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: **2024-03-29**

Repository / Repozitorij:

The Institute of Economics, Zagreb

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj

Zagreb, rujan **2010.**

Studije

ekonomski institut, zagreb

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 egzaktne 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	**Prirez 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 sposobnositma 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 Hrvatskoj[1]

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 90/92[2]). 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 položajem[4].

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 izglede. 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.

Uslijedile 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 gradova[5] (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 nazivima[6].

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 ratificirala[7]. 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 prihoda/primitaka* (NN 140/2002) koji je donijelo Ministarstvo financija, a koji je u skladu s međunarodnom metodologijom o vođenju državnih financija Međunarodnog monetarnog fonda[8]. 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, unaprjeđenje 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 periodički[9], 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 metode[10]:

- 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;
- obavještavanje 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/lst/sr_sh_hr/.

Državne matice

Države imaju različite sustave s različitim podjelama nadležnosti u poslovima vođenja državnih matica, 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 matice rođenih, umrlih i vjenčanih još od 1924. godine. U početku su se vodili lokalni registri stanovnika za svaki okrug, a državne matice 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 obavještavanje 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 prosljeđuju Nacionalnom uredu za registraciju informacije o sudskim rješenjima o poništenju očinstva, ukidanju posvojenja i slično. Okruzi vode matice 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 kuna[11] 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 izvatke 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-regije[12] 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 slično[13].

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 cjelovite[15].

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 funkcioniranja 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 izravnanja 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 planiranjem[16].

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 solidarnosti[17]. 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 EU[18] 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 EU[19].

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 članica[22] 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 EU[23].

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. godine[25]. Cilj je tog financijskog instrumenta[26] 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 MIRTO[27] koji je proveden u Italiji tijekom 2009. godine kada su država i EU[28] 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 (Bergretter[29]) 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 Australije[30], dok u SAD-u postoje i privatne kompanije[31] 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 soba 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 lokaciji[32]. 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 izravnan 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 inspekcijski nadzor). Međutim, primjer nepropisnog parkiranja ukazuje na probleme ovog sustava. Naime, komunalni redar može izdavati samo kaznu ili nalog za premještanje nepropisno parkiranog 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

Početkom 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 inspekcijski 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

pojedinim specijaliziranim dijelovima sustava zaštite i spašavanja. Primjer je Vatrogasna zajednica, kao krovna organizacija koja objedinjava sve vatrogasne organizacije i postrojbe na području Hrvatske[33].

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 obrane[35], Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, Ministarstva turizma i Državnog hidrometeorološkog zavoda[36].

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, umanjenih za dodatni udio u porezu na dohodak za decentralizirane funkcije, pomoći izravnanja 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 državi[37]. Privatni zatvori čine 11 posto ukupnog broja zatvora u Engleskoj i Walesu, kao jednom od zatvorskih sustava u Europi[38] koji je najviše privatiziran. Budući da je riječ o rehabilitaciji zatvorenika, postoji niz prednosti, kao i nedostataka privatizacije zatvorskog sustava[39], 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 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 Dunleavyevo (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 energetskome 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 usluga[41] 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 ušteda 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 okružja 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,
- konkurentska 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 okružju 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 Hrvatskoj[42], 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 Zaprešića, 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 mjerama[43] ne umanjujući njegovu vrijednost. U tom smislu općinsko, odnosno gradsko vijeće[44] određuje potrebne agrotehničke mjere[45] 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 rudina[46]. 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, sprječavanje zasjenjivanja susjednih čestica te sadnju i održavanje vjetrobranskih pojaseva.

državnom vlasništvu[47], koji je svaka jedinica lokalne samouprave dužna i donijeti[48]. 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 razini[50]. 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-građevnog 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 odobrenje[51], 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 istraživanje[52].

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-građevni 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 Zagreba[54] 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 ustanove[55].

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.

Tablica 3. **Izvori financiranja javnih cesta**

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 sukladno *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 samouprave[56].

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 ubrzavanja postupka raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države **predlaže se da se skrati 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 podrobno 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 energetsku 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 energetsku 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 nacrta prijedloga dokumenta prostornog uređenja, koja ima status ovlaštenog arhitekta i koji su odgovorni za svaki dio nacrta 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. Prihvaćanje 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 voda[59].

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.

[59] Vrste 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 prirode[60].

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 zraka[61].

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 zrake 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 energetskog 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 energetsku 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 federalizma[62] 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 (zemljovidi) 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 doznačavati 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 doznačuje 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 doznačuju 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 gospodarstvo[63] odnosno komunalne djelatnosti[64] 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. Inspekcijski 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 zaštite[65] 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.

Tablica 6. **Udio zdravstvene potrošnje prema izvorima potrošnje u bruto domaćem proizvodu, 2000.-2008., %**

Udio u BDP-u	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.
HZZO	7,7	7,4	7,2	6,2	6,6	6,0 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	1,2	1,2	1,3	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Sveukupna zdravstvena potrošnja	9,1	8,8	9,0	8,0	8,7	8,3	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 farmaceutskih 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] Opštirnije 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.

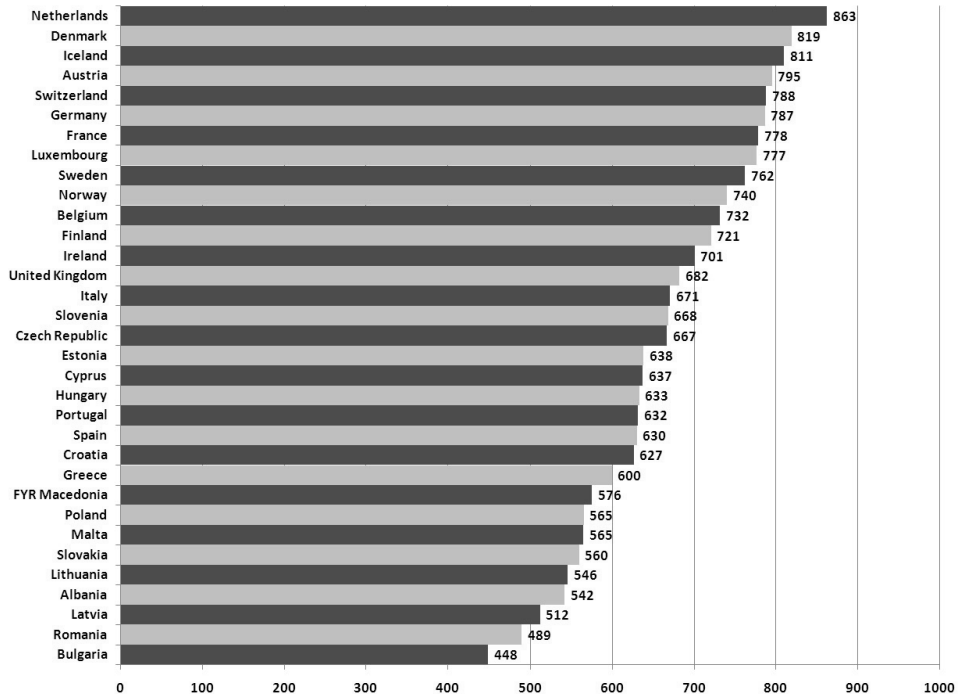
Iz prethodnog se može zaključiti da, bez obzira na razinu BDP-a pojedine zemlje, decentralizacija javne zdravstvene funkcije je korisna ukoliko postoji pozitivan utjecaj na poboljšanje zdravstvene zaštite stanovništva. Tome doprinose i drugi čimbenici, kao što su veličina zemlje, gustoća naseljenosti,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

Slika 1. **Ukupni bodovi indeksa korisnika zdravstvenih usluga u 2009.**



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 administracija 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 izbrani

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 (Albreht, 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 unapređenja 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 zdravstvu**[67]. 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 inspekcijski 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 lokane 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 jedinca 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 jedinca 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-ispravak) propisano je kako pučka otvorena učilišta kao javne ustanove za obrazovanje odraslih mogu osnivati 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. Prenošenje 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 jedince lokalne samouprave nemaju sredstava za njihovo provođenja, 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 upravljane 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 obrazovanja 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 kurikulume 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 rezultat, 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 entuzijazam 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	**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 **Županijski porezi:** Porez na nasljedstvo i darove Porez na cestovna motorna vozila Porez na plovila Porez na automate za zabavne igre
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	**Porez na dohodak:** Središnja država – 0 posto Županije – 15,5 posto Općine i gradovi – 55 posto Grad Zagreb – 70,5 posto 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 izravnanje – 17,5 posto **Porez na promet nekretnina:** Središnja država – 40 posto Općine i gradovi – 60 posto
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 izravnanja za financiranje decentraliziranih funkcija

Primici od zaduživanja	**Suglasnost Vlade Republike Hrvatske** na zaduživanje JLP(R)S Godišnje ograničenje zaduživanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave: **20 posto** ostvarenih proračunskih prihoda iz prethodne godine 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

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 fonda[68]. 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.

Tablica 8. **Ukupni prihodi u proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2009., u kunama i u %**

	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**	**%**
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 prirez 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 poračuna 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 zbrinjavaju 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 ovise 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.

Tablica 9. **Ukupni rashodi u proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2009., u kunama i u %, ekonomska klasifikacija**

	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.

Tablica 10. **Ukupni rashodi u proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2009., u kunama i u %, funkcijska klasifikacija**										
	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**	**%**
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 županiji[74]. 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 izravnanja 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 županija[76] ostvaruju ukupne prihode (bez pomoći) manje od 2.000 kuna po stanovniku. Za razliku od toga, u šest županija[77] 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 izravnanja 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 2. prihodi poslovanja, po stanovniku 3. ukupni prihodi umanjeni za pomoći i dio poraza na dohodak za financiranje decentraliziranih funkcija, po stanovniku 4. porezni prihodi, po stanovniku 5. pomoći, po stanovniku 6. prihodi od imovine, po stanovniku 7. prihodi od administrativnih pristojbi, po stanovniku 8. ukupni rashodi, po stanovniku 9. rashodi poslovanja, po stanovniku 10. rashodi za zaposlene, po stanovniku 11. materijalni rashodi, po stanovniku 12. subvencije, po stanovniku 13. pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države, po stanovniku.	1. rashodi za opće javne funkcije, po stanovniku 2. rashodi za obranu, po stanovniku 3. rashodi za javni red i sigurnost, po stanovniku 4. rashodi za ekonomske poslove, po stanovniku 5. rashodi za zaštitu okoliša, po stanovniku 6. rashodi za unaprjeđenje stanovanja i zajednice, po tanovniku 7. rashodi za zdravstvo, po stanovniku 8. rashodi za rekreaciju, kulturu i religiju, po stanovniku 9. rashodi za obrazovanje, po stanovniku 10. rashodi za socijalnu zaštitu, 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 izravnanja 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] Jedini 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 izravnanja 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: 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 izravnanja 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 Zagreb[81]. 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 moguća[83].

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 županija[85]. 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 prihodima), 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 prihodima), 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 stanovniku[86].

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 izravnanja 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

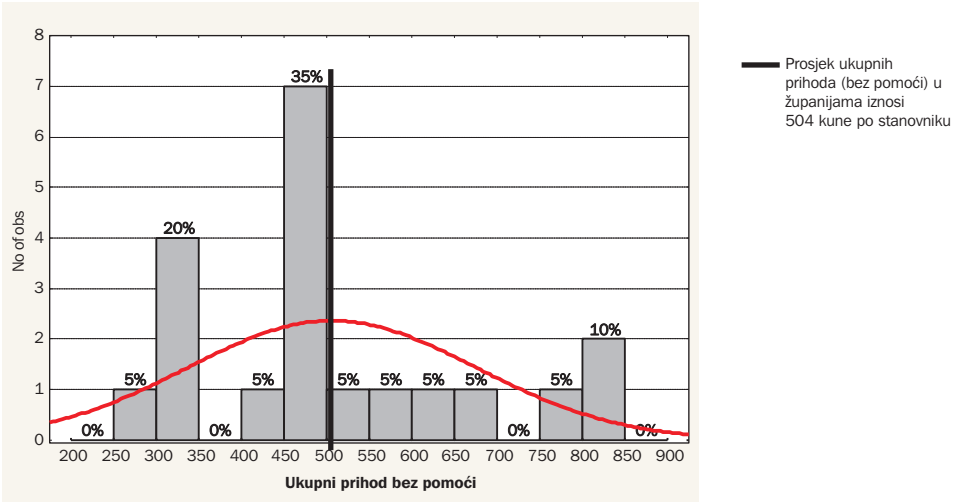
[86] Rashodi za zaposlene u Ličko-senjskoj županiji iznosili su 272 kune po stanovniku u 2009. godini.

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.

Slika 2. **Razlike u ukupnom prihodu (bez pomoći) u kunama po stanovniku između županija u Hrvatskoj u 2009. godini**



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 izravnanja 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

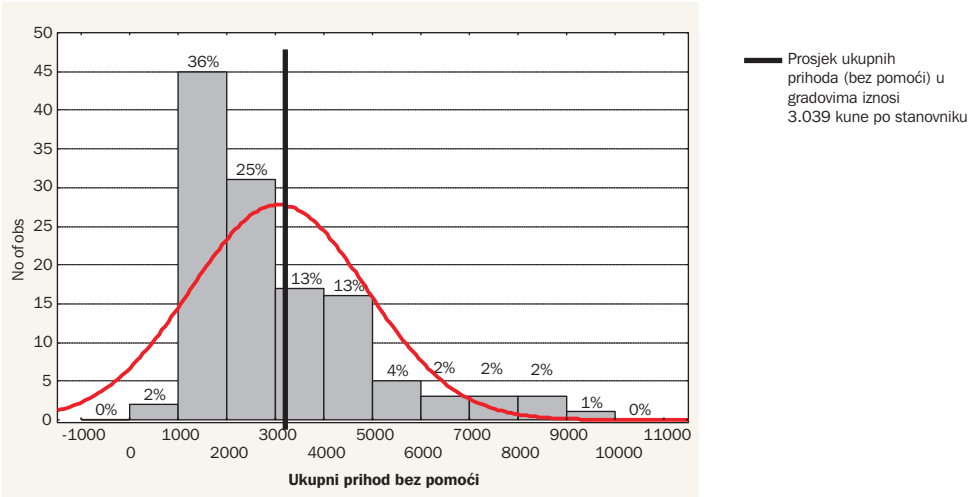
[87] Grad Nin zauzima 81. od ukupno 127. mjesta po razini ukupnih prihoda bez pomoći po stanovniku (poredanih od najnižih prema najvišim prihodima).

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

Slika 3. **Razlike u ukupnom prihodu (bez pomoći) u kunama po stanovniku između gradova u Hrvatskoj u 2009. godini**



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. 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 Dugopolje[90]. 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 općina[91], 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 Civljane (4.211 kuna po stanovniku). To znači da općina Civljane za zaposlene izdvaja oko četvrtinu svojih ukupnih prihoda po stanovniku. Ukupni prihodi općine Civljani bez pomoći iznosili su samo 1.266 kuna po stanovniku što je dovoljno za financiranje samo četvrtine rashoda za zaposlene u općini. Kako općina Civljane 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 Civljane 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.

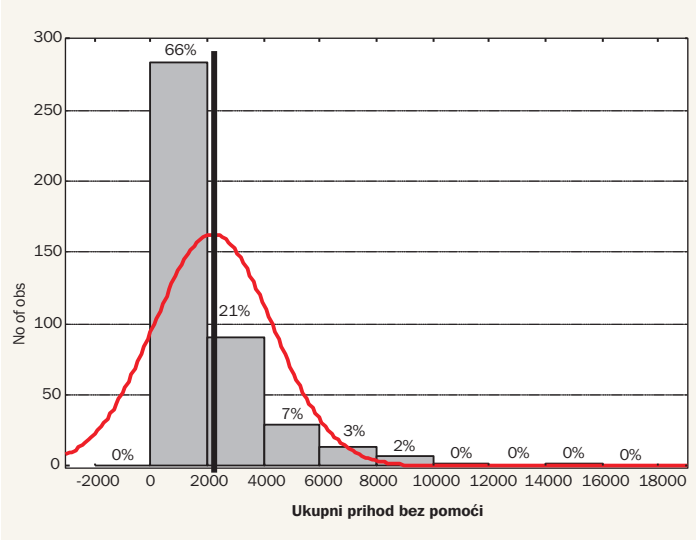
[94] Te općine su: Sutivan, Civljane, Jasenice i Karlobag.

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 izravnanja 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 izravnanja 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.

Slika 4. **Razlike u ukupnom prihodu (bez pomoći) u kunama, po stanovniku između općina u Hrvatskoj u 2009. godini**



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 gradova[95] (ukupno 32[96] 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 grada[97] preuzela financiranje decentraliziranih funkcija u osnovnom školstvu. Općine i gradovi osnivači javnih vatrogasnih postrojbi su preuzeli decentralizirano financiranje troškova javnih vatrogasnih postrojbi[98]. 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 standarda[99] 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 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 doznačuju krajnjim korisnicima (ustanovama), a prioriteti financiranja su određeni u odgovarajućim Zakonima odnosno Vladinoj Uredbi[100].

Iz državnog se proračuna pomoći za decentralizirane funkcije doznačuju 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	• 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	• plaće i prijevoz zaposlenika, • naknade zaposlenika, • stručno usavršavanje, • informatizacija škola, • opremanje knjižnica
Srednje školstvo	• 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	• 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	• 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	• rashodi za zaposlene u centrima za socijalnu skrb, • rashodi za nabavu nefinancijske imovine u centrima za socijalnu skrb
Zdravstvo	• investicijsko održavanje prostora, opreme i prijevoznih sredstava zdravstvenih ustanova u vlasništvu županija odnosno Grada Zagreba, • informatizacija zdravstvene djelatnosti	• rashodi za zaposlene u zdravstvenim ustanovama, • stručno usavršavanje, • nabavka kapitalnih sredstava
Vatrogastvo	• 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 izravnanja, i dalje lokalne jedinice ne bi bez potpora izravnanja 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 izravnanja za financiranje decentraliziranih funkcija iznosio 1,414 milijuna kuna u 2009. godini[101]. **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 izravnanja 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 javnih 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 velikih 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 području koja su donijela kvalitativne pomaka odnose se i na lokalne razine vlasti, kao na primjer, unaprjeđenje raspodjele funkcija i odgovornosti među razinama vlasti, znatno unapređenje 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 podrobnije 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) samouprave[104].

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) samouprave**[105], 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 izravnanja 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 izravnanja 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 vijeće[106]. 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. (koncepcija 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 članke[107], 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. godine[108] 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: h) 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 izraženiji.

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 tijela, 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 Hrvatske[110]. Pažljivim određivanjem obligatornog 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 poslova[111].

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 poslovodnih 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 prvostupanjski 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 uprave[113]. 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 ustrojeni 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 slično[114]. Kao osnivači razvojnih agencija pojavljuju se u pravilu županije, ali u nekim sredinama suosnivači su i pojedini gradovi[115].

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 inspekcijske službe Državnog inspektorata uređene *Zakonom o državnom inspektoratu* (NN 116/08, 123/08-ispravak). 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).

Inspekcijske 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 inspekcijske poslove obavljaju i inspekcijske službe pojedinih ministarstva i to: Uprava za sanitarnu inspekciju Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, područne jedinice inspekcijskog 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 inspekcijske 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 inspekcijske 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 inspekcijskih 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 inspekcijske 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. Inspekcijski nadzor nad primjenom Zakona i propisa donesenih na temelju Zakona provodi građevinski inspektor, koji je u provedbi inspekcijskog nadzora ovlašten na licu mjesta narediti zatvaranje gradilišta posebnim službenim znakom i onemogućiti korištenje oruđa, strojeva i drugih sredstava za rad pečaćenjem, 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, inspekcijski 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 odluke 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 inspekcijskih 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 (km²)	Gustoća naseljenosti (po km²)	Srednja (meso) razina	Statističke jedinice (NUTS II)	Napomene
Austrija	8.356	83.872	99	9 federalnih zemalja (Bundesläner) s vrlo velikom autonomijom		Federalno uređenje
Belgija	10.827	30.528	354	3 regije (gewesten-regios) i 3 jezične zajednice (gemeenschappen, communautés, Gemeinschafen) s pravom na samoupravu 10 provincija (provinciën, provinces) s pravom na samoupravu		Područje regija i jezičnih zajednica se preklapa.
Bugarska	7.932	110.900	68,9	28 provincija (oblasti) bez prava na samoupravu	6 planskih regija (od 2004.)	Oblasti uvedene 1999.
Češka	10.230	78.866	132	13 regija (kraj) s pravom 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	5 regija (region) s pravom na samoupravu Greenland i Farski otoci imaju autonoman status s vlastitim zakonodavnim i izvršnim tijelima	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	15 administrativnih okruga (maakond) bez prava na samoupravu	Cijela zemlja jedna NUTS II regija	Od 1990. do 1993. okruzi imali pravo na samoupravu
Finska	5.352	338.424	16	6 upravnih regija (lääni) (podijeljenih na 90 lokalnih distrikta) bez prava na samoupravu 19 razvojnih regija (maakunnan liitto) za strateško planiranje razvoja Åland regija ima autonoman status		Guvernere (maaherra) upravnih regija imenuje predsjednik Finske Članove predstavničkih tijela razvojnih regija delegiraju općine (2005. eksperimentalni izbori u regiji Kainuu)
Francuska	65.447	674.843	115	24 regije (régions) s pravom na samoupravu (4 prekomorske – régions d'otre-mer) 100 departmana (départements) s pravom na samoupravu (4 prekomorska départements d'otre-mer) Pariz ima poseban status s ovlastima departmana i općine		Proces decentralizacije kontinuirano se provodi od početka 1980-ih. Područje prekomorskih departmana i regija se preklapa
Grčka	11.306	131.990	85	13 upravnih regija (perifereia) s centralno imenovanim funkcionarom (genikos grammateas) i regionalnim vijećem (periferiako simvoulio) koje čine prefekti s područja regije 54 prefekture (nomarxia) s neposredno izabranim vijećem (nomarchiako simvoulio)		13 regija osnovano 1985. radi lakšeg vođenja regionalne politike Prefekture su prvotno bile upravne jedinica a od 1994. uvedeni su neposredni izbori
Hrvatska	4.437	56.542	81	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 regija ima poseban status
Latvija	2.375	64.589	36	26 upravnih okruga (rajon) bez prava na samoupravu	5 razvojnih (planskih) regija (od 2002.)	(od 1990.-1997. članovi predstavničkih tijela birani neposredno)
Litva	3.555	65.200	52	10 administrativnih okruga (apskritis) bez prava na samoupravu	Cijela zemlja jedna NUTS II regija	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)	7 razvojnih regija (od 1996. dobrovoljno grupiranje županija u razvojne regije, a od 1999. obvezno)	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	Svaka zemlja (Land) je NUTS I regija	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 (judeţ) 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) (ladstingsfullmäktige/regionsfullmäktige)	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 (Büsingen (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 respublica Krym) – autonoman status 490 rajona s pravom na samoupravu		
Velika Britanija	61.500	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: Đulabić (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 osnovice ili stope županijskih poreza**. Ono što županije već koriste u prikupljanju prihoda od županijskih poreza je komunikacija s poreznom upravom i prisilna naplata poreza na cestovna motorna vozila.

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 raspolaganju[116].

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 planiranju. **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 podrobnu 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 **prirez 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 smanjilo[117].

Od 213 općina (50 posto ukupnog broja općina) i 75 gradova (59 posto ukupnog broja gradova) koji su uveli prirez 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 obveznika[119] 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 prihode od postojećih prihoda od poreza i prireza na dohodak (bez pomoći izravnanja i povrata poreza na dohodak), a općinama 6,7 posto više prihode 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 dohodaka 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 podrobno 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 stanovnika[120]. 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 izravnanja (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 izravnanja (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 obveznica[122], 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 lokane 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 dobra 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 države[123]. 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.

reforme 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 samouprave*[125]).

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

Nove 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 podrobnije 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 regijama[127] 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.

Tablica 23. **Okvirni prijedlozi u podjeli javnih poslova i obvezatne nadležnosti 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 inspekcijskih 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. pobliže 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]

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.

Središnja država ima nadležnost nad obavljanjem sljedećih funkcija:
- specijalizirana zdravstvena zaštita (bolnice)
- visoko obrazovanje, tržište rada, imigracije i emigracije
- sustav državnih cesti, željeznice
- poljoprivreda i zaštita okoliša
- policija, sudstvo, zatvori, obrana, vanjska obrana
- specijalizirane socijalne usluge.

Županija ima nadležnost nad obavljanjem sljedećih zadataka i funkcija:
- više srednjoškolsko obrazovanje
- regionalni razvoj: županijske ceste i javni prijevoz, regionalno planiranje, razvoj poduzetništva, kultura (muzeji, knjižnice i sport).

Općina obavlja sljedeće funkcije:
- 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.

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 utrošaka 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.

Okvir 8. **Raspodjela odgovornosti između različitih razina vlasti – primjer Danske**[132]

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.

Na regionalnoj razini odgovornosti su za zdravstvenu zaštitu i regionalni razvoj.

Državne vlasti na nacionalnoj razini brinu prvenstveno o sekundarnom i tercijarnom obrazovanju, imigracijskoj politici, obrani, trgovinskoj i vanjskoj politici.

U pojedinim slučajevima, posebno kada se radi o socijalnoj skrbi ili o zdravstvenoj zaštiti, odgovornosti su raspodijeljene na nekoliko razina vlasti.

[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 udrugama. 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 - Švedska**[135]

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 uključuju[137]:

- 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 izravnanja 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 izravnanja 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 izravnanja 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 izravnanja 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 zaposlenosti[138]), 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:

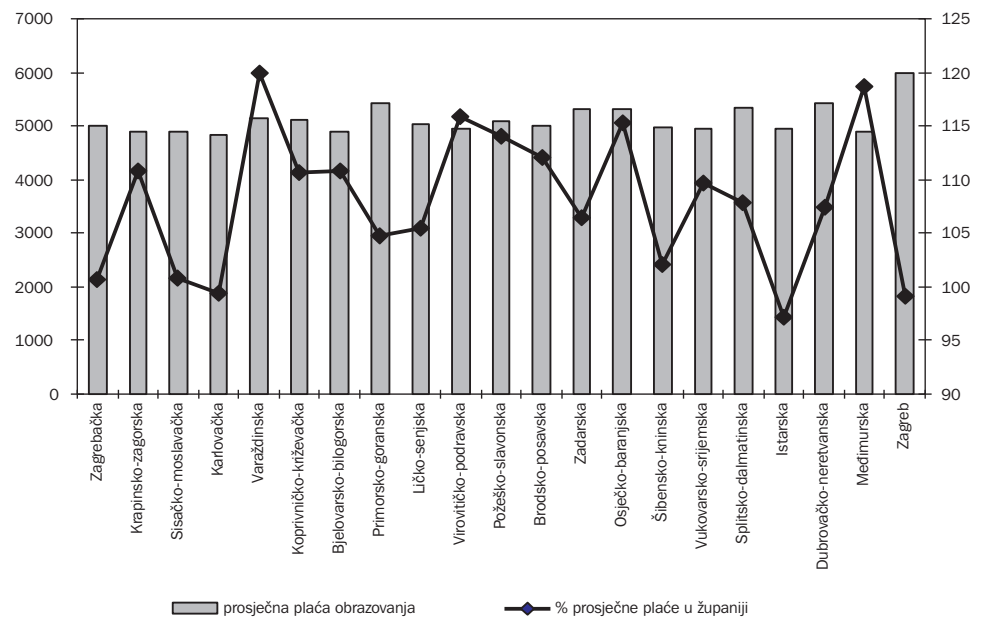
Gradovi koji su već preuzeli financiranje decentralizirane funkcije osnovnog obrazovanja, preuzimaju i financiranje plaća zaposlenog nastavnog osoblja u osnovnom školstvu

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.

Slika 5. **Prosječna isplaćena neto plaća u županijama u djelatnosti obrazovanja prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti P-obrazovanje, 2008. godine**



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 izravnanja 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 izravnanja 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.

Tablica 27. **Simulacija učinka decentralizacije osnovnog školstva na proračune gradova**

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
Beli 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
Đakovo	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

Drniš	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, Komiža, 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.

Tablica 28. **Simulacija učinka decentralizacije osnovnog školstva na proračune općina**

	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
Brckovljani	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
Kravarsko	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
Stupnik	**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
Gvozd	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

Kamanje	1.856.915	397.157						
Krnjak	**5.375.603**	**3.870.528**	**727.398**	**255.990**	**96.720**	**17**	**14**	**15**
Lasinja	**7.030.161**	**1.826.466**	**432.222**	**152.110**	**87.906**	**3**	**6**	**7**
Netretić	**6.346.673**	**2.117.329**	**722.127**	**254.135**	**176.042**	**6**	**11**	**14**
Plaški	4.573.700	2.526.443	1.027.845	361.725	115.956	18	22	25
Rakovica	8.171.391	2.108.980	1.359.918	478.590	158.108	8	17	19
Ribnik	**1.271.306**	**511.159**	**47.439**	**16.695**	**7.664**	**2**	**4**	**4**
Saborsko	**2.481.835**	**1.039.514**	**110.691**	**38.955**	**15.328**	**3**	**4**	**5**
Tounj	**2.829.757**	**555.684**	**506.016**	**178.080**	**83.154**	**8**	**18**	**21**
Vojnić	7.488.935	2.787.954	1.486.422	523.110	197.348	11	20	22
Žakanje	4.780.154	2.309.083	1.312.479	461.895	181.713	19	27	31
Bednja	7.443.938	858.810	2.097.858	738.290	387.032	11	28	33
Beretinec	**2.656.825**	**185.755**	**289.905**	**102.025**	**33.415**	**4**	**11**	**12**
Breznica	**2.722.110**	**510.873**	**664.146**	**233.730**	**91.815**	**11**	**24**	**28**
Breznički Hum	1.384.021	122.070	1.001.490	352.450	111.128	28	72	80
Cestica	18.155.737	10.373.186	2.566.977	903.385	270.233	12	14	16
Donja Voća	3.105.903	785.846	1.191.246	419.230	142.397	18	38	43
Gornji Kneginec	24.122.627	3.765.990	2.382.492	838.460	237.584	4	10	11
Jalžabet	7.846.089	1.935.667	1.444.254	508.270	194.666	9	18	21
Klenovnik	2.594.937	392.305	964.593	339.465	126.303	15	37	42
Ljubešćica	8.865.403	3.759.831	1.043.658	367.290	126.303	7	12	13
Mali Bukovec	2.134.815	463.819						
Martijanec	3.787.968	247.264	1.533.861	539.805	191.600	15	40	46
Maruševec	6.184.458	490.575	2.777.817	977.585	343.117	17	45	50
Petrijanec	5.777.203	1.023.307	2.978.115	1.048.075	294.374	22	52	57
Sračinec	7.132.982	789.400	2.619.687	921.935	249.080	15	37	40
Sveti Đurđ	3.992.811	495.888	1.865.934	656.670	188.075	19	47	51
Sveti Ilija	3.953.339	378.821	2.566.977	903.385	269.236	25	65	72
Trnovec Bartolovečki	13.397.319	1.046.300	3.072.993	1.081.465	322.808	9	23	25
Veliki Bukovec	1.697.163	126.051	1.992.438	701.190	199.264	45	117	129
Vidovec	6.417.196	983.895	3.531.570	1.242.850	403.969	23	55	61
Vinica	4.742.713	601.061	1.676.178	589.890	170.141	14	35	39
Visoko	**2.857.401**	**1.556.667**	**785.379**	**276.395**	**89.592**	**21**	**27**	**31**
Drnje	4.062.733	354.075	1.507.506	530.530	194.436	14	37	42
Đelekovec	**3.142.185**	**1.331.604**	**759.024**	**267.120**	**98.789**	**15**	**24**	**27**
Ferdinandovac	4.087.970	366.460	990.948	348.740	134.580	9	24	28
Gola	6.981.541	304.976	1.417.899	498.995	228.464	7	20	24

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**
Štefanje	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
Mošćenička Draga	**7.118.894**	**420.646**	**432.222**	**152.110**	**68.976**	**2**	**6**	**7**
Mrkopalj	**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
Čađavica	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 Bogićevci	**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
Sibinj	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 Kopanica	7.109.755	892.173	2.076.774	730.870	195.432	12	29	32
Vrbje	**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
Bibinje	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**
Vrsi	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
Šodolovci	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**
Rogoznica	9.935.841	120.000	864.444	304.220	136.496	3	9	10
Ružić	**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 Mikanovci	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
Vođinci	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
Jelsa	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
Lećevica	**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
Milna	**6.449.649**	**453.746**	**337.344**	**118.720**	**83.154**	**2**	**5**	**7**
Muć	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
Prgomet	**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						

Gračišće	**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**
Karojba	**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**
Kršan	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**
Pićan	**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**
Svetvinčenat	**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**
Mljet	**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
Pojezerje	**6.323.596**	**5.293.167**	**479.661**	**168.805**	**82.158**	**16**	**8**	**9**
Slivno	**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						
Selnica	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
Štrigova	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 razini[139] 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 školstvo[140]. Naime, nisu uvođene 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 smještaja[141].

[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 ukupnim[142] 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 uvođena 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 osoblja	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
Međimurska	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 općinama[143]:

- u Krapinsko-zagorskoj županiji: općina Zlatar Bistrica,
- u Sisačko-moslavačkoj županiji: općine Dvor i Topusko,
- u Karlovačkoj županiji: općina Vojnić,
- u Ličko-senjskoj županiji: Korenica[144],
- 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 decentrali-zirane funkcije	Rashodi: Socijalna zaštita	Procijenjeni (materijalni) troškovi	Plaće osoblja	Ukupno = Materijalni + Plaće	Materijalni rashodi/ (prihodi-pomoći)	(Ukupni procijenje-ni 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						
Ludbreg	18.900.640		640.377	15.905.271	75.227	15.980.498	92	85	2.484
Novi Marof	19.561.868		510.667	10.634.209	104.664	10.738.873	57	55	2.082
Varaždin	249.763.783	7.991.629	7.552.480	43.925.510	287.826	44.213.335	18	18	582
Varaždinske Toplice	11.276.741		552.289						
Đurđevac	21.948.455	2.457.992	814.255	15.592.175	111.205	15.703.380	98	72	1.915
Koprivnica	139.127.345	8.847.320	5.293.642	57.952.205	202.786	58.154.991	47	42	1.095
Križevci	54.451.515	7.566.550	1.301.698	12.818.514	124.288	12.942.802	31	24	985
Bjelovar	125.022.190	9.842.747	7.074.240	25.758.582	199.515	25.958.097	24	21	364
Čazma	17.694.758	1.954.686	1.101.361	17.813.314	62.144	17.875.458	125	101	1.617
Daruvar	29.089.701	96.799	2.790.691	10.954.672	170.079	11.124.751	49	38	393
Garešnica	18.114.074	2.096.000	940.676	10.825.750	78.498	10.904.248	88	60	1.151
Grubišno Polje	18.996.278		2.228.467	7.904.750	42.520	7.947.270	67	42	355
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	2.944.533	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	1.845.000	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	2.938.382	1.567.294	2.781.028	65.415	2.846.443	5	4	177
Mali Lošinj	56.009.600	2.840.705	3.056.704						
Novi Vinodolski	36.195.927		2.995.865						
Opatija	126.082.608	1.867.574	7.397.143	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	16.386.946	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	6.631.313	1.989.723	4.471.746	58.873	4.530.619	11	9	225
Novalja	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	2.083.206	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	2.446.093	1.365.539	23.202.246	101.393	23.303.639	90	73	1.699
Virovitica	72.864.753	7.429.821	1.827.102	21.824.624	143.913	21.968.537	44	30	1.194

Kutjevo	13.915.621		154.238						
Lipik	22.827.721		1.609.508						
Pakrac	21.116.609		888.005	8.600.928	85.039	8.685.967	51	41	969
Pleternica	12.473.598		1.674.690						
Požega	68.397.242	6.874.414	3.397.189	27.600.322	156.996	27.757.318	47	41	812
Nova Gradiška	43.070.603		1.097.660	39.752.126	196.245	39.948.371	116	93	3.622
Slavonski Brod	176.737.105	18.548.611	9.198.633	54.950.168	274.743	55.224.911	36	31	597
Benkovac	34.370.646	2.827.093	1.379.637	9.208.702	58.873	9.267.576	39	27	667
Biograd na moru	42.829.318	3.574.279	1.067.578	6.729.720	58.873	6.788.593	21	16	630
Nin	15.787.902		686.166						
Obrovac	15.340.766		1.932.441	6.895.476	19.624	6.915.101	68	45	357
Pag	26.841.985		360.741	998.223	9.812	1.008.036	4	4	277
Zadar	348.129.131	18.169.220	10.032.739	29.570.985	287.826	29.858.810	10	9	295
Beli Manastir	40.693.200	238.298	2.968.202	39.936.300	150.454	40.086.754	123	99	1.345
Belišće	20.263.361		1.304.115						
Donji Miholjac	21.258.835		1.527.715	20.778.516	68.686	20.847.201	134	98	1.360
Đakovo	43.195.353		2.418.356	31.961.564	150.454	32.112.018	84	74	1.322
Našice	33.696.192		1.379.006	25.747.531	111.205	25.858.737	82	77	1.867
Osijek	475.996.678	19.397.502	18.904.684	59.838.147	412.114	60.250.261	14	13	317
Valpovo	27.665.117		1.590.290	35.711.347	98.122	35.809.470	155	129	2.246
Drniš	22.464.267	2.415.000	1.257.939	10.022.752	65.415	10.088.166	69	45	797
Knin	46.891.119	2.883.000	1.898.167	47.800.532	98.122	47.898.654	192	102	2.518
Skradin	11.156.646		347.210						
Šibenik	159.174.783	17.247.801	4.836.575	44.433.830	235.494	44.669.324	33	28	919
Vodice	36.502.070		1.457.144						
Ilok	16.202.092	1.987.910	879.474	2.663.157		2.663.157	25	16	303
Otok (Vinkovci)	15.966.515		1.752.769						
Vinkovci	100.733.769	7.858.055	4.655.729	25.323.931	209.328	25.533.259	30	25	544
Vukovar	110.519.202	6.053.293	4.067.941	23.743.718	196.245	23.939.963	33	22	584
Županja	37.083.396		1.980.877	46.264.520	183.162	46.447.682	133	125	2.336
Hvar	28.381.271		1.013.382	1.919.094	32.707	1.951.801	8	7	189
Imotski	61.342.158	2.670.000	1.217.934	11.076.227	104.664	11.180.891	50	18	909
Kaštela	99.323.989		7.991.249	13.588.361	78.498	13.666.859	14	14	170
Komiža	8.187.648		793.030						

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 uvođene 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 funkcije[145] koje su do sada preuzeli, tada se može primijetiti da u velikom broju slučajeva troškovi sustava socijalni 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 izravnanja 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 jedince 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

Prirez porezu na dohodak

Prvi se prijedlog u vezi prireza porezu na dohodak odnosi na **usklađivanje mogućnosti uvođenja više stope prireza 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 izravnanja 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 predvidjelo 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. godinu[146].

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 prireza porezu na dohodak u gradovima, u kunama**

			Simulacija 1.	Simulacija 2.	Simulacija 3.
Gradovi po županijama	**Prihodi poslovanja**	**Ukupni porez i prirez na dohodak umanjen za povrat poreza i dio poreza na dohodak za decentralizirane funkcije**	**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	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**

			Simulacija 1.	Simulacija 2.	Simulacija 3.
Općine po županijama	**Prihodi poslovanja**	**Ukupni porez i prirez na dohodak umanjen za povrat poreza i dio poreza na dohodak za decentralizirane funkcije**	**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 pokrića 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 izdašnijim 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 osnovnica 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/hu.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 katastara 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 izravnanje** 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 izravnanje** 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 izravnanje, 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 izravnanja za pokrivanje određenog postotka manjka sredstava najviše do 75 posto prosječnih «standardnih rashoda/prihoda». Takvim pristupom promovira se sustav fiskalnog izravnanja 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
Opće pomoći za fiskalno izravnanje = procijenjeni «standardni rashodi» za obvezatne nadležnosti - izmjereni maksimalni fiskalni kapacitet (bez pomoći) lokalnih jedinica («standardni prihodi») • «**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.).
Namjenske pomoći za financiranje razvojnih programa i projekata • 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.
Nenamjenske pomoći za poticanje povezivanja općina, gradova i županija u zajedničkom pružanju javnih usluga • 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 obrazovanje 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 samouprave[148] 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 Danskoj[149].

[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, Freidersberg 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. godine[150]. 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 prihodi[151]. 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 izravnanja 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 županija[152] 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 homogenosti[153]. 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, kaznionice 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: Podebljani 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 osobama[154] 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. godine[155]. 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 stavljeni 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 godine[157] 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 varijabla[158]. 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 općine[159]. 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 varijabla[160]. 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 županija[161]. 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 komponenata[162] 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 opterećenje[163], 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)**.

Tablica 37. **Matrica faktorskih opterećenja - rotirano faktorsko rješenje**

	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* metoda[164]). 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.).

Tablica 38. **Analiza varijance, dva klastera**

	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.

Tablica 39. **Analiza varijance, tri klastera**

	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.

Tablica 40. **Analiza varijance, četiri klastera**

	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.

Tablica 41. **Analiza varijance, pet klastera**

	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.

Tablica 42. **Analiza varijance, šest klastera**

	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.

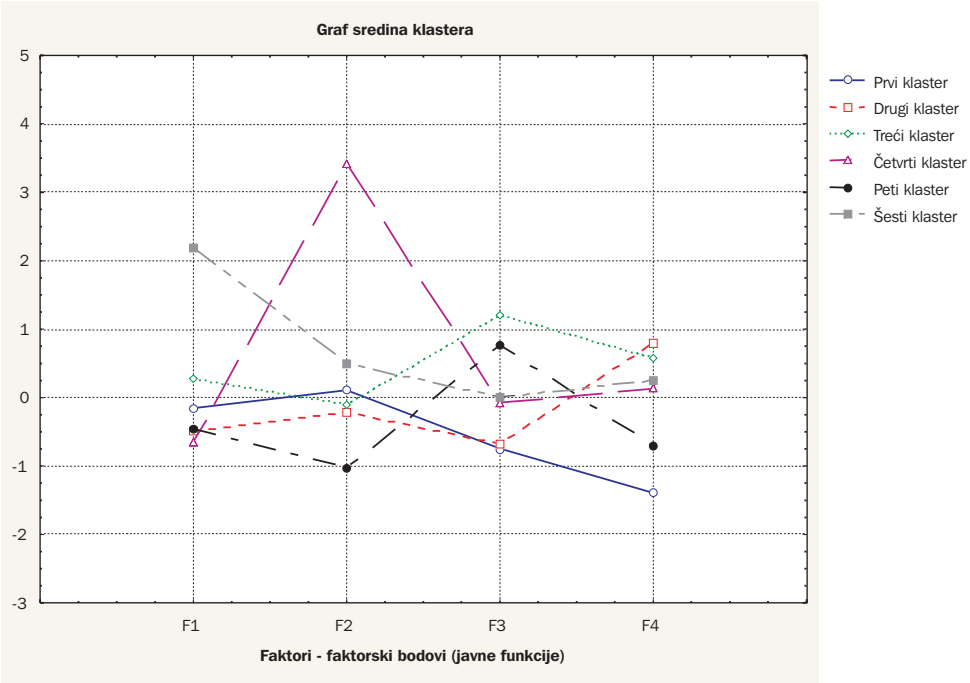
Uz danu razinu signifikantnosti od 5 posto, i empirijske razine signifikantnosti od 0,006343 za prvi, 0,000056 za drugi, 0,005458 za treći i 0,000502 za četvrti faktorski bod, prihvaća se H1 hipoteza. To znači da se može tvrditi da se sredine između predloženih šest klastera signifikantno razlikuju (tablica 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.

Tablica 43. **Identificirane prostorne cjeline – varijanta 1**

	Jedinica	**Klater**	**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-podravska 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 planiranja[166]). 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 *Međimurje, 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**	
Nove teritorijalne jedinice – regije	**Županije u njihovom sastavu**
Međimurje, Podravina i zapadna Slavonija	Koprivničko-križevačka, Bjelovarsko-bilogorska, Međimurska i Virovitičko-podravska 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-podravska) 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 km^2 ova je jedinica najrjeđe naseljena[167]. 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/km^2), najniža stopa nezaposlenosti te najviši BDP po stanovniku (20,9 posto veći od državnog prosjeka).

Zagrebačku regiju sastavljenu od Grada Zagreba i Zagrebačke županije obilježava prenapučenost stanovništva, najviši BDP po stanovniku , niska stopa nezaposlenosti, visoka zastupljenost tercijarnog i zanemariva zastupljenost primarnog[168] 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 predloženih teritorijalnih cjelina**

Županije/Regije	Gradovi	Općine	Stanovništvo (procjena sredinom godine)	Površina (km²)	Gustoća (stanovnik/km²)	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
Međimurje, 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 skrb, O – Ostale društvene, socijalne i uslužne djelatnosti i P – Privatna kućanstva sa zaposlenim osobljem).

Izvor: Državni zavod za statistiku, Hrvatski zavod za zapošljavanje i vlastiti izračun na temelju podataka Državnog zavoda za statistiku i Hrvatskog zavoda za zapošljavanje.

Tablica 46. **Osnovna obilježja sustava obrazovanja po predloženim teritorijalnim cjelinama**

Županije/Regije	Predškolski odgoj			Osnovna škola				Srednja škola		
	Dječji vrtići i druge pravne osobe na 1.000 djece u dobi 0-4 godine	Odgojitelji i učitelji	Omjer dijete/ 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.
Koprivničko-križevačka	5,02	171	14,6	8,8	7,7	899	11,8	3,5	585	7,9
Bjelovarsko-bilogorska	5,13	170	14,4	9,7	8,4	1.004	10,9	4,9	826	6,7
Međimurska	9,01	247	13,9	5,5	5,0	1.011	10,6	3,9	618	7,1
Virovitičko-podravska	1,90	90	15,5	9,6	8,9	665	12,4	4,0	487	7,8
Međimurje, Podraqvina i zapadna Slavonija	**5,54**	**678**	**14,4**	**8,3**	**7,5**	**3.579**	**11,3**	**4,1**	**2.516**	**7,3**
Krapinsko-zagorska	4,30	171	16,2	7,5	6,4	1.064	11,0	4,4	686	7,7
Varaždinska	4,81	311	15,5	4,5	3,9	1.275	12,3	3,6	1.183	6,8
Karlovačka	3,77	163	15,3	8,5	6,2	988	9,7	5,2	770	6,5
Sisačko-moslavačka	3,61	267	13,2	6,1	5,3	1.248	12,0	5,1	793	7,1
Sjeverozapadna i središnja Hrvatska	**4,16**	**912**	**14,9**	**6,4**	**5,3**	**4.575**	**11,4**	**4,5**	**3.432**	**7,0**
Zadarska	6,38	245	15,9	7,2	6,4	1.313	11,7	4,7	1.085	7,1
Šibensko-kninska	9,33	216	12,3	6,0	4,9	830	11,3	4,9	605	7,8
Splitsko-dalmatinska	8,87	935	14,4	5,1	4,4	3.505	12,0	3,8	2.697	8,0
Dubrovačko-neretvanska	6,72	254	13,0	6,8	5,8	1.032	10,5	4,9	900	6,3
Dalmacija	**8,12**	**1.650**	**14,1**	**5,9**	**5,1**	**6.680**	**11,6**	**4,3**	**5.287**	**7,5**
Ličko-senjska	5,37	73	12,5	12,3	10,3	444	9,6	8,2	280	5,2
Lika	**5,37**	**73**	**12,5**	**12,3**	**10,3**	**444**	**9,6**	**8,2**	**280**	**5,2**
Osječko-baranjska	6,50	458	13,7	6,5	5,7	2.350	12,0	3,8	1.882	7,4
Brodsko-posavska	3,30	124	17,4	6,8	6,5	1.218	13,6	2,2	615	11,3
Vukovarsko-srijemska	3,68	224	13,9	5,1	4,7	1.602	11,3	3,4	964	8,3
Požeško-slavonska	3,72	89	15,7	7,8	7,8	597	13,7	3,8	455	8,6
Slavonija	**4,71**	**895**	**14,5**	**6,4**	**5,9**	**5.767**	**12,3**	**3,4**	**3.916**	**8,4**
Istarska	14,25	629	10,3	7,1	5,0	1.538	9,9	5,9	1.298	5,8
Primorsko-goranska	8,98	653	11,7	6,1	4,1	2.099	9,9	5,1	1.663	6,8
Istra, Primorje i Gorski kotar	**11,24**	**1.282**	**11,0**	**6,5**	**4,5**	**3.637**	**9,9**	**5,4**	**2.961**	**6,4**
Zagrebačka	4,70	632	14,0	4,5	3,9	2.044	13,7	4,4	1.058	7,1
Grad Zagreb	6,13	2.932	11,2	2,3	1,7	4.895	12,4	2,6	4.322	9,1
Zagrebačka regija	**5,71**	**3.564**	**11,7**	**3,0**	**2,4**	**6.939**	**12,8**	**2,9**	**5.380**	**8,7**
Republika Hrvatska	**6,37**	**9.054**	**12,9**	**5,8**	**4,8**	**31.621**	**11,7**	**3,9**	**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-podravska	1	0	0	0	1	0
Međimurje, Podravina i zapadna Slavonija	**4**	**0**	**0**	**0**	**4**	**1**
Krapinsko-zagorska	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).

Tablica 48. **Osnovna obilježja sustava socijalne skrbi po predloženim teritorijalnim cjelinama**

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	Centri za socijalnu skrb na 10.000 stanovnika	Ukupno	Udio u ukupnom broju stanovnika (%)
	2010.	2010.	2010.	2010.	2010.	2010.	2009.	2009.
Koprivničko-križevačka	1	1	4	6	3	0,25	23.715	19,7
Bjelovarsko-bilogorska	1	2	2	5	4	0,32	21.640	17,2
Međimurska	1	1	6	8	2	0,17	23.241	19,7
Virovitičko-podravska	0	1	1	2	2	0,23	16.214	18,4
Međimurje, Podravina i zapadna Slavonija	**3**	**5**	**13**	**21**	**11**	**0,24**	**84.810**	**18,8**
Krapinsko-zagorska	0	4	4	8	4	0,29	15.583	11,4
Varaždinska	1	3	7	11	4	0,22	28.690	15,9
Karlovačka	1	3	3	7	4	0,30	39.848	29,9
Sisačko-moslavačka	2	1	4	7	6	0,34	37.785	21,7
Sjeverozapadna i središnja Hrvatska	**4**	**11**	**18**	**33**	**18**	**0,29**	**121.906**	**19,5**
Zadarska	1	4	1	6	3	0,17	20.126	11,5
Šibensko-kninska	2	1	3	6	3	0,26	29.092	25,5
Splitsko-dalmatinska	4	8	9	21	7	0,15	48.178	10,0
Dubrovačko-neretvanska	4	4	1	9	4	0,32	10.207	8,1
Dalmacija	**11**	**17**	**14**	**42**	**17**	**0,19**	**107.603**	**12,0**
Ličko-senjska	2	0	1	3	2	0,40	7.424	14,7
Lika	**2**	**0**	**1**	**3**	**2**	**0,40**	**7.424**	**14,7**
Osječko-baranjska	3	3	6	12	6	0,19	62.232	19,4
Brodsko-posavska	1	1	1	3	2	0,12	26.806	15,4
Vukovarsko-srijemska	2	3	1	6	3	0,15	26.604	13,4
Požeško-slavonska	2	2	4	8	2	0,24	10.776	13,1
Slavonija	**8**	**9**	**12**	**29**	**13**	**0,17**	**126.418**	**16,3**
Istarska	4	6	2	12	6	0,28	30.417	14,2
Primorsko-goranska	4	10	7	21	5	0,16	27.265	8,9
Istra, Primorje i Gorski kotar	**8**	**16**	**9**	**33**	**11**	**0,21**	**57.682**	**11,1**
Zagrebačka	0	3	9	12	8	0,24	31.193	9,5
Grad Zagreb	11	10	25	46	1	0,01	91.132	11,6
Zagrebačka regija	**11**	**13**	**34**	**58**	**9**	**0,08**	**122.325**	**11,0**
Republika Hrvatska	**47**	**71**	**101**	**219**	**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 izravnanja 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**	**1.736.751.079**	**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, u 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.	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
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
Međimurje, 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
Splitsko-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.

Albreht 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 Windoms 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: Gebrūder Jȁnecken Verlag. Verȍffentlichungen der Akademie fūr 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., Jemiai, N., Mekur, S., Golna, C., Maeda, A., Chao, S. i Džakula, A., 2006, Croatia Health System Review, *Health Systems in Transition*, ur. Mekur, S., Jemiai, 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/pdfdocs/3_mirto.pdf.
http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/pdfdocs/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 Hrvatske[1] (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 zapošljavanje[2] (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

Aktivnost	D	Ž	O/G	JU	PP	Napomene Prijedlozi za daljnju decentralizaciju i podjelu nadležnosti za obavljanje javnih funkcija
Popisi birača - Zakon o popisima birača (NN 19/07)						Popise birača vode TDU u Ž/GZ nadležna za poslove opće uprave PRIJEDLOG: 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					
• *nadzor* nad popisom birača (provjera popisa birača)			x			
• *financiranje* (oslobođeno 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 PRIJEDLOG: 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)						PRIJEDLOG: Predlaže se da se poslovi vezani uz vođenje registara udruga Republike Hrvatske prenesu 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 inspekcijskog 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					
• inspekcijski 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)						PRIJEDLOG: 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 državnom 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 sukladno planovima zaštite i spašavanja	x		x			

Zaštita i spašavanje – Zakon o zaštiti i spašavanju (NN 174/04 – pročišćeni tekst, 79/07, 38/09)						
• proglašavanje katastrofe; definiranje sudionika zaštite i spašavanja (fizičke i pravne osobe, izvršna i predstavnička tijela JLP(R)S, središnja tijela državne uprave)	x					PRIJEDLOG: Poticajne mjere za povećanje stupnja odgovornosti i učinkovitosti modernog sustava zaštite i spašavanja zbog visokih troškova i tehnološke složenosti modernih sustava koordinacije s ciljem osiguranja uvjeta za pravovremeno spašavanje građana i imovine (u svijetu se uočavaju tendencije prema većem stupnju centralizacije na nacionalnoj razini). Urede za zaštitu i spašavanje pripojiti JLS i JP(R)S budući da već prikupljaju velik dio informacija. Dodati komponentu ekološke katastrofe u urede za zaštitu i spašavanje. Porast stupnja komercijalizacije i ostvarivanja dodatnih prihoda „iznajmljivanjem“ usluge zaštite i spašavanja i od turističko-komercijalne funkcije usluga zaštite i spašavanja. HGSS bi se trebala financirati na sličan način kao što su propisani uvjeti financiranja u *Zakonu o vatrogastvu* te bi u Zakonu trebalo navesti postotke koje treba izdvajati za zaštitu i spašavanje. Potrebno je obavezno informiranje JLS ili JP(R)S o prijevozu opasnog otpada na njihovu području, posebno ako se tamo nalaze industrijska postrojenja.
• operativne snage zaštite i spašavanja sastoje se od: stožera zaštite i spašavanja na lokalnoj, regionalnoj i državnoj razini, službi i postrojbi središnjih tijela državne uprave koja se zaštitom i spašavanjem bave u svojoj redovitoj djelatnosti, zapovjedništva i postrojbi vatrogastva, zapovjedništava i postrojbi civilne zaštite, službi i postrojbi pravnih osoba koje se zaštitom i spašavanjem bave u svojoj redovitoj djelatnosti	x	x	x	x	x	
• rukovođenje operativnim snagama zaštite i spašavanja, kao i u katastrofama i velikim nesrećama na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave rukovode i koordiniraju općinski načelnik, gradonačelnik i župan, uz stručnu potporu stožera zaštite i spašavanja JLP(R)S		x	x			
• zadaci JLP(R)S u ostvarivanju prava i obveza u području zaštite i spašavanja su prilikom donošenja proračuna u razmatranju stanja sustava zaštite i spašavanja, a posebno svih operativnih snaga zaštite i spašavanja; donošenje smjernica za organizaciju i razvoj sustava zaštite i spašavanja na svom području; osiguranje sredstava u proračunu namijenjena za financiranje sustava u narednoj godini; donose procjenu ugroženosti i plan; donose opće akte kojima propisuju mjere, aktivnosti i poslove u provođenju zaštite i spašavanja		x	x			
• obveze čelnika JLP(R)S u ostvarivanju prava i obveza u području zaštite i spašavanja su: izrađuju i predlažu predstavničkim tijelima nacrte procjene ugroženosti, izrađuju i predlažu nacrte planova zaštite i spašavanja, predlažu financiranje sustava zaštite i spašavanja na svom području, pripremaju prijedloge općih akata kojima propisuju mjere, aktivnosti i planove u provođenju zaštite i spašavanja, određuju operativne snage zaštite i spašavanja i pravne osobe od interesa za zaštitu i spašavanje, osiguravaju uvjete za premještanje, zbrinjavanje, sklanjanje i druge aktivnosti i mjere u zaštiti i spašavanju ljudi, imovine i okoliša, sukladno planovima zaštite i spašavanja, osiguravaju uvjete za poduzimanje i drugih mjera važnih za otklanjanje posljedica katastrofa i velikih nesreća		x	x			

• 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			
• 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)						PRIJEDLOG: Preispitati postojeća zakonska rješenja kako bi se povećala učinkovitost sustava.
• donošenje Strategije razvoja policije	x					
• ustroj policijskih uprava	x					
• odabir načelnika policijskih uprava	x	x				
• suradnja s tijelima JLP(R)S na poduzimanju mjera radi ostvarivanja sigurnosti građana	x					
• *financiranje*	x					
Protupožarna zaštita – Zakon o vatrogastvu (NN 106/99, 117/01, 96/03, 139/04 – pročišćeni tekst, 174/04, 38/09, 80/10)						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. 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 inspekcijske službe MUP-a, a uz posebno ovlaštenje to mogu i vatrogasci. MUP se nepotrebno opterećuje poslovima koje mogu obaviti i službe unutar JLS.
• osnivanje javne vatrogasne postrojbe; utvrđivanje poslova i broja profesionalnih i dobrovoljnih vatrogasaca javne vatrogasne postrojbe u skladu s planovima zaštite od požara		x	x			
• osnivanje i opremanje potrebnog broja dobrovoljnih vatrogasnih društva			x			
• 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			

• 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			
• 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			
• imenovanje voditelja vatrogasne zajednice općine ili grada	x	x	x			
• vlasništvo nad imovinom vatrogasne zajednice općina ili grada			x			
• *financiranje*						
• *financiranje dobrovoljnih vatrogasaca* (nadoknada plaće dobrovoljnih vatrogasaca)			x			
• *financiranje pravnih osoba vatrogasnih postrojbi* izvan svog područja djelovanja (naknada materijalnih troškova i štete)			x			
• financiranje redovite djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi općina, gradova i Grada Zagreba; redovite djelatnosti dobrovoljnih vatrogasnih društava i vatrogasnih zajednica i za opremanje članica;			x			
• financiranje djelatnosti vatrogasnih zajednica županija i Grada Zagreba; troškova intervencije vatrogasnih postrojbi; intervencijskih vatrogasnih postrojbi;		x				

• financiranje Hrvatske vatrogasne zajednice; djelatnosti Nacionalnog odbora za preventivnu zaštitu i gašenje požara	x					
• *izvor financiranja* redovne djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi i dobrovoljnih vatrogasnih društava:						
• komunalna naknada usklađena s Planom zaštite od požara JLS			x			
• sredstva iz proračuna općine, grada i županije (umanjena za iznose navedene Zakonom)		x	x			
• financiranje školovanja, usavršavanja i osposobljavanja vatrogasaca te financiranje zaštitne odjeće i obuće, te specifične potrebe školovanja vatrogasaca (opremanje ostalim sredstvima osobne zaštite, internatski smještaj, prehrana) u skladu s planiranim programima	x					
• financiranje usavršavanja i osposobljavanja dobrovoljnih vatrogasaca u skladu s programom koji utvrđuje Hrvatska vatrogasna zajednica uz suglasnost Ministarstva unutarnjih poslova	x	x	x			
Zatvori - Zakon o izvršavanju kazne zatvora (NN 190/03 – pročišćeni tekst, 76/07, 27/08)						PRIJEDLOG: 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.
• osnivanje zatvora i gospodarskih jedinica kaznionica (trgovačka društva s ograničenom odgovornošću)	x					
• zaposlenici (ovlaštene službene osobe)	x					
• *upravni nadzor*	x					
• *financiranje*	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	x			
• komunalni red			x			
• komunalno redarstvo			x			
• ovlasti komunalnih redara			x			
• *financiranje komunalnih djelatnosti*		x	x			

Zakon o sigurnosti na cestama (NN 67/08)						
• nadzor i upravljanje prometom, nadzor vozila, vozača i drugih sudionika u prometu na cestama	x					
• 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. pješačke 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 pješačkim zonama	x	x	x			
• nadzor u prometu nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila, upravljanja prometom te premještanja nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila			x			
• upravljanje prometom na raskrižjima i drugim mjestima te nadzor parkiranja vozila i određene druge poslove nadzora vozila i vozača			x			
• 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)						OBRAZLOŽENJE: 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. PRIJEDLOG: MPRR treba voditi informacijski sustav podataka o poljoprivrednom zemljištu u državnom vlasništvu, te omogućiti uvid lokalnim jedinicama u podatke u tom sustavu. Predlaže se da JLS prate stanje poljoprivrednog zemljišta koje pravne/fizičke osobe koriste na temelju zakupa, dugogodišnjeg zakupa i koncesije za ribnjak.
• *održavnje i zaštita poljoprivrednog zemljišta:* • uspostava Informacijskog sustava podataka o poljoprivrednom zemljištu RH	x					
• vođenje Informacijskog sustava podataka o poljoprivrednom zemljištu RH	x	x	x			
• poslovi raspolaganja poljoprivrednim zamljištem u vlasništvu države na način da se ono odražava sposobnim za poljoprivrednu proizvodnju			x			
• ispitvanje i trajno praćenje stanja onečišćenosti poljoprivrednog zemljišta; donošenje programa za ispitivanje i trajno praćenje stanja	x					
• propisivanje metodologije za praćenje stanja poljoprivrednog zemljišta	x					
• praćenje stanja poljoprivrednog zemljišta kojeg pravne/fizičke osobe koriste na temelju zakupa, dugogodišnjeg zakupa i koncesije za ribnjak					x	
• određivanje i propisivanje agrotehničkih mjera i mjera za uređivanje; dostavljanje MPRR podataka o primjeni propisanih mjera			x			
• *korištenje poljoprivrednog zemljišta u privatnom vlasništvu koje se ne obrađuje ili je obraslo višegodišnjim raslinjem:* • provedba natječajnog postupka			x			
• sklapanje ugovora o zakupu poljoprivrednog zemljišta			x			
• raspolaganje pašnjacima i livadama u vlasništvu države koje se nalaze u zaštićenim područjima u nacionalnim parkovima i parkovima prirode			x			
• donošenje Uredbe kojom se propisuje postupak i mjerila za osnivanje prava služnosti	x					
• izrada i usklađivanje Planova upravljanja vodnim područjima i Programom raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države	x		x			

• *promjena namjene poljoprivrednog zemljišta:* • 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.
• pribavljanje mišljenja MZOPUG-a prije donošenja prostornog plana županije županija ili prostornih planova područja posebnih obilježja			x			
• pribavljanje suglasnosti MZOPUG-a na nacrt konačnog prijedloga prostornog plana velikog grada, grada ili općine	x					
• obavljanje stručnih poslova u vezi s prikupljanjem potrebne dokumentacije u postupku izrade prostornih planova	x					
• utvrđivanje posebnih uvjeta u postupku izdavanja lokacijske dozvole i rješenja o uvjetima građenja	x					
• donošenje propisa o mjerilima za utvrđivanje osobito vrijednog obradivog i vrijednog obradivog poljoprivrednog zemljišta	x					
• donošenje Rješenja o oslobađanju plaćanja naknade za prenamjenu poljoprivrednog zemljišta						
• dnošenje Rješenja o visini i plaćanju naknade za prenamjenu poljoprivrednog zemljišta	x					
• 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					
• *raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države:* • poslovi vezani za izdvanje suglasnosti na parcelacijske i geodetske elaborate za poljoprivredno zemljište u vlasništvu države	x					
• dostavlajnje općinskom državnom odvjetništvu potrebnih podataka i dokumentacije za uknjižbu prava vlasništva na nekretninama u vlasništvu države			x			
• donošenje Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države; određivanje maksimalne površine koja se može prodati fizičkoj ili pravnoj osobi			x			
• propisivanje dokumentacije za donošenje Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države	x		x			

• *prodaja i zakup poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države:* • donošenje Odluke o raspisivanju javnog natječaja			x			S obzirom da je kod donošenja Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem potrebno ishoditi suglasnost MPRR-a, trebalo bi razmotriti potrebu dobivanja suglasnoti MPRR-a kod svake pojedinačne odluke o prodaji/zakupu. Standardizacija ugovora o prodaji i zakupu – ubrzanje procedure. Razmotriti davanje suglasnosti na donošenje Odluke o izboru najpovoljnije ponude na temelju natječaja samo od strane državnog odvjetništva.
• donošenje Odluke o izboru najpovoljnije ponude na temelju natječaja			x			
• obavljanje stručnih poslova u vezi s postupkom prodaje i zakupa, kao i zamjene poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države	x					
• obveza dostavljanja nacrta 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			

• *koncesije za ribnjake, dugogodišnji zakup i izravna nagodba:* • propisivanje dokumentacije potrebne za raspisivanje natječaja za prodaju, zakup, dugogodišnji zakup i koncesiju za ribnjake	x					Razmotriti mogućnost prenošenja ovlasti s MPRR-a na JLS da kupac izravno podnosi zahtjev JLS, a ne MPRR-u. Razmotriti mogućnost prenošenja ovlasti s MPRR-a na JLS da kupac izravno podnosi zahtjev za utvrđivanje interesa RH za prodaju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države izravnom pogodbom JLS, a ne MPRR-u. Prenijeti na JLS donošenje odluke o postojanju interesa za prodaju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države izravnom pogodbom te sklapanje ugovora o prodaji ili zakupu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države. Prenijeti na JLS donošenje odluke o raspisivanju javnog natječaja za dodjelu dugogodišnjeg zakupa poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države,donošenje odluke o dodjeli dugogodišnjeg zakupa poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, obavljanje stručnih poslova u vezi s postupkom natječaja i pripremanjem odluke za dugogodišnji zakup i sklapanje ugovora o dugogodišnjem zakupu. Prenijeti s MPRR na JLS obavještavanje Državnog odvjetništva RH o namjeri davanja koncesije za ribnjake. Prenijeti s MPRR na JLS sve nadležnosti u vezi donošenja odluke o prodaji i zakupu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, kao i koncesiji za ribnjake.
• donošenje propisa za utvrđivanje početne cijene na natječaju za prodaju ili zakup poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države	x					
• sklapanje ugovora o prodaji ili zakupu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države; izdavanje potvrde o uplati prodajne cijene			x			
• podnošenje zahtjeva za utvrđivanje interesa RH za prodaju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države izravnom pogodbom; donošenje odluke o postojanju interesa za prodaju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države izravnom pogodbom; sklapanje ugovora o prodaji poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države izravnom pogodbom	x					
• odluka o raspisivanju javnog natječaja za dodjelu dugogodišnjeg zakupa poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države; odluka o dodjeli dugogodišnjeg zakupa poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države; obavljanje stručnih poslova u vezi s postupkom natječaja i pripremanjem odluke za dugogodišnji zakup; sklapanje ugovor o dugogodišnjem zakupu	x					
• dostavljanje svih relevantnih podataka o koncesiji za ribnjake Ministarstvu financija	x					
• obavještavanje Državnog odvjetništva RH o namjerii davanja koncesije za ribnjake	x					
• odluka o namjeri davanja koncesija za ribnjake; odluka o dvanju koncesije za ribnjake; donošenje propisa kojim se utvrđuje početna visina naknade u obavijesti o namjeri davanja koncesije za ribnjake; vođenje evidencije naplate naknade za koncesiju za ribnjake; sklapanje ugovora o koncesiji za ribnjake; dostavljanje primjerka ugovora o koncesiji za ribnjake mjesnom nadležnom katastru i zemljišnoknjižnom odjelu općinskog suda	x					
• dostavljanje primjerka ugovora o prodaji i zakupu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, dugogodišnjem zakupu i koncesiji za ribnjake Uredu državne uprave u županiji ili uprvnom tijelu Grada Zagreba nadležnom za poljjoprivredu, MInistarstvu financija i drugim tijelima i poduzećima	x					

• donošenje propisa o uvjetima i načinima korištenja sredstava naknade za koncesiju i dugogodišnji zakup koja su prihod proračuna JLP(R)S na čijem se području nalazi poljoprivredno zemljište	x					Prenijeti s MF na donošenje propisa o utvrđivanju visine naknade za dugogodišnji zakup i godišnje koncesijske naknade. Razmotriti povjeravanje poslova okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta na urede državne uprave u županijama. Prenijeti s MPRR na JLS sve nadležnosti u vezi donošenja prijedloga i odluka o zamjenini poljoprivrednog zemljišta uz zadržavanje davanja suglasnosti na program raspolaganja jer je poljoprivredno zemljište od posebnog interesa za državu.
• donošenje propisa o načinu revalorizacije zakupnine, naknade za dugogodišnji zakup i godišnje koncesijske naknade	x					
• *zamjena poljoprivrednog zemljišta:* • donošenje prijedloga o zamjeni poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države za poljoprivredno zemljište u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba radi okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta			x			
• donošenje Odluke o zamjeni poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države za poljoprivredno zemljište u vlsništvu fizičkih i pravnih osoba radi okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta	x					
• obavljanje poslova okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta				x		
• provođenje parcelizacije poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države radi izdvajanja javnog vodnog dobra u roku od 5 godina				x		
• *nadzor:* • upravni i inspekcijski	x					
• nadzor provođenja odluka o agrotehničkim mjerama i mjerama uređenja i održavanja poljoprivrednih rudina			x			
Pomorsko dobro i morske luke: Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (158/03)						PRIJEDLOG: Ovlast za dodjelu koncesija prenijeti na JLS, ili podredno županijska skupština, ali uz prethodno mišljenje JLS na čijem području se nalazi pomorsko dobro. Nadzor na izvršavanjem ugovora o koncesiji i koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru prenijeti na JLS, na komunalno redarstvo, a sada to obavljaju lučki kapetani kojima treba prepustiti poslove na moru.
• dodjela koncesije na pomorskom dobru	x					
• osnivanje lučkih uprava za luke lokalnog značaja			x			
• *nadzor*	x					

Rudarstvo - Zakon o rudarstvu (NN 75/09)						PRIJEDLOG: Izdavanje odobrenja za istraživanje i dodjelu koncesija, uz prethodno mišljenje jedinice lokalne samouprave na čijem području se provodi istraživanje. Razmotriti davanje mogućnosti uvida, odnosno dostave podataka vezanih uz vođenje Registra odobrenih istražnih prostora mineralnih sirovina i Registra odobrenih eksploatacijskih polja mineralnih sirovina, kao i evidencije rezerva mineralnih sirovina JLS-ima. Razmotriti mogućnost uključivanja JLS-a u povjerenstvo za utvrđivanje rezervi mineralnih sirovima, kao i u tijela za davanje odobrenja za istraživanje i eksploataciju mineralnih sirovina, odnosno kontrolu eksploatacije mineralnih sirovina. Uvesti obvezu davanja suglasnosti JLS-a prilikom donošenja odobrenja za istraživanje mineralnih sirovina/koncesija. Razmotriti mogućnost prenošenja vođenja Registra odobrenih istražnih prostora mineralnih sirovina i Registra odobrenih eksploatacijskih polja mineralnih sirovina prenijeti u nadležnost županija. Omogućiti JLS-ovima uvid u Registar odobrenih istražnih prostora mineralnih sirovina i Registar odobrenih eksploatacijskih polja mineralnih sirovina. JLS-ove uključiti u poslove nadzora.
• *gospodarenje, istraživanje i eksplatacija mineralnih sirovina:*						
• donošenje Strategije gospodarenja minieralnim sirovinama	x					
• osiguranje provedbe Strategije gospodarenja minieralnim sirovinama; izrada rudarsko-geoloških studija usklađene sa Strategijom gospodarenja minieralnim sirovinama		x	x			
• pohrana geoloških, geokemijskih i geofizičkih podataka				x		
• odobrenje za istraživanje minieralnih sirovina/koncesija; istraživanje mineralnih sirovina	x					
• vođenje evidencija o rezervama i godišnjoj eksploataciji mineralnih sirovina; projera rudarskog projekta; vođenje Registra o eksploatacijskom polju mineralnih sirovina; izdvanje koncesije za eksploataciju mineralnih sirovina; donošenje Uredbe o utvrđivanju visine minimalne godišnje novčane naknade za eksploataciju mineralnih sirovina	x					
• donošenje Uredbe o postupku, načinu utvrđivanja i prodaje odnosno raspolaganja u druge svrhe mineralnim sirovinama; određivanje mjera zaštie preostalih rezervi mineralnih sirovina	x					
• građenje rudarskih objekata i postrojenja (izdavanje građevinske dozvole za građenje rudarskih objekata i postrojenja za mineralne sirovine, kao i za proizvodnju građevinskog materijala; donošenje Pravilnika o uvjetima koje moraju ispuniti pravne osobe koje izrađuju projekte građenja rudarskih objekata i postrojenja i Pravilnika o obveznom sadržaju projekta građenja rudarskih objekata i postrojenja; čuvanje odobrenog glavnog projekta građenja rudarskih objekata i postrojenja; izdavanje uporabne dozvole za korištenje odnosno stavljanje u pogon rudarskih objekata i postrojenja; obavljanje tehničkog pregleda rudarskih objekata i postrojenja)	X					
• vođenje jedinstvenog inforamcijskog sustava mineralnih sirovina čiji je sastavni dio Registar odobrenih istražnih prostora mineralnih sirovina i Registar odobrenih eksploatacijskih polja mineralnih sirovina	x					
• polaganje stručnih ispita i određivanje potrebne stručne spreme za obavljanje određenih poslova vezanih uz istraživanje i eksploataciju mineralnih sirovina; donošenje Pravilnika kojim se utvrđuju uvjeti za siguran rad, zaštitu okoliša i zdravlje zaposlenih pri izvođenju istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina	x					
• *nadzor* (upravni i inspekcijski)	x					

Cestovni prijevoz putnika i tereta – Zakon o prijevozu u cestovnom prometu (NN 178/04, 48/05, 111/06, 63/08, 124/09)						
• *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 • izdvanje licencije Zajednice za obavljanje međunarodnog cestovnog prijevoza putnika ili tereta unutar država članica EU; vođenje evidencije	x x x x x					
• ispit o stručnoj osposobljenosti (propisivanje načina i postupka provođenja ispita i provođenje polaganja ispita) • nadzor nad provođenjem ispita o stručnoj osposobljenosti	x			x		

• *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					
• izdavanje dozvole za međužupanijski linijski prijevoz putnika; vođenje Upisnika za međužupanijske linije	x					
• izdavanje dozvole za županijski linijski prijevoz putnika; vođenje Upisnika za županijske linije		x				
• određivanje sadržaja i načina vođenja Upisnika za linije javnog cestovnog prijevoza	x					
• 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; izdvanje dozvole za obavljanje posebnog linijskog prijevoza	x	x				
• *donošenje voznih redova:* • propisivanje mjerila, postupka i rokova usklađivanja voznih redova, kao i visine naknade za usklađivanje; propisivanje daljinara	x					
• postupak usklađivanja voznih redova	x	x		x		
• vođenje evidencija (vođenje Registra posebnih linijskih prijevoznika)	x	x				
• propisivanje posebnog oblika cestovnog prijevoza putnika (autotaksi)			x			
• propisivananje visine i načina plaćanja naknade za ceste za motorno vozilo registrirano izvan RH koje obavlja prijevoz u RH	x					
• autobusni kolodvori (izdvanje licencije za djelatnost pružanja kolodvorskih usluga pravnoj/fizičkoj osobi; propisivanje mjerila za kategorizaciju autobusnih kolodvora; izdvanje Rješenja o katagorizaciji autobusnih kolodvora; propisivanje sadržaja i načina vođenja Očevidnika o dolascima i polascima autobusa; izdvanje licencije za djelatnost pružanja kolodvorskih usluga u teretnom prometu)	x					PRIJEDLOG: Prenijeti ovlasti izdvanja 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.
• *autobusna stajališta:* • provođenje postupka za utvrđivanje lokacije autobusnih stajališta				x	x	
• davanje dopuštenja za smještaj/izgradnju autobusnog stajališta na lijevoj strani kolnika (iznimno)				x	x	
• donošenje odluke o ukidanju autobusnog stajališta				x		
• *nadzor* (upravni i inspekcijski)	x					

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)						PRIJEDLOG: 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.
Razvrstvanje nerazvrstanih cesta	x					
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. godišnji 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		

Prijedlog za izvlaštenje nekretnine radi građenja i održavanja javnih cesta 1. autoceste 2. državne ceste 3. županijske i lokalne ceste				x		
Izdavanje dozvole za izvanredni prijevoz koji se obavlja na više javnih cesta	x					
Izvanredni – međunarodni cestovni prijevoz				1) HAC 2) HC 3) ŽUC	3) x	
Izdavanje uvjeta za priključak i prilaz na javnu cestu				x		
Autobusna stajališta - uvjeti za utvrđivanje lokacije i uvjeti za projektiranje 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					
Odrediti 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)					
Sklapanje ugovora					x	
Nadzor izvršavanja ugovora, izvještavanje Ministarstva financija o iznosima uplaćenih naknada za koncesije u državni proračun Vođenje upisnika o donesenim odlukama o davanju koncesije	x x					
upravljanje, građenje, rekonstruiranje, 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					
Inspekcijski nadzor				x		
Nerazvrstane ceste: Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 178/04, 38/09, 79/09)						PRIJEDLOG: 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.
Nerazvrstane ceste:						
Održavanje nerazvrstanih cesta (kao jedne od komunalnih djelatnosti)			x			
Povjeravanje održavanja nerazvrstanih cesta (komunalnih poslova) pravnoj ili fizičkoj osobi			x			

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 Drugi izvori utvrđeni zakonskim propisima			x			
Nadzor (inspekcijski)	x					

Hoteli i restorani: Ugostiteljstvo – Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti (NN 138/06, 43/09, 88/10)						PRIJEDLOG: 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 prenjeti na komunalno redarstvo.
• 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	x					
• *određivanje radnog vremena:* • 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 kojii imaju propisano radno vrijeme			x			
• *utvrđivanje poslovanja ugostiteljskih objekata:* • donošenje Pravilnika o obliku, sadržaju i načinu vođenja knjige gostiju teknjige žalbi	x					
• određivanje prostora na kojima se pružaju usluge naturistima			x			
• zabrana usluživanja alkoholnih pića u određenom vremenu tijekom dana			x			
• određivanje prostora na kojima mogu biti ugostiteljski objeketi u kiosku, kontejneru, vozilu, šatoru, klupi i sl.			x			
• 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 moguutvrditi posebni standardi)	x					

• *utvrđivanje uvjeta za obavljanje ugostiteljske djelatnosti:* • izdavanje Rješenja o ispunjavanju minimalnih uvjeta za vrstu ugostiteljskih objekata koji se kategoriziraju, kao i za ostale vrste ugostiteljskih objekata	x					Omogućiti JLS uvid u Upisnik ugostiteljskih objekata koji se ne kategoriziraju prenijeti na JLS na dnevnoj bazi Omogućiti JLS uvid u Upisnik ugostiteljskih objekata koji se kategoriziraju na dnevnoj bazi Omogućiti JLS uvid u Upisnik o obavljanju ugostiteljskih usluga u domaćinstvu. Omogućiti JLS uvid u Upisnik o obavljanju ugostiteljskih usluga u seljačkom domaćinstvu.
• donošenje Pravilnika kojim je propisan oblik, sadržaj i način vođenja Upisnika ugostiteljskih objekata koji se ne kategoriziraju	x					
• vođenje Upisnika ugostiteljskih objekata koji se ne katagoriziraju	x					
• izdavanje Rješenja o ispunjavanju minimalnih uvjeta za vrstu i kategroiju 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	x					
• vođenje Upisnika ugostiteljskih objekata koji se kategoriziraju	x					
• određivanje prostora za kampiranja			x	x		

• *uređivanje ugostiteljske usluge u domaćinstvu i seljačkom domaćinstvu:* • donošenje Pravilnika o minimalnim uvjetima za vrstu, kategoriju, uvjete za kategoriju, oznake za kategoriju, način označavanja kategorije te postupak kategorizacije objekata za pružanje ugostiteljskih usluga u domaćinstvu	x					
• izdavanje Rješenja o ispunjavanju minimalnih uvjeta propisanih Pravilnikom za pružanje ugostiteljske usluge u domaćinstvu i seljačkom domaćinstvu	x					
• donošenje Pravilnika o zdravstvenim uvjetima za rad u ugostiteljstvu koje mora zadovoljiti iznajmljivač	x					
• donošenje Pravilnika o obliku i sadržaju obrasca i način vođenja popisa gostiju	x					
• izdavanje Rješenja o odobrenju za pružanje ugostiteljskih usluga u domaćinstvu na temelju prikupljenih dokaza o ispunjavanju uvjeta	x					
• dostava Rješenja o odobrenju za pružanje ugostiteljskih usluga u domaćinstvu Poreznoj upravi, nadležnoj ispostavi područne jedinice Državnog inspektorata, nadležnoj sanitarnoj inspekciji te Državnom zavodu za statistiku, kao i dostava Rješenja o prestanku važenja Rješenja	x					
• donošenje Pravilnika o obliku, sadržaju i načinu vođenja Upisnika o obavljanju ugostiteljskih usluga u domaćinstvu	x					
• vođenje Upisnika o pružanju ugostiteljskih usluga u domaćinstvu	x					
• donošenje Pravilnika o minimalnim uvjetima za vrstu, kategorije, uvjete za kategorije, oznake za kategorije, način označavanja kategorija te način kategorizacije objekata – seljačkog domaćinstva	x					
• izdvanje Rješenja o odobrenju za pružanje usluga u seljačkom domaćinstvu	x					
• donošenje Pravilnika o obliku, sadržaju i načinu vođenja Upisnika o obavljanju ugostiteljskih usluga u seljačkom domaćinstvu	x					
• vođenje Upisnika o pružanju ugostiteljskih usluga u seljačkom domaćinstvu	x					
• *nadzor* (upravni i inspekcijski, nadzor nad zabranom usluživanja i konzumiranja alkoholnih pića osobama mlađim od 18 godina, nadzor nad zabranom obavljanja ugostiteljske djelatnosti)	x					

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	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 malogi srednjeg poduzetništva i Godišnjeg plana provedbe Programa, analiza rezultata i izrada izvješća	x					
• provedba poticajnih mjera • usklađivanje provedbe poticajnih mjera				x x	 x	
• osnivanje lokalnih agencija za poticanje i razvoj malog gospodarstva u skladu s Programom i Godišnjim planom i svojim programima i planovima		x	x	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)						PRIJEDLOG: Prenijeti ovlasti na poslovima 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 uređenos poslovnih prostora je dio komunalnog reda u općini i gradu, na kojeg sada JLS nemaju mogućnost utjecaja.
• utvrđivanje djelatnosti obrta (sezonski obrti, vezani obrti, stručna sprema za obavljanje djelatnosti obrta, povlašteni obrti, izdavanje povlastica)	x			x		
• propisivanje uvjeta pod kojima se obrt može obavljaati u stambenim prostorijama, kao i djelatnosti	x					
• *otvaranje obrta:* • 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				
• izdavanje povlastice za povlašteni obrt; propisivanje sadržaja obrtnice i povlastice	x					
• vođenje Obrtnog registra; prijava obavljanja obrta		x				
• dostava svih rješenja u vezi s obavljanjem obrta	x	x		x		
• *promjene u načinu obavljanja obrta:* • prijava promjene sjedišta obrta ili trgovačkog društva; rješenje o obavljanju obrta u izdovjenom pogonu; upis u Obrtni registar; rješenje o vođenju slobodnog ili vezanog obrta putem poslovođe; rješenje o prijenosu obrtice i nastavak vođenja obrta u Obrtnom registru; izvještavanje o povremenoj obusatvi obavljanja obrta		x				
• propisivanje radnog vremena za pojedine obrte			x			
• *zatvaranje obrta:* • rješenje o prestanku obrta i brisanje iz Obrtnog registra		x				
• *nadzor* nad primjenom zakona	x					

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)						
• 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			
• *donošenje dokumenata održivog razvitka i zaštite okoliša:*						
• Strategija održivog razvitka RH; Plan zaštite okoliša RH; Strategija zaštite morskog okoliša; Plan intervencije kod iznenadnih onečišćenja mora	x					
• Program zaštite okoliša		x	x			
• Izvješće o stanju okoliša	x	x	x			
• Planovi tvrtki i drugih pravnih i fizičkih osoba koje obavljaju djelatnosti vezane uz područje zaštite okoliša					x	
• *donošenje instrumenta zaštite okoliša:*						
• standardi kakvoće okoliša i tehnički standardi zaštite okoliša; sprečavanje velikih nesreća koje uključuju opasne tvari	x					
• strateška procjena utjecaja plana i programa na okoliš; procjena utjecaja zahvata na okoliš	x	x				
• praćenje stanja okoliša; analiziranje podataka				x		
• informacijski sustav zaštite okoliša:						
• uspostava i vođenje informacijskog sustava zaštite okoliša	x					
• dostavljanje podataka		x		x		
• Registar onečišćivača		x				
• informiranje javnosti o okolišu	x	x	x	x		
• financiranje zaštite okoliša	x	x	x	x	x	
• *nadzor:* • upravni • inspekcijski	 x 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	x		
• izrada Izvješća o stanju kakvoće zraka RH (svake 4 godine)	x				
• izrada Izvješća o provedbi Programa zaštite i poboljšanja kakvoće zraka		x	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	x		
• određivanje graničnih vrijednosti	x	x	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	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	x				
• *informacijski sustav kakvoće zraka:* • osiguravanje podataka	x	x	x	x	x
• nadzor nad izvršavanjem poslova AZO vezanim uz informacijski sustav kakvoće zraka; razmjena podataka s međunarodnim organizacijama i tijelima EU	x				
• *nadzor* (upravni i inspekcijski)	x				

Zaštita prirode – Zakon o zaštiti prirode (NN 70/05, 139/08)						
• utvrđivanje zaštićenih područja, zaštićene svojte; raspored u razrede zaštićenih prirodnih vrijednosti (međunarodni, državni, lokalni značaj); vođenje Upisnika zaštićenih prirodnih vrijednosti	x					
• *planiranje i organizacija zaštite prirode:* • donošenje Strategije i akcijskog plana zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti RH • donošenje Programa zaštite prirode	x	x				
• *provođenje zaštite i očuvanja prirode:*						
• 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					
• 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				
• 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		
• donošenje posebnih mjera zaštite i očuvanja prirode – Plan upravljanja zaštićenim područjem				x		
• *korištenje prirodnih dobara:* • 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				

• *nadzor:* • upravni i inspekcijski • neposredni nadzor u zaštićenim područjima	x			x		
Zaštita voda – Zakon o vodama (NN 153/09)						
• *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	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 osjetljiv 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 izravnoga ili neizravnoga			x		x	
• uzorkovanja i ispitivanja sastava otpadnih voda					x	
• iznenadno onečišćenje (kvar i sl.)				x		

• *korištenje voda:*						
• donošenje provedbenog propisa o mjestu, načinu i opsegu općeg korištenja voda; donošenje Odluke o ograničenju korištenja voda; donošenje Odluke o javnim zdencima, crpkama i sl.			x			
• donošenje Odluke o zaštiti izvorišta		x	x			
• donošenje Odluke o redu prvenstva korištenja voda; utvrđivanje uvjeta za zone sanitarne zaštite; donošenje propisa o upravljanju, tehničkim i drugim uvjetima uređenja sustava za navodnjavanje, obvezi izvještavanja o stanju i korištenju sustava, osnovama za utvrđivanje troškova održavanja sustava i načinu rasporeda tih troškova na korisnike; propis o sadržaju Očevidnika vađenja šljunka i pijeska; nadzor protupravne eksploatacije šljunka i pijeska	x					
• identifikacija vode za piće				x		
• *zaštita od štetnog djelovanja voda:*						
• prethodna procjena rizika od poplava				x		
• operativno upravljanje rizicima od poplava; zabrana prometovanja	x					
• izgradnja i financiranje građevina oborinske odvodnje s javnih površina i iz stambenih zgrada, poslovnih i drugih prostora koje se na njih imaju priključiti, u građevinskim područjima			x			
• vođenje vodne dokumentacije:						
• vodna knjiga, vodni katastri, očevidnik koncesija; ISV				x		
• propisivanje sadržaja, oblika i načina vođenja vodne dokumentacije	x					
• *koncesije:*						
• izdavanje koncesija za gospodarsko korištenje voda (u skladu odredbama Zakona o koncesijama)	x					
• izdavanje koncesija za javne usluge i javne radove		x				

• *javna vodoopskrba i odvodnja:*						
• uspostavljanje Uslužnog područja; propisivanje uvjeta za obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje; donošenje Uredbe o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva; donošenje Uredbe o mjerilima ekonomičnog poslovanja isporučitelja vodnih usluga	x					
• donošenje Odluke o cijeni vodne usluge					x	
• donošenje Odluke o priključenju na komunalne vodne građevine			x			
• utvrđivanje posebnih djelatnosti za potrebe upravljanja vodama (propisivanje uvjeta za obavljanje posebnih djelatnosti; osnivanje znanstvenih institucija za vode)	x					
• nadzor (upravni i inspekcijski)	x					
Vodno gospodarstvo – Zakon o financiranju vodnog gospodarstva (NN 153/09)						Zakon o financiranju vodnog gospodarstva propisuje naknadu za ravoj, te udio od 8 posto vodnog doprinosa koji dobivaju lokalne jedinice. PRIJEDLOG: Potrebno je preispitati mogućnosti da se promjeni raspodjela nadležnosti između Hrvatskih voda i lokalnih jedinica u području zaštite od poplava, te s time poveća i udio lokalnih jedinica u raspodjeli vodnog doprinosa.
• *vodne naknade:*						
• vodni doprinos	x			x		
• naknada za uređenje voda	x		x	x		
• naknada za korištenje voda	x			x		
• naknada za zaštitu voda				x	x	
• naknada za melioracijsku odvodnju		x			x	
• naknada za navodnjavanje		x			x	

• naknada za razvoj			x			Zakon o financiranju vodnog gospodarstva propisuje naknadu za razvoj, koja predstavlja prihod javnog isporučitelja usluge i namjenu ovako prihodovanih sredstava određuje odlukom predstavničko tijelo JLS, ali je problem u oporezivanju ove naknade kao prihoda isporučitelja usluge (PDV) o čemu do danas nema jasnog stava zakonodavca. Drugi problem očituje se u neusklađenosti propisa jer Zakon o komunalnom gospodarstvu (čl. 20.) propisuje da se sredstva ubrana od naknade za razvoj doznačuju u proračun JLS, a ista se troše u skladu s Programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture kojeg također donosi predstavničko tijelo JLS. Nužno je usklađivanje važećih zakonskih propisa, utvrđivanje statusa naknade za razvoj jer u praksi postoji različito postupanje u nadzoru.
• naknada za priključenje	x		x			
• poslovi obračuna i naplate					x (isporučitelj usluge)	
• *nadzor:*						
• upravni i inspekcijski	x					
• kontrola obračuna i naplate				x		
Gospodarenje otpadom – Zakon o otpadu (NN178/04, 111/06, 60/8, 87/09)						
• *izrada i donošenje planskih dokumenata:*						
• Strategije gospodarenja otpadom RH	x					
• Županijski (regionalni) plan gospodarenja otpadom i Plan gospodarenja otpadom Grada Zagreba; nadzor provedbe županijskog (regionalnog) plana gospodarenja otpadom i Plana gospodarenja otpadom Grada Zagreba		x				
• Gradski odnosno općinski plan gospodarenja otpadom; nadzor provedbe gradskog/općinskog plana gospodarenja otpadom			x			

• *gospodarenje otpadom:*						
• gospodarenje opasnim otpadom i spaljivanje otpada; sanacija okoliša na zatečenim lokacijama visoko opterećenim opasnim otpadom od strane nepoznate osobe ili osobe koja je prestala postojati; gradnja građevina za skladištenje, oporabu i zbrinjavanje opasnog otpada; rješavanje zahtjeva za izdavanje dozvole za gospodarenje opasnim otpadom i za spaljivanje i suspaljivanje opasnog otpada	x					
• gospodarenje svim vrstama otpada osim opasnog i otpada za spaljivanje; gradnja građevina za skladištenje, oporabu i zbrinjavanje ostalih kategorija otpada		x				
• gospodarenje komunalnim otpadom; postavljanje odgovarajućih spremnika i osiguranje gradnje reciklažnog dvorišta za odvojeno prikupljanje otpada u gospodarenju komunalnim otpadom, te gradnju barem 1 reciklažnog dvorišta za građevinski otpad; osiguranje uklanjanja i zbrinjavanja i/ili oporabe otpada koji je nepoznata osoba odbacila u okoliš na njihovom području; gradnja građevina za gospodarenje komunalnim otpadom; rješavanje zahtjeva za izdavanje dozvole za gospodarenje komunalnim otpadom			x			
• *informacijski sustav i vođenje očevidnika:*						
• vođenje informacijskog sustava gospodarenja otpadom		x	x			
• izdavanje potvrde o upisu u očevidnik prijevoznika otpada; izdavanje potvrde o upisu u očevidnik o posrednicima u gospodarenju otpadom	x					
• vođenje očevidnika o prijevozu otpada					x	
• *vođenje evidencija, izdavanje rješenja i dozvola:*						
• vođenje evidencije o izdanim dozvolama	x	x				
• izdavanje rješenja za uvoz otpada; izdavanje rješenja za izvoz/ provoz opasnog otpada	x					
• izdavanje dozvola za skupljanje, oporabu i zbrinjavanje otpada	x		x			

• *koncesije:*						
• Odluka o dodjeli koncesije za djelatnosti i građevine vezane uz opasni otpad i termičku obradu otpada, te za posebne kategorije otpada i komunalni otpad ako se djelatnost obavlja za dvije ili više županija	x					
• Odluku o dodjeli koncesije za djelatnosti i građevine vezane uz posebne kategorije otpada te komunalni otpad, kada se one obavljaju za područje više gradova i općina unutar područja županije		x				
• Odluku o dodjeli koncesije za djelatnosti i građevine vezane uz komunalni otpad ako se djelatnost obavlja za područje grada ili općine			x			
• *nadzor* (upravni i inspekcijski)	x					
Prostorno uređenje – Zakon o prostornom uređenju i gradnji (NN 76/07, 38/09)						
• Uspostava, vođenje i održavanje informacijskog sustava prostornog uređenja				x		
• donošenje dokumenata praćenja stanja u prostoru – Izvješće o stanju u prostoru	x	x	x			
• *donošenje dokumenata prostornog uređenja:*						
• Strategija i Program prostornog uređenja RH; Prostorni plan područja posebne namjene kada je propisan ZPUG-om	x					
• Prostorni plan županije; Prostorni plan Grada Zagreba; Prostorni plan područja posebne namjene kada je određen u PPŽ-u ili PPGZ-u; Provođenje javne rasprave i javnog uvida		x				
• Prostorni plan uređenja velikog grada, grada ili općine; Urbanistički plan uređenja; Detaljni plan uređenja; Provođenje javne rasprave i javnog uvida			x			
• *provođenje dokumenata prostornog uređenja:*						
• lokacijska dozvola	x	x	x			
• uređenje građevinskog zemljišta i urbana komasacija			x			
• *gradnja:*						
• izdavanje rješenja o uvjetima građenja i potvrda glavnog projekta	x	x				
• izdavanje građevinske dozvole; izdavanje uporabne dozvole	x					
• *nadzor* (upravni i inspekcijski)	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
Komunalno gospodarstvo – Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 178/04, 38/09)						Zakon o komunalnom gospodarstvu propisuje način trošenja prihoda od komunalnog doprinosa i komunalne naknade, što je u praksi veoma teško provesti. Problem je namjenskog trošenja izražen kod komunalnog doprinosa jer isti predstavlja izrazito nestalan prihod koji ovisi o investicijskoj aktivnosti gospodarstva i građana 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. PRIJEDLOG: 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. 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. Ovaj prijedlog odnosi se na sve namjenske prihode, osim dijela koji se odnosi na decentralizirane funkcije i dobivene pomoći za konkretne programe.
• osnivanje trgovačkih društava, javne ustanove, vlastitog pogona za pružanje komunalnih usluga; odobravanje koncesija za pravo obavljanja komunalnih usluga			x			
• donošenje Odluke o komunalnom redu i mjere za njegovo provođenje; komunalno redarstvo			x			
• određivanje visine cijene, način obračuna i način plaćanja komunalnih usluga			x	x	x	
• donošenje Odluke o komunalnoj naknadi			x			
• donošenje Odluke i rješenja o komunalnom doprinosu			x			
• *nadzor* (upravni i inspekcijski)	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)						PRIJEDLOG: Potpuno prenijeti ovlasti i financijska 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.
• *izrada i donošenje planskih dokumenata:*						
• donošenje Strategije razvoja zdravstvene zaštite; Plana zdravstvene zaštite	x					
• *financiranje zdravstvene zaštite:*						
• iz državnog proračuna	x					
• 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)		x				
• *zdravstvena djelatnost:*						

• *primarna razina zdravstvene zaštite* obuhvaća: • 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 • patronažne 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						
• *sekundarna razina zdravstvene zaštite* obuhvaća specijalističko-konzilijarnu i bolničku djelatnost						
• *tercijarna razina zdravstvene zaštite* obuhvaća i pružanje najsloženijih 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	x					
• *koncesije za obavljanje javne zdravstvene službe*	x	x	x			

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*	x	x			
• *nadzor:*					
• unutarnji nadzor				x	x
• stručni nadzor komore				x	
• zdravstveno-inspekcijski nadzor	x				

Decentralizirano financiranje zdravstvene djelatnosti (financiranje dijela rashoda zdravstvenih ustanova) – 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 načina izračuna iznosa pomoći izravnanja za financiranje dijela rashoda zdravstvene djelatnosti koji su utvrđeni kao minimalni financijski standardi javnih potreba u zdravstvu i koji predstavljaju utvrđenu osnovicu za izračun prenesenih obveza i prava jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave	x					
• utvrđivanje korisnika pomoći izravnanja (županija odnosno Grad Zagreb – osnivač 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 zdravstvo u iznosu od 3,2%		x				
• utvrđivanje iznosa pomoći izravnanja za korisnike koji ostvaruju pravo na sredstva pomoći za zdravstvene ustanove na području županije i Grada Zagreba za 2010. godinu	x					
• utvrđivanje osnovice za utvrđivanje prenesene obveze županije i Grada Zagreba za financiranje zdravstvenih ustanova na području županije i Grada Zagreba za 2010. godinu koja proizlazi iz Odluke o minimalnim financijskim standardima za decentralizirane funkcije za zdravstvene ustanove u 2010. godini	x					
Decentralizirano financiranje zdravstvene djelatnosti (financiranje dijela rashoda zdravstvenih ustanova) – Odluka o minimalnim financijskim standardima za decentralizirane funkcije za zdravstvene ustanove u 2010. (NN 19/10)						
• *utvrđivanje minimalnih financijskih standarda*, sukladnih planu i programu mjera zdravstvene zaštite i mreži javne zdravstvene službe i koji čine osnovicu za izračun pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije jedinicama područne (regionalne) samouprave u skladu sa Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, za:						

• investicijsko ulaganje zdravstvenih ustanova u prostor, medicinsku i nemedicinsku opremu i prijevozna sredstva		x				
• investicijsko i tekuće održavanje zdravstvenih ustanova – prostora, medicinske i nemedicinske opreme i prijevoznih sredstava		x				
• informatizaciju zdravstvene djelatnosti		x				
• planiranje sredstava u proračunu za financiranje decentraliziranih funkcija za zdravstvene ustanove		x				
Zdravstvena zaštita - Plan zdravstvene zaštite Republike Hrvatske (NN 28/09)						
• *određivanje aktivnosti za provođenje zdravstvene zaštite u sustavu zdravstvene djelatnosti Republike Hrvatske*, i to: • zadaća i ciljeva zdravstvene zaštite • prioritetnih razvojnih područja • zdravstvenih potreba stanovništva od posebnoga interesa za Republiku Hrvatsku • specifičnih potreba i mogućnosti ostvarivanja zdravstvene zaštite na pojedinim područjima • nositelja zadaća i rokova za ostvarivanje Plana zdravstvene zaštite • osnove razvoja zdravstvene djelatnosti po razinama uključujući izobrazbu i usavršavanje kadrova te osnove razvoja sustava zdravstvene zaštite • mjerila za određivanje mreže javne zdravstvene službe uvažavajući dostupnost zdravstvene zaštite po područjima	x					
• *određivanje nositelja zadaća za ostvarivanje Plana zdravstvene zaštite:* • Republika Hrvatska • jedinice područne (regionalne) samouprave • jedinice lokalne samouprave • Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje	x	x	x	x		
• *osiguravanje sredstava:*						

Republika Hrvatska iz državnog proračuna osigurava sredstva za: • programiranje, usklađivanje, provođenje i praćenje izvršenja zdravstvenog prosvjećivanja 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 presađivanje 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 zadaće iz svoje nadležnosti određene Zakonom o zdravstvenoj zaštiti i Zakonom o obveznom zdravstvenom osiguranju	x					
• 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					
• 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					

• investicijsko ulaganje u zdravstvene ustanove čiji su osnivači županije, odnosno gradovi, u slučaju potrebe saniranja posljedica prouzrokovanih elementarnom nepogodom, odnosno drugom katastrofom	x					
Jedinica područne (regionalne) samouprave iz proračuna osigurava sredstva za: • 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 ranog otkrivanja bolesti za područje jedinice područne (regionalne) samouprave • organiziranje i provođenje javnozdravstvenih mjera sukladno planovima zdravstvene zaštite i planovima promicanja zdravlja, prevencije te ranog 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				

U ostvarivanju svojih prava, obveza, zadaća i ciljeva na području zdravstvene zaštite *jedinica područne (regionalne) samouprave osigurava sredstva* za: • 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		x				
Županije i gradovi osiguravaju sredstva za: • 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 pokriće gubitaka zdravstvenih ustanova čiji su osnivač		x	x			
• *osiguravanje sredstava za zdravstvenu zaštitu stanovnika na području jedinica područne (regionalne) samouprave i jedinica lokalne samouprave iznad standarda* utvrđenih obveznim zdravstvenim osiguranjem		x	x			
• *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	
• *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				x	x	
Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje osigurava sredstva za: • 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, Pravilnik 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					
• *financiranje:*						
• 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					

Kazališta - Zakon o kazalištima (NN 71/06)					
• *donošenje propisa i standarda:*					
• vođenje Očevidnika kazališta	x				
• donošenje Statuta kazališta i drugih općih akata; donošenje i potvrđivanje godišnjeg programa rada kazališta; donošenje programskih i financijskih izvješća				x	
• *osnivanje i prestanak rada kazališta:*					
• osnivanje kazališta i kazališne družine kao javne ustanove; odluka o prestanku javnog kazališta	x	x	x		
• osnivanje privatnih kazališta i kazališnih družina					x
• utvrđivanje postojanja uvjeta za osnivanje kazališta rješenjem		x			
• utvrđivanje postojanja uvjeta za osnivanje kazališta čiji je osnivač RH rješenjem	x				
• *financiranje:*					
• sredstva za program, za materijalne izdatke, za investicije i investicijsko održavanje; u dijelu u kojem program utvrde kao javnu potrebu; sredstva za posebne programe (uz osnivača) u dijelu u kojem taj program utvrde kao javnu potrebu	x	x	x		
• *nadzor:*					
• nad zakonitošću rada i općih akata nacionalnih kazališta i nacionalnih kazališnih družina; nad financijskim poslovanjem javnog kazališta i javne kazališne družine	x				
• nad zakonitošću rada i općih akata ostalih javnih kazališta i javnih kazališnih družina		x			
• nad privatnim kazalištima i kazališnim družinama	x	x	x	x	x

Muzeji - Zakon o muzejima (NN 142/98), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o muzejima (NN 65/09)					
• *donošenje propisa i standarda:*					
• utvrđivanje sadržaja i načina vođenja muzejske dokumentacije o muzejskoj građi; utvrđivanje načina i mjerila 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	x				
• donošenje Programa rada i razvoja muzeja; donošenje Statuta muzeja				x	
• *donošenje uvjeta o zvanjima i ispitima:*					
• donošenje Odluke o stjecanju viših muzejskih zvanja; uvjeta i načina stjecanja stručnih muzejskih zvanja; Pravilnika i programa stručnih ispita u muzejskoj struci	x				
• *osnivanje muzeja:*					
• osnivanje muzeja	x	x	x		x
• donošenje Rješenja o postojanju uvjeta za muzeje, te muzeje, galerije i zbirke unutar ustanova i drugih pravnih osoba; donošenje prethodne suglasnosti na odluku o prestanku i statusnim promjenama muzeja kojima su osnivači županije, Grad Zagreb, gradovi i općine	x				
• *imenovanje i razrješenje ravnatelja muzeja*	x	x	x		x
• *financiranje:*					
• osiguranje sredstava za osiguranje muzejske građe i muzejske dokumentacije; osiguranje sredstava za posebne programe	x	x	x		x
• osiguranje sredstava za rad	x	x	x	x	x
• *nadzor:*					
• stručni nadzor nad radom muzeja	x			x	
• nadzor nad zakonitošću rada muzeja	x	x	x		
• 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	
• 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				

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	x	x	x	x	x
• 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				
• *koncesije:*					
• donošenje Odluke o koncesiji na kulturnom dobru	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		
• zaštita dobra od lokalnog značaja		x	x		
• poslovi na zaštiti i očuvanju kulturnih dobara				x	x
• *financiranje:*					
• troškovi u svezi s očuvanjem i održavanjem kulturnoga dobra, te provedbom mjera tehničke zaštite	x	x	x		x
• izvanredni troškovi	x				
• sredstva za zaštitu i očuvanje kulturnih dobara	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	x		
• *nadzor:*					
• nadzor nad provođenjem mjera zašite	x	x	x	x	x
• inspekcijski nadzor; nadzor nad zakonitošću rada i nadzor nad stručnim radom restauratorskih ustanova	x				

Obrazovanje

Aktivnost	D	Ž	O/G	JU	PP	Napomene Prijedlozi za daljnju decentralizaciju i podjelu nadležnosti za obavljanje javnih funkcija
Predškolski odgoj i obrazovanje - Zakon predškolskom odgoju i naobrazbi (NN 10/97, 107/07)						
• *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	x					
• donošenje Godišnjeg plana i programa rada				x		
• određivanje veličine vrtića i specijalnih programa za organizaciju rada	x					
• određivanje prioriteta pri upisu; određivanje Plana mreže dječjih vrtića			x			
• *osnivanje vrtića:*						
• akt o osnivanju	x					
• rješenje kojim se odobrava početak rada		x				
• osnivanje Upravnog vijeća			x	x		
• usvajanje statuta; odabir i razrješenje ravnatelja; zapošljavanje odgajatelja, stručnih djelatnika i ostalih zaposlenika				x		
• testiranje stručnih suradnika	x					
• *financiranje:*						
• plaće odgojitelja, stručnih djelatnika i ostalih zaposlenika			x			
• utvrđivanje mjerila za osiguranje sredstava za zadovoljavanje javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja			x			
• dodatno financiranje			x	x	x	
• *nadzor:*						
• provedba zakona; inspekcijski nadzor; stručno-pedagoški nadzor; zdravstveno-inspekcijski nadzor; sanitarno-inspekcijski nadzor; nadzor nad stručnim radom	x					

Osnovnoškolsko i srednjoškolsko obrazovanje - Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (NN 87/08, 86/09, 92/10)						PRIJEDLOG: Na JLS potpuno prenijeti ovlasti i financijska sredstva nad osnovnoškolskim obrazovanjem.
• *donošenje standarda i programa:*						
• donošenje državnih pedagoških standarda; mreže školskih ustanova; nacionalnog kurikuluma; donošenje posebnih obrazovnih programa u školama koje ostvaruju glazbene, plesne i sportske obrazovne programe	x					
• donošenje školskog kurikuluma				x		
• *upis u škole:*						
• donošenje Plana upisa u osnovne škole		x				
• donošenje Odluke o upisu u srednje škole za svaku školsku godinu; donošenje kriterija i elemenata za izbor kandidata za upis u srednju školu	x					
• *obrazovni program:*						
• donošenje Nastavnog plana i programa u srednjim školama	x			x		
• 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					
• izrada plana aktivnosti i osiguranje uvjeta za njihovu realizaciju		x	x			
• određivanje broja učenika u razrednom odjeljenju osnovne i srednje škole	x					
• odobravanje udžbenika	x					
• *ispiti, način praćenja i ocjenjivanja, nagrađivanje i pedagoške mjere:*						
• 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					
• 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		
• *utvrđivanje normi:*						

• 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					
• *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					
• *uvjeti napredovanja:*						
• utvrđivanje razine, odgovarajućih zvanja, uvjeta i načina napredovanja i nagrađivanja učitelja, nastavnika, stručnih suradnika;	x					
• *svjedodžbe i evidencije:*						
• utvrđivanje sadržaja i oblika svjedodžbi, učeničke knjižice, uvjerenja i potvrdnice te obrasca pedagoške dokumentacije i evidencije, uključujući i obrazac evidencije ustanova koje provode posebne programe za učenike s teškoćama	x					
• utvrđivanje postupka i načina unošenja i pristupa podacima e-Matice, ovlaštenja za pristup i korištenje podataka	x					
• *osnivanje škola:*						
• osnivači osnovnih škola	x	x	x		x	
• osnivači srednjih škola i učeničkih domova	x	x			x	
• utvrđivanje načina i postupka utvrđivanja uvjeta za početak rada školske ustanove	x					
• *financiranje:*						
• financiranje osnovnih i srednjih škola	x	x	x	x	x	
• donošenje kriterija i mjerila za osiguravanje minimalnog financijskog standarda radi ostvarivanja javnih potreba	x					

• 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 projekta izgradnje, dogradnje i rekonstrukcije školskog prostora te njegovo opremanje, čiju je obvezu završavanja preuzela 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 materinjeg 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					

• 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			
• *sufinanciranje:*						
• 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 lektirom • programa od zajedničkog interesa za odgojno-obrazovnu djelatnost (sustav informiranja, stručno-pedagoški časopisi, stručne knjige, programi ustanova i stručnih udruga, obljetnice 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					

• programa rada s darovitim učenicima; • obrazovanja učenika na jeziku i pismu nacionalnih manjina; • opremanja škola kabinetskom, didaktičkom i informatičkom opremom; • opremanje škola računalnim programima; • opremanja školskih knjižnica obveznom lektirom; • programa od zajedničkog interesa za djelatnost školstva (sustav informiranja, stručno-pedagoški časopisi, stručne knjige, programi ustanova i stručnih udruga, obljetnice i manifestacije, programi izvannastavnih aktivnosti); • škola kojima je osnivač druga fizička ili druga pravna osoba u skladu s kriterijima koje donosi lokalna i područna (regionalna) samouprava		x	x			
• *nadzor:*						
• nadzor nad zakonitošću rada i općih akata školske ustanove		x				
• inspekcijski nadzor u školskoj ustanovi; nadzor nad stručnim radom školske ustanove; nadzor i kontrola financijskog poslovanja školske ustanove	x					
• nadzor i kontrola namjenskog trošenja sredstava	x	x	x			
Decentralizirano financiranje osnovnog i srednjeg školstva (financiranje dijela rashoda za osnovno i srednje školstvo) – 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 načina izračuna iznosa pomoći izravnanja za financiranje dijela rashoda osnovnog i srednjeg školstva koji su utvrđeni kao minimalni financijski standardi javnih potreba u osnovnom i srednjem školstvu i koji predstavljaju utvrđenu osnovicu za utvrđivanje prenesene obveze županije, Grada Zagreba i 33 grada	x					

• 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			
• 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					
• utvrđivanje osnovice 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					
• utvrđivanje osnovice 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: PRIJEDLOG: 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.
• 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					
• 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				

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)						Alternativa: PRIJEDLOG: 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.
• 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	x					
• 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				
Srednjoškolsko strukovno obrazovanje – Zakon o strukovnom obrazovanju (NN 30/09)						
• *donošenje standarda:*						
• izdavanje rješenja za obavljanje djelatnosti strukovnog obrazovanja	x					
• standardi zanimanja i strukovnih kvalifikacija	x					
• *donošenje strukovnog kurikuluma*	x	x	x	x	x	
• *praćenje kvalitete strukovnog obrazovanja:*						
• propisivanje načina praćenja i pokazatelja kvalitete strukovnog obrzovanja i načina korištenja rezultata vrednovanja školskih ustanova	x					
• utvrđivanje obrazovnih sektora	x					
• vođenje jedinstvene baze podataka za informatizacijsko praćenje i upravljanje sustavom	x					
• utvrđivanje kriterija za upis u prvi razred strukovnih škola i propisivanje uvjeta i načina nastavka obrazovanja	x					
• postupak provjere znanja	x					
• donošenje programa za stjecanje pedagoških kompetencija strukovnih učitelja, suradnika u nastavi i mentora	x					
• *vrednovanje:*						
• samovrednovanje				x		
• vanjsko vrednovanje	x					
• *ustrojstvo sustava strukovnog obrazovanja:*						
• osnivanje Agencije za strukovno obrazovanje i nadzor nad njenim radom	x					
• osnivanje Sektorskog vijeća, imenovanje i razrješenje članova	x					

• *financiranje strukovnih škola:*						
• financiranje materijalnih i financijskih rashoda strukovnih škola kao i ostalih srednjih škola	x					
• sufinanciranje strukovnog obrazovanja		x	x	x	x	
• vođenje evidencije o obavljanju praktične nastave i vježbi kod poslodavca te evidencije o zaključenim ugovorima s poslodavcima				x		
• *nadzor:*						
• inspekcijski nadzor nad ustanovama strukovnog obrazovanja, provedbom praktične nastave, provedbom dijela kurikuluma koji se ostvaruje pod posebnim uvjetima	x					
Obrazovanje odraslih – Zakon o obrazovanju odraslih (NN 17/07)						
• *donošenje standarda i propisa:*						
• propisivanje standarda i normativa za izvođenje programa	x					
• donošenje programa obrazovanja odraslih				x		
• utvrđivanje naziva, sadržaja i oblika isprave o stečenom obrazovanju odraslih	x					
• praćenje i razvoj sustava obrazovanja odraslih	x					
• *vođenje dokumentacije i evidencije o obrazvoanju odraslih:*						
• utvrđivanje sadržaja i načina vođenja evidencija o ustanovama za obrazovanje odraslih, programima, polaznicima, radionicama te evidencije o drugim podacima važnim za praćenje stanja i razvoj djelatnosti	x					
• utvrđivanje sadržaja, oblika te načina vođenja i čuvanja andragoške dokumentacije	x					
• *osnivanje ustanova:*						
• osnivači ustanova za obrazovanje odraslih	x	x	x		x	
• *financiranje:*						
• osiguranje sredstava za financiranje i poticanje obrazovanja odraslih (troškovi izvođenja programa osnovnog i srednjoškolskog obrazovanja odraslih, troškovi unaprjeđenja i razvoja obrazovanja odraslih)	x					
• osiguranje financijskih poticaja ustanovama za obrazovanje odraslih za opremanje nastavnim i drugim materijalnim sredstvima, te za razvoj i provedbu inovativnih programa	x	x	x			
• *nadzor:*						
• upravni i inspekcijski nadzor nad ustanovama za obrazovanje odraslih	x					
• nadzor nad stručnim radom ustanova za obrazovanje odraslih	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

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				

• 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					
• 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					
• 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					
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)						PRIJEDLOG: 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.
• *utvrđivanje minimalnih financijskih standarda* materijalnih i financijskih rashoda centara za socijalnu skrb i pomoći za podmirenje troškova stanovanja korisnicima koji se griju na drva u 2010. godini	x					

• *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 (premije osiguranja, reprezentacija, članarine i ostali nespomenuti rashodi poslovanja)		x				
• 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				
• utvrđivanje minimalnog financijskog standarda izdataka pomoći za podmirenje troškova stanovanja korisnicima koji se griju na drva za 2010. godinu	x					
• 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)						
• *utvrđivanje minimalnih financijskih standarda* za decentralizirano financiranje djelatnosti domova za starije i nemoćne osobe u 2010. godini, nad kojima su prenijeta 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					

• *osiguravanje sredstava za obavljanje djelatnosti doma u visini razlike između ukupnih rashoda i prihoda za posebne namjene doma* • *ukupni rashodi doma:* • 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 • *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		x				

• utvrđivanje minimalnog financijskog standarda rashoda za zaposlene u domovima za starije i nemoćne osobe za 2010. godinu	x					
• utvrđivanje minimalnog financijskog standarda materijalnih i financijskih rashoda za domove za starije i nemoćne osobe za 2010. godinu	x					
• utvrđivanje minimalnog financijskog standarda rashoda za nefinancijsku imovinu za domove za starije i nemoćne osobe za 2010. godinu	x					
• 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				
• utvrđivanje ukupnih rashoda doma za 2010. godinu po županijama i u Gradu Zagrebu koje čine osnovicu za izračun pomoći izravnanja 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 - županija; 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.

PRILOG C

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 izravnanja 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 paćaju 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 propisuju općina ili grad.

Prirez 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 doprinos 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 doznačuju 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 propisanima 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 nakanada:

- 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). Ekspolatacijom mineralnih sirovina smatra se vađenje 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-građevnog kamena smatra se vađenje 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. Nakdnada 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 gospdarski 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 zemljišta[3],
- 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 slučaja 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 umanjenja 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 djelatnost) 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 gradovi[4] 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 gradovi[5] 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 školstava 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 izravnanja.

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. Povrati 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 dobit[6] 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 energetsku 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 *zakonima*[7] 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 izravnanja 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 keoficijentima složenosti poslova u javnim službama, kolektivnim ugovorom za službenike i namještenika u javnim službama i kolektivnim ugovormo 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 nefiinancijske imovine utvrđuju 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

Prirez porezu na dohodak: pregled uvedenih i maksimalnih stopa i procjene ostvarivanja dodatnih prihoda općina i gradova zbog promjena prireza porezu na dohodak

Tablica 1. **Pregled uvedenih stopa prireza porezu na dohodak po općinama i gradovima (stanje srpanj 2010.), %**

Općina/grad	Uvedena stopa prireza	Maksimalno moguća stopa prireza 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 Jagodnjak Kistanje Kloštar Ivanić Lovinac Pisarovina Popovac Preseka Rakovec Sveta Nedjelja (Pazin) Trnovec Bartolovečki Vrbje Žumberak	3	10
Biskupija Popovača	4	10

Barban	5	10
Bilje		
Bošnjaci		
Brela		
Brestovac		
Bukovlje		
Cerna		
Čaglin		
Darda		
Dežanovac		
Drenovci		
Dvor		
Fužine		
Gornji Bogićevci		
Gračišće		
Gradec		
Jakovlje		
Jakšić		
Karojba		
Kijevo		
Kneževi Vinogradi		
Končanica		
Konjšćina		
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		

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 Andrijevci Dubrovačko Primorje Dugopolje Đurđenovac Kapela Krnjak Omišalj Podstrana Rakovica Zmijavci	8	10
Špišić Bukovica Vela Luka	9	10

Bednja 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	10	10
Gradovi		
Gradovi do 30.000 stanovnika		
Beli Manastir	1	12
Vis	3	12
Benkovac Čabar Delnice Donji Miholjac Drniš Duga Resa Ilok Knin Kraljevica Otočac Pazin Skradin Slunj Vodnjan	5	12

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**

						Simulacija 1.		Simulacija 2.		Simulacija 3.	
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 %**	**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	12	0	12	0
	Velika Gorica	245.871.997	63.517	142.015.716	12	15	3.803.992	15	3.803.992	18	7.607.985
	Vrbovec	36.048.024	14.658	18.100.996	12	12	0	12	0	12	0
	Zaprešić	186.560.393	23.125	72.961.213	12	12	0	12	0	12	0
Krapinsko-zagorska županija	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	12	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	18	6.046.259

Karlovačka županija	Duga Resa	24.527.381	12.114	14.862.775	5	12	990.852	10	707.751	10	707.751
	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
Bjelovarsko-bilogorska županija	Bjelovar	121.759.944	41.869	68.246.588	12	15	1.828.034	15	1.828.034	15	1.828.034
	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

Primorsko-goranska županija	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
Ličko-senjska županija	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
Virovitičko-podravska županija	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
Požeško-slavonska županija	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
Brodsko-posavska županija	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

Zadarska županija	Benkovac	31.623.451	9.786	11.080.874	5	12	738.725	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
	Nin	15.296.177	4.603	2.410.841		12	289.301	8	192.867	8	192.867
	Obrovac	14.971.632	3.387	4.536.175		12	544.341	8	362.894	8	362.894
	Pag	19.191.813	4.350	5.508.055		12	660.967	8	440.644	8	440.644
	Zadar	329.273.533	72.718	125.997.044		15	18.899.557	15	18.899.557	18	22.679.468
Osječko-baranjska županija	Beli Manastir	35.268.547	10.986	16.442.246	1	12	1.790.740	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
	Donji Miholjac	19.968.322	10.265	8.226.959	5	12	548.464	10	391.760	10	391.760
	Đakovo	42.866.319	30.092	16.255.697	10	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
	Osijek	465.673.254	114.616	190.449.918	13	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
Šibensko-kninska županija	Drniš	22.437.979	8.595	12.562.560	5	12	837.504	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
	Skradin	11.146.689	3.986	3.943.752	5	12	262.917	8	112.679	8	112.679
	Šibenik	154.208.732	51.553	74.067.745	10	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
Vukovarsko-srijemska županija	Ilok	15.906.264	8.351	8.182.412	5	12	545.494	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
	Vinkovci	95.757.688	35.912	41.726.665	10	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
	Županja	25.601.031	16.383	12.221.312	12	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
Istarska županija	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
Dubrovačko-neretvanska županija	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

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**

						Simulacija 1.		Simulacija 2.		Simulacija 3.	
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 %**	**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 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 već 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
	Bistra	34.585.338	6.098	16.373.229	10	10	0	10	0	10	0
	Brckovljani	14.323.726	6.816	5.255.059	3	10	357.140	6	153.060	8	255.100
	Brdovec	33.047.138	10.287	19.009.515	10	10	0	10	0	10	0
	Dubrava	3.799.440	5.478	2.482.197	3	10	168.693	6	72.297	8	120.495
	Dubravica	4.458.336	1.586	2.735.512	7	10	76.697	7	0	7	0
	Farkaševac	1.877.650	2.102	703.499	3	10	47.811	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
	Jakovlje	9.718.425	3.952	3.973.261	5	10	189.203	6	37.841	6	37.841
	Klinča Sela	9.285.146	4.927	6.157.616	10	10	0	10	0	10	0
	Kloštar Ivanić	10.192.918	6.038	6.047.112	3	10	410.969	6	176.129	8	293.549
	Krašić	4.325.849	3.199	2.302.796	6	10	86.898	6	0	6	0
	Kravarsko	4.983.427	1.983	2.281.192	5	10	108.628	6	21.726	6	21.726
	Križ	16.628.043	7.406	7.335.769	2	10	575.354	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
	Marija Gorica	7.554.236	2.089	3.581.258	10	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
	Pisarovina	20.459.866	3.697	9.311.952	3	10	632.851	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
	Preseka	1.554.836	1.670	699.325	3	10	47.527	6	20.369	6	20.369
	Pušća	8.236.467	2.484	4.612.335	10	10	0	10	0	10	0
	Rakovec	2.853.442	1.350	597.418	3	10	40.601	6	17.401	6	17.401
	Rugvica	20.767.088	7.608	6.306.585	6	10	237.984	6	0	8	118.992
	Stupnik	17.192.237	3.251	6.335.570	6	10	239.078	6	0	6	0
	Žumberak	3.552.894	1.185	1.078.636	3	10	73.305	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
	Budinščina	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
	Dvor	10.110.385	5.742	3.118.289	5	10	148.490	6	29.698	8	89.094
	Gvozd	7.971.111	3.779	2.600.822		10	260.082	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
	Jasenovac	9.961.596	2.391	2.057.880		10	205.788	6	123.473	6	123.473
	Lekenik	11.551.942	6.170	6.528.851		10	652.885	6	391.731	8	522.308
	Lipovljani	7.168.554	4.101	2.523.508	6	10	95.227	6	0	6	0
	Majur	2.786.759	1.490	1.234.375	5	10	58.780	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
	Popovača	25.238.506	12.701	11.170.981	4	10	644.480	6	214.827	10	644.480
	Sunja	11.686.121	7.376	4.785.317		10	478.532	6	287.119	8	382.825
	Topusko	8.281.339	3.219	4.780.251		10	478.025	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
Karlovačka županija	Barilović	5.873.502	3.095	3.568.987		10	356.899	6	214.139	6	214.139
	Bosiljevo	4.859.519	1.486	1.523.488		10	152.349	6	91.409	6	91.409
	Cetingrad	3.980.016	2.746	1.427.528		10	142.753	6	85.652	6	85.652
	Draganić	4.650.362	2.950	2.341.931		10	234.193	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
	Josipdol	9.380.438	3.987	5.269.680		10	526.968	6	316.181	6	316.181
	Kamanje	1.856.915	1.100	1.094.438		10	109.444	6	65.666	6	65.666
	Krnjak	5.297.536	2.164	623.514	8	10	11.547	8	0	8	0
	Lasinja	7.030.161	1.938	2.514.896		10	251.490	6	150.894	6	150.894
	Netretić	6.314.156	3.333	3.448.830		10	344.883	6	206.930	6	206.930
	Plaški	4.573.700	2.292	1.267.182		10	126.718	6	76.031	6	76.031
	Rakovica	8.091.229	2.623	3.378.126	8	10	62.558	8	0	8	0
	Ribnik	1.271.306	583	526.935	5	10	25.092	6	5.018	6	5.018
	Saborsko	2.481.835	860	391.867		10	39.187	6	23.512	6	23.512
	Tounj	2.759.498	1.252	1.269.194		10	126.919	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
	Žakanje	4.777.437	3.193	1.191.551	5	10	56.741	6	11.348	6	11.348

Varaždinska županija	Bednja	7.432.371	4.765	5.229.353	10	10	0	10	0	10	0
	Beretinec	2.656.825	2.288	1.736.640	7	10	48.691	7	0	7	0
	Breznica	2.722.110	2.304	1.581.850	10	10	0	10	0	10	0
	Breznički Hum	1.384.021	1.575	807.455		10	80.746	6	48.447	6	48.447
	Cestica	17.909.320	5.678	5.378.158	10	10	0	10	0	10	0
	Donja Voća	3.101.648	2.844	1.754.630	10	10	0	10	0	10	0
	Gornji Kneginec	22.903.180	5.259	4.973.706		10	497.371	6	298.422	8	397.896
	Jalžabet	5.412.431	3.732	1.956.238		10	195.624	6	117.374	6	117.374
	Klenovnik	2.593.245	2.278	1.788.982	7	10	50.158	7	0	7	0
	Ljubešćica	8.864.671	1.959	3.564.156		10	356.416	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
	Martijanec	3.778.092	4.327	1.656.758		10	165.676	6	99.405	6	99.405
	Maruševec	6.148.815	6.757	4.529.601		10	452.960	6	271.776	8	362.368
	Petrijanec	5.775.203	4.994	2.826.452		10	282.645	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
	Sveti Đurđ	3.893.916	4.174	1.628.373	5	10	77.542	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
	Trnovec Bartolovečki	11.774.855	6.852	5.765.072	3	10	391.801	6	167.915	8	279.858
	Veliki Bukovec	1.639.704	1.578	641.735	5	10	30.559	6	6.112	6	6.112
	Vidovec	6.417.196	5.539	4.492.123	10	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
	Visoko	2.854.941	1.641	856.470	10	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
	Severin	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
	Brod Moravice	3.748.539	985	1.974.718		10	197.472	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
	Dobrinj	19.783.285	1.970	4.039.761		10	403.976	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
	Jelenje	19.261.675	4.877	11.955.047		10	1.195.505	6	717.303	6	717.303
	Klana	9.517.625	1.931	4.827.309		10	482.731	6	289.639	6	289.639
	Kostrena	53.277.538	3.897	9.529.017		10	952.902	6	571.741	6	571.741
	Lokve	4.752.411	1.120	2.164.828		10	216.483	6	129.890	6	129.890
	Lopar	13.342.376	1.024	1.677.687		10	167.769	6	100.661	6	100.661
	Lovran	21.266.367	3.987	7.397.603		10	739.760	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
	Matulji	58.288.880	10.554	32.747.118		10	3.274.712	6	1.964.827	10	3.274.712
	Mošćenička Draga	7.068.373	1.641	2.410.639		10	241.064	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
	Omišalj	29.744.753	5.282	9.358.248	8	10	173.301	8	0	8	0
	Punat	14.673.121	1.876	4.091.140		10	409.114	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
	Skrad	5.125.888	1.333	2.884.262		10	288.426	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
	Viškovo	42.716.011	8.907	18.847.877		10	1.884.788	6	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
Ličko-senjska županija	Brinje	7.065.667	4.108	3.514.883	10	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
	Karlobag	9.523.384	1.019	1.336.190		10	133.619	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
	Perušić	11.630.343	3.494	3.384.545		10	338.455	6	203.073	6	203.073
	Plitvička Jezera	13.679.192	4.668	7.479.943	5	10	356.188	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
	Vrhovine	5.576.016	905	664.066	7	10	18.619	7	0	7	0

Virovitičko-podravska 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
	Čađavica	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
Požeško-slavonska županija	Brestovac	6.006.848	4.028	3.787.735	5	10	180.368	6	36.074	6	36.074
	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 Bogićevci	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 Kopanica	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

Zadarska županija	Bibinje	8.274.563	3.923	2.405.427		10	240.543	6	144.326	6	144.326
	Galovac	2.185.467	1.190	1.283.109		10	128.311	6	76.987	6	76.987
	Gračac	14.780.310	3.923	4.356.203	7	10	122.137	7	0	7	0
	Jasenice	8.191.412	1.329	2.519.950		10	251.995	6	151.197	6	151.197
	Kali	7.397.323	1.731	1.958.265		10	195.827	6	117.496	6	117.496
	Kolan	5.504.906	715	907.746		10	90.775	6	54.465	6	54.465
	Kukljica	4.108.925	650	553.145		10	55.315	6	33.189	6	33.189
	Lišane Ostrovičke	1.461.022	764	544.035		10	54.404	6	32.642	6	32.642
	Novigrad	9.578.648	2.368	3.039.362		10	303.936	6	182.362	6	182.362
	Pakoštane	15.754.131	3.884	4.529.014		10	452.901	6	271.741	6	271.741
	Pašman	7.334.153	2.004	2.169.912		10	216.991	6	130.195	6	130.195
	Polača	6.198.643	1.434	1.511.742	10	10	0	10	0	10	0
	Poličnik	20.149.505	4.664	4.438.248		10	443.825	6	266.295	6	266.295
	Posedarje	9.080.057	3.513	4.223.578		10	422.358	6	253.415	6	253.415
	Povljana	6.451.859	713	526.093		10	52.609	6	31.566	6	31.566
	Preko	12.334.834	3.871	4.481.893		10	448.189	6	268.914	6	268.914
	Privlaka	7.623.155	2.199	1.589.698		10	158.970	6	95.382	6	95.382
	Ražanac	6.650.258	3.107	1.833.133		10	183.313	6	109.988	6	109.988
	Sali	7.234.846	1.820	1.510.205		10	151.021	6	90.612	6	90.612
	Stankovci	9.829.802	2.088	1.924.890		10	192.489	6	115.493	6	115.493
	Starigrad	11.260.232	1.893	3.085.267		10	308.527	6	185.116	6	185.116
	Sukošan	12.720.455	4.402	3.732.166		10	373.217	6	223.930	6	223.930
	Sveti Filip i Jakov	8.861.510	4.482	3.594.334		10	359.433	6	215.660	6	215.660
	Škabrnje	6.283.923	1.772	2.300.666		10	230.067	6	138.040	6	138.040
	Tkon	4.722.957	707	571.648		10	57.165	6	34.299	6	34.299
	Vir	26.030.247	1.608	1.469.653		10	146.965	6	88.179	6	88.179
	Vrsi	7.156.556	2.443	816.083		10	81.608	6	48.965	6	48.965
	Zemunik Donji	5.483.673	1.903	3.656.384		10	365.638	6	219.383	6	219.383

Osječko-baranjska županija	Antunovac	7.634.376	3.559	5.349.550		10	534.955	6	320.973	6	320.973
	Bilje	15.114.119	5.480	9.383.148	5	10	446.817	6	89.363	8	268.090
	Bizovac	6.718.141	4.979	3.013.897	3	10	204.828	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
	Čepin	15.320.026	12.901	9.180.953		10	918.095	6	550.857	10	918.095
	Darda	19.238.566	7.062	8.499.546	5	10	404.740	6	80.948	8	242.844
	Donja Motičina	1.487.245	1.865	674.915		10	67.492	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
	Drenje	2.130.114	3.071	818.201		10	81.820	6	49.092	6	49.092
	Đurđenovac	8.087.973	7.946	3.416.539	8	10	63.269	8	0	8	0
	Erdut	14.657.593	8.417	8.346.660	1	10	743.762	6	413.201	8	578.481
	Ernestinovo	4.855.098	2.225	3.006.616		10	300.662	6	180.397	6	180.397
	Feričanci	3.280.534	2.418	1.547.713	10	10	0	10	0	10	0
	Gorjani	1.215.626	1.832	590.973		10	59.097	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
	Kneževi Vinogradi	21.223.987	5.186	5.532.812	5	10	263.467	6	52.693	8	158.080
	Koška	5.308.737	4.411	2.324.720		10	232.472	6	139.483	6	139.483
	Levanjska Varoš	2.112.489	1.266	430.398		10	43.040	6	25.824	6	25.824
	Magadenovac	5.298.558	2.239	541.612	2	10	42.479	6	21.240	6	21.240
	Marijanci	2.911.335	2.719	931.934	5	10	44.378	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
	Petrijevci	4.763.467	3.068	2.129.493	5	10	101.404	6	20.281	6	20.281
	Podgorač	4.642.279	3.314	1.712.947		10	171.295	6	102.777	6	102.777
	Podravska Moslavina	1.904.740	1.451	510.614		10	51.061	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
	Punitovci	3.738.707	1.850	1.285.649		10	128.565	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
	Semeljci	8.083.455	4.858	3.145.312		10	314.531	6	188.719	6	188.719
	Strizivojna	1.971.070	2.759	1.085.939		10	108.594	6	65.156	6	65.156
	Šodolovci	2.434.158	1.955	717.310		10	71.731	6	43.039	6	43.039
	Trnava	2.255.612	1.900	1.047.596		10	104.760	6	62.856	6	62.856
	Viljevo	3.459.332	2.396	552.796		10	55.280	6	33.168	6	33.168
	Viškovci	1.733.860	2.060	879.909		10	87.991	6	52.795	6	52.795
	Vladislavci	2.911.749	2.124	1.262.939		10	126.294	6	75.776	6	75.776
	Vuka	1.253.875	1.312	441.393		10	44.139	6	26.484	6	26.484

Šibensko-kninska županija	Bilice	4.866.781	2.180	1.673.085	10	10	0	10	0	10	0
	Biskupija	14.051.575	1.669	362.385	4	10	20.907	6	6.969	6	6.969
	Civljane	2.328.118	137	51.816	7	10	1.453	7	0	7	0
	Ervenik	4.198.453	988	223.909	3	10	15.217	6	6.522	6	6.522
	Kijevo	8.333.146	533	518.222	5	10	24.677	6	4.935	6	4.935
	Kistanje	6.087.703	3.038	521.409	3	10	35.436	6	15.187	6	15.187
	Murter	9.694.011	2.075	2.455.075	6	10	92.644	6	0	6	0
	Pirovac	6.458.231	1.846	1.294.781	6	10	48.860	6	0	6	0
	Primošten	13.632.239	2.992	3.501.338	10	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
	Rogoznica	9.935.841	2.391	1.969.190		10	196.919	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
	Tisno	19.826.106	3.239	4.046.947	6	10	152.715	6	0	6	0
	Tribunj	9.620.676	1.450	1.560.460	6	10	58.885	6	0	6	0
	Unešić	3.279.194	2.160	1.848.160	5	10	88.008	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	10	0	10	0
	Štitar	2.294.856	2.608	604.651	10	10	0	10	0	10	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
	Vođinci	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

Splitsko-dalmatinska županija	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
	Klis	16.808.011	4.367	6.896.979		10	689.698	6	413.819	6	413.819
	Lećevica	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
	Muć	17.564.668	4.074	4.819.622	7	10	135.130	7	0	7	0
	Nerežišća	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
	Prgomet	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
	Sućuraj	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

	Bale	7.949.244	1.047	2.495.369	1	10	222.360	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
	Brtonigla	10.041.192	1.579	1.704.272		10	170.427	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
	Fažana	21.471.770	3.050	6.720.076	3	10	456.704	6	195.730	6	195.730
	Funtana	10.019.178	831	1.059.991		10	105.999	6	63.599	6	63.599
	Gračišće	5.810.301	1.433	2.464.365	5	10	117.351	6	23.470	6	23.470
	Grožnjan	4.254.235	785	1.182.120		10	118.212	6	70.927	6	70.927
	Kanfanar	6.768.458	1.457	2.286.134	2	10	179.305	6	89.652	6	89.652
	Karojba	3.078.339	1.489	1.811.768	5	10	86.275	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
	Kršan	17.786.422	3.264	2.976.167		10	297.617	6	178.570	6	178.570
	Lanišće	1.912.530	398	841.845	1	10	75.016	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
	Lupoglav	5.214.597	929	2.583.417	1	10	230.205	6	127.892	6	127.892
Istarska županija	Marčana	13.795.119	3.903	6.022.897	5	10	286.805	6	57.361	6	57.361
	Medulin	51.456.892	6.004	16.578.598	5	10	789.457	6	157.891	8	473.674
	Motovun	6.599.009	983	1.828.732	1	10	162.956	6	90.531	6	90.531
	Oprtalj	4.004.602	981	1.528.969		10	152.897	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
	Raša	11.039.320	3.535	3.888.578	6	10	146.739	6	0	6	0
	Sveta Nedelja	9.800.340	2.909	3.766.592	3	10	255.982	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
	Sveti Petar u Šumi	3.549.149	1.011	1.160.836	7	10	32.547	7	0	7	0
	Svetvinčenat	6.229.822	2.218	2.711.805	5	10	129.134	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
	Tinjan	5.419.116	1.770	2.195.362	5	10	104.541	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
	Vižinada	4.067.218	1.137	1.479.596	1	10	131.845	6	73.247	6	73.247
	Vrsar	17.229.389	2.703	3.293.604		10	329.360	6	197.616	6	197.616
	Žminj	7.989.546	3.447	5.154.333	10	10	0	10	0	10	0

Dubrovačko-neretvanska županija	Blato	13.088.239	3.680	6.207.850	10	10	0	10	0	10	0
	Dubrovačko Primorje	12.738.526	2.216	4.924.407	8	10	91.193	8	0	8	0
	Janjina	3.661.086	593	399.885		10	39.989	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
	Kula Norinska	5.202.291	1.926	1.630.886		10	163.089	6	97.853	6	97.853
	Lastovo	4.152.322	835	1.295.520	1	10	115.442	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
	Mljet	7.818.203	1.111	1.571.586	10	10	0	10	0	10	0
	Orebić	10.909.154	4.165	4.184.602		10	418.460	6	251.076	6	251.076
	Pojezerje	6.323.596	1.233	640.023		10	64.002	6	38.401	6	38.401
	Slivno	5.462.083	2.078	701.305		10	70.131	6	42.078	6	42.078
	Smokvica	2.101.982	1.012	668.938		10	66.894	6	40.136	6	40.136
	Ston	10.027.964	2.605	3.352.379		10	335.238	6	201.143	6	201.143
	Trpanj	3.341.441	871	1.089.862	10	10	0	10	0	10	0
	Vela Luka	11.132.014	4.380	5.050.563	9	10	46.335	9	0	9	0
	Zažablje	4.912.014	912	816.174		10	81.617	6	48.970	6	48.970
	Župa Dubrovačka	36.096.221	6.663	24.003.827	10	10	0	10	0	10	0

Međimurska županija	Belica	3.923.980	3.509	1.620.884	1	10	144.435	6	80.242	6	80.242
	Dekanovec	2.954.387	832	750.875		10	75.088	6	45.053	6	45.053
	Domašinec	2.038.380	2.459	707.546		10	70.755	6	42.453	6	42.453
	Donja Dubrava	3.150.371	2.274	1.288.186		10	128.819	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
	Donji Vidovec	1.663.374	1.595	759.547		10	75.955	6	45.573	6	45.573
	Goričan	3.379.320	3.148	1.525.823		10	152.582	6	91.549	6	91.549
	Gornji Mihaljevec	3.832.044	2.046	838.324		10	83.832	6	50.299	6	50.299
	Kotoriba	4.589.282	3.333	2.108.618		10	210.862	6	126.517	6	126.517
	Mala Subotica	5.602.656	5.676	2.702.305		10	270.231	6	162.138	8	216.184
	Nedelišće	18.078.270	11.544	10.640.406		10	1.064.041	6	638.424	10	1.064.041
	Orehovica	3.532.511	2.769	784.874		10	78.487	6	47.092	6	47.092
	Podturen	8.130.990	4.392	3.226.136		10	322.614	6	193.568	6	193.568
	Pribislavec	3.509.873	2.929	2.031.500		10	203.150	6	121.890	6	121.890
	Selnica	3.814.820	3.442	1.378.911		10	137.891	6	82.735	6	82.735
	Strahoninec	4.189.919	2.728	2.203.215		10	220.322	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
	Sveti Juraj Na Bregu	6.058.087	5.279	3.279.898		10	327.990	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
	Šenkovec	5.835.491	2.770	3.781.609		10	378.161	6	226.897	6	226.897
	Štrigova	3.260.432	3.221	1.235.612		10	123.561	6	74.137	6	74.137
	Vratišinec	2.324.511	2.213	1.179.205		10	117.921	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		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

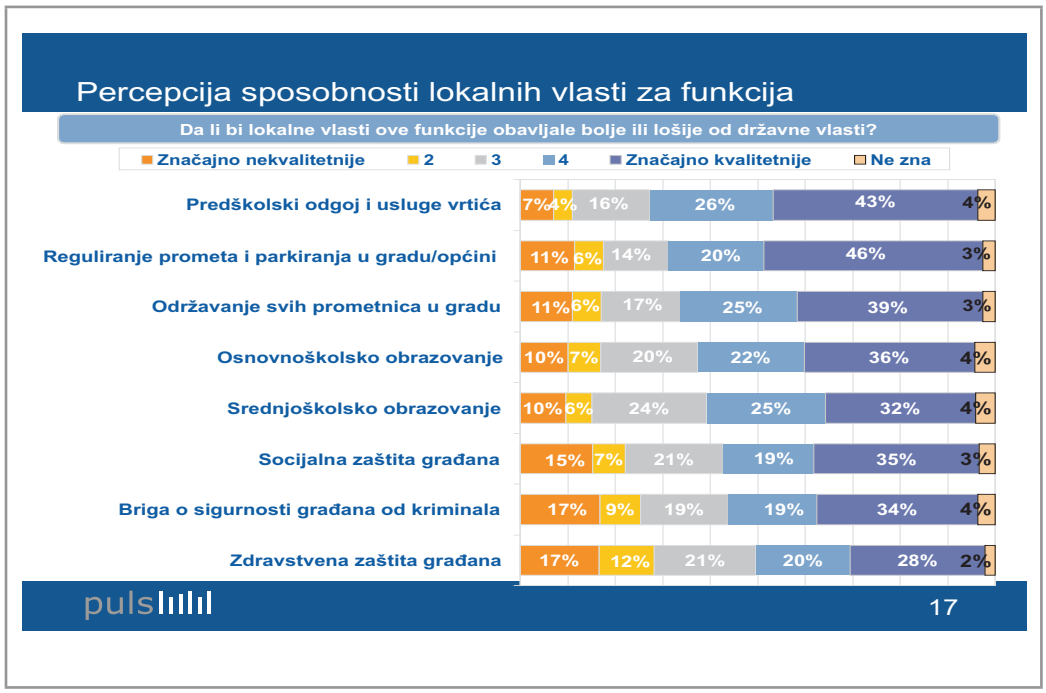
*Napomena: * Sistematizacija autora prema podacima preuzetima iz navedenog izvora.*

PRILOG F

Rezultati anketnog istraživanja o percepciji građana o sposobnositma lokalnih vlasti za provođenje javnih funkcija

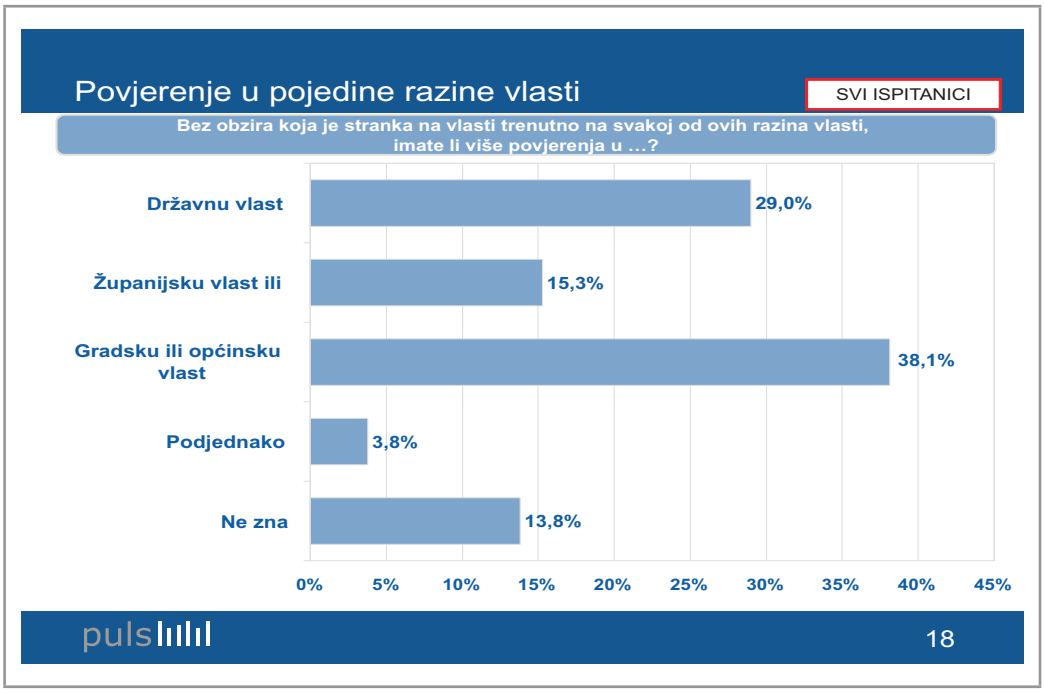
Agencija Puls je za Urban Institute 8. ožujka 2006. godine u okviru istraživanja o decentralizaciji i izravnom izboru gradonačelnika kao determinante apstinencije građana na sudjelovanje u lokalnim izborima provela anketno istraživanje o percepciji građana o sposobnostima lokalnih vlasti za provođenje javnih funkcija[9].

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 slučajan 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 ...?
Državnu vlast
29,0%
Županijsku vlast ili
15,3%
Gradsku ili općinsku vlast
38,1%
Podjednako
3,8%
Ne zna
13,8%
0%
5%
10%
15%
20%
25%
30%
35%
40%
45%
puls
18