACIJA	55

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**



**LOKALNA SAMOUPRAVA
U HRVATSKOJ:
POKVARENA IGRAČKA U
RUKAMA POLITIKE**

Prof. dr. sc. Ivan Koprčić
redoviti profesor,
predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta
Sveučilišta u Zagrebu i predsjednik Instituta za javnu upravu



Nakon 20 godina razvoja, lokalna je samouprava u Hrvatskoj slaba. Nekoliko malih decentralizacijskih koraka učinjenih u posljednjih desetak godina može se nazvati oklijevajućom decentralizacijom. Kao što je promjena teritorijalne strukture bila pretpostavka smanjenju snage lokalnih institucija početkom 1990-ih, tako je i sada za jačanje lokalne i regionalne samouprave potrebno najprije promijeniti teritorijalnu strukturu. Tek nakon toga moći će se proširiti lokalni samoupravni djelokrug, poboljšati financijski, organizacijski i stručni kapacitet lokalne samouprave te osigurati više boljih javnih usluga za građane i lokalne zajednice. Uloga većih i snažnijih lokalnih jedinica moći će se proširiti s pukog politiziranja na širi krug upravnih usluga, na poticanje i potporu održivom ekonomskom razvoju, na pravu autonomnu lokalnu socijalnu politiku.

Ključne riječi: lokalna i regionalna samouprava – Hrvatska, uloge lokalne samouprave, teritorijalna struktura, lokalni kapaciteti, decentralizacija

1. Uvod

Dvadeset godina nakon uspostave nove hrvatske lokalne samouprave primijećeni su mnogi problemi lokalnog sustava upravljanja. Pokušaji njihovog rješavanja često su neuspješni. Javna percepcija lokalne samouprave je loša, povjerenje građana u lokalne institucije nisko. Središnja vlast manje-više rezolutno odbija decentralizaciju s argumentom slabih lokalnih kapaciteta – tko bi decentralizirao poslove i ovlasti na male, slabe i nedovoljno ekipirane lokalne jedinice? Donoseći i provodeći zakone o financiranju ili o lokalnim službenicima ta ista središnja vlast, međutim, održava slabe lokalne kapacitete. A kad bi trebalo osigurati pretpostavke za njihovo jačanje promjenom teritorijalne organizacije zemlje, praktično sve vladajuće garniture ostaju nijeme.

Pristup sudova koji bi trebali osigurati sudsku zaštitu ustavnog prava na lokalnu samoupravu gotovo je otvoreno neprijateljski upravo prema njoj. Tijek neke vrste decentralizacije koju se može uočiti od početka 2000-ih naovamo daje osnovu zaključku da je u pitanju samo oklijevajuća, spora, slaba, gotovo iznuđena decentralizacija. Zapravo, učinjeno je samo nekoliko decentralizacijskih koraka. Političari obećavaju decentralizaciju, ali kad dođu na vlast svoja obećanja zanemaruju. Politički mandati prolaze, slaba i zapuštena lokalna samouprava ostaje.

U radu se polazi od svrhe i uloga lokalne samouprave u suvremenim europskim zemljama te se na temelju sustavnog pristupa analiziraju glavni problemi i pitanja koja su se kristalizirala u prošlih 20 godina.

2. Koncept lokalne samouprave: razvoj uloga institucije

Dosad se afirmiralo pet glavnih uloga lokalne samouprave: upravna, politička, socijalna, ekonomska i ekološka.

Upravna uloga. U mnogim je zemljama početna uloga lokalnih jedinica bila odraz potrebe države za približavanjem upravnih funkcija lokalnom stanovništvu. Da bi se državni upravni poslovi efikasno obavljali, često ih je potrebno približiti lokalnom stanovništvu, pa i prilagoditi lokalnim uvjetima. Lokalne su jedinice služile upravnim svrhama naročito u zemljama centralističke orijentacije, ali to je poznato i u drugim zemljama. Takve lokalne jedinice imaju skućenu autonomiju interesno-političkog odlučivanja spram središnje vlasti, jače su povezane s državnim upravnim tijelima, pod snažnijim su upravnim nadzorom središnje države, obavljaju značajan dio poslova u prenesenom djelokrugu (usp. Pusić, 2010.: 36), njihovi politički dužnosnici su pod velikim utjecajem središnje vlade, službenici nerijetko imaju status i formalno i stvarno izjednačen s državnim upravnim službenicima, sredstva primaju iz državnog proračuna i slično. No, s druge strane, za građane je lokalna jedinica u kojoj mogu ostvariti velik dio, a u idealnom slučaju i većinu javnih usluga, gotovo idealna točka kontakta s upravnim mehanizmom države, točka jedinstvenog kontakta, odnosno na neki način – govoreći jezikom suvremene upravne doktrine – *one-stop-shop*, jedinstveno mjesto za upravne usluge i komunikaciju s državom.

Politička uloga. Lokalna samouprava je i politička institucija. Ona služi izražavanju i agregiranju interesa lokalnog stanovništva, donošenju političkih odluka o tim interesima, kao i njihovoj provedbi. Budući da su ti interesi u nekoj mjeri specifični, vezani za okolnosti prostora i druge specifičnosti lokalne sredine, njihova posebnost i ograničenost ujedno potvrđuje postojanje i doseg lokalne zajednice (Pusić et al., 1998.: 9-25, 32-35). Uz to, lokalni se interesi ne moraju uvijek poklapati s interesima koje utvrđuje središnja vlast, nego s njima mogu biti i u odnosima izravne suprotnosti. Zato garancija autonomne lokalne političke pozicije služi i kao sredstvo ograničavanja središnje vlasti. Tako se državna vlast dijeli po teritorijalnom načelu na središnju te niz lokalnih vlasti. Lokalna samouprava kao politička institucija jedan je od važnih kanala participacije građana u političkim procesima. Politička autonomija lokalne samouprave to je jača što su lokalni politički procesi specifičniji, lokalne političke snage manje ovisne o središnjima, a lokalni politički akteri drugačiji od onih koji imaju glavnu ulogu na razini središnje države. Zato zadiranje nacionalnih političkih stranaka u lokalnu politiku i nametanje nacionalnih političkih pitanja kao lokalnih, premda joj na neki način daje na važnosti, lokalnu samoupravu čini manje smislenom (Marcou i Wollmann, 2009.: 162).

Socijalna uloga. Uloga lokalnih jedinica bila je u socijalnim pitanjima, naročito u socijalnoj zaštiti, stalno prisutna, do te mjere da se ističe kako su „siromašni više zainteresirani za lokalnu samoupravu jer su ovisniji o lokalnim službama“ (Swianiewicz, 2001.: 36). No, razvojem socijalne države ona je u velikoj mjeri ojačana te su tijekom 20. stoljeća, naročito nakon II. svjetskog rata, lokalne jedinice preuzele znatan dio javnih službi. Budući da su javne službe gradivo tkivo socijalne države, počelo se govoriti da socijalna država postaje – lokalna socijalna država. Time se želi istaknuti da je težište pružanja javnih usluga, ne samo komunalnih, nego i mnogih društvenih (obrazovanje,

zdravstvo, socijalna skrb i zaštita, socijalno stanovanje, kultura i slične), sigurnosno-zaštitnih (vatrogastvo, civilna zaštita, javni red i mir itd.) i drugih prešlo sa središnje države na lokalnu samoupravu (usp. Wollmann i Marcou, 2011.: 5; Pusić, 2010.: 35-36).

Ekonomska uloga. O ekonomskoj se ulozi lokalne samouprave počinje intenzivno govoriti potkraj 20. stoljeća, u širem sklopu neoliberalnih nastojanja i menadžerskih reformi javne uprave (Loughlin et al., 2011.: 3-4; Kersting et al., 2009.: 17-18). Najprije se i lokalnu samoupravu, kao i državu općenito, počinje analizirati kao svojevrsni ekonomski problem. Naglašavaju se pitanja neefikasnosti u pružanju usluga, skupoće čitavog tog institucionalnog mehanizma, usmjerenosti trošenju, a ne stvaranju i slična. Kao i čitava javna uprava, i lokalna se samouprava počela tretirati kao neka vrsta društvenog i ekonomskog problema. Zato ne čudi da su se počela tražiti ekonomska rješenja tih problema i naglašavati ekonomski učinci lokalne samouprave. Oni se s jedne strane očituju kao klasična pitanja javnih financija, od pitanja poreznog opterećenja i opterećenja tzv. neporeznim (parafiskalnim) davanjima građana i ekonomskih subjekata, do ekonomičnosti i svrhovitosti trošenja iz lokalnih proračuna. S druge strane, lokalnu se samoupravu sve više nastoji orijentirati na ekonomski rast i razvoj (usp. Bennett, 1997.: 30; Giguère, 2007.; Lyngstad, 2010.): komunalna infrastruktura mora biti u funkciji ekonomskog razvoja jedinice, sama jedinica mora biti konkurentna u usporedbi s drugima da bi privukla privredne aktere, nizom marketinških i sličnih aktivnosti mora privući ekonomske procese (od proizvodnih do turističkih), njezine aktivnosti moraju pomoći ekonomskom razvoju i poduprijeti ga, čak i raznim poticajima, pripremiti strateške planove gospodarskog razvoja, projektnim pristupom osigurati efikasno ostvarenje ciljeva lokalne zajednice, uključiti se u tijek novca iz europskih fondova, pa čak i transparentnom objavom podataka omogućiti privatnicima da razumiju ekonomske potrebe lokalne sredine i pronađu neku ekonomsku nišu povezanu s pružanjem javnih usluga građanima (npr. privatni dječji vrtić, male firme za računovodstvene ili slične usluge, itd.). Zahvaljujući regionalnoj politici Europske unije regionalni razvoj postaje jedan od stupova ekonomskog razvoja, naročito u tranzicijskim zemljama europskog istoka i jugoistoka (Đulabić, 2010.: 157-159). Pored toga, na lokalnoj se razini sve više govori o – lokalnom razvoju (Maleković i Puljiz, 2010.). Kako je za razvoj važna veličina jedinice, zajedno s resursima koji na njezinom prostoru postoje, ekonomski su najprosperitetnije lokalne jedinice gradovi. Zato i urbani razvoj postaje jedna od važnih tema, a gradove se sve više tretira kao motore i središta ekonomskog razvoja (Rogić Lugarić, 2011.). No, radi poboljšanja kvalitete života i na drugim područjima, ne zanemaruje se ni ruralni razvoj (v. npr. Aarsaether i Ringholm, 2011.; Heanue et al., 2012.).

Ekološka uloga. Industrijski rast nakon prve industrijske revolucije i iscrpljivanje prirodnih zaliha bili su popraćeni i sve većim utjecajem na prirodni okoliš. Njegov kapacitet primanja otpada sve se više koristio, a zatim su počele nastupati posljedice prekomjernog zagađivanja. Osim globalnih posljedica, mnogi se učinci prekomjernog korištenja prirodnih sredstava i prekomjernog zagađivanja pojavljuju upravo u onim lokalnim sredinama u kojima se to korištenje i zagađivanje događaju. Zato su lokalne samoupravne jedinice brzo uvidjele da je jedan od važnih lokalnih interesa prestanak prekomjernog korištenja resursa te razvoj usklađen s mogućnostima trpljenja zagađenja njihovog kraja. Rast ekonomskih djelatnosti i gospodarski razvoj treba biti, sve se više uviđa posebno na lokalnoj razini, dugoročno održiv, dakle takav koji ne iscrpljuje nepovratno prirodne mogućnosti pojedine lokalne jedinice, niti je dovodi u ekološki neodrživu situaciju. Riječ je o održivom razvoju (usp. Pusić et al., 1998.: 211-214; Dalmazzone, 2006.). Tijekom neoliberalne faze krajem 20. stoljeća najprije se naglašava rast i razvoj, a ekološke su vrijednosti plod najnovijeg vremena te se

uklapaju u opća nastojanja oko koncepta dobrog javnog upravljanja (*good governance, good local governance*).

Tako je lokalna samouprava doživjela značajni razvoj od početnih svrha i uloga u političko-upravnom sustavu prema širim društvenim svrhama ostvarenja ciljeva najprije socijalne, a zatim i razvojne države. Kroz nju se zrcale sve skupine vrijednosti suvremenih političkih sustava i javnog upravljanja, od političkih, preko socijalnih i ekonomskih, do ekoloških i pravnih vrijednosti (usp. Koprić, 2011.: 5-6). Premda se tijekom razvoja težište mijenjalo, od upravne i političke uloge, prema socijalnoj, razvojnoj i na kraju prema ekološkoj ulozi, sve su one na neki način prisutne u manje-više svim sustavima lokalne samouprave suvremenih europskih zemalja. Ne u jednakim omjerima: upravo to i čini jednu od temeljnih razlika među njima.

Sustavni pristup analizi lokalne samouprave treba uzeti u obzir: načela integracije sustava lokalnog upravljanja u pojedinoj zemlji, temeljnu koncepciju na kojoj se taj sustav gradi, glavne procese i poluge decentralizacije ili recentralizacije, teritorijalnu organizaciju zemlje, lokalne poslove i javne službe koje obavljaju lokalne jedinice, napose, u novije vrijeme, ulogu lokalne samouprave u izgradnji infrastrukture i razvoju, opće karakteristike lokalne politike, kvalitetu lokalnog političkog vodstva, stupanj profesionalnosti lokalnog upravnog osoblja i lokalne upravne kapacitete, opća svojstva odnosa središnje države i lokalne samouprave, posebno funkcioniranje državnog nadzora nad lokalnom samoupravom, kao i druga pitanja posebno važna za sustav lokalne samouprave pojedine zemlje. Za analizu je iznimno važno uzeti u obzir ulogu kojoj je taj sustav posebno posvećen, kao i druge uloge koje se realiziraju ili bi se, prema nekim parametrima, trebale realizirati kroz sustav lokalnog upravljanja.

Primjenjujući takvu matricu, u Hrvatskoj se može identificirati desetak ključnih pitanja i problema lokalne samouprave i lokalnog upravljanja.

3. Pitanja lokalne samouprave u Hrvatskoj

Neujednačena teritorijalna struktura: prikladnost uvjetima, množenje demokracije ili održivi razvoj?

U dvostupanjskom sustavu lokalne samouprave koji funkcionira od 1993. tri su temeljne skupine jedinica: općine (429) i gradovi (127 i Grad Zagreb) na lokalnoj razini te županije (20 i Grad Zagreb) na srednjoj razini koju Ustav naziva područnom (regionalnom). Unutar svake od tih kategorija postoje velike razlike u veličini i razvojnom kapacitetu. Postoje općine s manje od 500 stanovnika i one s više od 10.000; neki gradovi imaju manje od 3.000 stanovnika pa su manji od nekih općina; najmanja županija ima devet puta manje stanovnika od najveće, itd. Od 2005. postoji i kategorija velikih gradova (16), s više od 35.000 stanovnika. S njima su odmah izjednačeni i gradovi sjedišta županija (njih osam), bez obzira na veličinu, s tim da među njima ima i gradova s manje od 10.000 stanovnika. To je, umjesto očekivanog naglašavanja razvojne uloge gradova, pridonijelo petrifikaciji županijske strukture. Osim toga, postoje posebni statusi koji obuhvaćaju više od polovice lokalnih jedinica (njih 279). To su jedinice na područjima posebne državne skrbi (184), na brdsko-planinskom području (45) te na otocima (50). Posebni status imaju također gradovi Vukovar i Zagreb, reguliran dvama posebnim zakonima, ali iz različitih razloga. Grad Zagreb sa 792.875 stanovnika praktično je jedini grad sa značajnim prenesenim djelokrugom, tj. poslovima državne uprave, koje obavlja za središnju državu, bez financijske naknade, koristeći vlastito upravno osoblje (šire u Koprić, 2010.: 112-122; Koprić, 2012.).

Neuravnotežena teritorijalna struktura dovodi u nejednak položaj stanovnike i poduzetnike. Golema je razlika u razvojnom potencijalu i kvaliteti života između većine općina i nekoliko najvećih gradova, što potiče migraciju prema najvećim urbanim centrima, posebno prema Zagrebu čije se gravitacijsko djelovanje stalno pojačava. Postavlja se pitanje je li takva visoko fragmentirana i nebalansirana struktura doista samo odraz različitih uvjeta na terenu? Trebaju li doista gradske četvrti Grada Zagreba, svaka s prosječno 46.500 stanovnika, što je 10.000 iznad donje granice za velike gradove, biti – po toj nekoj imaginarnoj naravi stvari – obespravljenije od najmanje općine u zaleđu Zadra ili Šibenika, ili u Zagorju odnosno Međimurju? Je li takva struktura doista prikladna uvjetima ili je dizajner ovog sustava potpuno arbitraran u njegovom oblikovanju?

U početku (1993.) sustav s oko 100 lokalnih jedinica zamijenjen je novim s 487 jedinica, da bi se broj jedinica u daljnjem razdoblju povećao na 556, tj. dodatnih 14,20 posto. Osnovano je 58 novih gradova te 69 novih općina, s tim da je 58 općina koje su osnovane 1993. tijekom niza reorganizacija dobilo status grada. Čulo se u nekim dosadašnjim raspravama i argumenata da osnivanje novih lokalnih jedinica znači svojevrsno „množenje demokracije“, tj. da se stanovništvu treba omogućiti da uživa samostalnost i autonomiju u manje-više svim slučajevima kad ono to poželi. Pritom se prešućuje da to ne vrijedi za velike gradove pa se tako neka četvrt Grada Zagreba ili gradski kotar grada Dubrovnika s daleko većim brojem stanovnika ne može osamostaliti. S druge strane, ne postavlja se pitanje kakva je mogućnost malih jedinica da osim privida samostalnosti doista same, bez politički utemeljenih klijentelističkih odnosa spram središnje države, izgrade potrebnu infrastrukturu, pokrenu ekonomski razvoj i podignu kvalitetu života.

Jasno je da veći broj točaka političkog odlučivanja u uvjetima većeg broja lokalnih jedinica znači veću mogućnost participacije građana, ali ta participacija, kako pokazuje praksa mjesnih odbora, gubi smisao ako nema ekonomskog temelja takve autonomije.

Može se zaključiti da je samo manji dio jedinica lokalne samouprave sposoban samostalno funkcionirati, a još manji broj njih efektivno poticati i podržavati ekonomski razvoj na svom području. U takvim se uvjetima množenje kanala političke participacije ne čini dovoljno smislenim, to tim više što su mnoge lokalne jedinice osnovane arbitrarno, pukom političkom odlukom, bez pravih kriterija i bez stvarnih uvjeta za lokalnu autonomiju.

Lokalni poslovi: rješavanje problema ili problem za sve nas?

U prvoj su fazi razvoja hrvatske lokalne samouprave, od 1993. do 2001., poslovi iz lokalnog samoupravnog djelokruga bili određeni metodom enumeracije, iscrpnog zakonskog nabiranja, s tim da su poslovi koje bi lokalne jedinice eventualno same preuzele na sebe voljom svojih političko-predstavničkih tijela, bez prethodne zakonske podloge, bili, *stricto sensu*, nezakoniti. Također, zbog primjene te metode došlo je do prilične pravne konfuzije, koja uostalom takvu metodu zakonomjerno prati. Tako se potkraj 1990-ih više nije sa sigurnošću moglo utvrditi koje poslove tadašnje jedinice lokalne samouprave i uprave obavljaju u samoupravnom, a koje u prenesenom djelokrugu, tko ih treba financirati, kao i smiju li neke poslove uopće obavljati.

Ustavnim promjenama iz 2000. uvedeno je ne samo načelo supsidijarnosti, nego i opća klauzula u određivanje poslova iz lokalnog samoupravnog djelokruga.¹ No, dodatne odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. kojima se omogućava zakonsko utvrđivanje minimalnog obligatornog djelokruga nisu jasne. Pitanje je nije li zakonodavac u najmanju ruku bio neupućen kad je u Zakon uvrstio i formulaciju da će posebnim zakonima detaljno urediti i poslove koje lokalne jedinice u svojem samoupravnom djelokrugu mogu obavljati (fakultativni samoupravni djelokrug)? Ili je time htio poništiti benevolentnu volju ustavotvorca koji se opredijelio za opću klauzulu? Kako bilo, zakonodavna praksa nakon toga nije konkluzivna, a lokalna samouprava (ili tko god drugi) nije nikad službeno pokrenula pitanje ustavnosti takve formulacije.

Velika zakonodavna intervencija donošenja novog Zakona o općem upravnom postupku iz 2009. daje neke osnove za zaključak da je zakonodavac imao u vidu specifičnosti odlučivanja o pravima, obvezama i pravnim interesima građana i drugih osoba kad su oni utvrđeni općim aktima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (v. npr. čl. 2. ZUP-a, kao i formulaciju iz čl. 1. da se djelokrug javnopravnih tijela određuje na temelju zakona, a ne – kao što je bilo prijedloga – zakonom). No, u brojnim drugim zakonima zakonodavac nema u vidu autonomiju lokalnih jedinica i njihovo Ustavom priznato pravo da same uređuju i šire svoj samoupravni djelokrug.

U nekima se poziva na decentralizaciju, ali poslove jedinicama povjerava tako da nije jasno želi li da budu dio samoupravnog ili prenesenog djelokruga. Povjerava im poslove tehničke ili izvršne naravi, ističući da je riječ o samoupravnom djelokrugu. Itd.

¹ Šire o kategorijalnom aparatu za lokalni djelokrug u Koprić, 2005. Velik broj zemalja proveo je značajnu decentralizaciju javnih službi i poslova – Ahmad et al., 2006.; Škarica, 2012.

Zakonodavac čak daje temelje za regulativnu intervenciju državnih upravnih tijela u lokalnu samoupravu, što je izričito protivno odredbama Ustava i u Hrvatskoj ratificirane Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Pa i sami lokalni dužnosnici i službenici, nerijetko zbog nepoznavanja prirode lokalne samouprave kao autonomne društvene institucije bar djelomično neovisne o središnjoj vlasti, zazivaju striktnu i detaljnu zakonsku regulaciju.

Zakonska regulacija lokalnih poslova je zbog toga nejasna, zamućujuća, invazivna, nerijetko nepotrebna i predetaljna (usp. Izvještaj, 2007.: 926-928). Središnja država time pokazuje nepovjerenje, podcjenjivanje i patronizaciju lokalne samouprave. Paternalistički odnos i tretiranje lokalne samouprave kao malog, nedoraslog i nesposobnog djeteta, praćeno širokim nepoznavanjem pravnih tehnika i institucionalnih rješenja prikladnih za lokalnu samoupravu, stvorili su od lokalne samouprave problem, umjesto da je osposobe da bude instrument rješavanja životnih problema ljudi i lokalnih zajednica, a time i zemlje kao cjeline. Načelo supsidijarnosti ne igra nikakvu ulogu, čak ni u javnim raspravama, kamoli u političkom odlučivanju na državnoj razini.

Lokalne službe: više za manje ili manje za manje?

„Više za manje“ bila je jedna od formula menadžerski orijentiranih upravnih reformi. Više i kvalitetnije usluge za manje javne troškove, odnosno vlada koja je bolja, a jeftinija, slikovit je i javnosti lako prihvatljiv opis potrebnog povećanja efikasnosti i ekonomičnosti upravnog djelovanja (usp. Kettl i Dilulio, 1995.). Takav je pritisak bio umnogome usmjeren na lokalnu samoupravu, koja je identificirana kao jedna od jezgri državne rastrošnosti. Lokalna je samouprava doživjela značajna financijska ograničenja, dok je istodobno traženo da razina javnih usluga koje pruža bude barem ista kao i prije, ako ne i više.

Opseg, širina i kvaliteta javnih službi koje se izvode u lokalnoj odgovornosti u Hrvatskoj su mali (šire u Škarica, 2012.). Decentralizacija osnovnog i srednjeg obrazovanja, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva provedena 2001. nije provedena tako da ojača lokalnu autonomiju, nego tako da u nekoj manjoj mjeri uključujući lokalne jedinice i županije u organizaciju i financiranje tih službi. Pritom nije provedena fiskalna decentralizacija, nego se sredstva za te službe transferiraju iz državnog proračuna. Nema ni decentralizacije odlučivanja pa onda praktično ni odgovornosti. Resorna ministarstva i dalje su prava središta moći kad su te službe u pitanju (usp. Petak, 2012.), dok tridesetak gradova i županije imaju mogućnost sudjelovati u odlučivanju te dodatnom financiranju javnih ustanova koje su pružatelji tih službi.

Osim toga, uloga lokalnih jedinica nije se povećavala u odnosu na početnu razdiobu odgovornosti za javne službe uvedenu 1993. Tzv. decentralizacija iz 2005. s povjerenjem poslova izdavanja građevinskih dozvola te provedbom dokumenata prostornog uređenja, kao i poslova uređenja javnih cesta, pravi je čudnovati kljunaš. Izdavanje građevinskih dozvola je provedba ne samo zakona i drugih državnih propisa, nego i prostornih planova koje donose same lokalne jedinice. Zato prenošenje tih poslova ne znači širenje autonomije, nego ispravljanje situacije koja je nastupila kad su ti poslovi postali poslovima državne uprave (paradoksalno, s ustrojavanjem ureda državne uprave 2001.). Uređenje javnih cesta ostalo je nedorečeno i nejasno, jer i auto-cesta su javne ceste – valjda se ne misli da bi i o njima trebale odlučivati jedinice lokalne samouprave kroz koje prolaze?

Nekoliko je puta mijenjan sustav lokalnih prihoda, pri čemu su lokalne jedinice prolazile razmjerno loše. Nije im dodijeljen nikakav izdašniji izvor prihoda, zbog čega je Hrvatska među onim europskim zemljama koje se odlikuju relativno najmanjim udjelom lokalnih prihoda u ukupnim javnim приходima, od oko 11 posto (usp. Šimović et al., 2010.: 226). No, zato se pokušalo s uvođenjem poreza koji imaju regulativnu, a ne fiskalnu ulogu (npr. porez na pse; ipak, nije uveden). S druge strane, lokalne su jedinice pod stalnim verbalnim napadima združenih snaga poslodavaca, vladinih dužnosnika i „neovisnih eksperata“ da su one ključni korisnik tzv. parafiskalnih nameta: prije bi se reklo – žrtveni jarac. Još više od toga, lokalni su prihodi uslijed ekonomske krize sve ugroženiji pa se umjesto više za manje realno može očekivati – manje za manje.

Infrastruktura i razvoj: nit' bond(s) nit' fond(s)!

Ja sam Bond, James Bond!

A ja samouprava, hrvatska lokalna samouprava!

Infrastruktura i razvoj dva su međusobno povezana područja u kojima bi suvremene lokalne jedinice trebale naći svoje uporište i društveni legitimitet. Infrastruktura je posebno važna za komunalne službe, od opskrbe vodom i kanalizacije, do lokalnih cesta, javne rasvjete i sličnih. Dobra infrastruktura nužan je uvjet razvoja, jer bez nje razvoja nema. Što je viša razina infrastrukture, to će privlačna snaga lokalne jedinice za poduzetnike biti veća, jer im smanjuje potrebna početna ulaganja i čini ih konkurentnijima.

Za financiranje lokalne infrastrukture i poticanje razvoja potrebno je pronaći dostatna financijska sredstva i utvrditi modele koji i uz nepromijenjene fiskalne prihode i druge izvore financiranja omogućavaju investicije i potpore. U novije se vrijeme nameće nekoliko izlaza, a posebno municipalne obveznice (*bonds*), javno-privatno partnerstvo² te sredstva iz europskih fondova. No, većina jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj ta moderna, premda ne uvijek i bezopasna rješenja ne koristi, iako ima velike nedostatke u lokalnoj infrastrukturi (Rogić Lugarić, 2012.: 265-273).

Premda bi bilo najpoželjnije da lokalne jedinice kvalitetnim projektnim prijedlozima dolaze do sredstava iz europskih fondova, tu su rezultati po svemu sudeći najslabiji (usp. Puljiz, 2011.). Neki veći gradovi izdaju svoje obveznice, što je jeftinije nego uzimanje kredita, ali zahtijeva određeni napor i kapacitet lokalne administracije koji velik broj jedinica jednostavno nema. Javno-privatno partnerstvo zahtijeva još veći kapacitet ne samo službenika, nego i političara koji će znati i moći pregovarati s privatnim partnerima, zahtijeva određena početna ulaganja koja su za hrvatske prilike prilično visoka, a učinci im nisu očigledni kao što se često, nekritički, ističe (usp. Rogić Lugarić, 2012.: 279-280).

Lokalne se jedinice zato zadužuju pod komercijalnim uvjetima u poslovnim bankama. Takav bonvivanski, jamesbondovski način financiranja javnih potreba, kako se često nazivaju nerealne ambicije lokalnih političara, otprilike tako i završava. Kad su dosegle gornju granicu zaduživanja, neke su jedinice našle nove načine pa se zadužuju preko komunalnih poduzeća (Rogić Lugarić, 2012.: 279-280), stavljaju pod hipoteku socijalne stanove i slično. Nekoliko je jedinica već bilo u situaciji insolventnosti i nemogućnosti

² Za korištenje municipalnih obveznica i javno-privatnog partnerstva među prvima se zalagao Šimović (2003.: 259-263). O tržištu municipalnih obveznica u komparativnoj perspektivi, naročito o američkom tržištu tih obveznica, v. u Kopanska, 2007.: 168-171.

otplate dugova, pa i u opasnosti da im komunalna poduzeća propadnu, a socijalne stanove preuzmu i prodaju banke. Valjda skupa sa stanarima!

Osim financiranja, veliki su i pravni problemi s komunalnom infrastrukturom, jer zakonom u pravilu nije utvrđen njezin vlasnik. Vlasnik se u pravilu može odrediti tek tumačenjem, a i tada ima dvojbenih situacija (Đerđa, 2009.). Zato nije lako odrediti tko bi trebao biti nositelj investicija u komunalnu infrastrukturu, kao ni tko bi trebao snositi odgovornost prema korisnicima komunalnih usluga.

Uglavnom, stvarnost hrvatske lokalne samouprave daleko je od razine koju se načelno, na temelju Ustava, europskih dokumenata i sustavnih domaćih zakona očekuje.

Lokalna politika: gubitak bitke za politički legitimitet?

Lokalna je samouprava škola demokracije, rasadnik političara i prirodno okruženje demokratske političke kulture. Mnoge se temeljne demokratske političke vrijednosti, poput odazivnosti, transparentnosti, sudjelovanja ili političke odgovornosti prema građanima, najlakše i najbolje ostvaruju na lokalnoj razini. Kroz lokalne političke procese i borbe selekcioniraju se kandidati za više stranačke pozicije, ali i političari koji nakon toga zauzimaju mjesta u regionalnim i nacionalnim političkim tijelima. Sudjelovanjem u izražavanju interesa, zborovima građana, lokalnim referendumima i drugim političkim procesima građani uče o lokalnoj zajednici, njezinim prioritetima i mogućnostima, utvrđuju standarde demokratske rasprave, osmišljavaju kompromise, a sve to osigurava razvoj demokratske političke kulture, iznimno važne za političku stabilnost svake zemlje, ali i za razvoj (usp. Bardhan, 2006.).

U hrvatskom lokalnom političkom sustavu primjenjuju se rješenja koja su više u funkciji ostvarenja interesa glavnih nacionalnih političkih aktera negoli lokalne zajednice. U tu svrhu je za izbore članova lokalnih predstavničkih tijela najprije bio korišten većinski izborni sustav, koji je omogućavao pobjedu kandidata najjače političke stranke, HDZ-a. Nakon toga postupno se uvodio proporcionalni izborni model, koji je omogućio izvjesnu demokratizaciju, ali je takav kombinirani sustav i dalje osiguravao natpredstavljenost najjače stranke. Od općih lokalnih izbora 2001. primjenjuje se čisti proporcionalni model, koji je doduše pravedniji, ali može dovesti do nestabilnosti lokalnih političkih vodstava.

U praksi su počele neočekivane koalicije, ali i drske ucjene. Liste s jednim ili par mjesta u vijeću tražile su najvažnije izvršne pozicije ili pozicije u javnim poduzećima. Manje-više svaka situacija političkog odlučivanja u uvjetima kad bi određena lista imala razmjerno slabu većinu nosila je rizik raskola, ucjena, pokušaja slaganja drugačijih većina, opstrukcije rada predstavničkog tijela ili poglavarstva, čak i blokadu s raspuštanjem vijeća kao krajnjom mjerom. Počelo se govoriti o izrazito niskim etičkim standardima lokalne politike. Kao rješenje se ponudio prijelaz na dosta drugačiji tip lokalnog političkog sustava, s vijećem na jednoj strani te načelnikom kojeg izravno biraju građani na drugoj. Umjesto sustava nalik parlamentarnom, ponuđen je sustav nalik predsjedničkom. Prijelaz je uzakonjen te se na novi sustav prešlo od općih lokalnih izbora 2009. No, je li time učvršćen politički legitimitet lokalne samouprave? Mnogo toga usmjerava na negativan odgovor (usp. Koprić i Vukojić Tomić, 2012.).

Lokalno vodstvo: političari su menadžeri, menadžeri političari, a građani ovce?

Postoji desetak različitih tipova lokalnog vodstva, po načinu izbora i strukturnim karakteristikama (Ivanišević, 2008.; usp. Heinelt i Hlepas, 2006.). Nekoliko njih je u Europi rasprostranjenije: sustav izvršnih odbora i sustav direktno biranih načelnika su među njima. Pored Italije, Njemačke i Irske te većeg dijela Austrije, sustav izravno biranih načelnika najzastupljeniji je na istoku i jugoistoku Europe, posebno na području bivše Jugoslavije. Samo Srbija i Crna Gora trenutačno nemaju neposredno birane načelnike. Premda je uvođenje načelnika s demokratskim legitimitetom dobivenim od čitavog lokalnog biračkog tijela jedno od najzastupljenijih pitanja u suvremenim raspravama o lokalnoj politici, to još uvijek nije dominantan sustav (usp. Marcou i Wollmann, 2009.: 155-158).

Samo uvođenje sustava s neposredno biranim načelnicima nije jamstvo, kako pokazuju rezultati istraživanja, da će lokalno vodstvo biti više menadžerski orijentirano, efikasnije ili uspješnije, premda je to jedan od motiva njegovog izbora (Koprić, 2009.). Također, kako pokazuju podaci s hrvatskih lokalnih izbora 2009., on nije doveo do većeg udjela nezavisnih aktera na lokalnoj političkoj sceni (taj je ostao na razini 10 posto), smanjenja stranačke politizacije (s 80-postotnom podrškom birača izašlih na izbore političke stranke dobivaju 90 posto mjesta u lokalnim predstavničkim tijelima), ili pak smanjene kontrole političkih stranaka nad kandidiranjem za načelničke pozicije (Koprić, 2011. a).

Zbog promijenjenog načina izbora lokalni se načelnici sve češće predstavljaju kao menadžeri željni uspjeha u ostvarenju lokalnih ciljeva, kojima se onda mora omogućiti izbor njihovih „timova“ i „ekipa“. S druge strane, neki menadžeri žele postati načelnici, da bi svoju ekonomsku moć mogli oploditi ili pak „staviti u funkciju lokalne zajednice“. Zato se u prvi plan guraju pitanja transparentnosti funkcioniranja takvih „ekipa“, a etički standardi i dalje ostaju na razini koja provocira negativnu percepciju i negativna mišljenja vanjskih i domaćih analitičara. Igre moći premjestile su se s formiranja poglavarstava i njihovog funkcioniranja na odnose između načelnika i vijeća, odnose lokalnih tijela i komunalnih i drugih pružatelja javnih usluga i službi itd. Ucjene i prijetnje ostale su sastavni dio lokalnih političkih igara. Postavlja se pitanje: gdje su u svemu tome građani? Što su oni dobili takvim preoblikovanjem lokalnih političkih institucija?

Nesumnjivo je da građani od lokalnih izbora 2009. imaju dva kanala utjecaja, jedan u sklopu izbora članova lokalnih predstavničkih tijela, a drugi kad biraju načelnika. No, takav izbor načelnika nije sredstvo neposredne, nego posredne demokracije (izbor nekoga tko će odlučivati, a ne neposredno odlučivanje o lokalnim pitanjima!). Zbog svega, odgovor o učincima uvođenja neposrednog izbora načelnika u najmanju ruku ne može biti jednoznačan.

Lokalna uprava: poluprofesionalno brčkanje u bari

Pravo na samoorganizaciju smatra se jednom od temeljnih komponenti prava na lokalnu samoupravu. Europska povelja o lokalnoj samoupravi ističe da lokalne vlasti imaju pravo same određivati svoju unutarnju upravnu organizaciju prema vlastitim potrebama, osiguravajući pritom učinkovito javno upravljanje. To se pravo može ograničiti zakonom (čl. 6/1.). Nema puno smisla lokalna samouprava koja nije u stanju demokratski donesene odluke djelotvorno i učinkovito provesti u život. Zato joj se treba

omogućiti da prema autonomnoj procjeni potreba za upravnim tijelima i organizacijama odredi njihovu strukturu, djelokrug i broj, kao i unutarnje ustrojstvo svake od tih upravnih organizacija.

Za učinkovito upravljanje odlučujući su kvalitetni lokalni službenici (usp. Marcou i Wollmann, 2009.: 151-154). Zato Povelja postulira i načelo sposobnosti (; čl. 6/2.). Pravna regulacija njihovog položaja trebala bi biti takva da osigurava zapošljavanje kvalitetnih, sposobnih i kompetentnih službenika. Zato država potpisnica Povelje treba osigurati prikladne mogućnosti obrazovanja i usavršavanja službenika, njihovog nagrađivanja i napredovanja u službi.

Premda je to zakonom omogućeno, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj rijetko osnivaju zajednička upravna tijela, nastojeći održati organizacijsku autarkiju. Zato su upravna tijela u velikom broju manjih jedinica vrlo mala te zapošljavaju samo jednog ili nekoliko službenika, najčešće samo za potporu radu lokalnog vijeća i načelnika. Takvi službenici najčešće imaju samo srednju stručnu spremu, ponekad i potpuno neadekvatnu. Tako je 2011. prosječan broj zaposlenih u općinama (obuhvaća i načelnike koji dužnost obavljaju profesionalno) samo malo iznad devet, u gradovima 72, a u županijama 104.

U javnim ustanovama i drugim proračunskim korisnicima koji pružaju javne službe lokalnom stanovništvu broj zaposlenih je daleko veći u gradovima nego u općinama, s nešto boljom obrazovnom strukturom. Dok je taj broj u gradovima 2011. bio prosječno 174, u općinama je bio samo tri! Županije su prosječno zapošljavale 108 ljudi u proračunskim korisnicima. To pokazuje golemu nejednakost u pružanju javnih usluga i obavljanju javnih službi u ruralnim naspram urbanih jedinica, odnosno veliku deprivaciju ruralnog stanovništva kad su u pitanju javne službe, od dječjih vrtića do narodnih knjižnica.

Zajedničko osnivanje trgovačkih društava, posebno komunalnih, nešto je češće, uglavnom zato što je riječ o komunalnim poduzećima osnovanim još prije nove teritorijalne podjele iz 1993. Tako su jedinice nastale na području jedne ranije općine dosta često zadržale vlasničke udjele u zajedničkim trgovačkim društvima. No, i u tom području je na djelu fragmentacija, osnivanje trgovačkih društava u vlasništvu manjih lokalnih jedinica koje i u području pružanja javnih službi žele zadržati punu kontrolu i organizacijsku neovisnost o susjednim većim jedinicama.

No, osim broja zaposlenih, važno bi bilo vidjeti i njihovu obrazovnu strukturu, znati načine njihovog zapošljavanja i pratiti tijek njihovog napredovanja u službi, da bi se moglo preciznije govoriti o kapacitetu. Prema dostupnim podacima i nekim istraživanjima, obrazovna struktura je niska i slabo adekvatna, obrazovani za rad u javnoj upravi malo se zapošljavaju, politizacija u zapošljavanju je velika, a mogućnosti napredovanja slabe. Ipak, plaće su, naročito u većim gradovima i županijama, čak znatno veće nego u državnoj upravi.

U pogledu načela sposobnosti i profesionalizma lokalna samouprava ne stoji dobro. Mnoge lokalne jedinice su poput malih bara u kojima se službenici dijelom neadekvatne struke i obrazovne razine, regrutirani uz golem utjecaj lokalnih političkih elita različitih predznaka, u svakodnevnom radu prepuštaju dominantnom političkom pritisku koji onemogućuje primjenu pravila struke. Nešto veća plaća od prosjeka u javnom sektoru nagrada je za političku vjernost podobnih ili kompenzacija za nemogućnost primjene

pravila struke i učinkovitog rada onih koji nisu u političkoj milosti trenutnih lokalnih vlastodržaca. Udio obrazovanih za rad u javnoj upravi vrlo je mali, ali su poznati primjeri nekih jedinica koje ih bolje prepoznaju kao obrazovni profil adekvatan posebno na lokalnoj razini.

Lokalni utjecaj na centralnu državnu vlast: Halo, halo, ne čujem vas!

Za ostvarenje načela vertikalne diobe vlasti koje zagovara i hrvatski Ustav (čl. 4) nužno je osigurati ravnotežu međusobnog utjecaja centralne vlasti i jedinica teritorijalne samouprave, neku vrstu partnerstva (usp. Zimmerman, 1995.). Te bi jedinice trebale imati mogućnost utjecati na oblikovanje javnih politika i propisa koje donosi središnja državna vlast (usp. Senčur, 2012.: 734-737), zagovarati interese svojih lokalnih zajednica, podnositi prijedloge za unaprjeđenje stanja, dogovarati se sa središnjom vlašću o pitanjima zajedničkog interesa³, ali i suprotstaviti se neopravdanim intervencijama sa središnje razine, čak i pravnim sredstvima (usp. čl. 11. Povelje).

No, kanali stvarnog utjecaja lokalnih jedinica na odluke i politike na državnoj razini malobrojni su i slabo propusni. Lokalne jedinice pokušavaju utjecati putem svojih triju nacionalnih udruga (Udruga općina, Udruga gradova i Zajednica općina; usp. Marcou i Wollmann, 2009.: 162-164), ali se pritom obično zastupaju interesi lokalnih načelnika. Potrebe i interesi lokalnih zajednica, reprezentirani kroz lokalna predstavnička tijela, slabo dolaze do izražaja u mehanizmima suradnje tih nacionalnih udruga lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica.

U Hrvatskom saboru ustanovljen je Odbor za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, ali on se nije uspio izboriti za ozbiljniju poziciju u zakonodavnom procesu. Također, različite vlade osnivale su tijela, poput povjerenstva ili vijeća za decentralizaciju, ali ta tijela nisu imala i nemaju ozbiljniji utjecaj na pitanja važna za sustav lokalne samouprave. Resorno državno upravno tijelo je samo povremeno imalo u nazivu istaknutu lokalnu samoupravu te se nazivalo ministarstvom ili uredom za upravu, povremeno tom nazivu dodajući i lokalnu samoupravu (npr. u jednom je razdoblju djelovalo Državno ravnateljstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu pa onda Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave).

Jedno od snažnijih sredstava utjecaja lokalnih jedinica je mogućnost lokalnog predstavničkog tijela da zahtijeva da Ustavni sud ocijeni suglasnost nekog zakona koji regulira ustrojstvo, djelokrug ili financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave s Ustavom. Ta je mogućnost naknadna, nakon što je zakon već donesen te ovisna o odluci lokalnog predstavničkog tijela, koje u velikom broju malih jedinica uopće nema potrebne ekspertize za donošenje i obrazloženje tako složenog zahtjeva. O zahtjevu Ustavni sud mora odlučiti hitno, najkasnije u roku 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva (čl. 36. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu). Premda su lokalna predstavnička tijela podnosila takve zahtjeve, Ustavni ih sud restriktivnim tumačenjem često nije prihvaćao, najčešće uz vrlo štura obrazloženja. Time se u stvarnosti pretvorio u zaštitnika središnje državne vlasti, a ne slabijeg partnera, lokalne samouprave.

³ Rogić Lugarić pledira za partnerski odnos velikih gradova i središnje vlasti koji je potreban ne samo radi ostvarenja gradskih, nego i nacionalnih ciljeva (2012.: 295-296).

Nadzor centralne države: mi vas kao nadziremo, vi nas kao uvažavate

Nadzor centralne države nad lokalnom samoupravom⁴ parcijalan je i nedovoljno sustavan. Parcijalni obuhvat rezultat je manjkave pravne regulacije, ali i nedostatnog kapaciteta nadzornih državnih tijela (mali broj službenika, nesustavnost rada nekih od nadzornih tijela itd.). Njegova je svrha, najčešće, rješavanje pojedinačnih spornih situacija, često nakon prijava s terena, a ne rješavanje sistemskih problema ili pak, što bi bilo najbolje, stručna i pravna potpora lokalnoj samoupravi. Nema sistematizacije i stručne obrade rezultata nadzora, niti se takvi materijali koriste kao povod za potrebna unaprjeđenja pravne regulative (usp. Antić, 2012.; za ranije stanje Šprajc, 2003.; v. i Crnković, 2012.).

Nadzorne intervencije su kratkog daha, omogućuju kratkotrajno razrješenje kritičnih situacija u konkretnim jedinicama, formalističke su i često usmjerene na kažnjavanje jedinica lokalne samouprave. Ipak, intenzitet nadzora nije velik pa bi građani mogli s pravom zaključiti da najmanje služi jednoj od zakonom propisanih svrha – zaštiti njihovih prava naspram jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Jedinica koje treba nadzirati jednostavno je previše – na raspon nadzora koji je tehnički lako utvrdiva veličina kao da se zaboravilo. Tako se nadzor svodi na odnose centralnih državnih tijela i *nekih* lokalnih jedinica, dok se građani i zajednica manje-više zanemaruju, premda su upravo oni neka vrsta krajnjih „korisnika“ svih javnih usluga.

Pritom, s obzirom na nedovoljno razvijene pravne standarde te parcijalnost, nedovoljnu sustavnost i relativno niski intenzitet, nadzor ostavlja lokalnoj samoupravi još uvijek dovoljno širok prostor za netransparentno djelovanje u korist parcijalnih pa i nelegitimnih interesa. Rezultat je situacija u kojoj se povremeno egzemplarno, u nekim slučajevima i politički motivirano kažnjavanje pojedinih jedinica nadopunjuje širokim prostorom za ostvarenje interesa koji nisu legitimno utvrđeni u lokalnim političkim procesima, odnosno situacija u kojoj se ni nadzor ni uvažavanje autoriteta središnje države ne pojavljuju kao stvarne činjenice. Riječ je o svojevrsnom glumljenom, patvorenom nadzoru koji na drugoj strani prati podjednako prijetvorno uvažavanje centralnog državnog autoriteta.

Edukacija za lokalnu samoupravu i istraživanje lokalne samouprave

Posebne edukacije za lokalnu samoupravu nema. U studijskim programima nekih visokoškolskih ustanova razvijeni su programi predmeta koji se bave lokalnom samoupravom, regionalnom samoupravom, regionalnom politikom i razvojem te srodnim temama. Čak su i neki studiji, posebno oni poslijediplomske razine specijalističkog tipa, usmjereni na lokalnu i regionalnu samoupravu. Ipak, osoblje koje se zapošljava u lokalnim jedinicama još je uvijek neprikladno obrazovano, s tim da je i mogućnost zapošljavanja ograničena malim kapacitetima lokalnih jedinica. Time je onemogućen angažman većeg broja prikladno obrazovanih i primjereno plaćenih službenika, pri čemu i udaljenost od urbanih središta, čak i onih najmanjih, igra veliku ulogu.

Akademija lokalne demokracije, kao ustanova utemeljena novelom Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005., nije se afirmirala kao imalo ozbiljan akter stručnog usavršavanja već postojećih lokalnih službenika. Akademija osnovana

⁴ Za komparativnu situaciju v. npr. Marcou i Wollmann, 2009.: 159-161. Usp. čl. 8. Povelje, kao i Krišković, 2003.

Vladinom uredbom 2006. godine donedavno je djelovala u prostorijama Ministarstva uprave, a temeljni joj je zadatak stručno usavršavanje lokalnih dužnosnika i službenika. Ne tako mala sredstva odvojena za njezin rad iz državnog proračuna potrošena su bez stvarnog edukacijskog efekta, programi usavršavanja nisu razvijeni, a ni interes lokalnih jedinica za usavršavanjem osoblja nije dovoljno izražen. Logično, on je u pravilu najmanji kod najmanjih jedinica, koje i inače imaju najmanji upravni kapacitet. Jedan od malobrojnih pozitivnih primjera je sudjelovanje i sufinanciranje Grada Zagreba u specijalističkom studiju Upravljanje gradom, pokrenutom u sklopu Sveučilišta u Zagrebu, koji je dosad završilo nekoliko generacija studenata-službenika Grada Zagreba.

Istraživanja lokalne samouprave provode se zaslugom pojedinih istraživača, prema njihovom interesu. Lokalne jedinice, Akademija lokalne demokracije, udruge lokalnih jedinica, a ni drugi akteri s lokalne scene nisu dovoljno zainteresirani za znanstvena istraživanja i njihove rezultate da bi uložili ozbiljnija sredstva u tu namjenu. Iznimka je Grad Zagreb koji je financirao određene znanstvene projekte – korištenje njihovih rezultata je upitno.

4. Decentralizacija u Hrvatskoj

I što sad? Socijalni eksperiment daje (ne)očekivane rezultate

Prelazak na novi sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave 1993. imao je dosta obilježja nepripremljenog socijalnog eksperimenta. Jedna od važnih ideja bila je ona o oživljavanju „jedine istinske lokalne samouprave na hrvatskim područjima“ s kraja 19. stoljeća. Kombinirani su elementi germanskog modela politipske organizacije (podjela na gradove i ruralne općine) s nekim bitnim elementima starog francuskog centralističkog modela.

Glavni mehanizmi centralizacije su bile županije po uzoru na francuske departmane kao jedinice dekoncentrirane državne uprave, župan kao istodobno lokalno birani, ali centralno potvrđeni predstavnik središnje državne vlasti na području županije, mogućnosti raspuštanja lokalnih predstavničkih tijela iz nedovoljno precizno definiranih razloga, strogi nadzor uz mnoštvo slučajeva u kojima lokalne jedinice moraju dobiti prethodnu suglasnost središnjih tijela, metoda enumeracije u određivanju lokalnih poslova itd.

Druga važna karakteristika tog eksperimenta bila je osiguranje hijerarhijske integracije sustava lokalnog upravljanja (usp. Kregar, 2011.: 8). Tome su trebale poslužiti takve institucionalne inovacije kao što su uvođenje dvostupanjske strukture, pri čemu šira, županijska razina ima određene koordinirajuće i vodeće, kao i supstituirajuće ovlasti, zatim velike ovlasti centralno vezanog župana u integraciji sustava lokalne samouprave i slične.

Daljnje obilježje reforme 1992./1993. je radikalno raskidanje s velikim općinama, koje bi se lako mogle pretvoriti u prave političke aktere i točke otpora centralnoj vlasti, te velika teritorijalna fragmentacija – do danas se broj lokalnih jedinica gotovo ušesterostručio. Fragmentacija se činila lako branjivom strukturnom varijantom ratne i političke potrebe za razbijanjem općina, utemeljena na – netočnoj i dugoročno štetnoj – pretpostavci da je u odnosima centralne i lokalne vlasti riječ o *win-lose game*, tj. o igri u kojoj jedan mora izgubiti (lokalna samouprava) da bi drugi mogao dobiti (središnja država).

Ako se takva pretpostavka tada i činila plauzibilnom, jer je središnja vlast doista bila ugrožena agresijom ostatka jugoslavenske države i vojske na Hrvatsku i pobunom dijela srpskog stanovništva u Hrvatskoj, kasnije je sama po sebi otpala. Zbog novih međunarodnih ambicija središnje vlasti, Hrvatska je ubrzo ratificirala nužni dio Europske povelje o lokalnoj samoupravi (obvezuje Hrvatsku od 1. veljače 1998.) pa se našla pod kritikom stručnjaka Vijeća Europe ponajprije zbog neprihvatljive koncepcije županija i župana kao „dvostrukih, shizofrenih osoba“. Promjena ustavne i zakonske koncepcije početkom 2000-ih s razdvajanjem županija od ureda državne uprave na čelu s predstojnikom kao državnim službenikom, uz župana kao lokalnog dužnosnika, bila je samo nužni korak u dogradnji sustava.

I kasnije promjene, tzv. decentralizacija ovlasti 2001.⁵, koncepcija velikih gradova i daljnje „decentralizacije“ 2005. te uvođenje neposrednog izbora načelnika 2009. bile su samo kozmetičke promjene jednog te istog, centralističkog modela javnog upravljanja u Hrvatskoj. Do danas, Hrvatska je ostala nepromijenjeno centralizirana država, po

⁵ Šire o razvoju lokalne samouprave u Hrvatskoj u Koprić, 2003.

uobičajenim indikatorima jedna od nekoliko najcentraliziranijih u Europi, dijeleći poziciju na začelju s Grčkom i Slovenijom. Po svemu, sustav koji je zasnovan na ideji smanjenja snage općina daje očekivane rezultate. Mnoge pojave u današnjoj hrvatskoj lokalnoj samoupravi zato nisu slučajne disfunkcije, nego zakonomjerni rezultati jednog, odabranog modela. Zato se i ne mogu popraviti, jer nisu pogreške, i ne mogu liječiti, jer nisu bolesti jednog inače zdravog organizma. Ili, kako bi pravnici rekli, *quod ab initio vitiosum est, non potest tractu temporis convalescere*.

Decentralizacija koja teče: Prokrustova postelja obećanja i vlasti

Pokušaji popravka lokalne samouprave u Hrvatskoj započeli su pod egidom decentralizacije već od ranih 2000-ih, a nakon predizbornog obećanja koalicijske vlade na čelu s Ivicom Račanom. Tako je 2001. provedena „decentralizacija“ u osnovnom i srednjem obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj skrbi i vatrogastvu, uz nastavak financiranja tih djelatnosti iz državnog proračuna. Nije bila riječ o pravoj decentralizaciji, sa širenjem lokalnih ovlasti, odgovornosti i financijskih mogućnosti, nego o pukoj upravnoj decentralizaciji, bez širenja lokalne autonomije (v. i Petak, 2012.).

Paralelno se zbivao veliki projekt znakovito nazvan *Decentralizacija javne uprave* (dakle, ne jačanje samouprave, nego opet puka upravna decentralizacija!), koji je financirao Institut Otvoreno društvo, a proveden je putem Hrvatskog pravnog centra. Okupivši brojne eksperte, vrlo obuhvatnim pristupom – bile su obuhvaćene sve glavne komponente lokalne samouprave, od teritorijalne organizacije do statusa lokalnih službenika – te interaktivnim načinom provođenja, uz dosta radionica i drugih javnih događaja, projekt je podigao razinu očekivanja. Javnost je očekivala provedbu značajnih decentralizacijskih mjera, ali su one – izostale.

I sve kasnije vlade obećavale su decentralizaciju, odnosno njezin nastavak. Neke doduše stidljivije (vlade Ive Sanadera), a neke mnogo otvorenije (vlada Zorana Milanovića). Ipak, osim dva već spomenuta koraka (uvođenje kategorije velikih gradova i malo širenje djelokruga 2005. te uvođenje izravnog biranja načelnika 2009.), nije bilo značajnijih promjena u sustavu lokalne samouprave. Ratifikacija preostalih odredbi Europske povelje o lokalnoj samoupravi 2008. ne može se smatrati decentralizacijskim korakom, jer se ništa u smislu autonomije lokalnih jedinica i njihove uloge u sustavu obavljanja javnih poslova nije dogodilo. Također, uvođenje izravnih izbora načelnika nije decentralizacijska mjera, nego intervencija u sustav raspodjele moći unutar lokalnih jedinica.

Postavlja se pitanje zašto svaka nova vladajuća garnitura dolaskom na vlast na državnoj razini zaboravlja potrebu decentralizacije, čak i vlastita obećanja o decentralizaciji? Paradoks je još upečatljiviji ako se zna da je svaka od njih najčešće prije toga prakticirala vlast na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini te da nakon gubitka vlasti na središnjoj razini opet vidi šanse opstanka i jačanja kroz političke procese na tim užim razinama.

Je li to logika situacije na središnjoj razini ili podložnost interesima profesionalnih grupa u središnjim državnim upravnim tijelima? Je li doista riječ o obećanjima koja su instrumentalnog karaktera i služe samo pribavljanju političke podrške na izborima ili je riječ o raširenoj slici, među svim političkim akterima, o maloj važnosti lokalne samouprave? Jesu li središnja vlast i uprava doista svemoguća ili je tu riječ o igri prebacivanja odgovornosti i krivnje (*blame game*; v. Hood, 2011.) na lokalnu samoupravu? Kad bi to barem bila retorička pitanja!

Od izvora dva putića...

U jednoj pjesmi, od izvora vode dva putića. I iz postojeće situacije s lokalnom samoupravom mogu se tražiti dva temeljna izlaza, uz – naravno – inertno zadržavanje postojećeg stanja i manje popravke. Idući jednim od njih zadržat će se postojeći centralizirani model javnog upravljanja i obavljanja javnih poslova, dok drugi vodi u korjenitu, zapravo – pravu decentralizaciju (Koprić, 2010. a: 954-955). Pritom je promjena teritorijalne strukture preduvjet za ozbiljniju decentralizaciju. Decentralizacija se ne može provesti u sustavu s tako velikim razlikama u veličini i kapacitetu jedinica, kad 282 jedinice (tj. više od polovice njih) imaju manje od 3.000 stanovnika.

Manje prilagodbe strukture lokalnih jedinica, odnosno reduciranje njihovog broja od 10 do 20 posto, uz zadržavanje politipske organizacije i županija kao drugog stupnja, osigurava središnjoj državnoj vlasti i upravi da zadrži vodeću ulogu u javnom upravljanju i obavljanju javnih poslova. Tek prelazak na sustav sa znatno manjim brojem konsolidiranih lokalnih jedinica i uspostavljenim samoupravnim regijama, uz odustajanje od županija kao drugog stupnja lokalne samouprave, omogućuje (ne osigurava!) izgradnju stvarno decentralizirane, policentrične zemlje, zemlje s de-centriranim javnim upravljanjem.⁶

S obzirom na geografske, prirodne i druge okolnosti, u Hrvatskoj nema mjesta za više od 150 općina koje bi mogle imati izgleda za razvoj, koje bi mogle osigurati potrebne javne usluge građanima, koje bi bile kadre stvoriti dugoročno održivu zajednicu. Postojeće male općine moraju i dalje zadržati autonomiju, ne smiju se pretvoriti u bezlična i nevažna rubna područja velikih općina, kao što se već dogodilo za vrijeme socijalizma. Njihovo preoblikovanje u institucije mjesne autonomije s izvjesnom financijskom autonomijom te pravom inicijative i glasa u većim jedinicama u čiji će sastav ući pravi je put da se postigne ravnoteža razvojnih i drugih svrha kojima lokalna samouprava mora služiti (v. i Koprić, 2012. a).

Također, valja pristupiti izgradnji institucija istinske regionalne samouprave u sklopu stvarnih geografskih, prostornih, prirodnih, ekonomskih i društvenih regija, uz uvažavanje postojećih sociokulturnih identiteta. Pritom se mikroregijama treba osigurati zaseban položaj unutar regija i mogućnost održanja njihovog identiteta, predstavljenosti i posebnog razvoja. Zagreb i njegovu gravitirajuću okolicu valja organizirati po načelu metropolitanske federacije u kojoj jedinice na gradskom rubu zadržavaju samoupravu, surađuju s moćnim metropolitanskim centrom kao ravnopravni partneri te proaktivno pridonose rješavanju zajedničkih pitanja u sklopu svojih mogućnosti određenih veličinom i ekonomskom snagom (v. i Koprić, 2012. a; za Grad Zagreb napose i Izvještaj, 2007.: 925).

⁶ O konceptu policentrizma, de-centriranom upravljanju i policentričnom razvoju šire u Aligica i Tarko, 2012.; Bevir i Rhodes, 2001.; Schindegger i Tatzberger, 2005.

5. Zaključak

Od pet glavnih uloga (upravna, politička, socijalna, ekonomska i ekološka) hrvatska se lokalna samouprava najviše bavi političkom, u nekoj mjeri socijalnom (u sklopu tzv. decentraliziranih funkcija), u još manjoj upravnom, a tek na začelju su ekonomska i ekološka uloga. Takva redukcija uglavnom na političke procese u ograničenom djelokrugu govori o maloj važnosti koja joj se pridaje. Hrvatska još nije razumjela mogućnost da kroz jaku lokalnu samoupravu osigura veći društveni kapacitet razvoja (čak ni putem velikih gradova, usp. Rogić Lugarić, 2012.: 287-289), rješavanja javnih problema i obavljanja javnih poslova – upravo je lokalna samouprava institucija koja osigurava *win-win game*, brzo reagiranje na probleme i sinergijske učinke.

Sustavni pristup analizi razvoja lokalne samouprave u prošlih 20 godina upućuje na desetak glavnih pitanja i problema s kojima se suočava model *slabe* samouprave u sklopu centralizirane zemlje. To su neujednačena teritorijalna struktura, problemi u pravnoj regulaciji pretjerano skućenog lokalnog djelokruga, ograničavanje lokalnih prihoda koje onemogućuje obavljanje šireg kruga javnih službi za lokalno stanovništvo i za zajednicu, mali potencijali razvoja infrastrukture i nedovoljna usmjerenost na razvoj, stalni problemi s političkim legitimitetom lokalnih tijela, nedostatak menadžera i sposobnih lokalnih vođa, nepostojanje sustava edukacije za rad u lokalnoj samoupravi, kao i gotovo potpuni izostanak financiranja znanstveno-istraživačkih projekata iz tog područja, niska profesionalnost upravnog osoblja, onemogućavanje utjecaja lokalnih jedinica na nacionalne javne politike koje ih se tiču, nesustavan i parcijalan nadzor usmjeren na kažnjavanje, a ne na poboljšanje lokalne samouprave itd.

Svi ti problemi indiciraju sistemske probleme centraliziranog i pretjerano hijerarhičnog sustava javnog upravljanja u osnovi uspostavljenog početkom 1990-ih, u vrijeme agresije i rata u Hrvatskoj. Uzastopna politička obećanja različitih vladajućih garnitura o decentralizaciji uglavnom su neostvarena, a koraci u decentralizaciji preskromni, često iznudeni pritiskom koji nije bilo moguće izbjeći. Za promjenu takvog modela u model decentralizirane, policentrične zemlje potrebno je pristupiti korjenitoj promjeni teritorijalne strukture jedinica teritorijalne samouprave. Potrebno je uspostaviti oko 150 općina sa širokim samoupravnim djelokrugom i solidnim izvorima prihoda te pet samoupravnih regija koje odražavaju realne okolnosti Hrvatske. Jedna od tih regija bila bi metropolitanska regija Zagreba, organizirana po modelu metropolitanske federacije. Tek nakon toga moći će se pristupiti rješavanju ostalih analiziranih pitanja i problema.

Literatura

- Aarsaether, Nils, Toril Ringholm (2011.) The Rural Municipality as Developer: Entrepreneurial and Planning Modes in Community Development. *Lex localis* 9 (4): 373-387
- Ahmad, Junaid, Shantayanan Devarajan, Stuti Khemani, Shekhar Shah (2006.) Decentralization and Service Delivery. U: Ehtisham Ahmad, Giorgio Brosio (eds.) *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar
- Aligica, Paul D., Vlad Tarko (2012.) Polycentricity: From Polanyi to Ostrom, and Beyond. *Governance* 25 (2): 237-262
- Antić, Teodor (2012.) Nadzor lokalne samouprave – postojeće stanje i prijedlog promjena. U: Ivan Koprić (ur.) *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu (u objavi)
- Bardhan, Pranab (2006.) Decentralization and Development. U: Ehtisham Ahmad, Giorgio Brosio (eds.) *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar
- Bennett, Robert J. (1997.) Local Government in Post-Socialist Cities. *Discussion Papers* No. 2. Budapest: OSI/LGI
- Bevir, Mark, R. A. W. Rhodes (2001.) A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation. Paper to a colloquium at the Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 9 March 2001
- Crnković, Mateja (2012.) Raspuštanje lokalnih predstavničkih tijela. *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration* 12 (3): 803-836
- Dalmazzone, Silvana (2006.) Decentralization and the Environment. U: Ehtisham Ahmad, Giorgio Brosio (eds.) *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar
- Đerđa, Dario (2009.) Problematika vlasništva objekata i uređaja komunalne infrastrukture u Republici Hrvatskoj. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 46 (1): 167-187
- Đulabić, Vedran (2010.) Trendovi u razvoju regionalne samouprave u Europi i pouke za Hrvatsku. U: Jakša Barbić (ur.) *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU
- Giguère, Sylvain (ed.) (2007.) *Local Innovations for Growth in Central and Eastern Europe*. Paris: OECD
- Heanue, Kevin, Kieran o'Donohue, Michael O'Neill (2012.) Rural Economic Development through Collective Action. *Administration* 60 (2): 3-25
- Heinelt, Hubert, Nikolaos-K. Hlepas (2006.) Typologies of Local Government Systems. U: Henry Bäck, Hubert Heinelt, Annick Magnier (eds.) *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Hood, Christopher (2011.) *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton, Woodstock: Princeton University Press
- Ivanišević, Stjepan (2008.) *Izvršne institucije u lokalnoj samoupravi. Tipologija strukturnih oblika i komparativni pregled*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Izveštaj (2007.) Lokalna i regionalna demokracija u Hrvatskoj. Izvješće i preporuke Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe. *Hrvatska javna uprava* 7 (4): 913-942
- Kersting, Norbert, Janice Caulfield, R. Andrew Nickson, Dele Olowu, Hellmut Wollmann (2009.) *Local Governance Reform in Global Perspective*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Kettl, Donald F., John J. Dilulio, Jr. (eds.) (1995.) *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington: The Brookings Institution
- Kopanska, Agnieszka (2007.) Communal Bond Market in Poland. U: Željko Šević (ed.) *Debt Management in Transition Countries: Experience and Perspectives*. Bratislava: NISPAcee
- Koprić, Ivan (2003.) Local Government Development in Croatia. Problems and Value Mix. U: Harald Baldersheim, Michal Illner, Hellmut Wollmann (eds.) *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske + Budrich

Koprić, Ivan (2005.) Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Hrvatska javna uprava* 5 (1): 35-79

Koprić, Ivan (2009.) Directly Elected Mayors on the Territory of the Former Yugoslavia: Between Authoritarian Local Political Top Bosses and Citizen-Oriented Local Managers. U: Herwig Reynaert, Kristof Steyvers, Pascal Delwit, Jean-Benoit Pilet (eds.) *Local Political Leadership in Europe: Town Chiefs, City Boss or Loco President?* Brugge: Vanden Broele

Koprić, Ivan (2010.) Teritorijalna organizacija Hrvatske: stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlog novog stanja. U: Jakša Barbić (ur.) *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU

Koprić, Ivan (2010. a) Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 10 (4): 941-959

Koprić, Ivan (2011.) Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 1 (1): 1-39

Koprić, Ivan (2011. a) Nezavisni lokalni politički akteri u Hrvatskoj. U: Jakša Barbić (ur.) *Izbori zastupnika u Hrvatski sabor i referendum*. Zagreb: HAZU

Koprić, Ivan (2012.) Glavne karakteristike postojećeg i prijedlog novog teritorijalnog ustrojstva Hrvatske – zašto nam treba teritorijalna organizacija. U: Ivan Koprić (ur.) *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu (u objavi)

Koprić, Ivan (2012. a) Lokalna i regionalna samouprava u Hrvatskoj: k policentričnoj zemlji. U: Jakša Barbić (ur.) *Hrvatski pravni sustav*. Zagreb: HAZU

Koprić, Ivan, Tijana Vukojičić Tomić (2012.) Lokalni politički sustav nakon neposrednog izbora načelnika – stanje i prijevori. U: Ivan Koprić (ur.) *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu (u objavi)

Kregar, Josip (2011.) Decentralizacija. U: Josip Kregar, Vedran Đulabić, Đorđe Gardašević, Anamarija Musa, Slaven Ravlić, Tereza Rogić Lugarić: *Decentralizacija*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo

Krišković, Vinko (2003.) Viši nadzor nad upravom. U: Dragan Medvedović (prir.) *Hrestomatija upravnog prava*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet

Loughlin, John, Frank Hendriks, Anders Lidström (2011.) Subnational Democracy in Europe: Changing Backgrounds and Theoretical Models. U: John Loughlin, Frank Hendriks, Anders Lidström (eds.) *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford etc.: Oxford University Press

Lyngstad, Rolv (2010.) Reconsidering Rationales for Local Self-Government – Impacts of Contemporary Changes in Local Decision-Making. *Lex localis* 8 (1): 93-113.

Maleković, Sanja, Jakša Puljiz (2010.) Izazovi novog pristupa upravljanju razvojem na lokalnoj i regionalnoj razini u Hrvatskoj. U: Jakša Barbić (ur.) *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU

Marcou, Gérard, Hellmut Wollmann (2009.) Europe. U: *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report by United Cities and Local Governments*. Barcelona

Petak, Zdravko (2012.) Politics of Decentralisation Policy: Explaining the Limited Success of the Croatian Case after 2011. *Politička misao* 48 (5): 72-84

Puljiz, Jakša (2011.) *Analiza kapaciteta za korištenje EU fondova na županijskoj razini*. Zagreb: IMO

Pusić, Eugen (2010.) Društvena uloga lokalnih političkih i upravnih jedinica. U: Jakša Barbić (ur.) *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU

Pusić, Eugen, Stjepan Ivanišević, Željko Pavić, Milan Ramljak, Ivan Koprić, Inge Perko-Šeparović (1998.) *Hrestomatija upravne znanosti*, svezak II. Zagreb: Pravni fakultet

Rogić Lugarić, Tereza (2012.) *Financiranje velikih gradova*. Zagreb: Pravni fakultet

Schindegger, Friedrich, Gabrielle Tatzberger (2005.) Polycentric Development – A New Paradigm for Cooperation of Cities? U: Rudolf Giffinger (ed.) *Competition between Cities in Central Europe: Opportunities and Risks of Cooperation*. Bratislava: ROAD

Senčur, Milan (2012.) Lokalna samouprava u Sloveniji. *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration* 12 (3): 725-748

Swianiewicz, Pawel (2001.) Between Active Appreciation, Passive Approval and Distrustful Withdrawal. U: Pawel Swianiewicz (ed.) *Public Perception of Local Government*. Budapest: OSI/LGI

Šimović, Jure (2003.) Strengthening Financial Capacity and Increasing Financial Autonomy of Local Self-Government Units. U: Ivan Koprić (ed.) *Legislative Frameworks for Decentralisation*. Zagreb: Faculty of Law and Croatian Law Centre

Šimović, Jure, Ivica Čulo, Tereza Rogić Lugarić (2010.) Financijska održivost lokalnih jedinica – stanje i moguće inovacije. U: Jakša Barbić (ur.) *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU

Škarica, Mihovil (2012.) Lokalni djelokrug u svjetlu novih funkcija i uloga lokalne samouprave. U: Ivan Koprić (ur.) *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu (u objavi)

Šprajc, Ivan (2003.) Supervision of Activities of Local Self-Government: International Legal Foundations and Comparative Law Review. U: Ivan Koprić (ed.) *Legislative Frameworks for Decentralisation*. Zagreb: Faculty of Law and Croatian Law Centre

Wollmann, Hellmut, Gérard Marcou (2010.) Introduction. U: Hellmut Wollmann, Gérard Marcou (eds.) *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar

Zimmerman, Joseph F. (1995.) *State-Local Relations: A Partnership Approach*. Westport, London: Praeger

Propisi

Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine* 85/10 – pročišćeni tekst

Ustavni zakon o Ustavnom sudu, *Narodne novine* 49/02 – pročišćeni tekst

Europska povelja o lokalnoj samoupravi, *Narodne novine – međunarodni ugovori* 14/97, 4/08

Zakon o brdsko-planinskim područjima, *Narodne novine* 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05, 80/08

Zakon o Gradu Zagrebu, *Narodne novine* 62/01, 125/08, 36/09

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, *Narodne novine* 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, *Narodne novine* 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00, 105/00

Zakon o općem upravnom postupku, *Narodne novine* 47/09

Zakonom o otocima, *Narodne novine* 34/99, 149/99, 32/02, 33/06

Zakon o područjima posebne državne skrbi, *Narodne novine* 86/08, 57/11

Zakon o područjima županija, gradova i općina, *Narodne novine* 90/92, 2/93, 58/93, 90/93, 10/94, 29/94

Zakon o područjima županija, gradova i općina, *Narodne novine* 10/97, 124/97, 68/98, 22/99, 117/99, 128/99, 44/00, 125/00, 92/01, 79/02, 83/02, 25/03, 107/03, 175/03

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine* 86/06, 16/07 – ispravak, 46/10 – ispravak, 145/10

**FISKALNA DECENTRALIZACIJA
U HRVATSKOJ:
IZMEĐU ŽELJA I MOGUĆNOSTI**

Dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović
Viša znanstvena suradnica

Ekonomski institut, Zagreb



1. Uvod

U posljednje je vrijeme u Hrvatskoj decentralizacija, a posebno fiskalna decentralizacija, na popisu tema o kojima govore političari, stručnjaci, istraživači, sveučilišni profesori, akademici, novinari, udruge i drugi. Ta je problematika bila predmetom istraživanja više istraživačkih projekata¹, što je rezultiralo nizom stručnih i znanstvenih radova. Iako mi se ponekad čini da je o fiskalnoj decentralizaciji gotovo sve rečeno i da se o tome gotovo sve zna, ipak smatram da nije na odmet još jednom ponoviti poznate činjenice, ne samo stoga što je ponavljanje majka mudrosti, nego i stoga što to može pomoći otvaranju novih pitanja i/ili sagledavanju nekih drugih aspekata koji se tiču budućnosti fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj, a koji do sada nisu u dovoljnoj mjeri ili na pravi način analizirani.

U drugom dijelu ovog rada sistematizirana su postojeća saznanja o fiskalnoj decentralizaciji u Hrvatskoj. O nadležnostima regionalne i lokalne samouprave u financiranju operativnih i kapitalnih rashoda u provođenju javnih poslova govori se u trećem dijelu rada. Četvrti dio rada sadrži prikaz ograničene samostalnosti regionalne i lokalne samouprave u ostvarivanju javnih prihoda koji se ujedno mogu podrazumijevati stvarnim ograničenjima za daljnju fiskalnu decentralizaciju u Hrvatskoj. Analiza lokalnih proračuna prikazana je u petom dijelu rada, dok su mogući ciljevi daljnje fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj naznačeni u šestom dijelu rada. Na kraju rada slijedi zaključak o tome jesu li želje za daljnjom fiskalnom decentralizacijom u Hrvatskoj realno ostvarive.

¹ Istraživački projekti Ekonomskog instituta, Zagreb: „Financiranje lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj” (1996. – 1997.), „Decentralizacija sustava financiranja lokalne vlasti u Hrvatskoj” (1999.), „Local Government and Development: What Works and What Does Not? Analysis, Policy Recommendations and Training Materials for Countries of Central and Eastern Europe. Lessons Learned in Poland, Croatia and Ukraine” (2003.), „Fiskalna decentralizacija: Analitičke podloge za vrednovanje prve faze i smjernice za daljnji proces decentralizacije u Hrvatskoj” (2005.), „Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj” (2010.); projekt USAID-a i The Urban Institutea, Zagreb „Projekt reforme lokalne samouprave” (1999. – 2007.); istraživački projekt Hrvatskog pravnog centra „Decentralizacija javne uprave” (2000. – 2003.); istraživački projekt Centra za demokraciju i pravo Miko Tripalo „Decentralizacija i lokalna samouprava” (2012.). Potrebno je navesti i neke druge institucije koje su organizirale znanstvene i stručne skupove ili publicirale znanstvene i stručne radove u kojima su analizirana pitanja financiranja lokalne samouprave i pitanja decentralizacije. To su: Institut za javne financije (2003.), Zaklada Friedrich Ebert, Ured u Zagrebu (2003.), Institut za javnu upravu (2002., 2012.), Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (2003., 2006. i 2009.), Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu (2010.), Akademija pravnih znanosti Hrvatske (2006. i 2011.), Hrvatski institut za lokalnu samoupravu (2012.) i druge.

2. Što znamo o do sada provedenoj fiskalnoj decentralizaciji u Hrvatskoj?

Decentralizacija se najkraće definira prijenosom administrativnih funkcija odnosno ovlasti za provođenje javnih poslova sa središnje na niže razine fiskalne vlasti (Dillinger, 1994.). Pod fiskalnom decentralizacijom podrazumijevaju se financijski aspekti prijenosa javnih poslova regionalnoj i lokalnoj javnoj vlasti, odnosno podjela javnih rashoda (javnih poslova) i prihoda za financiranje javnih poslova između razina javne vlasti te sloboda odlučivanja regionalne i lokalne javne vlasti u donošenju svog proračuna uvođenjem poreza i naknada, kao i alociranjem proračunskih sredstava (Tanzi, 1995.). Decentralizacija sama za sebe nema smisla, stoga je prirodno treba pratiti fiskalna decentralizacija.

Fiskalna decentralizacija je suvremen proces prisutan u velikom broju zemalja širom svijeta koji ima ishodište u sve aktivnijem sudjelovanju i odlučivanju stanovništva o pitanjima od lokalnog interesa uz istodobni rast svijesti o potrebi efektivnijeg i efikasnijeg upravljanja javnim financijama u decentraliziranim uvjetima. Različiti aspekti fiskalne decentralizacije ili, drugim riječima, različita pitanja koja se tiču financiranja javnih poslova na nižim razinama vlasti predmet su sve većeg broja istraživanja. Razlog tome je i to što u posljednjih nekoliko desetljeća slabi središnja država i istodobno jača lokalni javni sektor, čemu je pridonijela i tradicionalna teorija fiskalnog federalizma koja zagovara načelo da središnja državna vlast treba imati nadzor nad stabilizacijskom i distribucijskom funkcijom, dok bi se niže razine fiskalnih vlasti trebale brinuti o alokacijskoj funkciji javnih financija (Musgrave i Musgrave, 1993.).

Kada se govori o decentralizaciji u Hrvatskoj, želi se konkretno vidjeti koji su to javni poslovi preneseni s razine središnje države, odnosno s razine ministarstava, državnih ureda, državnih upravnih organizacija, agencija, zavoda i drugih organizacija na niže razine fiskalne vlasti, odnosno na županije, velike gradove, županijska središta, gradove i općine². Konkretan odgovor na pitanje kako je provedena fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj sadržava, uz popis javnih poslova za čije su provođenje odgovorne regionalne i lokalne javne vlasti, i točan udio svih javnih poslova (funkcija) koji otpada na regionalne i lokalne javne vlasti, zatim opis autonomije lokalnih vlasti u obavljanju i financiranju tih javnih poslova (autonomija u ostvarivanju javnih rashoda) te samostalnost regionalnih i lokalnih javnih vlasti u ostvarivanju javnih prihoda kako bi obavile javne poslove za koje su odgovorne.

Da bismo došli do odgovora na ta i neka druga povezana pitanja potrebno je prisjetiti se razvoja lokalne i regionalne samouprave i procesa decentralizacije u Hrvatskoj. Sustav lokalne i regionalne samouprave uspostavljen je krajem 1992. kada su određene njihove ovlasti i 1993. kada su utvrđeni izvori sredstava i financiranja poslova iz samoupravnog

² U Hrvatskoj je ukupno 555 jedinica lokalne samouprave, odnosno 429 općina i 126 gradova, među kojima gradovi s više od 35.000 stanovnika i gradovi koji su županijska sjedišta imaju status velikog grada, te 20 jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno županija. Grad Zagreb ima status glavnog grada i županije. U Hrvatskoj je ukupno 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

djelokruga županije, grada i općine³. Proces decentralizacije javnih poslova započinje sredinom 2001. godine⁴, kada se pojavljuju prve aktivnosti središnje države usmjerene na širenje procesa decentralizacije (prva faza decentralizacije) time što je preuzimanje osnivačkih prava i djelomično financiranje decentraliziranih funkcija u području osnovnog i srednjeg školstva, zdravstva, socijalne skrbi i javnog vatrogastva (materijalnih rashoda, rashoda za održavanje i kapitalnu izgradnju) preneseno sa središnje razine vlasti na županije, grad Zagreb, velike gradove i gradove s jačim fiskalnim kapacitetom (ukupno na 33 grada). Za prenesene poslove lokalnim su jedinicama osigurani namjenski prihodi iz povećanog sudjelovanja u prihodima od poreza na dohodak⁵.

Nastavak procesa decentralizacije trebao se temeljiti na Okvirnom programu decentralizacije za razdoblje 2004.-2007., koji je donijela Vlada Republike Hrvatske u travnju 2004. godine i koji se temeljio na prijedlogu da se jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave povjeri znatno širi krug poslova, uz nužno osiguranje višeg stupnja samostalnosti. Okvirni program decentralizacije sadržavao je okvirni pregled poslova iz nadležnosti tijela državne uprave koje je bilo moguće decentralizirati na lokalne jedinice te okvirni popis zakona i podzakonskih akata čije je donošenje, odnosno prilagodbu, zahtijevala provedba nastavka procesa decentralizacije. Provedbu Okvirnog programa decentralizacije za razdoblje 2004.-2007. trebalo je koordinirati Povjerenstvo Vlade Republike Hrvatske za decentralizaciju.

Od svih javnih poslova koje je bilo moguće dalje prenijeti na niže razine javne vlasti, novi se pomak u procesu decentralizacije dogodio 2005. godine, kada su veliki gradovi preuzeli nadležnost za obavljanje novih poslova u vezi s održavanjem javnih cesta, izdavanjem građevinskih i lokacijskih dozvola te druge poslove koji se tiču izgradnje i provedbe prostorno-planske dokumentacije na njihovom području. To znači da se pristupilo decentralizaciji samo manjeg dijela javnih poslova navedenih u Okvirnom programu decentralizacije za razdoblje 2004.-2007.

Vlada Republike Hrvatske je u srpnju 2010. godine usvojila Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj. Smjernice su Vladin dokument u kojem se prvi put nakon 2001. godine navodi potreba reforme lokalne i regionalne samouprave kao dijela sveobuhvatne reforme javne uprave. Prema Smjernicama, cilj je reformi bilo stvaranje pretpostavki za racionalniju, kvalitetniju i transparentniju javnu upravu, kao i povećanje dostupnosti i kvalitete usluga građanima. Smjernice su predvidjele funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj, što bi trebalo u potpunosti zaživjeti nakon lokalnih izbora 2013. godine. Međutim, Vlada Republike Hrvatske, koja je usvojila Smjernice, u praksi nije pristupila njihovoj provedbi.

³ Sustav lokalne samouprave u Hrvatskoj je ustrojen 1992. i 1993. godine donošenjem temeljnih zakona kojima se uređuje teritorijalni ustroj, samoupravni djelokrug, izborni sustav i način financiranja lokalne samouprave, te provedbom prvih lokalnih izbora. Zakonom o područjima županija, gradova i općina iz 1992. godine ustrojeno je 418 općina i 69 gradova, 20 županija i Grad Zagreb s položajem i ovlastima grada i županije. Prije tog zakona na području Hrvatske su postojale 103 općine. Nakon toga, u razdoblju do 2006. godine osnovano je još 75 novih općina i 2 nova grada, a 52 općine su dobile status grada, dok je u istom razdoblju ukinuto 16 općina. Tako da danas postoji 126 gradova i 429 općina, 20 županija i Grad Zagreb.

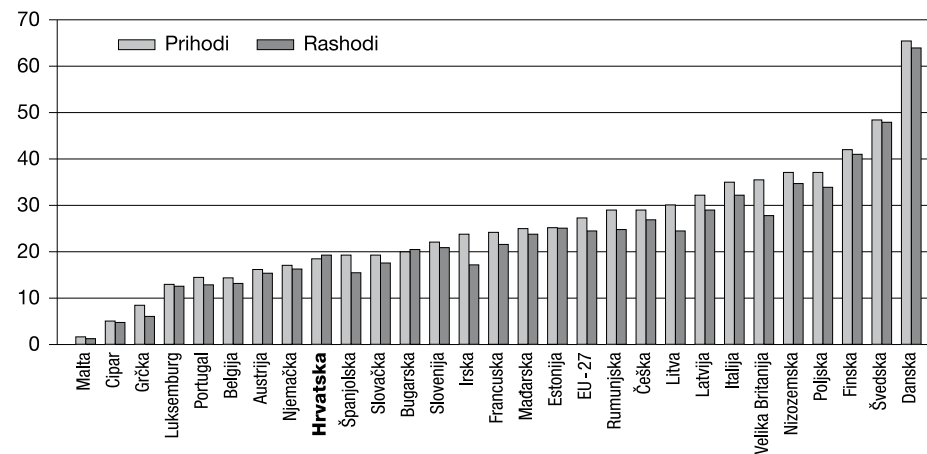
⁴ Vidjeti u Budak et al. (2011).

⁵ U razdoblju od srpnja 2001. do danas postupno se povećavalo sudjelovanje županija, gradova i općina u prihodima od poreza na dohodak te se povećavalo i sudjelovanje lokalnih jedinica u dodatnom (namjenskom) udjelu u porezu na dohodak za financiranje tzv. decentraliziranih funkcija. Vidjeti opširnije: <http://www.mfin.hr/hr/raspodjela-poreza-na-dohodak-temeljem-zakona-o-financiranju-ijlprs>

Promjenom vlasti u prosincu 2011. godine najavljena su velika očekivanja u području daljnje decentralizacije u Hrvatskoj. U Programu Vlade Republike Hrvatske za mandat 2011.-2015.⁶ politika decentralizacije najavljena je kao jedan od Vladinih ciljeva. Programom se navodi da je u politici decentralizacije cilj sustići razvijene zemlje Europske unije koje od 20 do 25 posto svojih javnih financija⁷ raspodjeljuju na regionalne i lokalne zajednice. Vlada je najavila eksplicitno i stabilno utvrđena pravila, koja se odnose na jasnu podjelu snage i moći između razina vlasti, kao i jasnu podjelu javnih funkcija (primjena načela supsidijarnosti) i izvora sredstava za njihovo financiranje između razina vlasti. Iako je u Vladinom programu najavljena široka javna rasprava svih zainteresiranih sudionika o mogućim modelima decentralizacije i reforme javnog sektora, u Programu se navodi da će lokalnoj samoupravi biti dodijeljeni poslovi u području zdravstvene zaštite, socijalne skrbi i obrazovanja te da će im se decentralizirati pojedine funkcije velikih javnih poduzeća. Regionalna i lokalna samouprava imat će, prema Vladinom programu, veće ovlasti u prostornom planiranju, upravljanju i gospodarenju prostorom, u mjerama za provedbu zaštite okoliša i načela održivog razvoja. Pri tome će uloga županija biti koordinativna funkcija za provedbu mjera ujednačavanja društvenog standarda i za poticanje ravnomjernijeg regionalnog gospodarskog razvoja, a decentralizacija će obuhvatiti i decentralizirano upravljanje europskim fondovima u sklopu vođenja kohezijske politike Europske unije. Jedan od znakova koji jasno govore u prilog tome da se želi baviti pitanjima daljnje decentralizacije je i činjenica da je Vlada Republike Hrvatske u veljači 2012. osnovala Nacionalno povjerenstvo za provođenje decentralizacije i reforme lokalne i područne (regionalne) samouprave, čija je zadaća koordinacija aktivnosti i mjera za provedbu reforme lokalne i područne (regionalne) samouprave te ostvarivanja krajnjeg cilja decentralizacije i teritorijalnog preustroja. Nacionalno bi povjerenstvo trebalo do 30. rujna 2012. dostaviti Vladi Republike Hrvatske prijedlog mjera za ostvarivanje ciljeva decentralizacije, funkcijske (podjela nadležnosti u obavljanju javnih poslova), fiskalne (izvori financiranja) i administrativne (teritorijalni preustroj) decentralizacije te potrebno vrijeme, financijske i ostale resurse potrebne za provođenje cjelokupnog procesa decentralizacije⁸.

Nakon sažetog prikaza do sada poduzetih koraka u razvoju procesa decentralizacije važno je ustanoviti postojeći stupanj fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj. Središnja država ostvaruje većinu javnih prihoda i troši najveći dio javnih rashoda, dok lokalne jedinice (sve općine, gradovi i županije) sudjeluju s oko 18,2 posto u приходima i 19,1 posto u rashodima nekonsolidirane opće države ili s oko 7 posto u bruto domaćem proizvodu. Hrvatska je u usporedbi s prosjekom 27 zemalja Europske unije i dalje u skupini visoko centraliziranih država (slika 1).

Slika 1. Udio prihoda/rashoda lokalnih jedinica u приходima/rashodima nekonsolidirane opće države, 2009., u %



Izvor: Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj. Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb, 2010.

U nastavku rada detaljnije se opisuju dva međusobno povezana skupa pitanja u vezi s fiskalnom decentralizacijom, a ona se odnose na podjelu odgovornosti za javne rashode (trošenje javnih sredstava) između razina javne vlasti i na podjelu izvora prihoda između razina vlasti (nacionalne, regionalne i lokalne). Posebno se pitanje odnosi na razinu prava koja su dana regionalnim i lokalnim vlastima u utvrđivanju njihovih ukupnih i pojedinačnih rashoda i prihoda. Kombinacija tih dvaju skupova pitanja značajno utječe na stvarni stupanj decentralizacije. Kolika je u praksi stvarna fiskalna snaga i koliko je odgovornosti dodijeljeno regionalnoj i lokalnoj vlasti najviše ovisi o tome: (i) koje sve javne usluge regionalne i lokalne vlasti financiraju, (ii) jesu li njihovi prihodi razmjerni i usklađeni s odgovornostima u pružanju javnih usluga, (iii) koliko regionalne i lokalne vlasti imaju stvarnih prava odlučivanja u alociranju svog proračuna za financiranje pojedinih javnih usluga, (iv) mogu li regionalne i lokalne vlasti samostalno utvrđivati stope poreza i naknada dozvoljavajući da im varira razina javnog trošenja (javnih rashoda) kako bi usklađivale razinu kvalitete pruženih javnih usluga korisnicima koji su ujedno i porezni obveznici.

⁶ Vidjeti opširnije: http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/o_vladi_rh.

⁷ Nije jasno je li riječ o nekonsolidiranim ili konsolidiranim приходima/rashodima opće države.

⁸ Vidjeti opširnije: www.vlada.hr/hr/content/download/196557/.../file/11.-%2016.pdf.

3. Kakve su nadležnosti regionalne i lokalne samouprave u financiranju operativnih i kapitalnih rashoda u provođenju javnih poslova?

U Hrvatskoj nije obavljena jasna podjela nadležnosti u provođenju javnih funkcija između središnje, regionalne i lokalne razine javne vlasti, tako da su za provođenje svih javnih funkcija zadužene sve razine vlasti i njihove se odgovornosti često međusobno preklapaju (tablica 1).

Obrana je jedina javna funkcija za koju je u najvećem dijelu zadužena samo središnja država, iako su za civilnu zaštitu kao dio javne funkcije obrane odgovorne i lokalne razine javne vlasti. Čak i dio javnih poslova koji su preneseni regionalnoj i lokalnoj razini vlasti nisu u cijelosti u njihovoj nadležnosti. Dio rashoda za obavljanje javnih poslova u području obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi, izdavanja građevinskih dozvola, prometa i održavanja javnih cesta, koji su 2001. i 2005. preneseni županijama, gradu Zagrebu, velikim gradovima, županijskim središtima i gradovima s jačim fiskalnim kapacitetom, i dalje je ostao u nadležnosti središnje države (resornih ministarstava). To znači da, osim predškolskog odgoja kao dijela javne funkcije obrazovanja za koju su odavno zadužene općine i gradovi, nema ni jedne druge javne funkcije koja je isključivo u nadležnosti općina i gradova, a isto tako nema ni jedne druge javne funkcije koja je u cijelosti prenesena u nadležnost lokalnih jedinica. Javno vatrogastvo jedini je primjer javne funkcije koja je gotovo u potpunosti decentralizirana i najveći je dio javnih rashoda za obavljanje te javne funkcije u nadležnosti općina i gradova koji su osnivači javnih vatrogasnih postrojbi.

Tablica 1. Raspodjela javnih funkcija između razina javne vlasti

	Javne funkcije	Središnja država	Općine	Gradovi	Županije
1.	Opće javne usluge	•	•	•	•
2.	Obrana	•			
3.	Javni red i sigurnost	•	•	•	
4.	Ekonomski poslovi	•	•	•	•
5.	Zaštita okoliša	•		•	•
6.	Unaprjeđenje stanovanja i zajednice	•	•	•	•
6.1.	Stanovanje		•	•	•
6.2.	Razvoj zajednice			•	•
6.3.	Vodoopskrba	•		•	•
6.4.	Javna rasvjeta	•	•	•	•
7.	Zdravstvo	•			•
8.	Rekreacija, kultura i religija		•	•	

9.	Obrazovanje	•	•	•	•
9.1.	Predškolsko		•	•	
9.2.	Osnovno	•		•	•
9.3.	Srednje	•			•
9.4.	Poslije srednjeg	•			•
9.5.	Visoko	•			
10.	Socijalna zaštita	•	•	•	•

Izvor: Analičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj, Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb, 2010.

Posebno treba naglasiti da su iste nadležnosti u obavljanju javnih poslova propisane za sve općine, gradove, velike gradove i županijska središta bez obzira na veličinu mjerenu brojem stanovnika, stupanj razvijenosti, fiskalni kapacitet, geografski položaj i slično. Velikim gradovima, gradovima i djelomično općinama prepuštena je briga o većini javnih poslova iz samoupravnog djelokruga, dok je odgovornost županija usmjerena na srednje školstvo te na pokrivanje troškova održavanja ustanova zdravstvene i socijalne skrbi. Županije često preuzimaju nadležnosti za općine te izravno pružaju usluge (osnovno školstvo, prostorno i urbanističko planiranje). Sve općine i mali gradovi nisu u mogućnosti pružiti svojim građanima širi opseg javnih usluga te se za osnovno obrazovanje i urbano planiranje oslanjaju na županije, dok se za usluge predškolskog odgoja i obrazovanja oslanjaju na gradove. Usluge socijalne skrbi koje pružaju županije ograničene su na pomoć za podmirenje troškova stanovanja i pomoć za ogrjev.

U nastavku rada govori se o autonomiji lokalnih jedinica u ostvarivanju javnih prihoda za financiranje javnih poslova koji su u njihovoj nadležnosti.

4. Kakva je samostalnost regionalne i lokalne samouprave u ostvarivanju javnih prihoda?

Niz je zakona⁹ koji propisuju način na koji općine, gradovi i županije mogu ostvarivati svoja proračunska sredstva. Malen je broj fiskalnih instrumenata i mjera na koje lokalna i regionalna samouprava može u potpunosti utjecati ili barem utjecati tako da u zakonom propisanim granicama mijenja visine stopa i tako utječe na ukupnu visinu prikupljenih proračunskih prihoda.

Iako je ukupno malen broj fiskalnih instrumenata na koje mogu utjecati, općine i gradovi ipak imaju zakonom utvrđene potencijalne mogućnosti utjecaja na visinu prikupljenih proračunskih prihoda jer su vrste općinskih i gradskih poreza zakonom definirane tako da je općinama i gradovima ostavljena mogućnost da vlastitom odlukom utvrđuju poreznu stopu jednog poreznog prihoda (porez na korištenje javnih površina), a kod ostalih poreza da vlastitom odlukom utvrđuju porezne stope u rasponu propisanom zakonom. Međutim, iako imaju ograničene mogućnosti utjecaja, općine i gradovi nedovoljno koriste fiskalne instrumente koji im stoje na raspolaganju za planiranje i ostvarenje proračunskih prihoda (npr. ne uvode prirez porezu na dohodak ili uvode minimalnu stopu prireza, ne uvode porez na kuće za odmor ili uvode minimalni porez i sl.).

Za razliku od općina i gradova, županijama je gotovo u potpunosti zakonom uskraćena mogućnost samostalnog utjecanja na visinu županijskih poreza jer su županijski porezi tako definirani da županijske uprave uopće nemaju slobodu utjecanja na bilo kakvo mijenjanje ili osnovice ili stope županijskih poreza. Ono što županije već koriste u prikupljanju prihoda od županijskih poreza je komunikacija s poreznom upravom i prisilna naplata poreza na cestovna motorna vozila.

Porezi

Među poreznim приходima u lokalnim proračunima postoje oni na koje samostalno utječu općine i gradovi, ali riječ je o vrstama poreza čiji su prihodi nedovoljno izdašni za financiranje lokalnih javnih potreba i u strukturi ukupnih proračunskih prihoda čine neznatan dio. To su prihodi od poreza na korištenje javnih površina, koji je ujedno jedini porezni instrument o čijoj visini u potpunosti odlučuje lokalna samouprava.

Lokalnim su jedinicama ostavljene mogućnosti utjecanja na ostvarivanje prihoda od onih poreza čiju visinu općina ili grad može samostalno planirati u sklopu dopuštene maksimalne stope koju određuje središnja država. Najčešće se procjenjuje da stopu

poreza na potrošnju ne treba mijenjati te posljedično ni planirati povećanje iznosa prihoda od tog poreza, dok stopu poreza na kuće za odmor treba podići do zakonom propisanog maksimuma. To se uglavnom obrazlaže visokim komunalnim standardom koji uživaju vlasnici kuća za odmor. Visinu stope poreza na tvrtku ili naziv općinama i gradovima teže je mijenjati jer lokalne jedinice nemaju ažuriranu evidenciju svojih gospodarstvenika, a Porezna uprava ne obavještava općine i gradove o naplaćenosti tog lokalnog poreza.

Potencijalne mogućnosti za povećanje proračunskih prihoda općina i gradova postoje u приходima od prireza porezu na dohodak na čiju visinu općine i gradovi mogu djelomično utjecati povećanjem stope do zakonom propisane maksimalno moguće koju je propisala središnja država i koja je različita u ovisnosti o statusu i veličini lokalne jedinice. U Hrvatskoj je još uvijek mali broj općina i gradova iskoristio mogućnost uvođenja prireza, a one jedinice lokalne samouprave koje su ga uvele uglavnom su uvele minimalne stope prireza u odnosu na zakonski propisane maksimalne stope. Postoje primjeri jedinica lokalne samouprave koje su uvele više stope prireza te ih potom smanjile. Ukupno je 278 jedinica lokalne samouprave, od čega je ukupno 195 općina (45 posto ukupnog broja općina) i 85 gradova (67 posto ukupnog broja gradova) koji su uveli prirez porezu na dohodak. Samo su 43 općine i 10 gradova uveli zakonom propisanu maksimalnu stopu prireza. Grad Dubrovnik je jedini grad u statusu velikog grada koji je uveo zakonom propisanu maksimalnu stopu prireza. To znači da je samo 9,5 posto svih jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj (10 posto općina i 7,9 posto gradova)¹⁰ uvelo najvišu moguću stopu prireza porezu na dohodak.

U vezi s prirezom porezu na dohodak treba ukazati i na postojeće zakonske neusklađenosti. Naime, prema *Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* veliki grad je definiran po kriteriju broja stanovnika te status velikog grada ima grad s više od 35.000 stanovnika. U Hrvatskoj je ukupno 12 gradova u kojima živi više od 35.000 stanovnika¹¹. Osim tih gradova, u Hrvatskoj je i 9 sjedišta županija koje imaju manje od 35.000 stanovnika, ali im po zakonu pripada status velikog grada. Velikim gradovima (tako i županijskim sjedištima s manjim brojem stanovnika) u područje samoupravnog djelokruga, po važećem *Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, pripada u nadležnost više poslova (poslovi u vezi s izdavanjem građevinskih dozvola te održavanje javnih cesta). Prema *Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*, mogućnost za uvođenje više stope prireza porezu na dohodak imaju gradovi s više od 30.000 stanovnika.

Potrebne su minimalne promjene postojeće regulative u tome da se razmotre kriteriji za status velikog grada i/ili da se omogući svim županijskim sjedištima koja imaju dodatne nadležnosti, kao i gradovi s više od 35.000 stanovnika, obavljanje javnih poslova te da im se pruži zakonska mogućnost uvođenja više stope prireza porezu na dohodak kako bi i ti gradovi mogli financirati širi samoupravni djelokrug javnih poslova. Potrebno je također ujednačiti kriterij broja stanovnika u oba slučaja, tj. potrebno je uvesti isti kriterij broja stanovnika za stjecanje statusa velikog grada i za mogućnost uvođenja više stope prireza porezu na dohodak.

⁹ Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave; Zakon o područjima posebne državne skrbi; Zakon o brdsko-planinskim područjima; Zakon o otocima; Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara; Uredba o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentraliziranje funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za tekuću fiskalnu godinu; Odluke o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva u tekućoj fiskalnoj godini; Odluka o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba srednjih škola i učeničkih domova u tekućoj fiskalnoj godini; Odluka o minimalnim financijskim standardima za decentralizirane funkcije za zdravstvene ustanove u tekućoj fiskalnoj godini; Odluka o minimalnim financijskim standardima materijalnih i financijskih rashoda centara za socijalnu skrb i pomoći za podmirenje troškova stanovanja korisnicima koji se griju na drva u tekućoj fiskalnoj godini; Zakon o proračunu; Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za tekuću fiskalnu godinu i drugi.

¹⁰ Stanje krajem 2011. na temelju podataka Porezne uprave Ministarstva financija.

¹¹ Prema popisu stanovništva iz 2011. godine.

Neporezni prihodi

Jedinice lokalne i regionalne samouprave po posebnim propisima prikupljaju dvadesetak neporeznih prihoda¹² koji su uglavnom namjenski prihodi lokalnih proračuna. Najznačajniji neporezni prihodi u lokalnim proračunima su komunalna naknada i komunalni doprinos koji su namjenski prihodi i važni izvori proračunskih prihoda lokalne samouprave. Budući da lokalne samouprave imaju mogućnost redefiniranja zona u općini/gradu i određivanja visine komunalne naknade i komunalnog doprinosa po zonama, bilo bi očekivano da općine i gradovi aktivno i kontinuirano razmatraju visine komunalne naknade i komunalnog doprinosa po namjeni. Međutim, u praksi se često spominje uloga komunalnih naknada i komunalnog doprinosa koji su izrazito namjenski prihodi i ne mogu se trošiti za pokriće nekih drugih proračunskih rashoda nego onih propisanih u Zakonu o komunalnom gospodarstvu. Ujedno treba napomenuti da postojeće rješenje u vezi s komunalnim izvorima prihoda postoji još iz prošlosti, kada su se komunalne djelatnosti te održavanje i izgradnja komunalne infrastrukture financirali iz posebnih komunalnih fondova (izvanproračunskih fondova), čiji su izvori prihoda bili upravo ovi komunalni prihodi.

Zbog niza manjkavosti i ograničenja, u ovom se dijelu prihoda lokalne samouprave očekuju nužni i brzi reformski pomaci u smjeru transformacije tih izvora financiranja u moderne poreze na imovinu, koji su jedan od glavnih izvora financiranja lokalne samouprave u razvijenim državama.

Zajednički prihodi i pomoći

Zajednički prihodi i pomoći pripadaju u prihode lokalne i regionalne samouprave na koje općine i gradovi ne mogu uopće utjecati jer nemaju nikakvu samostalnost u njihovom određivanju. To su prihodi od poreza na dohodak koji je zajednički porezni prihod središnje države i lokalnih jedinica. O stopama, osnovicama, izuzećima i olakšicama te raspodjeli poreza na dohodak odlučuje središnja država. Najviša razina javne vlasti samostalno odlučuje i o svakoj promjeni dodatnih udjela poreza na dohodak koji pripada lokalnim jedinicama kao namjenski prihod namijenjen za financiranje decentraliziranih funkcija u području obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi i javnog vatrogastva.

O kriterijima dodjele pomoći jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u hrvatskoj praksi ne raspravlja se među razinama javne vlasti, nego odluku samostalno donosi središnja država. Dodjela pomoći se ne temelji na izračunu fiskalnog kapaciteta, nego se iz godine u godinu mijenja, jer se mijenjaju kriteriji i namjena za dodjelu tekućih pomoći iz državnog proračuna županijama, koje ih potom dodjeljuju općinama i gradovima na svom području. Isto tako postoje i pomoći koje središnja država izravno doznačuje općinama i gradovima u području posebne državne skrbi i kod tih vrsta pomoći kriteriji su podložni čestoj promjeni, u čemu lokalne jedinice ne sudjeluju.

Problem sa sustavom pomoći je i u tome što se istom vrstom pomoći pokušava riješiti više prisutnih problema u financiranju lokalne samouprave. Postojeći način

¹² U Registru neporeznih prihoda Ministarstva financija ukupno je 245 neporeznih prihoda. Vidjeti opširnije: <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/RNP080905.pdf>

fiskalnog izravnjanja (dijeljenje zajedničkih poreznih prihoda, tekuće pomoći i povrat poreza u područjima posebne državne skrbi), iako je pomagao lokalnim jedinicama u područjima posebne državne skrbi, nije riješio osnovni problem, odnosno nije pružio potrebnu pomoć jedinicama s nedovoljnim fiskalnim kapacitetom. Lokalne jedinice s ispodprosječnim fiskalnim kapacitetom nisu isključivo one u područjima posebne državne skrbi, na otocima i u brdsko-planinskim područjima.

To znači da su postavljeni neodgovarajući kriteriji raspodjele pomoći središnje države (pa i raspodjele zajedničkih poreza). Razlozi takvoj vrsti pomoći lokalnim jedinicama u posebnom statusu (u područjima posebne državne skrbi, na otocima i u brdsko-planinskim područjima) nisu u tome što imaju ispodprosječne fiskalne kapacitete (naprotiv, ima primjera lokalnih jedinica u područjima posebne državne skrbi i na otocima čiji je fiskalni kapacitet iznad državnog prosjeka), nego socijalni i drugi razlozi. Primarni cilj fiskalnog izravnjanja (pomoći i podjela poreznih prihoda) je povećanje fiskalnog kapaciteta kako bi i te lokalne jedinice mogle pružiti javne usluge svojim stanovnicima barem uz zadovoljenje minimalne razine kvalitete, dok se socijalni i drugi razvojni problemi trebaju rješavati namjenskim pomoćima iz državnog proračuna.

Zbog nedovoljno transparentnih kriterija dodjele pomoći definiranih u godišnjem Zakonu o izvršenju državnog proračuna, a i zbog toga što su ti kriteriji podložni godišnjim promjenama, općine, gradovi i županije imaju smanjenu mogućnost planiranja sredstava od tih izvora u svojim proračunima. Budući da je uglavnom riječ o kapitalnim pomoćima čija su sredstva namijenjena financiranju razvojnih projekata, jasno je da se kriteriji dodjele pomoći trebaju u budućnosti definirati barem u trogodišnjem proračunskom razdoblju kako bi lokalne jedinice mogle kvalitetnije planirati razvojne rashode.

Zaduživanje

Jedinice lokalne i regionalne samouprave imaju propisana zakonska ograničenja na zaduživanje. Za zaduživanje lokalnih jedinica potrebna je suglasnost Vlade Republike Hrvatske, odnosno Ministarstva financija. Visinu ukupnih zaduživanja lokalnim jedinicama u Hrvatskoj određuje središnja država donošenjem mjera za ograničenje na zaduživanje lokalnim jedinicama svake godine, u skladu sa Zakonom o proračunu, Zakonom o izvršenju državnog proračuna u tekućoj proračunskoj godini i Pravilnikom o postupku zaduživanja te davanju jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Jedinice lokalne i regionalne samouprave mogu se dugoročno zadužiti samo za investiciju koja se financira iz njezina proračuna, koju potvrdi njezino predstavničko tijelo uz suglasnost Vlade, a na prijedlog ministra financija. Investicija predstavlja rashode za nabavu nefinancijske imovine (osim prijevoznog sredstava u cestovnom prometu – automobila) koje općina, grad ili županija financira iz svog proračuna. Investicija mora biti planirana u lokalnom proračunu za proračunsku godinu za koju se traži suglasnost za zaduživanje te utvrđena u odluci o izvršavanju proračuna.

Dva su ključna ograničenja na zaduživanje lokalnih jedinica: ograničenje na zaduženje pojedinačne lokalne jedinice i ograničenje na zaduživanje svih lokalnih jedinica. Godišnje ograničenje na zaduživanje pojedinačne lokalne jedinice iznosi 20 posto ostvarenih proračunskih prihoda iz prethodne godine. Pod ostvarenim proračunskim

prihodima podrazumijevaju se ostvareni prihodi pojedine lokalne jedinice umanjeni za prihode od domaćih i stranih pomoći i donacija, iz posebnih ugovora: sufinanciranje građana za mjesnu samoupravu i za ostvarene prihode s osnove dodatnih udjela u porezu na dohodak i pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija. U iznos ukupne godišnje obveze uključen je iznos prosječnog godišnjeg anuiteta po kreditima, zajmovima, obveze na osnovi izdanih vrijednosnih papira i danih jamstava i suglasnosti te dospjele nepodmirene obveze iz prethodnih godina. Jamstva ulaze u izračun ukupnog mogućeg zaduženja (npr. jamstva pravnoj osobi u većinskom izravnom ili neizravnom vlasništvu lokalne jedinice ili ustanovi čiji je ona osnivač). Novoustrojena lokalna jedinica ne smije se zaduživati, davati suglasnosti i jamstva za zaduživanje dok nisu uređeni međusobni imovinskopravni odnosi. Dodatno ograničenje zaduživanju svih lokalnih jedinica je 2,5 posto prihoda poslovanja svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvarenih u prethodnoj godini.

Problem koji ovdje treba istaknuti odnosi se na netransparentnost kriterija dodjele suglasnosti Vlade Republike Hrvatske za zaduživanje općina, gradova i županija u okviru maksimalno dopuštene razine zaduživanja svih lokalnih jedinica. Naime, nisu utvrđeni jasni kriteriji (osim rješavanja zahtjeva prema redu pristizanja) po kojima se lokalnim jedinicama odobrava da iskoriste mogućnost ukupnog zaduživanja propisanog u godišnjem *Zakonu o izvršenju državnog proračuna*.

U vezi sa zaduživanjem treba istaknuti da je mali broj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj za financiranje kapitalnih projekata iskoristilo zakonsku mogućnost zaduživanja izdavanjem obveznica uz niže troškove kapitala¹³, za što je razlog nedovoljno razvijeno tržište duga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji su vezani uz još uvijek nedovoljno razvijeno financijsko tržište u Hrvatskoj.

U sljedećem su dijelu rada analizirani lokalni proračuni s ciljem ukazivanja na gotovo nepromijenjenu strukturu prihodne i rashodne strane bez obzira na to da je prošlo već 11 godina od početka procesa decentralizacije.

¹³ U praksi financiranja lokalnih rashoda samo je nekoliko primjera izdavanja lokalnih obveznica za financiranje dugoročnih projekata. Jedan od prvih primjera zaduživanja nižih razina fiskalne vlasti u Hrvatskoj je izdavanje obveznica Istarske županije. Istarska je županija na taj način prije desetak godina financirala izgradnju osnovnih i srednjih škola u Istri. Grad Opatija je za financiranje izgradnje vodoopskrbnog sustava 1998. godine izdao lokalne obveznice. Grad Koprivnica je 2004. godine izdao obveznice za financiranje škole; gradovi Split, Zadar i Rijeka su 2006. izdali lokalne obveznice za financiranje izgradnje infrastrukturnih i sportskih objekata, a gradovi Vinkovci i Osijek izdali su 2007. obveznice za financiranje društvene infrastrukture i rekonstrukciju gradskih trgova.

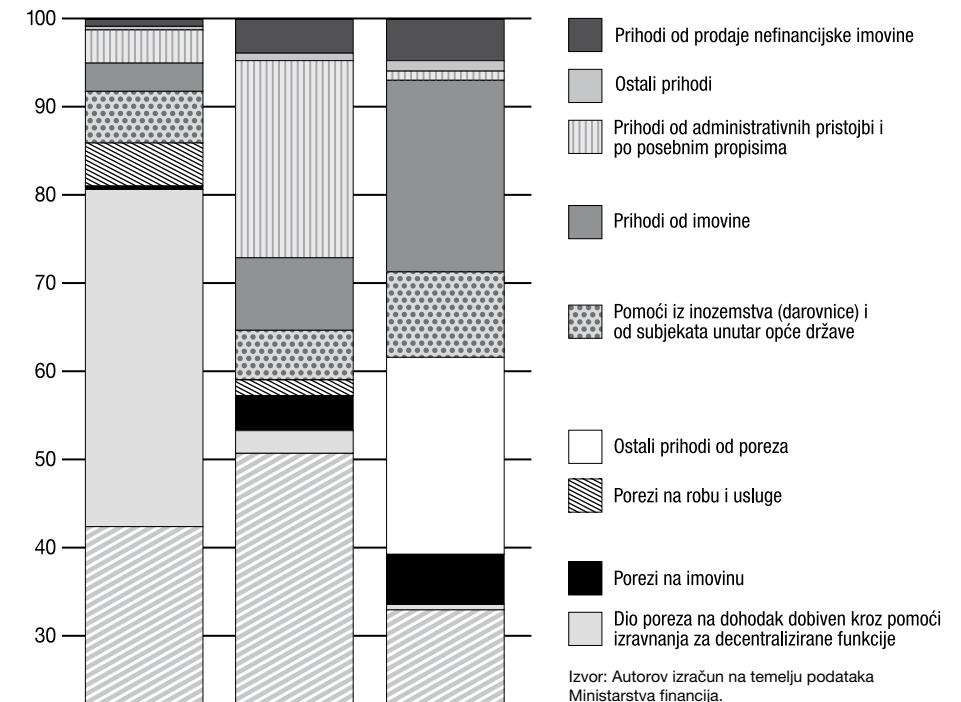
5. Analiza proračuna lokalnih jedinica

Najveći udio u prihodima lokalnih jedinica čine prihodi od zajedničkog poreza – poreza na dohodak (55 posto proračunskih prihoda svih lokalnih jedinica). U proračunu županija prihodi od poreza na dohodak iznose 81 posto, od čega čak 38 posto iznosi prihod od dijela poreza na dohodak koji je dobiven kroz pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije. U proračunima gradova prihod od poreza i prireza na dohodak iznosi 53 posto, a u proračunima općina 34 posto ukupnih prihoda (slika 2).

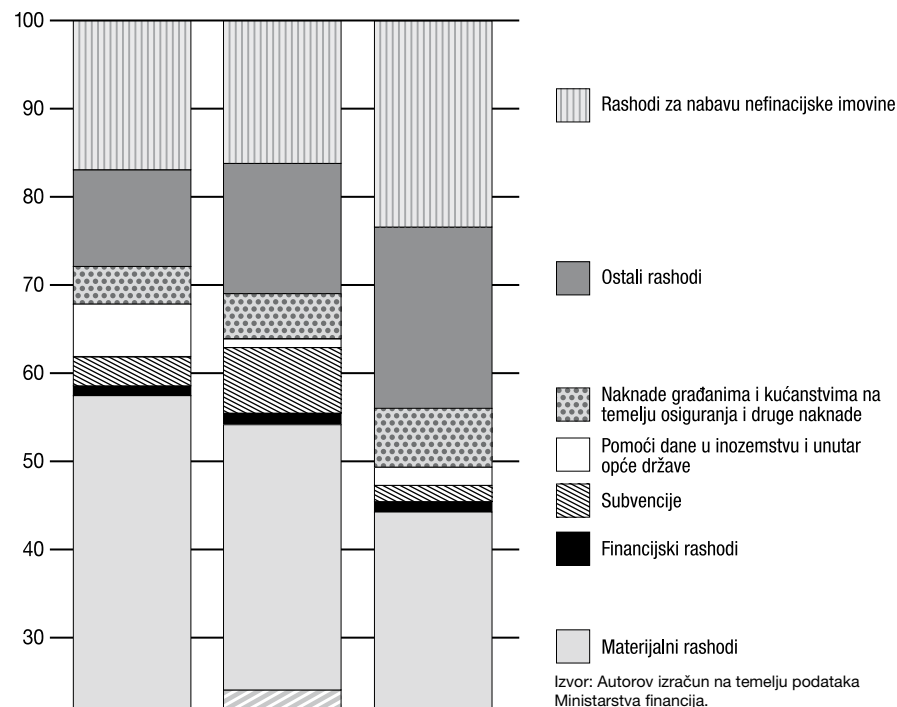
Oko polovine ukupnih rashoda općina, gradova i županija odnosi se na tekuće rashode za financiranje funkcioniranja lokalne i područne samouprave (materijalni rashodi i rashodi za zaposlene), dok je samo šestina ukupnih rashoda usmjerena na razvojne rashode (slika 3). Razvojne aktivnosti se u najvećoj mjeri ostvaruju u gradovima, dok pretežan dio aktivnosti županija nije usmjeren prema razvoju, nego na obavljanje tekućih aktivnosti.

Struktura rashoda u lokalnim proračunima po javnim funkcijama različita je među lokalnim jedinicama. U županijskim proračunima najveći udio imaju rashodi za obrazovanje (39 posto), opće javne usluge (18,3 posto) i socijalnu zaštitu (9,9 posto). U proračunima gradova najveći udio imaju rashodi za usluge unaprjeđenja stanovanja i zajednice (19,4 posto), opće javne usluge (17,1 posto) te za rekreaciju i kulturu (16,2 posto), a u proračunima općina najveći udio imaju rashodi za opće javne usluge (25,5 posto), usluge unaprjeđenja stanovanja i zajednice (24,9 posto) i za ekonomske poslove (21,2 posto) (slika 4).

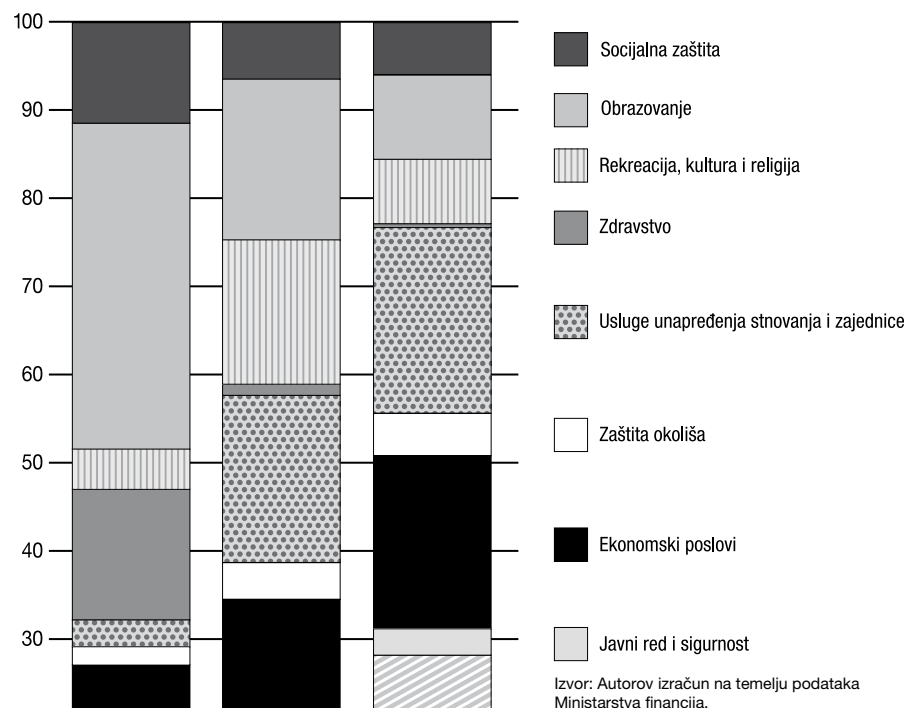
Slika 2. Struktura proračunskih prihoda lokalnih jedinica, 2010., u %



Slika 3. Struktura proračunskih rashoda lokalnih jedinica, ekonomska klasifikacija, 2010., u %



Slika 4. Struktura proračunskih rashoda lokalnih jedinica, funkcijska klasifikacija, 2010., u %



Poštivanje postojećih zakonskih rješenja rezultiralo je visinom i strukturom ukupnih rashoda u proračunima općina, gradova i županija. Oko polovine ukupnih rashoda općina, gradova i županija odnosi se na tekuće rashode za financiranje funkcioniranja lokalne i područne samouprave (materijalni rashodi i rashodi za zaposlene). Za financiranje razvojnih, odnosno kapitalnih rashoda u lokalnim se proračunima troši malo manje od četvrtine ukupnih rashoda. Prema strukturi rashoda po funkcionalnoj klasifikaciji, uočava se da se lokalna i regionalna samouprava najviše brinu (i financiraju) za javne funkcije unapređenja stanovanja i zajednice, predškolsko i osnovnoškolsko obrazovanje, opće javne usluge i cestovni promet u sklopu ekonomskih poslova.

Dodatno treba podsjetiti da je velik broj općina i gradova u posebnom statusu financiranja (područja posebne državne skrbi, brdsko-planinska područja, otoci, grad Vukovar, kao i lokalne jedinice koje financiraju decentralizirane funkcije). Poseban status financiranja su različiti oblici olakšica, povlastica, potpora i pomoći za stanovništvo, gospodarske subjekte i lokalne proračune koje na različit način utječu na smanjenje (neubrani prihodi od olakšica i povlastica) i/ili povećanje (prihodi od pomoći) prihodne strane lokalnih proračuna.

Iz prethodne kratke analize prihoda i rashoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave moguće je izvesti samo jedan zaključak koji govori u prilog snažnoj ovisnosti lokalne i regionalne razine vlasti o financiranju javnih potreba iz zajedničkih poreznih prihoda, poreza na dohodak, kao i o sredstvima pomoći središnje države.

Na kraju treba dodati i kratku analizu ostvarenih prihoda i izvršenih rashoda za financiranje decentraliziranih funkcija. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za financiranje preuzetih rashoda za decentralizirane funkcije koriste prihode iz dodatnog udjela poreza na dohodak za decentralizirane funkcije. Ako u fiskalnoj godini navedene jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave iz dodatnog udjela poreza na dohodak ne ostvare sredstva do iznosa preuzete obveze za decentralizirane funkcije, imaju pravo na pomoći iz proračuna središnje države u okviru pozicije izravnjanja.

Svaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u svom proračunu za proračunsku godinu planira rashode za decentralizirane funkcije, a u državnom proračunu planiraju se prihodi za decentralizirane funkcije prema procjeni prihoda, koji će se ostvariti na temelju svakog pojedinog dodatnog udjela poreza na dohodak. Razlika prihoda se planira iz sredstava pomoći izravnjanja u državnom proračunu, na poziciji rashodi za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije, koji su planirani u okviru razdjela Ministarstva financija.

Županije, Grad Zagreb i gradovi financiraju preuzete decentralizirane funkcije na način da sredstva namijenjena financiranju obveza u osnovnom i srednjem školstvu, zdravstvu, socijalnoj skrbi i vatrogastvu doznaju krajnjim korisnicima (ustanovama), a prioritete financiranja su određeni u odgovarajućim zakonima odnosno Vladinoj Uredbi¹⁴.

Iz državnog se proračuna pomoći za decentralizirane funkcije doznaju mjesečno županijama, Gradu Zagrebu i gradovima, a županije, Grad Zagreb i gradovi su dužni tromjesečno izvještavati Ministarstvo financija o iznosu dospjelih obveza po decentraliziranim funkcijama i o doznačenim sredstvima za te funkcije krajnjim korisnicima (ustanovama).

¹⁴ Prioriteti su troškovi prijevoza učenika osnovnih škola, prijevoz djelatnika na posao i s posla u srednjem školstvu i troškovi energenata za zagrijavanje i rasvjetu u osnovnom i srednjem školstvu.

U razdoblju od 2001. do 2009. godine ukupna sredstva za financiranje decentraliziranih funkcija rastu. Iako se tijekom tog razdoblja postupno povećavao udjel lokalnih jedinica u dodatnom udjelu u prihodu od poreza na dohodak za financiranje decentraliziranih funkcija, a smanjivao udjel središnje države u prihodima od poreza na dohodak za potpore izravnjanja, lokalne jedinice i dalje ne bi bez potpora izravnjanja mogle financirati decentralizirane funkcije. Udio lokalnih jedinica u dodatnim prihodima od poreza na dohodak iznosio je 1,353 milijuna kuna, dok je povećani dodatni prihod iz proračuna središnje države, pozicija izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija, iznosio 1,414 milijuna kuna u 2009. godini. To je znak da prijenos dijela javnih poslova i za njihovo provođenje potrebnih sredstava s državne na razinu lokalne i regionalne samouprave nije u potpunosti postiglo željeni cilj i nije ojačalo odgovornost lokalne vlasti za provođenje javnih funkcija iz njihovog djelokruga, odnosno onog dijela javnih funkcija koje su najbliže građanima i njihovim potrebama. Odgovornost za provođenje decentraliziranih javnih funkcija i dalje je podijeljena između središnje države i lokalne razine javne vlasti. Odgovornost je središnje države i dalje da se kroz pomoći izravnjanja brine o financiranju decentraliziranih javnih poslova u provođenju dijela javnih funkcija. Time se nije postigao cilj, a to je veća odgovornost lokalnih jedinica u pružanju i financiranju decentraliziranih funkcija.

Potrebno je naglasiti da, osim za prvu godinu decentraliziranog financiranja dijela javnih funkcija u 2001. godini, nisu javno objavljene formule za izračun pomoći izravnjanja za financiranje nedostajućih prihoda od dodatnog udjela u porezu na dohodak za financiranje rashoda za propisane minimalne financijske standarde za osnovno i srednje školstvo, socijalnu skrb i zdravstvo. U izračunavanju koliki je potreban iznos sredstava iz dodatnog dijela poreza na dohodak, kao i iz sredstava pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija, koji se izdvajaju iz dodatnog dijela poreza na dohodak za decentralizirane funkcije, potrebna je jača suradnja Ministarstva financija s resornim ministarstvima, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te s krajnjim korisnicima. Iako krajnji korisnici (ustanove) koji primaju sredstva za decentralizirane funkcije trebaju donijeti svoje financijske planove s obrazloženjima i podacima koji su osnova za izračunavanje godišnjeg iznosa sredstava, u krajnjem izračunu iznosa sredstva pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija više ne sudjeluju.

Na osnovi svega prethodno izrečenog, preostaje kratak prikaz mogućih ciljeva fiskalne decentralizacije.

6. Koji su mogući ciljevi daljnje fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj?

Uz postojanje političke volje, najvažniji preduvjet uspješne decentralizacije je postavljanje jasnih ciljeva decentralizacije (administrativne/upravne, fiskalne i teritorijalne), aktivnosti i mjera za njezino ostvarenje, nositelja aktivnosti i mjera, utvrđivanje očekivanih rezultata i učinaka te postizanje političkog konsenzusa o potrebi reforme javne uprave među svim važnim dionicima, s naglaskom na reformu sustava lokalne i regionalne samouprave. Među najvažnijim ciljevima decentralizacije izdvajam sljedeće ciljeve¹⁵:

Jasna podjela nadležnosti između središnje države i nižih razina vlasti

Postojanje jasnih i nedvosmislenih odgovornosti u pogledu javnih nadležnosti za svaku razinu javne vlasti omogućuje efikasnije i djelotvornije pružanje javnih usluga. To znači da jasna upravna decentralizacija treba biti istodobno popraćena i fiskalnom decentralizacijom koja bi nužno trebala ići u smjeru prijenosa odgovornosti u politici javnih rashoda, prava na utvrđivanje odgovarajućih prihoda, odgovarajućeg sustava pomoći središnje države te utvrđivanja mogućnosti lokalnog zaduživanja.

Iz tih pretpostavki slijedi potreba da se napravi razlika između triju skupina javnih funkcija koje obavljaju niže razine vlasti.

U prvu skupinu svrstava se, na primjer, urbano planiranje, odnosno javna lokalna dobra za čije su financiranje lokalni porezi najprimjereniji instrument jer izravno povezuju korisnika i poreznog obveznika.

Obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, kultura, sport i slične javne usluge predstavljaju drugu skupinu javnih funkcija. To su usluge u kojima je uloga županije i velikog grada primarno upravljačka, ali djelomično i financijska, ovisno o izboru modaliteta decentralizacije financiranja, odnosno izboru pojedinih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave da preuzmu na sebe obveze i prihode za financiranje pojedinih javnih potreba.

Treća skupina javnih funkcija odnosi se na pitanja ekonomskog razvoja, odnosno promoviranje razvoja privatnog sektora i pristupa domaćem tržištu kapitala. To su aktivnosti koje koordinira središnja država, a uloga županije/regije je partnerstvo jedinicama središnje vlasti u primjeni pojedinih politika i otklanjanju postojećih administrativnih prepreka u okviru svojih ovlasti.

Efikasnije i djelotvornije pružanje javnih usluga

Decentralizacija javnih funkcija i sredstava za njihovo financiranje usmjerena je na unapređenje financijskog upravljanja u javnom sektoru, unapređenje upravljanja javnim rashodima na temelju ostvarenih rezultata, smanjenje javnih rashoda te povećanje

¹⁵ Opširnije vidjeti u: *Analičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj*. Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb, 2010.

transparentnosti i efikasnosti. Osnovni cilj decentralizacije jest efikasniji javni sektor, odnosno efikasnije i djelotvornije pružanje javnih usluga. Decentraliziranim odlučivanjem o vrstama javnih usluga koje lokalne razine vlasti osiguravaju, o prihodima za njihovo financiranje i o strukturi rashoda za pojedine javne funkcije najbolje se mogu zadovoljiti raznovrsni lokalni interesi. Decentralizacija ovdje znači i stvarnu odgovornost jedinica lokalne i regionalne samouprave u obavljanju širokog spektra javnih funkcija, kao i veći angažman samih općina, gradova i županija u obavljanju svih javnih poslova na način da se maksimalno oslanjaju na vlastite izvore financiranja, na pronalaženje prednosti zajedničkog povezivanja više općina, gradova ili županija u pružanju pojedinih javnih usluga te se potiče motiviranost za postizanje konkretnih rezultata uz uvažavanje načela racionalnog korištenja javnih sredstava.

Učinkovita administrativno-teritorijalna organizacija države

Jasno definirano sudjelovanje lokalne države u provođenju i financiranju dijela javnih funkcija ili, drugim riječima, transparentna funkcijska i fiskalna decentralizacija temeljni su preduvjet za uspostavu odgovarajuće administrativno-teritorijalne organizacije države. Cilj osnivanja lokalne jedinice trebao bi biti učinkovito obavljanje zakonom propisanih javnih poslova (javnih funkcija) stanovništvu koje živi na području općine ili grada.

Izgradnja sustava kriterija

Jedan od važnijih primjera izgradnje sustava kriterija odnosi se na mjerenje fiskalnog kapaciteta što postaje osnovicom za utvrđivanje potrebe pomoći središnje države. Drugo područje primjene sustava kriterija je pri uspostavi strukture i broja jedinica lokalne i regionalne samouprave. Iako većina država donosi kriterije za uspostavu vrste i broja lokalnih jedinica, mnoge od njih susreću se s problemom da se uspostavljeni sustav kriterija u praksi zaista i provede.

Promoviranje financijske neovisnosti i samostalnosti u financiranju minimalnih nadležnosti u provođenju javnih funkcija

Minimiziranje potreba općina, gradova i županija za ovisnošću o pomoćima središnje države znači promoviranje financijske neovisnosti i samostalnosti u financiranju minimalnih nadležnosti u provođenju javnih funkcija, odnosno minimalne razine javnih potreba iz samoupravnog djelokruga općina, gradova i županija, kao i povezivanje općina, gradova i županija u pružanju javnih dobara i usluga te u financiranju razvojnih projekata.

Poticanje suradnje i povezivanja lokalnih jedinica u zajedničkom pružanju javnih usluga

Poticanje zajedničkog pružanja javnih usluga na lokalnoj razini te povezivanje općina, gradova i županija u financiranju razvojnih projekata može se ostvariti na više načina. Jedan od načina su financijski i/ili fiskalni poticaji, odnosno namjenske pomoći iz proračuna središnje države za poticanje funkcijskog povezivanja i suradnje općina, gradova i županija.

Jačanje suradnje javnog i privatnog sektora i privatizacija dijela javnih usluga

Suradnja javnog i privatnog sektora, uz prepuštanje brige o dijelu javnih usluga nevladinom sektoru i privatizaciju dijela javnih usluga, jedan je od ciljeva učinkovitog javnog sektora. Suvremeni pristup lokalnom razvoju sve više teži sudjelovanju šireg kruga subjekata zainteresiranih za pojedine razvojne programe i projekte. Osim sudjelovanja lokalne i regionalne vlasti, sve se više otvara prostor za privatnu inicijativu, pri čemu se od lokalnih i regionalnih vlasti očekuje primarno zaštita javnog interesa, ali i to da u procesu pripreme, planiranja i provedbe razvojnih programa i projekata, koristeći instrumente koji im stoje na raspolaganju (fiskalne, prostorno-urbanističke i druge), osiguraju dovoljno prostora za jasno prepoznavanje interesa potencijalnih privatnih ulagača za sudjelovanje u takvim projektima. Ovakav pristup jača upravljačku funkciju u razvojnom djelovanju lokalne i regionalne samouprave te omogućava mobilizaciju financijskog potencijala neovisno o njegovim vlasnicima. Pri tome je realno očekivati kratkoročno rasterećenje proračuna lokalnih jedinica, dok se na dulji rok očekuje jačanje fiskalnog kapaciteta općina, gradova i županija i to kao rezultat pozitivnih izravnih i neizravnih učinaka razvojnih programa i projekata na razvoj svih općina, gradova i županija u Hrvatskoj.

6. Zaključci

Stupanj fiskalne decentralizacije u konkretnoj državi govori o tome u kolikoj je mjeri osigurano učinkovito decentralizirano pružanje javnih dobara i usluga, u kolikoj je mjeri osigurano odgovarajuće financiranje javnih potreba, posebno razvojnih projekata, od strane one razine javne vlasti koja najbolje poznaje sklonosti i potrebe lokalnih stanovnika te kako su javne funkcije i njihovo funkcioniranje raspodijeljene između razina vlasti (središnje države, općina, gradova i županija). Prenošenje odgovornosti s viših na niže razine fiskalne vlasti odražava se u rastu udjela prihoda i rashoda lokalne države u prihodima i rashodima opće države i to postaje opći trend u svijetu.

Dosadašnja su istraživanja ekonomista pokazala da uobičajeno nerazvijene države imaju jače centralizirane sustave od razvijenih industrijskih država. Tako, na primjer, Danska ima trostruko veću lokalnu državu od prosječne u Europskoj uniji, a Hrvatska se još ubraja među države s manjom lokalnom državom, čak i u usporedbi s tranzicijskim državama. Međutim, prošlih je godina primjetan postupni rast veličine lokalne države u Hrvatskoj.

Financiranje decentraliziranih funkcija ostvaruje se u manjem dijelu iz prihoda lokalnih proračuna (iz dodatnog udjela u porezu na dohodak), a u znatnom dijelu iz prihoda središnjeg proračuna (iz pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija).

Mali je broj izvora prihoda na koje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu u potpunosti samostalno utjecati u pogledu osnovice i/ili stope. To je samo porez na korištenje javnih površina i dio neporeznih prihoda koje po posebnim propisima kao namjenske prihode propisuju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, dok je puno veći popis izvora prihoda na koje lokalne jedinice ne mogu samostalno utjecati ni u pogledu osnovice, a niti stope. Općine, gradovi i županije mogu samostalno utjecati na visinu stope u određenom broju vrsta prihoda i to u granicama koje je propisala središnja država. Rezultat toga je da u proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave više od polovine ukupnih prihoda pripada prihodima na čiju visinu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ne mogu utjecati (prihodi od poreza na dohodak koji je zajednički porezni prihod i pomoći). Prihodima od administrativnih pristojbi i prihodima po posebnim propisima pripada gotovo petina ukupnih prihoda i to su prihodi na koje lokalne jedinice mogu samo djelomično utjecati.

Postojeća decentralizacija nadležnosti i financiranja dijela javnih funkcija nije ojačala odgovornost općina, gradova i županija i nije pojačala njihovu autonomiju ni u pružanju javnih usluga koje se decentralizirano financiraju, niti je povećala stupanj odgovornosti u provođenju ostalih javnih funkcija iz njihovog djelokruga. Odgovornosti i sredstva za provođenje decentraliziranih javnih funkcija i dalje su podijeljeni između središnje države

i lokalne razine javne vlasti, pri čemu lokalna razina vlasti vrlo ograničeno sudjeluje u donošenju odluka o podjeli odgovornosti i financija. Samo je četvrtina od ukupnog broja hrvatskih gradova preuzela obveze za decentralizirano financiranje dijela rashoda osnovnog školstva, dok postojeću zakonsku mogućnost za financiranje dijela rashoda za školstvo već sada nije iskoristilo još oko 60 lokalnih jedinica koje imaju više od 8.000 stanovnika.

Postoje silne razlike u proračunskim kapacitetima županija, gradova i općina tako da 429 općina ostvaruje 15,8 posto, 126 gradova 39,9 posto, Grad Zagreb 28,9 posto i 20 županija 15,4 posto ukupnih prihoda lokalnih proračuna u Hrvatskoj. Navedeni podatak ukazuje na važnost da se u razmatranju daljnjeg procesa decentralizacije pozornost treba usmjeriti na one jedinice lokalne samouprave koje u velikoj mjeri pridonose ukupnim proračunskim prihodima nižih razina vlasti, odnosno na gradove. To istodobno znači da promjena nadležnosti u obavljanju javnih poslova treba ići u smjeru promjene nadležnosti i poslova za općine jer one imaju najmanje kapacitete za obavljanje javnih funkcija i ujedno u najvećoj mjeri ovise o sredstvima pomoći središnje države. Želi li se ustrajati na pristupu da je regionalna samouprava ona razina javne vlasti koja, u koordinaciji sa središnjom državom i lokalnim jedinicama na svom području te sa svim važnim dionicima, treba biti u najvećoj mjeri odgovorna za usmjeravanje regionalnog razvoja na području Hrvatske, onda i u tom području treba očekivati temeljite reformske zahvate. Oni mogu biti samo u smjeru stvaranja nove regionalne vlasti koja će imati odgovarajuće kapacitete (organizacijske, administrativne, ljudske, financijske i druge) za provođenje svih odgovornosti u obavljanju javnih funkcija i za jačanje koordinatorske uloge te razine javne vlasti.

Regionalni i lokalni razvoj ne može se sagledati bez većeg oslanjanja općina, gradova i županija na vlastita financijska sredstva i vlastite ljudske resurse. To je i jedan od bitnih razloga koji utječe na potrebu praćenja, analiziranja, prilagođavanja i mijenjanja sustava financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a naročito onog dijela koji se odnosi na lokalni i regionalni razvoj. U tom smislu su nužna rješenja koja se odnose na potrebu mijenjanja propisa kojima se uređuju minimalni opseg nadležnosti jedinicama lokalne samouprave u obavljanju javnih funkcija s obzirom na njihovu veličinu i kapacitete.

Procjenjuje se da bi općinske i gradske uprave aktivnijim pristupom u planiranju vlastitih proračunskih prihoda i to u onom dijelu na koji mogu same u potpunosti ili u zakonom propisanom rasponu neposredno utjecati, dakle bolje odvagnutim fiskalnim mjerama i stalnim praćenjem njihovih učinaka, mogle značajnije utjecati na visinu i strukturu proračunskih prihoda. Tu se ponajprije misli na potencijalno povećanje prihoda od poreza na korištenje javnih površina, poreza na kuće za odmor, poreza na tvrtku ili naziv, prireza porezu na dohodak, komunalnog doprinosa i komunalne naknade. Takav aktivniji pristup općinske i gradske uprave znači i rješavanje problema naplate

općinskih i gradskih poreza na sličan način kako je riješena prisilna naplata županijskog poreza, poreza na cestovna motorna vozila, pa ako ga vlasnik ne plati, porezna uprava automatski odbije iznos poreza u godišnjem obračunu poreza na dohodak. Takvo se rješenje treba u praksi primjenjivati i za sve općinske i gradske poreze. To znači da je za rješavanje problema naplate lokalnih poreza potrebna kvalitetna komunikacija porezne uprave i lokalnih jedinica.

Na kraju treba postaviti i pitanje omogućuje li struktura prihoda i, još više, struktura rashoda, kao i pokazatelji fiskalne snage općina, gradova i županija povećanje stupnja odgovornosti općina, gradova i županija za pružanje javnih usluga svojim stanovnicima, kao i jačanje svijesti općina, gradova i županija o potrebi oslanjanja na vlastite fiskalne kapacitete u provedbi javnih zadaća. Dodatna važna pitanja su: omogućuje li postojeća razina fiskalnog kapaciteta razvoj na lokalnoj i regionalnoj razini (pa i na razini ukupne države), koliko jednoj općini ili gradu treba sredstava za realizaciju razvojnih ciljeva definiranih u lokalnom strateškom razvojnom dokumentu, iz kojih izvora su planirana sredstva za pokriće strateških i prioritetnih ciljeva, koliki dio vlastitog proračuna općina, grad ili županija troši za pokriće rashoda za zaposlene, koliko za financiranje tekućih, a koliki dio proračuna ostaje za pokriće razvojnih potreba lokalne sredine? Važno je i pitanje kakva je ovisnost općine, grada i županije o pomoćima središnje države. Ostvaruje li općina i grad, na temelju zakonom propisanih mogućnosti, maksimalni iznos vlastitih poreznih (na primjer, je li općina ili grad uvela maksimalno moguću stopu prireza porezu na dohodak) i neporeznih prihoda te promiče li općina ili grad vlastitu financijsku neovisnost i samostalnost u financiranju lokalnih javnih funkcija.

Zaključno treba istaknuti da je započeti proces fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj ipak rezultirao određenim unapređenjima u nizu područja javnih financija. Neka od tih područja koja su donijela kvalitativne pomake odnose se i na lokalne razine vlasti, kao na primjer znatno unapređenje u području klasifikacije proračuna središnje države i lokalnih proračuna, uvođenje kriterija dodjele pomoći i raspodjele pomoći iz proračuna središnje države (koji su ipak i dalje nedovoljno transparentni i godišnje se mijenjaju) te poboljšanja računovodstvenog sustava. Ostala su ipak dva bitna područja u kojima se očekuju znatna unapređenja: (i) aktivnije sudjelovanje građana u proračunskom procesu i (ii) praćenje ostvarivanja rezultata i učinaka trošenjem proračunskih sredstava s osnovnim ciljem ostvarivanja planiranih strateških ciljeva, uz istodobno zadržavanje i/ili povećanje kvalitete javnih usluga stanovništvu te smanjivanje razine javne potrošnje.

Literatura

Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj. Projektna studija. Zagreb: Ekonomski institut (2010.)

Budak, J., Jurlina Alibegović, D., Nestić, D. i Slijepčević, S. (2011.) *Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj.* Zagreb: Ekonomski institut i Zaklada Friedrich Ebert.

Dillinger, W. (1994.) *Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery.* Washington, D. C.: The World Bank.

Ministarstvo financija, www.mfin.hr.

Musgrave, R. i Musgrave, P. (1993.) *Javne financije u teoriji i praksi.* Zagreb: Institut za javne financije.

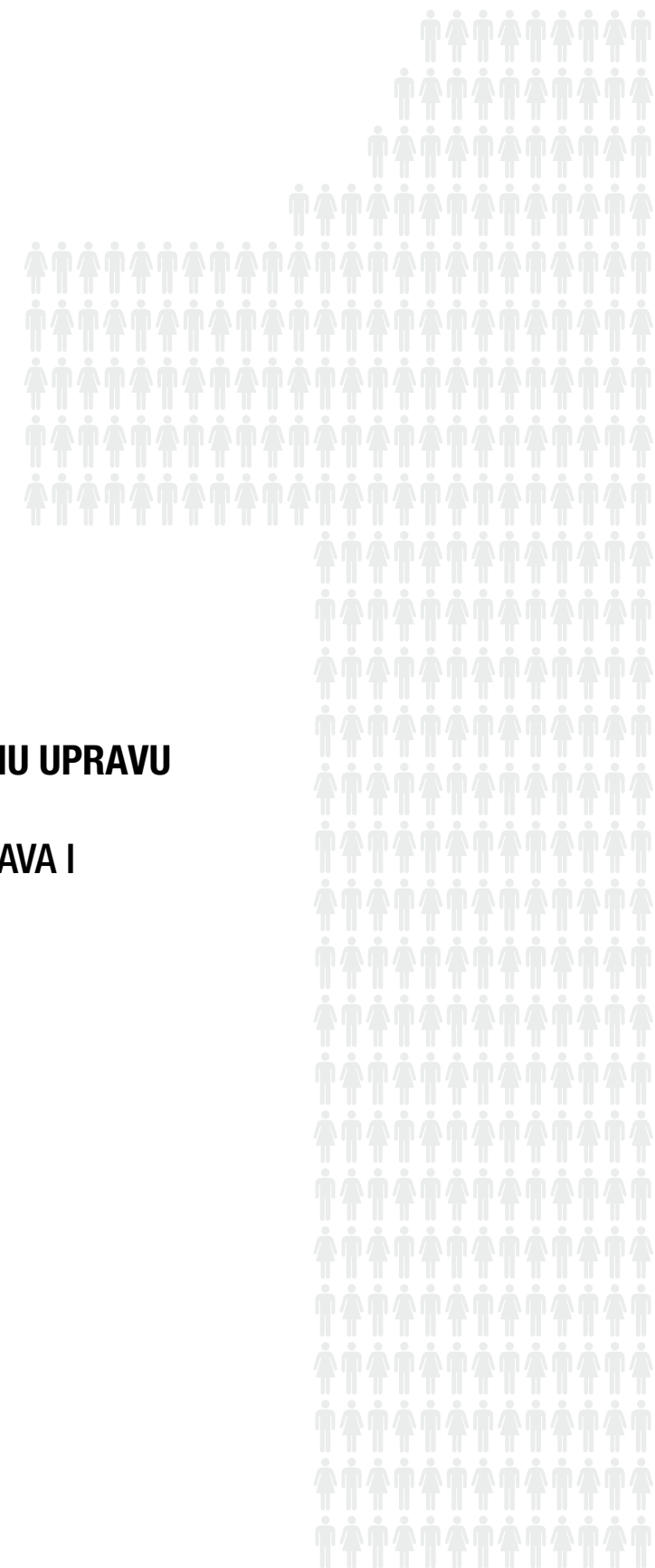
Tanzi, V. (1995.) *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects.* Washington, D. C.: World Bank.

Vlada Republike Hrvatske (2011.) *Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2011.-2015.,* www.vlada.hr.

1. FORUM O JAVNOJ UPRAVI

SAŽETAK
1. FORUMA ZA JAVNU UPRAVU
FES - IJU
LOKALNA SAMOUPRAVA I
DECENTRALIZACIJA

Romea Manojlović, mag. iur.
romea.manojlovic@pravo.hr



Lokalna samouprava i decentralizacija posljednjih je tridesetak godina uvijek iznova aktualna i popularna tema u svim europskim zemljama. Razlog tome je vjerojatno samorazumljiv, lokalna samouprava je najniža razina vlasti, najbliža građanima i njihovim svakodnevnim potrebama i problemima te se stoga očekuje i posebna zainteresiranost svih vrsta javnosti za stanje u lokalnim jedinicama. Lokalna samouprava kao pravo građana da upravljaju poslovima koji su od njihova neposrednog interesa smatra se civilizacijskom vrijednošću, utisnutom u mnoge ustave i temeljne povelje.

Uloga i važnost lokalne samouprave povećavala se kroz povijest. Pomažući svojim najsiromašnijim stanovnicima još u XVI. stoljeću lokalne su jedinice postale jedan od kamena temeljaca moderne socijalne države, a to su ostale i danas. Lokalna se samouprava smatra i protutežom središnjoj državnoj vlasti i mjestom izražavanja lokalnih interesa i potreba te donošenja samostalnih političkih odluka o njima. Velike krize u posljednja dva desetljeća XX. stoljeća pojačale su značenje ekonomske uloge lokalnih jedinica, posebno naglasivši važnost lokalnih jedinica kao pokretača ekonomskog razvoja jednog dijela državnog teritorija.

Svi su ti razlozi doveli do velike brige europskih zemalja za stanje i poboljšanje njihove lokalne samouprave. Zapadnoeuropske zemlje započele su s opsežnim reformama svoje lokalne samouprave još 1970-ih godina. Većina je tih reformi vođena s devizom stvaranja lokalnih jedinica koje će biti financijski jače i imati odgovarajuće kadrovske kapacitete kako bi građanima mogle pružiti širu paletu javnih usluga.

Tranzicijske zemlje počele su formirati (a zatim i reformirati) svoju lokalnu samoupravu 1990-ih godina. Iako su se reforme možda vremenski preklapile s reformama koje su provodile zapadnoeuropske zemlje, motiv za provođenje reformi u većini je tranzicijskih zemalja bio u cijelosti drugačiji. Ukratko, cilj reforme bio je zadovoljiti političke ambicije tada vladajuće političke garniture, bez prevelikih razmišljanja o potrebama ispunjenja raznih uloga koje lokalne jedinice imaju.

U takvim je uvjetima 1993. godine stvoren i novi ustroj hrvatske lokalne samouprave koji se sastojao u velikom broju malih lokalnih jedinica, gradova i općina, sa znatno manjim krugom ovlasti i sredstava no što su imale velike općine naslijeđene iz bivše Jugoslavije. Ova struktura lokalne samouprave, sačinjena dijelom po uzoru na austrougarski ustroj lokalne samouprave kakav je postojao krajem XIX. stoljeća, predstavljena je kao "hrvatska tradicija". Očito je, međutim, da je temeljni cilj bio slabljenje moći i utjecaja tada velikih i jakih općina, uz istodobno jačanje moći središnje države. Možemo čak reći da se na lokalnu samoupravu gledalo kao na opasnost za središnju državu.

Po načelu *divide et impera*, dotadašnja 101 velika općina razlomljena je prvotno na čak 418 općina i 69 gradova. Broj lokalnih jedinica rastao je do današnjih 429 općina i 127 gradova. Nova reforma sustava lokalne samouprave, provedena pod parolom provođenja prave decentralizacije, započela je 2001. godine. Izmjenama Ustava, a zatim i Zakona

o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi uvedeno je načelo supsidijarnosti, opća klauzula, naknadno je stvorena posebna kategorija velikih gradova, gradovima je omogućeno financiranje decentraliziranih funkcija u nekim područjima (osnovnog i srednjeg školstva, zdravstva, socijalne skrbi i javnog vatrogastva). Ipak, teritorijalna struktura nije dirana. Napokon, 2009. godine uslijedila je i reforma izbornog sustava koja je putem uvođenja neposrednog izbora općinskih načelnika, gradonačelnika i župana trebala ojačati političku komponentu lokalne samouprave i navodno smanjiti stranački utjecaj u lokalnim jedinicama.

Pitanje koje se javlja jest: kakvo je sada stanje u hrvatskoj lokalnoj samoupravi? Je li reforma iz 2001. uspjela ukloniti nedostatke prouzročene reformom iz 1993. godine? Je li hrvatska lokalna samouprava barem u zadovoljavajućem stanju? Na žalost, odgovor na oba pitanja je negativan.

Navođenje samo nekih problema, koje su opsežno i kvalitetno prikazali uvodničari prof. dr. sc. Ivan Koprić i dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović, kao i neki sudionici Foruma, može osvijetliti trenutnu situaciju.

Tako se kao neki od temeljnih problema mogu nabrojiti:

1. neujednačena teritorijalna struktura koja, među ostalim, dovodi do velike razlike u razvojnom potencijalu i kvaliteti života između većine općina i nekoliko najvećih gradova, jer samo manji dio lokalnih jedinica može samostalno funkcionirati,
2. zakonska regulacija lokalnih poslova trenutno je nejasna, dijelom nepotrebna i pretjerano detaljna, a u nekim pitanja i upitno ustavna,
3. opseg, širina i kvaliteta javnih službi koje se izvode u lokalnoj odgovornosti u cijelosti su nedovoljni, veliko je preklapanje u pogledu obavljanja javnih funkcija te je zapravo predškolski odgoj i obrazovanje jedina funkcija koja je u cijelosti u nadležnosti općina i gradova,
4. većina javnih službi počinje prerastati granice svojih lokalnih jedinica,
5. problem zaduživanja lokalnih jedinica, posebno zabrinjavajuća razina jamstava koja su lokalne jedinice dale javnim poduzećima, a koja prelazi razinu ukupnog duga,
6. nedovoljno znanje o pravilnom korištenju novih mehanizama financiranja (ponajprije javno-privatnog partnerstva), ali bez obzira na to upuštanje u eksperimente,
7. nedostatak kvalitetnog i obrazovanog osoblja u većini lokalnih jedinica,
8. upitna osposobljenost lokalnih političkih lidera za upravljanje vlastitim jedinicama,
9. neodgovarajući sustav nadzora središnje države nad lokalnom samoupravom i općenito odnos središnje države i lokalnih jedinica,
10. ograničeno, ili gotovo nepostojeće, sudjelovanje lokalnih jedinica u kreiranju nacionalnih javnih politika,
11. činjenica da hrvatske lokalne jedinice sudjeluju s oko 18,2 posto u prihodima i 19,1 posto u rashodima nekonsolidirane opće države, ili s oko 7 posto u bruto domaćem proizvodu, po čemu Hrvatska ulazi u skupinu visoko centraliziranih zemalja,

12. o samostalnosti lokalnih jedinica u ostvarivanju javnih prihoda dovoljno govori činjenica da je porez na korištenje javnih površina jedini lokalni porez o čijoj visini lokalne jedinice mogu samostalno odlučivati, a on čini maksimalno 1 posto lokalnih proračuna,

13. o (ne)uspjehu financiranja decentraliziranih funkcija u nekim područjima najbolje govori činjenica da je samo četvrtina gradova preuzela financiranje decentralizirane funkcije osnovnog školstva.

S nabrojanjem problema moglo bi se nastaviti, no već ovi pobrojani pokazuju da je nešto trulo u hrvatskoj lokalnoj samoupravi i da su promjene nužne. Što učiniti? Iako su se sudionici Foruma dotakli niza pitanja, možemo istaknuti tri područja o kojima postoji gotovo opća suglasnost.

1. Teritorijalni preustroj

Gotovo je svima jasno da reforma nije moguća u sadašnjem teritorijalnom obliku. U situaciji u kojoj 87,4 posto općina ima manje od 5.000 stanovnika, a 47,6 posto gradova ima manje od zakonskog minimuma od 10.000 stanovnika, o proširenju ovlasti i financijskih mogućnosti lokalnih jedinica ne može biti ni govora. Istraživanja provedena u zapadnim zemljama pokazala su da premale, ali i prevelike lokalne jedinice, povećavaju troškove. Kao optimalne pokazuju se lokalne jedinice s približno 35.000 stanovnika.

Iako na sam spomen smanjenja broja lokalnih jedinica protivnici reforme odmah zazivaju teoriju o zabrani diranja stečenih prava, treba naglasiti da je do 1993. Hrvatska imala lokalne jedinice s prosječno 45.000 stanovnika, čija su stečena prava uništena nastankom današnjih lokalnih jedinica pa povratak na nešto slično prijašnjem teritorijalnom ustroju nije ništa neustavno ili zabranjeno. Smanjenje postojećeg broja lokalnih jedinica ne znači da ukinute općine i gradovi moraju nestati – oni mogu zadržati sadašnje granice, ali kao mjesni odbori koji bi, za razliku od trenutnog stanja, imali vlastite financije i istinske ovlasti da zadovolje potrebe od neposrednog interesa za stanovništvo svog područja. Time bi lokalne jedinice mogle izraziti i svoje posebnosti jer lokalna samouprava i postoji zato da zadovolji potrebe lokalnog stanovništva koje nisu iste na čitavom državnom teritoriju te ih svaka lokalna jedinica može prilagoditi svojim potrebama i mogućnostima.

Posebnu je pažnju potrebno posvetiti pitanju regionalne razine vlasti. U trenutku kada se Hrvatska sprema za punopravno članstvo u Europskoj uniji i kada se otvara mogućnost pristupa strukturnim fondovima, pitanje je trebaju li nam zaista županije ili njihovu ulogu mogu ponijeti regije.

U pogledu reforme teritorijalne osnove lokalne samouprave uvijek se može javiti pitanje o kakvoj reformi zapravo pričamo. Politika kao reformu može predstaviti i ukidanje

(zapravo spajanje) malog broja statistički najneuspješnijih općina. No jesmo li time nešto zaista i postigli? Na papiru možda da, u stvarnosti ne. Očito je da hrvatski sustav lokalne samouprave ne funkcionira i da je vrijeme za korjenite promjene. Čak i poznata pravnička izreka koju je preveo Valtazar Bogišić kaže: "Što se grbo rodi, vrijeme ne ispravi". Ako želimo postići ikakve efektive promjene, potrebno je krenuti od teritorijalnog ustroja.

2. Ekonomski razvoj

Gledajući današnje stanje, koje obilježavaju konstantne ekonomske krize i nesigurnost, logično je zapitati se kakvu ulogu u tome ima lokalna samouprava. Je li ona samo ekonomski teret ili može poslužiti kao pokretač razvoja i napretka zemlje? Već je rečeno da lokalna samouprava preuzima konstantno nove uloge. Trenutno jednu od najvažnijih uloga lokalnih jedinica zasigurno predstavlja poticanje gospodarskog, ali i šireg općedruštvenog razvoja svoga područja. Međutim, ako znamo da općine, gradovi i županije troše više od polovice vlastitog proračuna na materijalne rashode (npr. plaće zaposlenika), postavlja se pitanje koliko im sredstava uopće ostaje za razvojne rashode. Županijama i općinama malo ili gotovo ništa. Opravdano se stoga govori da su gradovi motori lokalnog razvoja, međutim, u Hrvatskoj ti motori polako otkazuju. Uzmimo samo u obzir da u Hrvatskoj trenutno 65 posto županija, 61 posto gradova i 70 posto općina ostvaruje ispodprosječan prihod po stanovniku. To dovodi do dvostruke posljedice. Ne samo da stanovnici slabijih lokalnih jedinica nemaju istu kvalitetu javnih usluga kao stanovnici u bogatijim lokalnim jedinicama, nego nemaju apsolutno nikakve mogućnosti pokrenuti ekonomski razvoj svoga područja.

Ne treba zaboraviti ni činjenicu da Hrvatska ima županije. Prema slovu našeg Ustava, zadatak je županija brinuti se o gospodarskom razvoju svoga područja. No uzmemo li u obzir da neke županije ne mogu pokriti svoje rashode, nego im je potrebna pomoć Fonda za poravnanje, očito je da nemaju sredstva još i za brigu o ekonomskom razvoju.

Odgovor na pitanje kako lokalnim jedinicama omogućiti da postanu pravi pokretači ekonomskog razvoja i preuzmu svoju ekonomsku ulogu povezan je s prethodnom točkom. To se može učiniti samo stavljanjem naglaska na gradove i teritorijalnim preustrojem. Naime, formiranje 50-ak velikih i ekonomski snažnih jedinica moglo bi poslužiti kao okosnica ekonomskog razvoja. Osim što se u slučaju takvih lokalnih jedinica u cijelosti ostvaraju sve prednosti ekonomije razmjera, takvi bi gradovi mogli preuzeti niz novih zadataka i potaknuti razvoj ne samo užeg gradskog, nego i šireg gravitacijskog područja svakoga grada. Naravno, ne može ostati samo na gradovima; bez velikih i jakih drugostupanjskih lokalnih jedinica do ekonomskog se razvoja ne može doći. A do stvaranja velikih i jakih drugostupanjskih lokalnih jedinica može se doći samo smanjenjem postojećeg broja županija ili njihovom transformacijom u prave regije koje ujedno mogu poslužiti i kao NUTS II regije.

3. Podrška reformi

Očito je da je za efektivnu provedbu bilo kakve reforme potrebno ostvariti trovrsnu podršku: onu političku, stručnu i općedruštvenu. Situacija pokazuje da je trenutno prisutna samo jedna vrsta podrške i to ona stručna. Iako i sami stručnjaci, teoretičari i praktičari koji se godinama bave problemom lokalne samouprave, pokazuju tragove rezignacije kad je riječ o tome hoće li do reforme ikada zaista i doći, to ne umanjuje želju da se ona ipak pokuša pokrenuti. Stručna podrška dakle postoji. Ona je dobra i kvalitetna te spremna u svakom trenutku podržati političku volju za promjenom.

Ono što se istaknulo kao istinski problem u Hrvatskoj kronični je nedostatak volje za promjenama koji iskazuju sve političke opcije. Iako se tema decentralizacije javlja na političkom programu svih većih stranaka, kada zaista dođe trenutak da se nešto učini, do toga redovito ne dolazi. Možda je razlog tome činjenica da se u Hrvatskoj svake dvije godine održavaju bilo lokalni bilo parlamentarni izbori pa drastična reforma lokalne samouprave može dovesti do gubitka nekih od predstojećih izbora. Možda je riječ o tome da, politički gledano, reforma lokalne samouprave ne odgovara ni jednoj političkoj opciji, jer čak i one stranke koje se zalažu za decentralizaciju ipak žele selektivnu reformu. A možda je jednostavno riječ o mentalitetu koji nije spreman i ne želi drastične i korjenite promjene. Kako bilo, činjenica je da, iako se uporno proklamira, političke podrške reformi nema.

Između tih dvaju ekstrema – potpune podrške i njezine potpune odsutnosti – nalazi se potpora građana. Nje trenutno nema, građani nevoljko pristaju na gubitak „svojih“ jedinica, ali mišljenje je da se stavljanjem u perspektivu nastanka novih, jakih lokalnih jedinica, koje će moći pružiti niz novih usluga građanima, takav stav ipak može izmijeniti. Svaka reforma koja pretendira biti uspješna mora započeti strateškim promišljanjem i pretvaranjem građana u partnere putem otvaranja širokog dijaloga.

Možemo se zapitati i što o reformi misle same lokalne jedinice. Pretpostavka je da su i županije i općine protiv reforme. Međutim, ni gradovi ne pokazuju oduševljenje time da u svoj sastav prime male i nerazvijene općine. I lokalne bi jedinice kao partneri trebale biti uključene u sve rasprave o mogućim promjenama. Taj se oblik suradnje između središnje države i lokalnih jedinica često zanemaruje. Trenutno je suradnja lokalnih jedinica sa središnjom državom omogućena jedino kroz udruge lokalnih jedinica te kroz saborski Odbor za lokalnu samoupravu, što nikako ne može biti dovoljno za pokretanje široke i argumentirane rasprave i dobivanje bilo kakve podrške reformi.

I napokon, i u pogledu lokalne samouprave i decentralizacije, velika se očekivanja polažu u proces europeizacije, kao da se očekuje čarobni lijek koji će nam Europska unija dati. No barem u pitanju lokalne samouprave nije potrebno čekati i tražiti vanjski utjecaj, i sami smo svjesni što treba napraviti i imamo dovoljno znanja kako to napraviti. Da bismo dobili osjećaj za pravac u kojem vode reforme lokalne samouprave u europskim zemljama, dovoljno je osvrnuti se na Dansku koja je 2007. smanjila broj prvostupanjskih

lokalnih jedinica za 65 posto i osnovala pet regija, ili Grčku koja je 2011. smanjila broj prvostupanjskih lokalnih jedinica za 70 posto i osnovala 13 regija kao drugostupanjske jedinice.

Vlada Republike Hrvatske je u sklopu svog programa za mandat 2011.-2015. istaknula i politiku decentralizacije kao jedan od prioriteta, navodeći da joj je cilj zadovoljiti javne potrebe građana i potaknuti lokalni i regionalni razvoj. Vlada navodi i da je cilj programa ostvariti fiskalnu decentralizaciju te doseći razvijene zapadne zemlje u kojima je udio lokalnih jedinica u BDP-u od 20 do 25 posto. Treba se nadati da će se ovaj put zaista pojaviti i politička podrška reformi te da neće sve ostati na lijepim riječima, potpori i preporukama stručne javnosti.

FORUM ZA JAVNU UPRAVU

Modernizacija i inovativna reforma javne uprave ključni su element reforme države i javnog upravljanja u zapadnim zemljama od kraja 70-ih godina prošlog stoljeća. Osnovni smjer razvoja uključivao je promjenu paradigme javne uprave prema jačoj demokratizaciji i orijentaciji na građane, ali i većom efikasnosti i djelotvornosti kako bi se uhvatila u koštac s temeljitim društvenim i gospodarskim promjenama. U zemljama nastalima raspadom bivše Jugoslavije koje su se ujedno suočile s ratom i razornim posljedicama rata, takav je razvoj javne uprave izostao, a globalne debate o reformi javne uprave zaobišle su domaći javni diskurs.

Tijekom 90-ih, u kontekstu tranzicije, u Hrvatskoj se stvarala država i novi gospodarski sustav, koju je pratila i rekonstrukcija javne uprave. I dok su u početku promjene u javnoj upravi bile vođene centralističkom vizijom, u novom tisućljeću decentralizacija postaje vodeći koncept, ali nerijetko s nejasnim sadržajem. Međutim, izostala je temeljita reforma javne uprave koja bi uvela ključne institucionalne inovacije i stvorila koherentan sustav utemeljen na suvremenim vrijednostima odgovornosti, efikasnosti, transparentnosti, vladavini prava, funkcionirajućih institucija. Ti su propusti posebno vidljivi u kontekstu aktualne gospodarske i političke krize s negativnim posljedicama na društveni i gospodarski razvoj.

Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu iniciraju promišljanje i raspravu o vodećim konceptima i idejama u okviru politike upravne reforme i potiču formuliranje preporuka koje bi mogle poslužiti kao okvir i sadržaj reformskog procesa. U tu svrhu postoji forum u skladu sa slijedećim načelima:

Članovi su stručnjaci iz različitih akademskih i drugih institucija, a u Forumu sudjeluju na poziv organizatora.

Forum se sastaje dva ili tri puta godišnje, pri čemu se raspravlja na temelju dva teksta koja razmatraju istu ključnu temu iz različitih perspektiva, a šalju se sudionicima tjedan dana prije održavanja foruma.

Sastanci Forumu su zatvorenog tipa.

Nakon sastanka objavljuje se brošura koja sadržava oba teksta te sažetak rasprave, a s kojom će biti upoznati političari i mediji.