

Nives Kopajtich-Škrlec\*

## **Iskustva i problemi decentralizacije u Hrvatskoj**

### Sadržaj

1. Uvodno o decentralizaciji i njenom shvaćanju u Hrvatskoj
2. Kratki prikaz dosadašnjih „valova“ decentralizacije u Hrvatskoj
  - 2.1. Od 1992. do 2001. – počeci lokalne samouprave i usvajanje primarnoga zakonskog okvira
  - 2.2. Od 2001. do 2005. – novi Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i počeci diferenciranja djelokruga lokalnih jedinica te počeci decentralizacije
  - 2.3. Od 2005. do danas – nastavak decentralizacije i diferenciranja djelokruga lokalnih jedinica
    - 2.3.1. Gradnja i prostorno uređenje: početni problemi, početni nesrazmjer dobivenoga i uloženog
    - 2.3.2. Decentralizacija upravljanja cestama, ali nakon punih šest godina čekanja
3. U kojoj mjeri je prijenos ovlasti pratila i financijska decentralizacija?
4. Otklon dosadašnje stvarne decentralizacije od ustavnih i konvencijskih odredbi
5. Nekoliko pitanja, ali i prijedloga za stvarnu decentralizaciju

### **1. Decentralizacija i njeno shvaćanje u Hrvatskoj**

Premda lokalna samouprava i nije novina u Hrvatskoj i premda postoji najšira moguća podrška već i samoj ideji lokalne samouprave pa posljedično tome i decentralizaciji, od nje se jednostavno – zazire i bježi. Pojam decentralizacije, osim što se izjednačava s razvlašćivanjem države, nerijetko se miješa i zamjenjuje s pojmom regionalizacije koja, također krije u sebi velike i realne opasnosti od gubitka centralizirane, time i koncentrirane državne moći. Ojačati lokalne jedinice, prepustiti im da obavljaju i organiziraju obavljanje određenih, za državu i građane bitnih poslova, i to samostalno, odgovorno i sukladno vlastitoj procjeni, ideja je koja na našim prostorima zvuči načelno primamljivo i u trendu, no bez obzira na politički predznak nije odviše ostvariva u praksi.

Decentralizacijom se na hrvatski način razumijeva povjeravanje poslova uredima državne uprave i područnim jedinicama ministarstava „na terenu“, dakle u županijama koje su zamišljene da budu jedinice područne (regionalne) samouprave no ta se koncepcija, svakodnevno smo svjedoci, nikako ne ostvaruje, te županije i nadalje ostaju „prolazni proračuni“ s minimalnim samoupravnim djelokrugom, bez regionalnosti pa čak i u natruhama. Taj se suštinski pogrešan i neutemeljen stav u odnosu na sam pojam decentralizacije nažalost, mogao čuti i na više sjednica

---

\* Autorica je diplomirana pravica, koordinatorica poslova za Udrugu gradova u Republici Hrvatskoj i suradnica FCJP.

Povjerenstva za decentralizaciju osnovanog od strane Vlade Republike Hrvatske još 2004. godine.<sup>1</sup>

Vlada Republike Hrvatske tada je Okvirnim programom decentralizacije pokušala ne samo dati prikaz tadašnjeg stanja u kontekstu decentraliziranja, već i naznačiti osnovne zapreke procesu decentralizacije. Ključnim je razlozima i preprekama Vlada ocijenila nedovoljno percipiranje temeljnih pojmova u vezi s decentralizacijom budući se pretežiti dio prijedloga zaprimljenih od strane ministarstava nije niti odnosio na decentraliziranje<sup>2</sup>, već upravo na dekoncentriranje poslova. Potom iznimno visok stupanj neujednačenosti gospodarske, a time i financijske snage lokalnih jedinica generiran raznoraznim, no kroz povijest, ali i danas kontinuirano prisutnim razlozima. Na koncu, i nedovoljnu personalnu kapacitiranost lokalnih jedinica koja se ogleda u razlikama i neujednačenosti razine stručne osposobljenosti lokalnih službenika čak i u onim većim i financijski prosperitetnijim jedinicama kojima bi se potencijalno i decentralizirali poslovi.

Ne ostvarivši ni minimum od zacrtanog (i obećanog) Vlada je u srpnju 2010. usvojila Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj<sup>3</sup>, nažalost, bez konzultiranja s nacionalnim udrugama lokalnih jedinica sukladno Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi<sup>4</sup>, odnosno sukladno Poslovniku Vlade Republike Hrvatske<sup>5</sup>. Smjericama je ponovno naglasila značaj decentralizacije, istaknula svoje načelno opredjeljenje za njezinu provedbu, utvrdila „hodogram“ aktivnosti uz naznake nositelja pojedinih aktivnosti kao i striktno vremenske okvire djelovanja i provedbe Smjernica i načela. Svrha je (i) ovog dokumenta donošenje cjelovite strategije decentralizacije koju bismo trebali (a nećemo) ugledati u veljači 2012. godine.

---

<sup>1</sup> U prosincu 2004. Vlada Republike Hrvatske prihvatila je Okvirni program decentralizacije za razdoblje 2004. - 2007. kojime se založila za daljnju decentralizaciju, širenje kruga poslova lokalnih jedinica, osiguranje višeg stupnja samostalnosti te izmjenu postojećeg sustava financiranja koji onemogućava razvitak učinkovite komunalne infrastrukture i na taj način dio lokalnih jedinica čini nesposobnima da odgovore na osnovne potrebe građana pitanje. Vlada je ocijenila potrebnim uskladiti opseg prijenosa poslova (i ovlasti) na lokalne jedinice s financijskim aspektom prijenosa. Imenovala je i Povjerenstvo za decentralizaciju u čijem su sastavu bili predstavnici resorno nadležnih ministarstava, ali i predstavnici nacionalnih udruženja lokalnih jedinica.

<sup>2</sup> „Decentralizacija je preraspodjela ovlasti, odgovornosti te financijskih i drugih sredstava za osiguravanje javnih usluga među različitim razinama uprave. Ona podrazumijeva i prijenos odgovornosti s državne uprave i njezinih institucija na niže razine i organizacije, poput područnih jedinica državnih institucija, podređenih jedinica ili razina uprave, poluautonomnih tijela javne vlasti ili korporacija ili državnih, regionalnih ili funkcionalnih tijela vlasti. Ovaj prijenos odgovornosti odnosi se na različite funkcije, koje se mogu decentralizirati, kao što su planiranje, financiranje, upravljanje uslugama i izvođenje usluga.“, dok se *dekoncentracijom* smatra: „Najslabiji oblik decentralizacije budući da je ograničena na preraspodjelu odgovornosti među različitim razinama državne uprave, dok moć odlučivanja ostaje u rukama državne uprave. Dekoncentrirane jedinice ostaju po okomici podređene organima središnje vlasti i okomita hijerarhija sustava ostaje netaknutom.“ - Z. Ploštajner, *Reforming Local Public Administration*, Zagreb 2004, s. 2. i dalje.

<sup>3</sup> Tekst Smjernica i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj objavljen je na stranci Ministarstva uprave [www.uprava.hr](http://www.uprava.hr).

<sup>4</sup> Dana 16. 05. 2008. godine Hrvatski sabor donio je Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi (*Nar. nov. – Međunarodni ugovori*, br. 4/08), kojim su u cijelosti prihvaćene, bez ikakvih rezervi, sve odredbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

<sup>5</sup> Poslovnik Vlade Republike Hrvatske (*Nar. nov.*, br. 138/99, 16/00, 36/00 i 105/00, 107/00, 24/01, 22/05, 68/07, 10/08, 102/09, 107/09, 140/09 i 144/09 – pročišćeni tekst).

Premda su razlozi i otpori decentralizaciji neutemeljeni, oni su i nadalje brojni, o nekima ću pokušati napisati riječ, dvije, ne bih li barem malo pridonijeli razbijanju stigme i nepovjerenja koje državna vlast, premda uglavnom potajice, gaji prema lokalnoj samoupravi i decentraliziranju poslova, ovlasti i sredstava, ali jednako tako, ne bih li pokušala pridonijeti izbjegavanju istovrsnih pogrešaka na drugim prostorima. Ipak ostaje činjenica da su razlozi i otpori vrlo čvrsti i „konzervirani“ u istoj mjeri u kojoj su čvrsti i „konzervirani“ naponi Udruge gradova u Republici Hrvatskoj<sup>6</sup> da se stvari (i) u Hrvatskoj pomaknu s mrtve točke.

## 2. Dosadašnji „valovi“ decentralizacije u Hrvatskoj

Decentralizaciju, kao složeni i kontinuirani proces, možemo iskustveno, podijeliti i pratiti kroz dva osnovna razdoblja. Razdoblje koje prethodi izborima i bremenito je velikim najavama i planovima kako ojačati lokalnu samoupravu i prepustiti joj da obavlja sve ono što joj sukladno Ustavu Republike Hrvatske<sup>7</sup> i treba prepustiti<sup>8</sup>, te razdoblje koje usljeđuje nakon izbora i u kojem se svaki puta bez iznimke dobijamo priliku osvjedočiti da su očekivanja i nadanja bila bez osnova i utemeljenja.

No ipak, osvrnimo se na decentralizaciju na onaj način na koji se na nju osvrtao zakonodavac u razdoblju od prvog donošenja propisa koji su tvorili polaznu osnovu lokalne samouprave u Hrvatskoj, pa do danas. Možemo reći da su u lokalnoj samoupravi općenito, pa posljedično tome i u decentralizaciji zabilježena tri razdoblja, i to:

- od 1992. do 2001.
- od 2001. do 2005.
- od 2005. do danas.

### 2.1. Počeci lokalne samouprave i usvajanje primarnoga zakonskog okvira (1992 – 2001)

Koncem 1992. Hrvatski je sabor donio prvi Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi<sup>9</sup>. Usvojen u ne baš sretnim i mirnim okolnostima, taj je Zakon poslužio svrsi budući da je na tragu ustavnih odredaba i okvira propisao prava, obveze i djelokrug lokalnih jedinica, dao naznake nadležnosti općina gradova i županija te međusobne odnose i odgovornost tijela lokalnih jedinica. „Mali Ustav lokalne samouprave“ dao je osnovne naznake sustava financiranja lokalnih jedinica, kasnije razrađenog posebnim zakonom, razradio je državni nadzor i načine interveniranja državnih tijela radi otklanjanja poremećaja u radu predstavničkih tijela, što je u kasnijim

---

<sup>6</sup> Udruga gradova u Republici Hrvatskoj je nacionalna, nestranačka i nadstranačka organizacija osnovana 2002. koja okuplja 102 od 127 gradova koliko ih postoji u Hrvatskoj. Više na [www.udruga-gradova.hr](http://www.udruga-gradova.hr).

<sup>7</sup> Ustav Republike Hrvatske, *Nar. nov.*, br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 – pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001 – pročišćeni tekst, 55/2001 – ispravak, 76/2010 i 85/10 – pročišćeni tekst.

<sup>8</sup> Odredba članka 135 stavka 1 Ustava Republike Hrvatske propisuje da jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, tehničku kulturu, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu. Za razumijevanje ustavnog, pravnog i političkog značaja lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj značajna je odredba članka 4. Ustava, koja propisuje da je u Republici Hrvatskoj državna vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

<sup>9</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, *Nar. nov.*, br. 90/92, 94/93, 117/93 i 128/99.

godinama moralo biti korigirano i izmijenjeno te je propisao i neka druga pitanja od značaja za ustroj i početno djelovanje lokalnih jedinica. Zakon je kao jedinice lokalne samouprave odredio gradove i općine, dok su županije<sup>10</sup> određene kao jedinice lokalne uprave i samouprave, dakle jedinice s barem nekim samoupravnim djelokrugom, no do danas nemoćne ostvariti koordinativnu ulogu u odnosu na proračunski jače gradove kao centre gravitiranja, gospodarstva i razvitka općenito.

Po donošenju osnovnog Zakona slijedilo je donošenje ostalih organskih zakona, a to su Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave<sup>11</sup>; zatim Zakon o Gradu Zagrebu<sup>12</sup>, koji je Grad Zagreb odredio posebnom, jedinstvenom, teritorijalnom i (samo)upravnom cjelinom; Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave<sup>13</sup> kasnije mnogo puta mijenjan, ali i korigiran Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske; Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj<sup>14</sup> koji je dao temelje teritorijalnoj rascjepkanosti i današnjim enormnim i teško održivim razlikama među lokalnim jedinicama u kontekstu broja stanovnika, površine, gospodarske moći i potencijala te proračunskih sredstava, kao i neki drugi propisi koje ovom prilikom nećemo navoditi.

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi nije ostavio prostora diferenciranju poslova koje će obavljati pojedine jedinice, pa su i općine s minimalnim brojem stanovnika, jednako kao i veći gradovi imali u potpunosti unificiran djelokrug. Početno ustanovljena struktura napuštena je tek kasnijim izmjenama zakonodavstva u 2001, kada je omogućeno da financijski snažnije lokalne jedinice obavljaju i poslove mimo obligatornog djelokruga.

Ipak, valja napomenuti da se izmjenama i dopunama osnovnog Zakona iz 1992, koje su usvojene koncem 1993, već bojažljivo propisuje da se „gradovima u kojima je sjedište županije kao i gradovima koji imaju više od 40.000 stanovnika pored poslova iz stavka 1 toga članka mogu posebnim zakonom u okviru samoupravnog djelokruga povjeriti određeni poslovi iz samoupravnog djelokruga županije“. No mora se reći da se uistinu ne radi o decentraliziranju poslova, već o mogućnosti njihove „preraspodjele“ na relaciji grad – županija, budući da je riječ o samoupravnom djelokrugu lokalnih jedinica. Ta „preraspodjela“ poslova i danas u mnogočemu ovisi o političkim prilikama i spremnosti županijskih struktura da uvažavaju posebnosti i mogućnosti grada te mu „ustupe“ dio svojih samoupravnih poslova. Postoji, naravno, mogućnost prijenosa

---

<sup>10</sup> Područni ustroj hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave je tema koja zaslužuje zasebnu obradu, s obzirom na to da predstavlja i zaseban problem. O koherentnosti područnog ustrojstva lokalnih jedinica, ali i povijesnim, gospodarskim i tradicijskim faktorima trebalo se voditi računa pri osnivanju lokalnih jedinica, što u Hrvatskoj, nažalost, nije bio slučaj. Ipak nesagledivo veću štetu uzrokovalo bi neselektivno ukidanje i pripajanje lokalnih jedinica o čemu je već bilo riječi u javnosti, ali i stručnim i političkim krugovima.

<sup>11</sup> Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave, *Nar. nov.*, br. 75/93.

<sup>12</sup> Zakon o Gradu Zagrebu, *Nar. nov.*, broj 90/92, 76/93, 69/95, 14/97 i 36/98.

<sup>13</sup> Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, *Nar. nov.*, br. 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 73/08.

<sup>14</sup> Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, *Nar. nov.*, br. 90/92, 2/93, 58/93, 90/93, 10/94, 29/94. U siječnju 1997. usvojen je novi Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, (*Nar. nov.*, br. 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 i 175/03) koji je pridonio teritorijalnoj usitnjenosti.

Sada važeći Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (*Nar. nov.*, br. 86/06, 125/06 – ispravak, 16/07 – ispravak, 95/08 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 46/10 – ispravak i 145/10) usvojen je 2006, no nije donio radikalnan zaokret u odnosu na koncepciju usvojenu 1992. godine.

poslova iz izvornog samoupravnog djelokruga županije na gradove, no taj prijenos u praksi uistinu ovisi o političkoj volji županijskih struktura, tek manjim dijelom o stvarnoj sposobnosti gradova da poslove obavljaju. Čak i kada županija poslove prenese na grad, riječ je tek o prijenosu poslova iz samoupravnog djelokruga županije jer ti poslovi prijenosom, prema tumačenju resornog tijela središnje državne uprave, ne postaju poslovi iz samoupravnog djelokruga grada, već ostaju „županijski“, jedino što su „dani u obavljanje“. Istarska županija, primjerice, redovito i u kratkom roku prenosi svoje ovlasti te su gotovo svi gradovi na njezinom području počeli obavljati poslove izdavanja građevinskih dozvola o čemu će biti riječi nešto kasnije, dok drugi gradovi, u politički složenijim uvjetima, neće dobiti od županije niti jednu jedinu ovlast - tj. posao iz njezina samoupravnog djelokruga premda bi ga obavljali kvalitetnije, racionalnije i građanima dostupnije.

Isto tako spomenimo da povjeravanje poslova državne uprave lokalnim jedinicama nije zaživjelo. S jedne strane, država se izbjegava odreći konkretnih ovlasti, nadzora i utjecaja, s druge strane, ne povjerava lokalnoj samoupravi obavljanje poslova državne uprave jer bi u tom slučaju trebala osigurati sredstva za njihovo obavljanje.

Iz sadašnje perspektive može se ustvrditi da se radi o zakonu koji je bio primjeren vremenu i mjestu posebno ukoliko njegovo donošenje i početak primjene stavimo u kontekst ratnih događaja pa shodno tome i u kontekst prioriteta tada dominantnih u Hrvatskoj. Među prioriteta tada, a nažalost ni danas, ne možemo uvrstiti lokalnu samoupravu, decentraliziranje ovlasti i financijskih sredstava, lokalnu demokraciju i građansku kulturu. I nadalje, gledamo li rješenja koja je donio i posljedice koje je prouzrokovao, ne možemo se oteti dojmu da Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. predstavlja korak unazad u odnosu na raniju strukturu općina u Hrvatskoj i njihove ovlasti, poslove i prihode, a posebno u odnosu na njihovu samostalnost u odlučivanju. Ovo se u prvom redu odnosi na mjesne zajednice koje je Zakon ukinuo, premda su do tada postojale relativno dugo i ustalile se kao oblici primarnog sudjelovanja građana u odlučivanju. Mjesne zajednice i njihova uloga do danas nisu supstituirane mjesnim odborima, gradskim četvrtima, odnosno drugim oblicima mjesne samouprave, premda se ove navedene oblike mjesne samouprave nastoji etablirati kao forume najbliže građanima i ujedno platforme za primarnu decentralizaciju u okviru gradova kao jedinica lokalne samouprave.

## *2.2. Novi Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i počeci diferenciranja djelokruga lokalnih jedinica te počeci decentralizacije (2001 – 2005)*

Promjene Ustava Republike Hrvatske iz 2000.<sup>15</sup> stvorile su ustavnopravne pretpostavke za donošenje novog, u bitnome drugačijeg Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>16</sup>. Naime, upravo je promjenama Ustava omogućeno napuštanje arhaične, no do tada važeće koncepcije prema kojoj su sve lokalne jedinice, bez obzira na razlike, argumente, sposobnosti pa i logiku, obavljale istovrsni krug poslova. Uz činjenicu da je omogućena izmjena do tada nametnute, unificirane, monotipske koncepcije lokalne samouprave, time i razlikovanje nadležnosti i poslova koje će obavljati pojedine lokalne jedinice, omogućeno je i decentraliziranje poslova koje su do tada obavljala tijela državne uprave. Stvorene su sve

---

<sup>15</sup> Promjene Ustava Republike Hrvatske ( *Nar. nov.*, br. 113/00) iz 2000. godine.

<sup>16</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, *Nar. nov.*, br: 33/2001, 60/2001-vjerodostojno tumačenje, 129/2005, 109/2007, 36/2009, 125/2008 i 36/2009.

potrebne pretpostavke za otklon od unificiranog propisivanja djelokruga, prava, obveza i financiranja lokalnih jedinica i uslijedila je prva reforma sustava lokalne samouprave i prva decentralizacija te su 2001. donijeti zakoni i/ili izmjene zakona po osnovu kojih je vršeno decentraliziranje u obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj skrbi i vatrogastvu.

Ukratko o prvim konkretnim koracima u decentralizaciji: Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem školstvu, osnivačka prava nad srednjim školama i učeničkim domovima prenijeta su na županije čime su one postale odgovorne za njihov rad, održavanje i ulaganje u objekte. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom školstvu osnivačka prava nad osnovnim školama prenijeta su na županije i na 32 najveća, točnije rečeno financijski najsposobnija grada. Izmjene i dopune također su odredile upravljanje školama, uključujući odgovornost za imenovanje članova školskih odbora te su razgraničene i odgovornosti za financiranje škola. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju doveo je do prenošenja nekih obveza za osiguranje rada određenih zdravstvenih institucija na županije. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi<sup>17</sup> neka pitanja socijalne skrbi prenijeta su na županije, definirano je upravljanje centrima socijalne skrbi, a razgraničene su i odgovornosti za financiranje troškova. Ujedno, tim su izmjenama i dopunama osnivačka prava za neke domove socijalne skrbi prenijeta na županije. U području kulture donijet je niz zakona te su općine, gradovi i županije, postali osnivači ili vlasnici muzeja, knjižnica, kazališta i drugih javnih ustanova u kulturi i umjetnosti te nisu više morali tražiti suglasnost ministra kulture za imenovanje ili razrješenje ravnatelja.

Slijedom svega naprijed iznijetoga polagano su određena, konkretna očekivanja u ostvarenje već spomenutog Okvirnog programa decentralizacije iz 2004 uz očekivanje kako je vrijeme i za drugu fazu u decentraliziranju u naprijed navedenim oblastima.

### *2.3. Nastavak decentralizacije i diferenciranja djelokruga lokalnih jedinica (2005. do danas)*

Pomak naprijed postignut je usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>18</sup> 2005, kojime se po prvi puta uvodi pojam velikih gradova<sup>19</sup>, mada u komparaciji sa mnogoljudnim zemljama svijeta ta granica djeluje više no pitoreskno. Veliki su gradovi određeni jedinicama lokalne samouprave koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja i koji imaju više od 35.000 stanovnika. Određivanje broja stanovnika potrebnog za status velikoga grada bilo je, a i danas je predmet polemika. Uz obvezatni djelokrug jednak za sve lokalne jedinice, veliki su gradovi dobili, barem načelno, značajne ingerencije iz prostornog uređenja, gradnje i upravljanja cestama, no posebno je pitanje koliko se dugo čekalo na razradu ovih načelnih ovlasti u posebnim sektorskim zakonima kako bi se ono proklamirano temeljnim Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi uistinu počelo i obavljati u praksi.

---

<sup>17</sup> Izmjene i dopune svih navedenih zakona objavljene su u Nar. nov. br. 59/01. Zakoni su stupili na snagu danom objave, 28. 06, a počeli su se primjenjivati od 01. 07. 2001. godine.

<sup>18</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, *Nar. nov.*, br. 129/05.

<sup>19</sup> Prema tada važećem Popisu stanovništva iz 2001, u velike gradove, osim Zagreba, pripadalo je još 15 gradova, i to: Split, Rijeka, Osijek, Zadar, Slavonski Brod, Velika Gorica, Karlovac, Pula, Sisak, Šibenik, Varaždin, Dubrovnik, Bjelovar, Samobor i Vinkovci.

### *2.3.1. Gradnja i prostorno uređenje: početni problemi, početni nesrazmjer dobivenog i uloženog*

Novim Zakonom o prostornom uređenju i gradnji<sup>20</sup>, donesenim u srpnju 2007, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola te drugih akata gradnje decentralizirano je na velike gradove, ali i gradove sjedišta županija te na same županije. Navedeni su subjekti od 1. siječnja 2008. preuzeli obavljanje decentraliziranih funkcija sukladno odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, koji je još 2005. propisao da gradovi obavljaju poslove izdavanja građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja. Primjena navedenoga omogućena je i započela je u praksi nakon pune tri godine od stvaranja pravnih pretpostavki što očito govori o tome da se uz pravne pretpostavke decentraliziranju u Hrvatskoj moraju stvoriti i one puno značajnije – političke pretpostavke.

Zakonodavac se u posebnom Zakonu o prostornom uređenju i gradnji odlučio za rješenje tek donekle povoljno za lokalnu samoupravu, prenijevši poslove, obaveze, odgovornosti, primoravši lokalne jedinice da silom zakona preuzmu i djelatnike koji su do tada u okviru tijela državne uprave radili na izdavanju dokumenata za gradnju, no ne prenijevši ujedno i dovoljna financijska sredstva kojima bi lokalna samouprava trebala osigurati da se organizira kvalitetno i uspješno obavljanje decentraliziranih poslova. Sredinom 2008. Udruga gradova započela je analizu stanja decentraliziranih ovlasti u prostornom uređenju i gradnji, budući da su sukladno odredbama Zakona gradovi i županije trebali organizirati poslove i materijalno-tehničke, organizacijske i financijske uvjete. Cilj analize bilo je ustanoviti je li preuzeti broj službenika dovoljan za obavljanje preuzetih funkcija, jesu li sredstva doznačena iz Državnog proračuna Republike Hrvatske u iznosu od 45 milijuna kuna<sup>21</sup> za plaće dovoljna te koliki su dodatni troškovi gradova i županija za obavljanje decentraliziranih poslova. Udruga je nastojala biti argumentirana kako ni najžešći osporavatelji ne bi mogli koristiti argument proizvoljnosti i olakog baratanja te improviziranja činjenica. Na području gdje se argumenti tradicijski ne uvažavaju, odabrana je strategija argumentiranosti i asertivnog zalaganja za dobro gradova, u konačnici za dobro građana – poreznih obveznika.

Dobiveni navedeni podaci iz gradova već i prije same analize pokazali su da preuzeti djelatnici ne odgovaraju zakonskim kriterijima za obavljanje poslova, da često postoje sistematizirana, ali nepopunjena mjesta te da je potrebno zaposliti nove djelatnike, osigurati sredstva za plaće za novozaposlene djelatnike, kao i naknade za zaposlene, materijalne troškove i opremu, naravno i uvjete za smještaj i rad djelatnika.

Analiza je obuhvatila gradove i županije koji su preuzeli poslove prostornog uređenja i gradnje; broj preuzetih djelatnika i visinu rashoda koji se osiguravaju iz Državnog proračuna Republike Hrvatske; broj zaposlenih djelatnika; te vrste i visinu rashoda koji se osiguravaju iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave – što podrazumijeva bruto plaće, materijalne rashode (naknade za zaposlene, materijal, energija), dodatna ulaganja i nabavu dugotrajne imovine (oprema, namještaj, vozila, uredski prostor). Analiza je rađena na osnovi podataka iz 20 županija te 23 velika grada. Dva grada nisu preuzela funkcije, a za tri grada koja nisu dostavila podatke napravljena je procjena prema podacima dostavljenim iz preostalih 18 gradova. Rezultati analize pokazali su da je u gradovima zaposleno 45 djelatnika više od broja

---

<sup>20</sup> Zakon o prostornom uređenju i gradnji, Nar. nov, br. 76/07.

<sup>21</sup> U navedenom razdoblju devizni tečaj uglavnom se kretao u rasponu od 7,3 do 7,4 kuna za jedan euro.

preuzetih djelatnika (ukupno 183 zaposlena) i da su ukupni rashodi za 2008. iznosili 44, 2 milijuna kuna. Broj zaposlenih u županijama za 80 službenika bio je veći od broja preuzetih djelatnika pa je tako na poslovima prostornog uređenja i gradnje u županijama radilo ukupno 527 djelatnika, a troškovi u 2008. iznosili su 111 milijuna kuna. Zbroj rashoda u gradovima i županijama u 2008. iznosio je 155,2 milijuna kuna, što je bilo za 110,2 milijuna kuna manje od namijenjenih sredstava iz Državnog proračuna Republike Hrvatske! Osim 2008. analiza je obuhvatila i procjenu troškova za 2009, izrađenu prema smjernicama Ministarstva financija. Rashodi gradova za decentralizirane poslove prostornog uređenja i gradnje u 2009. procijenjeni su na 48 milijuna kuna, a ukupni rashodi gradova i županija na 168,4 milijuna kuna, daleko i višestruko zahtjevnije od sredstava koja će u sljedećim godinama osiguravati Državni proračun.

Uz financijske probleme uzrokovane evidentnim i teško nadoknadivim razlikama između državnim proračunom Republike Hrvatske osiguranih i realno potrebnih sredstava, decentralizacija je uzrokovala i druge probleme o kojima tada ni sami gradovi nisu mogli voditi dovoljno računa niti ih predvidjeti i sagledati u cijelosti. Preuzimanje je ipak u većini gradova proteklo bez ikakvih problema o čemu svjedoči i činjenica da su službenici u odjelima za prostorno uređenje i gradnju već s danom 2. siječnja 2008. - prvim radnim danom u novoj godini - započeli s radom.

Prvi korak u procesu preuzimanja uopće bio je određivanje broja službenika i broja predmeta, kako bi preuzimanje i raspoređivanje između županija, velikih gradova i gradova sjedišta županija moglo provesti razmjerno navedenim kriterijima. Na razini većine od 20 hrvatskih županija napravljene su temeljite analize za 2004., 2005. i 2006, te je ustanovljeno koliko je predmeta bilo u radu. Iznijet ćemo konkretan primjer Primorsko-goranske županije u kojoj je u radu bilo 7.400 predmeta. Služba za prostorno uređenje, zaštitu okoliša, graditeljstvo i imovinsko pravne poslove sa sjedištem u Rijeci, dakle služba državne uprave na razini Županije, imala je ispostave u sljedećim gradovima: Opatiji, Crikvenici, Krku, Rabu, Malom Lošinj, Delnicama, Vrbovskom i Čabru.

Službenici svih navedenih dosadašnjih ispostava Ureda državne uprave u Primorsko-goranskoj županiji<sup>22</sup> prešli su, odnosno preuzeti su u Županiju. Uz sklopu analize, razumljivo je, utvrđen je i broj predmeta koji se odnosio na sjedište službe u Rijeci. Analiza je pokazala da je 2.700 predmeta bilo je u radu u sjedištu službe u Rijeci, od toga se jedna trećina odnosila na samo područje Grada Rijeke, ukupno 1.069 predmeta. Što se tiče djelatnika, bilo je 27 osoba u službi u Rijeci, no radile su zapravo 22 osobe. Grad Rijeka preuzeo je 8 službenika, od toga 5 visoke stručne spreme, a Županija 14 službenika. Sporazumom su službenici poimence određeni. Nakon toga uslijedilo je usklađenje općih akata. Na temelju Statuta Grada Rijeke, usklađena je Odluka o upravnim odjelima i ustrojen je novi, zasebni Odjel. Poglavarstvo Grada, tada izvršno tijelo Grada kao jedinice lokalne samouprave, donijelo je Pravilnik o unutarnjem redu. U Odjelu je sistematizirano 18 radnih mjesta u dvije organizacijske jedinice, za prostorno uređenje i za graditeljstvo. Ubrzo je raspisan natječaj za popunu pet novih radnih mjesta. Na natječaju se uspjelo dobiti kvalitetne i dovoljno kvalificirane kadrove što je važno s obzirom na činjenicu da je Rijeka preuzela čak 1.069 neriješenih predmeta. Naime, prilika je naglasiti da je odlazak iz

---

<sup>22</sup> Sukladno Uredbi o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama ( *Nar. nov.*, br. 21/02, 78/03, 131/06, 91/07 i 70/08), u svih 20 županija ustrojavaju se uredi u sjedištima županija i njihove ispostave u pravilu u gradovima koje obavljaju poslove državne uprave. Radom ureda rukovodi predstojnik ureda državne uprave u županiji, kojeg imenuje Vlada Republike Hrvatske.

državne službe već godinama konstanta, dok lokalna samouprava velikim dijelom može osigurati povoljnije plaće i druga prava po osnovu radnopravnog statusa, ujedno, i gradnja je posljednjih godina, sve do recesijskih previranja, bilježila konstantan rast u svim gradovima pa tako i u Rijeci. Polovinom iste godine planirano je čak i dodatno zapošljavanje. Donijeta je i Oduka o radnom vremenu te Plan klasifikacijskih oznaka. Poslovni prostor i oprema osigurani su još u listopadu 2007. godine. Sredstva za poslovanje su također osigurana, obavljene su sve (pred)radnje oko organizacije rada, osiguran je i prostor za arhivu koja je preuzeta te informatička podrška i kvalitetan program. Službenici su povezani u sustav i umreženi, svi administrativni poslovi su obavljeni, službena je primopredaja time dovršena. Predstojao je i daleko složeniji posao, a to je rješavanje zaostataka predmeta. U tom je kontekstu plan rada izrađen, ali i primijenjen. Polovinom 2008., a posebno do kraja iste stanje je već bilo puno drugačije i puno bolje. Prosjek rješavanja u uredu državne uprave bio je 15 predmeta po službeniku na mjesec, u Gradu Rijeci nastojali su i postignuli da taj prosjek bude 20 predmeta mjesečno po službeniku. Kao jedan od prioriternih ciljeva ocijenjeno je postizanje visoke stope riješenosti predmeta te je naznačeno da ona treba biti čak 90%, što je u godinama koje slijede i postignuto.

Zaključno, možemo reći da su prijenos poslova i preuzimanje službenika uspješno obavljeni te je od ukupno 569 preuzetih službenika u županije je prešlo 431, a u velike gradove i gradove sjedišta županija njih 138. Gradovi su zaposlili i dodatne stručne službenike te i danas ulažu znatna vlastita financijske sredstva kako bi osigurali da izdavanje akata – osnova za gradnju teče kontinuirano, kvalitetno, pravodobno i bez zaostataka, u bitnome drugačije no što je to bilo u vrijeme kada je izdavanje akata bilo u nadležnosti tijela državne uprave. Moramo ipak napomenuti i to da država u godinama koje su slijedile nije osigurala dodatna sredstva potrebna lokalnoj samoupravi za financiranje decentraliziranih poslova niti je na bilo koji način financijski položaj lokalne samouprave učinila povoljnijim. Čak štoviše, u okruženju recesije i gospodarske krize većina poduzetih mjera od strane Vlade Republike Hrvatske<sup>23</sup> i resorno nadležnih ministarstava bila je izvršena na teret lokalne samouprave koja se, istodobno, maksimalno trudila zadržati postojeće standarde pružanja javnih usluga i zadovoljavanja očekivanih, svakodnevnih i realnih potreba građana.

---

<sup>23</sup> Vlada Republike Hrvatske predstavila je Program gospodarskog oporavka u travnju 2010, kojim je, između ostaloga, predvidjela i promjene stopa i osnovica za obračun poreza na dohodak. Udruga gradova zatražila je već koncem travnja konzultacije s Ministarstvom financija u vezi najavljenih izmjena u sustavu poreza na dohodak, s obzirom na to da se tako koncipiranim izmjenama namjeravalo bitno utjecati na sve gradove u Republici Hrvatskoj, no očitovanje Ministarstva financija je izostalo. Udruga gradova pozvala je na dijalog i predsjednicu Vlade i ministra financija u lipnju iste godine, no komunikacija je ponovno izostala. Vlada Republike Hrvatske na svojoj 60. sjednici, 10. 06. 2010, prihvatila je Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak te ga uputila Hrvatskom saboru na donošenje i to bez prethodnog pribavljanja mišljenja organizacija lokalnih vlasti. Dana 18. 06. 2010. Hrvatski je sabor prihvatio Prijedlog zakona. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak ( *Nar. nov.*, br. 80/10) stupio je na snagu 01. 07. 2010. i njime već se ostvaruje očekivano neto smanjenje prihoda lokalnih jedinica od poreza na dohodak koje iznosi oko milijardu kuna godišnje. Prihodi od poreza na dohodak u 2009. iznosili su 12,7 milijardi kuna, što znači da su se prihodi od poreza na dohodak u prosjeku smanjili za 7,8%. Uzevši u obzir da su prihodi od poreza na dohodak stagnerali u 2008. i 2009, te da bilježe pad do 15% u prvom kvartalu 2010, dodatnim smanjenjem tih prihoda uvelike se ugrozila sposobnost lokalnih vlasti da izvršavaju poslove iz samoupravnog djelokruga.

### 2.3.2. Decentralizacija upravljanja cestama, ali nakon punih šest godina čekanja

Novi Zakon o cestama<sup>24</sup> usvojen je u srpnju 2011. te je time konačno omogućena provedba odredbe Zakona o lokalnoj iz 2005, koja je propisala da veliki gradovi obavljaju i poslove održavanja javnih cesta. Ovdje također treba navesti da se prema novom Zakonu o cestama sredstva za održavanje, rekonstrukciju i građenje gradskih cesta osiguravaju proporcionalno udjelu duljine gradskih cesta u ukupnoj duljini županijskih i lokalnih razvrstanih cesta prema Odluci o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste iz 2008<sup>25</sup>, mijenjanom i nadopunjavanom u više navrata. Navedena situacija stvara velike probleme u praksi stoga što su gradske ceste bitno drugačije pa posljedično tome i bitno zahtjevnije; šire su, imaju rubnike, pješačke staze, parkirališta, autobusna stajališta, proširenja i ugibališta, odvodnju i drugo. Stoga bi iznos financiranja gradskih cesta trebao biti barem dvostruko veći nego što to propisuje novi Zakon o cestama. Podjela cesta prema novom Zakonu provedena je, nažalost, na štetu gradova. Konkretno, nelogičnost se ogleda u tome da su sredstva koja se osiguravaju za održavanje lokalne ceste dužine 2 km, širine 3 m, bez odvodnje i asfalta koja vodi kroz šumsko područje, identična sredstvima za održavanje gradske ceste sa četiri vozna traka, odvodnjom, javnom rasvjetom, daleko učestalijim i težim prometom i drugim, financijski zahtjevnim elementima.

Novim Zakonom o cestama pristupilo se decentralizaciji upravljanja javnim cestama te su u tom smislu, županijske i lokalne ceste na području velikih gradova i gradova sjedišta županija, postale nerazvrstane ceste posebno određene kao gradske ceste. Svakako je opravdano da se njihovo građenje i održavanje decentralizira i prelazi u nadležnost velikih gradova i gradova sjedišta županija. Time se, uostalom, barem djelomično usvajaju prijedlozi Udruge gradova no ovdje će svakako biti potrebno upozoriti na znatna sredstva koja je potrebno decentralizirati za obavljanje tih poslova, a što kod gradnje i izdavanja akata nije bio slučaj. Postavlja se pitanje hoće li za obavljanje tih poslova (održavanje, rekonstrukciju i građenje gradskih cesta), biti dovoljna djelomična sredstva iz godišnje naknade i naknade za financiranje građenja i održavanja javnih cesta iz trošarine na gorivo? Odluku o tome, donositi će ministar što je velika, nepotrebna i neprecizno definirana ovlast koja otvara prostor arbitrarnosti i proizvoljnosti pri dodjeli financijskih sredstava, posljedično tome i nedostacima u financiranju, ali i neracionalnosti u trošenju s druge strane.

Novi Zakon o cestama, mora se priznati, uklanja pravne praznine u vezi s uređivanjem nerazvrstanih cesta, i to u definiranju njihova pojma i dijelova nerazvrstane ceste, uređivanju pravnog statusa nerazvrstane ceste, propisivanju građenja i održavanja nerazvrstanih cesta i uređivanju evidentiranja u javnim evidencijama površina koje se u naravi koriste kao nerazvrstane ceste. Upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige vršit će se po službenoj dužnosti kao javno dobro u općoj uporabi ili na temelju prijavnog lista, katastra, odnosno na temelju geodetskog elaborata. Vjerujemo da će i gruntovnice pri općinskim sudovima konačno u primjeni ovoga Zakona postupati unisono i jednoobrazno što do danas nije bio slučaj. No ovdje u su mogući pa i vrlo izvjesni daljnji dodatni veliki troškovi za lokalnu samoupravu, a sredstva koja se predviđaju za njihovo financiranje nedovoljna su u svakom pogledu.

---

<sup>24</sup> Zakon o cestama, *Nar. nov.*, br. 84/11.

<sup>25</sup> Odluka o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste, *Nar. nov.*, br. 122/08, 13/09, 104/09, 123/09 i 17/10.

### **3. U kojoj mjeri je prijenos ovlasti pratila i financijska decentralizacija?**

Pitanje koje se postavlja i na koje se odmah nameće odgovor jest je li decentralizacija uopće moguća ukoliko nije popraćena odgovarajućom financijskom podlogom, i to financijskom podlogom koja mora biti ne samo odgovarajuća, već i izvjesna i kontinuirana, mada je sasvim sigurno da njezin iznos kao i mogućnost njezina osiguravanja variraju u vremenima gospodarskih kriza i/ili političkih previranja. Oscilacije u prihodima, nestalnost pritjecanja prihoda i obveza namjenskog trošenja proračunskih sredstava protivno prioritetima i gorućim problemima lokalnih jedinica, posebna su otegotna okolnost lokalnih jedinica u Hrvatskoj, ujedno i problem na čijem rješavanju, premda za sada bezuspješno, inzistira Udruga gradova.

O usklađenosti funkcionalne i fiskalne decentralizacije progovorit ćemo konkretno, jezikom brojki, koji ipak govori više i detaljnije od teorije i to kroz primjer decentralizacije ovlasti za izdavanje akata za gradnju.

Udruga gradova predložila je za 2008. realno rješenje utemeljeno na podacima i stvarnim troškovima gradova i županija. Naime, predloženo rješenje za 2008. bilo je da se osigura dodatnih 110,2 milijuna kuna, bilo u okviru izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2008. ili donošenjem odluke o preraspodjeli sredstava planiranih u Državnom proračunu za 2008. godinu.

Za osiguravanje sredstava potrebnih za obavljanje decentraliziranih funkcija prostornog uređenja i gradnje u 2009. predlagalo se pokretanje postupka izmjena i dopuna Zakona o prostornom uređenju i gradnji i Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te donošenje Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2009. godinu. Izmjene Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) predlagane su prema dva modela. I za pomoći izravnjanja sa tadašnjih 17,5% na 16,8%, dok bi se nastala razlika od 0,7% uvela kao dodatni udio u porezu na dohodak za gradove i županije za decentralizirane poslove prostornog uređenja i gradnje. Odnosno, predlagana je podredno i izmjenjena udjela za pomoći izravnjanja sa sadašnjih 17,5% na 17,1%, dok bi se nastala razlika od 0,4% uvela kao dodatni udio u porezu na dohodak za gradove i županije za decentralizirane poslove prostornog uređenja i gradnje. Prvi model uključivao je dodatna financijska sredstva za sve troškove u gradovima i županijama, a drugi samo razliku za plaće. Izmjenama se nije predlagalo obuhvatiti i Grad Zagreb, budući da su upravna tijela i službe Grada Zagreba i prije decentralizacije akata za gradnju obavljala ovlasti prostornog uređenja i gradnje s obzirom na poseban i drugačiji status Grada koji ujedno ima i položaj županije. Alternativno rješenje za 2009. koje nije uključivalo zakonske izmjene bilo je usvajanje zahtjeva za osiguravanjem sredstava u Državnom proračunu za 2009. u iznosu od 160 milijuna kuna, dakle zahtjeva za dodatnim sredstvima dovoljnim za redovito izvršavanje prenesenih decentraliziranih poslova.

Resorno nadležna ministarstva odbila su prijedloge i argumentaciju Udruge gradova za dodjelom potrebnih sredstava za 2008. i 2009. , koja se potom obratila matičnom Odboru za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu Hrvatskoga sabora, s amandmanom na Prijedlog Državnoga proračuna Republike Hrvatske za 2009, kojime se zahtijevalo da se u Prijedlogu Državnog proračuna osiguraju sredstva dostatna za obavljanje poslova prostornog uređenja i gradnje utvrđena analizom Udruge gradova. Odbor za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu raspravljao je o amandmanu Udruge gradova podnijetom na Prijedlog Državnog proračuna za 2009, no amandman nije prihvaćen premda je dobio neslužbenu podršku svih sudionika. U

Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2009. (razdjel 025 Ministarstva financija pod stavkom A 539150 - dodatna sredstva izravnjanja za decentralizirane funkcije - pod 1039 Financiranje decentraliziranih funkcija - pod 3631 tekuće pomoći unutar opće države - pod A 538927 – prijenos sredstava za zaposlene u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave) osiguran je iznos pomoći gradovima i županijama u visini od 45.000.000,00 kuna za preuzete djelatnike koji obavljaju decentralizirane poslove prostornog uređenja i gradnje, dakle isti iznos kao i u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2008. godinu. Kako je navedeni iznos planiran (i izglasan) za 2009. ostao isti kao i onaj namijenjen za 2008, evidentno je da tijela državne vlasti nisu pokazala sluha ni razumijevanja prema lokalnoj samoupravi kojoj su osigurana tek sredstva nedovoljna čak i za plaće djelatnika koji obavljaju decentralizirane poslove u županijama i gradovima. Zahtjevi Udruge gradova nisu uvaženi, premda su bili zasnovani na bazi iscrpnih analiza podataka županija i gradova i premda je dokazano da se iznosom od 45 milijuna kuna ne mogu financirati ni plaće preuzetih djelatnika. Iznosi „prepušteni“ od strane države ne samo da nisu bili dostatni, već u znatnom dijelu nisu odgovarali striktno propisanim zakonskim kriterijima za obavljanje prenesenih poslova, a kamoli da su omogućili financiranje neophodnih materijalnih rashoda ili pak dodatna ulaganja što se opravdano očekivalo.

Organiziranje obavljanja decentraliziranih poslova koji bi morali biti dostupni građanima i koji bi morali predstavljati kvalitetnu uslugu barem prema dotadašnjim lokacijama – ispostavama, postalo je nemoguća misija u prvom redu za županije. Prema Zakonu o prostornom uređenju i gradnji svi subjekti koji obavljaju poslove izdavanja akata vezanih uz provedbu dokumenata prostornog uređenja i građenje trebaju organizirati poslove i materijalno-tehničke, organizacijske i financijske uvjete osim za plaće službenika koje su preuzeli. Riječ je o još jednom zakonu koji nameće obavezu lokalnoj samoupravi da osigura i organizira, stvori uvjete i osigura financiranje, pri tome da vodi računa da se poslovi obavljaju učinkovito i ekonomično te da ostanu što je moguće bliže građanima. Zakoni nameću obaveze, no ne osiguravaju sredstva za njihovu provedbu što svjedoči o tome kako se u Hrvatskoj shvaća i provodi decentralizacija.

#### **4. Otklon dosadašnje stvarne decentralizacije od ustavnih i konvencijskih odredbi te od domaćih političkih proklamacija**

Već je naglašeno da je posebnost decentraliziranja na hrvatski način i u tome što se lokalnoj samoupravi daju dodatne ovlasti, no to su u osnovi obaveze propisane nizom posebnih zakona. Odredbe poput „dužne su organizirati“ ili „omogućit će obavljanje“ konstantno su sadržane u brojnim posebnim zakonima čije bi navođenje oduzelo previše mjesta <sup>26</sup>. Posebni zakoni nameću

---

<sup>26</sup> Odredbom članka 62. Zakona o vodama ( *Nar. nov.*, br. 153/09 i 63/11) propisano je da su jedinice lokalne samouprave dužne osigurati skupljanje i pročišćavanje komunalnih otpadnih voda, prije njihovog izravnoga ili neizravnoga ispuštanja u vode, u skladu s izdanom vodopravnom dozvolom za ispuštanje otpadnih voda. Članak 26. Zakona o Registru vijeća, koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina ( *Nar. nov.*, br. 80/11) propisuje da sredstva za rad koordinacija vijeća nacionalnih manjina osiguravaju jedinice lokalne samouprave s čijeg područja su vijeća i predstavnici nacionalnih manjina osnovali koordinacije. Odredbe članka 56. Zakona o zaštiti životinja ( *Nar. nov.*, br. 135/06) propisuju također obveze lokalnih jedinica na način da ukoliko sklonište za životinje nije osnovala i fizička ili pravna osoba tada njegovo osnivanje i rad financira jedna ili više jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave u skladu s njihovim potrebama, odnosno Grad Zagreb. Također, lokalne jedinice financiraju obavljanje poslova skupljanja napuštenih i izgubljenih životinja.

obaveze lokalnim jedinicama, dok pri tome izostaje prijenos i/ili osiguravanje dodatnih/dovoljnih/barem minimalnih finansijskih sredstava, jednako kao što izostaje i konzultiranje s organizacijama lokalnih jedinica.

Program Vlade za mandatno razdoblje od 2008. do 2011.<sup>27</sup>, koje je na isteku, ustvrdio je sljedeće: “Važno je naglasiti da daljnja decentralizacija i novi pristup u definiranju prioriteta daje još veće ovlasti i samostalnost lokalnim i područnim (regionalnim) jedinicama što je u skladu s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi”. Vlada je u razdoblju 2008. – 2011. ponovno osnovala povjerenstvo sa zadaćom da zajednički utvrdi detaljnu platformu decentralizacije, planirala je daljnji prijenos ovlasti osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovanja na lokalnu i/ili regionalnu samoupravu, što se nije dogodilo; prijenos ovlasti centara za socijalnu skrb, također i ovlasti u području zdravstva i primarne zdravstvene zaštite, što također nismo dočekali; upravljanje distributivnim komunikacijskim kanalima - DTK mrežom - u suradnji s državnim agencijama; prijenos ovlasti i poslova izdavanja radnih dozvola i drugih suglasnosti gospodarskim i drugim subjektima osim posebnih i strateških objekata te prijenos inspeksijskih poslova prvog stupnja. Uz navedeno, nismo dočekali niti mjere, odredbe, prijedloge o konkretnom, finansijskom poticanju funkcionalnog povezivanja lokalnih jedinica koje bi pridonijele ekonomičnosti obavljanja poslova te barem dijelom, premostile probleme koje generira postojanje velikog broja lokalnih jedinica minimalnog finansijskog potencijala, u konačnici i minimalne razine održivosti.

Mnogo se očekivalo od Prijedloga Nacionalne strategije decentralizacije pripremljenog u okviru finansijskog aranžmana između Vlade i CARDS Programa Europske unije „Jačanje sposobnosti za upravnu decentralizaciju“, prezentiranog u svibnju 2008. široj javnosti. Bilo je planirano da Prijedlog strategije usvoji Vlada i on je trebao biti jedan od najznačajnijih dokumenata s dalekosežnim posljedicama po buduću razvitak javnog sektora Republike Hrvatske, koji bi određivao institucionalni i zakonski okvir javnog sektora, raspodjelu funkcija između postojećih razina vlasti, modalitete njihova izvršavanja i financiranja, ujedno i odnose između državne razine vlasti i lokalnih jedinica, no to se nije dogodilo. Dokument je, uz činjenicu da je suprotan Programu rada Vlade, donio i neka posve neočekivana rješenja i prijedloge pa u tom kontekstu ocjenjujemo i povoljnijim što nije usvojen niti ozbiljnije razmatran. Gradove okupljene u Udruzi dodatno je zabrinula koncepcija prema kojoj je predviđeno tek djelomično, sporadično i minimalno prenošenje funkcija, pri čemu je u cijelosti zanemarena činjenica da su upravo gradovi temelj gospodarskog, društvenog i socijalnog razvitka. Prijedlog je utvrdio nove institucionalne okvire na razini države i na razini lokalnih jedinica, nove oblike djelovanja, odlučivanja, izvršavanja i savjetovanja, stvaranje institucija, tijela i asocijacija neprecizno utvrđena djelokruga, no nadređenih lokalnim vlastima te konstataciju „što se tiče gradova i općina njihove funkcije će ostati većinom nepromijenjene jer su gotovo posve usklađene s najboljom europskom praksom“!? Očekivanja su i ovaj puta bila isuviše optimistična i nerealna u kontekstu istinske političke volje i spremnosti da se ojača lokalna samouprava.

Ustavno načelo supsidijarnosti u potpunosti je zanemareno i u Prijedlogu strategije, ali i u cijelom nizu danas važećih propisa. Zanemarena je i činjenica da polazna točka, posebno kada govorimo o decentralizaciji, mora biti uvažavanje ustavnog položaja i značaja lokalne

---

<sup>27</sup> Program Vlade Republike Hrvatske u mandatnom razdoblju 2008. do 2011, objavljen je na stranici [http://www.vlada.hr/preuzimanja/publikacije/program\\_vlade\\_republike\\_hrvatske\\_u\\_mandatnom\\_razdoblju\\_2008\\_2\\_011](http://www.vlada.hr/preuzimanja/publikacije/program_vlade_republike_hrvatske_u_mandatnom_razdoblju_2008_2_011).

samouprave o kojoj Sabor odlučuje posebnom, kvalificiranom većinom glasova svih zastupnika. Ovu Ustavom ustanovljenu obavezu i ne samo smjernicu već i ograničenje nametnuto zakonodavcu nije moguće zanemariti u zakonodavnoj aktivnosti parlamenta. Jednako kao što budućnost lokalne samouprave u Hrvatskoj nije moguće dugoročno usmjeravati ishitrenim i neargumentiranim propisima koji ne prolaze javnu raspravu, ni konzultativni proces primjeren Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi.<sup>28</sup>

## **5. Nekoliko pitanja, ali i prijedloga za daljnju decentralizaciju**

Nije nužno ni opravdano, premda je politički efektno i aktualno, zalagati se za decentralizaciju pod svaku cijenu, jer ostaje činjenica da svaka decentralizacija ne znači ujedno i automatsko smanjivanje troškova koje je uzrokovalo obavljanje određenog posla od strane tijela državne uprave. Decentralizacija nije i ne može biti univerzalno sredstvo čijom bismo neselektivnom i neargumentiranom provedbom uspjeli smanjiti troškove, udovoljiti zahtjevima i opravdanim očekivanjima građana, te državu učiniti boljom i organiziranijom. Uostalom, zemlje Europe na čija se iskustva, dosege i praksu rado pozivamo, prošle su put od konzervativno i centralizirano ustrojene države do decentraliziranih, uhodanih i efikasnih sustava na lokalnim i/ili regionalnim razinama, pa nam valja ugledati se u one koji su uvažili struku, a jednako tako i realnost te svoje posebnosti, tradicijske, gospodarske i prostorne.

Iz mojega dosadašnjeg radnog iskustva, u okvirima središnjeg tijela nadležnog za lokalnu samoupravu, a potom i nacionalne organizacije lokalnih jedinica, naziru se temeljni problemi na koje ukazuju i država i lokalna samouprava, a to su upravo nedostatak dijaloga i konzultiranja te nedostatak političke volje i spremnosti za istinsku funkcionalnu i fiskalnu decentralizaciju. Ponukani pasivnošću tijela središnje državne vlasti, uz dužnu ispriku ipak prisutnim no svakako nedostatnim iznimkama, stručnjaci okupljeni u radnim skupinama Udruge gradova pristupili su izradi konkretnih i provedivih prijedloga usmjerenih svakako i na decentralizaciju, ali primarno na poboljšanje normativnog okvira koji danas uređuje prava, položaj, obaveze, financiranje i nadležnosti lokalne samouprave.

Od zakona do zakona, od propisa do propisa raščlanjene su odredbe koje uzrokuju probleme i nedoumice te različitu primjenu u praksi generirajući tako visok stupanj pravne nesigurnosti, bijeg i odustajanje investitora, zapuštenost i neiskorištenost kapaciteta koji već postoje te opću i sveprisutnu klimu beznađa. Svaki razmatrani segment, od komunalnog gospodarstva, pomorskog dobra i upravljanja njime, financiranja, političkog i izbornog sustava i samog sustava lokalne samouprave, imovine i upravljanja imovinom, prosvjete, obrazovanja i predškolskog odgoja te društvenih djelatnosti trebao bi biti zahvaćen ne samo korekcijama, već i velikim zahvatima u smislu decentralizacije. Spomenuto je da sljedeća faza decentraliziranja ovlasti u školstvu i

---

<sup>28</sup> Ustavni sud Republike Hrvatske u Odluci broj U-I-3226/2006 od dana 09. 07. 2008. godine iznio je zanimljivo pravno stajalište. Spomenutom je Odlukom Ustavni sud ukinuo odredbu Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj kojom je jedno naselje izdvojeno iz sastava Grada S. i uvršteno popis naselja Grada J, no pri tome nije bilo na primjeren način pribavljeno mišljenje lokalnog stanovništva. Ustavni sud je napomenuo da je pribavljanje mišljenja stanovnika pri promjeni područja zahtjev iz članka 133 Ustava koji je tek razrađen Zakonom, no mišljenje dotične lokalne jedinice imperativ je prema odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Europska povelja, smatra Ustavni sud u spomenutoj Odluci, na temelju članka 140 Ustava Republike Hrvatske dio je unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske i po pravnoj snazi iznad zakona te se neposredno primjenjuje.

zdravstvu kasni, točnije izostaje, no izostaju i decentraliziranja u znatno „benignijim“ područjima, kao što je opća uprava, dakle evidencije udruga koje bi bez sumnje i prigovora mogli voditi gradovi, evidencije prebivališta i boravišta građana, te popis birača radi čije je neažurnosti, nekompletnosti i nekonzistentnosti Hrvatska često predmet opravdanih prigovora. Nadležnosti lokalne samouprave i nadalje su necjelovite i nelogično podijeljene između tijela državne uprave i upravnih tijela lokalnih jedinica. Primjeri su za rečeno brojni, od upravljanja pomorskim dobrom do poljoprivrednog zemljišta i gradnje. Premda je najavljeno i obećano, decentraliziranje inspekcijskih poslova zasigurno neće nastupiti u skoro vrijeme, pa slijedom takve normative imamo situaciju da inspekcijske poslove u domeni gradnje i nadalje obavljaju inspektori pod neposrednom ingerencijom nadležnog ministarstva, premda prostorno-plansku dokumentaciju donose, odnosno dozvole za gradnju izdaju gradska tijela. Nepovjerenje i strah od razvlašćivanja prisutni su i nadalje. Valja nam ipak biti i strpljiv i argumentiran te se nadati da će dječje boljetice demokracije ipak s vremenom jenjavati i da će s vremenom biti sve manje zapreka izgradnji modernijega i boljeg društva zasnovanog na principima lokalne demokracije uz puno uvažavanje posebnosti.

#### Summary

*The text gives a short overview of Croatian experiences in the process of decentralization since establishment of local government system in 1992 until today. This process is characterized with a principle readiness to decentralize tasks, authorities, competences as well as financial resources and to strengthen local government units – in the first place cities, as gravitational and economic centres. Unfortunately, systematic and well-thought decentralization of tasks and strengthening of local government capacities are missing in practice due to various factors and reasons, primarily and insurmountably due to the loss of dialogue, understanding and trust between state and local government. Throughout this period, a serious decentralization was noted in 2001, when authorities in primary and secondary education, health and social welfare were transferred to cities and counties; and in 2005 when pursuant to the Law on Local and Regional Government, the unanimous and monotype concept of local government, in which all local governments regardless of their diversity and diametrically opposed potentials have the same status, rights and responsibilities – was aborted. The process of decentralization continued in 2008 in the sphere of spatial planning and construction, when large cities, county seats and counties were given the authorities to issue construction permits and acts. One of the largest concerns and common practice in Croatia is the fact that decentralization of tasks is not followed by fiscal decentralization, necessary to organize successful delivery of decentralized services and that cities are expected to support financially the decentralized tasks, regardless of their already weakened fiscal potential. On the other hand, cities suffer from the decrease of their budgetary income and insufficient financial capacities to ensure regular ever-growing expenditures. Therefore, the Association of Cities, national and non-partisan organization of cities in Croatia, supports joint efforts to harmonize legislative framework of local government system with the European Charter on Local Self-Government in order to ensure consultations between central state and local government bodies.*