

Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj : projektna studija

Babić, Zdenko; Botrić, Valerija; Božić, Ljiljana; Jurlina Alibegović, Dubravka; Kordej-De Villa, Željka; Masarić, Helena; Rašić Bakarić, Ivana; Redžepagić, Denis; Slijepčević, Sunčana; Starc, Nenad; ...

Other document types / Ostale vrste dokumenata

Publication year / Godina izdavanja: **2010**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:213:128190>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-18**



Repository / Repozitorij:

[The Institute of Economics, Zagreb](#)

Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj

Zagreb, rujan 2010.

Studije

Ekonomski institut, Zagreb

ANALITIČKE PODLOGE ZA UČINKOVITU DECENTRALIZACIJU U HRVATSKOJ

Projektna studija

Voditeljica projekta:

dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović

Autori:

dr. sc. Zdenko Babić

dr. sc. Valerija Botrić

dr. sc. Ljiljana Božić

dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović

dr. sc. Željka Kordej-De Villa

Helena Masarić, dipl. iur.

dr. sc. Ivana Rašić Bakarić

mr. Denis Redžepagić

dr. sc. Sunčana Slijepčević

prof. dr. sc. Nenad Starc

prof. dr. sc. Maja Vehovec

Tehničko uređenje:

Vladimir Sukser

Zagreb, rujan 2010.

Predgovor

Projektna studija «Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj» izrađena je za potrebe Hrvatske zajednice županija.

Projektna se studija temelji na sveobuhvatnom istraživanju, iscrpnim analizama i argumentiranom kritičkom prikazu postojećeg stanja u podjeli odgovornosti u obavljanju javnih funkcija između općina, gradova, županija i središnje države, postojećih izvora financiranja za obavljanje javnih funkcija i pružanje javnih usluga. Na osnovu svega toga u studiji se iznose prijedlozi podjele javnih poslova među razinama javne vlasti, kao i prijedlozi i preporuke novog načina njihovog financiranja s ciljem učinkovitijeg pružanja javnih usluga, većeg stupnja zadovoljstva stanovnika, mjerenja planiranih rezultata i učinaka u provođenju javnih funkcija.

U izradi studije sudjelovali su istraživači Ekonomskog instituta, Zagreb: dr. sc. Valerija Botrić, dr. sc. Ljiljana Božić, dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović, dr. sc. Željka Kordej-De Villa, dr. sc. Ivana Rašić Bakarić, mr. Denis Redžepagić, dr. sc. Sunčana Slijepčević, prof. dr. sc. Nenad Starc i prof. dr. sc. Maja Vehovec. Osim kolega iz Ekonomskog instituta, Zagreb u izradi studije sudjelovao je dr. sc. Zdenko Babić, docent Studijskog centra socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Helena Masarić, pročelnica Ureda Grada Opatije.

Stručna podrška je osigurana na radnim sastancima s predstavnicima općina i gradova, čija su razmišljanja i preporuke u velikoj mjeri ugrađene u tekst studije. Stoga, u ime tima suradnika Ekonomskog instituta, Zagreb zahvaljujem na angažmanu i motivaciji svih predstavnika lokalnih jedinica bez čijih kritičkih osvrta, kao i potvrđivanja nekih od naših smjernica, preporuka i prijedloga izrada ove studije ne bi bila moguća.

Uz podršku naručitelja Hrvatske zajednice županija na vrijeme su osigurani nužni podaci o izvršenju lokalnih proračuna koje je Ministarstvo financija spremno osiguralo, što je omogućilo rad na ovom istraživanju.

Svjesni smo da ova studija nije mogla pružiti odgovore na sva brojna pitanja koja su obuhvaćena složenom problematikom odnosa među razinama javne vlasti, podjele nadležnosti u obavljanju javnih funkcija i njihovog financiranja te decentralizacije. Naša je namjera bila izraditi analitičke podloge koje će biti temelj za kvantitativnu ocjenu postojećeg stanja i koje će moći kvalitetno poslužiti kao okvir i smjernice budućih rješenja procesa decentralizacije u Hrvatskoj, ali i upozoriti na prednosti i nedostatke, kao i moguća ograničenja.

Iako nismo mogli dati baš u potpunosti egzaktno odgovore na mnogobrojna otvorena pitanja, uvjereni smo da smo ostvarili naše postavljene ciljeve, te se unaprijed veselimo novim istraživanjima u ovom izuzetno zanimljivom i dinamičnom području.

Dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović
Voditeljica projekta

Sadržaj

| | |
|--|-----------|
| Predgovor | 3 |
| 1. Uvod | 11 |
| 1.1. Razlozi i potreba za istraživanjem | 11 |
| 1.2. Ciljevi istraživanja | 12 |
| 1.3. Planirane aktivnosti u istraživanju | 12 |
| 2. Povijesni pregled podjele javnih POSLOVA u provođenju javnih funkcija između razina javne vlasti U HRVATSKOJ | 14 |
| 2.1. Upravno-teritorijalni ustroj Hrvatske od davnih dana do 90.-tih godina prošlog stoljeća | 14 |
| 2.2. Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj od 90.-tih godina prošlog stoljeća do danas | 15 |
| 2.3. Broj i veličina jedinica lokalne samouprave | 22 |
| 3. Podjela nadležnosti u obavljanju javnih poslova između razina javne vlasti po javnim funkcijama | 24 |
| 3.1. Opće javne usluge | 24 |
| 3.1.1. Prikaz stanja u Hrvatskoj | 25 |
| 3.1.2. Primjeri drugih država | 26 |
| 3.1.3. Prijedlozi za novu podjelu nadležnosti | 29 |
| 3.2. Obrana | 31 |
| 3.2.1. Prikaz stanja u Hrvatskoj | 31 |
| 3.2.2. Primjeri drugih država | 33 |
| 3.2.3. Prijedlozi za novu podjelu nadležnosti i ostvarivanja dodatnih prihoda | 36 |
| 3.3. Javni red i sigurnost | 36 |
| 3.3.1. Prikaz stanja u Hrvatskoj | 37 |
| 3.3.2. Primjeri drugih država | 40 |
| 3.3.3. Prijedlozi za novu podjelu nadležnosti i ostvarivanja dodatnih prihoda | 44 |
| 3.4. Ekonomski poslovi | 46 |
| 3.4.1. Prikaz stanja u Hrvatskoj | 47 |
| 3.4.2. Prijedlozi za novu podjelu nadležnosti | 53 |
| 3.5. Zaštita okoliša | 56 |
| 3.5.1. Prikaz postojećeg stanja u Hrvatskoj | 56 |
| 3.5.2. Pouke iz teorije i preporuke za Hrvatsku | 71 |
| 3.5.3. Prijedlozi za novu podjelu nadležnosti | 74 |
| 3.6. Usluge unaprjeđenja stanovanja i zajednice – komunalno gospodarstvo | 74 |
| 3.6.1. Prikaz postojećeg stanja u Hrvatskoj | 74 |
| 3.6.2. Prijedlozi i preporuke za poboljšanje učinkovitosti komunalnog gospodarstva | 76 |
| 3.7. Zdravstvene usluge | 76 |
| 3.7.1. Prikaz postojećeg stanja u javnom zdravstvenom sustavu Hrvatske i dosadašnja iskustva u decentralizaciji | 76 |
| 3.7.2. Modeli upravne decentralizacije i primjena njenih oblika u javnoj zdravstvenoj zaštiti drugih država | 80 |
| 3.7.3. Prijedlozi za unaprjeđenje javne funkcije zdravstvene zaštite | 87 |
| 3.8. Rekreacija i kultura | 88 |
| 3.8.1. Prikaz postojećeg stanja u Hrvatskoj | 88 |
| 3.8.2. Prijedlozi i preporuke za poboljšanje učinkovitosti sustava | 90 |
| 3.9. Obrazovanje | 90 |
| 3.9.1. Prikaz postojećeg stanja u Hrvatskoj | 90 |
| 3.9.2. Decentralizacija obrazovanja - primjeri drugih država | 91 |
| 3.9.3. Prijedlozi za novu podjelu nadležnosti | 94 |
| 3.10. Socijalna skrb | 94 |
| 3.10.1. Prikaz postojećeg stanja u Hrvatskoj | 95 |
| 3.10.2. Prijedlozi za novu podjelu nadležnosti | 96 |

| | | |
|-----------------|--|------------|
| 4. | Financiranje obavljanja javnih poslova u nadležnosti lokalne i regionalne (područne) samouprave | 98 |
| 4.1. | Izvori financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave | 98 |
| 4.2. | Analiza lokalnih proračuna | 99 |
| 4.2.1. | Struktura prihoda | 99 |
| 4.2.2. | Struktura rashoda | 103 |
| 4.3. | Mjerenje fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica | 110 |
| 4.4. | Analiza ostvarenih prihoda i izvršenih rashoda za financiranje decentraliziranih funkcija u Hrvatskoj | 124 |
| 4.5. | Decentralizacija u Hrvatskoj i usporedna analiza s odabranim državama | 129 |
| 5. | Kritički osvrt na postojeće stanje | 136 |
| 5.1. | Učinci dosadašnje decentralizacije u Hrvatskoj | 136 |
| 5.2. | Kritički osvrt na postojeći sustav podjele javnih poslova i provođenja javnih funkcija između razina javne vlasti | 140 |
| 5.3. | Kritički osvrt na preklapanje nadležnosti državnih ureda u županiji i županijskih ureda | 143 |
| 5.4. | Kritički osvrt na postojeći sustav financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave | 158 |
| 5.5. | Izazovi daljnje decentralizacije u Hrvatskoj | 164 |
| 6. | Prijedlozi i preporuke | 167 |
| 6.1. | Ciljevi decentralizacije | 167 |
| 6.2. | Prijedlozi podjele javnih poslova među razinama javne vlasti | 172 |
| 6.2.1. | Obvezatne nadležnosti lokalnih jedinica | 172 |
| 6.2.2. | Simulacija financijskih učinaka daljnje decentralizacije osnovnog školstva na lokalne proračune | 177 |
| 6.2.3. | Simulacija financijskih učinaka decentralizacije sustava socijalne skrbi na lokalne proračune | 201 |
| 6.3. | Prijedlozi i preporuke za novi način financiranja javnih poslova i provođenja javnih funkcija u nadležnosti lokalne i područne (regionalne) samouprave | 212 |
| 6.3.1. | Prijedlozi i preporuke za unaprjeđenje postojećeg sustava financiranja | 212 |
| 6.3.2. | Prijedlozi i preporuke za cjelovitiju reformu | 220 |
| 6.4. | Okvirni prijedlog za novi teritorijalni ustroj jedinica regionalne i lokalne samouprave | 224 |
| 6.4.1. | Prijedlog novog teritorijalnog ustroja jedinica regionalne samouprave | 226 |
| 6.4.2. | Odabir ulaznih varijabli (pokazatelja) javnih funkcija | 227 |
| 6.4.3. | Utvrđivanje kriterija za definiranje novih prostornih cjelina – faktorska analiza | 234 |
| 6.4.4. | Objedinjavanje županija u veće prostorne cjeline – klaster analiza na temelju rezultata faktorske analize | 236 |
| 6.4.5. | Prostorno-gospodarske cjeline dobivene klaster analizom | 239 |
| 6.4.6. | Druga varijanta – konačni prijedlog teritorijalnog ustroja | 241 |
| 6.4.7. | Osnovna društveno-gospodarska obilježja predloženih teritorijalnih cjelina | 242 |
| 7. | Zaključna razmatranja | 255 |
| | Literatura | 257 |
| Prilog A | Pregled zakonskih propisa koji uređuju podjelu nadležnosti u provođenju javnih funkcija i izvore financiranja lokalne i područne (regionalne) samouprave - sadašnje stanje | 265 |
| Prilog B | Prikaz raspodjele nadležnosti u provođenju javnih funkcija između razina javne vlasti (središnje države, županija, općina i gradova) i privatnog sektora – tabelarni prikaz | 271 |
| Prilog C | Financiranje javnih poslova u provođenju javnih funkcija u nadležnosti lokalne i područne (regionalne) samouprave - sadašnje stanje | 335 |
| Prilog D | Prerez porezu na dohodak: pregled uvedenih i maksimalnih stopa i procjene ostvarivanja dodatnih prihoda općina i gradova zbog promjena prireza porezu na dohodak | 350 |
| Prilog E | Popis izvora podataka korištenih u analizi za izradu prijedloga novog teritorijalnog ustroja jedinica regionalne samouprave | 379 |
| Prilog F | Rezultati anketnog istraživanja o percepciji građana o sposobnostima lokalnih vlasti za provođenje javnih funkcija | 380 |

Popis tablica

| | |
|-------------|---|
| Tablica 1. | Raspodjela nadležnosti između razina vlasti vezana uz poslove vođenja popisa birača |
| Tablica 2. | Raspodjela sredstava ostvarenih od raspolaganja zemljištem u državnom vlasništvu, u % |
| Tablica 3. | Izvori financiranja javnih cesta |
| Tablica 4. | Nadležnosti u obavljanju poslova prostornog uređenja |
| Tablica 5. | Djelokrug donošenja dokumenata prostornog uređenja |
| Tablica 6. | Udio zdravstvene potrošnje prema izvorima potrošnje u bruto domaćem proizvodu, 2000.-2008., % |
| Tablica 7. | Prikaz izvora financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave |
| Tablica 8. | Ukupni prihodi u proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2009., u kunama i u % |
| Tablica 9. | Ukupni rashodi u proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2009., u kunama i u %, ekonomska klasifikacija |
| Tablica 10. | Ukupni rashodi u proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2009., u kunama i u %, funkcijska klasifikacija |
| Tablica 11. | Pregled pokazatelja fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave |
| Tablica 12. | Pregled pokazatelja fiskalnog kapaciteta za županije, gradove i općine, u kunama |
| Tablica 13. | Pregled pokazatelja fiskalnog kapaciteta za županije, u kunama |
| Tablica 14. | Pregled pokazatelja fiskalnog kapaciteta za gradove, u kunama |
| Tablica 15. | Pregled pokazatelja fiskalnog kapaciteta za općine, u kunama |
| Tablica 16. | Financiranje javnih rashoda za decentralizirane funkcije |
| Tablica 17. | Pregled rashoda i prihoda za financiranje decentraliziranih funkcija, 2001.-2009., milijuni kuna |
| Tablica 18. | Udio prihoda/rashoda opće države u bruto domaćem proizvodu |
| Tablica 19. | Udio nekonsolidiranih prihoda/rashoda lokalne države u BDP-u |
| Tablica 20. | Udio nekonsolidiranih prihoda/rashoda lokalne države u prihodima/rashodima opće države |
| Tablica 21. | Prihodi i rashodi lokalne države u ukupnim prihodima i rashodima konsolidirane opće države u Hrvatskoj i u BDP, u % |
| Tablica 22. | Teritorijalne jedinice srednje razine u Europi |
| Tablica 23. | Okvirni prijedlozi u podjeli javnih poslova i obvezatne nadležnosti lokalnih jedinica |
| Tablica 24. | Struktura pojedinih kategorija prihoda i rashoda proračuna odabranog grada, prema izvršenju za 2009. godinu |
| Tablica 25. | Standardizirani troškovi u osnovnom školstvu, na temelju podataka o izvršenju proračuna u 2009. godini, u kunama |
| Tablica 26. | Procjena povećanja proračunskih rashoda u slučaju financiranja troškova zaposlenog nastavnog osoblja u osnovnim školama u gradovima koji su preuzeli obvezu decentraliziranog financiranja rashoda osnovnog obrazovanja |
| Tablica 27. | Simulacija učinka decentralizacije osnovnog školstva na proračune gradova |
| Tablica 28. | Simulacija učinka decentralizacije osnovnog školstva na proračune općina |
| Tablica 29. | Simulacija financijskih učinaka decentralizacije sustava socijalne skrbi na proračune županija |
| Tablica 30. | Simulacija financijskih učinaka decentralizacije sustava socijalne skrbi na proračune gradova |
| Tablica 31. | Sumarna procjena ostvarivanja dodatnih prihoda od prireza porezu na dohodak u gradovima, u kunama |
| Tablica 32. | Sumarna procjena ostvarivanja dodatnih prihoda od prireza porezu na dohodak u općinama, u kunama |
| Tablica 33. | Prikaz izračuna iznosa pomoći lokalnim jedinicama |
| Tablica 34. | Opis varijabli s pripadajućim oznakama |
| Tablica 35. | Korelacijska matrica ulaznih varijabli |
| Tablica 36. | Matrica faktorskih opterećenja – nerotirano faktorsko rješenje |
| Tablica 37. | Matrica faktorskih opterećenja – rotirano faktorsko rješenje |
| Tablica 38. | Analiza varijance, dva klastera |
| Tablica 39. | Analiza varijance, tri klastera |

| | |
|-------------|---|
| Tablica 40. | Analiza varijance, četiri klastera |
| Tablica 41. | Analiza varijance, pet klastera |
| Tablica 42. | Analiza varijance, šest klastera |
| Tablica 43. | Identificirane prostorne cjeline – varijanta 1 |
| Tablica 44. | Konačni prijedlog teritorijalnog ustroja Republike Hrvatske |
| Tablica 45. | Osnovna društveno-gospodarska obilježja predloženih teritorijalnih cjelina |
| Tablica 46. | Osnovna obilježja sustava obrazovanja po predloženim teritorijalnim cjelinama |
| Tablica 47. | Osnovna obilježja sustava zdravstva po predloženim teritorijalnim cjelinama |
| Tablica 48. | Osnovna obilježja sustava socijalne skrbi po predloženim teritorijalnim cjelinama |
| Tablica 49. | Proračunski pokazatelji – prihodi, ostvarenje 2009. po predloženim teritorijalnim cjelinama, u kunama |
| Tablica 50. | Proračunski pokazatelji – rashodi po funkcijskoj klasifikaciji, ostvarenje 2009. po predloženim teritorijalnim cjelinama, u kunama |
| Tablica 51. | Sumarna tablica procjene ostvarenja dodatnih prihoda od promjene stope prireza porezu na dohodak u općinama i gradovima u županijama i regijama, u kunama |

Popis okvira

| | |
|-----------|--|
| Okvir 1. | Zadaci lokalnih jedinica u vođenju popisa birača – primjer Švedske |
| Okvir 2. | Objedinjavanje registara – primjer Danske |
| Okvir 3. | Privatizacija javnih usluga |
| Okvir 4. | Obrana od poplava – primjer preklapanja nadležnosti |
| Okvir 5. | Povezivanje i suradnja općina, gradova i županija – iskustva odabranih europskih država |
| Okvir 6. | Kriterij minimalnog broja stanovnika za status grada – primjer Italije |
| Okvir 7. | Podjela nadležnosti među razinama javne vlasti – primjer Norveške |
| Okvir 8. | Raspodjela odgovornosti između različitih razina vlasti – primjer Danske |
| Okvir 9. | Raspodjela odgovornosti između različitih razina vlasti – primjer Francuske |
| Okvir 10. | Zadaci jedinica lokalne samouprave – primjer Finske |
| Okvir 11. | Organizacija života u gradu Kalmar – Švedska |
| Okvir 12. | Reforme nadležnosti u provođenju javnih funkcija – primjeri Poljske, Bugarske i Slovačke |
| Okvir 13. | Porez na imovinu – primjer odabranih država |
| Okvir 14. | Standardni rashod za obavljanje javne funkcije osnovnog obrazovanja |
| Okvir 15. | Teritorijalni preustroj – primjer Danske |

Popis slika

| | |
|----------|---|
| Slika 1. | Ukupni bodovi indeksa korisnika zdravstvenih usluga u 2009. |
| Slika 2. | Razlike u ukupnom prihodu (bez pomoći) u kunama po stanovniku između županija u Hrvatskoj u 2009. godini |
| Slika 3. | Razlike u ukupnom prihodu (bez pomoći) u kunama po stanovniku između gradova u Hrvatskoj u 2009. godini |
| Slika 4. | Razlike u ukupnom prihodu (bez pomoći) u kunama, po stanovniku između općina u Hrvatskoj u 2009. godini |
| Slika 5. | Prosječna isplaćena neto plaća u županijama u djelatnosti obrazovanja prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti P-obrazovanje, 2008. godine |
| Slika 6. | Odnos faktorskih bodova i sredina klastera |

Popis kratica

BDP - bruto domaći proizvod
BDV - bruto dodana vrijednost
CECIS - zajednički sustav za hitne slučajeve i informacije (eng. *common emergency and information system*)
CPFI - financijski instrument civilne zaštite (eng. *civil protection financial instrument*)
DUZS - Državna uprava za zaštitu i spašavanje
DZS - Državni zavod za statistiku
EU - Europska Unija
HAC - Hrvatske autoceste d.o.o.
HC - Hrvatske ceste d.o.o.
HGSS - Hrvatska gorska služba spašavanja
HZZ - Hrvatski zavod za zapošljavanje
HZZO - Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje
JLP(R)S - jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
JLS - jedinica lokalne samouprave
MIC - centar za nadzor i informacije (eng. *monitoring and information centre*)
MUP - Ministarstvo unutarnjih poslova
MZSS - Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi Republike Hrvatske
NKD - Nacionalna klasifikacija djelatnosti
NN - Narodne novine
OŠ - osnovna škola
RH - Republika Hrvatska
SRH - Socijalistička Republika Hrvatska
WHO - Svjetska zdravstvena organizacija (eng. *World Health Organisation*)
ZPUG - Zakon o prostornom uređenju i graditeljstvu
ŽUC - Županijske uprave za ceste

1. Uvod

1.1. Razlozi i potreba za istraživanjem

U Hrvatskoj se od sredine 2001. godine intenziviraju aktivnosti središnje države koje se mogu podvesti pod zajednički nazivnik decentralizacije. Usprkos tome, dostignuti stupanj fiskalne decentralizacije mjeren udjelom lokalnih proračuna u ukupnim proračunima, kao i udjelom lokalne države u bruto domaćem proizvodu u Hrvatskoj jednak je ili čak niži u odnosu na razdoblje prije srpnja 2001. odnosno početka procesa decentralizacije. Promjenom *Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* u travnju 2001. godine povećane su ovlasti i odgovornosti lokalnih jedinica i promijenjeni su izvori financiranja za nove javne poslove lokalnim jedinicama te se neopravdano stječe dojam da Hrvatska postaje više decentralizirana država.

Hrvatska je poprilično centralizirana država obzirom da su ovlasti za donošenje javnih odluka uglavnom u rukama središnje države. Središnja država ostvaruje većinu javnih prihoda i troši najveći dio javnih rashoda (skoro 90 posto). To znači da se o javnom novcu svih poreznih obveznika i njegovom trošenju uglavnom odlučuje na jednom mjestu – na državnoj razini. Lokalna država (sve općine, gradovi i županije) sudjeluje s nešto više od 10 posto u prihodima i rashodima konsolidirane opće države ili 4 posto u bruto domaćem proizvodu.

Polazeći od pretpostavke da lokalna i regionalna samouprava bolje od središnje države poznaje javne potrebe i interese stanovnika sa svog područja, ona im treba osigurati javna dobra i usluge i sve razvojne projekte u skladu s njihovim sklonostima i potrebama. Da bi to mogle uspješno obavljati općine, gradovi i županije, uz sve drugo, trebaju raspolagati i financijskim sredstvima. Zbog toga je podjela nadležnosti u osiguranju javnih potreba i njihovo financiranje, jedna od najvažnijih tema usko povezanih sa stupnjem decentralizacije u državi.

Iako strategija decentralizacije javnog sektora u Hrvatskoj još uvijek nije pripremljena, od srpnja 2010. godine aktivnosti se u tom području ipak intenziviraju. Vlada Republike Hrvatske je početkom srpnja 2010. godine usvojila «*Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj*» koje predstavljaju smjernice reforme lokalne samouprave i koja bi trebala potpuno zaživjeti nakon lokalnih izbora 2013. godine. Usvojene Smjernice znak su postojanja političke volje za nastavak započetog procesa decentralizacije. U dokumentu se navodi da «*reforma obuhvaća tri ključne cjeline – funkcionalnu i fiskalnu decentralizaciju te teritorijalni preustroj*», ipak se o fiskalnoj decentralizaciji uopće ne govori, te je naglasak na opisu provedbenih aktivnosti Plana ostvarivanja funkcionalne decentralizacije i teritorijalnog preustroja. Uz navođenje općih kriterija poput načela supsidijarnosti i raspoloživosti kapaciteta za učinkovito obavljanje javnih poslova, dokumentu nedostaju jasnija obrazloženja kriterija buduće raspodjele ovlasti i nadležnosti između središnje i nižih razina vlasti. Nedostatak je dokumenta u tome da nedovoljno jasno ukazuje na usku povezanost buduće raspodjele ovlasti, nadležnosti i odgovornosti između središnje države,

županija, gradova i općina, buduće strukture i broja lokalnih jedinica vlasti i budućeg sustava financiranja.

Decentralizacija javnog sektora trebala bi imati za cilj *bolje zadovoljavanje javnih potreba stanovnika u skladu s njihovim sklonostima i potrebama za javnim dobrima i uslugama, poticanje lokalnog i regionalnog razvoja*. Potrebno ju je graditi kao sustav, koji se čvrsto oslanja na eksplicitno i stabilno utvrđenim pravilima, koja se odnose na jasnu podjelu snage i moći između najviše razine vlasti i nižih razina vlasti, na usklađenost interesa najviše razine vlasti s interesima nižih razina vlasti, kao i na jasnu podjelu javnih funkcija i izvora sredstava za njihovo financiranje između razina vlasti.

Na temelju tako utvrđene strategije decentralizacije dolazi se i do konkretnih preporuka za učinkovit administrativno-teritorijalni ustroj u državi.

1.2. Ciljevi istraživanja

Osnovni cilj projekta je provesti istraživanje o mogućim daljnjim pravcima decentralizacije u Hrvatskoj, a rezultati istraživanja su prikazani u ovoj projektnoj studiji «*Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj*».

Projektna se studija temelji na sveobuhvatnom istraživanju koje, na temelju iscrpne analize i argumentirane kritike postojećeg stanja u podjeli odgovornosti u obavljanju javnih funkcija između općina, gradova, županija i središnje države, postojećih izvora financiranja za obavljanje javnih funkcija i pružanje javnih usluga, daje prijedloge podjele javnih poslova među razinama javne vlasti i utvrđuje nove izvore financiranja za njihovo obavljanje s ciljem učinkovitijeg pružanja javnih usluga, većeg stupnja zadovoljstva stanovnika, mjerenja planiranih rezultata i ishoda (učinaka) u provođenju javnih funkcija.

Drugi ciljevi projekta odnose se na ukazivanje na promjene zakona koji će se trebati mijenjati kako bi se provela predložena funkcionalna i fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj. Uz to, cilj je projekta i dati okvirni prijedlog za novi teritorijalni ustroj jedinica regionalne i lokalne samouprave kako bi bile sposobne obavljati sve javne poslove iz svog djelokruga.

1.3. Planirane aktivnosti u istraživanju

Sa svrhom ostvarivanja *osnovnog cilja* projekta i provođenja istraživanja o mogućim daljnjim pravcima decentralizacije u Hrvatskoj, čiji su rezultati prikazani u ovoj projektnoj studiji «*Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj*», provedeno je niz aktivnosti, među kojima sljedeće:

- prikaz povijesnog pregleda podjele javnih funkcija i poslova između razina javne vlasti u Hrvatskoj,
- iscrpna analiza postojećeg zakonodavnog okvira u Hrvatskoj,

- sveobuhvatna analiza izvora sredstva za financiranje javnih poslova i provođenja javnih funkcija te analiza strukture prihoda i rashoda proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- analiza napretka procesa decentralizacije u Hrvatskoj od njegovih početaka,
- organiziranje radnih sastanaka s predstavnicima općina i gradova, kako bi se testirala primjenjivost pojedinih prijedloga,
- organiziranje radnih sastanaka sa stručnjacima iz područja prava i predstavnicima ministarstava s ciljem dobivanja informacija o pojedinim prijedlozima daljnje decentralizacije,
- istraživanje iskustava drugih zemalja,
- priprema prijedloga i preporuka za unapređenje postojećeg sustava financiranja i za cjelovitu reformu sustava financiranja,
- priprema okvirnog prijedloga novog teritorijalnog ustroja jedinica regionalne i lokalne samouprave koje bi bile sposobne obavljati javne poslove iz svog obveznog samoupravnog djelokruga.

2. Povijesni pregled podjele javnih poslova u provođenju javnih funkcija između razina javne vlasti u Hrvatskoj¹

2.1. Upravno-teritorijalni ustroj Hrvatske od davnih dana do 90.-tih godina prošlog stoljeća

Općine kakve je Republika Hrvatska zatekla po svom osamostaljenju određene su još 1974. godine u posebnom poglavlju *Ustava Socijalističke Republike Hrvatske (SRH)* (NN 8/74). Općina je bila samoupravna i osnovna društveno-politička zajednica koja ima sve funkcije vlasti osim onih koje prema Ustavu obavljaju zajednice općina (u koje se općine moraju udruživati) i SRH. Osnivale su se «...za područje jednog ili više mjesta koja su povezana zajedničkim interesima radnih ljudi ako na tom području postoje uvjeti za zadovoljavanje zajedničkih potreba i neposredno vršenje vlasti».

Postupak po kojem su se **općine** osnivale, ukidale, spajale i tako gubile i dobivale naselja počinjao je pribavljanjem mišljenja zainteresiranih radnih ljudi i građana i zainteresiranih općinskih skupština čije se članove biralo jednom u četiri godine. Uz skupštinu, općina je imala i izvršno vijeće te organe uprave i stručne službe, a mogla je osnivati i ustanove. Općine u gradovima udruživale su se u gradske zajednice općina «...radi osiguravanja jedinstvenog privrednog i društvenog razvoja grada».

Socijalistička općina imala je podugačak niz prava i dužnosti. Uz ostalo, trebalo je «...stvarati i razvijati uvjete za život, rad i zadovoljavanje zajedničkih potreba, ...usmjeravati i usklađivati razvoj privrede i društvenih djelatnosti, ...stvarati uvjete za rad i zapošljavanje i brinuti o nezaposlenima, ...osiguravati neposredno izvršavanje zakona, ...štititi sigurnost, ...osiguravati javni red i mir, ...osiguravati primjenu ravnopravnosti, ...uređivati korištenje zemljišta i dobara u općoj upotrebi, ...uređivati odnose u oblasti prostornog planiranja i uređenja prostora, ...osiguravati zaštitu i unapređivati čovjekovu okolinu, ...organizirati i osiguravati društvenu kontrolu,...» itd. (član 160. Ustava).

Socijalistička općina je trebala raditi i ono što općine rijetko rade: «...uređivati i organizirati narodnu obranu i organizirati i osiguravati društvenu samozaštitu...». Uz to, trebala je voditi razvojnu politiku koja bi se danas nazvala integralnim upravljanjem. Član 171. Ustava nalagao je da «...općina utvrđuje i provodi politiku uređenja prostora, određuje njegovu namjenu i način korištenja, te u skladu s dugoročnim programima i planovima privrednog, društvenog i prostornog razvoja usmjerava izgradnju na svom području». U tu svrhu izrađivali su se općinski prostorni planovi i takozvani društveni planovi u kojima su se redovno nalazile planske projekcije rasta zaposlenosti.

Općine su imale proračun i zakonom određene izvore prihoda (porezi, takse...). Ukoliko nisu bili dovoljni za financiranje navedenih poslova razliku je namirivala država na osnovi mjerila utvrđenih zakonom, a na način kojim se trebala osigurati zainteresiranost

¹ Ovaj se dio Studije temelji na Rašić Bakarić (2010) i Hrženjak (2004).

i odgovornost općine za racionalno korištenje tih sredstava i omogućiti funkcioniranje neophodnih službi.

Posebnost socijalističkog administrativno-teritorijalnog ustroja bile su **mjesne zajednice**. Imale su status pravne osobe i proračun i mogle su se udruživati u zajednice mjesnih zajednica, a općinska skupština im je mogla prenositi poslove iz svoje nadležnosti s time da za to osigura sredstva. Odlučivalo se neposredno na zborovima i referendumom, a spisak potreba koje su građani trebali ostvarivati u mjesnoj zajednici bio je respektabilan. Član 157. Ustava nalagao je da radni ljudi i građani mjesne zajednice «...odlučuju o ostvarivanju svojih zajedničkih interesa i o solidarnom zadovoljavanju zajedničkih potreba u pogledu uređivanja naselja, stanovanja, komunalnih djelatnosti, društvene brige o djeci, socijalne zaštite, odgoja i obrazovanja, kulture, fizičke kulture, zaštite potrošača, zaštite i unapređivanja čovjekove okoline, narodne obrane i društvene samozaštite». Kako ostvarivanje zajedničkih interesa nije uvijek išlo glatko, mjesne zajednice su «radi mirenja i rješavanja sporova» osnivale i mirovna vijeća.

Zajednica u koju su morale ući sve općine i sve njihove mjesne zajednice bila je **zajednica općina**. Na toj se razini vodila briga o istim poslovima kao i u općinama i mjesnim zajednicama s time da su zajednici općina bili dodani razni inspekcijski poslovi i usklađivanje stavova u postupku utvrđivanja politike, donošenja propisa i poduzimanja drugih akcija i mjera na području općina, te zauzimanje stavova o pitanjima o kojima se odlučivalo u federaciji i Republici od zajedničkog interesa za sve općine zajednice općina.

Što se tiče općinskog ustroja i poslova u njihovoj nadležnosti, naročito je dolazilo do izražaja u obavezi da se na toj razini uređuje i organizira narodna obrana.

Socijalističke općine i njihove zajednice načelno su dokinute osamostaljenjem Republike Hrvatske. Ustavom iz 1990. godine prestale su važiti socijalističke odredbe o upravno-teritorijalnom ustroju i najavljen je zakon o lokalnoj samoupravi. Lokalna samouprava nove hrvatske države ustrojena je tijekom 1992. i 1993. godine. U svojevrsnom interregnumu od početka 1991. do početka 1993. godine postojale su samo općine sa zaostalim ustrojem i javnim funkcijama iz bivše države.

2.2. Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj od 90.-tih godina prošlog stoljeća do danas

Ustav iz 1990. godine administrativno je podijelio Hrvatsku na županije, kotare, gradove i općine (NN 56/90). Kotari, gradovi i općine određeni su kao jedinice lokalne samouprave, a županije kao jedinice lokalne uprave i samouprave. Uslijedila su četiri zakona koja su to i uredila. 1992. godine Sabor Republike Hrvatske donio je *Zakon o lokalnoj upravi i samoupravi* (NN 90/92), *Zakon o područjima županija, gradova i općina* (NN 90/92) i *Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave* (NN 90/92²). 1993. godine

² Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave je izmijenjen 1995. godine (NN 69/95).

donesen je i *Zakon o izbornim jedinicama za izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave* (NN 1/93), a uz njega *Odluka o raspisivanju izbora za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave* (NN 1/93). Slijedio je *Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave* (NN 75/93) koji je konkretizirao načelno pobrojane poslove i zadatke iz *Zakona o lokalnoj upravi i samoupravi*³. Izbori su održani početkom veljače 1993. godine čime je u potpunosti dokinut teritorijalno-administrativni ustroj bivše države.

Prema *Zakonu o lokalnoj upravi i samoupravi* grad i općina su jedinice lokalne samouprave, dok je županija jedinica lokalne samouprave i uprave. Zakon određuje grad kao jedinicu lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika i predstavlja urbanu, povijesnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. Općina je određena kao jedinica lokalne samouprave koja se, u pravilu, osniva za područje više naseljenih mjesta koja čine prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu i povezana su zajedničkim interesima stanovništva. Županija je jedinica lokalne uprave i samouprave koju povijesni, prometni i gospodarski čimbenici određuju kao prirodnu samoupravnu cjelinu unutar Republike Hrvatske.

Zakon o područjima županija, gradova i općina iz 1992. godine razdijelio je Republiku Hrvatsku na 21 županiju uključujući i Grad Zagreb, 69 gradova i 421 općinu i tako dokinuo zatečenih 114 općina bivše države. Procijenjeno je, prije svega politički, da u područjima koja su u to vrijeme bila okupirana treba ustrojiti i dva kotara s posebnim samoupravnim položajem⁴.

Prema novim zakonskim propisima i **općine i gradovi** su pravne osobe s grbom i zastavom, a građani biraju svoje predstavnike u općinskom/gradskom vijeću koji zatim među sobom biraju predsjednika. Vijeće na osnovi općinskog/gradskog statuta bira i smjenjuje načelnika/gradonačelnika i članove općinskog/gradskog poglavarstva imajući u vidu da se u poglavarstvu trebaju naći pročelnici upravnih odjela općinske/gradske uprave. Izvršnu vlast općine/grada tako čine načelnik/gradonačelnik i poglavarstvo kojem predsjedava. Zakon je brinuo i o sukobu interesa. Članovi poglavarstva nemaju pravo odlučivanja o nekretninama i pokretninama u vlasništvu općine/grada, kao niti o općinskim/gradskim prihodima i rashodima kad su osobno ili preko članova uže obitelji zainteresirana strana.

Zakonom iz 1992. utvrđeno je da općine i gradovi samostalno obavljaju sljedeće poslove:

- osiguravaju uvjete za razvitak gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od važnosti za područje općine,
- osiguravaju uvjete za uređenje prostora i urbanističko planiranje te zaštitu čovjekovog okoliša,
- vode brigu o uređenju naselja, kvaliteti stanovanja, komunalnih objekata, obavljanja komunalnih i drugih uslužnih djelatnosti te lokalne infrastrukture,

³ Ovaj je zakon desetak puta neizravno mijenjan donošenjem raznih propisa o upravljanju infrastrukturnim sustavima, upravljanju pomorskim dobrom i sl.

⁴ U Županiji Sisačko-Moslavačkoj ustrojen je Kotar Glina, a u Županiji Zadarsko-Kninskoj, Kotar Knin.

- osiguravaju lokalne potrebe stanovnika u području brige o djeci, obrazovanja i odgoja, javnog zdravlja (ambulante, domovi zdravlja i sl.), zdravstvene zaštite životinja i zaštite bilja, socijalne skrbi, kulture, tjelesne kulture i športa,
- upravljaju općinskom imovinom,
- osnivaju javne ustanove i druge pravne osobe radi ostvarivanja određenih gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih socijalnih interesa i potreba stanovništva.

Ovo određenje poslova općine/grada nominalno je uže od onog prije 1992. godine. Niz nekad općinskih poslova (na primjer, obrana i održavanje reda i mira) državna uprava je zadržala za sebe i uredila posebnim zakonima. Rat i još ne posve potvrđen integritet tek stvorene države nalagali su centralizaciju koja se počela ublažavati tek nakon desetak godina. Istovremeno je, međutim, otežana bilo kakva centralizacija na razini same općine/grada. Načelnika/gradonačelnika biralo je vijeće koje ga je već na sljedećoj sjednici moglo razriješiti.

Ustav Republike Hrvatske jamči posredno i neposredno sudjelovanje u vođenju javnih poslova. *Zakon o lokalnoj upravi i samoupravi* iz 1992. godine je, stoga, odredio posredno odlučivanje preko predstavnika u općinskom/gradskom vijeću, a neposredno (samim time i lokalno) u mjesnim odborima. Ovlasti koje su dobili **mjesni odbori** bile su, međutim, puno uže od onih koje su imale mjesne zajednice. Mjesni odbor ima vijeće koje saziva mjesne zborove, a općina/grad mu mogu prenijeti neke svoje poslove. Mjesni odbor ima i svoju stavku u proračunu općine/grada, ali nema status pravne osobe, a i poslovi mu nisu određeni zakonom. Određeno je tek da donosi program rada i financijski plan koji odobrava njegov jedini financijer, općina/grad.

Zakonom o lokalnoj upravi i samoupravi iz 1992. godine Hrvatska je ponovno dobila **županije**. Za razliku od prirodnih, gospodarskih i društvenih cjelina koje čine općine/gradovi, područje županije trebalo je biti «...izražaj povijesnih, prometnih i gospodarskih čimbenika...» i uz to «...predstavljati prirodnu samoupravnu cjelinu u okviru Republike Hrvatske» (članak 5.). I županija je pravna osoba s grbom i zastavom i ima predstavnička i izvršna tijela. Predstavničko tijelo je županijska skupština čiji se članovi biraju na četiri godine i među sobom biraju predsjednika. Županijska skupština bira i župana kojeg je (što je ograničavalo lokalnu samoupravu) morao potvrditi predsjednik Republike. Izvršno tijelo je bilo županijsko poglavarstvo čije je članove logikom konstituiranja vlade i premijera, birala skupština na prijedlog župana. Župan je samim time bio predsjednik poglavarstva, a mogao je zadržati od izvršenja opći akt županijske skupštine, ako bi ocijenio da je povrijeđen zakon ili drugi propis i zatražiti da se uočeni nedostaci uklone.

Samoupravni djelokrug županije bio je sličan općinskom/gradskom samoupravnom djelokrugu poslova s time da je naglašena briga o komunikaciji države i općine/grada. Prema članu 15. *Zakona o lokalnoj upravi i samoupravi* iz 1992. godine županija obavlja sljedeće poslove:

- usklađuje interese i poduzima aktivnosti radi ravnomjernog gospodarskog i društvenog razvitka općina i gradova u sastavu županije i županije kao cjeline,

- usklađuje stajališta općina i gradova o pitanjima o kojima odlučuju tijela državne vlasti u Republici Hrvatskoj, odnosno usklađuje uređivanje pitanja od zajedničkog interesa o kojima odlučuju tijela općina i gradova u sastavu županije,
- određuje uvjete uređenja i zaštite prostora županije ako zakonom nije drugačije određeno,
- usklađuje razvitak i mrežu odgojnih, prosvjetnih, kulturnih, zdravstvenih, socijalnih, komunalnih i drugih institucija kao i objekata, infrastrukture od važnosti za područje županije kao cjeline,
- obavlja poslove koje su općine i gradovi prenijeli na županiju,
- osniva javne ustanove i druge pravne osobe.

Županija je, dakle, vraćena u administrativno-teritorijalni ustroj Hrvatske na srednjoj od tri upravne razine. Županija je bila određena kao upravna i samoupravna jedinica. To je značilo da su, uz županijske odjele, djelovali i županijski uredi, dekoncentrirana tijela središnje države.

Zakon o lokalnoj upravi i samoupravi je dopunjen već sljedeće godine kako bi se produžili rokovi konstituiranja novih tijela (NN 94/93), a sljedećom izmjenom (NN 117/93) dopunjen je spisak funkcija, te je gradovima koji imaju više od 40.000 stanovnika dozvoljeno obavljanje nekih poslova iz nadležnosti županije. Uveden je i jedinstveni upravni odjel koji je zaživio u mnogim općinama/gradovima kao dobro organizacijsko rješenje.

Godine 1992. godine su određeni i izvori financiranja lokalne samouprave, te su prihodi jedinica lokalne samouprave: prihod od nepokretnih i pokretnih stvari, prihodi od poduzeća i drugih pravnih osoba u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, prihodi od koncesija, prihodi od prodaje nepokretnih i pokretnih stvari, darovi, nasljedstva i legati, prihodi od općinskih, gradskih i županijskih poreza naknada i taksa i pomoć, dotacije i naknade iz državnog proračuna.

Donesen je i *Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave* (NN 117/93) kojim su utvrđeni prihodi općina/gradova i županija.

Županiji su određeni sljedeći vlastiti izvori prihoda:

- prihodi od vlastite imovine,
- novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sama propiše,
- prihodi od poreza na nasljedstva i darove, poreza na cestovna motorna vozila, poreza na plovne objekte i poreza na priređivanje zabavnih i športskih priredaba.

Vlastiti izvori sredstava općine i grada su:

- prihodi od vlastite imovine,
- novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sami propišu,
- upravne i boravišne pristojbe,
- komunalne naknade, doprinosi i druge naknade,

- naknade za uporabu javnih, općinskih ili gradskih površina,
- prihodi od poreza na potrošnju, poreza na kuće za odmor, poreza na reklame, poreza na tvrtku ili naziv i poreza na korištenje javnih površina.

Po prvi puta na jednom mjestu, navode se zajednički porezi:

- porez na dohodak i porez na dobit koji dijele općina/grad, županija i država,
- porez od priređivanja igara na sreću i porez na promet nekretnina koji dijele samo općina/grad i država (udio općine/grada kretao se od 25 do 60 posto).

Do kraja dvadesetog stoljeća općinski/gradski i županijski poslovi dopunjavani su i detaljizirani daljnjim izmjenama i dopunama raznih zakonskih propisa te su u prvoj polovini 2001. godine sve izmjene i dopune obuhvaćene novim *Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* (NN 33/01). Na to je, prije svega, utjecala upravna praksa i iskustvo koje se ubrzano gomilalo. S druge strane osjetio se i utjecaj *Europske povelje o lokalnoj samoupravi* iz 1985. koju je Hrvatski sabor prihvatio 1992. godine.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. godine i dalje određuje općinu/grad kao jedinicu lokalne samouprave, a županiju mijenja u jedinicu područne (regionalne) samouprave. Očekivana decentralizacija najavljena je proširenjem poslova općine/grada. Zakon ih određuje kako slijedi:

- uređenje naselja i stanovanje,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- komunalne djelatnosti,
- briga o djeci,
- socijalna skrb,
- primarna zdravstvena zaštita,
- odgoj i osnovno obrazovanje,
- kultura, tjelesna kultura i šport,
- zaštita potrošača,
- zaštita i unapređenje prirodnog okoliša,
- protupožarna i civilna zaštitu.

Odredbe novog *Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* iz 2001. godine pokazuju da se sve više uvažava sposobnost uprava većih gradova. Gradovi s više od 30.000 stanovnika, mogu obavljati skoro sve poslove koje obavljaju i županije ako su osigurali uvjete za njihovo obavljanje. Samim županijama određeni su poslovi koje je imala i do tada:

- školstvo,
- zdravstvo,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- gospodarski razvoj,

- promet i prometna infrastruktura,
- planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

S druge strane odredbe o financiranju su pojednostavljene tako da više i nema razlika između općine/grada i županije. Zakon, stoga, naprosto navodi «prihode jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave» (članak 6.):

- općinski, gradski, odnosno županijski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe,
- prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava,
- prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njezinom vlasništvu, odnosno u kojima ima udio ili dionice,
- prihodi od naknada za koncesiju koje daje njezino predstavničko tijelo,
- novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sama propiše u skladu sa zakonom,
- udio u zajedničkim porezima s Republikom Hrvatskom,
- sredstva pomoći i dotacija Republike Hrvatske predviđena u državnom proračunu,
- drugi prihodi određeni zakonom.

Krajem 2007. godine istovremeno su donesena dva, po lokalnu samoupravu posebno važna, zakona kojima se uređuje pitanje izbora načelnika/gradonačelnika i župana i pitanje ustroja lokalne i područne samouprave. Najznačajnija nova odredba *Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba* (NN 109/07) je ona o načelnicima i gradonačelnicima koji se biraju kao i do sada na četiri godine, ali neposredno, za što je potrebna natpolovična većina glasova u prvom, odnosno drugom krugu.

Razrješenje načelnika/gradonačelnika odredila je nova izmjena *Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* (NN 109/07). Općinsko/gradsko vijeće (u Zagrebu, skupština) može raspisati referendum o razrješenju načelnika/gradonačelnika ako oni prestanu izvršavati njihove odluke ili kada prouzroče znatnu materijalnu štetu. Prijedlog za raspisivanje referenduma o razrješenju predlažu članovi vijeća (zastupnici skupštine), ali ih se mora skupiti najmanje jedna trećina, a za odluku o raspisivanju potrebna je većina glasova svih članova vijeća (zastupnika skupštine). Sljedeća izmjena zakona (NN 125/08) odredila je i da načelnici/gradonačelnici u jedinici lokalne samouprave manjoj od 10.000 stanovnika mogu izabrati hoće li svoj posao obavljati volonterski ili će za to primati plaću iz općinskog/gradskog proračuna. U jedinici lokalne samouprave s više od 10.000 stanovnika, načelnici/gradonačelnici moraju biti profesionalci.

Najznačajnija nova odredba *Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* je ona o ukidanju poglavarstva (predstavnička tijela zadržala su isti oblik i nadležnosti). Načelnik/gradonačelnik koji je sada određen kao jedino izvršno tijelo u općini/gradu, kojeg više nije lako razriješiti, preuzeo je odgovornost za više poslova nego prije. Neposredno izabrani, načelnici/gradonačelnici zastupaju svoju općinu/grad i uz to:

- pripremaju prijedloge općih akata,
- izvršavaju opće akte predstavničkog tijela,
- usmjeravaju djelovanje upravnih tijela općine/grada i nadziru što rade,
- upravljaju nekretninama i pokretninama općine/grada i kupuju ih i prodaju za općinu/grad ako vrijednosti ne premašuju određene iznose,
- upravljaju prihodima i rashodima općine/grada.

Načelnik/gradonačelnik je dobio i više ovlasti u vođenju općinskih/gradskih odjela, odnosno jedinstvenog upravnog odjela, te imenuje pročelnike upravnih odjela na osnovi javnog natječaja (razrješuje ih sam) kako bi zajedno brinuli o poslovima iz djelokruga općine/grad koji se novim zakonom nisu značajnije promijenili i obuhvaćaju i dalje iste poslove, uz iznimku promjena i nadležnosti općina/gradova u području komunalnog gospodarstva i prometa na svom području.

Važna novina *Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* je uspostava **velikih gradova**. Velikim gradom smatraju se jedinice lokalne samouprave koje su gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvoja šireg okruženja i stoga imaju nadležnosti slične županijskim. Veliki gradovi obavljaju sve poslove koje obavljaju i manji, ali uz to brinu i o održavanju javnih cesta i izdavanju građevinskih i lokacijskih dozvola i provedbi dokumenata prostornog uređenja.

Novi Zakon nije donio bitne izmjene u području financiranja općina, gradova i županija.

Grad Zagreb je kao glavni grad od općine Grad Zagreb iz 1990. godine često mijenjao ustroj, ovlasti pojedinih tijela i način ostvarivanja javnih funkcija. Zagreb danas ima položaj županije i obavlja poslove koje obavlja ostalih dvadeset hrvatskih županija. Razlika je u tome što poslovi državne uprave koji su nekad obavljani u državnim uredima nisu vraćeni Republici, nego su ostavljeni Gradu Zagrebu, s time da izvršno tijelo grada za njihovo izvršenje odgovara Vladi Republike Hrvatske. Za razliku od drugih gradova, Zagreb ima gradsku skupštinu (51 zastupnik). Izvršno tijelo, kao i u drugim jedinicama lokalne samouprave, je gradonačelnik koji dužnost obavlja profesionalno. Zagreb, nadalje, nema upravne odjele, nego gradske urede s pročelnicima koji za svoj rad odgovaraju neposredno gradonačelniku, a, uz mjesne odbore, ima i gradske četvrti.

Ustrojavanje Grada Zagreba teklo je usporedno s razvojem ukupnog administrativno-teritorijalnog ustroja i s obzirom na posebni status zaslužuje analizu koja nadilazi okvire ovog dijela Studije. Od općine Grad Zagreb iz 1990. godine hrvatski glavni grad je često, mnogi će se složiti i prečesto, mijenjao ustroj, ovlasti pojedinih tijela i način ostvarivanja javnih funkcija. Zakonskih propisa kojima je to uređivano, skupilo se više nego u procesu razvoja ostatka sustava lokalne i regionalne samouprave. Od važnijih zakona treba navesti sljedeće:

- *Zakon o spajanju općina s područja Gradske zajednice Zagreb i prestanku Gradske zajednice Zagreb* (NN 47/ 90, 33/92),
- *Zakon o Gradu Zagrebu* (NN 90/92, 76/93, 69/95, 14/97, 36/98, 62/01, 125/08, 36/09),

- *Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba* (NN 109/07, 125/08).

Od svog prvog ustroja 1992. godine u osamostaljenoj Hrvatskoj do danas, lokalna samouprava je postepeno dorađivala svoje nadležnosti, precizirala upravne postupke i usklađivala se s upravnim strukturama na državnoj razini. Početni ustroj je u dobroj mjeri bio određen ratom i različito percipiranom ali ipak stvarnom potrebom za središnjim nadzorom. S vremenom, kako su se vanjski i unutarnji politički činitelji usklađivali, a stanje smirivalo, općine/gradovi dobivali su sve više ovlasti da sami upravljaju svojim razvojem. Pokazalo se, međutim, da dobivanje ovlasti ovisi o političkoj volji, a rast samoupravnog kapaciteta o vlastitim naporima i ulaganjima i da to nužno vodi u raskorak u kojem značajno veliki broj općina/gradova nije u stanju učinkovito obavljati poslove za koje su ovlašteni. Za tako što u pravilu nedostaje i sredstava jer decentralizacija vlasti nije praćena fiskalnom decentralizacijom. Nužni uvjeti uspješne decentralizacije: ovlasti, samoupravni kapacitet i potrebna financijska sredstva, malo gdje su u Hrvatskoj usklađeni i ostvareni u potpunosti.

2.3. Broj i veličina jedinica lokalne samouprave

Promjene koje su se dešavale u pogledu broja i veličine općina/gradova bile su puno brojnije i češće od promjena ustroja i značajno su utjecale na decentralizacijske izgledе. Članak 9. *Zakona o područjima županija, gradova i općina* iz 1992. godine dopustio je, naime, da «inicijativu za promjenu područja županije, grada ili općine mogu dati predstavnička tijela jedinice lokalne samouprave po prethodno pribavljenom mišljenju stanovništva na području za koje se promjena traži». Inicijativu je prema članku 10. mogla dati i «...najmanje jedna trećina stanovnika naselja za koje se traži izdvajanje iz sastava jedinice lokalne samouprave; spajanje s drugim naseljem ili ukidanje naselja», a o svemu je prema članku 11. odlučivao Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske. S druge strane članak 4. *Zakona o upravi i lokalnoj samoupravi* iz iste godine dopustio je da se «iznimno, gdje za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni) gradom može zakonom proglasiti i mjesto manje od 10.000 stanovnika». Posebni razlozi nisu pobliže određeni pa je prva inicijativa došla iz općine Ivanić Grad niti mjesec dana nakon donošenja Zakona. Zastupnički dom Sabora dopustio je da se ime izjednači sa statusom pa je Ivanić Grad početkom 1993. godine postao sedamdesetim gradom u Republici Hrvatskoj. Spremnost najvišeg tijela da uvažava posebne razloge otvorilo je vrata inicijativama pa su zahtjevi da općina postane gradom ili da se nekoliko naselja općine izdvoji u posebnu općinu počeli pristizati sa svih strana.

Usljedile su brojne izmjene i dopune *Zakona o područjima županija gradova i općina* kojima su mijenjana područja i imena naselja, gradova i općina. Tako je već 1995. godine Grad Zagreb postao sastavnim dijelom Zagrebačke županije u kojoj je utvrđeno i pet novih gradova⁵ (NN 69/95). Sljedeća podjela uslijedila je 1997. godine donošenjem novog *Zakona o područjima županija, gradova i općina* (NN 10/97). Republika Hrvatska podijeljena je na

⁵ Jastrebarsko, Sveti Ivan Zelina, Velika Gorica, Vrbovec i Zaprešić.

dvadeset županija, pri čemu je iz Zagrebačke županije izdvojen Grad Zagreb. Ukinuto je trinaest općina, ustrojeno novih četrdeset i sedam gradova, a trideset četiri općine su izmijenile svoja područja. Zakonom iz 1997. godine prestao je vrijediti *Zakon o područjima županija, gradova i općina* donesen iz 1992. i sve njegove izmjene i dopune (NN 90/92, 2/93, 58/93, 90/93, 10/94 i 29/94). Nakon 1997. godine uslijedilo je još šesnaest izmjena i dopuna (NN 124/97, 50/98, 68/98, 22/99, 42/99, 117/99, 128/99, 44/00, 129/00, 92/01, 79/02, 83/02, 25/03, 107/03 i 175/03). Inicijativa za promjene iz članka 9. time je uglavnom iscrpljena. Mnoga su mjesta postala gradom manjim od mnogih općina, a ne malo mjesnih odbora postalo je općinom, što je često izazivalo i još uvijek izaziva zabune već u nazivima⁶.

U vrijeme donošenja *Zakona o područjima županija, gradova i općina* iz 1997. godine (NN 10/97) Republika Hrvatska je već bila članicom Vijeća Europe pa je iste godine već prihvaćenu *Europsku povelju o lokalnoj samoupravi* i ratificirala⁷. Time je preuzeta obveza usklađivanja domaćeg zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom o lokalnoj samoupravi. U razdoblju nakon 1997. godine učinjeni su tako brojni koraci u cilju unapređenja pravnog okvira lokalne samouprave Republike Hrvatske. Reforme su započete 2000. godine obuhvativši reformu državne uprave (ustrojavanje racionalnog i učinkovitog sustava javne uprave) novi koncept Vlade i reorganizaciju tijela državne uprave) te decentralizaciju koja uključuje jačanje uloge jedinica lokalne samouprave u financiranju, investiranju i upravljanju komunalnim uslugama, jačanje uloge lokalne i regionalne samouprave u gospodarskom razvoju i socijalnoj sigurnosti građana itd. Izmjene *Ustava* (NN 113/00, 124/00, 28/01, 41/01 i 55/01) doprinijele su unapređenju zakonodavnog okvira i nominalnom jačanju položaja lokalne samouprave. Značajni doprinos bilo je i ograničavanje državne vlasti temeljenom na Ustavom zajamčenom pravu na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Zakoni o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001., 2002., i 2003. uklonili su dekoncentriranu državu iz županija, ali županije i dalje određuju kao jedinice područne (regionalne) samouprave koje čine prirodne, povijesne, prometne, gospodarske, društvene i samoupravne cjeline, a ustrojavaju se radi obavljanja poslova od područnog (regionalnog) interesa. Županije obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, osobito one koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Hrvatska danas ima 556 jedinica lokalne samouprave, od čega 127 gradova i 429 općina, koje se razlikuju po veličini mjerenoj brojem stanovnika, kao i po površini koju zauzimaju. Razlike u veličini među jedinicama lokalne samouprave potakle su brojne rasprave, ali i mišljenja o optimalnom broju općina na području Republike Hrvatske, koja još uvijek nisu dovoljno analizirana, a kamoli usklađena. Općeprihvaćenog, znanstveno utemeljenog odgovora na to pitanje za sada nema, s time da se svi slažu da osnovna jedinica lokalne samouprave ima to slabiji samoupravni kapacitet što je manja, i da se takvi primjeri gomilaju već gotovo dvadeset godina.

⁶ Još 1990. godine 14 je zagrebačkih općina posebnim zakonom spojeno u općinu Grad Zagreb (NN 47/90), koja je kasnije ukinuta, dok je na rubu Grada Zagreba 1997. godine konstituiran grad Dugo Selo.

⁷ Ratificirane odredbe Povelje su stupile na snagu 1. veljače 1998. godine.

3. Podjela nadležnosti u obavljanju javnih poslova između razina javne vlasti po javnim funkcijama

Raspodjela javnih poslova u obavljanju javnih funkcija se temelji na *Naputku o ekonomskoj i funkcijskoj klasifikaciji rashoda/izdataka i priboda/primitaka* (NN 140/2002) koji je donijelo Ministarstvo financija, a koji je u skladu s međunarodnom metodologijom o vođenju državnih financija Međunarodnog monetarnog fonda⁸. Javne nadležnosti u obavljanju javnih poslova razvrstane su u deset javnih funkcija, i to: opće javne usluge, obrana, javni red i sigurnost, ekonomski poslovi, zaštita okoliša, unaprijeđenje stanovanja i zajednice, zdravstvo, rekreacija, kultura i religija, obrazovanje i socijalna zaštita.

Dio nadležnosti u obavljanju javnih poslova u dijelu javnih funkcija – osnovnom i srednjem školstvu, zdravstvu, socijalnoj skrbi i vatrogastvu – već je preuzela lokalna odnosno regionalna samouprava u prvom valu decentralizacije u srpnju 2001. godine.

U nastavku ovog poglavlja Studije prikazuje se podjela nadležnosti u obavljanju javnih poslova između razina javne vlasti po javnim funkcijama. Prikaz svake od deset javnih funkcija strukturiran je uglavnom na isti način. Prvi dio sadrži prikaz postojećeg stanja u Hrvatskoj. Za detaljniji prikaz podjele nadležnosti u obavljanju javnih poslova odabrani su samo oni poslovi u okviru javnih funkcija kod kojih su procijenjene mogućnosti daljnje decentralizacije ili su uočene određene zakonske neusklađenosti te se predlaže kako ih otkloniti ili unaprijediti. Posebno su opisani i neki javni poslovi za koje je procijenjena mogućnost većeg uključivanja privatnog sektora u njihovo provođenje. U drugom se dijelu iznose primjeri nekih odabranih država i opisuje njihovo iskustvo i primjeri dobre međunarodne prakse u podjeli nadležnosti u obavljanju javnih poslova. U trećem se dijelu posebna pažnja pridaje argumentaciji i opisu razloga koji su motivacija za iznošenje prijedloga za novu podjelu nadležnosti ili neke druge preporuke u obavljanju javnih poslova između razina javne vlasti u smjeru daljnje decentralizacije.

Postojeće stanje u podjeli javnih poslova u obavljanju javnih funkcija između razina javne vlasti (središnje države, županija, općina i gradova) detaljnije je opisano u tablicama u Prilogu B ove Studije.

3.1. Opće javne usluge

U okviru općih javnih usluga za detaljniji prikaz odabrani su samo oni poslovi kod kojih su procijenjene mogućnosti daljnje decentralizacije. To su sljedeći poslovi: vođenje popisa birača, evidencije osobnih stanja građana, te poslovi vezani uz osnivanje i poslovanje udruga. Nakon opisa postojećeg stanja, u nastavku se opisuju iskustva odabranih država u uređivanju upravo tih javnih poslova te se na kraju iznose prijedlozi za novu podjelu nadležnosti u obavljanju poslova vođenja popisa birača, evidencije osobnih stanja građana,

⁸ IMF, Government Fiscal Statistics, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/>.

te poslova vezanih uz osnivanje i poslovanje udruga. Osim toga, u ovom se dijelu daju prijedlozi i preporuke za prenošenje dijela inspekcijskih poslova na lokalne jedinice.

3.1.1. Prikaz stanja u Hrvatskoj

Popisi birača

Zakon o popisima birača (NN 19/07) je osnovni zakon kojim se uređuju popisi birača, koji se temelje na načelu jedinstvenosti i stalnosti, a vode se po službenoj dužnosti za svaki grad ili općinu. Dalje se unutar grada ili općine popisi birača vode po naseljima, ulicama i trgovima. Birači se upisuju u popise birača prema mjestu prebivališta u Republici Hrvatskoj, a svaki birač može biti upisan u popis birača samo jednog grada ili općine.

Birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj upisuju se u središnju evidenciju popisa birača u Gradu Zagrebu, po državama u kojima imaju evidentirano boravište u inozemstvu, podaci za ove popise birača temelje se na podacima iz središnje evidencije o hrvatskom državljanstvu osoba bez prebivališta u Republici Hrvatskoj i podacima o izdanim putnim ispravama na kojima je naznačena inozemna adresa stanovanja i država boravišta.

Popise birača vode tijela državne uprave u županijama, odnosno Gradu Zagrebu nadležna za poslove opće uprave.

Evidencije o osobnim stanjima građana

Zakon o državnim maticama (NN 96/93) uređuje državne matice kao evidencije o osobnim stanjima građana u koje se upisuju činjenice rođenja, zaključenja braka i smrti i drugi podaci o tim činjenicama.

Državne matice se vode za svako naseljeno mjesto po matičnim područjima. Matična područja određuje Vlada Republike Hrvatske, na prijedlog Ministarstva uprave.

Poslove osobnih stanja građana obavlja županijski ured, odnosno gradski ured Grada Zagreba nadležan za poslove opće uprave, a državne matice neposredno vode državni službenici-matičari.

Udruge

Na temelju *Zakona o udrugama* (NN 88/01, 11/02) udruga je svaki oblik slobodnog i dobrovoljnog udruživanja više fizičkih, odnosno pravnih osoba, koje se, radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za zaštitu ljudskih prava i sloboda, te ekološka, humanitarna, informacijska, kulturna, nacionalna, pronatalitetna, prosvjetna, socijalna,

strukovna, športska, tehnička, zdravstvena, znanstvena ili druga uvjerenja i ciljeve, a bez namjere stjecanja dobiti, podvrgavaju pravilima koja uređuju ustroj i djelovanje toga oblika udruživanja.

Registre udruga Republike Hrvatske vode uredi državne uprave u jedinicama područne (regionalne) samouprave. Registre stranih udruga vodi ministarstvo nadležno za poslove opće uprave.

3.1.2. Primjeri drugih država

Vođenje popisa birača

Uređenje i raspodjela poslova vezanih uz vođenje popisa birača razlikuje se od države do države. U nekim državama popise birača vodi središnja država, dok u drugima jedinice lokalne i regionalne samouprave. U nekim državama postoje nacionalni registri stanovništva iz kojih proizlaze popisi birača, a u nekima se popisi birača vode u lokalnim jedinicama i zatim objedinjuju u jednu nacionalnu bazu. Također, u nekim državama postoje kompjuterizirani nacionalni popisi, a u drugima ne.

U nastavku slijedi kratak opis raspodjele dužnosti vođenja popisa birača i provođenja izbora između različitih razina vlasti u članicama Europske unije.

Međunarodna iskustva pokazuju da članice Europske unije imaju različite modele upravljanja izborima. U pravilu su dvije razine vlasti uključene u registraciju birača i provođenje izbora u većini članica Europske unije. Prvu razinu vlasti čini središnje izborno povjerenstvo koje je državno tijelo zaduženo za cjelokupnu provedbu izbora, registraciju birača, nadzor nad izborima i drugo. Druga razina vlasti uključena u registraciju birača i provođenje izbora je lokalna vlast.

Aktivnosti vezane uz vođenje popisa birača su u velikom broju država Europske unije decentralizirane. Međutim, kako se u pojedinim državama popisi birača vode samo periodički⁹, onda zaposlenici u lokalnim jedinicama imaju malo iskustava u provođenju izbora. Stoga su u takvim slučajevima zaposlenici koji u pojedinim lokalnim jedinicama vode popise birača zapravo stalni zaposlenici države ili nekog tijela koje je nadležno za provođenje popisa birača, a fizički su smješteni u lokalnim jedinicama. Osim središnje i lokalne vlasti (gradova i općina), odgovornost za vođenje popisa birača imaju i pojedine regije. Tako regionalna vlast može biti odgovorna za osiguravanje obavljanja svih djelatnosti vezanih uz popise birača na jednak način u svim lokalnim jedinicama, te za koordinaciju i razmjenu informacija između lokalne jedinice i središnjeg izbornog povjerenstva.

⁹ Postoje tri načina vođenja popisa birača. To su: (i) periodički popisi namijenjeni za jednokratno korištenje za neke izbore i poslije se više ne nadopunjuju; (ii) kontinuirane liste koje tijelo nadležno za popise birača redovito nadopunjuje; (iii) popisi birača nastaju na temelju veće baze nacionalnog popisa stanovnika.

U tablici 1. prikazana je raspodjela nadležnosti između razina vlasti vezana uz poslove vođenja popisa birača. Kao što je vidljivo uglavnom je za glavninu poslova vezanih uz vođenje popisa birača zadužena lokalna država. U rijetkim slučajevima, na primjer, u Grčkoj, Litvi, Malti i Španjolskoj, postoji posebno tijelo za upravljanje izborima.

| Tablica 1. Raspodjela nadležnosti između razina vlasti vezana uz poslove vođenja popisa birača | |
|---|---|
| Razina vlasti | Države |
| Središnja država | Austrija, Belgija, Finska, Latvija, Mađarska |
| Lokalne jedinice | Bugarska, Cipar, Češka, Danska, Francuska, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Njemačka, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija, Švedska, Velika Britanija |
| Tijelo za upravljanje izborima | Grčka, Litva, Malta, Španjolska |
| Netko drugi | Estonija |

Izvor: ACE Electoral Knowledge Network, <http://aceproject.org/epic-en/CDMap?question=VR004>; http://www.un.org/democracyfund/Docs/ACEEEO_2nd_milestone_f.pdf.

I u samom postupku sastavljanja popisa birača postoje znatne razlike između pojedinih država. Lokalne jedinice mogu na različite načine prikupljati podatke o biračima, a o tome ovisi obuhvat poslova lokalne jedinice u vođenju popisa birača, pa tako i troškovi lokalnih jedinica vezani uz te poslove. Različite države koriste različite metode i izvore podataka kako bi prikupile i ažurirale popise birača. Mnoge države koriste kombinacije različitih metoda. Slijedi pregled metoda i primjera država koje koriste te metode¹⁰:

- popis birača se sastavlja na temelju nacionalnih podataka o stanovništvu – Belgija, Danska, Finska, Hrvatska, Island, Italija, Litva, Kanada, Nizozemska, Norveška, Poljska, Slovačka, Španjolska, Švedska;
- popis birača se sastavlja na temelju podataka policije o prebivalištu – Austrija, Češka, Hrvatska, Litva, Slovačka, Švicarska;
- registracija birača u posebnim uredima za registraciju – Australija, Bosna i Hercegovina, Francuska, Hrvatska, Njemačka, Irska, Portugal;
- prikupljanje informacija o biračima po sistemu «od vrata do vrata» – Albanija, Australija, Bjelorusija, Irska, Indija, Turska, Velika Britanija;
- registracija birača putem elektronske pošte – Australija, Bosna i Hercegovina, Irska, Kanada, Njemačka, Velika Britanija;
- registracija birača mobitelom – Australija;
- registracija birača internetom – Australija, Danska, Kanada.

U Švedskoj popise birača vode lokalne jedinice, a popisi se sastavljaju na temelju podataka u nacionalnoj bazi stanovništva. Osim toga, lokalne jedinice imaju određene odgovornosti i u postupku provođenja izbora. U okviru 1. iznosi se primjer Švedske u kojem su detaljnije prikazani zadaci koje lokalne jedinice imaju u vođenju popisa birača i provođenju samog postupka izbora.

¹⁰ Više o ovoj problematici vidjeti na: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/publication/Chapter4.htm>.

Okvir 1. Zadaci lokalnih jedinica u vođenju popisa birača – primjer Švedske

Švedska se sastoji od 21 kotara, a kotari se dalje dijele na općine. Kotarska uprava je državni organ uprave. To je regionalna izborna vlast koja provodi opće izbore, izbore za zastupnike Europske unije i savjetodavne referendume. Zadaci kotarske uprave u postupku evidentiranja birača i provođenja izbora su:

- odlučivanje o podjeli na izborne krugove i izborne jedinice;
- ispravljanje biračkih popisa;
- zaprimanje svih narudžbi glasačkih listića i prijava od kandidata čija će se imena nalaziti na glasačkim listićima;
- obavještanje medija o rezultatima izbora;
- obavljanje konačnog izračuna u svim izborima (kontrolno brojanje rezultata izborne noći, provjeravanje nevažećih listića, raspoređivanje glasova na različite tipove glasačkih listića, brojanje osobnih glasova);
- imenovanje nasljednika za članove zastupnike i zamjenike koji su odstupili za vrijeme mandatnog razdoblja u Regionalnoj, Kotarskoj i Općinskoj skupštini;
- obrazovanje općinskih izbornih odbora prije izbora;
- provođenje izvanrednih izbora i referenduma (nakon odluke parlamenta o provođenju istih).

Izvor: http://www.lst.se/1st/sr_sh_hy/.

Državne matice

Države imaju različite sustave s različitim podjelama nadležnosti u poslovima vođenja državnih matrica, ali i različitih drugih registara. Zanimljiv je primjer Danske. U okviru 2. dan je prikaz iskustva Danske u objedinjavanju različitih registara u jedan cjeloviti sustav registara s ciljem povećanja troškovne učinkovitosti cijelog sustava vođenja registara, ali i snižavanja troškova poslovanja različitim institucijama, organizacijama i poduzećima u privatnom i javnom sektoru.

Okvir 2. Objedinjavanje registara – primjer Danske

U Danskoj postoje matrice rođenih, umrlih i vjenčanih još od 1924. godine. U početku su se vodili lokalni registri stanovnika za svaki okrug, a državne matrice je vodila lokalna vlast (okruzi). Već je tada registar stanovnika služio i kao popis birača i kao registar osnovnih podataka o stanovništvu u tom okrugu, a koje su lokalnim vlastima bile potrebne zbog efikasnijeg planiranja rashoda i prikupljanja poreza. Nakon nekoliko promjena sustava vođenja registara, od 1968. Danska ima centraliziran i kompjuteriziran nacionalni registar stanovnika.

Posebna je zanimljivost ovog centraliziranog registra građana da objedinjuje različite registre, među kojima su najvažniji:

- **registar stanovnika** koji sadrži osobni identifikacijski broj svakog građana, ime, državljanstvo, adresu i druge osobne podatke stanovnika;
- **registar cesta** koji sadrži sve tekuće informacije o svim cestama u zemlji (broj ceste, status ceste (državna ili lokalna cesta) i slično);
- **registar nekretnina** koji sadrži sve adrese u državi i omogućuje provjeru, na primjer, mijenja li osoba svoje prebivalište na nekretninu koja ima dozvole;
- **registar organa vlasti** koji sadrži sve adrese i brojeve telefona organa vlasti, te šifre svih organa vlasti putem kojih oni ulaze u pojedine registre u koje upisuju podatke za koje su zaduženi (županije, okruzi i drugi).

Taj centralizirani registar građana vodi Ministarstvo unutrašnjih poslova. U tom se registru nalaze osobni podaci za 7,7 milijuna građana (od čega je 5,4 milijuna rezidenata Danske i Greenlanda), 2,9 milijuna kuća, 106.000 cesta i 3.000 organa vlasti. Cilj ovako objedinjenog sustava vođenja ovih registara je smanjenje troškova koje bi imala poduzeća i pojedine državne institucije da samostalno prikupljaju i provjeravaju potrebne informacije o stanovnicima, a građanima se smanjuje vrijeme potrebno za obavještanje različitih privatnih i državnih institucija o promjenama podataka.

Sami stanovnici su obavezni prijaviti Nacionalnom uredu za registraciju promjene adrese. Druge informacije, kao što su promjena imena, informacije o vjenčanju, razvodu i slično, Nacionalni ured za registraciju dobiva od lokalnih jedinica. Tako županije vode podatke o posvojenjima, razvodima, očinstvu i slično. Sudovi pak proslijeđuju Nacionalnom uredu za registraciju informacije o sudskim rješenjima o poništenju očinstva, ukidanju posvojenja i slično. Okruzi vode matrice vjenčanih i rođenja, te ih dostavljaju u centralizirani registar građana.

Pristup registrima, osim institucija javnog sektora, ima i privatni sektor. Tako privatna poduzeća, banke, osiguravatelji, sindikati i druge institucije mogu pristupiti podacima u centraliziranom registru građana. Na taj način su smanjeni troškovi poduzećima, bankama i drugim institucijama (na primjer, troškovi koji nastaju zbog slanja pisama i dopisa na krive adrese). Procjene pokazuju da samo bankovni sustav uštedi godišnje oko 45 milijuna kuna¹¹ zbog korištenja podataka iz centraliziranog registra građana. Isto je i s ostalim poduzećima u javnom i privatnom sektoru. Pri tome, postoje određena ograničenja u dubini pristupa podataka.

Iz navedenih se registara mogu dobiti i različiti popisi, kao što su, na primjer, popisi birača, statistika stanovništva, podaci koji služe kao statistička podloga za demografska planiranja (škole, bolnice i slično). Privatne osobe također imaju pravo uvida u centralizirani registar građana, ali samo ako stanovnik čiji su podaci u registru nije tražio da podaci u registru budu povjerljivi (ovo vrijedi samo za privatne osobe, ne i za pravne).

Izvor: Central Office of Civil Registration, <http://www.cpr.dk/>.

3.1.3. Prijedlozi za novu podjelu nadležnosti

Popisi birača

Popisi birača se sada vode na državnoj razini, a vode ih tijela državne uprave u županijama, odnosno Gradu Zagrebu nadležna za poslove opće uprave. Obzirom da se popisi birača vode u svim općinama i gradovima u elektronskom obliku, čini se da je moguće **prebaciti odgovornosti i ovlasti za vođenje popisa birača na lokalnu razinu. Grad Zagreb bi trebao zadržati vođenje središnje evidencije o hrvatskom državljanstvu osoba bez prebivališta u Republici Hrvatskoj.**

Nakon što se evidentiraju popisi birača na lokalnoj razini, predlaže se da se oni dalje elektronski šalju u središnju evidenciju popisa birača u Ministarstvo uprave, koje bi i dalje bilo zaduženo za nadzor nad popisom birača. Vođenje popisa birača na lokalnoj razini ne bi trebalo uzrokovati neke veće dodatne troškove lokalnim jedinicama, a nadzor nad upisom u popise birača bi trebao biti jači (pogotovo u manjim općinama), a moguće ga je i prenijeti po sistemu povjerenih poslova.

Evidencije o osobnim stanjima građana

Poslovi evidencije osobnih stanja građana se obavljaju u županijama, u županijskim uredima, odnosno uredu Grada Zagreba nadležnom za poslove uprave.

Predlaže se da se **nadležnost za vođenje državnih matica, zajedno sa zaposlenicima i financiranjem, prenese gradovima i općinama.** Vođenje državnih matica je moguće prenijeti i po sistemu povjerenih poslova. To znači da bi gradovi i općine mogle obavljati sve poslove kod kojih je potrebno poznavanje situacije na terenu i tehnički izvoditi posao, a nadležnost nad tim poslovima i dalje ostaje na županijama. Hrvatski državni arhiv bi trebao zadržati dodatno pohranjivanje državnih matica u kojima je zadnji upis stariji od 100 godina.

¹¹ Preračunato prema srednjem tečaju Hrvatske narodne banke na dan 19. srpnja 2010. godine po kojem jedna danska kruna iznosi 0,97 kuna.

Što se tiče financiranja, **središnja bi država trebala zadržati nadležnost nad propisivanjem cijene obrazaca** kako bi se odredila jedinstvena cijena obrazaca u svim gradovima (ili općinama), te izbjegao odlazak stanovnika po izvratke iz državnih matica u gradove (ili općine) s nižim cijenama izvadaka iz državnih matica.

U odnosu na poslove koje danas obavljaju uredi državne uprave u županijama, ukoliko se prihvati prijedlog da se upravni i stručni poslovi koje se odnose na popise birača, na osobna stanja građana i poslove matičarstva, te evidencije o hrvatskom državljanstvu povjere gradovima i velikim gradovima, predlaže se da uredi državne uprave nastave s obavljanjem preostalih upravnih i stručnih poslova. Uloga županija u općem društvenom razvoju županije-regije¹² postaje ključna, pa su u tom kontekstu upravni i stručni poslovi ureda državne uprave sporedni, a mogu se efikasno i ekonomično obavljati i na dosadašnji način, te su lako dostupni građanima. Najbrojniji poslovi su oni koji se odnose na vođenje određenih registara, izdavanja isprava temeljem evidencija iz registara, utvrđivanje uvjeta za početak rada određene djelatnosti, rješavanje imovinsko-pravnih zahtjeva i slično¹³.

Udruge

Obzirom da se već sada registri udruga vode u elektronskom obliku u jedinicama lokalne samouprave i da je već predviđeno zakonsko rješenje za problem podnošenja više zahtjeva za registracijom udruga pod istim nazivom, **predlaže se da vođenje registara udruga Republike Hrvatske preuzmu gradovi i općine. Općine i gradovi trebali bi preuzeti i poslove vezane uz donošenje rješenja o prestanku rada udruge, te provođenje inspekcijskog nadzora nad radom udruga Republike Hrvatske.**

Predlaže se da vođenje registra stranih udruga nastavi obavljati ministarstvo nadležno za poslove opće uprave.

Inspekcijski poslovi

U ovom se dijelu Studije daju prijedlozi za promjenu nadležnosti u više različitih područja inspekcijskih poslova. U odnosu na prijedloge za podjelu javnih poslova, **predlaže se da se poslovi građevinske inspekcije, inspekcije zaštite okoliša i sanitarne inspekcije prenesu na velike gradove i županije-regije** (regije obavljaju ove poslove za ostale jedinice lokalne samouprave na svom području).

Prenošenje poslova predloženih inspekcija (obvezu preuzimanja poslova, službenika arhiva i opreme) na županije-regije odnosno velike gradove treba pratiti i prenošenje financijskih

¹² O regijama će biti više riječi u šestom dijelu Studije (6.4.).

¹³ Zakon o obrtu (NN 77/93, 90/96, 102/98, 64/01, 71/01, 49/03, 68/07, 79/07-ispravak); Zakon o turističkoj djelatnosti (NN 8/096, 19/96-ispravak, 76/08); Zakon o trgovini (NN 87/08, 96/08, 116/08); Pravilnik o radnoj knjižici (NN 14/96); Zakon o izvlaštenju (NN 9/94, 35/94-ispravak, 111/00, 79/06); Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (NN 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 65/01, 118/01, 80/02, 81/02-ispravak) i drugi.

sredstava za obavljanje poslova, ali na način da se osiguraju izvori financiranja, a ne da se sredstva za plaće osiguravaju u državnom proračunu i da se ustupaju županijama-regijama i velikim gradovima, kako je to učinjeno prilikom prenošenja poslova izdavanja akata vezanih uz provedbu dokumenata prostornog uređenja i građenja.¹⁴ Samo na taj način nadležnosti postaju potpune i cjelovite¹⁵.

3.2. Obrana

U okviru provođenja javne funkcije obrane za detaljniji prikaz odabrana je samo jedna grupa poslova i to poslovi u okviru sustava zaštite i spašavanja jer se radi o javnim poslovima koji su u neposrednom interesu stanovnika lokalnih zajednica, a koje u okviru svojih javnih zadaća najbolje i najdjelotvornije mogu prepoznati i obaviti jedinice lokalne samouprave. Riječ je o poslovima koji obuhvaćaju pripremu stanovništva, pravovremeno planiranje na nacionalnoj i lokalnoj razini za pojavljivanje izvanrednih uvjeta u slučajevima neposredne ratne opasnosti i u slučajevima izrazito teških elementarnih nepogoda.

Nakon kratkog opisa postojećeg stanja u sustavu zaštite i spašavanja s naglaskom na postojeće zadaće jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u nastavku se opisuju iskustva država Europske unije u mehanizmima i programima financiranja civilne zaštite, kao i primjeri dobre prakse odabranih država u zaštiti i spašavanju unesrećenih osoba. Na kraju se ovog dijela Studije iznose prijedlozi za jače uključivanje lokalnih jedinica u obrambeni sustav stimuliranjem gospodarstvenika ili poduzeća u vojno-industrijskom sektoru ili kroz suradnju s Ministarstvom obrane u korištenju potencijala «neperspektivne» imovine koji znače veću odgovornost lokalnih jedinica u obavljanju onih poslova u sektoru obrane u kojima lokalne jedinice mogu naći svoj interes.

3.2.1. Prikaz stanja u Hrvatskoj

Sustav zaštite i spašavanja

Civilna zaštita je, uz vojnu zaštitu, dio centraliziranog obrambenog sustava Republike Hrvatske i regulirana je *Zakonom o obrani* (NN 33/02, 58/02, 76/07, 153/09) i *Zakonom o obalnoj straži* (NN 109/07). U vojnom sektoru, troškovi obrane i funkcioniranje profesionalnih vojnih postrojbi kao dijela cjelokupnog obrambenog sustava, u nadležnosti su Ministarstva obrane i izravno se financiraju iz državnog proračuna Republike Hrvatske.

¹⁴ Članak 54. stavak 3. Zakona o prostornom uređenju i gradnji (NN 76/07) utvrđuje sljedeće: Sredstva za plaće službenika koje preuzimaju županije, veliki gradovi i gradovi sjedišta županije osiguravaju se u državnom proračunu u istom iznosu koji je osiguran u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2007. godinu i ustupaju se županijama, velikim gradovima i gradovima sjedištima županija.

¹⁵ Udruga gradova Republike Hrvatske u studenom 2008. godine predlagala je izmjenu Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, na način da se kao i kod ostalih decentraliziranih funkcija uvede dodatni udio u porezu na dohodak u procijenjenoj visini od 0,7 posto za poslove izdavanja akata vezanih uz provedbu dokumenata prostornog uređenja, a da se smanji udio pomoći izravnjanja sa 17,5 posto na 16,8 posto. Povećani udio u porezu na dohodak je primjeren način osiguravanja izvornih prihoda za novoprenesene poslove na velike gradove i županije-regije. Za precizniji izračun kolika su stvarno sredstva potrebna lokalnim jedinicama za financiranje navedenih zadaća, potreban je uvid u analitičke podatke koje nismo bili u mogućnosti osigurati za vrijeme ove analize.

Velik dio sredstava u sustavu zaštite i spašavanja čine sredstva koja se koriste za pripremu civilnog sektora te pravovremeno planiranje na nacionalnoj i lokalnoj razini za slučajeve izvanrednih uvjeta u slučajevima neposredne ratne opasnosti i izrazito teških elementarnih nepogoda.

Jedini element vojno-obrambene funkcije u kojoj aktivno sudjeluju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave je izrada plana obrane za djelovanje u izvanrednim i ratnim uvjetima, kojeg je obvezna izraditi županija i on podrazumijeva sustave komunikacije s vojnim snagama, ali i pripreme u slučajevima izvanrednog stanja u smislu prenamjene nekretnina i resursa na pojedinom području kako bi se mogle koristiti u funkciji vojne obrane i zbrinjavanja civila.

U okviru zaštite i spašavanja danas u Hrvatskoj djeluje više javnih tijela. Crveni Križ je međunarodna organizacija koja ima obilježja posebnog tijela u sustavu zaštite i spašavanja s izraženom ulogom u edukaciji i brizi o unesrećenima, a isto tako i obilježja tijela s elementima socijalne zaštite. Jedinice lokalne samouprave obvezne su financirati aktivnosti ureda Crvenog Križa.

Od 2005. godine, civilna je zaštita dio sastava Državne uprave za zaštitu i spašavanje (DUZS), kao operativni dio jedinstvenog sustava zaštite i spašavanja, s primarnom zadaćom kreiranja strategije te provođenje operativnih priprema za zaštitu života, životnog okoliša te kulturnih, materijalnih i drugih dobara u Republici Hrvatskoj.

Međutim, u «normalnim» uvjetima postoji potreba za dodatnim elementima djelovanja jedinstvenog sustava zaštite i spašavanja. Situacije poput spašavanja unesrećenih osoba, reagiranje na lokalizirane nesreće ili elementarne nepogode su u prošlosti bile u nadležnosti pojedinih specijaliziranih tijela. Stoga je u DUZS osnovana zasebna jedinica sustava 112, kao centraliziranog koordinacijskog tijela u žurnim situacijama. Sustav 112, koji se sastoji od državnog i županijskih centara, znači centralizirano praćenje, koordinaciju i upravljanje u žurnim situacijama korištenjem resursa cjelokupnog sustava.

Za spašavanje građana zadužena je Hrvatska gorska služba spašavanja (HGSS). Za obavljanje svoje djelatnosti HGSS stječe sredstva iz državnog i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojima djeluju stanice HGSS i ostalih izvora. Zaštita i spašavanje, kao djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku, ostvaruje se djelovanjem operativnih snaga u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te na razini Republike Hrvatske. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju odgovornost planiranja, organizacije, financiranja i provođenja zaštite i spašavanja, dok je Vlada Republike Hrvatske odgovorna za upravljanje i učinkovito funkcioniranje sustava zaštite i spašavanja u katastrofama. Kada je proglašena katastrofa, rukovođenje operativnim snagama i koordiniranje drugih sudionika zaštite i spašavanja preuzima DUZS.

U **financiranju** aktivnosti u okviru sustava zaštite i spašavanja sudjeluje središnja država, jedinice lokalne samouprave i privatni sektor. Sredstva za uklanjanje i ublažavanje posljedica elementarnih nepogoda osiguravaju se iz državnog proračuna, proračuna jedinica lokalne

samouprave, sredstava osiguravateljskih društava i trgovačkih društava, donacija i drugih izvora.

U izradi **dokumenata** važnih za sustav zaštite i spašavanja sudjeluje Vlada Republike Hrvatske, koja donosi plan zaštite i spašavanja za područje Republike Hrvatske, a predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za područje županije, općine, odnosno grada. Vlada Republike Hrvatske potvrđuje planove zaštite i spašavanja za područja županija.

Odgovornosti jedinica lokalne samouprave u okviru provođenja poslova civilne zaštite i spašavanja odnose se na dužnost da na svom području osiguraju uvjete za sklanjanje ljudi, materijalnih i drugih dobara na način da se izgradnja novih skloništa predviđa prostornim planiranjem¹⁶.

Vlasnici opreme nužne za provedbu zaštite obvezni su je staviti na raspolaganje stožeru civilne zaštite županije, prema nalogu župana, gradonačelnika, odnosno načelnika općine, za što im pripada nadoknada utvrđena prema tržišnim mjerilima. Također, jedinice lokalne samouprave obvezne su radi vlastite zaštite nabaviti i održavati opremu i sredstva nužna za provedbu zaštite.

Obveza jedinica lokalne samouprave odnosi se i na ostale elemente pripreme za izvanredne situacije, kao i za obranu od elementarnih nepogoda koji uključuju dodatne elemente sustavne pripreme. Tako su jedinice lokalne samouprave u skladu sa *Zakonom o poljoprivrednom zemljištu* (NN 66/01, 87/02, 90/05, 152/08, 21/10) obvezne provoditi mjere za uređivanje i održavanje poljoprivrednih rudina, što podrazumijeva aktivnosti poput čišćenja odvodnih kanala i protupožarne zaštite.

3.2.2. Primjeri drugih država

Mehanizmi civilne zaštite Europske Unije, supsidijarnost i programi financiranja civilne zaštite

Međunarodna iskustva pokazuju da je postoji nekoliko trendova u modernim sustavima zaštite i spašavanja. Jedan je da visoki troškovi i tehnološka složenost modernih sustava koordinacije podrazumijevaju visok stupanj centralizacije na nacionalnoj razini. To je u suprotnosti s načelom decentralizacije, tako da se može zaključiti da je riječ o specifičnom sustavu u kojem je potrebno povećati stupanj odgovornosti, kao i učinkovitosti. Cilj je, naime, osigurati uvjete za pravovremeno spašavanje građana i imovine.

¹⁶ Investitori su odgovorni za omogućavanje prenamjene odgovarajućih prostora za skloništa, sredstva za gradnju, opremanje i održavanje javnih skloništa osiguravaju se od doprinosa investitora koji nisu dužni graditi skloništa, od najamnine, stanarine, odnosno zakupnine od poslovnih zgrada i prostorija, od zakupnina za korištenje skloništa u miru za druge namjene, te iz sredstava proračuna jedinice lokalne samouprave.

Na razini Europske Unije (EU) civilna je zaštita postala zasebno područje regulirano Lisabonskim ugovorom, gdje je i korištena klauzula o solidarnosti¹⁷. Svaka država ima samostalni sustav zaštite i spašavanja, te čak postoji i pan-europski sustav razmjene iskustava i ulaganja u razmjenu znanja, kao i pomoći u izvanrednim situacijama. Vijeće EU¹⁸ ustrojilo je mehanizam civilne zaštite koji se zasniva na načelu supsidijarnosti – upućivanjem raspoložive pomoći tamo gdje je potrebno, centraliziranjem informacija o raspoloživim resursima na razini EU¹⁹.

Postoje četiri ključna mehanizma putem kojih EU podupire sustav civilne zaštite. Organizacija i ustroj nacionalnih sustava zaštite odgovornost su države, dok je na razini EU razvijen sustav koji doprinosi učinkovitosti prvenstveno objedinjavanjem tehničkih elemenata zaštite kao i razmjene iskustava. Tako postoje dva mehanizma komunikacije, centar za nadzor i informacije (eng. *monitoring and information centre* - MIC)²⁰ kao komunikacijska i organizacijska platforma na razini EU te zajednički sustav za hitne slučajeve i informacije (eng. *common emergency and information system* - CECIS)²¹ kao internet izvor informacija. Postoje također i dva mehanizma obuke. S jedne strane, razmjena iskustava između država članica²² te s druge strane zajednički pristup obuci za izvanredne situacije kroz sustav zajedničke pripreme i obuke za brzo djelovanje i pomoć u izvanrednim situacijama van granica EU²³.

Republika Hrvatska je već u postupku pristupanja europskom sustavu civilne zaštite. Također, potrebno je napomenuti da postoje i programi financiranja u sklopu EU fondova, točnije kroz financijski instrument civilne zaštite (eng. *civil protection financial instrument*, CPFI)²⁴ ustrojenog Odlukom Vijeća 2007. godine²⁵. Cilj je tog financijskog instrumenta²⁶ doprinijeti razvitku sustava civilne zaštite i razviti suradnju država članica u području civilne zaštite. Hrvatski sustav civilne zaštite će moći koristiti sredstva iz CPFI fonda nakon punopravnog ulaska u EU. Usprkos činjenici da je prijavljivanje i organizacija prijavljivanja za korištenje sredstava EU na nacionalnoj razini, učinci mogu biti lokalizirani i zanimljivi za jedinice lokalne samouprave. Primjer je projekt MIRTO²⁷ koji je proveden u Italiji tijekom 2009. godine kada su država i EU²⁸ zajednički financirali kampanju informiranja turista u Italiji o opasnostima šumskih požara. Kampanja je provedena u suradnji s Institutom za turizam u Republici Hrvatskoj, što znači da već postoje kapaciteti za nastavak rada

¹⁷ Ahman, T., 2009, The Treaty of Lisbon and Civil Protection in the European Union, <http://www.foi.se/upload/nyheter/2009/Lissabonfordraget.pdf>.

¹⁸ http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/mechanism.htm.

¹⁹ Vidjeti primjer pomoći Grčkoj tijekom sezone šumskih požara tijekom kolovoza 2009. godine, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1249&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

²⁰ http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/mic.htm.

²¹ http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/cecis.htm.

²² http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/pdfdocs/Training%20brochure.pdf.

²³ http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/modules.htm.

²⁴ <http://euroalert.net/en/ueprogrammes.aspx?idp=578>.

²⁵ Council Decision No. 2007/162/EC.

²⁶ U 2007. godini je iznosio gotovo 200 milijuna eura.

²⁷ http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/pdfdocs/3_mirto.pdf.

²⁸ Podrška projektu u iznosu od 75 posto ukupno traženog iznosa iznosila je više od 300.000 eura.

na privlačenju sličnih izvora financiranja za podršku sustavu civilne zaštite u Republici Hrvatskoj.

Zaštita i spašavanje unesrećenih osoba

Drugi trend koji je primjetan u segmentu zaštite i spašavanja je porast stupnja komercijalizacije, točnije generiranja dodatnih prihoda «iznajmljivanjem» usluga zaštite i spašavanja. Dakako, to se odnosi primarno na spašavanje, ali već se mogu zamijetiti komercijalni istupi poput Austrijske gorske službe spašavanja (Bergretter²⁹) koji nude pretplatničke pakete turistima, kako im se usluga spašavanja tijekom turističke posjete zemlji ne bi naplaćivala izravno, već putem premije osiguranja. Takav dodatni oblik financiranja usluge spašavanja uveo je i niz drugih država, poput Australije³⁰, dok u SAD-u postoje i privatne kompanije³¹ koje nude globalne police osiguranja od mogućih visokih troškova osiguranja u slučajevima spašavanja pri čemu međunarodni putnici često nisu korisnici osiguranja te moraju samostalno plaćati često visoke troškove u izvanrednim situacijama.

Problem koji je prisutan u drugim državama, a koji se odnosi i na Republiku Hrvatsku je u tome što je proces decentralizacije u velikom broju država proveden na način da je lokalna zajednica odgovorna za zaštitu i spašavanje. Takvi su troškovi prihvatljivi u velikim sredinama. Međutim, problemi se pojavljuju u relativno malim sredinama koje se nalaze u izoliranim područjima ili su velika turistička središta, poput primjerice skijališta ili planinskih ruta. Povećanje broja intervencija u smislu zaštite i spašavanja unesrećenih osoba znači da su troškovi lokalne zajednice često visoki, te je uvedena praksa naplaćivanja usluge spašavanja unesrećenoj osobi, što može biti izuzetno visoka svota kad se koriste resursi poput helikoptera ili velikog broja spasitelja. U Francuskoj, odgovornost za spašavanje je podijeljena između lokalne zajednice i države, ovisno o lokaciji³². Primjerice, spašavanje u planinama je u nadležnosti države i troškove snosi država. Međutim, skijališta su se često smatrala vlasništvom lokalne zajednice za koje je odgovorna lokalna samouprava, kako u smislu zaštite i spašavanja tako i brige o informiranju turista o opasnostima. To je dovelo do relativno bizarne situacije gdje su slučajevi spašavanja i s time povezani troškovi bili u potpunosti ovisni o lokaciji. Drugim riječima, unesrećena je osoba na istome području bila primorana snositi sve ili samo dio troškova ako se nezgoda desila na području pod odgovornošću lokalne zajednice. Rezultat je to francuskih zakona koji u slučajevima nemara naplaćuju uslugu spašavanja unesrećenima.

Ovaj primjer ukazuje na potrebu pronalaženja alternativnih izvora financiranja usluga spašavanja koje ne mora nužno snositi samo lokalna zajednica i država, ali i na potrebu za razvojem modela osiguravanja turista u Hrvatskoj, kako bi se povećali izvori sredstava za zaštitu i spašavanje.

²⁹ <http://www.bergrettung.at/ENGLISH.484.0.html>.

³⁰ http://www.amsa.gov.au/Levies_and_fees/.

³¹ <http://www.geosalliance.com> ili <https://www.globalrescue.com>.

³² <http://pistehors.com/backcountry/wiki/Articles/Search-And-Rescue-Costs>.

3.2.3. Prijedlozi za novu podjelu nadležnosti i ostvarivanja dodatnih prihoda

Neperspektivna imovina Ministarstva obrane

Obrambeni sustav je od nacionalnog interesa za Republiku Hrvatsku pa se time i ne može očekivati izraženija uloga jedinica lokalne samouprave. Međutim, **jedinice područne (regionalne) samouprave ili veći gradovi, dakle, lokalne jedinice koje imaju potrebne kapacitete mogu se aktivnije uključiti u obrambeni sustav bilo kroz stimuliranje gospodarstvenika ili poduzeća u vojno-industrijskom sektoru ili kroz suradnju s Ministarstvom obrane u korištenju potencijala takozvane «neperspektivne» imovine.** Ta je imovina objektivno neperspektivna za Ministarstvo obrane, no, može generirati značajna sredstva za jedinice lokalne samouprave kroz modele javno-privatnog partnerstva – koncesijama ili suvlasništvom. To se u prvome redu odnosi na imovinu Ministarstva obrane kojom upravljaju državna poduzeća. Neiskorištena imovina nije samo oportunitetni trošak, već je često riječ o atraktivnim turističkim lokacijama koje se ne mora nužno privatizirati, već je važno upravljati tom imovinom na način da se podigne ukupna vrijednost lokacije kao turističkog središta.

3.3. Javni red i sigurnost

U ovom se poglavlju Studije detaljnije opisuje dio javnih poslova u provođenju javne funkcije javnog reda i sigurnosti. Konkretno je riječ o poslovima u okviru policijskog i zatvorskog sustava, komunalnog redarstva i sigurnosti u prometu, te u području vatrogastva i ostalim područjima zaštite i spašavanja. Iako se radi o poslovima koji su, zbog svojih obilježja, izrazito centralizirani i u nadležnosti središnje države, ipak imaju i izravan doticaj s lokalnom i područnom (regionalnom) samoupravom.

Taj izravan doticaj postoji jer se radi o savjetodavnoj funkciji regionalne samouprave u slučaju imenovanja načelnika policijskih uprava na županijskoj razini. Isto tako, sama činjenica da su zatvori, dakle, sustavi u nadležnosti središnje države, smješteni u gradovima sjedištima županijskih sudova upućuje na izravan doticaj s područnom samoupravom. Zatvorski sustav je odabran i zbog toga što se u okviru zatvorskog sustava uočavaju male, ali ipak važne mogućnosti ostvarivanja dodatnih prihoda za lokalne jedinice.

Situacija u vezi komunalnog redarstva i sigurnosti u prometu je nešto drugačija i riječ je o preklapanju nadležnosti koje, zbog postojećih zakonskih rješenja, ne utječu na efikasno rješavanje problematike nepropisnog parkiranja u jedinici lokalne samouprave.

Područje vatrogastva i ostalih segmenata zaštite i spašavanja su izabrani primjeri javnih poslova jer kod njih postoji određeni element komercijalizacije koji bi mogao donijeti dodatna sredstva jedinicama lokalne samouprave. Primarno se to odnosi na potencijale djelovanja vatrogasnih postrojbi i postrojbi službi spašavanja u turističke svrhe. Komercijalizacija djelatnosti bi se u tim slučajevima odnosila na nove izvore prihoda od pružanja dodatnih

turističkih usluga, što predstavlja ograničen prostor za ostvarivanje dodatnih prihoda jedinice lokalne samouprave.

Nakon kratkog opisa postojećeg stanja u policijskom i zatvorskom sustavu, komunalnom redarstvu i sigurnosti u prometu te u području vatrogastva i ostalim područjima zaštite i spašavanja u nastavku ovog poglavlja Studije opisuju se iskustva u privatizaciji zatvorskog sustava i na kraju iznose prijedlozi za novu podjelu nadležnosti u obavljanju dijela poslova javnog reda i sigurnosti i to u okviru prometa i javnog reda i komunalnog redarstva. Posebno se ističu prijedlozi u vezi poticanja novog načina za ostvarivanje prihoda u okviru zatvorskog sustava, kao i prijedlozi za ostvarivanje dodatnih prihoda od djelovanja vatrogasnih postrojbi i postrojbi službi spašavanja u turističke svrhe

3.3.1. Prikaz stanja u Hrvatskoj

Policijski i zatvorski sustav

Policijski je sustav uređen *Zakonom o policiji* (NN 129/00, 41/08) iz kojega je razvidna visoka razina centralizacije u funkciji obavljanja temeljne djelatnosti, a to je zaštita osobne sigurnosti i imovine građana, suzbijanje kriminaliteta, čuvanje graničnih prijelaza, sigurnost u prometu kao i odgovornost za upravljanje sustavom osobnih dokumenata građana. Središnja je institucija Ministarstvo unutarnjih poslova (MUP), koje je u potpunosti financirano iz proračuna središnje države.

Operativno, policija djeluje kroz mrežu policijskih stanica u nadležnosti policijskih uprava koje odgovaraju administrativnom ustroju Republike Hrvatske. Element interakcije s jedinicama lokalne samouprave je savjetodavna funkcija o imenovanju načelnika policijskih uprava na županijskoj razini. Međutim, odabir ravnateljstva policije i strateško-operativna funkcija policijskog sustava u nadležnosti je MUP-a.

Zatvorskim sustavom u Republici Hrvatskoj upravlja Ministarstvo pravosuđa kroz djelovanje Uprave za zatvorski sustav. U načelu, zatvori se lokacijski nalaze u sjedištima županijskih sudova.

Zatvori, kaznionice i odgojne ustanove zaposlenika u zatvorskome sustavu financirane su iz sredstava državnog proračuna, ali postoje i drugi izvori prihoda koji se ostvaruju temeljem proizvodnje u zatvorima i kaznionicama. Ti se proizvodi prodaju putem posebno ustrojenih trgovačkih društava koja su u isključivom vlasništvu Republike Hrvatske. Tako kaznionice mogu osnivati trgovačka društva i time ostvariti dodatne izvore prihoda koji se koriste za funkcioniranje zatvorskog sustava.

Komunalno redarstvo i sigurnost u prometu

Zakonom o komunalnom gospodarstvu (NN 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03, – pročišćeni tekst, 82/04, 110/04 – Uredba, 178/04, 38/09, 79/09) propisane su komunalne djelatnosti, koje se provode temeljem odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave o komunalnom redu, kao i mjerama za njegovo provođenje. Nadzor nad provedbom odredbi komunalnog reda provodi komunalno redarstvo, ustrojeno u upravnim jedinicama za komunalno gospodarstvo, s time da postoji mogućnost ustroja zajedničkih komunalnih redarstava. Djelatnici zaduženi za provođenje komunalnog reda su komunalni redari, koji su ovlašteni rješenjem narediti fizičkim i pravnim osobama postupke kako bi se održavao komunalni red te izricati mandatne kazne i predložiti pokretanje prekršajnog postupka.

Zakonom o sigurnosti prometa na cestama (NN 67/08) propisano je da nadzor i upravljanje prometom, nadzor vozila, vozača i drugih sudionika u prometu na cestama obavljaju policijski službenici MUP-a. Nesmetano odvijanje prometa i na odgovarajući način riješen promet u mirovanju je od izuzetnog značaja za jedinice lokalne samouprave jer je iz perspektive građana uređenje javnih površina i politika upravljanja prometom (posebno prometom u mirovanju) gotovo istovjetna aktivnost u lokalnoj zajednici. Važno je istaknuti da poslove nadzora nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila te upravljanja prometom mogu, osim MUP-a, obavljati i jedinice lokalne samouprave osnivanjem školskih prometnih jedinica i prometne jedinice mladeži, koje osposobljava MUP.

Nadzor parkiranja vozila na mjestima na kojima je parkiranje vremenski ograničeno obavljaju pravne osobe koje odrede jedinice lokalne samouprave, koje nadzire MUP (upravni i inspeksijski nadzor). Međutim, primjer nepropisnog parkiranja ukazuje na probleme ovog sustava. Naime, komunalni redar može izdavati samo kaznu ili nalog za premještanje nepropisno parkiranih vozila. Za potvrdu naloga zadužen je prometni policajac. To znači da je politika nadzora prometom na području jedinice lokalne samouprave u velikoj mjeri ovisna o kapacitetima lokalne policijske uprave. Stoga je realno za pretpostaviti da je proces samog nadzora usporen, a posebno izražen problem je u turističkim središtima gdje se tijekom turističke sezone pojavljuje velik broj vozila.

Vatrogastvo i ostali segmenti zaštite i spašavanja

Početak primjene novog *Zakona o vatrogastvu* (NN 106/99, 117/01, 36/02, 96/03, 139/04 (pročišćeni tekst), 174/04, 38/09, 80/10) i *Zakona o zaštiti od požara* (NN 92/10) vatrogasne postrojbe (postaje i ispostave) MUP-a postale su javne vatrogasne postrojbe općina i gradova prema njihovu sjedištu. Gradovi i općine preuzeli su građevine, zemljišta, opremu i sredstva, kao i zaposlenike te ujedno i obvezu financiranja njihove redovite djelatnosti, dok je inspeksijski nadzor provođenja mjera zaštite od požara u nadležnosti MUP-a. Vatrogastvo je jedan od segmenata sustava zaštite i spašavanja u kojem su ključna tijela na nacionalnoj razini DUZS i MUP. Pritom valja napomenuti da je riječ o koordinacijskoj funkciji, jer postoje strukovna udruženja koja imaju specifičnu zadaću obuke i brige o

pojedinih specijaliziranim dijelovima sustava zaštite i spašavanja. Primjer je Vatrogasna zajednica, kao krovna organizacija koja objedinjava sve vatrogasne organizacije i postrojbe na području Hrvatske³³.

DUZS početkom svake godine Vladi Republike Hrvatske predlaže donošenje *Programa aktivnosti u provedbi posebnih mjera zaštite od požara od interesa za Republiku Hrvatsku*³⁴. Programom su integrirane sve aktivnosti subjekata (ministarstava, državnih upravnih organizacija, javnih ustanova, vatrogasnih postrojbi, udruga) u cilju učinkovitijeg djelovanja pri gašenju požara. Tako se suradnja ostvaruje sa stručnim službama Ministarstva obrane³⁵, Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, Ministarstva turizma i Državnog hidrometeorološkog zavoda³⁶.

Financiranje redovne djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi i dobrovoljnih vatrogasnih društava temelji se prihodima iz komunalne naknade za financiranje vatrogastva. Visina komunalne naknade usklađuje se s identificiranim potrebama iz *Plana zaštite od požara* jedinice lokalne samouprave. Međutim, jedinice lokalne samouprave mogu povećati iznos sredstava (sukladno procjeni i planu zaštite od požara) ukoliko to zahtijevaju specifične potrebe zaštite od požara njihova područja. Financiranje ovisi o prihodima iz vlastitih proračuna, umanjениh za dodatni udio u porezu na dohodak za decentralizirane funkcije, pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije, a kod općina i gradova na otocima udio u porezu na dohodak za zajedničko financiranje kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka, vlastite prihode, namjenske prihode i primitke. Iznos sredstava utvrđuje se temeljem sljedećih mjerila:

- općina, grad ili županija s proračunom do 5 milijuna kuna izdvaja 5 posto sredstava iz proračuna, a svakim povećanjem proračunskih sredstava za 1 milijun kuna izdvajanje se smanjuje za 0,1 posto do 25 milijuna kuna ukupne vrijednosti proračuna,
- općina, grad ili županija s proračunom od 25 milijuna kuna izdvaja 3 posto sredstava iz proračuna, a svakim povećanjem proračunskih sredstava za 2 milijuna kuna izdvajanje se smanjuje za 0,1 posto do 45 milijuna kuna ukupne vrijednosti proračuna,
- općina, grad i županija s proračunom od 45 milijuna kuna izdvaja 2 posto sredstava iz proračuna, a svakim povećanjem proračunskih sredstava za 10 milijuna kuna izdvajanje se smanjuje za 0,1 posto, s tim da smanjenje ne može biti manje od 1

³³ Uz vatrogasne postrojbe Hrvatska vatrogasna zajednica okuplja preko 1.700 vatrogasnih društava u jedinicama lokalne samouprave i gospodarstvu s oko 150.000 članova koji su udruženi u preko 200 vatrogasnih zajednica općina, područja i gradova te 20 vatrogasnih zajednica županija i Vatrogasnu zajednicu Grada Zagreba. Zajednica okuplja i preko 60 dobrovoljnih vatrogasnih društava u gospodarstvu sa oko 1.000 vatrogasaca.

³⁴ Vidjeti primjer «Program aktivnosti u provedbi posebnih mjera zaštite od požara od interesa za Republiku Hrvatsku u 2010. godini» (NN 03/10).

³⁵ S Ministarstvom obrane se utvrđuje način angažiranja vojske, u prvom redu kanadera koji se koriste za velike požare ili požare na nepristupačnom (ili miniranom) području.

³⁶ Od Državnog se hidrometeorološkog zavoda prikupljaju podaci o vremenskoj prognozi i razredima opasnosti od izbijanja šumskih požara. Na osnovu izračuna planiraju se lokacije gasitelja, zrakoplova i tehnike na ugroženijim područjima priobalja i otoka.

posto ukupnih proračunskih sredstava, općine, grada ili županije, a Grad Zagreb izdvaja 0,35 posto iz proračuna Grada Zagreba.

3.3.2. Primjeri drugih država

Iskustva u privatizaciji zatvorskog sustava

Privatizacija je prihvaćeni oblik povećanja stupnja učinkovitosti u pružanju javnih usluga prijenosom vlasništva i ovlasti iz javnog u privatni sektor. Privatizacijom se teži povećanju učinkovitosti, a time i ušteda javnom sektoru na način da privatni sektor preuzme istovjetne funkcije. Država bi u tom slučaju trebala zadržati nadzor. Budući da su privatni vlasnici i poduzeća motivirani isključivo rentom ili zaradom, pretpostavka je da će privatni sektor u usporedbi s javnim sektorom moći ispunjavati neke usluge i izvršavati neke funkcije na temelju tržišnih kriterija i time povećati učinkovitost uz zadržavanje kvalitete i standarda iste usluge. Dakako, ne postoji univerzalna primjena privatizacije te nije moguće privatizirati sve javne usluge i javne funkcije, ali je zamjetan trend privatizacije sve većeg broja javnih funkcija u svijetu. Segment javnog reda i sigurnosti u tome nije iznimka, te je privatizacija česta pojava.

Specifičnost sektora javnog reda i sigurnosti znači da se ne može diskutirati o privatizaciji cjelokupne javne usluge, već samo jednog njezinog dijela. Jedan od izraženijih primjera je zatvorski sustav. U SAD-u je 7,2 posto ukupnog broja zatvora pod upravljanjem privatnog sektora, te nisu privatizirane samo pojedine zatvorske građevine, već je sustav upravljanja ustrojen na način da pojedina poduzeća upravljaju velikim brojem zatvora na temelju načela «iznajmljivanja» ležajeva državi³⁷. Privatni zatvori čine 11 posto ukupnog broja zatvora u Engleskoj i Walesu, kao jednom od zatvorskih sustava u Europi³⁸ koji je najviše privatiziran. Budući da je riječ o rehabilitaciji zatvorenika, postoji niz prednosti, kao i nedostataka privatizacije zatvorskog sustava³⁹, ali je zamjetno da uključivanjem privatnog sektora dolazi do ušteda koje je moguće ostvariti na razini središnje države.

U okviru 3. pobliže se opisuju prednosti i nedostaci privatizacije u javnom sektoru, te iznosi argumentacija za privatiziranje i/ili uvođenje tržišnih mehanizama u pružanje dijela javnih usluga.

³⁷ Vidjeti primjer američkog poduzeća CCA, koje upravlja s više od šezdeset zatvora širom SAD-a, te su uvršteni na američkoj burzi, <http://www.correctionscorp.com>.

³⁸ <http://www.prisonreformtrust.org.uk/subsection.asp?id=268>.

³⁹ <http://www.uplink.com.au/lawlibrary/Documents/Docs/Doc17.html>.

Okvir 3. Privatizacija javnih usluga

Kada se govori o mogućnostima privatizacije dijela javnih usluga valja biti svjestan prednosti i nedostataka takvih rješenja. Zato se u nastavku ovog dijela Studije ističu osnovna obilježja i ograničenja vezana uz privatizaciju pružanja javnih usluga.

Istraživanja čiji su rezultati opisani u teorijskoj literaturi ukazuju da se privatizacija može prihvatiti kao oblik povećanja stupnja učinkovitosti u pružanju javnih usluga. Riječ je o djelomičnom ili potpunom prijenosu vlasništva i ovlasti iz javnoga u privatni sektor (Sappington i Stiglitz, 1987; Vickers i Yarrow, 1988; Cuervo i Villalonga, 2000).

Privatizacijom privatni sektor preuzima neke od javnih funkcija, ali i preuzima i određene rizike u poslovanju. Budući da su privatni vlasnici motivirani ostvarivanjem rente, a privatni poduzetnici ostvarivanjem dobiti, racionalno je pretpostaviti da će privatni sektor u usporedbi s javnim sektorom pružati javne usluge i obavljati javne funkcije na osnovi tržišnih kriterija, što za posljedicu ima i očekivanu racionalizaciju troškova u pružanju javnih usluga koje izravno i neizravno smanjuju proračunske rashode. Zbog posebnih obilježja javnih usluga, država zadržava ulogu regulatora. Osobito se to odnosi na kvalitetu, standard i cijenu javnih usluga. Dakako, potrebno je istaknuti da ne postoji univerzalni, izvedbeni model privatizacije i da nije moguće privatizirati sve javne usluge i funkcije države. Činjenica je, međutim, da je trend privatizacije javnih usluga i funkcija u porastu. Kao primjer uspješne privatizacije u javnom sektoru ističe se djelatnost zdravstva.

Ne postoji teorijsko suglasje o tome koji su to motivi poticaja za pojedinu državu da provede ili ubrza proces privatizacije javnih usluga. Razlozi se nesuglasja općenito mogu podijeliti na unutarnje i vanjske čimbenike, ali se među njima osobito ističu politički, dakle, subjektivni, unutarnji čimbenici. Vanjski se čimbenici u vezi s privatizacijom javnih usluga povezuju s empirijski potvrđenim proračunskim uštedama. No, da bi uspješni primjeri bili poticaj, privatizaciju valja strukturno osmisliti i učinkovito provesti u različitim oblicima prodaje ili javno-privatnoga partnerstva.

Polazeći od teze da je država loš vlasnik, privatizacija se pokazala kao elegantan model povećanja poslovne i razvojne učinkovitosti. Suglasje o tome postoji kako u znanstvenoj zajednici, tako i u međunarodnim financijskim krugovima (Rodrik, 2007). Unutarnji čimbenici koji djeluju na procese privatizacije javnih usluga mnogo su složeniji. Odnose se na međusobne interese političkih i birokratskih struktura koje čine državnu administraciju i upravu. U literaturi postoje različita tumačenja fenomena privatizacije, a ovdje se ističe Dunleavyjevo (1986) tumačenje sve snažnije podrške privatizaciji u svijetu korištenjem dvaju teorijskih pristupa. Prvi se temelji na teoriji javnog izbora (birokracije). Riječ je o tezi kojoj je cilj maksimiziranje proračunskih prihoda. Tom se tezom često objašnjava trend privatizacije u Velikoj Britaniji i SAD-u. Privatizacija se u tome konceptu tumači kao proces koji rješava urođene probleme birokratizacije pod utjecajem politike. Pritom se privatizacija smatra načinom otklanjanja onih poslovnih i razvojnih problema u sektoru javnih usluga, koji inače nastaju zbog proračunskih ograničenja. Proračun je stabilan izvor financiranja, ali je u velikoj mjeri podložan kratkoročnim političkim prioritetima, stoga je reinvestiranje u razvoj infrastrukture ili kvalitete često nemoguće ili otežano, primjer su zdravstvene ili obrazovne ustanove koje zahtijevaju kontinuirano ulaganje koje je često teško realizirati zbog pojave drugih prioriteta za financiranje. Drugi je teorijski pristup korištenje birokratskih modela kako bi se objasnio porast popularnosti privatizacije na osnovi promjene motivacijske strukture birokracije. Privatizacijom javnih usluga omogućuje se korištenje poznatih strategija, primjerice, razdvajanje kontrole, uloga države, stvaranje paralelnih struktura upravljanja i automatizacija. Time se zapravo maksimiziraju interesi viših birokratskih struktura – a to su strukture koje bi u korporativnom svijetu definirali kao viši menadžment ili uprava, a na štetu državnih zaposlenika nižeg ranga i primatelja usluga (Dunleavy, 1986). U tome su kontekstu privatizacija i *agentizacija*⁴⁰ rezultat povezanosti interesa političkih i birokratskih struktura. Interes je političkih struktura postići gospodarske promjene koje bi maksimizirale političku dobit, a interes je birokratskih struktura maksimizirati ulogu birokracije u tome procesu i očuvati upravljačku funkciju i postojeći stupanj kontrole.

Privatizacija nije isključivo tranzicijski fenomen. Činjenica je da značaj privatizacije rastao usporedno s prihvaćanjem neoliberalizma kao gospodarskoga i političkoga modela upravljanja, prvenstveno u razvijenim zemljama Zapadne Europe i SAD-a. Međutim, dok privatizacija općenito i osobito u razvijenim zemljama opisuje proces prijenosa ili prodaje državnih udjela, tranzicijski je primjer poznatiji prvenstveno zbog opsega privatizacije upravo u tranzicijskim zemljama. Unatoč čestim medijskim napisima koji prikazuju privatizaciju kao konačni i vremenski ograničen proces, ona je zapravo kontinuirani proces koji se odvija na međunarodnim tržištima. Tako su na primjer 32 zemlje u razvoju tijekom 2008. godine provele ukupno 136 privatizacijskih procesa (Kikeri i Perault, 2010) sveukupne vrijednosti veće od 38 milijardi dolara. Osim toga, privatizacija nije samo regionalni fenomen. U 2008. godini je, primjerice, uz veliki broj privatizacija u gospodarstvima poput Kine i Rusije, gotovo trećina ukupnog broja privatizacija bila u Srbiji.

⁴⁰ Izraz «agentizacija» se odnosi na proces prebacivanja funkcija državne administracije na agencije u vlasništvu države, kao pojavni oblik smanjenja uloge države.

Unatoč empirijskoj potvrdi o smanjenju podrške privatizaciji, osobito u Hrvatskoj (Peračković, 2000) istraživanja pokazuju da je privatizacija uistinu poboljšala učinkovitost i profitabilnost (Brown et al., 2006). Valja, međutim, istaknuti da je riječ o prosječnom vrednovanju učinaka privatizacije, jer privatizacija nije uvijek pozitivno djelovala na uspješnost poduzeća (Cuervo i Villalonga, 2000). Prosječno i empirijski utvrđeno pozitivno vrednovanje privatizacije na učinkovitost poslovanja, naime, pati od velike varijance u odnosu na prosjek. To se prvenstveno odnosi na pojedine gospodarske sektore. Privatizacija se pokazala važnim čimbenikom učinkovitosti u takozvanim «konkurentnim» sektorima – u kojima već postoji konkurencija ili preduvjeti za konkurenciju. Posljedice privatizacije u infrastrukturnome i energetske sektoru nisu usporedivo uspješne (Kikeri i Kolo, 2005).

Privatizacija nije izolirani fenomen koji je moguće odvojiti od gospodarsko političke situacije. Stoga mnogi autori često koriste različite varijable kojima se pojašnjavaju razlozi za velike razlike u uspješnosti privatizacijskih procesa. U tome se okružje ističe kao jedan od ključnih elemenata. Riječ je o institucionalnim i regulatornim uvjetima u kojima se provodi privatizacija. Drugi je element struktura vlasništva privatiziranih poduzeća. Interakcija tih varijabli navodi na potencijalnu optimalnu «mješavinu» gospodarskih mjera koje bi mogle potencirati pozitivne privatizacijske učinke. Primjerice, u nesavršenim konkurentnim uvjetima, učinkovitost ovisi o stupnju konkurentnosti i regulatornim okvirima u većoj mjeri od strukture vlasništva. U postsocijalističkim zemljama uspjeh privatizacije u većoj mjeri ovisi o specifičnim čimbenicima i utjecaju na privatizacijsku politiku (De Castro i Uhlenbruck, 1997).

Na razini je lokalne i regionalne razine vlasti privatizacija raširena pojava i često je izražen interes investitora za privatizacijom infrastrukture i energetike. Ocjena uspješnosti moguće privatizacije tih sektora je funkcija malog broja varijabli. Primjerice, komunalna poduzeća u vlasništvu lokalnih samouprava ocjenjuju se na osnovi poslovnih rezultata, tj. financijske neovisnosti od proračuna lokalne samouprave. Moguće povećanje stupnja neovisnosti i učinkovitosti poduzeća u vlasništvu lokalne samouprave, međutim, složeniji je problem i izazov. U mogućem modelu privatizacije javnih usluga i funkcija polazna je pretpostavka konsenzus vlasnika. Riječ je o potrebnom suglasju lokalne samouprave o strateškim ciljevima poduzeća koje je u njihovom vlasništvu. Privatizacijska iskustva pokazuju da su privatni vlasnici uspješniji u povećanju produktivnosti poduzeća, ali ne nužno i u povećanju opsega ili kvalitete usluga.

Uzmemo li u obzir specifičnost okružja, privatizacija nije nužno i jedino rješenje za lokalnu i regionalnu samoupravu. Pri odabiru željenog modela upravljanja imovinom u vlasništvu lokalne ili regionalne samouprave, važan je preduvjet razvidan odabir strateških ciljeva vlasnika, tj. lokalne ili regionalne samouprave. Samo se odgovornim pristupom vlasništvu može kvalitetno odabrati željeni model privatizacije ili interakcije s privatnim sektorom. Naime, ako je cilj lokalne ili regionalne samouprave smanjenje financijskih rizika vezanih uz poslovanje, onda je lokalnoj zajednici na raspolaganju niz modela upravljanja poput koncesija, javno-privatnih partnerstava ili *outsourcinga* usluga.

U praksi postoji više *oblika* privatnog financiranja javnih dobara i usluga. Najčešći i najjednostavniji oblik privatizacije je *ugovaranje*. Naime, lokalna i regionalna vlast sklapa ugovor s privatnim poduzetnikom ili neprofitnim organizacijama o opskrbi usluga, dok sama lokalna ili regionalna vlast zadržava odgovornost nad planiranjem i financiranjem usluga. Najpodesnije usluge za ugovaranje s privatnim poduzetnikom su: pravne usluge, odlaganje krutog otpada, ulična rasvjeta, održavanje stanova, vozila i zelenih površina, prometna signalizacija, posredovanje pri zapošljavanju, obrada podataka, primarna zdravstvena zaštita i slično, a za ugovaranje s neprofitnim sektorom su pružanje zdravstvenih i socijalnih usluga, održavanje parkova, vođenje dječjih vrtića, programa za starije osobe, liječenje ovisnosti od droge i alkohola i slično.

Uloga središnje države, kao i nižih razina javne vlasti u poticanje uključivanja privatnog sektora u pružanje javnih usluga⁴¹ može obuhvatiti i različite dodatne poticaje. To se posebno odnosi na različite oblike potpora – izravnih i horizontalnih subvencija i fiskalnih olakšica, te na izuzimanje plaćanja uvoznih carina na opremu. Lokalna ili regionalna vlast može upotrijebiti subvenciju kako bi potakla privatni sektor da pruža određenu uslugu. Najčešće su to usluge iz područja zdravstva i socijalne zaštite, kulture (muzeji, kulturni programi i slično). Središnja odnosno lokalna i regionalna vlast može osigurati različite oblike pomoći privatnim infrastrukturnim projektima, pri čemu su financijska jamstva i dodjeljivanje zemljišta dva instrumenta koja se najčešće koriste.

Privatni sektor ima mnoge *prednosti* nad javnim. Osnovna prednost privatnog sektora je to da može osigurati sredstva kako bi se zadovoljile društvene, ekonomske i razvojne potrebe zajednice bez dodatnog opterećivanja financijskog potencijala države. Samim tim, privatizacija omogućuje lokalnoj i regionalnoj vlasti upotrebu njihovih ograničenih financijskih resursa za financiranje drugih, važnih potreba.

⁴¹ Ovaj se dio Studije temelji na Bajo i Jurlina Alibegović (2008).

Postoji više razloga zbog kojih se ponuda javnih usluga prebacuje u privatni sektor, a važniji su sljedeći:

- smanjenje troškova lokalne i regionalne vlasti i povećanje njenog kreditnog potencijala,
- podjela odgovornosti između lokalne i regionalne vlasti i privatnog sektora,
- smanjenje opterećenja poreznih obveznika zbog veće efikasnosti privatnog sektora, zbog ušteta u troškovima i vremenu gradnje, povećanja produktivnosti i ekonomije obujma, te
- povećanje stupnja kvalitete u opskrbi bez povećanja poreza ili korisničkih naknada.

Osim navedenih postoje i druge prednosti:

- kreiranje konkurentnog okruženja koje proizlazi iz mogućnosti ugovaranja za obavljanje određene djelatnosti smanjuje troškove i/ili povećava kvalitetu usluge,
- ograničava se rast državne administracije,
- omogućava se angažiranje odgovarajućih kadrova po potrebi,
- mogućnost realizacije projekata bez velikog početnog ulaganja kapitala i mogućnost uvođenja novih vrsta usluga,
- realizacija ekonomije obujma,
- prilagodba veličine programa prema potrebama lokalnog stanovništva,
- očiglednija je struktura cijene koštanja usluge,
- lokalna i regionalna se vlast može više posvetiti planiranju i nadziranju u provođenju opskrbe, što utječe na kvalitetu usluge,
- odgovornost i rizik za neuspjele projekte snosi sam poduzetnik, te troškove propalih projekata direktno snosi privatnik, a ne porezni obveznici, te
- bolji sustav informacija.

Osnovni *nedostaci* uključivanja privatnog sektora u osiguranje javnih dobara i pružanje javnih usluga su sljedeći:

- želja za većim profitom i troškovi nadziranja mogu više utjecati na povećanje nego na smanjenje cijene usluge,
- motivacija za profitom i sniženjem troškova može utjecati na smanjenje kvalitete usluge,
- konkurentna borba za dobivanje ugovora može povećati korupciju,
- opskrba uslugom može prestati ukoliko privatni poduzetnik koji pruža uslugu bankrotira, prestane s djelovanjem ili bude pogođen štrajkom i slično,
- teško je sastaviti ugovor koji će točno odrediti sadržaj pojedine usluge, pa takvi ugovori zahtijevaju dodatne fiksne troškove koji ne potiču efikasnost,
- smanjuje se odgovornost i kontrola lokalne i regionalne vlasti,
- ciljevi socijalne politike, kao što su jednaka mogućnost zapošljavanja za sve osobe ili prednosti pri zapošljavanju određenih kategorija stanovništva (na primjer, ratnih veterana), mogu izostati,
- poboljšanje razine usluge ili brze reakcije na potrebu promjene usluge mogu biti usporene ili čak onemogućene zbog ugovornih ograničenja,
- potrebno je strogo kontrolirati aktivnosti da bi se osiguralo dosljedno poštivanje ugovora, te
- ugovaranje može umanjiti značenje neprofitnih organizacija.

Primarni *ciljevi* modela privatnog financiranja javnih dobara i usluga su:

- efikasna alokacija oskudnih resursa i smanjenje troškova pružanja usluge,
- mijenjanje uloge državnog sektora - od primarnog ponuđača javnih dobara i usluga do institucionalnog regulatora njihove ponude,
- smanjenje poreznog opterećenja, te
- smanjenje javnog duga.

Da bi učinci privatizacije bili pozitivni, potrebno je u njezinom provođenju voditi brigu i o specifičnim institucionalnim i regulatornim ograničenjima. U suprotnome, povećava se mogućnost stvaranja lokalnih monopola i ostalih oblika rentijerstva koji rezultiraju neopravdanim, iznadprosječnim profitima privatnome sektoru na štetu lokalne zajednice, neovisno je li riječ o smanjenju opsega usluga, povećanju cijena ili smanjenju kvalitete.

Stoga je preduvjet svake rasprave o privatizaciji javnih usluga i funkcija lokalne i regionalne samouprave širi društveni konsenzus i, s time povezano, konkretno opredjeljenje vlasnika što želi postići svojom imovinom. U najgorem slučaju, privatizacija može biti način na koji lokalna samouprava teži ravnopravnoj diverzifikaciji rizika i koristi od poslovanja. To znači da će svi dionici lokalne zajednice, tj. privatni sektor, građani, poduzetnici i javni sektor imati koristi od toga procesa. Za to je nužno razumijevati ulogu vlasnika, kao i potrebu za uspostavljanjem dugoročnih odnosa od obostrane koristi među sudionicima privatizacijskih procesa. Tranzicijska iskustva pokazuju da se rizik od negativnih učinaka privatizacijskih procesa povećava, ako se zanemare institucionalni i institucijski uvjeti u okruženju i ako se povjerenje temelji isključivo na tržišnim mehanizmima.

3.3.3. Prijedlozi za novu podjelu nadležnosti i ostvarivanja dodatnih prihoda

Zatvori

Zatvorski sustav u Republici Hrvatskoj za sada ne poznaje uključivanje privatnog sektora, ali postoje elementi nadzora proizvodnje poduzeća u vlasništvu pojedinih zatvora koji bi mogli djelomično uključivati privatne udjele ili udjele lokalne zajednice kako bi se povećala učinkovitost i lokalnoj samoupravi omogućio ostvarivanje dodatnog prihoda. Jedan od prihoda kaznionica i zatvora je prihod ostvaren radom zatvorenika. Trgovačka društva osnovana za tu svrhu su u isključivom vlasništvu Republike Hrvatske. U slučaju da se omogući **model sudjelovanja županija u vlasništvu tih trgovačkih poduzeća, mogli bi se ostvariti dodatni prihodi za županije, ali i poticati modeli izgradnje novih zatvora i kaznionica kao i ulaganja u postojeće**. Dakako, nužan je uvjet praćenje međunarodnih trendova, poštivanje svih konvencija o ljudskim pravima, kao i skrbi o pravilnoj rehabilitaciji osoba u kaznenom sustavu.

Promet i javni red

Obzirom da postoje nelogičnosti u postojećim zakonskim propisima koji se tiču sigurnosti u prometu i javnom redu, a kako je praksa pokazala, ispreplitanje odgovornosti nema logične osnove u nekim područjima poput parkiranja. Policija nema dovoljno kapaciteta da stalno zajedno s komunalnim redarima nadzire parkiranje i sigurnost u prometu. S druge strane, prema važećim zakonskim propisima, komunalni redari u lokalnim sredinama ne mogu djelovati bez policije. Situacija je to u kojoj obje strane u konačnici djeluju neučinkovito samo zbog neodgovarajućih zakonodavnih rješenja. Stoga je nužno **prenijeti dijelove iz Pravilnika o sigurnosti u prometu, a vezane za ovu problematiku, na jedinice lokalne samouprave i komunalna redarstva, kako bi se ojačale mogućnosti djelovanja lokalne zajednice** i maksimizirao učinak i policije i komunalnih redara.

Komunalno redarstvo

Odredbe zakona o sigurnosti prometa na cestama su razvidne u podjeli odgovornosti za nadzor prometa. Međutim, u primjeni zakonska podjela odgovornosti na policijske službenike kao krajnje odgovorne za postupke u nadzoru stvara praktične probleme za lokalnu samoupravu. Prvenstveno se to odnosi na izravna kršenja prometnih pravila, što komunalni redari mogu kažnjavati samo u suglasju s policijskim službenicima, koji zatim mogu penalizirati prekršaje. Time je povećana tromost sustava i stvara se niz komunalnih problema za koje ne postoji zakonsko rješenje. Stoga bi trebalo **preispitati postojeća zakonska rješenja kako bi se povećala učinkovitost sustava**, u ovom slučaju, komunalnih redara. Potrebno je ispitati kako uskladiti nadležnosti komunalnih redara koji trenutno nemaju dovoljno ovlasti po *Zakonu o sigurnosti u prometu* s nadležnostima policijskih službenika kako bi mogli učinkovitije rješavati probleme kršenja prometnih pravila u lokalnoj jedinici.

Općine i sadašnji gradovi zadržavaju komunalno redarstvo, jer bez toga nema održavanja komunalnog reda. Prijedlog je da se **djelokrug poslova komunalnog redarstva proširi i na nadzor nad obavljanjem djelatnosti koje se na pomorskom dobru obavljaju na temelju koncesijskog odobrenja, jer je to dio komunalnog reda u svakoj općini i gradu na obali.** Jedinice lokalne samouprave koje nemaju dostatan financijski kapacitet ili ljudske resurse za samostalno obavljanje ovih poslova, mogu organizirati obavljanje poslova zajednički, sukladno članku 54. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Vatrogastvo i ostali segmenti zaštite i spašavanja

Pomoć u izvanrednim situacijama i tijekom elementarnih nepogoda znači da će jedinice lokalne samouprave koristiti «usluge» tijela specijaliziranih za tu namjenu tijekom razdoblja u kojima će jedinice lokalne samouprave, po definiciji elementarnih nepogoda, u najmanju ruku pretrpjeti značajne štete. Također, pomoć ljudima u nevolji ili spašavanje je obveza koja nema komercijalni element, te je nerealno za očekivati da bi se postojeća struktura sustava zaštite ljudi i imovine mogla redefinirati u smislu izraženije uloge jedinice lokalne samouprave ili većeg stupnja sudjelovanja jedinice lokalne samouprave u djelovanju toga sustava. Na temelju iskustava tijekom poplava u najskorije vrijeme u Hrvatskoj⁴², potrebno je preispitati imaju li lokalne jedinice dovoljno sredstava iz naknade za slivne vode i drugih izvora kako bi se u potpunosti pripremile za izrazite elementarne nepogode, čime se nameće zaključak da je u ovaj centralizirani sustavu nužno uložiti dodatna financijska sredstva iz državnog proračuna kako bi se olakšale posljedice elementarnih nepogoda u budućnosti, uz pretpostavku visokog stupnja centralizacije sustava kako bi se poboljšala učinkovitost sustava obrane.

Međutim, postoji određeni element komercijalizacije koji bi mogao generirati dodatna sredstva za jedinice lokalne samouprave. Primarno se to odnosi na **potencijalno komercijalno djelovanje vatrogasnih postrojbi i postrojbi službi spašavanja u funkciji turističke djelatnosti.** Komercijalizacija djelatnosti bi se u tim slučajevima odnosila na nove izvore prihoda od pružanja dodatnih turističkih usluga. Međutim, to kao i bilo kakvo dodatno naplaćivanje usluga je dio institucionalnih okvira djelovanja sustava za što je opet potrebno uspostaviti dijalog s nacionalnim tijelima za zaštitu i spašavanje. Prostor za ostvarivanje dodatnih prihoda jedinice lokalne samouprave je, dakle, ograničen, ali bi se moglo realno težiti smanjenju stupnja financiranja iz proračuna jedinice lokalne samouprave korištenjem postojećih resursa u alternativne namjene kako bi se namaknuta sredstva mogla reinvestirati u lokalnoj zajednici. Trenutno je sustav birokratski opterećen, što i ne iznenađuje sudeći po naravi djelatnosti. Međutim, viši stupanj samostalnosti jedinice lokalne samouprave u odlučivanju o namjeni neiskorištenih resursa, bez ograničavanja mogućnosti djelovanja pripadnika sustava zaštite i spašavanja mogao bi potencijalno stvoriti dodatne izvore prihoda na načelu supsidijarnosti – koji bi opet mogli doprinijeti razvitku jedinice lokalne samouprave.

⁴² Poplave koje su zadesile Slavoniju u proljeće, a Istru i okolicu Zaprješća, Siska, Velike Gorice i Zagreba u ranu jesen 2010. godine.

S druge strane, važno je istaknuti **postojanje zakonske razlike u sustavu vatrogastva i zaštite i spašavanja**, kako je to navedeno u pojedinim zakonima. Sredstva za financiranje vatrogastva su eksplicitno navedena u zakonu, dok je sustav financiranja zaštite i spašavanja prilično općenit. Stoga je potrebno **primijeniti isto načelo financiranja i za zaštitu stanovništva**. Uz to, važno je istaknuti potrebu za **ujednačavanjem odgovornosti i nadležnosti vatrogasaca na području jedinice lokalne samouprave**. Primjer su industrijski kompleksi, gdje se nadležnosti između vatrogasnih jedinica preklapaju. To je nužno riješiti, jer treba postojati jasan nadzor nad sigurnosti i na lokalnoj razini, a ne samo na hijerarhijski ustrojenim jedinicama zaštite.

Također, iz prakse je razvidno da su jedinice lokalne samouprave često izvor informacija i ishodište podataka prikupljenih za izradu planova lokalnih ureda za zaštitu i spašavanje. U cilju racionalizacije troškova, povećanja učinkovitosti, kao i smanjenja administrativne funkcije sustava zaštite i spašavanja, trebalo bi **ujediniti funkcije ureda za zaštitu i spašavanje s uredima jedinice lokalne samouprave**.

Dodatna komponenta, koja je u prvome redu vezana uz sigurnost jest **ustroj županijskih ili lokalnih ureda za sprječavanje ekoloških katastrofa**. Inspekcije postoje u Republici Hrvatskoj, ali je razvidno kako je inspektora premalo te da su disperzirani u niz odvojenih tijela. Stoga je potrebno ustrojiti timove ili odgovorne osobe na razini jedinice lokalne samouprave koje bi imale ovlasti brinuti se o sprječavanju ekoloških katastrofa, kao i ukazivati na opasnost. Dodatno valja navesti nedostatak komunikacije među tijelima jedinice lokalne samouprave, prvenstveno u dijelu brige o okolišu. Stoga je jedna od potrebnih mjera **institucionalizirati komunikaciju s tijelima jedinice lokalne samouprave** kako bi se na vrijeme upozorilo na, primjerice, prijevoz opasnih tvari na području jedinice lokalne samouprave. Informacija u ovome području je izuzetno važna kako bi se u slučaju nezgode moglo pravovremeno reagirati.

Gorska služba spašavanja

Predlaže se promjena načina financiranja HGSS te njeno financiranje na način sličan propisanim uvjetima financiranja u *Zakonu o vatrogastvu*. U zakonu bi trebalo navesti postotke koje treba izdvajati za zaštitu i spašavanje.

3.4. Ekonomski poslovi

Obavljanje ekonomskih poslova u okviru javnih zadaća središnje, regionalne i lokalne razine vlasti od velikog je značaja jer izravno utječe na stupanj lokalnog ekonomskog i društvenog razvoja, a neizravno i na stupanj ukupnog razvoja države u cjelini. Stoga se u ovom dijelu Studije posebna pažnja pridaje nekoliko grupa ekonomskih poslova koje su od većeg značaja za lokalnu i regionalnu samoupravu. Sam značaj tog dijela ekonomskih poslova je u tome što se obavljanjem tih poslova dolazi do ostvarivanja značajnog dijela proračunskih prihoda u lokalnim proračunima ili je pak za obavljanje tih poslova nužno

osigurati značajna proračunska sredstva. Razlog je i u tome što se dio tih ekonomskih poslova upravo i odvija na različite načine na području jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i što su lokalne jedinice na različit način odgovorne i nadležne za provođenje tih aktivnosti. Konkretno, riječ je o javnim poslovima u četiri djelatnosti i to u poljoprivredi, rudarstvu, cestovnom prometu i ugostiteljstvu.

U nastavku se pobliže opisuje postojeće stanje u Hrvatskoj u vezi podjele javnih nadležnosti između razina javne vlasti u raspolaganju poljoprivrednim zemljištem u području poljoprivrede, javnim poslovima u području rudarstva, javnim poslovima koji se odnose na javne ceste, nerazvrstane ceste i javne površine, te na cestovni prijevoz putnika i tereta u području cestovnog prometa, kao i o javnim poslovima koji se tiču rada i djelatnosti ugostiteljskih objekata u okviru djelatnosti ugostiteljstva. Nakon opisa stanja, slijede prijedlozi nove podjele nadležnosti u obavljanju navedenih javnih poslova u okviru dijela ekonomskih poslova (poljoprivreda, rudarstvo, cestovni promet i ugostiteljstvo).

3.4.1. Prikaz stanja u Hrvatskoj

Poljoprivreda – raspolaganje poljoprivrednim zemljištem

Prema *Zakonu o poljoprivrednom zemljištu* (NN 152/08, 21/10) jedinice su lokalne samouprave dužne raspolagati poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države i to tako da se ono održava sposobnim za poljoprivrednu proizvodnju, odnosno da se spriječi zakorovljenost i obrastanje višegodišnjim raslinjem. Isto vrijedi i za poljoprivredno zemljište u građevinskom području planirano dokumentima prostornog uređenja za izgradnju obzirom da se to poljoprivredno zemljište također mora održavati sposobnim za poljoprivrednu proizvodnju i u tu svrhu koristiti do konačnosti akta kojim se odobrava gradnja. Vlasnici i ovlaštenici poljoprivrednog zemljišta dužni su poljoprivredno zemljište obrađivati sukladno agrotehničkim mjerama⁴³ ne umanjujući njegovu vrijednost. U tom smislu općinsko, odnosno gradsko vijeće⁴⁴ određuje potrebne agrotehničke mjere⁴⁵ u slučajevima u kojima bi propuštanje tih mjera nanijelo štetu, onemogućilo ili smanjilo poljoprivrednu proizvodnju. Općinsko, odnosno gradsko vijeće također propisuje mjere za uređivanje i održavanje poljoprivrednih rudina⁴⁶. U slučajevima promjene namjene poljoprivrednog zemljišta plaća se naknada prema površini građevne čestice, stambene ili druge građevine.

Sve jedinice lokalne samouprave su dužne raspolagati poljoprivrednim zemljištem u državnom vlasništvu na temelju Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u

⁴³ Ove agrotehničke mjere propisuje Ministar poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja.

⁴⁴ Za Grad Zagreb Gradska skupština.

⁴⁵ To su: zaštita od erozije, sprečavanje zakorovljenosti, zabrana, odnosno obveza uzgoja pojedinih vrsta bilja na određenom području, suzbijanje biljnih bolesti i štetočina, korištenje i uništavanje biljnih otpadaka.

⁴⁶ To je osobito: održavanje živica i međa, održavanje poljskih putova, uređivanje i održavanje kanala, sprečavanje zasjenjivanja susjednih čestica te sadnju i održavanje vjetrobranskih pojaseva.

državnom vlasništvu⁴⁷, koji je svaka jedinica lokalne samouprave dužna i donijeti⁴⁸. Prije donošenja Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u državnom vlasništvu jedinice lokalne samouprave su dužne Općinskom državnom odvjetništvu dostaviti podatke i dokumentaciju radi uknjižbe prava vlasništva na poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu Republike Hrvatske. Program se donosi uz suglasnost Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja.

Nakon donošenja Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u državnom vlasništvu jedinice lokalne samouprave mogu putem javnog natječaja prodati ili dati u zakup (20 godina)⁴⁹ poljoprivredno zemljište u vlasništvu države. Jedinica lokalne samouprave treba ishoditi suglasnost resornog ministarstva kod donošenja odluke o izboru najpovoljnije ponude, čime je učinjen samo djelomičan napredak u smislu pojednostavljenja i ubrzanja procedure. Međutim, sam postupak ishođenja suglasnosti resornog ministarstva utječe na brzinu odvijanja cijelog postupka prodaje odnosno davanja u zakup. Dugi rok od šezdeset dana za davanje suglasnosti na Program bi imao smisla u slučaju da jedinica lokalne samouprave ne mora kasnije prilikom svake prodaje/zakupa zemljišta ponovno tražiti suglasnost ministarstva. Postupak dodatno usporava i to što se, pored suglasnosti resornog ministarstva, i nacrti ugovora o prodaji i zakupu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države moraju prije potpisivanja dostaviti na prethodno mišljenje Županijskom državnom odvjetništvu na čijem se području poljoprivredno zemljište nalazi (u slučaju dugogodišnjeg zakupa i koncesije Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske), koji se mora očitovati u roku od 15 dana.

Ministar poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja propisuje uvjete i način korištenja sredstava koja su prihod proračuna jedinice područne (regionalne) samouprave i jedinica lokalne samouprave, odnosno Grada Zagreba, na čijem se području nalazi poljoprivredno zemljište (vidi tablicu 2.).

| Tablica 2. Raspodjela sredstava ostvarenih od raspolaganja zemljištem u državnom vlasništvu, u % | | | |
|---|-------------------------|----------------------------|-------------------------|
| | Državni proračun | Županijski proračun | Lokalni proračun |
| Sredstva ostvarena od prodaje i zakupa poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države | 25* | 25** | 50** |
| Sredstva ostvarena od dugogodišnjeg zakupa i koncesije za ribnjake | 50* | - | 50** |
| Sredstva prikupljena naplatom naknade za prenamjenu poljoprivrednog zemljišta | 70* | - | 30** |

*Napomena: * isključivo za financiranje troškova okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta koje provodi Agencija za poljoprivredno zemljište; ** na čijem se području nalazi poljoprivredno zemljište.*

Izvor: Zakon o poljoprivrednom zemljištu.

⁴⁷ Ali i prema općim propisima o raspolaganju nekretninama, osim ako Zakonom o poljoprivrednom zemljištu nije drugačije propisano.

⁴⁸ Prema izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, jedinice lokalne samouprave koje nisu donijele Program raspolaganja zemljištem u državnom vlasništvu dužne su ga donijeti do 15. kolovoza 2010. Ako ga u tom roku ne donesu Program će donijeti Agencija na trošak jedinica lokalne samouprave.

⁴⁹ Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države daje se u dugogodišnji zakup (50 godina) javnim natječajem kojeg provodi Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja.

Rudarstvo

Na temelju *Zakona o rudarstvu* (NN 75/09) propisano je donošenje *Strategije gospodarenja mineralnim sirovinama* kao osnovnog dokumenta kojim se utvrđuje gospodarenje mineralnim sirovinama i planira rudarska gospodarska djelatnost na državnoj razini⁵⁰. Obveze općina, gradova, županija i Grada Zagreba su da u svojim razvojnim dokumentima osiguravaju provedbu *Strategije gospodarenja mineralnim sirovinama*. Županije i Grad Zagreb dužni su za svoja područja izraditi **rudarsko-geološke studije** koje moraju biti u skladu sa *Strategijom gospodarenja mineralnim sirovinama*. U suprotnom, dokumentima se prostornog uređenja ne mogu planirati novi istražni prostori za eksploatacijska polja tehničko-gradevnog kamena. Na temelju županijskih rudarsko-geoloških studija, općine, gradovi, županije, kao i Grad Zagreb dužne su u svojim razvojnim dokumentima planirati potrebe i način opskrbe mineralnim sirovinama.

Za istraživanje mineralnih sirovina potrebno je ishoditi odobrenje⁵¹, dok je za eksploataciju mineralnih sirovina potrebna koncesija, kao i dodatne suglasnosti resornih ministarstava i ureda državne uprave u županiji nadležnog za poslove rudarstva u ovisnosti o tome u kojem se području obavlja samo istraživanje⁵².

Nositelj odobrenja za istraživanje mineralnih sirovina dužan je plaćati **novčanu naknadu za istraživanje mineralnih sirovina**⁵³ u iznosu i na način kako je određeno u odobrenju za istraživanje. Visinu minimalne godišnje novčane naknade utvrđuje uredbom Vlada Republike Hrvatske. Novčana naknada prihod je državnog proračuna i/ili proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Omjer raspodjele prihoda od novčane naknade za istraživanje mineralnih sirovina između države (20 posto), općine, grada (60 posto) i županije (20 posto) utvrđuje Vlada Republike Hrvatske svojom uredbom.

Za eksploataciju mineralnih sirovina potrebno je ishoditi koncesiju. Davatelj koncesije može biti Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, tijelo državne uprave u županiji nadležno za poslove rudarstva, Ured Grada Zagreba, a za određene je koncesije potrebna i suglasnost Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva. Kao i kod izdavanja odobrenja za istraživanje mineralnih sirovina, davatelji se razlikuju s obzirom na

⁵⁰ Vlada Republike Hrvatske je zaključkom od 17. srpnja 2008. godine donijela *Strategiju gospodarenja mineralnim sirovinama Republike Hrvatske*.

⁵¹ Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva izdaje odobrenje za istraživanja sljedećih mineralnih sirovina: energetske mineralne sirovine (osim mineralnih i geotermalnih voda koje se koriste u ljekovite, balneološke i rekreativne svrhe ili kao voda za piće i druge namjene, na koje se primjenjuju propisi o vodama); mineralne sirovine za industrijsku preradu; arhitektonsko-gradevni kamen, te mineralne sirovine kovina.

⁵² Suglasnost Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva je potrebna ako se istraživanje obavlja u području zona sanitarne zaštite crpilišta voda za piće i/ili u području značajnom za vodni režim. Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva uz suglasnost Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva izdaje odobrenje za istraživanje mineralne i geotermalne vode (kada je konačna namjena korištenja u energetske svrhe). Ured državne uprave u županiji nadležan za poslove rudarstva izdaje odobrenja za istraživanje mineralnih sirovina za proizvodnju građevnog materijala. U slučaju da se istraživanje obavlja u području zona sanitarne zaštite crpilišta voda za piće i/ili u području značajnom za vodni režim, potrebna je i suglasnost Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva. Odobrenje za istraživanje mineralnih sirovina, ukoliko se istraživanje mineralnih sirovina obavlja na pomorskom dobru, izdaje nadležno tijelo (ovisno o vrsti sirovina), uz suglasnost nadležne lučke kapetanije s naslova sigurnosti plovidbe.

⁵³ Novčana naknada za istraživanje mineralnih sirovina može biti određena kao stalan jednak iznos i/ili kao varijabilni iznos ovisno o posebnostima pojedine vrste istraživanja.

vrstu mineralnih sirovina koje su predmetom eksploatacije. Koncesionar je dužan plaćati novčanu naknadu za koncesiju za eksploataciju mineralnih sirovina. Novčana naknada za koncesiju može biti ugovorena kao stalan jednak iznos i/ili kao varijabilni iznos, ovisno o posebnostima pojedine vrste koncesije i koje Vlada Republike Hrvatske utvrđuje svojom Uredbom o visini minimalne godišnje novčane naknade za eksploataciju mineralnih sirovina. Novčana naknada za koncesiju prihod je državnog proračuna i/ili proračuna općine, grada i županije odnosno Grada Zagreba.

Nadležnost je Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva te ureda državne uprave u županiji vođenja **jedinstvenog informacijskog sustava mineralnih sirovina**. Pri tom resorno ministarstvo vodi jedinstveni informacijski sustav za one mineralne sirovine istraživanje/eksploatacija kojih je u njegovoj nadležnosti. Ured državne uprave, odnosno ured Grada Zagreba⁵⁴ vodi jedinstveni informacijski sustav za one mineralne sirovine za istraživanje/eksploataciju kojih izdaje odobrenje/koncesiju. Sastavni dio informacijskog sustava mineralnih sirovina su registar odobrenih istražnih prostora mineralnih sirovina i registar odobrenih eksploatacijskih polja mineralnih sirovina. Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, ured državne uprave odnosno ured Grada Zagreba dužni su voditi i evidenciju o svim traženim istražnim prostorima mineralnih sirovina, zbirku isprava, popis nositelja odobrenja za istraživanje mineralnih sirovina, te popis koncesionara za eksploataciju mineralnih sirovina.

Cestovni promet - javne ceste

Polazne osnove za ostvarenje racionalne politike gospodarenja javnim cestama u Republici Hrvatskoj stvorene su donošenjem Strategije prometnog razvitka Republike Hrvatske, Programa građenja javnih cesta za razdoblje od 2001. do 2004. godine i Zakona o javnim cestama, a temeljni propis hrvatskog cestovnog prava je *Zakon o javnim cestama* (NN 146/08, 38/09, 124/09, 73/10), koji razvrstava javne ceste u autoceste, državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste. *Uredbu o mjerilima za razvrstavanje javnih cesta* (NN 57/07) u pojedinu od navedenih četiriju kategorija donosi Vlada Republike Hrvatske, a osnovom mjerila iz te Odluke Ministarstvo nadležno za promet. Ministarstvo donosi i Odluku o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste (NN 17/10). Autocestama upravlja, gradi ih, rekonstruira i održava trgovačko društvo Hrvatske autoceste d.o.o., državnim cestama trgovačko društvo Hrvatske ceste d.o.o., a županijskim i lokalnim cestama županijske uprave za ceste osnivači kojih su županije. Županijske uprave za ceste po pravnom obliku osnivaju se kao ustanove⁵⁵.

Sustav financiranja javnih cesta u Republici Hrvatskoj je podijeljen u dvije osnovne skupine. Osnovnu mrežu javnih cesta čine državne, županijske i lokalne ceste na kojima

⁵⁴ Od 1. siječnja 2011. godine županijski uredi državne uprave i ured Grada Zagreba poslove u vezi s istraživanjem mineralnih sirovina, eksploatacijom mineralnih sirovina, građenjem i uporabom rudarskih objekta i postrojenja za mineralne sirovine prenose na Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva.

⁵⁵ Sukladno odredbi čl. 7/1. t. 2. Zakona o ustanovama (NN 76/93, 22/97, 47/99 i 35/08) što je bitno napomenuti jer je Zakonom propisano da uz ustanovu, koja za obveze odgovara cijelom svojom imovinu solidarno i neograničeno, odgovara i njen osnivač (čl. 59. Zakona o ustanovama).

se za njihovu uporabu izravno ne naplaćuje naknada, dok se kod komercijalnih cesta (autoceste, objekti i druge ceste visoke razine usluga) izravno naplaćuje naknada (cestarina, tunelarina, mostarina) za njihovu uporabu.

Osnovna se mreža javnih cesta financira iz naknada od goriva i registracije vozila, komercijalne ceste se financiraju putem cestarine, naknade od goriva i dugoročnim kreditima. Tako da se autoceste financiraju putem naknade za ceste iz goriva, cestarine koja se plaća prilikom izravne upotrebe i dugoročnih kredita. Državne se ceste financiraju pretežno iz naknade za ceste iz goriva, dok se županijske i lokalne ceste financiraju najvećim dijelom iz naknade za ceste koja se plaća prilikom registracije motornih vozila.

Pored navedenih osnovnih izvora financiranja, Hrvatske ceste d.o.o. (HC), Županijske uprave za ceste (ŽUC) i Hrvatske autoceste d.o.o. (HAC) ostvaruju prihode i iz drugih izvora, no njihova veličina, u pravilu, ne prelazi 5 posto osnovnih izvora. U politici razvoja cesta u njihovoj nadležnosti i Hrvatske ceste d.o.o. i Županijske uprave za ceste također koriste dugoročne kredite kao izvor sredstava kako bi ubrzale ostvarenje utvrđenih strateških ciljeva, čija su sredstva u odnosu na osnovne prihode znatno manja nego kod autocesta. Iako se u svijetu financiranje autocesta odvija prvenstveno putem dugoročnih kredita (koji se vraćaju iz cestarine), Hrvatska je, u cilju što brže izgradnje i dovršenja mreže autocesta, za ovu namjenu odvojila dio naknade za ceste iz goriva. Podaci o izvorima financiranja javnih cesta sadržani su u tablici 3.

| Redni broj | Izvori sredstava | HC | HAC | ŽUC |
|------------|---|----|-----|-----|
| 1. | Naknada iz goriva za financiranje građenja i održavanja javnih cesta | | | |
| 2. | Godišnja naknada pri registraciji motornih vozila | | | xx |
| 3. | Cestarina za uporabu autocesta i objekata s naplatom | | | |
| 4. | Naknada od vozila registriranih izvan Republike Hrvatske | x | | |
| 5. | Naknada za izvanredni prijevoz | x | x | x |
| 6. | Naknada za prekomjernu uporabu javne ceste | x | | x |
| 7. | Naknada za korištenje cestovnog zemljišta i od obavljanja pratećih uslužnih djelatnosti | x | x | x |
| 8. | Ostali izvori (iz djelatnosti) | x | x | x |

Napomena: x = izvor; xx = prevladavajući izvor.

Izvor: Zakon o javnim cestama.

Cestovni promet - nerazvrstane ceste i javne površine

Osim javnih cesta kategoriziranih *Zakonom o javnim cestama* i razvrstanim u pojedinu kategoriju javnih cesta, postoje i površine koje nisu definirane i razvrstane kao javne ceste. To su nerazvrstane ceste i javne površine, koje su definirane u skladu *Zakonu o sigurnosti prometa na cestama* (NN 67/08), a čije je održavanje definirano i normirano kao komunalna djelatnost. S obzirom da se komunalne djelatnosti obavljaju kao javna služba, za održavanje nerazvrstanih cesta i javnih površina odgovorne su jedinice lokalne samouprave. Dopuštena je i zajednička organizacija obavljanja komunalnih djelatnosti (pa tako i održavanja nerazvrstanih cesta) više jedinica lokalne samouprave. U slučaju kada jedinica lokalne

samouprave nije u mogućnosti samostalno osigurati održavanje nerazvrstanih cesta, odlukom svoga predstavničkog tijela obavljanje ovih poslova može povjeriti drugoj jedinici lokalne samouprave na području iste ili druge županije na temelju pisanog ugovora. Kada se sustav komunalne infrastrukture proteže na području više jedinica lokalne samouprave unutar jedne ili više županija, te čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu, jedinice lokalne samouprave obvezne su organizirati zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti putem trgovačkih društava u svom suvlasništvu.

Predstavnička tijela jedinice lokalne samouprave **donose odluke o nerazvrstanim cestama i javnim površina** kojima se definiraju nerazvrstane ceste, što se smatra njihovim održavanjem, tko obavlja održavanje i temeljem kojeg akta. Održavanje nerazvrstanih cesta **financira** se iz sredstava prikupljenih naplatom komunalne naknade i komunalnog doprinosa te predstavlja izvorni prihod proračuna jedinice lokalne samouprave⁵⁶.

Iz navedenog slijedi da su jedinice lokalne samouprave odgovorne samo za nerazvrstane ceste. Međutim, kako su i razvrstane ceste također sastavni dio prometnog sustava jedinica lokalne samouprave, a nisu u njihovoj nadležnosti, javlja se problem neusklađenosti između ta dva sustava cesta. Problemi dolaze do izražaja prilikom prostornog planiranja, nejednakog održavanja, upravljanja prometom. Osim toga, za eventualno neodržavanje razvrstanih cesta građani odgovornim smatraju jedinicu lokalne samouprave.

Cestovni promet - cestovni prijevoz putnika i tereta

Zakon o prijevozu u cestovnom prometu (NN 124/09, 63/08, 111/06, 448/05, 178/04, 91/10) određuje uvjete i načine obavljanja djelatnosti prijevoza putnika i tereta u unutarnjem cestovnom prometu, pružanje kolodvorskih usluga, prijevoza za vlastite potrebe, kao i nadležnosti tijela zaduženih za provođenje i nadzor nad provedbom zakona. Jedinice lokalne samouprave od 2009. godine ne izdaju koncesije, nego dozvole prijevoznicima koji zadovoljavaju propisane uvjete.

Osnovni problem s kojim se suočavaju jedinice lokalne samouprave u području cestovnog prijevoza putnika i tereta je da one nisu nadležne za izdavanje dozvola za linijski prijevoz putnika i tereta koji prolazi kroz njihovo područje.

Ugostiteljstvo

Novim *Zakonom o ugostiteljskoj djelatnosti* izmijenjene su vrste ugostiteljskih objekata s obzirom na vrstu ugostiteljskih usluga koje se u njima pružaju, te su razvrstani u nekoliko skupina. Radno vrijeme ugostiteljskih objekata zakonom propisuje središnja država, a predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može svojom odlukom najduže za 2 sata produžiti propisano radno vrijeme samo jedne skupine ugostiteljskih objekata. Općinski načelnik

⁵⁶ Mali gradovi i općine se suočavaju s nedostatnim financijskim sredstvima za razvoj i održavanje nerazvrstanih cesta.

ili gradonačelnik može po službenoj dužnosti za pojedine ugostiteljske objekte rješenjem najduže za 2 sata odrediti raniji završetak radnog vremena od radnog vremena propisanog zakonom, te radnog vremena propisanog odlukom predstavničkog tijela. Iznimno, općinski načelnik ili gradonačelnik može na zahtjev ugostitelja za pojedine ugostiteljske objekte rješenjem odrediti drugačije radno vrijeme radi organiziranja prigodnih proslava. Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave svojom odlukom propisuje radno vrijeme samo jedne skupine ugostiteljskih objekata, te određuje lokaciju u naselju gdje mogu biti smješteni ugostiteljski objekti čije je radno vrijeme uređeno zakonom.

3.4.2. Prijedlozi za novu podjelu nadležnosti

Poljoprivreda – raspolaganje poljoprivrednim zemljištem

Radi ubrzanja postupka raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države **predlaže se da se skрати rok od šezdeset dana od dana primitka potpune dokumentacije unutar kojeg je Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja dužno dati suglasnost na Program raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u državnom vlasništvu.** Razlog tome je što jedinice lokalne samouprave, odnosno Grad Zagreb, ne mogu raspolagati poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države prije donošenja Programa, kao i to da tijekom provedbe Programa jedinica lokalne samouprave opet mora ishoditi suglasnost Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja za svaku prodaju odnosno zakup zemljišta što dodatno usporava cijeli postupak.

Predlažu se **izmjene Zakona o poljoprivrednom zemljištu koje bi lokalnoj samoupravi omogućile da, nakon jednom dobivene suglasnosti od Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja na Program raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u državnom vlasništvu, provode Program bez dodatnih suglasnosti.** To bi značilo da tijekom provedbe Programa jedinica lokalne samouprave ne bi trebala ponovno ishoditi suglasnost Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja za svaku prodaju, odnosno zakup zemljišta što bi ubrzalo ukupni postupak raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u državnom vlasništvu.

Iako su privremeno obustavljeni svi poslovi Agencije za poljoprivredno zemljište predviđeni *Zakonom o poljoprivrednom zemljištu*⁵⁷, potrebno je naglasiti da takva Agencija predstavlja dodatnu centralizaciju poslova u poljoprivredi, a što bi, u većini slučajeva, trebalo povjeriti lokalnim jedinicama.

⁵⁷ Iako je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN 21/10) propisao da Agencija za poljoprivredno zemljište sve poslove u okviru svojih djelatnosti počinje obavljati 1. srpnja 2010., Ustavni sud Republike Hrvatske je 21. srpnja 2010. donio rješenje kojim se privremeno obustavlja izvršenje svih pojedinačnih akata i radnji koje poduzimaju Agencija za poljoprivredno zemljište i druga nadležna tijela na temelju sljedećih članaka Zakona o poljoprivrednom zemljištu: 15. st. 1. i 2., čl. 16., čl. 25. st. 1.- 5. i članaka 81.-85. Zakona o poljoprivrednom zemljištu, kao i na temelju Uredbe o osnivanju Agencije za poljoprivredno zemljište (NN 36/09). Ustavni sud je također odredio da će se do donošenja njegove konačne odluke o suglasnosti s Ustavom navedenih odredaba Zakona o poljoprivrednom zemljištu privatnim poljoprivrednim zemljištem raspolagati sukladno općim propisima koji uređuju raspolaganje nekretninama.

Predlaže se da **Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja vodi informacijski sustav podataka o poljoprivrednom zemljištu u državnom vlasništvu, a lokalnim jedinicama omogući uvid u taj sustav.**

Predlaže se da **lokalne jedinice prate stanje poljoprivrednog zemljišta koje pravne/ fizičke osobe koriste na temelju zakupa, dugogodišnjeg zakupa i koncesije za ribnjak.**

Standardizacija obrazaca ugovora o prodaju ili zakupu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države pridonijela bi povećanju učinkovitosti sustava.

Od ovlasti za koje je, prema Zakonu o poljoprivrednom zemljištu, nadležna državna razina javne vlasti, ističu se: prodaja poljoprivrednog zemljišta izravnom pogodbom, postupak zamjene poljoprivrednog zemljišta, te ovlasti davanja dugogodišnjeg zakupa i koncesije za ribnjake. Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države se iznimno može prodati izravnom pogodbom (po dvostrukoj prosječnoj cijeni zemljišta), ako zainteresirana osoba podnese zahtjev (kojemu priloži dokaz da je takva prodaja u interesu Republike Hrvatske). Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države može se zamijeniti. Odluku o zamjeni poljoprivrednog zemljišta za poljoprivredno zemljište u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba radi okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta donosi Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja na prijedlog općinskog ili gradskog vijeća ili skupštine Grada Zagreba. **Prijedlog je prenošenje nadležnosti za obavljanje svih ovih poslova s državne razine na razinu jedinica lokalne samouprave.**

Ministar poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja propisuje uvjete i način korištenja sredstava koja su prihod proračuna jedinice područne (regionalne) samouprave i jedinica lokalne samouprave, odnosno Grada Zagreba, na čijem se području nalazi poljoprivredno zemljište. Predlaže se **smanjivanje udjela države u prihodima od zakupa, prodaje i koncesija poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države i povećanje udjela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.**

Rudarstvo

Omjer raspodjele prihoda od novčane naknade za istraživanje mineralnih sirovina između države, općine, grada i županije te Grada Zagreba utvrđuje Vlada Republike Hrvatske svojom uredbom. Prijedlog je **razmatranje postojećeg načina raspodjele prihoda od naknade za istraživanje mineralnih sirovina** te analiziranje omogućuje li postojeća raspodjela prihoda dovoljne prihode jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave kako bi u svojim razvojnim dokumentima mogle planirati potrebe i način opskrbe mineralnim sirovinama.

S obzirom da se istraživanje/eksploatacija mineralnih sirovina obavlja na području pojedine jedinice lokalne samouprave, a izdavanje je odobrenja/koncesija isključivo u nadležnosti državne razine, **predlaže se da se u postupak uključe i jedinice lokalne samouprave na način da se traži njihova suglasnost na izdano odobrenje/koncesiju.** Pored toga, jedinice

lokalne samouprave bi trebalo uključiti i u **poslove nadzora i kontrole** provedbe zakona, kao i omogućiti im **uvid u podatke** iz Registra odobrenih istražnih prostora mineralnih sirovina i Registra odobrenih eksploatacijskih polja mineralnih sirovina, te u evidencije rezerva mineralnih sirovina.

Cestovni promet - nerazvrstane ceste i javne površine

Zbog značaja prometnog sustava koji mora razvojno i gospodarski svrhovito povezati sva područja Hrvatske radi uravnoteženog gospodarskog, demografskog i društvenog razvoja, posebna se važnost daje i razvoju cestovnog prometa. Iako su jedinice lokalne samouprave odgovorne samo za održavanje nerazvrstanih cesta, a zbog činjenice što i razvrstane ceste koje nisu u njihovoj nadležnosti prolaze teritorijem jedinice lokalne samouprave, čini se logičnim predložiti da bi **općine i gradovi trebali u svojoj nadležnosti imati vlasništvo i upravljanje nad razvrstanim cestama** (izuzev autoputa i brzih cesti). Problem neodržavanja razvrstanih cesta koje prolaze kroz teritorij općine ili grada najjednostavnije bi se mogao riješiti na način da se nerazvrstane ceste *Zakonom o javnim cestama* reguliraju kao javne ceste. Alternativno, **predlaže se davanje suglasnosti jedinicama lokalne samouprave za neku vrstu raspolaganja cestovnim pojasom.**

Cestovni promet - cestovni prijevoz putnika i tereta

Lokalna razina nije, a niti bi trebala biti nadležna za izdavanje dozvola u svim područjima linijskom prijevoza (primjerice u slučaju međužupanijskog linijskog prijevoza). Međutim, zbog lokalnog značaja autobusnog prijevoza i važnosti koju za lokalnu zajednicu (općinu i grad) ima utvrđivanje konkretne lokacije autobusnih stajališta i autobusnih kolodvora, prijedlog je da se razmotri **prenošenje ovlasti za izdavanje dozvola za autobusna stajališta, kao i za autobusne kolodvore na lokalnu razinu** (na primjer, izdavanje licencije za djelatnost pružanja kolodvorskih usluga pravnoj/fizičkoj osobi koja je registrirana za obavljanje te djelatnosti, a ima u vlasništvu ili zakupu objekt autobusnog kolodvora).

Ugostiteljstvo

Zbog lokalnog značaja ugostiteljskih usluga koje ugostiteljski objekti pružaju lokalnim stanovnicima koji žive u općinama i gradovima i samog značaja ugostiteljskih objekata kao jednog od važnih oblika gospodarskog djelovanja, općinama i gradovima bi trebalo omogućiti svakodnevni uvid u evidenciju ugostiteljskih objekata na njenom području. Potrebno je **preispitati opravdanost zakonskog ograničavanja radnog vremena ugostiteljskih objekata na nacionalnoj razini te bi jedinicama lokalne samouprave trebalo omogućiti samostalno donošenje odluke o radnom vremenu objekata na njenom području bez zakonskih ograničenja**⁵⁸. Razlozi tome su u boljem prepoznavanju lokalnih potreba stanovnika općina i gradova za podmirivanjem potreba i korištenjem ugostiteljskih

⁵⁸ To znači da bi lokalna jedinica trebala propisivati i radno vrijeme za obrt na svom području.

usluga primjerenih njihovim potrebama, kao i pružanje primjerenih ugostiteljskih usluga turistima i posjetiocima općina i gradova koje se mogu u velikoj mjeri razlikovati između općina i gradova. Također prijedlog je uključiti lokalnu razinu u **poslove nadzora i kontrole** provođenja zakona.

Predlaže se omogućiti lokalnim jedinicama **dobivanje uvida** u upisnike ugostiteljskih objekata i u upisnike o obavljanju ugostiteljskih usluga u domaćinstvima na dnevnoj bazi.

3.5. Zaštita okoliša

Obavljanje javnih poslova u području zaštite okoliša pripada među javne zadaće središnje države, regionalne i lokalne samouprave. U ovom se dijelu Studije detaljno opisuje postojeće stanje u Hrvatskoj u vezi podjele javnih nadležnosti između razina javne vlasti u području zaštite okoliša i prostornog uređenja, pri čemu se posebna pažnja pridaje nadležnostima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Nakon opisa stanja, slijedi prikaz saznanja iz teorije o fiskalnom federalizmu, koja se smatra polazištem na kojem se trebaju temeljiti prijedlozi usmjereni na unaprjeđenja sustava zaštite okoliša.

3.5.1. Prikaz postojećeg stanja u Hrvatskoj

Zaštita okoliša

Postojeća raspodjela nadležnosti za obavljanje javnih funkcija između razina javne vlasti u području zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva temelji se na analizi osnovnih zakonskih propisa koji reguliraju područje zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva. To su: *Zakon o zaštiti okoliša (NN 110/07)*, *Zakon o zaštiti zraka (NN 178/04, 60/08)*, *Zakon o vodama (NN 153/09)*, *Zakon o otpadu (NN 178/04, 111/06, 60/08, 87/09)*, *Zakon o zaštiti prirode (NN 70/05, 139/08)*, *Zakon o prostornom uređenju i gradnji (NN 76/07, 38/09)* i drugi. Brojne su sastavnice okoliša (tlo i zemljina kora, šume, more i obalno područje, zaštita od štetnog utjecaja genetski modificiranih organizama, zaštita od buke, zaštita od štetnog utjecaja kemikalija, zaštita od ionizirajućih zračenja i nuklearna sigurnost, zaštita od svjetlosnog onečišćenja) no ovdje smo se usredotočili na zrak, vodu, prirodu, te gospodarenje otpadom kao jednim od najznačajnijih problema okoliša u Hrvatskoj.

Uz navedene zakonske propise, zakonski temelj nadležnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u području zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva čini i *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*. Općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana. Između ostalog to su: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, te zaštita i unaprjeđenje prirodnog okoliša. Županija u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove od područnoga (regionalnog) značaja, između ostalog, prostorno i urbanističko planiranje, te izdavanje građevinskih i lokacijskih

dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikoga grada.

Nadležnosti za obavljanje javnih funkcija u području zaštite okoliša dodijeljene su **subjektima zaštite okoliša** na svim razinama.

Na središnjoj razini to su Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske, Agencija za zaštitu okoliša i Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost.

Na regionalnoj razini subjekti zaštite okoliša su županije i Grad Zagreb, koji u svojem djelokrugu uređuju, organiziraju, financiraju i unapređuju poslove zaštite okoliša koji su od područnog (regionalnog) značaja za zaštitu okoliša, kao i za unapređenje stanja okoliša na području županije odnosno Grada Zagreba.

Veliki gradovi, gradovi i općine na lokalnoj razini u svojem djelokrugu uređuju, organiziraju, financiraju i unapređuju poslove zaštite okoliša koji su od lokalnog značaja za zaštitu okoliša, kao i za unapređenje stanja okoliša na području velikog grada, grada ili općine. Osim središnje države, regionalne i lokalne samouprave i pravne osobe mogu biti ovlaštene za stručne poslove zaštite okoliša.

Nadležnosti za obavljanje javnih funkcija u području zaštite okoliša obuhvaćaju i nadležnost u izradi **dokumenata održivog razvitka i zaštite okoliša**.

Na središnjoj razini su nadležnosti za izradu Strategije održivog razvitka Republike Hrvatske, Plana zaštite okoliša Republike Hrvatske, Strategije zaštite morskog okoliša, Plana intervencija i Izvješća o stanju okoliša.

U nadležnosti županija, Grada Zagreba i velikih gradova je izrada **Programa zaštite okoliša**, koji se donosi u skladu s područnim (regionalnim) odnosno lokalnim posebnostima i obilježjima područja za koje se Program donosi, pobliže razrađuje mjere iz **Plana zaštite okoliša Republike Hrvatske** koje se odnose to područje. Ukoliko je to predviđeno Programom županije, Program za svoje područje, mogu donijeti i grad i općina. Prilikom izrade i donošenja Programa grad i općina obvezni su surađivati sa županijom čijem području pripadaju i odgovarajućim gradovima i općinama na čije područje, vezano za zaštitu okoliša, može utjecati Program.

Instrumenti zaštite okoliša su u nadležnosti središnje razine javne vlasti. To se odnosi na standarde kakvoće okoliša, tehničke standarde zaštite okoliša i na stratešku procjenu utjecaja na okoliš. Dokumenti prostornog uređenja su instrument zaštite okoliša i osnovna im je svrha određivanje učinkovite organizacija, korištenje i namjene prostora, te mjerila i smjernica za uređenje i zaštitu prostora Republike Hrvatske, županija, Grada Zagreba, velikih gradova, gradova i općina. Dokumenti prostornog uređenja donose se na državnoj razini i kao prostorni planovi na područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini i imaju snagu i pravnu prirodu podzakonskog propisa.

Sredstva za financiranje zaštite okoliša osiguravaju se u državnom proračunu, proračunima jedinice lokalne samouprave i jedinice područne (regionalne) samouprave, Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, te iz drugih izvora sukladno Zakonu o zaštiti okoliša. Sredstva se mogu osigurati i iz privatnih izvora kroz sustav koncesija, javnog privatnog partnerstva i drugih odgovarajućih modela takvog financiranja. Programi zaštite okoliša mogu se financirati i sredstvima kao što su: donacije, krediti, sredstva međunarodne pomoći, sredstva stranih ulaganja namijenjenih za zaštitu okoliša i druga sredstva propisana posebnim zakonom, te sredstva iz instrumenata, programa i fondova Europske unije, Ujedinjenih naroda i međunarodnih organizacija. Sredstva za financiranje zaštite okoliša koriste se za očuvanje, zaštitu i unapređivanje stanja okoliša, u skladu sa strategijama i programima.

Nadzor zaštite okoliša je u domeni središnje države. Upravni nadzor obavlja Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva. Inspekcijski nadzor provode državni službenici Ministarstva, Uprave za inspekcijske poslove raspoređeni na radna mjesta s ovlastima obavljanja inspekcijskog nadzora zaštite okoliša u Ministarstvu i područnim jedinicama Ministarstva u sjedištima i izvan sjedišta županija, odnosno u sjedištu Grada Zagreba. Inspekcijski nadzor u području okoliša provode i druge inspekcije nadležne prema posebnim propisima za nadzor pojedinih sastavnica okoliša i zaštite od utjecaja opterećenja na okoliš.

Prostorno uređenje

Zakon o prostornom uređenju i gradnji (NN 76/07, 38/09) uređuje sustav prostornog uređenja, njegov institucionalni ustroj, ciljeve, zadaće i strukturu.

Nadležnosti za obavljanje javnih funkcija u području uređenja prostora dodijeljene su **subjektima zaštite okoliša** na svim razinama.

Na središnjoj razini to su Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske, Savjet prostornog uređenja Republike Hrvatske, te Hrvatski zavod za prostorni razvoj.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju mogućnosti zajedničkog organiziranja ostvarivanja zadaća prostornog uređenja. Više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu radi racionalnosti i podudarnih razvojnih interesa zajednički organizirati trajno ostvarivanje zadaća prostornog uređenja. Za županije i velike gradove prostorno uređenje obuhvaća i postupke izdavanja akata koje određuje *Zakon o prostornom uređenju i graditeljstvu* (lokacijske dozvole, potvrde parcelacijskog elaborata, rješenja o uvjetima građenja, potvrde glavnog projekta, rješenja o izvedenom stanju i drugo).

Na regionalnoj i lokalnoj razini subjekti prostornog uređenja su javne ustanove čiji su osnivači županije, Grad Zagreb i veliki gradovi (primjerice zavodi za prostorno uređenje županija i Grada Zagreba, te velikih gradova). Zavod za prostorno uređenje županije, odnosno Grada Zagreba obavlja sljedeće poslove: izradu i praćenje provođenja dokumenata

prostornog uređenja područne (regionalne), odnosno razine Grada Zagreba; izradu izvješća o stanju u prostoru; vođenje registra podataka u okviru informacijskog sustava prostornog uređenja; pripremu polazišta za izradu, odnosno stavljanje izvan snage prostornih planova užih područja; izdavanje mišljenja u postupku izrade i donošenja dokumenata prostornog uređenja u skladu sa *Zakonom o prostornom uređenju i graditeljstvu*; izradu prostornih planova uređenja gradova i općina i urbanističkih planova uređenja i obavljanje stručno analitičkih poslova iz područja prostornog uređenja ako im izradu tih planova, odnosno obavljanje poslova povjeri Ministarstvo ili županijsko poglavarstvo.

Zavod za prostorno uređenje velikog grada obavlja sljedeće poslove: izradu prostornog plana uređenja velikog grada; praćenje provođenja dokumenata prostornog uređenja koji se primjenjuju unutar teritorija tog grada; izradu izvješća o stanju u prostoru; pripremu polazišta za izradu, odnosno stavljanje izvan snage prostornih planova užih područja; izradu urbanističkih planova uređenja, i obavljanje drugih poslova prostornog uređenja ako mu izradu tih planova odnosno obavljanje poslova povjeri gradsko poglavarstvo.

Kao subjekti prostornog uređenja javljaju se pravne osobe i ovlašteni arhitekti koji obavljaju stručne poslove prostornog uređenja te odgovorni voditelji izrade nacrtu prijedloga dokumenta prostornog uređenja, koja ima status ovlaštenog arhitekta i koji su odgovorni za svaki dio nacrtu prijedloga dokumenta prostornog uređenja koji mora biti u skladu sa *Zakonom o prostornom uređenju i graditeljstvu*.

Tablica 4. sadrži nadležnosti središnje države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u obavljanju poslova prostornog uređenja.

Osnovni dokument praćenja stanja u prostoru je *izvješće o stanju u prostoru*, čiji sadržaj, prostorne pokazatelje na državnoj i lokalnoj razini i druge zahtjeve u vezi praćenja stanja na području prostornog uređenja propisuje ministar pravilnikom. Hrvatski sabor, odnosno predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave razmatraju četverogodišnje izvješće o stanju u prostoru.

Osnovna je svrha tih **dokumenata prostornog uređenja** određivanje učinkovite organizacija, korištenje i namjene prostora, te mjerila i smjernica za uređenje i zaštitu prostora Republike Hrvatske, županija, Grada Zagreba, velikih gradova, gradova i općina. Dokumenti prostornog uređenja donose se na državnoj razini i kao prostorni planovi na područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini i imaju snagu i pravnu prirodu podzakonskog propisa.

Zajednički dokument prostornog uređenja izrađuje se prema sadržaju i u postupku izrade i donošenja, koji je određen za odgovarajući prostorni plan, a javnu raspravu istodobno provode sve jedinice lokalne samouprave koje su uključene u izradu.

Zakon o prostornom uređenju i graditeljstvu je zadržao obaveznu međusobnu usklađenost i hijerarhijsko načelo, tako da dokument prostornog uređenja užeg područja mora biti usklađen s dokumentom prostornog uređenja šireg područja, kao i to da dokumenti

prostornog uređenja lokalne razine mora biti usklađeno s dokumentom prostornog uređenja državne, odnosno prostornim planom područne (regionalne) razine. Na području gdje je prostorni plan u suprotnosti s državnim, primjenjuje se dokument prostornog uređenja državne odnosno prostorni plan područne (regionalne) razine.

| Tablica 4. Nadležnosti u obavljanju poslova prostornog uređenja | |
|---|---|
| Središnja država | Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave |
| 1. Određivanje ciljeva, polazišta i smjernica prostornog razvoja RH | 1. Usmjeravanje prostornog razvoja sa specifičnim ciljevima i smjernicama za prostorno uređenje u skladu s polazištima i smjernicama iz dokumenata prostornog uređenja državne razine |
| 2. Donošenje dokumenata prostornog uređenja državne razine | 2. Donošenje dokumenata prostornog uređenja područne (regionalne) i lokalne razine |
| 3. Razmatranje Izvješća o stanju u prostoru RH | 3. Prihvatanje Izvješća o stanju u prostoru |
| 4. Propisivanje općih pravila i mjerila, kojima se određuju uvjeti za namjenu prostora i prostorni razmještaj građevina u prostoru u odnosu na očuvanje i korištenje prirode te prirodnih i kulturnih vrijednosti i dobara državnog značenja, zaštitu okoliša, te na zaštitu od prirodnih i drugih nesreća i potreba obrane | 4. Propisivanje detaljnih mjerila i uvjeta, kojima se određuju namjena površina i prostorni razmještaj građevina u prostoru u odnosu na očuvanje i korištenje prirode te prirodnih i kulturnih vrijednosti i dobara lokalnog značenja, zaštitu okoliša i na zaštitu od prirodnih i drugih nesreća |
| 5. Planiranje zahvata u prostoru državnog značenja | 5. Planiranje zahvata u prostoru županijskog i lokalnog značenja |
| 6. Uspostava informacijskog sustava prostornog uređenja u skladu sa ZPUG-om | 6. Vođenje registra podataka iz informacijskog prostornog uređenja u skladu sa ZPUG-om |
| 7. Provođenje mjera za ostvarivanje dokumenata prostornog uređenja državne razine | 7. Provođenje mjera za ostvarivanje dokumenata prostornog uređenja područne (regionalne) i lokalne razine |
| 8. Provođenje aktivne zemljišne politike | 8. Provođenje mjera aktivne zemljišne politike i uređenja građevinskog zemljišta |
| 9. Razvijanje i poticanje stručnih sastavnica prostornog planiranja | 9. Vođenje registra podataka iz informacijskog prostornog uređenja |
| 10. Sudjelovanje u međunarodnim aktivnostima iz područja prostornog uređenja | 10. Izdavanje lokacijskih dozvola |
| | 11. Izdavanje potvrda parcelacijskog elaborata |
| | 12. Izdavanje rješenja o utvrđivanje građ. čestice |
| | 13. Izdavanje rješenja o uvjetima građenja |
| | 14. Izdavanje potvrda glavnog projekta |
| | 15. Izdavanje rješenja o izvedenom stanju |
| | 16. Izdavanje potvrda izvedenog stanja |
| | 17. Izdavanje uporabnih dozvola i dozvola za uklanjanje u skladu sa ZPUG-om |

*Napomena: Aktivnosti od 9-13 su aktivnosti iz djelokruga velikih gradova, gradova sjedišta županija i županija.
Izvor: Sistematizacija autora.*

Generalni urbanistički plan više nije obvezatan prostorni plan jer je jedno od osnovnih polazišta *Zakona o prostornom uređenju i graditeljstvu* bilo smanjivanje broja postojećih kategorija prostornih planova na lokalnoj razini, koji se ne bi smjeli preklapati s obzirom na značenje, svrhu i sadržaj.

Novi je zakon donio promjene u vezi provedbenih dokumenata prostornog uređenja, kojima se određuje obveza izrade urbanističkog plana uređenja za neizrađene dijelove građevinskog područja naselja, za neizgrađena izdvojena građevinska područja izvan naselja, te za dijelove naselja planiranih za urbanu obnovu. Obveza izrade detaljnog plana uređenja određuje se za dijelove naselja na kojima se provodi urbana komasacija.

Sredstva za izradu stručnih podloga određenih u izvješću o stanju u prostoru i dokumenata prostornog uređenja kojeg donosi Hrvatski sabor osiguravaju se u državnom proračunu, a sredstva za izradu dokumenata prostornog uređenja koje donose predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave osiguravaju se iz sredstava državnog proračuna i proračuna tih jedinica te iz drugih izvora.

| |
|---|
| Tablica 5. Djelokrug donošenja dokumenata prostornog uređenja |
| Hrvatski sabor |
| Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske |
| Prostorni plan nacionalnog parka, parka prirode i područja posebnih obilježja određenih Strategijom i Programom |
| Vlada Republike Hrvatske |
| Program prostornog uređenja Republike Hrvatske |
| Županijska/Gradska skupština |
| Prostorni plan područja posebnih obilježja čija je obveza izrade utvrđena prostornim planom županije, odnosno Grada Zagreba |
| Prostorni plan županije/Grada Zagreba |
| Županijske skupštine (koje donose zajednički prostorni plan) |
| Zajednički prostorni plan više županija |
| Gradsko/općinsko vijeće |
| Prostorni plan uređenja velikog grada, grada i općine |
| Urbanistički plan uređenja i detaljni urbanistički plan |
| Zajednički dokument prostornog uređenja u jedinstvenom postupku |
| Skupština Grada Zagreba |
| Urbanistički plan uređenja i detaljni urbanistički plan |

Izvor: Sistematizacija autora.

Novim zakonom uređen je prijenos nadležnosti na velike gradove, gradove sjedišta županija i županije za izdavanja akata provođenja prostornih planova i akata na temelju kojih se može graditi. Veliki gradovi i gradovi sjedišta županija u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se ostvaruju potrebe građana, a uz ostalo poslove izdavanja građevinskih (prema odredbama ZPUG građevinsku dozvolu izdaje nadležno ministarstvo) i lokacijskih dozvola i drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja. Veliki gradovi i gradovi sjedišta županija na svom području mogu obavljati i poslova iz djelokruga županije. To su poslovi od područnog (regionalnog) značaja: obrazovanje, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, održavanje javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikog grada. Posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine od navedenih djelatnosti određuju se poslovi čije je obavljanje županija dužna organizirati te poslovi koje županija može obavljati.

Lokacijsku dozvolu i rješenje o uvjetima građenja i potvrdu glavnog projekta za građevine izdaje nadležno upravno tijelo županije za građevine izvan područja velikoga grada, te za građevine na području dviju ili više jedinica lokalne samouprave, a nadležno upravno tijelo Grada Zagreba odnosno velikoga grada za građevine na svom području.

Ministarstvo izdaje lokacijsku dozvolu za zahvate u prostoru, koje Vlada određuje uredbom, te za zahvat u prostoru koji je planiran na području dviju ili više županija odnosno Grada Zagreba.

Upravni nadzor obavlja ministarstvo, a inspekcijski nadzor inspektori Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (urbanistički inspektori i građevinski inspektori) Uprave za inspekcijske poslove raspoređeni na radna mjesta s ovlastima obavljanja inspekcijskog nadzora prostornog uređenja i gradnje u ministarstvu i u područnim jedinicama ministarstva u sjedištima i izvan sjedišta županija, odnosno u sjedištu Grada Zagreba.

Gospodarenje otpadom

Odgovornosti u gospodarenju otpadom su podijeljene između središnje države, županija i Grada Zagreba te gradova i općina. Država je odgovorna za gospodarenje opasnim otpadom i za spaljivanje otpada. Vlada Republike Hrvatske osigurava uvjete i propisuje mjere za gospodarenje otpadom. Županija i Grad Zagreb dužni su na svom području osigurati provedbu propisanih mjera za gospodarenje otpadom. Županija i Grad Zagreb odgovorni su za gospodarenje svim vrstama otpada, osim opasnog otpada i otpada za spaljivanje. U provedbi mjera za gospodarenje otpadom županija je dužna surađivati s jedinicama lokalne samouprave. Više županija ili županija i Grad Zagreb mogu sporazumno osigurati zajedničku provedbu mjera gospodarenja otpadom. Grad i općina odgovorni su za gospodarenje komunalnim otpadom. Općina i grad dužni su međusobno surađivati i uz koordinaciju županije osigurati provedbu propisanih mjera za odvojeno prikupljanje otpada. Grad Zagreb, grad i općina dužni su na svojem području postaviti odgovarajuće spremnike i osigurati gradnju reciklažnog dvorišta za odvojeno prikupljanje otpada u gospodarenju komunalnim otpadom te osigurati gradnju najmanje jednog reciklažnog dvorišta za građevinski otpad.

Planski dokumenti gospodarenja otpadom su: *Strategija gospodarenja otpadom Republike Hrvatske, Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske, županijski (regionalni) plan gospodarenja otpadom i Plan gospodarenja otpadom Grada Zagreba, gradski, odnosno općinski plan gospodarenja otpadom, te plan gospodarenja otpadom proizvođača otpada.*

Proizvođač otpada koji godišnje proizvodi više od 150 tona neopasnog otpada i/ili više od 200 kilograma opasnog otpada, dužan je planirati gospodarenje otpadom za razdoblje od četiri godine.

Troškovi gospodarenja otpadom obračunavaju se prema kriteriju količine i svojstvu otpada uz primjenu načela «onečišćivač plaća». Grad Zagreb, grad i općina za komunalni otpad iz kućanstva kao kriterij količine mogu primijeniti jedinicu mase ili volumen otpada ili broj članova kućanstva.

Županija, Grad Zagreb, grad i općina dužni su u svojim dokumentima prostornog uređenja odrediti lokacije za gradnju **građevina za skladištenje, oporabu i zbrinjavanje otpada**. Sredstva za financiranje gradnje građevina za skladištenje, oporabu i zbrinjavanje opasnog otpada osiguravaju se u državnom proračunu i iz drugih izvora. Sredstva za financiranje gradnje građevina za skladištenje, oporabu i zbrinjavanje ostalih kategorija otpada, osiguravaju se u proračunu županije, odnosno Grada Zagreba i iz drugih izvora. Sredstva za financiranje gradnje građevina za gospodarenje komunalnim otpadom osiguravaju se u proračunu županije, odnosno Grada Zagreba, grada i općine, te iz drugih izvora.

Koncesijom se može steći pravo obavljanja djelatnosti gospodarenja otpadom te pravo gradnje i korištenja građevina i uređaja namijenjenih obavljanju tih djelatnosti i to za skupljanje otpada, oporabu otpada i zbrinjavanje otpada.

Upravni nadzor nad primjenom Zakona o otpadu i propisa donesenih na temelju njega, te zakonitost rada i postupanja nadležnih upravnih tijela i nadležnih upravnih odjela te tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i osoba koje imaju javne ovlasti nad povjerenim im poslovima državne uprave koji se odnose na postupanje s otpadom obavlja Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva.

U provedbi **inspekcijskog nadzora** inspektor provodi izravan uvid u opće i pojedinačne akte, nadzire uvjete i način rada nadzirane pravne i fizičke osobe, te poduzima predviđene mjere da se utvrđeno stanje, ako je nužno, uskladi sa Zakonom o otpadu i propisima donesenim na temelju njega. U provedbi inspekcijskog nadzora inspektor nadzire proizvođača, prodavatelja, vlasnika, proizvođača, odnosno posjednika otpada, skupljača, posrednika i prijevoznika otpada, obrađivača, uvoznika, provoznika, izvoznika i ovlaštenika koncesije.

Zaštita voda

Upravljanje vodama čine svi poslovi, mjere i radnje koje na temelju *Zakona o vodama* i zakona kojim se uređuje financiranje vodnoga gospodarstva poduzimaju Republika Hrvatska, Hrvatske vode, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave radi postizanja ciljeva upravljanja vodama.

Za upravljanje riječnim slivovima na državnom području Republike Hrvatske utvrđuju se dva vodna područja: vodno područje rijeke Dunav i jadransko vodno područje, čije granice utvrđuje Vlada Republike Hrvatske.

Površinske vode dijele se na vode I. reda i vode II. reda. Popis voda I. reda, koji uključuje međudržavne vode, priobalne vode, druge veće vode i kanale te bujične vode veće snage, utvrđuje Vlada Republike Hrvatske. Ostale površinske vode su vode II. reda.

Planski dokumenti upravljanja vodama su: *Strategija upravljanja vodama, Plan upravljanja vodnim područjima, višegodišnji programi gradnje, financijski plan Hrvatskih voda, Plan upravljanja vodama i detaljni planovi.*

Zaštita voda od onečišćenja ostvaruje se donošenjem provedbenih propisa, nadzorom nad stanjem kakvoće voda i izvorima onečišćavanja, kontrolom onečišćenja, zabranom ispuštanja onečišćujućih tvari u vode i zabranom drugih radnji i ponašanja koja mogu izazvati onečišćenje vodnoga okoliša i okoliša u cjelini, građenjem i upravljanjem građevinama odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda te drugim mjerama usmjerenim očuvanju i poboljšavanju kakvoće i namjenske korisnosti voda.

Vlada Republike Hrvatske uredbom propisuje standard kakvoće voda za površinske, uključivo i priobalne vode i vode teritorijalnoga mora te podzemne vode.

Nadzor nad stanjem površinskih, uključivo i priobalnih voda te podzemnih voda provodi se i sustavnim praćenjem stanja voda (monitoring) kojeg provode Hrvatske vode.

Jedinice lokalne samouprave dužne su osigurati skupljanje i pročišćavanje komunalnih otpadnih voda, prije njihovog izravnoga ili neizravnoga ispuštanja u vode, u skladu sa izdanom vodopravnom dozvolom za ispuštanje otpadnih voda.

Vlada Republike Hrvatske uredbom propisuje uvjete davanja koncesija za gospodarsko korištenje voda⁵⁹.

Koncesiju za javne usluge i javne radove ne daje se za obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe. Koncesija za javne usluge i javne radove ne daje se za obavljanje djelatnosti javne odvodnje (osim za pročišćavanje otpadnih voda, te čišćenje septičkih i sabirnih jama). Postupak davanja koncesije provodi nadležno upravno tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave.

Djelatnosti **javne vodoopskrbe i javne odvodnje** obavljaju se kao javna služba. Djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje od interesa su za jedinice lokalne samouprave na uslužnom području. Jedinice lokalne samouprave su dužne osigurati obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje. Jedinice područne (regionalne) samouprave imaju u djelatnostima javne vodoopskrbe i javne odvodnje ovlasti i obveze propisane Zakonom o vodama. Djelatnost javne vodoopskrbe i javne odvodnje obavljaju javni isporučitelji vodne usluge. Javni isporučitelj vodnih usluga javne vodoopskrbe ili javne odvodnje je trgovačko društvo ili ustanova u kojem udjele, odnosno dionice u temeljnom kapitalu, odnosno osnivačko pravo imaju isključivo jedinice lokalne samouprave. Javni isporučitelj vodne usluge ne može obavljati druge djelatnosti, osim javne vodoopskrbe i javne odvodnje. Jedinica područne (regionalne) samouprave može biti osnivač javnih isporučitelja vodnih usluga koji isporučuju vodu namijenjenu ljudskoj potrošnji isključivo drugim isporučiteljima vodnih usluga.

⁵⁹Vrste koncesija za gospodarsko korištenje voda: 1. korištenje vodne snage radi proizvodnje električne energije, 2. korištenje vodne snage za pogon uređaja, osim proizvodnje električne energije, 3. zahvaćanje voda radi korištenja za tehnološke i slične potrebe, 4. zahvaćanje mineralnih, termalnih i termomineralnih voda, 5. zahvaćanje voda za navodnjavanje za različite namjene, 6. korištenje voda za splavarenje, uključujući i korištenje voda za rafting, vožnju kanuima i drugim sličnim plovilima, 7. korištenje voda za postavljanje plutajućih ili plovećih objekata na unutarnjima vodama radi obavljanja ugostiteljske ili druge gospodarske djelatnosti, 8. zahvaćanje izvorskih, mineralnih i termomineralnih voda radi stavljanja na tržište u izvornom obliku ili u prerađenom obliku, u bocama ili drugoj ambalaži i 9. korištenje kopnenih voda radi uzgoja riba i drugih vodenih organizama pogodnih za gospodarski uzgoj.

Sredstva za **financiranje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje** osiguravaju se iz cijene vodne usluge. Cijena vodnih usluga prihod je isporučitelja vodne usluge, a obveznik plaćanja je vlasnik ili drugi zakoniti posjednik nekretnine u kojoj se usluga koristi (korisnik). Visinu cijene vodnih usluga odlukom određuje isporučitelj vodne usluge, uz prethodnu suglasnost jedinice lokalne samouprave.

Sredstvima državnoga proračuna može se sufinancirati gradnja vodnih građevina u vlasništvu Republike Hrvatske i jedinica područne (regionalne) samouprave, komunalnih vodnih građevina, kao i sufinanciranje gradnje građevina za navodnjavanje u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba. Sredstvima proračuna jedinica područne (regionalne) samouprave može se financirati gradnja i održavanje vodnih građevina u njihovom vlasništvu, sufinancirati gradnja komunalnih vodnih građevina i gradnja vodnih građevina u vlasništvu Republike Hrvatske, kao i gradnja građevina za navodnjavanje u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba. Sredstvima proračuna jedinica lokalne samouprave može se financirati gradnja komunalnih vodnih građevina te sufinancirati gradnja vodnih građevina u vlasništvu Republike Hrvatske i jedinica područne (regionalne) samouprave. Gradnja i održavanje vodnih građevina može se sufinancirati ili financirati sredstvima kredita, zajmova i darova fizičkih i pravnih osoba, domaćih i stranih financijskih institucija, sredstvima fondova Europske unije, sukladno sklopljenim ugovorima.

Upravni nadzor nad Hrvatskim vodama, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u provedbi javnih ovlasti na temelju Zakona o vodama i propisa donesenih na temelju Zakona, obavlja Ministarstvo. Inspekcijski nadzor provodi Državna vodopravna inspekcija, rudarska inspekcija i sanitarna inspekcija.

Zaštita prirode

Postupak proglašavanja zaštićenih prirodnih vrijednosti provodi se u ovisnosti o vrsti zaštićene prirodne vrijednosti. Nacionalni park i park prirode proglašava Hrvatski sabor. Stroge i posebne rezervate proglašava Vlada Republike Hrvatske uredbom na prijedlog Ministarstva. Regionalni park, značajni krajobraz i park-šumu koji se nalaze na području županije ili Grada Zagreba proglašava županijska skupština ili Gradska skupština Grada Zagreba uz prethodno pribavljenu suglasnost Ministarstva i središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove poljoprivrede i šumarstva. Ako se nalaze na području dvije ili više županija, proglašava ih Vlada uredbom na prijedlog Ministarstva. Spomenik prirode i spomenik parkovne arhitekture koji se nalaze na području županije ili Grada Zagreba proglašava županijska skupština ili Gradska skupština Grada Zagreba uz prethodnu suglasnost Ministarstva kulture. Zaštićene svojte, minerale, sigovine i fosile proglašava ministarstvo na prijedlog Zavoda za zaštitu prirode. Zaštićene prirodne vrijednosti upisuju se u Upisnik zaštićenih prirodnih vrijednosti koje vodi ministarstvo.

Javne ustanove za **upravljanje nacionalnim parkom i parkom prirode** osniva Republika Hrvatska uredbom Vlade Republike Hrvatske. Javne ustanove za **upravljanje ostalim zaštićenim područjima i/ili drugim zaštićenim prirodnim vrijednostima** osnivaju

jedinice područne (regionalne) samouprave ili Grad Zagreb odlukom županijske skupštine ili Gradske skupštine Grada Zagreba. Zaštićenim područjima koje proglašava Vlada, županijska skupština ili Gradska skupština Grada Zagreba, ako se nalaze na prostoru nacionalnog parka ili parka prirode, ili graniči s njima, ili se nalaze neposredno uz njihovu granicu, upravlja javna ustanova koja upravlja nacionalnim parkom ili parkom prirode. Sredstva za rad javne ustanove osiguravaju se iz državnog proračuna, proračuna županije, Grada Zagreba, grada ili općine, prihoda od korištenja zaštićenih prirodnih vrijednosti, prihoda od nadoknada i drugih izvora. Upravljanje strogim rezervatom, nacionalnim parkom, parkom prirode, regionalnim parkom, posebnim rezervatom i zaštićenim krajobrazom provodi se na temelju plana upravljanja.

Korištenje prirodnih dobara provodi se na temelju planova gospodarenja kao i dokumenata prostornog uređenja. Planovi gospodarenja prirodnim dobrima sadrže mjere i uvjete zaštite prirode. Prije izrade planova gospodarenja prirodnim dobrima vlasnici i nositelji prava dužni su od resornog ministarstva ishoditi uvjete zaštite prirode. Planove gospodarenja prirodnim dobrima u zaštićenim područjima vlasnici ili nositelji prava donose uz prethodnu suglasnost resornog ministarstva.

Na zaštićenom području dopušteni su oni zahvati i radnje koji ga ne oštećuju i ne mijenjaju svojstva zbog kojih je zaštićen. Za zahvate i radnje na zaštićenom području za koje prema posebnom propisu nije potrebno ishoditi lokacijsku dozvolu, odnosno provesti postupak ocjene prihvatljivosti zahvata za prirodu, izdaje se dopuštenje. Dopuštenje za zahvate i radnje u strogom rezervatu, posebnom rezervatu, nacionalnom parku, parku prirode i spomeniku prirode izdaje resorno ministarstvo. Dopuštenje za zahvate i radnje u regionalnom parku, značajnom krajobrazu, park-šumi, i spomeniku parkovne arhitekture izdaje nadležni ured državne uprave.

Koncesijom se stječe pravo gospodarskog korištenja prirodnih dobara ili pravo obavljanja djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku, te pravo na izgradnju i korištenje objekata i postrojenja potrebnih za obavljanje tih djelatnosti u zaštićenim područjima i speleološkim objektima na kojima je to dopušteno.

Koncesija se ne može dati u strogom rezervatu. U nacionalnom parku, posebnom rezervatu, spomeniku prirode i speleološkom objektu koncesija se može dati na način koji propisuje *Zakon o zaštiti prirode*. Koncesije na pomorskom dobru u nacionalnom parku i posebnom rezervatu mogu se dodijeliti sukladno prostornom planu zaštićenog područja.

U parku prirode, regionalnom parku, park-šumi, značajnom krajobrazu i spomeniku parkovne arhitekture koncesija se može dati prema posebnom propisu uz suglasnost resornog ministarstva. Suglasnost nije potrebna kad odluku o koncesiji donosi Vlada ili Sabor. Javna ustanova za korištenje prirodnih dobara na zaštićenom području kojim upravlja ne mora imati koncesiju. Vlada može svojom odlukom odrediti pojedina zaštićena područja, odnosno pojedine zaštićene prirodne vrijednosti u vlasništvu Republike Hrvatske ili pomorsko dobro, na kojima se ne može dati koncesija.

Javna ustanova koja upravlja zaštićenim područjem može dati koncesijsko odobrenje na vrijeme do tri godine pravnim osobama i fizičkim osobama koje su registrirane za obavljanje obrta za gospodarsko korištenje prirodnih dobara ili obavljanje druge djelatnosti na zaštićenom području. Koncesijska odobrenja upisuju se u Upisnik javne ustanove i resornog ministarstva. Javna ustanova ne može dati koncesijsko odobrenje za gospodarsku uporabu prirodnih dobara i obavljanje druge djelatnosti na pomorskom dobru, te za gospodarenje i korištenje šuma, šumskog zemljišta i lovišta.

Temeljni dokumenti zaštite prirode su Strategija i akcijski plan zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti Republike Hrvatske koju donosi Sabor i programi zaštite prirode koje donose županijske skupštine, odnosno Gradska skupština Grada Zagreba, svatko za svoje područje. Za potrebe ostvarivanja Strategije i programa zaštite prirode te drugih dokumenata kojima se uređuju pojedina pitanja zaštite prirode, izrađuje se izvješće o stanju prirode u Republici Hrvatskoj koje se podnosi Saboru na prihvaćanje. Skupština županije i Gradska skupština Grada Zagreba prihvaćaju odgovarajuća izvješća o stanju prirode na svom području.

Upravne i stručne poslove zaštite prirode obavlja Ministarstvo kulture i ured državne uprave, osim onih poslova koji su povjereni u nadležnost drugom tijelu državne uprave, Zavodu, gradu ili općini.

Županije i Grad Zagreb dužni su u skladu sa *Zakonom o zaštiti prirode*, Strategijom, programima zaštite prirode i dokumentima prostornog uređenja:

- skrbiti o očuvanju biološke i krajobrazne raznolikosti na svome području,
- proglašavati zaštićena područja iz svoje nadležnosti,
- osiguravati uvjete za zaštitu i očuvanje zaštićenih područja iz svoje nadležnosti,
- sudjelovati u postupku proglašenja zaštićenih područja koje proglašava Vlada ili Sabor,
- sudjelovati u izradi planova upravljanja zaštićenim područjima iz svoje nadležnosti,
- skrbiti o promicanju zaštite prirode, te davati potpore i skrbiti o strukovnim i drugim udrugama čija djelatnost ima za cilj zaštitu prirode,
- pratiti stanje očuvanosti prirode (monitoring) te o stanju očuvanosti podnositi izvješća Ministarstvu i Zavodu,
- voditi očevidnike o podacima važnim za zaštitu prirode,
- izvješćivati javnost o stanju prirode na svom području i o poduzetim mjerama radi njezine zaštite i očuvanja,
- pružati stručnu i drugu pomoć tijelima jedinica lokalne samouprave na zaštiti prirode na njihovom području,
- obavljati i druge poslove propisane Zakonom i na temelju njega donesenim propisima.

Gradovi i općine dužni su u skladu s programima zaštite prirode i dokumentima prostornog uređenja:

- skrbiti o očuvanju biološke i krajobrazne raznolikosti na svome području,
- sudjelovati u postupku javnog uvida radi proglašavanju zaštićenih prirodnih vrijednosti na svome području,
- pratiti stanje očuvanosti prirode (monitoring), te o stanju očuvanosti podnositi izvješća Ministarstvu i Zavodu,
- voditi očevidnike o podacima važnim za zaštitu prirode,
- izvješćivati javnost o stanju prirode na svom području i o poduzetim mjerama radi njezine zaštite i očuvanja,
- popularizirati zaštitu prirodnih vrijednosti na svome području,
- podupirati aktivnosti strukovnih i drugih udruga čije djelatnosti imaju za cilj zaštitu prirode na njihovom području.

Stručne poslove zaštite prirode za Republiku Hrvatsku obavlja Zavod za zaštitu prirode⁶⁰.

Financiranje zaštite prirode podijeljeno je među razinama javne vlasti. U državnom proračunu osiguravaju se sredstva za zaštitu prirodnih vrijednosti od međunarodnog i državnog značenja, kao i onih prirodnih vrijednosti za koje to utvrdi Ministarstvo kulture, za novčane i druge poticaje, za nadoknade šteta nanesenih od zaštićenih životinja, za ostvarenje prava prvokupa Republike Hrvatske, za nadoknade vlasnicima i nositeljima prava na nekretninama za ograničenja kojima su podvrgnuti u zaštićenim prirodnim vrijednostima koje su od međunarodnog i državnog značenja, te za druge namjene.

U proračunu županije, Grada Zagreba, gradova i općina osiguravaju se sredstva za zaštitu prirodnih vrijednosti koje proglašava županija, odnosno Grad Zagreb, za novčane i druge poticaje, te za ostvarenje prava prvokupa i nadoknade vlasnicima i nositeljima prava na nekretninama za ograničenja kojima su podvrgnuti u tim zaštićenim prirodnim vrijednostima. Sredstva za financiranje zaštite prirode osiguravaju se korištenjem prirodnih dobara i zaštićenih prirodnih vrijednosti, ako Zakonom o zaštiti prirode ili posebnim zakonom nije drugačije određeno, nadoknadama od koncesijskih odobrenja i iz drugih izvora utvrđenih zakonom ili propisima donesenim na temelju zakona.

Upravni nadzor obavlja Ministarstvo kulture. Neposredni nadzor u zaštićenim područjima obavljaju glavni nadzornik i nadzornici javne ustanove koja upravlja zaštićenim područjem. Inspekcijski nadzor obavlja inspekcija zaštite prirode u ministarstvu.

Zaštita zraka

Subjekti za učinkovitost zaštite i poboljšanja kakvoće zraka su Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske te predstavnička i izvršna tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave unutar svoje i *Zakonom o zaštiti zraka* određene nadležnosti.

Upravne i stručne poslove zaštite i poboljšanja kakvoće zraka te provedbu mjera zaštite i poboljšanja kakvoće zraka provode i osiguravaju središnja tijela državne uprave, uredi

⁶⁰ Zavod je javna ustanova koja svoju djelatnost obavlja kao javnu službu.

državne uprave u županijama, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nadležna za obavljanje poslova zaštite okoliša te druge pravne osobe koje imaju javne ovlasti.

Praćenje kakvoće zraka i praćenje emisija u zrak obavljaju pravne osobe registrirane za ovu djelatnost.

Više je **osnovnih dokumenta** zaštite i poboljšanja kakvoće zraka. Plan zaštite i poboljšanja kakvoće zraka provedbeni je dokument strategije zaštite zraka koja je sastavni dio Strategije zaštite okoliša, Program zaštite i poboljšanja kakvoće zraka koji je sastavni dio programa zaštite okoliša za područje županije odnosno, Grada Zagreba koji donosi županija, odnosno Grad Zagreb. Gradsko, odnosno općinsko vijeće donosi Program za područje grada odnosno općine u kojem je razina onečišćenosti zraka iznad tolerantnih vrijednosti.

Za potrebe ostvarenja ciljeva Plana, Programa i drugih dokumenata važnih za zaštitu i poboljšanje kakvoće zraka, te za uvid u stanje kakvoće zraka, izrađuje se Izvješće o stanju kakvoće zraka za područje države za razdoblje od četiri godine.

O provedbi Programa zaštite i poboljšanja kakvoće zraka upravni odjel županije, odnosno upravno tijelo Grada Zagreba nadležno za zaštitu okoliša izrađuje izvješće za razdoblje od dvije godine.

Praćenje i utvrđivanje kakvoće zraka, emisija i izvora emisije obvezno je na cijelom teritoriju Hrvatske. Ocjenjivanje onečišćenosti zraka osigurava Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva. Prema razinama onečišćenosti, s obzirom na propisane granične vrijednosti i tolerantne vrijednosti, utvrđuju se više kategorija kakvoće zraka⁶¹.

Razgraničavanje teritorija države na područja i njihovo razvrstavanje prema kategorijama kakvoće zraka određuje Vlada. Kategorije kakvoće zraka utvrđuju se jedanput godišnje za proteklu kalendarsku godinu. Popis kategorija kakvoće zraka na teritoriju Hrvatske donosi ministar. Granične vrijednosti za pojedine onečišćujuće tvari u zraku propisuje Vlada. Predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave može za svoje područje odrediti strože tolerantne vrijednosti kakvoće zraka od propisanih uz suglasnost Vlade. Ako se na određenom području izmjere/utvrde kritične razine, poglavarstvo Grada Zagreba, grada i općine naredit će primjenu posebnih mjera zaštite zdravlja ljudi i način njihova provođenja.

Za pojedina područja i naseljena područja uspostavlja se mreža za trajno praćenje kakvoće zraka - državna mreža za praćenje kakvoće zraka. Državna mreža sastavni je dio praćenja stanja okoliša i financira se iz državnog proračuna.

⁶¹ Prva kategorija kakvoće zraka - čist ili neznatno onečišćen zrak (nisu prekoračene granične vrijednosti niti za jednu onečišćujuću tvar); druga kategorija kakvoće zraka - umjereno onečišćen zrak (prekoračene su granične vrijednosti za jednu ili više onečišćujućih tvari, a nisu prekoračene tolerantne vrijednosti niti za jednu onečišćujuću tvar); treća kategorija kakvoće zraka - prekomjerno onečišćen zrak (prekoračene su tolerantne vrijednosti za jednu ili više onečišćujućih tvari).

Lokalne mreže za praćenje kakvoće zraka – županija, Grad Zagreb, gradovi i općine provode ocjenjivanje razine onečišćenosti na svom području. Županija, Grad Zagreb, gradovi i općine, na temelju ocijenjene razine onečišćenosti uspostavljaju mrežu za trajno praćenje kakvoće zraka na svom području ako su razine onečišćenosti više od graničnih vrijednosti. Predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave određuje lokacije postaja u lokalnoj mreži, donosi program mjerenja razine onečišćenosti i osigurava uvjete njegove provedbe.

Praćenje kakvoće zraka za posebne namjene - u okolici izvora onečišćivanja zraka iz stacionarnih izvora onečišćivač mora obavljati praćenje kakvoće zraka određeno u aktu o procjeni utjecaja na okoliš i/ili dozvoli izdanoj prema posebnom propisu. U slučajevima kada postoji osnovana sumnja da je došlo do onečišćenosti zraka koja može narušiti zdravlje ljudi, kakvoću življenja i/ili štetno utjecati na bilo koju sastavnicu okoliša, moraju se obaviti mjerenja posebne namjene.

Evidentiranje i praćenje emisije i izvora emisije - onečišćivači, vlasnici i/ili korisnici izvora onečišćivanja dužni su evidentirati i pratiti emisije i izvore emisije i podatke o tome dostaviti uredu državne uprave u županiji odnosno upravnom tijelu Grada Zagreba nadležnom za zaštitu okoliša (uredi vode registar izvora onečišćivanja s podacima o prostornom smještaju i kapacitetima izvora onečišćivanja, te o svim promjenama i rekonstrukcijama; podaci iz registra izvora onečišćivanja dostavljaju se Agenciji za zaštitu okoliša).

Granične vrijednosti emisija onečišćujućih tvari u zrak iz stacionarnih izvora te učestalost mjerenja emisije propisuje Vlada. Granične vrijednosti sastavnica i/ili drugih značajki kakvoće proizvoda, način utvrđivanja kakvoće proizvoda te način dokazivanja sukladnosti propisuje Vlada. Emisijske kvote za pojedine onečišćujuće tvari koje uzrokuju nepovoljne učinke zakiseljivanja, eutrofikacije i fotokemijskog onečišćenja, na teritoriju države određuju se prema *Planu zaštite i poboljšanja kakvoće zraka*.

U području druge kategorije kakvoće zraka Gradska skupština Grada Zagreba, gradsko odnosno općinsko vijeće donosi *Plan mjera za smanjivanje onečišćivanja zraka* kako bi se postupno postigle granične vrijednosti. Plan mjera donosi se na temelju ocjene stanja kakvoće zraka. Grad Zagreb, grad i općina osigurava iz svog proračuna sredstva za izradu *Plana mjera i provedbu mjera za smanjivanje emisija iz skupnih izvora*.

U području treće kategorije kakvoće zraka Gradska skupština Grada Zagreba, gradsko odnosno općinsko vijeće donosi odluku o izradi sanacijskog programa za stacionarni izvor i rok u kojem se mora izraditi.

Sprečavanje i smanjivanje onečišćivanja koja utječu na promjenu klime uređuje se praćenjem emisija stakleničkih plinova, *Planom raspodjele emisijskih kvota stakleničkih plinova*, dozvolom trgovanja pravima na emisije stakleničkih plinova i zajedničkim ulaganjima u mjere smanjivanja emisija stakleničkih plinova. *Plan raspodjele emisijskih kvota* mora se temeljiti na *Planu i Strategiji energetskeg razvoja* primjenom najboljih raspoloživih tehnika. Za provedbu

Plana raspodjele emisijskih kvota, trgovanja emisijama i mjera zajedničkog ulaganja uspostavlja se registar emisija stakleničkih plinova koji vodi Agencija zaštite okoliša.

Stakleničke plinove, način praćenja emisije stakleničkih plinova, njihovu emisijsku kvotu za određeno razdoblje, te plan raspodjele emisijskih kvota po djelatnostima i izvorima onečišćivanja, propisuje Vlada.

Posebno su utvrđeni **poslovi praćenja kakvoće zraka i emisija u zrak**. Način praćenja kakvoće zraka i prikupljanja podataka, mjerne postupke, način provjere kakvoće mjerenja i podataka kao i način obrade i prikaza rezultata i usklađenost s hrvatskim normama, način dostave podataka za potrebe informacijskog sustava kakvoće zraka, način redovitog obavješćivanja javnosti pravilnikom propisuje ministar zaštite okoliša.

Sredstva za financiranje zaštite i poboljšanja kakvoće zraka osiguravaju se u državnom proračunu, proračunima jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave, Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, te iz drugih izvora. Za ulaganja u uređaje za pročišćavanje, postrojenja koja primjenjuju tehnologiju, sirovine i proizvodne postupke manje nepovoljna utjecaja na kakvoću zraka nego drugi srodni proizvodni postupci i tehnologije, korištenje obnovljivih izvora energije, mogu biti propisana oslobađanja poreza na dobit i poreza na dohodak, prema posebnim propisima.

Upravni nadzor u području zaštite zraka obavlja ministarstvo. Inspekcijski nadzor nad provedbom Zakona o zaštiti zraka i propisa donesenih na temelju njega te pojedinih akata, uvjeta i načina rada nadziranih pravnih i fizičkih osoba obavlja inspekcija zaštite okoliša u Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva i područnim jedinicama Ministarstva u sjedištima i izvan sjedišta županija, odnosno u sjedištu Grada Zagreba

3.5.2. Pouke iz teorije i preporuke za Hrvatsku

Teorija fiskalnog federalizma⁶² može biti korisna u analiziranju mnogih pitanja s područja javne politike, a politika zaštite okoliša je samo jedno od mogućih područja primjene. Fiskalni federalizam na području okoliša razmatra koja razina uprave formulira, provodi i nadzire politiku zaštite okoliša. Raspodjela odgovornosti na različite razine uprave i institucije nužna je za učinkovitu i djelotvornu politiku zaštite okoliša. Prilikom raspodjele odgovornosti u području zaštite okoliša poželjno je odgovoriti na sljedeća pitanja: prvo, tko određuje ciljeve i standarde; drugo, tko bira instrumente zaštite i treće, tko provodi strategiju, te tko prati i nadzire njeno provođenje.

Iz literature o fiskalnom federalizmu može se izvući nekoliko značajnih pouka:

- Učinkovitost određene razine uprave i agencije u obavljanju određenog zadatka najznačajniji je faktor koji utječe na raspodjelu odgovornosti. Raspodjela odgovornosti trebala bi dovesti do najvećeg porasta društvenih koristi. Pritom se ne

⁶² O fiskalnom federalizmu opširnije u Oates (1977), Rosen (1999) i Ter-Minassian (1997).

smije zanemariti priroda problema okoliša, kao i politički utjecaji tijekom donošenja odluka.

- Prilikom izbora instrumenta zaštite okoliša najznačajniji su kriteriji ekonomska učinkovitost i djelotvornost za okoliš. S obzirom na neizvjesnost, izbor instrumenta trebalo bi prepustiti agenciji/instituciji koja je najbolje informirana o situaciji i problemu.
- Problem vertikalne koordinacije može se sagledati sa stajališta odnosa *principal-agent*. Središnja bi uprava mogla sklapati ugovore s lokalnim upravama ugovarajući različite aktivnosti i moguće financijske transfere. Lokalnoj je upravi potrebna određena vrsta poticaja da bi provodila nacionalnu politiku zaštite okoliša. Ovisno o institucionalnom kapacitetu i njihovoj djelotvornosti u određenoj situaciji primjenjuju se i različite vrste poticaja.
- Središnja bi se uprava trebala baviti eksternalijama koje utječu na gospodarstvo u cjelini.
- Jedno od opravdanja za centralizaciju politike zaštite okoliša može se naći u centraliziranom istraživanju problema okoliša.
- Decentralizacija se može postići većom primjenom ekonomskih instrumenata i većim nadzorom nad politikom zaštite okoliša.
- Lokalnoj upravi često nedostaju financijska sredstva, ljudi i vještine. Programi za poticanje rezultata mogli bi motivirati lokalnu upravu da poveća svoju sposobnost prikupljanja prihoda i tako smanji ovisnost o središnjoj upravi. Mnogo je različitih vrsta takvih programa, ali većina ih je povezana s fiskalnim pokazateljima i s administrativnim ponašanjem lokalne uprave.

Uloga pojedinih razina uprave u zaštiti okoliša razlikuje se između pojedinih zemalja u skladu s administrativnom strukturom, pravnim okvirom i ekonomskom snagom svake razine uprave.

Raspodjela odgovornosti za politiku zaštite okoliša u Hrvatskoj usklađena je s osnovnim teorijskim postavkama tako da istraživanja u području okoliša, definiranje standarda i nadzor obavlja središnja razina, dok se ostale aktivnosti obavljaju na nižim razinama ili su podijeljene između različitih razina. Iako je *Zakon o zaštiti okoliša* (NN 110/07) raspodjelu odgovornosti odredio na efikasan način, ocjenjuje se da postoje problemi u provedbi, djelomično i zbog neusklađenosti financijskog kapaciteta lokalnih razina i dodijeljene im odgovornosti.

Jedan od uočenih primjera u kojem postoje problemi u provedbi navodi se u okviru 4. u kojem se opisuje problematika obrane od poplava.

Okvir 4. Obrana od poplava – primjer preklapanja nadležnosti

Zaštita od štetnog djelovanja voda obuhvaća aktivnosti i mjere za obranu od poplava, obranu od leda na vodotocima i zaštitu od erozija i bujica. Upravljanje rizicima od štetnog djelovanja voda obuhvaća: izradu prethodne procjene rizika od poplava, izradu i provedbu planova upravljanja rizicima od poplava i Državnoga plana obrane od poplave, provedbenih i logističkih planova uz taj plan, uređenje voda, provedbu redovite i izvanredne obrane od poplava, provedbu obrane od leda na vodotocima, zaštitu od erozija i bujica, osnovnu melioracijsku odvodnju i provedbu ograničenja prava vlasnika i drugih posjednika zemljišta.

Gradnja i održavanje regulacijskih i zaštitnih građevina i vodnih građevina za osnovnu melioracijsku odvodnju u vlasništvu Republike Hrvatske provodi se prema Planu upravljanja vodama. Vlada Republike Hrvatske donosi višegodišnje programe gradnje komunalnih vodnih građevina, regulacijskih i zaštitnih vodnih građevina i građevina za melioracije, koje izrađuju Hrvatske vode.

Uređenjem voda smatra se gradnja regulacijskih i zaštitnih vodnih građevina, gradnja građevina za osnovnu melioracijsku odvodnju i radovi održavanja voda, sve u svrhu neškodljivog protoka voda.

Radovima održavanja voda smatraju se: održavanje prirodnih i umjetnih vodotoka i drugih voda, održavanje regulacijskih i zaštitnih vodnih građevina i održavanje građevina za sprečavanje i otklanjanje erozija i sprječavanje djelovanja bujica.

Prije donošenja Plana upravljanja vodama, Hrvatske vode izrađuju program radova održavanja voda koji osobito sadrži: podatke o lokacijama, vrsti radova, premjer količina radova i procjenu količina nanosa. Program radova se provodi prema općim i tehničkim uvjetima za radove održavanja voda. Hrvatske vode su dužne izraditi karte opasnosti od poplava i karte rizika od poplava za vodno područje, a po potrebi za dijelove vodnog područja i podslivove. Karte opasnosti od poplava (zemljovid) sadrže prikaz mogućnosti razvoja određenih poplavnih scenarija.

Za vodno područje i po potrebi za dijelove vodnog područja i podslivove, na osnovi karata, Hrvatske vode donose planove upravljanja rizicima od poplava, a za potrebe operativnoga upravljanja rizicima od poplava Vlada Republike Hrvatske donosi Državni plan obrane od poplava. Obrana od poplava provodi se po vodnim područjima, branjenim područjima, sektorima i dionicama. Obrana od poplava može biti preventivna, redovita i izvanredna. Preventivnu obranu od poplava čine radovi održavanja voda. Redovitu i izvanrednu obranu od poplava čine mjere koje se poduzimaju neposredno pred nastup opasnosti plavljenja, tijekom trajanja opasnosti i neposredno nakon prestanka te opasnosti u svrhu neškodljivog protoka voda. Poslovi obrane od poplava, obrane od leda i zaštita od erozija i bujica hitna su služba. Obranom od poplava upravljaju Hrvatske vode.

Nositelji obrane od poplava usklađuju svoje aktivnosti s Državnom upravom za zaštitu i spašavanje, Ravnateljstvom policije, Hrvatskom vojskom, nadležnim medicinskim službama i drugim hitnim službama te pravnim osobama koje sukladno posebnim propisima upravljaju prometnicama.

Provedbu preventivne, redovite i izvanredne obrane od poplava, Hrvatske vode ustupaju ponuditelju na branjenom području primjenom propisa o javnoj nabavi. Okvirni sporazum o nabavi sklapa se za razdoblje od 4 godine.

U obrani od poplava dužne su u prvom redu sudjelovati i pravne osobe i građani s područja ugroženih poplavom. Ako njihovo sudjelovanje nije dovoljno za otklanjanje neposredne opasnosti i posljedica od poplava, nadležni rukovoditelj obrane od poplava zatražit će da u obrani sudjeluju i pravne osobe i građani s drugih područja.

Naredbe o obvezi sudjelovanja pojedinih pravnih osoba i građana u obrani od poplava donose župani.

Gradnja regulacijskih i zaštitnih vodnih građevina, te provedba preventivne, redovite i izvanredne obrane od poplava financira se sredstvima **vodnog doprinosa**. Vodni doprinos obračunavaju i naplaćuju Hrvatske vode, a visinu određuje Vlada. Prihod od vodnoga doprinosa koristi se prema načelima solidarnosti i prvenstva u potrebama na državnom području Republike Hrvatske.

Jedinicama lokalne samouprave pripada 8 posto vodnoga doprinosa naplaćenog na njihovom području. Hrvatske vode su u obvezi jednom mjesečno doznavačavati ovaj iznos proračunima jedinica lokalne samouprave.

Prihod od **naknade za uređenje voda** koristi se za provedbu preventivne, redovite i izvanredne obrane od poplava. Naknada za uređenje voda obračunava se rješenjem o obračunu naknade za uređenje voda koje donose Hrvatske vode. Vlada Republike Hrvatske uredbom propisuje visinu naknade za uređenje voda.

Na nekretnine na koje se obračunava i naplaćuje komunalna naknada prema propisima o komunalnom gospodarstvu, jedinice lokalne samouprave, uz tu naknadu, naplaćuju i naknadu za uređenje voda.

Jedinica lokalne samouprave naplaćuje naknadu za uređenje voda putem uplatnica za komunalnu naknadu, uz koje zasebno iskazuje iznos, obračunske elemente i način obračuna naknade za uređenje voda. Jedinica lokalne samouprave doznajuje naplaćene iznose naknade za uređenje voda jednom tjedno na uplatne račune Hrvatskih voda. Za te poslove jedinici lokalne samouprave pripada naknada od 5 posto na iznos Hrvatskim vodama uplaćene naknade za uređenje voda.

3.5.3. Prijedlozi za novu podjelu nadležnosti

Potrebno je preispitati mogućnosti da se promijeni raspodjela nadležnosti između Hrvatskih voda i lokalnih jedinica u području zaštite od poplava i uz to povećati lokalnim jedinicama udio u raspodjeli vodnog doprinosa.

Zakon o financiranju vodnog gospodarstva propisuje naknadu za razvoj, koja predstavlja prihod javnog isporučitelja usluge i namjenu ovako prihodovanih sredstava određuje odlukom predstavničko tijelo lokalne jedinice, ali je problem u oporezivanju ove naknade kao prihoda isporučitelja usluge o čemu do danas nema jasnog stava zakonodavca. Drugi problem očituje se u neusklađenosti propisa jer *Zakon o komunalnom gospodarstvu*, koji propisuje da se sredstva ubrana od naknade za razvoj doznaju u proračun lokalnih jedinica, a ista se troše u skladu s Programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture kojeg također donosi predstavničko tijelo lokalne jedinice. **Nužno je usklađivanje važećih zakonskih propisa, utvrđivanje statusa naknade za razvoj jer u praksi postoji različito postupanje u nadzoru.**

3.6. Usluge unaprjeđenja stanovanja i zajednice – komunalno gospodarstvo

U okviru provođenja javne funkcije usluge unaprjeđenja stanovanja i zajednice za detaljniji prikaz odabrano je komunalno gospodarstvo o kojem se već govorilo u prethodnim dijelovima ove Studije u okviru javne funkcije javnog reda i sigurnosti gdje je naglasak bio na preklapanju nadležnosti između komunalnog redarstva i sigurnosti u prometu. Nakon kratkog prikaza stanja u području komunalnog gospodarstva koje je primjer decentralizirane javne funkcije u Hrvatskoj, daju se preporuke za poboljšanje učinkovitosti sustava.

3.6.1. Prikaz postojećeg stanja u Hrvatskoj

Komunalno gospodarstvo⁶³ odnosno komunalne djelatnosti⁶⁴ mogu obavljati trgovačka društva, javne ustanove ili služba – vlastiti pogon, koje osnivaju jedinica lokalne samouprave, pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji i pravna i fizička osoba na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova. Komunalne djelatnosti mogu zajednički organizirati više jedinica lokalne samouprave. Jedinica lokalne samouprave koja nije u mogućnosti samostalno osigurati obavljanje komunalnih djelatnosti, odlukom svoga predstavničkog tijela obavljanje ovih poslova može povjeriti drugoj jedinici lokalne samouprave na području iste ili druge županije na temelju pisanog ugovora.

⁶³ Pod komunalnim gospodarstvom razumijeva se obavljanje komunalnih djelatnosti, a naročito pružanje komunalnih usluga od interesa za fizičke i pravne osobe, te financiranje građenja i održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture kao cjelovitog sustava na području općina, gradova i Grada Zagreba kao i županija.

⁶⁴ Komunalne djelatnosti su: opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, prijevoz putnika u javnom prometu, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, tržnice na malo, održavanje groblja i krematorija i prijevoz pokojnika, obavljanje dimnjačarskih poslova, javna rasvjeta.

Ako se sustav komunalne infrastrukture proteže na području više jedinica lokalne samouprave unutar jedne ili više županija, te čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu, jedinice lokalne samouprave obvezne su organizirati zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti putem trgovačkih društava.

Ukoliko jedinica lokalne samouprave nije organizirala trajno i kvalitetno obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti, te održavanje pojedinih objekata i uređaja komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne sposobnosti, županija na čijem se području nalazi jedinica lokalne samouprave organizirat će obavljanje pojedine ili svih komunalnih djelatnosti, odnosno održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne sposobnosti, na teret jedinice lokalne samouprave.

Komunalnu djelatnost opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda može obavljati i trgovačko društvo u pretežitom vlasništvu države, odnosno županije, kada se ta djelatnost obavlja za područje ili dijelove područja više jedinica lokalne samouprave putem magistralnih sustava u vlasništvu toga društva, a uvjeti i način obavljanje tih poslova utvrđuju se ugovorom s jedinicom lokalne samouprave.

Sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti osiguravaju se: iz cijene komunalne usluge, iz komunalne naknade, iz proračuna jedinice lokalne samouprave. Cijena komunalne usluge plaća se isporučitelju usluge, a obveznik plaćanja je vlasnik nekretnine ili korisnik kad je vlasnik obvezu plaćanja ugovorom prenio na korisnika.

Financiranje građenja objekta i uređaja komunalne infrastrukture za javne površine, nerazvrstane ceste, groblja i krematorije i javnu rasvjetu financira se iz komunalnog doprinosa, proračuna jedinice lokalne samouprave, naknade za koncesiju i drugih izvora. Građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture i nabava opreme za opskrbu pitkom vodom i odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda financira se iz cijene komunalne usluge, naknade za priključenje, proračuna jedinice lokalne samouprave, naknade za koncesije i drugih izvora.

Građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture i nabava opreme za prijevoz putnika, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada i tržnice na malo financira se iz cijene komunalne usluge, proračuna jedinice lokalne samouprave, naknade za koncesije i drugih izvora.

Jedinice lokalne samouprave u cilju **praćenja stanja i detaljnijeg uređenja odnosa u komunalnom gospodarstvu** donose odluku o komunalnom redu i mjere za njegovo provođenje. Nadzor nad provedbom odredbi komunalnog reda provodi komunalno redarstvo, koje se ustrojava u upravnim odjelima za komunalno gospodarstvo u jedinicama lokalne samouprave. Poslove komunalnog redarstva obavljaju komunalni redari.

Upravni nadzor provodi Vlada Republike Hrvatske i nadležno ministarstvo. Inspeksijski nadzor obavljaju gospodarski inspektori Državnog inspektorata.

3.6.2. Prijedlozi i preporuke za poboljšanje učinkovitosti komunalnog gospodarstva

Prijedlozi se odnose na unaprjeđenje Zakona o komunalnom gospodarstvu i rješenja u vezi komunalnog doprinosa kao namjenskog prihoda lokalne jedinice. Konkretni prijedlozi su opisani u šestom dijelu ove Studije (poglavlje 6.3.).

3.7. Zdravstvene usluge

U ovom se dijelu Studije detaljnije opisuje pružanje zdravstvenih usluga u Hrvatskoj polazeći od prikaza stanja u javnom zdravstvenom sustavu i iskustava u decentralizaciji. Na temelju prikaza modela decentralizacije u javnoj zdravstvenoj zaštiti i iskustva u njihovoj primjeni u odabranim državama Europske unije, te primjera decentralizacije u zdravstvenoj zaštiti u odabranim zemljama, daju se smjernice prijedloga i preporuka za Hrvatsku.

3.7.1. Prikaz postojećeg stanja u javnom zdravstvenom sustavu Hrvatske i dosadašnja iskustva u decentralizaciji

Hrvatska ima razvijenu javnu zdravstvenu zaštitu naslijeđenu u devedesetim godinama prošlog stoljeća, ali koja zahtjeva dodatne napore u sustavu racionalizacije i reorganizacije radi cjelokupne održivosti zdravstvene potrošnje. Ograničavanje i preraspodjela troškova, kao i kontrola štednje i ušteda u zdravstvenoj potrošnji neminovna je odrednica sadašnjeg i budućeg razvoja javne zdravstvene zaštite.

Postojeća situacija decentralizacije javne zdravstvene usluge postavljena je hijerarhijski, odnosno piramidalno. Najniži i najširi dio javne zdravstvene usluge u primarnoj zdravstvenoj zaštiti decentraliziran je na način da država postavlja minimalne standarde, a županije osiguravaju i provode zdravstvenu zaštitu. Višu sekundarnu razinu zdravstvene zaštite pribavlja država (opće bolnice, specijalizirane bolnice, poliklinike), županije, kao i/ili veći gradovi (srednji i veliki). Za najvišu tercijarnu razinu zdravstvene zaštite isključivo je zadužena središnja država.

Ukupna potrošnja Hrvatske za zdravstvenu zaštitu u 2007. godini iznosila je 7,5 posto BDP-a (WHO Statistics, 2010), od čega 87 posto iznosi državna potrošnja. Državna potrošnja na zdravstvenu zaštitu po stanovniku povećana je sa 726 američkih dolara u 2000. godini na 1.216 američkih dolara u 2007. godini izraženo paritetom kupovne moći. Ukupna potrošnja Hrvatske na zdravstvenu zaštitu u odnosu na BDP skoro je ista kao i u prosjeku za zemlje članice EU, te je skoro na istoj razini kao i u Mađarskoj, Sloveniji, Bosni i Hercegovini i Srbiji (WHO Statistics, 2010). Međutim, udio državne potrošnje na zdravstvenu zaštitu u ukupnoj potrošnji na zdravstvenu zaštitu znatno je veći u usporedbi s ostalim prethodno spomenutim državama (WHO Statistics 2010). Navedeni podaci govore u prilog potrebi

poduzimanja reforme zdravstvene zaštite⁶⁵ u smislu racionalizacije poslovanja, odnosno smanjenja i nadgledanje potrošnje.

U tablici 6. je prikazan udio pojedinog izvora potrošnje u BDP-u za razdoblje od 2000.-2008. godine u kojoj se jasno vidi da je lokalna vlast poslije 2000. godine počela sudjelovati u javnoj zdravstvenoj potrošnji te se u posljednjih nekoliko godina zadržala na razini oko 0,3 posto BDP-a. To je za sada daleko manje od udjela privatne zdravstvene potrošnje u BDP-u.

| Udio u BDP-u | 2000. | 2001. | 2002. | 2003. | 2004. | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | | | | | 6,0 | | | |
| HZZO | 7,7 | 7,4 | 7,2 | 6,2 | 6,6 | 0,5 | 6,4 | 6,1 | 5,6 |
| MZSS | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,5 | 0,5 | 0,7 |
| Lokalna vlast | 0,0 | 0,1 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Ukupna javna zdravstvena potrošnja | 7,9 | 7,6 | 7,7 | 6,7 | 7,2 | 6,8 | 7,2 | 6,9 | 6,6 |
| Privatna zdravstvena potrošnja | | | | | | 1,5 | | | |
| Sveukupna zdravstvena potrošnja | 1,2 | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 1,5 | 8,3 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| | 9,1 | 8,8 | 9,0 | 8,0 | 8,7 | | 8,6 | 8,4 | 8,1 |

Napomena: Isključeni su transferi za bolovanja i porodiljne dopuste što umanjuje udjele zdravstvene potrošnje u bruto domaćem proizvodu.

Izvor: World Bank (2008), str. 138.

Studija Svjetske banke (World Bank, 2008) ističe da Hrvatska ima najniži udio privatne zdravstvene potrošnje u sveukupnoj zdravstvenoj potrošnji u usporedbi s drugim državama, što znači da cjelokupna zdravstvena potrošnja ovisi o državnoj potrošnji i to Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (HZZO), Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi (MZSS) te najmanjim dijelom od izvora lokanih vlasti namijenjenih zdravstvenoj zaštiti. Stoga je učinkovitost i kontrola državnog financiranja zdravstvene zaštite važna karika javnih financija o čemu svjedoči još početkom 2000. godine studija Svjetske banke za zdravstvenu reformu u Hrvatskoj u kojoj se nalaze prijedlozi kako povećati učinkovitost i kontrolirati troškove u zdravstvu. Jedan od predloženih načina je zajedničko financiranje troškova javnog zdravstva od strane jedinica lokalne samouprave i privatnog sektora (Zrinščak, 2000). Kako tablica 6. pokazuje, udio jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u ukupnim troškovima javnog zdravstva je, nakon povećanja 2001. godine, ostao limitiran te i dalje u najvećoj mjeri ukupna zdravstvena potrošnja ovisi o potrošnji središnje države. Bez obzira na strukturu izvora financiranja, studija Ekonomskog instituta, Zagreb za potrebe Europske komisije (Jurlina Alibegović i sur., 2006) ocjenjuje da su javne zdravstvene usluge u ukupnom zdravstvenom sustavu njegova snaga u odnosu na neke druge cjeline i elemente zdravstvenog sustava Hrvatske, pa se može zaključiti da u preventivi i javnoj zdravstvenoj usluzi Hrvatska ima dobre podloge koje treba samo dalje unaprjeđivati u području kvalitete i učinkovitosti kroz racionalizaciju troškova.

⁶⁵ Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi ustrajno radi na reformi zdravstva, a u okviru Nacionalne strategija zdravstva definiran je osnovni cilj strategije koji se odnosi na unaprijeđen zdravstveni sustav do 2011. godine tako da zadovolji potrebe građana Republike Hrvatske za kvalitetnom stručno medicinskom zdravstvenom skrbi. Opširnije vidjeti na internetskoj stranici http://www.mzss.hr/hr/ministarstvo/strategije_i_planovi/nacionalna_strategija_zdravstva.

U međunarodnoj usporedbi pokazatelja zdravstvene zaštite Hrvatska je do sada imala relativno dobre rezultate i to u usporedbi sa zemljama EU-10 i EU-15 (WHO Statistics, 2010), pa je važno da se ta relativno dobra pozicija u rezultatima zdravstvene zaštite zadrži bez povećanja javnih troškova. Sadašnja razina udjela javne zdravstvene zaštite u BDP-u je prevelika i fiskalno neodrživa, što su pokazale studije European Observatory on Health Systems and Policies (2006) i World Bank (2008). Istraživanja javne potrošnje u području zdravstvene zaštite u Hrvatskoj (Mihaljek, 2007 i 2008; Jafarov i Gunnarsson, 2008) ističu da u sustavu ima dovoljno prostora za uštede i povećanje efikasnosti. Smanjenje javnih troškova za zdravstvenu zaštitu manjim je dijelom povezano s decentralizacijom u primarnoj zdravstvenoj zaštiti (iako se i tu mogu naći uštede i pojačati učinkovitost liječnika opće prakse), a više s racionalizacijom mreže bolničkog sustava, izdašnim subvencioniranjem trošenja farmaceutske proizvoda, ulogom i poslovanjem Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje itd.

Gledano kroz povijest zdravstvenog sustava Hrvatske, početkom devedesetih godina prošlog stoljeća prethodni veoma decentralizirani zdravstveni sustav je centraliziran, kako bi kasnije tijekom devedesetih godina ponovo započela postupna decentralizacija zdravstvene zaštite koristeći se pristupom dekoncentracije s vrlo jakim centralnim odlukama i kontrolom (European Observatory on Health Systems and Policies, 2006). Od 2001. godine zdravstveni se sustav postupno nastavlja još više decentralizirati koristeći i dalje oblik dekoncentracije, ali uz zadržavanje nadzora središnje države. Glavne promjene u samoj decentralizaciji zdravstvenog sustava nastale su nakon promjene zakonske regulative 2001. godine koja se odnosila na promjenu djelokruga poslova i ovlasti lokalnih jedinica vlasti u području školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva. Za područje zdravstva promjena zakonske regulative o zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti opisana je u Prilogu B ove Studije.

Dosadašnji stupanj decentralizacije zdravstvene zaštite na županijskoj razini u smislu dostupnosti i kvalitete usluga u priličnoj je mjeri zadovoljavajuće rješenje, jer lokalne samouprave jasno shvaćaju da nemaju vlastitih kapaciteta za samostalno vođenje iznimno specijaliziranih poslova u području zdravstva. Međutim, evidentna je želja jedinica lokalne samouprave da sudjeluju u godišnjim planovima zdravstvene zaštite i samoj organizaciji zdravstvene zaštite, kao i da sudjeluju u sufinanciranju zdravstvene zaštite prema lokalnim potrebama i financijskim mogućnostima općina i gradova. Jedinice lokalne samouprave jasno shvaćaju da preuzimanje potpune odgovornosti ili većeg dijela odgovornosti u pružanju zdravstvenih usluga nadilazi njihove postojeće kapacitete. Njihovo je mišljenje da bi se minimalni financijski zdravstveni standardi trebali jasno definirati i ujednačiti, a za više i kvalitetnije standarde su voljni sudjelovati vlastitim sredstvima u financiranju dodatnih kapaciteta. Pri tome je želja jedinica lokalne samouprave aktivnije sudjelovati u županijskim planovima i izvršenju planova zdravstvene zaštite u njihovim lokalnim područjima. Jedinice područne (regionalne) samouprave sudjeluju u oblikovanju i koordinaciji mreže javne zdravstvene zaštite za njihovo područje te time utječu na standarde zdravstvene zaštite određene brojem ambulanti, brojem timova hitne medicine, radnim vremenom te specijalizacijom liječnika (osim liječnika opće prakse) koji su na tom području potrebni. Prema nalazima USAID-ove studije, postojeći zakonski propisi omogućavaju lokalnoj

samoupravi osnivanje specijalističkih bolnica, ali je ishođenje dozvola i dokumentacije dugotrajan proces (USAID, 2006). Zbog toga je njihova preporuka da se velikim i srednjim gradovima, koji imaju potencijalnih kapaciteta za osnivanje specijalističkih bolnica, omogući da u vremenski primjerenim rokovima mogu osnivati samostalno ili sufinancirati takvu vrstu sekundarne zdravstvene zaštite u Hrvatskoj.

Prema Nacionalnoj strategiji primarne zdravstvene zaštite za razdoblje 2006.-2011. godine, reforma primarne zdravstvene zaštite ima cilj podizanje funkcionalnosti sustava primarne zdravstvene zaštite, jačanje doma zdravlja kao temeljne ustanove primarne zdravstvene zaštite te reorganizaciju hitne medicinske službe radi jednakosti, dostupnosti i učinkovitosti hitne medicinske zaštite. U primarnoj zdravstvenoj zaštiti dodjeljuje se koncesija za obavljanje javne zdravstvene službe na prijedlog pročelnika ureda upravnog tijela nadležnog za zdravstvo koju odobrava župan, odnosno gradonačelnik Grada Zagreba uz suglasnost ministra zdravstva. Ako županije ne provedu natječaj u zakonom propisanom roku, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi ima krajnju odgovornost. Broj ordinacija u mreži obiteljskih liječnika se povećava radi uravnoteženja broja pacijenata s optimalnim brojem pacijenata po liječniku. Obiteljski liječnici kao «čuvari sustava» rješavaju slučajeve bolesti ili upućuju pacijente s uputnicama prema ustanovama na višim razinama zdravstvene zaštite.

U sustavu zdravstvene zaštite su obiteljski liječnici prirodni čuvari povećanja troškova na dugi rok iako imaju relativno mali utjecaj na snižavanje troškova cjelokupnog sustava u sadašnjosti, kao i u kratkom roku. S druge strane, sadašnji projekt informatizacije primarne zdravstvene zaštite «Ordinacija bez papira»⁶⁶ može donijeti uštede na dugi rok i povećati zadovoljstvo korisnika usluga. Ovaj projekt se nalazi u svojoj prvoj fazi razvoja i u tijeku je probni rad informatizacije primarne zaštite koji je od ključne važnosti za uspjeh čitavog daljnjeg projekta. Cilj projekta je racionalizacija i smanjenje troškova zdravstvenog sustava, kao i organizacija jedinstvenog i jednoobraznog sustava prikupljenih podataka. Na taj bi način prikupljeni podaci omogućavali učinkovitije praćenje i unaprjeđenje zdravstvene skrbi te prevenciju bolesti. Projekt obuhvaća povezivanje velikog broja subjekata u sustavu zdravstva kroz informatizaciju ključnih poslovnih procesa, te uvođenje novog načina rada koji će omogućiti djelotvornije i učinkovitije funkcioniranje sustava zdravstva. Informatizacijom se uvodi elektronički recept, elektroničko naručivanje u općoj/obiteljskoj medicini, ljekarnama, laboratorijima, specijalističkom liječenju te elektronički zdravstveni karton. Sve ordinacije primarne zdravstvene obiteljske medicine, ginekologije, pedijatrije, stomatologije, ljekarne, biokemijski laboratoriji i jedinice centralnog naručivanja bit će povezane u jedinstveni sustav te se zbog toga očekuje smanjenje administracije i unaprjeđenje kvalitete ponude i potražnje zdravstvenih usluga. Projekt se nalazi u procesu provedbe u Ličko-senjskoj i Međimurskoj županiji. Njegova potpuna provedba na području cijele Republike Hrvatske planirana je do kraja 2010. godine.

Reforma hitne medicinske službe također je u tijeku, a svrha joj je povećati dostupnost takve službe građanima u nedostupnijim područjima, kao i u područjima udaljenim od bolnica. Plan je osnovati 21 županijski zavod za hitnu medicinu te integrirati telemedicinu u hitnu

⁶⁶ Opširnije na internetskoj stranici Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, http://www.mzss.hr/hr/novosti/priopcenja/informatizacija_primarne_zdravstvene_zastite_ordinacija_bez_papira.

medicinu s ciljem postizanja jednakosti u standardu zdravstvenih usluga, dostupnosti odnosno što veće pokrivenosti područja i učinkovitosti u pogledu smanjenja mortaliteta i invaliditeta.

U daljnjoj analizi istražuju se modeli decentralizacije u javnoj zdravstvenoj zaštiti i iskustva u njihovoj primjeni.

3.7.2. Modeli upravne decentralizacije i primjena njenih oblika u javnoj zdravstvenoj zaštiti drugih država

Kad se raspravlja o decentralizaciji javne zdravstvene zaštite s administrativnog gledišta tada je riječ o oblicima upravne (administrativne) decentralizacije. *Upravna (administrativna)* decentralizacija je usmjerena na hijerarhijsku i funkcionalnu raspodjelu moći te na podjelu funkcija između središnje države i nižih razina vlasti. Upravna se decentralizacija odnosi na promjenu u organizaciji vlasti koja obuhvaća prijenos pravnih i političkih ovlasti u planiranju i upravljanju i, u nekim slučajevima, financiranju zadataka javnog sektora i to od središnje države prema bilo kojoj nižoj jedinici vlasti, pojedinim razvojnim agencijama, nevladinim organizacijama ili privatnim poduzećima, kao i prijenos takvih ovlasti i funkcija od tih institucionalnih ili organizacijskih jedinica prema drugima na nižoj razini.

To znači da upravna decentralizacija postoji kada središnja fiskalna vlast određuje većinu poreznih prihoda, a dio se tih prihoda alocira prema decentraliziranim javnim tijelima koji, pružajući javne usluge, troše prikupljena sredstva, ne potpuno samostalno, nego uz smjernice ili kontrolu središnje fiskalne vlasti. Navedena decentralizirana javna tijela djeluju kao posrednici središnje fiskalne vlasti (Tanzi, 1995).

Upravna decentralizacija podrazumijeva više vrsta ili tipova upravljačke i organizacijske decentralizacije kao što su: dekoncentracija, delegacija i predaja vlasti (devolucija) (Cohen i Peterson, 1996 i 1999).

Dekoncentracija je raspodjela u procesu donošenja odluka, financijskih i upravnih funkcija između različitih razina unutar središnje vlasti. U literaturi postoje brojni primjeri koji ukazuju da je središnja vlast sklonija tom pristupu decentralizaciji jer joj osigurava veću političku, administrativnu i tehničku kontrolu. Agencije koje preuzimaju vlast od strane središnje vlasti također su sklonije ovom načinu decentralizacije. Razlozi tome su što se smanjuju troškovi pružanja javnih usluga jer se koriste postojeći načini osiguravanja javnih dobara i usluga koje je koristila središnja vlast, te se postojeći programi, utvrđeni od strane središnje vlasti, prilagođavaju i provode prema smjernicama koje je ona postavila. Prema tome, dekoncentracija je slabija vrsta decentralizacije kod koje se djelomično mijenja razdioba ovlasti i odgovornosti između pojedinih razina vlasti, a glavne se odluke donose na razini i pod nadzorom središnje vlasti. Dekoncentracija se vezuje za primjer Francuske, Velike Britanije i Portugala.

Delegacija se odnosi na prijenos odgovornosti od središnje vlasti na tijela i organizacije koje neizravno kontrolira središnja vlast ili su neovisne. Tijela i organizacije prema kojima se delegiraju odgovornosti mogu biti: državna industrijska poduzeća, državna uslužna poduzeća, javna prometna poduzeća, poduzeća za stambenu izgradnju, te urbane i regionalne razvojne agencije. U literaturi postoje brojne preporuke za prenošenje odgovornosti za pružanje javnih usluga prema privatnim poduzećima i udruženjima kao što su, na primjer, različita profesionalna udruženja, privatna dobrovoljna udruženja, nevladine organizacije, udruženja žena i mladih. Glavni razlog prenošenju odgovornosti poduzećima i udruženjima je u tome što imaju uspostavljenu organizaciju koju vode članovi grupacije, te odgovarajuće administrativne i tehničke kapacitete za efikasno provođenje svih delegiranih odgovornosti. Zaključno, delegacija je oblik decentralizacije gdje je neka od pojedinačnih javnih funkcija ili djelatnosti prenesena na razinu subjekata, sudionika pri čemu ih središnja razina vlasti ne nadzire, ali su joj odgovorni. Oblik delegacije u prijenosu ovlasti javne usluge zdravstva vezuje se uz primjer Njemačke i Nizozemske.

Predaja vlasti (devolucija) predstavlja prijenos odgovornosti sa središnje na niže razine vlasti. Predaja vlasti u smislu upravne (administrativne) decentralizacije ne smatra se u slučaju podjele vlasti unutar federativnog ili konfederativnog sustava vlasti gdje države zadržavaju pravno definiranu i podijeljenu vlast. Stoga se o predaji vlasti može govoriti unutar unitarnog sustava državne vlasti gdje je izvršena podjela vlasti između države, regija, gradova i općina. Predaja vlasti u nerazvijenim i tranzicijskim državama, koje su po svojoj strukturi unitarne do sada nije bila uobičajena, pretežno zbog toga što središnja vlast ne želi izgubiti upravnu (administrativnu) kontrolu i prepustiti donošenje važnih odluka nižim razinama vlasti. Čak i u nerazvijenim i tranzicijskim državama koje su po unutrašnjoj strukturi federativne ili konfederativne države postoje određena ograničenja u pogledu predaje vlasti i odgovornosti nižim razinama fiskalne vlasti. Predaja vlasti (devolucija) je najčvršći oblik upravne decentralizacije kod kojeg su u potpunosti prenesene odgovornosti i ovlasti na niže razine vlasti. Predaja vlasti (devolucija) je raširena u skandinavskim državama.

Odluka o izboru konkretne vrste upravnog decentraliziranog modela u javnoj zdravstvenoj zaštiti u pojedinoj državi ovisi o tome koliko su dotadašnji rezultati decentralizacije učinkoviti (efikasni). Potrebno je naglasiti da može postojati i slučaj da uopće ne dođe do decentralizacije u području javne zdravstvene zaštite iz razloga što se centralizirani model pokazao dovoljno učinkovitim na određenom prostoru i u određenom vremenu, onda takav model javne zdravstvene potrošnje postaje optimalni model. U javnoj zdravstvenoj zaštiti decentralizacija je poželjna u slučaju kada takav sustav daje bolje rezultate i ishode (što se treba pokazati pomoću pokazatelja rezultata i ishoda u području zdravstvene zaštite i zdravlja stanovnika), kao i u slučaju kada decentralizirani sustav utječe na povećanje zadovoljstva stanovnika u pogledu dostupnosti i kvalitete javne zdravstvene zaštite.

U nastavku se ove Studije daje pregled literature koja opisuje primjere međunarodnih iskustava u decentralizaciji zdravstvenih usluga.

Primjeri decentralizacije u zdravstvenoj zaštiti u odabranim zemljama

Decentralizacija javnih usluga ima za cilj povećanje dostupnosti i kvalitete javnih usluga tako da ukupne koristi za stanovništvo budu veće od samih troškova. Kad je riječ o usluzi javne zdravstvene zaštite, decentralizacija ne smije ugroziti razinu standarda zdravstvene usluge u nekom lokalnom području u odnosu na onu koju bi pružio centralizirani sustav javne zdravstvene zaštite. Javna zdravstvena zaštita ima važne i dugoročne društvene eksternalije te je njena kvaliteta bitna za ukupno zdravlje i radnu produktivnost stanovništva. Ako je moguće kvalitetu javne zdravstvene zaštite poboljšati decentralizacijom, onda politička odluka ima potpuno društveno i ekonomsko opravdanje u odnosu na centraliziranu opskrbu (Oates, 2005), a glavni argument decentralizacije su bolja lokalna znanja o zdravstvenim potrebama lokalnog stanovništva i lokalnim uvjetima o kojima ovisi učinkovitija zdravstvena zaštita. Međutim, decentralizacija može imati i negativne učinke ukoliko lokalni troškovi rastu i pritišću lokalne prihode, a kvaliteta zdravstvene zaštite opada. U takvim slučajevima (ili zbog takvih slučajeva) potrebna je centralna intervencija kako bi se garantirala razina kvalitete lokalnih zdravstvenih usluga.

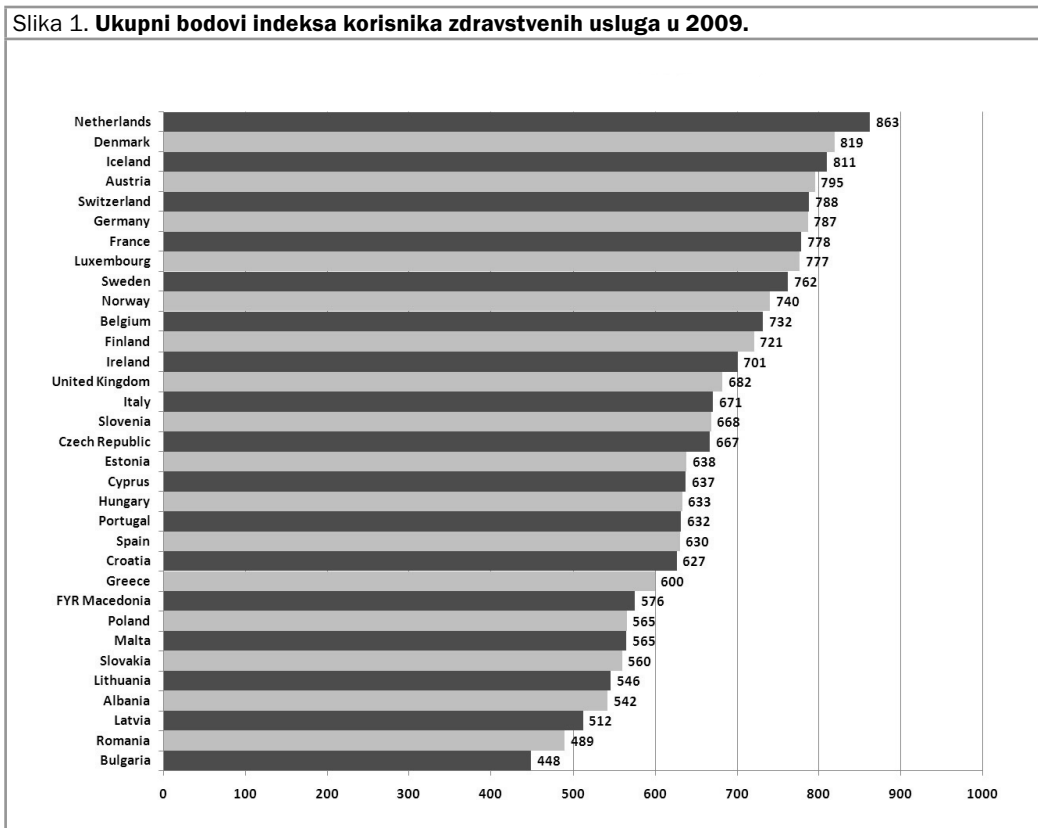
Izbor empirijskih radova koji istražuju doprinos decentralizacije poboljšanju zdravlja stanovništva je ograničen, te se uglavnom odnosi na zemlje u razvoju Azije, Afrike i Južne Amerike. Tako na primjer Mahal et al. (2000) ispituju uspješnost decentralizacije koje mjere stopom smrtnosti dojenčadi na primjeru Indije, a Ebel i Yilmaz (2004) se bave ishodima decentralizacije koje mjere stopom cijepljenja djece komparativno u Argentini, Brazilu, Kolumbiji, Filipinima, Južnoafričkoj Republici i Venecueli. U istraživanju Robalino et al. (2001) uspoređuju se podaci o mortalitetu dojenčadi u odnosu na razinu decentralizacije između zemalja s niskom i visokom razinom dohotka. Rezultat istraživanja je pokazao da su učinci decentralizacije veći (korisniji) u zemljama s niskom razinom dohotka. Drugo empirijsko istraživanje, kojeg su na panel podacima za Kanadu proveli Jimenez i Smith (2005), pokazalo je da u razvijenim zemljama s visokom razinom dohotka decentralizacija ima značajan utjecaj na učinkovitost javne politike u poboljšanju zdravlja stanovništva, koja se mjeri smanjenjem stope mortaliteta dojenčadi.

Iz prethodnog se može zaključiti da, bez obzira na razinu BDP-a pojedine zemlje, decentralizacija javne zdravstvene funkcije je korisna ukoliko postoji pozitivan utjecaj na poboljšanje zdravstvene zaštite stanovništva. Tome doprinose i drugi čimbenici, kao što su veličina zemlje, gustoća naseljenosti, infrastrukturna povezanost, kao i kvaliteta suradnje između više razina vlasti i slično.

Novije europsko istraživanje kvalitete zdravstvenih usluga (European Health Powerhouse, 2009) je pokazalo da su potrošači (korisnici usluga) ocijenili najboljim zdravstveni sustav Nizozemske. Indeks se odnosi na ocjenu stupnja orijentiranosti sustava zdravstvene zaštite prema korisnicima usluga, a broj se bodova akumulira iz više različitih izvora, kao što su javni statistički pokazatelji, javni propisi i nezavisno anketno istraživanje. Indeks akumulira bodove temeljem šest pokazatelja, kao što su prava i informiranost pacijenata, e-zdravlje, vrijeme čekanja za liječenje, ishod liječenja, opseg i doseg usluga te farmaceutika. Nizozemska se nalazi na prvom mjestu s 875 bodova od maksimalno mogućih 1.000,

dok je Hrvatska na 22. mjestu sa 627 bodova (vidi sliku 1.). Istraživanje je provedeno u 33 zemlje. Hrvatska je u ovom istraživanju prvi put sudjelovala 2009. godine te je izgubila određeni dio bodova jer nisu postojali javno dostupni podaci.

Nizozemska je, nakon reforme sustava zdravstvenog osiguranja u 2006. godini, pristupila daljnjem restrukturiranju zdravstvenog sustava u kojem je snažno prisutna decentralizacija na korporativnim načelima (European Observatory of Health Systems and Policies, 2008). Središnja država snosi najvišu razinu odgovornosti nad sektorom zdravstva, dok su zdravstvene ustanove prepuštene tržištu, s time da središnja država zadržava nadzor nad njima. Nadalje, Nizozemska ima konkurentno razvijeno tržište zdravstvenog osiguranja i izuzetno velik utjecaj pacijenata na ustanove zdravstvene skrbi preko njihovog sudjelovanja u donošenju odluka i suradnje sa zdravstvenim osobljem. Sudjelovanje je u Nizozemskoj snažnije nego u ostalim europskim zemljama. To može biti za Nizozemsku i glavni razlog velikoj akumulaciji bodova u indeksu ocjene zdravstvenih usluga njihovih korisnika.



Izvor: *European Health Powerhouse (2009)*, str. 15.

Modeli decentralizacije u javnoj funkciji zdravstvene zaštite definirani su na više načina. To znači da ne postoji jedinstveni analitički okvir funkcioniranja javne zdravstvene zaštite koji bi imao optimalno rješenje za sve zemlje. Modeli se međusobno razlikuju prema pristupu pomoću kojeg se objašnjava funkcioniranje pojedinog modela (Mosca, 2006). Uobičajena su četiri pristupa, a za potrebe ove Studije objedinjena su u tri, jer o kapacitetu institucija izravno ovise dva pristupa. Tako razlikujemo:

- a. Pristup koji se temelji na *javnoj administraciji* koja može poprimiti različiti institucionalni oblik - dekoncentraciju, delegaciju, predaju vlasti (devoluciju) ili privatizaciju što je detaljnije opisano u prethodnom tekstu;
- b. Pristup koji se temelji na *kapacitetima institucija*:
 - putem *lokalnog fiskalnog izbora* u kojem se lokalne vlasti između sebe konkurentno natječu da privuku više glasača, koji su ujedno i porezni obveznici, na svoje područje. Lokalna administracija bira programe i alocira resurse na način da zadovolji preferencije srednjeg glasača. U ovom pristupu dolazi do izražaja odgovornost lokalne vlasti u odnosu na stanovništvo ako ima kapacitete da preuzme javno financirane usluge;
 - putem *društvenog (socijalnog) kapitala* koji nastaje u akumulaciji znanja i povijesnog iskustva pojedinaca i organizacija koje kreiraju opća očekivanja o zdravstvenim uslugama. Lokalna područja koja iza sebe imaju povijesno iskustvo u osiguranju javnih zdravstvenih usluga i jake civilne udruge imaju bolje predispozicije da će biti uspješnije u pružanju javnih zdravstvenih usluga od onih koje to iskustvo nemaju. Društveni kapital nastao na znanju i iskustvu pojedinaca i njihovih mrežnih skupina može pomoći lokalnoj vlasti u pružanju kvalitetnije javne zdravstvene usluge, jer poticaji nastaju izvorno na lokanom području tzv. bottom-up strategijom reformi za razliku od *top-down* strategije nametnute «odozgo»;
- c. Korporativni pristup je noviji pristup i temelji se na *odnosu principala-agenta*, te se koristi u objašnjenju načina kako funkcioniraju odnosi između ponuđača i korisnika zdravstvenih usluga. Principal (središnja država – Ministarstvo zdravstva) nastoji postići svoje ciljeve oblikujući poticaje agentu (periferija – lokalna vlast) u skladu s agentovim interesima. Principal (središnja država) je odgovoran za opće ciljeve, kao što su jednakost, efikasnost, kvaliteta i financijska razboritost. Agent (lokalna vlast) je odgovoran za učinkovitost funkcioniranja sustava i zadovoljstvo korisnika usluga.

Opisani modeli decentralizacije javnih zdravstvenih usluga nude različite pristupe iako svaki od njih ovisi o tome kakav je kapacitet njihovih institucija, s koliko društvenog kapitala raspolažu i za koji politički oblik decentralizacije javne administracije su se opredijelili. Zbog toga ovako razdvojeni pristupi po nekim izrazitim karakteristikama su više teorijske prirode, a u naravi sve se te karakteristike kompiliraju u model za koji se očekuje da će biti najefikasniji. Ne postoji jedinstveno najbolji model decentralizacije zdravstvenih usluga ili jedinstveno najprimjereniji model za sve zemlje, već svaka pojedina država razvija onaj model za koji misli da najbolje odgovara njihovim političkim, ekonomskim i povijesnim razlozima. Bazu osnovnog modela ipak čini politički oblik decentralizacije javne administracije, a upravljački modeli ovise o ostalim spomenutim socio-ekonomskim karakteristikama koje stoje na raspolaganju nižim razinama vlasti. Tako na primjer, decentralizacija javne administracije putem prenošenja odgovornosti (delegacije) podrazumijeva da niže razine vlasti raspolažu takvim kapacitetom institucija koja im omogućava odgovorno samostalno upravljanje i poslovanje, jer u protivnom takav oblik političke decentralizacije javnih zdravstvenih usluga ne može biti uspješan. Ipak, za zemlje koje su povijesno i institucionalno slične, te teritorijalno bliske, za očekivati je da slijede sličan model decentralizacije zdravstva. Zbog toga su za potrebe ove Studije izabrani

primjeri decentralizacije i iskustva nekih europskih zemalja koja su Hrvatskoj bliža zbog povijesnih, kulturnih i drugih razloga.

Posebno treba navesti istraživanje u kojem se na primjeru Italije, Španjolske i Norveške (Mosca, 2006) ispituje uspješnost decentralizacije zdravstvene zaštite. Cilj usporedbe decentralizacije različitih zdravstvenih sustava triju zemalja je proširiti saznanja i svijest o tome da decentralizacija sama po sebi nije obvezatno uspješan oblik organizacije provođenja javne zdravstvene funkcije.

Sustav zdravstvene zaštite Italije (Mosca, 2006) obilježava sudjelovanje svih razina javne vlasti u osiguranju javne zdravstvene zaštite, pri čemu je na vrhu središnja država, u sredini je 20 regionalnih vlada, a na dnu oko 100 lokalnih zdravstvenih centara i 100 nezavisnih bolnica. Svaki lokalni zdravstveni centar je odgovoran za pružanje zdravstvene skrbi cjelokupnoj populaciji na svom području. Središnja državna razina postavlja i financira opće (bitne) zdravstvene standardne, a regionalne razine mogu (iako u određenim granicama) povećati porezne prihode kako bi financirale dodatnu razinu zdravstvene zaštite iznad općih standarda utvrđenih od strane središnje države. Da bi se prevladale razlike između bogatijih i siromašnijih regija uveden je nacionalni fond solidarnosti koji prenosi sredstva između bogatih i siromašnijih regija kako bi se ujednačila kvaliteta i dostupnost zdravstvenih usluga. No to, doprinosi velikom nezadovoljstvu, jer je samo sedam od dvadeset regija u stanju samostalno osiguravati dovoljno sredstava za financiranje zdravstvene zaštite, te istovremeno dijelom vlastitih sredstava financirati potrebe drugih regija koje nemaju dovoljno sredstava za pružanje barem standardne razine zdravstvene zaštite. Posljedica je postojanje neodgovarajuće suradnje među važnim dionicima koji su uključeni u financiranje i organizaciju (upravljanje) javne zdravstvene zaštite zbog nedovoljnih povijesnih iskustava i institucionalnih navika.

Iskustvo Španjolske (Mosca, 2006) bazira se na predaji vlasti (devoluciji) u kojoj je odgovornost transferirana sa središnje administracije na 17 autonomnih regija. Počevši od 80-ih godina prošlog stoljeća Španjolska se pomaknula s pozicije visoko centraliziranog sustava financiranja i upravljanja javne zdravstvene zaštite u potpuno suprotan sustav odnosno u sustav potpune decentralizacije. Ipak potpuna decentralizacija nije obuhvatila financiranje, jer je ono ipak zadržano na nacionalnoj razini i osigurava se iz nacionalnih poreznih prihoda. Decentralizacija je započela u Baskiji i Kataloniji što je znakovito sa stajališta povijesno-političkih težnji državnog odcjepljenja tih regija. Središnja država ima odgovornost općeg koordinatora u području zakonodavstva u zdravstvenoj zaštiti, financiranju sustava i regulaciji financijskih aspekata zdravstvenog osiguranja, kao i u definiciji i paketima povlastica koje odobrava nacionalni zdravstveni sustav. Španjolski federalizam u zdravstvenoj zaštiti nosi potencijalne opasnosti u nerazumijevanju i konfliktima koje mogu nastati između centralnog financiranja i regionalne odgovornosti upravljanja te njihovih lokalnih kapaciteta i kompetencija. Pozicije različitih razina vlasti su prirodno suprotstavljene, jer se uobičajeno središnja razina vlasti optužuje za ograničene resurse, a regionalne (lokalne) vlasti za povećanje javnih troškova i neefikasno trošenje.

Norveška ima dugotrajno i bogato iskustvo decentralizacije (Mosca, 2006) koje datira još iz 70.-ih godina prošlog stoljeća. Međutim, od 2002. godine Norveška poduzima sasvim suprotne korake prema centralizaciji javne zdravstvene funkcije. Županijsko vlasništvo bolnica je preneseno na razinu središnje države, a 19 županija je zamijenjeno s pet većih zdravstvenih regija (prije svega zbog korištenja ekonomije obujma) čije uprave imenuje Ministarstvo zdravstva. Bolnice su dobile veću nezavisnost, ali i odgovornost za svoje poslovanje, što je ideja korporativnog načina upravljanja. Središnja razina vlasti je zadužena za alociranje proračunskih sredstava, postavljanje zdravstvenih standarda i ciljeva, za nadzor i provjeru rezultata. Regionalne razine vlasti su odgovorne za pružanje usluga na njihovom području i planiranje. Norveška je u usporedbi s Italijom i Španjolskom imala problema u razumijevanju razdvajanja odgovornosti između regionalne i središnje razine vlasti, ali na obrnuti način, jer je dugotrajno povijesno iskustvo ostavilo traga na prihvaćanju centralizacije i razdvajanju funkcije financiranja od upravljanja. No, i u ovom slučaju, za loše poslovne rezultate je uvijek odgovorna središnja razina vlasti, jer ne financira dovoljno, dok je regionalna (lokalna) vlast uglavnom odgovorna jer neučinkovito troši javna sredstava.

Slovenija je prije početka devedesetih godina prošlog stoljeća i državne samostalnosti imala veoma decentralizirani sustav javne zdravstvene zaštite do razine općina (Albrecht, 2009). Vlada tadašnje Republike Slovenije je 1989. godine izvršila radikalni zaokret u potpunoj nacionalizaciji sustava s time da je javnozdravstveni sustav ostao slično organiziran kao u bivšoj državi. Slovenija ima nacionalni institut za javno zdravstvo i ukupno devet regionalnih zavoda za javno zdravstvo. Javnozdravstveni sustav se postupno razvijao, što je danas rezultiralo u razvijenom i uspješnijem primarnom i sekundarnom preventivnom sustavu. Rezultati su postignuti i kao posljedica niza radionica i različitih oblika obrazovanja stanovništva s ciljem poboljšanja ukupnog zdravlja stanovništva u odnosu na prijašnje razdoblje. Udio zdravstva u BDP-u Slovenije iznosi oko 7,8 posto, pri čemu je udio države u ukupnoj javnoj potrošnji na zdravstvo iznosio 71,5 posto. Državna potrošnja na zdravstvo po stanovniku izražena paritetom kupovne moći iznosila je u 2007. godini 1.501 američki dolar (WHO Statistics, 2010). Korisnici zdravstvenih usluga u Sloveniji ocijenili su te usluge nešto boljim u usporedbi s Hrvatskom (vidi sliku 1.).

Iz prethodnog opisa iskustava nekih europskih država u organizaciji javne zdravstvene zaštite vidljivo je da svaki od prezentiranih modela ima pozitivnih i negativnih strana. Općenito, vrijedi pravilo da u onoj mjeri u kojoj postoji neslaganje ili slabija usklađenost među razinama vlasti, to je i kvaliteta i učinkovitost u sustavu zdravstva slabija. Budući je javna zdravstvena zaštita skupa, a potrebno ju je pružiti svakom stanovniku u državi i napraviti je što dostupnijom, svaki oblik decentralizacije ima potencijalne negativne učinke zbog nužnog razdvajanja funkcije financiranja od funkcije organiziranja i upravljanja. S druge strane, svaki centralizirani model u mnogoljudnijoj, bogatijoj i prostorno više rasprostranjenoj državi izaziva prirodnu potrebu za većom decentralizacijom.

3.7.3. Prijedlozi za unaprjeđenje javne funkcije zdravstvene zaštite

U planiranju unaprjeđenja javne zdravstvene zaštite u primarnoj zaštiti (a gdje je moguće i u sekundarnoj), Hrvatska ne bi trebala zanemariti relativno dobre iskustvene rezultate koje je do sada imala u kvaliteti zdravstvenih usluga. Sigurno je da se kvaliteta javnih zdravstvenih usluga može još poboljšavati, a troškovi racionalizirati bez rizika po zdravlje stanovnika. **Dosadašnje iskustvo u decentralizaciji javnih zdravstvenih usluga putem koncentracije javne administracije na razinu županija, organizaciji javnih zdravstvenih zavoda i hitnih službi troškovno je zahtjevan sustav koji bi se mogao racionalizirati objedinjavanjem županija u manji broj regija s kapacitetima za brigu o zdravstvu⁶⁷.** Tako stvorene nove regije preuzele bi mrežu javne zdravstvene zaštite s istim ciljevima sveobuhvatnosti, kontinuiranosti, dostupnosti i jednakosti javne zdravstvene usluge na cjelokupnom teritoriju države. Uvođenje suvremene tehnologije (e-medicina, odnosno telemedicima) i znatno poboljšana prometna infrastruktura potencijalno omogućavaju **konvergenciju sitnijih županijskih mreža u krupniju regionalnu mrežu zdravstvenih centara.** Preduvjet funkcioniranja novih regionalnih zdravstvenih centara je mogućnost ispunjavanja načela dostupnosti i jednakosti, a u troškovnom smislu takva bi mreža trebala biti racionalnija, jer korištenje ekonomike obujma (opsega) smanjuje troškove po jedinici usluge.

Osim većih (novih) regionalnih zdravstvenih centara upravljačku funkciju trebaju dobiti i veliki gradovi, jer su do sada prikupili dovoljno iskustva, znanja i potrebnih resursa za samostalno obavljanje javne zdravstvene usluge. Ukoliko drugi gradovi imaju potrebne resurse za javnu zdravstvenu zaštitu, a po kriteriju broja stanovnika ne pripadaju kategoriji velikih gradova, mogu se uključiti u mrežu javne zdravstvene zaštite. Pri tome će sami kapaciteti koji im stoje na raspolaganju ograničavati i usmjeravati njihove mogućnosti.

Novi način decentralizacije javne zdravstvene funkcije bit će učinkovit ukoliko postoji kvalitetna korporativna suradnja i jasna podjela odgovornosti između središnje vlasti i lokalne vlasti u upravljanju javnim zdravstvenim uslugama. **Središnja vlast treba zadržati nadzor nad minimalnim financijskim standardom i kvalitetom usluge uz postizanje financijske učinkovitosti, ali bez prevelikog uplitanja u upravljačke funkcije jedinice područne (regionalne) samouprave.** Postavljanje jasnih i transparentnih minimalnih financijskih standarda u javnoj zdravstvenoj zaštiti i u postavljanju mreže javne zdravstvene službe važno je za uspješnost decentralizacije.

Mali gradovi i općine kao jedinice lokalne samouprave samostalno odlučuju o sufinanciranju javnih zdravstvenih usluga na svom području u skladu s vlastitim financijskim mogućnostima iznad minimalnih financijskih standarda. Zbog toga je važno uskladiti planove javne zdravstvene zaštite (ili javnih zdravstvenih usluga) regionalnih zdravstvenih centara s planovima jedinica lokalne samouprave, jer partnerstvo, osim u financiranju, podrazumijeva i zajedničko planiranje i kontrolu rezultata plana i poslovanja.

⁶⁷ U dijelu 6.4. ove Studije pobliže se opisuju prijedlozi za uspostavu novog teritorijalnog ustroja.

3.8. Rekreacija i kultura

Javna funkcija rekreacije i kulture obuhvaća niz javnih poslova i aktivnosti koje su u nastavku ove Studije podijeljene u područje sporta i kulture. Nadležnosti u obavljanju javnih zadaća u sportu i kulturi, kao i njihovo financiranje je podijeljeno između središnje, regionalne i lokalne države, pri čemu su odgovornosti općina, gradova i županija za obavljanje te javne funkcije i njeno financiranje već sada prilično dobro riješena, što je prikazano u opisu postojećeg stanja. Prijedlozi za poboljšanja navedeni su na kraju ovog poglavlja.

3.8.1. Prikaz postojećeg stanja u Hrvatskoj

Sport

Zakonodavni okvir u području sporta čini *Zakon o sportu* (NN 71/06, 150/08). Prema njegovim odredbama postoji raspodjela nadležnosti za provođenje i financiranje sporta kao javne funkcije. Država se osobito skrbi o donošenju i provođenju Nacionalnog programa sporta, propisivanju standarda u sportu, poticanju i promoviranju sporta, međunarodnoj suradnji, kao i o vrhunskim sportašima. Sukladno tome, javne se potrebe u sportu financiraju sredstvima iz državnog proračuna.

S druge strane, provođenje sportskih aktivnosti, djelovanje sportskih udruga, zajednica i saveza, sportsko-rekreacijske aktivnosti građana, kao i izgradnja i održavanje sportskih građevina u nadležnosti su jedinica lokalne i regionalne samouprave. Sukladno tome, one su dužne iz svojih proračunskih sredstava financirati te aktivnosti.

Nadzor nad zakonitošću rada pravnih osoba iz sustava sporta i provedbe zakonskih propisa, te inspeksijski nadzor provodi središnja država.

Kultura

Kazališta i kazališne družine mogu osnivati Republika Hrvatska, jedinice lokalne i regionalne samouprave, te pravne i fizičke osobe. Sukladno tome, sredstva za program, materijalne izdatke te sredstva za investicije i investicijsko održavanje osigurava osnivač na temelju prethodno izrađenog financijskog plana i prijedloga programa. Međutim, sredstva za rad i posebne programe kazališta mogu se osigurati u proračunu središnje države te proračunima lokalne i regionalne samouprave u onoj mjeri u kojoj se oni utvrde kao javnu potrebu. Nadzor nad zakonitošću rada i općih akata provodi se u ovisnosti o tome tko je osnivač kazališta. Za nadzor nad nacionalnim kazalištima i kazališnim družinama nadležna je država, dok su za nadzor ostalih javnih kazališta i javnih kazališnih družina odgovorne jedinice regionalne samouprave.

Prema *Zakonu o muzejima* (NN 142/98, 65/09), **muzej** može osnovati Republika Hrvatska, jedinice lokalne i regionalne samouprave, kao i fizičke i pravne osobe. Slično kao i kod

kazališta, financiranje i nadzor se provode ovisno o tome tko je njihov osnivač. Sredstva za rad, osim iz proračuna osnivača, mogu osiguravati i iz vlastitih prihoda, donacija i sponzorstava. Sredstva za posebne programe, uz osnivača, mogu osiguravati i tijela kojima je u interesu provođenje posebnih programa. Nadzor nad zakonitošću rada provodi se ovisno o tome tko je osnivača pa su tako za njega zaduženi država i jedinice lokalne i regionalne samouprave. Inspekcijski nadzor nad muzejskom građom koja se štiti kao kulturno dobro u nadležnosti je države, odnosno tijela koje provode nadzor nad zaštitom kulturnih dobara. Donošenje propisa i standarda za muzeje u najvećoj je mjeri u nadležnosti Ministarstva kulture.

Propisivanje standarda u **knjižnicama** u nadležnosti je različitih resora, ovisno o djelatnosti knjižnice. Ministar kulture propisuje standarde za narodne knjižnice, ministarstvo nadležno za obrazovanje, znanost i tehnologiju za školske knjižnice, za sveučilišne, visokoškolske i općeznanstvene knjižnice, a za specijalne knjižnice ministar nadležan prema području djelatnosti knjižnice. Osnivanje, financiranje i nadzor nad knjižnicama provode se slično kao što je slučaj i s kazalištima i muzejima. Njihov osnivač može biti država, jedinice lokalne i regionalne samouprave te u ovisnosti o tome osiguravaju se sredstva za njihovo financiranje. Osnivač je dužan osigurati sredstva za njihov rad. Također se mogu financirati iz vlastitih prihoda, sponzorstava i donacija. Za posebne programe sredstva osigurava osnivač, te i jedinice lokalne i regionalne samouprave na području kojih se ostvaruju posebni programi. Nadzor nad zakonitošću rada provodi središnja država i jedinice regionalne samouprave, dok su za stručni nadzor nad radom zadužene matične knjižnice koje nadgleda Nacionalna i sveučilišna knjižnica u Zagrebu. Knjižnična djelatnost regulirana je *Zakonom o knjižnicama* (NN 105/97, 104/00, 69/09).

Posebno područje u kulturi su **kulturna dobra**. *Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara* (NN 69/99, 151/03, 157/03 – ispravak, 87/09, 88/2010) propisuje kako su zaštita i očuvanje kulturnih dobara skrb svih građana Republike Hrvatske. Propise i standarde vezane za očuvanje i zaštitu kulturnih dobara propisuje država, odnosno Ministarstvo kulture. Prema zakonu, svako kulturno dobro mora imati vlasnika. Za kulturna dobra za koja se ne može utvrditi vlasnik, vlasnikom se smatra, odnosno postaje, Republika Hrvatska. Troškove vezane za zaštitu i očuvanje kulturnog dobra dužan je snositi vlasnik. Prema tome, postoji raspodjela nadležnosti za financiranje mjera za zaštitu i očuvanje kulturnih dobara. Iz državnog se proračuna financiraju zaštita i očuvanje kulturnih dobara u vlasništvu Republike Hrvatske, provedba nacionalnog programa zaštite i očuvanja kulturnih dobara, izvanredni troškovi održavanja kulturnih dobara, hitne mjera zaštite i očuvanja kulturnoga dobra i naknade vlasnicima radi ograničenja prava vlasništva.

Jedinice lokalne i regionalne samouprave iz svojih proračunskih sredstava financiraju: zaštitu i očuvanje kulturnih dobara u vlasništvu županije, Grada Zagreba, grada ili općine, zaštitu kulturnih dobara u izvanrednim uvjetima kada ministar kulture naredi poduzimanje posebnih mjera zaštite, sudjelovanje u financiranju nacionalnog programa zaštite i očuvanja kulturnih dobara koji se nalaze na njihovu području te zaštitu i očuvanja dobara od lokalnog značaja.

3.8.2. Prijedlozi i preporuke za poboljšanje učinkovitosti sustava

Nadležnosti za provođenjem javnih poslova u području rekreacije i kulture su u velikoj mjeri već decentralizirane, te nije potrebna daljnja promjena nadležnosti u tom području.

3.9. Obrazovanje

Obrazovanje je javna funkcija kojoj se u ovoj Studiji pridaje velika pažnja. Riječ je o javnoj funkciji koja je u dobroj mjeri decentralizirana i u kojoj su nadležnosti i sredstva financiranja u srpnju 2001. godine prenesena na velike gradove i gradove s visokim fiskalnim kapacitetima te na županije. U Studiji se pobliže razmatra postojeće stanje u sustavu obrazovanja, te se iznose primjeri dobre prakse drugih država koje su u većoj ili manjoj mjeri decentralizirale obrazovanje. Ovo poglavlje završava preporukama i prijedlozima koji se tiču daljnjeg prijenosa nadležnosti u području obrazovanja na jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

3.9.1. Prikaz postojećeg stanja u Hrvatskoj

Prema postojećoj raspodjeli nadležnosti za obavljanje funkcije obrazovanja, jedan dio ovlasti prenesen je na jedinice lokalne, odnosno regionalne samouprave. Radi se o pravima osnivanja vrtića, osnovnih i srednjih škola, izgradnji i održavanju školskih objekata, pokrivanju materijalnih troškova, te financiranju nacionalnih programa. U nadležnosti središnje države je donošenje normi, standarda i programa za predškolsko, osnovnoškolsko i srednjoškolsko obrazovanje, te nadzor nad provođenjem zakona i propisa i radom obrazovnih ustanova. Uz to, središnja država financira plaće i stručno usavršavanje zaposlenih u osnovnim i srednjim školama te programe od zajedničkog interesa za obrazovanje. U tom smislu u osnovnom i srednjem školstvu postoji raspodjela nadležnosti i financiranja između središnje države i jedinica lokalne i regionalne samouprave.

Što se tiče predškolskog odgoja, on je decentraliziran u većoj mjeri obzirom da je u nadležnosti države samo propisivanje normi i nadzor, dok su općine i gradovi nadležni za sve ostale aktivnosti. Također, na općine i gradove u potpunosti je preneseno financiranje aktivnosti dječjih vrtića.

Osnovne i srednje škole financiraju se iz državnog proračuna, proračuna jedinica lokalne i regionalne samouprave, te sredstvima osnivača, prihodima od obavljanja vlastite djelatnosti, uplatama roditelja za posebne aktivnosti i donacijama. *Zakonom o odgoju i obrazovanju u osnovnim i srednjim školama* detaljno je propisano što se financira sredstvima iz državnog proračuna, a što iz sredstava u proračunu jedinica lokalne i regionalne samouprave (detaljan pregled je sadržan u Prilogu B ove Studije.). Osim toga, jedinicama lokalne i regionalne samouprave se dozvoljava da utvrde šire javne potrebe u školstvu od onih predviđenih

Zakonom, te u tom slučaju trebaju osigurati sredstva za njihovo financiranje u vlastitim proračunima.

Zakon također propisuje aktivnosti za koje postoji sufinanciranje između središnje države i jedinica lokalne i regionalne samouprave. Konkretno, radi se o programima za rad s darovitim učenicima, obrazovanju učenika na jezicima nacionalnih manjina, opremanju škola i školskih knjižnica te sufinanciranju škola koje provode alternativne programe, kao i škola čiji su osnivači druge pravne i fizičke osobe.

Postojeći sustav predviđa mogućnost da osnivači vrtića i osnovnih škola mogu biti gradovi, općine i županije. Osnivanje srednjih škola u nadležnosti je županija. Osnivanje dječjih vrtića, osnovnih i srednjih škola zakonski je dozvoljeno i drugim pravnim i fizičkim osobama.

Poseban segment u području obrazovanja je obrazovanje odraslih. Za obrazovanje odraslih vrijede odredbe *Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi* i odredbe *Zakona o obrazovanju odraslih. Zakonom o obrazovanju odraslih* (NN 18/07) određeno je kako Republika Hrvatska, jedinice lokalne i regionalne samouprave, kao i druge pravne i fizičke osobe mogu osnovati ustanove za obrazovanje odraslih. *Zakonom o pučkim otvorenim učilištima* (NN 57/97, 5/98-isp. pravak) propisano je kako pučka otvorena učilišta kao javne ustanove za obrazovanje odraslih mogu osnovati jedinice lokalne samouprave te domaće pravne i fizičke osobe. Organizacije za obrazovanje odraslih postaju javne ustanove nad kojima osnivačka prava imaju jedinice lokalne samouprave. Iznimka je Pučko otvoreno učilište u Zagrebu nad kojim osnivačka prava u jednakim dijelovima imaju Republika Hrvatska i Grad Zagreb.

Izvođenje programa obrazovanja odraslih, te njihovo praćenje, unapređenje i razvoj financiraju se sredstvima iz proračuna središnje države. Jedinice lokalne i regionalne samouprave u svojim proračunima osiguravaju sredstva za investicije i investicijsko održavanje, materijalne troškove i troškove programa obrazovanja odraslih.

3.9.2. Decentralizacija obrazovanja - primjeri drugih država

Obzirom na važnost koje obrazovanje ima, pitanje tko treba biti nadležan za upravljanje, ali i financiranje obrazovanja od velikog su značaja. Njegovom decentralizacijom može se poboljšati upravljanje i dovesti do unapređenja obrazovanja. Prenosivost ovlasti na niže razine omogućava brže identificiranje problema te njihovo učinkovitije rješavanje obzirom da na državnoj razini postoji veći stupanj birokracije.

U studiji McGinn i Welsh (1999) kao jedan od razloga za decentralizaciju obrazovanja specifičan za zemlje u razvoju navodi se upravo problem financiranja obrazovanja na središnjoj razini. Naime, središnja država na niže razine prenosi ovlasti za provođenje aktivnosti vezane za obrazovanje jer sama ne može financirati njihovo provođenje. Pretpostavka je, naime, kako decentralizacija obrazovanja omogućava pristup financijskim

sredstvima koja nisu dostupna središnjoj državi kroz prikupljanje lokalnih poreza i drugih izvora sredstava u lokalnoj zajednici. Čak i ako se decentralizirano obrazovanje financira raspoređivanjem sredstava iz proračuna središnje države na jedinice regionalne ili lokalne samouprave, smatra se kako će takav sustav dovesti do racionalnijeg korištenja oskudnih financijskih sredstava.

Što se tiče financiranja obrazovanja, odnosno škola, treba razlikovati način financiranja i osnivanje, tj. vlasništvo škole. Primjerice, u Belgiji postoji veliki broj škola u privatnom vlasništvu koje se velikim dijelom financiraju javnim sredstvima. To znači da se sustav može organizirati na način da središnja država financira (djelomično) škole koje nisu u njenom vlasništvu.

Obzirom na činjenicu da jedinice regionalne i lokalne samouprave nemaju ujednačene kapacitete, ozbiljan problem u decentralizaciji obrazovanja je nastanak ili povećavanje razlika među regijama, odnosno gradovima i općinama, o čemu treba voditi računa pri decentralizaciji obrazovanja. U tom je smislu značajna uloga središnje države u pružanju odgovarajuće pomoći i podrške.

Spuštanje odgovornosti i nadležnosti za provođenje aktivnosti na niže razine, prema iskustvima drugih, doprinijet će efikasnosti sustava obrazovanja. No, pozitivni učinci će izostati ako jedinice lokalne samouprave nemaju sredstava za njihovo provođenje, ako nisu pripremljene za preuzimanje novih zadaća te isto tako ako ih nisu volje preuzeti.

Decentralizaciju obrazovanja moguće je provesti na različite načine, davanjem ovlasti za provođenje određenih aktivnosti različitim razinama uz omogućavanje različite razine autonomije za upravljanje i odlučivanje o pitanjima iz područja obrazovanja. Obzirom na važnost, ali i složenost ovog područja, u nastavku će se navesti neki od aspekata o kojima je potrebno voditi računa pri provođenju reformi obrazovanja kojima se ovlasti prenose na niže razine.

Međunarodni institut za planiranje obrazovanja razmatrao je decentralizaciju obrazovanja prema tri osnovna načela. Ona su: politička legitimnost, stručna ekspertiza i tržišna efikasnost. Svaki od ovih načela ima posebne razloge za davanje ovlasti različitim razinama, odnosno tijelima koja su zadužena za područje obrazovanja.

Prema načelu političke legitimnosti, ovlasti za upravljanje sustavnom obrazovanju daju se subjektima izabranim od strane građana. U tom slučaju, osobe ne moraju nužno biti stručnjaci za područje obrazovanja obzirom da je nadležnost stečena pozicijom na koju su izabrani. To načelo znači dijeljenje određenih nadležnosti među izabranim predstavnicima, a njegova primjena moguća je u državama u kojima dijeljenje nadležnosti i odgovornosti s lokalnom samoupravom ne vodi destabilizaciji središnje države. U tom slučaju središnja država nije ugrožena time što lokalna zajednica oblikuje sustav obrazovanja na lokalnoj razini drugačije nego bi to oblikovali stručnjaci. Smisao ovog načela je da se dugoročno stvori integriran sustav koji će uvažavati različitosti među lokalnim zajednicama. Decentralizacija po političkom načelu prikladna je kada je osnovni cilj decentralizacije maksimizirati sudjelovanje zajednice u odlučivanju.

Načelo profesionalne ekspertize zagovara davanje nadležnosti prvenstveno stručnjacima koji posjeduju odgovarajuće znanje o tome kako najbolje organizirati i upravljati sustavom obrazovanja. Obrazovanje organizirano prema tom načelu lišeno je političkog utjecaja. Odlučivanje i upravljanje provode se uvažavanjem rezultata analiza i stručnim znanjima. Decentralizacija po ovom načelu najprikladnija je u slučajevima kada se njome želi postići istovremeno minimalna odstupanja u kvaliteti i maksimalna efikasnost u sustavu obrazovanja.

Načelo tržišne efikasnosti temelji se na slobodi pojedinca da nudi obrazovanje i na slobodi pojedinaca da odaberu određeni program obrazovanja. Tržište se u ovom slučaju smatra najboljim pokazateljem stvarnih želja i potreba. Treba napomenuti da ovo načelo ne zagovara privatizaciju obrazovanja jer privatne škole nisu dostatne za postojanje tržišta u ovom smislu. Tržište postoji kada postoji obrazovanje različitog sadržaja i kvalitete, kada su korisnici informirani o postojanju različitih opcija i kada su slobodni birati među opcijama. Dakle, ovo načelo ne znači da su škole u privatnom vlasništvu, nego da javne škole (kao i privatne) imaju pravo kreirati vlastite kurikule i ponuditi programe koji nisu identični na razini cijele države. Da bi se omogućilo potpuno funkcioniranje i postizanje efikasnosti, ne smije se postaviti pravilo o obveznom pohađanju škole prema mjestu stanovanja. Najčešće korišten način izbora škole u ovom slučaju je *kupon* (vaučer) koji odgovara troškovima obrazovanja po djetetu. U Kolumbiji takav vaučer, primjerice, omogućava školovanje djece iz siromašnih obitelji u privatnim školama u onim dijelovima zemlje gdje nema dovoljno kapaciteta u javnim školama. Tržišni princip u decentralizaciji obrazovanja najprikladniji je u slučajevima kada se teži stvaranju centara izvrsnosti.

Ovo su neki od modela decentralizacije za područje obrazovanja koji se primjenjuju u svijetu. Teško je govoriti koji je od njih najbolji obzirom da njihova prikladnost ovisi o brojnim čimbenicima, odnosno širem društvenom kontekstu. Ono što se u jednoj zemlji pokazalo izvrsnim rješenjem koje daje jako dobre rezultate, u nekoj drugoj zemlji može biti potpuno neprimjenjivo. Uz to, usporedba među zemljama pokazala je postojanje velikih razlika među zemljama u načinu na koji je sustav obrazovanja organiziran. Primjerice, usporedbom razina na kojima je nadležnost za pojedine odluke iz područja obrazovanja u četrnaest zemalja OECD-a (Austrija, Belgija, Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Irska, Novi Zeland, Norveška, Portugal, Španjolska, Švedska, Švicarska, SAD) pokazala je postojanje velikih razlika u nadležnosti pojedinih razina za donošenje odluka koje se tiču obrazovanja. Pritom, razlikuju se tri načina za donošenje odluka: potpuno autonomno odlučivanje, odlučivanje nakon konzultacija s odgovarajućim tijelima, odlučivanje prema smjernicama tijela s više razine. Dakle, čak i kad se govori o tome da su određene aktivnosti i odluke u nadležnosti lokalne razine, to ne mora uvijek značiti da postoji autonomija u njihovom provođenju. Sve to je rezultiralo različitim načinima organiziranja sustava obrazovanja u navedenim zemljama. Obzirom da su sustavi obrazovanja u svih četrnaest navedenih zemalja primjeri dobro organiziranih i učinkovitih sustava koji pružaju obrazovanje visoke kvalitete, u studiji se navodi kako postoje brojni načini decentralizacije koji vode izvrsnim rezultatima.

No, za provođenje decentralizacije obrazovanja, neovisno o modelu, nužno je ispuniti dva preduvjeta. Oni su: postojanje političke podrške za provođenje promjena i tijela uključena u

reforme moraju biti sposobna provesti promjene. Neispunjavanje jednog ili oba preduvjeta uglavnom rezultira propašću reformi obrazovnog sustava. Decentralizacija može biti dovedena u pitanje ako samo određeni subjekti dijele entuzijizam i spremnost za njeno provođenje i preuzimanje odgovornosti. Primjeri reformi iz drugih zemalja navode kako projekti propadaju ili budu dovedeni u pitanje ako se učiteljima ne objasne razlozi i koristi koje promjena donosi. Da bi se određene odluke decentralizirale na lokalnu razinu, mora postojati iskustvo i vještine za kolektivno odlučivanje u toj zajednici.

Analizirajući iskustva u decentralizaciji obrazovanja u zemljama Južne Amerike, identificirane su sljedeće pouke u provođenju reformi (UNESCO, 2005., str. 12):

- U obzir je potrebno uzeti povijesne, zemljopisne i kulturološke čimbenike.
- Decentralizacija za sobom povlači dugoročne socijalne, političke, ekonomske i tehničke procese koji moraju biti planirani i kojima se mora upravljati po fazama implementacije.
- Nužna je prilagodba pravnog okvira decentralizacije općenito i njegovo usklađivanje s decentralizacijom obrazovanja.
- Decentralizacija nastaje u okviru procesa strukturne reforme koji teže dekoncentraciji, participaciji, regionalizaciji, municipalizaciji i privatizaciji.
- Važno je promovirati utjecaj i ulogu predstavnika organizacija civilnog društva.
- Ekonomske i fiskalne krize mogu biti okidači, ali i faktori koji ubrzavaju ili usporavaju procese decentralizacije.
- Veličina i raznolikost zemlje i njene populacije, planiranje upotrebe zemljišta i razvoj komunikacijskih sustava i ostale infrastrukture utječu na proces decentralizacije.
- Neke srednjoročne i kratkoročne interventne mjere mogu dovesti u opasnost dugoročne ako nisu integrirane u cjelokupnu strategiju.
- Kao odgovor na zahtjeve za većom kontrolom i efektivnošću izdataka koji dolaze izvan obrazovnog sektora, obrazovni sektor mora zagovarati načela kvalitete i optimalne pokrivenosti školske populacije.
- Usvojene strategije kreću se između dva ekstrema: normativne strategije i otvorene strategije.

3.9.3. Prijedlozi za novu podjelu nadležnosti

U posebnom se dijelu ove Studije detaljno razmatra problematika decentralizacije u sustavu obrazovanja s naglaskom na očekivane troškove na lokalne proračune. Izrađeno je nekoliko varijanti financijskih učinaka daljnje decentralizacije osnovnog školstva na lokalne proračune (poglavlje 6.2.2.).

3.10. Socijalna skrb

Socijalna skrb je djelatnost kojom se osigurava i ostvaruje pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba socijalno ugroženih, nemoćnih i drugih osoba koje one same ili uz pomoć članova obitelji ne mogu zadovoljiti zbog nepovoljnih osobnih, gospodarskih, socijalnih i

drugih okolnosti. Zbog tih razloga se razmatraju mogućnosti decentralizacije nadležnosti u području socijalne skrbi i prenošenje ovlasti, odgovornosti i sredstava za financiranje aktivnosti unutar područja socijalne skrbi sa središnje na niže razine javne vlasti, dakle, lokalne vlasti koja bolje prepoznaje potrebe stanovnika lokalne zajednice. U ovom se dijelu Studije opisuje postojeće stanje u Hrvatskoj u podjeli nadležnosti u provođenju javne funkcije socijalne skrbi te se iznose preporuke i prijedlozi u vezi mogućnosti nove podjele nadležnosti.

3.10.1. Prikaz postojećeg stanja u Hrvatskoj

Zakon o socijalnoj skrbi (NN 73/97, 27/01, 59/01,82/01, 103/03, 44/06, 79/07) detaljno propisuje uvjete i kriterije te način ostvarivanja prava iz sustava socijalne skrbi.

Najveći broj prava iz sustava socijalne skrbi je u nadležnosti središnje države i time je sustav centraliziran u smislu da njihovo odobravanje i financiranje ide preko Centra za socijalnu skrb koji je u vlasništvu Republike Hrvatske i koja ga osniva.

Tri su temeljne ustanove sustava socijalne skrbi. To su:

- Centar za socijalnu skrb osniva Republika Hrvatska na području jedne ili više jedinica lokalne samouprave na području iste županije i temeljna je ustanova sustava socijalne skrbi preko kojeg se ostvaruje najveći broj prava iz sustava socijalne skrbi;
- Domovi socijalne skrbi, koje, osim države, mogu osnivati jedinice regionalne i lokalne samouprave i privatni sektor za obavljanje skrbi izvan vlastite obitelji različitim kategorijama korisnika;
- Centar za pomoć i njegu mogu osnivati jedinice regionalne i lokalne samouprave i privatni sektor i ustanova je socijalne skrbi u kojoj se pružaju usluge pomoći i njege.

U sustavu socijalne skrbi decentralizirani su troškovi stanovanja koje financiraju jedinice lokalne samouprave. Jedinica lokalne samouprave obvezna je u svom proračunu osigurati sredstva za ostvarivanje prava na pomoć za podmirenje troškova stanovanja, a jedinica područne (regionalne) samouprave za podmirenje troškova ogrjeva pod uvjetima i na način propisan *Zakonom o socijalnoj skrbi*. Jedinica lokalne samouprave može osigurati sredstva za ostvarivanje drugih prava utvrđenih samim *Zakonom o socijalnoj skrbi* u većem opsegu, te druge vrste pomoći pod uvjetima i na način propisan njihovim općim aktom.

Također su u dobroj mjeri decentralizirani i domovi socijalne skrbi, kako u smislu nadležnosti jedinica regionalne samouprave u postupku njihovog osnivanja i odobrenja za rad (privatnom sektoru), tako i u financiranju djelatnosti domova socijalne skrbi čija su osnivačka prava (većim dijelom) prenesena na jedinice regionalne samouprave. Decentralizacija financiranja domova socijalne skrbi se odnosi na to da jedinice područne samouprave na koje su prenijeta osnivačka prava domova socijalne skrbi značajno financiraju rashode (razliku između rashoda i vlastitih prihoda domova) i to one rashode koji se

odnose na zaposlene, materijalne rashode, rashode za nabavu nefinancijske imovine i hitne intervencije.

Tako, primjerice, u Gradu Zagrebu postupke za osnivanje doma socijalne skrbi za smještaj starijih i nemoćnih osoba od srpnja 2001. godine vodi Grad Zagreb, odnosno Gradski ured za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom. Cjelokupan postupak ovisi o tome želi li osnivač da dom bude uključen u mrežu domova socijalne skrbi za skrb izvan vlastite obitelji koju propisuje nadležno ministarstvo ili želi osnovati dom izvan mreže. Ako osniva dom za starije osobe osnivač se prvo obraća Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi te, nakon što ishodi dozvole i upiše se u sudski registar trgovačkog suda, osnivač mora zatražiti dozvolu gradskog Ureda za socijalnu zaštitu i rješenje o ispunjavanju uvjeta za početak rada doma. To rješenje donosi povjerenstvo imenovano od strane gradonačelnika nakon što utvrdi ispunjavanje uvjeta za pružanje usluga skrbi izvan vlastite obitelji sukladno *Pravilniku o vrsti i djelatnosti doma socijalne skrbi, načinu pružanja skrbi izvan vlastite obitelji, uvjetima prostora, opreme i radnika doma socijalne skrbi, terapijske zajednice, vjerske zajednice, udruge i drugih pravnih osoba te centra za pomoć i njegu u kući* (NN 64/09).

Ministarstvo nadležno za poslove socijalne skrbi obavlja upravni nadzor nad radom Centara za socijalnu skrb te inspekcijski nadzor nad radom domova socijalne skrbi, te centara za pomoć i njegu i ostalih ustanova koja osiguravaju određene usluge u sustavu socijalne skrbi. Inspekcijski nadzor provode najčešće ovlašteni inspektori, ali i drugi ovlašteni službenici nadležnog ministarstva.

3.10.2. Prijedlozi za novu podjelu nadležnosti

Smjernice za daljnju decentralizaciju sustava socijalne skrbi temelje se na potrebi unaprjeđenja postojećeg stanja u sustavu socijalne skrbi. Postojeća obilježja sustava socijalne skrbi na lokalnoj razini gdje postoje već razvijeni programi socijalne skrbi na lokalnoj razini, a posebno u gospodarski snažnijim centrima, te uz dodatno obrazloženje koje proizlazi iz načela supsidijarnosti po kojem probleme treba rješavati ona razina vlasti na kojoj oni nastaju, kao i preporuke Vijeća Europe o potrebi približavanja socijalnih službi korisnicima, upućuju na potrebu daljnje decentralizacije centara socijalne skrbi. To bi u praksi značilo **daljnje prenošenje osnivačkih i upravljačkih i prava financiranja na razinu područne (županijske) samouprave.**

Sljedeći snažan argument za nastavak procesa decentralizacije su velike ekonomske i socijalne nejednakosti unutar Hrvatske, te su na različitim područjima u Hrvatskoj socijalne potrebe stanovnika bitno različite. U skladu s time potrebno je **dopustiti lokalnim razinama samostalno kreiranje socijalnih programa u skladu sa svojim prioritetima, u čemu bi daljnja decentralizacija centara za socijalnu skrb mogla biti od bitnog značaja.** Tako su u razvijenijim gradskim sredinama (Zagreb, Rijeka, gradovi u Istri) jače izražene potrebe socijalne «brige» oko starijih osoba u vidu različitih usluga, od pomoći u kući, dnevnih boravaka do zbrinjavanja u ustanovu. S druge strane, u manje razvijenim dijelovima Hrvatske izraženiji su problemi siromaštva, nezaposlenosti (Istočna Slavonija) u kojima

je važna koordinacija centra za socijalnu skrb sa županijskim uredima za gospodarstvo, s područnim uredima zavoda za zapošljavanje te zajedničko osmišljavanje razvojnih programa i programa «povratka na tržište rada» dugoročno nezaposlenih, kao i sam rad na njihovom osnaživanju (različiti oblici edukacijske i psiho-socijalne potpore). Također, važan argument za nastavak procesa decentralizacije su **veliki potencijali koji leže u području civilnog sektora, udruga civilnog društva, ali i privatnog sektora** koji puno bolje komuniciraju i bolje su umreženi u lokalnu sredinu. Stoga se u budućnosti očekuje njihovo veće uključivanje i viša razina odgovornosti u području socijalne skrbi.

Načela za daljnju decentralizaciju sustava socijalne skrbi, posebno centara za socijalnu skrb, koje bi trebalo uzeti u obzir pri razmatranju koncepta i intenziteta daljnje decentralizacije su sljedeća:

- korisnik i njegova socijalna dobrobit trebaju biti u središtu pozornosti,
- jasno definirani kriteriji i minimalni standardi socijalnih prava te osiguranje sredstva za njihovo financiranje na području cijele Republike Hrvatske kako bi minimalni standard bio ujednačen na cijelom prostoru države,
- prevladavanje «dualnih» socijalnih programa i smanjivanje mogućnosti za «zlouporabu» od strane korisnika,
- jasno razgraničavanje vrste socijalnih programa koje planira, provodi i financira središnja država, koje regionalna samouprava, a koje lokalna samouprava, te utvrditi programe u kojima postoji interes za sudjelovanjem svih razina vlasti,
- iznose socijalnih naknada dovesti u vezu s realnim troškovima života u određenoj lokalnoj sredini,
- uspostavljanje kriterija za funkcioniranje *Državnog socijalnog fonda za poravnanje* putem kojeg bi se transferirao određeni iznos sredstava za ostvarivanje socijalnih programa manje razvijenih jedinica područne i lokalne samouprave,
- koordinirano djelovanje i kvalitetna horizontalna (između privatnih i javnih odnosno gradskih i županijskih struktura u socijalnom sektoru) i vertikalna komunikacija (između privatnih i javnih odnosno gradskih, županijskih, regionalnih i državnih struktura) s ciljem smanjivanja siromaštva i socijalne isključenosti građana Hrvatske na najnižu moguću razinu,
- formiranje socijalnih vijeća koja bi odlučivala o socijalnim programima na županijskoj razini, a koja bi se sastojala od stručnjaka iz socijalne politike, socijalnog rada, predstavnika županijskih vlasti, predstavnika korisnika socijalnih usluga i udruga civilnog društva.

U posebnom se dijelu ove Studije pobliže razmatra mogućnost veće decentralizacije u sustavu socijalne skrbi te je naglasak na simulaciji financijskih učinaka decentralizacije sustava socijalne skrbi na lokalne proračune (poglavlje 6.2.3.).

4. **Financiranje obavljanja javnih poslova u nadležnosti lokalne i regionalne (područne) samouprave**

4.1. **Izvori financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave**

Postojeći zakonski propisi, koji su detaljno opisani u Prilogu A ove Studije, utvrđuju općinama, gradovima i županijama u Hrvatskoj izvore sredstava za financiranje zakonima propisanih javnih poslova. Kako je cilj Studije predložiti načine za jače povezivanje provođenja javnih funkcija u nadležnosti lokalne i regionalne samouprave i financiranja, onda se u ovom dijelu Studije najprije ukratko opisuje postojeći način financiranja lokalne i regionalne samouprave. U tablici 7. sadržan je kratak prikaz osnovnih izvora financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj kojima općine, gradovi i županije dolaze do prihoda kojima financiraju zakonom propisane javne poslove.

| Tablica 7. Prikaz izvora financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave | |
|--|--|
| Porezni prihodi | <p>Općinski/gradski porezi: Porez na potrošnju Porez na kuće na odmor Porez na korištenje javnih površina Porez na tvrtku ili naziv Prirez porezu na dohodak</p> <p>Županijski porezi: Porez na nasljedstvo i darove Porez na cestovna motorna vozila Porez na plovila Porez na automate za zabavne igre</p> |
| Neporezni prihodi | Po posebnim propisima, namjenski prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (20-tak neporeznih prihoda od 245 u Registru neporeznih prihoda Ministarstva financija) |
| Kapitalni prihodi | Prihodi od financijske imovine (prihodi od dobiti trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave) Prihodi od nefinancijske imovine (prihodi od zakupnina) |
| Udio u zajedničkim prihodima | <p>Porez na dohodak: Središnja država – 0 posto Županije – 15,5 posto Općine i gradovi – 55 posto Grad Zagreb – 70,5 posto</p> <p>Decentralizirane funkcije - 12 posto (osnovno školstvo 3,1 posto; srednje školstvo 2,2 posto; socijalna skrb 2,2 posto; zdravstvo 3,2 posto; vatrogastvo 1,3 posto) Pozicija u državnom proračunu za izravnjanje – 17,5 posto</p> <p>Porez na promet nekretnina: Središnja država – 40 posto Općine i gradovi – 60 posto</p> |
| Prihodi od pomoći | Prihodi od pomoći iz državnog proračuna županijama, općinama i gradovima prve i druge skupine područja posebne državne skrbi Pomoći općinama i gradovima na područjima posebne državne skrbi i brdsko-planinskim područjima za plaćanje povrata poreza na dohodak obveznicima na područjima posebne državne skrbi i brdsko-planinskim područjima Pomoći općinama i gradovima na područjima posebne državne skrbi i brdsko-planinskim područjima u visini poreza na dobit koji se ostvaruje na području posebne državne skrbi i brdsko-planinskom području Prihodi od pomoći iz državnog proračuna drugih tijela javne vlasti za projekte lokalnog razvoja Prihodi od pomoći iz državnog proračuna iz pozicija izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija |

| | |
|------------------------|--|
| Primici od zaduživanja | <p>Suglasnost Vlade Republike Hrvatske na zaduživanje JLP(R)S</p> <p>Godišnje ograničenje zaduživanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave: 20 posto ostvarenih proračunskih prihoda iz prethodne godine</p> <p>Dodatno ograničenje zaduživanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave: 2,3 posto ukupno ostvarenih prihoda poslovanja svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za prethodnu godinu</p> |
|------------------------|--|

Izvor: Sistematizacija autora.

U nastavku Studije slijedi opis strukture prihoda i rashoda lokalnih proračuna u Hrvatskoj, prikaz dostignutog stupnja decentralizacije u Hrvatskoj, te usporedba s odabranim državama.

4.2. Analiza lokalnih proračuna

4.2.1. Struktura prihoda

Ostvarenje prihoda u proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prati se u skladu s metodologijom praćenja državnih financija Međunarodnog monetarnog fonda⁶⁸. U tablici 8. prikazana je osnovna struktura prihoda lokalnih proračuna ostvarenih u 2009. godini.

⁶⁸ Od 2002. godine metodologija praćenja javnih financija pa tako prihoda i rashoda proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj usklađena je s metodologijom Međunarodnog monetarnog fonda opisanom u Statističkom priručniku državnih financija iz 2001. godine (Government Finance Statistics Manual, 2001). Nova metodologija praćenja državnih financija predstavlja međunarodne smjernice za statističku metodologiju praćenja statistike javnog sektora, koja je u potpunosti harmonizirana sa sustavom nacionalnih računa (System of National Accounts, 1993). Revidirana je metodologija donijela niz promjena u fiskalnoj statistici s osnovnim ciljem povećanja transparentnosti u državnim financijama. Revidirana metodologija ima i novu klasifikaciju javnih prihoda, javnih rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji, kao i novu klasifikaciju javnih funkcija, koja obuhvaća sljedeće javne funkcije: 01 Opće javne usluge, 02 Obrana, 03 Javni red i sigurnost, 04 Ekonomski poslovi, 05 Zaštita okoliša, 06 Usluge unapređenja stanovanja i zajednice, 07 Zdravstvo, 08 Rekreacija, kultura i religija, 09 Obrazovanje i 10 Socijalna zaštita.

| | Općine (429) | | | | | | Gradovi (126) | | Grad Zagreb | | Županije (20) | | Ukupno lokalni proračuni (576) | | |
|--|----------------|--------|----------------|----------------|----------------|--------|----------------|--------|----------------|----------------|----------------|---|--------------------------------|---|---|
| | Iznos u kunama | | % | Iznos u kunama | | % | Iznos u kunama | | % | Iznos u kunama | | % | Iznos u kunama | | % |
| | Iznos u kunama | % | Iznos u kunama | % | Iznos u kunama | % | Iznos u kunama | % | Iznos u kunama | % | Iznos u kunama | % | Iznos u kunama | % | |
| PRIHODI POSLOVANJA | 3.430.286.387 | 93,06 | 8.747.929.496 | 94,13 | 6.678.326.427 | 99,03 | 3.580.789.093 | 99,64 | 22.437.331.403 | 96,22 | | | | | |
| Prihodi od poreza | 1.599.929.124 | 43,40 | 4.867.655.705 | 52,37 | 4.870.086.513 | 72,22 | 2.917.829.358 | 81,19 | 14.255.500.700 | 61,14 | | | | | |
| Porez i pritez na dohodak | 1.328.792.285 | 36,05 | 4.265.009.898 | 45,89 | 4.518.153.922 | 67,00 | 2.744.189.068 | 76,36 | 12.856.145.173 | 55,13 | | | | | |
| Porez na dobit | 4.032.391 | 0,11 | 19.423 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 4.051.814 | 0,02 | | | | | |
| Porezi na imovinu | 225.355.730 | 6,11 | 473.198.368 | 5,09 | 204.263.999 | 3,03 | 2.506.776 | 0,07 | 905.324.873 | 3,88 | | | | | |
| Porezi na robu i usluge | 41.113.603 | 1,12 | 129.388.337 | 1,39 | 147.668.592 | 2,19 | 171.113.810 | 4,76 | 489.284.342 | 2,10 | | | | | |
| Ostali prihodi od poreza | 635.115 | 0,02 | 39.679 | 0,00 | 0 | 0,00 | 19.704 | 0,00 | 694.498 | 0,00 | | | | | |
| Pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar opće države | 756.810.880 | 20,53 | 802.989.747 | 8,64 | 55.479.595 | 0,82 | 422.185.708 | 11,75 | 2.037.465.930 | 8,74 | | | | | |
| Prihodi od imovine | 310.997.261 | 8,44 | 765.299.775 | 8,23 | 506.873.573 | 7,52 | 107.646.595 | 3,00 | 1.690.817.204 | 7,25 | | | | | |
| Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima | 723.125.839 | 19,62 | 2.209.254.171 | 23,77 | 1.238.409.389 | 18,36 | 121.509.882 | 3,38 | 4.292.299.281 | 18,41 | | | | | |
| Prihodi od prodaje nefinancijske imovine | 255.939.813 | 6,94 | 546.014.411 | 5,87 | 65.375.736 | 0,97 | 12.973.939 | 0,36 | 880.303.899 | 3,78 | | | | | |
| UKUPNI PRIHODI | 3.686.226.200 | 100,00 | 9.293.943.907 | 100,00 | 6.743.702.163 | 100,00 | 3.593.763.032 | 100,00 | 23.317.635.302 | 100,00 | | | | | |
| Primici od financijske imovine i zaduživanja | 188.503.061 | - | 349.351.532 | - | 157.749.356 | - | 103.946.818 | - | 799.550.767 | - | | | | | |
| Primljene otplate (povrati) glavnice danih zajmova | 110.399.960 | - | 108.216.056 | - | 6.589.194 | - | 47.056.884 | - | 272.262.094 | - | | | | | |
| Primici od prodaje vrijednosnih papira | 0 | - | 0 | - | 253.674 | - | 0 | - | 253.674 | - | | | | | |
| Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici | 7.612.324 | - | 37.414 | - | 906.488 | - | 22.502.416 | - | 31.058.642 | - | | | | | |
| Primici od zaduživanja | 70.490.777 | - | 241.098.062 | - | 150.000.000 | - | 34.387.518 | - | 495.976.357 | - | | | | | |
| Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova | 107.268.525 | - | 310.113.254 | - | 130.389.265 | - | 107.359.848 | - | 655.130.892 | - | | | | | |
| Izdaci za dane zajmove | 37.343.205 | - | 66.076.629 | - | 1.023.131 | - | 26.786.059 | - | 131.229.024 | - | | | | | |
| Izdaci za vrijednosne papire | 0 | - | 0 | - | 5.000.000 | - | 0 | - | 5.000.000 | - | | | | | |
| Izdaci za dionice i udjele u glavnici | 24.027.687 | - | 52.957.211 | - | 0 | - | 13.314.486 | - | 90.299.384 | - | | | | | |
| Izdaci za otplatu glavnice primljenih zajmova | 45.897.633 | - | 182.507.985 | - | 124.366.134 | - | 67.259.303 | - | 420.031.055 | - | | | | | |
| Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire | 0 | - | 8.571.429 | - | 0 | - | 0 | - | 8.571.429 | - | | | | | |
| UKUPNI PRIHODI I PRIMICI | 3.874.729.261 | - | 9.643.295.439 | - | 6.901.451.519 | - | 3.697.709.850 | - | 24.117.186.069 | - | | | | | |

Izvor: Ministarstvo financija.

Ukupni prihodi u **proračunima općina, gradova i županija** u 2009. godini iznosili su 23,3 milijarde kuna. Sagledano u cjelini, najveći udio u ukupnim prihodima općina, gradova i županija odnosi se na *porezne prihode*, koji čine u 2009. godini 61,1 posto ukupnih prihoda. Ukupan iznos *pomoći* svim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave iznosio je 2,0 milijardi kuna, što iznosi 8,7 posto ukupnih proračunskih prihoda nižih razina fiskalne vlasti.

Najveći udio poreznih prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosi se na *prihode od zajedničkih poreza* (porez na dohodak) i iznosi 12,9 milijardi kuna, što je oko 55,1 posto ukupnih prihoda općina, gradova i županija. Zatim slijede *prihodi od poreza na imovinu* s 3,9 posto udjela u ukupnim prihodima općina, gradova i županija, te *prihodi od poreza na robu i usluge* s 2,1 posto udjela u ukupnim proračunskim prihodima svih lokalnih jedinica.

Prihodi od administrativnih pristojbi važan su izvor prihoda proračuna jedinica lokalne i područne samouprave, te čine oko 18,4 posto ukupnih prihoda. Prihode od administrativnih pristojbi lokalne jedinice najvećim dijelom ostvaruju od komunalnih doprinosa. Županije za razliku od općina i gradova ne ostvaruju prihode od komunalnih doprinosa, te su prihodi od komunalnih doprinosa isključivo prihodi općina i gradova. Za bolju usporedbu značajnosti prihoda od komunalnih doprinosa bitno je primijetiti da su općine, gradovi i Grad Zagreb ostvarili prihode od komunalnih doprinosa u 2009. godini u iznosu 3,2 milijarde kuna, dok su ukupni prihodi proračuna svih županija iznosili 3,6 milijardi kuna.

Prihodi od imovine imaju značajan udio od 7,3 posto u ukupnim prihodima općina, gradova i županija. Ovi su prihodi najvećim dijelom vidljivi u proračunima gradova (i Grada Zagreba), te u manjem iznosu u proračunima općina, dok županijama predstavljaju manji izvor prihoda.

Po razinama lokalne i područne (regionalne) vlasti izrazita je razlika u strukturi proračunskih prihoda županija, gradova i općina.

U 2009. godini prihodi **proračuna županija**⁶⁹, ukupnog iznosa od 3,6 milijardi kuna, čine 15,4 posto ukupnih prihoda proračuna jedinica lokalne i područne samouprave u Hrvatskoj.

Glavni izvor prihoda županija su *porezni prihodi*. Prihodi od poreza činili su oko 71,2 posto ukupnih prihoda županija. U strukturi poreznih prihoda najznačajniji su prihodi od poreza na dohodak. *Prihodi od poreza i prireza na dohodak* iznosili su 2,7 milijardi kuna, odnosno čak 76,4 posto ukupnih proračunskih prihoda županija. *Prihodi od poreza na robu i usluge* iznosili su 4,8 posto proračunskih prihoda županija.

⁶⁹ U ukupne proračune županija nije uključen proračun Grada Zagreba, te se podaci odnose na ukupne proračunske prihode u 20 županija.

U strukturi ukupnih prihoda županija, zatim slijede *prihodi od pomoći*. Ukupni prihodi od pomoći iznosili su 422 milijuna kuna, što je 11,8 posto ukupnih prihoda županija. Radi se uglavnom o tekućim pomoćima koje županije dobivaju iz državnog proračuna.

Sljedeći važan izvor prihoda županija su prihodi od administrativnih pristojbi. Udio *prihoda od administrativnih pristojbi* u ukupnim prihodima je u 2009. godini iznosio 3,4 posto.

Ukupni prihodi **proračuna Grada Zagreba** od 6,7 milijardi kuna čine 28,9 posto proračunskih prihoda svih lokalnih proračuna u 2009. godini. Prihod proračuna Grada Zagreba skoro je dvostruko veći od prihoda svih ostalih županija zajedno. Zbog svog specifičnog statusa i grada i županija, te zbog svoje veličine, proračun Grada Zagreba je u svim analizama promatran zasebno.

Isto kao i u ostalim proračunima lokalnih jedinica, glavni izvor prihoda Grada Zagreba su *porezni prihodi*. Prihodi od poreza činili su u 2009. godini 72,2 posto ukupnih proračunskih prihoda. U strukturi poreznih prihoda prevladavaju *prihodi od poreza na dohodak* koji čine čak 92,8 posto ukupnih prihoda od poreza Grada Zagreba.

U strukturi ukupnih prihoda Grada Zagreba slijede *prihodi od administrativnih pristojbi*. Ovi su prihodi iznosili 1,2 milijarde kuna, odnosno 18,4 posto ukupnih prihoda Grada Zagreba u 2009. godini. Ovi su prihodi skoro u cijelosti rezultat prihoda ostvarenih od komunalnih doprinosa.

Prihodi od imovine činili su 7,5 posto ukupnih prihoda Grada Zagreba. Radi se najvećim dijelom o prihodima od nefinancijske imovine, a ostvarenima od naknade za ceste, prihoda od zakupa i iznajmljivanja imovine, te drugih prihoda od nefinancijske imovine.

Za razliku od ostalih lokalnih jedinica, proračun Grada Zagreba je karakterističan po niskom udjelu *pomoći* u ukupnim proračunskim prihodima. Prihodi od pomoći iznose samo 0,82 posto proračuna Grada Zagreba, a dobivene su uglavnom iz državnog proračuna. Ovako nizak udio pomoći u ukupnim prihodima ukazuje da Grad Zagreb ima dovoljne izvore prihoda da može samostalno financirati poslove za koje je nadležan.

U 2009. godini ukupni prihodi **proračuna svih gradova**⁷⁰ ostvareni su u iznosu od 9,3 milijardi kuna, te čine 39,9 posto proračunskih prihoda svih lokalnih jedinica u Hrvatskoj. Time gradovi najznačajnije doprinose ukupnim proračunskim prihodima lokalnih jedinica.⁷¹

Oko polovice ukupnih prihoda gradova u Hrvatskoj ostvareno je od *poreznih prihoda*, a najviše od prihoda od poreza na dohodak. *Prihodi od poreza i prireza porezu na dohodak* iznosili su 4,3 milijarde kuna, te su činili 45,9 posto ukupnih prihoda. Drugi najznačajniji izvor poreznih prihoda gradovima su *prihodi od poreza na imovinu* s 5,1 posto udjela u

⁷⁰ Bez proračuna Grada Zagreba.

⁷¹ Kada bi se uključio i Grad Zagreb, onda udio proračuna gradova i Grada Zagreba u ukupnim prihodima svih lokalnih jedinica iznosi 68,8 posto.

ukupnim prihodima. Pri tome se najvećim dijelom radi o povremenim prihodima od poreza na imovinu. Treći po veličinu su *prihodi od poreza na robu i usluge* s 1,4 posto udjela u ukupnim prihodima gradova.

Drugi najznačajniji izvor prihoda gradova su *prihodi od administrativnih pristojbi* koji su iznosili 2,2 milijarde kuna. Najvećim dijelom se radi o prihodima od komunalnih doprinosa.

Važan izvor prihoda gradova su i *pomoći*. Ukupno primljene pomoći iz inozemstva i od opće države iznosile su 803 milijuna kuna, odnosno 8,6 posto ukupnih prihoda gradova. Od ukupnog iznosa pomoći čak 81,8 posto gradovi dobivaju iz državnog proračuna.

Ukupni prihodi **proračuna svih općina** u 2009. godini iznosili su ukupno 3,7 milijarde kuna i čine 15,8 posto prihoda svih županija, gradova i općina u Hrvatskoj.

Prihodi od poreza činili su 43,4 posto ukupnih prihoda općina. Kao i kod ostalih lokalnih jedinica, i u prihodima općina glavnina je ostvarena od poreza, i to uglavnom od *poreza na dohodak*. Prihodi od poreza na dohodak iznosili su 1,3 milijarde kuna. Zatim slijede *prihodi od poreza na imovinu*, koji čine 6,1 posto ukupnih prihoda općina.

Općine velik dio prihoda ostvaruju u obliku *pomoći*. Ukupne pomoći općinama iznosile su 757 milijuna kuna u 2009. godini, odnosno čak 20,5 posto prihoda općina. To je približno isti iznos pomoći koji dobivaju i gradovi. Općine, isto kao i gradovi, dobivaju pomoći gotovo isključivo iz državnog proračuna. Ostali izvori pomoći su vrlo mali. Tako visok udio pomoći u ukupnim prihodima upućuje na zaključak da su općine visoko ovisne o pomoći iz državnog proračuna kako bi mogle financirati poslove za koje su već sada nadležne.

Prihodi od administrativnih pristojbi treći su po veličini izvor prihoda općina. Iznosili su 723 milijuna kuna što je 19,6 posto ukupnih prihoda općina. Radi se uglavnom o prihodima od komunalnih doprinosa.

Općine su u 2009. godini ostvarile *prihode od imovine* u iznosu 311 milijuna kuna. Udio prihoda od imovine u ukupnim prihodima općina činio je 8,4 posto. Radi se uglavnom o prihodima od nefinancijske imovine, osim prihoda od naknada za ceste koji općinama predstavlja vrlo mali izvor prihoda.

4.2.2. Struktura rashoda

Ukupni rashodi u **proračunima općina, gradova i županija** u 2009. godini iznosili su 25,3 milijarde kuna. Najveći udio u ukupnim rashodima općina, gradova i županija odnosi se na *materijalne rashode*, s udjelom od 30,5 posto u ukupnim rashodima. Materijalni rashodi lokalnih jedinica su iznosili 7,7 milijardi kuna. U strukturi materijalni rashoda prevladavaju

rashodi za usluge, i to za tekuće i investicijsko održavanje, te rashodi za materijal i energiju. Visoke materijalne rashode imaju sve lokalne jedinice.

Lokalne jedinice puno troše i za *nabavu nefinancijske imovine*. Ovi su rashodi iznosili 5,9 milijardi kuna, odnosno 23,2 posto ukupnih rashoda lokalnih jedinica. Ovi se rashodi uglavnom odnose na nabavu proizvedene dugotrajne imovine, odnosno uglavnom na nabavu građevinskih objekata. Pri tome gradovi i općine troše znatno više za ove namjene od županija.

Treći po veličini su *rashodi za zaposlene*, koji čine u 2009. godini 18,4 posto ukupnih rashoda. Ovi se rashodi odnose na rashode za plaće, te doprinose na plaće zaposlenika u lokalnim jedinicama.

Tekuće donacije u novcu i kapitalne pomoći (i to uglavnom trgovačkim društvima u javnom sektoru) glavni su uzrok visokih *ostalih rashoda* općina, gradova i županija. Ostali rashodi činili su čak 14,9 posto ukupnih rashoda lokalnih jedinica.

Subvencije su iznosile 1,4 milijardi kuna u 2009. godini, te su činile 5,6 posto ukupnih rashoda lokalnih jedinica. Lokalne jedinice su davale subvencije najvećim dijelom trgovačkim društvima u javnom sektoru. Pri tome je najveći dio tih subvencija dao Grad Zagreb.

U 2009. godini rashodi **proračuna županija**⁷² ukupnog iznosa od 3,7 milijardi kuna čine 14,5 posto ukupnih rashoda proračuna jedinica lokalne i područne samouprave u Hrvatskoj. Promatrano prema ekonomskoj klasifikaciji proračuna, struktura je rashoda u proračunima županija slična strukturi proračuna ostalih lokalnih jedinica. Županije najviše troše za *materijalne rashode*, zatim slijede *rashodi za nabavu nefinancijske imovine*, te *rashodi za zaposlene*. Jedino je u strukturi *materijalnih rashoda* primjetna razlika u trošenju sredstava u odnosu na onu u općinama i gradovima. Slično kao i ostale lokalne jedinice, županije najveći dio ovih rashoda troše na usluge. Međutim, u ovom slučaju glavninu rashoda za usluge čine rashodi za usluge telefona, pošte i prijevoza, a tek onda slijede rashodi za tekuće i investicijsko održavanje. Osim na rashode za usluge, iznadprosječno velik dio ove potrošnje se i odnosi i na rashode za materijal i energiju. Također su i naknade troškovima zaposlenima, pri čemu se ističu naknade za prijevoz, za rad na terenu i odvojeni život i službena putovanja, znatno viši nego u ostalim lokalnim jedinicama.

Rashodi **proračuna Grada Zagreba** od 7,5 milijardi kuna čine 29,7 posto proračunskih rashoda svih lokalnih proračuna u 2009. godini. Potrebno je primijetiti da su rashodi Grada Zagreba dvostruko veći od rashoda svih ostalih županija. Promatrano prema ekonomskoj klasifikaciji proračuna, primjetna je znatna razlika u strukturi rashoda između Grada Zagreba i ostalih županija. Po strukturi rashoda proračun Grada Zagreba je sličniji proračunima gradova, nego županija. Grad Zagreb je u 2009. godini najviše trošio za *materijalne rashode* koji su činili 28,2 posto ukupnih rashoda Grada Zagreba. Najveći dio materijalnih rashoda se odnosi na rashode za usluge, pri čemu prednjače rashodi za usluge tekućeg i investicijskog održavanja. *Rashodi za nabavu nefinancijske imovine* činili

⁷² Bez proračuna Grada Zagreba.

su 20,6 ukupnih rashoda Grada Zagreba u 2009. godini, a najvećim se dijelom odnose na rashode za građevinske objekte. *Rashodi za zaposlene* iznosili su 19,9 posto, a *ostali rashodi* 13,3 posto ukupnih rashoda Grada Zagreba. Ono po čemu se proračun Grada Zagreba znatno razlikuje od proračuna ostalih lokalnih jedinica jesu *subvencije*. Grad Zagreb je u 2009. godini dao 951 milijun kuna subvencija što je 12,7 posto njegovih ukupnih rashoda. Pri tome je Grad Zagreb 96,6 posto subvencija dao trgovačkim društvima.

U vezi županijskih proračuna treba naglasiti nedovoljna sredstva za financiranje razvojnih projekata i njihovu ulogu pokretača lokalnog i regionalnog razvoja. Županije bez tekućih pomoći ne bi bile u mogućnosti obaviti i financirati sve preuzete zadaće u prvoj fazi decentralizacije. Istovremeno njihova važna razvojna uloga nema podršku u proračunskim prihodima jer u proračunima županija je oko 16 posto ukupnih rashoda namijenjeno financiranju razvojnih projekata. Razvojni se projekti financiraju u gradovima (40 posto svih rashoda nižih razina fiskalne vlasti je u proračunima gradova i 29 posto u proračunu Grada Zagreba i namijenjeno je nabavci nefinancijske imovine). To znači da se razvojne aktivnosti u najvećoj mjeri ostvaruju na lokalnoj razini i to u gradovima, iako općine primaju značajne iznose za kapitalne pomoći. Prema fiskalnim podacima, pretežan dio aktivnosti županija nije usmjeren prema razvoju, nego na obavljanje tekućih aktivnosti uključujući poslove koji su im preneseni u prvoj fazi decentralizacije. Taj zaključak potvrđuju i pokazatelji udjela rashoda za nabavku nefinancijske imovine u ukupnim rashodima u županijama koji je na razini 16 posto, za razliku od gradova (23 posto) i općina (34 posto).

U 2009. godini rashodi **proračuna svih gradova**⁷³ u iznosu od 10,0 milijardi kuna čine 39,6 posto proračunskih rashoda svih lokalnih jedinica u Hrvatskoj. Najveći dio se odnosi na *materijalne rashode* koji su činili 29,4 posto ukupnih rashoda gradova. Zatim slijede *rashodi za nabavu nefinancijske imovine* s udjelom od 23,5 posto u ukupnim rashodima gradova, a uglavnom se koriste za građevinske objekte. *Rashodi za zaposlene* imali su udio od 21,5 posto u ukupnim rashodima gradova. Udio *subvencija* iznosio je samo 2,4 posto u ukupnim rashodima gradova.

Rashodi **proračuna svih općina** u 2009. godini iznosili su ukupno 4,1 milijarde kuna i čine 16,2 posto rashoda svih lokalnih proračuna. Najveći udio u ukupnim rashodima općina odnosi se na *rashode za nabavu nefinancijske imovine*, koji čine 33,6 posto ukupnih rashoda općina, a koriste se za građevinske objekte. U strukturi rashoda općina zatim slijede *materijalni rashodi* s udjelom od 29,7 posto u ukupnim rashodima općina. Treći po veličini rashoda su *ostali rashodi*, odnosno tekuće donacije u novcu i kapitalne pomoći trgovačkim društvima u javnom sektoru. Ostali rashodi činili su čak 15,0 posto ukupnih rashoda općina. *Rashodi za zaposlene* činili su samo 11,9 posto ukupnih rashoda općina.

Po razinama lokalne i područne (regionalne) vlasti izrazita je razlika u strukturi proračunskih rashoda županija, gradova i općina, i to posebno kad se promatra struktura proračuna prema funkcijskoj klasifikaciji.

⁷³ Bez proračuna Grada Zagreba.

Promatrano prema funkcijskoj klasifikaciji, u strukturi rashoda **općina, gradova i županija**, prevladavaju *rashodi za usluge unapređenja stanovanja i zajednice* s 19,4 posto udjela u ukupnim rashodima lokalnih jedinica. Ova se sredstva troše prvenstveno za razvoj zajednice i za unaprjeđenje stanovanja i raznih komunalnih pogodnosti. Drugi po veličinu su *rashodi za obrazovanje* s 18,2 posto udjela u ukupnim rashodima, a najvećim se dijelom koriste za financiranje predškolskog i osnovnog obrazovanja. Za *opće javne usluge* lokalne jedinice izdvajaju 18,1 posto svojih proračuna, a glavnina tih sredstava se koristi za financiranje izvršnih i zakonodavnih tijela. Za *ekonomske poslove* lokalne jedinice izdvajaju 15,9 posto proračuna. U strukturi rashoda za ekonomske poslove se ističu rashodi za cestovni promet. Rashodi za *rekreaciju, kulturu i religiju* čine 12,7 posto rashoda lokalnih jedinica. Ostali rashodi promatrani prema funkcijskoj klasifikaciji imaju udio manji od 10 posto u ukupnim rashodima lokalnih jedinica.

Struktura rashoda **županijskih proračuna** po funkcijama je znatno drugačija od ostalih lokalnih jedinica. Županije koriste skoro 60 posto ukupnih rashoda za pružanje samo dvije usluge. To su obrazovanje i opće javne usluge. Čak 39,0 posto ukupnih sredstava županije koriste za financiranje *obrazovanja*. Od toga se većina koristi za financiranje troškova osnovnog obrazovanja, te višeg srednjoškolskog obrazovanja. Županije troše 18,3 posto proračunskih sredstava za *opće javne usluge*. Ti rashodi obuhvaćaju rashode za izvršna i zakonodavna tijela, te za opće usluge vezane za službenike. Treća funkcija po visini rashoda je *zdravstvo*. Za razliku od ostalih lokalnih jedinica koje vrlo malo troše za zdravstvo, županije izdvajaju 12,0 posto sredstva za njegovo financiranje. Najviše se izdvaja za financiranje službe za vanjske pacijente, te službe javnog zdravstva. Za *ekonomske poslove* županije izdvajaju 10,1 posto sredstava. U strukturi rashoda za ekonomske poslove prevladavaju rashodi za poljoprivredu koji čine oko trećine ukupnih rashoda za ekonomske poslove županija. I *rashodi za socijalnu zaštitu* imaju veći udio u strukturi ukupnih rashoda u županijama, nego u ostalim lokalnim jedinicama. Rashodi za socijalnu zaštitu činili su 9,9 posto ukupnih rashoda županija, a odnose se prvenstveno na rashode namijenjene zbrinjavanju starijeg stanovništva, te socijalnu pomoć stanovništvu koje nije obuhvaćeno redovitim socijalnim programima.

U strukturi **rashoda gradova** prema funkcijskoj klasifikaciji najveći udio imaju *rashodi za usluge unapređenja stanovanja i zajednice* s 19,4 posto udjela u ukupnim rashodima gradova, a koriste se najvećim dijelom na unaprjeđenje stanovanja i raznih komunalnih pogodnosti. Gradovi velik dio sredstava troše i na *opće javne usluge*. Rashodi za opće javne usluge imaju udio od 17,1 posto u ukupnim rashodima. Za ostvarivanje funkcije *rekreacije, kulture i religije* gradovi izdvajaju 16,2 posto ukupnih rashoda, a najviše se izdvaja za rekreaciju, sport i kulturu. Udio *rashoda za obrazovanje* u ukupnim rashodima gradova iznosi 14,8 posto. Gradovi najviše troše na predškolsko i osnovno obrazovanje. Za *ekonomske poslove* gradovi troše 14,7 posto sredstava. U strukturi rashoda za ekonomske poslove najznačajniji su rashodi za cestovni promet. Gradovi izdvajaju 17,1 posto proračunskih sredstava za *javni red i sigurnost, zaštitu okoliša i socijalnu zaštitu*. Na *zdravstvo i obranu* gradovi troše manje od 1 posto proračuna.

Općine najviše troškova imaju za ostvarivanje funkcija *opće javne usluge, unapređenja stanovanja i zajednice*, te *ekonomske poslove*. Za te se tri funkcije izdvaja skoro tri četvrtine ukupnog općinskog proračuna. Stoga su glavne stavke u općinskim proračunima rashodi za izvršna i zakonodavna tijela, za razvoj zajednice, te za cestovni promet. Najveći dio sredstava namijenjenih *obrazovanju* troši se na financiranje predškolskog obrazovanja. Glavnina sredstava namijenjenih financiranju *rekreaciji, kulturi i religiji* troši se na financiranje rekreacije i športa. Preostalih 12,9 posto rashoda odnosi se na ostvarivanje preostalih funkcija, pri čemu u proračunima općine rashodi za obranu i zdravstvu imaju neznatan udio u ukupnim rashodima.

Detaljnija struktura rashoda lokalnih proračuna po ekonomskoj i funkcijskoj klasifikaciji prikazana je u tablicama 9. i 10.

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, i od pomoći središnje države.

Iz prethodne analize uočavaju se razlike u proračunskim kapacitetima između županija, gradova i općina. Ponovno treba naglasiti 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 pokazatelj ukazuje na važnost da se u razmatranju daljnjeg procesa decentralizacije pozornost treba usmjeriti na one jedinice lokalne samouprave koji u velikoj mjeri pridonose ukupnim proračunskim prihodima nižih razina vlasti, odnosno na gradove. To istovremeno 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 ovisе o sredstvima pomoći središnje države. Ukoliko se želi 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 je za očekivati i u tom području 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.

| | Općine (429) | | Gradovi (126) | | Grad Zagreb | | Županije (20) | | Ukupno lokalni proračuni (576) | |
|---|----------------|--------|----------------|--------|----------------|--------|----------------|--------|--------------------------------|--------|
| | Iznos u kunama | % | Iznos u kunama | % | Iznos u kunama | % | Iznos u kunama | % | Iznos u kunama | % |
| RASHODI POSLOVANJA | 2.721.982.041 | 66,43 | 7.661.567.364 | 76,54 | 5.947.186.650 | 79,42 | 3.066.863.279 | 83,91 | 19.397.599.334 | 76,82 |
| Rashodi za zaposlene | 486.043.793 | 11,86 | 2.150.133.484 | 21,48 | 1.487.878.173 | 19,87 | 519.496.949 | 14,21 | 4.643.552.399 | 18,39 |
| Materijalni rashodi | 1.215.617.991 | 29,67 | 2.941.155.326 | 29,38 | 2.110.007.776 | 28,18 | 1.434.239.612 | 39,24 | 7.701.020.705 | 30,50 |
| Financijski rashodi | 32.789.678 | 0,80 | 131.050.990 | 1,31 | 56.783.480 | 0,76 | 35.763.442 | 0,98 | 256.387.590 | 1,02 |
| Subvencije | 73.870.034 | 1,80 | 242.745.419 | 2,42 | 950.924.282 | 12,70 | 136.700.055 | 3,74 | 1.404.239.790 | 5,56 |
| Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države | 80.753.163 | 1,97 | 62.477.201 | 0,62 | 59.034.928 | 0,79 | 246.031.459 | 6,73 | 448.296.751 | 1,78 |
| Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade | 217.653.338 | 5,31 | 442.334.673 | 4,42 | 284.963.101 | 3,81 | 227.910.061 | 6,24 | 1.172.861.173 | 4,64 |
| Ostali rashodi | 615.254.044 | 15,02 | 1.691.670.271 | 16,90 | 997.594.910 | 13,32 | 466.721.701 | 12,77 | 3.771.240.926 | 14,94 |
| Rashodi za nabavu nefinancijske imovine | 1.375.359.621 | 33,57 | 2.348.563.547 | 23,46 | 1.540.894.568 | 20,58 | 588.194.887 | 16,09 | 5.853.012.623 | 23,18 |
| UKUPNI RASHODI | 4.097.341.662 | 100,00 | 10.010.130.911 | 100,00 | 7.488.081.218 | 100,00 | 3.655.058.166 | 100,00 | 25.250.611.957 | 100,00 |

Izvor: Ministarstvo financija.

| | Općine (429) | | | | | | Gradovi (126) | | | Grad Zagreb | | | Županije (20) | | | Ukupno lokalni proračuni (576) | | |
|--|----------------|--------|----------------|----------------|----------------|--------|----------------|--------|----------------|----------------|----------------|---|----------------|---|----------------|--------------------------------|----------------|---|
| | Iznos u kunama | | % | Iznos u kunama | | % | Iznos u kunama | | % | Iznos u kunama | | % | Iznos u kunama | | % | Iznos u kunama | | % |
| | Iznos u kunama | % | Iznos u kunama | % | Iznos u kunama | % | Iznos u kunama | % | Iznos u kunama | % | Iznos u kunama | % | Iznos u kunama | % | Iznos u kunama | % | Iznos u kunama | % |
| Opće javne usluge | 1.035.608.459 | 25,28 | 1.707.495.877 | 17,06 | 1.145.414.123 | 15,30 | 669.907.087 | 18,33 | 4.558.425.546 | 18,05 | | | | | | | | |
| Obrana | 415.471 | 0,01 | 2.336.534 | 0,02 | 0 | 0,00 | 320.693 | 0,01 | 3.072.698 | 0,01 | | | | | | | | |
| Javni red i sigurnost | 102.950.383 | 2,51 | 454.121.342 | 4,54 | 92.363.117 | 1,23 | 27.686.601 | 0,76 | 677.121.443 | 2,68 | | | | | | | | |
| Ekonomski poslovi | 866.890.071 | 21,16 | 1.468.757.972 | 14,67 | 1.314.984.538 | 17,56 | 369.263.184 | 10,10 | 4.019.895.765 | 15,92 | | | | | | | | |
| Zaštita okoliša | 231.569.072 | 5,65 | 693.058.572 | 6,92 | 63.599.154 | 0,85 | 83.818.027 | 2,29 | 1.072.044.825 | 4,25 | | | | | | | | |
| Usluge unapređenja stanovanja i zajednice | 1.021.562.974 | 24,93 | 1.938.348.138 | 19,36 | 1.840.367.161 | 24,58 | 100.259.905 | 2,74 | 4.900.538.178 | 19,41 | | | | | | | | |
| Zdravstvo | 14.619.747 | 0,36 | 74.349.569 | 0,74 | 153.162.521 | 2,05 | 439.265.795 | 12,02 | 681.397.632 | 2,70 | | | | | | | | |
| Rekreacija, kultura i religija | 302.675.151 | 7,39 | 1.621.396.870 | 16,20 | 1.105.587.589 | 14,76 | 176.726.997 | 4,84 | 3.206.386.607 | 12,70 | | | | | | | | |
| Obrazovanje | 342.229.626 | 8,35 | 1.481.415.568 | 14,80 | 1.352.029.218 | 18,06 | 1.424.890.247 | 38,98 | 4.600.564.659 | 18,22 | | | | | | | | |
| Socijalna zaštita | 178.820.712 | 4,36 | 568.850.466 | 5,68 | 420.573.797 | 5,62 | 362.919.628 | 9,93 | 1.531.164.603 | 6,06 | | | | | | | | |
| UKUPNO RASHODI PREMA FUNKCIJSKOJ KLASIFIKACIJI | 4.097.341.666 | 100,00 | 10.010.130.908 | 100,00 | 7.488.081.218 | 100,00 | 3.655.058.164 | 100,00 | 25.250.611.956 | 100,00 | | | | | | | | |

Izvor: Ministarstvo financija.

4.3. Mjerenje fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica

U ovom se dijelu Studije mjeri fiskalni kapacitet u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj. Analiza se temelji na podacima o izvršenju proračuna pojedinih lokalnih jedinica za 2009. godinu. Zbog specifičnog položaja Grada Zagreba, analizirana je fiskalna snaga različitih lokalnih jedinica sa i bez proračuna Grada Zagreba uključenog u analizu proračuna gradova i županija.

Fiskalni kapacitet jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave moguće je mjeriti primjenom različitih pokazatelja prikazanih u tablici 11. Pri tome, se rezultati posebno analiziraju na razinu ukupnog proračuna županija, gradova i općina, ali se zasebno analiziraju i razlike između pojedinih županija, gradova i općina u Hrvatskoj.

U tablici 12. prikazano je kretanje **ukupnog fiskalnog kapaciteta u županijama, gradovima i općinama** u Hrvatskoj u 2009. godini. Dobiveni rezultati ukazuju na postojanje velikih razlika između pojedinih lokalnih jedinica u veličini proračuna promatranih po stanovniku unutar županije. *Ukupni su se prihodi* županija, gradova i općina kretali između 2.789 kuna i 8.655 kuna po stanovniku. Najniže prosječne ukupne prihode po stanovniku u 2009. godini ostvarile su lokalne jedinice u Požeško-slavonskoj, Brodsko-posavskoj i Međimurskoj županiji⁷⁴. Najviše ukupne prihode po stanovniku ostavili su Grad Zagreb i Istarska županija.⁷⁵ Prosječni prihodi iznosili su 4.486 kuna po stanovniku. Međutim, bitno je primijetiti da je fiskalni kapacitet županija, gradova i općina znatno manji kad se *ukupni prihodi umanje za pomoći i dio poreza na dohodak dobiven kroz pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije*. Tada se prosječni ukupni prihodi (bez navedenih pomoći) smanjuju na 3.305 kuna po stanovniku. Županije, gradovi i općine u čak pet županija⁷⁶ ostvaruju ukupne prihode (bez pomoći) manje od 2.000 kuna po stanovniku. Za razliku od toga, u šest županija⁷⁷ ostvaruju ukupne prihode (bez pomoći) veće od 4.000 kuna. Prosječni prihodi su znatno manji kad se iz analize izostavi Grad Zagreb koji ne ostvaruje prihode od poreza na dohodak dobiven kroz pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije, te ostvaruje neznatne prihode od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar opće države. Kada se iz analize izostavi Grad Zagreb, tada se prosječni ukupni prihodi (bez pomoći) smanjuju na 3.044 kune po stanovniku.

⁷⁴ Prosječni ukupni prihodi po stanovniku su u jedinicama lokalne i područne samouprave u tim županijama manji od 3.000 kuna.

⁷⁵ Prosječni ukupni prihodi po stanovniku su u jedinicama lokalne i područne samouprave u tim županijama veći od 7.500 kuna.

⁷⁶ Radi se o županijama, gradovima i općinama u Požeško-slavonskoj, Brodsko-posavskoj, Međimurskoj, Bjelovarsko-bilogorskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji.

⁷⁷ Radi se o županijama, gradovima i općinama u Zagrebačkoj, Primorsko-goranskoj, Splitsko-dalmatinskoj, Istarskoj Dubrovačko-neretvanskoj županiji, te u Gradu Zagrebu.

| Tablica 11. Pregled pokazatelja fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave | |
|--|--|
| Pokazatelji fiskalnog kapaciteta | |
| Prema ekonomskoj klasifikaciji proračuna | Prema funkcijskoj klasifikaciji proračuna |
| 1. ukupni prihodi, po stanovniku | 1. rashodi za opće javne funkcije, po stanovniku |
| 2. prihodi poslovanja, po stanovniku | 2. rashodi za obranu, po stanovniku |
| 3. ukupni prihodi umanjeni za pomoći i dio poraza na dohodak za financiranje decentraliziranih funkcija, po stanovniku | 3. rashodi za javni red i sigurnost, po stanovniku |
| 4. porezni prihodi, po stanovniku | 4. rashodi za ekonomske poslove, po stanovniku |
| 5. pomoći, po stanovniku | 5. rashodi za zaštitu okoliša, po stanovniku |
| 6. prihodi od imovine, po stanovniku | 6. rashodi za unaprjeđenje stanovanja i zajednice, po stanovniku |
| 7. prihodi od administrativnih pristojbi, po stanovniku | 7. rashodi za zdravstvo, po stanovniku |
| 8. ukupni rashodi, po stanovniku | 8. rashodi za rekreaciju, kulturu i religiju, po stanovniku |
| 9. rashodi poslovanja, po stanovniku | 9. rashodi za obrazovanje, po stanovniku |
| 10. rashodi za zaposlene, po stanovniku | 10. rashodi za socijalnu zaštitu, po stanovniku |
| 11. materijalni rashodi, po stanovniku | |
| 12. subvencije, po stanovniku | |
| 13. pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države, po stanovniku. | |

Izvor: Sistematizacija autora.

Pokazatelji fiskalne snage općina, gradova i županija također ukazuju i na velike razlike u razini ostvarenih pojedinih kategorija prihoda po stanovniku. Prosječno su općine, gradovi i županije ostvarivali:

- 2.598 kuna po stanovniku *prihoda od poreza*;
- 407 kuna po stanovniku *prihoda od poreza na dohodak dobivenog kroz pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije*;
- 579 kuna po stanovniku *prihoda od pomoći*;
- 309 kuna po stanovniku *prihoda od imovine*;
- 770 kuna *prihoda od administrativnih pristojbi*.

Međutim, razlike između minimalnih i maksimalnih iznosa pojedinih kategorija prihoda (tablica 13.) su jako velike. Neke lokalne jedinice ostvaruju i po 20 puta veće prihode iz nekih izvora od drugih.⁷⁸

Razlike u *ukupnim rashodima* po stanovniku su još i izraženije. Prosječni ukupni rashodi po stanovniku u županijama, gradovima i općinama su iznosili 4.841 kuna u 2009. godini. Pri tome je devet županija imalo iznadprosječno visoke ukupne rashode.⁷⁹ Promatrano prema funkcijskoj klasifikaciji djelatnosti, najveće razlike u visini rashoda ostvarene su za financiranje usluga unaprjeđenja stanovanja i zajednica, te općih javnih usluga. Najmanje su razlike u visini rashoda za obranu što i ne čudi, obzirom na mali udio tih rashoda u ukupnim rashodima u svim županijama, gradovima i općinama.⁸⁰

⁷⁸ Primjer su pomoći iz inozemstva i od subjekata opće države. Grad Zagreb ostvaruje 71 kunu pomoći po stanovniku, a općine, gradovi i županije u Ličko-senjskoj županiji 1.511 kunu po stanovniku.

⁷⁹ To su: Grad Zagreb, Primorsko-goranska, Ličko-Senjska, Zadarska, Šibensko-Kninska, Splitsko-Dalmatinska, Istarska, Dubrovačko-Neretvanska, te Zagrebačka županija.

⁸⁰ Jedinu proračun koji se po tome ističe je proračun županije, gradova i općina u Ličko-Senjskoj županiji koji izdvaja 18 kuna po stanovniku za obranu.

Financijska snage lokalnih jedinica može se analizirati i *rashodima za zaposlene* po stanovniku. Prosječni rashodi za zaposlene u jedinicama lokalne i područne samouprave su iznosili 874 kune po stanovniku u 2009. godini. Jedinice lokalne i područne samouprave iz sedam županija su trošile za zaposlene u lokalnim jedinicama iznad tog prosjeka. To su jedinice lokalne i područne samouprave iz Zadarske, Splitsko-dalmatinske, Ličko-senjske, Dubrovačko-neretvanske, Primorsko-goranske, Istarske županije, te iz Grada Zagreba. Najmanje rashode za zaposlene po stanovniku su imale Međimurska, Brodsko-posavska i Krapinsko-zagorska županija, u kojima su rashodi za zaposlene po stanovniku iznosili manje od 500 kuna.

Rashodi za zaposlene u ukupnim prihodima, kao i u ukupnim prihodima bez pomoći u lokalnim i regionalnim proračunima također su važan pokazatelj fiskalne snage. Oni pokazuju sposobnost općina, gradova i županija da ukupnim prihodima, odnosno samo vlastitim prihodima isplate plaće i naknade zaposlenima u vlastitoj upravi. Prosječni udio rashoda za zaposlene u ukupnim prihodima u jedinicama lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj je u 2009. godini iznosio 19,9 posto. Rashode za zaposlene veće od tog prosjeka imale su lokalne jedinice u sljedećim županijama: Sisačko-moslavačkoj, Bjelovarsko-bilogorskoj, Primorsko-goranskoj, Ličko-senjskoj, Požeško-slavonskoj, Šibensko-kninskoj, Istarskoj, Dubrovačko-neretvanskoj županiji, te u Gradu Zagrebu. I udio rashoda za zaposlene u ukupnim rashodima se znatno razlikuje među lokalnim jedinicama. Prosječni udio rashoda za zaposlene u ukupnim rashodima iznosio je 18,4 posto. Osam je županija imalo veće rashode za zaposlene od tog prosjeka. Najmanji udio rashoda za zaposlene i u ukupnim prihodima i u rashodima imale su lokalne jedinice u Varaždinskoj županiji (14,9 posto u ukupnim prihodima, odnosno 13,1 posto u ukupnim rashodima).

Osim toga, velike su razlike između pojedinih jedinica lokalne i područne samouprave u subvencijama, materijalnim rashodima i danim pomoćima izraženim po stanovniku unutar lokalne jedinice. Prosječno su općine, gradovi i županije trošili:

- 1.519 kuna po stanovniku za *materijalne rashode*;
- 164 kune po stanovniku za *subvencije*;
- 94 kune po stanovniku za *pomoći drugim subjektima*.

Najmanje materijalne rashode po stanovniku imale su lokalne jedinice u Požeško-slavonskoj županiji (809 kuna po stanovniku), dok su tri puta više za materijalne rashode po stanovniku izdvajale jedinice lokalne i područne samouprave u Istarskoj županiji, te Grad Zagreb (2.430 i 2.708 kuna po stanovniku). I za subvencije izražene po stanovniku lokalne jedinice su velike razlike između jedinica lokalne i područne samouprave. Tako lokalne jedinice iz 10 županija izdvajaju manje od 100 kuna po stanovniku za subvencije. Najmanje su subvencije po stanovniku u Vukovarsko-srijemskoj županiji (30 kuna). Najveće su subvencije po stanovniku u Gradu Zagrebu (1.220 kuna). Druga po redu po iznosu subvencija po stanovniku je Primorsko-goranska županija, u kojoj jedinice lokalne i područne samouprave izdvajaju prosječno 232 kune po stanovniku za ove namjene. Jedinice lokalne i područne samouprave izdvajaju vrlo malo po stanovniku za pomoći. Dane pomoći po stanovniku iznose prosječno između 12 kuna po stanovniku u Ličko-senjskoj županiji i 201 kunu po stanovnik u Istarskoj županiji.

| Tablica 12. Pregled pokazatelja fiskalnog kapaciteta za županije, gradove i općine, u kunama | | | | | | | | | |
|--|----------|--------------------|---------|----------|---------------|----------------|-----------------------|--|--|
| | Broj JLS | Srednja vrijednost | Minimum | Maksimum | Donji kvartil | Gornji kvartil | Standardna devijacija | | |
| Prema ekonomskoj klasifikaciji proračuna | | | | | | | | | |
| PRIHODI POSLOVANJA po stanovniku | 21 | 4.290,4 | 2.672,3 | 8.571,4 | 3.029,7 | 5.140,7 | 1.578,4 | | |
| Prihodi od poreza po stanovniku | 21 | 2.597,5 | 1.580,9 | 6.250,6 | 1.892,8 | 2.867,2 | 1.072,9 | | |
| Dio poreza na dohodak dobiven kroz pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije po stanovniku | 21 | 406,9 | 0,0 | 617,8 | 319,6 | 495,9 | 145,4 | | |
| Pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar opće države po stanovniku | 21 | 578,9 | 71,2 | 1.511,4 | 430,1 | 661,7 | 288,9 | | |
| Prihodi od imovine po stanovniku | 21 | 308,6 | 78,2 | 921,3 | 176,2 | 326,1 | 204,6 | | |
| Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima po stanovniku | 21 | 770,2 | 312,3 | 1.762,7 | 357,2 | 984,4 | 450,6 | | |
| Ukupni prihodi bez pomoći i dijela poreza na dohodak za decentralizirane funkcije po stanovniku | 21 | 3.304,7 | 1.677,7 | 8.500,1 | 2.014,2 | 4.034,5 | 1.717,8 | | |
| RASHODI POSLOVANJA po stanovniku | 21 | 3.662,2 | 2.192,2 | 7.633,0 | 2.478,0 | 4.232,6 | 1.459,4 | | |
| Rashodi za zaposlene po stanovniku | 21 | 874,2 | 479,2 | 1.909,6 | 565,1 | 1.020,9 | 402,8 | | |
| Materijalni rashodi po stanovniku | 21 | 1.519,4 | 808,8 | 2.708,1 | 1.110,3 | 1.751,4 | 496,5 | | |
| Subvencije po stanovniku | 21 | 164,0 | 29,6 | 1.220,5 | 55,2 | 160,0 | 249,9 | | |
| Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države po stanovniku | 21 | 94,0 | 12,4 | 201,2 | 70,8 | 119,2 | 39,6 | | |
| UKUPNI PRIHODI po stanovniku | 21 | 4.486,4 | 2.788,9 | 8.655,3 | 3.149,6 | 5.369,0 | 1.682,9 | | |
| UKUPNI RASHODI po stanovniku | 21 | 4.840,6 | 3.021,2 | 9.610,6 | 3.412,5 | 5.887,3 | 1.808,0 | | |
| Prema funkcijskoj klasifikaciji proračuna | | | | | | | | | |
| Rashodi za opće javne usluge po stanovniku | 21 | 973,9 | 576,9 | 2.048,8 | 721,4 | 1.324,9 | 402,4 | | |
| Rashodi za obranu po stanovniku | 21 | 1,4 | 0,0 | 18,1 | 0,0 | 0,6 | 4,0 | | |
| Rashodi za javni red i sigurnost po stanovniku | 21 | 159,3 | 71,6 | 337,4 | 105,3 | 198,6 | 69,7 | | |
| Rashodi za ekonomske poslove po stanovniku | 21 | 713,7 | 370,2 | 1.687,7 | 470,6 | 794,6 | 330,7 | | |
| Rashodi za zaštitu okoliša po stanovniku | 21 | 231,9 | 56,4 | 648,9 | 147,3 | 315,3 | 144,2 | | |
| Rashodi za usluge unapređenja stanovanja i zajednice po stanovniku | 21 | 873,9 | 347,7 | 2.362,0 | 581,2 | 874,4 | 507,8 | | |
| Rashodi za zdravstvo po stanovniku | 21 | 144,6 | 60,4 | 284,9 | 110,7 | 177,2 | 53,4 | | |
| Rashodi za rekreaciju, kulturu i religiju po stanovniku | 21 | 552,7 | 216,8 | 1.419,0 | 322,6 | 615,0 | 315,3 | | |
| Rashodi za obrazovanje po stanovniku | 21 | 900,7 | 629,8 | 1.735,3 | 737,6 | 968,2 | 269,9 | | |
| Rashodi za socijalnu zaštitu po stanovniku | 21 | 288,6 | 127,1 | 539,8 | 210,6 | 392,8 | 130,3 | | |

Napomena: Svačka ukupni prihodi bez pomoći podrazumijeva ukupne prihode umanjene za pomoći dobivene iz inozemstva i od subjekata unutar opće države, te dijela poreza na dohodak dobivenog kroz pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije.

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija Republike Hrvatske i Državnog zavoda za statistiku.

U tablici 13. prikazane su razlike u fiskalnom kapacitetu **županija**. Nejednakost između pojedinih županija velika je kad se promatra i prihodna i rashodna strana proračuna županija. Promatrano prema ekonomskoj klasifikaciji proračuna, najveće su razlike između županija u iznosu *ukupnih prihoda (bez pomoći)* po stanovniku (slika 1.). Najviše prihode (bez pomoći) po stanovniku ima Grad Zagreb⁸¹. Kad se iz analize isključe podaci za Grad Zagreb, tada sve županije ostvaruju manje ukupne prihode (bez pomoći) od 900 kuna po stanovniku. Najveći broj županija ostvaruje između 400 i 500 kuna ukupnih prihoda (bez pomoći) po stanovniku. Vukovarsko-srijemska županija ostvaruje najmanje prihode (bez pomoći). Ukupni prihodi bez pomoći u Vukovarsko-srijemskoj županiji iznose 287 kuna po stanovniku. Za usporedbu, takva razina prihoda Vukovarsko-srijemskoj županiji nije dovoljna ni za samostalno financiranje troškova predškolskog i osnovnog obrazovanja.

Razina prihoda koju ostvaruju županije je znatno manja od one koje ostvaruju gradovi, ali i većina općina. Takav pokazatelj upućuje na slabe fiskalne mogućnosti županija za pružanje kvalitetnih javnih usluga. 13 od ukupno 20 županija, odnosno 65 posto županija ostvaruje ispodprosječne ukupne prihode (bez pomoći; 504 kune po stanovniku). Najmanje prihode (bez pomoći) ostvaruju Vukovarsko-srijemska, Brodsko-posavska, Virovitičko-podravska, Ličko-Senjska i Požeško-slavonska županija.⁸² Međutim, prikazivanje vlastitih fiskalnih mogućnosti županija bilo bi još u većoj mjeri poražavajuće kada bi se fiskalni kapacitet županija prikazao mjerenjem vlastitih poreznih prihoda po stanovniku. Tada bi fiskalni kapacitet županija bio znatno niži od onog mjerenog pomoću ukupnih prihoda. Međutim, zbog manjka dostupnih podataka takva analiza nije moguća⁸³.

Slična je situacija i na rashodnoj strani proračuna. *Ukupni rashodi* su se u 2009. godini kretali između 819 kuna po stanovniku u Požeško-slavonskoj županiji i 1.276 kuna po stanovniku u Ličko-senjskoj županiji. Nekoliko je županija vrlo zanimljivo po razlikama u visini prihoda i rashoda. Jedna je Zagrebačka županija, koja ostvaruje vrlo visoke ukupne prihode (bez pomoći), a istovremeno ima i niske rashode.⁸⁴ Promatrano prema funkcijskoj klasifikaciji proračuna, razlozi malih rashoda u Zagrebačkoj županiji su u malim rashodima za pružanje usluga rekreacije, kulture i religije, zdravstvo i socijalnu zaštitu. Razlog tome je što stanovnici Zagrebačke županije te usluge primaju u najvećoj mjeri u Gradu Zagrebu. Druga je Ličko-senjska županija u kojoj je situacija obrnuta. Ličko-senjska županija ostvaruje niske prihode (bez pomoći), a istovremeno ima najviše razinu rashoda od svih županija⁸⁵. Promatrano prema funkcijskoj klasifikaciji proračuna, razlozi visokih rashoda u Ličko-senjskoj županiji su u visokim rashodima za pružanje općih javnih usluga, te visokih rashoda za zdravstvo i socijalnu zaštitu.

⁸¹ Grad Zagreb ostvaruje ukupne prihode (bez pomoći) u iznosu 8.500 kuna po stanovniku.

⁸² Te županije ostvaruju manje ukupne prihode (bez pomoći) od 350 kuna po stanovniku.

⁸³ Ministarstvo financija javno objavljuje podatke o izvršenju lokalnih proračuna samo do četvrte razine klasifikacije iz računskog plana što ne omogućuje uvid u sve pojedine vrste poreznih prihoda.

⁸⁴ Zagrebačka županija zauzima 18. mjesto prema razini ostvarenih ukupnih prihoda bez pomoći po stanovniku (poredanih od najnižih prema najvišim приходima), a 4. mjesto po razini ukupnih rashoda (poredanih od najnižih prema najvišim).

⁸⁵ Bez Grada Zagreba, Ličko-senjska županija zauzima 4. mjesto promatrajući po visini ukupnih prihoda bez pomoći po stanovniku (poredanih od najnižih prema najvišim приходima), a 20. po razini ukupnih rashoda (poredanih od najnižih prema najvišim).

Prosječni *rashodi za zaposlene* u županijama su iznosili 224 kune po stanovniku, odnosno 140 kuna po stanovniku kad se iz analize isključe podaci za Grad Zagreb. Najmanje rashode za zaposlene po stanovniku su u Vukovarsko-srijemskoj i Karlovačkoj županiji (91 kuna po stanovniku), a odnose se uglavnom na plaće zaposlenicima u lokalnim jedinicama. Daleko najviše za zaposlene po stanovniku izdvaja Grad Zagreb. Rashodi za zaposlene u Gradu Zagrebu iznosili su čak 1.909 kuna po stanovniku. Razlike među ostalim županijama su znatno manje. Sve ostale županije imaju rashode za zaposlene manje od 272 kune po stanovniku⁸⁶.

| Tablica 13. Pregled pokazatelja fiskalnog kapaciteta za županije, u kunama | | | | | | | |
|--|----------|--------------------|---------|----------|---------------|----------------|-----------------------|
| | Broj JLS | Srednja vrijednost | Minimum | Maksimum | Donji kvartil | Gornji kvartil | Standardna devijacija |
| Rezultati s podacima za Grad Zagreb | | | | | | | |
| Prema funkcijskoj klasifikaciji proračuna | | | | | | | |
| PRIHODI POSLOVANJA po stanovniku | 21 | 1.336,4 | 787,2 | 8.571,4 | 914,2 | 1.072,7 | 1.661,2 |
| Prihodi od poreza po stanovniku | 21 | 1.018,9 | 243,3 | 6.250,6 | 734,3 | 835,0 | 1.210,2 |
| Dio poreza na dohodak dobiven kroz pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije po stanovniku | 21 | 299,3 | 0,0 | 447,9 | 229,5 | 385,5 | 133,8 |
| Pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar opće države po stanovniku | 21 | 151,8 | 49,2 | 869,7 | 83,0 | 152,1 | 171,0 |
| Prihodi od imovine po stanovniku | 21 | 59,4 | 6,0 | 650,6 | 21,0 | 38,3 | 136,0 |
| Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima po stanovniku | 21 | 102,6 | 15,1 | 1.589,4 | 19,0 | 28,9 | 341,1 |
| Ukupni prihodi bez pomoći po stanovniku | 21 | 885,3 | 286,6 | 8.500,1 | 406,0 | 636,4 | 1.752,5 |
| RASHODI POSLOVANJA po stanovniku | 21 | 1.165,0 | 685,2 | 7.633,0 | 774,0 | 898,1 | 1.485,5 |
| Rashodi za zaposlene po stanovniku | 21 | 224,4 | 90,5 | 1.909,6 | 106,1 | 173,3 | 389,2 |
| Materijalni rashodi po stanovniku | 21 | 510,0 | 211,5 | 2.708,1 | 366,5 | 469,1 | 510,7 |
| Subvencije po stanovniku | 21 | 91,3 | 10,4 | 1.220,5 | 21,0 | 51,0 | 259,2 |
| Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države po stanovniku | 21 | 59,9 | 6,3 | 111,1 | 41,2 | 75,8 | 27,9 |
| UKUPNI PRIHODI po stanovniku | 21 | 1.343,9 | 796,3 | 8.655,3 | 926,6 | 1.072,9 | 1.678,4 |
| UKUPNI RASHODI po stanovniku | 21 | 1.418,6 | 819,0 | 9.610,6 | 928,9 | 1.089,0 | 1.880,7 |
| Prema funkcijskoj klasifikaciji proračuna | | | | | | | |
| Rashodi za opće javne usluge po stanovniku | 21 | 255,3 | 115,1 | 1.470,1 | 161,5 | 258,3 | 284,6 |
| Rashodi za obranu po stanovniku | 21 | 0,1 | 0,0 | 1,1 | 0,0 | 0,0 | 0,3 |
| Rashodi za javni red i sigurnost po stanovniku | 21 | 12,6 | 0,0 | 118,5 | 4,8 | 10,1 | 24,5 |
| Rashodi za ekonomske poslove po stanovniku | 21 | 170,2 | 34,0 | 1.687,7 | 63,3 | 125,8 | 349,6 |
| Rashodi za zaštitu okoliša po stanovniku | 21 | 21,7 | 1,1 | 81,6 | 8,8 | 27,2 | 17,9 |
| Rashodi za usluge unapređenja stanovanja i zajednice po stanovniku | 21 | 135,6 | 0,0 | 2.362,0 | 14,5 | 38,6 | 510,5 |
| Rashodi za zdravstvo po stanovniku | 21 | 125,7 | 54,6 | 196,6 | 90,1 | 158,8 | 43,6 |

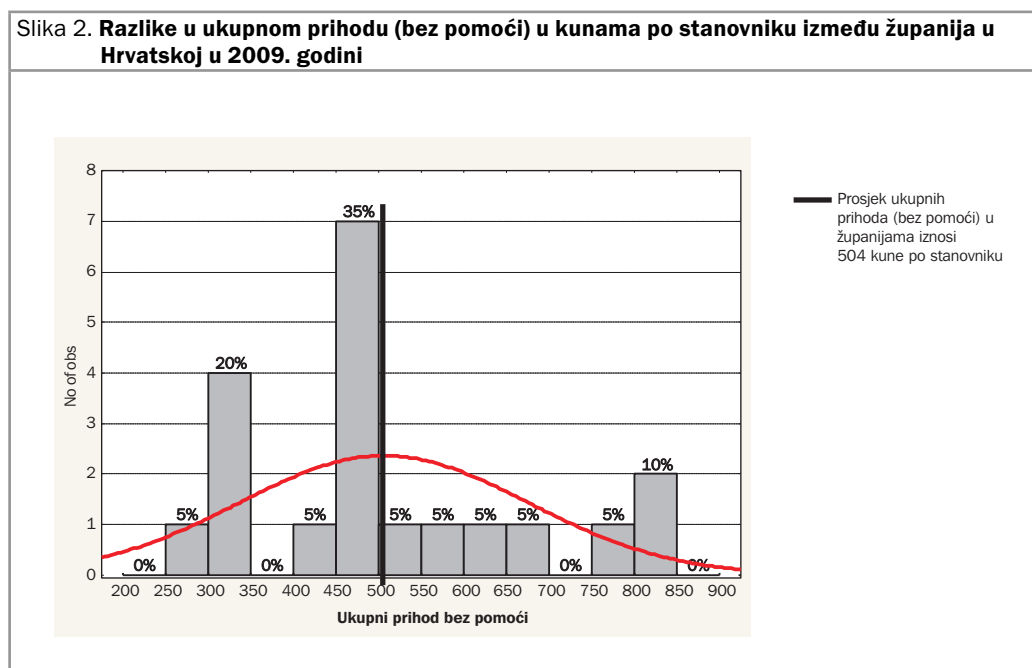
⁸⁶ Rashodi za zaposlene u Ličko-senjskoj županiji iznosili su 272 kune po stanovniku u 2009. godini.

| | | | | | | | |
|---|----|---------|-------|---------|-------|---------|-------|
| Rashodi za rekreaciju, kulturu i religiju po stanovniku | 21 | 110,2 | 9,9 | 1.419,0 | 30,8 | 60,2 | 300,8 |
| Rashodi za obrazovanje po stanovniku | 21 | 464,6 | 270,2 | 1.735,3 | 353,4 | 426,7 | 307,8 |
| Rashodi za socijalnu zaštitu po stanovniku | 21 | 122,7 | 28,9 | 539,8 | 76,6 | 138,1 | 107,6 |
| Rezultati bez podataka za Grad Zagreb | | | | | | | |
| Prema funkcijskoj klasifikaciji proračuna | | | | | | | |
| PRIHODI POSLOVANJA po stanovniku | 20 | 974,6 | 787,2 | 1.208,5 | 913,1 | 1.051,6 | 109,3 |
| Prihodi od poreza po stanovniku | 20 | 757,3 | 243,3 | 1.018,1 | 710,8 | 830,5 | 170,5 |
| Dio poreza na dohodak dobiven kroz pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije po stanovniku | 20 | 314,2 | 14,7 | 447,9 | 252,8 | 392,9 | 117,8 |
| Pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar opće države po stanovniku | 20 | 155,8 | 49,2 | 869,7 | 83,4 | 153,8 | 174,4 |
| Prihodi od imovine po stanovniku | 20 | 29,8 | 6,0 | 55,7 | 20,4 | 37,5 | 12,2 |
| Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima po stanovniku | 20 | 28,3 | 15,1 | 90,8 | 18,6 | 28,8 | 17,6 |
| Ukupni prihodi bez pomoći po stanovniku | 20 | 504,6 | 286,6 | 843,0 | 365,5 | 603,9 | 168,7 |
| RASHODI POSLOVANJA po stanovniku | 20 | 841,6 | 685,2 | 1.086,5 | 771,6 | 894,6 | 104,1 |
| Rashodi za zaposlene po stanovniku | 20 | 140,2 | 90,5 | 272,2 | 103,9 | 161,5 | 49,9 |
| Materijalni rashodi po stanovniku | 20 | 400,1 | 211,5 | 573,9 | 362,7 | 460,6 | 86,9 |
| Subvencije po stanovniku | 20 | 34,8 | 10,4 | 59,6 | 20,4 | 50,0 | 16,7 |
| Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države po stanovniku | 20 | 59,1 | 6,3 | 111,1 | 40,7 | 73,2 | 28,3 |
| UKUPNI PRIHODI po stanovniku | 20 | 978,4 | 796,3 | 1.208,5 | 923,4 | 1.051,9 | 106,4 |
| UKUPNI RASHODI po stanovniku | 20 | 1.009,0 | 819,0 | 1.276,4 | 925,8 | 1.069,7 | 121,2 |
| Prema funkcijskoj klasifikaciji proračuna | | | | | | | |
| Rashodi za opće javne usluge po stanovniku | 20 | 194,5 | 115,1 | 360,9 | 157,6 | 240,1 | 61,0 |
| Rashodi za obranu po stanovniku | 20 | 0,1 | 0,0 | 1,1 | 0,0 | 0,0 | 0,3 |
| Rashodi za javni red i sigurnost po stanovniku | 20 | 7,3 | 0,0 | 11,6 | 4,7 | 9,6 | 3,2 |
| Rashodi za ekonomske poslove po stanovniku | 20 | 94,3 | 34,0 | 185,9 | 62,9 | 119,5 | 37,2 |
| Rashodi za zaštitu okoliša po stanovniku | 20 | 18,7 | 1,1 | 44,2 | 8,7 | 26,3 | 11,7 |
| Rashodi za usluge unapređenja stanovanja i zajednice po stanovniku | 20 | 24,3 | 0,0 | 67,2 | 11,0 | 38,3 | 19,1 |
| Rashodi za zdravstvo po stanovniku | 20 | 122,1 | 54,6 | 196,1 | 85,2 | 155,2 | 41,5 |
| Rashodi za rekreaciju, kulturu i religiju po stanovniku | 20 | 44,8 | 9,9 | 98,2 | 30,6 | 60,1 | 24,7 |
| Rashodi za obrazovanje po stanovniku | 20 | 401,1 | 270,2 | 669,5 | 352,6 | 418,4 | 102,4 |
| Rashodi za socijalnu zaštitu po stanovniku | 20 | 101,8 | 28,9 | 253,3 | 76,3 | 121,6 | 50,7 |

Napomena: Stavka ukupni prihod bez pomoći podrazumijeva ukupne prihode umanjene za pomoći dobivene iz inozemstva i od subjekata unutar opće države, te dijela poreza na dohodak dobivenog kroz pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije.

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija Republike Hrvatske i Državnog zavoda za statistiku.

Slika 2. prikazuje kakva je struktura ukupno ostvarenih prihoda županija bez uključenih pomoći (iz inozemstva i od subjekata unutar opće države, te dijela poreza na dohodak dobivenog kroz pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije) po stanovniku.



Napomena: Ukupni prihod bez pomoći podrazumijeva ukupne prihode umanjene za pomoći dobivene iz inozemstva i od subjekata unutar opće države, te dijela poreza na dohodak dobivenog kroz pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije. Grad Zagreb nije uključen u analizu fiskalnog kapaciteta županija.
Izvor: Izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija Republike Hrvatske i Državnog zavoda za statistiku.

U tablici 14. prikazane su razlike u fiskalnom kapacitetu pojedinih **gradova** u Hrvatskoj u 2009. godini. Zbog velikih razlika u veličini proračuna Grada Zagreba i ostalih gradova napravljeno je mjerenje fiskalnog kapaciteta gradova zasebno za 127 gradova, odnosno s uključenim podacima za Grad Zagreb, te zasebno bez podataka za Grad Zagreb.

Velik je broj gradova koji ostvaruju ispodprosječno male prihode po stanovniku. Čak 77 od ukupno 127 gradova, odnosno 61 posto gradova ostvaruje ispodprosječan *ukupni prihod* po stanovniku. Fiskalni kapacitet gradova bio bi daleko slabiji da nije značajnih iznosa pomoći koje gradovi dobivaju iz različitih izvora. Slika 2. prikazuje kakva je struktura ukupno ostvarenih prihoda gradova bez uključenih pomoći (iz inozemstva i od subjekata unutar opće države, te dijela poreza na dohodak dobivenog kroz pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije) po stanovniku. Više od polovice gradova je u 2009. godini ostvarila *ukupne prihode (bez pomoći)* manje od 3.000 kune, a više od trećine čak i manje od 2.000 kuna po stanovniku. Unatoč tome, takvi podaci ukazuju i da gradovi trenutno raspolažu sa više sredstava od županija za pružanje javnih usluga.

Kao i kod županija, i kod hrvatskih gradova su primjetne velike razlike u prihodima i rashodima po stanovniku. Prosječni ukupni prihodi (bez pomoći) u gradovima iznosili su

u 2009. godini 3.082 kune po stanovniku, a kad se iz analize isključi Grad Zagreb 3.039 kuna. Prosječni ukupni prihodi (bez pomoći) u Gradu Zagrebu iznosi 8.500 kuna po stanovniku. Ukupni prihodi po stanovniku (bez pomoći) kretali su se između 683 kune po stanovniku u Pleternici i 9.735 kuna u Novalji.

Također su velike razlike i u rashodima po stanovniku u gradovima. Najmanje *ukupne rashode* po stanovniku imala je Pleternica (1.325 kuna), a najviše Krk (13.486 kuna). Bitno je naglasiti da su u gradovima, za razliku od županija, veći rashodi uglavnom popraćeni i višom razinom prihoda (bez pomoći). Promatrano prema funkcijskoj klasifikaciji proračuna, između gradova su primjetne najveće razlike u iznosima rashoda po stanovniku za obrazovanje i opće javne usluge. Rashode za obrazovanje iznad 3.000 kuna po stanovniku imaju grad Krk i Kastav. Kao suprotnost tome, četiri grada izdvajaju za obrazovanje manje od 100 kuna po stanovniku. To su: Nin, Kutjevo, Pleternica i Skradin. Pri tome, grad Nin za razliku od ostala tri navedena grada, ostvaruje prosječno visoke ukupne prihode (bez pomoći) po stanovniku.⁸⁷ Grad Nin najviše troši iznad prosjeka drugih hrvatskih gradova za unaprjeđenje stanovanja i zajednice, te za opće javne usluge.

Prosječni *rashodi za zaposlene* u gradovima su znatno veći nego u županijama. Iznosili su 877 kune po stanovniku (bez podataka za Grad Zagreb) u 2009. godini što je šest puta više od prosječnih izdvajanja za zaposlene u županijama. Najmanje rashode za zaposlene po stanovniku imala je Pleternica (99 kuna po stanovniku). Za zaposlene su više od 2.000 kuna po stanovniku izdvajali gradovi: Rovinj, Krk i Umag (2.075, 2.281 i 2.618 kuna po stanovniku).

| Tablica 14. Pregled pokazatelja fiskalnog kapaciteta za gradove, u kunama | | | | | | | |
|--|----------|--------------------|---------|----------|---------------|----------------|-----------------------|
| | Broj JLS | Srednja vrijednost | Minimum | Maksimum | Donji kvartil | Gornji kvartil | Standardna devijacija |
| Rezultati s podacima za Grad Zagreb | | | | | | | |
| Prema ekonomskoj klasifikaciji proračuna | | | | | | | |
| PRIHODI POSLOVANJA po stanovniku | 127 | 3.734,5 | 948,2 | 10.533,3 | 2.336,7 | 4.602,4 | 1.962,7 |
| Prihodi od poreza po stanovniku | 127 | 1.969,0 | 464,9 | 6.250,6 | 1.258,8 | 2.404,5 | 981,3 |
| Dio poreza na dohodak dobiven kroz pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije po stanovniku | 127 | 120,5 | 0,0 | 997,3 | 0,0 | 238,0 | 168,6 |
| Pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar opće države po stanovniku | 127 | 531,8 | 20,2 | 3.563,3 | 182,4 | 632,2 | 545,8 |
| Prihodi od imovine po stanovniku | 127 | 281,1 | 14,5 | 1.785,4 | 75,3 | 379,1 | 300,4 |
| Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima po stanovniku | 127 | 904,4 | 89,5 | 4.258,6 | 381,8 | 1.197,3 | 850,7 |
| Ukupni prihod bez pomoći po stanovniku | 127 | 3.082,2 | 683,1 | 9.735,3 | 1.730,1 | 4.007,5 | 1.866,2 |
| RASHODI POSLOVANJA po stanovniku | 127 | 3.211,5 | 886,9 | 8.968,1 | 1.948,8 | 4.068,4 | 1.779,8 |
| Rashodi za zaposlene po stanovniku | 127 | 885,4 | 99,0 | 2.618,1 | 528,8 | 1.171,3 | 486,5 |
| Materijalni rashodi po stanovniku | 127 | 1.274,7 | 278,2 | 4.178,5 | 723,6 | 1.643,7 | 765,0 |

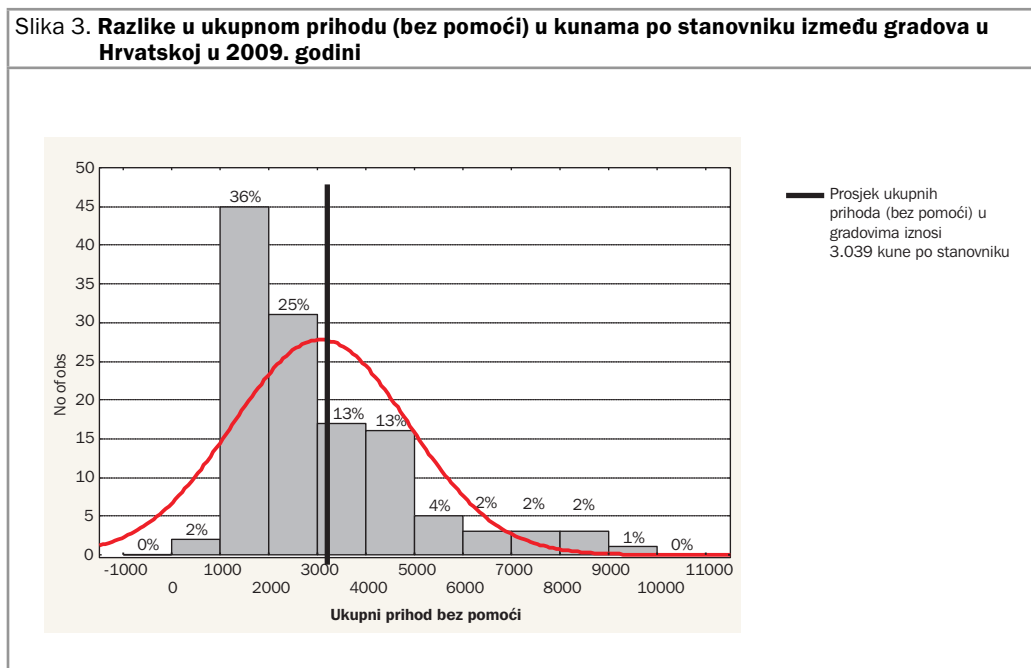
⁸⁷ Grad Nin zauzima 81. od ukupno 127. mjesta po razini ukupnih prihoda bez pomoći po stanovniku (poredanih od najnižih prema najvišim prihodima).

| | | | | | | | |
|--|-----|---------|---------|----------|---------|---------|---------|
| Subvencije po stanovniku | 127 | 74,0 | 0,0 | 1.220,5 | 11,7 | 78,5 | 135,0 |
| Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države po stanovniku | 127 | 28,9 | 0,0 | 471,6 | 0,0 | 20,3 | 75,0 |
| UKUPNI PRIHODI po stanovniku | 127 | 4.023,0 | 968,2 | 11.594,3 | 2.407,4 | 4.913,7 | 2.283,2 |
| UKUPNI RASHODI po stanovniku | 127 | 4.360,0 | 1.324,8 | 13.486,3 | 2.540,8 | 5.398,6 | 2.397,3 |
| Prema funkcijskoj klasifikaciji proračuna | | | | | | | |
| Rashodi za opće javne usluge po stanovniku | 127 | 842,1 | 168,4 | 2.368,6 | 517,9 | 1.001,6 | 467,9 |
| Rashodi za obranu po stanovniku | 127 | 3,2 | 0,0 | 256,7 | 0,0 | 0,0 | 24,1 |
| Rashodi za javni red i sigurnost po stanovniku | 127 | 198,5 | 0,0 | 957,5 | 67,8 | 275,4 | 177,6 |
| Rashodi za ekonomske poslove po stanovniku | 127 | 717,2 | 0,0 | 4.667,6 | 266,5 | 927,7 | 728,7 |
| Rashodi za zaštitu okoliša po stanovniku | 127 | 307,5 | 0,0 | 4.861,3 | 62,5 | 331,6 | 535,3 |
| Rashodi za usluge unapređenja stanovanja i zajednice po stanovniku | 127 | 906,4 | 0,0 | 4.239,1 | 294,1 | 1.239,5 | 786,0 |
| Rashodi za zdravstvo po stanovniku | 127 | 34,3 | 0,0 | 1.078,2 | 0,0 | 29,4 | 105,7 |
| Rashodi za rekreaciju, kulturu i religiju po stanovniku | 127 | 573,1 | 93,5 | 3.794,3 | 299,4 | 717,9 | 501,0 |
| Rashodi za obrazovanje po stanovniku | 127 | 571,7 | 15,0 | 3.415,2 | 271,8 | 680,8 | 534,0 |
| Rashodi za socijalnu zaštitu po stanovniku | 127 | 206,1 | 0,0 | 1.026,0 | 93,8 | 280,1 | 169,5 |
| Rezultati bez podataka za Grada Zagreba | | | | | | | |
| Prema ekonomskoj klasifikaciji proračuna | | | | | | | |
| PRIHODI POSLOVANJA po stanovniku | 126 | 3.696,1 | 948,2 | 10.533,3 | 2.336,7 | 4.528,1 | 1.922,1 |
| Prihodi od poreza po stanovniku | 126 | 1.935,0 | 464,9 | 4.714,4 | 1.258,8 | 2.401,7 | 907,1 |
| Dio poreza na dohodak dobiven kroz pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije po stanovniku | 126 | 121,4 | 0,0 | 997,3 | 0,0 | 238,0 | 168,9 |
| Pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar opće države po stanovniku | 126 | 535,4 | 20,2 | 3.563,3 | 188,1 | 632,2 | 546,4 |
| Prihodi od imovine po stanovniku | 126 | 278,2 | 14,5 | 1.785,4 | 75,3 | 373,5 | 299,8 |
| Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima po stanovniku | 126 | 899,0 | 89,5 | 4.258,6 | 381,8 | 1.152,9 | 851,9 |
| Ukupni prihod bez pomoći po stanovniku | 126 | 3.039,2 | 683,1 | 9.735,3 | 1.730,1 | 3.974,4 | 1.809,4 |
| RASHODI POSLOVANJA po stanovniku | 126 | 3.176,4 | 886,9 | 8.968,1 | 1.948,8 | 4.042,2 | 1.742,2 |
| Rashodi za zaposlene po stanovniku | 126 | 877,3 | 99,0 | 2.618,1 | 528,8 | 1.166,5 | 479,7 |
| Materijalni rashodi po stanovniku | 126 | 1.263,3 | 278,2 | 4.178,5 | 723,6 | 1.614,8 | 757,2 |
| Subvencije po stanovniku | 126 | 64,9 | 0,0 | 427,0 | 11,7 | 78,1 | 88,1 |
| Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države po stanovniku | 126 | 28,5 | 0,0 | 471,6 | 0,0 | 20,0 | 75,2 |
| UKUPNI PRIHODI po stanovniku | 126 | 3.986,2 | 968,2 | 11.594,3 | 2.407,4 | 4.882,3 | 2.254,2 |
| UKUPNI RASHODI po stanovniku | 126 | 4.318,3 | 1.324,8 | 13.486,3 | 2.540,8 | 5.362,7 | 2.360,2 |
| Prema funkcijskoj klasifikaciji proračuna | | | | | | | |
| Rashodi za opće javne usluge po stanovniku | 126 | 837,1 | 168,4 | 2.368,6 | 517,9 | 980,1 | 466,3 |
| Rashodi za obranu po stanovniku | 126 | 3,2 | 0,0 | 256,7 | 0,0 | 0,0 | 24,2 |
| Rashodi za javni red i sigurnost po stanovniku | 126 | 199,1 | 0,0 | 957,5 | 67,8 | 275,4 | 178,2 |

| | | | | | | | |
|--|-----|-------|------|---------|-------|---------|-------|
| Rashodi za ekonomske poslove po stanovniku | 126 | 709,5 | 0,0 | 4.667,6 | 266,5 | 889,0 | 726,4 |
| Rashodi za zaštitu okoliša po stanovniku | 126 | 309,3 | 0,0 | 4.861,3 | 62,5 | 331,6 | 537,0 |
| Rashodi za usluge unapređenja stanovanja i zajednice po stanovniku | 126 | 894,8 | 0,0 | 4.239,1 | 294,1 | 1.238,3 | 778,3 |
| Rashodi za zdravstvo po stanovniku | 126 | 33,0 | 0,0 | 1.078,2 | 0,0 | 29,2 | 105,1 |
| Rashodi za rekreaciju, kulturu i religiju po stanovniku | 126 | 566,4 | 93,5 | 3.794,3 | 299,4 | 717,9 | 497,2 |
| Rashodi za obrazovanje po stanovniku | 126 | 562,5 | 15,0 | 3.415,2 | 271,8 | 677,2 | 525,9 |
| Rashodi za socijalnu zaštitu po stanovniku | 126 | 203,5 | 0,0 | 1.026,0 | 93,8 | 270,2 | 167,5 |

Napomena: Stavka ukupni prihodi bez pomoći podrazumijeva ukupne prihode umanjene za pomoći dobivene iz inozemstva i od subjekata unutar opće države, te dijela poreza na dohodak dobivenog kroz pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije.

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija Republike Hrvatske i Državnog zavoda za statistiku.



Napomena: Ukupni prihod bez pomoći podrazumijeva ukupne prihode umanjene za pomoći dobivene iz inozemstva i od subjekata unutar opće države, te dijela poreza na dohodak dobivenog kroz pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije. U analizu nisu uključeni podaci za Grad Zagreb.

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija Republike Hrvatske i Državnog zavoda za statistiku.

U tablici 15. prikazane su razlike u fiskalnom kapacitetu pojedinih **općina** u Hrvatskoj. Velike su razlike između općina u Hrvatskoj u njihovoj fiskalnoj sposobnosti da financiraju vlastite potrebe. *Ukupni prihodi* u općinama iznose između 507 kuna po stanovniku u općini Sveti Petar Orehovec i 18.335 kuna po stanovniku u općini Dugopolje. Kada se iz analize isključe pomoći dobivene iz različitih izvora, tada su razlike nešto manje, te ukupni prihodi (bez pomoći) po stanovniku iznose između 288 kuna po stanovniku u

općini Kistanje i 15.253 kune po stanovniku koje ostvaruje općina Vir. Pri tome najveći broj općina (njih čak 66 posto) ostvaruje prihode (bez pomoći) manje od 2.000 kuna po stanovniku (slika 3.). 21 posto općina ostvaruje između 2.000 i 4.000 kuna prihoda (bez pomoći) po stanovniku. Sedam posto općina ostvaruje između 4.000 i 6.000 kuna prihoda (bez pomoći) po stanovniku. Samo 5 posto općina ostvaruje prihode (bez pomoći) iznad 6.000 kuna po stanovniku. Zanimljivo je da to što neka općina ostvaruje veće ukupne prihode (bez pomoći) ne znači da dobiva manje pomoći iz državnog proračuna.⁸⁸ Tri općine koje dobivaju najviše pomoći iz državnog proračuna zauzimaju oko 200. mjesta po visini ukupnih prihoda (bez pomoći).⁸⁹

Općine se znatno razlikuju i u *ukupnim rashodima* po stanovniku. Ukupni rashodi u općinama iznose između 647 kuna po stanovniku u općini Sveti Petar Orehovec i 34.828 kuna po stanovniku u općini Dugopolje⁹⁰. Promatrano prema funkcijskoj klasifikaciji proračuna, najveće su razlike primjetne u rashodima po stanovniku za financiranje ekonomskih poslova, te općih javnih usluga. Rashodi za ekonomske poslove kretali su se između 0 kuna i 26.389 kuna po stanovniku u 2009. godini. Rashode za ekonomske poslove veće od 5.000 kuna ima devet općina⁹¹, a čak 121 općina izdvaja za ovu javnu funkciju manje od 100 kuna po stanovniku.⁹² Velika je razlika, iako nešto manja nego kod ekonomskih poslova, i kod financiranja općih javnih usluga. Rashodi za opće javne usluge kreću se između 0 kuna i 13.034 kune po stanovniku. Pri tome, tri općine nemaju rashoda za opće javne usluge.⁹³ Rashode za opće javne usluge veće od 5.000 kuna imaju četiri općine.⁹⁴

Prosječni *rashodi za zaposlene* u općinama veći nego u županijama, ali manji nego u gradovima. Općine su u 2009. godini prosječno izdvajale 426 kuna po stanovniku za zaposlene. Manje od 100 kuna po stanovniku su za ovu namjenu izdvajale 24 općine, dok je istovremeno 31 općina izdvajala više od 1.000 kuna po stanovniku za zaposlene. Najveće rashode za zaposlene po stanovniku imala je općina Cijljane (4.211 kuna po stanovniku). To znači da općina Cijljane za zaposlene izdvaja oko četvrtinu svojih ukupnih prihoda po stanovniku. Ukupni prihodi općine Cijljani bez pomoći iznosili su samo 1.266 kuna po stanovniku što je dovoljno za financiranje samo četvrtine rashoda za zaposlene u općini. Kako općina Cijljane glavninu svojih prihoda ostvaruje od pomoći iz državnog proračuna, ovakvo visoki rashodi za zaposlene ukazuju na vrlo visoku ovisnost te lokalne jedinice o pomoćima, te na nemogućnost te lokalne jedinice da samostalno financira bilo koju javnu funkciju.

⁸⁸ Općine primaju vrlo male iznose pomoći iz inozemstva. Zbog toga se pod pomoći u općina podrazumijeva uglavnom pomoć dobivena iz državnog proračuna.

⁸⁹ To su općina Lećevica, Kijevo i Cijljane koje zauzimaju 207., 213. i 185. mjesto po visini ostvarenih ukupnih prihoda bez pomoći (poredanih od najmanjih do najviših prihoda).

⁹⁰ U općini Dugopolje su primjetni iznimno visoki rashodi za ekonomske poslove (28.389 kuna po stanovniku), a u čemu prevladavaju rashodi za građevinarstvo, što utječe na visoke ukupne rashode te općine.

⁹¹ To su općine: Primorski dolac, Malinska, Bol, Kostrena, Mljet, Lećevica, Kijevo, Zadvarje i Dugopolje.

⁹² Od toga čak 43 općine nemaju nikakve rashode za ekonomske poslove.

⁹³ Te općine su: Ražanac, Lokvičići i Kijevo.

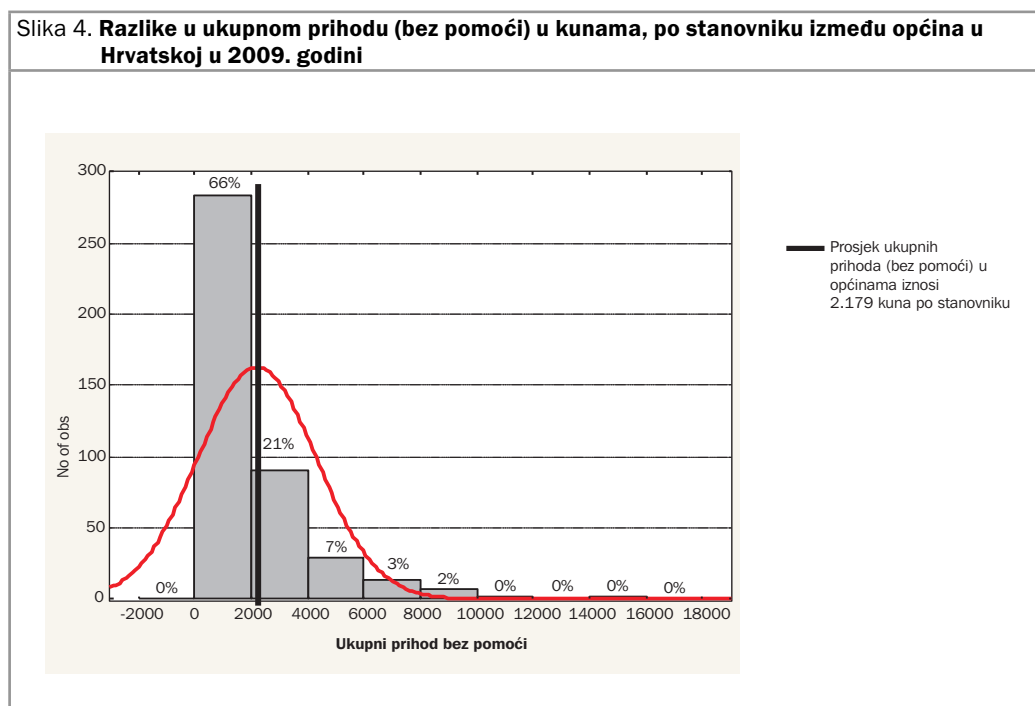
⁹⁴ Te općine su: Sutivan, Cijljane, Jasenice i Karlobag.

| Tablica 15. Pregled pokazatelja fiskalnog kapaciteta za općine, u kunama | | | | | | | |
|--|----------|--------------------|---------|----------|---------------|----------------|-----------------------|
| | Broj JLS | Srednja vrijednost | Minimum | Maksimum | Donji kvartil | Gornji kvartil | Standardna devijacija |
| Prema ekonomskoj klasifikaciji proračuna | | | | | | | |
| PRIHODI POSLOVANJA po stanovniku | 429 | 3.010,0 | 506,7 | 16.993,6 | 1.370,9 | 3.790,1 | 2.569,0 |
| Prihodi od poreza po stanovniku | 429 | 1.253,5 | 185,7 | 7.882,5 | 577,7 | 1.603,7 | 1.013,0 |
| Dio poreza na dohodak dobiven kroz pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije po stanovniku | 429 | 19,3 | 0,0 | 1.874,8 | 0,0 | 0,0 | 120,3 |
| Pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar opće države po stanovniku | 429 | 812,1 | 0,0 | 15.727,9 | 173,9 | 915,0 | 1.404,9 |
| Prihodi od imovine po stanovniku | 429 | 263,0 | 0,0 | 6.741,9 | 43,4 | 270,0 | 537,4 |
| Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima po stanovniku | 429 | 639,9 | 12,0 | 9.059,0 | 160,3 | 636,2 | 1.047,1 |
| Ukupni prihodi bez pomoći po stanovniku | 429 | 2.178,6 | 288,1 | 15.252,5 | 929,7 | 2.625,3 | 2.104,1 |
| RASHODI POSLOVANJA po stanovniku | 429 | 2.350,1 | 352,9 | 13.330,0 | 1.043,0 | 2.990,2 | 2.050,9 |
| Rashodi za zaposlene po stanovniku | 429 | 425,9 | 43,4 | 4.211,3 | 173,3 | 536,1 | 415,9 |
| Materijalni rashodi po stanovniku | 429 | 1.079,5 | 180,7 | 7.671,4 | 467,2 | 1.369,6 | 952,4 |
| Subvencije po stanovniku | 429 | 51,4 | 0,0 | 1.584,1 | 0,0 | 46,2 | 127,7 |
| Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države po stanovniku | 429 | 74,3 | 0,0 | 1.744,1 | 0,0 | 50,6 | 190,7 |
| UKUPNI PRIHODI po stanovniku | 429 | 3.227,4 | 507,4 | 18.335,4 | 1.434,8 | 3.914,1 | 2.921,0 |
| UKUPNI RASHODI po stanovniku | 429 | 3.617,8 | 646,5 | 34.828,2 | 1.607,9 | 4.372,2 | 3.439,5 |
| Prema funkcijskoj klasifikaciji proračuna | | | | | | | |
| Rashodi za opće javne usluge po stanovniku | 429 | 976,9 | 0,0 | 13.034,3 | 401,0 | 1.175,5 | 1.075,0 |
| Rashodi za obranu po stanovniku | 429 | 0,4 | 0,0 | 29,2 | 0,0 | 0,0 | 2,0 |
| Rashodi za javni red i sigurnost po stanovniku | 429 | 88,4 | 0,0 | 1.691,5 | 19,3 | 92,1 | 155,0 |
| Rashodi za ekonomske poslove po stanovniku | 429 | 819,2 | 0,0 | 26.389,2 | 78,1 | 967,5 | 1.941,9 |
| Rashodi za zaštitu okoliša po stanovniku | 429 | 211,7 | 0,0 | 8.231,8 | 0,0 | 184,7 | 564,3 |
| Rashodi za usluge unapređenja stanovanja i zajednice po stanovniku | 429 | 856,1 | 0,0 | 9.211,4 | 161,2 | 995,3 | 1.261,2 |
| Rashodi za zdravstvo po stanovniku | 429 | 11,4 | 0,0 | 908,3 | 0,0 | 8,3 | 49,5 |
| Rashodi za rekreaciju, kulturu i religiju po stanovniku | 429 | 250,6 | 0,0 | 3.729,4 | 60,4 | 270,5 | 397,1 |
| Rashodi za obrazovanje po stanovniku | 429 | 259,4 | 0,0 | 4.840,9 | 56,1 | 298,6 | 411,4 |
| Rashodi za socijalnu zaštitu po stanovniku | 429 | 143,5 | 0,0 | 4.271,1 | 45,9 | 170,9 | 244,9 |

Napomena: Stavka ukupni prihod bez pomoći podrazumijeva ukupne prihode umanjene za pomoći dobivene iz inozemstva i od subjekata unutar opće države, te dijela poreza na dohodak dobivenog kroz pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije.

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija Republike Hrvatske i Državnog zavoda za statistiku.

Slika 4. prikazuje kakva je struktura ukupno ostvarenih prihoda općina bez uključenih pomoći (iz inozemstva i od subjekata unutar opće države, te dijela poreza na dohodak dobivenog kroz pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije) po stanovniku.



Napomena: Ukupni prihod bez pomoći podrazumijeva ukupne prihode umanjene za pomoći dobivene iz inozemstva i od subjekata unutar opće države, te dijela poreza na dohodak dobivenog kroz pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije.

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija Republike Hrvatske i Državnog zavoda za statistiku.

Velik je broj općina i gradova čiji su prihodi po stanovniku iznad državnog prosjeka, ali je znatan broj jedinica lokalne i područne samouprave ispod državnog prosjeka. 45 gradova ostvaruje ukupne prihode iznad prosjeka gradova, a 137 općina iznad prosjeka za općine. 91 općina, 41 grad i jedna županija ostvaruju ukupne prihode iznad državnog prosjeka. To znači da većina jedinica lokalne i područne samouprave ostvaruje ukupne prihode ispod prosjeka, te da im takvi prihodi nisu dovoljni za osiguranje prosječne razine javne potrošnje na lokalnoj razini.

Također je analiza fiskalnog kapaciteta u jedinicama lokalne i područne samouprave ukazala i na snažnu ovisnost velikog broja jedinica lokalne i područne samouprave o pomoćima središnje države. Pri tome gradovi i općine primaju znatno veće iznose pomoći iz državnog proračuna od županija. Ukupna razina pomoći iz državnog proračuna je samo u Ličko-senjskoj županiji iznad prosjeka iznosa pomoći na razini cijele države. Za razliku od toga, 34 grada i 177 općina primaju pomoći iz državnog proračuna iznad prosjeka cijele države.

Osim pomoći iz državnog proračuna (i u maloj mjeri iz inozemstva i drugih subjekata unutar opće države), jedinice lokalne i područne samouprave primaju i dio prihoda od

poreza na dohodak dobivenog kroz pomoći izravnanja za financiranje decentraliziranih funkcije. Ovaj dio prihoda također predstavlja pomoć lokalnoj jedinici za financiranje javne potrošnje na lokalnoj razini. Četiri županije, šest gradova i četiri općine primaju pomoći iz ovog izvora veće od prosječne na razini cijele države.

4.4. Analiza ostvarenih prihoda i izvršenih rashoda za financiranje decentraliziranih funkcija u Hrvatskoj

Analizom fiskalnog kapaciteta općina, gradova i županija, u odnosu na mrežu ustanova u osnovnom i srednjem školstvu, zdravstvu i socijalnoj skrbi u Ministarstvu financija je početkom 2001. godine zaključeno da se, zbog neravnomjernog razvoja lokalne i područne (regionalne) samouprave, decentralizirane javne funkcije u području školstva, zdravstva i socijalnoj skrbi prenose do razine županije (20), Grada Zagreba i do razine određenog broja gradova⁹⁵ (ukupno 32⁹⁶ grada).

Financiranje decentraliziranih funkcija u srednjem školstvu, zdravstvu i socijalnoj skrbi su preuzele županije i Grad Zagreb, dok su, uz županije i Grad Zagreb, danas 33 grada⁹⁷ preuzela financiranje decentraliziranih funkcija u osnovnom školstvu. Općine i gradovi osnivači javnih vatrogasnih postrojbi su preuzeli decentralizirano financiranje troškova javnih vatrogasnih postrojbi⁹⁸. To znači da su do sada ukupno 54 jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave preuzele financiranje decentraliziranih javnih rashoda u školstvu, zdravstvu i socijalnoj skrbi. Do sada je ukupno 130 općina i gradova preuzelo financiranje rashoda javnih vatrogasnih postrojbi.

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 onda imaju pravo na *pomoći iz proračuna središnje države u okviru pozicije izravnanja*.

⁹⁵ Kriteriji za odabir gradova, koji su, uz županije i Grad Zagreb, preuzeli financiranje decentraliziranih rashoda za osnovno školstvo bili su gradovi koji imaju više od 10.000 stanovnika ili gradovi županijska sjedišta te ostvaren porez na dohodak u 1999. godini veći od 400 kuna po stanovniku. To je zadnja godina prije početka procesa decentralizacije i donošenja propisa o decentralizaciji za koju su bili raspoloživi podaci o ostvarenju proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zbog pripreme propisa u prvoj polovini 2001. godine, proces decentralizacije je započeo 1. srpnja 2001. godine. Zakonska rješenja predviđaju mogućnost da se općina ili grad s više od 8.000 stanovnika ili više općina odnosno gradova koji zajedno imaju najmanje 8.000 stanovnika mogu udružiti i na temelju Uredbe Vlade Republike Hrvatske financirati decentralizirane rashode za osnovno školstvo.

⁹⁶ Grad Križevci je kasnije preuzeo decentralizirano financiranje osnovnog školstva te su danas ukupno 33 grada koja su preuzela decentralizirano financiranje osnovnog školstva.

⁹⁷ Osim Grada Zagreba, još su 33 grada preuzela decentralizirano financiranje osnovnog školstva. Velika Gorica, Samobor, Vrbovec, Zaprešić, Krapina, Sisak, Kutina, Karlovac, Varaždin, Koprivnica, Križevci, Bjelovar, Rijeka, Crikvenica, Opatija, Gospić, Virovitica, Požega, Slavonski Brod, Zadar, Osijek, Šibenik, Vinkovci, Makarska, Split, Pula, Labin, Pazin, Poreč, Rovinj, Umag, Dubrovnik i Čakovec.

⁹⁸ Ukupno se financira 61 javna vatrogasna postrojba čiji su osnivači i suosnivači 130 jedinica lokalne samouprave (66 općina i 64 grada).

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 temeljem svakog pojedinog dodatnog udjela poreza na dohodak. Razlika prihoda se planira iz sredstva pomoći izravnanja u državnom proračunu na poziciji *rashodi za pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije* koji su planirani u okviru razdjela Ministarstva financija.

Financijska sredstva dodijeljena svakoj od decentraliziranih funkcija određena su na temelju izvršenja rashoda u prethodnoj fiskalnoj godini i procjena minimalnih standarda⁹⁹ za svaku funkciju.

⁹⁹ Kriteriji za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnih i srednjih škola, te učeničkih domova; minimalnih financijskih standarda za decentralizirane funkcije za zdravstvene ustanove; minimalnih financijskih standarda za decentralizirano financiranje domova za starije i nemoćne osobe; minimalnih financijskih standarda materijalnih i financijskih rashoda centara za socijalnu skrb i pomoći za podmirenje troškova stanovanja korisnicima koji se griju na drva; te minimalnih financijskih standarda za decentralizirano financiranje redovite djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi utvrđuju se za novu fiskalnu godinu na temelju podataka o izvršenim rashodima u tekućoj fiskalnoj godini.

Mjerilo za izračun bilančnih prava materijalnih i financijskih rashoda za županije, Grad Zagreb za financiranje srednjeg školstva i 33 grada koja su preuzela financiranje osnovnog školstva je prosječna godišnja cijena po učeniku izračunata na bazi ukupnih bilančnih prava i upisanih učenika u tekućoj školskoj godini. Rashodi za materijal, dijelove i usluge tekućeg i investicijskog održavanja i rashodi za nabavu proizvedene imovine i dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini planiraju se i osiguravaju na osnovi kriterija opsega djelatnosti po učeniku, po razrednom odjelu i po školskoj zgradi. Kriterij za sufinanciranje potpore smještaja i prehrane učenika u učeničkim domovima po županijama i Gradu Zagrebu je broj učenika, a mjerilo je prosječna godišnja cijena po učeniku.

Minimalni financijski standard za decentralizirane funkcije za zdravstvene ustanove u vlasništvu županija i Grada Zagreba te kliničkih ustanova koje obavljaju dio decentraliziranih funkcija za potrebe osiguranih osoba na području županije i Grada Zagreba znači pokriće rashoda za investicijsko ulaganje zdravstvenih ustanova u prostor, medicinsku i nemedicinsku opremu i prijevozna sredstva, investicijsko i tekuće održavanje zdravstvenih ustanova, prostora, medicinske i nemedicinske opreme i prijevoznih sredstava te informatizacija zdravstvene djelatnosti. Minimalni financijski standard se utvrđuje na osnovu kriterija udjela postotka broja osiguranih osoba u pojedinoj županiji i Gradu Zagrebu u odnosu na ukupan broj osiguranih osoba pri Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, udjela postotka broja lokaliteta na kojima se odvija zdravstvena djelatnost u pojedinoj županiji i Gradu Zagrebu u odnosu na ukupan broj lokaliteta u Hrvatskoj, udjela postotka broja zdravstvenih ustanova u pojedinoj županiji i Gradu Zagrebu u odnosu na ukupan broj zdravstvenih ustanova koje imaju sklopljen ugovor s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje, te udjela postotka broja ugovorenih kreveta u pojedinoj županiji i Gradu Zagrebu u odnosu na ukupan broj ugovorenih kreveta s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje.

Kriteriji za financiranje materijalnih rashoda (naknade troškova zaposlenima) u domovima za starije i nemoćne osobe određuju se prema Pravilniku o vrsti domova, Zakonu o plaćama u javnim službama, i Uredbi o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama, kolektivnim ugovorom za službenike i namještenika u javnim službama i kolektivnim ugovorom za djelatnosti socijalne skrbi. Mjerila za financiranje materijalnih rashoda (naknade troškova zaposlenima) utvrđuju se prema broju zaposlenih u domovima za starije i nemoćne osobe. Kriteriji i mjerila za financiranje materijalnih i financijskih rashoda utvrđuju se prema broju korisnika doma. Kriteriji za financiranje rashoda nefinancijske imovine utvrđuju se prema Pravilniku o vrsti doma, stanju prostora i oprema prema intenzitetu ulaganja u prethodnim godinama, te ulaganju po korisniku, dok se mjerila za financiranje rashoda za nefinancijsku imovinu utvrđuju po korisniku.

Kriteriji za materijalne i financijske rashode centara za socijalnu skrb je broj radnika zaposlenih u centru, a mjerilo je prosječni mjesečni iznos po radniku. Kriterij za rashode za pomoći za podmirenje troškova stanovanja korisnicima koji se griju na drva je broj korisnika planiran u prethodnoj fiskalnoj godini, a mjerilo je iznos od 880 kuna po korisniku pomoći za podmirenje troškova stanovanja korisnicima koji se griju na drva.

Kriteriji za utvrđivanje visine materijalnih i financijskih rashoda za decentralizirano financiranje redovite djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi su procijenjeni rashodi za naknade troškova zaposlenima, materijal i energiju, usluge, ostale nespomenute rashode, rashode za ostale financijske rashode. Kriteriji za utvrđivanje visine rashoda za plaće i doprinose za plaće za zaposlene u javnim vatrogasnim postrojbama temelje se na Zakonu o državnim službenicima i namještenicima i kolektivnom ugovoru za državne službenike i namještenike. Mjerila za utvrđivanje visine rashoda za zaposlene, te materijalnih i financijskih rashoda su: broj profesionalnih vatrogasaca javne vatrogasne postrojbe, broj stanovnika i razmjerno pripadajući broj turista na području osnivača i suosnivača javne vatrogasne postrojbe, prosječan broj intervencija javne vatrogasne postrojbe u prethodnih pet godina, površina područja osnivača i suosnivača javne vatrogasne postrojbe, te gustoća naseljenosti na području osnivača i suosnivača (broj stanovnika na kvadratni kilometar).

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 prioriteta financiranja su određeni u odgovarajućim Zakonima odnosno Vladinoj Uredbi¹⁰⁰.

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).

Tablica 16. sadrži sažet opis javnih rashoda za decentralizirane funkcije u osnovnom i srednjem školstvu, zdravstvu, socijalnoj skrbi i vatrogastvu te podjelu odgovornosti za njihovo financiranje između države, županije, Grada Zagreba, 33 grada i 130 općina i gradova osnivača javnih vatrogasnih postrojbi koji su preuzele obvezu njihovog financiranja.

Na temelju prikaza vrsta javnih rashoda po javnim funkcijama koji su postali nadležnost lokalne i regionalne samouprave uočava se da je **jedino javno vatrogastvo javna funkcija koja je u potpunosti decentralizirana budući da su svi rashodi u nadležnosti financiranja lokalne samouprave. Samo je dio rashoda za provođenje funkcija osnovnog i srednjeg školstva prenesen u nadležnost gradova i županija, dok se rashodi za zaposlene i dalje osiguravaju u državnom proračunu.** Slična je situacija i u području primarnog zdravstva. U primarnom zdravstvu samo je mali dio nadležnosti prenesen na županije. U području socijalne skrbi situacija je puno kompliciranija te je dio rashoda za zaposlene u domovima za starije i nemoćne osobe prenesen u nadležnost županija, dok su rashodi za zaposlene u centrima socijalne skrbi i dalje u nadležnosti središnje države.

| Tablica 16. Financiranje javnih rashoda za decentralizirane funkcije | | |
|---|--|---|
| Decentralizirane funkcije | Županije, Grad Zagreb, gradovi (32) | Državni proračun |
| Osnovno školstvo | <ul style="list-style-type: none"> • materijalni i financijski rashodi, • rashodi za materijal, dijelove i usluge tekućeg i investicijskog održavanja prostora, opreme, • rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine, • dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini | <ul style="list-style-type: none"> • plaće i prijevoz zaposlenika, • naknade zaposlenika, • stručno usavršavanje, • informatizacija škola, • opremanje knjižnica |
| Srednje školstvo | <ul style="list-style-type: none"> • materijalni troškovi, • prijevoz zaposlenika, • sufinanciranje smještaja i prehrane učenika u učeničkim domovima, • investicijsko održavanje prostora, opreme, nastavnih pomagala, • nabava školske opreme i nastavnih sredstava i pomagala, • kapitalna izgradnja prema standardima i normativima koje utvrđuje ministar | <ul style="list-style-type: none"> • plaće i prijevoz zaposlenika, • naknade zaposlenika, • stručno usavršavanje nastavnika i stručnih suradnika, • školovanje učenika na jeziku i pismu nacionalnih manjina, • školovanje učenika s teškoćama u razvoju, • programi s darovitim učenicima, • informatizacija škola, • opremanje knjižnica, • sufinanciranje programa privatnog školstva |

¹⁰⁰ 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.

| | | |
|----------------|--|--|
| Socijalna skrb | <ul style="list-style-type: none"> • rashodi za zaposlene u domovima za starije i nemoćne osobe, • materijalni i financijski rashodi domova za starije i nemoćne osobe, • rashodi za nabavu nefinancijske imovine u domovima za starije i nemoćne osobe, • materijalni i financijski rashodi centara za socijalnu skrb, • rashodi za pomoći za podmirenje troškova stanovanja korisnicima koji se griju na drva | <ul style="list-style-type: none"> • rashodi za zaposlene u centrima za socijalnu skrb, • rashodi za nabavu nefinancijske imovine u centrima za socijalnu skrb |
| Zdravstvo | <ul style="list-style-type: none"> • investicijsko održavanje prostora, opreme i prijevoznih sredstava zdravstvenih ustanova u vlasništvu županija odnosno Grada Zagreba, • informatizacija zdravstvene djelatnosti | <ul style="list-style-type: none"> • rashodi za zaposlene u zdravstvenim ustanovama, • stručno usavršavanje, • nabavka kapitalnih sredstava |
| Vatrogastvo | <ul style="list-style-type: none"> • rashodi za zaposlene u javnim vatrogasnim postrojbama, • materijalni rashodi za javne vatrogasne postrojbe, • financijski rashodi za javne vatrogasne postrojbe | |

Izvor: Sistematizacija autora.

Iz pregleda sredstava za decentralizirane funkcije (tablica 17.) uočava se da tijekom razdoblja 2001.-2009. godine ukupna sredstva za financiranje decentraliziranih funkcija rastu. Iako se tijekom tog razdoblja postupno povećavalo učešće lokalnih jedinica u dodatnom udjelu u prihodu od poreza na dohodak za financiranje decentraliziranih funkcija, a smanjivalo učešće središnje države u prihodima od poreza na dohodak za potpore izravnjanja, i dalje lokalne jedinice 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. godini¹⁰¹. **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 ojačalo odgovornost lokalne vlasti za provođenje javnih funkcija iz njihovog djelokruga odnosno 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 kroz pomoći izravnjanja brine o financiranju decentraliziranih javnih poslova u provođenju dijela javnih funkcija. Čime se nije postiglo da lokalne jedinice imaju povećanu odgovornost u pružanju i financiranju decentraliziranih funkcija.**

¹⁰¹ U ovom dijelu se osvrćemo isključivo na ostvarenje proračuna u 2009. fiskalnoj godini.

Tablica 17. Pregled rashoda i prihoda za financiranje decentraliziranih funkcija, 2001.-2009., milijuni kuna

| Funkcije | 2001.* | 2002. | 2003. | 2004. | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. |
|--|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Županije i Grad Zagreb (21 jedinica) | | | | | | | | | |
| Osnovno obrazovanje | 160,2 | 411,4 | 496,8 | 530,9 | 608,7 | 655,6 | 689,5 | 729,1 | 768,4 |
| Srednje obrazovanje | 107,3 | 317,2 | 383,7 | 380,8 | 430,9 | 438,8 | 458,3 | 483,9 | 535,9 |
| Zdravstvo | 192,2 | 384,5 | 398,0 | 398,0 | 398,1 | 424,7 | 452,6 | 466,4 | 482,3 |
| Socijalna skrb | 36,0 | 244,4 | 259,9 | 263,6 | 280,2 | 296,0 | 326,5 | 355,6 | 371,1 |
| Protupožarna zaštita | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Ukupno | 495,8 | 1.357,5 | 1.538,4 | 1.573,3 | 1.717,9 | 1.815,0 | 1.926,9 | 2.035,0 | 2.157,7 |
| Prihodi od dodatnog udjela u porezu na dohodak za financiranje decentraliziranih funkcija*** | 231,5 | | | | | | | | 1.037,0 |
| Prihodi iz proračuna središnje države – pozicija izravnanja za financiranje decentraliziranih funkcija | 264,3 | | | | | | | | 1.120,7 |
| Gradovi (33 jedinice)** | | | | | | | | | |
| Osnovno obrazovanje | 59,3 | 153,0 | 187,9 | 199,9 | 225,4 | 239,3 | 247,7 | 266,5 | 278,4 |
| Srednje obrazovanje | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Zdravstvo | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Socijalna skrb | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Protupožarna zaštita | - | - | 79,1** | 237,5 | 264,3 | 278,0 | 299,9 | 324,0 | 331,1 |
| Ukupno | 59,3 | 153,0 | 267,0 | 437,4 | 489,7 | 517,3 | 547,6 | 590,5 | 609,5 |
| Prihodi od dodatnog udjela u porezu na dohodak za financiranje decentraliziranih funkcija*** | 37,1 | | | | | | | | 316,0 |
| Prihodi iz proračuna središnje države – pozicija izravnanja za financiranje decentraliziranih funkcija | 22,1 | | | | | | | | 293,3 |
| Sveukupno (54 lokalne jedinice) | | | | | | | | | |
| Osnovno obrazovanje | 219,5 | 564,4 | 684,8 | 730,8 | 834,1 | 894,9 | 937,2 | 995,6 | 1.046,8 |
| Srednje obrazovanje | 107,3 | 317,2 | 383,7 | 380,8 | 430,9 | 438,8 | 458,3 | 483,9 | 535,9 |
| Zdravstvo | 192,2 | 384,5 | 398,0 | 398,0 | 398,1 | 424,7 | 452,6 | 466,4 | 482,3 |
| Socijalna skrb | 36,0 | 244,4 | 259,9 | 263,6 | 280,2 | 296,0 | 326,5 | 355,6 | 371,1 |
| Protupožarna zaštita | - | - | 79,1 | 237,5 | 264,3 | 278,0 | 299,9 | 324,0 | 331,1 |
| Ukupno | 555,2 | 1.511,8 | 1.805,4 | 2.010,9 | 2.207,5 | 2.332,4 | 2.474,5 | 2.625,4 | 2.767,1 |
| Prihodi od dodatnog udjela u porezu na dohodak za financiranje decentraliziranih funkcija*** | 268,7 | | | 960,9 | | | | | 1.353,0 |
| Prihodi iz proračuna središnje države – pozicija izravnanja za financiranje decentraliziranih funkcija | 286,5 | | | 1.050,0 | | | | | 1.414,0 |

Napomena:

*Proces decentralizacije započeo je 1. srpnja 2001. godine. To je razlog što se podaci za 2001. fiskalnu godinu odnose samo na drugu polovinu godine (šest mjeseci). Minimalni financijski standardi za decentralizirano financiranje regularnih aktivnosti i ostalih vatrogasnih postrojbi za razdoblje 1. rujna – 31. prosinca 2003. godine.

**Naknadno je Grad Križevci preuzeo decentralizirano financiranje rashoda osnovnog školstva.

***Podaci nisu dostupni.

Izvor: Narodne novine i Ministarstvo financija.

Potrebno je naglasiti da, **osim za prvu godinu decentraliziranog financiranja dijela javnih funkcija u 2001. godini, nisu javno objavljene formule za izračun pomoći izravnanja** za financiranje nedostajućih prihoda od dodatnog udjela poreza na dohodak za financiranje rashoda za propisane minimalne financijske standarde za osnovno i srednje školstvo, socijalnu skrb i zdravstvo. **U izračunavanje koliki je potreban iznos sredstava iz dodatnog dijela poreza na dohodak, kao i iz sredstava pomoći izravnanja 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, koji trebaju sadržavati podatke koji su osnova za izračunavanje godišnjeg iznosa sredstava, u krajnjem izračunu iznosa sredstva pomoći izravnanja za financiranje decentraliziranih funkcija više ne sudjeluju.

4.5. Decentralizacija u Hrvatskoj i usporedna analiza s odabranim državama

Ovaj dio Studije ima zadatak ocijeniti stupanj fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj u usporedbi s članicama Europske unije. Prenošenje odgovornosti s viših na niže razine fiskalne vlasti što se odražava u rastu udjela prihoda i rashoda lokalne države u prihodima i rashodima opće države postaje sve češći trend u svijetu.

U tablici 18. napravljena je usporedna analiza udjela prihoda i rashoda opće države u bruto domaćem proizvodu s ciljem dobivanja slike o razlikama u veličini javnog sektora između promatranih država. Kako su mogućnosti lokalnih razina vlasti u prikupljanju vlastitih prihoda relativno ograničene, udio prihoda konsolidirane opće države u bruto domaćem proizvodu je važan pokazatelj za analizu učinaka fiskalne decentralizacije.¹⁰²

Podaci o prosječnom udjelu prihoda i rashoda konsolidirane opće države u Europskoj uniji ukazuju na trend porasta ukupne javne potrošnje. Podaci o udjelu prihoda i rashoda opće države u bruto domaćem proizvodu za 2009. godinu ukazuju da razvijene države Europske unije imaju prosječno viši udio ukupnih prihoda i rashoda u bruto domaćem proizvodu od tranzicijskih država.

¹⁰² Lokalne jedinice, osim od zajedničkih prihoda koji se dijele između države, županija i općina i gradova, ostvaruju prihode od pomoći i primitke na osnovi zaduživanja (zaduživanje lokalnih jedinica je zakonom ograničeno).

| Tablica 18. Udio prihoda/rashoda opće države u bruto domaćem proizvodu | | | | | | |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 2000. | | 2005. | | 2009. | |
| | Prihodi | Rashodi | Prihodi | Rashodi | Prihodi | Rashodi |
| EU - 27 | 45,4 | 45,2 | 44,4 | 46,9 | 43,9 | 50,7 |
| EU - 15 | 45,7 | 45,3 | 44,7 | 47,1 | 44,4 | 51,2 |
| Austrija | 50,3 | 52,1 | 48,4 | 50,2 | 48,3 | 51,8 |
| Belgija | 49,1 | 49,1 | 49,4 | 52,2 | 48,2 | 54,2 |
| Bugarska | 42,2 | 42,6 | 41,2 | 39,3 | 36,9 | 40,7 |
| Cipar | 34,7 | 37,0 | 41,2 | 43,6 | 40,3 | 46,4 |
| Češka | 38,1 | 41,8 | 41,4 | 45,0 | 40,3 | 46,1 |
| Danska | 55,8 | 53,7 | 57,8 | 52,8 | 55,9 | 58,7 |
| Estonija | 35,9 | 36,1 | 35,2 | 33,6 | 43,6 | 45,4 |
| Finska | 55,1 | 48,3 | 52,7 | 50,2 | 53,2 | 55,6 |
| Francuska | 50,2 | 51,6 | 50,4 | 53,4 | 48,1 | 55,6 |
| Grčka | 43,0 | 46,7 | 38,5 | 43,8 | 36,9 | 50,4 |
| Irska | 36,1 | 31,3 | 35,6 | 33,9 | 34,1 | 48,4 |
| Italija | 45,3 | 46,2 | 43,8 | 48,2 | 46,6 | 51,9 |
| Latvija | 34,6 | 37,3 | 35,1 | 35,6 | 34,0 | 42,9 |
| Litva | 35,9 | 39,1 | 32,8 | 33,3 | 34,1 | 43,0 |
| Luksemburg | 43,6 | 37,6 | 41,5 | 41,5 | 41,6 | 42,4 |
| Mađarska | 43,8 | 46,9 | 42,2 | 50,1 | 45,8 | 49,8 |
| Malta | 34,8 | 41,0 | 42,0 | 44,8 | 40,5 | 44,3 |
| Nizozemska | 46,1 | 44,2 | 44,5 | 44,8 | 46,3 | 51,6 |
| Njemačka | 46,4 | 45,1 | 43,5 | 46,8 | 44,3 | 47,6 |
| Poljska | 38,1 | 41,1 | 39,4 | 43,4 | 37,4 | 44,5 |
| Portugal | 40,2 | 43,1 | 41,6 | 47,6 | 41,6 | 51,0 |
| Rumunjska | 33,8 | 38,5 | 32,3 | 33,5 | 32,1 | 40,4 |
| Slovačka | 39,9 | 52,2 | 35,2 | 38,0 | 34,0 | 40,8 |
| Slovenija | 43,0 | 46,7 | 43,8 | 45,2 | 44,4 | 49,9 |
| Španjolska | 38,1 | 39,1 | 39,4 | 38,4 | 34,7 | 45,9 |
| Švedska | 58,7 | 55,1 | 55,8 | 53,9 | 54,8 | 55,8 |
| Velika Britanija | 40,4 | 39,1 | 40,8 | 44,1 | 40,3 | 51,7 |
| HRVATSKA | 48,9* | 54,0* | 39,0 | 38,0 | 38,5 | 39,8 |

*Napomena: *Promijenjena je metodologija praćenja prihoda i rashoda opće države u Hrvatskoj od 2002. godine. Prema promijenjenoj metodologiji prihodi opće države su iznosili 39,8 posto, a rashoda 39,1 posto bruto domaćeg proizvoda. Izvor: Središnji statistički ured Europske unije Eurostat, Ministarstvo financija Republike Hrvatske.*

Po razini ukupnih prihoda opće države u bruto domaćem proizvodu, Hrvatska se 2000. ubrajala među države s najvišim udjelom prihoda u bruto domaćem proizvodu, te je ostvarivala udio prihoda u bruto domaćem proizvodu iznad prosjeka Europske unije. Međutim, od tada se može primijeniti trend slabog, ali postupnog smanjivanja udjela prihoda u bruto domaćem proizvodu. Od 2002. do 2005. godine udio ukupnih prihoda konsolidirane opće države u bruto domaćem proizvodu Hrvatske se smanjivao zbog manjih stopa rasta ukupnih prihoda u odnosu na rast bruto domaćeg proizvoda, a od tada je stabilan na razini od oko 39 posto bruto domaćeg proizvoda. Među državama Europske unije najviši udio prihoda u bruto domaćem proizvodu je na kraju 2009. godine imale Švedska i Finska, a najniži Rumunjska.

U 2009. godini su prosječno u Europskoj uniji (EU-27) rashodi opće države iznosili 50,7 posto bruto domaćeg proizvoda, a prihodi 43,9 posto. Promatrajući prosjek, razvijenije europske države (15 starih članica Europske unije) imaju znatno veću javnu potrošnju izraženu udjelom u bruto domaćem proizvodu od tranzicijskih država. Države s najvećim javnim sektorom su Danska, Finska, Francuska i Švedska, s udjelom rashoda opće države u bruto domaćem proizvodu iznad 55 posto bruto domaćeg proizvoda. Na kraju 2009. godine najveću javnu potrošnju je imala Švedska s udjelom rashoda opće države u bruto domaćem proizvodu (55,8 posto), a najmanju javnu potrošnju Rumunjska i Bugarska (40,4 i 40,7 posto).

Analiza ukupnih rashoda konsolidirane opće države u bruto domaćem proizvodu pokazuje da Hrvatska ima najmanji javni sektor od svih promatranih država. Iako je primjetan porast udjela rashoda opće države u bruto domaćem proizvodu od 2005. godine, on je znatno sporiji nego u članicama Europske unije.

Razvijene europske države (15 starih članica Europske unije) imaju veći javni sektor od tranzicijskih država, međutim obje skupine država i dalje sve više sredstava i odgovornosti prebacuju na niže razine vlasti, odnosno na lokalnu državu, te se proces fiskalne decentralizacije nastavlja.

Stupanj fiskalne decentralizacije moguće je mjeriti veličinom prihoda i rashoda lokalne države. U ovoj se Studiji mjeri pomoću dva pokazatelja. Prvi je udio prihoda i rashoda lokalne države u bruto domaćem proizvodu (tablica 19.). Ovaj pokazatelj ukazuje na razlike u veličini lokalne države između promatranih država. Drugi je udio prihoda i rashoda lokalne države u prihodima i rashodima opće države (tablica 20.). Udio prihoda (rashoda) lokalne države u prihodima (rashodima) opće države pokazuje koliko je odgovornosti preneseno sa središnje na lokalnu državu. Stoga viši udio prihoda (rashoda) lokalne države u prihodima (rashodima) opće države ukazuje i na viši stupanj decentralizacije. Dosadašnja istraživanja ekonomista su pokazala da uobičajeno nerazvijene države imaju jače centralizirane sustave od razvijenih industrijskih država.

Podaci o veličini lokalne države mjerene udjelom prihoda (rashoda) lokalne države u bruto domaćem proizvodu pokazuju da, promatrajući prosječno, još uvijek postoje velike razlike u veličini lokalne države između razvijenih i tranzicijskih država. Udio prihoda (rashoda) u bruto domaćem proizvodu EU-15 iznosio je 12,0 (12,4) posto u 2009. godini, dok je u tranzicijskim državama iznosio 7,9 (8,4) posto). Međutim, i između članica Europske unije, bez obzira na stupanj razvijenosti, primjetne su znatne razlike. Među državama s najvećom lokalnom državom ističu se Danska i Švedska, i to u cijelom razdoblju od 2000. do 2009. godine. Danska je na kraju 2009. godine ostvarivala udio prihoda lokalne države od 36,7 posto bruto domaćeg proizvoda, a rashoda od 37,5 posto. To znači da Danska ima trostruko veću lokalnu državu od prosječne u Europskoj uniji. Po veličini lokalne države slijedi Švedska s udjelom prihoda od 26,5 posto bruto domaćeg proizvoda i rashoda od 26,8 posto bruto domaćeg proizvoda.

| Tablica 19. Udio nekonsolidiranih prihoda/rashoda lokalne države u BDP-u | | | | | | |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 2000. | | 2005. | | 2009. | |
| | Prihodi | Rashodi | Prihodi | Rashodi | Prihodi | Rashodi |
| EU - 27 | 10,8 | 10,8 | 11,1 | 11,3 | 12,0 | 12,3 |
| EU - 15 | 10,8 | 10,8 | 11,1 | 11,4 | 12,0 | 12,4 |
| Austrija | 9,1 | 9,1 | 7,7 | 7,6 | 7,8 | 8,1 |
| Belgija | 6,2 | 6,6 | 6,7 | 7,0 | 7,1 | 7,3 |
| Bugarska | 7,5 | 7,6 | 6,2 | 6,6 | 7,3 | 8,3 |
| Cipar | 1,5 | 1,5 | 2,1 | 2,2 | 2,1 | 2,2 |
| Češka | 9,1 | 9,6 | 11,8 | 11,8 | 11,7 | 12,3 |
| Danska | 31,8 | 31,2 | 33,2 | 33,6 | 36,7 | 37,5 |
| Estonija | 8,0 | 8,5 | 9,1 | 9,5 | 11,0 | 11,5 |
| Finska | 17,9 | 17,7 | 18,9 | 19,7 | 22,3 | 22,8 |
| Francuska | 9,9 | 9,7 | 10,7 | 10,9 | 11,6 | 11,9 |
| Grčka | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,6 | 3,1 | 3,0 |
| Irska | 12,1 | 12,2 | 6,5 | 6,3 | 8,0 | 8,2 |
| Italija | 13,9 | 14,1 | 14,7 | 15,5 | 16,3 | 16,6 |
| Latvija | 9,4 | 9,7 | 9,3 | 9,5 | 10,9 | 12,4 |
| Litva | 9,0 | 9,1 | 8,1 | 8,1 | 10,3 | 10,5 |
| Luksemburg | 5,7 | 5,2 | 5,0 | 5,3 | 5,4 | 5,3 |
| Mađarska | 11,5 | 11,8 | 12,4 | 12,9 | 11,4 | 11,8 |
| Malta | 0,8 | 0,7 | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,6 |
| Nizozemska | 15,7 | 15,7 | 15,6 | 15,8 | 17,2 | 17,8 |
| Njemačka | 7,6 | 7,3 | 7,2 | 7,2 | 7,5 | 7,8 |
| Poljska | 12,9 | 13,4 | 13,1 | 13,2 | 13,9 | 15,0 |
| Portugal | 5,6 | 6,0 | 6,0 | 6,2 | 6,1 | 6,7 |
| Rumunjska | 4,6 | 4,4 | 7,0 | 7,1 | 9,3 | 10,0 |
| Slovačka | 3,0 | 2,7 | 6,7 | 6,7 | 6,5 | 7,1 |
| Slovenija | 8,5 | 8,4 | 8,6 | 8,6 | 9,8 | 10,3 |
| Španjolska | 6,1 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 6,6 | 7,1 |
| Švedska | 23,9 | 23,8 | 24,6 | 24,2 | 26,5 | 26,8 |
| Velika Britanija | 11,2 | 11,5 | 12,5 | 12,9 | 14,2 | 14,4 |
| HRVATSKA | 6,2* | 6,4* | 6,6 | 6,7 | 7,0 | 7,6 |

*Napomena: *Promijenjena je metodologija praćenja prihoda i rashoda opće države u Hrvatskoj od 2002. godine. Prema promijenjenoj metodologiji prihodi lokalne države su iznosili 6,0 posto, a rashoda 5,6 posto bruto domaćeg proizvoda. Izvor: Središnji statistički ured Europske unije Eurostat, Ministarstvo financija Republike Hrvatske.*

Na drugoj strani, s najmanjom lokalnom državom se ističe Malta u kojoj udio prihoda u bruto domaćem proizvodu je iznosio 0,7 posto, a rashoda 0,6 posto u 2009. godini.

Hrvatska se 2009. godine još uvijek ubraja među države s manjom lokalnom državom, čak i u usporedbi s tranzicijskim državama. Udio prihoda općina, gradova i županija u bruto domaćem proizvodu je na kraju 2009. godine iznosio 7,0 posto, a rashoda 7,6 posto. Međutim, treba primijetiti da je proteklih godina primjetan postepeni porast veličine lokalne države u Hrvatskoj.

| Tablica 20. Udio nekonsolidiranih prihoda/rashoda lokalne države u prihodima/rashodima opće države | | | | | | |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 2000. | | 2005. | | 2009. | |
| | Prihodi | Rashodi | Prihodi | Rashodi | Prihodi | Rashodi |
| EU - 27 | 23,8 | 23,9 | 25,0 | 24,1 | 27,3 | 24,3 |
| EU - 15 | 23,6 | 23,8 | 24,8 | 24,2 | 27,0 | 24,2 |
| Austrija | 18,1 | 17,5 | 15,9 | 15,1 | 16,1 | 15,6 |
| Belgija | 12,6 | 13,4 | 13,6 | 13,4 | 14,7 | 13,5 |
| Bugarska | 17,8 | 17,8 | 15,0 | 16,8 | 19,8 | 20,4 |
| Cipar | 4,3 | 4,1 | 5,1 | 5,0 | 5,2 | 4,7 |
| Češka | 23,9 | 23,0 | 28,5 | 26,2 | 29,0 | 26,7 |
| Danska | 57,0 | 58,1 | 57,4 | 63,6 | 65,7 | 63,9 |
| Estonija | 22,3 | 23,5 | 25,9 | 28,3 | 25,2 | 25,3 |
| Finska | 32,5 | 36,6 | 35,9 | 39,2 | 41,9 | 41,0 |
| Francuska | 19,7 | 18,8 | 21,2 | 20,4 | 24,1 | 21,4 |
| Grčka | 5,8 | 5,4 | 6,5 | 5,9 | 8,4 | 6,0 |
| Irska | 33,5 | 39,0 | 18,3 | 18,6 | 23,5 | 16,9 |
| Italija | 30,7 | 30,5 | 33,6 | 32,2 | 35,0 | 32,0 |
| Latvija | 27,2 | 26,0 | 26,5 | 26,7 | 32,1 | 28,9 |
| Litva | 25,1 | 23,3 | 24,7 | 24,3 | 30,2 | 24,4 |
| Luksemburg | 13,1 | 13,8 | 12,0 | 12,8 | 13,0 | 12,5 |
| Mađarska | 26,3 | 25,2 | 29,4 | 25,7 | 24,9 | 23,7 |
| Malta | 2,3 | 1,7 | 1,4 | 1,3 | 1,7 | 1,4 |
| Nizozemska | 34,1 | 35,5 | 35,1 | 35,3 | 37,1 | 34,5 |
| Njemačka | 16,4 | 16,2 | 16,6 | 15,4 | 16,9 | 16,4 |
| Poljska | 33,9 | 32,6 | 33,2 | 30,4 | 37,2 | 33,7 |
| Portugal | 13,9 | 13,9 | 14,4 | 13,0 | 14,7 | 13,1 |
| Rumunjska | 13,6 | 11,4 | 21,7 | 21,2 | 29,0 | 24,8 |
| Slovačka | 7,5 | 5,2 | 19,0 | 17,6 | 19,1 | 17,4 |
| Slovenija | 19,8 | 18,0 | 19,6 | 19,0 | 22,1 | 20,6 |
| Španjolska | 16,0 | 15,3 | 15,2 | 15,6 | 19,0 | 15,5 |
| Švedska | 40,7 | 43,2 | 44,1 | 44,9 | 48,4 | 48,0 |
| Velika Britanija | 27,7 | 29,4 | 30,6 | 29,3 | 35,2 | 27,9 |
| HRVATSKA | 12,7* | 11,9* | 16,9 | 17,6 | 18,2 | 19,1 |

*Napomena: *Promijenjena je metodologija praćenja prihoda i rashoda opće države u Hrvatskoj od 2002. godine. Prema promijenjenoj metodologiji udio prihoda lokalne države u općoj državi je iznosio 15,1 posto, a rashoda 14,3 posto.*
Izvor: Središnji statistički ured Europske unije Eurostat, Ministarstvo financija Republike Hrvatske.

Promatrajući države moguće je zaključiti da postoji velika razlika u jačini povezanosti između središnje države i lokalnih razina vlasti. Neke države već duže provode snažnu politiku decentralizacije, dok je u nekima vrlo malo odgovornosti preneseno na lokalnu samoupravu. Najčešće funkcije koje obavlja lokalna razina vlasti u državama Europske unije su: školstvo, zdravstvo, socijalna zaštita, unaprjeđenje stanovanja, rekreacija, kultura i religija, te transport i komunikacije.¹⁰³

U velikom broju država pojedine općine imaju jako mali broj stanovnika (manje od 1.000 stanovnika), pa se u tim slučajevima decentralizacija može provoditi samo na način da se općine udružuju i zajednički obavljaju određene funkcije. U svim se državama povećava

¹⁰³ OECD (2002), str. 4.

značaj lokalnih poreza kao izvora lokalne zajednice za financiranje rashoda. Najčešći oblici lokalnih poreza su porez na dohodak i porez na imovinu. Također, u velikom broju država, lokalna samouprava ima mogućnost određivanja nekih vrsta neporeznih prihoda kao što su naknade.

Promatrajući prosječno, tranzicijske države posljednjih devet godina imaju niži stupanj decentralizacije nego razvijene članice Europske unije. **Prosječni udio prihoda lokalne države u općoj državi je u Europskoj uniji iznosio 27,3 posto u 2009. godini, a rashoda 24,3 posto. Istovremeno je u tranzicijskim državama udio prihoda lokalne države u općoj državi iznosio 20,9 posto, a rashoda 18,9 posto.**

Nakon što je porast udjela lokalne države u ukupnim prihodima opće države bio karakterističan za velik broj i razvijenih i tranzicijskih država u razdoblju od 2000. do 2005. godine, posljednjih godina nije primjetan novi val decentralizacije u Europi. Snažna lokalna vlast je posebno izražena u Danskoj, Švedskoj i Finskoj. Udio prihoda i rashoda lokalne države u ukupnim prihodima i rashodima opće države u tim državama iznosio više od 41 posto. **Najviši stupanj decentralizacije ima Danska u kojoj je stupanj fiskalne decentralizacije mjeren ovim pokazateljem iznad 63 posto.**

Od tranzicijskih država, najviši stupanj fiskalne decentralizacije ima Poljska s 37,2 posto prihoda lokalnih razina vlasti u ukupnim prihodima konsolidirane opće države ostvarenih u 2009. godini (33,7 posto rashoda). Poljska je ujedno i država s najvišim udjelom prihoda/rashoda lokalne države u bruto domaćem proizvodu od svih tranzicijskih država.

Hrvatska još uvijek ima niži stupanj fiskalne decentralizacije od tranzicijskih država. U 2009. godini je udio prihoda lokalne u općoj državi iznosio 18,2 posto, a rashoda 19,1 posto. Stoga je za očekivati da Hrvatska treba pratiti trend drugih članica Europske unije, te jačati lokalnu vlast i težiti povećanju nadležnosti i odgovornosti lokalnih i regionalnih razina vlasti.

Zaključno treba istaći da je **započeti proces fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj ipak rezultirao u određenim unaprjeđenjima u nizu područja javnih financija.** Neka od tih područja koja su donijela kvalitativne pomaka odnose se i na lokalne razine vlasti, kao na primjer, unaprjeđenje raspodjele funkcija i odgovornosti među razinama vlasti, znatno unaprjeđenje u području klasifikacije proračuna središnje države i lokalnih proračuna, uvođenje kriterija dodjele pomoći i raspodjele pomoći iz proračuna središnje države (koji su nedovoljno transparentni i godišnje se mijenjaju), poboljšanja računovodstvenog sustava, dok se neka unaprjeđenja više odnose na središnju razinu javne vlasti, kao na primjer, transparentan način planiranja i izvršavanja državnog proračuna (uspostavljen je nacionalni sustav državne riznice), izvještavanje o poreznim prihodima, dugoročno planiranje kapitalnih ulaganja, te financijska kontrola u području zaduživanja.

Ostaje naglasiti još dva bitna područja u kojima se očekuju znatna unaprjeđenja. **Područje koje još uvijek nije u dovoljnoj mjeri unaprjeđeno i jednako se odnosi na**

sve razine javne vlasti je izostanak aktivnijeg sudjelovanja građana u proračunskom procesu. Drugo područje u kojem se očekuju kvalitativni pomaci odnosi se na **praćenje ostvarivanja rezultata i učinaka (ishoda) trošenja proračunskih sredstava** s osnovnim ciljem ostvarivanja planiranih strateških ciljeva, uz istovremeno zadržavanje i/ili povećanje kvalitete javnih usluga te smanjivanje razine javne potrošnje.

5. Kritički osvrt na postojeće stanje

5.1. Učinci dosadašnje decentralizacije u Hrvatskoj

Za detaljnije i cjelovitije sagledavanje učinaka dosadašnje decentralizacije u ovom se dijelu Studije navode najvažniji zaključci izvršene analize u nekoliko osnovnih područja opisanih u prethodnom poglavlju ove Studije. Prvo je područje obuhvatilo analizu ostvarenja proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (poglavlje 4.2.) i analizu fiskalnih kapaciteta lokalnih proračuna (poglavlje 4.3.). Drugo je područje obuhvatilo analizu ostvarenih prihoda i izvršenih rashoda za financiranje decentraliziranih funkcija u Hrvatskoj u razdoblju 2001.-2009. godina (poglavlje 4.4.). Treće je područje obuhvatilo usporednu analizu Hrvatske s odabranim zemljama po osnovnom pokazatelju stupnja decentralizacije odnosno po udjelu prihoda i rashoda lokalne i regionalne razine vlasti u ukupnim prihodima i rashodima opće države i bruto domaćem proizvodu (poglavlje 4.5.).

Cjelokupna provedena analiza i zaključci temelje se na javno dostupnim podacima Ministarstva financija. Iako od 2001. godine Ministarstvo financija u svojim redovnim mjesečnim izvješćima ne objavljuje podatke o planu i izvršenju svih proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, redovito se prate i objavljuju podaci o izvršenju proračuna 53 jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave¹⁰⁴.

Prva grupa zaključaka odnosi se na ostvarenje lokalnih proračuna i njihovih fiskalnih kapaciteta, koji su rezultat postojećeg zakonskog okvira koji propisuje načine na koje općine, gradovi i županije mogu namicati i optimalno trošiti svoja proračunska sredstva. **Mali je broj izvora prihoda na koju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu 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) samouprave¹⁰⁵, dok je puno veći popis izvora prihoda na koje lokalne jedinice ne mogu samostalno utjecati niti 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 preko polovine ukupnih prihoda pripada prihodima na čiju visinu prihoda jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ne mogu utjecati (prihodima od poreza na dohodak koji je zajednički porezni prihod i pomoćima). Prihodima od administrativnih**

¹⁰⁴ Riječ je o proračunima 20 županija, Grada Zagreba i 32 velika grada koji su, u skladu s Uredbom o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i Odlukama Vlade Republike Hrvatske o minimalnim financijskim standardima za financiranje decentraliziranih funkcija osnovnog i srednjeg obrazovanja, socijalne skrbi, zdravstva i javnog vatrogastva, preuzeli njihovo financiranje za fiskalne godine počevši od srpnja 2001. do danas. Zbog promjena u načinu prikupljanja i distribuiranja podataka te u skladu s dogovorenim načinom praćenja i prezentiranja podataka Međunarodnom monetarnom fondu, Ministarstvo financija od 2001. proračunske godine prati sve, ali u svojim mjesečnim izvješćima javno objavljuje izvršenje i konsolidirane prihode 53 lokalna i regionalna proračuna, koja čine 67,2 posto konsolidiranog proračuna svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj.

¹⁰⁵ U Registru neporeznih prihoda Ministarstva financija dvadesetak je neporeznih prihoda od ukupno 245 koje propisuju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Opširnije na internetskoj stranici Ministarstva financija, <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/RNP080905.pdf>.

pristojbi i prihodima po posebnim propisima pripada skoro petina ukupnih prihoda i to su prihodi na koje lokalne jedinice mogu samo djelomično utjecati.

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 lokalna i regionalna samouprava najviše brine (i financira) **javne funkcije unapređenja stanovanja i zajednice, predškolsko i osnovnoškolsko obrazovanje, opće javne usluge i cestovni promet u okviru ekonomskih poslova.**

Fiskalna snaga općina, gradova i županija u Hrvatskoj je različita te postoje izrazito velike razlike u razini ostvarenih pojedinih kategorija prihoda po stanovniku. Kada se iz analize fiskalnog kapaciteta svih lokalnih proračuna izostavi Grad Zagreb, tada prosječni ukupni prihodi (bez pomoći) iznose 3.044 kune po stanovniku. **Razina prihoda koju ostvaruju županije je znatno manja od one koje ostvaruju gradovi, ali i većina općina.** Takav pokazatelj upućuje na **slabe fiskalne mogućnosti županija za pružanje kvalitetnih javnih usluga.** **Fiskalni kapacitet gradova u Hrvatskoj je izrazito različit jer čak 77 od ukupno 127 gradova ostvaruje ispodprosječan ukupni prihod po stanovniku.** Što se tiče općina, njihova fiskalna sposobnost financiranja vlastitih potreba je izrazito različita, te oko 70 posto općina ostvaruje prihode (bez pomoći) niže od prosječnih. Međutim, **razina prihoda općinskih proračuna nije ni u kakvoj korelaciji s visinom primljenih pomoći iz državnog proračuna, te je analiza pokazala da ne znači da će općine koje ostvaruje veće ukupne prihode (bez pomoći) ostvariti manje pomoći iz državnog proračuna.**

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.

Općina, grad ili županija bi trebala imati toliku razinu ukupnih prihoda koja bi omogućila pokrivanje javnih rashoda propisanih zakonom. U ukupne prihode ulaze vlastiti prihodi, pomoći od središnje države te primici od zaduživanja. Potrebna se razina prihoda ne može iskazati u odnosu prema rashodima, budući da proračun jedinice lokalne samouprave, kao i središnje države, mora biti uravnotežen. To znači da saldo prihoda i rashoda mora biti nula. Ako prihodi nisu dovoljni za pokriće rashoda, općina i grad se, u skladu s propisanim uvjetima i uz dozvolu Ministarstva financija, može zadužiti.

Pravo je pitanje omogućuje li opisana 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 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.

U ovom se dijelu Studije dodatno osvrćemo i na pokazatelj ostvarenja lokalnih proračuna u prihodima i rashodima konsolidirane opće države i u bruto domaćem proizvodu budući da nam je cilj vidjeti koliko lokalne razine vlasti, kada se ponište sve međusobne transakcije između razina vlasti, zaista doprinose ostvarivanju prihoda/rashoda opće države i bruto domaćeg proizvoda.

Na temelju raspoloživih podataka Ministarstva financija udio lokalnih i regionalnih proračunskih prihoda u proračunskim prihodima konsolidirane opće države iznosili su u 2001. godini 8,8 posto i 4,1 posto u bruto domaćem proizvodu. Fiskalni podaci o ostvarenju proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2002. godinu su prvi podaci koji ukazuju na početne rezultate započetog procesa decentralizacije u Hrvatskoj. Podaci u tablici 21. pokazuju da je udio prihoda lokalnih proračuna u konsolidiranim proračunskim prihodima opće države iznosio 10,1 posto, a njihov udio u bruto domaćem proizvodu 4,0 posto. Podaci za 2009. godinu pokazuju da se učešće lokalnih proračuna u konsolidiranim prihodima opće države neznatno povećao i da iznosi 10,8 posto, dok je učešće lokalnih proračunskih rashoda u konsolidiranim rashodima opće države smanjeno na 9,8 posto, što je jasan znak da veće sudjelovanje lokalnih proračuna u konsolidiranom proračunu opće države kao jedan od glavnih ciljeva procesa decentralizacije još uvijek nije postignut.

| Tablica 21. Prihodi i rashodi lokalne države u ukupnim prihodima i rashodima konsolidirane opće države u Hrvatskoj i u BDP, u % | | | | | | |
|--|----------------------------|---|--------------|----------------------------|---|--------------|
| Godina | Prihodi proračuna JLP(R)S | | | Rashodi proračuna JLP(R)S | | |
| | Ostvarenje u tisućama kuna | Udio u konsolidiranim prihodima opće države | Udio u BDP-u | Ostvarenje u tisućama kuna | Udio u konsolidiranim rashodima opće države | Udio u BDP-u |
| 1995. | 4.368.039 | 9,20 | 4,44 | 4.130.896 | 8,60 | 4,20 |
| 1996. | 6.121.537 | 11,30 | 5,67 | 6.126.346 | 11,20 | 5,67 |
| 1997. | 6.983.217 | 11,60 | 5,66 | 7.033.488 | 11,40 | 5,69 |
| 1998. | 7.862.933 | 10,81 | 5,71 | 8.351.678 | 11,59 | 6,07 |
| 1999. | 7.741.003 | 10,32 | 5,42 | 8.259.356 | 10,57 | 5,79 |
| 2000. | 8.155.966 | 10,93 | 5,35 | 8.263.723 | 10,04 | 5,42 |
| 2001. | 6.953.953 | 8,82 | 4,12 | 7.321.974 | 8,71 | 4,28 |
| 2002. | 8.332.799 | 10,05 | 4,00 | 8.335.141 | 10,25 | 4,00 |
| 2003. | 8.456.146 | 9,47 | 3,72 | 9.239.693 | 10,58 | 4,07 |
| 2004. | 9.407.683 | 9,76 | 3,83 | 8.599.052 | 9,12 | 3,50 |
| 2005. | 10.458.468 | 10,14 | 3,96 | 9.713.927 | 9,66 | 3,67 |
| 2006. | 11.901.172 | 10,60 | 4,16 | 10.469.573 | 9,72 | 3,66 |
| 2007. | 13.379.019 | 10,56 | 4,26 | 11.819.047 | 9,95 | 3,76 |
| 2008. | 14.747.477 | 10,95 | 4,31 | 13.650.745 | 10,48 | 3,99 |
| Plan 2009. | 13.860.750 | 10,80 | | 12.884.902 | 9,76 | |

Napomena: Zbog promjene u načinu prikupljanja podataka o izvršenju lokalnih proračuna u fiskalnoj godini 2001. i svim daljnjim fiskalnim godinama, Ministarstvo financija javno objavljuje samo podatke o ostvarenju 53 lokalna proračuna i to 20 proračuna županija, proračuna Grada Zagreba i 32 proračuna velikih gradova koji su preuzeli decentralizirane funkcije u području obrazovanja.

Izvor: Ministarstvo financija.

Provedena analiza sadašnjeg načina financiranja decentraliziranih funkcija u Hrvatskoj u razdoblju 2001.-2009. godina vodi nizu zaključaka o dosadašnjim iskustvima u procesu decentralizacije:

- (i) od četiri javne funkcije koje su djelomično prenesene u nadležnost lokalne i područne samouprave **jedino je javno vatrogastvo javna funkcija koja je skoro u potpunosti decentralizirana** obzirom da su sve odgovornosti, kao rashodi za financiranje u nadležnosti lokalne samouprave;
- (ii) samo je jedan manji dio **rashoda za provođenje funkcija osnovnog i srednjeg školstva prenesen u nadležnost gradova i županija, dok se rashodi za zaposlene i dalje osiguravaju u državnom proračunu;**
- (iii) u području provođenja javnih zdravstvenih usluga, samo je mali dio nadležnosti u **primarnom zdravstvu prenesen na županije;**
- (iv) u **području socijalne skrbi situacija je drugačija** te je dio rashoda za zaposlene u domovima za starije i nemoćne osobe prenesen u nadležnost županija, dok su rashodi za zaposlene u centrima socijalne skrbi i dalje u nadležnosti središnje države;
- (v) **financiranje decentraliziranih funkcija ostvaruje se i dalje iz dva izvora, u manjem dijelu iz prihoda lokalnih proračuna (iz dodatnog udjela u porezu na dohodak), a u značajnom dijelu iz prihoda središnjeg proračuna (iz pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija);**
- (vi) **postojeća decentralizacija sustava nadležnosti i financiranja dijela javnih funkcija nije ojačala odgovornost općina, gradova i županija i pojačala**

- njihovu autonomiju niti u pružanju decentraliziranih javnih funkcija, niti u osiguranju drugih javnih usluga koje su najbliže građanima i njihovim potrebama, a niti povećala stupanj odgovornosti u provođenju ostalih javnih funkcija iz njihovog djelokruga; odgovornost i sredstva za provođenje decentraliziranih javnih funkcija i dalje su podijeljena između središnje države i lokalne razine javne vlasti, pri čemu lokalna razina vlasti veoma ograničeno sudjeluje u donošenju odluka o podjeli te odgovornosti i financija;
- (vii) **samo je četvrtina od ukupnog broja hrvatskih gradova preuzelo obveze za decentralizirano financiranje dijela rashoda osnovnog školstva**, dok postojeću zakonsku mogućnost za financiranje dijela rashoda za školstvo već sada nije iskoristilo još šezdesetak lokalnih jedinica koje imaju više od 8.000 stanovnika i koje nisu zatražile mogućnost decentraliziranog financiranja dijela rashoda za osnovno školstvo;
 - (viii) postoje silne razlike u proračunskim kapacitetima između županija, gradova i općina; **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**;
 - (ix) usporedba Hrvatske s odabranim zemljama po dostignutom stupnju decentralizacije ukazuje na **visoku centralizaciju Hrvatske** po svim pokazateljima fiskalne decentralizacije, iako je proteklih godina u Hrvatskoj primjetan postepeni porast veličine lokalne države.

Još jednom je potrebno istaknuti da, **usprkos boljim rezultatima proteklih nekoliko godina, Hrvatska još uvijek ima niži stupanj fiskalne decentralizacije, ne samo od razvijenih EU-15 država, već i od tranzicijskih država. Stoga je opravdano za očekivati da bi Hrvatska trebala slijediti trendove prisutne u drugim članicama Europske unije, te jačati lokalnu i regionalnu razinu vlasti i težiti povećanju nadležnosti i odgovornosti lokalnih i regionalnih razina vlasti.**

5.2. Kritički osvrt na postojeći sustav podjele javnih poslova i provođenja javnih funkcija između razina javne vlasti

Postojeća podjela javnih poslova i provođenje javnih funkcija između razina javne vlasti se u velikoj mjeri preklapa i ne postoji niti jedna javna funkcija u kojoj ne sudjeluju sve razine javne vlasti. Uz to, valja navesti da je u provođenje nekih javnih funkcija uključen u manjoj ili većoj mjeri i privatni i nevladin sektor, što je opširno prikazano u tablici u Prilogu B na kraju ove Studije.

U ovom dijelu Studije cilj je istaknuti probleme, nedosljednosti i neodgovarajuća rješenja u nadležnostima posebno lokalnih jedinica u obavljanju javnih poslova u okviru pojedinih javnih funkcija. Najkraće se može zaključiti da su **isti javni poslovi u nadležnosti svih općina i svih gradova (osim velikih gradova)**. Osnovna je zadaća lokalnih jedinica pružanje javnih usluga svojim građanima i poboljšanje standarda življenja svih njenih stanovnika, odnosno, pronalaženje načina financiranja kako bi se osiguralo dovoljno prihoda za

nesmetano obavljanje poslova iz njihove nadležnosti. U slučaju općina i gradova, osnovno je obilježje sustava nadležnosti jednak opseg odgovornosti za sve jedinice bez obzira na njihovu veličinu, stupanj razvijenosti, kao i na geografski položaj. Izuzetak predstavljaju veliki gradovi odnosno gradovi koji imaju više od 35.000 stanovnika i gradovi sjedišta županija, koji, pored poslova iz svog samoupravnog djelokruga, na svom području mogu obavljati i poslove iz djelokruga županije.

Ovako definiran sustav nadležnosti općina i gradova ima brojne nedostatke. Jedan od važnijih nedostataka odnosi se na **nemogućnost obavljanja javnih funkcija na istoj razini kvalitete u svim općinama i gradovima s obzirom na različit stupanj razvijenosti, fiskalni kapacitet, te veličinu** same lokalne jedinice. Male općine i gradovi s niskim fiskalnim kapacitetom ne mogu u potpunosti udovoljiti zahtjevu za pružanjem iste vrste javnih usluga svom stanovništvu uz visoku razinu kvalitete kao što to mogu pružiti veliki gradovi s visokim fiskalnim kapacitetom. Razlozi tome su dvojaki, nedostatak vlastitih kapaciteta i financijskih sredstava te zakonitosti ekonomije obujma, zbog čega postaje skupo pružati javnu uslugu malom broju korisnika.

Posebno valja izdvojiti **nedosljednosti zakonskih rješenja u definiranju odgovornosti u obavljanju decentraliziranih javnih funkcija**.

Iako je **osnovno školstvo** jedna od javnih funkcija koje su decentralizirane kao ozbiljna zamjerka u podjeli nadležnosti između razina javne vlasti (i koja je iznijeta u razgovorima s predstavnicima općina i gradova) je da lokalna samouprava prema postojećem zakonodavnom okviru ne utječu na izbor ravnatelja škola pa time neizravno ni na kontrolu trošenja sredstava po školama. Uz to, 33 grada, Grad Zagreb i županije koje su preuzele financiranje dijela rashoda u osnovnom školstvu ne sudjeluju u definiranju minimalnog standarda rashoda, a gradovi prepoznaju tu jednu od mogućnosti utjecanja na povećanje racionalnosti trošenja javnih sredstava.

U **srednjem školstvu**, isto kao i u osnovnom, lokalna samouprava, prema postojećem zakonodavnom uređenju, nema većinu predstavnika u školskom odboru i time ne utječu na izbor ravnatelja škola (neizravno niti na kontrolu trošenja sredstava po školama). Također, županije gotovo da i ne sudjeluju u definiranju minimalnog standarda rashoda za srednje školstvo.

Problematika **zdravstva** je izuzetno složena i u zadnje se vrijeme poduzima niz reformskih zahvata s ciljem povećanja učinkovitosti pružanja javnih zdravstvenih usluga stanovništvu. Međutim, i u tom području javne djelatnosti najveća zamjerka županija se odnosi na nemogućnost sudjelovanja sa središnjom državom u definiranju minimalnog standarda rashoda za decentralizirano financiranje dijela rashoda u zdravstvu. Čini se da su u tom području sadržane velike mogućnosti za povećanje racionalnosti trošenja javnih sredstava.

Decentralizacija u sustavu **socijalne skrbi** u Hrvatskoj praktički je započela *Zakonom o socijalnoj skrbi* iz 1997. godine, koji je u primjeni od 1998. godine. Po tom je zakonu jedinica lokalne samouprave trebala osigurati 5 posto svog proračuna za financiranje socijalnih

potreba, pretežito troškova stanovanja socijalno ugroženih osoba. Dodatno, zakon je omogućio lokalnim jedinicama financiranje socijalnih programa u iznosima većim od minimalnih, što su posebno primjenjivali veći centri (Zagreb, Split i Rijeka). Započeti proces decentralizacije nastavio se u 2001. godini te je djelomice decentralizirano financiranje i upravljanje centrima za socijalnu skrb. Tim je izmjenama također djelatnost domova socijalne skrbi većim dijelom decentralizirana na način da su se osnivačka prava te ovlasti za provođenje djela postupka vezana za osnivanje domova i financiranje prenesena na jedinice područne (regionalne) samouprave. Izmjenama zakona iz 2001. godine, centri za socijalnu skrb su i dalje u vlasništvu države, premda se sredstva za rashode za materijal, energiju, komunalne i druge usluge, tekuće održavanje, financijske rashode te ostale nespomenute rashode distribuiraju putem županijskih proračuna.

Do srpnja 2001. godine ravnatelje centara imenovao je resorni ministar, a nakon ovih izmjena ravnatelje bira upravno vijeće¹⁰⁶. Pitanje je može li ovakvo definirana struktura upravljanja centrima za socijalnu skrb gdje dominantnu poziciju ima osnivač tj. država preko svoja tri predstavnika biti optimalna iz perspektive korisnika, uvažavanja lokalnih specifičnosti i problema, potrebe lokalnog planiranja socijalnih programa i učinkovitosti sustava.

Čini se ipak da prethodne izmjene iz 2001. godine nisu vodile dovoljno računa o važnim pitanjima, kao što su mjesto i uloga centra u lokalnoj sredini, te kvalitete usluga koju centar pruža korisnicima. Praksa je pokazala da su se u određenom broju gradova, osobito onih većih (Zagreb, Split i Rijeka), a na temelju toga što je tadašnji *Zakon o socijalnoj skrbi* propisivao obvezu gradovima da s 5 posto svojih proračuna financiraju troškove stanovanja socijalno ugroženih, razvili dodatni socijalni programi. Riječ je o socijalnim programima koji su uglavnom programi istovjetni onima koje osigurava središnja država. Tako su se u Hrvatskoj u razvijenijim sredinama i većim centrima razvijali i financirali specifični socijalni programi, dok su one manje razvijenije sredine s većim socijalnim potrebama sve više zaostajale u socijalnom području. S druge strane suradnja gradova (u dijelu provođenja njihovih socijalnih programa) s centrima za socijalnu skrb, ali i obrnuto, često je bila nedovoljno osmišljena.

Svi navedeni razlozi, uz dodatno obrazloženje koje proizlazi iz načela supsidijarnosti po kojem probleme treba rješavati ona razina vlasti na kojoj oni nastaju, kao i preporuke Vijeća Europe o potrebi približavanja socijalnih službi korisnicima, upućuju na potrebu daljnje decentralizacije centara socijalne skrbi. To bi u praksi značilo daljnje prenošenje osnivačkih, upravljačkih i prava financiranja na razinu područne (županijske) samouprave.

Vatrogastvo je jedini primjer javne funkcije koja je zadnjih godina u Hrvatskoj skoro u potpunosti decentralizirana te su nadležnosti u provođenju te funkcije na razini općina i gradova osnivača javnih vatrogasnih postrojbi. Iako se radi o visokom stupnju decentralizacije, ima naznaka neučinkovitog trošenja sredstava za financiranje javne funkcije vatrogastva. Za to područje, kao i za ostale javne funkcije, stoga, vrijede iste preporuke i prijedlozi bolje

¹⁰⁶ Ukupno je pet članova upravnog vijeća, od toga su tri predstavnici osnivača, jedan predstavnik centra (bira ga njegovo stručno vijeće), a jedan predstavnik područne (regionalne) samouprave (bira ga njezino predstavničko vijeće).

koordinacije poslova/nadležnosti i praćenje postignutih rezultata trošenjem sredstava. O prijedlozima se više govori u šestom dijelu ove Studije.

Kako bi se riješili opisani problemi, jedan od naših prijedloga ide u pravcu promjene minimalnih nadležnosti općina i gradova. Posebno su razmatrani prijedlozi o nužnosti uspostave različitih minimalnih poslova u nadležnosti jedinice lokalne i regionalne samouprave (obvezatne nadležnosti) u ovisnosti o veličini, kao i o potrebi da se u budućnosti proširi obuhvat minimalnih poslova za sve vrste lokalnih jedinica. O tim se prijedlozima opširnije govori u šestom dijelu ove Studije.

5.3. Kritički osvrt na preklapanje nadležnosti državnih ureda u županiji i županijskih ureda

Normativno uređenje i praktična provedba pravne regulative o samoupravnom djelokrugu jedinica područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj, razmatra se u odnosu na:

- odredbe članka 134. stavka 2. *Ustava Republike Hrvatske* (poslovi lokalnog djelokruga), članak 135. (u okviru zakona, samostalnost u uređivanju unutarnjeg ustrojstva i djelokruga) i članak 136. (samostalnost u obavljanju poslova lokalnog djelokruga, uz nadzor ustavnosti i zakonitosti),
- odredbe *Europske povelje o lokalnoj samoupravi* i to članka 3. (konceptija lokalne samouprave), članka 4. (lokalni poslovi), odredbe članka 9. (financijski izvori lokalnih jedinica),
- odredbe *Zakona o lokalnoj i regionalnoj (područnoj) samoupravi* i to članka 20. (samoupravni djelokrug), članka 23. (obavljanje poslova državne uprave), članka 68. (financiranje lokalne samouprave) i odredbe glave X. (državni nadzor i zaštita lokalne samouprave),
- odredbe posebnih zakona kojima su određeni poslovi iz samoupravnog djelokruga, koje su županije dužne organizirati (obligatorni) i poslove koje županije mogu obavljati (fakultativni),
- te u svjetlu *Zakona o potvrđivanju Europske okvirne konvencije o prekograničnoj suradnji između teritorijalnih jedinica ili vlasti* (NN, Međunarodni ugovori 10/03) i *Deklaracije Skupština europskih regija o regionalizmu u Europi* (4.12.1996.).

Iako glava VI. Ustava glasi «Mjesna, lokalna i područna (regionalna) samouprava», kao srednji stupanj administrativno-teritorijalnog organiziranja egzistiraju županije kao područne jedinice, samo uz naznaku regionalizma, koje po broju, površini i prosječnom broju stanovnika ne odgovaraju praksi europskih zemalja prikazane u tablici 22.

Ključno načelo za raspodjelu poslova iz samoupravnog djelokruga je načelo supsidijarnosti, koje podrazumijeva da se najznačajnije odluke trebaju donositi na lokalnoj razini i da više razine vlasti djeluju samo kada niže razine ne mogu to učiniti na zadovoljavajući način. Uz načelo supsidijarnosti, uvažava se i metoda opće klauzule.

Donošenjem *Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o potvrđivanju europske povelje o lokalnoj samoupravi* (NN, Međunarodni ugovori 4/08) Hrvatska je proširila okvir primjene Povelje na sve članke¹⁰⁷, a izmjena je stupila na snagu 1. listopada 2008. godine. Ukoliko se razmatra samo normativno reguliranje lokalne i područne (regionalne) samouprave, tada se može zaključiti da su sva načela Europske povelje ugrađena u naš pravni sustav. Međutim, praksa pokazuje da postoji potreba za dodatnim poboljšanjima. U Izvješću i preporukama Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe od 16. listopada 2007. godine¹⁰⁸ preporuka koja se odnosi na razgraničenje samoupravnog djelokruga općina i gradova s jedne strane i županija s druge strane glasi: «Preporučuje se središnjim vlastima Republike Hrvatske da: b) poduzme mjere (donošenje sektorskih propisa ili na drugi način) da se izbjegne očita konkurencija i preklapanje poslova lokalnih i regionalnih vlasti te da se točno definiraju ovlasti svake razine vlasti na način da se dodijeli 'bitan dio ovlasti' i regionalnim i lokalnim vlastima.» Na političkoj razini Vlada Republike Hrvatske se u *Programu Vlade za mandatno razdoblje 2009.-2011.* opredijelila za novu politiku regionalnog razvoja i fiskalne i upravne decentralizacije (Program Vlade Republike Hrvatske, 2009), što je svoju potvrdu našlo i u *Programu gospodarskog oporavka* iz travnja 2010. U području javne uprave se kao glavni cilj postavlja racionalizacija sustava javne uprave i povećanje efikasnosti u pružanju javnih usluga, te prenošenje dijela poslova sa središnje na niže razine vlasti do kraja 2010. godine. Kao dio provedbenih aktivnosti *Programa gospodarskog oporavka* Vlada Republike Hrvatske je donijela na 67. sjednici 8. srpnja 2010. godine *Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj*, koje sadrže i okvirni plan ostvarivanja funkcionalne decentralizacije i teritorijalnog preustroja za razdoblje od srpnja 2010.-svibnja 2013. Smjernice otvaraju nova pitanja, budući da je u *Programu gospodarskog oporavka* za aktivnosti koje se odnose na teritorijalni preustroj te funkcionalnu i fiskalnu decentralizaciju određeno da će se pokrenuti ili ostvariti rezultati u dugom roku (do 2020.).¹⁰⁹

Širenje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Novi sustav lokalne samouprave uspostavljen *Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi* (NN 90/92) je nakon početnog zadovoljstva novoosnovanih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ubrzo bio izložen kritici zbog suženih nadležnosti i ovlasti koje su dane lokalnim jedinicama, te posebice zbog nedostatnih prihoda kojima su se trebali financirati lokalni poslovi. Taj kritički stav je s vremenom postao sve snažniji, a

¹⁰⁷ Hrvatska je prilikom ratifikacije *Europske povelje o lokalnoj samoupravi*, koja je stupila na snagu 19. rujna 1997. godine prihvatila samo minimalni broj obvezujućih članka (čl. 2., 3. stavak 1. i 2., čl. 4. stavak 1., 2. i 4., čl. 5. i 6. stavak 1. i 2., čl. 7. stavak 1., 2. i 3., čl. 8. stavak 1. i 2., čl. 9. stavak 1., 2. i 3., čl. 10. stavak 1. i 3. i čl. 11.).

¹⁰⁸ Hrvatska javna uprava, 4/07.

¹⁰⁹ *Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj* utvrđuju specifične ciljeve reforme lokalne samouprave: (i) jačanje administrativnog i fiskalnog kapaciteta i autonomije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, (ii) širenje poslova samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, (iii) jačanje samostalnosti lokalne i područne (regionalne) samouprave u planiranju, financiranju i pružanju usluga u skladu s načelnom supsidijarnosti, (iv) stvaranje pretpostavki za prenošenje određenih poslova iz nadležnosti središnje državne uprave na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (delegacija), (v) poboljšanu suradnju i koordinaciju središnje državne uprave i lokalne i područne (regionalne) samouprave u planiranju i provedbi projekata lokalnog i regionalnog značaja.

zahtjevi za prijenosom odlučivanja i djelovanja s državne na lokalnu razinu, odnosno za decentralizacijom i devolucijom sve su izraženi.

Samoupravni djelokrug općina, gradova i županija određen je metodom opće klauzule i uz primjenu načela supsidijarnosti, na način da općine i gradovi obavljaju one poslove lokalnog značaja koji nisu Ustavom i zakonom dodijeljeni državnim tijelima, s time da prednost u dodjeljivanju poslova imaju ona tijela koja su najbliža građanima. Prilikom određivanja samoupravnog djelokruga županija zakonodavac je propisao da županije obavljaju poslove područnog (regionalnog) značaja, ali ne navodi da se radi o poslovima koji nisu Ustavom i zakonom dodijeljeni državnim tijelima, kao što je to propisano za samoupravni djelokrug općina i gradova. Posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti trebali bi se odrediti poslovi koje je županija dužna organizirati i poslovi koje županija može obavljati. Međutim, u pravilu se propisuju samo poslovi koje je županija dužna organizirati. Ukoliko se zadržava postojeća županijska teritorijalna struktura, tada se prilikom proširivanja samoupravnog djelokruga županija treba voditi računa o realnim mogućnostima tih jedinica (materijalnim, tehničkim, organizacijskim, financijskim), te o objektivnim razlikama među njima. *Prema Odluci Vlade Republike Hrvatske o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti* (NN 61/10) samo su Grad Zagreb, Istarska županija i Primorsko-goranska županija razvrstane prema indeksu razvijenosti u IV. skupinu čija je vrijednost indeksa razvijenosti veća od 125 posto prosjeka Republike Hrvatske, a 11 županija je razvrstano u I. skupinu čija je vrijednost indeksa razvijenosti manja od 75 posto prosjeka Republike Hrvatske¹¹⁰. Pažljivim određivanjem oblatornog i fakultativnog samoupravnog djelokruga mogu se prevladati ove razlike.

Do 2001. godine u primjeni je bilo načelo enumeracije, poslovi lokalne samouprave su bili samo oni poslovi koji su kao takvi bili određeni zakonom, a za sve ostalo se predmnijeva da se radi o poslovima državne uprave. Zakonom je predviđena mogućnost da se odlukom općinskog/gradskog vijeća u skladu sa statutom općine/grada i statutom županije, pojedini poslovi mogu prenijeti na županiju i mjesnu samoupravu, te da se može zatražiti od županijske skupštine, da se općinskom/gradskom vijeću povjeri, uz suglasnost središnjeg tijela državne uprave, obavljanje određenih poslova iz samoupravnog djelokruga županije. U tom slučaju općina/grad mora dokazati da može osigurati dovoljno prihoda za obavljanje tako povjerenih poslova. Mogućnost proširivanja samoupravnog djelokruga županija kroz delegiranje poslova od strane jedinica lokalne samouprave nije iskorištena, iako bi se time postigla racionalizacija, te učinkovitije i efikasnije obavljanje pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga osobito onih jedinica koje nemaju dostatnih financijskih i kadrovskih potencijala.

Broj i opseg poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave se od 1993. do 2010. godine povećavao, ali to povećanje nije uvijek pratila i preraspodjela prihoda u korist jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Prvotnom centralizacijom pojedinih djelatnosti kao što su osnovno školstvo, zdravstvo, socijalna skrb, vatrogastvo i drugo, ujednačio se standard pružanja usluga na razini države, što je u godinama domovinskog rata bilo nužno, ali se vremenom pokazalo da se ipak općinama i gradovima treba prepustiti

¹¹⁰ Ocjenjivanje i razvrstavanje županija prema razvijenosti; <http://www.mrrsvg.hr>.

obavljanje određenih poslova, jer tijela koja su bliža građanima lakše prepoznaju probleme i na primjereniji i učinkovitiji način organiziraju poslove kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana.

Preduvjeti za početak proces decentralizacije stvoreni su donošenjem promjena *Ustava Republike Hrvatske* u studenom 2000. godine i pet mjeseci kasnije, donošenje novog *Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* iz travnja 2001. godine, koji je preuzeo ustavno određenje poslova samoupravnog djelokruga. Zakon je propisao mogućnost da se posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti iz samoupravnog djelokruga, odrede obvezatni poslovi općina i gradova, odnosno županije, te fakultativni poslovi koje jedinice mogu obavljati, ukoliko su osigurale uvjete za njihovo obavljanje. Također je dana mogućnost gradovima koji imaju više od 30.000 stanovnika da na svom području mogu obavljati i poslove iz djelokruga županije, ukoliko su osigurali uvjete za njihovo obavljanje. Posebni zakoni koji su trebali urediti pojedine djelatnosti na način da se decentraliziraju poslovi uslijedili su tek krajem lipnja 2001., (izmjene i dopune *Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, Zakona o osnovnom školstvu, Zakona o srednjem školstvu, Zakona o socijalnoj skrbi i Zakona o zdravstvenom osiguranju*), s time da su donošenjem *Zakona o vatrogastvu* već s 1. siječnjem 2000. godine vatrogasne postrojbe Ministarstva unutarnjih poslova nastavile s radom kao javne vatrogasne postrojbe općine/grada u kojima su bila sjedišta tih postrojbi.

U ovoj fazi decentralizacije je izvršeno prenošenje samo dijela funkcija u osnovnom školstvu, srednjem školstvu (izmjena *Zakona o srednjem školstvu*, NN 59/01), socijalnoj skrbi, te zdravstvenom osiguranju na županije, dakle područnu (regionalnu) samoupravu (izmjena *Zakona o zdravstvenom osiguranju*, NN 59/01), dok je u korist lokalne samouprave, gradova i općina, izvršena decentralizacija samo djelomice u osnovom školstvu (izmjena *Zakon o osnovnom školstvu*, NN 59/01), jer su samo neki gradovi preuzeli decentralizirane funkcije (32 grada i Grad Zagreb od ukupno 123 grada), dok su za ostale osnovne škole, ovisno o njihovom sjedištu, decentralizirane funkcije preuzele županije (21 županija). Iako županije imaju osnivačka prava nad školama, nadležnosti nisu cjelovite i potpune, jer se sredstva za plaće i materijalne troškove zaposlenih osiguravaju u državnom proračunu, a u proračunu županije sredstva za prijevoz učenika osnovnih škola, smještaj i prehranu učenika u učeničkim domovima, naknade za prijevoz na posao i s posla radnicima srednjoškolskih ustanova i drugi izdaci. U školskom odboru koji upravlja školom i imenuje ravnatelja, županije imenuju od ukupno devet članova tri člana samostalno, pa samim time ne mogu jamčiti efikasnost, učinkovitost i odgovornost u izvršavanju prenesenih poslova. Stoga se postavlja pitanje je li provedena decentralizacija poslova ili su navedeni poslovi delegirani poslovi središnje državne vlasti. I izmjenom *Zakona o socijalnoj skrbi* (NN 59/01) je samo djelomično provedena decentralizacija funkcija. Za domove socijalne skrbi su prenesena osnivačka prava na županije, dok se za Centre za socijalnu skrb u državnom proračunu osiguravaju se sredstva za izdatke za zaposlene, izobrazbu i stručno usavršavanje zaposlenika, te za nabavku kapitalnih sredstava, a u proračunu županija sredstva za izdatke za materijal, energiju, komunalne i ostale usluge, tekuće održavanje, financijske izdatke i ostale izdatke. Nadležnosti su podijeljene između županija i jedinica lokalne samouprave na način da jedinice lokalne samouprave u svom proračunu osiguravaju sredstva za ostvarivanje prava

na pomoć za podmirenje troškova stanovanja, a županije za podmirenje troškova ogrjeva, s time da centar za socijalnu skrb vodi evidenciju o ostvarivanju prava za podmirenje troškova ogrjeva, te o tome dostavlja izvješća nadležnoj županiji koja objedinjeno izvješće dostavlja ministarstvu nadležnom za poslove socijalne skrbi.

Prijedlog: U cijelosti prenijeti poslove svih funkcija u osnovnom i srednjem školstvu, prenijeti osnivačka prava nad centrima za socijalnu skrb, te troškove ogrjeva uključiti u troškove stanovanja i prenijeti obavljanje poslova na jedinice lokalne samouprave, dovršiti decentralizaciju u zdravstvu, uz prenošenje financijskih sredstava potrebnih za obavljanje decentraliziranih poslova.

Prenošenje poslova pratilo je i prenošenje prihoda za izvršavanje prenijetih poslova, iako se ne može reći da se radi o razmjernom prenošenju prihoda, jer su dosadašnja iskustva pokazala da se radi o nedostatnim sredstvima za normalno odvijanje djelatnosti (povećani su prihodi onih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje su preuzele decentralizirane funkcije na način da ostvaruju izvorne prihode iz dodatnog udjela poreza na dohodak). *Odlukama Vlade Republike Hrvatske o kriterijima i mjerilima za osiguranje minimalnog financijskog standarda i Uredbama o načinu izračuna iznosa potpora izravnavanja za decentralizirane funkcije*, svake se godine osigurava ujednačeni razvoj decentraliziranih djelatnosti, a na gradovima i županijama je da prilagođeno svojim prilikama i financijskom kapacitetu, osiguraju viši standard.

Daljnji napredak u decentralizaciji je učinjen donošenjem *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* u listopada 2005. godine, kada je napuštena formalna monotipska struktura lokalnih jedinica (slabo izražene razlike u krugu poslova između općina i gradova) i napravljena distinkcija između općina i gradova i nove kategorije jedinica lokalne samouprave, velikih gradova, koji su u samoupravno djelokrugu dobili nove poslove. Veliki gradovi mogu obavljati i poslove iz djelokruga županije. *Zakonom o prostornom uređenju i gradnji* (NN 76/07) omogućeno je da od 1. siječnja 2008. godine veliki gradovi i županije preuzmu poslove vezane za provedbu dokumenata prostornog uređenja, kao i službenike koji su obavljali te poslove. Ovo posljednje prenošenje poslova vezanih za provedbu dokumenata prostornog uređenja, kao i službenika koji su obavljali te poslove na velike gradove i županije nije, prema analizama koje je izradila Udruga gradova, pratilo prenošenje dostatnih sredstava za financiranje prenesenih poslova¹¹¹.

Iako Zakon omogućuje decentralizaciju poslova na nižim razinama, županije nisu povjerile ove poslove jedinicama lokalne samouprave na svom području koje imaju financijske i kadrovske potencijalne za njihovo izvršavanje. Jedan od primjera gdje je to učinjeno je Istarska županija koja je donijela odluku o povjeravanju poslova izdavanja akata vezanih za gradnju iz članka 26. stavka 2. *Zakona o prostornom uređenju i gradnji* gradovima Buje, Buzet, Labin, Novigrad, Poreč, Rovinj, Umag i Vodnjan.¹¹²

¹¹¹ Prema podacima prikupljenim u studenom 2008. godine, Grad Zagreb, 20 županija i izvorna 22 grada za izdavanje akata vezanih uz gradnju izdvajaju 168 milijuna kuna, a Vlada Republike Hrvatske je za tu namjenu «decentralizirala» 45 milijuna kuna u državnom proračunu.

¹¹² *Odluka o povjeravanju poslova izdavanja akata vezanih za gradnju* iz članka 26. stavka 2. *Zakona o prostornom uređenju i gradnji* (NN 76/07), Službene novine Istarske županije 2/08.

Prijedlog: Prilikom propisivanja raspodjele nadležnosti i odgovornosti, zakonodavac treba izričito propisati koje tijelo je nadležno za određene poslove, predstavničko ili izvršno, odnosno koja pitanja se mogu urediti statutom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Na taj način bi se izbjegli sukobi nadležnosti predstavničkog i izvršnog tijela, koji u praksi mogu nepotrebno opterećivati funkcioniranje lokalne samouprave i koji zahtijevaju, ne samo gramatičku metodu tumačenja pravne norme, već i teleološku metodu (poznavanje namjere, intencije koja se pravnom normom treba ostvariti), što u mnogim jedinicama lokalne samouprave pa i područne (regionalne) samouprave, uslijed nedostatka stručnog osoblja, nije moguće postići.

Normativnu neujednačenost, odnosno propuštanje propisivanja nadležnog tijela nalazimo primjerice u *Zakonu o javno-privatnom partnerstvu* (NN 129/08) u kojem se kao javno tijelo definira svako tijelo koje je naručitelj u smislu propisa kojim se uređuje područje javne nabave, a da pri tome u *Zakonu o javnoj nabavi* nije definirano koje je to tijelo u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave ili se propisuje da su nadležna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna Agenciji za javno-privatno partnerstvo na njezin zahtjev dostaviti mišljenje o sukladnosti prijedloga projekta s planovima razvojne politike tih jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. Normativnu neujednačenost nalazimo i u *Zakonu o koncesijama* (NN 125/08) kojim se propisuje da davatelj koncesije može biti nadležno tijelo jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u ime jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U javnosti je najviše eksponiran slučaj imenovanja članova skupštine trgovačkih društava. U obrazloženju rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske U-II 38101/2009 od 17. ožujka 2010. kojim je Ustavni sud rješavao prijedlog za pokretanje postupka ustavnosti i zakonitosti odredbe statuta Grada B.M. je navedeno da *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* ne propisuje tijelo nadležno za imenovanje odnosno razrješenje članova, predstavnika ili poslovnih organa u upravnim vijećima javnih ustanova, trgovačkih društava ili drugih pravnih osoba kojih je osnivač, vlasnik ili član jedinica lokalne samouprave, već to prepušta statutima jedinica lokalne samouprave, pa je u tom smislu riječ o pitanju koje sam zakonodavac smatra njihovim samoupravnim djelokrugom. Iako se utvrđuje da je *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* propisao da općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan zastupaju općinu, grad odnosno županiju, ovlast zastupanja po obrazloženju Ustavnog suda ne obuhvaća ovlast imenovanja članova i predstavnika jedinice lokalne samouprave u skupštinama odnosno u upravnim vijećima trgovačkih društava odnosno javnih ustanova kojima je osnivač jedinica lokalne samouprave, već se pravo zastupanja jedinice lokalne samouprave odnosi na zakonsko zastupanje tih jedinica «prema van» (primjerice, na sudu, prema trećima osobama, drugim državnim i javnim tijelima, Central Office of Civil Registration). Ujedno Ustavni sud konstatira da je zakonodavac, ukoliko smatra da je potrebno propisati drugačije rješenje radi određivanja samo jednog tijela nadležnog za te poslove u svim jedinicama lokalne samouprave na području Republike Hrvatske, ovlašten to i učiniti zakonom na temelju članaka 134. i 135. *Ustava Republike Hrvatske*. Valja istaći da se o ovom pitanju 2006. i 2009. očitovala radna skupina za sudski registar i pravo društva, te zaključila kako prema *Zakonu o trgovačkim društvima* pravnu osobu zastupa njezin zakonski zastupnik, a takav način zastupanja primjenjuje se i kad se radi o trgovačkom društvu koja su osnovana od jedinica lokalne samouprave.

Analiza odnosa poslova iz samoupravnog djelokruga županija i državne uprave na području županije

U okviru samoupravnog djelokruga županija obavlja osobito poslove koji se odnose na: obrazovanje, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, održavanje javnih cesta, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola i drugih dokumenata vezanih uz gradnju, provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikog grada.

Samoupravni djelokrug regionalnih vlasti je u dodatku članka 3. Paragrafu 1. *Deklaracije o regionalizmu* određen ponešto drugačije. Navedeni su primjeri postojećih regionalnih ovlasti, a to su regionalna gospodarska politika, regionalno planiranje, izgradnja i stambena politika, telekomunikacije i prijevozna infrastruktura, energetika i očuvanje okoliša, poljodjelstvo i ribogojstvo, obrazovanje na svim razinama, sveučilišta i istraživanja, kultura i mediji, javno zdravstvo, turizam, rekreacija i sport, redarstvene snage i javni red i mir. Naglasak je dan na ulogu regija u razvoju gospodarstva i općeg društvenog razvoja, što po sadašnjem teritorijalnom ustrojstvu i uz postojeću raspodjelu prihoda naše županije ne mogu razvijati u dovoljnoj mjeri. Donošenjem *Zakona o regionalnom razvoju* (NN 153/09) stvorene su normativne pretpostavke za osnaživanje ove nove uloge županija, ali bez radikalnijih promjena u raspodjeli prihoda u korist jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave županije neće biti u mogućnosti izvršiti ovu ulogu.

U stručnim i znanstvenim raspravama o novom teritorijalnom ustroju, ukazuje se na nužnost uvažavanja novih razvojnih potreba, te se predlaže regionalnu samoupravu organizirati na razini regije (5 regija, s time da niti jedna ne bi trebala imati manje od 800.000 stanovnika), a lokalnu samoupravu na razini monotipskih općina (Koprić, 2010). U tom slučaju se predlaže zadržati dio sadašnjih županija, koje bi se teritorijalno reformirale, ali bez samouprave i koje bi funkcionirale kao jedinice za državnu upravu na lokalnoj razini i prvostupanski nadzor zakonitosti lokalne samouprave (Koprić, 2010).

Poslove državne uprave na istom teritorijalnom području koje pokrivaju županije kao samoupravne jedinice, obavljaju formirani uredi državne uprave u županiji kao posebna tijela državne uprave¹¹³. Uredi državne uprave u županiji obavljaju upravne i druge stručne poslove koji se odnose na gospodarstvo (industrija, brodogradnja, energetika, rudarstvo, trgovina, obrtništvo, vodno gospodarstvo, ribarstvo, pomorstvo, promet i veze, turizam, poljoprivreda i šumarstvo, lovstvo, vodopravna inspekcija i zaštita prirode), društvene djelatnosti (prosvjeta, kultura, informiranje, šport i tehnička kultura, briga o djeci i tjelesna kultura, radni odnosi, tržište rada i odnosi sa sindikatima, zdravstvena zaštita, zdravstveno osiguranje, socijalna skrb, sanitarna inspekcija, zaštita civilnih žrtava iz Domovinskog rata, zaštita hrvatskih državljana sudionika II. svjetskog rata, zaštita vojnih i civilnih invalida II. svjetskog rata i zaštita osoba stradalih u obavljanju obvezne vojne službe od 15. svibnja 1945., te članova njihovih obitelji, zaštita prava i rješavanje o statusu člana obitelji poginuloga, zatočenoga ili nestaloga hrvatskoga branitelja iz Domovinskog

¹¹³ Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama (NN 21/02, 78/03, 131/06, 91/07, 70/08).

rata, hrvatskih ratnih vojnih invalida iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji te hrvatskih branitelja kao i suradnja u poslovima u svezi s ekshumacijom i sahranom posmrtnih ostataka žrtava rata), imovinsko pravne poslove (poslovi u svezi izvlaštenja i drugih ograničenja vlasništva, uređivanje vlasničko-pravnih odnosa i denacionalizacija, te obnova ratom razrušenih objekata), opću upravu (osobna stanja građana i poslovi matičarstva, udruge, popisi birača, evidencije o hrvatskom državljanstvu), te nadzor nad zakonitošću općih akata predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave i statistiku. Uredi državne uprave u županiji ustrojeni su u gradovima sjedištima županija, s ispostavama u jedinicama lokalne samouprave. Uredi imaju propisane unutarnje ustrojstvene jedinice i okvirni broj potrebnih službenika i namještenika. Nazivi ustrojstvenih jedinica su ujednačeni, te se u pravilu radi o službi za zajedničke poslove, službi za gospodarstvo, službi za zaštitu okoliša i imovinsko-pravne poslove, službi za društvene djelatnosti i službi za opću upravu.

Značajan broj poslova ureda državne uprave u županiji se svodi na vođenje evidencija i registara, te izdavanja dokumenata na temelju tih evidencija i registara, što bi se trebalo povjeriti jedinicama lokalne samouprave i time građanima približiti pružanje tih usluga. Primjerice, *Zakon o popisima birača* (NN 19/07) propisuje da popise birača vode tijela državne uprave u županijama odnosno Gradu Zagrebu, dok je za općinsko i gradsko vijeće pridržano pravo osnivanja povjerenstva za popise birača. Povjerenstvo koje u pravilu čine osobe koje nisu poznavatelji propisa o načinu vođenja popisa birača, trebalo bi provjeravati pravilnost popisa birača, odlučivati o zahtjevima za upis u popis birača i potom potvrditi popis birača. Nadalje, jedinice lokalne samouprave radi obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga nepotrebno stvaraju posebne evidencije o fizičkim i pravnim osobama na svom području iako tim podacima raspolažu tijela državne uprave. U *Zakonu o sustavu državne uprave* (NN 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 199/03, 79/07) je propisana obveza tijela državne uprave da u obavljanju poslova državne uprave surađuju s tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali ono što nedostaje je obveza dostavljanja obavijesti o podacima o kojima vode službene očevidnike, a koji su u svakodnevnom izvršavanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinicama potrebne.

***Prijedlog:* Upravne i stručne poslove koji se odnose na popise birača, na osobna stanja građana i poslove matičarstva, te evidencije o hrvatskom državljanstvu povjeriti jedinicama lokalne samouprave (alternativa: navedene poslove odrediti kao poslove samoupravnog djelokruga).**

Ukoliko se razmotre odluke o ustrojstvu i djelokrugu rada upravnih odjela i službi županija, već je iz samih naziva upravnih odjela i službi razvidno preklapanje nadležnosti službi ureda državne uprave i upravnih odjela i službi županija. Ako se izuzmu nazivi službi kao što su kabinet župana, ured županije, tajništvo županije, stručne službe županijske skupštine i ured unutarnje revizije, tada postoje sljedeći upravni odjeli: upravni odjel za proračun i financije, upravni odjel za graditeljstvo i zaštitu okoliša, upravni odjel za zdravstvenu zaštitu i socijalnu skrb, upravni odjel za obrazovanje, kulturu i sport, upravni odjel za upravljanje imovinom i opće poslove, upravni odjel za pomorstvo, promet i veze, upravni odjel za turizam, poduzetništvo i poljoprivredu. U Zadarskoj, Šibensko-kninskoj,

Dubrovačko-neretvanskoj i Splitsko-dalmatinskoj županiji ustrojene su upravni odjeli za pomorstvo, a u Istarskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji prepoznata je potreba jačanja sposobnosti općina i gradova koji se nalaze u sastavu tih županija za izvršavanje poslova iz samoupravnog djelokruga, te je ustrojen upravni odjel za lokalnu i područnu samoupravu. U Sisačko-moslavačkoj, Istarskoj, Varaždinskoj, Bjelovarsko-bilogorskoj, Karlovačkoj, Brodsko-posavskoj, Zadarskoj, Vukovarsko-srijemskoj, Međimurskoj, Bjelovarsko-bilogorskoj i Splitsko-dalmatinskoj županiji je ustrojen upravni odjel koji u svom nazivu sadrži međunarodnu suradnju, europske integracije ili regionalni razvoj. Pored upravnih odjela, u svim županijama su osnovane razvojne agencije kao trgovačka društva, sa zadaćom pružanja tehničke i savjetodavne potpore u programima međunarodne i regionalne suradnje, razmjene informacija u svrhu regionalnog razvoja, stvaranje lokalnih, prekograničnih i međunarodnih mreža, promocije regije, potpore razvojnim programima uključujući i javno-privatna partnerstva, posredovanja u suradnji s nacionalnim i međunarodnim financijskim institucijama, izgrađivanja institucionalnih kapaciteta, tehničke pomoć lokalnim vlastima u izradi projektnih prijedloga za financiranje kroz pretpristupne fondove Europske unije i slično¹¹⁴. Kao osnivači razvojnih agencija pojavljuju se u pravilu županije, ali u nekim sredinama suosnivači su i pojedini gradovi¹¹⁵.

***Prijedlog:* U cilju postizanja ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti preustrojiti upravne odjele u sredinama koje imaju osnovane agencija sa zadaćama koje se preklapaju sa zadaćama upravnih odjela za međunarodnu suradnju, europske integracije i regionalni razvoj, te jačati kapacitete razvojnih agencija.**

Poslove državne uprave na području županija obavljaju i inspeksijske službe Državnog inspektorata uređene *Zakonom o državnom inspektoratu* (NN 116/08, 123/08-isp. pravak). Ustrojeno je 5 područnih jedinica Državnog inspektorata s 39 ispostava i to:

- područna jedinica sa sjedištem u Rijeci (za područje Istarske, Ličko-senjske, Primorsko-goranske županije i dijela otoka Paga koji pripada Zadarskoj županiji),
- područna jedinica sa sjedištem u Splitu (za područje Dubrovačko-neretvanske, Splitsko-dalmatinske, Šibensko-kninske i Zadarske županije),
- područna jedinica sa sjedištem u Osijeku (za područje Brodsko-posavske, Osječko-baranjske, Požeško-slavonske, Virovitičko-podravske i Vukovarsko-srijemske županije),
- područna jedinica sa sjedištem u Varaždinu (za područje Krapinsko-zagorske, Koprivničko-križevačke, Međimurske i Varaždinske županije),
- područna jedinica sa sjedištem u Zagrebu (za područje Bjelovarsko-bilogorske, Karlovačke, Sisačko-moslavačke, Zagrebačke županije i Grada Zagreba).

Inspeksijske poslove koji se odnose na nadzor obavljanja poslova i provedbu propisa o trgovini i uslugama, radu i zaštiti na radu, elektroenergetici, rudarstvu, opremi pod tlakom,

¹¹⁴ Zagorska razvojna agencija, REDEA, ZADRA, Regionalna razvojna agencija Slavonije i Baranje, IDA, Regionalna razvojna agencija Zagrebačke županije, VURA, AZRA, Razvojna agencija Sjever - DAN, PORIN, DUNEA, LIRA, VIRA i druge.

¹¹⁵ Primjerice osnivači ZADRA d.o.o. su Zadarska županija i gradovi Zadar, Benkovac, Biograd na moru, Pag, Knin i Obrovac.

obračunu, naplati i uplati boravišne pristojbe, ugostiteljskoj djelatnosti i pružanju usluga u turizmu obavljaju inspektori rada, gospodarski inspektori, elektroenergetski inspektori i rudarski inspektori.

Pored inspekcija Državnog inspektorata inspeksijske poslove obavljaju i inspeksijske službe pojedinih ministarstva i to: Uprava za sanitarnu inspekciju Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, područne jedinice inspeksijskog nadzora Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i zaštite okoliša (građevinska inspekcija, urbanistička inspekcija, inspekcija zaštite okoliša) koje su ustrojene po županijama, odsjeci odjela šumarske inspekcije (27 ispostava) i odsjeci odjela lovne inspekcije (29 ispostava) Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, koji su ustrojeni za ista područja kao i jedinice državnog inspektorata (Rijeka, Split, Osijek, Varaždin, Zagreb), te odsjeci državne vodopravne inspekcije za vodna područja sliva Save, sliva Drave i Dunava, primorskih i istarskih slivova i dalmatinskih slivova, uprava za inspeksijske poslove zaštite prirode Ministarstva kulture s inspektorima zaštite prirode u Zagrebu, Đakovu, Rijeci, Šibeniku, Varaždinu, Zadru, Dubrovniku i Vukovaru, inspektori zaštite kulturne baštine, područne jedinice odjela za inspeksijske poslove Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta (Split, Rijeka, Osijek), lučke kapetanije Ministarstva mora, prometa i infrastrukture (Pula, Rijeka, Senj, Zadar, Šibenik, Split, Ploče, Dubrovnik). Uz ovakvu rascjepkanost tijela državne uprave otežano se održava koordinacija i usklađivanje različitih upravnih tijela, a u konačnici i otežava dostupnost i kvaliteta pružanja usluga građanima.

Prijedlog: Složenu strukturu dekoncentriranih tijela državne uprave prilagoditi županijskom ustroju.

Naime, u kontekstu razmatranja mreže dekoncentriranih službi državne uprave razvidno je da su službe državne uprave ustrojene po različitim kriterijima. Primjerice, službe županijske sanitarne inspekcije imaju sedam odjela, za razliku od Državnog inspektorata koji ima pet područnih ureda, kao i odsjeci odjela inspeksijskih službi Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva. Odjeli sanitarne inspekcije su ustrojeni za središnju Hrvatsku (odsjek za Zagrebačku županiju sa sedam ispostava, za Krapinsko-zagorsku županiju s četiri ispostave, za Sisačko-moslavačku županiju s tri ispostave, za Karlovačku županiju s četiri ispostave), za sjeverozapadnu Hrvatsku (odsjek za Koprivničko-križevačku županiju s dvije ispostave, za Bjelovarsko-bilogorsku županiju s tri ispostave, Virovitičko-podravsku županiju s jednom ispostavom), za istočnu Hrvatsku (odsjek za Osječko-baranjsku županiju s četiri ispostave, Vukovarsko-srijemsku županiju s dvije ispostave, Brodsko-posavsku županiju s jednom ispostavom, Požeško-slavonsku županiju s jednom ispostavom), za Istru i Primorje (odsjek za Istarsku županiju sa šest ispostava, za Primorsko-goransku županiju sa šest ispostava), za sjevernu Dalmaciju (odsjek za Ličko-senjsku županiju s dvije ispostave, za Zadarsku županiju s dvije ispostave, Šibensko-kninsku županiju s dvije ispostave), za južnu Dalmaciju (odsjek za Splitsko-dalmatinsku županiju s jednom ispostavom, Dubrovačko-neretvansku županiju s tri ispostave) i za Grad Zagreb.

Osim područja nadležnosti pojedinih inspekcija, potrebno je preispitati i same nadležnosti. Naime, u slučajevima kada su jedinice lokalne samouprave nadležne za donošenje općih

akata u provedbi zakona, nadzor nad provođenjem tih akata imaju inspeksijske službe, te se opravdano postavlja pitanje može li se u takvim slučajevima govoriti o potpunim i cjelovitim nadležnostima jedinica lokalne samouprave. Ilustracije radi navodi se primjer iz *Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti* (NN 138/06, 43/09, 88/10). Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave određuje prostore na kojima mogu biti ugostiteljski objekti u kiosku, kontejneru, nepokretnom vozilu i priključnom vozilu, šatoru, na klupi, kolicima i sličnim napravama opremljenim za pružanje ugostiteljskih usluga, u skladu s prostornim planom, te može propisati vanjski izgled ugostiteljskih objekata vodeći računa o lokalnim ambijentalnim obilježjima. Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može najduže za dva sata odlukom produžiti propisano radno vrijeme ugostiteljskih objekata. Općinski načelnik odnosno gradonačelnik može po službenoj dužnosti za pojedine ugostiteljske objekte rješenjem najduže za dva sata odrediti raniji završetak radnog vremena od radnog vremena propisanog Zakonom, te radnog vremena propisanog odlukom predstavničkog tijela. Nadzor nad provođenjem akata predstavničkog tijela i akata izvršnog tijela provodi gospodarski inspektorat u područnim jedinicama državnog inspektorata. Uz rad ugostiteljskih objekata vezane su najčešće primjedbe građana na prekomjernu buku koja se emitira iz ugostiteljskih objekata, te narušavanje javnog reda i mira, a nadzor nad provođenjem *Zakona o zaštiti od buke* (NN 30/09) ima sanitarna inspekcija Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, dok je provedba *Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira* (NN 5/90-pročišćeni tekst, 47/90) u nadležnosti policije (*Zakon o policijskim poslovima i ovlastima*, NN 76/09).

Identično činjenično stanje u pogledu prava reguliranja konkretne materije i prava nadzora postoji i kod provedbe *Zakon o prostornom uređenju i gradnji* (NN 76/07, 38/09) prema kojem je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno po prethodno pribavljenom mišljenju turističke zajednice mjesta, općine ili grada donijeti odluku o zabrani izvođenja građevinskih radova za određene vrste građevina, odnosno radova na određenim područjima, odrediti razdoblje kalendarske godine i vrijeme u kojemu se ne mogu graditi građevine, odnosno izvoditi radovi. Inspeksijski nadzor nad primjenom Zakona i propisa donesenih na temelju Zakona provodi građevinski inspektor, koji je u provedbi inspeksijskog nadzora ovlašten na licu mjesta narediti zatvaranje gradilišta posebnim službenim znakom i onemogućiti korištenje oruđa, strojeva i drugih sredstava za rad pečačenjem, te podnijeti prekršajnu prijavu protiv izvođača radova koji gradi protivno odluci predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave. Osim toga, prema odredbama *Zakona o prostornom uređenju i gradnji* jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donošenjem dokumenata prostornog uređenja usmjeravanju svoj prostorni razvoj sa specifičnim ciljevima i smjernicama za prostorno uređenje u skladu s polazištima i smjernicama iz dokumenata prostornog uređenja državne razine, propisuju detaljna mjerila i uvjete, kojima se određuju namjena površina i prostorni razmještaj građevina u prostoru u odnosu na očuvanje i korištenje prirode te prirodnih i kulturnih vrijednosti i dobara lokalnog značenja, zaštitu okoliša i na zaštitu od prirodnih i drugih nesreća. Županije i veliki gradovi imaju u nadležnosti i izdavanje lokacijskih dozvola, potvrde parcelacijskog elaborata, rješenja o utvrđivanju građevne čestice, rješenja o uvjetima građenja, potvrde glavnog projekta, rješenja o izvedenom stanju, potvrde izvedenog stanja, te uporabne dozvole i dozvole za uklanjanje u skladu sa Zakonom. Za kvalitetno i pravodobno praćenje

stanja u prostoru i izradu četverogodišnjeg izvješća o stanju u prostoru i analizu provođenja dokumenata prostornog uređenja, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave nedostaje upravo «karika» građevna inspekcija i inspekcija zaštite okoliša.

Nadalje, inspeksijski nadzor nad provedbom *Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama* (NN 158/03, 141/06, 38/09) obavljaju inspektori pomorskog dobra Ministarstva i inspektori lučke kapetanije. Između svih ostalih poslova nadzora, lučke kapetanije obavljaju nadzor nad obavljanjem djelatnosti na pomorskom dobru, u pogledu udovoljavanja uvjetima iz odluke i ugovora o dodjeli koncesije, dok samu odluku o dodjeli koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra, te za korištenje ili gradnju građevina od važnosti za županiju daje županijska skupština na rok do najviše 20 godina. Pored koncesija, za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru koje ne isključuje niti ograničuje opću upotrebu pomorskog dobra može se pravnim osobama i fizičkim osobama koje su registrirane za obavljanje obrta dati koncesijsko odobrenje za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru. O izdavanju koncesijskog odobrenja odlučuje vijeće za dodjelu koncesijskih odobrenja koje imenuje gradsko odnosno općinsko vijeće.

Ovakvim načinom uređivanja pojedinih djelatnosti onemogućava se jedinice lokalne samouprave da uređuju i upravljaju bitnim dijelom javnih poslova, niti jedinice lokalne samouprave mogu preuzeti odgovornost za njihovo izvršavanje.

Prijedlog: Nadzor nad provedbom akata treba imati tijelo koje je nadležno za donošenje akata.

Prenijeti obavljanje inspeksijskih poslova građevinske inspekcije i inspekcije zaštite okoliša na županije i/ili velike gradove. Time bi nadležnost iz područja prostornog uređenja i gradnje bila potpuna i cjelovita.

Prenijeti poslove nadzora nad obavljanjem djelatnosti na pomorskom dobru koje se obavljaju temeljem koncesijskog odobrenja na komunalno redarstvo jedinica lokalne samouprave, jer je održavanje reda na pomorskom dobru dio komunalnog reda svake općine i grada u priobalju.

Odnosi tijela državne uprave prema jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave

Odnosi tijela državne uprave prema jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave uređeni su člankom 65. *Zakona o sustavu državne uprave* (NN 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 199/03 i 79/07). Propisana je obveza tijela državne uprave da u obavljanju poslova državne uprave surađuju s tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, što je nedovoljno. Suradnju treba proširiti na obvezu koja je propisana u članku 62. za međusobne odnose tijela državne uprave, da pružaju jedni drugima stručnu pomoć u svom djelokrugu, te dostavljaju obavijesti o podacima o kojima vode službene očevidnike.

| Tablica 22. Teritorijalne jedinice srednje razine u Europi | | | | | | |
|--|--------------------|-----------------------------|--|---|--|---|
| Država | Stanovništvo (000) | Površina (km ²) | Gustoća naseljenosti (po km ²) | Srednja (meso) razina | Statističke jedinice (NUTS II) | Napomene |
| Austrija | 8.356 | 83.872 | 99 | 9 federalnih zemalja (Bundesländer) s vrlo velikom autonomijom | | Federalno uređenje |
| Belgija | 10.827 | 30.528 | 354 | 3 regije (gewesten-regios) i 3 jezične zajednice (gemeenschappen, communautés, Gemeinschaften) s pravom na samoupravu | | Područje regija i jezičnih zajednica se preklapa. |
| Bugarska | 7.932 | 110.900 | 68,9 | 10 provincija (provinciiën, provinces) s pravom na samoupravu | 6 planskih regija (od 2004.) | Oblasti uvedene 1999. |
| Češka | 10.230 | 78.866 | 132 | 28 provincija (oblasti) bez prava na samoupravu | 8 kohezijskih regija (od 2001.) | Regije uvedene 2000. do 2003. bila podijeljena i na 76 upravnih okruga (okres) |
| Danska | 5.534 | 43.098 | 127 | 13 regija (kraj) s pravom na samoupravu | Od 2006. uvedena razvojna vijeća (5 na kontinentu i 1 za otočje Bornholm) | Opsežna reforma lokalne samouprave provedena 2005., na snazi od 2007. Bivših 14 županija (amtskommuner) ukinute 2007. |
| Estonija | 1.370 | 45.228 | 29 | 5 regija (region) s pravom na samoupravu | Ocjela zemlja jedna NUTS II regija | Od 1990. do 1993. okruzi imali pravo na samoupravu |
| Finska | 5.352 | 338.424 | 16 | 15 administrativnih okruga (maakond) bez prava na samoupravu | 6 upravnih regija (lääni) (podijeljenih na 90 lokalnih distrikta) bez prava na samoupravu | Guverneri (maaherra) upravnih regija imenuje predsjednik Finske |
| Francuska | 65.447 | 674.843 | 1.15 | 19 razvojnih regija (maakunnan liitto) za strateško planiranje razvoja | 24 regije (régions) s pravom na samoupravu (4 prekomorske – régions d'otre-mer) | Članove predstavničkih tijela razvojnih regija delegiraju općine (2005. eksperimentalni izbori u regiji Kainuu) |
| Grčka | 11.306 | 131.990 | 85 | Åland regija ima autonoman status | 100 departmana (départements) s pravom na samoupravu (4 prekomorska départements d'otre-mer) | Proces decentralizacije kontinuirano se provodi od početka 1980-ih. Područje prekomorskih departmana i regija se preklapa |
| Hrvatska | 4.437 | 56.542 | 81 | 24 regije (régions) s pravom na samoupravu (4 prekomorske – régions d'otre-mer) | 13 upravnih regija (periferia) s centralno imenovanim funkcionarom (genikos grammateas) i regionalnim vijećem (periferiako simvoulío) koje čine prefekti s područja regije | 13 regija osnovano 1985. radi lakšeg vođenja regionalne politike |
| | | | | Pariz ima poseban status s ovlastima departmana i općine | 54 prefekture (nomarxia) s neposredno izabranim vijećem (nomarchiako simvoulío) | Prefekture su prvotno bile upravne jedinica a od 1994. uvedeni su neposredni izbori |
| | | | | 20 županija s pravom na samoupravu. Grad Zagreb ima poseban položaj (status grada i županije) | 3 statističke regije (od 2007.) | Županije uvedene 1992./3 |

| | | | | | | |
|------------|--------|---------|-----|--|--|---|
| Irska | | | | 8 upravnih regija (regional authorities) (od 1994.). Članovi delegirani od strane županija i gradova 29 županija (county councils) i 5 gradova (city council) s položajem županije. | 2 regionalne skupštine (regional assembly) (od srpnja 1999.) | Izbori se provode samo za županijska i gradska vijeća dok su članovi upravnih i statističkih regija delegirani |
| Italija | 60.231 | 301.338 | 199 | 20 regija (regioni) s neposredno biranim predstavničkim (consiglio regionale) i izvršnim tijelom (presidente) 110 provincija (provincia) s neposredno izabranim predstavničkim (consiglio provinciale) i izvršnim tijelom (presidente della provincia) | 5 razvojnih (planskih) regija (od 2002.) | 5 regija ima poseban status |
| Latvija | 2.375 | 64.589 | 36 | 26 upravnih okruga (rajon) bez prava na samoupravu | Cijela zemlja jedna NUTS II regija | (od 1990.-1997. članovi predstavničkih tijela birani neposredno) |
| Litva | 3.555 | 65.200 | 52 | 10 administrativnih okruga (apskritis) bez prava na samoupravu | 7 razvojnih regija (od 1996. dobrovoljno grupiranje županija u razvojne regije, a od 1999. obvezno) | Upravni okruzi uvedeni 1995. Na čelu centralno imenovani guverner. |
| Mađarska | 10.198 | 93.030 | 109 | 19 županija (megye) s pravom na samoupravu Budimpešta ima poseban status i 23 grada uživaju status grada i županije 173 subregije (kistérség) | Svaka zemlja (Land) je NUTS I regija | Od 1994. postoji i 30 dekoncentriranih ureda državne uprave |
| Njemačka | 81.757 | 357.021 | 229 | 16 federalnih zemalja (Länder) od kojih je 5 iz bivšeg DDR-a. Zemlje imaju vrlo velike samoupravne ovlasti. 439 okruga (Kreise) od kojih je 323 ruralnih (Landkreise), a 116 gradskih (Kreisfreie Städte/Stadtkreise) koji ujedno imaju i položaj lokalnih jedinica. Predstavničko tijelo (Kreistag) bira se neposredno | | Federalno uređenje zbog kojeg uređenje lokalne samouprave donekle varira od zemlje do zemlje |
| Nizozemska | 16.594 | 41.526 | 399 | 12 provincija (provincie) s pravom na samoupravu i neposredno izabranim predstavničkim tijelom (provinciale staten) | | |
| Poljska | 38.116 | 313.000 | 122 | 16 samoupravnih regija (województwo) i 314 županija (powiat) s pravom na samoupravu 65 gradova s položajem županije | 16 regija su ujedno i statističke jedinice | Regije su istovremeno jedinice regionalne samouprave i upravne jedinice na čijem čelu je centralno imenovani guverner |
| Portugal | 10.707 | 92.090 | 114 | 18 upravnih distrikta (distrito) s posredno izabranom skupštinom distrikta koju čine predstavnici jedinica lokalne samouprave s područja distrikta 2 regije s posebnim statusom (Azorsko i Madeira otočje) imaju široku autonomiju | 5 razvojnih regija u kontinentalnom dijelu koje imenuje središnja razina, podijeljenih na 30 subregija | Iako postoji ustavna osnova o uspostavi regija na referendumu 1998. donesena je negativna odluka o njihovoj uspostavi u kontinentalnom dijelu |
| Rumunjska | 21.680 | 238.391 | 90 | 41 županija (judet) s pravom na samoupravu i glavni grad Bukurešt koji ima poseban status | 8 razvojnih regija (od 1998.) | Na županijskoj razini postoji i ured državne uprave s centralno imenovanim prefektom na čelu |
| Slovačka | 5.379 | 49.035 | 111 | 8 regija (samosprávne kraje) s pravom na samoupravu. 79 upravnih okruga (okres) koje koordinira manji broj okružnih ureda (obvody úrad) | 4 razvojne regije | Regije uvedene 1996. kao administrativne jedinice, a od 2002. samoupravne jedinice |

| | | | | | | |
|------------------|--------|---------|------|--|---|---|
| Slovenija | 2.053 | 20.273 | 99,6 | 58 upravnih jedinica (upravne enote) bez prava na samoupravu | Cijela zemlja jedna NUTS II regija | Prijedlog Zakona o provincijama već dugo u parlamentarnoj proceduri |
| Španjolska | 46.661 | 504.030 | 90 | 17 autonomnih zajednica (comunidades autonómas) s vrlo velikom autonomijom 50 provincija (diputación Provincial) s posredno biranim provincijskim vijećem (corporación provincial), izuzev Baskije gdje je taj izbor neposredan | | Područje 6 autonomnih zajednica ima samo jednu provinciju, a upravna tijela autonomne zajednice obavljaju poslove provincije |
| Švedska | 9.340 | 449.964 | 20 | 18 županija (län) i 2 regije (Skåne at Västra Götaland) s neposredno izabranim predstavničkim tijelom (landsting) (ladsstingsfullmäktige/regionfullmäktige) | 8 statističkih regija (Riksområden) NUTS II bez vlastitih institucija | |
| Švicarska | 7.779 | 41.284 | 188 | 26 kantona s vrlo visokim stupnjem autonomije i jednakim ustavno-pravnim položajem 2 enklave (Büdingen (Njemačka) i Campione d'Italia (Italija)) | | Iako imaju isti status, postoje vrlo velike razlike između kantona u pogledu veličine i broja stanovnika |
| Ukrajina | 46.011 | 603.628 | 77 | 24 oblasti (oblast) s pravom na samoupravu Gradovi Kiev i Sevastopol – poseban status Autonomna republika Krim (avtonomna respublika Krym) – autonoman status 490 rajona s pravom na samoupravu | | |
| Velika Britanija | 64.500 | 219.000 | 277 | 9 upravnih regija u Engleskoj, s posredno izabranom regionalnom skupštinom (regional assembly) 3 nacije s vlastitim institucijama (Škotska, Wales, Sjeverna Irska) i visokim stupnjem autonomije predstavničkih i izvršnih tijela | | Uvođenje regionalnih izbora u engleskim regijama odgođeno nakon negativnog ishoda referenduma u Sjeveroistočnoj Engleskoj 2004. |

Izvor: *Dulabici (2010)*.

5.4. Kritički osvrt na postojeći sustav financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Na temelju uvida u postojeće izvore financiranja i strukturu prihoda u proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uočava se da je **malen 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 vrste općinskih i gradskih poreza su tako zakonom definirane da je općinama i gradovima ostavljena mogućnost da vlastitom odlukom utvrđuju poreznu stopu jednog poreznog prihoda, a za ostale da vlastitom odlukom utvrđuju porezne stope u rasponu propisanim 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.

Za razliku od općina i gradova, županijama je zakonom mogućnost samostalnog utjecanja na visinu županijskih poreza gotovo u potpunosti uskraćena budući da su županijski porezi tako definirani zakonom da **županijske uprave uopće nemaju slobodu utjecanja na bilo kakvo mijenjanje ili osnove 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.

U nastavku ovog dijela Studije sadržan je kritički osvrt na nedovoljno iskorištene mogućnosti prikupljanja proračunskih prihoda unutar tri skupine izvora prihoda za financiranje općina, gradova i županija.

Prvu skupinu prihoda čine proračunski prihodi čiju visinu u svojim proračunima općine i gradovi mogu u potpunosti samostalno planirati mijenjanjem visine porezne stope. To je prva skupina izvora prihoda koja je isključivo u rukama općina i gradova, kao što je prihod od poreza na korištenje javnih površina. U drugoj su skupini izvori prihoda na čiju visinu općina ili grad može utjecati samo unutar raspona koji određuje središnja država (na primjer, porez na kuće za odmor, porez na tvrtku ili naziv, prirez porezu na dohodak, kao i komunalni izvori prihoda). U trećoj su skupini ostali izvori prihoda na koje općine i gradovi ne mogu uopće utjecati (na primjer, porez na dohodak i pomoći) budući da visinu tih prihoda samostalno utvrđuje središnja država, koja potpuno autonomno donosi kriterije po kojima se utvrđuje visina tih prihoda u proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U tu skupinu ubrajaju se i prihodi od zaduživanja na koje lokalne jedinice nemaju autonomiju odlučivanja.

Budući da u Hrvatskoj postoje izrazite razlike među općinama i gradovima, od veličine mjerene brojem stanovnika, različite strukture gospodarstva, stupnja razvijenosti pa sve do

veličine proračuna, u praksi postoje i različiti stavovi o potrebi povećanja pojedinih izvora prihoda koji općinama i gradovima stoje na raspolaganju¹¹⁶.

U prvoj su skupini izvori proračunskih prihoda na koje samostalno utječu općine i gradovi i radi se o izvorima čiji su prihodi nedovoljno izdašni za financiranje lokalnih javnih potreba. U strukturi ukupnih proračunskih prihoda oni čine neznatan dio. To su prihodi od **poreza na korištenje javnih površina, zakupa javnih površina i zakupa poslovnog prostora** i njihovi se prihodi u općini i gradu najčešće zajednički planiraju. **U praksi se često smatra da je zakup dovoljan izvor prihoda od javnih površina i prostora i da se promjenama njegove visine može voditi politika korištenja javnih površina u općini i gradu.** Zbog toga, u načelu, **nije potrebno naplaćivati porez na korištenje javnih površina**, koji je ujedno jedini porezni instrument o čijoj visini u potpunosti odlučuje lokalna samouprava.

Mogućnosti lokalnih jedinica su utjecanje na one izvore prihoda čiju visinu općina ili grad može samostalno planirati u okviru planiranja očekivanih društvenih učinaka maksimiziranja svakog pojedinog izvora prihoda i njihove naplativosti. To su porezi navedeni u drugoj skupini izvora prihoda lokalne samouprave.

Najčešće se procjenjuje da stopu **poreza na potrošnju** ne treba mijenjati te posljedično niti 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** je općinama i gradovima teže mijenjati jer lokalne jedinice nemaju ažuriranu detaljnu evidenciju svojih gospodarstvenika, a Porezna uprava ne obavještava općine i gradove o naplaćenosti tog lokalnog poreza.

Komunalni doprinos i komunalna naknada su namjenski prihodi i važni izvori proračunskih prihoda lokalne samouprave. Budući da lokalne samouprave imaju mogućnosti redefiniranja zona u općini/gradu i određivanja visine doprinosa i naknade po zonama, za očekivati je da općine i gradovi aktivno i kontinuirano razmatraju visine doprinosa i naknada po namjeni. Međutim, u praksi se često spominje uloga komunalnih naknada i doprinosa koji su izrazito namjenski prihodi i ne mogu se trošiti za pokriće nekih drugih rashoda nego onih propisanih u *Zakonu o komunalnom gospodarstvu*, o čemu se već govorilo u prethodnim dijelovima ove Studije. Ujedno treba napomenuti da postojeće rješenje u vezi komunalnih izvora prihoda postoji još iz prošlosti kada su se komunalne djelatnosti te održavanje i izgradnja komunalne infrastrukture financiralo 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**

¹¹⁶ U ovom se dijelu Studije zaključci temelje i na raspravi i zaključcima u okviru Radionice «Može li grad/općina voditi uspješnu fiskalnu politiku?» održane 21. siječnja 2010. u Kraljevici u sklopu projekta «Integralno upravljanje obalnim područjem (IUOP)», koji vodi i financira njemačka razvojna agencija Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit - GTZ. Radionicu su vodili stručnjaci Ekonomskog instituta, Zagreb.

u **moderne poreze na imovinu**, koji su jedan od glavnih izvora financiranja lokalne samouprave u razvijenim državama, o čemu će se više govoriti u šestom dijelu ove Studije.

U Hrvatskoj postoji poseban **problem u naplati lokalnih poreza, kao i u praksi prisutan problem koji se odnosi na nemogućnost da općine i gradovi od Porezne uprave dobiju redovite informacije o njihovoj naplati.**

Kao što je istaknuto, potencijalne mogućnosti općinama i gradovima za povećanje proračunskih prihoda postoje u prihodima druge skupine, a posebno važnu ulogu u tome ima **prerez porezu na dohodak** na čiju visinu prihoda 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. Više je jedinica lokalne samouprave uvelo više stope prireza te ih je potom smanjilo¹¹⁷.

Od 213 općina (50 posto ukupnog broja općina) i 75 gradova (59 posto ukupnog broja gradova) koji su uveli prerez porezu na dohodak samo je 41 općina i 9 gradova uvelo 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 posto svih jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj (9,6 posto općina i 7 posto gradova)¹¹⁸ uvelo najvišu moguću stopu prireza porezu na dohodak.** Tablica u Prilogu D ove Studije sadrži pregled stopa prireza porezu na dohodak koje su uvele općine i gradovi u Hrvatskoj.

Činjenica je da svako porezno opterećenje, a posebno njegovo povećanje, u ovom slučaju povećanje stope prireza porezu na dohodak, u sebi nosi opasnost bijega porezne osnovice odnosno dijela poreznih obveznika u lokalno područje u kojem su niže porezne stope. Ipak se željelo procijeniti potencijalno moguće prihode uvođenjem maksimalnih stopa prireza u svim lokalnim jedinicama. U ovom slučaju radi se o isključivo teorijskoj procjeni maksimalno mogućeg ostvarivanja prihoda po osnovu tog poreznog instrumenta. U procjeni je, naravno, zanemareno moguće odlaženje dijela poreznih obveznika¹¹⁹ iz lokalne sredine koja uvodi višu razinu stope prireza u lokalnu sredinu koja ga nije uvela ili ima nižu stopu prireza. Izračun je pokazao da bi **uvođenje maksimalne stope prireza donio svim gradovima (bez Grada Zagreba) 5,9 posto više prihoda od postojećih prihoda od poreza i prireza na dohodak (bez pomoći izravnjanja i povrata poreza na dohodak), a općinama 6,7 posto više prihoda od postojećih prihoda od poreza i prireza na dohodak.** To bi ujedno značilo da su općine i gradovi uveli maksimalno moguće stope prireza

¹¹⁷ Grad Zagreb je imao višu stopu prireza (27 posto), te ju je smanjio (18 posto), kao i gradovi Sinj i Žminj, te općina Čeminac, dok je nekoliko primjera općina i gradova koji su povećali tijekom vremena stope prireza (općine Krašić, Veliko Trgovišće, Brela, Barban, te gradovi Varaždin, Bjelovar i Vinkovci). Općina Bol je primjer općine koja je uvela maksimalnu stopu prireza 10 posto, te ga potom ukinula.

¹¹⁸ Stanje krajem srpnja 2010. na temelju podataka Porezne uprave Ministarstva financija.

¹¹⁹ Fiskalna teorija govori da se tu uglavnom radi o poreznim obveznicima s višom razinom dohodka koji se sele (promjenom prijave prebivališta) u lokalnu sredinu s nižom stopom prireza kako bi izbjegli plaćanje višeg poreza, a i dalje ostaju živjeti u istoj lokalnoj sredini i koristiti sve lokalne javne usluge koje im ona osigurava.

i time dodatno porezno opteretile dohotke svojih stanovnika, njihovo bi ukupno zaduženje moglo biti za otprilike polovinu manje od postojeće razine zaduženja. Ovo je jedna od ukupno tri varijante procjene mogućih prihoda od uvođenja prireza porezu na dohodak koje se detaljno opisuju u šestom dijelu ove Studije u kojem se obrazlažu prijedlozi koji se tiču prireza porezu na dohodak, koji čine samo jedan dio u prijedlogu unaprjeđenja postojećeg načina financiranja jedinica lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj.

Povećanje prireza porezu na dohodak do zakonski dopuštene visine stope povećava prihode lokalnih proračuna. Međutim, u praksi među lokalnim jedinicama postoje različita mišljenja budući da je riječ o porezu koji neposredno osjećaju svi zaposleni pa postoji mišljenje da je svako povećanje «politički» upitno pa sve do mišljenja da povećanje stope prireza može biti opravdano ako se dodatno prikupljena sredstva troše transparentno i ako su učinci vidljivi i prihvatljivi za lokalnu samoupravu.

Zaključak je jasan, iako na lokalnoj razini postoji prostor za dodatno ostvarivanje fiskalnih prihoda, mogućnosti uvođenja viših (pa i maksimalnih) stopa prireza porezu na dohodak se izbjegava zbog više razloga. Umjesto toga, preferira se povlačenje sredstava iz državnog proračuna za obavljanje zakonom propisanih javnih poslova iz nadležnosti lokalne samouprave, dok se istodobno odgovornosti za neizvršavanje pojedinih funkcija često prebacuju na nedovoljno zakonom kvalitetno riješena pitanja nadležnosti između lokalne i središnje razine vlasti.

U vezi prireza 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 16 gradova u kojima živi više od 35.000 stanovnika¹²⁰. Osim tih gradova, u Hrvatskoj je i 8 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 izdavanja 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 samo gradovi s više od 30.000 stanovnika.

Slijedi logičan prijedlog koji se odnosi na potrebu minimalne promjene postojeće regulative u tome da se **razmotre kriteriji za status velikog grada i/ili da se omogući svim županijskim sjedištima koji imaju dodatne nadležnosti kao i gradovi s više od 35.000 stanovnika u obavljanju 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. Prijedlog je i da se kriterij broja stanovnika izjednači u oba slučaja, tj. da se **uvede isti kriterij broja stanovnika za stjecanje statusa velikog grada i za mogućnost uvođenja više stope prireza porezu na dohodak**.

¹²⁰ Prema popisu stanovništva iz 2001. godine.

Na kraju slijedi osvrt i na ostale izvore prihoda lokalne i regionalne samouprave koji su svrstani u treću skupinu na koje općine i gradovi ne mogu uopće utjecati jer nemaju nikakvu samostalnost u njihovom određivanju.

Kriteriji dodjele **pomoći** jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u hrvatskoj praksi **ne temelje se na izračunu fiskalnog kapaciteta, već se iz godine u godinu mijenjaju**, te se mijenja i uvođenje novih kriterija 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.

Problem sa sustavom pomoći je i u tome što se **istom vrstom pomoći pokušava riješiti više prisutnih problema u financiranju lokalne samouprave**. Uz to, postojeći način 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 dodatno znači da su postavljeni neodgovarajući kriteriji raspodjele pomoći središnje države (pa i raspodjela zajedničkih poreza). Razlozi takvoj vrsti pomoći lokalnim jedinicama u posebnom statusu 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), već 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 *Zakonu o izvršavanju 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 se uglavnom radi 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 planirati razvojne rashode**.

Međutim, cilj je promovirati fiskalno održive i od strane središnjeg državnog proračuna što neovisnije lokalne jedinice iako se lokalnim proračunima i dalje treba jasno propisivati mogućnosti planiranja povlačenja sredstava na ime pomoći središnje države. **Stvarna decentralizacija ujedno nosi i jasne odgovornosti za lokalne jedinice, te lokalni proračuni moraju u što je moguće manjoj mjeri ovisiti u financiranju svojih obveza (tekućih aktivnosti i razvojnih projekata) od središnjeg proračuna**. Ako lokalna jedinica

sa svojim prihodima u lokalnom proračunu ne može financirati niti tekuće, zakonom propisane poslove, onda ona nije u stanju opravdati provođenje osnovnog razloga svog postojanja – učinkovito zadovoljavanje javnih potreba svojih stanovnika. U slučaju kada lokalna jedinica ne može iz svog proračuna financirati neki za svoje stanovnike važan razvojni projekt, prije dodjele sredstava iz državnog proračuna, postoji mogućnost povećanja fiskalnog kapaciteta povezivanjem/udruživanjem sa susjednom lokalnom jedinicom i njenim proračunom. Ako to lokalne jedinice nisu u stanju u praksi provesti, onda nastojanje da se raspodjela javnih funkcija organizira tako da su one javne funkcije koje su bliže lokalnoj zajednici budu i decentralizirane, zapravo i nema puno smisla. U slučaju nekorištenja mogućnosti povezivanja/udruživanja radi zajedničkog pružanja javnih usluga, u praksi znači da jedinice lokalne samouprave u svojoj funkciji cilja uopće nemaju učinkovito pružanje javnih usluga građanima na svom području.

Sustav financiranja lokalnih jedinica ne temelji se na izračunu fiskalnog kapaciteta koji bi obuhvatio porezne i neporezna prihode, time ukazivao na prisutne razlike u stupnju gospodarskog razvoja lokalnih jedinica. Tako izračunat **fiskalni kapacitet trebao bi poslužiti kao osnovica za dodjelu pomoći središnje države**¹²¹.

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 izvršavanju državnog proračuna* i *Pravilnikom o postupku zaduživanja lokalnih jedinica i davanju jamstava lokalnim jedinicama*. Dva su ključna ograničenja na zaduživanje lokalnih jedinica. Prvo je ograničenje na zaduživanje svih lokalnih jedinica, a drugo se ograničenje odnosi na zaduženje pojedinačne lokalne jedinice, koja su detaljno opisana u Prilogu C na kraju ove Studije.

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 izvršavanju državnog proračuna*.

U vezi zaduživanja treba istaknuti da je mali broj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj za financiranje kapitalnih projekata iskoristilo zakonsku mogućnost zaduživanja izdavanjem obveznica¹²², za što je razlog nepostojanje razvijenijeg tržišta duga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji su vezani uz još uvijek nedovoljno razvijeno financijsko tržište u Hrvatskoj. Daljnji razvoj financijskog tržišta u Hrvatskoj i sve veći broj sudionika na tom tržištu omogućit će i jedinicama lokalne i područne samouprave da posuđuju sredstva uz niže troškove kapitala.

¹²¹ Vidjeti opširnije u Jurlina Alibegović (2007).

¹²² U praksi financiranja lokalnih rashoda postoji svega 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 2005. godine izdala lokalne obveznice. U najskorije vrijeme je Grad Zadar izdavanjem lokalnih obveznica financirao izgradnju sportskih objekata.

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.

Procjenjuje se da bi **aktivnijim pristupom općinske i gradske uprave u planiranju vlastitih proračunskih prihoda i to u onom dijelu na koje 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 prvenstveno 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 komunikacije porezne uprave i lokalnih jedinica**.

5.5. Izazovi daljnje decentralizacije u Hrvatskoj

Devet godina od početka procesa decentralizacije u Hrvatskoj i dalje ostaju otvorena sljedeća međusobno povezana pitanja:

- broj i veličina jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i
- daljnja decentralizacija i prijenos nadležnosti u obavljanju javnih funkcija i potrebnog financiranja.

Postojeći broj i veličina jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nije u dovoljnoj mjeri učinkovit ako se promatraju njihove odgovornosti u provođenju javnih funkcija i njihov fiskalni kapacitet. U Hrvatskoj je velik broj fiskalno nesposobnih lokalnih jedinica koje su u velikoj mjeri ovisne o pomoći središnje države za financiranje zakonom propisanih javnih poslova, kao i za upravljanje vlastitim razvojem. Do te se spoznaje dolazi na temelju empirijskih dokaza dobivenih analizom proračuna i fiskalnih kapaciteta lokalne i područne (regionalne) samouprave opisanih u prethodnom dijelu Studije.

Postojanje bitne razlike u fiskalnim kapacitetima između jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave već sada ukazuje na važnu ulogu središnje države u osiguranju financiranja decentraliziranih funkcija u jedinicama s nedovoljnim fiskalnim kapacitetom i

to tako da središnja država osigura odgovarajuće pomoći. Međutim, u tom slučaju ne radi se o pravoj decentralizaciji sustava. To je, naravno, važno napomenuti ako je cilj decentralizacija u javnom sektoru. Činjenica da većina lokalnih vlasti treba pomoći od središnje države za financiranje decentraliziranih odgovornosti upućuje na izrazito ograničenu samostalnost lokalnih jedinica. To je decentralizacija «na papiru» jer su odgovornosti za javne funkcije prenesene na lokalne razine, ali taj prijenos novih odgovornosti nije popraćen prijenosom odgovarajućih sredstava. Kao posljedica ostaje sustav koji je i dalje *de facto* centraliziran jer ako središnja razina vlasti nema dovoljno proračunskih sredstava (uglavnom nema) ili volje da proračunska sredstva spusti na nižu razinu, decentralizirane javne funkcije, kao i razvojni projekti na lokalnoj razini se jednostavno neće dogoditi. A to onda opet znači «podčinjenu» poziciju lokalnih jedinica u odnosu na središnju državu. Lokalnim jedinicama s ograničenim fiskalnim kapacitetima financiranje lokalnog razvoja u potpunosti je ovisno o kapitalnoj pomoći koja stiže iz državnog proračuna ili državnih razvojnih fondova.

Osim različitih fiskalnih kapaciteta, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obilježava i različit stupanj razvijenosti, kao i razlike u njihovoj veličini mjerene po različitim kriterijima, od broja i strukture stanovnika, površine, gustoće naseljenosti, izgradnji, razvijenosti i gustoći komunalne i društvene infrastrukture i nizu drugih važnih pokazatelja.

Formalna decentralizacija sustava je dovela do skrivene centralizacije snage središnje države jer su odgovornosti za odabrano područje pružanja javnih usluga prenesene na određeni broj gradova s jačim fiskalnim kapacitetom, općine i županije, dok su sredstva za njihovo financiranje namjenski prenesena sa središnje države na općine, gradove ili županije.

Preduvjet za uspješnu daljnju decentralizaciju je jasna podjela funkcija i odgovornosti među razinama fiskalne vlasti, kao i podjela potrebnih sredstava za njihovo financiranje. Stvarna se decentralizacija neće moći realizirati bez jačanja ukupnog razvojnog kapaciteta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, transparentnog pristupa svim razinama vlasti važnim informacijama, međusobne jače komunikacije među razinama vlasti o svim važnim pitanjima, uključujući o promjeni zakonodavnog okvira, jasnijoj raspodjeli funkcija i unaprjeđenja suradnje i koordinacije aktivnosti na svim razinama.

Na osnovu svega iznesenog, jasno je da sadašnji sustav financiranja ne omogućava lokalnim jedinicama da obave veliki obuhvat javnih poslova (ne samo zbog financijskih, nego i zbog nedovoljnih drugih kapaciteta). Potrebna su nova rješenja. Jedno od mogućih rješenja kojim se može utjecati na ostvarenje više razine prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je poticanje suradnje među jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave na zajedničkom pružanju javnih usluga. Već sada postoji zakonska mogućnost povezivanja općina, gradova i županija u slučaju provođenja projekata koje pojedinačno općine, gradovi ili županije same ne mogu financirati, a koji su istovremeno od zajedničkog interesa za više općina i gradova ili županija, a koja se nedovoljno koristi. Jedno od krajnjih rješenja je ukidanje autonomije jedinicama lokalne i/ili područne samouprave i njihovo spajanje s drugim općinama, gradovima i/ili županijama ili bilo koja druga promjena koja bi izravno utjecala na postojeću administrativnu i teritorijalnu organizaciju.

Uz unaprjeđenja postojećeg sustava, u Studiji se predlaže sveobuhvatna reforma javnog sektora, koja nudi smjernice za novu podjelu nadležnosti i javnih sredstava između razina javnih vlasti, te jasnije povezivanje odgovornosti za obavljanje javnih poslova s izvorima financiranja. U nastavku ove Studije iznose se detaljniji prijedlozi i preporuke.

6. Prijedlozi i preporuke

Temeljno polazište prijedlozima u ovoj Studiji je ispravljanje nedovoljno transparentnih, neodgovarajućih i neprimjerenih rješenja primarno u sadašnjoj podjeli nadležnosti za obavljanje javnih funkcija i u načinu i izvorima financiranja općina, gradova i županija. Cilj je uskladiti prijedloge obavljanja javnih poslova i stjecanja financijskih sredstava na način da se maksimalno poveća stupanj lokalne/regionalne autonomije i lokalnog/regionalnog upravljanja i financiranja javnih dobara i pružanja javnih usluga građanima koji na taj način lakše mogu identificirati razinu vlasti koja je odgovorna za kvalitetu i kvantitetu javnih dobara i usluga.

Osnovna ideja vodilja je da prijedlozi udovolje najvažnijim zahtjevima suvremenog sustava financiranja javnih potreba, tako da prijedlozi imaju sljedeća važna obilježja: *jednostavnost, konzistentnost, potpunost i preglednost sustava i racionalnost u troškovima administriranja*. Osim tih obilježja, prijedlozi su sukladni onima koji se u posljednje vrijeme pojavljuju u znanstvenim i stručnim krugovima u vezi rasprave o prednostima i nedostacima fiskalne decentralizacije ili lokalne autonomije u odnosu prema fiskalnoj centralizaciji ili kontroli središnje države¹²³. U razmatranjima poželjnog stupnja samostalnosti lokalne i regionalne vlasti u financiranju odgovornosti za pružanje javnih usluga naši prijedlozi idu u smjeru «*novog lokalizma*»¹²⁴, odnosno prenošenja velikog broja odgovornosti i dovoljnih sredstava na niže razine vlasti uvažavajući potrebu jačanja njihovih kapaciteta. Lokalna i regionalna samouprava bolje od središnje države poznaje javne potrebe i interese stanovnika sa svog područja. Zato treba biti i odgovorna za osiguranje javnih dobara i usluga te razvojnih projekata u skladu s njihovim sklonostima i potrebama. Za financiranje navedenih odgovornosti lokalna i regionalna razina vlasti treba samostalno stjecati što više vlastitih prihoda te što manje ovisiti o središnjoj državi.

Valja istaknuti da svaki pa i najbolji mogući prijedlog traži *cjelovitu analizu nakon određenog vremena provedbe, praćenje rezultata i ishoda (učinaka) i predlaganje promjena*. To se odnosi i na prijedloge iskazane u ovoj Studiji. Potrebno je nakon primjene i praćenja ostvarenih rezultata i učinaka u razdoblju od tri do pet godina, izvršiti sveobuhvatno vrednovanje sustava i predložiti odgovarajuće promjene u skladu s utvrđenim ciljevima i prioritetima u javnom sektoru, a naročito onih koji se tiču podjele odgovornosti i sredstava u pružanju javnih usluga, a ponajviše poticanja lokalnog i regionalnog razvoja.

6.1. Ciljevi decentralizacije

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 (ishoda), te među svim važnim dionicima postizanje političkog konsenzusa o potrebi

¹²³ Opširnije vidjeti: Agranoff (2004), Corry (2004) te Krane, Ebdon i Bartle (2004).

¹²⁴ Suprotne stavove zastupaju s jedne strane lokalisti koji su zagovornici lokalne autonomije, potpune slobode nižih razina vlasti i neznatne uloge središnje države, a s druge strane centralisti koji su zagovornici kontrole središnje države.

reformu javne uprave s naglaskom na reformu sustava lokalne i regionalne samouprave. U ovom se dijelu Studije utvrđuju najvažniji ciljevi decentralizacije. Promišljanje o ispunjavanju ostalih važnih preduvjeta uspješne decentralizacije nije predmet razmatranja ove Studije te su prepušteni nositeljima javne politike.

Efikasnije i učinkovitije pružanje javnih usluga

Decentralizacija javnih funkcija i sredstava za njihovo financiranje usmjerena je na unapređenje financijskog upravljanja u javnom sektoru, unapređenju upravljanja javnim rashodima na temelju ostvarenih rezultata, smanjenju javnih rashoda, te povećanju transparentnosti i efikasnosti. Osnovni cilj decentralizacije jest efikasniji javni sektor, odnosno efikasnije i učinkovitije 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 područne samouprave u obavljanju širokog spektra javnih funkcija, kao i prisustvo većeg angažiranja samih općina, gradova i županija/regija 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, potiče se motiviranost na postizanje konkretnih rezultata uz uvažavanje načela racionalnog korištenja javnih sredstava.

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 učinkovitije pružanje javnih usluga. To znači da jasna upravna decentralizacija treba biti istovremeno popraćena i fiskalnom decentralizacijom koja nužno ide u smjeru prijenosa odgovornosti u politici javnih rashoda, prava na utvrđivanje odgovarajućih prihoda, odgovarajući sustav pomoći središnje države, te utvrđivanje mogućnosti lokalnog zaduživanja.

Iz tih pretpostavki slijedi potreba da se napravi razlika između tri skupine 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 kod kojih je uloga županije/regije 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.

Usklađenost odgovornosti za obavljanje javnih funkcija i izvora sredstava

Odgovornosti za izvršavanje javnih poslova i javnih rashoda trebaju biti usklađene s vrstom i strukturom javnih prihoda između središnje države i jedinica lokalne i područne samouprave.

Učinkovita administrativno-teritorijalna organizacija države

Jasno definirano sudjelovanje lokalne države u provođenju i financiranju dijela javnih funkcija ili, drugim riječima rečeno, transparentna funkcionalna i fiskalna decentralizacija temeljni su preduvjet za uspostavu učinkovite 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.

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

Minimiziranje potreba općina, gradova i županija/regija 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/regija, kao i povezivanje općina, gradova i županija/regija 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/regija u financiranju razvojnih projekata može se ostvariti na više načina. Jedan od načina je poticati financijskim i/ili fiskalnim poticajima, odnosno namjenskim pomoćima iz proračuna središnje države za poticanje funkcionalnog povezivanja i suradnje

općina, gradova i županija/regija. Okvir 5. daje prikaz iskustava odabranih europskih država u poticanju suradnje među lokalnim jedinicama.

Okvir 5. Povezivanje i suradnja općina, gradova i županija - iskustva odabranih europskih država

Pozitivna su iskustva dijela europskih zemalja u *udruživanju u novu jedinicu lokalne samouprave* (ujedinjavanje manjih jedinica lokalne samouprave u veću jedinicu lokalne samouprave) i *pripajanje u postojeću jedinicu lokalne samouprave* (pripajanje malih jedinica lokalne samouprave postojećoj većoj jedinici lokalne samouprave); *ugovaranje pružanja javnih usluga vanjskim izvršiteljima* (primjer je pružanje usluga školske kuhinje u malim jedinicama lokalne samouprave gdje se navedena usluga povjerava ugostiteljskim tvrtkama); *ugovaranje između istih i različitih razina lokalne vlasti u zajedničkom pružanju javnih usluga te promoviranje suradnje putem osnivanja posebnih organizacija (udruženja, saveza općina i gradova) i nadopćinskih tijela (jednofunkcionalne i višefunkcionalne lokalne jedinice za gradsko područje i/ili mješovita gradska i ruralna područja u kojima se pruža jedna ili više javnih funkcija za više jedinica lokalne samouprave¹²⁵).*

Primjer dobre međunarodne prakse je iskustvo Francuske koja je poticala suradnju **općim potporama za promoviranje osnivanja funkcionalnih lokalnih jedinica koje pružaju jednu ili više javnih funkcija**. Te se nove lokalne jedinice potiču na ujedinjavanje dijela poreznih prihoda, a dobivanjem općih potpora povećavaju učinke ekonomije obujma u zajedničkom pružanju nekih javnih usluga.

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 jednog 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 implementacije 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/regija i to kao rezultat pozitivnih izravnih i neizravnih učinaka razvojnih programa i projekata na razvoj svih općina, gradova i županija/regija u Hrvatskoj.

Postojanje znanja i vještina

Novе odgovornosti lokalnim razinama vlasti zahtijevaju bitno drugačija znanja i vještine nužne za provođenje tih novih javnih poslova. Lokalna i regionalna samouprava, uz pomoć središnje države, te znanstvene i akademske zajednice, ali i drugih važnih dionika u području lokalnog i regionalnog razvoja, treba osigurati kontinuiran sustav obrazovanja zaposlenih u lokalnoj i regionalnoj samoupravi.

¹²⁵ To može postati osnova za budući administrativno-teritorijalni ustroj zemlje.

Utemeljenost na pristupu nove javne uprave u pružanju javnih usluga i njihovom financiranju

Pristup nove javne uprave znači korištenje prednosti promjena organizacije i procedura u javnom sektoru kako bi javni sektor postao konkurentniji i efikasniji u korištenju resursa i pružanju usluga, te kako bi se smanjili javni rashodi, izvršila jasna podjela odgovornosti, te povećale odgovornosti javnog sektora prema njegovim korisnicima. To znači da se od jedinica lokalne i područne samouprave očekuje daleko veća odgovornost prema očekivanjima lokalnog stanovništva u pružanju javnih usluga, kao i stalna orijentiranost na bolje rezultate i konkretne ishode (učinke) uz uštedu javnih sredstava u provođenju javnih funkcija.

Izgradnja sustava kriterija

Jedan od važnijih primjera izgradnje sustava kriterija odnosi se na mjerenje fiskalnog kapaciteta što postaje osnovicom za utvrđivanje potrebe za pomoći središnje države.

Drugo područje primjene sustava kriterija je kod uspostave strukture i broja jedinica lokalne i područne 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 provodi. U okviru 6. daje se primjer Italije.

Okvir 6. Kriterij minimalnog broja stanovnika za status grada - primjer Italije

Zakonom je propisano da je 10.000 stanovnika granica iznad koje jedno naselje može postati grad. No, zakon je predvidio i iznimke temeljem kojih, iznimno, status grada može dobiti i naselje s manje od 10.000 stanovnika ako čini povijesnu i kulturnu cjelinu ili ako postoje razlozi ekonomskog probitka. Zakonska iznimka u praksi se prometnula u pravilo. Mnoge dotadašnje općine zatražile su i dobile status grada iako nisu imale suštinska obilježja grada ni po financijskoj održivosti, a niti su za to postojali povijesni i kulturni razlozi.

Uspostava odgovarajuće administrativno-teritorijalne organizacije

Odgovarajuća administrativno-teritorijalna organizacija je ona koja podržava i omogućuje efikasno pružanje javnih usluga, a sam je sustav utemeljen na *obvezatnim nadležnostima* u provođenju javnih funkcija. Struktura i broj jedinica lokalne i područne samouprave temelji se na jasno definiranim kriterijima.

Jasno se definira uloga novih regija koje trebaju postati koordinatori lokalnog i regionalnog razvoja i odgovorne za uspostavu, te nadzor nad mrežom institucija na području regije. Jasno se definiraju više razine odgovornosti za provođenje minimalne razine javnih funkcija (uz osiguranje prihoda) za lokalne jedinice.

Prijedlozi daljnjeg procesa decentralizacije u Hrvatskoj se odnose na prijedloge u području funkcionalne, fiskalne i teritorijalne decentralizacije. U nastavku Studije su opisana osnovna obilježja svakog od tri međusobno povezana područja.

6.2. Prijedlozi podjele javnih poslova među razinama javne vlasti

U skladu s opisanim ciljevima decentralizacije u ovom su dijelu Studije izneseni prijedlozi za novu podjelu javnih poslova među razinama javne vlasti, te se detaljnije analiziraju mogući učinci daljnje decentralizacije osnovnog školstva i socijalne skrbi.¹²⁶

6.2.1. Obvezatne nadležnosti lokalnih jedinica

Prijedlozi podjele javnih poslova među razinama javne vlasti ili, drugim riječima, prijedlozi funkcionalne decentralizacije obuhvaćaju sljedeće:

- utvrđivanje obvezatnih nadležnosti općinama, gradovima, velikim gradovima i regijama¹²⁷ u skladu s utvrđenim kriterijima za svaku pojedinu razinu lokalne jedinice vodeći računa o tome da svi stanovnici u lokalnim zajednicama dobiju što je moguće sličniju razinu kvalitete javnih usluga iz obvezatne nadležnosti uz razumne troškove;
- raspravu s lokalnim jedinicama, odnosno s njihovim udrugama o prijedlozima prijenosa javnih ovlasti sa središnje na lokalnu razinu vlasti i o utvrđivanju obvezatnih nadležnosti općinama, gradovima i regijama budući da udruge lokalnih jedinica imaju najbolji uvid u postojanje stvarnih stručnih i organizacijskih kapaciteta na lokalnoj razini potrebnih za obavljanje novih nadležnosti.

Tablica 23. sadrži okvirne prijedloge u podjeli javnih poslova i obvezatne nadležnosti za općine, gradove i regije u provođenju javnih funkcija vodeći računa o veličini i kapacitetima lokalnih jedinica.

| Razina lokalne javne vlasti | Javne funkcije | Obvezatna nadležnost ¹²⁸ |
|-----------------------------|--|--|
| Općina | 01 Opće javne usluge | |
| | 02 Obrana | |
| | 03 Javni red i sigurnost | • Financiranje javne vatrogasne postrojbe |
| | 04 Ekonomski poslovi | • Financiranje nerazvrstanih cesta i javne rasvjete |
| | 05 Zaštita okoliša | • Financiranje odvoza i zbrinjavanja komunalnog otpada |
| | 06 Unaprjeđenje stanovanja i zajednice | • Financiranje održavanja javnih površina (pranje ulica, održavanje zelenih površina i parkova, dječjih parkova i sl.) |
| | 07 Zdravstvo | |
| | 08 Rekreacija, kultura i religija | |
| | 09 Obrazovanje | • Financiranje predškolskog odgoja i obrazovanja |
| | 10 Socijalna zaštita | |

¹²⁶ Prilog F sadrži rezultate anketnog istraživanja o percepciji građana o sposobnostima lokalnih vlasti za provođenje javnih funkcija koja je provedena u ožujku 2006. godine. Rezultati istraživanja u velikoj mjeri potvrđuju prijedloge i preporuke iznesene u ovoj Studiji.

¹²⁷ U dijelu Studije 6.4. pobliže se opisuju obilježja regija.

¹²⁸ Obvezatne nadležnosti su navedene redom u skladu s razvrstavanjem javnih funkcija prema *Naputku o ekonomskoj i funkcijskoj klasifikaciji rashoda/izdataka i prihoda/primitaka* (NN 140/02) koji je donijelo Ministarstvo financija, a koji je u skladu s međunarodnom metodologijom o vođenju državnih financija Međunarodnog monetarnog fonda.

| | | |
|----------------------------|--|---|
| Grad | 01 Opće javne usluge | |
| | 02 Obrana | |
| | 03 Javni red i sigurnost | • Financiranje javne vatrogasne postrojbe |
| | 04 Ekonomski poslovi | • Financiranje nerazvrstanih cesta i javne rasvjete |
| | 05 Zaštita okoliša | • Financiranje odvoza i zbrinjavanja komunalnog otpada |
| | 06 Unaprjeđenje stanovanja i zajednice | • Financiranje održavanja javnih površina (pranje ulica, održavanje zelenih površina i parkova, dječjih parkova i sl.) • Financiranje komunalnih djelatnosti posebno gradskog groblja i gradske tržnice • Financiranje vodoopskrbe i odvodnje |
| | 07 Zdravstvo | |
| | 08 Rekreacija, kultura i religija | • Financiranje javne knjižnice |
| | 09 Obrazovanje | • Financiranje predškolskog odgoja i obrazovanja • Financiranje osnovnog i srednjoškolskog obrazovanja (uključivo rashoda za plaće i troškova održavanja i izgradnje) |
| | 10 Socijalna zaštita | • Financiranje centara socijalne skrbi |
| Veliki grad ¹²⁹ | 01 Opće javne usluge | • Financiranje dijela inspeksijskih poslova |
| | 02 Obrana | |
| | 03 Javni red i sigurnost | • Financiranje javne vatrogasne postrojbe |
| | 04 Ekonomski poslovi | • Financiranje nerazvrstanih cesta i javne rasvjete • Financiranje javnih cesta |
| | 05 Zaštita okoliša | • Financiranje odvoza i zbrinjavanja komunalnog otpada |
| | 06 Unaprjeđenje stanovanja i zajednice | • Financiranje održavanja javnih površina (pranje ulica, održavanje zelenih površina i parkova, dječjih parkova i sl.) • Financiranje komunalnih djelatnosti posebno gradskog groblja i gradske tržnice • Financiranje vodoopskrbe i odvodnje |
| | 07 Zdravstvo | • Upravljačka funkcija i financiranje primarne zdravstvene zaštite |
| | 08 Rekreacija, kultura i religija | • Financiranje javne knjižnice • Financiranje ustanova u kulturi |
| | 09 Obrazovanje | • Financiranje predškolskog odgoja i obrazovanja • Financiranje osnovnog i srednjoškolskog obrazovanja (uključivo rashoda za plaće i troškova održavanja i izgradnje) |
| | 10 Socijalna zaštita | • Financiranje centara socijalne skrbi |
| Regija ¹³⁰ | 01 Opće javne usluge | • Financiranje dijela javnih poslova koje su do sada obavljali uredi državne uprave u županiji |
| | 02 Obrana | |
| | 03 Javni red i sigurnost | |
| | 04 Ekonomski poslovi | • Poticanje i koordiniranje lokalnog i regionalnog razvoja |
| | 05 Zaštita okoliša | • Prostorno planiranje i zaštita okoliša |
| | 06 Unaprjeđenje stanovanja i zajednice | |
| | 07 Zdravstvo | • Utvrđivanje mreže primarne i sekundarne zdravstvene zaštite • Financiranje sekundarne zdravstvene zaštite |
| | 08 Rekreacija, kultura i religija | • Utvrđivanje mreže ustanova u kulturi |
| | 09 Obrazovanje | • Utvrđivanje mreže obrazovnih ustanova za predškolski odgoj, osnovno i srednje školstvo • Financiranje osnovnog i srednjeg školstva u općinama i gradovima na području regije koji ne financiraju troškove osnovnog i srednjeg školstva |
| | 10 Socijalna zaštita | • Utvrđivanje mreže ustanova u području socijalne zaštite |

Izvor: Sistematizacija autora.

¹²⁹ U ovom je prijedlogu zadržano postojeće zakonsko rješenje prema kojem status velikog grada imaju gradovi u kojima živi više od 35.000 stanovnika.

¹³⁰ U dijelu Studije 6.4. поближе se opisuju obilježja regija.

U okvirima 7.-12. prikazana su iskustva odabranih država u pronalaženju njihovih rješenja u podjeli nadležnosti u obavljanju javnih funkcija među razinama javne vlasti. Navedeni primjeri dobre prakse mogu biti samo smjernica za razmišljanje kako rješavati neka od pitanja iz složenog područja učinkovitog sustava decentralizacije u Hrvatskoj.

| Okvir 7. Podjela nadležnosti među razinama javne vlasti – primjer Norveške ¹³¹ |
|--|
| <p>Norveška se sastoji od središnje države, 19 županija i 430 općina. Glavni grad Oslo ima status i grada i županije. Sve županije, odnosno sve općine imaju jednake funkcije.</p> <p>Središnja država ima nadležnost nad obavljanjem sljedećih funkcija:</p> <ul style="list-style-type: none"> • specijalizirana zdravstvena zaštita (bolnice) • visoko obrazovanje, tržište rada, imigracije i emigracije • sustav državnih cesta, željeznice • poljoprivreda i zaštita okoliša • policija, sudstvo, zatvori, obrana, vanjska obrana • specijalizirane socijalne usluge. <p>Županija ima nadležnost nad obavljanjem sljedećih zadataka i funkcija:</p> <ul style="list-style-type: none"> • više srednjoškolsko obrazovanje • regionalni razvoj: županijske ceste i javni prijevoz, regionalno planiranje, razvoj poduzetništva, kultura (muzeji, knjižnice i sport). <p>Općina obavlja sljedeće funkcije:</p> <ul style="list-style-type: none"> • osnovno i niže srednjoškolsko obrazovanje • jaslice i dječji vrtići • zdravstvena zaštita, briga za starije i nemoćne osobe, socijalna skrb • lokalno planiranje, poljoprivredna pitanja, zaštita okoliša, lokalne ceste • opskrba vodom i kanalizacija • kultura i razvoj poduzetništva. <p>Lokalna država u Norveškoj ima slobodu u određivanju prioriteta i odlučivanju kako će osigurati pojedine javne usluge. Međutim, središnja država nadzire rad lokalnih jedinica i kontrolira obavlja li pojedina lokalna jedinica svoje zadatke u skladu s nacionalnim standardima. Lokalne jedinice su zato dužne izvještavati središnju državu elektronskim putem i objavljivati pokazatelje utroška i rezultata pružanja lokalnih javnih usluga, te financijske pokazatelje. Općine i županije daju standardizirane informacije središnjoj državi, tako je moguća provjera alokacije resursa, usluga i zahtjeva stanovništva. Na taj način se i objavljuju pokazatelji uspješnosti pojedinih općina i županija u ispunjavanju pojedinih javnih funkcija što omogućuje i usporedbu uspješnosti između pojedinih lokalnih jedinica, te procjenu njihove učinkovitosti. Postupna decentralizacija javnih funkcija u Norveškoj još uvijek traje.</p> |

| Okvir 8. Raspodjela odgovornosti između različitih razina vlasti – primjer Danske ¹³² |
|--|
| <p>Općine u Danskoj pružaju relativno velik broj različitih usluga. U odnosu na uobičajene usluge na lokalnoj razini, kao što su komunalne usluge ili briga o lokalnim cestama, danske lokalne vlasti imaju značajnu ulogu u primjeni nacionalne politike socijalne skrbi, uključujući određivanje korisnika sustava naknada za nezaposlenost ili različite oblike socijalne pomoći. S tim u vezi, u rashodima lokalnih proračuna najznačajniji su izdaci za obrazovanje, socijalnu skrb, brigu o djeci predškolske dobi, aktivne mjere politike zapošljavanje, kulturu, lokalne ceste i komunalne djelatnosti.</p> <p>Na regionalnoj razini odgovornosti su za zdravstvenu zaštitu i regionalni razvoj.</p> <p>Državne vlasti na nacionalnoj razini brinu prvenstveno o sekundarnom i tercijarnom obrazovanju, imigracijskoj politici, obrani, trgovinskoj i vanjskoj politici.</p> <p>U pojedinim slučajevima, posebno kada se radi o socijalnoj skrbi ili o zdravstvenoj zaštiti, odgovornosti su raspodijeljene na nekoliko razina vlasti.</p> |

¹³¹ <http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/internasjonalt/H-2224.pdf>.

¹³² OECD, 2009, OECD Territorial Reviews: Copenhagen, Denmark <http://www.regionh.dk/NR/rdonlyres/D0D9305F-EE1A-43D4-93B2-17739789E50A/0/FINALMANUscriptCOPENHAGEN2.pdf>.

Okvir 9. **Raspodjela odgovornosti između različitih razina vlasti - primjer Francuske**¹³³

Najnižu upravno-teritorijalnu razinu čine općine (komune), zatim slijede departmani te regije kao najviša razina upravno teritorijalnih jedinica.

Nadležnosti općina i zajednički poslovi

Brinu o svom području – brinu se o izgradnji i održavanju dječjih vrtića i osnovnih škola. Školstvo samo za sebe i plaće učiteljskih kadrova su u nadležnosti države. Školski prijevoz, zbrinjavanje i odvoz smeća, gradsko planiranje i dio socijalnih pitanja također obavljaju općine.

Zajednički poslovi

U Francuskoj postoji snažna tradicija davanja državnih poticaja za povezivanje općina u cilju zajedničkog obavljanja nekih javnih funkcija (savezi općina, komunalne zajednice, savezi gradova). Najčešće se radi o poslovima prostornog uređenja i pružanju usluga zbrinjavanja (kanalizacija i odvodnja, odvoz smeća, planiranje grada). Suradnja između općina/gradova pri tom počiva na dva stupa: strukturi saveza (udruga) s jednom ili više radnih zajednica i na federalnoj strukturi, čije je financiranje osigurano putem komunalnih poreza i nameta, a koja sadržava zajednice gradova, zajednice aglomeracija i komunalne zajednice. U Francuskoj je još 2003. bilo oko 18,5 tisuća radnih zajednica (najniži stupanj udruživanja), oko 2 tisuće saveza općina, 120 zajednica aglomeracija i 14 zajednica gradova.

Nadležnosti departmana

Departmani su nadležni za socijalna pitanja. Nositelj mandata jedva da ima slobodu upravljanja, on mora preuzeti i provoditi politiku donesenu na državnoj razini. Stoga departman djeluje kao nadopuna funkcija općina. Departmani su nadležni za izgradnju i održavanje srednjih i viših škola, kao i cesta na području departmana. Osim toga oni su suodgovorni za školski autobusni prijevoz i brinu se o pitanjima reforme područja, kao i o cestovnoj mreži i mreži putova na svom području.

Nadležnosti regija

Regionalno je vijeće nadležno za poticanje gospodarskog, socijalnog, zdravstvenog, kulturnog i znanstvenog razvoja svoje regije. Nadležnosti za obavljanje funkcija stanogradnje, kulture, prometa, odgoja, obrazovanja, vodnog gospodarstva podijeljene su na različitim razinama te je čest slučaj nezadovoljavajuće koordinacije između tih razina. Posljedica toga su nezadovoljavajuća efikasnost, nepremostivi birokratski problemi i velika odgovornost lokalnih dionika.

Okvir 10. **Zadaci jedinica lokalne samouprave – primjer Finske**¹³⁴

Lokalne vlasti su odgovorne za sljedeće:

- pružanje primarne zdravstvene zaštite, usluge specijalista i zubarske usluge
- pružanje usluga čuvanja djece, skrbi za starije i nemoćne, kao i za osobe s posebnim potrebama, te širok spektar ostalih usluga socijalne skrbi
- održavanje sustava srednjih škola, strukovnih i politehničkih organizacija
- pružanje usluga obrazovanja odraslih, umjetničkih tečajeva, kulturnih i rekreacijskih usluga, te knjižnica
- održavanje vodnih i energetskih sustava, upravljanje otpadom, održavanje ulica i cesta, te zaštitu okoliša
- razvoj i odražavanje sustava javnog prijevoza
- promoviranje gospodarstva i zapošljavanja na svom području
- nadzor upotrebe zemljišta i izgradnje na svom području
- promoviranje zdravog okoliša za život.

Finske lokalne vlasti uporno pokušavaju poboljšati svoje usluge građanstvu, kako bi osigurale što veću učinkovitost. U tom se cilju za izvođenje pojedinih zadaća često udružuju s drugim jedinicama lokalne samouprave, poduzećima ili drugama. Zajednička tijela su često i institucionalizirana, a to je posebno u djelatnostima kao što su obrazovanje ili zdravstvena zaštita. U području obrazovanja, potreba za udruživanjem se često javlja kod pitanja osnivanja organizacija strukovnog obrazovanja. U području zdravstva, jedinice lokalne samouprave se udružuju u regionalna vijeća, koja određuju zajedničku regionalnu politiku u smislu određivanja granica bolničkih područja, te koja su zadužena za definiranje mreže specijalističke medicinske zaštite.

¹³³ Crevel, P., i Wagner, M., Politischer Kurzbericht Dezentralisierung in Frankreich ein großes Vorhaben der Regierung Raffarin, Konrad-Adenauer-Stiftung. http://www.kas.de/db_files/dokumente/7_dokument_dok_pdf_1892_1.pdf.

¹³⁴ http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;279;280;37557.

Okvir 11. Organizacija života u gradu Kalmar - Švedska¹³⁵

Kalmar je jedan od najstarijih gradova u Švedskoj. Sa 60.000 stanovnika, od kojih 35.000 živi u užem gradskom području, rasprostire se na 956 km². Kalmar je sveučilišni grad u kojem studira 9.000 studenata, posluje 6.000 poslovnih subjekata, radi 29 osnovnih i srednjih škola (te još 9 drugih obrazovnih institucija), 13 rekreacijskih centara i 10 javnih knjižnica.

O organizaciji života u gradu brine 4.500 djelatnika, čiji je rad organiziran u sljedećim aktivnostima:

- Briga o osobama s posebnim potrebama. Grad za te osobe organizira smještaj, programe u okviru dnevnih aktivnosti, usluge kratkoročnog boravka za posebne slučajeve.
- Briga za predškolsku i školsku djecu. Sva djeca u dobi od jedne do pet godina sudjeluju u nekoj vrsti predškolskih aktivnosti, iako je u nekim slučajevima to trajanje ograničeno samo na tri sata dnevno, dok je radno vrijeme nekih škola produženo i tijekom noći, kako bi roditelji koji obavljaju poslove izvan uobičajenog radnog vremena također mogli na odgovarajući način organizirati svoj privatni život. Grad podupire i djelovanje dnevnih rekreacijskih centara za djecu, koji su otvoreni za djecu dobi do 6, 10 ili 12 godina izvan radnog vremena škola ili za vrijeme školskih praznika. Također, grad podupire udruženja roditelja koji samostalno organiziraju čuvanje djece.
- Gradski ured vodi računa o poslovnim aktivnostima, te koordinira razvoj novih rezidencijalnih i industrijskih područja grada. Također sudjeluje u različitim razvojnim aktivnostima, koje uključuju i međunarodnu suradnju. Ured dijeli odgovornost za obrazovanje odraslih i poticanje zapošljavanja s drugim institucijama na nacionalnoj razini.
- Pružanje usluga građanima kao što su obavljanje vjenčanja ili registraciju partnerstva.
- Planiranje života zajednice, koji obuhvaća prostorno planiranje, brigu o okolišu, zaštitu prirode, zaštitu zdravlja, nadzor nad prehrambenim artiklima. U tom smislu, izdaju se dozvole za planiranje i dozvole za građenje.
- Kultura i rekreacija – osim organiziranja knjižnica i rekreacijskih centara za djecu, grad podupire i udruge koje se bave kulturno-rekreacijskim djelatnostima.
- Briga za starije osobe obuhvaća posebne smještajne kapacitete, pomoć u kući, organizaciju prijevoza za osobe koje nisu u mogućnosti koristiti javni prijevoz, aktivaciju kroz centre za socijalnu skrb.
- Organiziranje sustava zaštite od požara.
- Usluge socijalnog savjetovanja, pružanja financijske pomoći i briga o bivšim ovisnicima. Pomoć imigrantima pri dobivanju različitih dozvola.
- Održavanje cesta i parkova, kao i drugih javnih površina.

¹³⁵ <http://www.kalmar.se/t/page.aspx?id=53066>.

Okvir 12. Reforme nadležnosti u provođenju javnih funkcija – primjeri Poljske, Bugarske i Slovačke

Reforma lokalne uprave u Poljskoj započela je 1990. godine usvajanjem *Zakona o lokalnoj samoupravi*¹³⁶. Reforma javne uprave imala je za cilj smanjenja broja pokrajina i općina i uspostave županija kao druge razine lokalne vlasti. Najniža razina lokalne vlasti u Poljskoj je općina. Novim zakonom uređene su obaveze općina koje uključuju:

- korištenje države, lokalni razvoj i zaštitu okoliša
- lokalne ceste, ulice, mostove i kontrolu prometa
- opskrbu vodom, kanalizaciju, zbrinjavanje otpadnih tvari, opskrbu električnom energijom i plinom
- lokalni javni prijevoz
- zdravstvo
- socijalne usluge
- stanovanje
- predškolsko i osnovno obrazovanje
- sport
- održavanje trgova, javnih parkova i groblja
- lokalnu javnu zaštitu i vatrogastvo
- održavanje ustanova komunalne službe.

Uz navedeno posebnim je zakonima moguće prebaciti dodatne odgovornosti i obaveze s državne na lokalnu samoupravu.

Također i ostale tranzicijske države započele su reformu lokalne samouprave. U Bugarskoj i Slovačkoj značajnija reforma je započela 2002. godine. U Slovačkoj je udio prihoda lokalne države u općoj državi povećan sa 6,3 posto u 2000. godini na 19 posto u 2003. (s 4,6 posto na 16,9 posto za rashode). Od početka 2002. godine povećane su odgovornosti općina te one od tada uključuju¹³⁷:

- osnovno obrazovanje
- zdravstvo
- fizičku kulturu
- upravljanje vodom
- vođenje registra rođenih
- ovjeru dokumenata i potpisa
- teritorijalno planiranje
- regionalni razvoj općina i drugo.

Budući da je cilj predložene promjene u podjeli nadležnosti što je moguće bolje opisati i iskazati financijske učinke predloženih promjena, u nastavku Studije se potanko prezentiraju simulacije financijskih učinaka daljnje decentralizacije u području osnovnog školstva i socijalne skrbi na lokalne proračune. Simulacije imaju brojna ograničenja i za konkretne prijedloge su nužne još sveobuhvatne i precizne računice. Ipak simulacije daju dobar uvid u smjer kretanja predloženih promjena na lokalne proračune i kao takve mogu poslužiti kao dobra osnovica za razmatranje daljnje decentralizacije u Hrvatskoj.

6.2.2. Simulacija financijskih učinaka daljnje decentralizacije osnovnog školstva na lokalne proračune

Prenošenje javnih poslova na niže razine vlasti ima značajne fiskalne učinke. Često se kao operativni problem u prenošenju nekih javnih poslova sa središnje na lokalnu razinu postavlja pitanje kapaciteta (ljudskih i financijskih) za obavljanje povećanog broja poslova u jedinicama lokalne samouprave. Stoga je u ovom dijelu Studije napravljena simulacija daljnje decentralizacije osnovnoškolskog obrazovanja.

¹³⁶ Podaci o reformi uprave u Poljskoj su iz Horvath (2000), str. 217-255.

¹³⁷ Više o strukturi reformi u Slovačkoj u OECD (2002), str. 76.

Kao ogledni primjer na temelju kojeg su procjenjivani troškovi izabran je primjer jednog grada koji je već u prethodnoj fazi decentralizacije preuzeo financiranje osnovnog obrazovanja na svom području. Taj je grad poslužio kako bi se na temelju stvarnih troškova koje već financira jedan grad, pokušali procijeniti kakvi bi mogli biti troškovi u drugim gradovima i općinama, kada bi i oni preuzeli financiranje decentralizirane funkcije osnovnog obrazovanja. Podaci u tablici 24. prikazuju strukturu rashoda za decentralizirane funkcije obrazovanja u odabranom gradu prema podacima o izvršenju proračuna za 2009. godinu.

| Tablica 24. Struktura pojedinih kategorija prihoda i rashoda proračuna odabranog grada, prema izvršenju za 2009. godinu | | | |
|--|--|---|-------------------------------------|
| | Proračunski prihodi i primici=100 | Proračunski rashodi i izdaci=100 | Prihodi grada bez pomoći=100 |
| Ukupni proračunski prihodi i primici (1) | 100.0 | | |
| Tekuće i kapitalne pomoći (2) | 11.0 | | |
| Sredstva pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije (3) | 5.2 | | |
| Prihodi grada bez pomoći* (4)=(1)-(2)-(3) | 83.8 | | 100.0 |
| Ukupno rashodi i izdaci proračuna | 117.2 | 100.0 | |
| Rashodi za predškolsko obrazovanje | 8.3 | 7.1 | 9.9 |
| Rashodi za zaposlene u predškolskom obrazovanju | 5.4 | 4.6 | 6.5 |
| Materijalni rashodi | 0.7 | 0.6 | 0.8 |
| Kapitalni rashodi (dugotrajna imovina) | 0.6 | 0.5 | 0.7 |
| Ostalo | 1.7 | 1.4 | 2.0 |
| Rashodi za osnovnoškolsko obrazovanje | 10.8 | 9.2 | 12.9 |
| Materijalni rashodi | 2.7 | 2.3 | 3.2 |
| Kapitalni rashodi (ulaganja u zgrade i opremu) | 7.0 | 6.0 | 8.4 |
| Ostalo | 0.4 | 0.3 | 0.5 |

*Napomena: *Prihodi grada bez pomoći obuhvaćaju ukupne prihode umanjene za tekuće i kapitalne pomoći i dio prihoda od poreza na dohodak od pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija.*

Izvor: Izračun autora.

Prethodni podaci pokazuju kako su rashodi za osnovno školstvo, koji ne obuhvaćaju plaće zaposlenih (jer se one prema sadašnjem modelu decentralizacije za osnovnoškolsko obrazovanje financiraju iz središnjeg proračuna), relativno veći u odnosu na rashode za predškolsko obrazovanje. Preuzimanje financiranja plaća za zaposlene u sustavu osnovnog obrazovanja dodatno bi povećalo rashode za osnovnoškolsko obrazovanje. Sljedeća stvar koju je važno napomenuti je relativno mali udio tekućih i kapitalnih pomoći, odnosno sredstava središnjeg proračuna u proračunskim prihodima i primicima grada (11 posto ukupnih prihoda i primitaka). Malen je i udio poreza na dohodak dobiven kroz pomoći izravnjanja za financiranje dijela troškova decentraliziranih funkcija u ukupnim proračunskim prihodima i primicima analiziranog grada (5,2 posto ukupnih prihoda i primitaka). Ako bi se rashodima za predškolsko i osnovnoškolsko obrazovanje dodali i rashodi za zaštitu od požara, tada bi ukupan udio rashoda za predškolski odgoj i obrazovanje te za decentralizirane funkcije u ukupnim prihodima i primicima bio 25 posto, dok je udio sredstava iz središnjeg proračuna (tekuće i kapitalne pomoći, te sredstva za decentralizirane funkcije) u analiziranoj 2009. godini iznosio 16 posto. Ostatak rashoda je podmiren iz preostalog dijela proračunskih prihoda grada, odnosno dijela prihoda proračuna koji su

umanjeni za pomoći i dijela poreza na dohodak dobivenog kroz pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija (ili je za taj iznos povećan iznos zaduživanja lokalne jedinice).

Podaci o izvršenju proračuna grada-primjera omogućili su i da se procijene «standardizirani» troškovi, po korisniku, po ustanovi, odnosno po zaposlenom nastavnom osoblju u osnovnom školstvu. Ti se podaci nalaze u tablici 25.

| Tablica 25. Standardizirani troškovi u osnovnom školstvu, na temelju podataka o izvršenju proračuna u 2009. godini, u kunama | | | |
|---|-------------------------------|----------------------------|--|
| | Po korisniku (učeniku) | Po ustanovi (školi) | Po zaposlenom nastavnom osoblju (u ekvivalentu pune zaposlenosti) |
| Rashodi za osnovnoškolsko obrazovanje | 5.271 | 1.882.855 | 84.957 |
| Materijalni rashodi | 1.315 | 469.826 | 21.199 |
| Kapitalni rashodi (ulaganja u zgrade i opremu) | 3.416 | 1.220.021 | 55.049 |
| Ostalo | 197 | 70.287 | 3.171 |

Izvor: Izračun autora.

Na temelju tih podataka, kao i podataka Državnog zavoda za statistiku o broju osnovnih škola, učenika i učitelja (u ekvivalentu pune zaposlenosti¹³⁸), određeni su «normativi» za procjenu troškova u drugim lokalnim jedinicama. Podaci su preuzeti iz publikacije Državnog zavoda za statistiku (2010a) i odnose se na početak školske godine 2008./2009. ili kraj školske godine 2007./2008., u ovisnosti o raspoloživosti podatka. U nastavku su prikazani rezultati nekoliko različitih simulacija. Pritom treba unaprijed reći da je osnovni cilj ovih simulacija dobiti što jasniju sliku što bi sljedeći koraci u decentralizaciji osnovnog obrazovanja mogli značiti za postojeće fiskalne kapacitete lokalnih jedinica, bez *a priori* zalaganja za neku od dolje analiziranih varijanti.

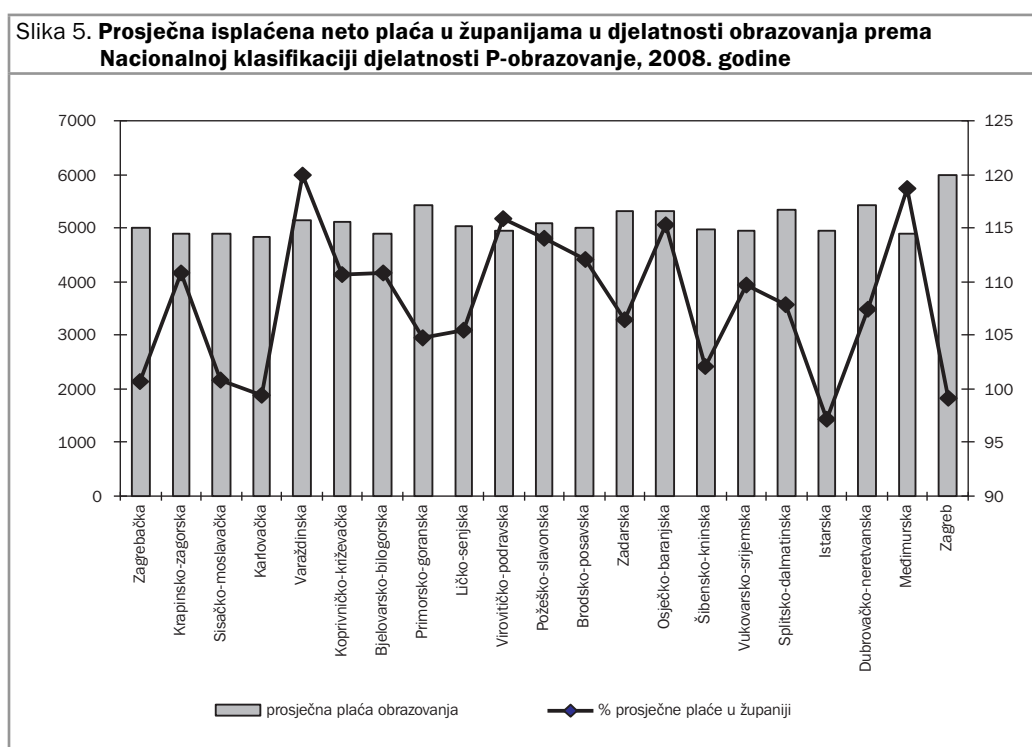
Simulacija I:

Gradovi koji su već preuzeli financiranje decentralizirane funkcije osnovnog obrazovanja, preuzimaju i financiranje plaća zaposlenog nastavnog osoblja u osnovnom školstvu

Prema dosadašnjem modelu decentraliziranog financiranja osnovnog obrazovanja, plaće zaposlenih u osnovnom školstvu financirale su se iz središnjeg proračuna, te su bile predmet kolektivnog pregovaranja na nacionalnoj razini. Budući da su dosadašnja iskustva u procesu decentralizacije u Hrvatskoj u priličnoj mjeri ograničena, postoji opravdana bojazan da bi povećanje stupnja decentralizacije i daljnje prenošenje odgovornosti za obavljanje javnih poslova i njihovo financiranje sa središnje države na lokalne jedinice moglo dovesti do razlike u plaćama zaposlenih i to kako na pojedinim poslovima, tako i između pojedinih lokalnih jedinica. Stoga, postoji mogućnost i da se u slučaju prenošenja odgovornosti za

¹³⁸ S obzirom da posebno u manjim sredinama, te naročito za neke predmete u školama učitelji rade istodobno u više škola, ocijenjeno je kako je upravo pokazatelj o broju zaposlenih prema ekvivalentu pune zaposlenosti odgovarajući pokazatelj za ovakve simulacije.

financiranje plaća zaposlenih u osnovnim školama dogodi da lokalne jedinice ponude različite plaće zaposlenima na svom području, u ovisnosti o raspoloživim fiskalnim kapacitetima. Isto je tako moguće i da model određivanja plaća zbog specifičnosti sektora obrazovanja bude sasvim različit, odnosno da se zadrži praksa kolektivnog pregovaranja na nacionalnoj razini. U ovom trenutku je u potpunosti otvorena mogućnost i za neki sasvim novi model financiranja plaća, tako da se u ovom dijelu Studije u priličnoj mjeri zadržao konzervativni pristup.



Izvor: Državni zavod za statistiku (2010b).

Prethodni podaci pokazuju da se već i sad prosječne isplaćene neto plaće u djelatnosti obrazovanja razlikuju među županijama. Ovakvi su podaci raspoloživi na agregiranoj razini (ukupno za djelatnost obrazovanje – koje obuhvaća od predškolskog do visokoškolskog), te na razini županije, a ne na razini grada ili općine. Nadalje, radi se o podacima o prosječnoj isplaćenoj neto plaći, dok bi za preuzimanje odgovornosti lokalnih jedinica za financiranje zaposlenih, zapravo bilo nužno preuzeti financiranje cjelokupnog troška rada (uključujući i sve doprinose, te naknade povezane s radnim zakonodavstvom). Unatoč tim ograničenjima, moguće je zamijetiti da, očekivano, Grad Zagreb ima najvišu prosječnu isplaćenu neto plaću zaposlenih u djelatnosti obrazovanja. Međutim, struktura djelatnosti u Zagrebu generira i najvišu prosječnu plaću u Hrvatskoj, te je plaća u djelatnosti obrazovanja 2008. godine zapravo bila ispod prosjeka svih plaća isplaćenih u Zagrebu. Županija u kojoj su zabilježene najveće relativne plaće u obrazovanju u odnosu na prosjek plaća u županiji je Varaždinska, dok su u Istarskoj županiji u obrazovanju plaće relativno najniže u odnosu na prosjek županije. Te razlike, naravno, ovise s jedne strane o stupnju razvijenosti svake pojedine županije, ali isto tako i o strukturi djelatnosti u županiji.

S obzirom da se radi o simulaciji, nisu uvedene dodatne pretpostavke o tome kakve bi razlike u plaćama zaposlenih u osnovnom školstvu mogle biti kada bi određivanje visine plaća bilo prepušteno lokalnoj zajednici, već je pretpostavka da će plaće zaposlenih biti jednake za sve lokalne jedinice. Prosječni trošak rada po zaposlenom procijenjen je tako koristeći podatak o prosječnoj bruto plaći u djelatnosti P-obrazovanje na razini Hrvatske u 2009. godini (prema podacima Državnog zavoda za statistiku, 2010c). Ukupni trošak rada koji bi trebala preuzeti lokalna jedinica procijenjen je na način da se prosječna plaća pomnoži s brojem zaposlenih u ekvivalentu punog radnog vremena, prema podacima Državnog zavoda za statistiku (2010a). Rezultati su prikazani u tablici 26.

| Tablica 26. Procjena povećanja proračunskih rashoda u slučaju financiranja troškova zaposlenog nastavnog osoblja u osnovnim školama u gradovima koji su preuzeli obvezu decentraliziranog financiranja rashoda osnovnog obrazovanja | | | | | |
|--|---|----------------------------------|---|---|---|
| Grad | Postojeći podaci izvršenja proračuna 2009. | | | Simulacije | |
| | Prihodi i primici | Tekuće i kapitalne pomoći | Sredstva pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije | Plaće zaposlenog nastavnog osoblja | Povećanje u odnosu na dosadašnje financiranje OŠ |
| Zagreb | 6.901.451.519 | 55.479.595 | | 32.293.644 | 12.9 |
| Velika Gorica | 250.539.745 | 16.088.051 | 7.615.084 | 2.906.112 | 25.1 |
| Samobor | 167.249.203 | 3.370.044 | 12.447.745 | 1.678.339 | 14.1 |
| Vrbovec | 36.295.891 | 4.925.033 | 5.020.472 | 708.920 | 13.8 |
| Zaprešić | 222.236.503 | 5.974.481 | 3.650.665 | 984.824 | 9.9 |
| Krapina | 35.744.114 | 4.989.596 | 3.513.827 | 597.639 | 22.7 |
| Sisak | 219.830.339 | 4.273.332 | 10.497.240 | 2.058.397 | 17.3 |
| Kutina | 88.522.524 | 10.693.017 | 7.629.531 | 1.276.133 | 13.8 |
| Karlovac | 218.684.765 | 20.916.594 | 13.807.243 | 2.520.996 | 11.9 |
| Varaždin | 250.132.316 | 2.382.794 | 7.991.629 | 1.772.147 | 15.4 |
| Koprivnica | 139.509.376 | 8.045.568 | 8.847.320 | 1.132.892 | 13.0 |
| Križevci | 54.451.515 | 5.969.065 | 7.566.550 | 919.527 | 15.0 |
| Bjelovar | 126.804.651 | 6.007.492 | 9.842.747 | 1.702.098 | 14.5 |
| Rijeka | 729.035.011 | 13.344.606 | 16.386.946 | 5.643.310 | 17.4 |
| Crikvenica | 80.927.454 | 229.250 | 2.944.533 | 459.533 | 14.4 |
| Opatija | 127.079.836 | 7.098.632 | 1.867.574 | 362.507 | 11.3 |
| Gospić | 57.628.117 | 5.493.310 | 6.631.313 | 573.957 | 13.5 |
| Virovitica | 102.881.213 | 16.230.887 | 7.429.821 | 915.465 | 14.2 |
| Požega | 69.657.421 | 2.216.701 | 6.874.414 | 1.096.872 | 15.5 |
| Slavonski Brod | 198.491.298 | 5.359.533 | 18.548.611 | 2.872.467 | 13.0 |
| Zadar | 348.206.956 | 38.358.393 | 18.169.220 | 3.397.068 | 9.0 |
| Osijek | 476.474.849 | 33.504.000 | 19.397.502 | 4.369.936 | 18.9 |
| Šibenik | 159.283.271 | 8.321.411 | 17.247.801 | 2.281.190 | 22.0 |
| Vinkovci | 137.032.855 | 8.645.395 | 7.858.055 | 1.867.947 | 19.2 |
| Makarska | 100.483.481 | 3.250.264 | 1.525.569 | 671.903 | 23.0 |
| Split | 925.163.941 | 27.213.054 | 16.026.824 | 7.940.824 | 11.9 |
| Pula | 324.409.687 | 13.680.852 | 10.504.485 | 2.552.725 | 6.2 |
| Labin | 62.577.452 | 6.522.375 | 3.310.808 | 502.375 | 13.4 |
| Pazin | 52.215.433 | 8.340.187 | 9.202.273 | 419.604 | 5.9 |
| Poreč | 193.041.326 | 11.038.884 | 4.454.889 | 821.351 | 9.9 |
| Rovinj | 142.379.720 | 4.121.933 | 2.674.826 | 616.569 | 2.3 |
| Umag | 124.516.525 | 4.029.807 | 4.119.501 | 624.923 | 7.5 |
| Dubrovnik | 284.835.906 | 26.172.780 | 11.657.219 | 2.031.573 | 14.7 |
| Čakovec | 105.082.897 | 2.861.340 | 7.988.756 | 1.424.124 | 17.5 |

Izvor: Izračun autora.

Treba naglasiti da se radi o minimalnoj procjeni povećanja, jer se kao trošak rada u obzir uzima samo nastavno osoblje (bez dodatnog administrativnog i drugog osoblja u školama), te je izračun temeljen na podacima o prosječnoj bruto plaći, bez dodatnih troškova rada (doprinosi koje plaćaju poslodavci na bruto plaću, nagrade i naknade koje pripadaju zaposlenicima temeljem kolektivnih ugovora i slično). Radi se, dakle, o konzervativnoj procjeni.

Rezultati simulacije pokazuju da preuzimanje financiranja troškova zaposlenog nastavnog osoblja u osnovnoškolskom obrazovanju predstavlja povećanje rashoda za osnovno obrazovanje između 2,3 posto u Rovinju i 25,1 posto u Velikoj Gorici. Gradovi kod kojih bi preuzimanje financiranja predstavljalo relativno manje povećanje ukupnih rashoda su: Pazin (5,9 posto), Pula (6,2 posto) i Umag (7,5 posto).

Kao ilustracija, prikazana je usporedno i veličina prihoda proračuna, kao i iznos sredstava iz središnjeg proračuna koji su proračuni ovih gradova dobili na ime financiranja preuzetih decentraliziranih funkcija. Međutim, treba reći da na temelju provedene simulacije nema jasne korelacije između povećanja troškova zbog mogućeg financiranja troškova zaposlenog nastavnog osoblja u osnovnom školstvu niti s postojećim udjelom pomoći u proračunima, kao niti s postojećim udjelom sredstava od pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija koji su primljeni iz državnog proračuna. Stoga se na temelju ovih pokazatelja **ne može izvući jasan zaključak da su gradovi kod kojih je povećanje ukupnog troška financiranja osnovnog školstva relativno manje u odnosu na postojeći trošak spremniji vlastitim prihodima financirati dodatnu decentralizaciju osnovnog obrazovanja** u odnosu na druge gradove kod kojih je taj postotak veći. Daljnje decentraliziranje osnovnog školstva pretpostavlja i pronalaženje odgovarajućih modaliteta financiranja.

Simulacija IIa:

Svi gradovi preuzimaju financiranje decentralizirane funkcije osnovnog obrazovanja, rema sadašnjem modelu koji su preuzela 33 grada

Pored gradova navedenih u prethodnoj tablici 26., u ovoj se varijanti pretpostavlja da i ostali gradovi u Hrvatskoj preuzimaju financiranje decentralizirane funkcije osnovnog obrazovanja. Za potrebe procjene opterećenja lokalnih proračuna pretpostavka je da svaki grad na svom području treba povećati rashode minimalno po učeniku na svom području onoliko koliko je to prema podacima o izvršenju proračuna za 2009. godinu ukupno izdvojio grad-primjer. Za potrebe ove i sljedeće simulacije ne prikazuje se situacija u gradovima koji već izdvajaju sredstva za financiranje decentralizirane funkcije osnovnog obrazovanja.

Pritom se ova simulacija izvodi u još jednoj pod-varijanti. Naime, na temelju podataka o strukturi rashoda za osnovnoškolsko obrazovanje, može se primijetiti da su u odabranom gradu-primjeru, relativno intenzivno bili zastupljeni kapitalni izdaci. S obzirom da potrebna sredstva za izgradnjom ili održavanjem postojeće dugotrajne imovine može biti značajno različita od škole do škole, a posebno od grada do grada, razmotren je i slučaj u kojem

se iz rashoda koje bi po učeniku financirala jedinica lokalne samouprave (grad) izdvajaju kapitalna ulaganja. Ta varijanta se činila posebno važnom jer je standardiziranje provedeno samo na primjeru jednog grada i na primjeru podataka za jednu godinu. S obzirom da potrebe za kapitalnim ulaganjima doista mogu značajno varirati u ovisnosti o području i razdoblju, bilo je nužno razmotriti varijantu u kojoj jedinica lokalne samouprave (grad) preuzima samo financiranje materijalnih rashoda (i ostalih rashoda), odnosno tekuće izdatke. Financiranje kapitalnih izdataka bilo bi prepušteno ili brizi središnje države ili bi, na primjer, financiranje izgradnje novih škola bilo povezano s dodatnim zaduživanjem jedinica lokalne samouprave ili bi financiranje izgradnje novih škola te troškova investicijskog održavanja škola bila obveza regija budući da je po postojećim zakonskim propisima županijama prepuštena briga i odgovornost za poticanje regionalnog razvoja i koordiniranje razvoja lokalnih jedinica na svom području.

Simulacija IIb:

Svi gradovi preuzimaju financiranje decentralizirane funkcije osnovnog obrazovanja, uz preuzimanje i financiranja plaća nastavnog osoblja

U ovoj je varijanti pretpostavka da gradovi preuzimaju i financiranje plaća nastavnog osoblja. Pritom za procjenu troškova financiranja plaća nastavnog osoblja vrijede iste pretpostavke koje su razmatrane i kod gradova koji su već preuzeli financiranje decentralizirane funkcije osnovnog školstva. Rezultati simulacija IIa i IIb prikazani su u tablici 27.

Podaci u tablici 27. pokazuju u prva dva stupca podatke iz izvršenja proračuna za 2009. godinu. Prva tri stupca simulacija odnose se na procijenjene nominalne vrijednosti koje bi navedeni gradovi trebali financirati iz svojih proračuna kada bi preuzeli financiranje decentralizirane funkcije osnovnog školstva. Od ta tri stupca, prvi se odnosi na procjenu ukupnih rashoda koji uključuju i kapitalne rashode, drugi na varijantu procjene visine materijalnih rashoda, a treći na procjenu izdataka za plaće za nastavno osoblje. Posljednja tri stupca donose odabrane omjere procijenjenih izdataka u odnosu na stvarne izdatke u proračunu 2009. godine. Prvi stupac stavlja u omjer procijenjene izdatke za materijalne rashode s prihodima proračuna umanjenim za tekuće i kapitalne pomoći. Na taj se način može vidjeti koliko bi financiranje samo materijalnih rashoda dodatno opteretilo lokalne proračune, pri čemu se sredstva dobivena iz središnje države (i drugih razina države) ne uzimaju u obzir. Drugi stupac pokazuje omjer ukupnih procijenjenih rashoda (bez plaća, ali uključujući kapitalne izdatke) u odnosu na ukupne prihode proračuna (uključujući sredstva dobivena iz središnjeg proračuna). Naravno, s obzirom da ovi gradovi nisu prethodno preuzeli financiranje decentralizirane funkcije osnovnog školstva, tako niti u trenutnom proračunu ne primaju sredstva iz središnjeg proračuna po toj osnovi. S obzirom da bi preuzimanje dodatnih funkcija značilo i prenošenje dijela sredstava za decentralizirane funkcije iz središnjeg proračuna u lokalne, ovi omjeri bi u konačnici bili različiti. Međutim, za potrebe simulacije nije uvedena pretpostavka koliko bi središnja država za pojedinu jedinicu lokalne samouprave mogla prepustiti sredstava, kada bi više lokalnih jedinica preuzelo financiranje decentralizirane funkcije osnovnog obrazovanja. Posljednji stupac pokazuje omjer ukupno procijenjenih rashoda (materijalni rashodi, kapitalni izdaci i plaće) u odnosu na ukupne prihode i primitke proračuna.

| Grad | Postojeći podaci | | | | Simulacije | | | | | | |
|---------------------|------------------|---------------------------|----------------|---------------------|------------------|---------------------------------------|--------------------------------|----|--|--|--|
| | Ukupni prihodi | Tekuće i kapitalne pomoći | Ukupni rashodi | Materijalni rashodi | Plaće zaposlenih | Materijalni rashodi/ (prihodi-pomoći) | Ukupni rashodi/ ukupni prihodi | | (Ukupni rashodi+plaće)/ ukupni prihodi | | |
| | | | | | | | | | | | |
| Dugo Selo | 49.845.997 | 1.971.310 | 8.206.947 | 2.888.235 | 603.923 | 6 | 16 | 18 | | | |
| Ivanić-Grad | 53.396.209 | 2.769.295 | 7.284.522 | 2.563.610 | 711.986 | 5 | 14 | 15 | | | |
| Jastrebarsko | 48.928.175 | 2.438.462 | 6.804.861 | 2.394.805 | 659.104 | 5 | 14 | 15 | | | |
| Sveta Nedjelja | 67.205.254 | 2.118.955 | 7.664.034 | 2.697.170 | 576.563 | 4 | 11 | 12 | | | |
| Sveti Ivan Zelina | 35.989.484 | 2.600.000 | 8.191.134 | 2.882.670 | 759.119 | 9 | 23 | 25 | | | |
| Donja Stubica | 11.933.789 | 2.346.798 | 3.078.264 | 1.083.320 | 306.560 | 11 | 26 | 28 | | | |
| Klanjec | 7.788.075 | 1.833.484 | 1.507.506 | 530.530 | 177.345 | 9 | 19 | 22 | | | |
| Oroslavje | 10.903.233 | 309.478 | 2.830.527 | 996.135 | 322.961 | 9 | 26 | 29 | | | |
| Pregrada | 12.603.542 | 3.042.090 | 3.362.898 | 1.183.490 | 353.847 | 12 | 27 | 29 | | | |
| Zabok | 37.660.925 | 3.441.003 | 3.863.643 | 1.359.715 | 364.040 | 4 | 10 | 11 | | | |
| Zlatar | 11.032.224 | 2.524.219 | 2.983.386 | 1.049.930 | 328.939 | 12 | 27 | 30 | | | |
| Glina | 23.756.716 | 7.722.603 | 3.347.085 | 1.177.925 | 328.019 | 7 | 14 | 15 | | | |
| Hrvatska Kostajnica | 8.601.450 | 3.088.149 | 1.955.541 | 688.205 | 206.545 | 12 | 23 | 25 | | | |
| Novska | 34.644.797 | 2.811.269 | 6.783.777 | 2.387.385 | 625.152 | 7 | 20 | 21 | | | |
| Petrinja | 71.732.930 | 9.565.068 | 12.597.690 | 4.433.450 | 1.240.495 | 7 | 18 | 19 | | | |
| Duga Resa | 26.332.844 | 2.502.704 | 4.158.819 | 1.463.595 | 515.557 | 6 | 16 | 18 | | | |
| Ogulin | 51.090.983 | 7.656.112 | 5.977.314 | 2.103.570 | 718.730 | 5 | 12 | 13 | | | |
| Ozalj | 11.561.393 | 1.064.993 | 1.955.541 | 688.205 | 270.846 | 7 | 17 | 19 | | | |
| Slunj | 19.072.982 | 2.947.976 | 2.466.828 | 868.140 | 210.224 | 5 | 13 | 14 | | | |
| Ivanec | 27.193.169 | 340.559 | 6.114.360 | 2.151.800 | 673.666 | 8 | 22 | 25 | | | |
| Lepoglava | 19.721.800 | 3.580.803 | 3.905.811 | 1.374.555 | 463.672 | 9 | 20 | 22 | | | |
| Ludbreg | 18.900.640 | 1.581.251 | 4.274.781 | 1.504.405 | 348.482 | 9 | 23 | 24 | | | |
| Novi Marof | 19.561.868 | 860.496 | 6.889.197 | 2.424.485 | 729.153 | 13 | 35 | 39 | | | |
| Varaždinske Toplice | 11.276.741 | 712.067 | 2.935.947 | 1.033.235 | 393.393 | 10 | 26 | 30 | | | |
| Đurđevac | 21.948.455 | 3.627.526 | 3.979.605 | 1.400.525 | 390.864 | 8 | 18 | 20 | | | |
| Čazma | 17.694.758 | 1.493.859 | 3.705.513 | 1.304.065 | 368.562 | 8 | 21 | 23 | | | |
| Daruvar | 29.089.701 | 6.534.549 | 5.845.539 | 2.057.195 | 595.493 | 9 | 20 | 22 | | | |
| Garešnica | 18.114.074 | 3.757.700 | 5.086.515 | 1.790.075 | 495.478 | 12 | 28 | 31 | | | |

| | | | | | | | | |
|-----------------|------------|-----------|------------|-----------|-----------|----|----|----|
| Grubišno Polje | 18.996.278 | 7.263.688 | 3.236.394 | 1.138.970 | 336.143 | 10 | 17 | 19 |
| Bakar | 76.004.023 | 4.740.615 | 1.892.289 | 665.945 | 251.226 | 1 | 2 | 3 |
| Cres | 21.483.266 | 1.599.620 | 1.159.620 | 408.100 | 174.279 | 2 | 5 | 6 |
| Čabar | 12.914.083 | 2.947.925 | 1.386.273 | 487.865 | 314.914 | 5 | 11 | 13 |
| Delnice | 37.495.039 | 9.296.946 | 2.303.427 | 810.635 | 295.830 | 3 | 6 | 7 |
| Kastav | 38.277.025 | 8.702.364 | 3.262.749 | 1.148.245 | 256.744 | 4 | 9 | 9 |
| Kraljevica | 16.679.554 | 501.100 | 3.109.890 | 1.094.450 | 359.442 | 7 | 19 | 21 |
| Krk | 63.664.485 | 9.322.549 | 2.371.950 | 834.750 | 267.167 | 2 | 4 | 4 |
| Mali Lošinj | 56.009.600 | 2.654.651 | 3.178.413 | 1.118.565 | 342.581 | 2 | 6 | 6 |
| Novi Vinodolski | 36.195.927 | 1.008.200 | 2.039.877 | 717.885 | 184.702 | 2 | 6 | 6 |
| Rab | 44.205.910 | 5.088.861 | 3.526.299 | 1.240.995 | 383.890 | 3 | 8 | 9 |
| Vrbovsko | 19.054.182 | 3.106.185 | 1.892.289 | 665.945 | 337.829 | 4 | 10 | 12 |
| Novalja | 33.702.162 | 190.000 | 1.707.804 | 601.020 | 195.432 | 2 | 5 | 6 |
| Otočac | 30.658.466 | 4.982.689 | 4.759.713 | 1.675.065 | 597.026 | 7 | 16 | 17 |
| Senj | 29.267.451 | 3.069.695 | 2.925.405 | 1.029.525 | 382.817 | 4 | 10 | 11 |
| Orahovica | 23.753.462 | 7.497.308 | 2.540.622 | 894.110 | 255.824 | 6 | 11 | 12 |
| Slatina | 31.736.517 | 3.651.824 | 7.753.641 | 2.728.705 | 774.294 | 10 | 24 | 27 |
| Kutjevo | 13.915.621 | 7.357.951 | 3.731.868 | 1.313.340 | 382.893 | 20 | 27 | 30 |
| Lipik | 22.827.721 | 9.949.506 | 2.893.779 | 1.018.395 | 330.318 | 8 | 13 | 14 |
| Pakrac | 21.116.609 | 4.177.928 | 4.285.323 | 1.508.115 | 387.185 | 9 | 20 | 22 |
| Pleternica | 12.473.598 | 3.414.859 | 6.905.010 | 2.430.050 | 712.752 | 27 | 55 | 61 |
| Nova Gradiška | 43.070.603 | 8.672.646 | 8.407.245 | 2.958.725 | 620.784 | 9 | 20 | 21 |
| Benkovac | 34.370.646 | 7.729.762 | 4.733.358 | 1.665.790 | 402.283 | 6 | 14 | 15 |
| Biograd na moru | 42.829.318 | 7.091.528 | 3.036.096 | 1.068.480 | 266.707 | 3 | 7 | 8 |
| Nin | 15.787.902 | 939.998 | 3.152.058 | 1.109.290 | 423.129 | 7 | 20 | 23 |
| Obrovac | 15.340.766 | 5.241.769 | 2.113.671 | 743.855 | 248.697 | 7 | 14 | 15 |
| Pag | 26.841.985 | 1.686.506 | 1.739.430 | 612.150 | 232.219 | 2 | 6 | 7 |
| Belj Manastir | 40.693.200 | 8.067.544 | 4.775.526 | 1.680.630 | 473.635 | 5 | 12 | 13 |
| Belišće | 20.263.361 | 3.910.631 | 5.234.103 | 1.842.015 | 476.471 | 11 | 26 | 28 |
| Donji Miholjac | 21.258.835 | 5.789.686 | 4.506.705 | 1.586.025 | 514.024 | 10 | 21 | 24 |
| Dakovo | 43.195.353 | 5.231.338 | 16.044.924 | 5.646.620 | 1.559.547 | 15 | 37 | 41 |
| Našice | 33.696.192 | 2.373.898 | 9.303.315 | 3.274.075 | 919.757 | 10 | 28 | 30 |
| Valpovo | 27.665.117 | 4.629.664 | 6.225.051 | 2.190.755 | 597.332 | 10 | 23 | 25 |

| | | | | | | | | |
|-----------------|-------------|------------|------------|-----------|-----------|----|----|----|
| Dmiš | 22.464.267 | 5.464.052 | 3.721.326 | 1.309.630 | 416.845 | 8 | 17 | 18 |
| Knin | 46.891.119 | 19.142.953 | 10.241.553 | 3.604.265 | 837.139 | 13 | 22 | 24 |
| Skradin | 11.156.646 | 4.944.971 | 1.064.742 | 374.710 | 152.130 | 6 | 10 | 11 |
| Vodice | 36.502.070 | 4.728.893 | 4.759.713 | 1.675.065 | 452.789 | 5 | 13 | 14 |
| Ilok | 16.202.092 | 3.610.104 | 3.178.413 | 1.118.565 | 395.462 | 9 | 20 | 22 |
| Otok (Vinkovci) | 15.966.515 | 3.611.045 | 4.253.697 | 1.496.985 | 373.620 | 12 | 27 | 29 |
| Vukovar | 110.519.202 | 32.877.952 | 11.163.978 | 3.928.890 | 1.500.381 | 5 | 10 | 11 |
| Županja | 37.083.396 | 2.220.792 | 8.196.405 | 2.884.525 | 713.748 | 8 | 22 | 24 |
| Hvar | 28.381.271 | 3.254.350 | 1.855.392 | 652.960 | 184.243 | 3 | 7 | 7 |
| Imotski | 61.342.158 | 36.391.900 | 6.530.769 | 2.298.345 | 540.312 | 9 | 11 | 12 |
| Kaštela | 99.323.989 | 1.302.457 | 20.145.762 | 7.089.810 | 1.645.461 | 7 | 20 | 22 |
| Komiža | 8.187.648 | 4.663.669 | 542.913 | 191.065 | 82.311 | 5 | 7 | 8 |
| Omiš | 42.473.157 | 2.956.410 | 7.727.286 | 2.719.430 | 874.692 | 7 | 18 | 20 |
| Sinj | 68.239.263 | 11.700.332 | 16.466.604 | 5.795.020 | 1.597.867 | 10 | 24 | 26 |
| Solin | 97.875.468 | 5.971.253 | 14.294.952 | 5.030.760 | 1.200.719 | 5 | 15 | 16 |
| Stari Grad | 14.010.747 | 1.880.443 | 1.027.845 | 361.725 | 133.124 | 3 | 7 | 8 |
| Supetar | 21.600.029 | 4.039.804 | 1.676.178 | 589.890 | 184.549 | 3 | 8 | 9 |
| Trilj | 23.910.670 | 10.250.890 | 5.197.206 | 1.829.030 | 572.884 | 13 | 22 | 24 |
| Trogir | 55.565.643 | 3.189.578 | 7.453.194 | 2.622.970 | 663.089 | 5 | 13 | 15 |
| Vis | 9.688.047 | 2.861.766 | 822.276 | 289.380 | 126.456 | 4 | 8 | 10 |
| Vrgorac | 36.369.201 | 13.932.732 | 4.127.193 | 1.452.465 | 473.022 | 6 | 11 | 13 |
| Vrlika | 10.963.539 | 4.700.769 | 906.612 | 319.060 | 105.916 | 5 | 8 | 9 |
| Buje | 26.239.138 | 212.042 | 2.171.652 | 764.260 | 350.705 | 3 | 8 | 10 |
| Buzet | 42.290.700 | 9.918.057 | 2.493.183 | 877.415 | 315.910 | 3 | 6 | 7 |
| Novigrad | 43.509.494 | 211.658 | 1.850.121 | 651.105 | 395.462 | 2 | 4 | 5 |
| Vodnjan | 46.357.870 | 2.700.355 | 3.684.429 | 1.296.645 | 533.798 | 3 | 8 | 9 |
| Korčula | 19.459.079 | 1.518.143 | 2.893.779 | 1.018.395 | 375.996 | 6 | 15 | 17 |
| Metković | 30.784.082 | 5.624.498 | 11.453.883 | 4.030.915 | 938.763 | 16 | 37 | 40 |
| Opuzen | 11.126.300 | 5.161.646 | 2.308.698 | 812.490 | 212.446 | 14 | 21 | 23 |
| Ploče | 29.269.684 | 4.531.612 | 4.807.152 | 1.691.760 | 637.108 | 7 | 16 | 19 |
| Mursko Središće | 9.871.291 | 982.148 | 2.503.725 | 881.125 | 266.324 | 10 | 25 | 28 |
| Prelog | 16.256.434 | 1.631.600 | 3.626.448 | 1.276.240 | 353.847 | 9 | 22 | 24 |

Izvor: Izračun autora.

Na temelju tako provedene analize može se zaključiti sljedeće:

- Postojeći fiskalni kapaciteti gradova su vrlo različiti.
- Neki gradovi bi vjerojatno vrlo lako mogli preuzeti financiranje decentralizirane funkcije osnovnog obrazovanja, uz relativno manje napore za postojeće fiskalne kapacitete, bez obzira na modalitet (samo materijalni troškovi, materijalni i kapitalni, ili varijanta koja uključuje i financiranje plaća nastavnog osoblja). Radi se o gradovima za koje je procijenjeno simulacijama da ukupno povećanje troškova financiranja osnovnog školstva u odnosu na sadašnje proračunske prihode (bez pomoći) iznosi ispod 10 posto, a to su gradovi Bakar, Cres, Delnice, Kastav, Krk, Mali Lošinj, Novi Vinodolski, Rab, Novalja, Pag, Biograd na moru, Hvar, Stari Grad, Supetar, Komiza, Vrlika, Novigrad, Buzet, Vodnjan, kao i neki drugi.
- Neki gradovi bi vrlo teško s postojećim fiskalnim kapacitetima mogli preuzeti decentralizirane funkcije osnovnog obrazovanja. Radi se o gradovima kao što je Pleternica, Kutjevo, Novi Marof, Đakovo, Metković, Otok, Belišće, Garešnica, Slatina, ali i drugi.

Potrebno je naglasiti da bi se kvalitetnija procjena troškova daljnje decentralizacije osnovnog školstva trebala provesti na temelju snimanja stanja u svakoj jedinici lokalne samouprave (gradu) koja bi trebala preuzeti odgovornost za provođenje i financiranje javne funkcije osnovnog obrazovanja posebno. Tu se misli na potrebu analize raspoloživih materijalnih i ljudskih kapaciteta, potrebu za dodatnim ulaganjima u zgrade, opremu i stručno usavršavanje raspoloživog nastavnog osoblja ili eventualna povećanja ili smanjenja zaposlenih (nastavnog i nenastavnog osoblja). No, već i ovako grube procjene pokazuju kako jednoobrazno rješenje prema kojem bi sve jedinice na isti način preuzele decentralizirane funkcije osnovnog obrazovanja istodobno, zahtijeva diferencirani pristup u dijelu financiranja javnih funkcija. Daljnja decentralizacija osnovnog školstva bi trebala biti postupna, tako da oni gradovi koji su spremniji za preuzimanje određene funkcije, to relativno ranije i učine, kako bi se omogućilo da lokalne jedinice na kvalitetan način mogu pružiti usluge svojim građanima.

Simulacija IIIa:

Općine preuzimaju financiranje decentralizirane funkcije osnovnog obrazovanja, prema sadašnjem modelu koji su preuzela 33 grada

Treba, naravno, naglasiti, da je decentralizacija osnovnog obrazovanja na razinu općina još u većoj mjeri u pojedinim slučajevima ograničena fiskalnim kapacitetom općine, nego što je to slučaj s gradovima. Naravno, postoje općine koje imaju odgovarajuće fiskalne kapacitete za financiranje zakonom propisanih javnih funkcija, kao što postoje i gradovi s relativno malim fiskalnim kapacitetima. Kada se radi o malim fiskalnim kapacitetima, logično je da sama jedinica lokalne samouprave ne može preuzeti samostalno financiranje decentralizirane funkcije obrazovanja, te je u tim slučajevima za očekivati da će se tražiti alternativno rješenje, koje će zahtijevati cjeloviti pristup problemu. Upravo iz tog razloga

su u analizi napravljene određene distinkcije. U samoj analizi, iako su prikazani u simulacijama, nisu razmatrane one općine koje ne ispunjavaju uvjete *Državnog pedagoškog standarda osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja* (NN 63/08, 90/10). To konkretno znači da su u simulaciji posebno označene (**bold**) one općine koje prema posljednjim raspoloživim podacima Državnog zavoda za statistiku (2010a) nemaju:

- osnovnu školu s najmanje osam razrednih odjela, najmanje po jedan razredni odjel od I. do VIII. razreda,
- osnovnu školu s najmanje 150 učenika.

Podaci Državnog zavoda za statistiku (2010a) pokazuju da u većini slučajeva škole koje ne ispunjavaju prvi kriterij, ne ispunjavaju ni drugi. Štoviše, isti podaci pokazuju da čak i neki gradovi (Omiš) imaju manji broj učenika (103). Ovakav pristup analizi **ne podrazumijeva** da Studija *a priori* podržava ukidanje tih ustanova (osnovnih škola), jer one mogu sasvim legalno i legitimno djelovati i biti financirane. Međutim, **pretpostavka** je da općina koja ima samo jednu takvu ustanovu na svom području je istovremeno i **općina s niskim kapacitetom za preuzimanje odgovornosti i financiranje daljnje decentralizacije osnovnog školstva u ovoj fazi**. Tim više što je prethodna analiza na razini gradova pokazala da bi preuzimanje financiranja decentralizirane funkcije osnovnog školstva za neke gradove predstavljalo značajno fiskalno opterećenje.

Simulacija IIIb:

Općine preuzimaju financiranje decentralizirane funkcije osnovnog obrazovanja, uz preuzimanje i financiranja plaća nastavnog osoblja

Na sličan način kao što je procijenjeno povećanje troškova za gradove koji nisu preuzeli financiranje decentralizirane funkcije osnovnog školstva, provedene su istovjetne simulacije i za općine. Stoga je i struktura tablice 28. ista strukturi tablice 27. koja sadrži procjene za gradove.

| | Simulacije | | | | | | | | | |
|-----------------|-------------------|---------------------------|----------------|---------------------|------------------|--------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|--|--|
| | Postojeći podaci | | | | | Simulacije | | | | |
| | Ukupni prihodi | Tekuće i kapitalne pomoći | Ukupni rashodi | Materijalni rashodi | Plaće zaposlenih | Materijalni rashodi/(prihodi-pomoći) | Ukupni rashodi/ukupni prihodi | (Ukupni rashodi+plaće)/ukupni prihodi | | |
| Bedenica | 4.819.540 | 2.948.024 | | | | | | | | |
| Bistra | 34.585.338 | 13.343.674 | 3.331.272 | 1.172.360 | 303.111 | 6 | 10 | 11 | | |
| Brekovljani | 18.111.685 | 1.726.022 | 4.390.743 | 1.545.215 | 376.839 | 9 | 24 | 26 | | |
| Brdovec | 33.047.138 | 553.145 | 4.891.488 | 1.721.440 | 563.534 | 5 | 15 | 17 | | |
| Dubrava | 3.907.749 | 277.782 | 2.614.416 | 920.080 | 290.849 | 25 | 67 | 74 | | |
| Dubravica | 4.458.336 | 413.068 | | | | | | | | |
| Farkaševac | 1.970.461 | 637.965 | 985.677 | 346.885 | 107.296 | 26 | 50 | 55 | | |
| Gradec | 4.356.837 | 721.515 | 1.697.262 | 597.310 | 180.104 | 16 | 39 | 43 | | |
| Jakovlje | 9.852.369 | 3.471.906 | 1.581.300 | 556.500 | 179.491 | 9 | 16 | 18 | | |
| Klinča Sela | 9.285.146 | 402.380 | 2.725.107 | 959.035 | 257.051 | 11 | 29 | 32 | | |
| Kloštar Ivanić | 10.204.881 | 602.053 | 3.062.451 | 1.077.755 | 258.047 | 11 | 30 | 33 | | |
| Krašić | 4.336.041 | 514.195 | 1.349.376 | 474.880 | 151.747 | 12 | 31 | 35 | | |
| Krvarsko | 4.983.427 | 1.897.018 | 1.438.983 | 506.415 | 218.577 | 16 | 29 | 33 | | |
| Križ | 18.094.311 | 446.650 | 2.993.928 | 1.053.640 | 293.455 | 6 | 17 | 18 | | |
| Luka | 3.234.894 | 571.676 | 658.875 | 231.875 | 103.924 | 9 | 20 | 24 | | |
| Marija Gorica | 7.554.236 | 2.009.546 | | | | | | | | |
| Orle | 3.137.631 | 1.136.648 | 179.214 | 63.070 | 15.328 | 3 | 6 | 6 | | |
| Pisarovina | 22.982.492 | 2.031.781 | 1.871.205 | 658.525 | 262.645 | 3 | 8 | 9 | | |
| Pokupsko | 6.955.723 | 3.027.663 | 1.001.490 | 352.450 | 117.949 | 9 | 14 | 16 | | |
| Preseka | 1.554.836 | 432.725 | 806.463 | 283.815 | 61.312 | 25 | 52 | 56 | | |
| Pušća | 8.236.467 | 1.539.695 | 2.693.481 | 947.905 | 380.364 | 14 | 33 | 37 | | |
| Rakovec | 2.853.442 | 1.339.635 | 289.905 | 102.025 | 30.656 | 7 | 10 | 11 | | |
| Rugvica | 20.862.123 | 794.155 | 4.016.502 | 1.413.510 | 320.892 | 7 | 19 | 21 | | |
| Štupnik | 17.192.237 | 429.740 | 463.848 | 163.240 | 30.656 | 1 | 3 | 3 | | |
| Žumberak | 3.552.894 | 2.162.257 | 68.523 | 24.115 | 15.328 | 2 | 2 | 2 | | |
| Bedekovčina | 11.435.417 | 150.866 | 4.369.659 | 1.537.795 | 472.102 | 14 | 38 | 42 | | |
| Budinščina | 5.353.103 | 1.115.990 | 1.407.357 | 495.285 | 145.003 | 12 | 26 | 29 | | |
| Desinić | 6.183.418 | 3.392.402 | 1.644.552 | 578.760 | 173.973 | 21 | 27 | 29 | | |
| Đurmanec | 8.455.320 | 1.196.180 | 1.823.766 | 641.830 | 188.918 | 9 | 22 | 24 | | |
| Gornja Stubica | 7.143.366 | 1.835.387 | 3.088.806 | 1.087.030 | 316.676 | 20 | 43 | 48 | | |
| Hrašćina | 2.869.328 | 1.354.854 | 474.390 | 166.950 | 77.176 | 11 | 17 | 19 | | |
| Hum na Sutli | 10.722.314 | 353.629 | 2.229.633 | 784.665 | 292.765 | 8 | 21 | 24 | | |

| | | | | | | | | |
|-------------------------|-------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|-----------|-----------|-----------|
| Jesenje | 5.111.129 | 1.514.967 | 690.501 | 243.005 | 95.034 | 7 | 14 | 15 |
| Konjščina | 8.489.884 | 1.918.122 | 2.118.942 | 745.710 | 213.059 | 11 | 25 | 27 |
| Kraljevec na Sutli | 5.383.439 | 1.673.676 | 827.547 | 291.235 | 107.296 | 8 | 15 | 17 |
| Krapinske Toplice | 12.296.510 | 574.663 | 2.182.194 | 767.970 | 241.493 | 7 | 18 | 20 |
| Kumrovec | 3.361.458 | 1.075.567 | 996.219 | 350.595 | 128.755 | 15 | 30 | 33 |
| Lobor | 7.866.269 | 3.361.628 | 1.017.303 | 358.015 | 116.340 | 8 | 13 | 14 |
| Mače | 4.791.326 | 2.048.199 | 1.539.132 | 541.660 | 175.276 | 20 | 32 | 36 |
| Marija Bistrica | 12.337.898 | 607.996 | 2.756.733 | 970.165 | 323.804 | 8 | 22 | 25 |
| Mihovljan | 3.849.264 | 1.962.551 | 869.715 | 306.075 | 111.128 | 16 | 23 | 25 |
| Novi Golubovec | 6.732.676 | 4.482.465 | 674.688 | 237.440 | 84.304 | 11 | 10 | 11 |
| Petrovsko | 2.560.124 | 378.523 | 1.265.040 | 445.200 | 158.568 | 20 | 49 | 56 |
| Radoboj | 7.874.107 | 1.861.924 | 1.507.506 | 530.530 | 195.355 | 9 | 19 | 22 |
| Stubičke Toplice | 11.703.818 | 1.118.532 | 569.268 | 200.340 | 38.320 | 2 | 5 | 5 |
| Sveti Križ Začretje | 9.533.565 | 103.710 | 2.746.191 | 966.455 | 353.770 | 10 | 29 | 33 |
| Tuhelj | 5.602.581 | 2.108.454 | 896.070 | 315.350 | 104.997 | 9 | 16 | 18 |
| Veliko Trgovišće | 13.977.828 | 4.629.310 | 2.224.362 | 782.810 | 250.000 | 8 | 16 | 18 |
| Zagorska Sela | 3.582.895 | 1.218.054 | | | | | | |
| Zlatar Bistrica | 5.373.219 | 350.273 | 1.154.349 | 406.245 | 132.740 | 8 | 21 | 24 |
| Donji Kukuruzari | 4.175.784 | 3.045.667 | 838.089 | 294.945 | 110.362 | 26 | 20 | 23 |
| Dvor | 10.121.215 | 4.589.672 | 1.412.628 | 497.140 | 170.141 | 9 | 14 | 16 |
| Gvozđ | 7.972.797 | 4.125.367 | 1.375.731 | 484.155 | 160.714 | 13 | 17 | 19 |
| Hrvatska Dubica | 8.513.599 | 4.041.927 | 1.001.490 | 352.450 | 118.792 | 8 | 12 | 13 |
| Jasenovac | 10.307.815 | 6.525.542 | 1.027.845 | 361.725 | 111.894 | 10 | 10 | 11 |
| Lekenik | 11.595.017 | 1.403.510 | 2.883.237 | 1.014.685 | 308.706 | 10 | 25 | 28 |
| Lipovljani | 7.173.160 | 1.301.201 | 2.124.213 | 747.565 | 298.819 | 13 | 30 | 34 |
| Majur | 2.786.759 | 1.363.282 | 121.233 | 42.665 | 15.328 | 3 | 4 | 5 |
| Martinska Ves | 5.376.668 | 539.354 | 1.043.658 | 367.290 | 140.634 | 8 | 19 | 22 |
| Popovača | 27.432.515 | 383.974 | 5.871.894 | 2.066.470 | 554.107 | 8 | 21 | 23 |
| Sunja | 11.691.962 | 4.475.907 | 3.310.188 | 1.164.940 | 331.391 | 16 | 28 | 31 |
| Topusko | 8.295.308 | 539.320 | 1.307.208 | 460.040 | 147.609 | 6 | 16 | 18 |
| Velika Ludina | 8.539.762 | 532.011 | 1.249.227 | 439.635 | 165.772 | 5 | 15 | 17 |
| Barilović | 5.873.502 | 1.252.309 | 706.314 | 248.570 | 119.099 | 5 | 12 | 14 |
| Bosiljevo | 5.007.584 | 2.444.579 | 242.466 | 85.330 | 57.173 | 3 | 5 | 6 |
| Cetingrad | 3.980.016 | 1.910.183 | 1.001.490 | 352.450 | 132.970 | 17 | 25 | 29 |
| Draganić | 4.747.555 | 549.023 | 1.117.452 | 393.260 | 145.309 | 9 | 24 | 27 |
| Generalski Stol | 6.490.782 | 1.674.050 | 932.967 | 328.335 | 144.083 | 7 | 14 | 17 |
| Josipdol | 9.419.160 | 1.954.716 | 1.723.617 | 606.585 | 223.176 | 8 | 18 | 21 |

| | | | | | | | | |
|--------------------------|-------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|-----------|-----------|-----------|
| Gornja Rijeka | 3.326.130 | 1.801.151 | 1.138.536 | 400.680 | 125.000 | 26 | 34 | 38 |
| Hlebine | 1.250.230 | 196.299 | 648.333 | 228.165 | 69.666 | 22 | 52 | 57 |
| Kalinovac | 9.828.075 | 832.971 | 764.295 | 268.975 | 90.129 | 3 | 8 | 9 |
| Kalnik | 2.827.483 | 1.095.025 | 658.875 | 231.875 | 86.450 | 13 | 23 | 26 |
| Kloštar Podravski | 4.717.133 | 1.411.515 | 2.798.901 | 985.005 | 257.817 | 30 | 59 | 65 |
| Koprivnički Bregi | 2.597.426 | 331.160 | 1.323.021 | 465.605 | 154.966 | 21 | 51 | 57 |
| Koprivnički Ivanec | 5.116.045 | 395.875 | 822.276 | 289.380 | 128.142 | 6 | 16 | 19 |
| Legrad | 8.114.993 | 4.847.564 | 611.436 | 215.180 | 114.040 | 7 | 8 | 9 |
| Molve | 18.986.889 | 1.283.814 | 1.259.769 | 443.345 | 157.112 | 3 | 7 | 7 |
| Novigrad Podravski | 7.823.043 | 589.850 | 1.296.666 | 456.330 | 144.850 | 6 | 17 | 18 |
| Novo Virje | 2.155.487 | 33.356 | 384.783 | 135.415 | 45.984 | 6 | 18 | 20 |
| Peteranec | 2.897.390 | 339.431 | 716.856 | 252.280 | 61.312 | 10 | 25 | 27 |
| Podravske Sesvete | 6.486.338 | 28.720 | | | | | | |
| Rasinja | 2.858.752 | 400.350 | 1.634.010 | 575.050 | 204.552 | 23 | 57 | 64 |
| Sokolovac | 2.867.485 | 299.400 | 1.755.243 | 617.715 | 205.548 | 24 | 61 | 68 |
| Sveti Ivan Žabno | 4.944.375 | 723.548 | 2.572.248 | 905.240 | 275.827 | 21 | 52 | 58 |
| Sveti Petar Orehovec | 2.606.668 | 853.411 | 2.224.362 | 782.810 | 264.408 | 45 | 85 | 95 |
| Virje | 10.192.576 | 364.874 | 2.408.847 | 847.735 | 239.577 | 9 | 24 | 26 |
| Berek | 2.884.386 | 1.277.176 | 458.577 | 161.385 | 97.103 | 10 | 16 | 19 |
| Dežanovac | 2.291.364 | 293.529 | 1.338.834 | 471.170 | 192.980 | 24 | 58 | 67 |
| Đulovac | 5.330.692 | 3.325.775 | 2.319.240 | 816.200 | 257.740 | 41 | 44 | 48 |
| Hercegovac | 2.440.930 | 62.240 | 1.328.292 | 467.460 | 194.359 | 20 | 54 | 62 |
| Ivanska | 4.343.863 | 986.354 | 1.755.243 | 617.715 | 212.446 | 18 | 40 | 45 |
| Kapela | 2.347.837 | 294.286 | 1.533.861 | 539.805 | 192.750 | 26 | 65 | 74 |
| Končanica | 2.535.170 | 705.784 | 869.715 | 306.075 | 157.802 | 17 | 34 | 41 |
| Nova Rača | 3.516.562 | 441.946 | 1.760.514 | 619.570 | 195.125 | 20 | 50 | 56 |
| Rovišće | 4.556.727 | 1.077.180 | 3.289.104 | 1.157.520 | 356.606 | 33 | 72 | 80 |
| Severin | 3.037.041 | 1.672.632 | 258.279 | 90.895 | 30.656 | 7 | 9 | 10 |
| Sirač | 7.273.513 | 3.021.962 | 938.238 | 330.190 | 115.037 | 8 | 13 | 14 |
| Šandrovac | 5.281.386 | 2.521.683 | 158.130 | 55.650 | 30.656 | 2 | 3 | 4 |
| Stefanje | 4.731.867 | 3.284.068 | 954.051 | 335.755 | 135.270 | 23 | 20 | 23 |
| Velika Pisanica | 4.724.813 | 2.931.393 | 1.465.338 | 515.690 | 230.073 | 29 | 31 | 36 |
| Velika Trnovitica | 1.209.175 | 176.453 | 727.398 | 255.990 | 134.963 | 25 | 60 | 71 |
| Veliki Grđevac | 4.171.205 | 637.222 | 1.428.441 | 502.705 | 183.859 | 14 | 34 | 39 |
| Veliko Trojstvo | 6.306.673 | 1.950.119 | 1.507.506 | 530.530 | 238.427 | 12 | 24 | 28 |
| Zrinski Topolovac | 1.056.295 | 396.440 | 316.260 | 111.300 | 39.086 | 17 | 30 | 34 |
| Baška | 14.978.269 | 310.390 | 495.474 | 174.370 | 76.410 | 1 | 3 | 4 |

| | | | | | | | | |
|------------------------|-------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|-----------|-----------|-----------|
| Brod Moravice | 3.767.420 | 1.013.237 | 337.344 | 118.720 | 85.607 | 4 | 9 | 11 |
| Čavle | 34.403.623 | 10.293.230 | 3.125.703 | 1.100.015 | 267.780 | 5 | 9 | 10 |
| Dobrinj | 19.885.307 | 85.000 | 237.195 | 83.475 | 30.656 | 0 | 1 | 1 |
| Fužine | 11.515.940 | 1.922.749 | 590.352 | 207.760 | 98.559 | 2 | 5 | 6 |
| Jelenje | 19.385.294 | 2.824.814 | 1.981.896 | 697.480 | 176.272 | 4 | 10 | 11 |
| Klana | 9.579.093 | 2.797.259 | 611.436 | 215.180 | 91.355 | 3 | 6 | 7 |
| Kostrena | 57.695.462 | 125.000 | 1.523.319 | 536.095 | 193.133 | 1 | 3 | 3 |
| Lokve | 4.755.741 | 961.194 | 363.699 | 127.995 | 94.880 | 3 | 8 | 10 |
| Lopar | 17.186.905 | 6.571.329 | | | | | | |
| Lovran | 23.980.055 | 814.750 | 1.860.663 | 654.815 | 217.351 | 3 | 8 | 9 |
| Malinska-Dubašnica | 32.993.402 | 1.538.000 | 1.301.937 | 458.185 | 164.240 | 1 | 4 | 4 |
| Matulji | 58.826.927 | 10.931.370 | 3.911.082 | 1.376.410 | 495.248 | 3 | 7 | 7 |
| Mošenička Draga | 7.118.894 | 420.646 | 432.222 | 152.110 | 68.976 | 2 | 6 | 7 |
| Mirkopalj | 7.056.978 | 1.015.876 | 411.138 | 144.690 | 95.034 | 2 | 6 | 7 |
| Omišalj | 30.855.734 | 302.936 | 1.127.994 | 396.970 | 145.923 | 1 | 4 | 4 |
| Punat | 16.579.730 | 748.435 | 938.238 | 330.190 | 89.899 | 2 | 6 | 6 |
| Ravna Gora | 10.963.618 | 856.437 | 722.127 | 254.135 | 133.277 | 3 | 7 | 8 |
| Skrad | 5.276.393 | 634.155 | 416.409 | 146.545 | 88.136 | 3 | 8 | 10 |
| Vinodolska Općina | 16.180.394 | 1.030.410 | 1.280.853 | 450.765 | 198.191 | 3 | 8 | 9 |
| Viškovo | 50.080.023 | 707.234 | 4.132.464 | 1.454.320 | 298.589 | 3 | 8 | 9 |
| Vrbnik | 9.208.913 | 439.900 | 790.650 | 278.250 | 104.614 | 3 | 9 | 10 |
| Brinje | 7.568.350 | 1.624.879 | 1.238.685 | 435.925 | 187.461 | 7 | 16 | 19 |
| Donji Lapac | 3.763.746 | 1.546.873 | 521.829 | 183.645 | 99.632 | 8 | 14 | 17 |
| Karlobag | 13.689.076 | 813.966 | 258.279 | 90.895 | 82.465 | 1 | 2 | 2 |
| Lovinac | 12.240.676 | 3.569.034 | 274.092 | 96.460 | 76.640 | 1 | 2 | 3 |
| Perušić | 14.722.691 | 5.064.586 | 1.238.685 | 435.925 | 314.147 | 5 | 8 | 11 |
| Plitvička Jezera | 13.679.192 | 1.093.096 | 2.477.370 | 871.850 | 375.536 | 7 | 18 | 21 |
| Udbina | 5.175.860 | 2.823.276 | 637.791 | 224.455 | 115.037 | 10 | 12 | 15 |
| Vrhovine | 6.225.527 | 4.172.675 | 263.550 | 92.750 | 72.808 | 5 | 4 | 5 |
| Crnac | 3.742.910 | 1.306.695 | 326.802 | 115.010 | 36.251 | 5 | 9 | 10 |
| Čačinci | 15.134.025 | 11.223.702 | 1.338.834 | 471.170 | 169.221 | 12 | 9 | 10 |
| Čadavica | 3.457.855 | 924.743 | 1.212.330 | 426.650 | 141.324 | 17 | 35 | 39 |
| Gradina | 6.228.630 | 2.377.337 | 1.923.915 | 677.075 | 219.650 | 18 | 31 | 34 |
| Lukač | 3.461.144 | 403.463 | 1.934.457 | 680.785 | 242.719 | 22 | 56 | 63 |
| Mikleuš | 2.498.629 | 1.076.852 | 2.208.549 | 777.245 | 255.518 | 55 | 88 | 99 |
| Nova Bukovica | 2.122.508 | 455.217 | 743.211 | 261.555 | 114.117 | 16 | 35 | 40 |
| Pitomača | 12.029.048 | 939.883 | 5.455.485 | 1.919.925 | 501.149 | 17 | 45 | 50 |

| | | | | | | | | |
|-------------------------|-------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|-----------|-----------|-----------|
| Sopje | 7.218.931 | 3.395.665 | 490.203 | 172.515 | 85.837 | 5 | 7 | 8 |
| Suhopolje | 9.864.776 | 2.073.603 | 3.642.261 | 1.281.805 | 429.491 | 16 | 37 | 41 |
| Špišić Bukovica | 3.821.168 | 741.767 | 2.403.576 | 845.880 | 252.912 | 27 | 63 | 70 |
| Voćin | 4.989.420 | 2.669.968 | 26.355 | 9.275 | 7.664 | 0 | 1 | 1 |
| Zdenci | 3.095.789 | 594.903 | 1.386.273 | 487.865 | 148.758 | 20 | 45 | 50 |
| Brestovac | 6.042.282 | 1.091.894 | 1.549.674 | 545.370 | 181.637 | 11 | 26 | 29 |
| Čaglin | 4.545.884 | 1.977.291 | 1.207.059 | 424.795 | 152.744 | 17 | 27 | 30 |
| Jakšić | 4.760.376 | 1.348.889 | 2.340.324 | 823.620 | 245.248 | 24 | 49 | 54 |
| Kaptol | 4.500.822 | 905.914 | 2.366.679 | 832.895 | 241.799 | 23 | 53 | 58 |
| Velika | 12.447.741 | 4.377.747 | 4.385.472 | 1.543.360 | 477.467 | 19 | 35 | 39 |
| Bebrina | 3.360.902 | 847.262 | 2.150.568 | 756.840 | 218.424 | 30 | 64 | 70 |
| Brodski Stupnik | 3.718.666 | 1.363.379 | 1.059.471 | 372.855 | 95.493 | 16 | 28 | 31 |
| Bukovlje | 3.205.511 | 25.753 | | | | | | |
| Cernik | 6.422.849 | 1.090.206 | 1.950.270 | 686.350 | 202.713 | 13 | 30 | 34 |
| Davor | 8.246.440 | 5.903.181 | 1.771.056 | 623.280 | 180.181 | 27 | 21 | 24 |
| Donji Andrijevci | 4.541.988 | 1.493.006 | 2.292.885 | 806.925 | 229.920 | 26 | 50 | 56 |
| Dragalić | 3.027.904 | 1.032.982 | 753.753 | 265.265 | 109.595 | 13 | 25 | 29 |
| Garčin | 9.155.023 | 2.472.069 | 4.290.594 | 1.509.970 | 509.656 | 23 | 47 | 52 |
| Gornja Vrba | 3.936.784 | 896.162 | 743.211 | 261.555 | 63.228 | 9 | 19 | 20 |
| Gornji Bogičevci | 3.697.774 | 1.274.620 | 216.111 | 76.055 | 22.992 | 3 | 6 | 6 |
| Gundinci | 3.541.058 | 1.129.603 | 1.502.235 | 528.675 | 164.776 | 22 | 42 | 47 |
| Klakar | 11.829.123 | 7.731.368 | 621.978 | 218.890 | 88.136 | 5 | 5 | 6 |
| Nova Kapela | 4.463.191 | 721.036 | 2.271.801 | 799.505 | 253.295 | 21 | 51 | 57 |
| Okučani | 7.862.306 | 4.449.254 | 2.561.706 | 901.530 | 277.437 | 26 | 33 | 36 |
| Oprisavci | 3.394.921 | 1.097.479 | 1.792.140 | 630.700 | 222.256 | 27 | 53 | 59 |
| Oriovac | 13.219.597 | 2.539.610 | 3.763.494 | 1.324.470 | 389.484 | 12 | 28 | 31 |
| Podcrkavlje | 3.537.239 | 600.606 | 521.829 | 183.645 | 30.656 | 6 | 15 | 16 |
| Rešetari | 4.627.486 | 905.280 | 2.962.302 | 1.042.510 | 350.321 | 28 | 64 | 72 |
| Sibirnj | 6.160.102 | 599.694 | 3.726.597 | 1.311.485 | 334.457 | 24 | 60 | 66 |
| Sikirevci | 3.334.665 | 623.258 | 1.080.555 | 380.275 | 101.778 | 14 | 32 | 35 |
| Slavonski Šamac | 2.413.900 | 319.376 | 1.644.552 | 578.760 | 149.448 | 28 | 68 | 74 |
| Stara Gradiška | 2.803.018 | 772.352 | 727.398 | 255.990 | 81.392 | 13 | 26 | 29 |
| Staro Petrovo Selo | 5.230.422 | 1.338.967 | 3.109.890 | 1.094.450 | 340.358 | 28 | 59 | 66 |
| Velika Kapanica | 7.109.755 | 892.173 | 2.076.774 | 730.870 | 195.432 | 12 | 29 | 32 |
| Vrbe | 2.644.311 | 888.796 | 606.165 | 213.325 | 76.640 | 12 | 23 | 26 |
| Vrpolje | 5.511.206 | 2.816.587 | 2.403.576 | 845.880 | 188.994 | 31 | 44 | 47 |
| Bibirnje | 15.338.426 | 1.857.533 | 2.240.175 | 788.375 | 241.416 | 6 | 15 | 16 |

| | | | | | | | | |
|--------------------------|-------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|-----------|-----------|-----------|
| Galovac | 2.185.467 | 713.553 | 711.585 | 250.425 | 95.800 | 17 | 33 | 37 |
| Gračac | 15.835.324 | 3.359.745 | 2.319.240 | 816.200 | 220.723 | 7 | 15 | 16 |
| Jasenice | 8.342.658 | 3.515.678 | 658.875 | 231.875 | 114.194 | 5 | 8 | 9 |
| Kali | 7.397.323 | 2.894.894 | 326.802 | 115.010 | 30.656 | 3 | 4 | 5 |
| Kolan | 5.504.906 | 428.508 | | | | | | |
| Kukljica | 4.111.925 | 572.184 | 68.523 | 24.115 | 15.328 | 1 | 2 | 2 |
| Lišane Ostrovičke | 1.474.122 | 683.394 | 463.848 | 163.240 | 83.921 | 21 | 31 | 37 |
| Novigrad | 24.610.225 | 4.604.794 | 1.254.498 | 441.490 | 185.852 | 2 | 5 | 6 |
| Pakoštane | 15.854.162 | 4.784.457 | 2.313.969 | 814.345 | 275.444 | 7 | 15 | 16 |
| Pašman | 7.334.153 | 315.344 | 896.070 | 315.350 | 93.118 | 4 | 12 | 13 |
| Polača | 7.441.190 | 2.281.829 | 1.365.189 | 480.445 | 138.718 | 9 | 18 | 20 |
| Poličnik | 65.536.435 | 11.868.380 | 2.055.690 | 723.450 | 243.102 | 1 | 3 | 4 |
| Posedarje | 12.564.851 | 2.687.485 | 1.855.392 | 652.960 | 260.576 | 7 | 15 | 17 |
| Povljana | 6.769.143 | 1.913.601 | 52.710 | 18.550 | 7.664 | 0 | 1 | 1 |
| Preko | 22.193.762 | 804.538 | 1.428.441 | 502.705 | 198.957 | 2 | 6 | 7 |
| Privlaka | 7.623.155 | 84.589 | | | | | | |
| Ražanac | 7.434.835 | 1.394.274 | 1.212.330 | 426.650 | 221.106 | 7 | 16 | 19 |
| Sali | 7.238.971 | 3.337.348 | 463.848 | 163.240 | 108.676 | 4 | 6 | 8 |
| Stankovci | 10.372.823 | 6.747.653 | 1.760.514 | 619.570 | 181.254 | 17 | 17 | 19 |
| Starigrad | 12.465.048 | 4.149.364 | 827.547 | 291.235 | 123.544 | 4 | 7 | 8 |
| Sukošan | 13.244.669 | 3.343.514 | 2.350.866 | 827.330 | 290.466 | 8 | 18 | 20 |
| Sveti Filip i Jakov | 8.861.510 | 349.003 | 2.171.652 | 764.260 | 260.193 | 9 | 25 | 27 |
| Škabrnje | 6.303.699 | 3.222.734 | 1.117.452 | 393.260 | 138.642 | 13 | 18 | 20 |
| Tkon | 4.722.957 | 1.561.903 | 121.233 | 42.665 | 15.328 | 1 | 3 | 3 |
| Vir | 26.030.247 | 1.504.181 | 347.886 | 122.430 | 43.532 | 0 | 1 | 2 |
| Vrši | 7.156.556 | 223.560 | | | | | | |
| Zemunik Donji | 5.700.104 | 1.207.110 | 838.089 | 294.945 | 89.899 | 7 | 15 | 16 |
| Antunovac | 7.768.559 | 764.952 | 1.876.476 | 660.380 | 218.424 | 9 | 24 | 27 |
| Bilje | 15.434.897 | 2.711.292 | 2.751.462 | 968.310 | 310.622 | 8 | 18 | 20 |
| Bizovac | 7.425.762 | 454.595 | 2.282.343 | 803.215 | 237.661 | 12 | 31 | 34 |
| Čeminac | 10.590.691 | 616.734 | 1.792.140 | 630.700 | 302.651 | 6 | 17 | 20 |
| Čepin | 15.361.108 | 89.300 | 6.145.986 | 2.162.930 | 569.818 | 14 | 40 | 44 |
| Darda | 22.239.436 | 5.228.616 | 3.594.822 | 1.265.110 | 342.887 | 7 | 16 | 18 |
| Donja Motičina | 1.487.245 | 333.288 | 537.642 | 189.210 | 45.984 | 16 | 36 | 39 |
| Draž | 5.703.864 | 806.068 | 885.528 | 311.640 | 168.608 | 6 | 16 | 18 |
| Drenje | 2.336.884 | 366.860 | 1.486.422 | 523.110 | 224.172 | 27 | 64 | 73 |
| Đurđenovac | 8.511.503 | 2.018.738 | 3.473.589 | 1.222.445 | 311.082 | 19 | 41 | 44 |

| | | | | | | | | |
|----------------------------|------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|-----------|-----------|-----------|
| Erdut | 15.137.948 | 3.968.725 | 2.777.817 | 977.585 | 385.039 | 9 | 18 | 21 |
| Ernestinovo | 4.855.098 | 843.565 | 1.301.937 | 458.185 | 241.416 | 11 | 27 | 32 |
| Feričanci | 3.318.806 | 758.374 | 1.612.926 | 567.630 | 169.681 | 22 | 49 | 54 |
| Gorjani | 1.215.626 | 92.370 | 838.089 | 294.945 | 147.225 | 26 | 69 | 81 |
| Jagodnjak | 7.108.503 | 2.370.114 | | | | | | |
| Kneževi Vinogradi | 24.104.135 | 13.149.888 | 2.124.213 | 747.565 | 323.421 | 7 | 9 | 10 |
| Koška | 6.198.753 | 315.508 | 1.992.438 | 701.190 | 223.252 | 12 | 32 | 36 |
| Levanjska Varoš | 2.112.489 | 572.096 | 632.520 | 222.600 | 86.603 | 14 | 30 | 34 |
| Magadenovac | 5.600.512 | 512.342 | 1.665.636 | 586.180 | 203.096 | 12 | 30 | 33 |
| Marijanci | 3.006.895 | 603.521 | 616.707 | 217.035 | 75.337 | 9 | 21 | 23 |
| Petlovac | 5.277.327 | 460.317 | 1.043.658 | 367.290 | 182.250 | 8 | 20 | 23 |
| Petrijevci | 4.914.730 | 749.334 | 1.275.582 | 448.910 | 127.146 | 11 | 26 | 29 |
| Podgorač | 4.653.362 | 1.519.662 | 1.391.544 | 489.720 | 194.436 | 16 | 30 | 34 |
| Podravska Moslavina | 2.081.876 | 1.056.536 | 358.428 | 126.140 | 50.199 | 12 | 17 | 20 |
| Popovac | 4.849.002 | 57.410 | 1.054.200 | 371.000 | 174.586 | 8 | 22 | 25 |
| Punitovci | 3.738.707 | 1.893.803 | 938.238 | 330.190 | 154.200 | 18 | 25 | 29 |
| Satnica Đakovačka | 4.028.987 | 1.559.182 | 1.238.685 | 435.925 | 145.386 | 18 | 31 | 34 |
| Semeljci | 8.218.788 | 2.312.884 | 2.830.527 | 996.135 | 325.107 | 17 | 34 | 38 |
| Strizivojna | 1.997.614 | 427.495 | 1.771.056 | 623.280 | 179.414 | 40 | 89 | 98 |
| Sodolovci | 2.441.047 | 956.529 | | | | | | |
| Trnava | 2.255.612 | 757.729 | 975.135 | 343.175 | 129.138 | 23 | 43 | 49 |
| Viljevo | 4.424.513 | 351.960 | 1.691.991 | 595.455 | 171.597 | 15 | 38 | 42 |
| Viškovci | 1.733.860 | 425.295 | 1.027.845 | 361.725 | 107.219 | 28 | 59 | 65 |
| Vladislavci | 3.031.761 | 1.041.801 | 1.070.013 | 376.565 | 135.423 | 19 | 35 | 40 |
| Vuka | 1.263.875 | 30.510 | 1.080.555 | 380.275 | 129.828 | 31 | 85 | 96 |
| Bilice | 4.866.781 | 203.628 | | | | | | |
| Biskupija | 14.051.575 | 13.055.880 | | | | | | |
| Civljane | 2.328.118 | 2.154.724 | | | | | | |
| Ervenik | 4.198.453 | 3.647.666 | | | | | | |
| Kijevo | 8.542.289 | 7.584.646 | 42.168 | 14.840 | 9.503 | 2 | 0 | 1 |
| Kistanje | 6.179.247 | 5.212.316 | 1.486.422 | 523.110 | 171.674 | 54 | 24 | 27 |
| Murter | 9.694.011 | 1.719.453 | | | | | | |
| Pirovac | 6.458.231 | 898.388 | 701.043 | 246.715 | 102.161 | 4 | 11 | 12 |
| Primošten | 14.038.607 | 64.215 | 1.138.536 | 400.680 | 145.616 | 3 | 8 | 9 |
| Promina | 2.938.223 | 979.607 | 463.848 | 163.240 | 58.783 | 8 | 16 | 18 |
| Rožznica | 9.935.841 | 120.000 | 864.444 | 304.220 | 136.496 | 3 | 9 | 10 |
| Ruzić | 2.880.027 | 1.136.901 | 637.791 | 224.455 | 90.282 | 13 | 22 | 25 |

| | | | | | | | | |
|-------------------|-------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|-----------|-----------|-----------|
| Tisno | 20.449.414 | 6.657.676 | 2.024.064 | 712.320 | 268.240 | 5 | 10 | 11 |
| Tribunj | 9.620.676 | 1.845.055 | | | | | | |
| Unešić | 3.307.137 | 966.595 | 574.539 | 202.195 | 135.423 | 9 | 17 | 21 |
| Andrijaševci | 3.904.432 | 279.025 | 2.667.126 | 938.630 | 229.920 | 26 | 68 | 74 |
| Babina Greda | 5.235.712 | 2.023.371 | 2.234.904 | 786.520 | 173.436 | 24 | 43 | 46 |
| Bogdanovci | 3.017.910 | 823.257 | 1.027.845 | 361.725 | 225.552 | 16 | 34 | 42 |
| Borovo | 6.419.512 | 2.346.567 | 1.713.075 | 602.875 | 220.570 | 15 | 27 | 30 |
| Bošnjaci | 4.866.170 | 976.392 | 2.176.923 | 766.115 | 191.600 | 20 | 45 | 49 |
| Cerna | 6.643.168 | 1.268.877 | 3.236.394 | 1.138.970 | 311.542 | 21 | 49 | 53 |
| Drenovci | 13.024.980 | 4.438.328 | 2.783.088 | 979.440 | 334.840 | 11 | 21 | 24 |
| Gradište | 4.464.873 | 2.066.114 | 1.623.468 | 571.340 | 153.280 | 24 | 36 | 40 |
| Gunja | 6.706.650 | 3.424.958 | 2.561.706 | 901.530 | 267.857 | 27 | 38 | 42 |
| Ivankovo | 12.285.508 | 4.157.502 | 5.824.455 | 2.049.775 | 475.704 | 25 | 47 | 51 |
| Jarmina | 4.531.641 | 1.579.989 | 1.934.457 | 680.785 | 221.260 | 23 | 43 | 48 |
| Lovas | 5.157.871 | 2.501.718 | 495.474 | 174.370 | 83.691 | 7 | 10 | 11 |
| Markušica | 4.474.272 | 2.371.571 | | | | | | |
| Negoslavci | 1.481.935 | 775.832 | | | | | | |
| Nijemci | 9.956.292 | 2.611.181 | 2.556.435 | 899.675 | 334.150 | 12 | 26 | 29 |
| Nuštar | 11.028.755 | 2.809.003 | 3.341.814 | 1.176.070 | 316.217 | 14 | 30 | 33 |
| Privlaka | 4.300.524 | 723.893 | 1.760.514 | 619.570 | 149.448 | 17 | 41 | 44 |
| Stari Jankovci | 8.702.334 | 1.593.285 | 2.187.465 | 769.825 | 323.114 | 11 | 25 | 29 |
| Stari Milkanovci | 4.455.808 | 912.264 | 2.050.419 | 721.595 | 206.928 | 20 | 46 | 51 |
| Štitar | 2.294.856 | 872.693 | | | | | | |
| Tompojevci | 3.900.934 | 2.093.682 | 606.165 | 213.325 | 135.500 | 12 | 16 | 19 |
| Tordinci | 4.817.186 | 2.314.476 | 1.939.728 | 682.640 | 299.126 | 27 | 40 | 46 |
| Tovarnik | 7.667.854 | 2.774.635 | 1.365.189 | 480.445 | 216.355 | 10 | 18 | 21 |
| Trpinja | 7.127.337 | 3.076.494 | 1.918.644 | 675.220 | 366.416 | 17 | 27 | 32 |
| Vodinci | 3.033.241 | 1.155.011 | 1.491.693 | 524.965 | 178.571 | 28 | 49 | 55 |
| Vrbanja | 7.385.227 | 0 | 2.424.660 | 853.300 | 243.639 | 12 | 33 | 36 |
| Baška Voda | 13.585.266 | 270.900 | 1.222.872 | 430.360 | 135.500 | 3 | 9 | 10 |
| Bol | 17.780.347 | 403.492 | 643.062 | 226.310 | 83.078 | 1 | 4 | 4 |
| Brela | 8.740.221 | 340.000 | 769.566 | 270.830 | 90.742 | 3 | 9 | 10 |
| Cista Provo | 8.834.319 | 4.504.106 | 1.085.826 | 382.130 | 257.127 | 9 | 12 | 15 |
| Dicmo | 16.062.362 | 8.342.496 | 110.691 | 38.955 | 16.708 | 1 | 1 | 1 |
| Dugi Rat | 11.542.226 | 888.627 | 3.405.066 | 1.198.330 | 354.920 | 11 | 30 | 33 |
| Dugopolje | 57.206.464 | 2.047.266 | 1.887.018 | 664.090 | 164.163 | 1 | 3 | 4 |
| Gradac | 7.246.244 | 572.491 | 1.191.246 | 419.230 | 197.655 | 6 | 16 | 19 |

| | | | | | | | | |
|------------------------|-------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|-----------|-----------|-----------|
| Hrvace | 12.477.423 | 3.744.706 | 1.992.438 | 701.190 | 245.478 | 8 | 16 | 18 |
| Jejsa | 17.957.644 | 2.621.290 | 1.296.666 | 456.330 | 183.783 | 3 | 7 | 8 |
| Klis | 17.092.685 | 3.242.647 | 2.108.400 | 742.000 | 302.038 | 5 | 12 | 14 |
| Lećevice | 7.043.065 | 6.037.016 | 68.523 | 24.115 | 45.754 | 2 | 1 | 2 |
| Lokvičići | 2.775.121 | 1.458.433 | 131.775 | 46.375 | 15.328 | 4 | 5 | 5 |
| Lovreć | 6.034.262 | 2.696.324 | 785.379 | 276.395 | 180.794 | 8 | 13 | 16 |
| Marina | 15.110.526 | 947.137 | 1.481.151 | 521.255 | 283.568 | 4 | 10 | 12 |
| Milina | 6.449.649 | 453.746 | 337.344 | 118.720 | 83.154 | 2 | 5 | 7 |
| Muč | 17.630.585 | 9.086.099 | 964.593 | 339.465 | 269.696 | 4 | 5 | 7 |
| Nerežišća | 10.400.854 | 4.235.538 | 52.710 | 18.550 | 17.244 | 0 | 1 | 1 |
| Okrug | 19.264.653 | 245.334 | 506.016 | 178.080 | 38.320 | 1 | 3 | 3 |
| Otok | 12.343.614 | 3.596.864 | 3.004.470 | 1.057.350 | 293.071 | 12 | 24 | 27 |
| Podbablje | 7.433.235 | 2.323.857 | 2.134.755 | 751.275 | 271.382 | 15 | 29 | 32 |
| Podgora | 7.849.933 | 78.287 | 901.341 | 317.205 | 158.951 | 4 | 11 | 14 |
| Podstrana | 19.996.837 | 241.778 | 5.012.721 | 1.764.105 | 363.427 | 9 | 25 | 27 |
| Postira | 7.228.386 | 1.583.600 | 890.799 | 313.495 | 102.621 | 6 | 12 | 14 |
| Prčomet | 3.020.670 | 1.529.799 | 115.962 | 40.810 | 30.733 | 3 | 4 | 5 |
| Primorski Dolac | 6.356.403 | 4.801.895 | 490.203 | 172.515 | 105.610 | 11 | 8 | 9 |
| Proložac | 8.215.713 | 4.198.900 | 2.045.148 | 719.740 | 317.520 | 18 | 25 | 29 |
| Pučišća | 7.583.717 | 2.287.740 | 1.048.929 | 369.145 | 148.528 | 7 | 14 | 16 |
| Runovići | 3.392.611 | 640.051 | 1.412.628 | 497.140 | 185.392 | 18 | 42 | 47 |
| Seget | 11.256.606 | 1.264.429 | 1.887.018 | 664.090 | 257.357 | 7 | 17 | 19 |
| Selca | 5.329.837 | 1.258.800 | 706.314 | 248.570 | 150.981 | 6 | 13 | 16 |
| Sućuraj | 2.328.793 | 293.392 | 100.149 | 35.245 | 68.976 | 2 | 4 | 7 |
| Sutivan | 11.443.560 | 450.000 | 84.336 | 29.680 | 18.087 | 0 | 1 | 1 |
| Šestanovac | 4.535.431 | 1.888.616 | 1.307.208 | 460.040 | 173.436 | 17 | 29 | 33 |
| Šolta | 11.595.320 | 1.335.245 | 405.867 | 142.835 | 102.161 | 1 | 4 | 4 |
| Tučepi | 6.693.039 | 107.600 | 806.463 | 283.815 | 108.905 | 4 | 12 | 14 |
| Zadvarje | 3.922.233 | 1.699.327 | | | | | | |
| Zagvozd | 9.226.648 | 1.056.354 | 469.119 | 165.095 | 111.128 | 2 | 5 | 6 |
| Zmijavci | 7.741.347 | 3.552.456 | 1.539.132 | 541.660 | 204.322 | 13 | 20 | 23 |
| Bale | 11.782.446 | 9.550 | 147.588 | 51.940 | 24.295 | 0 | 1 | 1 |
| Barban | 8.309.801 | 601.100 | 674.688 | 237.440 | 103.157 | 3 | 8 | 9 |
| Brtonigla | 15.763.114 | 1.380.342 | 63.252 | 22.260 | 7.664 | 0 | 0 | 0 |
| Cerovlje | 5.139.057 | 724.345 | 195.027 | 68.635 | 24.295 | 2 | 4 | 4 |
| Fažana | 22.537.497 | 0 | | | | | | |
| Funtana | 10.122.840 | 107.150 | | | | | | |

| | | | | | | | | |
|----------------------------|-------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|-----------|-----------|-----------|
| Gradišće | 5.920.305 | 1.786.083 | 263.550 | 92.750 | 30.656 | 2 | 4 | 5 |
| Grožnjan | 5.957.990 | 627.833 | | | | | | |
| Kanfanar | 7.134.661 | 341.185 | 632.520 | 222.600 | 123.467 | 3 | 9 | 11 |
| Karolja | 3.132.032 | 330.439 | 769.566 | 270.830 | 84.304 | 10 | 25 | 27 |
| Kaštelir - Labinci | 7.113.350 | 24.850 | 695.772 | 244.860 | 99.632 | 3 | 10 | 11 |
| Krišan | 18.378.743 | 263.958 | 1.391.544 | 489.720 | 275.368 | 3 | 8 | 9 |
| Lanišće | 1.912.530 | 564.050 | 47.439 | 16.695 | 15.328 | 1 | 2 | 3 |
| Ližnjan | 14.165.439 | 28.150 | 258.279 | 90.895 | 38.320 | 1 | 2 | 2 |
| Lupoglav | 5.456.807 | 1.337.165 | 448.035 | 157.675 | 96.796 | 4 | 8 | 10 |
| Marčana | 14.076.558 | 163.350 | 1.328.292 | 467.460 | 274.295 | 3 | 9 | 11 |
| Medulin | 51.845.531 | 134.924 | 1.823.766 | 641.830 | 218.654 | 1 | 4 | 4 |
| Motovun | 7.180.247 | 2.484.595 | 363.699 | 127.995 | 76.640 | 3 | 5 | 6 |
| Oprtalj | 4.546.139 | 1.262.976 | 453.306 | 159.530 | 141.861 | 5 | 10 | 13 |
| Pižan | 5.973.703 | 317.000 | 274.092 | 96.460 | 45.984 | 2 | 5 | 5 |
| Raša | 12.357.749 | 358.700 | 563.997 | 198.485 | 106.146 | 2 | 5 | 5 |
| Sveta Nedelja | 11.110.471 | 533.400 | 679.959 | 239.295 | 154.506 | 2 | 6 | 8 |
| Sveti Lovreč | 4.245.794 | 23.650 | 701.043 | 246.715 | 86.756 | 6 | 17 | 19 |
| Sveti Petar u Šumi | 3.674.551 | 521.850 | 658.875 | 231.875 | 67.060 | 7 | 18 | 20 |
| Svetvinčanat | 6.949.265 | 337.830 | 305.718 | 107.590 | 82.235 | 2 | 4 | 6 |
| Tar-Vabriga | 15.811.755 | 15.750 | | | | | | |
| Tinjan | 5.534.336 | 435.998 | 896.070 | 315.350 | 94.344 | 6 | 16 | 18 |
| Višnjan | 8.019.312 | 218.212 | 1.070.013 | 376.565 | 124.540 | 5 | 13 | 15 |
| Vižinada | 4.303.497 | 556.200 | 448.035 | 157.675 | 72.425 | 4 | 10 | 12 |
| Vrsar | 20.936.583 | 877.479 | 1.149.078 | 404.390 | 156.499 | 2 | 5 | 6 |
| Žminj | 9.399.819 | 317.520 | 1.565.487 | 550.935 | 202.330 | 6 | 17 | 19 |
| Blato | 13.327.796 | 3.233.750 | 1.623.468 | 571.340 | 184.702 | 6 | 12 | 14 |
| Dubrovačko Primorje | 12.772.739 | 2.612.016 | 574.539 | 202.195 | 168.991 | 2 | 4 | 6 |
| Janjina | 3.704.487 | 1.399.700 | 137.046 | 48.230 | 44.834 | 2 | 4 | 5 |
| Konavle | 58.814.770 | 7.768.869 | 4.243.155 | 1.493.275 | 578.019 | 3 | 7 | 8 |
| Kula Norinska | 5.202.291 | 2.652.341 | 774.837 | 272.685 | 136.802 | 11 | 15 | 18 |
| Lastovo | 4.171.684 | 1.822.957 | 368.970 | 129.850 | 107.296 | 6 | 9 | 11 |
| Lumbarda | 5.614.669 | 2.939.480 | 226.653 | 79.765 | 33.952 | 3 | 4 | 5 |
| Miljet | 7.836.965 | 2.645.649 | 363.699 | 127.995 | 85.070 | 2 | 5 | 6 |
| Orebić | 11.516.434 | 2.190.200 | 1.259.769 | 443.345 | 170.754 | 5 | 11 | 12 |
| Požežerje | 6.323.596 | 5.293.167 | 479.661 | 168.805 | 82.158 | 16 | 8 | 9 |
| Silvno | 5.744.394 | 1.910.073 | 79.065 | 27.825 | 48.053 | 1 | 1 | 2 |
| Smokvica | 2.370.222 | 751.991 | 442.764 | 155.820 | 110.132 | 10 | 19 | 23 |

| | | | | | | | | |
|--------------------------|------------------|------------------|----------------|----------------|---------------|-----------|-----------|-----------|
| Ston | 10.070.058 | 3.261.966 | 1.048.929 | 369.145 | 192.213 | 5 | 10 | 12 |
| Trpanj | 3.349.861 | 1.287.799 | 337.344 | 118.720 | 53.648 | 6 | 10 | 12 |
| Vela Luka | 11.156.374 | 1.524.500 | 1.760.514 | 619.570 | 164.776 | 6 | 16 | 17 |
| Zažablje | 4.912.014 | 2.823.156 | 168.672 | 59.360 | 22.992 | 3 | 3 | 4 |
| Župa Dubrovačka | 36.600.040 | 1.211.117 | 3.310.188 | 1.164.940 | 285.561 | 3 | 9 | 10 |
| Belica | 3.976.135 | 1.010.291 | 1.602.384 | 563.920 | 178.954 | 19 | 40 | 45 |
| Dekanovec | 2.983.227 | 1.662.425 | 152.859 | 53.795 | 22.992 | 4 | 5 | 6 |
| Domašinec | 2.105.356 | 157.108 | 1.518.048 | 534.240 | 176.042 | 27 | 72 | 80 |
| Donja Dubrava | 3.218.641 | 674.528 | 1.291.395 | 454.475 | 150.598 | 18 | 40 | 45 |
| Donji Kraljevec | 8.096.799 | 2.136.965 | 1.829.037 | 643.685 | 254.138 | 11 | 23 | 26 |
| Donji Vidovec | 1.807.780 | 445.452 | 279.363 | 98.315 | 40.083 | 7 | 15 | 18 |
| Goričan | 3.479.989 | 157.400 | 1.655.094 | 582.470 | 173.666 | 18 | 48 | 53 |
| Gornji Mihaljevec | 3.864.728 | 2.069.807 | 780.108 | 274.540 | 96.873 | 15 | 20 | 23 |
| Kotoriba | 5.792.507 | 972.623 | 1.728.888 | 608.440 | 184.932 | 13 | 30 | 33 |
| Mala Subotica | 9.820.444 | 798.222 | 2.735.649 | 962.745 | 328.326 | 11 | 28 | 31 |
| Nedelišće | 18.667.946 | 773.570 | 5.977.314 | 2.103.570 | 692.136 | 12 | 32 | 36 |
| Orehovica | 3.732.511 | 1.660.875 | 1.396.815 | 491.575 | 202.330 | 24 | 37 | 43 |
| Podturen | 8.328.292 | 3.512.283 | 2.113.671 | 743.855 | 257.204 | 15 | 25 | 28 |
| Pribislavec | 4.442.263 | 153.950 | | | | | | |
| Seinica | 3.814.820 | 1.381.888 | 1.649.823 | 580.615 | 196.735 | 24 | 43 | 48 |
| Strahoninec | 4.189.919 | 569.032 | 1.818.495 | 639.975 | 182.097 | 18 | 43 | 48 |
| Sveta Marija | 3.643.325 | 772.969 | 1.096.368 | 385.840 | 139.332 | 13 | 30 | 34 |
| Sveti Juraj na Bregu | 6.136.569 | 630.613 | 2.482.641 | 873.705 | 255.978 | 16 | 40 | 45 |
| Sveti Martin na Muri | 5.506.726 | 1.049.451 | 1.117.452 | 393.260 | 146.152 | 9 | 20 | 23 |
| Šenkovec | 5.835.491 | 296.860 | 1.939.728 | 682.640 | 203.862 | 12 | 33 | 37 |
| Štrižova | 3.309.457 | 1.011.363 | 1.296.666 | 456.330 | 191.370 | 20 | 39 | 45 |
| Vratišinec | 2.404.481 | 348.680 | 1.591.842 | 560.210 | 206.315 | 27 | 66 | 75 |

*Napomena: Kod općina kod kojih nema simulacija, ne postoje podaci o učenicima ili nastavnom osoblju. Kod općina kod kojih su podaci posebno naglašeni (bold), broj učenika je bio manji od 150.
Izvor: Izračun autora.*

Na temelju prethodnih podataka i simulacija može se primijetiti da bi daljnja decentralizacija osnovnog obrazovanja, bez obzira na to radi li se o nastavku prema sadašnjem modelu ili i o preuzimanju financiranja plaća zaposlenog nastavnog osoblja u školama, za veliki broj sadašnjih općina predstavljalo značajno fiskalno opterećenje. Unatoč tome, analiza je pokazala, slično kao i kod gradova, da postoje općine kod kojih preuzimanje decentralizirane funkcije osnovnog obrazovanja na svom području ne bi predstavljalo značajniji financijski teret. Radi se, na primjer, o općinama kao što su:

- u Zagrebačkoj županiji - Bistra, Pisarovina,
- u Varaždinskoj županiji - Gornji Kneginec,
- u Koprivničko-križevačkoj županiji - Molve,
- u Primorsko-goranskoj županiji - vjerojatno sve općine,
- u Ličko-senjskoj županiji - Brinje,
- u Zadarskoj županiji - Novigrad, Poličnik, Preko, Starigrad,
- u Osječko-baranjskoj županiji - Kneževi Vinogradi,
- u Šibensko-kninskoj županiji - Primošten, Rogoznica, Tisno,
- u Splitsko-dalmatinskoj županiji - Baška Voda, Brela, Dugopolje, Jelsa, Muć,
- u Istarskoj županiji - Kršan, Medulin, Vrsar,
- u Dubrovačko-neretvanskoj županiji - Konavle, Župa Dubrovačka.

Naravno, uz modificirane izvore financiranja i druge bi općine koje nisu ovdje eksplicitno navedene mogle financirati barem dio troškova osnovnog obrazovanja na svom području. Problem se javlja što nije moguće jednoobrazno propisati da sve općine istodobno trebaju preuzeti odgovornosti i financiranje decentraliziranih funkcija osnovnog obrazovanja.

Rješenje treba tražiti u udruživanju financijskih kapaciteta općina koje mogu preuzeti financiranje decentraliziranih funkcija osnovnog obrazovanja i općina kod kojih je to veći problem, naročito ako se kod ovih drugih općina radi o relativno manjim školama (s manje od 150 učenika). Tada treba razmotriti i mogućnosti učinkovitijeg organiziranja osnovnog obrazovanja, jer se time mogu ostvariti značajne uštede, a samim time i odgovornije korištenje javnih sredstava.

6.2.3. Simulacija financijskih učinaka decentralizacije sustava socijalne skrbi na lokalne proračune

Ovaj dio Studije sadrži simulaciju financijskih učinaka decentralizacije sustava socijalne skrbi na lokalne proračune u Hrvatskoj. Na lokalnoj razini postoje i djeluju centri za socijalnu skrb, ali je njihov rad, djelovanje i financiranje u najvećoj mjeri organizirano u okviru Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi. Proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave također u ograničenom obujmu sudjeluju u obavljanju ove javne funkcije. Nadalje, na svom području, svaka jedinica lokalne samouprave može donijeti samostalno odluku o davanju i financiranju dvije vrste pomoći - pomoć za podmirenje troškova stanovanja i pomoć za ogrjev. Budući da se te pomoći financiranju u potpunosti

iz sredstava lokalnih proračuna i ovise o raspoloživom fiskalnom kapacitetu lokalnih jedinica, one se u ovoj Studiji smatraju već decentraliziranim javnim uslugama.

S obzirom da ne postoji prethodno iskustvo u decentraliziranju ove javne funkcije u Hrvatskoj, za procjenu troškova koje bi trebale preuzeti niže jedinice vlasti nije se moglo kao primjer uzeti neka jedinica unutar Hrvatske. Umjesto toga, iz podataka o izvršenju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009. godinu preuzeti su podaci za financiranje javnih usluga socijalne skrbi prikazani u okviru razdjela Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi. Iako i neka druga ministarstva, ponajprije Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, također u okviru svojih aktivnosti financiraju pojedine projekte koji su vezani uz određene aspekte sustava socijalne skrbi, analiza je usmjerena samo na vrlo usko definiranu kategoriju socijalne skrbi. Naime, već je na temelju inicijalne analize utvrđeno kako su rashodi za pojedine kategorije socijalne skrbi u Hrvatskoj značajni, te da ako se decentralizira upravo ova javna funkcija, makar i u užem smislu, to će imati značajne fiskalne implikacije.

Budući da je relativno nedavno usvojen dokument Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi (2010c), izuzetno je važno osigurati da u slučaju decentralizacije ove javne funkcije **svi pokazatelji kvalitete sustava ostanu barem na istoj razini**, odnosno da bi samim tim javne poslove iz područja socijalne skrbi preuzele jedinice lokalne samouprave, pojedinačni korisnici ne bi bili zakinuti za određenu vrstu usluge samo zato što žive na području jedinice lokalne samouprave koja ima relativno manje raspoloživih sredstava za financiranje ovih poslova. Drugim riječima, cilj decentralizacije mora biti povećanje efikasnosti i razine zadovoljstva korisnika sustava.

U nastavku analize su prikazane simulacije decentralizacije sustava socijalne skrbi na razinu županija i na razinu gradova. Razina općina nije razmatrana iz dva razloga. Prvi je relativno visoko fiskalno opterećenje koje bi za općine decentralizacija sustava socijalne skrbi u ovoj fazi predstavljala, a drugi izuzetno slaba raspoloživost podataka o korisnicima sustava socijalne skrbi na razini nižoj od gradova.

Simulacija I:

Županije preuzimaju financiranje decentralizirane funkcije socijalne skrbi

Procjena fiskalnih učinaka decentralizacije sustava socijalne skrbi provedena je na način da su procijenjeni standardizirani troškovi (po korisniku), a zatim su ti standardizirani troškovi pomnoženi s brojem korisnika na području jedinice lokalne samouprave koja se analizira. Za procjenu standardiziranih troškova, na temelju podataka o izvršenju državnog proračuna za 2009. godinu, u obzir su uzeti sljedeći podaci:

- prava iz sustava socijalne skrbi,
- skrb za djecu bez odgovarajuće roditeljske skrbi (bez troškova zaposlenih),
- skrb za djecu i mladež s poremećajima u ponašanju (bez troškova zaposlenih),

- skrb za psihički bolesne odrasle osobe (bez troškova zaposlenih),
- skrb za tjelesno i mentalno oštećenu djecu (bez troškova zaposlenih).

Ukupan broj tako procijenjenih troškova podijeljen je zatim s ukupnim brojem korisnika svih vrsta pomoći na državnoj razini¹³⁹ da bi se dobio standardizirani trošak po korisniku. Standardizirani troškovi zatim su pomnoženi s odgovarajućim brojem korisnika na području svake županije, prema podacima Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi (2010e).

Ovako izračunati standardizirani troškovi po korisniku iznose oko 3.700 kuna. Usporedbe radi, analizirani su i podaci koje jedan od gradova u Hrvatskoj izdvaja iz gradskog proračuna za izvršenje svog socijalnog programa, te su dobiveni sljedeći pokazatelji:

- naknada koja je isplaćena za pomoć u podmirenju troškova stanovanja korisnika centra za socijalnu skrb iznosila je približno 2.750 kuna po korisniku,
- naknada koja je isplaćena za ogrjev iznosila je približno 950 kuna po korisniku,
- naknada koja je isplaćena na ime jednokratne pomoći za osobe slabijeg imovinskog stanja iznosila je približno 450 kuna po korisniku.

Treba naglasiti da iako raspoloživi podaci o korisnicima kako ih vodi Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (2010d) pokazuju da u svakoj vrsti ustanove (npr. domovi za starije i nemoćne, domovi za tjelesno ili mentalno oštećenu djecu i odrasle osobe, itd.) postoje korisnici koji sami plaćaju usluge, odnosno za njih ne skrbi u potpunosti država, korekcije za ove razlike između pojedinih županija/centara socijalne skrbi nisu provedene. Za detaljniju analizu konkretnih koraka u decentralizaciji sustava socijalne skrbi u Hrvatskoj, trebalo bi svakako provesti i ovakve analize, jer bi one mogle dovesti do zaključka da je neke dijelove sustava moguće relativno jednostavnije i lakše decentralizirati od drugih.

Troškovi zaposlenih koje bi eventualno također financirale jedinice lokalne samouprave procijenjeni su na sličan način kao i procjene troškova zaposlenih za školstvo¹⁴⁰. Naime, nisu uvedene dodatne pretpostavke o eventualno različitim plaćama u pojedinim lokalnim ili regionalnim jedinicama (na primjer, u ovisnosti o raspoloživom fiskalnom kapacitetu), već su pretpostavljeni jednaki iznosi prosječne bruto plaće u svim jedinicama. Kao procjenu troškova plaća zaposlenih preuzet je podatak o prosječnoj isplaćenoj bruto plaći u djelatnostima 87 – djelatnosti socijalne skrbi sa smještajem i 88 – djelatnosti socijalne skrbi bez smještaja¹⁴¹.

¹³⁹ Podaci o korisnicima preuzeti su iz podataka Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi (2010e). U toj publikaciji postoje detaljni podaci o korisnicima, a za potrebe analize obuhvaćeni su korisnici svih vrsta pomoći prikazanih pod rednim brojem I-XI, za koje u metodološkim napomenama stoji pojašnjenje da su sredstva osigurana iz državnog proračuna.

¹⁴⁰ To znači da sva ograničenja koja su navedena kod procjene troškova za školstvo, vrijede i u ovom slučaju.

¹⁴¹ Korištena je vagana aritmetička sredina, pri čemu su ponderi identificirani brojem zaposlenih u pravnim osobama u svakoj od navedenih djelatnosti.

Da bi se dobio ukupan iznos troškova zaposlenih, prosječna je bruto plaća pomnožena s ukupnim¹⁴² brojem zaposlenih u centrima za socijalnu skrb, prema podacima Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi (2010f). Rezultati su prikazani u tablici 29.

Na temelju rezultata prikazanih u tablici 29., može se primijetiti da bi decentralizacija sustava socijalne skrbi zahtijevala i značajnu preraspodjelu financijskih sredstava sa središnje na lokalnu razinu (u ovom primjeru na razinu županija). Naime, ukupno procijenjeni rashodi predstavljaju između 5 posto (u slučaju Grada Zagreba) do čak 102 posto (Karlovačka županija) ukupnih prihoda županije (koji obuhvaćaju i tekuće i kapitalne pomoći, te sredstva za decentralizirane funkcije). Decentraliziranje sustava socijalne skrbi značilo bi značajne promjene ne samo u financijskom smislu, jer bi povećale financijske kapacitete lokalnih jedinica, već i u organizacijskom smislu, jer je prije svega **nužno osigurati da korisnici imaju pristup odgovarajućoj skrbi**, bez obzira na lokaciju na kojoj žive. Problem se javlja zbog činjenice da one lokalne jedinice koje raspolažu s manjim fiskalnim kapacitetima, istovremeno u pravilu imaju i više korisnika sustava socijalne skrbi, pa tako i više zahtjeva za financiranjem. Pronalaženje ravnoteže između raspoloživih sredstava i zahtjeva korisnika moralo bi počivati na načelu jednakosti uvjeta za sve korisnike sustava. Prethodna analiza pokazuje kako bi u okviru sustava socijalne skrbi trebalo postepeno decentralizirati pojedine dijelove sustava, koje je to moguće učiniti relativno jednostavnije. Međutim, koje bi dijelove sustava bilo potrebno decentralizirati prije, pitanje je na koje je moguće dati odgovor tek nakon provođenja dodatnih analiza.

¹⁴² U navedenom izvješću, ukupan broj zaposlenih obuhvaća tri kategorije: I – stručni radnici, II – ravnatelj, predstojnik podružnice, III – drugi radnici. Nije uvedena pretpostavka o različitim plaćama po pojedinim kategorijama poslova.

| Tablica 29. Simulacija financijskih učinaka decentralizacije sustava socijalne skrbi na proračune županija | | | | | | | | | | |
|--|------------------|---|----------------------------|-------------------------------------|-------------|------------------------------|---------------------------------------|---|--|--|
| Županija | Postojeći podaci | | | | | Simulacije | | | | |
| | Ukupni prihodi | Sredstva pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije | Rashodi: Socijalna zaštita | Procijenjeni (materijalni) troškovi | Plaće osoba | Ukupno = Materijalni + Plaće | Materijalni rashodi/ (prihodi-pomoći) | Ukupni procijenjeni rashodi/ Ukupni prihodi | Materijalni troškovi/ postojeći rashodi za socijalnu zaštitu | |
| Zagrebačka | 275.836.506 | 24.363.756 | 11.426.062 | 103.689.987 | 915.809 | 104.605.796 | 44 | 38 | 907 | |
| Krapinsko-zagorska | 143.108.219 | 48.572.810 | 4.110.673 | 56.725.606 | 412.114 | 57.137.720 | 83 | 40 | 1.380 | |
| Sisačko-moslavačka | 172.390.553 | 71.459.073 | 18.906.773 | 117.871.389 | 699.939 | 118.571.328 | 139 | 69 | 623 | |
| Karlovačka | 133.674.543 | 51.925.034 | 13.856.469 | 135.360.556 | 493.882 | 135.854.439 | 204 | 102 | 977 | |
| Varaždinska | 198.230.364 | 69.824.816 | 13.723.698 | 103.653.153 | 592.005 | 104.245.157 | 103 | 53 | 755 | |
| Koprivničko-križevačka | 114.549.539 | 37.098.772 | 12.739.362 | 86.362.893 | 438.280 | 86.801.173 | 145 | 76 | 678 | |
| Bjelovarsko-bilogorska | 127.914.846 | 53.267.318 | 12.371.610 | 73.257.068 | 552.756 | 73.809.824 | 135 | 58 | 592 | |
| Primorsko-goranska | 337.746.007 | 65.346.090 | 32.454.799 | 86.163.985 | 955.058 | 87.119.043 | 34 | 26 | 265 | |
| Ličko-senjska | 64.868.547 | 787.182 | 13.596.893 | 25.165.542 | 196.245 | 25.361.786 | 145 | 39 | 185 | |
| Virovitičko-podravska | 88.118.849 | 41.826.179 | 3.356.094 | 54.511.834 | 271.472 | 54.783.306 | 177 | 62 | 1.624 | |
| Požeško-slavonska | 68.344.374 | 19.702.326 | 7.694.368 | 36.201.250 | 242.035 | 36.443.285 | 126 | 53 | 470 | |
| Brodsko-posavska | 147.910.052 | 64.907.849 | 14.300.502 | 94.702.294 | 470.987 | 95.173.281 | 171 | 64 | 662 | |
| Zadarska | 170.300.316 | 55.871.411 | 12.555.869 | 61.911.947 | 454.634 | 62.366.581 | 66 | 37 | 493 | |
| Osječko-baranjska | 306.239.797 | 120.261.023 | 32.030.942 | 213.973.406 | 991.036 | 214.964.441 | 135 | 70 | 668 | |
| Šibensko-kninska | 112.255.554 | 49.445.714 | 17.214.538 | 102.257.113 | 399.031 | 102.656.144 | 189 | 91 | 594 | |
| Vukovarsko-srijemska | 177.355.251 | 86.944.109 | 15.893.869 | 97.995.326 | 588.734 | 98.584.060 | 158 | 56 | 617 | |
| Splitsko-dalmatinska | 470.655.854 | 127.981.624 | 64.038.738 | 165.631.402 | 1.233.071 | 166.864.473 | 53 | 35 | 259 | |
| Istarska | 230.273.831 | 36.881.551 | 32.784.019 | 98.529.431 | 693.398 | 99.222.829 | 56 | 43 | 301 | |
| Dubrovačko-neretvanska | 141.133.611 | 52.546.023 | 18.854.766 | 36.123.897 | 405.572 | 36.529.470 | 46 | 26 | 192 | |
| Medimurska | 112.856.419 | 41.627.107 | 11.009.584 | 76.726.907 | 261.660 | 76.988.567 | 135 | 68 | 697 | |
| Grad Zagreb | 6.743.702.163 | - | 420.573.797 | 335.682.981 | 2.502.120 | 338.185.101 | 5 | 5 | 80 | |

Izvor: Ministarstvo financija i izračun autora.

Simulacija II:

Gradovi preuzimaju financiranje decentralizirane funkcije socijalne skrbi

Koristeći istu metodologiju koja je prethodno pojašnjena, napravljene su i simulacije u kojima je pretpostavljeno da će se javna funkcija socijalne skrbi decentralizirati na način da će financiranje preuzeti gradovi. Treba naglasiti da prethodno analizirani podaci o korisnicima sustava socijalne skrbi po županijama ili o zaposlenima sadrže sumarne podatke pojedinih centara za socijalnu skrb u gradovima i/ili općinama koje se nalaze na području tih županija. Stoga, postoji mogućnost ili prikazati ukupne podatke za županiju ili ukupne podatke po pojedinom gradu – parcijalna rješenja se ne razmatraju. Zato se ove dvije simulacije trebaju promatrati alternativno – ili financiranje preuzima županija ili financiranje preuzima grad. Procijenjeni troškovi se ne mogu zbrajati na razini Hrvatske.

Kao što je prethodno navedeno, procjena troškova nije napravljena za općine, jer prema podacima Ministarstva zdravstva socijalne skrbi, centri za socijalnu skrb se nalaze samo u sljedećim općinama¹⁴³:

- u Krapinsko-zagorskoj županiji: općina Zlatar Bistrica,
- u Sisačko-moslavačkoj županiji: općine Dvor i Topusko,
- u Karlovačkoj županiji: općina Vojnić,
- u Ličko-senjskoj županiji: Korenica¹⁴⁴,
- u Virovitičko-podravskoj županiji: općina Pitomača,
- u Zadarskoj županiji: općina Gračac.

Procijenjeni troškovi za te općine nisu pridruženi troškovima nekog grada iz njihovog okruženja. Zbog toga su ukupno procijenjeni troškovi po pojedinačnim gradovima manji, nego ukupno procijenjeni troškovi po županijama. Međutim, podaci za ove općine jesu sadržani u procijenjenim troškovima županije na čijem se području nalaze, tako da je procjena za županije «više obuhvatna» u tom smislu. Rezultati analize prikazani su u tablici 30.

¹⁴³ Općine u okviru Grada Zagreba nisu posebno razmatrane.

¹⁴⁴ Korenica nema status općine, već naselja u općini Plitvička jezera.

| Tablica 30. Simulacija financijskih učinaka decentralizacije sustava socijalne skrbi na proračune gradova | | | | | | | | | |
|---|------------------|---|----------------------------|-------------------------------------|---------------|------------------------------|---------------------------------------|---|--|
| Grad | Postojeći podaci | | | | Simulacije | | | | |
| | Ukupni prihodi | Sredstva pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije | Rashodi: Socijalna zaštita | Procijenjeni (materijalni) troškovi | Plaće osoblja | Ukupno = Materijalni + Plaće | Materijalni rashodi/ (prihodi-pomoći) | (Ukupni procijenjeni rashodi)/ (ukupni prihodi) | Materijalni troškovi/ postojeći rashodi za socijalnu zaštitu |
| Dugo Selo | 49.845.997 | | 1.785.856 | 8.556.726 | 78.498 | 8.635.224 | 18 | 17 | 479 |
| Ivanić-Grad | 53.396.209 | 3.521.579 | 2.740.381 | 10.306.380 | 88.310 | 10.394.690 | 22 | 19 | 376 |
| Jastrebarsko | 48.928.175 | | 1.005.293 | 21.835.675 | 98.122 | 21.933.797 | 47 | 45 | 2172 |
| Samobor | 167.165.002 | 12.447.745 | 3.863.147 | 10.560.540 | 143.913 | 10.704.453 | 7 | 6 | 273 |
| Sveta Nedjelja | 67.205.254 | | 2.171.117 | | | | | | |
| Sveti Ivan Zelina | 35.989.484 | | 670.515 | 7.396.430 | 71.956 | 7.468.386 | 22 | 21 | 1103 |
| Velika Gorica | 250.033.497 | 7.615.084 | 65.170.226 | 19.404.577 | 192.974 | 19.597.551 | 9 | 8 | 30 |
| Vrbovec | 36.292.860 | 5.020.472 | 1.950.476 | 11.275.135 | 91.581 | 11.366.716 | 43 | 31 | 578 |
| Zaprešić | 187.236.503 | 3.650.665 | 10.559.646 | 14.354.525 | 150.454 | 14.504.979 | 8 | 8 | 136 |
| Donja Stubica | 11.933.789 | | 1.185.070 | 8.302.566 | 85.039 | 8.387.605 | 87 | 70 | 701 |
| Klanjec | 7.788.075 | | 343.611 | 3.727.683 | 19.624 | 3.747.307 | 63 | 48 | 1085 |
| Krapina | 35.644.114 | 3.513.827 | 1.890.940 | 12.030.249 | 111.205 | 12.141.454 | 44 | 34 | 636 |
| Oroslavje | 10.903.233 | | 381.533 | | | | | | |
| Pregrada | 12.603.542 | | 413.006 | 5.131.089 | 19.624 | 5.150.713 | 54 | 41 | 1242 |
| Zabok | 37.660.925 | 5.502.000 | 1.406.238 | 12.932.701 | 85.039 | 13.017.741 | 45 | 35 | 920 |
| Zlatar | 11.032.224 | | | | | | | | |
| Glina | 23.756.716 | | 896.674 | 14.269.805 | 71.956 | 14.341.761 | 89 | 60 | 1591 |
| Hrvatska Kostajnica | 8.601.450 | | 1.022.874 | 6.667.100 | 65.415 | 6.732.515 | 121 | 78 | 652 |
| Kutina | 87.778.007 | 7.629.531 | 2.332.115 | 26.679.452 | 137.371 | 26.816.823 | 38 | 31 | 1.144 |
| Novska | 34.644.797 | | 1.542.362 | 6.836.541 | 81.769 | 6.918.309 | 21 | 20 | 443 |
| Petrinja | 71.732.930 | | 3.122.073 | 16.122.596 | 91.581 | 16.214.177 | 26 | 23 | 516 |
| Sisak | 219.830.339 | 10.497.240 | 27.034.695 | 28.314.918 | 199.515 | 28.514.433 | 14 | 13 | 105 |
| Duga Resa | 26.332.844 | | 490.116 | 25.043.987 | 81.769 | 25.125.755 | 105 | 95 | 5.110 |
| Karlovac | 208.281.850 | 13.807.243 | 10.310.714 | 67.219.843 | 242.035 | 67.461.878 | 39 | 32 | 652 |
| Ogulin | 51.090.983 | 3.094.000 | 1.428.278 | 13.824.104 | 85.039 | 13.909.143 | 34 | 27 | 968 |
| Ozalj | 11.561.393 | | 459.537 | 7.963.686 | 13.083 | 7.976.769 | 76 | 69 | 1.733 |
| Slunj | 19.072.982 | | 364.419 | 8.472.006 | 58.873 | 8.530.879 | 53 | 45 | 2.325 |
| Ivanec | 27.193.169 | | 1.142.133 | 33.188.163 | 124.288 | 33.312.451 | 124 | 123 | 2.906 |

| | | | | | | | | |
|---------------------|-------------|------------|------------|---------|------------|-----|-----|-------|
| Lepoglava | 19.721.800 | 1.317.279 | 15.905.271 | 75.227 | 15.980.498 | 92 | 85 | 2.484 |
| Ludbreg | 18.900.640 | 640.377 | 10.634.209 | 104.664 | 10.738.873 | 57 | 55 | 2.082 |
| Novi Marof | 19.561.868 | 510.667 | 43.925.510 | 287.826 | 44.213.335 | 18 | 18 | 582 |
| Varaždin | 249.763.783 | 7.991.629 | 15.592.175 | 111.205 | 15.703.380 | 98 | 72 | 1.915 |
| Varaždinske Toplice | 11.276.741 | 552.289 | 57.952.205 | 202.786 | 58.154.991 | 47 | 42 | 1.095 |
| Đurđevac | 21.948.455 | 814.255 | 12.818.514 | 124.288 | 12.942.802 | 31 | 24 | 985 |
| Koprivnica | 139.127.345 | 5.293.642 | 25.758.582 | 199.515 | 25.958.097 | 24 | 21 | 364 |
| Križevci | 54.451.515 | 1.301.698 | 17.813.314 | 62.144 | 17.875.458 | 125 | 101 | 1.617 |
| Bjelovar | 125.022.190 | 7.074.240 | 10.954.672 | 170.079 | 11.124.751 | 49 | 38 | 393 |
| Čazma | 17.694.758 | 1.101.361 | 10.825.750 | 78.498 | 10.904.248 | 88 | 60 | 1.151 |
| Daruvar | 29.089.701 | 96.799 | 7.904.750 | 42.520 | 7.947.270 | 67 | 42 | 355 |
| Garešnica | 18.114.074 | 2.096.000 | | | | | | |
| Grubišno Polje | 18.996.278 | 2.228.467 | | | | | | |
| Bakar | 76.004.023 | 2.231.035 | | | | | | |
| Cres | 21.483.266 | 151.445 | 3.377.752 | 65.415 | 3.443.167 | 17 | 16 | 2.230 |
| Crikvenica | 65.878.539 | 4.113.491 | 4.788.525 | 71.956 | 4.860.482 | 8 | 7 | 116 |
| Čabar | 12.914.083 | 790.543 | 1.745.970 | 19.624 | 1.765.594 | 18 | 14 | 221 |
| Delnice | 37.495.039 | 787.313 | 10.254.811 | 65.415 | 10.320.226 | 39 | 28 | 1.303 |
| Kastav | 38.277.025 | 3.018.081 | | | | | | |
| Kraljevica | 16.679.554 | | | | | | | |
| Krk | 63.664.485 | 1.567.294 | 2.781.028 | 65.415 | 2.846.443 | 5 | 4 | 177 |
| Mali Lošinj | 56.009.600 | 2.840.705 | | | | | | |
| Novi Vinodolski | 36.195.927 | 2.995.865 | | | | | | |
| Opatija | 126.082.608 | 1.867.574 | 4.512.264 | 124.288 | 4.636.552 | 4 | 4 | 61 |
| Rab | 44.205.910 | 4.377.458 | 1.001.907 | 19.624 | 1.021.531 | 3 | 2 | 23 |
| Rijeka | 710.491.146 | 41.612.502 | 52.916.887 | 503.695 | 53.420.581 | 8 | 8 | 127 |
| Vrbovsko | 19.054.182 | 2.088.577 | 4.784.842 | 19.624 | 4.804.466 | 30 | 25 | 229 |
| Gospić | 52.628.117 | 1.989.723 | 4.471.746 | 58.873 | 4.530.619 | 11 | 9 | 225 |
| Novalla | 33.702.162 | 1.025.025 | | | | | | |
| Otočac | 30.658.466 | 2.962.728 | 7.978.420 | 39.249 | 8.017.669 | 31 | 26 | 269 |
| Senj | 29.267.451 | 762.908 | 5.632.042 | 71.956 | 5.703.999 | 23 | 19 | 738 |
| Orahovica | 23.753.462 | 738.626 | 4.910.080 | 13.083 | 4.923.163 | 30 | 21 | 665 |
| Slatina | 31.736.517 | 1.365.539 | 23.202.246 | 101.393 | 23.303.639 | 90 | 73 | 1.699 |
| Virovitica | 72.864.753 | 1.827.102 | 21.824.624 | 143.913 | 21.968.537 | 44 | 30 | 1.194 |

| | | | | | | | | | |
|-----------------|-------------|------------|------------|------------|---------|------------|-----|-----|-------|
| Makarska | 70.483.481 | 1.525.569 | 4.042.147 | 8.335.717 | 71.956 | 8.407.674 | 13 | 12 | 206 |
| Omiš | 42.473.157 | | 3.352.455 | 9.002.427 | 75.227 | 9.077.654 | 23 | 21 | 269 |
| Sinj | 68.239.263 | | 3.319.264 | 25.397.601 | 127.559 | 25.525.160 | 45 | 37 | 765 |
| Solin | 97.875.468 | | 7.490.425 | 12.777.995 | 78.498 | 12.856.493 | 14 | 13 | 171 |
| Split | 912.730.740 | 16.026.824 | 98.296.412 | 55.377.452 | 464.446 | 55.841.898 | 6 | 6 | 56 |
| Stari Grad | 14.010.747 | | 1.313.819 | | | | | | |
| Supetar | 21.600.029 | | 427.613 | 4.895.346 | 78.498 | 4.973.844 | 28 | 23 | 1.145 |
| Trilj | 23.910.670 | | 932.933 | | | | | | |
| Trogir | 55.565.643 | | 2.940.747 | 6.961.779 | 81.769 | 7.043.548 | 13 | 13 | 237 |
| Vis | 9.688.047 | | 483.893 | 1.458.658 | 13.083 | 1.471.741 | 21 | 15 | 301 |
| Vrgorac | 36.369.201 | | 3.008.597 | 14.840.745 | 26.166 | 14.866.911 | 66 | 41 | 493 |
| Vrlika | 10.963.539 | | 1.896.491 | | | | | | |
| Buje | 26.239.138 | 938.202 | 641.126 | 36.845.859 | 85.039 | 36.930.899 | 147 | 141 | 5.747 |
| Buzet | 42.290.700 | 2.580.099 | 3.491.044 | 1.152.930 | 19.624 | 1.172.554 | 4 | 3 | 33 |
| Labin | 57.560.893 | 3.310.808 | 2.733.000 | 15.455.886 | 88.310 | 15.544.196 | 32 | 27 | 566 |
| Novigrad | 43.509.494 | 494.992 | 1.079.084 | | | | | | |
| Pazin | 52.215.433 | 9.202.273 | 2.584.890 | 6.335.587 | 85.039 | 6.420.627 | 18 | 12 | 245 |
| Poreč | 192.731.873 | 4.454.889 | 7.346.472 | 9.094.514 | 75.227 | 9.169.741 | 5 | 5 | 124 |
| Pula | 303.750.175 | 10.504.485 | 15.430.714 | 24.038.396 | 261.660 | 24.300.056 | 9 | 8 | 156 |
| Rovinj | 119.546.383 | 2.674.826 | 6.378.369 | 5.606.258 | 78.498 | 5.684.756 | 5 | 5 | 88 |
| Umag | 124.516.525 | 4.119.501 | 6.908.396 | | | | | | |
| Vodnjan | 46.357.870 | 553.000 | 1.109.157 | | | | | | |
| Dubrovnik | 284.677.957 | 11.657.219 | 25.782.141 | 15.927.371 | 179.891 | 16.107.262 | 6 | 6 | 62 |
| Korčula | 19.459.079 | | 396.252 | 3.650.330 | 75.227 | 3.725.557 | 20 | 19 | 921 |
| Metković | 30.784.082 | 310.072 | 1.740.300 | 9.499.697 | 85.039 | 9.584.737 | 38 | 31 | 546 |
| Opuzen | 11.126.300 | | 79.218 | | | | | | |
| Ploče | 29.269.684 | 2.195.529 | 1.227.717 | 7.046.499 | 65.415 | 7.111.914 | 31 | 24 | 574 |
| Čakovec | 105.082.897 | 7.988.756 | 3.099.649 | 58.283.718 | 235.494 | 58.519.212 | 62 | 56 | 1.880 |
| Mursko Središće | 9.871.291 | | 399.584 | 9.267.638 | 13.083 | 9.280.721 | 104 | 94 | 2.319 |
| Prelog | 16.256.434 | | 537.275 | 9.175.551 | 13.083 | 9.188.634 | 63 | 57 | 1.708 |

Izvor: Ministarstvo financija i izračun autora.

Kao što je već prethodno pojašnjeno, u ovom se dijelu analize pretpostavlja prenošenje financiranja sustava socijalne skrbi s državne razine na gradove. S obzirom da se podaci o korisnicima sustava vode na razini centara za socijalnu skrb, oni gradovi u kojima nema centara socijalne skrbi, u analizi ne snose troškove decentraliziranog sustava socijalne skrbi. Međutim, vjerojatniji je scenarij da kada bi se sustav socijalne skrbi decentralizirao na razinu gradova, u financiranju rada sustava sudjelovali bi i oni gradovi u kojima nema centara, jer korisnici s njihovog područja vjerojatno koriste usluge centara smještenih u susjednim područjima. S obzirom da se radi o simulacijama, nisu uvedene dodatne pretpostavke o tome kako korisnici sustava socijalne skrbi s jednog područja gravitiraju određenim centrima socijalne skrbi.

Unatoč svim navedenim ograničenjima pretpostavki simulacije, iz prethodne analize može se zaključiti sljedeće:

- Ako se usporede procijenjeni iznosi potrebnih troškova za decentraliziranje sustava socijalne skrbi sa sredstvima koje sada dobivaju gradovi iz državnog proračuna za decentralizirane funkcije¹⁴⁵ koje su do sada preuzeli, tada se može primijetiti da u velikom broju slučajeva troškovi sustava socijalne skrbi značajno premašuju sredstva koja se za sada dobivaju iz proračuna (izuzetak su Pazin, Buzet, Gospić, Samobor). To potvrđuje prethodni zaključak da bi decentraliziranje sustava socijalne skrbi zahtijevalo pažljivo razmatranje pronalaženja cjelovitog sustava financiranja.
- Usporedba procijenjenih troškova financiranja i postojećih rashoda koje gradovi imaju u okviru programa socijalne skrbi, pokazuje da bi u velikom broju slučajeva **financiranje centara socijalne skrbi značajno premašilo sadašnje rashode koji se za slične programe izdvajaju iz gradskih proračuna**. Izuzetak su gradovi kao što su Dubrovnik, Rovinj, Buzet, Split, Rab, Opatija i Velika Gorica.
- Kad se promatra odnos procijenjenih troškova i financijske snage gradova (mjerene ukupnim prihodima proračuna), tada se može vidjeti da bi u velikom broju slučajeva **financiranje sustava socijalne skrbi zahtijevalo značajno povećanje fiskalnog kapaciteta**. Gradovi kod kojih bi to bilo relativno jednostavnije bili bi Samobor, Velika Gorica, Zaprešić, Crikvenica, Krk, Opatija, Rab, Rijeka, Pag, Hvar, Split, Buzet, Poreč, Pula, Rovinj, Dubrovnik.

S obzirom na ove rezultate, osim zahtjeva za dodatnom analizom, zaključak koji se nameće je da bi, u slučaju decentralizacije sustava socijalne skrbi, **od izuzetno velike koristi bilo provesti pilot-projekt, te na temelju ocjene uspješnosti pilot-projekta, krenuti u daljnje razvijanje sustava**. Kao kandidat za provođenje pilot-projekta, ova analiza izdvaja grad Buzet, jer se prema sva tri prethodno analizirana kriterija izdvaja kao grad u kojem bi prema financijskim pokazateljima takav projekt bilo najjednostavnije provesti. Naravno, za punu ocjenu adekvatnosti pojedine sredine za provođenje pilot-projekta, osim financijskih kriterija, nužni su i ljudski i organizacijski kapaciteti.

¹⁴⁵ Riječ je o 33 grada koja su preuzela decentralizirano financiranje troškova osnovnog školstva, kao i o gradovima koji su osnivači javnih vatrogasnih postrojbi koji su preuzeli u potpunosti troškove njihovog financiranja. Navedeni gradovi za financiranje tih troškova ostvaruju dodatne udjele u porezu na dohodak, te po potrebi i sredstva pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije.

6.3. Prijedlozi i preporuke za novi način financiranja javnih poslova i provođenja javnih funkcija u nadležnosti lokalne i područne (regionalne) samouprave

Prijedlozi za novi način financiranja javnih poslova i provođenja javnih funkcija u nadležnosti lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju za cilj efikasnije i učinkovitije trošenje proračunskih sredstava uz istovremeno učinkovitije pružanje javnih usluga i veći stupanj zadovoljstva stanovnika u lokalnoj sredini opsegom i kvalitetom podmirenih javnih potreba. Da bi se sve to osiguralo potrebno je kontinuirano praćenje i mjerenje ostvarivanja planiranih rezultata i učinaka (ishoda) u provođenju javnih funkcija (trošenja proračunskih sredstava) i mjerenje rezultata i učinaka (ishoda) ostvarenja strateških ciljeva utvrđenih u lokalnim razvojnim dokumentima usklađenih s nacionalnom strategijom razvoja.

Preporuke za nastavak fiskalne decentralizacije temelje se na jasnom utvrđivanju javnih ovlasti koje će se prenijeti na lokalne jedinice, kriterijima temeljem kojih će se definirati njihovo prenošenje, kao i kriterijima temeljem kojih će se izračunavati dodatna sredstava koja će lokalne jedinice ostvarivati.

Osnovna preporuka odnosi se na formule za računanje iznosa sredstava potrebnih lokalnim jedinicama za obavljanje novih javnih poslova koje trebaju biti jednostavne, moraju osiguravati stabilne, sigurne i dovoljno izdašne i predvidive prihode lokalnim jedinicama čiju visinu one mogu same unaprijed procijeniti. Ta se preporuka odnosi i na transparentnu formulu za procjenu prihoda pomoći središnje države na rok od tri godine u okviru trogodišnjeg planiranja proračuna kako bi lokalne jedinice mogle planirati sredstva u proračunu za pokriće tekućih aktivnosti za provođenje novih odgovornosti u nizu javnih funkcija, te planirati sredstava u proračunu za svoje razvojne projekte i strateške prioritete planirane u lokalnom strateškom razvojnom dokumentu. Na taj se način promovira integrirani sustav planiranja i upravljanja lokalnim razvojem.

Prijedlozi i preporuke se dijele u dvije osnovne grupe, od kojih se prva odnosi na prijedloge za unaprjeđenje postojećeg načina financiranja, a druga na reformske prijedloge, odnosno na preporuke koje u sebi nose neke značajne novine, a ne samo unaprjeđenje postojeće prakse u financiranju lokalnih jedinica.

6.3.1. Prijedlozi i preporuke za unaprjeđenje postojećeg sustava financiranja

Priraz porezu na dohodak

Prvi se prijedlog u vezi priraza porezu na dohodak odnosi na **usklađivanje mogućnosti uvođenja više stope priraza porezu na dohodak za županijska sjedišta kao i za gradove koji imaju status velikih gradova.**

Prijedlog se sastoji u tome da se **razmotre kriteriji za stjecanje statusa velikog grada i da se omogući svim županijskim sjedištima** (i onima s manje od 30.000 stanovnika), koji

imaju dodatne nadležnosti kao i veliki gradovi u obavljanju javnih poslova, mogućnost uvođenja više stope prireza porezu na dohodak kako bi i ti gradovi mogli financirati širi samoupravni djelokrug javnih poslova. Radi se konkretno o četiri grada, Požegi, Virovitici, Gospiću i Krapini, kojima bi povećanje stope prireza s 12 na 15 posto donijelo dodatnih 3,1 milijuna kuna povećanja prihoda od poreza i prireza na dohodak.

U nastavku ovog dijela Studije razmatra se još nekoliko varijanti prijedloga i preporuka u vezi prireza porezu na dohodak obzirom da je prirez u određenoj mjeri instrument lokalne fiskalne politike.

Sljedeća tri prijedloga označavaju bitnu novinu u odnosu na postojeće stanje. Napravljene su tri varijante prijedloga izračuna prireza porezu na dohodak da se vidi koliko se uopće fiskalni kapacitet općina i gradova povećava s promjenom prireza.

Prva varijanta označava «grubu» **procjenu potencijalnih prihoda uvođenjem maksimalnih stopa prireza u svim općinama i u svim gradovima** o čemu smo govorili i u prethodnom dijelu ove Studije (u poglavlju 5.4.). Za druge dvije varijante polazi se od pretpostavke da se ne radi o zakonski propisanim maksimumima i da općine i gradovi zadržavaju slobodu uvođenja više stope prireza, a unutar zakonski propisanih maksimalnih stopa. Ujedno su to **minimalne stope koje se trebaju uvesti za ostvarenje prava na pomoć iz državnog proračuna.**

U tablici u Prilogu D dan je pregled uvedenih stopa prireza i maksimalno mogućih stopa prireza prema postojećim zakonskim stopama u gradovima i općinama. Ti podaci o stopama prireza po gradovima i općinama jasno pokazuju da većina gradova i općina uopće nije uvela prirez porezu na dohodak. Osim toga, velik je broj gradova i općina koje su uvele vrlo male stope prireza porezu na dohodak. Samo je 41 općina i 9 gradova uvelo maksimalne stope prireza koje su dozvoljene prema trenutno važećim zakonskim propisima. Takvi podaci jasno ukazuju da općine i gradovi imaju mogućnost samostalnog ostvarivanja dodatnih prihoda od prireza porezu na dohodak. U ovom dijelu Studije napravljene su procjene koje općine i gradovi imaju mogućnost ostvarivanja tih dodatnih prihoda, te za koliko mogu povećati prihode.

S ciljem procjenjivanja dodatnih prihoda koje općine i gradovi mogu ostvarivati na temelju povećanja prireza porezu na dohodak napravljene su tri simulacije ostvarivanja prihoda zavisno o odluci gradova i općina o tome koliko im dodatno financijskih sredstava treba za financiranje poslova za koje su nadležni. Ti dodatni prihodi lokalnih jedinica su procijenjeni u tri različite varijante zbog toga što sve lokalne jedinice nisu suočene s jednakim potrebama za dodatnim financijskim sredstvima. U prvoj simulaciji procjenjuje se mogućnost ostvarivanja dodatnih prihoda uvođenjem maksimalne zakonski dozvoljene stope prireza porezu na dohodak u svim gradovima i općinama. Međutim, neke lokalne jedinice već sada imaju dovoljno vlastitih sredstava za financiranje poslova iz svoje nadležnosti ili im je dovoljno manje dodatnih sredstava od onog što bi prikupile uvođenjem maksimalne zakonski dozvoljene stope prireza porezu na dohodak. Zato su napravljene još dvije simulacije da bi se procijenilo koliko se mijenja taj dodatni prihod općina i gradova

zavisno o tome koliku stopu prireza porezu na dohodak pojedine općine i gradovi uvedu. Međutim, u skladu s preporukama iskazanim u Studiji, općine i gradovi imaju pravo na ostvarivanje pomoći iz državnog proračuna tek nakon što su iskoristile vlastite mogućnosti (predviđenim simulacijama) prikupljanja vlastitih prihoda u cijelosti. Pri tome je potrebno naglasiti da ovi izračuni predstavljaju tek vrlo grubu procjenu dodatnih prihoda od prireza porezu na dohodak obzirom da bi uvođenje maksimalnog prireza porezu na dohodak u nekim lokalnim jedinicama doveo do «bijega kapitala» iz jedne u drugu lokalnu jedinicu. Također, povećanje ukupnog poreznog opterećenja stanovništva može dovesti i do porasta sive ekonomije. Na taj način previsoke stope prireza u nekim lokalnim jedinicama mogu dovesti do smanjenja ukupnih prihoda od poreza i prireza na dohodak, umjesto povećanja. Međutim, detaljnije ekonomske analize u ovom trenutku nije moguće napraviti obzirom da detaljni podaci o proračunima u lokalnim jedinicama nisu dostupni. U analizi su korišteni podaci Ministarstva financija o izvršenju proračuna gradova i općina za 2009. godinu koji daju uvid samo u ukupno prikupljene prihode od prireza i poreza na dohodak gradova i općina. To znači da je napravljena procjena na način da je od ukupno prikupljenih prihoda od poreza i prireza porezu na dohodak oduzet dio poreza na dohodak dobiven kroz pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije i povrat poreza i prireza na dohodak po godišnjim prijavama. Na taj način je dobivena samo okvirna slika ukupnih prihoda od poreza i prireza u 2009. godini. Zatim je primjenom sadašnje stope prireza porezu na dohodak izračunat iznos poreza na dohodak (bez prireza). Na tako dobiven rezultat je primijenjena nova stopa prireza (prema različitim simulacijama), te su procijenjeni dodatno ostvareni prihodi. Takav izračun daje samo okvirnu sliku dodatnih prihoda, dok je prije odabira konačne stope prireza potrebno napraviti dodatnu analizu (uz suradnju Ministarstva financija) na temelju detaljnih podataka.

U prvoj simulaciji, napravljen je izračun dodatnih prihoda od prireza porezu na dohodak koje bi općine i gradovi mogli ostvariti ako **povećaju sadašnje stope prireza na zakonski dopuštenu maksimalnu stopu prireza.** To znači da sve općine, bez obzira na broj stanovnika, uvode stopu prireza porezu na dohodak od 10 posto. Gradovi bi zavisno o broju stanovnika, uveli različite stope prireza porezu na dohodak kako je predviđeno zakonom. Tako bi gradovi manji od 30.000 stanovnika uveli stopu prireza od 12 posto, a gradovi s više od 30.000 stanovnika stopu prireza od 15 posto. Grad Zagreb bi uveo maksimalnu stopu prireza od 30 posto. Ovakav izračun omogućuje okvirni uvid u to jesu li i u kojoj mjeri pojedine općine i gradovi iskoristile zakonske mogućnosti za prikupljanje prihoda od svog stanovništva za financiranje poslova iz nadležnosti ili se, suočene s manjkom financijskih sredstava, a unatoč takvoj zakonskoj mogućnosti, radije oslanjaju na pomoć iz državnog proračuna i zaduživanje.

U drugoj simulaciji, napravljen je izračun povećanja prihoda od prireza porezu na dohodak na način da **gradovi trebaju povećati svoj prirez zavisno o broju stanovnika.** Tako gradovi koji imaju:

- manje od 10.000 stanovnika uvode stopu prireza od 8 posto,
- između 10.001 i 20.000 stanovnika uvode stopu prireza od 10 posto,
- između 20.001 i 30.000 stanovnika uvode stopu prireza od 12 posto,

- više od 30.001 stanovnika uvode stopu prireza od 15 posto,
- Grad Zagreb uvodi stopu prireza od 20 posto.

Za izračun stope prireza u općinama polazilo se od pretpostavke da su iskustva u općinama pokazala koje stope prireza porezu na dohodak imaju najveće učinke na poboljšanje ostvarenih prihoda. Stoga se predviđelo da sve **općine** koje sada nemaju prirez ili imaju ispodprosječni prirez trebaju uvesti minimalnu **prosječnu stopu prireza porezu na dohodak u drugim općinama, odnosno stopu prireza porezu na dohodak od 6 posto.**

Pri tome se pretpostavlja da će oni gradovi i općine koji sada imaju višu stopu prireza od one predviđene ovom varijantom zadržati stopu prireza na postojećoj razini, odnosno da je neće smanjiti. Navedene stope prireza su minimalne, te gradovi i općine zadržavaju pravo daljnjeg povećanja stope prireza porezu na dohodak unutar zakonski propisanog maksimuma zavisno o vlastitoj procjeni potrebe za dodatnim financijskim sredstvima. Međutim, **ovo su minimalne stope prireza koje neki grad ili općina treba uvesti da bi ostvarile pravo na pomoć iz državnog proračuna.**

U trećoj simulaciji, napravljen je izračun povećanja prihoda od prireza porezu na dohodak na način da **gradovi i općine trebaju povećati svoj prirez zavisno o broju stanovnika.** Tako gradovi koji imaju:

- manje od 10.000 stanovnika uvode stopu prireza od 8 posto,
- između 10.001 i 20.000 stanovnika uvode stopu prireza od 10 posto,
- između 20.001 i 30.000 stanovnika uvode stopu prireza od 12 posto,
- između 30.001 i 50.000 stanovnika uvode stopu prireza od 15 posto,
- više od 50.001 stanovnika uvode stopu prireza od 18 posto,
- Grad Zagreb uvodi stopu prireza od 20 posto.

Općine koje imaju:

- manje od 5.000 stanovnika uvode stopu prireza od 6 posto,
- između 5.001 i 10.000 stanovnika uvode stopu prireza od 8 posto,
- više od 10.001 stanovnika uvode stopu prireza od 10 posto.

Dakle, ova varijanta pretpostavlja da se promjeni zakon na način da se poveća maksimalna dozvoljena stopa prireza porezu na dohodak za gradove s više od 50.000 stanovnika s 15 na 18 posto.

Osim toga, u izračunu se polazi od pretpostavke da će oni gradovi i općine koji sada imaju višu stopu prireza od one predviđene ovom varijantom zadržati stopu prireza na postojećoj razini, odnosno da je neće smanjiti.

Navedene stope prireza su minimalne, te gradovi i općine zadržavaju pravo daljnjeg povećanja stope prireza porezu na dohodak zavisno o vlastitoj procjeni potrebe za dodatnim

financijskim sredstvima. Međutim, **ovo su minimalne stope prireza koji neki grad ili općina treba uvesti da bi ostvario pravo na pomoć iz državnog proračuna.**

Rezultati prve simulacije pokazuju da **gradovi (bez Grada Zagreba)** povećanjem stope prireza porezu na dohodak na zakonski dopuštenu maksimalnu razinu mogu ostvariti maksimalan dodatni prihod od poreza i prireza porezu na dohodak u iznosu 218,4 milijuna kuna.

Grad Zagreb povećanjem stope prireza porezu na dohodak može povećati svoj prihod najviše za dodatnih 427,6 milijuna kuna.

Općine mogu uvođenjem maksimalne stope prireza od 10 posto ostvariti dodatne prihode u iznosu 86,3 milijuna kuna.

Rezultati druge simulacije pokazuju da **gradovi (bez Grada Zagreba)** povećanjem stope prireza porezu na dohodak zavisno o broju stanovnika mogu ostvariti maksimalan dodatni prihod od prireza u iznosu 188,3 milijuna kuna.

Grad Zagreb povećanjem stope prireza porezu na dohodak za 2 postotna boda može povećati svoj prihod za dodatnih 71,3 milijun kuna.

Općine mogu uvođenjem barem prosječne stope prireza porezu na dohodak od 6 posto ostvariti dodatne prihode u iznosu 44,7 milijuna kuna.

Rezultati treće simulacije pokazuju da **gradovi (bez Grada Zagreba)** povećanjem stope prireza porezu na dohodak zavisno o broju stanovniku mogu ostvariti maksimalan dodatni prihod od prireza u iznosu 228,4 milijuna kuna. U odnosu na prethodnu simulaciju radi se o ostvarivanju dodatnih 40 milijuna kuna prireza u gradovima, a koji su rezultat uvođenja više stope prireza u gradovima s više od 50.000 stanovnika.

Grad Zagreb povećanjem stope prireza porezu na dohodak može povećati svoj prihod za 71,3 milijuna kuna (isto kao i u drugoj simulaciji).

Općine mogu uvođenjem viših stopa prireza određenih na temelju broja stanovnika ostvariti dodatne prihode u iznosu 51,8 milijuna kuna.

Sve procjene su napravljene na temelju podataka o broju stanovnika iz Popisa stanovništva Državnog zavoda za statistiku za 2001. godinu¹⁴⁶.

U tablicama 2. i 3. u Prilogu D ove Studije procijenjeno je povećanje prihoda po pojedinim općinama i gradovima u pojedinim županijama, dok tablice 31. i 32. sadrže sumarne procjene povećanja prihoda u gradovima i općinama u pojedinim županijama.

¹⁴⁶ Sva je analiza temeljena na popisu stanovništva iz 2001. godine kada je postojao drugačiji teritorijalni ustroj općina i gradova. Novi popis stanovništva očekuje se sljedeće godine, te će biti potrebno napraviti nove procjene.

| Tablica 31. Sumarna procjena ostvarivanja dodatnih prihoda od preleza porezu na dohodak u gradovima, u kunama | | | | | |
|--|---------------------------|---|--|----------------------|----------------------|
| Gradovi po županijama | Prihodi poslovanja | Ukupni porez i prelezi na dohodak umanjeno za povrat poreza i dio poreza na dohodak za decentralizirane funkcije | Simulacija 1. | | |
| | | | Povećanje prihoda od poreza na dohodak i preleza zbog povećanja stope preleza | Simulacija 2. | Simulacija 3. |
| Zagrebačka županija | 879.516.218 | 462.066.081 | 23.100.845 | 21.027.613 | 24.831.606 |
| Krapinsko-zagorska županija | 120.316.604 | 60.708.084 | 5.450.492 | 3.807.879 | 3.807.879 |
| Sisačko-moslavačka županija | 434.257.960 | 199.772.534 | 7.314.486 | 6.399.379 | 8.666.726 |
| Karlovačka županija | 300.736.936 | 163.508.897 | 7.809.893 | 6.665.520 | 9.486.281 |
| Varaždinska županija | 328.030.136 | 183.921.251 | 7.220.762 | 5.728.761 | 2.291.504 |
| Koprivničko-križevačka županija | 210.180.921 | 83.745.573 | 9.370.954 | 9.086.298 | 9.086.298 |
| Bjelovarsko-bilogorska županija | 203.013.589 | 101.900.161 | 3.586.758 | 2.954.396 | 2.954.396 |
| Primorsko-goranska županija | 1.217.151.590 | 470.070.031 | 37.894.869 | 31.894.962 | 40.046.331 |
| Ličko-senjska županija | 142.748.965 | 65.752.633 | 7.117.635 | 5.420.092 | 5.420.092 |
| Virovitičko-podravska županija | 120.255.967 | 41.658.670 | 2.487.731 | 1.961.407 | 1.961.407 |
| Požeško-slavonska županija | 135.711.591 | 65.241.716 | 3.679.083 | 2.598.537 | 2.598.537 |
| Brodsko-posavska županija | 193.011.598 | 92.377.463 | 5.266.556 | 5.266.556 | 7.523.651 |
| Zadarska županija | 446.147.924 | 156.421.215 | 21.959.478 | 20.763.616 | 24.543.527 |
| Osječko-baranjska županija | 639.429.573 | 265.650.639 | 7.584.422 | 6.469.784 | 11.525.977 |
| Šibensko-kninska županija | 270.097.380 | 117.698.225 | 6.188.295 | 4.881.039 | 6.901.068 |
| Vukovarsko-srijemska županija | 254.145.094 | 109.015.381 | 9.295.576 | 8.744.753 | 8.744.753 |
| Splitsko-dalmatinska županija | 1.499.210.698 | 606.278.399 | 25.948.458 | 23.093.902 | 33.263.685 |
| Istarska županija | 868.717.369 | 285.772.082 | 21.676.812 | 17.285.164 | 20.443.224 |
| Dubrovačko-neretvanska županija | 367.017.161 | 139.851.076 | 2.166.893 | 1.292.983 | 1.292.983 |
| Međimurska županija | 118.232.222 | 58.412.425 | 3.306.250 | 2.956.858 | 2.956.858 |
| Grad zagreb | 6.678.326.427 | 4.204.712.582 | 427.597.890 | 71.266.315 | 71.266.315 |
| Ukupno gradovi (bez Grada Zagreba) | 8.747.929.496 | 3.729.822.536 | 218.426.248 | 188.299.500 | 228.346.785 |

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija.

| Tablica 32. Sumarna procjena ostvarivanja dodatnih prihoda od prireza porezu na dohodak u općinama, u kunama | | | | | | | | |
|---|--------------------|--|---|---|---|---|---------------|--|
| Općine po županijama | Prihodi poslovanja | Ukupni porez i prirez na dohodak umanjen za povrat poreza i dio poreza na dohodak za decentralizirane funkcije | Simulacija 1. | | Simulacija 2. | | Simulacija 3. | |
| | | | Povećanje prihoda od poreza na dohodak i prireza zbog povećanja stope prireza | Povećanje prihoda od poreza na dohodak i prireza zbog povećanja stope prireza | Povećanje prihoda od poreza na dohodak i prireza zbog povećanja stope prireza | Povećanje prihoda od poreza na dohodak i prireza zbog povećanja stope prireza | | |
| Zagrebačka županija | 251.883.913 | 117.035.356 | 3.783.847 | 1.224.496 | 1.754.985 | | | |
| Krapinsko-zagorska županija | 181.445.146 | 97.747.674 | 8.913.543 | 5.142.015 | 5.910.528 | | | |
| Sisačko-moslavačka županija | 117.377.206 | 45.822.212 | 3.724.483 | 1.922.784 | 2.638.116 | | | |
| Karlovačka županija | 86.599.725 | 35.734.885 | 2.966.299 | 1.667.834 | 1.667.834 | | | |
| Varaždinska županija | 135.018.273 | 60.493.180 | 3.213.941 | 1.631.814 | 1.933.823 | | | |
| Koprivničko-križevačka županija | 117.369.673 | 26.645.617 | 2.664.562 | 1.598.737 | 1.718.369 | | | |
| Bjelovarsko-bilogorska županija | 67.007.042 | 22.768.235 | 2.092.445 | 1.209.201 | 1.250.235 | | | |
| Primorsko-goranska županija | 435.091.009 | 163.019.470 | 14.741.659 | 8.528.152 | 10.214.994 | | | |
| Ličko-senjska županija | 68.317.892 | 20.428.264 | 1.137.317 | 487.134 | 487.134 | | | |
| Virovitičko-podravska županija | 75.630.718 | 23.777.713 | 2.258.384 | 1.347.795 | 1.640.273 | | | |
| Požeško-slavonska županija | 31.483.042 | 15.827.434 | 923.719 | 411.801 | 525.328 | | | |
| Brodsko-posavska županija | 132.110.914 | 51.769.964 | 2.469.261 | 1.298.844 | 1.407.574 | | | |
| Zadarska županija | 252.643.372 | 65.531.849 | 6.088.529 | 3.579.837 | 3.579.837 | | | |
| Osječko-baranjska županija | 211.418.446 | 93.393.571 | 6.878.643 | 3.351.932 | 4.330.460 | | | |
| Šibensko-kninska županija | 118.123.693 | 22.538.771 | 855.340 | 193.290 | 193.290 | | | |
| Vukovarsko-srijemska županija | 151.176.198 | 61.040.789 | 3.748.802 | 1.764.282 | 2.233.604 | | | |
| Splitsko-dalmatinska županija | 389.970.088 | 120.370.823 | 6.685.762 | 3.318.740 | 3.420.483 | | | |
| Istarska županija | 299.444.930 | 97.009.038 | 5.936.236 | 2.391.046 | 2.706.829 | | | |
| Dubrovačko-neretvanska županija | 201.242.492 | 94.875.297 | 2.415.424 | 820.085 | 820.085 | | | |
| Međimurska županija | 106.932.615 | 47.817.909 | 4.764.141 | 2.852.063 | 3.397.324 | | | |
| Ukupno općine | 3.430.286.387 | 1.283.648.051 | 86.262.317 | 44.741.875 | 51.831.097 | | | |

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija.

Potrebno je navesti još jednu bitnu odrednicu prireza porezu na dohodak. Mjerenje fiskalnog kapaciteta lokalne jedinice za izračun pomoći središnje države za fiskalno izravnanje temelji se na procijenjenom prihodu. On se procjenjuje na temelju ukupnog prihoda po stanovniku u lokalnoj jedinici u odnosu na prosjek ukupnog prihoda svih lokalnih jedinica u Hrvatskoj. **U procijenjeni fiskalni kapacitet za izračun pomoći za fiskalno izravnanje uključen je i potencijalni prihod od treće varijante izračuna prihoda od prireza porezu na dohodak.** Preporuka je da pomoći za fiskalno izravnanje mogu iznositi najviše do pokriva određenog postotka nedostajućih sredstava najviše do 75 posto «standardnih rashoda/prihoda»¹⁴⁷.

Komunalni doprinos

Uloga komunalnog doprinosa kao namjenskog prihoda nije u potpunosti zadovoljavajuća te mu je potrebno proširiti namjenu mijenjanjem *Zakona o komunalnom gospodarstvu* tako da se komunalni doprinos koristi ne samo za izgradnju groblja, cesta i javne rasvjete, već i za izgradnju i održavanje vodovodne i kanalizacijske mreže u lokalnim jedinicama.

Upravljanje imovinom u vlasništvu lokalne i regionalne samouprave

U većini lokalnih jedinica ne postoji registar imovine u njihovom vlasništvu s ciljem aktivnog upravljanja imovinom. Stoga je preporuka svim lokalnim jedinicama da izrade sveobuhvatni popis imovine, pri čemu treba poduzeti niz aktivnosti:

- izraditi bazu podataka o imovini,
- utvrditi najbolje namjene za svaku imovinu,
- klasificirati imovinu,
- procijeniti vrijednost nekretnina,
- kvantificirati prihode i rashode u vezi imovine,
- izraditi izvještaj o imovini i portfelju imovine,
- izraditi strategiju i plan upravljanja imovinom.

Zaduživanje

S obzirom da je cilj fiskalne decentralizacije efikasnost i učinkovitost javnog sektora, fiskalna odgovornost, pružanje javnih usluga uz visoku razinu kvalitete, te makroekonomska stabilnost, smatra se da su postojeći kriteriji i ograničenja u vezi godišnjeg zaduživanja svake pojedine lokalne jedinice primjereni. Međutim, ocjenjuje se potrebnim dodatno **razmotriti i predložiti kriterije** po kojima će se konkretnoj lokalnoj jedinici odobriti zahtjev za zaduživanje ako udovoljava propisanim uvjetima u slučaju kada ima više zahtjeva lokalnih jedinica za dobivanjem suglasnosti Vlade na zaduživanje, a svi zahtjevi lokalnih jedinica

¹⁴⁷ U dijelu studije 6.3.2. pobliže se opisuju obilježja «standardiziranih rashoda/prihoda».

premašuju zakonom propisani maksimum od 2,3 posto prihoda poslovanja svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Mjere unapređenja naplate izvornih prihoda lokalnih jedinica

Ovdje se prvenstveno upućuje na potrebu **jače povezanosti lokalnih jedinica s Poreznom upravom** koja na ime i za račun lokalnih jedinica prikuplja prihode od lokalnih poreza. S obzirom na ograničene kapacitete Porezne uprave, ona uglavnom prednost daje izdašnjim instrumentima odnosno prihodima od poreza središnje države. Alternativna preporuka je **jačanje vlastitih kapaciteta lokalnih jedinica** i u prikupljanju prihoda od vlastitih poreza.

Preciznije formuliranje pravnih rješenja uvjeta u vezi nemogućnosti lokalnih jedinica da financiraju svoje zakonom propisane obveze

Za sada se jedino u *Zakonu o komunalnom gospodarstvu* i *Zakonu o vodama* izravno navodi nemogućnost ovrhe na komunalnoj infrastrukturi. Međutim, predlaže se slično rješenje i nemogućnost ovrhe na obavljanju društvenih djelatnosti tj. ostavljanje mogućnosti funkcioniranja, na primjer, dječjeg vrtića iako grad ne može isplaćivati plaću zaposlenima jer je prezadužen.

6.3.2. Prijedlozi i preporuke za cjelovitiju reformu

Porez na imovinu

Na temelju dosadašnjih iskustava lokalnih jedinica o komunalnoj naknadi koja je isključivo namjenski prihod te uloge koju porez na imovinu ima u razvijenim državama opisanim u okviru 13. smatra se opravdanim navesti potrebu da se u Hrvatskoj u najskorije vrijeme razmotre već postojeći prijedlozi uvođenja modernog poreznog instrumenta, poreza na imovinu, koji bi zamijenio komunalnu naknadu kao namjenski prihod.

Okvir 13. Porez na imovinu – primjer odabranih država

Praksa lokalnih poreza je različita u različitim zemljama, pa tako i kada se radi o porezima na imovinu. Neke zemlje porez na imovinu uopće ne razrezuju, u nekim je to prihod središnje države, u nekima središnja država određuje granice poreznih stopa, dok konkretne porezne stope propisuju lokalne jedinice. U nastavku je prikazano nekoliko primjera u kojima jedinice lokalne samouprave odlučuju o porezima na imovinu, te oni predstavljaju prihod jedinica lokalne samouprave.

Bugarski porez na imovinu određuju jedinice lokalne vlasti (općine). Postoje dva porezna oblika. Godišnji iznos poreza koji se razrezuje na nepokretnu imovinu u iznosu od 0,05 do 0,2 posto, pri čemu vrijednost ovisi o lokaciji, a porezna osnovica se određuje na temelju tržišne vrijednosti, porezne vrijednosti ili bruto knjigovodstvene vrijednosti. Drugi porezni oblik je porez na promet imovine (koji uključuje i prijenos vlasništva nad prijevoznim sredstvima) koji se plaća u iznosu od 1,3 do 2,6 posto. Od plaćanja poreza u oba oblika izuzeto je poljoprivredno zemljište, odnosno šumsko zemljište.

U Estoniji svaka lokalna jedinica razrezuje porez na zemljište u iznosu od 0,1 do 2,5 posto, pri čemu je osnovica određena procijenjenom vrijednošću zemljišta (koja ne uključuje građevine koje se na njoj nalaze). Pored ovog poreznog oblika, lokalne jedinice mogu razrezati sljedeće poreze: porez na reklamu, porez na zatvaranje ceste/ulice, porez na promet, porez na plovila, porez na motorna vozila, porez na držanje životinja ili porez na zabavljačke djelatnosti.

Lokalne jedinice u Litvi mogu odrediti porez na nekretnine u visini od 0,3 do 1 posto, koji se razrezuje samo ako se te nekretnine koriste u poslovne svrhe. Također, ako poslovni subjekti unajmljuju zemlju u vlasništvu države radi svojih poslovnih aktivnosti, tada lokalne jedinice mogu razrezati porez na vrijednost tog zemljišta u visini 0,1 do 4 posto.

U Mađarskoj se također mogu razrezati lokalni porezi na imovinu čija visina ovisi o konkretnoj lokaciji. Prosječna vrijednost je 3 posto tržišne vrijednosti imovine, bez obzira radi li se o građevini ili zemljištu.

U Italiji se osnovica poreza na imovinu određuje putem katarske vrijednosti imovine (utvrđene na razini države), a koja je u praksi često ispod tržišne vrijednosti. Lokalne vlasti određuju poreznu stopu koja se primjenjuje na tu osnovicu u visini od 0,4 do 0,7 posto.

Njemačko zakonodavstvo propisuje obvezu plaćanja poreza na imovinu (poljoprivredno, šumsko i građevinsko zemljište, kuća i stan). Porezni obveznik je vlasnik imovine, a visinu porezne stope propisuje općina, odnosno općinsko vijeće (u okviru zakona). Prihodi od ovog poreza u cijelosti su prihodi proračuna općine/grada. Obračun poreza se provodi na način da prvo financijski ured utvrđuje jediničnu vrijednost imovine, te se zatim računa porezna osnovica na koju se primjenjuje od strane općine propisana porezna stopa. Postoje različite porezne stope za poljoprivredno zemljište (*Grundsteuer A*) i za ostalu imovinu (*Grundsteuer B*). Porez se plaća u četiri rate godišnje.

Izvor: <http://www.erwin-ruff.de/grundsteuer.html>; http://www.ptireturns.com/en/tax_info/bu.php;
http://www.ptireturns.com/en/tax_info/it.php.

Komunalne naknade u Hrvatskoj imaju istu funkciju kao i korisničke naknade. One se mogu sagledati kao vrsta korisničke naknade čija se visina određuje na osnovu prosječne cijene i nisu u izravnoj vezi s troškovima javnih usluga. Međutim, u praksi je teško prepoznati ikakvu vezu jer je naknada često određena na temelju veličine imovine i na temelju određenog mjesta gdje je smještena unutar lokalnog područja. Budući da je utvrđena na taj način, onda je komunalna naknada kreirana slično kao što su određeni porezi na imovinu u drugim državama.

Šira upotreba poreza na imovinu pruža dobar potencijalni izvor prihoda za lokalnu razinu vlasti. Ograničenje i problem uvođenja poreza na imovinu je nedostatak kvalitetnih katastarskih imovine (nekretnina), neriješena pitanja vlasništva i upravljanja imovinom i slično. Glavna je prednost poreza na imovinu u tome da u sebi lako može ugraditi korist koju vlasnik imovine ima od usluga koje joj pruža lokalna zajednica i ta se korist može uključiti u visinu poreza na imovinu i to upravo u onoj mjeri u kojoj usluge lokalne vlasti povećavaju vrijednost imovine. Nedostatak je poreza na imovinu što ima relativno visoke administrativne troškove.

Pomoći središnje države

U nastavku ove Studije govori se o uvođenju jasnih kriterija za dodjelu pomoći središnje države lokalnim jedinicama. Pomoći se temelje na utvrđivanju «standardnog rashoda» za javne funkcije iz obvezatne nadležnosti lokalnih jedinica.

Kriterij standardnog rashoda za javnu funkciju znači utvrđivanje standardne (prihvatljive) razine rashoda za obavljanje svake pojedine javne funkcije u skladu s utvrđenom **formulom za računanje standardnog rashoda**. Formula se temelji na odgovarajućim pokazateljima

primjerenim za svaku javnu funkciju vodeći brigu o tome da svi pokazatelji mogu na odgovarajući način reprezentirati vrste troškova.

To znači da će se, na temelju raspoloživih javno dostupnih podataka, izračunati za svaku lokalnu jedinicu **standardni trošak obavljanja svake pojedine javne funkcije, te ukupni standardni trošak obavljanja svih javnih funkcija iz obvezatnog obuhvata javnih nadležnosti.**

Prijedlog je utvrđivanje tri vrste pomoći središnje države i to:

- (i) **opće pomoći središnje države za izravnaje** koje se dodjeljuju izravno lokalnim jedinicama za opće namjene, odnosno za financiranje provođenja javnih poslova iz njihove nadležnosti. One se dodjeljuju onim lokalnim jedinicama koje nemaju dovoljan fiskalni kapacitet za financiranje javnih funkcija iz obvezatne nadležnosti u skladu s procjenom potreba lokalne jedinice («standardni rashodi»);
- (ii) **namjenske pomoći lokalnim jedinicama za financiranje razvojnih programa i projekata** koje se dodjeljuju lokalnim jedinicama uzimajući u obzir pokazatelje relevantne za provođenje pojedine javne funkcije u skladu s razvojnim potrebama;
- (iii) **nenamjenske pomoći za povezivanje lokalnih jedinica u zajedničkom pružanju javnih usluga** koje se dodjeljuju kao fiskalni/financijski poticaji u obliku nenamjenske pomoći lokalnim jedinicama.

Prikaz izračuna iznosa pomoći lokalnim jedinicama dan je u tablici 33.

Mjerenje fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica predlaže se kao osnovica za utvrđivanje potrebne razine **općih pomoći za izravnaje** lokalnim jedinicama iz državnog proračuna. Jedan od kriterija je odnos prihoda po stanovniku u lokalnoj jedinici. U izračun fiskalnog kapaciteta ulazi i procjena prihoda od prireza porezu na dohodak prema preporukama iznijetim u prethodnom dijelu Studije (poglavlje 6.3.1.), kao i prijedlozi i preporuke za unaprjeđenje postojećeg sustava financiranja.

Drugi kriteriji za izračun i dodjelu općih pomoći središnje države za izravnaje, uz kriterij mjerenja fiskalnog kapaciteta (prihoda), temelje se i na procjeni potreba jedinice lokalne samouprave za izdacima za financiranje pojedinih javnih funkcija. To znači da se predlaže model financiranja lokalnih jedinica koji se temelji na izračunu standardnih rashoda i prihoda, koji mjere sredstva potrebna za pružanje odgovarajuće razine javnih usluga na lokalnoj razini (okvir 14. sadrži primjer proračuna standardnog rashoda za javnu funkciju obrazovanja) i sposobnosti lokalne jedinice da prikupi te prihode iz lokalnih izvora. Jedinicama koje ne mogu pružiti primjerenu razinu javnih usluga na temelju svoje lokalne fiskalne sposobnosti (fiskalnog kapaciteta) dodijelile bi se opće pomoći izravnaja za pokrivanje određenog postotka manjka sredstava najviše do 75 posto prosječnih «standardnih rashoda/prihoda». Takvim pristupom promovira se sustav fiskalnog izravnaja uz maksimalno uvažavanje fiskalne odgovornosti kako na lokalnoj, tako i na razini središnje države.

Opće pomoći za izravnanje trebaju se dodjeljivati na temelju jednostavne formule za izračun visine pomoći, koja treba osigurati stabilnost i sigurnost sredstava od pomoći lokalnim jedinicama, kao i transparentnost u izračunu sredstava pomoći za izravnanje i **vrijediti za trogodišnje proračunsko razdoblje**.

Kriteriji za izračun i dodjelu **pomoći središnje države za financiranje razvojnih programa i projekata** obuhvaćaju niz pokazatelja kako bi se opisale potrebe razvojnog financiranja javnih funkcija i u njima sadržanih razvojnih potreba. Najvažniji su pokazatelji relevantni za provođenje pojedine javne funkcije. Korištenje sredstava pomoći središnje države za financiranje razvojnih programa i projekata treba se temeljiti na utvrđenim strateškim prioritetima i razvojnim programima. Cilj je uspješno provođenje programa i orijentacija na rezultate i ishode (učinke) utrošenih sredstava (ne na vrstu troška i rashoda). Preporuka je da svaka lokalna jedinica samostalno raspolaže sredstvima pomoći za realizaciju razvojnih programa, što se treba pratiti preko pokazatelja uspješnosti, odnosno pokazatelja rezultata ostvarivanja posebnih i pokazatelja učinaka (ishoda) postizanja općih razvojnih ciljeva u lokalnoj jedinici utvrđenih u lokalnom razvojnom dokumentu. Uspješnost realizacije razvojnih programa i projekata planiranih u lokalnoj jedinici (razvojnom dokumentu i proračunu) treba biti dodatni kriterij dobivanja sredstava od pomoći središnje države, što znači da se nedovoljno realiziranim projektima uskraćuju sredstva pomoći.

| Tablica 33. Prikaz izračuna iznosa pomoći lokalnim jedinicama |
|--|
| Pomoći |
| Ukupan iznos pomoći namijenjen lokalnim jedinicama u trogodišnjem proračunskom razdoblju = opće pomoći za fiskalno izravnanje + namjenske pomoći za financiranje razvojnih programa i projekata + nenamjenske pomoći za poticanje povezivanja općina, gradova i županija u zajedničkom pružanju javnih usluga |
| <p>Opće pomoći za fiskalno izravnanje = procijenjeni «standardni rashodi» za obvezatne nadležnosti - izmjereni maksimalni fiskalni kapacitet (bez pomoći) lokalnih jedinica («standardni prihodi»)</p> <ul style="list-style-type: none"> • «Standardni rashodi» za obvezatne nadležnosti obuhvaćaju: «standardne rashode» za obvezatne nadležnosti u području društvenih djelatnosti, «standardne rashode» za obvezatne nadležnosti u području općih funkcija i «standardne rashode» za obvezatne nadležnosti u području ekonomskih i komunalnih funkcija. • «Standardni rashodi» za obvezatne nadležnosti u području društvenih djelatnosti (kultura, zdravstvo, obrazovanje, socijalna skrb) iskazuju se za lokalne jedinice u skladu s nacionalnim standardima i pokazateljima svojstvenim za pojedinu funkciju. • «Standardni rashodi» za obvezatne nadležnosti u području općih funkcija (opće javne funkcije, obrana) iskazuju se po stanovniku u lokalnoj jedinici i pokazateljima svojstvenim za pojedinu funkciju. • «Standardni rashodi» za obvezatne nadležnosti u području ekonomskih i komunalnih funkcija (ekonomski poslovi, zaštita okoliša, unaprjeđenje stanovanja i zajednice, javni red i sigurnost) iskazuju se u odnosu na više pokazatelja: gustoća naseljenosti lokalne jedinice, izgrađenost komunalne infrastrukture po stanovniku u lokalnoj jedinici i pokazateljima svojstvenim za pojedinu funkciju. • Maksimalni fiskalni kapacitet (bez pomoći) lokalnih jedinica («standardni prihodi») mjeren odnosom prihoda (bez pomoći) po stanovniku u lokalnoj jedinici. U izračun fiskalnog kapaciteta ulazi i procjena prihoda od prireza porezu na dohodak, kao i druge preporuke iznijete u prethodnom dijelu Studije (poglavlje 6.3.1.). |
| <p>Namjenske pomoći za financiranje razvojnih programa i projekata</p> <ul style="list-style-type: none"> • Izračun iznosa u prvoj godini korištenja pomoći temelji se na pokazateljima koji opisuju potrebe razvojnog financiranja javnih funkcija i u njima sadržanih razvojnih potreba usklađenih sa strateškim prioritetima i razvojnim programima definiranim u razvojnim dokumentima. • U idućim proračunskim godinama iznos pomoći ovisi o pokazateljima utrošaka, rezultata i ishoda (učinaka) korištenih pomoći. |
| <p>Nenamjenske pomoći za poticanje povezivanja općina, gradova i županija u zajedničkom pružanju javnih usluga</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fiksni postotak u odnosu na vlastite prihode lokalnih jedinica koji dodjeljuje središnja država iz državnog proračuna za poticanje suradnje među lokalnim jedinicama. |

Okvir 14. Standardni rashod za obavljanje javne funkcije osnovnog obrazovanja

Za izračun standardnog rashoda za obavljanje javne funkcije osnovnog obrazovanja uzimaju se u obzir sljedeći pokazatelji: broj učenika, broj razrednih odjeljenja, odnos broja učenika i nastavnog osoblja, prosječan trošak prijevoza po učeniku, prosječan trošak nabave i održavanja nastavnih pomagala i opreme po učeniku i slični pokazatelji koji u potpunosti trebaju biti usklađeni s nacionalnim pedagoškim standardom.

Preporuka je da **nenamjenske pomoći za poticanje povezivanja općina, gradova i županija u zajedničkom pružanju javnih usluga** iznose unaprijed određeni postotak u odnosu na vlastite prihode lokalnih jedinica koji će središnja država dodjeljivati iz državnog proračuna za poticanje suradnje među lokalnim jedinicama u pružanju zajedničkih javnih usluga.

Opisana obilježja novih vrsta pomoći središnje države svoje ishodište imaju u integriranom sustavu planiranja odnosno povezivanju strateškog i višegodišnjeg proračunskog planiranja, povezivanju programa lokalnog i regionalnog razvoja s nacionalnim razvojnim dokumentom (Nacionalnim strateškim referentnim okvirom). **Preporuka je povećanje fleksibilnosti u izvršavanju proračuna lokalnih jedinica te promjena Zakona o izvršavanju državnog proračuna kako bi se omogućilo prenošenje nepotrošenih proračunskih sredstava za razvojne programe i projekte iz jedne proračunske godine u drugu.**

6.4. Okvirni prijedlog za novi teritorijalni ustroj jedinica regionalne i lokalne samouprave

U ovom se dijelu Studije iznosi okvirni prijedlog za novi teritorijalni ustroj jedinica regionalne i lokalne samouprave¹⁴⁸ s ciljem da se osigura načelo najviše moguće razine financijske samostalnosti lokalnih jedinica u provođenju obvezatnih nadležnosti lokalnih jedinica (općina, gradova i regija) u obavljanju javnih poslova iz samoupravnog djelokruga uz istovremeno osiguranje visoke kvalitete javnih usluga.

Prijedlog kriterija za uspostavu učinkovite teritorijalne organizacije države u ovoj Studiji svodi se na tri skupine kriterija. Prva skupina kriterija se odnosi na utvrđivanje minimalnog broja stanovnika i djelotvorno osiguranje obvezatnih nadležnosti za uspostavu općine, grada, velikog grada i regije. Fiskalni kriteriji su druga skupina kriterija prema kojima bi općina, grad ili regija trebali ostvarivati dovoljno prihoda za financiranje javnih potreba iz obvezatne nadležnosti općina, gradova, velikih gradova i regija. Treću skupinu čine kriteriji koji se koriste u regionalnoj ekonomici, na primjer, povijesno nasljeđe, kulturni identitet, cjelovitost gospodarskog i društvenog sustava i drugi.

Prijedlozi novog teritorijalnog ustroja se mogu usporediti i s odabranim primjerima iz međunarodne prakse. U okviru 15. je prikazan primjer teritorijalne reforme u Danskoj¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Uvažavajući činjenicu da je Hrvatski sabor nedavno, 16. lipnja 2010. godine, proglasio promjene *Ustava Republike Hrvatske*, nije za očekivati da će se u skorije vrijeme ponovo pristupiti promjenama Ustava. Zadržano je određenje jedinica lokalne samouprave koje čine općine i gradovi, te jedinica područne (regionalne) samouprave, a to su županije. Promjene teritorijalnog ustrojstva se stoga mogu predlagati kako u okviru sadašnjih ustavnih odredaba o lokalnoj samoupravi, što je moguće provesti izmjenama organskog zakona, tako i dugoročnije, tek nakon promjena *Ustava Republike Hrvatske*. Predložene promjene u Studiji nužno zahtijevaju promjene Ustava i mnogih zakonskih prijedloga, prijedlozi i preporuke se temelje na postizanju cilja efikasnijeg i učinkovitijeg pružanja javnih usluga.

¹⁴⁹ OECD, 2009, OECD Territorial Reviews: Copenhagen, Denmark <http://www.regionh.dk/NR/rdonlyres/D0D9305F-EE1A-43D4-93B2-17739789E50A/0/FINALMANUScriptCOPENHAGEN2.pdf>.

Okvir 15. Teritorijalni preustroj – primjer Danske

Danska se ističe kao primjer visoko decentralizirane države s najvišim udjelom lokalne vlasti u općoj državi. Pored toga, Danska slovi kao zemlja u kojoj stanovnici imaju povjerenja u državne vlasti, a također imaju povjerenja da će državni službenici na odgovarajući način obaviti svoje javne poslove.

U Danskoj postoje tri razine fiskalne vlasti: središnja država, regionalna država (županija) i lokalna država (općina). Tri grada (Copenhagen, Frederiksberg i Bornholm) imaju dvojni status i županije i općine. Ovakva struktura čini Dansku sličnoj Hrvatskoj s tri razine vlasti i dvojnim statusom glavnog grada. Prava i odgovornosti lokalne vlasti određena su još ustavom iz 1829. godine¹⁵⁰. Veća reforma javne uprave provedena je 1970. godine kad je i donesen *Zakon o lokalnim vlastima*. Tada je smanjen broj lokalnih jedinica vlasti s 1.300 na 275 uz istodobno smanjenje i broja županija s 25 na 14 okruga.

Takva reforma rezultirala je i rastom političke i ekonomske odgovornosti lokalne vlasti i značajnim povećanjem udjela poreznih prihoda u ukupnim lokalnim prihodima, dok su se istovremeno pomoći središnje države lokalnoj državi smanjili. Najznačajniji izvor lokalnih prihoda predstavljaju porezni prihodi¹⁵¹. Neporezni prihodi prikupljaju se u obliku pristojbi za određene usluge (plin, struja, voda i drugo) i naknada.

Različite jedinice lokalne samouprave međusobno surađuju razmjenjujući znanja, zajednički upravljaju institucijama, opremom i zaposlenima.

Osnovne funkcije lokalne vlasti u Danskoj su: usluge socijalne zaštite, školstvo, briga za djecu i starije osobe i drugo.

Iako je visoko decentralizirana zemlja, Danska prolazi kroz strukturne i teritorijalne reforme. Posljednja teritorijalna reforma u Danskoj je 2007. godine smanjila broj općina s ukupnog broja od 271 na 98. To je provedeno na način da je zakonom propisano da svaka općina mora imati najmanje 20.000 stanovnika. Ukoliko općina nije dovoljno velika, tada se tražilo ili da surađuje s drugim općinama kako bi zajednički mogle pružati potrebnu razinu usluga svojim građanima ili da se udruži s više općina u zajedničku općinu.

Ovo načelo zadržano je i na regionalnoj razini, s konačnim rezultatom da je početnih 14 okruga smanjeno na ukupno 5. Osnovni motiv ovog smanjenja bio je da je određene vrste usluga (posebno u domeni zdravstva) moguće učinkovito organizirati samo za potrebe većeg broja stanovnika.

Za posljednju reformu regionalne i lokalne samouprave u Kraljevini Danskoj, koja je po broju stanovnika, veličini i konfiguraciji teritorija (čak 93 nastanjena otoka) usporediva s Hrvatskom, trebalo je gotovo pet godina, od 2002. do 2007. Prije reforme, Danska, zemlja od 5,4 milijuna stanovnika, bila je rascjepkana na 14 okruga i 275 lokalnih jedinica.

Nakon što su odlučili da jedinica lokalne samouprave ne smije biti manja od 20.000 stanovnika, njihov broj drastično se smanjio: dobili su pet regija i 98 jedinica lokalne samouprave. Reformu su proveli polako, temeljito, uz puno javne rasprave. Najprije su u listopadu 2002. osnovali Komisiju za teritorijalni preustroj u koju su ušli predstavnici Vlade, lokalnih vlasti i stručnjaci. Nakon 14 mjeseci rada, ta je komisija danskim građanima predstavila šest mogućih modela reorganizacije lokalne samouprave.

O svih šest modela otvorena je javna rasprava, a u njoj je sudjelovalo 500 pojedinaca, udruga i predstavnika lokalnih vlasti. Nakon provedene javne rasprave, u travnju 2005. danska je Vlada predložila model reforme regionalne i javne samouprave. Zbog teritorijalnog je preustroja Parlament morao promijeniti čak 50 zakona. Tijekom 2005. vlastima općina s manje od 20.000 stanovnika prepušteno je da se dogovore kome se žele pripojiti. U 12 lokalnih jedinica dogovor nije postignut pa je njihovim građanima prepušteno da se na referendumu izjasne kome se žele pripojiti. Na koncu su ostale samo četiri lokalne jedinice koje se ni nakon referenduma nisu mogle dogovoriti pa su posegnule za arbitražom. U siječnju 2007., kad je sve bilo definirano i dogovoreno, Danci su novi ustroj lokalne uprave pretočili u praksu.

Kad bi u reformi lokalne samouprave Hrvatska primijenila danski model, umjesto sadašnjih 127 bilo bi samo 28 gradova.

¹⁵⁰ Jurlina Alibegović, D., ur., 1997, *Financiranje lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj*. Ekonomski institut, Zagreb, str. 186.

¹⁵¹ Skoro 90 posto ukupnih poreznih prihoda lokalne države čine prihodi od poreza na imovinu.

Prijedlog za novi teritorijalni ustroj temelji se na jasnim **kriterijima**:

- (i) kriterij minimalnog broja stanovnika,
- (ii) fiskalni kriteriji (kriterij standardnog rashoda za obvezatne nadležnosti i kriterij standardnog prihoda) za općine i gradove,
- (iii) kriteriji iz regionalne ekonomike.

Za regije je napravljena faktorska i klaster analiza koja je opisana u posebnom dijelu Studije (6.4.1.).

Vodeći računa o zakonitostima ekonomije obujma, predloženi su i **kriteriji minimalnog broja stanovnika** za općinu od najmanje 2.000 stanovnika, za grad 10.000 stanovnika, a za veliki grad 35.000 stanovnika. Naravno, preporuka se odnosi i na poticanje međusobnog povezivanja lokalnih jedinica u pružanju zajedničke javne funkcije.

Fiskalni kriterij sastoji se iz dva glavna dijela. Prvi je utvrđivanje standardnih rashoda o kojima je govoreno u tablici 33. Drugi dio se odnosi na utvrđivanje standardnih prihoda. Prema kriteriju obvezatnog obuhvata javnih nadležnosti, općine i gradovi moraju financirati nove odgovornosti iz sljedećih izvora prihoda: (i) sadašnjih vlastitih izvora prihoda, (ii) općih pomoći izravnjanja dobivenih od središnje države, (iii) namjenske pomoći središnje države za financiranje razvojnih programa i projekata i (iv) nenamjenske pomoći za poticanje povezivanja općina, gradova i županija u zajedničkom pružanju javnih usluga.

Predlaže se uvođenje **kriterija minimalnog vlastitog prihoda** ili prosječnog prihoda poslovanja umanjenog za pomoći po stanovniku potrebnog za obavljanje poslova iz obvezatnog obuhvata javnih nadležnosti posebno za općine, gradove i regije. Vodeći računa o fiskalnim potrebama za financiranje obvezatne nadležnosti u obavljanju javnih poslova taj minimalni vlastiti prihod trebao bi iznositi 1.900 kuna po stanovniku za općine, a 3.100 kuna po stanovniku za gradove.

Treća grupa kriterija na kojima se temelje prijedlozi za novi teritorijalni ustroj odnose se na **kriterije koji se koriste u regionalnoj ekonomici**, na primjer, povijesno nasljeđe, kulturni identitet, cjelovitost gospodarskog i društvenog sustava i slično.

U nastavku Studije prezentira se prijedlog novog teritorijalnog ustroja jedinica regionalne samouprave kako bi bile sposobne obavljati javne poslove iz svog djelokruga te koordinirati i usmjeravati lokalni i regionalni razvoj na svom području.

6.4.1. Prijedlog novog teritorijalnog ustroja jedinica regionalne samouprave

U ovom je dijelu Studije izrađen prijedlog novog teritorijalnog ustroja jedinica regionalne samouprave. Prijedlog je dan u dvije varijante, a izrađen je primjenom matematičko-statističkih metoda (faktorske i klaster analize) na odabranim podacima mjerenim na svih 20 županija. Cilj analize je grupirati županije u veće prostorne cjeline kako bi bile sposobne

obavljati javne poslove iz svog djelokruga i to s obzirom na značaj i zastupljenost pojedine javne funkcije, odnosno skupine javnih funkcija mjerenih raspoloživim podacima, odnosno pokazateljima. Veće prostorne cjeline će biti unutar sebe slične, a međusobno različite. Analiza se provodi u dva osnovna koraka, prvo se na temelju šesnaest ulaznih varijabli (pokazatelja) izmjerenih u 20 županija¹⁵² provodi faktorska analiza primjenom koje se identificiraju osnovne dimenzije javnih funkcija (ili osnovni kriteriji). Nakon utvrđivanja dimenzija, one županije koje su po danim dimenzijama slične svrstavaju se u istu prostornu cjelinu. Za svrstavanje županija u veće prostorne cjeline primjenjuje se *k-means* metoda klaster analize koja kao osnovni kriterij za grupiranje koristi kriterij homogenosti¹⁵³. Izrađene su dvije varijante prijedloga novog teritorijalnog ustroja. Prva varijanta je zasnovana isključivo na kriteriju homogenosti, dok su pri izradi druge varijante poštivani i dodatni kriteriji za klasifikaciju prostora preuzeti iz stručne literature i to kriterij funkcionalnosti i kriterij klasifikacije prostora za svrhe planiranja (Lauschman, 1973). Prilikom formuliranja konačnog prijedloga novog teritorijalnog ustroja jedinica regionalne samouprave prvenstveno se vodilo računa da je osnovna razvojna zadaća formirane jedinice koordinacija razvoja na svom području i kvalitetno i učinkovito obavljanje javnih funkcija.

6.4.2. Odabir ulaznih varijabli (pokazatelja) javnih funkcija

Kao što je već napomenuto, predmet istraživanja su pokazatelji javnih funkcija mjereni na 20 županija Republike Hrvatske. Ulazne varijable odabrane su iz skupa svih podataka/pokazatelja javnih funkcija raspoloživih na razini županija (vidi Prilog E). Poželjno je da su pokazatelji kao mjere značaja i zastupljenosti pojedine javne funkcije raspoloživi, prihvatljivi, usporedivi, jednoznačni, nepristrani pokazatelji regionalnih uvjeta te da se odnose na isti vremenski trenutak. Prilikom odabira varijabli nije u potpunosti zadovoljen kriterij istog vremenskog trenutka. Za sve pokazatelje javnih funkcija korišteni su zadnji dostupni podaci u trenutku izrade analize. Tako se, na primjer, podaci o ukupnim proračunskim prihodima županija, gradova i općina po pojedinim županijama odnose na izvršenje proračuna za 2009. godinu, dok se bruto domaći proizvod (BDP) i struktura gospodarstva odnose na 2007. godinu. Ostale ulazne varijable se odnose na 2008. godinu. Popis svih varijabli korištenih u analizi dan je u tablici 34. Detaljniji opis svake varijable dan je u daljnjem tekstu.

¹⁵² S obzirom da se polazi od pretpostavke da Grad Zagreb zbog svoje specifične uloge predstavlja zasebnu regionalnu cjelinu on nije uključen u provedenu analizu.

¹⁵³ Kriterij homogenosti podrazumijeva formiranje regija prema kriteriju relativne jednakosti ili najveće sličnosti elemenata koji sačinjavaju prostor. Zasniva se na postupku utvrđivanja sličnosti unutar jedinica promatranog prostora odnosno na razlikovanju međuregionalnih razlika. Homogeni je prostor tako «prostor čiji pojedini dijelovi pokazuju između sebe manje razlika nego prema jedinicama drugog prostora» (Marinović-Uzelac (2001), str. 290.)

| Tablica 34. Opis varijabli s pripadajućim oznakama | |
|--|---|
| X1 | Ukupni prihodi proračuna županija, gradova i općina umanjeni za pomoći iz proračuna središnje države i dio poreza na dohodak za financiranje decentraliziranih funkcija po stanovniku (RH=100), 2009. |
| X2 | Bruto domaći proizvod po stanovniku (RH=100), 2007. |
| X3 | Udio aktivnih pravnih osoba u ukupnom broju registriranih pravnih osoba (RH=100), 2008. |
| X4 | Udio primarnog sektora u strukturi gospodarstva (RH=100), 2007. |
| X5 | Udio sekundarnog sektora u strukturi gospodarstva (RH=100), 2007. |
| X6 | Udio tercijarnog sektora u strukturi gospodarstva (RH=100), 2007. |
| X7 | Udio županijskih i lokalnih cesta u ukupnim cestama (RH=100), 2007. |
| X8 | Tekući izdaci za zaštitu okoliša po stanovniku (RH=100), 2007. |
| X9 | Dječji vrtići na 1.000 djece u dobi od 0-4 godine (RH=100), 2008. |
| X10 | Osnovne škole po stanovniku (RH=100), 2008. |
| X11 | Srednje škole po učeniku (RH=100), 2008. |
| X12 | Broj postelja u klinikama, kliničkim bolnicama i kliničkim bolničkim centrima, po stanovniku (RH=100), 2008. |
| X13 | Knjižnice po stanovniku (RH=100), 2008. |
| X14 | Udruge po stanovniku (sportske, šahovske i lovačke udruge; udruge kulturno-umjetničkog amaterizma; udruge tehničke kulture), 2008. |
| X15 | Broj domova za starije i nemoćne po stanovniku, (RH=100), 2008. |
| X16 | Prosječni dnevni trošak po zatvoreniku (zatvori, kazionice i odgojne ustanove) (RH=100), 2008. |

Izvor: Sistematizacija autora.

S obzirom da faktorsku analizu ima smisla provoditi samo u slučajevima kada su varijable signifikantno i dovoljno korelirane, prilikom odabira varijabli nužno je bilo zadovoljiti kriterij signifikantnost koeficijenata korelacije. Stoga je u prvom koraku proveden test signifikantnosti koeficijenata korelacije između parova varijabli. Uz teorijsku razinu signifikantnosti od 5 posto korelacijska analiza je pokazala da su koeficijenti korelacije između parova odabranih varijabli signifikantni (Tablica 35.). Pored toga korelacijska matrica pokazuje da svaka varijabla ima barem jedan koeficijent korelacije s apsolutnom vrijednošću većom od 0,3, što je jedan od kriterija za uključivanje varijabli u analizu (Kinnear i Gray, 1994).

Tablica 35. Korelacijska matrica ulaznih varijabli

| | X1 | X2 | X3 | X4 | X5 | X6 | X7 | X8 | X9 | X10 | X11 | X12 | X13 | X14 | X15 | X16 |
|-----|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|-------------|
| X1 | 1,00 | 0,88 | 0,37 | -0,77 | -0,12 | 0,78 | -0,45 | 0,58 | 0,72 | -0,13 | 0,50 | 0,41 | 0,52 | -0,31 | 0,26 | 0,50 |
| X2 | 0,88 | 1,00 | 0,54 | -0,63 | -0,02 | 0,65 | -0,27 | 0,64 | 0,75 | -0,02 | 0,44 | 0,32 | 0,51 | -0,05 | 0,25 | 0,31 |
| X3 | 0,37 | 0,54 | 1,00 | -0,29 | -0,18 | 0,43 | -0,24 | 0,26 | 0,43 | -0,18 | 0,16 | 0,20 | 0,01 | 0,05 | 0,19 | 0,03 |
| X4 | -0,77 | -0,63 | -0,29 | 1,00 | -0,01 | -0,82 | 0,49 | -0,38 | -0,61 | 0,33 | -0,34 | -0,32 | -0,28 | 0,54 | -0,12 | -0,42 |
| X5 | -0,12 | -0,02 | -0,18 | -0,01 | 1,00 | -0,49 | 0,66 | 0,22 | -0,07 | -0,08 | -0,07 | -0,17 | -0,01 | 0,26 | -0,20 | -0,10 |
| X6 | 0,78 | 0,65 | 0,43 | -0,82 | -0,49 | 1,00 | -0,65 | 0,25 | 0,61 | -0,24 | 0,30 | 0,34 | 0,29 | -0,48 | 0,14 | 0,40 |
| X7 | -0,45 | -0,27 | -0,24 | 0,49 | 0,66 | -0,65 | 1,00 | -0,06 | -0,22 | 0,01 | -0,26 | -0,44 | -0,33 | 0,55 | -0,45 | -0,16 |
| X8 | 0,58 | 0,64 | 0,26 | -0,38 | 0,22 | 0,25 | -0,06 | 1,00 | 0,39 | -0,43 | 0,06 | 0,35 | 0,21 | -0,18 | -0,06 | 0,22 |
| X9 | 0,72 | 0,75 | 0,43 | -0,61 | -0,07 | 0,61 | -0,22 | 0,39 | 1,00 | -0,24 | 0,30 | 0,32 | 0,24 | -0,03 | 0,19 | 0,22 |
| X10 | -0,13 | -0,02 | -0,18 | 0,33 | -0,08 | -0,24 | 0,01 | -0,43 | -0,24 | 1,00 | 0,53 | -0,25 | 0,52 | 0,47 | 0,50 | -0,12 |
| X11 | 0,50 | 0,44 | 0,16 | -0,34 | -0,07 | 0,30 | -0,26 | 0,06 | 0,30 | 0,53 | 1,00 | -0,06 | 0,76 | 0,16 | 0,72 | 0,47 |
| X12 | 0,41 | 0,32 | 0,20 | -0,32 | -0,17 | 0,34 | -0,44 | 0,35 | 0,32 | -0,25 | -0,06 | 1,00 | 0,14 | -0,28 | -0,07 | 0,05 |
| X13 | 0,52 | 0,51 | 0,01 | -0,28 | -0,01 | 0,29 | -0,33 | 0,21 | 0,24 | 0,52 | 0,76 | 0,14 | 1,00 | 0,24 | 0,62 | 0,16 |
| X14 | -0,31 | -0,05 | 0,05 | 0,54 | 0,26 | -0,48 | 0,55 | -0,18 | -0,03 | 0,47 | 0,16 | -0,28 | 0,24 | 1,00 | 0,14 | -0,40 |
| X15 | 0,26 | 0,25 | 0,19 | -0,12 | -0,20 | 0,14 | -0,45 | -0,06 | 0,19 | 0,50 | 0,72 | -0,07 | 0,62 | 0,14 | 1,00 | 0,28 |
| X16 | 0,50 | 0,31 | 0,03 | -0,42 | -0,10 | 0,40 | -0,16 | 0,22 | 0,22 | -0,12 | 0,47 | 0,05 | 0,16 | -0,40 | 0,28 | 1,00 |

Napomena: Podeljani su koeficijenti korelacije koji su signifikantni uz teorijsku razinu signifikantnosti od 5 posto.
Izvor: Izračun autora.

U nastavku se detaljnije opisuje svaka od šesnaest ulaznih varijabli. U analizi nisu korištene originalne vrijednosti pojedinih varijabli, već indeksi dobiveni na način da su se vrijednosti na razini pojedine jedinice područne (regionalne) samouprave stavljale u odnos s državnim prosjekom. Izvori podataka nalaze se u Prilogu E ove Studije.

Ukupni prihodi proračuna općina, gradova i županija umanjeni za pomoći po stanovniku

Pokazatelj fiskalnog kapaciteta županija su ukupni prihodi svih proračuna općina, gradova i županija umanjeni za pomoći iz proračuna središnje države i dio poreza na dohodak za financiranje decentraliziranih funkcija na području pojedine županije po stanovniku. Sustav financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave zasniva se na *Ustavu Republike Hrvatske*, sistemskim i posebnim zakonskim propisima kojima se uređuju pravno-financijski instituti u javnom sektoru i odnosi koji se tiču pripadnosti i raspodjele javnih prihoda. U analizi su korišteni podaci iz izvršenja proračuna općina, gradova i županija Republike Hrvatske za 2009. godinu.

Bruto domaći proizvod po stanovniku

Bruto domaći proizvod pokazatelj je vrijednosti finalnih dobara i usluga proizvedenih na nekom prostoru tijekom dane godine, izraženo u novčanim jedinicama. Taj pokazatelj odražava ukupni učinak proizvodnje nekog područja koje se uzima kao jedinica promatranja. Procijenjena vrijednost BDP-a na razini županija objavljuje se jedanput godišnje i to za razdoblje od tri godine unazad. Tako da se podaci o BDP-u po županijama po stanovniku odnose na 2007. godinu.

Udio aktivnih pravnih osoba u ukupnom broju registriranih pravnih osoba

Aktivne pravne osobe jesu jedinice upisane u Registar poslovnih subjekata Državnog zavoda za statistiku za koje je status aktivnosti određen prema podacima Registra poreznih obveznika (godišnja prijava poreza na dobit) i podacima Registra. Udio aktivnih pravnih osoba u svim registriranim osobama¹⁵⁴ pokazatelj je stupnja gospodarske aktivnosti u pojedinoj županiji. Podaci se odnose na 2008. godinu.

Pokazatelji strukture gospodarstva

Pokazatelji gospodarske strukture jedinica lokalne samouprave su: *udio bruto dodane vrijednosti (BDV) primarnog sektora (djelatnosti A i B) u ukupnom BDV-u, udio BDV-a sekundarnog sektora (djelatnosti C, D, E i F) u ukupnom BDV-u te udio BDV-a tercijarnog sektora (djelatnosti*

¹⁵⁴ Registrirane pravne osobe su jedinice upisane u Registar poslovnih subjekata, a odnose se na trgovačka društva, poduzeća, ustanove, zadruge, udruge, političke stranke i ostale neusklađene jedinice koje su imale pravni subjektivitet prema prije važećim zakonima, tijela državne vlasti te tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

G, H, I, J, K bez djelatnosti L, M, N, O i P) u ukupnom BDV-u. Podjela na sektore temelji se na područjima djelatnosti Nacionalne klasifikacije djelatnosti (NKD) 2002. godine¹⁵⁵. U analizi nisu korištene originalne vrijednosti varijabli već indeksi dobiveni na način da su se vrijednosti na razini pojedine jedinice područne (regionalne) samouprave stavljale u odnos s državnim prosjekom. Podaci se odnose na 2007. godinu.

Udio županijskih i lokalnih cesta u ukupnim cestama

Prema *Zakonu o javnim cestama* (NN 180/04 i 138/06), županijskim i lokalnim cestama upravljaju županijske uprave za ceste osnivači kojih su županije. Županijske uprave za ceste odgovorne su za obavljanje poslova upravljanja, građenja, rekonstruiranja i održavanja javnih cesta, kao i za naknadu štete u slučajevima neobavljanja odnosno nezakonitog i/ili nepropisnog obavljanja bilo kojeg od Zakonom propisanih poslova. Zastupljenost županijskih i lokalnih cesta u ukupnoj mreži cesta koje prolaze kroz pojedinu županiju pokazatelj je razvijenosti cestovne infrastrukture, kao i kapaciteta kojim županija raspolaže pri obavljanju funkcija vezanih uz cestovni promet i infrastrukturu. Pokazatelj se odnosi na 2008. godinu.

Tekući izdaci za zaštitu okoliša po stanovniku

Tekući izdaci za zaštitu okoliša obuhvaćaju interne tekuće izdatke i eksterne tekuće izdatke. Interni tekući izdaci namijenjeni su za rad *end-of-pipe*¹⁵⁶ opreme: materijala, energije, održavanje, troškove radne snage (samo onih zaposlenih na zaštiti okoliša) i druge interne tekuće izdatke (osposobljavanje, informacije, opću administraciju za zaštitu okoliša). U interne izdatke nije uključeno kupovanje usluga zaštite okoliša od javnog sektora ili specijalnih proizvođača. Eksterni tekući izdaci obuhvaćaju plaćanja trećim stranama za usluge zaštite okoliša iz javnog sektora ili specijalnim proizvođačima koji mogu biti javni ili privatni (za eksterne naknade/kupovanja za sakupljanje otpada ili obradu otpadnih voda). Podaci se odnose na 2007. godinu. Kako bi se dobio pokazatelj koji mjeri kapacitet pojedine jedinice područne (regionalne) samouprave o skrbi i zaštiti okoliša izdaci su normirani brojem stanovnika i stavljani u odnos s istim pokazateljem na državnoj razini.

¹⁵⁵ Iako je stupila na snagu nova Nacionalna klasifikacija djelatnosti (NN 58/07), na danoj su razini podaci raspoloživi još uvijek prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti iz 2002. godine.

¹⁵⁶ End-of-pipe – na kraju proizvodnog procesa.

Dječji vrtići na 1.000 djece u dobi od 0-4 godine

Broj dječjih vrtića na 1.000 djece u dobi od 0-4 godine¹⁵⁷ pokazatelj je kapaciteta pojedine županije (odnosno općina i gradova na njenom prostoru) u izvršavanju funkcije predškolskog odgoja. Naime, predškolski je odgoj decentraliziran u većoj mjeri tako da je financiranje aktivnosti dječjih vrtića u potpunosti preneseno na općine i gradove. S obzirom da je u prethodnoj analizi utvrđeno da je ova varijabla u visokoj pozitivnoj korelaciji s varijablom broj odgajatelja po djetetu upisanom u vrtić u ovom je dijelu analize korištena samo ova varijabla¹⁵⁸. Podaci se odnose na 2008. godinu.

Osnovne škole po stanovniku

Broj osnovnih škola po stanovniku pokazatelj je razvijenosti osnovnoškolske infrastrukture pojedine županije. Prema postojećem sustavu obrazovanja (*Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi*, NN 87/08, 86/09), osnivači osnovnih škola pored županija mogu biti i gradovi i općine¹⁵⁹. S obzirom da je u prethodnoj analizi utvrđeno da je ova varijabla u visokoj pozitivnoj korelaciji s varijablom broj nastavnika na jednog učenika, u ovom je dijelu analize korištena samo ova varijabla¹⁶⁰. Podaci se odnose na 2008. godinu.

Srednje škole po učeniku

Broj srednjih škola po učeniku pokazatelj je razvijenosti srednjoškolske infrastrukture pojedine županije. Za razliku od osnovnoškolskog obrazovanja, srednjoškolsko nije obavezno tako da je pokazatelj dobiven normiranjem s brojem učenika. Prema postojećem sustavu obrazovanja (*Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi*, NN 87/08, 86/09), osnivanje srednjih škola u nadležnosti je županija¹⁶¹. Kao i kod prethodne varijable, utvrđena je visoka pozitivna korelacija s varijablom broj nastavnika na jednog učenika, te se stoga u narednoj analizi koristi samo ova varijabla. Podaci se odnose na 2008. godinu.

¹⁵⁷ S obzirom da Državni zavod za statistiku starosnu strukturu stanovništva prikazuje po razredima veličine pet godina, broj dječjih vrtića normiran je tom dobnom skupinom (sljedeća je dobna skupina od 5-9 godina što većim dijelom obuhvaća školsku djecu). Autori su smatrali da je taj pokazatelj pouzdaniji od pokazatelja koji bi se dobio normiranjem s brojem stanovnika. Također, obzirom da se podaci o broju djece u dobi od 0 do 4 godine odnose na 2008. godinu, polazi se o pretpostavke da se radi o broju djece od 1 do 5 godina starosti koja su bila 2009. godine u dobi pohađanja vrtića.

¹⁵⁸ Iz metodoloških razloga broj ulaznih varijabli ne smije biti veći od broja županija što znači dvadeset.

¹⁵⁹ Pored njih, osnivanje dječjih vrtića, osnovnih i srednjih škola zakonski je dozvoljeno i drugim pravnim i fizičkim osobama.

¹⁶⁰ Iz metodoloških razloga broj ulaznih varijabli ne smije biti veći od broja županija što znači dvadeset.

¹⁶¹ Pored njih osnivanje dječjih vrtića, osnovnih i srednjih škola, zakonski je dozvoljeno i drugim pravnim i fizičkim osobama.

Broj postelja u klinikama, kliničkim bolnicama i kliničkim bolničkim centrima po stanovniku

Djelatnost klinika, kliničkih bolnica i kliničkih bolničkih centara predstavlja zdravstvenu djelatnost na tercijarnoj razini. Za razliku od kliničkih bolnica kojih je osnivač Republika Hrvatska, opću bolnicu može osnovati jedinica područne (regionalne) samouprave. U prethodnom je dijelu analize utvrđena negativna korelacija između broja postelja u općim bolnicama i u kliničkim bolnicama, pa su se autori odlučili za samo ovu ulaznu varijablu. Kako bi se dobio pokazatelj razvijenosti zdravstvene infrastrukture, broj je postelja podijeljen s brojem stanovništva pojedine županije. Pokazatelj se odnosi na 2008. godinu.

Knjižnice po stanovniku

Broj knjižnica po stanovniku pokazatelj je razvijenosti kulturnih djelatnosti na prostoru pojedine županije. Osnivač knjižnica može biti država, jedinice lokalne i regionalne samouprave. Osnivač je dužan osigurati sredstva za njihov rad. Za posebne programe osim osnivača sredstva osiguravaju i jedinice lokalne i regionalne samouprave na području kojih se ostvaruju posebni programi. Knjižnična djelatnost regulirana je *Zakonom o knjižnicama* (NN 105/97, 104/00, 29/09). Podaci o broju knjižnica odnose se na 2008. godinu.

Udruge (sportske, šahovske i lovačke udruge; udruge kulturno-umjetničkog amaterizma; udruge tehničke kulture) po stanovniku

Na temelju *Zakona o udrugama* (NN 88/01, 11/02) udruga je svaki oblik slobodnog i dobrovoljnog udruživanja više fizičkih, odnosno pravnih osoba, koje se, radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za zaštitu ljudskih prava i sloboda, te za ekološka, humanitarna, informacijska, kulturna, nacionalna, pronatalitetna, prosvjetna, socijalna, strukovna, športska, tehnička, zdravstvena, znanstvena ili druga uvjerenja i ciljeve, a bez namjere stjecanja dobiti, podvrgavaju pravilima koja uređuju ustroj i djelovanje toga oblika udruživanja. S obzirom da je djelovanje udruga u nadležnosti jedinica lokalne i regionalne samouprave, one su ih dužne iz svojih proračunskih sredstava sufinancirati. Stoga je broj udruga po stanovniku s jedne strane pokazatelj kapaciteta i «sluha» županije (odnosno jedinica lokalne samouprave na njenom području) za financiranje udruga kao i razvijenosti građanskog društva i udruživanja građana. Podaci se odnose na 2008. godinu.

Broj domova za starije i nemoćne po stanovniku

Broj domova za starije i nemoćne po stanovniku ukazuje na razvijenost sustava socijalne skrbi, kao i kapaciteta pojedine županije u obavljanju poslova socijalne skrbi. Pored toga on može ukazivati i na demografsku strukturu stanovništva (naime, može se pretpostaviti da je potreba za domovima ove vrste veća županijama s iznadprosječnim udjelima starijeg stanovništva). Podaci se odnose na 2008. godinu.

Prosječni dnevni trošak (zatvori, kaznionice i odgojne ustanove)

Prosječni dnevni trošak po zatvoreniku (zatvori, kaznionice i odgojne ustanove) u analizi se koristi kao pokazatelj funkcije javnog reda i sigurnosti. Ovaj pokazatelj omogućuje procjenu troškova ispunjavanja funkcije javnog reda i sigurnosti zbog postojanja zatvorskog sustava, kaznionica i odgojnih ustanova. Prosječni dnevni trošak po zatvoreniku uključuje direktne troškove (prehrana, smještaj, liječenje i drugi troškovi) i troškove plaća zaposlenika zatvorskog sustava, kaznionica i odgojnih ustanova. Podaci se odnose na 2007. godinu.

6.4.3. Utvrđivanje kriterija za definiranje novih prostornih cjelina – faktorska analiza

Kako bi se na temelju 320 opažanja, odnosno šesnaest ulaznih varijabli mjerenih na 20 županija, identificirale osnovne skupine javnih funkcija korištena je analiza glavnih komponenata. Skupine javnih funkcija predstavljaju svojevrsne kriterije za objedinjavanje županija u veće prostorne cjeline. Prilikom ekstrakcije faktora primijenjen je kriterij svojstvene vrijednosti prema kojem količina varijacija objašnjena svakim faktorom mora biti veća od 1. U analizi su korištene standardizirane vrijednosti ulaznih varijabli što znači da imaju sredinu nula i varijance jednake jedinici. Statistička se obrada izvršila uz pomoć programskog paketa STATISTICA 6.0. Rezultati dobiveni analizom glavnih komponenata¹⁶² 16 varijabli na 20 županija gradova i općina prikazani su u Tablici 36.

Tablica 36. prikazuje maticu faktorskih opterećenja odnosno nerotirano rješenje dobiveno analizom glavnih komponenata u kojem se faktori izvode prema njihovoj važnosti. Iz svojstvenih vrijednosti korelacijske matrice ulaznih varijabli formiran je vektor glavne komponente odnosno prvi faktor. Taj prvi faktor je opći faktor jer više od polovice broja varijabli na njemu ima visoko opterećenje¹⁶³, a svaki sljedeći faktor objašnjava sve manji dio varijance. Međutim, da bi se dobilo rješenje koje se lakše tumači i da bi se identificiralo više dimenzija javnih funkcija potrebno je izvršiti rotaciju faktora. Rotacijom se ukupna varijanca preraspodjeljuje s faktora koji su prvi po redu na one kasnije.

¹⁶² Alternativna metoda faktorske analize je metoda zajedničkih faktora. S obzirom da se rezultati faktorske analize (u obliku faktorskih bodova) koriste kao ulazne varijable za klaster analizu, teorija preporučuje metodu glavnih komponenata.

¹⁶³ Apsolutna vrijednost faktorskog opterećenja veća od 0,45.

| Tablica 36. Matrica faktorskih opterećenja - nerotirano faktorsko rješenje | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | Faktor 1 | Faktor 2 | Faktor 3 | Faktor 4 |
| X1 | -0,941 | 0,013 | -0,177 | -0,082 |
| X2 | -0,849 | -0,060 | -0,395 | 0,158 |
| X3 | -0,481 | 0,085 | -0,142 | 0,570 |
| X4 | 0,826 | -0,240 | 0,026 | 0,236 |
| X5 | 0,269 | 0,018 | -0,777 | -0,339 |
| X6 | -0,863 | 0,191 | 0,255 | 0,061 |
| X7 | 0,631 | 0,010 | -0,675 | -0,153 |
| X8 | -0,516 | 0,309 | -0,532 | -0,052 |
| X9 | -0,734 | 0,092 | -0,313 | 0,215 |
| X10 | 0,141 | -0,885 | 0,119 | 0,066 |
| X11 | -0,542 | -0,740 | -0,039 | -0,218 |
| X12 | -0,458 | 0,323 | 0,079 | 0,290 |
| X13 | -0,520 | -0,696 | -0,116 | -0,035 |
| X14 | 0,374 | -0,570 | -0,493 | 0,423 |
| X15 | -0,391 | -0,735 | 0,199 | -0,013 |
| X16 | -0,505 | -0,033 | 0,080 | -0,658 |
| Objašnjena varijanca | 5,885 | 2,996 | 2,037 | 1,352 |
| Proporcija ukupne varijance | 0,368 | 0,187 | 0,127 | 0,085 |

Izvor: Izračun autora.

Faktorsko rješenje dobiveno *varimax ortogonalnom* rotacijom prikazano je u Tablici 37. Faktorskom analizom 16 varijabli dobivena su četiri faktora. Prilikom odabira broja faktora korišten je kriterij svojstvene vrijednosti prema kojem količina varijacija objašnjena svakim faktorom mora biti veća od jedan. Pored tog kriterija korišten je i kriterij postotka varijance, ova četiri faktora objašnjavaju 76,7 posto varijance.

Prvi faktor ima visoko faktorsko opterećenje pozitivnog predznaka na varijablama X1 (ukupni prihodi proračuna lokalnih jedinica po stanovniku), X2 (BDP po stanovniku), X3 (udio aktivnih u registriranim pravnim osobama), X6 (udio tercijarnih djelatnosti u strukturi gospodarstva), X8 (tekući izdaci za zaštitu okoliša po stanovniku) i X9 (broj dječjih vrtića na 1.000 djece u dobi od 0-4 godine). S druge strane visoko faktorsko opterećenje negativnog predznaka ovaj faktor ima na varijabli X4 (udio primarnog sektora u strukturi gospodarstva). Stoga se ovaj faktor naziva **snažniji financijski i gospodarski kapacitet, prevladavajuća zastupljenost tercijarnih djelatnosti, razvijene funkcije predškolskog odgoja, razvijena skrb o okolišu.**

Drugi faktor ima visoko faktorsko opterećenje pozitivnog predznaka na varijablama X10 (broj osnovnih škola po stanovniku), X11 (broj srednjih škola po stanovniku), X13 (knjižnice po stanovniku) i X15 (broj domova za starije i nemoćne po stanovniku). Ovaj faktor označava **razvijene funkcije obrazovanja, kulture i socijalne skrbi.**

Kako **treći faktor** ima visoko faktorsko opterećenje negativnog predznaka na varijablama X5 (udio sekundarnog sektora u strukturi gospodarstva) i X7 (udio županijskih i lokalnih cesta u ukupnim cestama), naziva se **nerazvijena cestovna infrastruktura i mala zastupljenost proizvodnih djelatnosti.**

Četvrti faktor ima visoko faktorsko opterećenje pozitivnog predznaka na varijabli X16 (prosječni dnevni ukupni trošak zatvora, kaznionica i odgojnih ustanova), a negativnog na varijabli X14 (udruge po stanovniku). Ovaj faktor označava **visoku zastupljenost funkcija javnog reda i sigurnosti, te nerazvijenu funkciju općih javnih usluga (neaktivne udruge)**.

| | Faktor 1 | Faktor 2 | Faktor 3 | Faktor 4 |
|-----------------------------|---------------|--------------|---------------|---------------|
| X1 | 0,797 | 0,285 | 0,133 | 0,435 |
| X2 | 0,892 | 0,302 | 0,001 | 0,132 |
| X3 | 0,653 | 0,016 | 0,265 | -0,294 |
| X4 | -0,634 | -0,050 | -0,183 | -0,599 |
| X5 | 0,050 | -0,078 | -0,885 | 0,028 |
| X6 | 0,617 | 0,085 | 0,546 | 0,405 |
| X7 | -0,222 | -0,198 | -0,847 | -0,266 |
| X8 | 0,708 | -0,133 | -0,277 | 0,226 |
| X9 | 0,816 | 0,119 | 0,068 | 0,084 |
| X10 | -0,340 | 0,789 | 0,007 | -0,289 |
| X11 | 0,207 | 0,888 | 0,003 | 0,243 |
| X12 | 0,489 | -0,189 | 0,359 | 0,032 |
| X13 | 0,297 | 0,822 | 0,004 | 0,072 |
| X14 | -0,043 | 0,380 | -0,433 | -0,743 |
| X15 | 0,045 | 0,820 | 0,236 | 0,052 |
| X16 | 0,131 | 0,248 | -0,017 | 0,785 |
| Objašnjena varijanca | 4,368 | 3,262 | 2,374 | 2,267 |
| Proporcija ukupne varijance | 0,273 | 0,204 | 0,148 | 0,142 |

Izvor: Izračun autora.

6.4.4. Objedinjavanje županija u veće prostorne cjeline – klaster analiza na temelju rezultata faktorske analize

U sljedećem se koraku analize grupiraju županije u veće prostorne cjeline. Osnovni kriterij je kriterij homogenosti odnosno zastupljenost svakog faktora (kao reprezentanta pojedinih javnih funkcija) u pojedinoj županiji. Matematički se zastupljenost utvrđuje izračunom faktorskih bodova koji pokazuju mjeru u kojoj svaka županija posjeduje obilježja prikazana faktorom. Faktorski bodovi su korišteni kao ulazne varijable za klaster analizu (primijenjena je metoda nehijerarhijskog klasteriranja, *k-means* metoda¹⁶⁴). Broj klastera određuje se uz pomoć analize varijance, odnosno tako da se za unaprijed predloženi broj faktora testira signifikantnost dobivenog rješenja, uz danu teorijsku razinu signifikantnosti (5 posto)¹⁶⁵. Rješenja kojima bi se županije grupirale bilo u dvije, tri, četiri ili pet prostornih cjelina nisu prihvaćena iz razloga što pripadajući rezultati ANOVA-e nisu bili signifikantni (vidi tablice 38.-42.). Tek se u slučaju predloženih 6 grupa županija, sredine između tih klastera signifikantno razlikuju. Osim što test signifikantnosti proveden ANOVA-om potvrđuje

¹⁶⁴ Naime ova je metoda klaster analize pogodnija kada se radi o grupiranju jedinica na kojima su mjerena određena obilježja. U slučaju kada se želi grupirati varijable preporučuje se primjena druge skupine metoda klaster analize koje su objedinjene pod nazivom hijerarhijske metode.

¹⁶⁵ Zapravo se radi o analizi varijance u obrnutom smjeru. Analiza varijance podrazumijeva testiranje hipoteze o jednakosti aritmetičkih sredina više osnovnih skupova. Nulta hipoteza tvrdi da se sredine između klastera na svakoj dimenziji (faktoru) signifikantno ne razlikuju. Alternativnom se hipotezom H1 tvrdi da su sredine klastera različite. Da bi se prihvatio predloženi broj faktora, potrebno je odbaciti nultu hipotezu.

da su sredine koje svaki klaster ima na pojedinoj dimenziji signifikantno različite, isto potvrđuje i graf odnosa faktorskih bodova (dimenzija društveno-gospodarskog razvoja) i sredina pojedinog klastera (vidi sliku 6.).

| | Zbroj kvadrata između klastera | Stupnjevi slobode | Zbroj kvadrata unutar klastera | Stupnjevi slobode | Empirijski F-omjer | Empirijska razina signifikantnosti |
|----------|--------------------------------|-------------------|--------------------------------|-------------------|--------------------|------------------------------------|
| Faktor 1 | 0,221 | 1 | 18,779 | 18 | 0,212 | 0,651 |
| Faktor 2 | 5,210 | 1 | 13,790 | 18 | 6,800 | 0,018 |
| Faktor 3 | 3,568 | 1 | 15,432 | 18 | 4,162 | 0,056 |
| Faktor 4 | 6,455 | 1 | 12,545 | 18 | 9,261 | 0,007 |

Izvor: Izračun autora.

| | Zbroj kvadrata između klastera | Stupnjevi slobode | Zbroj kvadrata unutar klastera | Stupnjevi slobode | Empirijski F-omjer | Empirijska razina signifikantnosti |
|----------|--------------------------------|-------------------|--------------------------------|-------------------|--------------------|------------------------------------|
| Faktor 1 | 7,939 | 2 | 11,061 | 17 | 6,101 | 0,010 |
| Faktor 2 | 1,391 | 2 | 17,609 | 17 | 0,671 | 0,524 |
| Faktor 3 | 7,934 | 2 | 11,066 | 17 | 6,094 | 0,010 |
| Faktor 4 | 11,829 | 2 | 7,171 | 17 | 14,022 | 0,000 |

Izvor: Izračun autora.

| | Zbroj kvadrata između klastera | Stupnjevi slobode | Zbroj kvadrata unutar klastera | Stupnjevi slobode | Empirijski F-omjer | Empirijska razina signifikantnosti |
|----------|--------------------------------|-------------------|--------------------------------|-------------------|--------------------|------------------------------------|
| Faktor 1 | 7,053 | 3 | 11,947 | 16 | 3,149 | 0,054 |
| Faktor 2 | 8,810 | 3 | 10,190 | 16 | 4,611 | 0,017 |
| Faktor 3 | 11,138 | 3 | 7,862 | 16 | 7,556 | 0,002 |
| Faktor 4 | 12,683 | 3 | 6,317 | 16 | 10,708 | 0,000 |

Izvor: Izračun autora.

| | Zbroj kvadrata između klastera | Stupnjevi slobode | Zbroj kvadrata unutar klastera | Stupnjevi slobode | Empirijski F-omjer | Empirijska razina signifikantnosti |
|----------|--------------------------------|-------------------|--------------------------------|-------------------|--------------------|------------------------------------|
| Faktor 1 | 7,537 | 4 | 11,463 | 15 | 2,465 | 0,090 |
| Faktor 2 | 15,289 | 4 | 3,711 | 15 | 15,448 | 0,000 |
| Faktor 3 | 10,680 | 4 | 8,320 | 15 | 4,813 | 0,011 |
| Faktor 4 | 14,379 | 4 | 4,621 | 15 | 11,667 | 0,000 |

Izvor: Izračun autora.

| | Zbroj kvadrata između klastera | Stupnjevi slobode | Zbroj kvadrata unutar klastera | Stupnjevi slobode | Empirijski F-omjer | Empirijska razina signifikantnosti |
|----------|--------------------------------|-------------------|--------------------------------|-------------------|--------------------|------------------------------------|
| Faktor 1 | 12,396 | 5 | 6,604 | 14 | 5,256 | 0,006 |
| Faktor 2 | 15,785 | 5 | 3,215 | 14 | 13,749 | 0,000 |
| Faktor 3 | 12,550 | 5 | 6,450 | 14 | 5,448 | 0,005 |
| Faktor 4 | 14,531 | 5 | 4,469 | 14 | 9,104 | 0,001 |

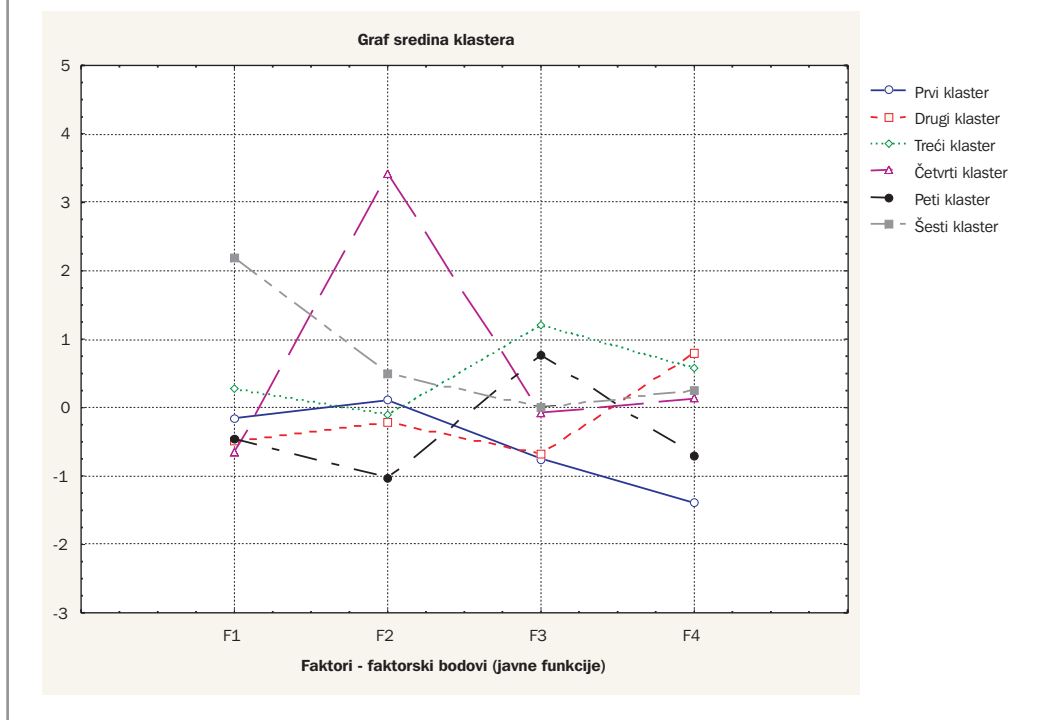
Izvor: Izračun autora.

Uz danu razinu signifikantnosti od 5 posto, i empirijske razine signifikantnosti od 0,006343 za prvi, 0,000056 za drugi, 0,005458 za treći i 0,000502 za četvrti faktorski bod, prihvaća se H1 hipoteza. To znači da se može tvrditi da se sredine između predloženih šest klastera signifikantno razlikuju (tablica 43.). Drugim riječima to znači da su razlike između klastera značajne odnosno da je kriterij homogenosti u potpunosti zadovoljen. Stoga se prihvaća prijedlog od šest prostornih cjelina koje nastaju objedinjavanjem županija s obzirom na zastupljenost pojedine dimenzije (faktora kao reprezentanta bilo jedne bilo više javnih funkcija). Iz grafičkog prikaza odnosa faktorskih bodova i sredina pojedinog klastera (pojedine prostorne jedinice) mogu se uočiti razlike koje postoje između jedinica s obzirom na svaki faktor (javnu/e funkciju/e). Na slici 6. je vidljivo da su najveće razlike između prostornih cjelina prisutne obzirom na prvu i treću dimenziju. Istovremeno najmanje su razlike prisutne s obzirom na prvu i drugu dimenziju, pa zatim četvrtu i treću dimenziju javnih funkcija.

| | Jedinica | Klaster | Udaljenost |
|---------------------------------|-----------------|----------------|-------------------|
| Zagrebačka županija | 1 | 2 | 0,66 |
| Krapinsko-zagorska županija | 2 | 2 | 0,53 |
| Sisačko-moslavačka županija | 3 | 2 | 0,26 |
| Karlovačka županija | 4 | 2 | 0,24 |
| Varaždinska županija | 5 | 2 | 0,77 |
| Koprivničko-križevačka županija | 6 | 1 | 0,33 |
| Bjelovarsko-bilogorska županija | 7 | 1 | 0,58 |
| Primorsko-goranska županija | 8 | 6 | 0,45 |
| Ličko-senjska županija | 9 | 4 | 0,00 |
| Virovitičko-podravska županija | 10 | 1 | 0,50 |
| Požeško-slavonska županija | 11 | 2 | 0,78 |
| Brodsko-posavska županija | 12 | 5 | 0,56 |
| Zadarska županija | 13 | 3 | 0,40 |
| Osječko-baranjska županija | 14 | 5 | 0,49 |
| Šibensko-kninska županija | 15 | 3 | 0,23 |
| Vukovarsko-srijemska županija | 16 | 5 | 0,34 |
| Splitsko-dalmatinska županija | 17 | 3 | 0,40 |
| Istarska županija | 18 | 6 | 0,45 |
| Dubrovačko-neretvanska županija | 19 | 3 | 0,69 |
| Međimurska županija | 20 | 1 | 0,72 |

Izvor: Izračun autora.

Slika 6. Odnos faktorskih bodova i sredina klastera



Izvor: Izradio autor.

6.4.5. Prostorno-gospodarske cjeline dobivene klaster analizom

Prvu regiju obilježava jaka negativna veza s četvrtim i trećim faktorskim bodom, dok prve dvije dimenzije nisu jako izražene. To znači da se radi o županijama s relativno **malom zastupljenosti funkcija javnog reda i sigurnosti, iznadprosječnom aktivnosti udruga, razvijenijom cestovnom infrastrukturom (županijske i lokalne ceste) te relativno većom zastupljenošću proizvodnih i primarnih djelatnosti u strukturi gospodarstva**. Ova je prostorna jedinica sastavljena od četiri županije: **Koprivničko-križevačka, Bjelovarsko-bilogorska, Virovitičko-podavska i Međimurska županija**. Veza ovih županija s prvim faktorskim bodom je pozitivna, s drugim negativna, no blizu su nule, pa se s obzirom na zastupljenost javnih funkcija sadržanima u prva dva faktora, županije ove prostorne jedinice nalaze blizu državnog prosjeka.

Drugu regiju obilježava jaka pozitivna veza s četvrtim faktorskim bodom koji ukazuje na razvijene funkcije javnog reda i sigurnosti, ispodprosječno djelovanje udruga. Također ovu jedinicu odlikuje i relativno izraženija negativna veza s trećim faktorskim bodom, koja ukazuje na relativno veći udio županijskih i lokalnih cesta kao i veću zastupljenost sekundarnog sektora. Pored toga ovu skupinu županija povezuje i činjenica da imaju negativnu vezu na prvom faktorskom bodu, što znači da se radi o županijama nešto **slabijeg financijskog kapaciteta, nižeg BDP-a po stanovniku, s manjim izdacima za zaštitu okoliša**. Pored **sekundarnog**, u ovim je županijama zamjetna i zastupljenost **poljoprivrednih** djelatnosti. Ova je prostorna cjelina sastavljena od šest županija: **Sisačko-**

moslavačke, Karlovačke, Krapinsko-zagorske, Zagrebačke, Varaždinske i Požeško-slavonske. Međutim, s obzirom da su udaljenosti koje Požeško-slavonska županija bilježi od sredine ovog klastera prilično velike, izrađena je još jedna varijanta podjele u kojoj je Požeško-slavonska županija sastavni dio pete prostorne cjeline.

Treću regionalnu cjelinu obilježava jaka pozitivna veza s trećim, te nešto slabija pozitivna veza s četvrtim faktorskim bodom. Stoga se ova jedinica sastoji od županija s malom zastupljenošću proizvodnih djelatnosti, nerazvijenom cestovnom infrastrukturom, relativno višom **zastupljenosti funkcija javnog reda i sigurnosti**. S obzirom da ovu prostornu jedinicu obilježava i pozitivna veza s prvim faktorskim bodom, radi se i o županijama koje obilježava **veća zastupljenost tercijarnih djelatnosti** te neznatno iznadprosječni BDP po stanovniku. To su: **Zadarska županija, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska i Dubrovačko-neretvanska županija**.

U **četvrtoj se regiji** nalazi samo **Ličko-senjska županija**. Naime tu jedinicu najviše obilježava druga i prva dimenzija javnih funkcija. Snažna pozitivna veza na drugoj dimenziji ukazuje na **razvijene funkcije obrazovanja** (osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovanja), **kulture i socijalne skrbi**. S druge strane negativna veza na prvoj dimenziji ukazuje na **slab financijski kapacitet, ispodprosječni gospodarski potencijal, lošu pokrivenost većine ekonomskih poslova kao i poslova vezanih uz zaštitu okoliša, kao i relativno visoku zastupljenost primarnih djelatnosti** u strukturi gospodarstva.

Peta regija sastavljena je od tri županije, to su **Brodsko-posavska, Vukovarsko-srijemska i Osječko-baranjska županija**. Ova se cjelina od preostalih pet najviše razlikuje s obzirom na zastupljenost druge dimenzije. Negativna veza na drugom faktorskom bodu upućuje na nerazvijene funkcije obrazovanja (osnovnog i srednjoškolskog), kulture i socijalne skrbi. Pozitivna veza na trećem faktoru ukazuje na nerazvijenu cestovnu infrastrukturu, relativno nisku zastupljenost sekundarnog sektora. S druge strane negativna veza na prvom i četvrtom faktorskom bodu upućuje na veću **zastupljenost primarnih djelatnosti u strukturi gospodarstva**, slab financijski kapacitet županija, niži gospodarski potencijal i nedovoljno razvijene ekonomske poslove i poslove zaštite okoliša. S druge strane ovu jedinicu obilježava **iznadprosječna zastupljenost općih javnih funkcija** mjerenih brojem udruga, te niska zastupljenost funkcija javnog reda i sigurnosti.

Šesta regija cjelina sastavljena je od **Primorsko-goranske i Istarske županije**. Ovu jedinicu obilježava snažna pozitivna veza na prvom faktoru, kao i pozitivne veze na drugom i trećem faktoru. S obzirom na obilježja prezentirana trećim faktorom, ova se prostorna cjelina ne razlikuje značajno od državnog prosjeka. Obje županije karakterizira snažan financijski kapacitet i gospodarski potencijal (mjeren BDP-om po stanovniku i udjelom aktivnih pravnih osoba), **prevladavajuće tercijarne djelatnosti, razvijene funkcije zaštite okoliša, predškolskog odgoja, osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovanja, kulture i socijalne skrbi**.

S obzirom da Grad Zagreb istovremeno ima status i jedinice lokalne samouprave i jedinice regionalne (područne samouprave) te da prema vrijednosti odabranih pokazatelja značajno

odstupa od ostalih županija u prvoj varijanti prijedloga predstavlja zasebnu, **sedmu regionalnu jedinicu**.

6.4.6. Druga varijanta – konačni prijedlog teritorijalnog ustroja

Ovaj prijedlog teritorijalnog ustroja predstavlja nadogradnju (ili modifikaciju) prve varijante. Pri njegovoj su izradi pored statističkih kriterija (odnosno kriterija homogenosti) razmatrani i dodatni kriteriji (kriterij funkcionalnosti i kriterij klasifikacije prostora u svrhe planiranja¹⁶⁶). Osim što je važno uočiti sličnosti/razlike na nekom prostoru, važno je uočiti i međuzavisnosti između pojedinih prostornih cjelina (kriterij funkcionalnosti). Veliki gradovi poput Zagreba oko sebe stvaraju gravitacijsku zonu, te predstavljaju središta funkcionalnih, prostornih, društvenih i gospodarskih međuovisnosti. S obzirom da između Grada Zagreba i njegovog okruženja (Zagrebačke županije) postoji razmjena dobara i usluga te uzajamna komplementarnost, u ovoj je varijanti prijedloga novog teritorijalnog ustroja Zagrebačka županija sastavni dio sedme prostorne cjeline, Zagrebačke regije.

Sljedeća je modifikacija izvršena u drugoj odnosno petoj regionalnoj cjelini. Požeško-slavonska je županija tako premještena iz druge regije u kojoj se nalaze županije s prostora sjeverozapadne i središnje Hrvatske u petu regiju koja je sastavljena od preostalih slavonskih županija (Brodsko-posavske, Osječko-baranjske i Vukovarsko-srijemske). Pripajanje Požeško-slavonske županije regiji Slavonija argumentira se činjenicom da je ta županija tradicionalno funkcionalno povezana s preostalim slavonskim županijama (kriterij funkcionalnosti) kao i činjenicom da je ovako formirana regionalna cjelina pogodnija za provođenje mjera razvojne politike (kriterij klasifikacije prostora za svrhe planiranja). Nazivi ovako utvrđenih regionalnih cjelina određeni su s obzirom na njihov geografski položaj. Naime pored zadovoljavanja statističkih kriterija, važno je uzeti u obzir činjenicu da će predložene regionalne cjeline biti nositelji i koordinatori razvoja na svom prostoru. Stoga je važno da među jedinicama tog prostora postoji tradicionalna povezanost i u gospodarskom i političkom pogledu.

Regija Lika, sastavljena samo od Ličko-senjske županije predstavlja svojevrsnu netipičnu regiju. Naime s obzirom da ona prema promatranim pokazateljima odstupa značajno od državnog prosjeka i prosjeka susjednih regija, njenim bi se pridruživanjem bilo regiji Dalmaciji bilo regiji Istri, Primorju i Gorskom kotaru značajno narušili rezultati tih regija.

Prva regionalna cjelina se naziva *Medimurje, Podravina i zapadna Slavonija*, druga se regija naziva *Sjeverozapadna i središnja Hrvatska*, treća *Dalmacija*, četvrta *Lika*, peta *Slavonija*, šesta *Istra, Primorje i Gorski kotar*, dok se sedma regionalna cjelina naziva *Zagrebačka regija* (vidi tablicu 44.).

¹⁶⁶ Pri definiranju regija vodi se računa o tome da definirani prostor bude pogodan predmet planiranja i provođenja mjera gospodarske, socijalne i razvojne politike (Marinović-Uzelac, 2001).

| Tablica 44. Konačni prijedlog teritorijalnog ustroja Republike Hrvatske | |
|--|--|
| Novo teritorijalne jedinice - regije | Županije u njihovom sastavu |
| Međimurje, Podravina i zapadna Slavonija | Koprivničko-križevačka, Bjelovarsko-bilogorska, Međimurska i Virovitičko-podravnska županija |
| Sjeverozapadna i središnja Hrvatska | Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Karlovačka i Sisačko-moslavačka županija |
| Dalmacija | Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska i Dubrovačko-neretvanska županija |
| Lika | Ličko-senjska županija |
| Slavonija | Osječko-baranjska, Brodsko-posavska, Vukovarsko-srijemska i Požeško-slavonska županija |
| Istra, Primorje i Gorski kotar | Istarska i Primorsko-goranska županija |
| Zagrebačka regija | Zagrebačka županija i Grad Zagreb |

Izvor: Sistematizacija autora.

6.4.7. Osnovna društveno-gospodarska obilježja predloženih teritorijalnih cjelina

U ovom se dijelu Studije opisuju osnovna obilježja predloženih teritorijalnih cjelina i to dostignutog društvenog i gospodarskog razvoja, te posebno razvoj sustava obrazovanja, socijalne skrbi i zdravstva kao javnih funkcija o čijem razvoju trebaju brinuti, prema prijedlozima, regije zadužene za koordinaciju lokalnog i regionalnog razvoja (vidi tablice 45. do 48.). Tablice 49. i 50. sadrže pokazatelje ostvarenja proračuna (prihoda i rashoda) u 2009. godini po predloženim teritorijalnim cjelinama.

Regija **Međimurje, Podravina i zapadna Slavonija** sastavljena je od četiri županije (Koprivničko-križevačka, Bjelovarsko-bilogorska, Međimurska i Virovitičko-podravnska) s ukupno 89 jedinica lokalne samouprave (14 gradova i 75 općina). Regija broji 451.980 stanovnika što čini 10,2 posto ukupnog stanovništva Republike Hrvatske. S gustoćom naseljenosti od 63,3 stanovnika po km² ova je prostorna cjelina rijetko naseljena. Regiju obilježava iznadprosječna stopa nezaposlenosti (18,1 posto u usporedbi sa stopom na nacionalnoj razini u visini od 14,3 posto), te iznadprosječni udio primarnog sektora. BDP po stanovniku ostvaren 2007. godine iznosio je 56.173 kuna što je za 20,7 posto niže od državnog prosjeka.

U sastavu **Sjeverozapadne i središnje Hrvatske** nalaze se četiri županije koja zajedno broje 101 jedinicu lokalne samouprave (24 grada i 77 općina). Stanovništvo na području ove regije čini 14,1 posto ukupnog stanovništva Hrvatske. Ovu regionalnu cjelinu obilježava visoka iznadprosječna zastupljenost sekundarnog sektora, ali i viša zastupljenost primarnog sektora. S BDP-om po stanovniku u visini od 56.239 kuna druga regija za državnim prosjekom zaostaje za 20,6 posto.

Regija **Dalmacija** sastavljena je od četiri dalmatinske županije. Na prostoru se ove regije nalazi 32 grada i 99 općina, a jedinica broji 897.501 stanovnika (20,2 posto stanovništva Hrvatske). Gustoća naseljenosti je ispod državnog prosjeka. Regiju obilježava visoka stopa nezaposlenosti, iznadprosječni udio tercijarnog, te vrlo mala zastupljenost primarnog sektora. Ova cjelina ostvaruje 85,2 posto nacionalnog BDP-a po stanovniku.

U sastavu se regionalne cjeline **Lika** nalazi samo Ličko-senjska županija (4 grada i 8 općina). S ukupno 9,4 stanovnika po km² ova je jedinica najrjeđe naseljena¹⁶⁷. Regiju obilježava iznadprosječan udio primarnog i sekundarnog sektora. S BDP-om po stanovniku od 58.972 kuna ova jedinica za državnim prosjekom zaostaje za 16,7 posto.

Regija **Slavonija** se sastoji od četiri slavonske županije (Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Požeško-slavonska i Vukovarsko-srijemska) s ukupno 19 gradova i 92 općine. Stanovništvo ove cjeline čini 17,5 posto stanovništva Hrvatske. Ova regija bilježi najvišu stopu nezaposlenosti u visini od 23,6 posto (1,6 puta veća stopa od državnog prosjeka). Jedinicu obilježava i iznadprosječna zastupljenost primarnog sektora i najniži BDP po stanovniku (68,8 posto BDP-a po stanovniku Hrvatske).

Regiju **Istru, Primorje i Gorski kotar** čine dvije županije, Istarska i Primorsko-goranska. Na prostoru se ove cjeline nalazi 24 grada i 53 općine. U usporedbi s ostalim prostornim jedinicama ovu jedinicu karakterizira najveća gustoća naseljenosti (81,1 stanovnik/km²), najniža stopa nezaposlenosti te najviši BDP po stanovniku (20,9 posto veći od državnog prosjeka).

Zagrebačku regiju sastavljenju od Grada Zagreba i Zagrebačke županije obilježava prenapućenost stanovništva, najviši BDP po stanovniku, niska stopa nezaposlenosti, visoka zastupljenost tercijarnog i zanemariva zastupljenost primarnog¹⁶⁸ sektora.

¹⁶⁷ Područja s gustoćom naseljenosti manjom od 15 stanovnika po kvadratnom kilometru se u demografskoj teoriji smatraju polupustošima (Wertheimer-Baletić, 1999).

¹⁶⁸ Međutim, treba imati na umu da Zagrebačku županiju samu za sebe karakterizira relativno iznadprosječna zastupljenost primarnog sektora (6,9 posto u odnosu na 6,1 posto na državnoj razini).

Tablica 45. Osnovna društveno-gospodarska obilježja predložениh teritorijalnih cjelina

| Županije/Regije | Gradovi | Općine | Stanovništvo (procjena sredinom godine) | Površina (km ²) | Gustoća (stanovnik/ km ²) | Stopa nezaposlenosti (%) | BDP po stanovniku (kune) | Primarni sektor (%) | Sekundarni sektor (%) | Tercijarni sektor (%) | Djelatnosti L,M,N,O,P (%) |
|---|------------|------------|---|--------------------------------|---|--------------------------------|--------------------------------|---------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------------------|
| | 2010. | 2010. | 2008. | 2010. | 2008. | 31.3.2008. | 2007. | 2007. | 2007. | 2007. | 2007. |
| Koprivničko-križevačka | 3 | 22 | 120.106 | 1.748 | 68,7 | 14,0 | 67.065 | 15,8 | 38,6 | 34,5 | 11,1 |
| Bjelovarsko-bilogorska | 5 | 18 | 125.652 | 2.640 | 47,6 | 23,1 | 49.088 | 23,8 | 24,3 | 35,9 | 16,0 |
| Međimurska | 3 | 22 | 117.923 | 729 | 161,8 | 11,6 | 55.611 | 13,8 | 40,4 | 33,0 | 12,7 |
| Virovitičko-podravska | 3 | 13 | 88.299 | 2.024 | 43,6 | 25,8 | 50.784 | 23,8 | 26,6 | 34,7 | 14,9 |
| Medimurje, Podravina i zapadna Slavonija | 14 | 75 | 451.980 | 7.141 | 63,3 | 18,1 | 56.173 | 18,6 | 33,4 | 34,5 | 13,4 |
| Krapinsko-zagorska | 7 | 25 | 137.001 | 1.229 | 111,5 | 9,6 | 52.407 | 8,8 | 34,3 | 41,8 | 15,1 |
| Varaždinska | 6 | 22 | 180.781 | 1.262 | 143,2 | 9,8 | 60.325 | 11,7 | 39,2 | 32,7 | 16,4 |
| Karlovačka | 5 | 17 | 133.405 | 3.626 | 36,8 | 21,8 | 57.403 | 7,3 | 34,4 | 38,0 | 20,4 |
| Sisačko-moslavačka | 6 | 13 | 174.301 | 4.468 | 39,0 | 24,9 | 52.822 | 11,2 | 32,7 | 37,3 | 18,8 |
| Sjeverozapadna i središnja Hrvatska | 24 | 77 | 625.488 | 10.585 | 59,1 | 16,6 | 56.239 | 10,0 | 35,4 | 36,9 | 17,6 |
| Zadarska | 6 | 28 | 174.595 | 3.646 | 47,9 | 17,7 | 58.539 | 4,7 | 24,4 | 53,0 | 17,9 |
| Šibensko-kninska | 5 | 15 | 114.283 | 2.984 | 38,3 | 19,6 | 57.213 | 4,1 | 23,6 | 52,2 | 20,1 |
| Splitsko-dalmatinska | 16 | 39 | 481.872 | 4.540 | 106,1 | 19,1 | 58.707 | 2,9 | 28,6 | 50,9 | 17,6 |
| Dubrovačko-neretvanska | 5 | 17 | 126.751 | 1.781 | 71,2 | 15,3 | 73.670 | 4,0 | 18,6 | 62,0 | 15,4 |
| Dalmacija | 32 | 99 | 897.501 | 12.951 | 69,3 | 18,4 | 60.356 | 3,6 | 25,5 | 53,4 | 17,6 |
| Ličko-senjska | 4 | 8 | 50.576 | 5.353 | 9,4 | 18,8 | 58.972 | 10,7 | 33,3 | 37,0 | 18,9 |
| Lika | 4 | 8 | 50.576 | 5.353 | 9,4 | 18,8 | 58.972 | 10,7 | 33,3 | 37,0 | 18,9 |
| Osječko-baranjska | 7 | 35 | 320.617 | 4.155 | 77,2 | 22,0 | 57.771 | 13,3 | 28,2 | 39,9 | 18,6 |
| Brodsko-posavska | 2 | 26 | 173.628 | 2.030 | 85,5 | 24,7 | 39.209 | 13,6 | 31,1 | 36,4 | 18,8 |
| Vukovarsko-srijemska | 5 | 26 | 198.289 | 2.454 | 80,8 | 27,5 | 42.227 | 21,6 | 23,9 | 34,2 | 20,3 |
| Požeško-slavonska | 5 | 5 | 82.548 | 1.823 | 45,3 | 19,4 | 47.720 | 23,2 | 26,2 | 30,4 | 20,2 |
| Slavonija | 19 | 92 | 775.082 | 10.462 | 74,1 | 23,6 | 48.779 | 16,3 | 27,6 | 37,0 | 19,2 |
| Istarska | 10 | 31 | 214.156 | 2.813 | 76,1 | 6,7 | 91.431 | 3,1 | 31,0 | 53,4 | 12,4 |
| Primorsko-goranska | 14 | 22 | 304.750 | 3.588 | 84,9 | 10,8 | 81.994 | 1,7 | 26,3 | 56,8 | 15,1 |
| Istra, Primorje i Gorski kotar | 24 | 53 | 518.906 | 6.401 | 81,1 | 9,1 | 85.669 | 2,3 | 28,4 | 55,3 | 14,0 |
| Zagrebačka | 9 | 25 | 326.880 | 3.060 | 106,8 | 10,6 | 53.993 | 6,9 | 36,0 | 46,6 | 10,6 |
| Grad Zagreb | 1 | 0 | 788.095 | 641 | 1.229,5 | 6,2 | 122.648 | 0,2 | 24,2 | 57,3 | 18,3 |
| Zagrebačka regija | 10 | 25 | 1.114.975 | 3.701 | 301,3 | 7,0 | 102.431 | 1,2 | 26,0 | 55,7 | 17,1 |
| Republika Hrvatska | 127 | 429 | 4.434.508 | 56.594 | 78,4 | 14,3 | 70.859 | 6,1 | 28,2 | 49,0 | 16,8 |

Napomena: Sektori su grupirani prema djelatnostima NKD-a 2002. (primarni sektor čine djelatnosti A - Poljoprivreda, lov i šumarstvo i B - Ribarstvo, sekundarni čine djelatnosti C - Rudarstvo i vađenje, D - Prerađivačka industrija, E - Opskrba električnom energijom, plinom i vodom i F - Građevinarstvo; tercijarni sektor čine djelatnosti G - Trgovina, H - Hoteli i restorani, J - Financijsko posredovanje i K - Poslovanje nekretninama, iznajmljivanje i poslovne usluge, dok su zasebno izdvojene djelatnosti: L - Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje, M - Obrazovanje, N - Zdravstvena zaštita i socijalna skrbi, O - Ostale društvene, socijalne i uslužne djelatnosti i P - Privatna kućanstva sa zaposlenim osobijem).

Izvor: Državni zavod za statistiku, Hrvatski zavod za zapošljavanje i vlasiti izračun na temelju podataka Državnog zavoda za zapošljavanje.

| Županije/Regije | Predškolski odgoj | | | | | | | | | | Osnovna škola | | | | | Srednja škola | | | |
|---|---|--------------|------------------------|-------------|------------------------------------|---------------|--------------------------------|--------------|------------------------------------|---------------|---------------|--------------|----------------------|---------------|--------------------------------|---------------|--------------|---------------|------------------------|
| | Dječji vrtići i druge pravne osobe na 1.000 djece u dobi 0-4 godine | | Odgovitelji i učitelji | | Omjer djetete/odgajatelj i učitelj | | Osnovne škole na 1.000 učenika | | Osnovne škole na 10.000 stanovnika | | Učitelji | | Omjer učenik/učitelj | | Srednje škole na 1.000 učenika | | Nastavnici | | Omjer učenik/nastavnik |
| | 2008. | 2008. | 2008. | 2008. | 2008. | 2008. | 2008. | 2008. | 2008. | 2008. | 2008. | 2008. | 2008. | 2008. | 2008. | 2008. | 2008. | 2008. | 2008. |
| Koprivničko-križevačka | 5,02 | 171 | 14,6 | 8,8 | 7,7 | 899 | 11,8 | 2008. | 2008. | 585 | 7,9 | 2008. | 2008. | 585 | 7,9 | 2008. | 2008. | 585 | 7,9 |
| Bjelovarsko-bilogorska | 5,13 | 170 | 14,4 | 9,7 | 8,4 | 1.004 | 10,9 | 2008. | 2008. | 826 | 6,7 | 2008. | 2008. | 826 | 6,7 | 2008. | 2008. | 826 | 6,7 |
| Međimurska | 9,01 | 247 | 13,9 | 5,5 | 5,0 | 1.011 | 10,6 | 2008. | 2008. | 618 | 7,1 | 2008. | 2008. | 618 | 7,1 | 2008. | 2008. | 618 | 7,1 |
| Virovitičko-podravnska | 1,90 | 90 | 15,5 | 9,6 | 8,9 | 665 | 12,4 | 2008. | 2008. | 487 | 7,8 | 2008. | 2008. | 487 | 7,8 | 2008. | 2008. | 487 | 7,8 |
| Medimurje, Podravina i zapadna Slavonija | 5,54 | 678 | 14,4 | 8,3 | 7,5 | 3.579 | 11,3 | 2008. | 2008. | 2.516 | 7,3 | 2008. | 2008. | 2.516 | 7,3 | 2008. | 2008. | 2.516 | 7,3 |
| Krapinsko-zagorska | 4,30 | 171 | 16,2 | 7,5 | 6,4 | 1.064 | 11,0 | 2008. | 2008. | 686 | 7,7 | 2008. | 2008. | 686 | 7,7 | 2008. | 2008. | 686 | 7,7 |
| Varaždinska | 4,81 | 311 | 15,5 | 4,5 | 3,9 | 1.275 | 12,3 | 2008. | 2008. | 1.183 | 6,8 | 2008. | 2008. | 1.183 | 6,8 | 2008. | 2008. | 1.183 | 6,8 |
| Karlovačka | 3,77 | 163 | 15,3 | 8,5 | 6,2 | 988 | 9,7 | 2008. | 2008. | 770 | 6,5 | 2008. | 2008. | 770 | 6,5 | 2008. | 2008. | 770 | 6,5 |
| Sisačko-moslavačka | 3,61 | 267 | 13,2 | 6,1 | 5,3 | 1.248 | 12,0 | 2008. | 2008. | 793 | 7,1 | 2008. | 2008. | 793 | 7,1 | 2008. | 2008. | 793 | 7,1 |
| Sjeverozapadna i središnja Hrvatska | 4,16 | 912 | 14,9 | 6,4 | 5,3 | 4.575 | 11,4 | 2008. | 2008. | 3.432 | 7,0 | 2008. | 2008. | 3.432 | 7,0 | 2008. | 2008. | 3.432 | 7,0 |
| Zadarska | 6,38 | 245 | 15,9 | 7,2 | 6,4 | 1.313 | 11,7 | 2008. | 2008. | 1.085 | 7,1 | 2008. | 2008. | 1.085 | 7,1 | 2008. | 2008. | 1.085 | 7,1 |
| Šibensko-kninska | 9,33 | 216 | 12,3 | 6,0 | 4,9 | 830 | 11,3 | 2008. | 2008. | 605 | 7,8 | 2008. | 2008. | 605 | 7,8 | 2008. | 2008. | 605 | 7,8 |
| Splitsko-dalmatinska | 8,87 | 935 | 14,4 | 5,1 | 4,4 | 3.505 | 12,0 | 2008. | 2008. | 2.697 | 8,0 | 2008. | 2008. | 2.697 | 8,0 | 2008. | 2008. | 2.697 | 8,0 |
| Dubrovačko-neretvanska | 6,72 | 254 | 13,0 | 6,8 | 5,8 | 1.032 | 10,5 | 2008. | 2008. | 900 | 6,3 | 2008. | 2008. | 900 | 6,3 | 2008. | 2008. | 900 | 6,3 |
| Dalmacija | 8,12 | 1.650 | 14,1 | 5,9 | 5,1 | 6.680 | 11,6 | 2008. | 2008. | 5.287 | 7,5 | 2008. | 2008. | 5.287 | 7,5 | 2008. | 2008. | 5.287 | 7,5 |
| Ličko-senjska | 5,37 | 73 | 12,5 | 12,3 | 10,3 | 444 | 9,6 | 2008. | 2008. | 280 | 5,2 | 2008. | 2008. | 280 | 5,2 | 2008. | 2008. | 280 | 5,2 |
| Lika | 5,37 | 73 | 12,5 | 12,3 | 10,3 | 444 | 9,6 | 2008. | 2008. | 280 | 5,2 | 2008. | 2008. | 280 | 5,2 | 2008. | 2008. | 280 | 5,2 |
| Osječko-baranjska | 6,50 | 458 | 13,7 | 6,5 | 5,7 | 2.350 | 12,0 | 2008. | 2008. | 1.882 | 7,4 | 2008. | 2008. | 1.882 | 7,4 | 2008. | 2008. | 1.882 | 7,4 |
| Brodsko-posavska | 3,30 | 124 | 17,4 | 6,8 | 6,5 | 1.218 | 13,6 | 2008. | 2008. | 615 | 11,3 | 2008. | 2008. | 615 | 11,3 | 2008. | 2008. | 615 | 11,3 |
| Vukovarsko-srijemska | 3,68 | 224 | 13,9 | 5,1 | 4,7 | 1.602 | 11,3 | 2008. | 2008. | 964 | 8,3 | 2008. | 2008. | 964 | 8,3 | 2008. | 2008. | 964 | 8,3 |
| Požeško-slavonska | 3,72 | 89 | 15,7 | 7,8 | 7,8 | 597 | 13,7 | 2008. | 2008. | 455 | 8,6 | 2008. | 2008. | 455 | 8,6 | 2008. | 2008. | 455 | 8,6 |
| Slavonija | 4,71 | 895 | 14,5 | 6,4 | 5,9 | 5.767 | 12,3 | 2008. | 2008. | 3.916 | 8,4 | 2008. | 2008. | 3.916 | 8,4 | 2008. | 2008. | 3.916 | 8,4 |
| Istarska | 14,25 | 629 | 10,3 | 7,1 | 5,0 | 1.538 | 9,9 | 2008. | 2008. | 1.298 | 5,8 | 2008. | 2008. | 1.298 | 5,8 | 2008. | 2008. | 1.298 | 5,8 |
| Primorsko-goranska | 8,98 | 653 | 11,7 | 6,1 | 4,1 | 2.099 | 9,9 | 2008. | 2008. | 1.663 | 6,8 | 2008. | 2008. | 1.663 | 6,8 | 2008. | 2008. | 1.663 | 6,8 |
| Istra, Primorje i Gorski kotar | 11,24 | 1.282 | 11,0 | 6,5 | 4,5 | 3.637 | 9,9 | 2008. | 2008. | 2.961 | 6,4 | 2008. | 2008. | 2.961 | 6,4 | 2008. | 2008. | 2.961 | 6,4 |
| Zagrebačka | 4,70 | 632 | 14,0 | 4,5 | 3,9 | 2.044 | 13,7 | 2008. | 2008. | 1.058 | 7,1 | 2008. | 2008. | 1.058 | 7,1 | 2008. | 2008. | 1.058 | 7,1 |
| Grad Zagreb | 6,13 | 2.932 | 11,2 | 2,3 | 1,7 | 4.895 | 12,4 | 2008. | 2008. | 4.322 | 9,1 | 2008. | 2008. | 4.322 | 9,1 | 2008. | 2008. | 4.322 | 9,1 |
| Zagrebačka regija | 5,71 | 3.564 | 11,7 | 3,0 | 2,4 | 6.939 | 12,8 | 2008. | 2008. | 5.380 | 8,7 | 2008. | 2008. | 5.380 | 8,7 | 2008. | 2008. | 5.380 | 8,7 |
| Republika Hrvatska | 6,37 | 9.054 | 12,9 | 5,8 | 4,8 | 31.621 | 11,7 | 2008. | 2008. | 23.772 | 7,7 | 2008. | 2008. | 23.772 | 7,7 | 2008. | 2008. | 23.772 | 7,7 |

Izvor: Državni zavod za statistiku, Hrvatski zavod za zapošljavanje i vlastiti izračun na temelju podataka Državnog zavoda za statistiku i Hrvatskog zavoda za zapošljavanje.

Obrazovanje

S obzirom da obrazovanje predstavlja javnu funkciju od lokalnog i regionalnog značaja, u ovom se dijelu analiziraju kapaciteti regionalnih cjelina za obavljanje ove javne funkcije. Infrastrukturni se kapaciteti procjenjuju stavljanjem u omjer broja ustanova i broja polaznika ustanova (ili njegovog ekvivalenta), dok se ljudski kapaciteti mjere stavljanjem u odnos broja polaznika određene razine obrazovanja i broja nastavnog osoblja zaposlenog na puno radno vrijeme u toj razini obrazovanja. Dobiveni pokazatelji predstavljaju osnovu za ocjenjivanje sposobnosti regije u obavljanju funkcije obrazovanja, kao i kasnije za financijsku analizu izvođenja ove funkcije. Odvojeno su provedene analize za predškolsko, osnovnoškolsko i srednjoškolsko obrazovanje.

Promotri li se pokazatelj infrastrukturnih kapaciteta za obavljanje funkcija predškolskog obrazovanja, vidljivo je da na državnoj razini u prosjeku na 1.000 djece u dobi do četiri godine dolazi 6,4 vrtića. Iznadprosječne kapacitete imaju sljedeće regije: Dalmacija i Istra te regija Primorje i Gorski Kotar. U svim je ostalim regijama broj vrtića na 1.000 djece u dobi do 4 godine ispod državnog prosjeka. Kvaliteta obavljanja funkcija predškolskog odgoja može se mjeriti i pokazateljem koji u odnos stavlja broj djece upisane u dječji vrtić i broj odgajatelja i učitelja. U Republici Hrvatskoj u prosjeku na jednog odgajatelja dolazi 12,9 djece upisanih u dječji vrtić. Na razini regija najnepovoljniji omjer ostvaruje Sjeverozapadna i središnja Hrvatska (14,9 djece na jednog odgajatelja), a najpovoljniji Zagrebačka regija (11,9 djece na jednog odgajatelja) i to zbog niske vrijednosti za Grad Zagreb (11,2 djece na jednog odgajatelja).

Infrastrukturni kapaciteti za obavljanje funkcije osnovnoškolskog obrazovanja ocjenjuju se brojem škola na 1.000 učenika (ili na 10.000 stanovnika). U Republici je Hrvatskoj u prosjeku 5,8 škola na 1.000 učenika. Na regionalnoj razini najpovoljniji omjer zbog malog broja stanovnika ostvaruje Lička regija (12,2 škole), a najnepovoljniji Zagrebačka regija (2,9 škola). Ostale regije ostvaruju iznadprosječne vrijednosti ovog pokazatelja. U Hrvatskoj na jednog učitelja u osnovnoj školi dolazi 11,7 učenika, a slično je i u većini regija. Pri tom, najpovoljniji omjer bilježi Lika (9,6 učenika na jednog učitelja) i regija Istra, Primorje i Gorski kotar (9,9 učenika po učitelju). Najveći broj učenika na jednog nastavnika zabilježen je u Zagrebačkoj regiji (12,8) i Slavoniji (12,3 učenika po učitelju).

Što se tiče funkcija srednjoškolskog obrazovanja, najveće kapacitete mjerene brojem škola na 1.000 učenika ima regija Lika, pa zatim Istra, Primorje i Gorski kotar te Sjeverozapadna i središnja Hrvatska. Najmanji broj srednjih škola po učeniku bilježi Zagrebačka regija (2,9). Za usporedbu na razini Hrvatske na 1.000 učenika polaznika srednje škole dolazi 3,9 škola. Omjer učenika i nastavnika je kao i u slučaju osnovnih škola, najpovoljniji za Liku, a najnepovoljniji za Zagrebačku regiju. Vidljivo je da regije s manjom naseljenosti stanovništva imaju i povoljnije vrijednosti analiziranih pokazatelja.

| Tablica 47. Osnovna obilježja sustava zdravstva po predloženim teritorijalnim cjelinama | | | | | | |
|---|--------------------|--------------------------------|---------------------|----------|-----------------|-----------------------|
| Županije/Regije | Zdravstvo | | | | | |
| | Domovi zdravlja | Klinički bolnički centri | Kliničke bolnice | Klinike | Opće bolnice | Specijalne bolnice |
| | 2008. | 2008. | 2008. | 2008. | 2010. | 2010. |
| Koprivničko-križevačka | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Bjelovarsko-bilogorska | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Međimurska | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Virovitičko-podravnska | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Međimurje, Podravina i zapadna Slavonija | 4 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1 |
| Krapinsko-zağorska | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 |
| Varaždinska | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 |
| Karlovačka | 6 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 |
| Sisačko-moslavačka | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Sjeverozapadna i središnja Hrvatska | 11 | 0 | 0 | 0 | 5 | 8 |
| Zadarska | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 |
| Šibensko-kninska | 3 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Splitsko-dalmatinska | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Dubrovačko-neretvanska | 5 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Dalmacija | 10 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 |
| Ličko-senjska | 4 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Lika | 4 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Osječko-baranjska | 6 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Brodsko-posavska | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Vukovarsko-srijemska | 3 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Požeško-slavonska | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 |
| Slavonija | 12 | 1 | 0 | 0 | 7 | 1 |
| Istarska | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| Primorsko-goranska | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| Istra, Primorje i Gorski kotar | 2 | 1 | 0 | 1 | 1 | 5 |
| Zagrebačka | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Grad Zagreb | 3 | 2 | 4 | 0 | 0 | 6 |
| Zagrebačka regija | 4 | 2 | 4 | 0 | 0 | 8 |
| Republika Hrvatska | 47 | 6 | 4 | 1 | 22 | 27 |

Izvor: Sistematizacija autora na temelju podataka preuzetih s Internet stranice Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, www.mzss.hr.

Zdravstvo

Djelatnost klinika, kliničkih bolnica i kliničkih bolničkih centara predstavlja zdravstvenu djelatnost na tercijarnoj razini. Za razliku od kliničkih bolnica kojih je osnivač Republika Hrvatska, opću bolnicu može osnovati jedinica područne (regionalne) samouprave. Ocjena regionalnih kapaciteta u osiguravanju zdravstvenih usluga stoga se temelji na analizi regionalne pokrivenosti zdravstvenim ustanovama (bolnice i domovi zdravlja), a osobito pokrivenosti zdravstvenim ustanovama kojih su osnivači županije (opće bolnice i domovi zdravlja). Prema podacima Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi u Hrvatskoj trenutno ima šest kliničkih bolničkih centara, četiri kliničke bolnice, jedna klinika, 22 opće bolnice i 27 specijalnih bolnica. Što se tiče općih bolnica, najveći broj zdravstvenih ustanova ovog tipa ima Slavonija (sedam općih bolnica), zatim Međimurje i zapadna Slavonija četiri, Sjeverozapadna i središnja Hrvatska pet, Dalmacija četiri, a regija Istra, Primorje i Gorski kotar tek jednu opću bolnicu koja se nalazi u Istarskoj županiji. U Zagrebačkoj regiji nema niti jedne opće bolnice. Međutim, u toj su regiji smještene sve četiri kliničke bolnice i jedna

klinika (koliko ih ukupno i ima na prostoru Hrvatske). Klinički se bolnički centri nalaze u četiri od sedam regija i to dva u Dalmaciji, po jedan u Slavoniji i Istri, Primorju i Gorskom kotaru te dva u Zagrebačkoj regiji (oba u Gradu Zagrebu).

S obzirom da su županije osnivači domova zdravlja, analiza mreže domova zdravlja također je značajna za ocjenjivanje financijskih i drugih kapaciteta predloženih regija za financiranje ove javne funkcije. Najveći se broj domova zdravlja nalazi na prostoru Slavonije (dvanaest od čega polovica u Osječko-baranjskoj županiji), zatim na prostoru Sjeverozapadne i središnje Hrvatske (jedanaest od čega čak šest u Karlovačkoj županiji) te na prostoru Dalmacije (deset domova zdravlja).

| Županije/Regije | Ustanove socijalne skrbi | | | | | | | | | | Centri za socijalnu skrb | | Korisnici socijalne skrbi | |
|---|--------------------------|-----------|-----------------|------------|----------------------|-----------|-----------|-------------|--------------------------|-------------|--------------------------|-------|-------------------------------------|-------|
| | U vlasništvu županije | | U vlasništvu RH | | U vlasništvu ostalih | | Ukupno | | Centri za socijalnu skrb | | Ukupno | | Udio u ukupnom broju stanovnika (%) | |
| | 2010. | 2010. | 2010. | 2010. | 2010. | 2010. | 2010. | 2010. | 2010. | 2010. | 2009. | 2009. | 2009. | 2009. |
| Koprivničko-križevačka | 1 | 1 | 4 | 4 | 6 | 3 | 3 | 0,25 | 23.715 | 19,7 | | | | |
| Bjelovarsko-bilogorska | 1 | 2 | 2 | 2 | 5 | 4 | 4 | 0,32 | 21.640 | 17,2 | | | | |
| Medimurska | 1 | 1 | 6 | 6 | 8 | 2 | 2 | 0,17 | 23.241 | 19,7 | | | | |
| Virovitičko-podravska | 0 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 0,23 | 16.214 | 18,4 | | | | |
| Medimurje, Podravina i zapadna Slavonija | 3 | 5 | 13 | 13 | 21 | 11 | 11 | 0,24 | 84.810 | 18,8 | | | | |
| Krapinsko-zagorska | 0 | 4 | 4 | 4 | 8 | 4 | 4 | 0,29 | 15.583 | 11,4 | | | | |
| Varaždinska | 1 | 3 | 7 | 7 | 11 | 4 | 4 | 0,22 | 28.690 | 15,9 | | | | |
| Karlovačka | 1 | 3 | 3 | 3 | 7 | 4 | 4 | 0,30 | 39.848 | 29,9 | | | | |
| Sisačko-moslavačka | 2 | 1 | 4 | 4 | 7 | 6 | 6 | 0,34 | 37.785 | 21,7 | | | | |
| Sjeverozapadna i središnja Hrvatska | 4 | 11 | 18 | 18 | 33 | 18 | 18 | 0,29 | 121.906 | 19,5 | | | | |
| Zadarska | 1 | 4 | 1 | 1 | 6 | 3 | 3 | 0,17 | 20.126 | 11,5 | | | | |
| Šibensko-kninska | 2 | 1 | 3 | 3 | 6 | 3 | 3 | 0,26 | 29.092 | 25,5 | | | | |
| Splitsko-dalmatinska | 4 | 8 | 9 | 9 | 21 | 7 | 7 | 0,15 | 48.178 | 10,0 | | | | |
| Dubrovačko-neretvanska | 4 | 4 | 1 | 1 | 9 | 4 | 4 | 0,32 | 10.207 | 8,1 | | | | |
| Dalmacija | 11 | 17 | 14 | 14 | 42 | 17 | 17 | 0,19 | 107.603 | 12,0 | | | | |
| Ličko-senjska | 2 | 0 | 1 | 1 | 3 | 2 | 2 | 0,40 | 7.424 | 14,7 | | | | |
| Lika | 2 | 0 | 1 | 1 | 3 | 2 | 2 | 0,40 | 7.424 | 14,7 | | | | |
| Osječko-baranjska | 3 | 3 | 6 | 6 | 12 | 6 | 6 | 0,19 | 62.232 | 19,4 | | | | |
| Brodsko-posavska | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 | 2 | 2 | 0,12 | 26.806 | 15,4 | | | | |
| Vukovarsko-srijemska | 2 | 3 | 1 | 1 | 6 | 3 | 3 | 0,15 | 26.604 | 13,4 | | | | |
| Požeško-slavonska | 2 | 2 | 4 | 4 | 8 | 2 | 2 | 0,24 | 10.776 | 13,1 | | | | |
| Slavonija | 8 | 9 | 12 | 12 | 29 | 13 | 13 | 0,17 | 126.418 | 16,3 | | | | |
| Istarska | 4 | 6 | 2 | 2 | 12 | 6 | 6 | 0,28 | 30.417 | 14,2 | | | | |
| Primorsko-goranska | 4 | 10 | 7 | 7 | 21 | 5 | 5 | 0,16 | 27.265 | 8,9 | | | | |
| Istra, Primorje i Gorski kotar | 8 | 16 | 9 | 9 | 33 | 11 | 11 | 0,21 | 57.682 | 11,1 | | | | |
| Zagrebačka | 0 | 3 | 9 | 9 | 12 | 8 | 8 | 0,24 | 31.193 | 9,5 | | | | |
| Grad Zagreb | 11 | 10 | 25 | 25 | 46 | 1 | 1 | 0,01 | 91.132 | 11,6 | | | | |
| Zagrebačka regija | 11 | 13 | 34 | 34 | 58 | 9 | 9 | 0,08 | 122.325 | 11,0 | | | | |
| Republika Hrvatska | 47 | 71 | 101 | 101 | 219 | 81 | 81 | 0,18 | 628.168 | 14,2 | | | | |

Izvor: Sistematizacija autora na temelju podataka preuzetih s Internet stranice Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, www.mzss.hr.

Socijalna skrb

Temeljne ustanove sustava socijalne skrbi su centri za socijalnu skrb i ustanove socijalne skrbi. Dok centre za socijalnu skrb osniva Republika Hrvatska (i to na području jedne ili više jedinica lokalne samouprave na području iste županije), ustanove socijalne skrbi, osim države, mogu osnovati jedinice regionalne i lokalne samouprave, kao i privatni sektor. Pokrivenost regije mrežom ovih institucija pokazatelj je infrastrukturnih kapaciteta pojedine regije u obavljanju funkcija socijalne skrbi. S druge strane, broj korisnika socijalne skrbi pokazuje potražnju za uslugama socijalne skrbi.

Analizira li se pokrivenost ustanovama socijalne skrbi koje su u vlasništvu županije po regijama, vidljivo je da se najveći broj tih ustanova nalazi na području Dalmacije i Zagrebačke regije (po jedanaest), zatim po osam na području regije Istre, Primorja i Gorskog kotara i regije Slavonije. Ovoj je distribuciji vrlo slična i regionalna distribucija ukupnog broja ustanova socijalne skrbi (bez obzira na osnivača).

Od ukupno 81 centara za socijalnu skrb, najviše ih se nalazi u Sjeverozapadnoj i središnjoj Hrvatskoj (18), te Dalmaciji (17). U Slavoniji je smješteno 13 centara, u Istri, Primorju i Gorskom kotaru, te regiji Međimurje i zapadna Slavonija po 11, u Zagrebačkoj se regiji nalazi devet centara, a u Lici svega dva centra za socijalnu skrb.

Najveći broj korisnika socijalne skrbi ima regija Slavonija (čak 126.418 korisnika što čini 20,1 posto svih korisnika u Republici Hrvatskoj), zatim regija Sjeverozapadna i središnja Hrvatska (19,4 posto ukupnog broj korisnika u Republici Hrvatskoj). Istovremeno Sjeverozapadna i središnja Hrvatska bilježi najviši udio korisnika socijalne skrbi u ukupnom stanovništvu, čak 19,5 posto. Visok udio korisnika socijalne skrbi u ukupnom broju stanovnika ima i regija Međimurje i zapadna Slavonija (18,8 posto) te regija Slavonija (16,3 posto). Ispodprosječne udjele korisnika u ukupnom broju stanovnika bilježe Zagrebačka regija (11,0 posto) i regija Istra, Primorje i Gorski kotar (11,1 posto). Za usporedbu taj udio na razini Hrvatske iznosi 14,2 posto.

S obzirom da ne postoji objedinjen (a niti javno dostupan) registar korisnika socijalne skrbi prijedlog je **izrada novih kriterija za dodjelu naknada iz područja socijalne skrbi**. Budući da je to sasvim novo istraživanje, razrada detalja nije dio istraživanja ove Studije.

| Tablica 49. Proračunski pokazatelji - prihodi, ostvarenje 2009. po predloženim teritorijalnim cjelinama, u kunama | | | | | | | | | |
|---|-----------------------------|---------------------------------|--|----------------------|--|--|-----------------------|-----------------------|--|
| Županije/Regije | Ukupni prihodi (bez pomoći) | Prihodi poslovanja (bez pomoći) | Porez i prirez na dohodak (bez povrata poreza i prireza na dohodak i dijela pomoći izravnani za decentralizirane funkcije) | Pomoći | Dio poreza na dohodak za decentralizirane funkcije | Prihodi od administrativnih pristojbi i po ostalim propisima | Rashodi poslovanja | Ukupni rashodi | |
| Koprivničko-križevačka | 337.296.902 | 331.376.292 | 153.250.663 | 53.527.749 | 57.123.150 | 79.065.504 | 360.100.769 | 462.295.862 | |
| Bjelovarsko-bilogorska | 267.233.551 | 259.935.021 | 165.471.746 | 70.360.885 | 67.276.910 | 47.537.942 | 350.636.041 | 475.938.678 | |
| Međimurska | 267.539.614 | 244.428.271 | 149.148.500 | 42.068.970 | 49.615.863 | 49.700.676 | 282.516.658 | 395.762.842 | |
| Virovitičko-podravska | 171.463.281 | 160.269.130 | 85.010.070 | 70.973.040 | 51.702.093 | 33.048.859 | 225.952.638 | 314.872.596 | |
| Međimurje, Podravina i zapadna Slavonija | 1.043.533.348 | 996.008.714 | 552.880.979 | 236.930.644 | 225.718.016 | 209.352.981 | 1.219.206.106 | 1.648.869.978 | |
| Krapinsko-zagorska | 310.936.426 | 302.542.018 | 211.826.299 | 84.739.314 | 57.588.637 | 44.484.525 | 327.793.826 | 486.049.514 | |
| Varaždinska | 540.010.975 | 515.639.231 | 330.138.287 | 67.793.903 | 77.816.445 | 96.445.750 | 597.854.613 | 778.890.225 | |
| Karlovačka | 388.464.016 | 371.318.557 | 253.286.864 | 80.449.331 | 68.826.277 | 70.129.644 | 458.885.974 | 580.390.130 | |
| Sisačko-moslavačka | 565.956.798 | 547.251.273 | 311.328.651 | 87.174.511 | 89.585.844 | 158.525.854 | 611.262.545 | 751.154.097 | |
| Sjeverozapadna i središnja Hrvatska | 1.805.368.215 | 1.736.571.079 | 1.106.580.101 | 320.157.059 | 293.817.203 | 369.585.773 | 1.995.796.958 | 2.596.483.966 | |
| Zadarska | 756.600.948 | 632.380.041 | 295.976.032 | 151.436.615 | 85.211.147 | 188.797.700 | 699.242.395 | 1.050.627.898 | |
| Šibensko-kninska | 338.478.601 | 331.022.159 | 181.156.150 | 97.462.953 | 71.991.515 | 66.725.728 | 417.339.380 | 572.519.874 | |
| Splitsko-dalmatinska | 2.060.792.322 | 1.958.100.208 | 959.681.997 | 253.532.415 | 148.204.017 | 588.639.871 | 1.941.862.799 | 2.647.244.818 | |
| Dubrovačko-neretvanska | 550.264.448 | 539.718.605 | 294.539.817 | 98.724.782 | 70.949.877 | 114.552.686 | 609.361.749 | 747.451.639 | |
| Dalmacija | 3.706.136.319 | 3.461.221.013 | 1.731.353.996 | 601.156.765 | 376.356.556 | 958.715.985 | 3.667.806.323 | 5.017.844.229 | |
| Ličko-senjska | 195.526.971 | 183.272.514 | 95.992.327 | 81.127.709 | 11.535.181 | 51.872.394 | 229.219.746 | 316.009.919 | |
| Lika | 195.526.971 | 183.272.514 | 95.992.327 | 81.127.709 | 11.535.181 | 51.872.394 | 229.219.746 | 316.009.919 | |
| Osječko-baranjska | 912.155.195 | 870.996.911 | 468.256.797 | 141.386.290 | 139.896.823 | 198.700.648 | 976.379.091 | 1.253.286.754 | |
| Brodsko-posavska | 335.914.840 | 303.572.572 | 180.447.787 | 85.342.601 | 83.456.460 | 55.917.083 | 387.506.440 | 553.037.302 | |
| Vukovarsko-srijemska | 382.411.280 | 347.919.570 | 206.378.385 | 129.490.560 | 102.843.367 | 70.127.891 | 513.884.834 | 671.455.711 | |
| Požeško-slavonska | 155.998.286 | 151.387.098 | 101.242.391 | 56.797.244 | 26.576.740 | 29.684.374 | 193.059.040 | 259.313.275 | |
| Slavonija | 1.786.479.601 | 1.673.876.151 | 956.325.360 | 413.016.695 | 352.773.390 | 354.429.996 | 2.070.829.405 | 2.737.093.042 | |
| Istarska | 1.391.968.772 | 1.222.473.396 | 520.963.446 | 94.792.004 | 81.023.461 | 367.850.901 | 1.311.599.837 | 1.687.776.734 | |
| Primorsko-goranska | 1.895.118.846 | 1.760.651.943 | 842.713.838 | 133.876.015 | 95.460.648 | 437.229.167 | 1.733.441.723 | 2.202.601.714 | |
| Istra, Primorje i Gorski kotar | 3.287.087.618 | 2.983.125.339 | 1.363.677.284 | 228.668.019 | 176.484.109 | 805.080.068 | 3.045.041.560 | 3.890.378.448 | |
| Zagrebačka | 1.274.510.976 | 1.249.460.075 | 787.070.736 | 100.929.444 | 56.619.301 | 304.852.695 | 1.222.512.586 | 1.555.851.157 | |
| Grad Zagreb | 6.688.222.568 | 6.622.846.832 | 4.204.712.582 | 55.479.595 | 0 | 1.238.409.389 | 5.947.186.650 | 7.488.081.218 | |
| Zagrebačka regija | 7.962.733.544 | 7.872.306.907 | 4.991.783.318 | 156.409.039 | 56.619.301 | 1.543.262.084 | 7.169.699.236 | 9.043.932.375 | |
| Republika Hrvatska | 19.786.865.616 | 18.906.561.717 | 10.798.593.365 | 2.037.465.930 | 1.493.303.756 | 4.292.299.281 | 19.397.599.334 | 25.250.611.957 | |

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija.

Tablica 50. Proračunski pokazatelji - rashodi po funkcijskoj klasifikaciji, ostvarenje 2009. po predloženim teritorijalnim cjelinama, u kunama

| Županije/Regije | Opće javne usluge | Obrana | Javni red i sigurnost | Ekonomski poslovi | Zaštita okoliša | Usluge unapređenja stanovanja i zajednice | Zdravstvo | Rekreacija, kultura i religija | Obrazovanje | Socijalna zaštita |
|---|----------------------|------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|---|--------------------|--------------------------------|----------------------|----------------------|
| Koprivničko-križevačka | 95.934.866 | 50.220 | 17.767.501 | 51.503.155 | 20.463.211 | 84.590.523 | 7.516.828 | 49.201.071 | 108.763.060 | 26.505.429 |
| Bjelovarsko-bilogorska | 98.351.916 | 4.000 | 21.190.681 | 61.194.212 | 7.500.420 | 71.857.280 | 17.273.030 | 40.672.739 | 128.851.652 | 29.042.746 |
| Međimurska | 70.882.896 | 156.542 | 10.942.472 | 45.778.001 | 18.111.691 | 87.610.413 | 18.868.181 | 34.735.873 | 89.511.038 | 19.165.739 |
| Virovitičko-podravska | 67.372.531 | 15.968 | 9.836.440 | 49.364.762 | 16.020.111 | 58.851.630 | 7.843.635 | 24.377.549 | 69.315.761 | 11.874.209 |
| Međimurje, Podravina i zapadna Slavonija | 332.542.209 | 226.730 | 59.737.094 | 207.840.130 | 62.095.433 | 302.909.846 | 51.501.674 | 148.987.232 | 396.441.511 | 86.588.123 |
| Krapinsko-zagorska | 82.173.676 | 79.149 | 21.788.326 | 97.773.485 | 23.410.654 | 76.099.504 | 23.373.025 | 30.884.905 | 110.770.276 | 19.696.511 |
| Varaždinska | 128.579.104 | 0 | 17.858.167 | 109.054.421 | 38.629.419 | 120.799.204 | 20.453.538 | 113.626.467 | 196.985.656 | 32.904.250 |
| Karlovačka | 117.888.707 | 90.000 | 24.153.023 | 111.807.097 | 32.121.785 | 78.588.151 | 19.333.193 | 57.579.351 | 108.210.076 | 30.618.749 |
| Sisačko-moslavačka | 155.366.239 | 904.763 | 29.527.229 | 77.550.264 | 40.448.993 | 116.509.510 | 29.447.870 | 86.466.438 | 151.699.684 | 63.233.109 |
| Sjeverozapadna i središnja Hrvatska | 484.007.726 | 1.073.912 | 93.326.745 | 396.185.267 | 134.610.851 | 391.996.369 | 92.607.626 | 288.557.161 | 567.665.692 | 146.452.619 |
| Zadarska | 218.875.339 | 28.962 | 32.801.124 | 115.095.367 | 52.087.299 | 320.870.637 | 30.469.199 | 88.934.277 | 156.108.934 | 35.356.756 |
| Šibensko-kninska | 118.687.347 | 0 | 25.589.427 | 77.135.425 | 11.081.561 | 121.971.696 | 21.149.905 | 64.543.399 | 101.617.575 | 30.743.533 |
| Splitsko-dalmatinska | 445.779.771 | 145.354 | 63.132.962 | 538.771.559 | 159.687.305 | 369.867.543 | 41.200.062 | 376.900.572 | 420.442.447 | 231.317.252 |
| Dubrovačko-neretvanska | 175.181.745 | 15.000 | 33.723.369 | 99.059.148 | 48.555.212 | 104.197.332 | 21.772.297 | 97.182.182 | 109.252.724 | 58.512.631 |
| Dalmacija | 958.524.202 | 189.316 | 155.246.882 | 830.061.499 | 271.411.377 | 916.907.208 | 114.591.463 | 627.560.430 | 787.421.680 | 355.930.172 |
| Ličko-senjska | 109.973.702 | 968.961 | 12.330.591 | 36.467.445 | 15.541.976 | 42.867.067 | 10.956.814 | 24.597.830 | 39.127.732 | 23.177.800 |
| Lika | 109.973.702 | 968.961 | 12.330.591 | 36.467.445 | 15.541.976 | 42.867.067 | 10.956.814 | 24.597.830 | 39.127.732 | 23.177.800 |
| Osječko-baranjska | 214.321.061 | 52.162 | 34.664.938 | 159.829.459 | 48.685.655 | 288.980.504 | 58.326.683 | 160.283.799 | 216.236.702 | 71.905.786 |
| Brodsko-posavska | 127.647.861 | 0 | 12.651.696 | 114.062.339 | 20.981.739 | 61.457.222 | 19.628.451 | 46.934.990 | 116.565.634 | 33.107.371 |
| Vukovarsko-srijemska | 128.393.429 | 13.098 | 15.414.903 | 76.760.635 | 32.670.755 | 120.523.907 | 27.286.289 | 92.106.711 | 134.611.380 | 43.674.602 |
| Požeško-slavonska | 62.019.286 | 0 | 9.587.787 | 40.393.275 | 9.771.437 | 32.248.557 | 5.340.308 | 27.688.196 | 54.053.368 | 18.211.063 |
| Slavonija | 532.381.637 | 65.260 | 72.319.324 | 391.045.708 | 112.109.586 | 503.210.190 | 110.581.731 | 327.013.696 | 521.467.084 | 166.898.822 |
| Istarska | 333.425.433 | 140.681 | 70.398.883 | 217.356.987 | 76.181.573 | 334.489.250 | 28.722.061 | 226.541.013 | 305.136.651 | 95.384.205 |
| Primorsko-goranska | 416.107.789 | 21.331 | 75.958.347 | 379.861.985 | 135.534.706 | 333.985.789 | 87.969.654 | 328.641.545 | 323.210.419 | 121.310.148 |
| Istra, Primorje i Gorski kotar | 749.533.222 | 162.012 | 146.357.230 | 597.218.972 | 211.716.279 | 668.475.039 | 116.691.715 | 555.182.558 | 628.347.070 | 216.694.353 |
| Zagrebačka | 246.048.725 | 386.507 | 45.440.460 | 246.092.206 | 200.960.169 | 233.805.298 | 31.304.088 | 128.900.111 | 308.064.672 | 114.848.917 |
| Grad Zagreb | 1.145.414.123 | 0 | 92.363.117 | 1.314.984.538 | 63.599.154 | 1.840.367.161 | 153.162.521 | 1.105.587.589 | 1.352.029.218 | 420.573.797 |
| Zagrebačka regija | 1.391.462.848 | 386.507 | 137.803.577 | 1.561.076.744 | 264.559.323 | 2.074.172.459 | 184.466.609 | 1.234.487.700 | 1.660.093.890 | 535.422.714 |
| Republika Hrvatska | 4.558.425.546 | 3.072.698 | 677.121.443 | 4.019.895.765 | 1.072.044.825 | 4.900.538.178 | 681.397.632 | 3.206.386.607 | 4.600.564.659 | 1.531.164.603 |

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija.

Proračuni

Za prikaz strukture proračuna regija treba uzeti u obzir sve prijedloge iznesene u prethodnim dijelovima Studije, a koji se odnose na podjelu nadležnosti u obavljanju javnih poslova između javnih vlasti (obvezatne nadležnosti općina, gradova, velikih gradova i regija), na preporuke za novi način financiranja obavljanja tih obveznih (i drugih) nadležnosti te će prikaz strukture proračuna zavisiti i o stupnju suradnje i povezivanja lokalnih jedinica u zajedničkom pružanju javnih usluga.

Detaljni prikaz proračuna regija osmišljen na ovaj način nije moguć zbog nedostatka analitičkih podataka. Zato je samo kao primjer dodatnih prihoda pojedinih regija napravljena procjena potencijalnih dodatnih prihoda od povećanja prireza porezu na dohodak u općinama i gradovima na teritoriju tih regija budući da kapaciteti svih općina i svih gradova na teritoriju jedne regije trebaju biti usmjereni prvenstveno na obavljanje obvezatnih nadležnosti, a regija pri tome treba imati koordinirajuću ulogu i usmjeravati lokalni i regionalni razvoj na svom području u skladu sa usvojenim razvojnim dokumentima.

U tablicama 49. i 50. prikazani su proračunski pokazatelji po predloženim teritorijalnim cjelinama i uočavaju se razlike u fiskalnim kapacitetima regija. Tako postoje razlike i po pokazatelju ukupnih prihoda (bez pomoći) po stanovniku. Ukupni prihodi (bez pomoći) po stanovniku iznose između 2.305 kuna u regiji Slavoniji i 7.142 kune u Zagrebačkoj regiji. Za usporedbu prosječni ukupni prihodi (bez pomoći) po stanovniku u Hrvatskoj iznose 4.462 kune. Pomoći po stanovniku iznose između 140 kuna po stanovniku u Zagrebačkoj regiji i 1.604 kune po stanovniku u regiji Lika. To znači da se i za buduće financiranje kako obvezatnih nadležnosti u regijama, a tako i lokalnog i regionalnog razvoja na razini regija predlažu istovjetna rješenja financiranja kao i za općine i gradove. To znači da će one regije koje ostvaruju niže prihode po stanovniku u odnosu na standardnu razinu rashoda za obavljanje obvezatnih nadležnosti i za upravljanje i financiranje regionalnog razvoja ostvarivati pravo na dvije vrste pomoći i to: pomoći za fiskalno izravnanje i pomoći za financiranje razvojnih programa i projekata o kojima je više bilo riječi u prethodnom dijelu ove Studije (6.3.2.).

Ipak postoje potencijali povećanja fiskalnog kapaciteta regija kako bi one mogle samostalno utjecati na upravljanje i usmjeravanje lokalnog i regionalnog razvoja. Jedan od primjera koji je analiziran u ovom dijelu Studije odnosi se na mogućnost povećavanja potencijalnih prihoda od mijenjanja stope prireza poreza na dohodak općinama i gradovima u regiji. Uz pretpostavku povećanja stope prireza poreza na dohodak prihodi poslovanja (bez pomoći) u regijama bi se povećali između 1,6 posto i 3,9 posto. Prema podacima iz tablice 51. Istra, Primorje i Gorski Kotar, te Zagrebačka regija su primjeri regija u kojima bi, uz povećanje stope prireza porezu na dohodak, prihodi poslovanja (bez pomoći) bili dovoljni za pokrivanje rashoda poslovanja (prva i treća simulacija).

| Tablica 51. Sumarna tablica procjene ostvarenja dodatnih prihoda od promjene stope prireza porezu na dohodak u općinama i gradovima u županijama i regijama i kunama | | | | | | |
|--|-----------------------|--|---|---|---|---|
| Općine i gradovi u županijama/Regijama | Prihodi poslovanja | Ukupni porez i prirez na dohodak umanjen za povrat poreza i dio poreza na dohodak za decentralizirane funkcije | Simulacija 1. | | Simulacija 2. | |
| | | | Povećanje prihoda od poreza na dohodak i prireza zbog povećanja stope prireza | Povećanje prihoda od poreza na dohodak i prireza zbog povećanja stope prireza | Povećanje prihoda od poreza na dohodak i prireza zbog povećanja stope prireza | Povećanje prihoda od poreza na dohodak i prireza zbog povećanja stope prireza |
| Koprivničko-križevačka | 327.550.594 | 110.391.190 | 12.035.516 | 10.685.035 | 10.804.667 | |
| Bjelovarsko-bilogorska | 270.020.631 | 124.668.396 | 5.679.203 | 4.163.597 | 4.204.631 | |
| Međimurska | 225.164.837 | 106.230.334 | 8.070.391 | 5.808.921 | 6.354.182 | |
| Virovitičko-podravska | 195.886.685 | 65.436.383 | 4.746.115 | 3.309.202 | 3.601.680 | |
| Medimurje, Podravina i zapadna Slavonija | 1.018.622.747 | 406.726.303 | 30.531.225 | 23.966.755 | 24.965.160 | |
| Krapinsko-zagorska | 301.761.750 | 158.455.758 | 14.364.035 | 8.949.894 | 9.718.407 | |
| Varaždinska | 463.048.409 | 244.414.431 | 10.434.703 | 7.360.575 | 4.225.327 | |
| Karlovačka | 387.336.661 | 199.243.782 | 10.776.192 | 8.333.354 | 11.154.115 | |
| Sisačko-moslavačka | 551.635.166 | 245.594.746 | 11.038.969 | 8.322.163 | 11.304.842 | |
| Sjeverozapadna i središnja Hrvatska | 1.703.781.986 | 847.708.717 | 46.613.899 | 32.965.986 | 36.402.691 | |
| Zadarska | 698.791.296 | 221.953.064 | 28.048.007 | 24.343.453 | 28.123.364 | |
| Šibensko-kninska | 388.221.073 | 140.236.996 | 7.043.635 | 5.074.329 | 7.094.358 | |
| Špitalsko-dalmatinska | 1.889.180.786 | 726.649.222 | 32.634.220 | 26.412.642 | 36.684.168 | |
| Dubrovačko-neretvanska | 568.259.653 | 234.726.373 | 4.582.317 | 2.113.068 | 2.113.068 | |
| Dalmacija | 3.544.452.808 | 1.323.565.655 | 72.308.179 | 57.943.492 | 74.014.958 | |
| Ličko-senjska | 211.066.857 | 86.180.897 | 8.254.952 | 5.907.226 | 5.907.226 | |
| Lika | 211.066.857 | 86.180.897 | 8.254.952 | 5.907.226 | 5.907.226 | |
| Osječko-baranjska | 850.848.019 | 359.044.210 | 14.463.065 | 9.821.716 | 15.856.437 | |
| Brodsko-posavska | 325.122.512 | 144.147.427 | 7.735.817 | 6.565.400 | 8.931.225 | |
| Vukovarsko-srijemska | 405.321.292 | 170.056.170 | 13.044.378 | 10.509.035 | 10.978.357 | |
| Požeško-slavonska | 167.194.633 | 81.069.150 | 4.602.802 | 3.010.338 | 3.123.865 | |
| Slavonija | 1.748.486.456 | 754.316.957 | 39.846.062 | 29.906.489 | 38.889.884 | |
| Istarska | 1.168.162.299 | 382.781.120 | 27.613.048 | 19.676.210 | 23.150.053 | |
| Primorsko-goranska | 1.652.242.599 | 633.089.501 | 52.636.528 | 40.423.114 | 50.261.325 | |
| Istra, Primorje i Gorski kotar | 2.820.404.898 | 1.015.870.621 | 80.249.576 | 60.099.324 | 73.411.378 | |
| Zagrebačka | 1.131.400.131 | 579.101.437 | 26.884.692 | 22.252.109 | 26.586.591 | |
| Grad Zagreb | 6.678.326.427 | 4.204.712.582 | 427.597.890 | 71.266.315 | 71.266.315 | |
| Zagrebačka regija | 7.809.726.558 | 4.783.814.019 | 454.482.582 | 93.518.424 | 97.852.906 | |
| Republika Hrvatska | 18.856.542.310 | 9.218.183.169 | 732.286.475 | 304.307.696 | 351.444.203 | |

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija.

7. Zaključna razmatranja

U obavljanje javnih poslova u provođenju javnih funkcija uključene su sve razine javne vlasti. Polazeći od pretpostavke da je lokalna i regionalna samouprava ta razina javne vlasti koja bolje od središnje države poznaje javne potrebe i interese stanovnika sa svog područja, onda im ta razina javne vlasti treba osigurati javne usluge i sve razvojne projekte u skladu s njihovim sklonostima i potrebama.

Kako bi se to u praksi moglo ostvariti, u Studiji su iznijeti prijedlozi o mogućim daljnjim pravcima decentralizacije u Hrvatskoj, koji obuhvaćaju usklađene prijedloge funkcionalne i fiskalne decentralizacije. To znači da su uspostavljeni kriteriji za transparentnu podjelu javnih poslova u provođenju obvezatnih nadležnosti općina, gradova i regija i kriteriji osiguranja minimalne razine sredstava za njihovo financiranje, koji predstavljaju osnovu za predložene promjene u administrativno-teritorijalnoj organizaciji u Hrvatskoj. Svi su prijedlozi usmjereni prema učinkovitijem pružanju javnih usluga, većem stupnju zadovoljstva stanovnika, mjerenju planiranih rezultata i učinaka u provođenju javnih funkcija.

Na kraju se iznose najvažniji prijedlozi u tri područja decentralizacije.

Prijedlozi obvezatnih nadležnosti razlikuju se za općine, gradove, velike gradove i regije.

Obvezatne nadležnosti **općina** obuhvaćaju financiranje dječjeg vrtića, financiranje odvoza i zbrinjavanja komunalnog otpada, financiranje održavanja javnih površina, financiranje javne vatrogasne postrojbe, financiranje nerazvrstanih cesta i javne rasvjete.

Gradovima pripada više obvezatnih nadležnosti. Uz pet obvezatnih funkcija općina, gradovi obvezatno moraju financirati javne knjižnice, komunalne djelatnosti, vodoopskrbu i odvodnju, osnovno i srednjoškolsko obrazovanje, te centre za socijalnu skrb.

Obvezatne nadležnosti **velikih gradova** (gradovi iznad 35.000 stanovnika) imaju sve obveze gradova, ali i financiranje i upravljačku funkciju primarnom zdravstvenom zaštitom, financiranje ustanova u kulturi financiranje javnih cesta.

Primarna uloga **regija** je koordiniranje lokalnog i regionalnog razvoja, što uključuje i brigu o mrežama ustanova i institucija u društvenim djelatnostima. Tako su regije odgovorne za utvrđivanje mreže primarne i sekundarne zdravstvene zaštite, obrazovnih ustanova za predškolski odgoj, osnovno i srednje školstvo, ustanova u području socijalne zaštite i ustanova u kulturi. Regije su zadužene za financiranje sekundarne zdravstvene zaštite i financiranje osnovnog i srednjeg školstva u općinama i gradovima na području regije koji ne financiraju troškove osnovnog i srednjeg školstva. Osim toga, regije trebaju financirati dio javnih poslova koji su do sada obavljali i uredi državne uprave u županiji. Regije su zadužene i za prostorno planiranje i zaštitu okoliša.

Prijedlozi u vezi financiranja obvezatnih nadležnosti podijeljeni su u dvije osnovne skupine prijedloga. U okviru prve skupine su prijedlozi i preporuke za unapređenje

postojećeg načina financiranja, koji se svode na razmatranje mogućnosti mijenjanja stope prireza porezu na dohodak i uključivanje prireza u mjerenje fiskalnog kapaciteta za utvrđivanje visine pomoći središnje države lokalnim jedinicama. Tu pripadaju i preporuke za promjenu namjene komunalnog doprinosa, te mjere usmjerene na upravljanje imovinom u vlasništvu lokalne i regionalne samouprave. U drugu skupinu prijedloga uključeni su reformski prijedlozi: uloga poreza na imovinu koji bi zamijenio komunalnu naknadu kao namjenskog prihoda, primjena formula za podjelu ukupnih prihoda sa središnjom državom, utvrđivanje kriterija dodjele pomoći lokalnim jedinicama, te uvođenje poticaja za zajedničko pružanje javnih funkcija odnosno obavljanje javnih poslova i/ili financiranje razvojnih projekata od strane više lokalnih jedinica.

Prijedlozi u vezi teritorijalnog preustroja temelje se na tri osnovna kriterija. To su: kriterij minimalnog broja stanovnika, fiskalni kriteriji (kriterij standardnog rashoda za obvezatne nadležnosti i kriterij standardnog prihoda) za općine i gradove i kriteriji iz regionalne ekonomike. Na temelju provedene faktorske i klaster analize, vodeći računa o efikasnosti i učinkovitosti pružanja javnih usluga i efikasnog obavljanja uloge koordinatora lokalnog i regionalnog razvoja, izrađeni su prijedlozi za podjelu Hrvatske u sedam regija. Regija **Međimurje, Podravina i zapadna Slavonija** sastavljena je od četiri županije: Koprivničko-križevačka, Bjelovarsko-bilogorska, Međimurska i Virovitičko-podravska. U sastavu **Sjeverozapadne i središnje Hrvatske** nalaze se četiri županije: Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Karlovačka i Sisačko-moslavačka županija. Regija **Dalmacija** sastavljena je od četiri dalmatinske županije: Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska i Dubrovačko-neretvanska županija. U sastavu regionalne cjeline **Lika** nalazi samo Ličko-senjska županija. Regija **Slavonija** se sastoji od četiri slavonske županije: Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Požeško-slavonska i Vukovarsko-srijemska županija. Regiju **Istru, Primorje i Gorski kotar** čine dvije županije, Istarska i Primorsko-goranska. **Zagrebačka regija** sastavljena je od Grada Zagreba i Zagrebačke županije.

Ovo istraživanje je dalo samo smjernice i preporuke za «smjer kretanja» u daljnjoj decentralizaciji u Hrvatskoj. Potrebno je provesti niz analiza i dodatnih istraživanja po pojedinim područjima kako bi se dobili konkretni odgovori o budućem sudjelovanju pojedinih razina javne vlasti u efikasnom pružanju javnih usluga i poticanju lokalnog i regionalnog razvoja. U donošenje krajnjih odluka trebaju biti uključeni svi relevantni dionici, a sam se proces treba sustavno pratiti, vrednovati te na temelju toga kontinuirano predlagati mjere za unapređenje sustava.

Literatura

Agranoff, R., 2004, Autonomy, Devolution and Intergovernmental Relations, *Regional and Federal Studies*, 14 (1), 26-65.

Albrecht T., 2009, *Da li su zdravstveni sistemi Hrvatske i Slovenije dorasli principima socijalne demokratije? Zdravstveni sistem u Sloveniji*, Fridriech Ebert Stiftung, <http://www.fes.ba/publikacije/2009-09-Zdravstveni%20sistem%20Slovenija-studija.pdf>.

Ahman, T., 2009, The Treaty of Lisbon and Civil Protection in the European Union, <http://www.foi.se/upload/nyheter/2009/Lissabonfordraget.pdf>.

Bajo, A. i Jurlina Alibegović, D., 2008, Javne financije lokalnih jedinica vlasti. Zagreb: Školska knjiga, Ekonomski institut, Zagreb i Institut za javne financije.

Brown, J. D., Earle, J. S. i Telegdy, A., 2006, The Productivity Effects of Privatization: Longitudinal Estimates from Hungary, Romania, Russia, and Ukraine, *The Journal of Political Economy*, 114 (1), 61-99.

Crevel, P. i Wagner, M., Politischer Kurzbericht Dezentralisierung in Frankreich ein großes Vorhaben der Regierung Raffarin, Konrad-Adenauer-Stiftung. http://www.kas.de/db_files/dokumente/7_dokument_dok_pdf_1892_1.pdf.

Cohen, J. M. i Peterson, S. B., 1999, Decentralization: A Sampling of Definitions. *Working Paper* prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance.

Cohen, J. M. i Peterson, S. B., 1996, Administrative Decentralization Strategies for the 1990s and Beyond. Unpublished manuscript prepared by the Division for Public Administration and Development Management, United Nations Secretariat. New York: United Nations.

Corry, D., 2004, Taxing Times. The Politics, Philosophy and Economics of Local Taxation. *New Economy*, 11 (2), 65-71.

Cuervo, A., Villalonga, B., 2000, Explaining the Variance in the Performance Effects of Privatisation, *Academy of Management Review*, 25 (3), 581-590.

De Castro, J. O. i Uhlenbruck, K., 1997, Characteristics of Privatization: Evidence from Developed, Less-Developed, and Former Communist Countries, *Journal of International Business Studies*, 28 (1), 123-143.

Državni proračun Republike Hrvatske za 2009. godinu, http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Drzavni_Proracun.pdf.

Državni zavod za statistiku, 2010a, Osnovne škole i dječji vrtići i druge pravne osobe koje ostvaruju programe predškolskog odgoja, kraj školske godine 2007./2008. i početak školske/pedagoške godine 2008./2009., Statistička izvješća, broj 1385, Zagreb: Državni zavod za statistiku.

Državni zavod za statistiku, 2010b, Zaposlenost i plaće u 2009., Statistička izvješća, broj 1419, Zagreb: Državni zavod za statistiku.

Državni zavod za statistiku, 2010c, Prosječne mjesečne bruto plaće zaposlenih za prosinac 2009., Priopćenje broj 9.1.2/12., Zagreb: Državni zavod za statistiku.

Dunleavy, P., 1986, Explaining the Privatization Boom: Public Choice versus Radical Approaches, *Public Administration*, 64 (1), 13–34.

Đulabić, V., 2010. Trendovi u razvoju regionalne samouprave u Europi i pouke za Hrvatsku. Papir prezentiran na Okruglom stolu "Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava" održanom u ožujku 2010., HAZU, Zagreb.

Ebel, R. D. i Yilmaz, S., 2004, On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralisation, Washington D. C.: Tax Policy Center.

European Council, 2007, Council Decision No. 2007/162/EC.

European Health Powerhouse, 2009, Euro Health Consumer Index Report, <http://www.epractice.eu/files/5th%20Annual%20Edition%20of%20the%20Euro%20Health%20Consumer%20Index%202009.pdf>.

European Observatory on Health Systems and Policies, 2006, Policy Brief. Capacity Planning in Health Care: A Review of International Experience, Brussels: WHO European Centre for Health Policy, http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0003/108966/E91193.pdf.

European Observatory of Health Systems and Policies, 2008, Policy brief. Capacity Planning in Health Care: A Review of the International Experience, Brussels: WHO European Centre for Health Policy, http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/108966/E91193.pdf.

Horvath, T. M., 2000, Decentralisation: Experiments and Reforms. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute.

Hrženjak, J., 2004., Lokalna i regionalna samouprava u Republici Hrvatskoj. Zagreb: Informator d.d.

International Monetary Fund, Government Fiscal Statistics, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/>.

Jafarov, E. i Gunnarsson, V., 2008, Government Spending on Health Care and Education in Croatia: Efficiency and Reform Options, *Financijska teorija i praksa*, 32 (3), 291-22.

Jimenez, D. i Smith, P. C., 2005, Decentralisation of Health Care and its Impact on Health Outcomes, Discussion paper in Economics, University of York, No 05/10, <http://ideas.repec.org/s/yor/yorken.html>.

Jurlina Alibegović, D., 2007, Fiskalna decentralizacija – instrument poticanja regionalnog razvitka, u Čičin-Šain, A. i V. Šonje (ur.), *Hrvatska na raskrižju. Izazovi dugoročnog razvitka u konkurentnom okružju*. Zagreb: MATE d.o.o. i ZŠEM, Zagreb, 391-431.

Jurlina Alibegović, D., ur., 1997, *Financiranje lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj*. Ekonomski institut, Zagreb, str. 186.

Jurlina Alibegović D., Mastilica M., Nestić D., Subbs, P., Babić, Z. i Vončina, L., 2006, *Social Protection and Social Inclusion in Croatia, Final Report for European Commission*, Zagreb: The Institute of Economics, Zagreb.

Kikeri, S. i Perault, M., 2010, Privatization Trends, 2008., *The World Bank Group Note 322*, http://rru.worldbank.org/documents/publicpolicyjournal/322Kikeri_Perault.pdf.

Kikeri, S. i Kolo, A. F., 2005, Privatization: Trends and Recent Developments, *World Bank Policy Research Working Paper 3765*, http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/11/08/000016406_20051108153425/Rendered/PDF/wps3765.pdf.

Kinnear P. R. i Gray C. D., 1994, *SPSS for Windows Made Simple*. Lawrence Erlbaum Associates, Hove.

Krane, D., Ebdon, C. i Bartle, J., 2004, Devolution, Fiscal Federalism, and Changing Patterns of Municipal Revenues: The Mismatch between Theory and Reality, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (4), 513-533.

Lauschman, E., 1973, *Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik*. Hannover: Gebrüder Jänecken Verlag. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

Mahal A., Strivastava V. i Sanan, D., 2000, Decentralization and Public Sector Delivery of Health and Education Services: The Indian Experience, *Discussion Paper*, ZEF University of Bonn, http://www.zef.de/fileadmin/webfiles/downloads/zef_dp/zef_dp20-00.pdf.

Marinović-Uzelac, A., 2001, *Prostorno planiranje*. Zagreb: Dom i svijet.

McGinn, N. i Welsh, T., 1999, *Decentralization of Education: Why, When, What and How? Fundamentals of Educational Planning 64*. Paris: UNESCO.

Mihaljek, D., 2008, Health-care Financing Reforms in Central and Eastern Europe: Common Problems and Possible Approaches, Working Paper, Public Finance Workshop of Banca d'Italia .

Mihaljek, D., 2007, Health Care Policy and Reform in Croatia: How to See the Forest for the Trees, u K. Ott (ur.), *Croatia's EU Accession to the European Union, Vol. 4: The Challenges of Participation*, Zagreb: Institute of Public Finance and Friedrich Ebert Stiftung.

Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, 2010a, Informatizacija primarne zdravstvene zaštite "ordinacija bez papira", http://www.mzss.hr/hr/novosti/priopcenja/informatizacija_primarne_zdravstvene_zastite_ordinacija_bez_papira.

Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, 2010b, Nacionalna strategija zdravstva, http://www.mzss.hr/hr/ministarstvo/strategije_i_planovi/nacionalna_strategija_zdravstva.

Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, 2010c, Standardi kvalitete socijalnih usluga u djelatnosti socijalne skrbi, Zagreb, svibanj 2010, http://www.mzss.hr/hr/content/download/5329/41987/file/Standardi_kvalitete_sa_Smjernicama_za_provedbu.pdf.

Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, 2010d, Godišnje statističko izvješće o domovima i korisnicima socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj u 2009. godini http://www.mzss.hr/hr/content/download/5417/42608/file/Goodi%C5%A1nje_izvje%C5%A1%C4%87e_domova_socijalne_skrbi_2009_-_kona%C4%8Dno.xls.

Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, 2010e, Dvomjesečno statističko izvješće o korisnicima i pomoćima u socijalnoj skrbi u Republici Hrvatskoj. http://www.mzss.hr/hr/content/download/4925/39490/file/Dvomjese%C4%8Dno_izvje%C5%A1%C4%87e_po_%C5%BEupanijama__prosinac_2009.xls.

Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, 2010f, Godišnje statističko izvješće o zaposlenicima u ustanovama socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj u 2009. godini http://www.mzss.hr/hr/content/download/5418/42611/file/Godi%C5%A1nje__izvje%C5%A1%C4%87e_zaposleni_u_centrima_i_domovima_u_2009--_kona%C4%8Dno.xls.

Mosca, I., 2006, Is Decentralisation the Real Solution? A three Country Study, *Health Policy*, 77, 113-120.

Oates, W. E., 2005, Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, *International Tax and Public Finance*, 12 (4), 349-373.

Oates, W. E., 1977. *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lanham: Lexington Books.

OECD, 2009, OECD Territorial Reviews: Copenhagen, Denmark, <http://www.regionh.dk/NR/rdonlyres/D0D9305F-EE1A-43D4-93B2-17739789E50A/0/FINALMANUscriptCOPENHAGEN2.pdf>.

OECD, 2002, Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States. Paris: OECD.

Peračković, K., 2000, Razlike u stavovima o krajnjim učincima privatizacije u Hrvatskoj, *Društvena istraživanja*, 9 (4-5), 48-49.

Rašić Bakarić, I., 2010, Statističko-metodološka podloga za definiranje prostorno-gospodarskih cjelina Republike Hrvatske. Doktorska disertacija. Zagreb: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Robalino, D. A., Picazo, O. F. i Voetberg, A., 2001, Does Fiscal Decentralisation Improve Health Outcomes? Evidence from a Cross-country Analysis?, Policy Research Working Paper 2565, Washington D.C.: World Bank.

Rodrik, D., 2007, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton: Princeton University Press.

Rosen, S. H., 1999. *Javne financije*. Zagreb: Institut za javne financije.

Sappington, D. E. M. i Stiglitz, J. E., 1987, Privatization, Information and Incentives, *Journal of Policy Analysis and Management*, 6 (4), 567-582.

Siciliani, L. i Hurst, J., 2003, Explaining Waiting Times Variations for Elective Surgery Across OECD Countries, *OECD Health Working Papers*.

Tanzi, V., 1995, Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. Annual Bank Conference on Development Economics in Washington D. C., May 1-2 1995, Washington, D.C.: The World Bank.

Ter-Minassian, T., 1997. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

UNESCO, 2005, Decentralization in Education: National Policies and Practices, Education Policies and Strategies 7. Paris: UNESCO.

USAID, 2006, Analiza funkcionalnih zadaća lokalne samouprave i preporuke za daljnju decentralizaciju. Zagreb: The Urban Institute.

Vickers, J. i Yarrow, G., 1988, *Privatization: an Economic Analysis*, Cambridge, MA: MIT Press.

Vončina, L., Džakula A. i Mastilica, M., 2007, Health Care Funding Reforms in Croatia: A Case of Mistaken Priorities, *Health Policy*, 80, 144-157.

Vončina, L., Jemai, N., Mekur, S., Golna, C., Maeda, A., Chao, S. i Džakula, A., 2006, Croatia Health System Review, *Health Systems in Transition*, ur. Mekur, S., Jemai, N. i Mossialos, E., European Observatory on Health Systems and Policies, 8 (7), 1-108.

Wertheimer-Baletić, A., 1999, *Stanovništvo i razvoj*. Zagreb: Mate.

World Bank, 2008, Croatia: Restructuring Public Finance to Sustain Growth and Improve Public Services, A Public Finance Review, February, Report No. 37321-HR.

World Health Organisation, Statistics, 2010, <http://www.who.int/whosis/whostat/2010/en/index.html>.

Zrinščak, S., 2000, Zdravstvena reforma u Hrvatskoj, prijevod studije Svjetske banke i Ministarstva zdravstva Republike Hrvatske, *Revija za socijalnu politiku*, 7 (3), 311-325.

Popis korištenih internetskih stranica:

ACE Electoral Knowledge Network, <http://aceproject.org/epic-en/CDMap?question=VR004>;
http://www.un.org/democracyfund/Docs/ACEEEO_2nd_milestone_f.pdf.

Central Office of Civil Registration, <http://www.cpr.dk/>.

http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/cecis.htm.

http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/mechanism.htm.

http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/mic.htm.

http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/modules.htm.

http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/pdffdocs/3_mirto.pdf.

http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/pdffdocs/Training%20brochure.pdf.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/introduction.

<http://euroalert.net/en/ueprogrammes.aspx?idp=578>.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1249&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

<http://pistehors.com/backcountry/wiki/Articles/Search-And-Rescue-Costs>.

http://www.amsa.gov.au/Levies_and_fees.

<http://www.bergrettung.at/ENGLISH.484.0.html>.

<http://www.correctionscorp.com>.

<http://www.erwin-ruff.de/grundsteuer.html>.

<http://www.geosalliance.com>.

<http://www.kalmar.se/t/page.aspx?id=53066>.

http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;279;280;37557.

http://www.lst.se/lst/sr_sh_hr/.

<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/RNP080905.pdf>.

<http://www.mrrsvg.hr>.

<http://www.prisonreformtrust.org.uk/subsection.asp?id=268>.

http://www.ptireturns.com/en/tax_info/hu.php.

http://www.ptireturns.com/en/tax_info/it.php.

<http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/internasjonalt/H-2224.pdf>.

<http://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/publication/Chapter4.htm>.

<http://www.uplink.com.au/lawlibrary/Documents/Docs/Doc17.html>.

<https://www.globalrescue.com>.

PRILOG A

Pregled zakonskih propisa koji uređuju podjelu nadležnosti u provođenju javnih funkcija i izvore financiranja lokalne i područne (regionalne) samouprave - sadašnje stanje

Niz je zakonskih propisa kojima se uređuje podjela nadležnosti u obavljanju javnih poslova u provođenju javnih funkcija između razina javne vlasti i privatnog sektora, te financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Osnovni zakoni su razvrstani u nekoliko skupina.

Ustav Republike Hrvatske, državna uprava i povelja o lokalnoj samoupravi

- Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak, 76/10, 85/10)
- Zakon o sustavu državne uprave (NN 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 99/03, 79/07)
- Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN MU 14/97, 4/08)
- Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04 – Odluka Ustavnog suda, 40/05, 44/05 – pročišćeni tekst)

Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave

- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09)
- Zakon o Gradu Zagrebu (NN 90/92, 76/93, 69/95, 14/97, 36/98, 62/01, 125/08, 36/09)
- Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 90/92, 2/93, 58/93, 10/94, 29/94, 10/97, 124/97, 50/98, 68/98, 22/99, 42/99, 117/99, 128/99, 44/00, 129/00, 92/01, 79/02, 83/02, 25/03, 107/03, 175/03, 86/06, 125/06, 16/07, 46/10)

Financiranje lokalne i područne (regionalne) samouprave

- Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08)
- Carinski zakon (NN 33/92, 40/92, 61/92, 60/93, 106/93, 92/94, 73/00, 87/00 - ispravak, 127/00, 161/03, 69/06, 5/07, 70/08, 76/09)

- Pravilnik o poreznim i carinskim povlasticama na područjima posebne državne skrbi (NN 57/96)
- Odluka o potvrđivanju statusa pripadnosti općina trećoj skupini područja posebne državne skrbi (NN 138/02)
- Zakon o područjima posebne državne skrbi (NN 44/96, 57/96 – ispravak, 124/97, 73/00, 87/00, 69/01, 94/01, 88/02, 26/03, 42/05, 83/08, 86/08)
- Zakon o brdsko-planinskim područjima (NN 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05, 80/08, 83/08)
- Zakon o otocima (NN 34/99, 149/99, 32/02, 33/06)
 - Uredba o sadržaju i metodologiji izrade programa održivog razvitka otoka, sa sadržajem i metodologijom izrade programa održivog razvitka otoka (NN 94/02)
 - Državni program uređenja posjedovne i vlasničkopravne evidencije (katastra i zemljišnih knjiga) na otocima (NN 7/00)
- Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara (NN 44/01, 90/05, 80/08, 83/08, 38/09)
 - Plan i program obnove Grada Vukovara do kraja 2002. i u 2003. godini (NN 121/02)
 - Plan i program obnove Grada Vukovara za period od 1. siječnja 2004. do 31. prosinca 2008. (NN 198/03)
- Zakon o Fondu za regionalni razvoj Republike Hrvatske¹ (NN 107/01)
 - Pravilnik o uvjetima i načinu korištenja sredstava Fonda za regionalni razvoj Republike Hrvatske (NN 65/02, 81/04)
 - Uvjeti kreditiranja infrastrukturnih i gospodarskih projekata (NN 101/02, 81/04)
- Zakon o Fondu za razvoj i zapošljavanje² (NN 107/01)
 - Pravilnik o uvjetima i načinu korištenja sredstava Fonda za razvoj i zapošljavanje (NN 65/02, 106/03)
- Zakon o regionalnom razvoju (NN 153/09)
 - Uredba o indeksu razvijenosti (NN 63/10)
 - Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (NN 89/10)

Područje fiskalne decentralizacije

- Uredba o načinu izračuna iznosa pomoći izravnanja za decentraliziranje funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2010. godinu (NN 19/10)
- Odluke o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva u 2010. godini (NN 19/10)

¹ Na sjednici Vlade Republike Hrvatske u srpnju 2010. godine je donesena odluka kojom se ukidaju neke agencije i tijela državne uprave, među kojima je i Fond za regionalni razvoj Republike Hrvatske.

² Na sjednici Vlade Republike Hrvatske u srpnju 2010. godine je donesena odluka kojom se ukidaju neke agencije i tijela državne uprave, među kojima je i Fond za razvoj i zapošljavanje.

- Odluka o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba srednjih škola i učeničkih domova u 2010. godini (NN 19/10)
- Odluka o minimalnim financijskim standardima za decentralizirane funkcije za zdravstvene ustanove u 2010. godini (NN 19/10)
- 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 2010. godini (NN 19/10)

Proračun

- Zakon o proračunu (NN 92/94, 96/03, 87/08)
- Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu. (NN 151/09)
 - Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu (NN 27/05, 127/07)
 - Pravilnik o financijskom izvještavanju za proračune i proračunske korisnike (NN 27/05, 2/07)
 - Pravilnik o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika (NN 128/09)

Porezni prihodi

- Zakon o porezu na dohodak (NN 109/93, 95/94, 7/95, 25/95, 52/95, 106/96, 164/98, 33/00, 127/00, 114/01, 150/02, 103/03, 30/04, 177/04, 73/08, 80/10)
 - Pravilnik o porezu na dohodak (NN 104/95, 109/96, 67/98, 155/98, 1/00, 62/00, 132/00, 1/01, 54/01, 2/03, 140/03, 188/03, 198/03, 169/04, 1/05, 14/05, 95/05, 96/06, 68/07, 146/08, 2/09 i 9/09 – ispravak, 146/09)
- Zakon o porezu na promet nekretnina (NN 53/90, 59/90, 95/94, 69/97, 26/00, 153/02)
 - Pravilnik o obliku i sadržaju prijave poreza na promet nekretnina (NN 73/97, 28/01, 148/09)
- Opći porezni zakon (NN 127/00, 147/08)

Neporezni prihodi

- Zakon o financiranju vodnog gospodarstva (NN 107/95, 19/96, 88/98, 150/05, 153/09)
- Zakon o vodama (NN 10/90, 42/90, 53/90, 55/90, 9/91, 53/91, 28/93, 43/93, 95/94, 107/95, 19/98, 151/03, 150/05, 138/06, 153/09)

- Zakon o rudarstvu (NN 27/91, 92/94, 35/95, 114/01, 190/03, 75/09)
- Zakon o šumama (NN 41/90, 45/90, 52/90 – pročišćeni tekst, 5/91 – ispravak, 9/91, 14/93, 76/93, 13/02, 22/02, 160/04, 140/05, 82/06, 129/08, 80/10)
 - Pravilnik o načinu obračuna, obrascima i rokovima uplate naknade za korištenje općekorisnih funkcija šuma (NN 22/07)
- Zakon o zaštiti okoliša (NN 82/94, 128/99, 110/07)
- Zakon o zaštiti prirode (NN 30/94, 72/94, 107/03, 162/03, 70/05, 139/08)
- Zakon o boravišnoj pristojbi (27/91, 59/93, 73/93, 109/93, 30/94, 35/95 – pročišćeni tekst, 42/95 - ispravak, 52/95 - ispravak, 70/97, 44/98, 30/99, 64/00, 42/05, 68/07, 152/08, 59/09)
- Zakon o igrama na sreću (NN 36/98, 19/90, 24/90, 61/91, 40/92, 2/94, 56/95, 139/97, 16/98, 36/98, 111/99, 67/01, 117/01, 83/02, 149/02, 87/09)
- Zakon o upravnim pristojbama (NN 8/96, 77/96, 95/97, 131/97, 68/98, 66/99, 145/99, 30/00, 116/00, 163/03, 17/04, 110/04, 141/04, 160/04, 150/05, 153/05, 129/06, 117/07, 25/08, 60/08, 62/08, 30/09, 20/10)
 - Tarifa Zakona o upravnim pristojbama (NN 8/96, 77/96, 95/97, 131/97, 68/98, 66/99, 145/99, 30/00, 116/00, 163/03, 17/04, 110/04, 141/04, 150/05, 153/05, 129/06, 117/07, 25/08, 60/08, 20/10)
- Zakon o koncesijama (NN 18/90, 61/91, 89/92, 125/08)
- Zakon o lovu (NN 10/94, 22/94 – ispravak, 5/95, 25/96, 33/97, 44/98, 29/99, 14/01)
- Zakon o poljoprivredi (NN 66/01, 83/02, 149/09)
- Zakon o poljoprivrednom zemljištu (NN 19/90, 24/90, 41/90, 9/91, 34/91, 79/93, 90/93, 54/94, 65/94, 21/95, 48/95, 19/98, 105/99, 66/01, 87/02, 48/05, 90/05, 152/08, 21/10)
 - Pravilnik o uvjetima i načinu korištenja sredstava ostvarenih od prodaje, zakupa i koncesije poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države (NN 102/02)

Komunalno gospodarstvo i infrastruktura

- Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 76/93, 36/95, 109/95, 21/96, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 150/02, 26/03 - pročišćeni tekst, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09)
- Zakon o prostornom uređenju i gradnji (NN 30/94, 68/98, 35/99, 61/00, 32/02, 100/04, 76/07, 152/08, 38/09)
 - Uredba o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja mora (NN 128/04)
- Zakon o energiji (NN 68/01, 177/04, 76/07, 152/08)
- Zakon o grobljima (NN 19/98)
 - Pravilnik o vođenju grobnog očevidnika i registra umrlih osoba (NN 143/98)
 - Pravilnik o grobljima (NN 99/02)
- Zakon o javnim cestama (NN 20/90, 42/90, 50/90, 34/91, 100/96, 56/97, 112/97, 76/98, 27/01, 114/01, 65/02, 180/04, 82/06, 138/06, 146/08, 152/08, 38/09, 124/09, 153/09, 73/10)
- Zakon o sustavu obrane od tuče (NN 53/01)

- Zakon o slobodnim zonama (NN 65/92, 27/93, 94/93, 71/94, 22/95, 25/96, 44/96, 92/05, 83/08, 85/08)

Javne službe

Školstvo

- Zakon predškolskom odgoju i naobrazbi (NN 10/97, 107/07)
- Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (NN 87/08, 86/09, 92/10)
- Zakon o strukovnom obrazovanju (NN 30/09)
- Zakon o obrazovanju odraslih (NN 18/07)
- Zakon o pučkim otvorenim učilištima (NN 54/97, 5/98 – ispravak)

Kultura

- Zakon o knjižnicama (NN 105/97, 5/98 - ispravak, 104/00, 69/09)
- Zakon o muzejima (NN 142/98, 65/09)
- Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (NN 69/99, 151/03, 157/03 – ispravak, 87/09, 88/10)
 - Odluka o osnivanju Fonda za obnovu spomenika kulture Hrvatske (NN 11/92)
- Zakon o upravljanju javnim ustanovama u kulturi (NN 96/01)
- Zakon o tehničkoj kulturi (NN 76/93, 11/94, 38/09)

Zdravstvo

- Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju (NN 150/08, 94/09, 153/09)
- Zakon o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju (NN 85/06, 150/08, 71/10)
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti (NN 75/93, 11/94, 55/96, 1/97, 114/97, 129/00, 121/03, 48/05, 85/06, 117/08, 150/08, 155/09, 71/10)

Socijalna skrb

- Zakon o socijalnoj skrbi (NN 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, 103/03, 44/06, 79/07)
 - Pravilnik o vrsti i djelatnosti doma socijalne skrbi, načinu pružanja skrbi izvan vlastite obitelji, uvjetima prostora, opreme i radnika doma socijalne skrbi, terapijske zajednice, vjerske zajednice, udruge i drugih pravnih osoba te centra za pomoć i njegu u kući (NN 64/09)

Sport

- Zakon o športu (NN 59/90, 60/92, 69/92, 25/93, 11/94, 77/95, 111/97, 13/98 - ispravak, 127/00, 24/01, 71/06, 150/08)
- Zakon o udrugama (NN 70/97, 106/97, 81/01, 11/02 - ispravak)

Vatrogastvo

- Zakon o vatrogastvu (NN 58/93, 87/96, 106/99, 117/01, 96/03, 139/04 - pročišćeni tekst, 174/04, 38/09, 80/10)
- Zakon o zaštiti od požara (NN 11/91, 14/91, 58/93, 33/05, 107/07, 38/09)

PRILOG B

Prikaz raspodjele nadležnosti u provođenju javnih funkcija između razina javne vlasti (središnje države, županija, općina i gradova) i privatnog sektora – tabelarni prikaz

Opće javne usluge

272

| Aktivnost | D | Ž | O/G | JU | PP | Napomene Prijedlozi za daljnju decentralizaciju i podjelu nadležnosti za obavljanje javnih funkcija |
|--|---|---|-----|----|----|--|
| Popis birača - Zakon o popisima birača (NN 19/07) | | | | | | Popise birača vode TDU u Ž/GZ nadležna za poslove opće uprave PRUJEDLOG: Odgovornosti i ovlasti za vođenje Popisa birača prenijeti na O i G (već imaju e-vođenje), a osim toga povjerenstvo za popis birača koje imenuje predstavničko tijelo JLS ovjerava popis birača, bez mogućnosti provjere Popisa birača. |
| • upis, promjene, ispravci, dopune, prethodna registracija birača za glasanje u inozemstvu, privremeni upis u popis birača izvan mjesta prebivališta | x | | x | | | |
| • nadzor nad popisom birača (provjera popisa birača) | | | | | | |
| • financiranje (oslobodeno plaćanja upravnih pristojbi) | | | | | | |
| Evidencije o osobnim stanjima građana - Zakon o državnim maticama (NN 96/93) | | | | | | Evidencije osobnih stanja građana vode se u Ž, županijskim uredima/uredu GZ nadležnom za poslove uprave PRUJEDLOG: Nadležnost za vođenje državnih matica prenijeti na O i G. Središnja država zadržava nadležnost za utvrđivanje cijene obrazaca. |
| • određivanje matičnih područja | x | | | | | |
| • poslovi osobnih stanja | | x | | | | |
| • čuvanje državnih matica (2 primjerka) | x | x | | | | |
| • izdavanje rješenja za upis; izvadak o naknadnom upisu i ispravku | | x | | | | |
| • matica rođenih | | x | | | | |
| • matica vjenčanih (poništenje ili razvod braka) | x | | | | | |
| • matica umrlih | | x | | | | |
| • nadzor: | | | | | | |
| • nad radom matičara i točnost podataka | | x | | | | |
| • nad provođenjem zakona | x | | | | | |
| • financiranje (utvrđivanje cijene obrazaca) | x | | | | | |
| Udruge - Zakon o udrugama (NN 88/01, 11/02) | | | | | | PRUJEDLOG: Predlaže se da se poslovi vezani uz vođenje registara udruga Republike Hrvatske prenese O i G. Ministarstvo nadležno za poslove opće uprave ostalo bi nadležno za vođenje registra stranih udruga, te propisivanje sadržaja registra, obrazaca za podnošenje zahtjeva za upis u registar udruga, te zahtjeva za upis promjena u registre. Predlaže se da poslove provođenja inspekcijaskog nadzora preuzmu O i G. |
| • definiranje pojma udruga, sadržaja statuta | x | | | | | |
| • poslovi vezani uz upis, promjene i brisanja iz registra udruga Republike Hrvatske i stranih udruga | x | | | | | |
| • propisivanje sadržaja registra, obrazaca za podnošenje zahtjeva za upis u registar udruga, te zahtjeva za upis promjena u registre | x | | | | | |
| • financiranje (dotacije iz državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave | x | x | x | | | |
| • raspolaganje imovinom udruge u slučaju prestanka postojanja udruge | x | x | x | | | |
| • nadzor: | | | | | | |
| • upravni nadzor | x | | | | | |
| • inspekcijaski nadzor | x | | | | | |

Obrana

| Aktivnost | D | Ž | O/G | JU | PP | Napomene Prijedlozi za daljnju decentralizaciju i podjelu nadležnosti za obavljanje javnih funkcija |
|--|---|---|-----|----|----|--|
| Obrana - Zakon o obrani (NN 33/02, 58/02, 76/07, 153/09) | | | | | | PRUJEDLOG: Predlaže se da se županije i veliki gradovi aktivnije uključe u obrambeni sustav kroz stimuliranje gospodarstvenika ili poduzeća u vojno-industrijskom sektoru ili kroz suradnju s Ministarstvom obrane u korištenju potencijala tzv. „neperspektivne“ imovine koja može ostvariti značajna sredstva za JLS kroz model javno-privatnog partnerstva (koncesije ili suvlasništvo) ili kroz uključivanje (bolju komunikaciju) s društvima koja upravljaju državnim imovinom (npr. Adriatic Club) kako bi se povećala vrijednost imovine. Opće pravilo bi trebalo biti da se imovina koja se nalazi na području JLS prepusti na upravljanje JLS, a imovinu od osobitog interesa za državu povjeriti na upravljanje županijama, kao što je to učinjeno za pomorsko dobro. |
| • strategija, planiranje i razvoj Oružanih snaga Republike Hrvatske; operativno upravljanje | x | | | | | |
| • raspolaganje nekretninama (vojnim objektima) | x | | | | | |
| • planovi obrane | | x | x | | | |
| • obrambene pripreme koje provode nositelji obrambenih priprema | x | x | x | | | |
| • financiranje | x | | | | | |
| Obalna straža - Zakon o obalnoj straži (NN 109/07) | | | | | | |
| • područne jedinice koordinacije | x | x | x | | | |
| • nadzor obalne straže | x | | | | | |
| • financiranje | x | | | | | |
| Civilna zaštita - Zakon o unutarnjim poslovima (NN 55/89, 18/90, 47/90, 19/91 - pročišćeni tekst, 73/91, 19/92, 33/92, 76/94, 161/98, 29/00, 53/00) | | | | | | |
| • odgovornost za organiziranje i provođenje civilne zaštite | x | x | x | x | x | |
| • izrada planova zaštite i spašavanja | x | | x | | | |
| • organizacija i ustroj postrojbi civilne zaštite | x | x | x | | | |
| • poslovi vođenja civilnom zaštitom | x | | | | | |
| • financiranje sustava civilne zaštite: | | | | | | |
| • izgradnja, opremanje i održavanje skloništa | | x | x | | | |
| • odluke o visini sredstava za financiranje civilne zaštite | | | x | | | |
| • sukladno planovima zaštite i spašavanja | x | | x | | | |

| | | | | | | |
|--|---|---|---|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • postojeći planovi zaštite i spašavanja JLP(R)S i drugih pravnih osoba te postojeći državni planovi zaštite od pojedinih vrsta ugrožavanja (požara, poplava, ekoloških nesreća i sl.) sastavni su dio planova zaštite i spašavanja | x | x | x | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • provođenje organizacije zaštite i spašavanja provodi Državna uprava za zaštitu i spašavanje, koja propisuje zajedničko djelovanje operativnih snaga u katastrofama temeljenih na postojećim planovima zaštite i spašavanja središnjih tijela državne uprave, JLP(R)S i drugih pravnih osoba i na temelju Plana zaštite i spašavanja RH | x | | | | | |

Javni red i sigurnost

| Aktivnost | D | Ž | O/G | JU | PP | Napomene Prijedlozi za daljnju decentralizaciju i podjelu nadležnosti za obavljanje javnih funkcija |
|--|---|---|-----|----|----|---|
| Policija - Zakon o policiji (NN 129/00, 41/08) | | | | | | |
| • donošenje Strategije razvoja policije | x | | | | | PRIJEDLOG: Preispitati postojeća zakonska rješenja kako bi se povećala učinkovitost sustava. |
| • ustroj policijskih uprava | x | | | | | |
| • odabir načelnika policijskih uprava | x | x | | | | |
| • suradnja s tijelima JLP(R)S na poduzimanju mjera radi ostvarivanja sigurnosti građana | x | | | | | |
| • <i>financiranje</i> | x | | | | | |
| Protupožarna zaštita – Zakon o vatrogastvu (NN 106/99, 117/01, 96/03, 139/04 – pročišćeni tekst, 174/04, 38/09, 80/10) | | | | | | |
| • osnivanje javne vatrogasne postrojbe; utvrđivanje poslova i broja profesionalnih i dobrovoljnih vatrogasaca javne vatrogasne postrojbe u skladu s planovima zaštite od požara | | x | x | | | PRIJEDLOG: Iskorištavanje potencijalnih mogućnosti komercijalizacije dijela poslova i nadležnosti u okviru zaštite i spašavanja (pružanje dodatnih turističkih usluga od strane vatrogasnih postrojbi i postrojbi službi spašavanja) koji bi mogli ostvarivati dodatne prihode za JLS. |
| • osnivanje i opremanje potrebnog broja dobrovoljnih vatrogasnih društva | | | x | | | Nejasna nadležnost vatrogasaca u JLS. Primjerice, vatrogasci u općinama i gradovima ne dobivaju informacije od vatrogasaca u industrijskim pogonima. Stoga bi se trebale povećati nadležnosti vatrogasaca na čitavom području JLS (primjer je suradnja između postrojbi vatrogasaca u gospodarstvu i vatrogastva JLS). Nadzor bi trebao biti na lokalnoj razini. Postojeći problem je isključivo u pravu nadzora, jer nadzor obavljaju inspeksijske službe MUP-a, a uz posebno ovlaštenje to mogu i vatrogasci. MUP se nepotrebno opterećuje poslovima koje mogu obaviti i službe unutar JLS. |
| • poduzimanje mjera (nabava opreme i sredstava za gašenje požara, osiguranje odgovarajućih prostora za gašenje požara i za dežurne vatrogasce, osposobljavanje i obuka, čuvanje vatrogasne opreme i sredstava, osiguranje potrebnog broja vatrogasaca za početak obavljanja djelatnosti) | | | x | | | |

| | | | | | |
|---|--|---|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje aktivnosti dobrovoljnih vatrogasnih društava osim vatrogasne djelatnosti, koje su u skladu s obavljanjem vatrogasne djelatnosti - gospodarska i društvena djelatnost (najam poslovnog prostora, održavanje vozila, organizacija kulturnih i sportskih priredbi, prijevoz robe) | | x | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje organizacije vatrogasne zajednice općine ili grada koju čine javne vatrogasne postrojbe, dobrovoljna vatrogasna društava, dobrovoljna vatrogasna društava u gospodarstvu i profesionalne vatrogasne postrojbe u gospodarstvu; • zajednička vatrogasna zajednica dviju ili više općina ili gradova koju čine javne vatrogasne postrojbe, dobrovoljna vatrogasna društava, dobrovoljna vatrogasna društava u gospodarstvu i profesionalne vatrogasne postrojbe u gospodarstvu s područja dviju ili više općina ili gradova; • vatrogasna zajednica općina i gradova udružuju se u vatrogasnu zajednicu županije i vatrogasnu zajednicu Grada Zagreba; • ako na području općine ili grada nije osnovana vatrogasna zajednica općine ili grada, javne vatrogasne postrojbe, dobrovoljna vatrogasna društava, dobrovoljna vatrogasna društava u gospodarstvu i profesionalne vatrogasne postrojbe u gospodarstvu izravno se udružuju u vatrogasnu zajednicu županije odnosno vatrogasnu zajednicu Grada Zagreba; • vatrogasne zajednice županija i Grada Zagreba udružuju se u Hrvatsku vatrogasnu zajednicu | | x | x | x | |
| <ul style="list-style-type: none"> • imenovanje voditelja vatrogasne zajednice općine ili grada | | | x | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • vlasništvo nad imovinom vatrogasne zajednice općina ili grada | | | | x | |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>financiranje</i> | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>financiranje dobrovoljnih vatrogasaca (nadoknada plaće dobrovoljnih vatrogasaca)</i> | | x | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>financiranje pravnih osoba vatrogasnih postrojbi izvan svog područja djelovanja (naknada materijalnih troškova i štete)</i> | | x | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • financiranje redovite djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi općina, gradova i Grada Zagreba; redovite djelatnosti dobrovoljnih vatrogasnih društava i vatrogasnih zajednica i za opremanje članica; | | x | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • financiranje djelatnosti vatrogasnih zajednica županija i Grada Zagreba; troškova intervencije vatrogasnih postrojbi; intervencijskih vatrogasnih postrojbi; | | x | | | |

| | | | | | | | | | | |
|--|---|--|---|---|---|---|---|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • financiranje Hrvatske vatrogasne zajednice; djelatnosti Nacionalnog odbora za preventivnu zaštitu i gašenje požara • <i>izvor financiranja</i> redovne djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi i dobrovoljnih vatrogasnih društava: • komunalna naknada usklađena s Planom zaštite od požara JLS • sredstva iz proračuna općine, grada i županije (umanjena za iznose navedene Zakonom) • financiranje školovanja, usavršavanja i osposobljavanja vatrogasaca te financiranje zaštitne odječe i obuće, te specifične potrebe školovanja vatrogasaca (opremanje ostalim sredstvima osobne zaštite, internatski smještaj, prehrana) u skladu s planiranim programima • financiranje usavršavanja i osposobljavanja dobrovoljnih vatrogasaca u skladu s programom koji utvrđuje Hrvatska vatrogasna zajednica uz suglasnost Ministarstva unutarnjih poslova | x | | | | | | | | | |
| Zatvori - Zakon o izvršavanju kazne zatvora (NN 190/03 – pročišćeni tekst, 76/07, 27/08) | | | | | | | | | | |
| • osnivanje zatvora i gospodarskih jedinica kaznonica (trgovačka društva s ograničenom odgovornošću) | x | | | | | | | | | |
| • zaposlenici (ovlaštene službene osobe) | x | | | | | | | | | |
| • <i>upravni nadzor</i> | x | | | | | | | | | |
| • <i>financiranje</i> | x | | | | | | | | | |
| Komunalno redarstvo - Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03, – pročišćeni tekst, 82/04, 110/04 – Uredba, 178/04, 38/09, 79/09) | | | | | | | | | | |
| • struktura komunalnih djelatnosti | | | x | | | | | | | |
| • komunalni red | | | | x | | | | | | |
| • komunalno redarstvo | | | | | x | | | | | |
| • ovlasti komunalnih redara | | | | | | x | | | | |
| • <i>financiranje komunalnih djelatnosti</i> | | | | | | | x | | | |
| <p>PRUJEDLOG:</p> <p>Županije bi trebale sudjelovati u vlasništvu trgovačkih društava i po toj osnovi sudjelovati u prihodu trgovačkog društva koji bi postao prihod županije. Prema sadašnjem stanju zatvorskog sustava, potrebna su značajna financijska ulaganja da bi se postigli propisani standardi. Zatvori su dobar primjer mogućnosti uključivanja privatnog sektora kroz modele javno-privatnog partnerstva.</p> | | | | | | | | | | |

| Zakon o sigurnosti na cestama (NN 67/08) | | | | | | | |
|--|---|---|---|--|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> nadzor i upravljanje prometom, nadzor vozila, vozača i drugih sudionika u prometu na cestama | x | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> uređivanje prometa na području jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave tako da se određuju: 1. ceste s prednošću prolaska, 2. dvosmjerni, odnosno jednosmjerni promet, 3. sustav tehničkog uređenja prometa i upravljanje prometom putem elektroničkih sustava i video nadzora, 4. ograničenja brzine kretanja vozila, 5. promet pješaka, biciklista, vozača mopeda, turističkog vlaka i zaprežnih kola, gonjenje i vođenje stoke, 6. parkirališne površine i način parkiranja, zabrane parkiranja i mjesta ograničenog parkiranja, 7. zone smirenog prometa, 8. blokiranje autobusa, teretnih automobila, priključnih vozila i radnih strojeva na mjestima koja nisu namijenjena za parkiranje tih vrsta vozila i način deblokade tih vozila, 9. postavljanje i održavanje zaštitnih ograda za pješake na opasnim mjestima, 10. pješачke zone, sigurne pravce za kretanje školske djece, posebne tehničke mjere za sigurnost pješaka i biciklista u blizini obrazovnih, zdravstvenih i drugih ustanova, igrališta, kino dvorana i sl., 11. uklanjanje dotrajalih, oštećenih i napuštenih vozila, 12. površinu na kojoj će se obavljati: test vožnja, terenska vožnja (cross), vožnja izvan kolnika (off road), sportske, enduro i promidžbene vožnje, 13. uvjete prometovanja vozila opskrbe u zonama smirenog prometa i pješачkim zonama | x | x | x | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> nadzor u prometu nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila, upravljanja prometom te premještanja nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila | | | | | | x | |
| <ul style="list-style-type: none"> upravljanje prometom na raskrižjima i drugim mjestima te nadzor parkiranja vozila i određene druge poslove nadzora vozila i vozača | | | | | | | x |
| <ul style="list-style-type: none"> osiguranje prijelaza djece preko prometnica u neposrednoj blizini osnovnih škola | | | | | | | x |

Ekonomski poslovi

| Aktivnost | D | Ž | O/G | JU | PP | Napomene Prijedlozi za daljnju decentralizaciju i podjelu nadležnosti za obavljanje javnih funkcija |
|---|---|---|-----|----|----|---|
| Poljoprivreda: Raspolaganje poljoprivrednim zemljištem - Zakon o poljoprivrednom zemljištu (NN 152/08, 21/10) | | | | | | OBRASLOŽENJE: Prijedlozi u dijelu raspolaganja poljoprivrednim zemljištem odnose se na ukidanje mogućnosti osnivanja i rada Agencije za poljoprivredno zemljište. Međutim, tijekom pisanja prijedloga prema odluci su Ustavnog suda (NN 90/10) privremeno su obustavljeni svi poslovi koji su Zakonom stavljeni u nadležnost Agencije (čl. 15. st. 1. i 2., čl. 16. čl. 25 st. 1.-5., čl. 81.-85.). Poslovi koji su u nadležnosti Agencije za poljoprivredno zemljište već obavljaju postojeća tijela, uredi državne uprave i JLS. Agencija za poljoprivredno zemljište predstavlja dodatnu centralizaciju poslova u poljoprivredi, a što bi, u većini slučajeva, trebalo povjeriti JLS. |
| <ul style="list-style-type: none"> • održavanje i zaštita poljoprivrednog zemljišta; • uspostava informacijskog sustava podataka o poljoprivrednom zemljištu RH | x | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • vođenje informacijskog sustava podataka o poljoprivrednom zemljištu RH • poslovi raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države na način da se ono odražava sposobnim za poljoprivrednu proizvodnju | x | x | x | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • ispitivanje i trajno praćenje stanja onečišćenosti poljoprivrednog zemljišta; donošenje programa za ispitivanje i trajno praćenje stanja | x | | | | | PRIJEDLOG: MPRR treba voditi informacijski sustav podataka o poljoprivrednom zemljištu u državnim vlasništvu, te omogućiti uvid lokalnim jedinicama u podatke u tom sustavu. |
| <ul style="list-style-type: none"> • propisivanje metodologije za praćenje stanja poljoprivrednog zemljišta • praćenje stanja poljoprivrednog zemljišta kojeg pravne/fizičke osobe koriste na temelju zakupa, dugogodišnjeg zakupa i koncesije za ribnjak | x | | | | | Predlaže se da JLS prate stanje poljoprivrednog zemljišta koje pravne/fizičke osobe koriste na temelju zakupa, dugogodišnjeg zakupa i koncesije za ribnjak. |
| <ul style="list-style-type: none"> • određivanje i propisivanje agrotehničkih mjera i mjera za uređivanje; dostavljanje MPRR podataka o primjeni propisanih mjera | | | x | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • korištenje poljoprivrednog zemljišta u privatnom vlasništvu koje se ne obrađuje ili je obraslo višegodišnjim raslinjem; • provedba natječajnog postupka | | | x | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • sklapanje ugovora o zakupu poljoprivrednog zemljišta • raspolaganje pašnjacima i livadama u vlasništvu države koje se nalaze u zaštićenim područjima u nacionalnim parkovima i parkovima prirode | | | x | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje Uredbe kojom se propisuje postupak i mjerila za osnivanje prava služnosti | x | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • izrada i usklađivanje Planova upravljanja vodnim područjima i Programom raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države | x | | x | | | |

| | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|--|--|--|--|--|--|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>promjena namjene poljoprivrednog zemljišta:</i> • davanje mišljenja o prijedlogu Strategije prostornog uređenja države i Programa prostornog uređenja države | x | | | | | | | | | | Razmotriti povjeravanje poslova vezano uz izdavanje suglasnosti na parcelacijske i geodetske elaborate za poljoprivredno zemljište u vlasništvu države uredima državne uprave u županijama. |
| <ul style="list-style-type: none"> • pribavljanje mišljenja MZOPUG-a prije donošenja prostornog plana županije ili prostornih planova područja posebnih obilježja | | x | | | | | | | | x | |
| <ul style="list-style-type: none"> • pribavljanje suglasnosti MZOPUG-a na nacrt konačnog prijedloga prostornog plana velikog grada, grada ili općine | x | | | | | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • obavljanje stručnih poslova u vezi s prikupljanjem potrebne dokumentacije u postupku izrade prostornih planova | x | | | | | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje posebnih uvjeta u postupku izdavanja lokacijske dozvole i rješenja o uvjetima građenja | x | | | | | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje propisa o mjerilima za utvrđivanje osobito vrijednog obradivog i vrijednog obradivog poljoprivrednog zemljišta | x | | | | | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje Rješenja o oslobađanju plaćanja naknade za prenamjenu poljoprivrednog zemljišta | | | | | | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje Rješenja o visini i plaćanju naknade za prenamjenu poljoprivrednog zemljišta | x | | | | | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje propisa o uvjetima i načinu korištenja sredstva iz naknade za prenamjenu poljoprivrednog zemljišta koja su prihod proračuna JLS odnosno Grada Zagreba na čijem se području zemljište nalazi | x | | | | | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države:</i> • poslovi vezani za izdavanje suglasnosti na parcelacijske i geodetske elaborate za poljoprivredno zemljište u vlasništvu države | x | | | | | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • dostavljanje općinskom državnom odvjetništvu potrebnih podataka i dokumentacije za uknjižbu prava vlasništva na nekretninama u vlasništvu države | | | | | | | | | x | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države; određivanje maksimalne površine koja se može prodati fizičkoj ili pravnoj osobi | | | | | | | | | | x | |
| <ul style="list-style-type: none"> • propisivanje dokumentacije za donošenje Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države | x | | | | | | | | | x | |

| | | | | |
|---|---|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • prodaja i zakup poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države; | | x | | <p>S obzirom da je kod donošenja Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem potrebno ishoditi suglasnost MPRR-a, trebalo bi razmotriti potrebu dobivanja suglasnosti MPRR-a kod svake pojedinačne odluke o prodaji/zakupu.</p> <p>Standardizacija ugovora o prodaji i zakupu – ubrzanje procedure.</p> <p>Razmotriti davanje suglasnosti na donošenje Odluke o izboru najpovoljnije ponude na temelju natječaja samo od strane državnog odvjetništva.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje Odluke o raspisivanju javnog natječaja | | x | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje Odluke o izboru najpovoljnije ponude na temelju natječaja | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • obavljanje stručnih poslova u vezi s postupkom prodaje i zakupa, kao i zamjene poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države • obveza dostavljanja nacрта ugovora o prodaji i zakupu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države (prije potpisivanja) na prethodno mišljenje županijskom državnom odvjetništvu na čijem području se poljoprivredno zemljište nalazi. | x | | | |

| Cestovni prijevoz putnika i tereta – Zakon o prijevozu u cestovnom prometu (NN 178/04, 48/05, 111/06, 63/08, 124/09) | | | | | |
|---|--|--|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • izdavanje licencije za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoza: • izdavanje licencije za obavljanje djelatnosti međunarodnog javnog cestovnog prijevoza putnika ili tereta u cestovnom prometu; vođenje evidencije o izdanim licencijama • izdavanje licencije za obavljanje djelatnosti unutarnjeg javnog cestovnog prijevoza putnika ili tereta u cestovnom prometu; vođenje evidencije o izdanim licencijama • propisivanje sadržaja, oblika licencije, te načina vođenja i korištenja evidencija izdanih licencija • propisivanje minimalnih tehničkih i drugih uvjeta za parirališna mjesta za vozila i prikolice • izdavanje licencije Zajednice za obavljanje međunarodnog cestovnog prijevoza putnika ili tereta unutar država članica EU; vođenje evidencije | | | | | |
| | | | | x | |
| | | | | x | |
| | | | | x | |
| | | | | x | |
| | | | | x | |
| <ul style="list-style-type: none"> • ispit o stručnoj osposobljenosti (propisivanje načina i postupka provođenja ispita i provođenje polaganja ispita) • nadzor nad provođenjem ispita o stručnoj osposobljenosti | | | | | x |

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|--|---|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • izdavanje dozvola u javnom linijskom cestovnom prometu; • propisivanje obrasca dozvole za obavljanje javnog linijskog prijevoza na određenoj liniji kao i visine naknade za izdavanje dozvole | x | | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • izdavanje dozvole za međuzupanijski linijski prijevoz putnika; vođenje Upisnika za međuzupanijske linije | x | | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • izdavanje dozvole za županijski linijski prijevoz putnika; vođenje Upisnika za županijske linije | | x | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • određivanje sadržaja i načina vođenja Upisnika za linije javnog cestovnog prijevoza | x | | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • podnošenje zahtjeva za obnovu dozvole za obavljanje javnog linijskog prijevoza; javni poziv prijevoznicima na podnošenje ponuda za obavljanjem prijevoza na liniji na kojoj je dozvola prestala važiti; izdavanje dozvole za obavljanje posebnog linijskog prijevoza | x | | x | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje voznih redova; • propisivanje mjerila, postupka i rokova usklađivanja voznih redova, kao i visine naknade za usklađivanje; propisivanje daljinara | x | | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • postupak usklađivanja voznih redova | x | | x | | | | x | |
| <ul style="list-style-type: none"> • vođenje evidencija (vođenje Registra posebnih linijskih prijevoznika) | x | | x | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • propisivanje posebnog oblika cestovnog prijevoza putnika (autotaksi) | | | | | x | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • propisivanje visine i načina plaćanja naknade za ceste za motorno vozilo registrirano izvan RH koje obavlja prijevoz u RH | x | | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • autobusni kolodvori (izdavanje licencije za djelatnost pružanja kolodvorskih usluga pravnoj/fizičkoj osobi; propisivanje mjerila za kategorizaciju autobusnih kolodvora; izdavanje Rješenja o kategorizaciji autobusnih kolodvora; propisivanje sadržaja i načina vođenja Očevidnika o dolascima i polascima autobusa; izdavanje licencije za djelatnost pružanja kolodvorskih usluga u teretnom prometu) | x | | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • autobusna stajališta; • provođenje postupka za utvrđivanje lokacije autobusnih stajališta | | | | | | | x | x |
| <ul style="list-style-type: none"> • davanje dopuštenja za smještaj/izgradnju autobusnog stajališta na lijevoj strani kolnika (iznimno) | | | | | | | x | x |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje odluke o ukidanju autobusnog stajališta | | | | | | | x | |
| <ul style="list-style-type: none"> • nadzor (upravni i inspekcijiski) | x | | | | | | | |

PRUJEDLOG:

Prenijeti ovlasti izdavanja licencije za djelatnost pružanja kolodvorskih usluga na gradove.

Prenijeti ovlasti izdavanja rješenja o kategorizaciji autobusnih kolodvora na gradove.

Prenijeti ovlasti provođenja postupka za utvrđivanje lokacije autobusnih stajališta na županijskim cestama na gradove kroz čije područje prolaze.

| Promet – javne ceste: Zakon o javnim cestama (NN 180/04, 82/06, 138/06, 146/08, 152/08, 38/09, 124/09, 153/09, 73/10) | | PRJEDLOG: | |
|---|--------------|------------------|---------------------------|
| Razvrstavanje nerazvrstanih cesta | | | |
| Strategija razvitka javnih cesta - ciljevi i plan razvitka javnih cesta u Republici Hrvatskoj | x | | |
| Program građenja i održavanja javnih cesta, a ostvaruje se: 1. godišnjim planom građenja i održavanja autocesta 2. godišnjim planom građenja i održavanja državnih cesta 3. godišnjim planom građenja i održavanja županijskih i lokalnih cesta | x | | 1) HAC 2) HC 3) ŽUC |
| Donošenje pravilnika kojim se propisuju vrste i sadržaj projekata za građenje i rekonstrukciju javnih cesta | x | | |
| Određivanje posebnih uvjeta građenja javnih cesta i postupak izdavanja građevinske dozvole 1. autoceste i državne ceste 2. županijske i lokalne ceste | 1) x 2) x | | |
| Standard održavanja javnih cesta - popis poslova redovitog i izvanrednog održavanja, opseg pojedinih radova i rokove izvođenja tih radova, pravila i tehničke uvjete | x | | |
| Osiguranje neometenog i sigurnog prometa; uklanjanje oštećenih i napuštenih vozila te drugih stvari s javne ceste; obavješćivanje javnosti o stanju i prohodnosti javnih cesta te o izvanrednim događajima i meteorološkim uvjetima: 1. autoceste 2. državne ceste 3. županijske ceste 4. lokalne ceste | | | x |
| Izvođenje radova građenja, rekonstrukcije i održavanja javnih cesta se ustupa i to samo pravnoj ili fizičkoj osobi registriranoj, specijaliziranoj i opremljenoj za te poslove | | | x |

Izmjena Zakona o javnim cestama – nerazvrstane ceste trebale bi postati kategorija javnih cesta.

Nerazvrstane ceste koje se sada uređuju Zakonom o komunalnom gospodarstvu, propisati kao kategoriju javnih cesta u Zakonu o javnim cestama. Nadležnost nad upravljanjem i održavanjem cesta koje prolaze kroz JLS, a koje nemaju status autoceste, sa izvorima sredstava za njihovo financiranje prenijeti na JLS.

| | | | | | | | | |
|---|---------|--|--|--|--|--|---------------------------|------|
| Prijedlog za izvlaštenje nekretnine radi građenja i održavanja javnih cesta 1. autoceste 2. državne ceste 3. županijske i lokalne ceste | | | | | | | x | |
| | | | | | | | 1) HAC 2) HC 3) ŽUC | 3) x |
| Izdavanje dozvole za izvanredni prijevoz koji se obavlja na više javnih cesta | x | | | | | | | |
| Izvanredni – međunarodni cestovni prijevoz | | | | | | | | |
| Izdavanje uvjeta za priključak i prilaz na javnu cestu | | | | | | | x | |
| Autobusna stajališta - uvjeti za utvrđivanje lokacije i uvjeti za projektriranje i uređenje | x | | | | | | | |
| Uvjeti za izdavanje lokacijske dozvole za građenje objekata i instalacija na javnoj cesti ili unutar zaštitnog pojasa javne ceste: 1. autoceste 2. državne ceste 3. županijske ceste 4. lokalne ceste | | | | | | | x | |
| Davanje suglasnosti za obavljanje radova na javnoj cesti: 1. autoceste 2. državne ceste 3. županijske ceste 4. lokalne ceste | x | | | | | | | |
| Određiti mjesta na javnoj cesti gdje nije moguće postavljanje reklame | | | | | | | x | |
| Priprema i provođenje javnog natječaja | | | | | | | x | 5)x |
| Stručne podloge za pripremu i provođenje natječaja - autoceste, državne ceste i pojedine objekte na državnim cestama | x | | | | | | | |
| Odluka o davanju koncesije 1. manje od 33 godine 2. 33 godine i više | x (Min) | | | | | | | |
| Sklopanje ugovora | | | | | | | | x |
| Nadzor izvršavanja ugovora, izvještavanje Ministarstva financija o iznosima uplaćenih naknada za koncesije u državni proračun | x | | | | | | | |
| Vođenje upisnika o donesenim odlukama o davanju koncesije | x | | | | | | | |
| upravljanje, građenje, rekonstrukiranje, održavanje | | | | | | | | |
| 1. autoceste 2. državne ceste 3. županijske i lokalne ceste | x | | | | | | | |

| | | | | | | | | | |
|--|---|--|--|--|--|----------------------|--|---|---|
| Projektiranje i ishođenje lokacijske dozvole, građevinske dozvole i uporabne dozvole za županijske i lokalne ceste, | x | | | | | | | | |
| Određivanje visine godišnje naknade za uporabu javnih cesta (registracija vozila) | | | | | | 1) x 2) x 3) x | | | |
| Visina cestarine i sustav naplate 1) autoceste, 2) javne ceste u koncesiji | | | | | | x | | | |
| Visina naknade za koncesije | x | | | | | | | | |
| Propisivanje mjerila za izračun naknada za izvanredni prijevoz, za prekomjernu uporabu javne ceste, za korištenje cestovnog zemljišta te naknada za obavljanje pratećih djelatnosti, | | | | | | x | | x | |
| Raspored sredstava prikupljenih naplatom naknade za održavanje, rekonstrukciju i građenje županijskih i lokalnih cesta na županijske uprave za ceste | x | | | | | | | | |
| Godišnja naknada za uporabu javnih cesta (pri registraciji motornih vozila i priključnih vozila) | x | | | | | | | | |
| Cestarina za uporabu autoceste i objekt s naplatom | x | | | | | | | | |
| Naknada za uporabu javnih cesta motornim i priključnim vozilima registriranim izvan Hrvatske | | | | | | x | | | |
| Naknada za izvanredan prijevoz | | | | | | x | | | |
| Naknada za prekomjernu uporabu javne ceste | | | | | | x | | | |
| Naknada za korištenje cestovnog zemljišta | | | | | | x | | | |
| Naknada za obavljanje pratećih djelatnosti | | | | | | x | | | |
| Naknada za koncesije | | | | | | x | | | |
| Naknada za financiranje građenja i održavanje javnih cesta | | | | | | x | | | |
| Inspekcija javnih cesta | x | | | | | | | | |
| Inspekcijски nadzor | | | | | | | | | x |
| Nerazvrstane ceste: Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 178/04, 38/09, 79/09) | | | | | | | | | |
| Nerazvrstane ceste: | | | | | | | | | |
| Održavanje nerazvrstanih cesta (kao jedne od komunalnih djelatnosti) | | | | | | x | | | |
| Povjerenje održavanja nerazvrstanih cesta (komunalnih poslova) pravnoj ili fizičkoj osobi | | | | | | x | | | |
| <p>PRIJEDLOG: Izmjena Zakona o javnim cestama - nerazvrstane ceste trebale bi postati kategorija javnih cesta.</p> <p>Nerazvrstane ceste koje se sada uređuju Zakonom o komunalnom gospodarstvu, propisati kao kategoriju javnih cesta u Zakonu o javnim cestama. Nadležnost nad upravljanjem i održavanjem cesta koje prolaze kroz JLS, a koje nemaju status autoceste, sa izvorima sredstava za njihovo financiranje, prenijeti na JLS.</p> | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | |
|---|--|--|--|--|---|--|--|---|--|
| Osnivanje vlastitog pogona za obavljanje djelatnosti održavanja nerazvrstanih cesta | | | | | x | | | | |
| Odluka o nerazvrstanim cestama i javnim površinama (ali to nije u ZKG, no JLS-ovi donose te odluke) | | | | | x | | | | |
| Komunalni red: | | | | | | | | | |
| Donošenje Odluke o komunalnom redu | | | | | x | | | | |
| Nadzor nad provedbom komunalnog reda – komunalni redari | | | | | x | | | | |
| Financiranje nerazvrstanih cesta: | | | | | | | | | |
| Komunalna naknada | | | | | | | | | |
| Komunalni doprinos | | | | | | | | | |
| Proračun JLS-ova | | | | | x | | | | |
| Drugi izvori utvrđeni zakonskim propisima | | | | | | | | | |
| Nadzor (inspekcijski) | | | | | | | | x | |

| Hoteli i restorani: Ugostiteljstvo – Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti (NN 138/06, 43/09, 88/10) | PRIJEDLOG: |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje ugostiteljske djelatnosti (donošenje Pravilnika o minimalnim tehničkim uvjetima za obavljanje ugostiteljskih usluga; donošenje Rješenja o ispunjavanju uvjeta za pružanje ugostiteljskih usluga) i ugostiteljskih objekata (donošenje Pravilnika kojim se propisuju vrste ugostiteljskih objekata unutar skupina) te radnog vremena | <p>JLS bi trebala propisivati radno vrijeme ugostiteljskih objekata bez Zakonom definiranih ograničenja (izmjena Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti u tom segmentu), jer se radi o poslovima od neposrednog interesa za lokalnu zajednicu, ali i provoditi nadzor nad primjenom odluke. Ovlast se može prenijeti na komunalno redarstvo.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>određivanje radnog vremena:</i> • Odluka o produženju propisanog radnog vremena ugostiteljskih objekata za najduže dva sata; • Rješenje o najduže dva sata ranijem završetku radnog vremena od radnog vremena propisanog zakonom; • Odluka kojom se određuje područje naselja za definiranje ugostiteljskih objekata koji se nalaze izvan naseljenih područja te kojim imaju propisano radno vrijeme | <p>x</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>utvrđivanje poslovanja ugostiteljskih objekata:</i> • donošenje Pravilnika o obliku, sadržaju i načinu vođenja knjige gostiju teknjižne žalbi | <p>x</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • određivanje prostora na kojima se pružaju usluge turistima • zabrana usluživanja alkoholnih pića u određenom vremenu tijekom dana | <p>x</p> <p>x</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • određivanje prostora na kojima mogu biti ugostiteljski objekti u kiosku, kontejneru, vozilu, šatoru, klupi i sl. | <p>x</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • određivanje kategorizacije i standarda (Pravilnika o minimalnim uvjetima za obavljanje ugostiteljske djelatnosti; Pravilnika o kategorizaciji hotela; Pravilnika o vrstama ugostiteljskih objekata iz skupine «Hoteli» za koje se mogu utvrditi posebni standardi) | <p>x</p> |

| | | | | | | | | | | | | |
|--|---|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>utvrđivanje uvjeta za obavljanje ugostiteljske djelatnosti:</i> • izdavanje Rješenja o ispunjavanju minimalnih uvjeta za vrstu ugostiteljskih objekata koji se kategoriziraju, kao i za ostale vrste ugostiteljskih objekata • donošenje Pravilnika kojim je propisan oblik, sadržaj i način vođenja Upisnika ugostiteljskih objekata koji se ne kategoriziraju • vođenje Upisnika ugostiteljskih objekata koji se ne kategoriziraju • izdavanje Rješenja o ispunjavanju minimalnih uvjeta za vrstu i kategoriju ugostiteljskih objekata iz skupine «Hoteli», za sve vrste kojih se kategorije označuju zvjezdicama te ugostiteljski objekti iz skupine «Kampovi i druge vrste ugostiteljskih objekata za smještaj», za vrste kampova koji se kategoriziraju • vođenje Upisnika ugostiteljskih objekata koji se kategoriziraju • određivanje prostora za kampiranja | x | | | | | | | | | | | <p>Omoгуćiti JLS uvid u Upisnik ugostiteljskih objekata koji se ne kategoriziraju prenijeti na JLS na dnevnoj bazi</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje Pravilnika kojim je propisan oblik, sadržaj i način vođenja Upisnika ugostiteljskih objekata koji se ne kategoriziraju • vođenje Upisnika ugostiteljskih objekata koji se ne kategoriziraju | x | | | | | | | | | | | <p>Omoгуćiti JLS uvid u Upisnik ugostiteljskih objekata koji se kategoriziraju na dnevnoj bazi</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • vođenje Upisnika ugostiteljskih objekata koji se ne kategoriziraju • izdavanje Rješenja o ispunjavanju minimalnih uvjeta za vrstu i kategoriju ugostiteljskih objekata iz skupine «Hoteli», za sve vrste kojih se kategorije označuju zvjezdicama te ugostiteljski objekti iz skupine «Kampovi i druge vrste ugostiteljskih objekata za smještaj», za vrste kampova koji se kategoriziraju • vođenje Upisnika ugostiteljskih objekata koji se kategoriziraju • određivanje prostora za kampiranja | x | | | | | | | | | | | <p>Omoгуćiti JLS uvid u Upisnik o obavljanju ugostiteljskih usluga u domaćinstvu.</p> |

| Malo gospodarstvo – Zakon o poticanju razvoja malog gospodarstva (NN 29/02, 63/07) | | | | | | |
|--|---|---|--|---|---|---|
| planiranje razvoja: | | | | | | |
| • donošenje Program razvoja malog gospodarstva, Godišnjeg plana provedbe Programa; Izvješće o izvršenju Programa | x | | | | | |
| • izrada vlastitih programa i planova razvoja malog i srednjeg poduzetništva, izrada prijedloga razvojnih projekata, praćenje, analiza i izvještavanje o provedbi projekata i poticajnih mjera | | x | | | | |
| • davanje u zakup nekretnina i infrastrukturnih objekata malom gospodarstvu (popis nekretnina i infrastrukturnih objekata koji se daju u zakup pod pogodovanim uvjetima; kriteriji i uvjeti davanja u zakup) | x | | | | | |
| • provođenje javnih natječaja za davanje u zakup, donošenje odluke i sklapanje ugovora o davanju u zakup ili prodaji | | | | | x | |
| • utvrđivanje kriterija za financijske poticaje; uvjeta za kreditiranje; davanje jamstava za kredite; bespovratnih potpora; subvencioniranje kamata; davanje stručne i savjetodavne pomoći | x | | | | | |
| • donošenje odluke o odobravanju kredita, davanju jamstava za kredite, financijske potpore, subvencioniranje kamata | | | | | x | |
| • nadzor nad provedbom Programa razvoja malog srednjeg poduzetništva i Godišnjeg plana provedbe Programa, analiza rezultata i izrada izvješća | x | | | | | |
| • provedba poticajnih mjera | | | | | x | |
| • usklađivanje provedbe poticajnih mjera | | | | | x | x |
| • osnivanje lokalnih agencija za poticanje i razvoj malog gospodarstva u skladu s Programom i Godišnjim planom i svojim programima i planovima | | | | x | | |
| Slobodne zone – Zakon o slobodnim zonama (NN 85/08, 92/05, 44/96) | | | | | | |
| • osnivanje slobodne zone (raspisivanje javnog natječaja, odluka o davanju/prestanku koncesije, stručni poslovi, utvrđivanje naknade za koncesiju za osnivanje slobodne zone, posebna odluka o osnivanju slobodne zone i osnivanje trgovačkog društva koje će upravljati zonom, provjera ispunjavanja propisanih uvjeta za rad zone, rješenje o ispunjavanju uvjeta za rad zone) | x | | | | | |
| • izrada Pravilnika o uvjetima za obavljanje djelatnosti u zoni | | | | | | x |
| • nadzor na provedbom zakona | x | | | | | |

| Obrtništvo – Zakon o obrtu (NN 49/03, 68/07, 79/07) | | | | | | | |
|--|---|--|---|---|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje djelatnosti obrta (sezonski obrti, vezani obrti, stručna sprema za obavljanje djelatnosti obrta, povlašteni obrti, izdavanje povlastica) | x | | | | x | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • propisivanje uvjeta pod kojima se obrt može obavljati u stambenim prostorijama, kao i djelatnosti | x | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>otvaranje obrta:</i> • izdavanje rješenja za početak rada trgovačkog društva koje djelatnosti obavlja na obrtnički način; vođenje evidencije o trgovačkim društvima koje obavljaju obrt i radionicama; izdavanje obrtnice | | | x | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • izdavanje povlastice za povlašteni obrt; propisivanje sadržaja obrtnice i povlastice | x | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • vođenje Obrtnog registra; prijava obavljanja obrta | | | x | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • dostava svih rješenja u vezi s obavljanjem obrta | x | | x | | x | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>promjene u načinu obavljanja obrta:</i> • prijava promjene sjedišta obrta ili trgovačkog društva; rješenje o obavljanju obrta u izdvojenom pogonu; upis u Obrtni registar; rješenje o vođenju slobodnog ili vezanog obrta putem poslovođe; rješenje o prijenosu obrtnice i nastavak vođenja obrta u Obrtnom registru; izvještavanje o povremenoj obusatvi obavljanja obrta | | | | x | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • propisivanje radnog vremena za pojedine obrte | | | | | x | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>zatvaranje obrta:</i> • rješenje o prestanku obrta i brisanje iz Obrtnog registra | | | | x | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>nadzor nad primjenom zakona</i> | x | | | | | | |

PRIJEDLOG:

Prenijeti ovlasti na poslovnima vođenja Obrtnog registra na JLS, te propisivanje radnog vremena za obrte na svom području (primjerice u jadrnskim općinama i gradovima pojedini obrti su otvoreni samo u ljetnim mjesecima, a nakon toga su zatvoreni i neuređeni poslovni prostori u kojima se obavlja obrt). Vanjski izgled i uređenost poslovnih prostora je dio komunalnog reda u općini i gradu, na kojeg sada JLS nemaju mogućnost utjecaja.

Zaštita okoliša

| Aktivnost | D | Ž | O/G | JU | PP | Napomene Prijedlozi za daljnju decentralizaciju i podjelu nadležnosti za obavljanje javnih funkcija |
|--|---|---|-----|----|----|---|
| Zaštita okoliša - Zakon o zaštiti okoliša (NN 110/07) | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • briga o zaštiti sastavnica okoliša i zaštita okoliša od štetnog utjecaja opterećenja (zaštita tla i zemljine kore; zaštita šumskog područja; zaštita zraka; zaštita voda; zaštita mora i obalnog područja; zaštita prirode; zaštita od štetnog utjecaja GMO; zaštita od buke; zaštita od štetnog utjecaja kemikalija; zaštita od ionizirajućih zračenja i nuklearna sigurnost; zaštita od svjetlosnog onečišćenja; gospodarenje otpadom) | x | x | x | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje <i>dokumenata održivog razvitka i zaštite okoliša</i>; | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Strategija održivog razvitka RH; Plan zaštite okoliša RH; | x | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Strategija zaštite morskog okoliša; Plan intervencije kod iznenadnih onečišćenja mora | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Program zaštite okoliša | x | x | x | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Izvješće o stanju okoliša | x | x | x | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Planovi tvrtki i drugih pravnih i fizičkih osoba koje obavljaju djelatnosti vezane uz područje zaštite okoliša | | | | | x | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje <i>instrumenta zaštite okoliša</i>; | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • standardi kakvoće okoliša i tehnički standardi zaštite okoliša; | x | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • sprečavanje velikih nesreća koje uključuju opasne tvari | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • strateška procjena utjecaja plana i programa na okoliš; | x | x | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • procjena utjecaja zahvata na okoliš | x | | | x | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • praćenje stanja okoliša; analiziranje podataka | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • informacijski sustav zaštite okoliša; | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • uspostava i vođenje informacijskog sustava zaštite okoliša | x | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • dostavljanje podataka | | x | | x | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Registar onečišćivača | | x | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • informiranje javnosti o okolišu | x | x | x | x | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • financiranje zaštite okoliša | x | x | x | x | x | |
| <ul style="list-style-type: none"> • nadzor; | x | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • upravni | x | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • inspeksijski | x | | | | | |

| Zaštita zraka - Zakon o zaštiti zraka (NN 178/04, 60/08) | | | | | | | | |
|---|--|---|---|--|--|--|--|--|
| • donošenje Plana zaštite i poboljšanja kakvoće zraka | | x | | | | | | |
| • donošenje Programa zaštite i poboljšanja kakvoće zraka | | | x | | | | | |
| • izrada Izvješća o stanju kakvoće zraka RH (svake 4 godine) | | x | | | | | | |
| • izrada Izvješća o provedbi Programa zaštite i poboljšanja kakvoće zraka | | | x | | | | | |
| • praćenje i utvrđivanje kakvoće zraka, emisija i izvora emisije: | | | | | | | | |
| • ocjenjivanje i razvrstavanje područja prema razinama onečišćenosti; državna mreža za praćenje kakvoće zraka | | x | | | | | | |
| • lokalne mreže za praćenje kakvoće zraka; praćenje kakvoće zraka posebne namjene | | | x | | | | | |
| • određivanje graničnih vrijednosti | | x | | | | | | |
| • vođenje Registra izvora onečišćenja | | | x | | | | | |
| • donošenje mjera za sprečavanje i smanjenje onečišćivanje zraka: | | | | | | | | |
| • donošenje mjera za sprječavanje onečišćivanja zraka; plan raspodjele emisijskih kvota stakleničkih plinova, dozvole trgovanja pravima na emisije stakleničkih plinova i zajedničkim ulaganjima u mjere smanjivanja emisija stakleničkih plinova | | x | | | | | | |
| • donošenje mjera za smanjivanje onečišćivanja zraka; Plan mjera za smanjivanje onečišćivanja zraka; sanacijski program za stacionarni izvor | | | x | | | | | |
| • poslovi praćenja kakvoće zraka i prikupljanja podataka, mjerne postupke, način provjere kakvoće mjerenja i podataka kao i način obrade i prikaza rezultata i usklađenost s hrvatskim normama, način dostave podataka za potrebe informacijskog sustava kakvoće zraka, način redovitog obavješćivanja javnosti | | | | | | | | |
| • informacijski sustav kakvoće zraka: | | x | | | | | | |
| • osiguravanje podataka | | | x | | | | | |
| • nadzor nad izvršavanjem poslova AZO vezanim uz informacijski sustav kakvoće zraka; razmjena podataka s međunarodnim organizacijama i tijelima EU | | | | | | | | |
| • nadzor (upravni i inspekcijski) | | x | | | | | | |

| Zaštita prirode – Zakon o zaštiti prirode (NN 70/05, 139/08) | | | | | |
|--|---|---|--|---|--|
| | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje zaštićenih područja, zaštićene svojte; raspored u razine zaštićenih prirodnih vrijednosti (međunarodni, državni, lokalni značaj); vođenje Upisnika zaštićenih prirodnih vrijednosti | x | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>planiranje i organizacija zaštite prirode:</i> • donošenje Strategije i akcijskog plana zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti RH • donošenje Programa zaštite prirode • <i>provođenje zaštite i očuvanja prirode:</i> • donošenje ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu i zahvati u prirodu – prethodna ocjena prihvatljivosti za područje ekološke mreže ako je ono ujedno i zaštićeno područje u kategoriji NP, PP, PR, SP, te za zahvate koji se provode na području dviju ili više županija, odnosno Grada Zagreba i županije; glavna ocjena prihvatljivosti; utvrđivanje kompenzacijskih uvjeta radi ublažavanja štetnih posljedica na prirodu nastalih zahvatima ili korištenjem prirodnih dobara; utvrđivanje ekološki značajnih područja EU NATURA 2000; Očuvanje biološke raznolikosti mora | x | x | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje prethodne ocjene za područje ekološke mreže koja obuhvaća zaštićeno područje u kategoriji RP, značajnog krajobraza, park-šume i SPA, kao i za zahvate na području koje nije posebno zaštićeno | | x | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • vođenje katastra ekoloških sustava; Program zaštite šumskih ekoloških sustava (dio je plana upravljanja javne ustanove); Izrada katastra speleoloških objekata; očuvanje i praćenje stanja ugroženosti ekološke mreže; inventarizacija, istraživanje i praćenje stanja | | | | x | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje posebnih mjera zaštite i očuvanja prirode – Plan upravljanja zaštićenim područjem • <i>korištenje prirodnih dobara:</i> • Plan gospodarenja prirodnim dobrima; Izdavanje uvjeta zaštite prirode (za plan gospodarenja prirodnim dobrima), uvjeti za izradu prostornih planova; Izdavanje koncesija i koncesijskih odobrenja na temelju javnog prikupljanja ponuda (Obavijest o namjeri davanja koncesije mora sadržavati i uvjete zaštite prirode); Odluka o koncesiji za NP, PP, PR i speleološke objekte • Odluke o koncesiji za druga zaštićena područja | | | | x | |
| | x | | | | |

| | | | | | | |
|--|---|---|---|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • nadzor: • upravni i inspekcijski • neposredni nadzor u zaštićenim područjima | X | | | | | X |
| Zaštita voda – Zakon o vodama (NN 153/09) | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • izrada i donošenje planskih dokumenata upravljanja vodama: Strategija upravljanja vodama, Plan upravljanja vodnim područjima, višegodišnji programi gradnje, financijski plan Hrvatskih voda, Plan upravljanja vodama i detaljni planovi | X | | | | | |
| • utvrđivanje granica vodnog dobra i vodnog područja | X | | | | | |
| • održavanje, korištenje i čuvanje javnoga vodnoga dobra; sklapanje ugovora o najmu i zakupu javnoga vodnoga dobra | | | | | | X |
| • korištenje javnog vodnog dobra za odmor i rekreaciju | | X | | | | |
| • regulacijske i zaštitne vodne građevine i građevine za osnovnu melioracijsku odvodnju | X | | | | | |
| • vodne građevine za melioracijsku odvodnju | | X | | | | |
| • komunalne vodne građevine | | | | X | | |
| • zaštita voda i vodnog okoliša: | | | | | | |
| • utvrđivanje standarda kakvoće voda i utvrđivanje stanja voda; određivanje osjetljivih i manje osjetljivih područja, te ranjivih područja; upravljanje kakvoćom voda pogodnih za život slatkovodnih riba, školjkaša; određivanje graničnih vrijednosti emisija otpadnih voda; propisivanje tehničkih zahtjeva za građevine odvodnje otpadnih voda (osim za male uređaje za pročišćavanje čiji su vlasnici fizičke osobe); donošenje Državnog plana mjera za slučaj izvanrednih i iznenadnih onečišćenja voda; zabrana ili ograničavanje ispuštanja otpadnih voda na određenom području zbog izvanrednog onečišćenja | X | | | | | |
| • praćenje stanja voda i izrada Godišnjeg izvješća o praćenju stanja voda; izrada registra zaštićenih područja – područja posebne zaštite voda (koji je sastavni dio Plana upravljanja vodnim područjima= | | | | | | X |
| • upravljanje kakvoćom voda za kupanje | | | | X | | |
| • skupljanje i pročišćavanje komunalnih otpadnih voda, prije njihovog izlivanja ili neizravnoga | | | X | | | X |
| • uzorkovanja i ispitivanja sastava otpadnih voda | | | | | | X |
| • iznenadno onečišćenje (kvar i sl.) | | | | | | X |

Usluge unaprjeđenja stanovanja i zajednice

| Aktivnost | D | Ž | O/G | JU | PP | Napomene Prijedlozi za daljnju decentralizaciju i podjelu nadležnosti za obavljanje javnih funkcija |
|---|---|---|-----|----|----|---|
| <p>Komunalno gospodarstvo – Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 178/04, 38/09)</p> <ul style="list-style-type: none"> osnivanje trgovačkih društava, javne ustanove, vlastitog pogona za pružanje komunalnih usluga; odobravanje koncesija za pravo obavljanja komunalnih usluga donošenje Odluke o komunalnom redu i mjere za njegovo provođenje; komunalno redarstvo | | | x | | | <p>Zakon o komunalnom gospodarstvu propisuje način trošenja prihoda od komunalnog doprinosa i komunalne naknade, što je u praksi veoma teško provesti.</p> <p>Problem je namjenskog trošenja izražen kod komunalnog doprinosa jer isti predstavlja izrazito nestalan prihod koji ovisi o investicijskoj aktivnosti gospodarstva i gradana planiranoj u fiskalnoj godini, dok su programi koji se financiraju iz komunalnog doprinosa u pravilu višegodišnji i teško je sa sigurnošću planirati njihove izvore financiranja.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> određivanje visine cijene, način obračuna i način plaćanja komunalnih usluga | | | x | x | x | <p>PRJEDLOG:</p> <p>U području komunalnog gospodarstva nužna je fleksibilnost zakonodavca na način da se prati višegodišnje financiranje jer ukoliko se utroši manje od prihodovanih sredstava, neutrošeni iznos bi se trebao prenositi u sljedeću godinu.</p> <p>Mogućnošću prijenosa i praćenja kako prihodne, tako i rashodne strane, uvelike bi se olakšalo poslovanje JLS, a bilo bi dobro omogućiti i da predstavničko tijelo u skladu s proračunskim mogućnostima odobri trošenje namjenskih prihoda u skladu s nastalim potrebama i mogućnostima.</p> <p>Ovaj prijedlog odnosi se na sve namjenske prihode, osim dijela koji se odnosi na decentralizirane funkcije i dobivene pomoći za konkretne programe.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> donošenje Odluke o komunalnoj naknadi donošenje Odluke i rješenja o komunalnom doprinosu nadzor (upravni i inspekcijfski) | x | | x | | | |
| | | | x | | | |
| | | | x | | | |

Zdravstvo

| Aktivnost | D | Ž | O/G | JU | PP | Napomene Prijedlozi za daljnju decentralizaciju i podjelu nadležnosti za obavljanje javnih funkcija |
|---|---|---|-----|----|----|---|
| Zdravstvena zaštita - Zakon o zdravstvenoj zaštiti (NN 150/08, 155/09, 71/10) <ul style="list-style-type: none"> • izrada i donošenje planskih dokumenata: • donošenje Strategije razvoja zdravstvene zaštite; Plana zdravstvene zaštite • financiranje zdravstvene zaštite: • iz državnog proračuna • iz proračuna jedinica područne (regionalne) samouprave (provođenje javnozdravstvene, epidemiološke i zdravstveno-ekološke djelatnosti, prevenciju bolesti na svom području, provođenje mjera zdravstvene ekologije, hitnu medicinu na svom području, organizaciju i rad mrtvozorničke službe) • zdravstvena djelatnost: | x | | | | | PRUJEDLOG: Potpuno prenijeti ovlasti i finansijska sredstva za primarnu zdravstvenu zaštitu na G. Pri planiranju decentraliziranih prihoda odnosno minimalnog standarda koji se financiraju iz navedenih prihoda trebalo bi uvažiti potrebe korisnika tih sredstava tj. prijedloge JLP(R)S. |

| | | |
|---|--------------------------------------|--------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>primarna razina zdravstvene zaštite</i> obuhvaća: <ul style="list-style-type: none"> • praćenje zdravstvenog stanja stanovnika i predlaganje mjera za zaštitu i unapređenje zdravlja stanovnika • sprečavanje i otkrivanje bolesti kao i liječenje i rehabilitaciju bolesnika • specifičnu preventivnu zdravstvenu zaštitu djece i mladeži, osobito u osnovnim i srednjim školama te visokim učilištima na svom području • zdravstvenu zaštitu osoba starijih od 65 godina • zdravstvenu zaštitu žena • zdravstvenu zaštitu osoba s invaliditetom • preventivnu zdravstvenu zaštitu rizičnih skupina i ostalih stanovnika u skladu s programima preventivne zdravstvene zaštite i organiziranjem obveznih preventivnih pregleda • savjetovanje, zdravstveno prosvjećivanje i promicanje zdravlja radi njegovog očuvanja i unapređenja • higijensko-epidemiološku zaštitu • sprečavanje, otkrivanje i liječenje bolesti zubi i usta s rehabilitacijom • zdravstvenu rehabilitaciju djece i mladeži s poremećajima u tjelesnom i duševnom razvoju • patронаžne posjete, zdravstvenu njegu u kući bolesnika • medicinu rada • hitnu medicinu • palijativnu skrb • zaštitu mentalnoga zdravlja • opskrbu i izradu lijekova te opskrbu medicinskim proizvodima • sanitetski prijevoz | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>sekundarna razina zdravstvene zaštite</i> obuhvaća specijalističko-konzilijarnu i bolničku djelatnost | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>tercijarna razina zdravstvene zaštite</i> obuhvaća i pružanje najsiroženijih oblika zdravstvene zaštite iz specijalističko-konzilijarnih i bolničkih djelatnosti u klinikama, kliničkim bolnicama i kliničkim bolničkim centrima, znanstveni rad te izvođenje nastave na temelju ugovora za potrebe nastavnih ustanova zdravstvenog usmjerenja • ljekarnička djelatnost • utvrđivanje obavljanja zdravstvene djelatnosti kao javne službe u okviru mreže javne zdravstvene službe i izvan mreže javne zdravstvene službe • koncesije za obavljanje javne zdravstvene službe | <p style="text-align: center;">x</p> | <p style="text-align: center;">x</p> |

| Zdravstvena zaštita - Uredba o izmjenama i dopunama Zakon o zdravstvenoj zaštiti (NN 155/09) | | | | | |
|---|--|---|---|---|---|
| • osnivanje i organiziranje zdravstvenih ustanova: | | | | | |
| • zdravstvene ustanove na primarnoj razini zdravstvene djelatnosti: | | | | | |
| • dom zdravlja | | | X | | |
| • ustanova za zdravstvenu skrb | | | X | | |
| • ustanova za palijativnu skrb | | | X | | |
| • zdravstvene ustanove na sekundarnoj razini zdravstvene djelatnosti: | | | | | |
| • poliklinika | | | | | |
| • bolnica (opća i specijalna bolnica) | | | | | |
| • lječilište | | | | | |
| • zdravstvene ustanove na tercijarnoj razini zdravstvene djelatnosti: | | | | | |
| • kliničke ustanove (klinika, klinička bolnica, klinički bolnički centar) | | X | | | |
| • zdravstveni zavodi: | | | | | |
| • državni zdravstveni zavodi (Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Hrvatski zavod za transfuzijsku medicinu, Hrvatski zavod za zaštitu zdravlja i sigurnost na radu, Hrvatski zavod za toksikologiju, Hrvatski zavod za hitnu medicinu) | | X | | | |
| • zavodi za javno zdravstvo | | | X | X | |
| • zavodi za hitnu medicinu | | | X | | |
| • Referentni centar Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi | | X | | | |
| • osnivanje Nacionalnog zdravstvenog vijeća | | X | | | |
| • organiziranje rada i radnog vremena u mreži javne zdravstvene službe | | | X | | |
| • utvrđivanje uzroka smrti i obdukcija | | | X | | |
| • koncesije za javnu zdravstvenu službu na primarnoj razini nadzor: | | | | | |
| • unutarnji nadzor | | | | X | X |
| • stručni nadzor komore | | | | X | X |
| • zdravstveno-inspekcijski nadzor | | X | | | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • investicijsko ulaganje zdravstvenih ustanova u prostor, medicinsku i nemedicinsku opremu i prijevozna sredstva | x | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • investicijsko i tekuće održavanje zdravstvenih ustanova – prostora, medicinske i nemedicinske opreme i prijevoznih sredstava | x | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • informatizaciju zdravstvene djelatnosti | x | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • planiranje sredstava u proračunu za financiranje decentraliziranih funkcija za zdravstvene ustanove | x | | |
| Zdravstvena zaštita - Plan zdravstvene zaštite Republike Hrvatske (NN 28/09) | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • određivanje aktivnosti za provođenje zdravstvene zaštite u sustavu zdravstvene djelatnosti Republike Hrvatske, i to: | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • zadaća i ciljeva zdravstvene zaštite | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • prioriteta razvojnih područja | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • zdravstvenih potreba stanovništva od posebnoga interesa za Republiku Hrvatsku | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • specifičnih potreba i mogućnosti ostvarivanja zdravstvene zaštite na pojedinim područjima | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • nositelja zadaća i rokova za ostvarivanje Plana zdravstvene zaštite | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • osnove razvoja zdravstvene djelatnosti po razinama uključujući izobrazbu i usavršavanje kadrova te osnove razvoja sustava zdravstvene zaštite | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • mjerila za određivanje mreže javne zdravstvene službe uvažavajući dostupnost zdravstvene zaštite po područjima | x | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • određivanje nositelja zadaća za ostvarivanje Plana zdravstvene zaštite: | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Republika Hrvatska | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • jedinice područne (regionalne) samouprave | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • jedinice lokalne samouprave | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje | x | x | x |
| <ul style="list-style-type: none"> • osiguravanje sredstava: | | | |

| | | | | | | | | | | | |
|--|---|--|--|--|--|--|---|--|--|---|--|
| <p>Republika Hrvatska iz državnog proračuna osigurava sredstva za:</p> | <ul style="list-style-type: none"> • programiranje, uskladjivanje, provođenje i praćenje izvršenja zdravstvenog prosvještavanja i odgoja stanovništva te promicanja zdravlja u skladu s planom zdravstvene zaštite • proučavanje i praćenje stanja zdravlja stanovništva • ostvarivanje programa za poboljšanjem zdravlja svih stanovnika • epidemiološko praćenje, sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti i kroničnih masovnih bolesti uključujući alkoholizam, pušenje, ovisnost o drogi i druge ovisnosti • hitnu medicinsku pomoć na državnim cestama • zdravstveno-statističku i drugu socijalno-medicinsku djelatnost od značaja za cijelu Republiku • financiranje znanstvene djelatnosti na području zdravstvene zaštite • prikupljanje krvi i presadivanje organa, tkiva i stanica • zdravstvenu zaštitu u hitnim slučajevima osoba s prebivalištem u Republici Hrvatskoj koje nemaju zdravstveno osiguranje i nemaju sredstava za podmirenje troškova zdravstvene zaštite • provođenje mjera zdravstvene ekologije od interesa za Republiku Hrvatsku • osiguranje i praćenje provođenja, zaštite i promicanja prava pacijenata • druge zadatke iz svoje nadležnosti određene Zakonom o zdravstvenoj zaštiti i Zakonom o obveznom zdravstvenom osiguranju | | | | | | | | | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • investicijsko ulaganje i investicijsko i tekuće održavanje zdravstvenih ustanova – prostora, medicinske i nemedicinske opreme i prijevoznih sredstava te informatizaciju zdravstvene djelatnosti, sukladno planu i programu mjera zdravstvene zaštite u mreži javne zdravstvene službe za zdravstvene ustanove čiji je osnivač kao i za pokriće gubitaka zdravstvenih ustanova čiji je osnivač | | | | | | x | | | x | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • investicijsko ulaganje u bolnice i investicijsko ulaganje u sve zdravstvene ustanove čiji su osnivači županije, odnosno gradovi, a nalaze se na područjima posebne državne skrbi | | | | | | | | | x | |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • investicijsko ulaganje u zdravstvene ustanove čiji su osnivači županije, odnosno gradovi, u slučaju potrebe saniranja posljedica prouzrokovanih elementarnom nepogodom, odnosno drugom katastrofom | x | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Jedinica područne (regionalne) samouprave iz proračuna osigurava sredstva za: <ul style="list-style-type: none"> • popunjavanje mreže javne zdravstvene službe na svom području • organiziranje rada ustanova čiji je osnivač • koordiniranje rada svih pravnih i fizičkih osoba koje na području jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju zdravstvenu djelatnost • sukladno mreži javne zdravstvene službe, davanje koncesija za obavljanje javne zdravstvene službe na svom području • sukladno planu zdravstvene zaštite Republike Hrvatske, donošenje plana zdravstvene zaštite za područje jedinice područne (regionalne) samouprave • donošenje jednogodišnjih i trogodišnjih planova promicanja zdravlja, prevencije te rano otkrivanja bolesti za područje jedinice područne (regionalne) samouprave • organiziranje i provođenje javnozdravstvenih mjera sukladno planovima zdravstvene zaštite i planovima promicanja zdravlja, prevencije te rano otkrivanja bolesti • organiziranje provedbe postupaka objedinjene javne nabave za zdravstvene ustanove čiji je osnivač • u suradnji s ministarstvom nadležnim za zdravstvo i Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje, osiguravanje provođenja specifičnih mjera te pružanje zdravstvene zaštite na otocima, rijetko naseljenim i nerazvijenim područjima | | | | | | | | | | | | | | | | | x |

| | | | | | | | | | | | |
|--|---|--|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| <p>U ostvarenju svojih prava, obveza, zadaća i ciljeva na području zdravstvene zaštite <i>Jedinica područne (regionalne) samouprave osigurava sredstva za:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • provođenje javnozdravstvene, epidemiološke i zdravstveno-ekološke djelatnosti te prevenciju bolesti na svom području • provođenje mjera zdravstvene ekologije (ispitivanje hrane i predmeta opće uporabe, ispitivanje vode za piće, ispitivanje štetnih utjecaja onečišćenja zraka na zdravlje ljudi, ispitivanje buke i ispitivanje onečišćenja tla te voda namijenjenih kupanju i rekreaciji) od interesa za jedinicu područne (regionalne) samouprave • hitnu medicinu na svojem području, ako to ne osigurava Republika Hrvatska • organizaciju i rad mrtvozorničke službe | | | | | | | | | | | |
| <p><i>Županije i gradovi osiguravaju sredstva za:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • investicijsko ulaganje • investicijsko i tekuće održavanje zdravstvenih ustanova – prostora, medicinske i nemedicinske opreme i prijevoznih sredstava • informatizaciju zdravstvene djelatnosti • sukladno planu i programu mjera zdravstvene zaštite i mreži javne zdravstvene službe kao i za pokrivanje gubitaka zdravstvenih ustanova čiji su osnivač | x | | x | | | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • osiguravanje sredstava za zdravstvenu zaštitu stanovnika na području jedinica područne (regionalne) samouprave i jedinica lokalne samouprave iznad standarda utvrđenih obveznim zdravstvenim osiguranjem | x | | x | | | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • organiziranje i financiranje provođenja mjera zdravstvene zaštite za povećani broj korisnika zdravstvene zaštite za vrijeme turističke sezone uređuje se ugovorom između jedinice područne (regionalne) samouprave, odnosno jedinice lokalne samouprave, turističke zajednice i zdravstvene ustanove, trgovačkog društva koje obavlja zdravstvenu djelatnost ili privatnoga zdravstvenog radnika | x | | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| <ul style="list-style-type: none"> • organiziranje i financiranje provođenja mjera zdravstvene zaštite koje se pružaju turistima uređuje se ugovorom između pravne ili fizičke osobe koja obavlja turističku djelatnost i zdravstvene ustanove, trgovačkog društva koje obavlja zdravstvenu djelatnost, odnosno privatnog zdravstvenog radnika | | | | | | | | | | | |
| <p>Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje osigurava sredstva za:</p> <ul style="list-style-type: none"> • provođenje prava iz obveznog i dopunskog zdravstvenog osiguranja | | | | | | | | | | | x |

Rekreacija, kultura i religija

| Aktivnost | D | Ž | O/G | JU | PP | Napomene Prijedlozi za daljnju decentralizaciju i podjelu nadležnosti za obavljanje javnih funkcija |
|---|---|---|-----|----|----|---|
| Sport – Zakon o športu (NN 71/06, 150/08) | | | | | | |
| • standardi i programi, Pravidnik o mjerilima za dodjelu nagrada | x | | | | | |
| • školska sportska društva | x | | | | | |
| • vođenje Registra sportskih djelatnosti | | x | | | | |
| • imenovanje članova Povjerenstava za profesionalne sportske klubove | x | | | | | |
| • osnivanje, ustroj i ovlasti informacijskog sustava u sportu | x | | | | | |
| • <i>financiranje:</i> | | | | | | |
| • sredstva za provedbu Nacionalnog programa sporta; sredstva za subvenciju školarine za studij na visokom učilištu sportaša koji su dobili medalje predstavljajući RH na OI; sredstva za Državne nagrade za vrhunska sportska postignuća; | x | | | | | |
| • sredstva za rad i aktivnost školskih saveza; za programe studentskih sportskih udruga i saveza ; za izgradnju sportskih građevina | x | x | x | | | |
| • javnih potreba u sportu | x | x | x | | | |
| • dodjela državne nagrade za sport «Franjo Bučar» | x | | | | | |
| • nadzor (nad zakonitošću rada i inspekcijski) | x | | | | | |

| Muzeji - Zakon o muzejima (NN 142/98), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o muzejima (NN 65/09) | | | | | |
|--|---|--|---|---|---|
| • donošenje propisa i standarda: | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje sadržaja i načina vođenja muzejske dokumentacije o muzejskoj građi; utvrđivanje načina i mjera za povezivanje u sustav muzeja Republike Hrvatske; donošenje Pravilnika kojim se utvrđuju uvjeti i način ostvarivanja uvida u muzejsku građu i muzejsku dokumentaciju; donošenje odobrenja za prodaju ili zamjenu muzejske građe i dokumentacije; utvrđivanje stručnih i tehničkih standarda za određivanje vrste muzeja, te muzeja, galerija i zbirka unutar ustanova i drugih pravnih osoba, za njihov rad, kao i za smještaj i čuvanje muzejske građe i muzejske dokumentacije; donošenje Pravilnika o sadržaju očevidnika, te postupka i roka upisa; vođenje Očevidnika muzeja, te muzeja, galerija i zbirka unutar ustanova i drugih pravnih osoba | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje Programa rada i razvoja muzeja; donošenje Statuta muzeja | | | | x | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje uvjeta o zvanjima i ispitima: | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje Odluke o stjecanju viših muzejskih zvanja; uvjeta i načina stjecanja stručnih muzejskih zvanja; Pravilnika i programa stručnih ispita u muzejskoj struci | x | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • osnivanje muzeja; | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • osnivanje muzeja | x | | x | x | x |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje Rješenja o postojanju uvjeta za muzeje, te muzeje, galerije i zbirke unutar ustanova i drugih pravnih osoba; | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje prethodne suglasnosti na odluku o prestanku i statusnim promjenama muzeja kojima su osnivači županije, Grad Zagreb, gradovi i općine | x | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • imenovanje i razrješenje ravnatelja muzeja | x | | x | x | x |
| <ul style="list-style-type: none"> • financiranje: | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • osiguranje sredstava za osiguranje muzejske građe i muzejske dokumentacije; osiguranje sredstava za posebne programe | x | | x | x | x |
| <ul style="list-style-type: none"> • osiguranje sredstava za rad | x | | x | x | x |
| <ul style="list-style-type: none"> • nadzor: | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • stručni nadzor nad radom muzeja | x | | | | x |
| <ul style="list-style-type: none"> • nadzor nad zakonitošću rada muzeja | x | | x | x | |
| <ul style="list-style-type: none"> • inspekcijski nadzor nad muzejskom građom i muzejskom dokumentacijom koja se štiti kao kulturno dobro | x | | | | |

| Knjižnice - Zakon o knjižnicama (NN 105/97), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o knjižnicama (NN 104/00, 69/09) | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|--|--|--|---|---|
| • donošenje propisa i standarda: | | | | | | | | | |
| • donošenje Upisnika o knjižnicama; donošenje Pravilnika o matičnoj djelatnosti; osnivanje Hrvatskog knjižničnog vijeća; propisivanje uvjeta stjecanja zvanja u knjižnicama | x | | | | | | | | |
| • osnivanje knjižnice: | | | | | | | | | |
| • osnivanje knjižnice | x | x | x | | | | | | x |
| • donošenje potvrde o postojanju uvjeta za osnivanje knjižnice | | x | | | | | | | |
| • Odluka o prestanku i statusnim promjenama | x | | | | | | | | |
| • financiranje: | | | | | | | | | |
| • sredstva za rad knjižnice | x | x | x | x | | | | x | x |
| • sredstva za posebne programe | x | x | x | | | | | | x |
| • sredstva za posebne zadaće; sredstva za obavljanje matične zadaće | x | | | | | | | | |
| • nadzor: | | | | | | | | | |
| • stručni nadzor nad radom knjižnice | | | | | | | | | x |
| • nadzor nad zakonitošću rada knjižnice | x | x | x | | | | | | |

| Kulturna dobra – Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (NN 69/99), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (NN 151/03, 157/03 – ispravak, 87/09, 88/10) | | | | | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| • donošenje propisa i standarda: | | | | | | | | | | |
| • određivanje mjera zaštite | | | | | | | | | | |
| • vođenje Registra kulturnih dobara RH; utvrđivanje oblika, sadržaja i načina vođenja Registra kulturnih dobara; Rješenje o prestanku svojstva kulturnog dobra; donošenje uvjeta i načina obavljanja arheoloških istraživanja i drugih aktivnosti u područjima gdje se nalaze kulturna dobra; propisivanje nužne dokumentacije i dokumentacijskih standarda za pojedine vrste kulturnih dobara; propisivanje obrazaca izvješća o stanju kulturnih dobara; propisivanje uvjeta za privremeno iznošenje kulturnih dobara | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| • <i>koncesije:</i> | | | | | | | | | | |
| • donošenje Odluke o koncesiji na kulturnom dobru | x | x | x | x | | | | | | |
| • vođenje Upisnika i Registra koncesija kulturnih dobara | x | | | | | | | | | |
| • zaštita i očuvanje kulturnih dobara: | | | | | | | | | | |
| • skrb o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara | | | | | | | | | | x |
| • preventivna zaštita | x | x | x | x | | | | | | |
| • zaštita dobra od lokalnog značaja | | | | | | | | | | |
| • poslovi na zaštiti i očuvanju kulturnih dobara | | | | | | | | | x | x |
| • <i>financiranje:</i> | | | | | | | | | | |
| • troškovi u svezi s očuvanjem i održavanjem kulturnoga dobra, te provedbom mjera tehničke zaštite | x | x | x | x | | | | | | x |
| • izvanredni troškovi | x | | | | | | | | | |
| • sredstva za zaštitu i očuvanje kulturnih dobara | x | x | x | x | | | | | | x |
| • zaštita i očuvanje kulturnih dobara u vlasništvu Republike Hrvatske; provedba nacionalnog programa zaštite i očuvanja kulturnih dobara; izvanredni troškovi održavanja kulturnih dobara; hitne mjera zaštite i očuvanja kulturnoga dobra; naknade vlasnicima radi ograničenja prava vlasništva | x | | | | | | | | | |
| • zaštita i očuvanje kulturnih dobara u vlasništvu županije, Grada Zagreba, grada ili općine; zaštita kulturnih dobara u izvanrednim uvjetima kada ministar kulture naredi poduzimanje posebnih mjera zaštite; sudjelovanje u financiranju nacionalnog programa zaštite i očuvanja kulturnih dobara koji se nalaze na njihovu području; zaštita i očuvanja dobara od lokalnog značaja | | | | | | | | | x | |
| • <i>nadzor:</i> | | | | | | | | | | |
| • nadzor nad provođenjem mjera zaštite | x | x | x | x | | | | | | x |
| • inspekcijski nadzor; nadzor nad zakonitošću rada i nadzor nad stručnim radom restauratorskih ustanova | x | | | | | | | | | |

Obrazovanje

320

| Aktivnost | D | Ž | O/G | JU | PP | Napomene Prijedlozi za daljnju decentralizaciju i podjelu nadležnosti za obavljanje javnih funkcija |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|---|
| <p>Predškolski odgoj i obrazovanje - Zakon predškolskom odgoju i naobrazbi (NN 10/97, 107/07)</p> <ul style="list-style-type: none"> • donošenje standarda i programa: • donošenje Državnog pedagoškog standarda predškolskog odgoja i naobrazbe; donošenje redovitog programa njege, odgoja, naobrazbe, zdravstvene zaštite, prehrane i socijalne skrbi djece predškolske dobi; donošenje programa za djecu predškolske dobi s teškoćama u razvoju; donošenje programa za djecu pripadnika etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina; donošenje programa predškole; donošenje program ranog učenja stranih jezika; donošenje programa umjetničkog, kulturnog, vjerskog i sportskog sadržaja; donošenje programa zdravstvene zaštite djece, higijene i prehrane; donošenje programa socijalne skrbi u vrtićima • donošenje Godišnjeg plana i programa rada • određivanje veličine vrtića i specijalnih programa za organizaciju rada • određivanje prioriteta pri upisu; određivanje Plana mreže dječjih vrtića • osnivanje vrtića: • akt o osnivanju • rješenje kojim se odobrava početak rada • osnivanje Upravnog vijeća • usvajanje statuta; odabir i razrješenje ravnatelja; zapošljavanje odgajatelja, stručnih djelatnika i ostalih zaposlenika • testiranje stručnih suradnika • financiranje: • plaće odgojitelja, stručnih djelatnika i ostalih zaposlenika • utvrđivanje mjerila za osiguranje sredstava za zadovoljavanje javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja • dodatno financiranje • nadzor: • provedba zakona; inspeksijski nadzor; stručno-pedagoški nadzor; zdravstveno-inspeksijski nadzor; sanitarno-inspeksijski nadzor; nadzor nad stručnim radom | <p>x</p> | <p>x</p> | <p>x</p> | <p>x</p> | <p>x</p> | |

| Osnovnoškolsko i srednjoškolsko obrazovanje - Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (NN 87/08, 86/09, 92/10) | PRUJEDLOG: Na JLS potpuno prenijeti ovlasti i financijska sredstva nad osnovnoškolskim obrazovanjem. | | | | |
|--|--|---|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje standarda i programa: | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje državnih pedagoških standarda; mreže školskih ustanova; nacionalnog kurikulumu; donošenje posebnih obrazovnih programa u školama koje ostvaruju glazbene, plesne i sportske obrazovne programe | x | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje školskog kurikulumu | | | | x | |
| <ul style="list-style-type: none"> • upis u škole: | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje Plana upisa u osnovne škole | | x | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje Odluke o upisu u srednje škole za svaku školsku godinu; donošenje kriterija i elemenata za izbor kandidata za upis u srednju školu | x | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • obrazovni program: | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje Nastavnog plana i programa u srednjim školama | x | | | x | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje eksperimentalnog programa, uvjeta i načina rada; donošenje programa i načina provedbe nastave materinskog jezika i kulture; donošenje programa za darovite učenike te način uočavanja, školovanja, praćenja i poticanja darovitih učenika; donošenje uvjeta i postupak izbora učitelja za rad u hrvatskoj nastavi u inozemstvu; propisivanje nastavne godine | x | | | x | |
| <ul style="list-style-type: none"> • izrada plana aktivnosti i osiguranje uvjeta za njihovu realizaciju | | | x | x | |
| <ul style="list-style-type: none"> • određivanje broja učenika u razrednom odjeljenju osnovne i srednje škole | x | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • odobravanje udžbenika | x | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • ispiti, način praćenja i ocjenjivanja, nagrađivanje i pedagoške mjere: | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • određivanje načina praćenja i ocjenjivanja učenika; propisivanje sadržaja, uvjeta, načina i postupka polaganja državne mature te izrade i obrane završnog rada; određivanje načina provođenja mjere odgojno-obrazovnog tretmana produženog stručnog postupka | x | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • određivanja načina polaganja popravnih ispita i ispitni rokovi; određivanje načina polaganja ispita pred povjerenstvom; određivanje uvjeta, načina i postupka pohvaljivanja i nagrađivanja učenika; određivanje uvjeta, načina i postupka izricanja pedagoških mjera | | | | | x |
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje normi: | | | | | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> propisivanje administrativno-tehničkih i pomoćnih poslova koji se obavljaju u školskoj ustanovi, popis poslova, broj izvršitelja te količinu radnog vremena na tim poslovima; propisivanje norme za pojedini nastavni predmet u srednjoškolskim ustanovama te ostale poslove koji proizlaze iz naravi i opsega odgojno-obrazovnog rada | x | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> stručno usavršavanje djelatnika škole: propisivanje programa i načina osposobljavanja pripravnika za samostalan rad tijekom pripravničkog staža i praćenja njegovog rada s učenicima te sadržaj, načina i uvjeta polaganja stručnog ispita; odobravanje programa usavršavanja učitelja, nastavnika, stručnih suradnika i ravnatelja školske; utvrđivanje načina i postupka stručnog osposobljavanja i usavršavanja učitelja, nastavnika, stručnih suradnika i ravnatelja | x | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> uvjeti napredovanja: utvrđivanje razine, odgovarajućih zvanja, uvjeta i načina napredovanja i nagrađivanja učitelja, nastavnika, stručnih suradnika; | x | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> svjedodžbe i evidencije: utvrđivanje sadržaja i oblika svjedodžbi, učeničke knjižice, uvjerenja i potvrđnice te obrasca pedagoške dokumentacije i evidencije, uključujući i obrazac evidencije ustanova koje provode posebne programe za učenike s teškoćama | x | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> utvrđivanje postupka i načina unošenja i pristupa podacima e-Matice, ovlaštenja za pristup i korištenje podataka | x | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> osnivanje škola: osnivači osnovnih škola | x | x | x | | | x |
| <ul style="list-style-type: none"> osnivači srednjih škola i učeničkih domova | x | x | | | | x |
| <ul style="list-style-type: none"> utvrđivanje načina i postupka utvrđivanja uvjeta za početak rada školske ustanove | x | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> financiranje: financiranje osnovnih i srednjih škola | x | x | x | | | x |
| <ul style="list-style-type: none"> donošenje kriterija i mjerila za osiguravanje minimalnog financijskog standarda radi ostvarivanja javnih potreba | x | | | | | |

| | | | | | |
|--|--|--|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • financiranje plaća i naknade plaća s doprinosima na plaće; • ostala materijalna prava radnika ugovorena kolektivnim ugovorima, i to: pomoći, otpremnine, jubilarne nagrade, regres za korištenje godišnjeg odmora, godišnja nagrada za božićne blagdane i dar u prigodi Dana sv. Nikole; • rashoda za završavanje kapitalnih projekata izgradnje, dogradnje i rekonstrukcije školskog prostora te njegovo opremanje, čiju je obvezu završavanja preuzeo RH na dan 1. srpnja 2001. don njihovog puštanja u funkciju; • rashode za izgradnju, dogradnju i rekonstrukcije školskog prostora školskih ustanova za djecu s teškoćama i školskih ustanova na jeziku i pismu nacionalnih manjina; • prijevoz učenika srednjih škola; • naknade za prijevoz na posao i s posla radnicima osnovnih škola; • stručno osposobljavanje i usavršavanje; • nacionalne programe koje usvoji Hrvatski sabor; • obrazovanje djece državljana Republike Hrvatske u inozemstvu; • pripremnu i dopunsku nastavu za djecu državljana Republike Hrvatske koja se vraćaju iz inozemstva; • pripremnu i dopunsku nastavu za djecu koja su članovi obitelji državljana država članica Europske unije; • potporu nastave materinskog jezika i kulture države podrijetla učenicima koji su članovi obitelji državljana članica Europske unije; • potporu za pripremu učitelja i nastavnika koji će provoditi nastavu materinog jezika i kulture države podrijetla učenika koji su članovi obitelji državljana članica Europske unije; • pripremnu i dopunsku nastavu za djecu azilanata; • vanjsko vrednovanje i provođenje državne mature; • licenciranje učitelja, nastavnika, stručnih suradnika i ravnatelja; • povećane troškove prijevoza, posebna nastavna sredstva te troškove financiranja prehrane, kao i troškova prehrane i smještaja u učeničkom domu za školovanje učenika s teškoćama; • troškova stručnih timova koji školi pružaju pomoć za rad s učenicima s teškoćama | | | | | x |
|--|--|--|--|--|---|

| | | | | | | |
|--|--|---|---|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • prijevoz učenika osnovnih škola; • smještaj i prehranu učenika u učeničkim domovima; • naknade za prijevoz na posao i s posla radnicima srednjoškolskih ustanova; • ostala materijalna prava ugovorena kolektivnim ugovorom; • materijalne i financijske rashode škola koji obuhvaćaju i rashode za materijal, dijelove i usluge tekućeg i investicijskog održavanja; • rashode za izgradnju, dogradnju i rekonstrukciju školskog prostora te opremanje školskih ustanova prema standardima i normativima koje propisuje ministar, a u skladu s državnim pedagoškim standardima | | x | x | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>sufinanciranje</i>; • programa rada s darovitim učenicima; • obrazovanja učenika na jeziku i pismu nacionalnih manjina; • opremanja škola kabinetskom, didaktičkom i informatičkom opremom koja uključuje i posebne računalne programe i sadržaje; • opremanja školskih knjižnica obveznom lektinom • programa od zajedničkog interesa za odgojno-obrazovnu djelatnost (sustav informiranja, stručno-pedagoški časopisi, stručne knjige, programi ustanova i stručnih udruga, objeltnice i manifestacije, programi izvannastavnih aktivnosti), kao i ostalih programa sukladno odlukama Hrvatskoga sabora i Vlade Republike Hrvatske; • škola kojima je osnivač fizička ili druga pravna osoba; • škola koje provode alternativne odgojno-obrazovne programe u visini od 80 posto iznosa potrebnog za ostvarivanje odgojno-obrazovnog rada škole | | | | | | x |

| | | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje korisnika pomoći izravnanja (županija, Grad Zagreb i 33 grada – osnivači ustanove) koji, u skladu sa Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ostvaruju prihode iz dodatnog udjela poreza na dohodak za decentralizirane funkcije za osnovno školstvo u iznosu od 3,1% i za srednje školstvo u iznosu od 2,2% | | x | x | x | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje iznosa pomoći izravnanja za korisnike koji ostvaruju pravo na sredstva pomoći za osnovno školstvo na području županije i Grada Zagreba i 33 grada koja su preuzela decentralizirano financiranje za 2010. godinu | x | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje osnove za utvrđivanje prenesene obveze županije, Grada Zagreba i 33 grada za osnovno školstvo za 2010. godinu proizlazi iz Odluke o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva u 2010. godini | x | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje osnove za utvrđivanje prenesene obveze županije i Grada Zagreba za srednje školstvo za 2010. godinu proizlazi iz Odluke o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba srednjih škola i učeničkih domova u 2010. godini | x | | | | | | |
| Decentralizirano financiranje osnovnog školstva (financiranje dijela rashoda za osnovno školstvo) – Odluka o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva u 2010. godini (NN 19/2010) | | | | | | | Alternativa: PRUJEDLOG: Pri planiranju decentraliziranih prihoda odnosno minimalnog financijskog standarda koji se financiraju iz navedenih prihoda trebalo bi uvažiti potrebe korisnika tih sredstava tj. prijedloge JLP(R)S. |
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje ukupnih bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva i utvrđivanje kriterija i mjerila za utvrđivanje bilančnih prava županijama, Gradu Zagrebu i gradovima do visine potrebnih sredstava za osiguravanje minimalnog financijskog standarda osnovnih škola | x | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • osiguravanje sredstava za materijalne rashode, financijske rashode, materijal i dijelove za tekuće i investicijsko održavanje, usluge tekućeg i investicijskog održavanja, rashode za nabavu proizvedene dugotrajne imovine i rashode za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini | | | | | x | | |

| | | | | | |
|--|--|---|---|---|---|
| <p>Alternativa: PRJEDLOG: Pri planiranju decentraliziranih prihoda odnosno minimalnog financijskog standarda koji se financiraju iz navedenih prihoda trebalo bi uvažiti potrebe korisnika tih sredstava tj. prijedloge JLP(R)S.</p> | <p>Decentralizirano financiranje srednjeg školstva (financiranje dijela rashoda za srednje školstvo) – Odluka o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba srednjih škola i učeničkih domova u 2010. godini (NN 19/2010)</p> <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje ukupnih bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba srednjih škola i učeničkih domova i utvrđivanje kriterija i mjerila za utvrđivanje bilančnih prava županijama i Gradu Zagrebu do visine potrebnih sredstava za osiguravanje minimalnog financijskog standarda srednjih škola i učeničkih domova • osiguravanje sredstava za materijalne rashode, financijske rashode, materijal i dijelove za tekuće i investicijsko održavanje, usluge tekućeg i investicijskog održavanja, rashode za nabavu proizvedene dugotrajne imovine i rashode za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini | | | | |
| | x | | | | |
| <p>Srednjoškolsko strukovno obrazovanje – Zakon o strukovnom obrazovanju (NN 30/09)</p> | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje standarda: | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • izdavanje rješenja za obavljanje djelatnosti strukovnog obrazovanja | x | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • standardi zanimanja i strukovnih kvalifikacija | x | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje strukovnog kurikuluma | x | x | x | x | x |
| <ul style="list-style-type: none"> • praćenje kvalitete strukovnog obrazovanja: | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • propisivanje načina praćenja i pokazatelja kvalitete strukovnog obrazovanja i načina korištenja rezultata vrednovanja školskih ustanova | x | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje obrazovnih sektora | x | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • vođenje jedinstvene baze podataka za informatizacijsko praćenje i upravljanje sustavom | x | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje kriterija za upis u prvi razred strukovnih škola i propisivanje uvjeta i načina nastavka obrazovanja | x | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • postupak provjere znanja | x | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • donošenje programa za stjecanje pedagoških kompetencija strukovnih učitelja, suradnika u nastavi i mentora | x | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • vrednovanje: | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • samovrednovanje | | | | x | |
| <ul style="list-style-type: none"> • vanjsko vrednovanje | x | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • ustrojstvo sustava strukovnog obrazovanja: | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • osnivanje Agencije za strukovno obrazovanje i nadzor nad njenim radom | x | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • osnivanje Sektorskog vijeća, imenovanje i raziřešenje članova | x | | | | |

| Obrazovanje odraslih – Zakon o pučkim otvorenim učilištima (NN 54/97) | | | | | |
|---|---|--|--|---|---|
| • donošenje standarda i propisa: | | | | | |
| • propisivanje sadržaja i oblika svjedodžbi i potvrda koje izdaju pučka otvorena učilišta | x | | | | |
| • osnivači pučkih otvorenih učilišta | | | | x | x |

Socijalna zaštita

330

| Aktivnost | D | Ž | O/G | JU | PP | Napomene Prijedlozi za daljnju decentralizaciju i podjelu nadležnosti za obavljanje javnih funkcija |
|--|---|---|-----|----|----|--|
| Socijalna zaštita - Zakon o socijalnoj skrbi (NN 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, 103/03, 44/06, 79/07) | | | | | | PRIJEDLOG: Prenijeti ovlasti i potrebne izvore sredstava za financiranje Centara za socijalnu skrb na JLS. Većina JLS osigurava viši standard od propisanog, a preuzimanje ovlasti planirana sredstva bi se efikasnije koristila. |
| • određivanje korisnika | x | | | | | |
| • standardi | x | x | | | | |
| • utvrđivanje socijalnih prava: | | | | | | |
| (i) jednokratna pomoć i savjetovanje u prevladavanju posebnih poteškoća | x | | | | | |
| (ii) stalna pomoć, jednokratna pomoć, doplatak za pomoć i njegu, osobna invalidnina, naknada do zaposlenja, status roditelja njegovatelja, | x | | | x | | |
| (iii) pomoć za podmirivanje troškova stanovanja | | | x | | | |
| (iv) pomoć i njega u kući, skrb izvan vlastite obitelji | x | | | x | x | |
| • ustanove: | | | | | | |
| • Centri za socijalnu skrb | x | | | | | |
| • Dom socijalne skrbi | x | | x | x | x | |
| • Centar za pomoć i njegu | x | | x | x | x | |
| • nadzor | x | | | | | |
| Decentralizirano financiranje socijalne skrbi (financiranje dijela rashoda za socijalnu skrb) – Uredba o načinu izračuna pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2010. godinu (NN 19/2010) | | | | | | |
| • utvrđivanje načina izračuna iznosa pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2010. godinu iz Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu prema posebnim zakonima i odlukama o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnoga financijskog standarda javnih potreba u djelatnostima osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva | x | | | | | |
| • utvrđivanje korisnika pomoći izravnanja (županija odnosno Grad Zagreb) koji, u skladu sa Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ostvaruju prihode iz dodatnog udjela poreza na dohodak za decentralizirane funkcije za socijalnu skrb u iznosu od 2,2 posto (za centre za socijalnu skrb 0,5 posto i za domove za starije i nemoćne osobe 1,7 posto) | | x | | | | |

| | | | | | | | |
|--|---|--|--|--|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje iznosa pomoći izravnanja za korisnike pomoći izravnanja koji ostvaruju pravo na sredstva pomoći za centre za socijalnu skrb i pomoći za podmirenje troškova stnovanja korisnicima koji se griju na drva te za domove za starije i nemoćne osobe na području županije i Grada Zagreba za 2010. godinu | x | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje osnovice za utvrđivanje prenesene obveze županije i Grada Zagreba za financiranje financijskih rashoda centara za socijalnu skrb i za podmirenje troškova stanovanja korisnicima koji se griju na drva na području županije i Grada Zagreba za 2010. godinu koja proizlazi iz Odluke 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 2010. godini | x | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje osnovice za utvrđivanje prenesene obveze županije i Grada Zagreba za 2010. godinu za financiranje financijskih rashoda domova za starije i nemoćne osobe proizlazi iz Odluke o minimalnim financijskim standardima za decentralizirano financiranje domova za starije i nemoćne osobe u 2010. godini | x | | | | | | |
| <p>Decentralizirano financiranje socijalne skrbi (financiranje dijela rashoda centara za socijalnu skrb) – 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 2010. (NN 19/10)</p> | | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje <i>minimalnih financijskih standarda</i> materijalnih i financijskih rashoda centara za socijalnu skrb i pomoći za podmirenje troškova stanovanja korisnicima koji se griju na drva u 2010. godini | x | | | | | | <p>PRUJEDLOG: Pri planiranju decentraliziranih prihoda odnosno minimalnog financijskog standarda koji se financiraju iz navedenih prihoda trebalo bi uvažiti potrebe korisnika tih sredstava tj. prijedloge JLP(R)S.</p> |

| | | | | | |
|---|--|--|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • osiguravanje sredstava za materijalne rashode centara za socijalnu skrb koji imaju sjedište na području županije odnosno Grada Zagreba, koji obuhvaćaju: • naknade troškova zaposlenima (službena putovanja, rad na terenu i odvojeni život, stručno usavršavanje zaposlenika) • rashode za materijal i energiju (uredski materijal i ostali materijalni rashodi, materijal i sirovine, energija, materijal i dijelovi za tekuće i investicijsko održavanje, sitni inventar i autogume) • rashode za usluge (usluge telefona, pošte i prijevoza, usluge tekućeg i investicijskog održavanja, usluge promidžbe i informiranja, komunalne usluge, zakupnine i najamnine (izuzev najma vozila), zdravstvene usluge, intelektualne i osobne usluge, računalne usluge i ostale usluge) • ostale nespomenute rashode poslovanja, naknade za rad predstavničkih i izvršnih tijela povjerenstava i slično (premijsko osiguranje, reprezentacija, članarine i ostali nespomenuti rashodi poslovanja) | | | | x | |
| <ul style="list-style-type: none"> • osiguravanje sredstava za financijske rashode centara za socijalnu skrb koji imaju sjedište na području županije odnosno Grada Zagreba, koji obuhvaćaju: • ostale financijske rashode (bankarske usluge i usluge platnog prometa, negativne tečajne razlike i valutna klauzula, zatezne kamate i ostali nespomenuti financijski rashodi) | | | | x | |
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje minimalnog financijskog standarda izdataka pomoći za podmirenje troškova stanovanja korisnicima koji se griju na drva za 2010. godinu | | | | x | |
| <ul style="list-style-type: none"> • osiguravanje sredstva za pomoć za podmirenje troškova stanovanja korisnicima koji se griju na drva | | | | x | |
| Decentralizirano financiranje socijalne skrbi (financiranje dijela rashoda domova za starije i nemoćne osobe) – Odluka o minimalnim financijskim standardima za decentralizirano financiranje domova za starije i nemoćne osobe u 2010. (NN 19/10) | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje minimalnih financijskih standarda za decentralizirano financiranje djelatnosti domova za starije i nemoćne osobe u 2010. godini, nad kojima su prenjeta osnivačka prava s Republike Hrvatske na jedinice područne (regionalne) samouprave, a koje čine rashodi za zaposlene, materijalni rashodi, rashodi za nabavu nefinancijske imovine i hitne intervencije | | | | x | |

| | | | | |
|---|--|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • osiguravanje sredstava za obavljanje djelatnosti doma u visini razlike između ukupnih rashoda i prihoda za posebne namjene doma • ukupni rashodi doma: <ul style="list-style-type: none"> • plaće • ostali rashodi za zaposlene • doprinosi na plaće • naknade troškova zaposlenima (službena putovanja, naknade za prijevoz, za rad na terenu i odvojeni život, stručno usavršavanje zaposlenika) • rashodi za materijal i energiju (uredski materijal i ostali materijalni rashodi, materijal i sirovine, energija, materijal i dijelovi za tekuće i investicijsko održavanje, sitni inventar i autogume) • rashodi za usluge (usluge telefona, pošte i prijevoza, usluge tekućeg i investicijskog održavanja, usluge promidžbe i informiranja, komunalne usluge, zakupnine i najamnine, zdravstvene i veterinarske usluge, intelektualne i osobne usluge, računalne usluge i ostale usluge) • ostali nespomenuti rashodi poslovanja (naknade za rad predstavničkih i izvršnih tijela povjerenstava i slično, premije osiguranja, reprezentacija, članarine i ostali nespomenuti rashodi poslovanja) • ostali financijski rashodi (bankarske usluge i usluge platnog prometa, negativne tečajne razlike i valutna klauzula, zatezne kamate i ostali nespomenuti financijski rashodi) • materijalna imovina – prirodna bogatstva (zemljište) • nematerijalna imovina u obliku prava (patenti, koncesije, licence, ostala prava i ostala nespomenuta nematerijalna imovina) • građevinski objekti • postrojenja i oprema • prijevozna sredstva • višegodišnji nasadi i osnovno stado • nematerijalna proizvedena imovina • plemeniti metali i ostale pohranjene vrijednosti • rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini • <i>prihod za posebne namjene doma je prihod koji dom za starije i nemoćne osobe ostvari naplatom cijene skrbi izvan vlastite obitelji, temeljem ugovora o skrbi izvan vlastite obitelji između doma i korisnika, odnosno obveznika plaćanja cijene skrbi izvan vlastite obitelji ili rješenja centra za socijalnu skrb, ostalih usluga ili na drugi način</i> | | | | x |
|---|--|--|--|---|

| | | | | | | | |
|--|---|--|--|--|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje minimalnog financijskog standarda rashoda za zaposlene u domovima za starije i nemoćne osobe za 2010. godinu | x | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje minimalnog financijskog standarda materijalnih i financijskih rashoda za domove za starije i nemoćne osobe za 2010. godinu | x | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje minimalnog financijskog standarda rashoda za nefinancijsku imovinu za domove za starije i nemoćne osobe za 2010. godinu | x | | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • osiguranje sredstava u iznosu od 150.000 kuna po domu za starije i nemoćne osobe za potrebe hitnih intervencija investicijskog i tekućeg održavanja objekata, prostora, opreme i vozila, te nabavu opreme | | | | | | x | |
| <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje ukupnih rashoda doma za 2010. godinu po županijama i u Gradu Zagrebu koje čine osnovicu za izračun pomoći izvanjska za decentralizirane funkcije domova za starije i nemoćne osobe županije, odnosno Grada Zagreba za 2010. godinu, u skladu sa Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave | x | | | | | | |

Napomena: D - središnja država (ministarstvo, zavod, agencija); Ž - županiji; O/G - općina/grad; JU - javna ustanova; PP - privatni partner (privatna osoba, privatni sektor); JLS - jedinica lokalne samouprave; JP(R)S - jedinica područne (regionalne) samouprave; JLP(R)S - jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Financiranje javnih poslova u provođenju javnih funkcija u nadležnosti lokalne i područne (regionalne) samouprave - sadašnje stanje

Postojeći zakonski propisi koji su navedeni u Prilogu A ove Studije utvrđuju općinama, gradovima i županijama izvore sredstava za financiranje zakonima propisanih javnih poslova. Najvažniji izvori prihoda za financiranje lokalne i područne (regionalne) samouprave su:

1. vlastiti izvori - prihodi od vlastite imovine, županijski, općinski odnosno gradski porezi, novčane kazne, pristojbe, naknade,
2. zajednički porezi (porezi koje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dijele sa središnjom državom) - porez na dohodak, porez na promet nekretnina,
3. pomoći iz državnog i županijskog proračuna,
4. pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije,
5. zajednički prihod (prihodi koje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dijele sa središnjom državom) - prihodi od ugovorenih godišnjih naknada za koncesije za crpljenje mineralnih i termalnih voda, za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu,
6. zaduživanje.

Prihodi iz vlastitih izvora su porezni prihodi - županijski, općinski odnosno gradski porezi - i neporezni prihodi - novčane kazne, pristojbe, naknade.

Porezni prihodi su prihodi od županijskih i općinskih odnosno gradskih poreza.

Županijski porezi jesu:

- porez na nasljedstva i darove,
- porez na cestovna motorna vozila,
- porez na plovila,
- porez na automate za zabavne igre.

Porez na nasljedstva i darove je porez koji plaćaju pravne i fizičke osobe koje u Republici Hrvatskoj naslijede ili prime na dar ili steknu po drugoj osnovi bez naknade imovinu na koju se plaća porez na nasljedstva i darove. Porezna osnovica odnosno predmet oporezivanja je iznos gotova novca te tržišna vrijednost financijske i druge imovine na dan utvrđivanja porezne obveze, nakon odbitka dugova i troškova što se odnose na imovinu na koju se plaća taj porez. Porez na nasljedstva i darove plaća se na gotov novac, novčane tražbine i vrijednosne papire te na pokretnine ako im je pojedinačna tržišna vrijednost veća od 50.000 kuna na dan utvrđivanja porezne obveze. Stopa poreza je 5 posto.

Porez na cestovna motorna vozila je porez koji plaćaju pravne i fizičke osobe vlasnici registriranih putničkih automobila i motocikala. Porezna osnovica odnosno predmet oporezivanja su osobni automobili (do 10 godina starosti) i motocikli prema snazi motora iskazanoj u KW i godinama starosti vozila. Porez se plaća godišnje i to u iznosu od 200 do 1.500 kuna za automobile i u iznosu od 50 do 1.200 kuna za motocikle.

Porez na plovila je porez koji plaćaju pravne i fizičke osobe vlasnici plovila. Porez se plaća godišnje ovisno o dužini plovila iskazanoj u metrima, ima li plovilo kabinu ili nema, te snazi motora iskazanoj u kW. Iznos poreza koji se plaća za plovila bez kabine iznosi od 100 do 600 kuna godišnje, za plovila s kabinom na motorni pogon od 200 do 5.000 kuna, a za plovila s kabinom i pogonom na jedra od 200 do 4.000 kuna.

Porez na automate za zabavne igre je porez koji plaćaju pravne i fizičke osobe koje automate za zabavne igre stavljaju u uporabu u zabavnim klubovima, ugostiteljskim objektima, javnim objektima i drugim javnim prostorima. Predmet oporezivanja su automati za zabavne igre (osim biljara koji imaju istaknutu markicu Hrvatskog biljarskog saveza), a iznos koji se plaća je 100 kuna mjesečno po automatu.

Općinski odnosno gradski porezi jesu:

- porez na potrošnju,
- porez na kuće za odmor,
- porez na korištenje javnih površina,
- porez na tvrtku ili naziv,
- prirez porezu na dohodak.

Porez na potrošnju je porez koji plaćaju pravne i fizičke osobe koje pružaju ugostiteljske usluge. Porezna osnovica je prodajna cijena pića koje se prodaje u ugostiteljskim objektima. Porez za potrošnju plaća se na potrošnju alkoholnih pića, prirodnih vina, specijalnih vina, piva i bezalkoholnih pića u ugostiteljskim objektima, a porezna stopa je do 3 posto.

Porez na kuće za odmor je porez koji plaćaju pravne i fizičke osobe vlasnici kuća za odmor. Porezna osnovica je četvorni metar korisne površine. Plaća se u godišnjem iznosu koji propisuje općina ili grad u iznosu od 5 do 15 kuna.

Porez na korištenje javnih površina je porez koji plaćaju pravne i fizičke osobe koje koriste javne površine. Predmete oporezivanja je javna površina koja se koristi, a što se smatra javnom površinom svojom odlukom propisuje općina ili grad. Iznos poreza propisuje općina ili grad.

Porez na tvrtku ili naziv je porez koji plaćaju pravne i fizičke osobe koje su obveznici poreza na dobit ili poreza na dohodak i registrirane su za obavljanje djelatnosti. Predmet oporezivanja je tvrtka ili naziv. Iznos poreza koji se plaća je do 2.000 kuna i plaća se u godišnjem iznosu koji propisuje općina ili grad.

Prirrez porezu na dohodak može uvesti općina odnosno grad obveznicima poreza na dohodak sa svog područja i to:

- općina po stopi do 10 posto,
- grad ispod 30.000 stanovnika po stopi do 12 posto,
- grad iznad 30.000 stanovnika po stopi do 15 posto,
- Grad Zagreb po stopi do 30 posto.

Uz navedene porezne prihode jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvaruju prihode na temelju posebnih zakona i/ili odluka predstavničkih tijela kao što su naknade i pristojbe, te prihodi od vlastite imovine i novčanih kazni. Svi su ti prihodi sadržani i iskazani u neporeznim prihodima općinskih, gradskih i županijskih proračuna.

Prihodi od vlastite imovine su prihodi koji se kategoriziraju na prihode od financijske imovine i na prihode od nefinancijske imovine.

Prihodi od financijske imovine su prihodi od kamata na dane zajmove, prihodi od kamata po vrijednosnim papirima, prihodi od kamata na oročena sredstva i depozite po viđenju, prihodi od zateznih kamata, prihodi od pozitivnih tečajnih razlika, prihodi od dividendi te prihodi od dobiti trgovačkih društava i financijskih institucija.

Prihodi od nefinancijske imovine uključuju prihode od zakupa i iznajmljivanja imovine. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine uključuju prihode od prodaje prirodnih bogatstava (poljoprivredno i građevinsko zemljište, rudna bogatstva, vodna bogatstva, elektromagnetske frekvencije, osnovna stada i višegodišnji nasadi), prihode od prodaje proizvedene imovine (stambeni objekti, poslovni objekti, nematerijalna proizvedena imovina, proizvedena kratkotrajna imovina - zalihe), prihode od prodaje postrojenja i opreme, prijevoznih sredstava, knjiga i umjetničkih djela te plemenitih metala.

Novčane kazne su prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a koje same propisuju.

Prihodi od administrativnih pristojbi su prihodi od županijskih i gradskih upravnih pristojbi.

Naknade su najvažniji neporezni prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, koji se ostvaruje na temelju posebnih propisa te su u nastavku opisane najvažnije vrste naknada.

Komunalna naknada je prihod proračuna jedinice lokalne samouprave, koji se ostvaruje na temelju *Zakona o komunalnom gospodarstvu* (NN 76/93, 36/95, 109/95, 21/96, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 150/02, 26/03 - pročišćeni tekst, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09). Obveznici plaćanja komunalne naknade su vlasnici, odnosno korisnici stambenog, poslovnog ili garažnog prostora, građevinskog zemljišta koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti, te neizgrađenog građevinskog zemljišta. Sredstva komunalne naknade namijenjena su financiranju obavljanja komunalnih djelatnosti:

- odvodnje atmosferskih voda,
- održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina,
- održavanje javnih površina,
- održavanje nerazvrstanih cesta,
- održavanje groblja i krematorija,
- javne rasvjete.

Komunalni doprinos je prihod proračuna jedinice lokalne samouprave, koji se ostvaruje na temelju *Zakona o komunalnom gospodarstvu* (NN 76/93, 36/95, 109/95, 21/96, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 150/02, 26/03 - pročišćeni tekst, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09). Komunalni doprinos plaća vlasnik građevne čestice na kojoj se gradi građevina, odnosno investitor. Sredstva komunalnog doprinosa namijenjena su financiranju gradnje i korištenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture:

- javnih površina,
- nerazvrstanih cesta,
- groblja i krematorija,
- javne rasvjete.

Sredstvima komunalnog doprinosa financira se i pribavljanje zemljišta na kojem se grade objekti i uređaji komunalne infrastrukture, rušenje postojećih objekata i uređaja, premještanje postojećih nadzemnih i podzemnih instalacija te radovi na sanaciji tog zemljišta.

Naknada za korištenje voda je naknada koja pripada jedinicama lokalne samouprave na temelju *Zakona o financiranju vodnog gospodarstva* (NN 107/95, 19/96, 88/98, 150/05, 153/09). Tu je riječ o naknadi za korištenje vodne snage za proizvodnju električne energije i za korištenje vodne snage za pogon ostalih postrojenja, čiji se prihodi koriste isključivo za građenje lokalne infrastrukture (vodovoda, kanalizacije i lokalnih cesta). Naknadu za korištenje voda plaćaju pravne i fizičke osobe koje koriste vodnu snagu za proizvodnju električne energije ili za pogon postrojenja.

Naknada za priključenje na komunalnu infrastrukturu prihod je proračuna jedinice lokalne samouprave na temelju *Zakona o komunalnom gospodarstvu* (NN 76/93, 36/95, 109/95, 21/96, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 150/02, 26/03 - pročišćeni tekst, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09). Sredstva naknade za priključenje namijenjena su za financiranje građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Naknada za priključenje na komunalnu infrastrukturu naplaćuje se za priključenje na sustav opskrbe pitkom vodom (obvezno), odvodnje otpadnih (obvezno) i oborinskih voda, opskrbe plinom i opskrbe toplinskom energijom. Naknadu za priključenje na komunalnu infrastrukturu plaćaju vlasnici objekata koji se priključuju.

U *cijeni komunalne usluge*, na temelju *Zakona o komunalnom gospodarstvu* (NN 76/93, 36/95, 109/95, 21/96, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 150/02, 26/03 - pročišćeni tekst, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09), sadržan je iznos za financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture na području ili za potrebe jedinice lokalne samouprave na

koju se isporučuje komunalna usluga. Iznos za financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u računu za isporučenu komunalnu uslugu iskazuje se posebno i ta se sredstva doznaju u proračun jedinice lokalne samouprave, a mogu se upotrebljavati isključivo za te namjene. Obveznik plaćanja je vlasnik nekretnine ili korisnik kad je vlasnik obvezu plaćanja ugovorom prenio na korisnika.

Grobna naknada je naknada koju plaća, na temelju *Zakona o grobljima* (NN 19/98), korisnik grobnog mjesta. Grobno mjesto se daje na korištenje na neodređeno vrijeme uz godišnju naknadu. Visinu naknade utvrđuje Uprava groblja u skladu sa uvjetima i mjerilima propisanim odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave. Grobno mjesto za koje grobna naknada nije plaćena deset godina smatra se napuštenim.

Koncesije i naknade za koncesije obuhvaćaju sljedeće vrste koncesija odnosno naknada:

- koncesije za obavljanje komunalnih djelatnosti,
- naknade za eksploataciju mineralnih sirovina, nafte i plina,
- koncesije za korištenje poljoprivrednog zemljišta,
- koncesije za crpljenje mineralnih i termalnih voda,
- koncesije za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu.

Koncesije za obavljanje komunalnih djelatnosti dodjeljuju se na temelju *Zakona o komunalnom gospodarstvu* (NN 76/93, 36/95, 109/95, 21/96, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 150/02, 26/03 - pročišćeni tekst, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09). Odluku o davanju koncesije donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave. Naknada za koncesiju uplaćuje se u korist proračuna jedinice lokalne samouprave – davatelja koncesije, a koristi se za građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Koncesije se mogu dodijeliti za obavljanje sljedećih komunalnih djelatnosti:

- opskrbu pitkom vodom,
- odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda,
- crpenje, odvoz i zbrinjavanje fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama,
- prijevoz putnika u javnom prometu,
- skupljanje i odvoz komunalnog otpada,
- tržnice na malo,
- prijevoz pokojnika i obavljanje pogrebnih poslova,
- obavljanje dimnjačarskih poslova.

Naknada za eksploataciju mineralnih sirovina, nafte i plina je neporezni izvor prihoda koji se ostvaruje na temelju *Zakona o rudarstvu* (NN 27/91, 92/94, 35/95, 114/01, 190/03, 75/09). Eksploatacijom mineralnih sirovina smatra se vadenje iz ležišta i oplemenjivanje mineralnih sirovina. Eksploatacijom nafte i prirodnog plina smatra se i transport nafte, plina i kondenzata lokalnim naftovodima i plinovodima. Eksploatacijom arhitektonsko-gradevnog kamena smatra se vadenje kamena iz ležišta i oblikovanje istog u blokove na kamenolomu. Odobrenje za istraživanje i rudarsku koncesiju za eksploataciju mineralnih sirovina izdaje, odnosno dodjeljuje, na osnovi zahtjeva, Ministarstvo gospodarstva, odnosno

ured državne uprave u jedinici područne (regionalne) samouprave nadležan za poslove rudarstva. Naknada za eksploataciju nafte i plina iznosi 2,6 posto, a za ostale mineralne sirovine u rasponu do 2,6 posto ukupnog prihoda ostvarenog njihovom prodajom. Naknada je prihod Republike Hrvatske, a ustupa se općini ili gradu, odnosno Gradu Zagrebu na području kojih se vrši eksploatacija i koristi se za gospodarski razvoj te zaštitu okoliša i prirode.

Koncesija za korištenje poljoprivrednog zemljišta se dodjeljuje na temelju Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN 19/90, 24790, 41/90, 9/91, 34/91, 79/93, 90/93, 54/94, 65/94, 21/95, 48/95, 19/98, 105/99, 66/01, 87/02, 48/05, 90/05, 152/08, 21/10). Koncesija za korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države može se dati pravnoj i fizičkoj osobi u svrhu (i) biljne i stočarske proizvodnje na vrijeme od 10 do 30 godina i (ii) za dugogodišnje nasade na vrijeme od 20 do 40 godina. Odluku o raspisivanju javnog natječaja za davanje koncesije donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Ministarstva poljoprivrede. Naknada za koncesiju prihod je državnog proračuna 50 posto, a 50 posto proračuna jedinica lokalne samouprave na čijem se području poljoprivredno zemljište nalazi.

Koncesija za crpljenje mineralnih i termalnih voda se dodjeljuje na temelju Zakona o koncesijama (NN 18/90, 61/91, 89/92, 125/08) i Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 117/93, 33/00, 73/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08). Prihodi ugovorene godišnje naknade za koncesiju dijele se između države, općine i grada na čijem se području ostvaruje pravo crpljenja mineralnih i termalnih voda te zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu tako da udio općine i grada u prihodu od naknada za koncesiju za crpljenje mineralnih i termalnih voda iznosi 50 posto, a države 50 posto.

Koncesija za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu se dodjeljuje na temelju Zakona o koncesijama (NN 18/90, 61/91, 89/92, 125/08) i Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 117/93, 33/00, 73/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08). Prihodi od ugovorene godišnje naknade za koncesiju dijele se između države, općine i grada na čijem se području ostvaruje pravo crpljenja mineralnih i termalnih voda te zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu tako da udio općine i grada u prihodu od naknada za koncesiju za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu iznosi 30 posto, a države 70 posto.

Slivnu vodnu naknadu prema Zakonu o financiranju vodnog gospodarstva (NN 107/95, 19/96, 88/98, 150/05, 153/09) naplaćuju Hrvatske vode, a ako poslove pripreme rješenja, obračuna i pojedinačnog utvrđivanja iznosa vodne naknade koja se plaća po jedinici površine stambenog i poslovnog prostora te naplatu ove naknada obavlja tijelo jedinice lokalne samouprave, tada jedinica lokalne samouprave ima pravo na naknadu prema ugovoru koji zaključuje s Hrvatskim vodama. Iznos naknade ne može biti veći od 5 posto naplaćenog iznosa slivne vodne naknade. Slivnu vodnu naknadu plaćaju vlasnici, odnosno korisnici zemljišta i drugih nekretnina na slivnom području.

Naknade i koncesije te prihod od prodaje poljoprivrednog zemljišta obuhvaćaju sljedeće vrste neporeznih izvora prihoda:

- naknade za prenamjenu poljoprivrednog zemljišta,
- naknade za zakup državnog poljoprivrednog zemljišta,
- naknade za zakup neobrađenog privatnog zemljišta,
- naknada za koncesiju za korištenje poljoprivrednog zemljišta³,
- prihod od prodaje državnog poljoprivrednog zemljišta.

Naknada za prenamjenu poljoprivrednog zemljišta se naplaćuje na temelju Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN 19/90, 24790, 41/90, 9/91, 34/91, 79/93, 90/93, 54/94, 65/94, 21/95, 48/95, 19/98, 105/99, 66/01, 87/02, 48/05, 90/05, 152/08, 21/10) i to u slučaju kada pravna ili fizička osoba s pravnom osnovom na temelju građevne dozvole ili drugog akta mijenja namjenu poljoprivrednog zemljišta tako da se ono više ne iskorištava za poljoprivrednu proizvodnju, te se plaća jednokratna naknada zbog umanjena vrijednosti i površine poljoprivrednog zemljišta kao dobra od interesa za Republiku Hrvatsku. Promjenom namjene poljoprivrednog zemljišta smatra se i eksploatacija pijeska, šljunka, kamena, ciglarske i lončarske gline, površinski kopovi te stvaranje odlagališta krutog i tekućeg otpada i drugih mineralnih sirovina, izgradnja sportskih terena i objekata u smislu posebnog zakona. Visina naknade određuje se u iznosu od 5 posto tržišne vrijednosti poljoprivrednog zemljišta koju utvrđuje nadležna porezna uprava na području gdje se zemljište nalazi. Naknada je prihod državnog proračuna 50 posto, a 50 posto proračuna jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi poljoprivredno zemljište.

Naknada za zakup državnog poljoprivrednog zemljišta se naplaćuje na temelju Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN 19/90, 24790, 41/90, 9/91, 34/91, 79/93, 90/93, 54/94, 65/94, 21/95, 48/95, 19/98, 105/99, 66/01, 87/02, 48/05, 90/05, 152/08, 21/10). Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države može se dati u zakup fizičkoj i pravnoj osobi koja se bavi poljoprivrednom djelatnošću. Odluku o raspisivanju javnog natječaja za zakup poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države i odluku o izboru najpovoljnije ponude donosi općinsko, odnosno gradsko vijeće, a za Grad Zagreb Gradska skupština, na čijem se području zemljište nalazi, uz suglasnost Ministarstva poljoprivrede. Zakupnina je prihod državnog proračuna 25 posto, proračuna jedinice područne (regionalne) samouprave 25 posto i 50 posto proračuna jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi poljoprivredno zemljište.

Naknada za zakup neobrađenog privatnog zemljišta se plaća na temelju Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN 19/90, 24790, 41/90, 9/91, 34/91, 79/93, 90/93, 54/94, 65/94, 21/95, 48/95, 19/98, 105/99, 66/01, 87/02, 48/05, 90/05, 152/08, 21/10). Obradivo poljoprivredno zemljište u privatnom vlasništvu i vlasništvu Republike Hrvatske koje nije obrađeno u prethodnom vegetativnom periodu može se dati u zakup fizičkoj ili pravnoj osobi najduže na rok od tri godine, uz naknadu zakupnine vlasniku zemljišta. Odluku o davanju u zakup poljoprivrednog zemljišta donosi općinsko vijeće, odnosno gradsko vijeće, a za Grad Zagreb, Skupština Grada Zagreba ili od njih ovlašteno nadležno upravno tijelo za poslove poljoprivrede na čijem se području nalazi zemljište. Sredstva od zakupa od poljoprivrednog zemljišta u privatnom vlasništvu koje se daje u zakup vode se na posebnom računu općine, odnosno grada.

³ Ova je naknada već opisana kod prihoda od koncesija.

Naknada za koncesiju za korištenje poljoprivrednog zemljišta se naplaćuje na temelju Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN 19/90, 24790, 41/90, 9/91, 34/91, 79/93, 90/93, 54/94, 65/94, 21/95, 48/95, 19/98, 105/99, 66/01, 87/02, 48/05, 90/05, 152/08, 21/10). Koncesija za korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države može se dati pravnoj i fizičkoj osobi u svrhu (i) biljne i stočarske proizvodnje na vrijeme od 10 do 30 godina i (ii) za dugogodišnje nasade na vrijeme od 20 do 40 godina. Odluku o raspisivanju javnog natječaja za davanje koncesije donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Ministarstva poljoprivrede. Naknada za koncesiju prihod je državnog proračuna 50 posto, a 50 posto proračuna jedinica lokalne samouprave na čijem se području nalazi poljoprivredno zemljište.

Prihod od prodaje državnog poljoprivrednog zemljišta se ostvaruje na temelju Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN 19/90, 24790, 41/90, 9/91, 34/91, 79/93, 90/93, 54/94, 65/94, 21/95, 48/95, 19/98, 105/99, 66/01, 87/02, 48/05, 90/05, 152/08, 21/10). Odluku o raspisivanju javnog natječaja za prodaju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države te odluku o izboru najpovoljnije ponude na temelju tog natječaja donosi općinsko odnosno gradsko vijeće, odnosno Skupština Grada Zagreba na čijem se području nalazi zemljište uz suglasnost Ministarstva poljoprivrede. Sredstva ostvarena od prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države prihod su državnog proračuna 25 posto, proračuna jedinice područne (regionalne) samouprave 25 posto i 50 posto proračuna jedinica lokalne samouprave na čijem se području nalazi poljoprivredno zemljište.

Spomenička renta se naplaćuje na temelju Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (NN 69/99, 151/03, 157/03 – ispravak, 87/09, 88/10). Obveznici plaćanja spomeničke rente su fizičke i pravne osobe, koje su obveznici poreza na dohodak ili poreza na dobit, a koje obavljaju gospodarsku djelatnost u nepokretnom kulturnom dobru ili na području kulturnopovijesne cjeline. Fizičke i pravne osobe koje u svom sastavu imaju poslovne jedinice (svako stalno mjesto obavljanja gospodarske djelatnosti) koje obavljaju gospodarsku djelatnost u nepokretnom kulturnom dobru ili na području kulturnopovijesne cjeline, obveznici su spomeničke rente za svaku poslovnu jedinicu. Osnovica spomeničke rente je korisna površina poslovnog prostora koji se nalazi u nepokretnom kulturnom dobru ili na području kulturnopovijesne cjeline. Visinu spomeničke rente propisuje svojom odlukom Grad Zagreb, grad ili općina. Obveznici plaćaju spomeničku rentu po stopi od 0,05 posto. Osnovica za obračun spomeničke rente je ukupni prihod ostvaren obavljanjem gospodarskih djelatnosti. Prihod od spomeničke rente može se koristiti isključivo za zaštitu i očuvanje kulturnih dobara, a uplaćuje se 60 posto u korist Grada Zagreba, grada ili općine na području koje je renta ubrana, a 40 posto u korist državnog proračuna za ostvarivanje nacionalnog programa zaštite kulturnih dobara.

Lovozakupnina se naplaćuje na osnovu Zakona o lovu (NN 10/94, 22/94 – ispravak, 5/95, 25/96, 33/97, 44/98, 29/99, 14/01). Za zakupljeno zajedničko lovište lovozakupnik plaća godišnju lovozakupninu. Sredstva uplaćena po lovištu na poseban račun proračuna po osnovi lovozakupnina obračunavaju se i raspoređuju tako da se 80 posto sredstava raspoređuje za naknade vlasnicima bez prava lova razmjerno površini koja je obuhvaćena lovištima za koje se uplaćuje lovozakupnina, a 20 posto sredstava ostaje na posebnom računu proračuna županije, odnosno Grada Zagreba za troškove ustanovljenja zajedničkih

lovišta, davanjem u zakup zajedničkih lovišta, zaštitom i čuvanjem lovišta koja nisu u zakupu, zaštitom divljači na površinama izvan lovišta i drugim. Sredstva koja do kraja lovne godine nisu potraživali vlasnici bez prava lova, raspoređuju se općinama i gradovima razmjerno površini za koju vlasnici nisu potraživali naknade. Općine i gradovi dužni su ta sredstva rasporediti tako da se 50 posto odvaja za gradnju lokalne infrastrukture, a 50 posto za poticanje kupnje divljači.

Šumski doprinos se naplaćuje ne temelju *Zakona o šumama* (NN 41/90, 45/90, 52/90 – pročišćeni tekst, 5/91 – ispravak, 9/91, 14/93, 76/93, 13/02, 22/02, 160/04, 140/05, 82/06, 129/08, 80/10), a obveznici plaćanja su pravne osobe i građani koji se bave iskorištavanjem šuma. Obveznici šumski doprinos plaćaju u visini 3,5 posto od prodajne cijene proizvoda na panju, a u brdsko-planinskim područjima i područjima od posebne državne skrbi 5 posto od prodajne cijene proizvoda na panju. Sredstva šumskog doprinosa uplaćuju se na poseban račun jedinice lokalne samouprave na čijem je području izvršena sječa šume i koriste se za financiranje izgradnje komunalne infrastrukture.

Raspodjela prihoda od zajedničkih poreza između središnje države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je propisana *Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave* (NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08). Lokalnim jedinicama pripadaju prihodi od zajedničkih poreza u postocima utvrđenim zakonom, a koji su ostvareni na njihovu području. Zajednički porezi su:

- porez na dohodak, koji se dijeli između države, općine, grada i županije,
- porez na promet nekretnina, koji se dijeli između države, općine i grada.

Prihod od *poreza na dohodak* raspodjeljuje se u ovisnosti financira li grad decentralizirane rashode osnovnog školstva, te nalazi li se općina ili grad na području posebne državne skrbi ili u brdsko-planinskom području, dok je posebna raspodjela poreza na dohodak u Gradu Zagrebu zbog njegovog statusa grada i županije. Udio prihoda na dohodak općine i grada koji ne financiraju decentralizirane funkcije osnovnog školstva iznosi 55 posto, a županije 15,5 posto. Ukupan dodatni udio u porezu na dohodak za financiranje decentraliziranih funkcija iznosi 12 posto, od čega gradovi⁴ koji su preuzeli financiranje osnovnog školstva ostvaruju dodatni udio u porezu na dohodak za financiranje osnovnog školstva u iznosu od 3,1 posto. Općine i gradovi⁵ koji su osnivači javnih vatrogasnih postrojbi ostvaruju dodatni udio u porezu na dohodak za financiranje javnog vatrogastva u iznosu od 1,3 posto. Županije ostvaruju dodatni udio u porezu na dohodak za financiranje srednjeg školstva u iznosu 2,2 posto, za financiranje socijalne skrbi (centara za socijalni rad i domova za starije i nemoćne) u iznosu 2,2 posto, te za financiranje zdravstva (investicijsko održavanje ustanova u vlasništvu županija) u iznosu od 3,2 posto. Jedinice lokalne i

⁴ Osim Grada Zagreba, još su 33 grada preuzela decentralizirano financiranje osnovnog školstva. Velika Gorica, Samobor, Vrbovec, Zaprešić, Krapina, Sisak, Kutina, Karlovac, Varaždin, Koprivnica, Križevci, Bjelovar, Rijeka, Crikvenica, Opatija, Gospić, Virovitica, Požega, Slavonski Brod, Zadar, Osijek, Šibenik, Vinkovci, Makarska, Split, Pula, Labin, Pazin, Poreč, Rovinj, Umag, Dubrovnik i Čakovec.

⁵ Ukupno se financira 61 javna vatrogasna postrojba čiji su osnivači i suosnivači 130 jedinica lokalne samouprave (66 općina i 64 grada).

područne (regionalne) samouprave koje iz dodatnog udjela poreza na dohodak ne mogu pokriti troškove decentraliziranog financiranja javnih potreba u osnovnom i srednjem školstvu, zdravstvu i socijalnoj skrbi ostvaruju sredstva iz preostalog udjela u porezu na dohodak u iznosu od 17,5 posto, koja raspodjeljuje Ministarstvo financija u okviru pozicije izravnjanja.

| Tablica 1. Raspodjela prihoda od poreza na dohodak, % | | |
|---|---|------------------|
| | početak decentralizacije 01. 07. 2001. | postojeće stanje |
| Gradovi / općine | | |
| udio u porezu na dohodak | 32,0 | 55,0 |
| udjeli za decentralizirane funkcije: | 3,9 | 4,4 |
| osnovno školstvo | 2,9 | 3,1 |
| javne vatrogasne postrojbe | 1,0* | 1,3 |
| Grad Zagreb | | |
| udio u porezu na dohodak | 45,0 | 70,5 |
| udjeli za decentralizirane funkcije: | 9,4 | 12,0 |
| osnovno školstvo | 2,9 | 3,1 |
| srednje školstvo | 2,0 | 2,2 |
| socijalna skrb | 2,0 | 2,2 |
| zdravstvo | 2,5 | 3,2 |
| javne vatrogasne postrojbe | 1,0* | 1,3 |
| Županije | | |
| udio u porezu na dohodak | 8,0 | 15,5 |
| udjeli za decentralizirane funkcije: | 9,4 | 10,7 |
| osnovno školstvo | 2,9 | 3,1 |
| srednje školstvo | 2,0 | 2,2 |
| socijalna skrb | 2,0 | 2,2 |
| zdravstvo | 2,5 | 3,2 |
| Udio pozicije izravnavanja (pozicija u državnom proračunu) | 21 | 17,5 |
| Udio središnje države | 29,6 | 0,0 |

*Napomena: *Općine i gradovi koji su osnivači javnih vatrogasnih postrojbi od 2003. godine ostvaruju dodatni udio u porezu na dohodak za financiranje rashoda javnih vatrogasnih postrojbi. Raspodjela prihoda od poreza na dohodak u općinama i gradovima u području posebne državne skrbi i brdsko-planinskim područjima je različita. Općinama i gradovima koji imaju status područja posebne državne skrbi i brdsko planinskog područja imaju udio u prihodu od poreza na dohodak 90 posto, dok udio koji pripada županiji iznosi 10 posto.*
Izvor: Ministarstvo financija.

U tablici 1. prikazana je raspodjela prihoda od poreza na dohodak, koja se od 1. srpnja 2001. do danas nekoliko puta mijenjala i postupno se povećavao udio općina, gradova i županija u ostvarivanju prihoda od poreza na dohodak kako bi jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvarivale prihode za pokriće rashoda za obavljanje javnih funkcija iz svoje nadležnosti.

Sudjelovanje u raspodjeli prihoda od poreza na promet nekretnina općina i gradova iznosi 60 posto, a središnje države 40 posto.

Pomoći iz državnog proračuna utvrđuju se *Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna*. Za 2010. proračunsku godinu, na temelju *Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2010. godinu* (NN 151/09), utvrđeni su posebni kriteriji za izračun pomoći županijama i kriteriji za izračun pomoći općinama i gradovima prve i druge skupine

područja posebne državne skrbi. Pomoći se osiguravaju u iznosu koji odgovara razlici između sredstava na temelju kriterija za izračun pomoći i procijenjenog povrata poreza na dohodak po godišnjoj prijavi za 2009. godinu. Povratu poreza na dohodak po godišnjoj prijavi obveznicima poreza s područja posebne državne skrbi (prve, druge i treće skupine) te brdsko-planinskih područja vraća se na teret prihoda koji pripada državnom proračunu.

Kriteriji za izračun pomoći županijama su sljedeći:

- broj stanovnika prema popisu 2001. godine,
- prosjek prihoda županijskog proračuna za 2008. godinu po stanovniku na razini države (državni prosjek) i prihodi županijskog proračuna za 2008. godinu po stanovniku županije,
- broj stanovnika Republike Hrvatske (bez Grada Zagreba) po 1 km površine Republike Hrvatske (državni prosjek),
- broj stanovnika pojedine županije po 1 km površine županije.

Najmanje 75 posto tekućih pomoći županije raspodjeljuju na općine i gradove s njihova područja koji nisu izravno korisnici pomoći. Županija propisuje kriterije za raspodjelu dijela pomoći.

Kriteriji za izračun pomoći općinama i gradovima prve i druge skupine područja posebne državne skrbi su sljedeći:

- broj stanovnika prema popisu 2001. godine,
- prosjek prihoda po stanovniku općina i gradova na razini države (državni prosjek) za 2008. godinu,
- prosjek prihoda po stanovniku skupine u području posebne državne skrbi, odnosno pojedine općine i grada,
- broj stanovnika po 1 km na razini prve i druge skupine područja posebne državne skrbi (skupinski prosjek),
- broj stanovnika po 1 km pojedine općine i grada,
- udio rashoda za kapitalne programe za 2008. godinu u ukupnim rashodima,
- racionalnost izvršenja funkcija sustava (broj zaposlenih, rashod po zaposlenom) i rashodi za funkcije grada (ispod 30.000 stanovnika) u 2008. godini.

Jedinicama lokalne samouprave na područjima posebne državne skrbi i brdsko-planinskim područjima osiguravaju se i pomoći iz državnog proračuna u visini iznosa poreza na dobit⁶ koji se ostvaruje na području jedinica lokalne samouprave u područjima posebne državne skrbi i brdsko-planinskom području.

Uz izravno osigurane prihode od pomoći iz državnog i županijskog proračuna, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za lokalni razvoj osiguravaju sredstva pomoći u okviru proračuna drugih tijela javne vlasti (na primjer, u proračunima Hrvatskih voda, Hrvatske banke za obnovu i razvitak, Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost

⁶ Porez na dobit koji se ostvaruje na područjima ostalih jedinica lokalne samouprave prihod je državnog proračuna.

i drugima). Tu se uglavnom radi o sufinanciranju razvojnih programa putem tekućih i kapitalnih pomoći.

Pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije osigurane su u državnom proračunu za pokriće javnih rashoda u području osnovnog i srednjeg školstva, zdravstvene i socijalne zaštite te javnog vatrogastva koji su preneseni jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Posebnim se zakonima⁷ definiraju javni poslovi u okviru određenih javnih funkcija koji se prenose s države na razinu županija i gradova. Tim se zakonima određuju vrste javnih rashoda koji se financiraju iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Odluke Vlade Republike Hrvatske definiraju kriterije i mjerila za osiguranje minimalnog standarda javnih potreba u djelatnostima osnovnog i srednjeg školstva, zdravstva, socijalne skrbi i javnog vatrogastva. Vlada Republike Hrvatske je za 2010. godinu svojim posebnim Odlukama, uz državni proračun za 2010. godinu, utvrdila kriterije i mjerila za osiguravanje minimalnog financijskog standarda u području školstva, zdravstva, socijalne skrbi i javnog

⁷ Za osnovno i srednje školstvo: Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi; za socijalnu skrb: Zakon o socijalnoj skrbi; za zdravstveno osiguranje: Zakon o zdravstvenom osiguranju; te za vatrogastvo: Zakon o vatrogastvu.

vatrogastva (NN 19/10)⁸. *Uredba Vlade Republike Hrvatske definira način izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije* jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave iz državnog proračuna za 2010. godinu (NN 19/10). Uredba sadrži tablicu sa zbirnim pregledom sredstava za decentralizirane funkcije.

Zajednički prihodi države, općine i grada su prihodi od ugovornih godišnjih naknada za koncesije za crpljenje mineralnih i termalnih voda, za koncesije za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu, a dijele se tako da:

- udio općine i grada u prihodu od naknada za koncesiju za crpljenje mineralnih i termalnih voda iznosi 50 posto, a države 50 posto,

⁸ Kriteriji za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnih i srednjih škola, te učeničkih domova; minimalnih financijskih standarda za decentralizirane funkcije za zdravstvene ustanove; minimalnih financijskih standarda za decentralizirano financiranje domova za starije i nemoćne osobe; minimalnih financijskih standarda materijalnih i financijskih rashoda centara za socijalnu skrb i pomoći za podmirenje troškova stanovanja korisnicima koji se griju na drva; te minimalnih financijskih standarda za decentralizirano financiranje redovite djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi utvrđuju se za novu fiskalnu godinu na temelju podataka o izvršenim rashodima u tekućoj fiskalnoj godini.

Mjerilo za izračun bilančnih prava materijalnih i financijskih rashoda za županije, Grad Zagreb za financiranje srednjeg školstva i 33 grada koja su preuzela financiranje osnovnog školstva je prosječna godišnja cijena po učeniku izračunata na bazi ukupnih bilančnih prava i upisanih učenika u tekućoj školskoj godini. Rashodi za materijal, dijelove i usluge tekućeg i investicijskog održavanja i rashodi za nabavu proizvedene imovine i dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini planiraju se i osiguravaju na osnovi kriterija opsega djelatnosti po učeniku, po razrednom odjelu i po školskoj zgradi. Kriterij za sufinanciranje potpore smještaja i prehrane učenika u učeničkim domovima po županijama i Gradu Zagrebu je broj učenika, a mjerilo je prosječna godišnja cijena po učeniku.

Minimalni financijski standard za decentralizirane funkcije za zdravstvene ustanove u vlasništvu županija i Grada Zagreba te kliničkih ustanova koje obavljaju dio decentraliziranih funkcija za potrebe osiguranih osoba na području županije i Grada Zagreba znači pokriće rashoda za investicijsko ulaganje zdravstvenih ustanova u prostor, medicinsku i nemedicinsku opremu i prijevozna sredstva, investicijsko i tekuće održavanje zdravstvenih ustanova, prostora, medicinske i nemedicinske opreme i prijevoznih sredstava te informatizacija zdravstvene djelatnosti. Minimalni financijski standard se utvrđuje na osnovu kriterija udjela postotka broja osiguranih osoba u pojedinoj županiji i Gradu Zagrebu u odnosu na ukupan broj osiguranih osoba pri Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, udjela postotka broja lokaliteta na kojima se odvija zdravstvena djelatnost u pojedinoj županiji i Gradu Zagrebu u odnosu na ukupan broj lokaliteta u Hrvatskoj, udjela postotka broja zdravstvenih ustanova u pojedinoj županiji i Gradu Zagrebu u odnosu na ukupan broj zdravstvenih ustanova koje imaju sklopljen ugovor s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje, te udjela postotka broja ugovorenih kreveta u pojedinoj županiji i Gradu Zagrebu u odnosu na ukupan broj ugovorenih kreveta s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje.

Kriteriji za financiranje materijalnih rashoda (naknade troškova zaposlenima) u domovima za starije i nemoćne osobe određuju se prema Pravilniku o vrsti domova, Zakonu o plaćama u javnim službama, i Uredbi o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama, kolektivnim ugovorom za službenike i namještenika u javnim službama i kolektivnim ugovorom za djelatnosti socijalne skrbi. Mjerila za financiranje materijalnih rashoda (naknade troškova zaposlenima) utvrđuju se prema broju zaposlenih u domovima za starije i nemoćne osobe. Kriteriji i mjerila za financiranje materijalnih i financijskih rashoda utvrđuju se prema broju korisnika doma. Kriteriji za financiranje rashoda nefinancijske imovine utvrđuju se prema Pravilniku o vrsti doma, stanju prostora i oprema prema intenzitetu ulaganja u prethodnim godinama, te ulaganju po korisniku, dok se mjerila za financiranje rashoda za nefinancijsku imovinu utvrđuju po korisniku.

Kriteriji za materijalne i financijske rashode centara za socijalnu skrb je broj radnika zaposlenih u centru, a mjerilo je prosječni mjesečni iznos po radniku. Kriterij za rashode za pomoći za podmirenje troškova stanovanja korisnicima koji se griju na drva je broj korisnika planiran u prethodnoj fiskalnoj godini, a mjerilo je iznos od 880 kuna po korisniku pomoći za podmirenje troškova stanovanja korisnicima koji se griju na drva.

Kriteriji za utvrđivanje visine materijalnih i financijskih rashoda za decentralizirano financiranje redovite djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi su procijenjeni rashodi za naknade troškova zaposlenima, materijal i energiju, usluge, ostale nespomenute rashode, rashode za ostale financijske rashode. Kriteriji za utvrđivanje visine rashoda za plaće i doprinose za plaće za zaposlene u javnim vatrogasnim postrojbama temelje se na Zakonu o državnim službenicima i namještenicima i kolektivnom ugovoru za državne službenike i namještenike. Mjerila za utvrđivanje visine rashoda za zaposlene, te materijalnih i financijskih rashoda su: broj profesionalnih vatrogasaca javne vatrogasne postrojbe, broj stanovnika i razmjerno pripadajući broj turista na području osnivača i suosnivača javne vatrogasne postrojbe, prosječan broj intervencija javne vatrogasne postrojbe u prethodnih pet godina, površina područja osnivača i suosnivača javne vatrogasne postrojbe, te gustoća naseljenosti na području osnivača i suosnivača (broj stanovnika na kvadratni kilometar).

- udio općine i grada u prihodu od naknada za koncesiju za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu iznosi 30 posto, a države 70 posto.

Zaduživanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je moguće za financiranje izgradnje, dogradnje ili preuređenja objekata te nabave opreme radi ostvarivanja trajnijih uvjeta za rad i djelovanje svojih tijela i korisnika njezina proračuna. Općine, gradovi i županije se ne mogu zadužiti radi financiranja svoje redovne djelatnosti ili radi redovne djelatnosti korisnika svoga proračuna, osim kratkoročno, i to ako se prihodi proračuna ne ostvaruju ravnomjerno tijekom godine.

U odsutnosti kapitalnih prihoda, te sa težnjom da se udovolji rastućim potrebama za financiranjem kapitalnih projekata, niže se razine fiskalne vlasti mogu zadužiti u skladu s odredbama *Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*, *Zakona o državnom proračunu*, te *Zakona o izvršavanju državnog proračuna*.

Zaduživanje kao oblik financiranja rashoda jedinica lokalne i regionalne samouprave može se koristiti samo ako Državni ured za reviziju ocijeni da vraćanje duga po osnovi zajma neće ugroziti financiranje rashoda jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. U tom slučaju općina, grad ili županija može koristiti dva osnovna načina zaduživanja za financiranje kapitalnih projekata:

- uzimanjem kredita i zajmova od financijskih institucija i drugih kreditnih institucija,
- raspisivanjem javnog zajma, izdavanjem obveznica (blagajničkih zapisa) po odobrenju Ministarstva financija.

Zakon o izvršavanju državnog proračuna za 2010. utvrđuje razinu zaduživanja jedinica lokalne i područne samouprave, te je propisano da Vlada Republike Hrvatske može izdati suglasnost za zaduživanje općini, gradu ili županiji koja je u financijskom izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za prethodnu godinu iskazala prihode poslovanja veće od iznosa rashoda poslovanja. Ujedno Vlada može izdati suglasnost za zaduživanje općina, gradova i županija najviše do 2,3 posto ukupno ostvarenih prihoda poslovanja svih jedinica lokalne i područne samouprave iskazanih u financijskom izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za prethodnu godinu.

Prema *Zakonu o proračunu*, ukupna godišnja obveza jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može iznositi najviše do 20 posto ostvarenih prihoda u godini koja prethodi godini u kojoj se zadužuje. Županije mogu dati jamstvo općinama i gradovima na svom području uz suglasnost Vlade, koje ulazi u opseg mogućeg zaduženja županije.

Općine, gradovi i županije mogu davati jamstva javnim ustanovama ili poduzećima čiji su osnivači ili većinski vlasnici. Dana jamstva uključuju se u godišnju razinu zaduživanja konkretne jedinice.

Jedinice lokalne i područne samouprave koje su u područjima posebne državne skrbi ne mogu se zadužiti, niti se mogu zadužiti one jedinice koje ostvaruju kreditna sredstva za nabavu nefinancijske imovine iz sredstva Fonda za regionalni razvoj, kao niti one jedinice čiji se projekti sufinanciraju iz prdpristupnih programa Europske unije.

PRILOG D

Prerez porezu na dohodak: pregled uvedenih i maksimalnih stopa i procjene ostvarivanja dodatnih prihoda općina i gradova zbog promjena pririza porezu na dohodak

| Tablica 1. Pregled uvedenih stopa pririza porezu na dohodak po općinama i gradovima (stanje srpanj 2010.), % | | |
|--|-----------------------|--|
| Općina/grad | Uvedena stopa pririza | Maksimalno moguća stopa pririza prema postojećim zakonskim propisima |
| Općine | | |
| Bale Belica Erdut Kaštelir-Labinci Lanišće Lastovo Lupoglav Motuvun Sveti Lovreč Vižinada Zadvarje | 1 | 10 |
| Cerovlje Draž Kanfanar Križ Magadenovac Milna Pićan | 2 | 10 |
| Bedenica Bizovec Brckovljani Cista Provo Čeminac Dubrava Ervenik Farkaševac Fažana Jačodnjak Kistanje Kloštar Ivanić Lovinac Pisarovina Popovac Preseka Rakovec Sveta Nedjelja (Pazin) Trnovec Bartolovečki Vrbje Žumberak | 3 | 10 |
| Biskupija Popovača | 4 | 10 |

| | | |
|--|---|----|
| Barban Bilje Bošnjaci Brela Brestovac Bukovlje Cerna Čaglin Darda Dežanovac Drenovci Dvor Fužine Gornji Bogičevci Gračišće Gradec Jakovlje Jakšić Karojba Kijevo Kneževi Vinogradi Končanica Konjščina Kravarsko Ližnjan Lovas Luka Lumbarda Majur Mali Bukovec Marčana Marijanci Markušica Medulin Mrkopalj Negoslavci Orle Petlovac Petrijevci Plitvička Jezera Podcrkavlje Pokupsko Proložac Promina Pučišće Ribnik Ružić Sračinec Stara Gradiška Sveti Đurđ Sveti Vinčenat Tinjan Tordinci Udbina Unešić Veliki Bukovec Vinica Višnjan Vrbanja Zlatar Bistrica Žakanje | 5 | 10 |
|--|---|----|

| | | |
|--|-----|----|
| Krašić Lipovljani Murter Nuštar Pirovac Podbablje Raša Rugvica Runovići Stupnik Tisno Tribanj Zagvozd | 6 | 10 |
| Beretinec Civljane Dubravica Gračac Klenovnik Lokvičići Muć Sveti Petar u šumi Velika Kopaonica Vrhovine | 7 | 10 |
| Konavle Ravna Gora Veliko Trgovišće Vojnić | 7,5 | |
| Andrijaševci Dicmo Donji Andrijevi Dubrovačko Primorje Dugopolje Đurđenovac Kapela Krnjak Omišalj Podstrana Rakovica Zmijavci | 8 | 10 |
| Špišić Bukovica Vela Luka | 9 | 10 |

| | | |
|-------------------------------------|----|----|
| Bednja | 10 | 10 |
| Bilice | | |
| Bistra | | |
| Blato | | |
| Borovo | | |
| Brdovec | | |
| Breznica | | |
| Brinje | | |
| Brodski Stupnik | | |
| Cernik | | |
| Cestica | | |
| Davor | | |
| Donja Voća | | |
| Dragalić | | |
| Feričanci | | |
| Garčin | | |
| Hrvace | | |
| Ivankovo | | |
| Jelsa | | |
| Kaptol | | |
| Klinča Sela | | |
| Marija Gorica | | |
| Mljet | | |
| Nova Kapela | | |
| Otok | | |
| Podgora | | |
| Polača | | |
| Primošten | | |
| Pušća | | |
| Rešetari | | |
| Sibinj | | |
| Stari Mikanovci | | |
| Staro Petrovo Selo | | |
| Sutivan | | |
| Štitar | | |
| Trpanj | | |
| Tučepi | | |
| Vidovec | | |
| Visoko | | |
| Žminj | | |
| Župa Dubrovačka | | |
| Gradovi | | |
| Gradovi do 30.000 stanovnika | | |
| Beli Manastir | 1 | 12 |
| Vis | 3 | 12 |
| Benkovac | 5 | 12 |
| Čabar | | |
| Delnice | | |
| Donji Miholjac | | |
| Drniš | | |
| Duga Resa | | |
| Ilok | | |
| Knin | | |
| Kraljevica | | |
| Otočac | | |
| Pazin | | |
| Skradin | | |
| Slunj | | |
| Vodnjan | | |

| | | |
|--|------|----|
| Buje Ivanić Grad Labin Korčula Rovinj Sveta Nedjelja (Samobor) Umag Vodice Vrbovsko | 6 | 12 |
| Novi Vinodolski Vrlika | 7 | 12 |
| Opatija | 7,5 | 12 |
| Lepoglava Ludbreg Našice Omiš Sinj Trogir Valpovo | 8 | 12 |
| Dugo Selo Jastrebarsko | 9 | 12 |
| Belišće Crikvenica Čazma Garešnica Grubišno Polje Ivanec Križevci Kutina Makarska Metković Novi Marof Novska Petrinja Pleternica Požega Pregrada Solin Varaždinske Toplice Virovitica Vrgorac Zlatar | 10 | 12 |
| Županja Imotski Klanjec Nova Gradiška Ozalj Sveti Ivan Zelina Vrbovec Zaprešić | 12 | 12 |
| Gradovi iznad 30.000 stanovnika | | |
| Rijeka | 6,25 | 15 |
| Pula | 7,5 | 15 |
| Slavonski Brod | 8 | 15 |
| Čakovec Đakovo Sisak Split Šibenik Varaždin Vinkovci | 10 | 15 |
| Bjelovar Karlovac Kaštela Velika Gorica | 12 | 15 |

| | | |
|-----------|----|----|
| Osijek | 13 | 15 |
| Dubrovnik | 15 | 15 |
| Zagreb | 18 | 30 |

Izvor: Ministarstvo financija, Porezna uprava.

| Tablica 2. Procjena ostvarivanja dodatnih prihoda od prireza porezu na dohodak u gradovima | | | | | | | | | | | |
|--|---------------------|-----------------------------|-----------------|---|--------------------------|---|--|--|--|--|--|
| Županija | Grad | Prihodi poslovanja u kunama | Broj stanovnika | Ukupni porez i prirez na dohodak umanjen za povrat poreza i dio poreza na dohodak za decentralizirane funkcije u kunama | Sadašnja stopa prireza % | Simulacija 1. | | Simulacija 2. | | Simulacija 3. | |
| | | | | | | Maksimalna zakonski dopuštena stopa prireza % | Povećanje prihoda od poreza na dohodak i prireza zbog povećanja stope prireza u kunama | Nova stopa prireza prema broju stanovnika, osim ako već sada ima grad višu stopu prireza % | Povećanje prihoda od poreza na dohodak i prireza zbog povećanja stope prireza u kunama | Nova stopa prireza prema broju stanovnika, osim ako već sada ima grad višu stopu prireza % | Povećanje prihoda od poreza na dohodak i prireza zbog povećanja stope prireza u kunama |
| Zagrebačka županija | Dugo Selo | 49.454.474 | 14.300 | 24.653.380 | 9 | 12 | 678.533 | 10 | 226.178 | 10 | 226.178 |
| | Ivanić-Grad | 50.655.568 | 14.723 | 19.735.661 | 6 | 12 | 1.117.113 | 10 | 744.742 | 10 | 744.742 |
| | Jastrebarsko | 48.475.832 | 16.689 | 25.044.497 | 9 | 12 | 689.298 | 10 | 229.766 | 10 | 229.766 |
| | Samobor | 160.912.935 | 36.206 | 96.299.915 | | 15 | 14.444.987 | 15 | 14.444.987 | 15 | 14.444.987 |
| | Sveta Nedjelja | 66.678.321 | 15.506 | 41.815.622 | 6 | 12 | 2.366.922 | 10 | 1.577.948 | 10 | 1.577.948 |
| | Sveti Ivan Zelina | 34.858.674 | 16.268 | 21.439.081 | 12 | 12 | 0 | 0 | 0 | 12 | 0 |
| | Velika Gorica | 245.871.997 | 63.517 | 142.015.716 | 12 | 15 | 3.803.992 | 15 | 3.803.992 | 15 | 3.803.992 |
| | Vrbovec | 36.048.024 | 14.658 | 18.100.996 | 12 | 12 | 0 | 0 | 0 | 12 | 0 |
| | Zaprešić | 186.560.393 | 23.125 | 72.961.213 | 12 | 12 | 0 | 0 | 0 | 12 | 0 |
| | Donja Stubica | 11.906.822 | 5.930 | 5.575.099 | | 12 | 669.012 | 8 | 446.008 | 8 | 446.008 |
| | Klanjec | 7.753.193 | 3.234 | 4.345.051 | 12 | 12 | 0 | 0 | 0 | 12 | 0 |
| | Krapina | 32.459.994 | 12.950 | 16.526.685 | | 12 | 1.983.202 | 10 | 1.652.669 | 10 | 1.652.669 |
| | Oroslavje | 10.733.200 | 6.253 | 6.974.936 | | 12 | 836.992 | 8 | 557.995 | 8 | 557.995 |
| | Pregrada | 12.564.725 | 7.165 | 6.658.326 | 10 | 12 | 121.060 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Zabok | 33.892.004 | 9.365 | 14.390.083 | | 12 | 1.726.810 | 8 | 1.151.207 | 8 | 1.151.207 |
| Zlatar | 11.006.666 | 6.506 | 6.237.904 | 10 | 12 | 113.416 | 10 | 0 | 10 | 0 | |
| Sisačko-moslavačka županija | Glina | 23.058.539 | 9.868 | 10.409.217 | | 12 | 1.249.106 | 8 | 832.737 | 8 | 832.737 |
| | Hrvatska Kostajnica | 8.318.526 | 2.746 | 3.487.231 | | 12 | 418.468 | 8 | 278.978 | 8 | 278.978 |
| | Kutina | 79.926.375 | 24.597 | 35.075.190 | 10 | 12 | 637.731 | 12 | 637.731 | 12 | 637.731 |
| | Novska | 34.461.468 | 14.313 | 19.758.659 | 10 | 12 | 359.248 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Petrinja | 70.913.527 | 23.413 | 47.906.170 | 10 | 12 | 871.021 | 12 | 871.021 | 12 | 871.021 |
| Sisak | 217.579.525 | 52.236 | 83.136.067 | 10 | 15 | 3.778.912 | 15 | 3.778.912 | 15 | 3.778.912 | |

| | | | | | | | | | | | |
|---------------------------------|---------------------|-------------|--------|-------------|----|----|-----------|----|-----------|----|-----------|
| | Duga Resa | 24.527.381 | 12.114 | 14.862.775 | 5 | 12 | 990.852 | 10 | 707.751 | 10 | 707.751 |
| Karlovačka županija | Karlovac | 198.112.417 | 59.395 | 105.308.407 | 12 | 15 | 2.820.761 | 15 | 2.820.761 | 18 | 5.641.522 |
| | Ogulin | 50.154.527 | 15.054 | 29.306.507 | | 12 | 3.516.781 | 10 | 2.930.651 | 10 | 2.930.651 |
| | Ozalj | 11.462.139 | 7.932 | 6.808.720 | 12 | 12 | 0 | 12 | 0 | 12 | 0 |
| | Slunj | 16.480.472 | 6.096 | 7.222.488 | 5 | 12 | 481.499 | 8 | 206.357 | 8 | 206.357 |
| Varaždinska županija | Ivanec | 26.522.610 | 14.434 | 15.365.537 | 10 | 12 | 279.373 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Lepoglava | 19.643.634 | 8.718 | 13.257.710 | 8 | 12 | 491.026 | 8 | 0 | 8 | 0 |
| | Ludbreg | 18.622.435 | 8.668 | 10.050.624 | 8 | 12 | 372.245 | 8 | 0 | 8 | 0 |
| | Novi Marof | 19.517.989 | 13.857 | 11.751.197 | 10 | 12 | 213.658 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Varaždin | 232.621.833 | 49.075 | 126.032.740 | 10 | 15 | 5.728.761 | 15 | 5.728.761 | 12 | 2.291.504 |
| | Varaždinske Toplice | 11.101.635 | 6.973 | 7.463.443 | 10 | 12 | 135.699 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| Koprivničko-križevačka županija | Đurđevac | 21.418.014 | 8.862 | 7.116.398 | | 12 | 853.968 | 8 | 569.312 | 8 | 569.312 |
| | Koprivnica | 135.278.589 | 30.994 | 54.042.070 | | 15 | 8.106.311 | 15 | 8.106.311 | 15 | 8.106.311 |
| | Križevci | 53.484.318 | 22.324 | 22.587.105 | 10 | 12 | 410.675 | 12 | 410.675 | 12 | 410.675 |
| | Bjelovar | 121.759.944 | 41.869 | 68.246.588 | 12 | 15 | 1.828.034 | 15 | 1.828.034 | 15 | 1.828.034 |
| Bjelovarsko-bilogorska županija | Čazma | 16.675.609 | 8.895 | 7.194.738 | 10 | 12 | 130.813 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Daruvar | 28.671.257 | 13.243 | 11.263.615 | | 12 | 1.351.634 | 10 | 1.126.362 | 10 | 1.126.362 |
| | Garešnica | 17.790.882 | 11.630 | 8.063.227 | 10 | 12 | 146.604 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Grubišno Polje | 18.115.897 | 7.523 | 7.131.993 | 10 | 12 | 129.673 | 10 | 0 | 10 | 0 |

| | | | | | | | | | | | |
|------------------------------|-----------------|-------------|---------|-------------|------|----|------------|----|------------|----|------------|
| | Bakar | 46.194.847 | 7.773 | 10.208.206 | | 12 | 1.224.985 | 8 | 816.656 | 8 | 816.656 |
| | Cres | 19.670.541 | 2.959 | 5.179.081 | | 12 | 621.490 | 8 | 414.326 | 8 | 414.326 |
| | Crikvenica | 64.996.149 | 11.348 | 20.891.675 | 10 | 12 | 379.849 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Čabar | 12.768.939 | 4.387 | 7.549.595 | 5 | 12 | 503.306 | 8 | 215.703 | 8 | 215.703 |
| | Delnice | 36.797.610 | 6.262 | 17.338.984 | 5 | 12 | 1.155.932 | 8 | 495.400 | 8 | 495.400 |
| | Kastav | 38.183.327 | 8.891 | 17.932.509 | | 12 | 2.151.901 | 8 | 1.434.601 | 8 | 1.434.601 |
| | Kraljevica | 16.260.519 | 4.579 | 7.784.223 | 5 | 12 | 518.948 | 8 | 222.406 | 8 | 222.406 |
| | Krk | 57.838.491 | 5.491 | 14.568.190 | | 12 | 1.748.183 | 8 | 1.165.455 | 8 | 1.165.455 |
| | Mali Lošinj | 52.213.731 | 8.388 | 16.814.072 | | 12 | 2.017.689 | 8 | 1.345.126 | 8 | 1.345.126 |
| | Novi Vinodolski | 23.653.796 | 5.282 | 7.495.036 | 7 | 12 | 350.235 | 8 | 70.047 | 8 | 70.047 |
| | Opatija | 106.647.333 | 12.719 | 32.370.235 | 7,5 | 12 | 1.355.033 | 10 | 752.796 | 10 | 752.796 |
| | Rab | 44.063.262 | 9.480 | 12.253.066 | | 12 | 1.470.368 | 8 | 980.245 | 8 | 980.245 |
| | Rijeka | 678.906.113 | 144.043 | 288.694.325 | 6,25 | 15 | 23.774.827 | 15 | 23.774.827 | 18 | 31.926.196 |
| | Vrbovsko | 18.956.932 | 6.047 | 10.990.834 | 6 | 12 | 622.123 | 8 | 207.374 | 8 | 207.374 |
| | Gospić | 51.652.133 | 12.980 | 31.450.477 | | 12 | 3.774.057 | 10 | 3.145.048 | 10 | 3.145.048 |
| | Novalja | 32.657.289 | 3.335 | 5.328.337 | | 12 | 639.400 | 8 | 426.267 | 8 | 426.267 |
| | Otočac | 30.457.666 | 10.411 | 14.487.763 | 5 | 12 | 965.851 | 10 | 689.893 | 10 | 689.893 |
| | Senj | 27.981.877 | 8.132 | 14.486.056 | | 12 | 1.738.327 | 8 | 1.158.884 | 8 | 1.158.884 |
| | Orahovica | 23.496.594 | 5.792 | 9.322.143 | | 12 | 1.118.657 | 8 | 745.771 | 8 | 745.771 |
| | Slatina | 25.564.337 | 14.819 | 7.671.881 | | 12 | 920.626 | 10 | 767.188 | 10 | 767.188 |
| | Virovitica | 71.195.036 | 22.618 | 24.664.646 | 10 | 12 | 448.448 | 12 | 448.448 | 12 | 448.448 |
| | Kutjevo | 13.690.025 | 7.472 | 2.415.236 | | 12 | 289.828 | 8 | 193.219 | 8 | 193.219 |
| | Lipik | 21.739.823 | 6.674 | 9.151.447 | | 12 | 1.098.174 | 8 | 732.116 | 8 | 732.116 |
| | Pakrac | 20.968.924 | 8.855 | 12.916.870 | | 12 | 1.550.024 | 8 | 1.033.350 | 8 | 1.033.350 |
| | Pleternica | 12.215.822 | 12.883 | 5.566.297 | 10 | 12 | 101.205 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Požega | 67.096.997 | 28.201 | 35.191.866 | 10 | 12 | 639.852 | 12 | 639.852 | 12 | 639.852 |
| | Nova Gradiška | 35.681.162 | 15.833 | 11.122.027 | 12 | 12 | 0 | 12 | 0 | 12 | 0 |
| | Slavonski Brod | 157.330.436 | 64.612 | 81.255.436 | 8 | 15 | 5.266.556 | 15 | 5.266.556 | 18 | 7.523.651 |
| Primorsko-goranska županija | | | | | | | | | | | |
| Ličko-senjska županija | | | | | | | | | | | |
| Virovičko-podravska županija | | | | | | | | | | | |
| Požeško-slavonska županija | | | | | | | | | | | |
| Brodsko-posavska županija | | | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | | | |
|----------------------------|-----------------|-------------|---------|-------------|----|----|------------|----|------------|----|------------|----|------------|--|
| Zadarska županija | Benkovac | 31.623.451 | 9.786 | 11.080.874 | 5 | 12 | 738.725 | 8 | 316.596 | 8 | 316.596 | 8 | 316.596 | |
| | Biograd Na Moru | 35.791.318 | 5.259 | 6.888.226 | | 12 | 826.587 | 8 | 551.058 | 8 | 551.058 | 8 | 551.058 | |
| | Nin | 15.296.177 | 4.603 | 2.410.841 | | 12 | 289.301 | 8 | 192.867 | 8 | 192.867 | 8 | 192.867 | |
| | Obrovac | 14.971.632 | 3.387 | 4.536.175 | | 12 | 544.341 | 8 | 362.894 | 8 | 362.894 | 8 | 362.894 | |
| | Pag | 19.191.813 | 4.350 | 5.508.055 | | 12 | 660.967 | 8 | 440.644 | 8 | 440.644 | 8 | 440.644 | |
| | Zadar | 329.273.533 | 72.718 | 125.997.044 | | 15 | 18.899.557 | 15 | 18.899.557 | 15 | 18.899.557 | 18 | 22.679.468 | |
| | Bel Manastir | 35.268.547 | 10.986 | 16.442.246 | 1 | 12 | 1.790.740 | 10 | 1.465.151 | 10 | 1.465.151 | 10 | 1.465.151 | |
| | Belišće | 19.370.660 | 11.786 | 7.103.930 | 10 | 12 | 129.162 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 | |
| | Donji Miholjac | 19.968.322 | 10.265 | 8.226.959 | 5 | 12 | 548.464 | 10 | 391.760 | 10 | 391.760 | 10 | 391.760 | |
| Osječko-baranjska županija | Đakovo | 42.866.319 | 30.092 | 16.255.697 | 10 | 15 | 738.895 | 15 | 738.895 | 15 | 738.895 | 15 | 738.895 | |
| | Našice | 31.671.003 | 17.320 | 15.347.483 | 8 | 12 | 568.425 | 10 | 284.213 | 10 | 284.213 | 10 | 284.213 | |
| | Osijek | 465.673.254 | 114.616 | 190.449.918 | 13 | 15 | 3.370.795 | 15 | 3.370.795 | 15 | 3.370.795 | 18 | 8.426.988 | |
| | Valpovo | 24.611.468 | 12.327 | 11.824.406 | 8 | 12 | 437.941 | 10 | 218.970 | 10 | 218.970 | 10 | 218.970 | |
| | Drniš | 22.437.979 | 8.595 | 12.562.560 | 5 | 12 | 837.504 | 8 | 358.930 | 8 | 358.930 | 8 | 358.930 | |
| | Knin | 45.864.727 | 15.190 | 18.466.640 | 5 | 12 | 1.231.109 | 10 | 879.364 | 10 | 879.364 | 10 | 879.364 | |
| | Skradin | 11.146.689 | 3.986 | 3.943.752 | 5 | 12 | 262.917 | 8 | 112.679 | 8 | 112.679 | 8 | 112.679 | |
| | Šibenik | 154.208.732 | 51.553 | 74.067.745 | 10 | 15 | 3.366.716 | 15 | 3.366.716 | 15 | 3.366.716 | 18 | 5.386.745 | |
| | Vodice | 36.439.253 | 9.407 | 8.657.528 | 6 | 12 | 490.049 | 8 | 163.350 | 8 | 163.350 | 8 | 163.350 | |
| Šibensko-kninska županija | Ilok | 15.906.264 | 8.351 | 8.182.412 | 5 | 12 | 545.494 | 8 | 233.783 | 8 | 233.783 | 8 | 233.783 | |
| | Otok (Vinkovci) | 15.661.395 | 7.755 | 5.977.797 | | 12 | 717.336 | 8 | 478.224 | 8 | 478.224 | 8 | 478.224 | |
| | Vinkovci | 95.757.688 | 35.912 | 41.726.665 | 10 | 15 | 1.896.667 | 15 | 1.896.667 | 15 | 1.896.667 | 15 | 1.896.667 | |
| | Vukovar | 101.218.716 | 31.670 | 40.907.195 | | 15 | 6.136.079 | 15 | 6.136.079 | 15 | 6.136.079 | 15 | 6.136.079 | |
| | Županija | 25.601.031 | 16.383 | 12.221.312 | 12 | 12 | 0 | 12 | 0 | 12 | 0 | 12 | 0 | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | | | |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----|-----------|------------|-----------|------------|------------|------------|
| Splitsko-dalmatinska županija | Hvar | 28.359.478 | 4.138 | 7.740.778 | | 12 | 928.893 | 8 | 619.262 | 8 | 619.262 |
| | Imotski | 60.797.523 | 10.213 | 15.691.315 | 12 | 12 | 0 | 12 | 0 | 12 | 0 |
| | Kaštela | 98.536.813 | 34.103 | 43.979.560 | 12 | 15 | 1.178.024 | 15 | 1.178.024 | 15 | 1.178.024 |
| | Komiža | 8.149.083 | 1.677 | 1.543.654 | | 12 | 185.238 | 12 | 185.238 | 8 | 123.492 |
| | Makarska | 69.879.365 | 13.716 | 20.309.248 | 10 | 12 | 369.259 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Omiš | 41.413.984 | 15.472 | 16.221.153 | 8 | 12 | 600.783 | 10 | 300.392 | 10 | 300.392 |
| | Sinj | 67.020.049 | 25.373 | 41.897.193 | 8 | 12 | 1.551.748 | 12 | 1.551.748 | 12 | 1.551.748 |
| | Solin | 86.045.907 | 19.011 | 31.348.300 | 10 | 12 | 569.969 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Split | 868.439.349 | 188.694 | 375.156.071 | 10 | 15 | 17.052.549 | 15 | 17.052.549 | 18 | 27.284.078 |
| | Stari Grad | 13.753.221 | 2.817 | 3.309.999 | | 12 | 397.200 | 8 | 264.800 | 8 | 264.800 |
| | Supetar | 21.564.095 | 3.889 | 6.680.277 | | 12 | 801.633 | 8 | 534.422 | 8 | 534.422 |
| | Trilj | 23.564.843 | 10.799 | 9.465.141 | | 12 | 1.135.817 | 10 | 946.514 | 10 | 946.514 |
| | Trogir | 54.836.747 | 12.995 | 16.787.929 | 8 | 12 | 621.775 | 10 | 310.888 | 10 | 310.888 |
| | Vis | 9.660.511 | 1.960 | 2.483.585 | 3 | 12 | 217.012 | 8 | 120.562 | 8 | 120.562 |
| | Vrgorac | 36.350.907 | 7.593 | 10.507.403 | 10 | 12 | 191.044 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Vrlika | 10.838.823 | 2.705 | 3.156.793 | 7 | 12 | 147.514 | 8 | 29.503 | 8 | 29.503 |
| | Buje | 20.207.955 | 5.340 | 6.885.250 | 6 | 12 | 389.731 | 8 | 129.910 | 8 | 129.910 |
| | Buzet | 41.675.787 | 6.059 | 19.153.280 | | 12 | 2.298.394 | 8 | 1.532.262 | 8 | 1.532.262 |
| | Labin | 53.223.646 | 12.426 | 21.648.330 | 6 | 12 | 1.225.377 | 10 | 816.918 | 10 | 816.918 |
| Novigrad | 36.346.596 | 4.002 | 7.488.805 | | 12 | 898.657 | 8 | 599.104 | 8 | 599.104 | |
| Pazin | 48.810.389 | 9.227 | 13.794.948 | 5 | 12 | 919.663 | 8 | 394.141 | 8 | 394.141 | |
| Poreč | 138.610.831 | 17.460 | 33.295.172 | | 12 | 3.995.421 | 10 | 3.329.517 | 10 | 3.329.517 | |
| Pula | 275.769.178 | 58.594 | 113.163.826 | 7,5 | 15 | 7.895.151 | 15 | 7.895.151 | 18 | 11.053.211 | |
| Rovinj | 101.495.584 | 14.234 | 32.583.026 | 6 | 12 | 1.844.322 | 10 | 1.229.548 | 10 | 1.229.548 | |
| Umag | 117.709.874 | 12.901 | 30.528.065 | 6 | 12 | 1.728.004 | 10 | 1.152.002 | 10 | 1.152.002 | |
| Vodnjan | 34.867.529 | 5.651 | 7.231.380 | 5 | 12 | 482.092 | 8 | 206.611 | 8 | 206.611 | |
| Dubrovnik | 280.708.931 | 43.770 | 104.434.446 | 15 | 15 | 0 | 15 | 0 | 15 | 0 | |
| Korčula | 17.436.824 | 5.889 | 8.207.787 | 6 | 12 | 464.592 | 8 | 154.864 | 8 | 154.864 | |
| Metković | 30.172.649 | 15.384 | 15.348.540 | 10 | 12 | 279.064 | 10 | 0 | 10 | 0 | |
| Opuzen | 11.037.488 | 3.242 | 2.395.531 | | 12 | 287.464 | 8 | 191.642 | 8 | 191.642 | |
| Ploče | 27.661.269 | 10.834 | 9.464.772 | | 12 | 1.135.773 | 10 | 946.477 | 10 | 946.477 | |
| Istarska županija | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| Dubrovačko-neretvanska županija | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | | | |
|------------------------------------|-----------------|------------|---------------|------------|----|-------------|-----------|------------|-------------|------------|-------------|
| Međimurska županija | Čakovec | 94.064.810 | 30.455 | 49.677.627 | 10 | 15 | 2.258.074 | 15 | 2.258.074 | 15 | 2.258.074 |
| | Mursko Središće | 9.797.447 | 6.548 | 4.128.407 | | 12 | 495.409 | 8 | 330.273 | 8 | 330.273 |
| | Prelog | 14.369.965 | 7.871 | 4.606.391 | | 12 | 552.767 | 8 | 368.511 | 8 | 368.511 |
| Grad Zagreb | 6.678.326.427 | 779.145 | 4.204.712.582 | 18 | 30 | 427.597.890 | 20 | 71.266.315 | 20 | 71.266.315 | |
| Ukupno gradovi (bez Grada Zagreba) | 8.747.929.496 | 2.322.829 | 3.729.822.536 | | | 218.426.248 | | | 188.299.500 | | 228.346.785 |

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija.

| Tablica 3. Procjena ostvarivanja dodatnih prihoda od prireza porezu na dohodak u općinama | | | | | | | | | | | | | |
|---|----------------|-----------------------------|-----------------|---|--------------------------|---|--|--|--|--|--|---------|---------|
| Županija | Općina | Prihodi poslovanja u kunama | Broj stanovnika | Ukupni porez i prirez na dohodak umanjen za povrat poreza i dio poreza na dohodak za decentralizirane funkcije u kunama | Sadašnja stopa prireza % | Simulacija 1. | | Simulacija 2. | | Simulacija 3. | | | |
| | | | | | | Maksimalna zakonski dopuštena stopa prireza % | Povećanje prihoda od poreza na dohodak i prireza zbog povećanja stope prireza u kunama | Nova stopa prireza prema broju stanovnika, osim ako sada ima općina višu stopu prireza % | Povećanje prihoda od poreza na dohodak i prireza zbog povećanja stope prireza u kunama | Nova stopa prireza prema broju stanovnika, osim ako sada ima općina višu stopu prireza % | Povećanje prihoda od poreza na dohodak i prireza zbog povećanja stope prireza u kunama | | |
| Zagrebačka županija | Bedenica | 4.819.540 | 1.522 | 1.071.555 | 3 | 10 | 72.824 | 6 | 31.210 | 6 | 31.210 | 6 | 31.210 |
| | Bistra | 34.585.338 | 6.098 | 16.373.229 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Brckovljani | 14.323.726 | 6.816 | 5.255.059 | 3 | 10 | 357.140 | 6 | 153.060 | 6 | 153.060 | 8 | 255.100 |
| | Brdovec | 33.047.138 | 10.287 | 19.009.515 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Dubrava | 3.799.440 | 5.478 | 2.482.197 | 3 | 10 | 168.693 | 6 | 72.297 | 6 | 72.297 | 8 | 120.495 |
| | Dubravica | 4.458.336 | 1.586 | 2.735.512 | 7 | 10 | 76.697 | 7 | 0 | 7 | 0 | 7 | 0 |
| | Farkaševac | 1.877.650 | 2.102 | 703.499 | 3 | 10 | 47.811 | 6 | 20.490 | 6 | 20.490 | 6 | 20.490 |
| | Gradec | 4.356.837 | 3.920 | 2.585.361 | 5 | 10 | 123.112 | 6 | 24.622 | 6 | 24.622 | 6 | 24.622 |
| | Jakovlje | 9.718.425 | 3.952 | 3.973.261 | 5 | 10 | 189.203 | 6 | 37.841 | 6 | 37.841 | 6 | 37.841 |
| | Klinča Sela | 9.285.146 | 4.927 | 6.157.616 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Kloštar Ivanić | 10.192.918 | 6.038 | 6.047.112 | 3 | 10 | 410.969 | 6 | 176.129 | 6 | 176.129 | 8 | 293.549 |
| | Krašić | 4.325.849 | 3.199 | 2.302.796 | 6 | 10 | 86.898 | 6 | 0 | 6 | 0 | 6 | 0 |
| | Kravarско | 4.983.427 | 1.983 | 2.281.192 | 5 | 10 | 108.628 | 6 | 21.726 | 6 | 21.726 | 6 | 21.726 |
| | Križ | 16.628.043 | 7.406 | 7.335.769 | 2 | 10 | 575.354 | 6 | 287.677 | 6 | 287.677 | 8 | 431.516 |
| | Luka | 3.234.894 | 1.419 | 1.491.633 | 5 | 10 | 71.030 | 6 | 14.206 | 6 | 14.206 | 6 | 14.206 |
| | Marija Gorica | 7.554.236 | 2.089 | 3.581.258 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Orle | 3.137.631 | 2.145 | 1.492.839 | 5 | 10 | 71.088 | 6 | 14.218 | 6 | 14.218 | 6 | 14.218 |
| | Pisarovina | 20.459.866 | 3.697 | 9.311.952 | 3 | 10 | 632.851 | 6 | 271.222 | 6 | 271.222 | 6 | 271.222 |
| | Pokupsko | 6.938.509 | 2.492 | 3.214.132 | 5 | 10 | 153.054 | 6 | 30.611 | 6 | 30.611 | 6 | 30.611 |
| | Preseka | 1.554.836 | 1.670 | 699.325 | 3 | 10 | 47.527 | 6 | 20.369 | 6 | 20.369 | 6 | 20.369 |
| Pušća | 8.236.467 | 2.484 | 4.612.335 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 | |
| Rakovec | 2.853.442 | 1.350 | 597.418 | 3 | 10 | 40.601 | 6 | 17.401 | 6 | 17.401 | 6 | 17.401 | |
| Rugvica | 20.767.088 | 7.608 | 6.306.585 | 6 | 10 | 237.984 | 6 | 0 | 6 | 0 | 8 | 118.992 | |
| Stupnik | 17.192.237 | 3.251 | 6.335.570 | 6 | 10 | 239.078 | 6 | 0 | 6 | 0 | 6 | 0 | |
| Žumberak | 3.552.894 | 1.185 | 1.078.636 | 3 | 10 | 73.305 | 6 | 31.417 | 6 | 31.417 | 6 | 31.417 | |

| | | | | | | | | | | | |
|--------------------------------|--------------------|------------|-----------|-----------|----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Krapinsko-zagorska županija | Bedekovčina | 11.399.442 | 8.482 | 7.340.479 | | 10 | 734.048 | 6 | 440.429 | 8 | 587.238 |
| | Budišćina | 5.349.882 | 2.793 | 3.017.060 | | 10 | 301.706 | 6 | 181.024 | 6 | 181.024 |
| | Desinić | 6.179.404 | 3.478 | 1.830.547 | | 10 | 183.055 | 6 | 109.833 | 6 | 109.833 |
| | Đurmanec | 8.454.291 | 4.481 | 6.331.566 | | 10 | 633.157 | 6 | 379.894 | 6 | 379.894 |
| | Gornja Stubica | 7.130.770 | 5.726 | 2.976.574 | | 10 | 297.657 | 6 | 178.594 | 8 | 238.126 |
| | Hrašćina | 2.869.328 | 1.826 | 1.005.523 | | 10 | 100.552 | 6 | 60.331 | 6 | 60.331 |
| | Hum na Sutli | 9.863.585 | 5.476 | 6.695.232 | | 10 | 669.523 | 6 | 401.714 | 8 | 535.619 |
| | Jesenje | 5.111.129 | 1.643 | 1.831.645 | | 10 | 183.165 | 6 | 109.899 | 6 | 109.899 |
| | Konjščina | 8.425.215 | 4.074 | 4.408.105 | 5 | 10 | 209.910 | 6 | 41.982 | 6 | 41.982 |
| | Kraljevec na Sutli | 5.383.439 | 1.815 | 3.280.834 | | 10 | 328.083 | 6 | 196.850 | 6 | 196.850 |
| | Krapinske Toplice | 12.251.186 | 5.744 | 8.723.264 | | 10 | 872.326 | 6 | 523.396 | 8 | 697.861 |
| | Kumrovec | 3.350.652 | 1.854 | 1.515.325 | | 10 | 151.533 | 6 | 90.920 | 6 | 90.920 |
| | Lobor | 7.863.921 | 3.669 | 3.810.744 | | 10 | 381.074 | 6 | 228.645 | 6 | 228.645 |
| | Mače | 4.791.326 | 2.715 | 1.421.295 | | 10 | 142.130 | 6 | 85.278 | 6 | 85.278 |
| | Marija Bistrica | 12.318.262 | 6.612 | 6.224.433 | | 10 | 622.443 | 6 | 373.466 | 8 | 497.955 |
| | Mihovljan | 3.838.545 | 2.234 | 1.214.126 | | 10 | 121.413 | 6 | 72.848 | 6 | 72.848 |
| | Novi Golubovec | 6.717.471 | 1.073 | 1.496.133 | | 10 | 149.613 | 6 | 89.768 | 6 | 89.768 |
| | Petrovsko | 2.558.769 | 3.022 | 1.878.366 | | 10 | 187.837 | 6 | 112.702 | 6 | 112.702 |
| | Radoboj | 7.874.107 | 3.513 | 5.061.583 | | 10 | 506.158 | 6 | 303.695 | 6 | 303.695 |
| | Stubičke Toplice | 11.679.686 | 2.752 | 8.179.839 | | 10 | 817.984 | 6 | 490.790 | 6 | 490.790 |
| Sveti Križ Začretje | 9.531.277 | 6.619 | 6.465.620 | | 10 | 646.562 | 6 | 387.937 | 8 | 517.250 | |
| Tuhelj | 5.602.581 | 2.181 | 2.128.538 | | 10 | 212.854 | 6 | 127.712 | 6 | 127.712 | |
| Veliko Trgovišće | 13.969.729 | 5.220 | 5.754.445 | 7,5 | 10 | 133.824 | 8 | 26.765 | 8 | 26.765 | |
| Zagorska Sela | 3.582.895 | 1.197 | 1.553.881 | | 10 | 155.388 | 6 | 93.233 | 6 | 93.233 | |
| Zlatar Bistrica | 5.348.254 | 2.830 | 3.602.517 | 5 | 10 | 171.548 | 6 | 34.310 | 6 | 34.310 | |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--------------------------------|------------------|------------|-----------|------------|----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Sisačko-moslavačka županija | Donji Kukuruzari | 4.175.784 | 2.047 | 857.275 | | 10 | 85.728 | 6 | 51.437 | 6 | 51.437 | 6 | 51.437 |
| | Dvor | 10.110.385 | 5.742 | 3.118.289 | 5 | 10 | 148.490 | 6 | 29.698 | 8 | 29.698 | 8 | 89.094 |
| | Gvozd | 7.971.111 | 3.779 | 2.600.822 | | 10 | 260.082 | 6 | 156.049 | 6 | 156.049 | 6 | 156.049 |
| | Hrvatska Dubica | 6.808.399 | 2.341 | 1.672.173 | | 10 | 167.217 | 6 | 100.330 | 6 | 100.330 | 6 | 100.330 |
| | Jasenovac | 9.961.596 | 2.391 | 2.057.880 | | 10 | 205.788 | 6 | 123.473 | 6 | 123.473 | 6 | 123.473 |
| | Lekenik | 11.551.942 | 6.170 | 6.528.851 | | 10 | 652.885 | 6 | 391.731 | 8 | 391.731 | 8 | 522.308 |
| | Lipovljani | 7.168.554 | 4.101 | 2.523.508 | 6 | 10 | 95.227 | 6 | 0 | 6 | 0 | 6 | 0 |
| | Majur | 2.786.759 | 1.490 | 1.234.375 | 5 | 10 | 58.780 | 6 | 11.756 | 6 | 11.756 | 6 | 11.756 |
| | Martinska Ves | 3.504.260 | 4.026 | 2.192.106 | | 10 | 219.211 | 6 | 131.526 | 6 | 131.526 | 6 | 131.526 |
| | Popovača | 25.238.506 | 12.701 | 11.170.981 | 4 | 10 | 644.480 | 6 | 214.827 | 10 | 214.827 | 10 | 644.480 |
| | Sunja | 11.686.121 | 7.376 | 4.785.317 | | 10 | 478.532 | 6 | 287.119 | 8 | 287.119 | 8 | 382.825 |
| | Topusko | 8.281.339 | 3.219 | 4.780.251 | | 10 | 478.025 | 6 | 286.815 | 6 | 286.815 | 6 | 286.815 |
| | Velika Ludina | 8.132.450 | 2.831 | 2.300.384 | | 10 | 230.038 | 6 | 138.023 | 6 | 138.023 | 6 | 138.023 |
| | Barilović | 5.873.502 | 3.095 | 3.568.987 | | 10 | 356.899 | 6 | 214.139 | 6 | 214.139 | 6 | 214.139 |
| | Bosiljevo | 4.859.519 | 1.486 | 1.523.488 | | 10 | 152.349 | 6 | 91.409 | 6 | 91.409 | 6 | 91.409 |
| | Cetingrad | 3.980.016 | 2.746 | 1.427.528 | | 10 | 142.753 | 6 | 85.652 | 6 | 85.652 | 6 | 85.652 |
| | Draganić | 4.650.362 | 2.950 | 2.341.931 | | 10 | 234.193 | 6 | 140.516 | 6 | 140.516 | 6 | 140.516 |
| Generalski Stol | 6.489.028 | 3.199 | 3.406.441 | | 10 | 340.644 | 6 | 204.386 | 6 | 204.386 | 6 | 204.386 | |
| Josipdol | 9.380.438 | 3.987 | 5.269.680 | | 10 | 526.968 | 6 | 316.181 | 6 | 316.181 | 6 | 316.181 | |
| Kamanje | 1.856.915 | 1.100 | 1.094.438 | | 10 | 109.444 | 6 | 65.666 | 6 | 65.666 | 6 | 65.666 | |
| Krnjak | 5.297.536 | 2.164 | 623.514 | 8 | 10 | 11.547 | 8 | 0 | 8 | 0 | 8 | 0 | |
| Lasinja | 7.030.161 | 1.938 | 2.514.896 | | 10 | 251.490 | 6 | 150.894 | 6 | 150.894 | 6 | 150.894 | |
| Netretić | 6.314.156 | 3.333 | 3.448.830 | | 10 | 344.883 | 6 | 206.930 | 6 | 206.930 | 6 | 206.930 | |
| Plaški | 4.573.700 | 2.292 | 1.267.182 | | 10 | 126.718 | 6 | 76.031 | 6 | 76.031 | 6 | 76.031 | |
| Rakovica | 8.091.229 | 2.623 | 3.378.126 | 8 | 10 | 62.558 | 8 | 0 | 8 | 0 | 8 | 0 | |
| Ribnik | 1.271.306 | 583 | 526.935 | 5 | 10 | 25.092 | 6 | 5.018 | 6 | 5.018 | 6 | 5.018 | |
| Saborsko | 2.481.835 | 860 | 391.867 | | 10 | 39.187 | 6 | 23.512 | 6 | 23.512 | 6 | 23.512 | |
| Tounj | 2.759.498 | 1.252 | 1.269.194 | | 10 | 126.919 | 6 | 76.152 | 6 | 76.152 | 6 | 76.152 | |
| Vojnić | 6.913.087 | 5.495 | 2.490.297 | 7,5 | 10 | 57.914 | 7,5 | 0 | 7,5 | 0 | 7,5 | 0 | |
| Žakanje | 4.777.437 | 3.193 | 1.191.551 | 5 | 10 | 56.741 | 6 | 11.348 | 6 | 11.348 | 6 | 11.348 | |

Karlovačka županija

| | | | | | | | | | | | | | |
|----------------------|----------------------|------------|-----------|-----------|----|---------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|
| Varaždinska županija | Bednja | 7.432.371 | 4.765 | 5.229.353 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Beretinec | 2.656.825 | 2.288 | 1.736.640 | 7 | 10 | 48.691 | 7 | 0 | 7 | 0 | 7 | 0 |
| | Breznica | 2.722.110 | 2.304 | 1.581.850 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Breznički Hum | 1.384.021 | 1.575 | 807.455 | | 10 | 80.746 | 6 | 48.447 | 6 | 48.447 | 6 | 48.447 |
| | Cestica | 17.909.320 | 5.678 | 5.378.158 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Donja Voća | 3.101.648 | 2.844 | 1.754.630 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Gornji Knežinec | 22.903.180 | 5.259 | 4.973.706 | | 10 | 497.371 | 6 | 298.422 | 8 | 397.896 | 8 | 397.896 |
| | Jalžabet | 5.412.431 | 3.732 | 1.956.238 | | 10 | 195.624 | 6 | 117.374 | 6 | 117.374 | 6 | 117.374 |
| | Klenovnik | 2.593.245 | 2.278 | 1.788.982 | 7 | 10 | 50.158 | 7 | 0 | 7 | 0 | 7 | 0 |
| | Ljubešćica | 8.864.671 | 1.959 | 3.564.156 | | 10 | 356.416 | 6 | 213.849 | 6 | 213.849 | 6 | 213.849 |
| | Mali Bukovec | 2.134.815 | 2.507 | 720.475 | 5 | 10 | 34.308 | 6 | 6.862 | 6 | 6.862 | 6 | 6.862 |
| | Martijanec | 3.778.092 | 4.327 | 1.656.758 | | 10 | 165.676 | 6 | 99.405 | 6 | 99.405 | 6 | 99.405 |
| | Maruševec | 6.148.815 | 6.757 | 4.529.601 | | 10 | 452.960 | 6 | 271.776 | 8 | 362.368 | 8 | 362.368 |
| | Petrijanec | 5.775.203 | 4.994 | 2.826.452 | | 10 | 282.645 | 6 | 169.587 | 6 | 169.587 | 6 | 169.587 |
| | Sračinec | 6.990.667 | 4.714 | 3.508.153 | 5 | 10 | 167.055 | 6 | 33.411 | 6 | 33.411 | 6 | 33.411 |
| | Sveti Đurđ | 3.893.916 | 4.174 | 1.628.373 | 5 | 10 | 77.542 | 6 | 15.508 | 6 | 15.508 | 6 | 15.508 |
| | Sveti Ilija | 3.939.129 | 3.532 | 2.666.698 | | 10 | 266.670 | 6 | 160.002 | 6 | 160.002 | 6 | 160.002 |
| | Trnovec Bartolovečki | 11.774.855 | 6.852 | 5.765.072 | 3 | 10 | 391.801 | 6 | 167.915 | 8 | 279.858 | 8 | 279.858 |
| | Veliki Bukovec | 1.639.704 | 1.578 | 641.735 | 5 | 10 | 30.559 | 6 | 6.112 | 6 | 6.112 | 6 | 6.112 |
| | Vidovec | 6.417.196 | 5.539 | 4.492.123 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| Vinica | 4.691.118 | 3.747 | 2.430.102 | 5 | 10 | 115.719 | 6 | 23.144 | 6 | 23.144 | 6 | 23.144 | |
| Visoko | 2.854.941 | 1.641 | 856.470 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 | |

| | | | | | | | | | | |
|------------------------------------|--------------------|------------|-----------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Koprivničko-križevačka županija | Drnje | 4.061.372 | 2.156 | 1.121.113 | 10 | 112.111 | 6 | 67.267 | 6 | 67.267 |
| | Đelekovec | 3.142.185 | 1.824 | 1.297.761 | 10 | 129.776 | 6 | 77.866 | 6 | 77.866 |
| | Ferdinandovac | 4.080.912 | 2.107 | 766.013 | 10 | 76.601 | 6 | 45.961 | 6 | 45.961 |
| | Gola | 6.981.541 | 2.760 | 903.625 | 10 | 90.363 | 6 | 54.218 | 6 | 54.218 |
| | Gornja Rijeka | 3.326.130 | 2.035 | 1.175.911 | 10 | 117.591 | 6 | 70.555 | 6 | 70.555 |
| | Hlebine | 1.250.230 | 1.470 | 467.577 | 10 | 46.758 | 6 | 28.055 | 6 | 28.055 |
| | Kalinovac | 9.753.709 | 1.725 | 1.372.880 | 10 | 137.288 | 6 | 82.373 | 6 | 82.373 |
| | Kalnik | 2.827.483 | 1.611 | 1.193.904 | 10 | 119.390 | 6 | 71.634 | 6 | 71.634 |
| | Kloštar Podravski | 4.698.898 | 3.603 | 1.151.862 | 10 | 115.186 | 6 | 69.112 | 6 | 69.112 |
| | Koprivnički Bregi | 2.597.099 | 2.549 | 1.244.335 | 10 | 124.434 | 6 | 74.660 | 6 | 74.660 |
| | Koprivnički Ivanec | 5.116.045 | 2.361 | 1.162.076 | 10 | 116.208 | 6 | 69.725 | 6 | 69.725 |
| | Legrad | 7.857.861 | 2.764 | 1.404.123 | 10 | 140.412 | 6 | 84.247 | 6 | 84.247 |
| | Molve | 18.917.902 | 2.379 | 787.089 | 10 | 78.709 | 6 | 47.225 | 6 | 47.225 |
| | Novigrad Podravski | 7.821.703 | 3.161 | 1.727.503 | 10 | 172.750 | 6 | 103.650 | 6 | 103.650 |
| | Novo Virje | 2.155.487 | 1.412 | 273.267 | 10 | 27.327 | 6 | 16.396 | 6 | 16.396 |
| | Peteranec | 2.897.390 | 2.848 | 1.600.957 | 10 | 160.096 | 6 | 96.057 | 6 | 96.057 |
| | Podravske Sesvete | 6.484.121 | 1.778 | 557.472 | 10 | 55.747 | 6 | 33.448 | 6 | 33.448 |
| | Rasinja | 2.858.752 | 3.818 | 1.216.558 | 10 | 121.656 | 6 | 72.993 | 6 | 72.993 |
| | Sokolovac | 2.867.485 | 3.964 | 1.240.031 | 10 | 124.003 | 6 | 74.402 | 6 | 74.402 |
| | Sveti Ivan Žabno | 4.891.175 | 5.628 | 2.565.930 | 10 | 256.593 | 6 | 153.956 | 8 | 205.274 |
| Sveti Petar Orehovec | 2.602.868 | 5.137 | 1.095.772 | 10 | 109.577 | 6 | 65.746 | 8 | 87.662 | |
| Virje | 10.179.325 | 5.197 | 2.319.858 | 10 | 231.986 | 6 | 139.191 | 8 | 185.589 | |

| | | | | | | | | | | | |
|------------------------------------|-------------------|-----------|-------|-----------|---|----|---------|---|---------|---|---------|
| Bjelovarsko-bilogorska županija | Berek | 2.883.576 | 1.706 | 1.004.335 | | 10 | 100.434 | 6 | 60.260 | 6 | 60.260 |
| | Dežanovac | 2.287.374 | 3.355 | 905.753 | 5 | 10 | 43.131 | 6 | 8.626 | 6 | 8.626 |
| | Đulovac | 5.290.764 | 3.640 | 1.276.177 | | 10 | 127.618 | 6 | 76.571 | 6 | 76.571 |
| | Hercegovac | 2.360.015 | 2.791 | 1.298.143 | | 10 | 129.814 | 6 | 77.889 | | 77.889 |
| | Ivanska | 4.340.541 | 3.510 | 2.550.332 | | 10 | 255.033 | 6 | 153.020 | 6 | 153.020 |
| | Kapela | 2.289.557 | 3.516 | 1.122.124 | 8 | 10 | 20.780 | 8 | 0 | 8 | 0 |
| | Končanica | 2.531.605 | 2.824 | 868.682 | 5 | 10 | 41.366 | 6 | 8.273 | 6 | 8.273 |
| | Nova Rača | 3.154.052 | 4.077 | 1.338.363 | | 10 | 133.836 | 6 | 80.302 | 6 | 80.302 |
| | Rovišće | 4.440.598 | 5.262 | 2.051.716 | | 10 | 205.172 | 6 | 123.103 | 8 | 164.137 |
| | Severih | 3.037.041 | 1.038 | 333.111 | | 10 | 33.311 | 6 | 19.987 | 6 | 19.987 |
| | Sirač | 7.227.337 | 2.546 | 2.741.810 | | 10 | 274.181 | 6 | 164.509 | 6 | 164.509 |
| | Šandrovac | 5.251.884 | 2.095 | 616.723 | | 10 | 61.672 | 6 | 37.003 | 6 | 37.003 |
| | Štefanje | 4.724.950 | 2.347 | 645.659 | | 10 | 64.566 | 6 | 38.740 | 6 | 38.740 |
| | Velika Pisanica | 4.645.943 | 2.151 | 1.290.135 | | 10 | 129.014 | 6 | 77.408 | 6 | 77.408 |
| | Velika Trnovitica | 1.130.755 | 1.661 | 338.090 | | 10 | 33.809 | 6 | 20.285 | 6 | 20.285 |
| | Veliki Grđevac | 4.127.533 | 3.313 | 2.491.730 | | 10 | 249.173 | 6 | 149.504 | 6 | 149.504 |
| | Veliko Trojstvo | 6.244.691 | 3.092 | 1.523.111 | | 10 | 152.311 | 6 | 91.387 | 6 | 91.387 |
| | Zrinski Topolovac | 1.038.826 | 1.000 | 372.241 | | 10 | 37.224 | 6 | 22.334 | 6 | 22.334 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|-----------------------------|--------------------|------------|------------|------------|-----|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Primorsko-goranska županija | Baška | 14.866.887 | 1.554 | 3.075.336 | | 10 | 307.534 | 6 | 184.520 | 6 | 184.520 | 6 | 184.520 |
| | Brod Moravice | 3.748.539 | 985 | 1.974.718 | | 10 | 197.472 | 6 | 118.483 | 6 | 118.483 | 6 | 118.483 |
| | Čavle | 34.187.262 | 6.749 | 17.201.027 | | 10 | 1.720.103 | 6 | 1.032.062 | 6 | 1.032.062 | 6 | 1.032.062 |
| | Dobrinj | 19.783.285 | 1.970 | 4.039.761 | | 10 | 403.976 | 6 | 242.386 | 6 | 242.386 | 6 | 242.386 |
| | Fužine | 11.336.216 | 1.855 | 4.501.637 | 5 | 10 | 214.364 | 6 | 42.873 | 6 | 42.873 | 6 | 42.873 |
| | Jelenje | 19.261.675 | 4.877 | 11.955.047 | | 10 | 1.195.505 | 6 | 717.303 | 6 | 717.303 | 6 | 717.303 |
| | Klana | 9.517.625 | 1.931 | 4.827.309 | | 10 | 482.731 | 6 | 289.639 | 6 | 289.639 | 6 | 289.639 |
| | Kostrena | 53.277.538 | 3.897 | 9.529.017 | | 10 | 952.902 | 6 | 571.741 | 6 | 571.741 | 6 | 571.741 |
| | Lokve | 4.752.411 | 1.120 | 2.164.828 | | 10 | 216.483 | 6 | 129.890 | 6 | 129.890 | 6 | 129.890 |
| | Lopar | 13.342.376 | 1.024 | 1.677.687 | | 10 | 167.769 | 6 | 100.661 | 6 | 100.661 | 6 | 100.661 |
| | Lovran | 21.266.367 | 3.987 | 7.397.603 | | 10 | 739.760 | 6 | 443.856 | 6 | 443.856 | 6 | 443.856 |
| | Malinska-Dubašnica | 31.403.413 | 2.726 | 6.564.101 | | 10 | 656.410 | 6 | 393.846 | 6 | 393.846 | 6 | 393.846 |
| | Matulji | 58.288.880 | 10.554 | 32.747.118 | | 10 | 3.274.712 | 6 | 1.964.827 | 10 | 3.274.712 | 10 | 3.274.712 |
| | Mošćenička Draga | 7.068.373 | 1.641 | 2.410.639 | | 10 | 241.064 | 6 | 144.638 | 6 | 144.638 | 6 | 144.638 |
| | Mrkopalj | 6.223.376 | 1.407 | 2.618.747 | 5 | 10 | 124.702 | 6 | 24.940 | 6 | 24.940 | 6 | 24.940 |
| | Omišalj | 29.744.753 | 5.282 | 9.358.248 | 8 | 10 | 173.301 | 8 | 0 | 8 | 0 | 8 | 0 |
| | Punat | 14.673.121 | 1.876 | 4.091.140 | | 10 | 409.114 | 6 | 245.468 | 6 | 245.468 | 6 | 245.468 |
| | Ravna Gora | 9.794.262 | 2.724 | 5.535.202 | 7,5 | 10 | 128.726 | 7,5 | 0 | 7,5 | 0 | 7,5 | 0 |
| | Skrad | 5.125.888 | 1.333 | 2.884.262 | | 10 | 288.426 | 6 | 173.056 | 6 | 173.056 | 6 | 173.056 |
| | Vinodolska Općina | 16.146.227 | 3.530 | 7.224.388 | | 10 | 722.439 | 6 | 433.463 | 6 | 433.463 | 6 | 433.463 |
| Viškovo | 42.716.011 | 8.907 | 18.847.877 | | 10 | 1.884.788 | 6 | 1.130.873 | 8 | 1.130.873 | 8 | 1.507.830 | |
| Vrbnik | 8.566.524 | 1.245 | 2.393.778 | | 10 | 239.378 | 6 | 143.627 | 6 | 143.627 | 6 | 143.627 | |
| Ličko-senjska županija | Brinje | 7.065.667 | 4.108 | 3.514.883 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Donji Lapac | 3.763.746 | 1.880 | 1.291.190 | | 10 | 129.119 | 6 | 77.471 | 6 | 77.471 | 6 | 77.471 |
| | Karlobag | 9.523.384 | 1.019 | 1.336.190 | | 10 | 133.619 | 6 | 80.171 | 6 | 80.171 | 6 | 80.171 |
| | Lovinac | 12.153.228 | 1.096 | 1.475.290 | 3 | 10 | 100.262 | 6 | 42.970 | 6 | 42.970 | 6 | 42.970 |
| | Perušić | 11.630.343 | 3.494 | 3.384.545 | | 10 | 338.455 | 6 | 203.073 | 6 | 203.073 | 6 | 203.073 |
| | Plićvička Jezera | 13.679.192 | 4.668 | 7.479.943 | 5 | 10 | 356.188 | 6 | 71.238 | 6 | 71.238 | 6 | 71.238 |
| | Udbina | 4.926.316 | 1.649 | 1.282.157 | 5 | 10 | 61.055 | 6 | 12.211 | 6 | 12.211 | 6 | 12.211 |
| | Vrhovine | 5.576.016 | 905 | 664.066 | 7 | 10 | 18.619 | 7 | 0 | 7 | 0 | 7 | 0 |

| | | | | | | | | | | | |
|------------------------------------|-----------------|------------|--------|-----------|----|----|---------|----|---------|----|---------|
| Virovitičko-podravnska županija | Crnac | 3.454.609 | 1.772 | 885.077 | | 10 | 88.508 | 6 | 53.105 | 6 | 53.105 |
| | Čačinci | 15.028.086 | 3.308 | 2.805.253 | | 10 | 280.525 | 6 | 168.315 | 6 | 168.315 |
| | Čadavica | 3.438.903 | 2.394 | 889.429 | | 10 | 88.943 | 6 | 53.366 | 6 | 53.366 |
| | Gradina | 6.184.325 | 4.485 | 2.493.637 | | 10 | 249.364 | 6 | 149.618 | 6 | 149.618 |
| | Lukač | 3.433.541 | 4.276 | 1.410.451 | | 10 | 141.045 | 6 | 84.627 | 6 | 84.627 |
| | Mikleuš | 2.478.054 | 1.701 | 797.009 | | 10 | 79.701 | 6 | 47.821 | 6 | 47.821 |
| | Nova Bukovica | 2.119.408 | 2.096 | 530.924 | | 10 | 53.092 | 6 | 31.855 | 6 | 31.855 |
| | Pitomača | 11.989.611 | 10.465 | 4.829.473 | | 10 | 482.947 | 6 | 289.768 | 10 | 482.947 |
| | Sopje | 5.952.403 | 2.750 | 871.597 | | 10 | 87.160 | 6 | 52.296 | 6 | 52.296 |
| | Suhopolje | 9.796.458 | 7.524 | 4.964.975 | | 10 | 496.498 | 6 | 297.899 | 8 | 397.198 |
| | Špišić Bukovica | 3.706.987 | 4.733 | 1.314.469 | 9 | 10 | 12.059 | 9 | 0 | 9 | 0 |
| | Voćin | 4.968.102 | 2.421 | 1.140.006 | | 10 | 114.001 | 6 | 68.400 | 6 | 68.400 |
| | Zdenci | 3.080.231 | 2.235 | 845.413 | | 10 | 84.541 | 6 | 50.725 | 6 | 50.725 |
| | Brestovac | 6.006.848 | 4.028 | 3.787.735 | 5 | 10 | 180.368 | 6 | 36.074 | 6 | 36.074 |
| Požeško-slavonska županija | Čaglin | 4.518.298 | 3.386 | 1.743.369 | 5 | 10 | 83.018 | 6 | 16.604 | 6 | 16.604 |
| | Jakšić | 4.484.347 | 4.437 | 1.946.583 | 5 | 10 | 92.694 | 6 | 18.539 | 6 | 18.539 |
| | Kaptol | 4.255.228 | 4.007 | 2.673.355 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Velika | 12.218.321 | 5.888 | 5.676.392 | | 10 | 567.639 | 6 | 340.584 | 8 | 454.111 |

| | | | | | | | | | | | |
|------------------------------|--------------------|------------|-------|-----------|----|----|---------|----|---------|----|---------|
| Brodsko-posavska županija | Bebrina | 3.360.902 | 3.541 | 2.003.099 | | 10 | 200.310 | 6 | 120.186 | 6 | 120.186 |
| | Brodski Stupnik | 3.597.016 | 3.526 | 1.127.218 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Bukovlje | 2.515.168 | 2.739 | 1.138.352 | 5 | 10 | 54.207 | 6 | 10.841 | 6 | 10.841 |
| | Cernik | 6.283.772 | 4.235 | 3.972.850 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Davor | 8.121.365 | 3.259 | 789.279 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Donji Andrijevci | 4.220.334 | 4.393 | 1.868.430 | 8 | 10 | 34.601 | 8 | 0 | 8 | 0 |
| | Dragalić | 3.027.904 | 1.282 | 1.208.316 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Garčin | 8.481.179 | 5.586 | 4.938.247 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Gornja Vrba | 3.856.769 | 2.559 | 817.167 | | 10 | 81.717 | 6 | 49.030 | 6 | 49.030 |
| | Gornji Bogičevci | 3.682.574 | 2.319 | 1.203.580 | 5 | 10 | 57.313 | 6 | 11.463 | 6 | 11.463 |
| | Gundinci | 2.969.372 | 2.294 | 1.326.938 | | 10 | 132.694 | 6 | 79.616 | 6 | 79.616 |
| | Klakar | 11.829.123 | 2.417 | 2.124.249 | | 10 | 212.425 | 6 | 127.455 | 6 | 127.455 |
| | Nova Kapela | 4.460.191 | 5.118 | 2.178.741 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Okučani | 7.722.562 | 4.224 | 2.123.441 | | 10 | 212.344 | 6 | 127.406 | 6 | 127.406 |
| | Oprisavci | 3.353.281 | 2.942 | 2.010.527 | | 10 | 201.053 | 6 | 120.632 | 6 | 120.632 |
| | Oriovac | 13.015.734 | 6.559 | 5.436.514 | | 10 | 543.651 | 6 | 326.191 | 8 | 434.921 |
| | Podcrkavlje | 3.502.435 | 2.683 | 2.261.245 | 5 | 10 | 107.678 | 6 | 21.536 | 6 | 21.536 |
| | Rešetari | 4.627.486 | 5.171 | 1.386.268 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Sibinj | 6.000.707 | 7.549 | 3.244.179 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Sikirevci | 3.326.962 | 2.707 | 1.686.983 | | 10 | 168.698 | 6 | 101.219 | 6 | 101.219 |
| | Slavonski Šamac | 2.297.609 | 2.649 | 1.415.690 | | 10 | 141.569 | 6 | 84.941 | 6 | 84.941 |
| | Stara Gradiška | 2.763.999 | 1.717 | 1.083.906 | 5 | 10 | 51.615 | 6 | 10.323 | 6 | 10.323 |
| | Staro Petrovo Selo | 5.066.962 | 6.352 | 1.634.863 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Velika Kapanica | 5.990.261 | 3.570 | 2.417.337 | 7 | 10 | 67.776 | 7 | 0 | 7 | 0 |
| | Vrbje | 2.543.025 | 2.906 | 1.112.535 | 3 | 10 | 75.609 | 6 | 32.404 | 6 | 32.404 |
| | Vrpolje | 5.494.222 | 4.023 | 1.260.010 | | 10 | 126.001 | 6 | 75.601 | 6 | 75.601 |

| | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------------|------------|--------|-----------|----|----|---------|----|---------|----|---------|----|---------|----|---------|
| Osječko-baranjska županija | | | | | | | | | | | | | | |
| Antunovac | 7.634.376 | 3.559 | 5.349.550 | | 10 | 534.955 | 6 | 320.973 | 6 | 320.973 | 6 | 320.973 | 6 | 320.973 |
| Bilje | 15.114.119 | 5.480 | 9.383.148 | 5 | 10 | 446.817 | 6 | 89.363 | 6 | 89.363 | 6 | 89.363 | 6 | 268.090 |
| Bizovac | 6.718.141 | 4.979 | 3.013.897 | 3 | 10 | 204.828 | 6 | 87.783 | 6 | 87.783 | 6 | 87.783 | 6 | 87.783 |
| Čeminac | 9.932.652 | 2.856 | 3.674.929 | 3 | 10 | 249.752 | 6 | 107.037 | 6 | 107.037 | 6 | 107.037 | 6 | 107.037 |
| Čepin | 15.320.026 | 12.901 | 9.180.953 | | 10 | 918.095 | 6 | 550.857 | 6 | 550.857 | 6 | 550.857 | 6 | 918.095 |
| Darda | 19.238.566 | 7.062 | 8.499.546 | 5 | 10 | 404.740 | 6 | 80.948 | 6 | 80.948 | 6 | 80.948 | 6 | 242.844 |
| Donja Motičina | 1.487.245 | 1.865 | 674.915 | | 10 | 67.492 | 6 | 40.495 | 6 | 40.495 | 6 | 40.495 | 6 | 40.495 |
| Draž | 5.407.448 | 3.356 | 3.023.090 | 2 | 10 | 237.105 | 6 | 118.553 | 6 | 118.553 | 6 | 118.553 | 6 | 118.553 |
| Drenje | 2.130.114 | 3.071 | 818.201 | | 10 | 81.820 | 6 | 49.092 | 6 | 49.092 | 6 | 49.092 | 6 | 49.092 |
| Đurđenovac | 8.087.973 | 7.946 | 3.416.539 | 8 | 10 | 63.269 | 8 | 0 | 8 | 0 | 8 | 0 | 8 | 0 |
| Erdut | 14.657.593 | 8.417 | 8.346.660 | 1 | 10 | 743.762 | 6 | 413.201 | 6 | 413.201 | 6 | 413.201 | 6 | 578.481 |
| Ernestinovo | 4.855.098 | 2.225 | 3.006.616 | | 10 | 300.662 | 6 | 180.397 | 6 | 180.397 | 6 | 180.397 | 6 | 180.397 |
| Feričanci | 3.280.534 | 2.418 | 1.547.713 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| Gorjani | 1.215.626 | 1.832 | 590.973 | | 10 | 59.097 | 6 | 35.458 | 6 | 35.458 | 6 | 35.458 | 6 | 35.458 |
| Jagodnjak | 6.780.130 | 2.537 | 1.572.707 | 3 | 10 | 106.883 | 6 | 45.807 | 6 | 45.807 | 6 | 45.807 | 6 | 45.807 |
| Kneževi Vinogradi | 21.223.987 | 5.186 | 5.532.812 | 5 | 10 | 263.467 | 6 | 52.693 | 6 | 52.693 | 6 | 52.693 | 6 | 158.080 |
| Koška | 5.308.737 | 4.411 | 2.324.720 | | 10 | 232.472 | 6 | 139.483 | 6 | 139.483 | 6 | 139.483 | 6 | 139.483 |
| Levanjska Varoš | 2.112.489 | 1.266 | 430.398 | | 10 | 43.040 | 6 | 25.824 | 6 | 25.824 | 6 | 25.824 | 6 | 25.824 |
| Magadenovac | 5.298.558 | 2.239 | 541.612 | 2 | 10 | 42.479 | 6 | 21.240 | 6 | 21.240 | 6 | 21.240 | 6 | 21.240 |
| Marijanci | 2.911.335 | 2.719 | 931.934 | 5 | 10 | 44.378 | 6 | 8.876 | 6 | 8.876 | 6 | 8.876 | 6 | 8.876 |
| Petlovac | 5.094.439 | 2.743 | 2.422.291 | 5 | 10 | 115.347 | 6 | 23.069 | 6 | 23.069 | 6 | 23.069 | 6 | 23.069 |
| Petrijevci | 4.763.467 | 3.068 | 2.129.493 | 5 | 10 | 101.404 | 6 | 20.281 | 6 | 20.281 | 6 | 20.281 | 6 | 20.281 |
| Podgorač | 4.642.279 | 3.314 | 1.712.947 | | 10 | 171.295 | 6 | 102.777 | 6 | 102.777 | 6 | 102.777 | 6 | 102.777 |
| Podravska Moslavina | 1.904.740 | 1.451 | 510.614 | | 10 | 51.061 | 6 | 30.637 | 6 | 30.637 | 6 | 30.637 | 6 | 30.637 |
| Popovac | 4.436.852 | 2.427 | 2.537.826 | 3 | 10 | 172.474 | 6 | 73.917 | 6 | 73.917 | 6 | 73.917 | 6 | 73.917 |
| Punitovci | 3.738.707 | 1.850 | 1.285.649 | | 10 | 128.565 | 6 | 77.139 | 6 | 77.139 | 6 | 77.139 | 6 | 77.139 |
| Satnica Đakovačka | 4.020.104 | 2.572 | 1.800.644 | | 10 | 180.064 | 6 | 108.039 | 6 | 108.039 | 6 | 108.039 | 6 | 108.039 |
| Semejci | 8.083.455 | 4.858 | 3.145.312 | | 10 | 314.531 | 6 | 188.719 | 6 | 188.719 | 6 | 188.719 | 6 | 188.719 |
| Strizivojna | 1.971.070 | 2.759 | 1.085.939 | | 10 | 108.594 | 6 | 65.156 | 6 | 65.156 | 6 | 65.156 | 6 | 65.156 |
| Šodolovci | 2.434.158 | 1.955 | 717.310 | | 10 | 71.731 | 6 | 43.039 | 6 | 43.039 | 6 | 43.039 | 6 | 43.039 |
| Trnava | 2.255.612 | 1.900 | 1.047.596 | | 10 | 104.760 | 6 | 62.856 | 6 | 62.856 | 6 | 62.856 | 6 | 62.856 |
| Viljevo | 3.459.332 | 2.396 | 552.796 | | 10 | 55.280 | 6 | 33.168 | 6 | 33.168 | 6 | 33.168 | 6 | 33.168 |
| Viškovci | 1.733.860 | 2.060 | 879.909 | | 10 | 87.991 | 6 | 52.795 | 6 | 52.795 | 6 | 52.795 | 6 | 52.795 |
| Vladislavci | 2.911.749 | 2.124 | 1.262.939 | | 10 | 126.294 | 6 | 75.776 | 6 | 75.776 | 6 | 75.776 | 6 | 75.776 |
| Vuka | 1.253.875 | 1.312 | 441.393 | | 10 | 44.139 | 6 | 26.484 | 6 | 26.484 | 6 | 26.484 | 6 | 26.484 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|------------------------------|-----------|------------|-------|-----------|----|----|---------|----|---------|----|---------|----|---------|
| Šibensko-kninska županija | Billice | 4.866.781 | 2.180 | 1.673.085 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Biskupija | 14.051.575 | 1.669 | 362.385 | 4 | 10 | 20.907 | 6 | 6.969 | 6 | 6.969 | 6 | 6.969 |
| | Civljane | 2.328.118 | 137 | 51.816 | 7 | 10 | 1.453 | 7 | 0 | 7 | 0 | 7 | 0 |
| | Ervenik | 4.198.453 | 988 | 223.909 | 3 | 10 | 15.217 | 6 | 6.522 | 6 | 6.522 | 6 | 6.522 |
| | Kijevo | 8.333.146 | 533 | 518.222 | 5 | 10 | 24.677 | 6 | 4.935 | 6 | 4.935 | 6 | 4.935 |
| | Kistanje | 6.087.703 | 3.038 | 521.409 | 3 | 10 | 35.436 | 6 | 15.187 | 6 | 15.187 | 6 | 15.187 |
| | Murter | 9.694.011 | 2.075 | 2.455.075 | 6 | 10 | 92.644 | 6 | 0 | 6 | 0 | 6 | 0 |
| | Pirovac | 6.458.231 | 1.846 | 1.294.781 | 6 | 10 | 48.860 | 6 | 0 | 6 | 0 | 6 | 0 |
| | Primošten | 13.632.239 | 2.992 | 3.501.338 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Promina | 2.931.592 | 1.317 | 1.083.710 | 5 | 10 | 51.605 | 6 | 10.321 | 6 | 10.321 | 6 | 10.321 |
| | Rogoznica | 9.935.841 | 2.391 | 1.969.190 | | 10 | 196.919 | 6 | 118.151 | 6 | 118.151 | 6 | 118.151 |
| | Ružić | 2.880.027 | 1.775 | 1.428.284 | 5 | 10 | 68.014 | 6 | 13.603 | 6 | 13.603 | 6 | 13.603 |
| | Tisno | 19.826.106 | 3.239 | 4.046.947 | 6 | 10 | 152.715 | 6 | 0 | 6 | 0 | 6 | 0 |
| | Tribunj | 9.620.676 | 1.450 | 1.560.460 | 6 | 10 | 58.885 | 6 | 0 | 6 | 0 | 6 | 0 |
| | Unešić | 3.279.194 | 2.160 | 1.848.160 | 5 | 10 | 88.008 | 6 | 17.602 | 6 | 17.602 | 6 | 17.602 |

| | | | | | | | | | | | |
|----------------------------------|-----------------|------------|-------|-----------|----|----|---------|----|---------|----|---------|
| Vukovarsko-srijemska županija | Andrijaševci | 3.902.405 | 4.249 | 2.000.463 | 8 | 10 | 37.046 | 8 | 0 | 8 | 0 |
| | Babina Greda | 5.036.909 | 4.262 | 2.096.639 | | 10 | 209.664 | 6 | 125.798 | 6 | 125.798 |
| | Bogdanovci | 2.946.999 | 2.366 | 1.266.430 | | 10 | 126.643 | 6 | 75.986 | 6 | 75.986 |
| | Borovo | 6.419.512 | 5.360 | 3.134.944 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Bošnjaci | 4.662.512 | 4.653 | 2.039.128 | 5 | 10 | 97.101 | 6 | 19.420 | 6 | 19.420 |
| | Cerna | 5.936.280 | 4.990 | 2.124.823 | 5 | 10 | 101.182 | 6 | 20.236 | 6 | 20.236 |
| | Drenovci | 12.736.346 | 7.424 | 4.329.732 | 5 | 10 | 206.178 | 6 | 41.236 | 8 | 123.707 |
| | Gradište | 4.297.067 | 3.382 | 1.344.115 | | 10 | 134.412 | 6 | 80.647 | 6 | 80.647 |
| | Gunja | 6.592.428 | 5.033 | 2.416.438 | | 10 | 241.644 | 6 | 144.986 | 6 | 144.986 |
| | Ivankovo | 10.373.975 | 8.676 | 4.088.440 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Jarmina | 4.531.641 | 2.627 | 2.038.643 | | 10 | 203.864 | 6 | 122.319 | 6 | 122.319 |
| | Lovas | 4.997.293 | 1.579 | 1.313.994 | 5 | 10 | 62.571 | 6 | 12.514 | 6 | 12.514 |
| | Markušica | 4.382.652 | 3.053 | 923.510 | 5 | 10 | 43.977 | 6 | 8.795 | 6 | 8.795 |
| | Negoslavci | 1.481.935 | 1.466 | 524.533 | 5 | 10 | 24.978 | 6 | 4.996 | 6 | 4.996 |
| | Nijemci | 9.956.292 | 5.998 | 3.697.369 | | 10 | 369.737 | 6 | 221.842 | 8 | 295.790 |
| | Nuštar | 10.707.599 | 5.862 | 6.871.072 | 6 | 10 | 259.286 | 6 | 0 | 8 | 129.643 |
| | Privlaka | 4.300.154 | 3.776 | 2.173.291 | | 10 | 217.329 | 6 | 130.397 | 6 | 130.397 |
| | Stari Jankovci | 8.654.069 | 5.216 | 3.906.484 | | 10 | 390.648 | 6 | 234.389 | 8 | 312.519 |
| | Stari Mikanovci | 3.441.707 | 3.387 | 1.368.554 | 10 | 10 | 0 | 0 | 10 | 0 | 0 |
| | Štitar | 2.294.856 | 2.608 | 604.651 | 10 | 10 | 0 | 0 | 10 | 0 | 0 |
| | Tompojevci | 3.807.339 | 1.999 | 1.141.435 | | 10 | 114.144 | 6 | 68.486 | 6 | 68.486 |
| | Tordinci | 4.817.186 | 2.251 | 2.006.838 | 5 | 10 | 95.564 | 6 | 19.113 | 6 | 19.113 |
| | Tovarnik | 7.654.375 | 3.335 | 2.805.176 | | 10 | 280.518 | 6 | 168.311 | 6 | 168.311 |
| | Trpinja | 7.127.337 | 6.466 | 2.527.560 | | 10 | 252.756 | 6 | 151.654 | 8 | 202.205 |
| | Vodinci | 2.813.678 | 2.113 | 1.431.119 | | 10 | 143.112 | 6 | 85.867 | 6 | 85.867 |
| | Vrbanja | 7.303.652 | 5.174 | 2.865.408 | 5 | 10 | 136.448 | 6 | 27.290 | 8 | 81.869 |

| | | | | | | | | | | |
|-----------------|------------|-------|------------|----|----|---------|----|---------|----|---------|
| Baška Voda | 13.585.266 | 2.924 | 3.278.304 | | 10 | 327.830 | 6 | 196.698 | 6 | 196.698 |
| Bol | 15.616.540 | 1.661 | 3.589.778 | 0 | 10 | 358.978 | 6 | 215.387 | 6 | 215.387 |
| Brela | 8.713.181 | 1.771 | 2.173.863 | 5 | 10 | 103.517 | 6 | 20.703 | 6 | 20.703 |
| Cista Provo | 8.121.603 | 3.674 | 2.929.764 | 3 | 10 | 199.110 | 6 | 85.333 | 6 | 85.333 |
| Dicmo | 14.022.543 | 2.657 | 3.427.340 | 8 | 10 | 63.469 | 8 | 0 | 8 | 0 |
| Dugi Rat | 10.514.845 | 7.305 | 5.087.147 | | 10 | 508.715 | 6 | 305.229 | 8 | 406.972 |
| Dugopolje | 31.160.314 | 3.120 | 3.232.910 | 8 | 10 | 59.869 | 8 | 0 | 8 | 0 |
| Gradac | 7.007.794 | 3.615 | 2.501.929 | | 10 | 250.193 | 6 | 150.116 | 6 | 150.116 |
| Hrvace | 11.578.829 | 4.116 | 5.530.265 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| Jelsa | 16.203.557 | 3.656 | 4.915.252 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| Kilis | 16.808.011 | 4.367 | 6.896.979 | | 10 | 689.698 | 6 | 413.819 | 6 | 413.819 |
| Lečevica | 7.043.065 | 740 | 764.030 | | 10 | 76.403 | 6 | 45.842 | 6 | 45.842 |
| Lokvičići | 2.775.121 | 1.037 | 886.817 | 7 | 10 | 24.864 | 7 | 0 | 7 | 0 |
| Lovreć | 5.910.754 | 2.500 | 2.346.706 | | 10 | 234.671 | 6 | 140.802 | 6 | 140.802 |
| Marina | 15.110.526 | 4.771 | 2.743.836 | | 10 | 274.384 | 6 | 164.630 | 6 | 164.630 |
| Milna | 6.447.102 | 1.100 | 1.148.822 | 2 | 10 | 90.104 | 6 | 45.052 | 6 | 45.052 |
| Muč | 17.564.668 | 4.074 | 4.819.622 | 7 | 10 | 135.130 | 7 | 0 | 7 | 0 |
| Nerezišća | 8.462.403 | 868 | 473.966 | | 10 | 47.397 | 6 | 28.438 | 6 | 28.438 |
| Okrug | 19.264.653 | 2.980 | 8.851.851 | | 10 | 885.185 | 6 | 531.111 | 6 | 531.111 |
| Otok | 11.712.864 | 5.782 | 4.846.348 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| Podbablje | 7.079.203 | 4.904 | 4.498.669 | 6 | 10 | 169.761 | 6 | 0 | 6 | 0 |
| Podgora | 7.849.933 | 2.884 | 3.272.105 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| Podstrana | 19.931.797 | 7.341 | 10.534.436 | 8 | 10 | 195.082 | 8 | 0 | 8 | 0 |
| Postira | 6.717.228 | 1.553 | 2.473.960 | | 10 | 247.396 | 6 | 148.438 | 6 | 148.438 |
| Prigmet | 3.020.670 | 797 | 831.479 | | 10 | 83.148 | 6 | 49.889 | 6 | 49.889 |
| Primorski Dolac | 6.287.305 | 839 | 1.165.766 | | 10 | 116.577 | 6 | 69.946 | 6 | 69.946 |
| Proložac | 8.215.713 | 4.510 | 2.893.277 | 5 | 10 | 137.775 | 6 | 27.555 | 6 | 27.555 |
| Pučišća | 7.542.913 | 2.224 | 2.742.437 | 5 | 10 | 130.592 | 6 | 26.118 | 6 | 26.118 |
| Runovići | 3.392.611 | 2.643 | 2.182.874 | 6 | 10 | 82.373 | 6 | 0 | 6 | 0 |
| Seget | 11.256.606 | 4.904 | 4.232.707 | | 10 | 423.271 | 6 | 253.962 | 6 | 253.962 |
| Selca | 5.329.837 | 1.977 | 1.092.884 | | 10 | 109.288 | 6 | 65.573 | 6 | 65.573 |
| Sučuraj | 1.442.097 | 492 | 336.566 | | 10 | 33.657 | 6 | 20.194 | 6 | 20.194 |
| Sutivan | 11.411.808 | 759 | 1.681.198 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| Šestanovac | 4.350.384 | 2.685 | 2.158.499 | | 10 | 215.850 | 6 | 129.510 | 6 | 129.510 |
| Šolta | 11.561.944 | 1.479 | 2.837.492 | | 10 | 283.749 | 6 | 170.250 | 6 | 170.250 |
| Tučepi | 6.693.039 | 1.763 | 2.865.236 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| Zadvarje | 3.449.999 | 277 | 285.726 | 1 | 10 | 25.461 | 6 | 14.145 | 6 | 14.145 |
| Zagvozd | 9.072.015 | 1.642 | 1.621.150 | 6 | 10 | 61.175 | 6 | 0 | 6 | 0 |
| Zmijavci | 7.741.347 | 2.130 | 2.218.833 | 8 | 10 | 41.090 | 8 | 0 | 8 | 0 |

Splitsko-dalmatinska
županija

| | | | | | | | | | | | | |
|--------------------|------------|-------|------------|----|----|---------|----|---------|----|---------|----|---------|
| Bale | 7.949.244 | 1.047 | 2.495.369 | 1 | 10 | 222.360 | 6 | 123.533 | 6 | 123.533 | 6 | 123.533 |
| Barban | 7.852.770 | 2.802 | 4.017.008 | 5 | 10 | 191.286 | 6 | 38.257 | 6 | 38.257 | 6 | 38.257 |
| Brtonigla | 10.041.192 | 1.579 | 1.704.272 | | 10 | 170.427 | 6 | 102.256 | 6 | 102.256 | 6 | 102.256 |
| Cerovlje | 5.135.437 | 1.745 | 2.542.745 | 2 | 10 | 199.431 | 6 | 99.715 | 6 | 99.715 | 6 | 99.715 |
| Fažana | 21.471.770 | 3.050 | 6.720.076 | 3 | 10 | 456.704 | 6 | 195.730 | 6 | 195.730 | 6 | 195.730 |
| Funtana | 10.019.178 | 831 | 1.059.991 | | 10 | 105.999 | 6 | 63.599 | 6 | 63.599 | 6 | 63.599 |
| Gračiče | 5.810.301 | 1.433 | 2.464.365 | 5 | 10 | 117.351 | 6 | 23.470 | 6 | 23.470 | 6 | 23.470 |
| Grožnjan | 4.254.235 | 785 | 1.182.120 | | 10 | 118.212 | 6 | 70.927 | 6 | 70.927 | 6 | 70.927 |
| Kanfana | 6.768.458 | 1.457 | 2.286.134 | 2 | 10 | 179.305 | 6 | 89.652 | 6 | 89.652 | 6 | 89.652 |
| Karolja | 3.078.339 | 1.489 | 1.811.768 | 5 | 10 | 86.275 | 6 | 17.255 | 6 | 17.255 | 6 | 17.255 |
| Kaštelir - Labinci | 6.580.072 | 1.334 | 1.697.711 | 1 | 10 | 151.281 | 6 | 84.045 | 6 | 84.045 | 6 | 84.045 |
| Krišan | 17.786.422 | 3.264 | 2.976.167 | | 10 | 297.617 | 6 | 178.570 | 6 | 178.570 | 6 | 178.570 |
| Lanišće | 1.912.530 | 398 | 841.845 | 1 | 10 | 75.016 | 6 | 41.675 | 6 | 41.675 | 6 | 41.675 |
| Ližnjan | 13.941.739 | 2.945 | 5.525.260 | 5 | 10 | 263.108 | 6 | 52.622 | 6 | 52.622 | 6 | 52.622 |
| Lupoglav | 5.214.597 | 929 | 2.583.417 | 1 | 10 | 230.205 | 6 | 127.892 | 6 | 127.892 | 6 | 127.892 |
| Marčana | 13.795.119 | 3.903 | 6.022.897 | 5 | 10 | 286.805 | 6 | 57.361 | 6 | 57.361 | 6 | 57.361 |
| Medulin | 51.456.892 | 6.004 | 16.578.598 | 5 | 10 | 789.457 | 6 | 157.891 | 8 | 157.891 | 8 | 473.674 |
| Motovun | 6.599.009 | 983 | 1.828.732 | 1 | 10 | 162.956 | 6 | 90.531 | 6 | 90.531 | 6 | 90.531 |
| Oprtalj | 4.004.602 | 981 | 1.528.969 | | 10 | 152.897 | 6 | 91.738 | 6 | 91.738 | 6 | 91.738 |
| Pićan | 5.935.150 | 1.997 | 1.734.430 | 2 | 10 | 136.034 | 6 | 68.017 | 6 | 68.017 | 6 | 68.017 |
| Raša | 11.039.320 | 3.535 | 3.888.578 | 6 | 10 | 146.739 | 6 | 0 | 6 | 0 | 6 | 0 |
| Sveta Nedelja | 9.800.340 | 2.909 | 3.766.592 | 3 | 10 | 255.982 | 6 | 109.707 | 6 | 109.707 | 6 | 109.707 |
| Sveti Lovreč | 3.681.997 | 1.408 | 1.292.818 | 1 | 10 | 115.202 | 6 | 64.001 | 6 | 64.001 | 6 | 64.001 |
| Sveti Petar u Šumi | 3.549.149 | 1.011 | 1.160.836 | 7 | 10 | 32.547 | 7 | 0 | 7 | 0 | 7 | 0 |
| Svetvinčanat | 6.229.822 | 2.218 | 2.711.805 | 5 | 10 | 129.134 | 6 | 25.827 | 6 | 25.827 | 6 | 25.827 |
| Tar-Vabriga | 14.057.178 | 1.506 | 1.634.303 | | 10 | 163.430 | 6 | 98.058 | 6 | 98.058 | 6 | 98.058 |
| Tinjan | 5.419.116 | 1.770 | 2.195.362 | 5 | 10 | 104.541 | 6 | 20.908 | 6 | 20.908 | 6 | 20.908 |
| Višnjan | 6.774.799 | 2.187 | 2.829.337 | 5 | 10 | 134.730 | 6 | 26.946 | 6 | 26.946 | 6 | 26.946 |
| Vizinada | 4.067.218 | 1.137 | 1.479.596 | 1 | 10 | 131.845 | 6 | 73.247 | 6 | 73.247 | 6 | 73.247 |
| Vrsar | 17.229.389 | 2.703 | 3.293.604 | | 10 | 329.360 | 6 | 197.616 | 6 | 197.616 | 6 | 197.616 |
| Žminj | 7.989.546 | 3.447 | 5.154.333 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |

Istarska županija

| | | | | | | | | | | | | | |
|------------------------------------|---------------------|------------|-------|------------|-----|----|---------|-----|---------|-----|---------|-----|---------|
| Dubrovačko-neretvanska županija | Blato | 13.088.239 | 3.680 | 6.207.850 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Dubrovačko Primorje | 12.738.526 | 2.216 | 4.924.407 | 8 | 10 | 91.193 | 8 | 0 | 8 | 0 | 8 | 0 |
| | Jarugina | 3.661.086 | 593 | 399.885 | | 10 | 39.989 | 6 | 23.993 | 6 | 23.993 | 6 | 23.993 |
| | Konavle | 58.660.687 | 8.250 | 37.046.013 | 7,5 | 10 | 861.535 | 7,5 | 0 | 7,5 | 0 | 7,5 | 0 |
| | Kula Norinska | 5.202.291 | 1.926 | 1.630.886 | | 10 | 163.089 | 6 | 97.853 | 6 | 97.853 | 6 | 97.853 |
| | Lastovo | 4.152.322 | 835 | 1.295.520 | 1 | 10 | 115.442 | 6 | 64.135 | 6 | 64.135 | 6 | 64.135 |
| | Lumbarda | 5.614.669 | 1.221 | 1.291.477 | 5 | 10 | 61.499 | 6 | 12.300 | 6 | 12.300 | 6 | 12.300 |
| | Mljet | 7.818.203 | 1.111 | 1.571.586 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Orebić | 10.909.154 | 4.165 | 4.184.602 | | 10 | 418.460 | 6 | 251.076 | 6 | 251.076 | 6 | 251.076 |
| | Pojezerje | 6.323.596 | 1.233 | 640.023 | | 10 | 64.002 | 6 | 38.401 | 6 | 38.401 | 6 | 38.401 |
| | Šibenik | 5.462.083 | 2.078 | 701.305 | | 10 | 70.131 | 6 | 42.078 | 6 | 42.078 | 6 | 42.078 |
| | Smokvica | 2.101.982 | 1.012 | 668.938 | | 10 | 66.894 | 6 | 40.136 | 6 | 40.136 | 6 | 40.136 |
| | Ston | 10.027.964 | 2.605 | 3.352.379 | | 10 | 335.238 | 6 | 201.143 | 6 | 201.143 | 6 | 201.143 |
| | Trpanj | 3.341.441 | 871 | 1.089.862 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |
| | Vela Luka | 11.132.014 | 4.380 | 5.050.563 | 9 | 10 | 46.335 | 9 | 0 | 9 | 0 | 9 | 0 |
| | Zažablje | 4.912.014 | 912 | 816.174 | | 10 | 81.617 | 6 | 48.970 | 6 | 48.970 | 6 | 48.970 |
| | Župa Dubrovačka | 36.096.221 | 6.663 | 24.003.827 | 10 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 | 10 | 0 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------------------|----------------------|------------------|----------------------|---|----|-------------------|---|-------------------|---|-------------------|----|-------------------|
| | Belica | 3.923.980 | 3.509 | 1.620.884 | 1 | 10 | 144.435 | 6 | 80.242 | 6 | 80.242 | 6 | 80.242 |
| | Dekanovec | 2.954.387 | 832 | 750.875 | | 10 | 75.088 | 6 | 45.053 | 6 | 45.053 | 6 | 45.053 |
| | Domašinec | 2.038.380 | 2.459 | 707.546 | | 10 | 70.755 | 6 | 42.453 | 6 | 42.453 | 6 | 42.453 |
| | Donja Dubrava | 3.450.371 | 2.274 | 1.288.186 | | 10 | 128.819 | 6 | 77.291 | 6 | 77.291 | 6 | 77.291 |
| | Donji Kraljevec | 7.992.663 | 4.931 | 2.757.670 | | 10 | 275.767 | 6 | 165.460 | 6 | 165.460 | 6 | 165.460 |
| | Donji Vidovec | 1.663.374 | 1.595 | 759.547 | | 10 | 75.955 | 6 | 45.573 | 6 | 45.573 | 6 | 45.573 |
| | Goričan | 3.379.320 | 3.148 | 1.525.823 | | 10 | 152.582 | 6 | 91.549 | 6 | 91.549 | 6 | 91.549 |
| | Gornji Mihaljevec | 3.832.044 | 2.046 | 838.324 | | 10 | 83.832 | 6 | 50.299 | 6 | 50.299 | 6 | 50.299 |
| | Kotoriba | 4.589.282 | 3.333 | 2.108.618 | | 10 | 210.862 | 6 | 126.517 | 6 | 126.517 | 6 | 126.517 |
| | Mala Subotica | 5.602.656 | 5.676 | 2.702.305 | | 10 | 270.231 | 6 | 162.138 | 6 | 162.138 | 8 | 216.184 |
| | Nedelišće | 18.078.270 | 11.544 | 10.640.406 | | 10 | 1.064.041 | 6 | 638.424 | 6 | 638.424 | 10 | 1.064.041 |
| | Orehovica | 3.532.511 | 2.769 | 784.874 | | 10 | 78.487 | 6 | 47.092 | 6 | 47.092 | 6 | 47.092 |
| | Podturen | 8.130.990 | 4.392 | 3.226.136 | | 10 | 322.614 | 6 | 193.568 | 6 | 193.568 | 6 | 193.568 |
| | Pribislavec | 3.509.873 | 2.929 | 2.031.500 | | 10 | 203.150 | 6 | 121.890 | 6 | 121.890 | 6 | 121.890 |
| | Selnica | 3.814.820 | 3.442 | 1.378.911 | | 10 | 137.891 | 6 | 82.735 | 6 | 82.735 | 6 | 82.735 |
| | Strahoninec | 4.189.919 | 2.728 | 2.203.215 | | 10 | 220.322 | 6 | 132.193 | 6 | 132.193 | 6 | 132.193 |
| | Sveta Marija | 3.606.252 | 2.433 | 1.679.578 | | 10 | 167.958 | 6 | 100.775 | 6 | 100.775 | 6 | 100.775 |
| | Sveti Juraj Na Bregu | 6.058.087 | 5.279 | 3.279.898 | | 10 | 327.990 | 6 | 196.794 | 6 | 196.794 | 8 | 262.392 |
| | Sveti Martin na Muri | 5.465.002 | 2.958 | 1.337.187 | | 10 | 133.719 | 6 | 80.231 | 6 | 80.231 | 6 | 80.231 |
| | Šenkovec | 5.835.491 | 2.770 | 3.781.609 | | 10 | 378.161 | 6 | 226.897 | 6 | 226.897 | 6 | 226.897 |
| | Štrigova | 3.260.432 | 3.221 | 1.235.612 | | 10 | 123.561 | 6 | 74.137 | 6 | 74.137 | 6 | 74.137 |
| | Vratišinec | 2.324.511 | 2.213 | 1.179.205 | | 10 | 117.921 | 6 | 70.752 | 6 | 70.752 | 6 | 70.752 |
| | Ukupno sve općine | 3.430.286.387 | 1.354.566 | 1.283.648.051 | | | 86.262.317 | | 44.741.875 | | 44.741.875 | | 51.831.097 |

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija.

PRILOG E

Popis izvora podataka korištenih u analizi za izradu prijedloga novog teritorijalnog ustroja jedinica regionalne samouprave

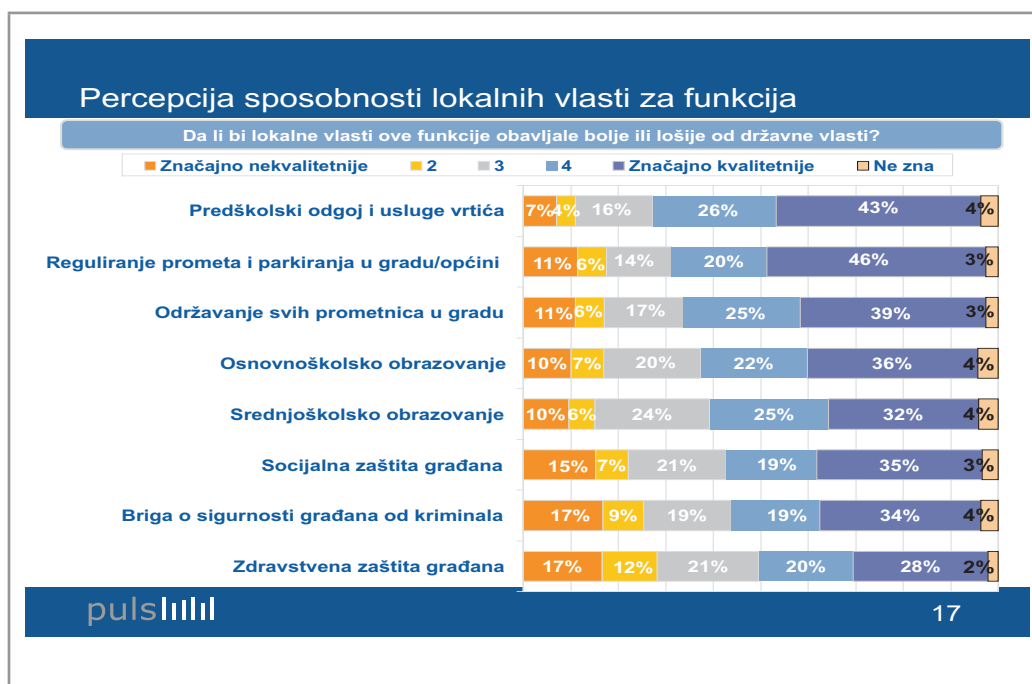
| Varijabla | Izvor |
|--|--|
| Ukupni prihodi proračuna općina, gradova i županija umanjeni za pomoći po stanovniku* | Ministarstvo financija, Izvršenje proračuna općina, gradova i županija za 2009. godinu |
| Bruto domaći proizvod po stanovniku | Državni zavod za statistiku, Priopćenje br. 12.1.2. «Bruto domaći proizvod za Republiku Hrvatsku i županije u 2007». |
| Udio aktivnih pravnih osoba u ukupnom broju registriranih pravnih osoba* | Državni zavod za statistiku, Statistički ljetopis 2009. |
| Pokazatelji strukture gospodarstva* | Državni zavod za statistiku, Priopćenje br. 12.1.2. «Bruto domaći proizvod za Republiku Hrvatsku i županije u 2007». |
| Udio županijskih i lokalnih cesta u ukupnim cestama* | Državni zavod za statistiku, Statistički ljetopis 2009. |
| Tekući izdaci za zaštitu okoliša po stanovniku* | Državni zavod za statistiku, Statistički ljetopis 2009. |
| Dječji vrtići na 1000 djece u dobi od 0-4 godine* | Državni zavod za statistiku, Statistički ljetopis 2009. |
| Osnovne škole po stanovniku* | Državni zavod za statistiku, Statistički ljetopis 2009. |
| Srednje škole po učeniku* | Državni zavod za statistiku, Statistički ljetopis 2009. |
| Broj postelja u klinikama, kliničkim bolnicama i kliničkim bolničkim centrima, po stanovniku * | Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Hrvatski zdravstveno-statistički ljetopis za 2008. godinu |
| Knjižnice po stanovniku* | Državni zavod za statistiku, Statistički ljetopis 2009. |
| Udruge (sportske, šahovske i lovačke udruge; udruge kulturno-umjetničkog amaterizma; udruge tehničke kulture) po stanovniku* | Državni zavod za statistiku, Statistički ljetopis 2009. |
| Broj domova za starije i nemoćne po stanovniku* | Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi |
| Prosječni dnevni trošak (zatvori, kaznionice i odgojne ustanove) | Ministarstvo pravosuđa |

*Napomena: * Sistematizacija autora prema podacima preuzetima iz navedenog izvora.*

Rezultati anketnog istraživanja o percepciji građana o sposobnostima lokalnih vlasti za provođenje javnih funkcija

Agencija Puls je za Urban Institute 8. ožujka 2006. godine u okviru istraživanja o decentralizaciji i izravnom izboru gradonačelnika kao determinante apstinencije građana na sudjelovanje u lokalnim izborima provela anketno istraživanje o percepciji građana o sposobnostima lokalnih vlasti za provođenje javnih funkcija⁹.

Na sljedećim grafičkim prikazima prezentirani su rezultati tog anketnog istraživanja.



⁹ Metoda istraživanja

Telefonsko istraživanje - CATI provedeno 06. – 08. ožujka 2006.

- Istraživanje je provedeno iz Pulsovog Centra za telefonska istraživanja.

Uzorak

- Dvoetapno stratificirani, slučajni reprezentativni uzorak građana s pravom glasa iz cijele Hrvatske.
- Uzorak je stratificiran prema regiji (prema šest tradicionalnih regija) i veličini naselja (četiri kategorije veličine naselja).
- Slučajan izbor osiguran slučajnim izborom brojeva telefona (kućanstva) iz baze svih telefonskih brojeva u Hrvatskoj te korištenjem tablica za slučajni izbor ispitanika unutar kućanstva.
- Eventualna odstupanja u strukturi uzorka u usporedbi s populacijom su otklonjena ponderiranjem rezultata.
- U istraživanju je sudjelovalo 800 ispitanika starijih od 18 godina.

Povjerenje u pojedine razine vlasti

SVI ISPITANICI

Bez obzira koja je stranka na vlasti trenutno na svakoj od ovih razina vlasti, imate li više povjerenja u ... ?

