

Lokalna i regionalna demokracija u Hrvatskoj

*Izješće i preporuke Kongresa lokalnih i regionalnih
vlasti Vijeća Europe*

Prijevod

I. IZVJEŠTAJ

U izvješčaju se razmatra stanje lokalne i regionalne demokracije u Hrvatskoj s obzirom na Europsku povelju o lokalnoj samoupravi te se predlažu mjere za poboljšanja. Opća procjena pokazala je očitú sklonost svih razina vlasti u Hrvatskoj načelu decentralizacije i uspostavljanju stvarne autonomije djelovanja na lokalnoj i regionalnoj razini. Unatoč tome, ostaju mnogi nedostaci koje treba popraviti. Teritorijalna organizacija Hrvatske uređivana od 1992. može se do određene granice smatrati slučajno odabranom, nesustavnom i dirigiranom političkim pritiscima. Takve okolnosti dovele su do stvaranja novih, često neučinkovito majušnih općina, nesposobnih obavljati lokalnu samoupravu na zadovoljavajući način. Poslovi lokalne samouprave često se dodjeljuju neprecizno, a njihovo obavljanje koči nepostojanje nužnih posebnih zakona i podzakonskih propisa. Značajni problemi postoje i na području financiranja lokalne i regionalne samouprave, kao i zbog nepostojanja zakonskih odredbi o konzultacijama s lokalnim vlastima. Od hrvatske se Vlade traži i proširenje područja primjene Povelje u Hrvatskoj.

Uvod

1. U skladu s člankom 2.3 Statutarne rezolucije iz 2000. br. 1 Vijeća ministara Vijeća Europe, Kongres će redovito pripremati izvještaje o praćenju stanja lokalne i/ili regionalne demokracije u državama članicama i u državama kandidatkinjama.¹
2. Stanje lokalne i regionalne demokracije u Hrvatskoj već je jednom bilo predmetom izvještaja, Rezolucija br. 67 i Preporuka br. 46, koje je Kongres donio 1998.² Odluku o pripremi drugog izvještaja o praćenju regionalne demokracije u Hrvatskoj donio je Institucionalni odbor Kongresa 16. listopada 2006. imajući u vidu moguće pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji.
3. *Karsten Behr* (Njemačka, EPP/CD, R) imenovan je izvjestiteljem za regionalnu demokraciju u Hrvatskoj, dok je *Cees Bijl* (Nizozemska, SOC, L) imenovan izvjestiteljem za lokalnu demokraciju.
4. U provođenju zadataka izvjestiteljima su pomagali profesor *Chris Himswoth*, konzultant (UK), potpredsjednik Skupine neovisnih eksperata za Europsku povelju o lokanoj samoupravi, te *Almut Schcroeder* i *Lilit Nikoghosyan* (Tajništvo Kongresa).
5. Tijekom posjeta, promatračka delegacija Kongresa susrela se s mnogobrojnim predstavnicima hrvatskih vlasti na lokalnoj, regionalnoj i središnjoj razini (Vlada i Sabor), sudstva (Ustavni sud), nacionalnih udruuga lokalne i regionalne samouprave, kao i sa stručnjacima i predstavnicima nevladinih organizacija i međunarodne zajednice u Hrvatskoj (za detaljne programe dvaju posjeta vidi dodatke).
6. Ovaj izvještaj pripremljen je na temelju informacija dobivenih tijekom dvaju posjeta Hrvatskoj, izvadaka relevantnog zakonodavstva te ostalih informacija i dokumenata koje su dali predstavnici hrvatskih vlasti, međunarodnih organizacija i eksperti.³

¹ Republika Hrvatska pridružila se Vijeću Europe 6. studenog 1996. Ratificirala je Europsku povelju o lokalnoj samoupravi (u daljnjem tekstu: Povelja), koja je u njoj stupila na snagu 1. veljače 1998. Hrvatska u Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Europe Vijeća Europe ima pet mjesta – tri u Skupštini lokalnih vlasti i dva u Skupštini regija.

² Rezolucija br. 67 i Preporuka br. 46 iz 1998. kao i Memorandum objašnjenja CG (5)4 Dio II; prijašnja izvješća Kongresa: izvještaji o praćenju od 24. svibnja 1994. CPL/BUR (2)36 rev i 16. travnja 1996. CG/BUR (2) 101 rev.

³ Što se tiče ostale literature na engleskom o hrvatskoj lokalnoj i regionalnoj samoupravi, velika nam je pomoć bila knjiga urednika Ivana Koprića *Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia*. Zagreb, 2003., kao i publikacije Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Europe, Vijeća Europe, Europske unije, OECD-a te neke druge.

7. Izvjestitelji žele zahvaliti svima koje su upoznali u Zgrebu i drugim mjestima u Hrvatskoj i drugima koji su osigurali informacije ključne za pripremu ovog izvještaja. Tu spadaju predstavnici Grada Zagreba, Ministarstva financija, Ustavnog suda Republike Hrvatske, Središnjeg državnog ureda za upravu, druga gradova, općina i županija, članovi Hrvatskog sabora, članovi Komisije za decentralizaciju, predstavnici Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka, predstavnici nekoliko lokalnih jedinica kao i predstavnici Europske kuće iz Vukovara. Za ključne podatke i komentare nacрта izvještaja zahvaljujemo profesoru Ivanu Kopriću i profesoru Zvonimiru Laucu (članu Skupine neovisnih eksperata za Europsku povelju o lokalnoj samoupravi), kao i Marku Kovačiću, savjetniku za lokalne politike EU CARDS projekta.

Stanje

8. Moderna država Hrvatska nastaje formalnim proglašenjem neovisnosti od tadašnje Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije 25. lipnja 1991.⁴ Iako na mnoga obilježja prava, politike i gospodarstva utječe nasljeđe bivše Jugoslavije kao i prethodna poglavlja povijesti Balkana, ovaj je izvještaj usredotočen na vrijeme nakon stjecanja neovisnosti. Ustav iz 1990.⁵ kojim se proglašava neovisnost odredio je Republiku Hrvatsku kao »unitarnu i nedjeljivu demokratsku i socijalnu državu«. U početku je Sabor bio dvodomna institucija (drugi dom bio je Županijski dom), no drugi je dom ukinut amandmanima iz 2001.⁶ S druge strane, saborski Odbor za lokalnu i regionalnu samoupravu ima potencijalno važnu ulogu u svezi sa zakonima i javnim politikama u tom području.⁷ O odredbama sadašnjeg Ustava koje se tiču lokalne i regionalne samouprave kao i o drugim relevantnim odredbama (uključujući i one o Ustavnom sudu) raspravlja se u daljnjem tekstu.
9. Hrvatska je parlamentarna republika. Drugi odjeljak prvog dijela Ustava bavi se institucijom predsjednika Republike, a treći Vladom na čelu s predsjednikom Vlade, odgovornom Saboru. Struktura izvršne

⁴ Ratificirao Hrvatski sabor 8. listopada 1991.

⁵ Amandmani na Ustav iz 1990. u vezi s lokalnom i regionalnom samoupravom doneseni su u obliku opisanom u daljnjem tekstu.

⁶ Ukidanje Županijskog doma Sabora poduzeto je u okviru šire modernizacije institucija provedene u svrhu osnaživanja parlamenta, posebno Zastupničkog doma.

⁷ Ta je uloga, međutim, donekle smanjena u praksi čestom upotrebom skraćenih (hitnih) zakonodavnih postupaka.

vlasti prilagođavala se s vremena na vrijeme od stjecanja neovisnosti, a trenutačno se sastoji od 13 ministarstava, 9 državnih upravnih organizacija (agencija) i 4 središnja državna ureda. U sadašnjoj situaciji važnu ulogu ima Središnji državni ured za upravu na čelu s državnim tajnikom izravno podređenim predsjedniku Vlade, u čiju (vrlo široku) nadležnost spada i lokalna i regionalna samouprava. To uključuje poslove upravnog nadzora lokalnih i regionalnih jedinica kao i odgovornost za opće javne politike i zakonodavne inicijative s tog područja. Poslovi središnje vlasti u tom području obavljaju se kroz nadležna ministarstva, no upravna su tijela središnje vlasti u velikoj mjeri dekoncentrirana u urede državne uprave u 20 županija i Gradu Zagrebu te u devedesetak većih gradova.

10. Ovaj izvještaj pripreman je tijekom zadnjih mjeseci mandata vlade koji je istekao u vrijeme parlamentarnih izbora u studenom 2007. Ta je vlada – koalicija predvođena Hrvatskom demokratskom zajednicom (HDZ) – došla na vlast 2003. i zamijenila koalicijsku vladu na čelu sa Socijaldemokratskom partijom (SDP). Jedna od inicijativa HDZ-ove vlade tijekom 2004. bila je osnivanje Komisije za decentralizaciju koja se sastoji od viših predstavnika središnje vlasti (11) i predstavnika lokalne i regionalne samouprave (4). Komisija je tehničko i savjetodavno tijelo a zadatak joj je donošenje općih smjernica i načela za decentralizaciju u Hrvatskoj. Ona je, između ostalog, i institucija za vezu između hrvatskih vlasti i CARDS projekata EU vezanih za lokalnu i regionalnu samoupravu (npr. fiskalna decentralizacija i jačanje kapaciteta). Međutim, upoznati smo s rezervama izraženim o pitanju je li Komisija ispunila očekivanja kao strateški nadzornik procesa decentralizacije te bismo ozbiljno preporučili da se ona revitalizira u dinamičnu, vodeću instituciju na tom području. Trebalo bi reorganizirati njezino članstvo, nadležnost i raspoložive resurse.
11. Opći gospodarski položaj Hrvatske može se sažeti u BDP od 31 milijarde eura (oko 7.000 po stanovniku).⁸ Gospodarstvo zemlje raste⁹ te, što je najvažnije i za gospodarske i za političke prilike, Hrvatska je zemlja kandidatkinja za pristupanje Europskoj uniji. Međutim, treba napomenuti da katastrofalni uvjeti u Hrvatskoj odmah nakon stjecanja neovisnosti i dalje bacaju sjenu na cjelokupnu situaciju. Ratovi 1992–1997. (u nekim tekstovima »ratovi za jugoslavensko nasljeđe«, »rat za Hrvatsku

⁸ Europska komisija, Hrvatska, Izvještaj o napredovanju 2006. (*Croatia 2006 Progress Report*) COM (2006) 649.

⁹ Ibid.

neovisnost« (Domovinski rat) imali su izrazito razoran utjecaj na živote i imovinu hrvatskih građana, posebno u području Slavonije i Knina. Posljedice za Hrvatsku kao državu te osobito za njezinu lokalnu i regionalnu samoupravu zabilježene su između ostalog u izvještaju Kongresa i Preporukama iz 1998. Iako su neke posljedice za javnu upravu pogođenih područja u međuvremenu nestale (povratkom okupiranih područja pod hrvatsku upravu), dugoročne su posljedice teške. I na središnjoj i na lokalnoj i regionalnoj razini primjena odredaba o zaštiti nacionalnih manjina opstruirana je nedavnim ratnim događanjima i ranama koje su ostavili; uništena poslovna i privatna imovina utjecala je na oporavak lokalnih zajednica, a gospodarski je razvoj okupiranih područja znatno ometen. Sve to, zajedno s negativnim aspektima raspada bivše Jugoslavije i drugim čimbenicima koji su uzrokovali zaostajanje pojedinih planinskih i otočnih područja za općim razvitkom, proizvelo je vrlo neujednačene uvjete u kojima djeluju opća pravila i institucije lokalne i regionalne samouprave. Te institucije vlasti mogu dati samo dio odgovora na šira pitanje kako postići regionalni razvoj u Hrvatskoj.

12. Idući odlomak ovog izvještaja (dio I.) sadržava opći opis teritorijalne i upravne organizacije u Hrvatskoj, uključujući i temeljne ustavne i zakonske odredbe. Dio II. sadržava analizu stanja lokalne i regionalne demokracije, uglavnom u odnosu prema standardima Europske povelje o lokalnoj samoupravi iz 1985. Dio III. sadržava opis nekih reformi hrvatskog sustava koje su već planirane ili se provode. Na kraju, dijelu IV. dodani su zaključci.

Dio I. Teritorijalna i upravna organizacija Hrvatske

A. Opće napomene

13. Kao što je već rečeno, Ustav određuje Hrvatsku kao »unitarnu i nedjeljivu demokratsku i socijalnu državu«. Iako je država unitarna, Ustav u članku 4. kaže da je »državna vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu«, u članku 132. da se »građanima jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu«. ¹⁰ Pravo se ostvaruje putem lokalnih i re-

¹⁰ Taj je članak umetnut tijekom izmjena Ustava 2001. O posljedicama dodjele tog posebnog »prava« građanima umjesto priznavanja »načela lokalne samouprave« kako to zahtjeva Povelja, raspravlja se kasnije u pitanjima pravne zaštite lokalne samouprave u 62. odlomku.

gionalnih predstavničkih tijela izabranih na slobodnim izborima, a građanima se daje i pravo da »neposredno sudjeluju u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova, referendumima i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom«.

14. Zatim se člankom 133. određuje da su općine i gradovi jedinice lokalne samouprave, a županije jedinice regionalne samouprave. Uz to su navedene i nadležnosti obiju razina lokalne samouprave u obliku korisnih općih odredbi, a zatim i s vrlo visokim stupnjem preciznosti u članku 134. Tako jedinice lokalne samouprave (općine i gradovi) »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, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu«. Jedinice regionalne samouprave (županije) »obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove 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«. Također se određuje da se (1) »poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga određuju zakonom«. Prilikom dodjeljivanja poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima te da se (2) »prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti«.
15. Ostale ustavne odredbe štite pravo lokalne i regionalne samouprave da svojim statutima samostalno urede unutarnje ustrojstvo i djelokrug svojih tijela (članak 135.) te određuju da su u obavljanju poslova te jedinice samostalne i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela (članak 136.). Što se tiče financija, Ustav im jamči pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu (članak 137.). Prihodi moraju biti razmjerni njihovim ovlastima, a država je dužna pomagati financijski slabijim jedinicama.
16. Ustavom je jasno rečeno da su poslovi lokalnih i regionalnih jedinica »uređeni zakonom«. Trenutačno su to (1) Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. (s izmjenama i dopunama, posebno Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005.), zajedno s ostalim općim zakonodavstvom poput Zakona kojim se definiraju područja (lokal-

nih i regionalnih jedinica, nap.p.) (vidi odlomak 18.) te Zakona o financiranju jedinica lokalne i regionalne samouprave iz 1993. (poslije znatno izmijenjenog); (2) neki posebni zakoni, poput Zakona o Gradu Zagrebu iz 2001. te (3) sektorski zakoni o različitim poslovima lokalnih i regionalnih jedinica.¹¹

17. Sve spomenute zakonske odredbe ne mogu se u potpunosti razmotriti u ovom izvještaju, no ukratko se može reći da taj korpus zakona definira broj, imena i područja dviju vrsta jedinica određenih Ustavom (te regulira poseban položaj Grada Zagreba), dodatno određuje ovlasti lokalnih tijela, regulira financije lokalnih i regionalnih jedinica i nadzor nad njima.
18. Definicija samoupravnih jedinica i njihovih područja potječe iz Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj iz 1992. (s izmjenama i dopunama) koji zajedno sa Zakonom iz 2001. osniva 429 općina i 126 gradova koji trenutačno čine razinu lokalne samouprave. Razlika između dviju navedenih kategorija više je terminološka nego stvarna. Grad je jednostavno lokalna jedinica u kojoj je smješteno središte županije i/ili naselje s više od 10.000 stanovnika ili, iznimno, naselje od posebne povijesne ili druge važnosti. Uz to, nedavno je uvedena kategorija »velikih gradova« kao sredstvo koje omogućuje davanje širih ovlasti takvim većim jedinicama. Svakako treba primijetiti da veličina drugih gradova i općina jako varira. Tako postoji 57 gradova s manje od 10.000 stanovnika i 28 općina s manje od 1.000 stanovnika – najmanja općina ima manje od 200 stanovnika. 419 općina ima manje od 10.000 stanovnika.
19. Na regionalnoj razini postoji 20 županija i Grad Zagreb koji obavlja poslove lokalne samoupravne jedinice i županije. Zagreb obavlja i širok raspon delegiranih poslova državne uprave.

B. Poslovi iz samoupravnog djelokruga

20. Kao što je navedeno, okvirna dodjela poslova određena je Ustavom, a nadopunjena Zakonom iz 2001. (i izmjenama i dopunama Zakona iz 2005.) te još detaljnije regulirana sektorskim zakonima. Tako u nadležnost svih općina i gradova (uključujući i velike gradove i Grad Zagreb) spada »obavljanje poslova lokalnog značenja kojima se nepos-

¹¹ Doseg takvih sektorskih zakona dobro je opisan u: H. Masarić i V. Ljubanović, *Poslovi samouprave u lokalnim jedinicama (Grad Opatija)* i I. Koprić, *Legislative Frameworks*, navedeno u bilj. 3.

redno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom do-
dijeljeni državnim tijelima«, i to osobito poslova koji se odnose na:

- uređenje naselja i stanovanje,
 - prostorno i urbanističko planiranje,
 - komunalne djelatnosti,
 - brigu o djeci,
 - socijalnu skrb,
 - primarnu zdravstvenu zaštitu,
 - odgoj i osnovno obrazovanje,
 - kulturu, tjelesnu kulturu i sport,
 - zaštitu potrošača,
 - zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša,
 - protupožarnu i civilnu zaštitu,
 - promet na svom području,
 - ostale poslove sukladno posebnim zakonima.
21. Zatim slijedi da će se posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine
djelatnosti iz stavka 1. ovog članka odrediti poslovi obavljanje kojih su
općine i gradovi dužni organizirati te poslovi koje mogu obavljati.
22. »Veliki gradovi« kojih je 16, a zajedno sa svim gradovima središtima
županija ukupno 32, posebno obavljaju poslove koji se odnose na:
- uređenje naselja i stanovanje,
 - prostorno i urbanističko planiranje,
 - komunalno gospodarstvo,
 - brigu o djeci,
 - socijalnu skrb,
 - primarnu zdravstvenu zaštitu,
 - odgoj i obrazovanje,
 - kulturu, tjelesnu kulturu i sport,
 - zaštitu potrošača,
 - zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša,
 - protupožarnu i civilnu zaštitu,
 - promet na svom području,
 - održavanje javnih cesta,
 - izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih
uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja,
 - ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

23. Opet se određuje da će se posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti iz stavka 1. ovog članka odrediti poslovi obavljanje kojih su veliki gradovi dužni organizirati te poslovi koje mogu obavljati.
24. Županije obavljaju poslove od regionalnog značenja, a 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, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikog grada,
 - ostale poslove sukladno posebnim zakonima.
25. Zatim slijedi slična odredba o posebnim zakonima kojima će se odrediti poslovi koje županije moraju obavljati te one koje mogu obavljati.
26. Konačno, u tom se dijelu o nadležnosti različitih vrsta jedinica određuje da »veliki gradovi« smiju, pored već navedenih poslova, na svom području obavljati i poslove iz djelokruga županije.
27. Komentari i kritike u svezi s popisima poslova iz samoupravnog djelokruga, njihovim međusobnim vezama te s nekim očitim prazninama i propustima izloženi su u daljnjem tekstu (odlomak 41. i dalje).

C. Umutarnje ustrojstvo

28. Lokalne i regionalne vlasti u Hrvatskoj trenutačno su ustrojene u obliku izravno izabranog savjetodavnog/predstavničkog tijela – izabranog po proporcionalnom sustavu – te izvršnog tijela na čelu s načelnikom (županom na regionalnoj razini)¹² kojeg bira predstavničko tijelo.¹³

¹² Župani više nisu puki regionalni predstavnici središnje vlasti niti ta vlast više potvrđuje njihovo imenovanje. Zbog toga se izraz župan katkada radije na engleski prevodi terminom »governor«, međutim u ovom izvještaju zadržan je termin »prefect«.

¹³ Trenutačno se raspravlja o izravnom izboru načelnika, o čemu postoji i prijedlog zakona. U izvještaju se o tome govori u odlomku 66.

Zakon određuje da se članovi izvršnog tijela »u pravilu« biraju među članovima predstavničkog tijela. Međutim, u mnogim slučajevima to nije tako.

29. U Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina iz 2002. donesena je posebna odredba za dodatnu zastupljenost u lokalnim predstavničkim tijelima ako nacionalna manjina ima minimalno 5% udjela u ukupnom broju stanovnika. Ako je udio 5-15%, mora postojati barem jedan zastupnik, a ako je postotak veći, broj zastupnika proporcionalno se povećava. Nacionalne manjine moraju imati i predstavnike u izvršnim tijelima.¹⁴
30. Drago nam je da su, djelomično zbog utjecaja projekata CARDS, donesene odredbe da se kroz sveučilišne programe i akademije lokalne i regionalne vlasti obrazuje i usavršava osoblje zaposleno u lokalnoj i regionalnoj samoupravi. Preporučujemo proširenje te odluke.

D. Financije

31. Lokalne i regionalne vlasti u Hrvatskoj imaju na raspolaganju nekoliko izvora prihoda, što uključuje udio u porezu na dohodak (koji prikuplja Vlada, ali se na različite načine u potpunosti doznačuje lokalnim vlastima); lokalne poreze; vladine potpore, a u slučaju gradova i općina, županijske potpore; lokalne upravne takse i prihode od nekretnina kao i novac dobiven zaduživanjem.
32. Sav prihod prikupljen od poreza na dohodak dodjeljuje se lokalnoj i regionalnoj samoupravi. Od ukupnog iznosa poreza na dohodak prikupljenog na određenom području, 52% doznačuje se izravno općini ili gradu, a 15% županiji. Daljnjih 12% raspodjeljuje se županijama te velikim gradovima i općinama za financiranje određenih »decentraliziranih« usluga – zdravstva, obrazovanja, socijalne skrbi i protupožarne zaštite. Preostalih 21% koristi se kao poravnanje za decentralizirane službe i raspodjeljuje se lokalnim i regionalnim vlastima koje ne mogu pružiti minimalnu razinu usluga u okviru početnih 12% sredstava. Fond za poravnanja planiran je kao stavka državnog proračuna baš u tu svrhu. Lokalne i regionalne vlasti dobivaju i potpore iz državnog proračuna prema kriterijima (npr. fiskalnom kapacitetu, gustoći stanovništva te kapitalnim ulaganjima) navedenim u Zakonu o državnom proračunu. Dio potpore doznačuje se izravno županijama, velikim

¹⁴ Vidi i odlomak 66. glede prijedloga za zamjenike načelnika iz manjina.

gradovima i općinama. Dio namijenjen županijama (75%) raspoređuje se općinama i velikim gradovima na području svake županije prema kriterijima koje su donijele županijske skupštine. Prednost pri dodjeli takvih sredstava imaju otoci, područja pogođena ratnim razaranja ili pak gospodarski jako nerazvijena područja.¹⁵

33. Raspoloživost lokalnih poreza jako varira od mjesta do mjesta, no, u načelu, županije imaju prihode od poreza na automate za zabavne igre, poreza na plovila, poreza na cestovna motorna vozila te poreza na nasljedstva i darove. Glavni lokalni porezni prihod gradova i općina je prirez na porez na dohodak (u različitim maksimalnim postotnim iznosima propisanim ovisno o veličini lokalne jedinice. Nominalno, postoje i porezi na potrošnju alkoholnih pića u ugostiteljskim objektima, porez na korištenje javnih površina te neki drugi.¹⁶ Prihodi lokalnih i regionalnih vlasti od upravnih taksi (za izdavanje dozvola i sl.) jako variraju u cijeloj zemlji, kao i kapacitet tih vlasti da upotpune svoje prihode tržišnim iskorištavanjem vlastite imovine. Uz poštovanje općih financijskih ograničenja i odobrenje Vlade, lokalne i regionalne vlasti smiju se zaduživati u bankama radi financiranja kapitalnih projekata.

E. Nadzor

34. U glavi 10. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. (te izmjenama i dopunama iz 2005.) propisan je državni nadzor nad lokalnom i regionalnom samoupravom. Članak 78. kaže da je nadzor potreban radi zaštite ustavnosti i zakonitosti kao i zaštite prava građana. Nadzor nad zakonitošću općih akata predstavničkog tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave obavlja ured državne uprave u županiji te (izravno ili preko ureda državne uprave u županiji) Središnji državni ured za upravu. Postoji i odredba o pokretanju ocjene ustavnosti i zakonitosti općeg upravnog akta (članak 82.a).¹⁷ Obavljanje poslova državne uprave koji su preneseni na tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave, Vlada izravnije nadzire na temelju izdavanja naredaba (članak 83.). U rubrici »Raspuštanje predstavničkih tijela i zaštita prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu«, postoji odredba kojom se omogućuje Vladi raspuštanje

¹⁵ Općine i gradovi imaju pravo i na dio poreza na promet nekretninama.

¹⁶ Neke poreze, poput poreza na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište, Ustavni je sud nedavno proglasio neustavnima.

¹⁷ Vidi i odlomak 66.

predstavničkog tijela lokalne ili regionalne samouprave zbog osam različitih razloga, uključujući i učestalo donošenje općih akata suprotnih Ustavu, zakonu ili drugom propisu (članak 84.), te imenovanje povjerenika Vlade koji je dužan »osigurati ostvarivanje prava i obveza građana i pravnih osoba u jedinici lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave« (članak 86.)

Dio II. Stanje lokalne i regionalne demokracije u odnosu prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi

A. Opće napomene

35. U ovoj fazi izvještaja prelazimo s opisa lokalne i regionalne samouprave na ocjenu zakonodavstva i prakse, i to putem naše ocjene samih zakona (uzimajući u obzir komentare koje smo čuli tijekom naših posjeta Hrvatskoj) te ocjene o stvarnom funkcioniranju lokalne i regionalne samouprave. Gdje god je bilo potrebno, pokušali smo uzeti u obzir učinke (pravne i praktične) nedavno donesenih izmjena zakona. S druge strane, trenutačno aktualne prijedloge za promjene, čak i ako su već u saborskoj proceduri, komentiramo u dijelu III. ovog izvještaja.
36. Za ovu fazu izvještaja ključna su mjerila postavljena u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Povelja se primjenjuje izravno na lokalnu samoupravu, *ceteris paribus* možemo se koristiti njezinim standardima i pri ocjeni regionalne razine. Zapravo su to ista načela i isti kriteriji demokratski utemeljene autonomije primjenjivi na obje razine. Dakako, Povelju moramo selektivno primjenjivati. Ona pravila iz Povelje za koja smatramo da predstavljaju mali problem u podudarnosti ili uopće nemaju nepodudarnosti u usporedbi s hrvatskim propisima nećemo razmatrati, ili ćemo ih razmotriti vrlo kratko, dok ćemo se opširnije baviti područjima koje smatramo problematičnijima.
37. Međutim, prije no što se počnemo baviti bitnijim pitanjima, moramo se nakratko vratiti formalnom pitanju poštovanja Povelje. Već smo spomenuli da je Hrvatska ratificiravši Povelju o lokalnoj samoupravi, koja je stupila na snagu 19. rujna 1997., iskoristila olakšicu ponudenu u članku 12. i prihvatila samo minimalni broj obvezujućih članaka izbjegavši tako preuzimanje mnogih važnih obveza. Zbog toga je u Preporuci Kongresa br. 46 iz 1998. u odlomcima 6.2 – 6.4 izraženo žaljenje i kritike na račun Hrvatske. Preporukom je Hrvatskojporučeno da proširi okvir primjene Povelje što je prije moguće. To se, međutim, nije dogodilo.

38. U nekim aspektima takvo se proširenje može smatrati pukom formalnošću. Unatoč trenutačno važećim ograničenjima koje Hrvatska izražava u pogledu primjene Povelje, sve odredbe iz Povelje mogu se smatrati jednako obvezujućim kao što su i načela europskog prava. U svakom slučaju, istina je i to da Ustav i zakoni Republike Hrvatske omogućuju da ona formalno poštuje izostavljane odredbe Povelje, što je bilo i stajalište predstavnika Središnjeg državnog ureda za upravu. Unatoč tome, oni su u sklopu Vlade započeli postupak koji bi trebao dovesti do potpunog poštovanja odredbi Povelje.
39. Vrlo ozbiljno savjetujemo da se to učini i da se preporuka Kongresa iz 1998. primijeni bez odgađanja.

B. Teritorijalna organizacija

40. Kao što je već spomenuto, teritorijalna organizacija lokalne i regionalne vlasti potječe iz Zakona donesenog 1992. Međutim, tada provedena organizacija teritorija često se mijenjala – posebno da bi se stvorile nove općine. Naš je dojam da je to proces koji se može nazvati donekle slučajno odabranim, nesustavnim te izvrnutim političkom pritisku. Smatramo da u Hrvatskoj ne postoji želja za općom teritorijalnom reorganizacijom, no upozorili bismo na neprimjerenost tendencije da se promjene čine postupnim povećanjem broja lokalnih jedinica. Puno bi bolje bilo poduzeti opću i sustavniju reviziju granica lokalnih jedinica, što bismo preporučili kao moguće rješenje problema neučinkovitih sićušnih općina koje smo nekoliko puta već spomenuli u ovom izvještaju. Ako bi se uopće razmišljalo o opsežnijoj reformi, preporučili bismo da se položaj Grada Zagreba posebno razmotri. To je grad stanovništvo kojeg se stalno povećava, a u sustavu lokalne samouprave podzastupljen je jer predstavlja samo jednu lokalnu jedinicu. Postoje jaki razlozi za uspostavu drugog (nižeg) sloja lokalne vlasti unutar glavnog grada te bismo shodno tome preporučili da se o takvom koraku razmisli. Dodatna prednost toga bila bi stvaranje jasno razdvojenih razina lokalne i regionalne samouprave u glavnom gradu.

C. Nadležnosti lokalnih i regionalnih vlasti

41. U preambuli Povelje o lokalnoj samoupravi jasno se navodi da se načela lokalne (a za našu svrhu i regionalne) samouprave moraju ostvariti ne samo osnivanjem demokratskih i neovisnih institucija već i

tako da im se osiguraju stvarni poslovi koje moraju obavljati i za koje su odgovorni. Tako prema članku 3. Povelje vlasti moraju imati pravo i sposobnost »da reguliraju i obavljaju *značajan dio* javnih poslova«, a prema članku 14. »ovlasti koje imaju lokalne vlasti bit će pune i isključive«. Nužan preduvjet za uspješno prepuštanje nadležnosti lokalnim vlastima jest da se to učini jasno i nedvosmisleno te podsjećamo da se u Izvještaju Kongresa i Preporuci iz 1998. navode kritike o stanju kakvo su izvjestitelji zatekli u to vrijeme.

42. Dakako, od tada su se uvjeti promijenili, a Zakon iz 2001. i njegove izmjene i dopune zamijenili su prijašnji. Unatoč tome, zabrinuti smo zbog toga što su neki problemi ostali neriješeni.
43. Na prvi pogled, Ustav i izmijenjeni i dopunjeni Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. daju zadovoljavajući okvir nadležnosti, no mi smatramo da postoje tri vrste problema: (I) problemi nepotpune primjene; (II) problemi neprecizne dodjele poslova te (III) problemi s dodjelom ovlasti bez dovoljne pažnje posvećene različitoj veličini jedinica vlasti po kategorijama, a posebno kad je riječ o malim jedinicama. Tako redom primjećujemo sljedeće:

I. Nepotpuna primjena

44. Specifičan problem nepotpune primjene nastaje u vezi s novim nizom ovlasti koje su trebale biti dane velikim gradovima izmjenama i dopunama Zakona iz 2005. Nove ovlasti navedene su u odlomku 22. ovog izvještaja, međutim, Zakon implicira da je, kako bi se one provele, prvo potrebno donijeti ono što Zakon naziva specijalnim zakonima ili podzakonskim propisima (a to mogu biti samo izmjene i dopune već postojećih sektorskih zakona). Engleski prijevod izmjena i dopuna Zakona iz 2005. je nejasan. »Posebni zakoni« mogu se, izgleda, koristiti za daljnje proširenje novodonesenih lista poslova. »Posebni zakoni«, međutim, smatraju se nužnima za definiranje poslova koje općine/ gradovi/veliki gradovi/županije *moraju* ili *mogu* obavljati. Razumjeli smo da će biti potrebno donijeti nekih 35 sektorskih zakona da bi se postiglo nužno preciziranje poslova, ali, unatoč vremenu koje je proteklo od 2005., malo je toga poduzeto da se spomenute reforme uistinu primijene. Iznimka je nedavno donošenje (13. srpnja 2007.) Zakona o prostornom uređenju i gradnji. Njime se od 1. siječnja 2008. decentralizira izdavanje građevinskih dozvola.
45. Najozbiljnije preporučamo Vladi hitno poduzimanje koraka kojima bi se osigurale ovlasti svim razinama vlasti u sustavu, putem donošenja novih za-

kona ili na drugi način, kako bi se završio proces primjene okvirnog zakona (tj. Zakona o lokalnoj i područnoj-regionalnoj samoupravi, nap. p.).

II. Nepreciznost i nesigurnost

46. Postoje i drugi problemi s listama ovlasti:

- a) Izgleda da postoje sumnje u ustavnost pojedinih novododijeljenih poslova zbog zakonodavne procedure kojom su dodijeljeni. One se javljaju zbog toga što ni u jednoj instanciji nije primijenjena procedura za donošenje organskog zakona, kao što je propisano (ali možda nedovoljno jasno) člankom 82. stavkom 2. Ustava. Zbog važnosti tog pitanja, preporučujemo da se Vlada zamoli da istraži taj problem i izvijesti o tome.
- b) Očito postoje mnoga preklapanja u ovlastima. »Obrazovanje« je izgleda u nadležnosti i velikih gradova i županija. Termin »obrazovanje« može se odnositi i na »osnovno obrazovanje«, koje je pak u nadležnosti općina i gradova. U nekim je poslovima (ali ne u obrazovanju) preklapanje jasno isključeno. U popisu poslova koji su u nadležnosti županija jasno se kaže da se izdavanje građevinskih dozvola i ostali poslovi spadaju u poslove županije *osim* na području velikih gradova. Drugi poslovi iz djelokruga županija *nisu* suženi na taj način. Postoji puno primjera očitih preklapanja. Ne postoji ništa u zakonodavstvu što bi jamčilo da će se određeni skup poslova koji predstavlja znatan dio javnih poslova obavljati na lokalnoj razini, iako razumijemo i prihvaćamo da se, pod uvjetom da sektorski zakoni razjasne stvari, niz ovlasti s istog područja može rasporediti na različite razine vlasti. Primjerice, prostorno i urbanističko planiranje može se posve prirodno podijeliti između različitih razina vlasti, gdje je svaka razina odgovorna za svoj dio posla.

47. U vezi s preklapanjem ovlasti brinu nas tri važna pitanja:

- a) Za pitanje »nepotpune primjene« spomenute u odlomku 44. preporučujemo da se, putem sektorskog zakona ili na drugi način, prekine očito preklapanje ili konkurencija u poslovima te da se jasno definiraju ovlasti svake razine vlasti tako da se i regionalnim i lokalnim vlastima dodijeli »znatan dio« poslova. Kao što je predloženo u CARDS-ovu dokumentu o načelima za politiku decentralizacije u sektoru obrazovanja,¹⁸ trebalo bi izbjevati upotrebu paralelnih poslova.

¹⁸ Prosinac 2006., odlomak 4.

- b) Međutim, obaviješteni smo da, u nekim slučajevima, obavljanje povezanih poslova od države, županija i općina (npr. prostorno planiranje) može dovesti do toga da država ili županije (kao regionalne vlasti) mogu nametnuti rješenja općinama (kao lokalnim vlastima). U načelu, zadržavanje nepotrebnih oblika kontrole od viših razina vlasti je antidemokratsko i znači poricanje autonomije, ali je i paralizirajuće neučinkovito tamo gdje odobrenje više instancije može uzrokovati dugotrajne odgode. Čuli smo i za primjere neuspjeha povezanih poslova zbog nekoordiniranosti različitih razina vlasti, primjerice kad lokalna vlast ima ovlast regulacije prometa, ali ne i policijsku potporu za primjenu propisa. Mora se priznati da ustavne odredbe kao i posebne zakonske odredbe (primjerice Zakon o prostornom planiranju iz 1994. s izmjenama i dopunama te novi Zakon o prostornom planiranju i gradnji iz 2007.) u načelu podržavaju diobu ovlasti za svaku razinu vlasti.¹⁹ Unatoč tome, moramo općenito preporučiti da bi pojašnjena dodjela ovlasti o kojoj smo govorili trebala ostaviti prostora općinama da mogu autonomno obavljati poslove.
- c) Izravno nam je rečeno da županijske vlasti »pomažu« općinama na svojem području u situacijama kad općinama jako manjka sredstava da bi same obavljale poslove. Župan ima diskrecijsku ovlast financijski pomoći općinama koje imaju poteškoća. To se *može* protumačiti kao oblik bezopasne koordinacije pružanja usluga unutar županija, ali je isto tako i znak da neke manje općine, iako jake na papiru, ne mogu obavljati poslove lokalne samouprave na svom području. Gdje općine imaju svega nekoliko stotina stanovnika, stvarno vršenje autonomnih ovlasti nije moguće. Preporučujemo da se poduzmu mjere kako bi se te slabosti prevladale. (Vidi i odlomke 48. i 55.)

III. Veličina općina te posebno pitanje malih općina

48. Uz to što nas brine da neke općine, unatoč formalno dodijeljenim poslovima, u praksi možda nisu kadre obavljati mnoge od njih same i u potpunosti, brine nas i to da će im to biti nerealno preteško ako se neki poslovi uistinu dodijele malenim općinama. Obaviješteni smo

¹⁹ Međutim, u sektoru prostornog planiranja središnja vlast i županije zadržale su neke ovlasti kontrole vezane uz donošenje prostornih planova i s nacionalnim parkovima i parkovima prirode.

da najmanja općina u državi ima 137 stanovnika. Jednostavno je nevjerojatno da se na područjima najmanjih lokalnih jedinica primjenjuje prava lokalna samouprava – ta se kritika upućuje hrvatskom sustavu lokalne samouprave od velikog povećanja broja općina i gradova ranih 1990-ih. Jedno od mogućih, djelomičnih, rješenja tog problema bila bi formalna suradnja između vlasti, što se razmatra u daljnjem tekstu (odlomak 55.) uz prateće preporuke.

49. U ovom bismo trenutku ponovili preporuke iz odlomka 48.

D. Prava

50. Povelja o lokalnoj samoupravi traži (članak 4.6) da se »lokalne vlasti konzultiraju, koliko god je to moguće, na vrijeme i na primjeren način u procesima planiranja i odlučivanja u svim pitanjima koja ih se izravno tiču«. Također, u vezi s financiranjem traži da se »lokalne vlasti konzultiraju, na primjeren način, o načinu na koji će im se doznačivati redistribuirana sredstva« (članak 9(6)). Smatramo da se postojeća zakonska odredba može pojačati kad je u pitanju primjena tih načela u Hrvatskoj. Dobili smo različita mišljenja o tome koliko središnja vlast (uglavnom, ali ne isključivo, Središnji državni ured za upravu) konzultira lokalne vlasti. Moguće je da je u većini slučajeva i u vezi s većinom pitanja te većinom lokalnih i regionalnih vlasti stupanj konzultiranja s tim vlastima u praksi zadovoljavajući, no bilo je i prigovora o nepostojanju konzultacija – i sustavne prirode i u pogledu specifičnih pitanja. Primjer za potonje je nepostojanje konzultacija o stvaranju triju statističkih regija (za EU). U svakom slučaju, formalnim unošenjem dobre prakse u zakone mogu se ostvariti mnoge prednosti – kao što je nedavno rečeno u Preporuci Kongresa br. 117 iz 2005. o konzultiranju lokalnih vlasti. Tamo se jasno navodi da prava lokalnih vlasti na konzultiranje trebaju biti ugrađena u zakon. Odlučno preporučujemo da se opća zakonska odredba o konzultiranju lokalnih vlasti ugradi u hrvatsko zakonodavstvo. Oslanjanje na nepostojane neformalne kontakte nije dovoljno.

E. Financijska pitanja

51. Članak 9. o izvorima financiranja lokalnih vlasti sadržava neke od najdetaljnijih i najopsežnijih odredbi Europske povelje. Izvori financiranja moraju biti odgovarajući i u skladu s poslovima koje jedinica obavlja, jedinica mora njima slobodno raspolagati, dio ih mora pot-

jecati iz lokalnih izvora koji su pod lokalnom kontrolom, sredstva koja dodjeljuje središnja vlast moraju biti za opću namjenu, a ne za određene projekte, moraju postojati poravnanja i morala bi postojati primjerena suradnja s lokalnim vlastima u pitanjima redistribucije sredstava. Imamo na umu da je Kongres u Preporuci br. 46 iz 1998. izrazio zabrinutost zbog nedostatnosti sredstava koja su bila na raspolaganju lokalnim i regionalnim vlastima u to vrijeme te da je urgirao za promjene. Također smo svjesni da se u međuvremenu mnogo toga promijenilo. S druge strane, svjesni smo i toga da i dalje postoje problemi s načinima financiranja lokalne i regionalne samouprave te da su potrebne daljnje reforme, u što nas je posebno uvjerio CARDS program fiskalne decentralizacije.

52. U pitanjima financiranja lokalnih i regionalnih vlasti u Hrvatskoj primijetili smo pet glavnih problema:

- a) Ukupna razina prihoda na raspolaganju lokalnim i regionalnim vlastima nije dovoljna za zadovoljavanje njihovih potreba. To je bila gotovo sveprisutna pritužba, koja se jasno vidi iz činjenice da lokalne i regionalne vlasti dobivaju samo oko 6% sredstava iz državnog proračuna, od čega Grad Zagreb dobiva polovicu.²⁰ Preporučujemo da se poveća ukupna razina financiranja lokalnih i regionalnih vlasti.
- b) I lokalne (gradovi i općine) i regionalne vlasti imaju pristup financijskim sredstvima o iznosu kojih imaju pravo same odlučivati, no ta su sredstva mala, u nekim slučajevima zanemariva. Doslovce ne postoji manevarski prostor. Kao što je prije rečeno, tehnički postoje neki »vlastiti« porezi, na primjer prirez na porez na dohodak koji je uveden u dosta jedinica, ali je u mnogima neproduktivan, a u svima nepopularan, a uz to je još i malen. Preporučujemo da se raspoloživost financijskih sredstava iz »vlastitih izvora« znatno poveća.
- c) Prevelik iznosi sredstava koja županijama i velikim gradovima doznaju središnja vlast za »decentralizirane« poslove obrazovanja, socijalne skrbi, zdravstvene i protupožarne zaštite u potpunosti su diktatom namijenjeni za točno određene svrhe. Primjenjuje se načelo »zlatne uzde« – sredstva se doznaju, ali u unaprijed

²⁰ Na nekim se mjestima osporava 6%– neki izvori spominju 10% – no, mi smatramo, bez obzira na to koji je postotak točan, da lokalne i regionalne vlasti ne dobivaju dovoljno financijskih sredstava.

strogo određene svrhe. Kao što je navedeno u nedavno objavljenim Dokumentima o načelima za politiku decentralizacije pripremljenima za CARDS program jačanja kapaciteta za Hrvatsku,²¹ sadašnji sustavi decentralizacije proturječe njezinoj samoj svrsi. »Decentralizirani« su poslovi, kaže se u Dokumentima, »zapravo *delegirani* poslovi središnje države«. Ne postoji prateći razumni stupanj diskrecijskih ovlasti za vlasti koje te usluge pružaju. Slažemo se s takvom ocjenom i smatramo da nije postignuta istinska decentralizacija. Ozbiljno preporučujemo da se takvo stajalište središnje vlasti razmotri i da se poduzme sve što je potrebno da bi se donijele stvarne decentralizacijske mjere.

- d) Sustav financiranja u Hrvatskoj čini vrlo malo da pomogne teškoćama pogođenim najmanjim općinama. Formalno, što smo već spomenuli, male općine imaju jednake ovlasti kao i druge općine i gradovi (osim velikih gradova), ali ostaju slabe i nemoćne zbog začaranog kruga ograničenih izvora financiranja i smanjenih ovlasti u praksi. Prihodi od poreza na dohodak su mali, imaju zanemarive prihode od drugih poreza i taksa, a nedostaci fonda za poravnanja ostavljaju ih bez stabilnog i pouzdanog prihoda. Preporučujemo da se, uz ostale naše prijedloge za poboljšanje stanja u malim općinama, poboljša i njihovo financiranje. Treba ponoviti što je već rečeno. Na svojim područjima te su općine *jedini* oblik lokalne samouprave (u odnosu prema regionalnoj/županijskoj vlasti) te se njihov položaj *mora* poboljšati ako se želi u potpunosti poštovati Povelja o lokalnoj samoupravi.
- e) Jedna od neizbježnih karakteristika hrvatske vlasti zadnjih nekoliko godina su česte promjene paralelno s primjenom reformskih mjera. Dvije pritužbe koje smo čuli izazvale su zabrinutost. Prva je da je pokretanje osam različitih reformi sustava financiranja lokalne i regionalne samouprave od 1993. uzrokovalo veliku nestabilnost cijelog sustava. Druga je da je reforma sustava dotacija središnje vlasti *tijekom financijske godine* izazvala poremećaj u kojem su iznosi doznačenih sredstava naglo smanjeni. Stoga preporučujemo da se u interesu stabilnosti i predvidivosti izvora financiranja lokalnih i regionalnih vlasti sve buduće promjene uvode tek nakon najširih mogućih konzultacija s tim vlastima i uz veliko uvažavanje njihovih interesa.

²¹ Područje zdravstva, listopad 2006., odlomak 3. Područje socijalne skrbi, studeni 2006., odlomak 3. Područje obrazovanja, prosinac 2006., odlomak 3.

F. Suradnja između lokalnih i regionalnih vlasti

53. Povelja o lokalnoj samoupravi predviđa da lokalne vlasti (izraz koji se zasigurno može primijeniti i obuhvatiti regionalne vlasti Republike Hrvatske) imaju »pravo da u obavljanju svojih poslova surađuju i, u okviru zakona, osnivaju konzorcije s drugim lokalnim vlastima kako bi izvršavale zadatke od zajedničkog interesa«. (članak 10. (1)). Važnost te odredbe, o kojoj se opširno raspravlja u nedavnoj Preporuci Kongresa br. 221 iz 2007., jest dvostruka. S jedne strane, ona izražava slobodu lokalnih i regionalnih vlasti koja je jednostavno element njihove opće autonomije. S druge strane, odredba daje važan odgovor na problem koji se pojavljuje u mnogim europskim zemljama, a tiče se postojanja nekih lokalnih vlasti (posebno na najnižoj razini i u ruralnim područjima) koje su zapravo premale da bi obavljale puni opseg poslova koji im je dodijeljen. To se posebno pojavljuje kad su poslovi dodijeljeni svim općinama iste vrste bez obzira na razlike između njih – neke mogu biti vrlo velike i s dobrim izvorima prihoda, a druge pak male i bez osobitih prihoda. Kao što je već objašnjeno u odlomku 48., smatramo da je upravo to situacija koja se događa u Hrvatskoj. Čak i nakon što su veliki gradovi odvojeni u posebnu skupinu, i dalje postoji velik raspon u veličini ostalih lokalnih jedinica. Zato smatramo da u slučaju najmanjih općina, zbog nepostojanja bilo kakve opće volje da se lokalne vlasti dobrovoljno spoje u veće jedinice, odgovor leži u znatnom proširenju međuopćinske suradnje pri pružanju važnijih usluga. To je svakako puno prihvatljivije rješenje od toga da male općine jednostavno primaju »pomoć« od svojih županija.
54. Istina je da u Zakonu iz 2001. postoji okvirna odredba o suradnji svih vrsta vlasti (čak i o dužnosti da surađuju). Članak 12. kaže da (uz odredbu o financiranju udruga – vidi niže) »ostvarujući zajedničke interese općine, gradovi i županije međusobno surađuju na unapređenju gospodarskog i društvenog razvitka svojih zajednica«. Međutim, to je odredba kojoj nedostaju dvije stvari. Prvo, vjerojatno je preusko definirana što se tiče sektorske pokrivenosti. Mogućnost suradnje trebala bi biti potencijalno moguća na svim područjima a ne ograničena na »gospodarski i društveni razvoj«. Drugo, odluka bi trebala biti puno proaktivnija. Trebala bi zahtijevati prihvaćanje suradnje kao nečeg nužnog i primjerenog, a trebala bi i predvidjeti posebne mehanizme – ugovore, zajedničke odbore, ili nešto drugo – kojima bi se omogućila stvarna suradnja na terenu. Kongres u svojoj Preporuci br. 221 iz 2007. o institucionalnom okviru međuopćinske suradnje te u pratećem izvještaju objašnjenja CPL/INST (13) 1 REV naglašava važnost međuopćinske

suradnje kao sredstva uštede i poboljšanja učinkovitosti u obavljanju lokalnih poslova. Dalje se naglašavaju prednosti međuopćinske suradnje pred spajanjem općina i privatizacijom javnih usluga. Preporučuje se državama članicama i lokalnim vlastima da unutar svojih ovlasti povećaju međuopćinsku suradnju i razvoj zakonskog okvira te da podižu svijest izabраних predstavnika lokalnih vlasti o važnosti i prednostima suradnje među općinama i gradovima.

55. Što se tiče Hrvatske, toplo preporučujemo da u prvom koraku Vlada donese nove propise kojima bi se poboljšala već postojeća odluka o suradnji gradova, općina i županija.

G. Udruge lokalnih i regionalnih vlasti

56. Povelja o lokalnoj samoupravi predviđa da se lokalnim vlastima omogućiti pripadanje udrugama za zaštitu i promidžbu njihovih zajedničkih interesa kao i pravo da pripadaju međunarodnim udrugama i surađuju s lokalnim vlastima u drugim državama. Izgleda da u Hrvatskoj ne postoje problemi ni s pravom na osnivanje udruga lokalnih i regionalnih vlasti ni sa stvarnim stanjem – bez obzira na to je li riječ o domaćim udrugama ili međunarodnim vezama – iako smo svjesni postojanja potrebe za jačanjem općeg upravnog i profesionalnog kapaciteta takvih udruga. U Hrvatskoj postoje Udruga gradova, Udruga općina i Savez te dvije udruge te Udruga županija (osnovana 2003.) Iako nam je rečeno da stupanj konzultiranja vlasti s udrugama varira i da u skladu s tim varira i utjecaj udruga, naš je dojam da udruge uživaju veliku potporu pojedinih vlasti i uspijevaju igrati važnu predstavničku ulogu. Preporučujemo da (a) svi dijelovi hrvatske Vlade održavaju stalne kontakte s udrugama i uključuju ih u odlučivanje, na konzultativnoj osnovi, gdje god je to moguće (vidi i odlomak 50.); (b) se udruge potrudite, i samostalno i zajedno, ojačati svoju predstavničku ulogu u svim pitanjima koja se tiču lokalne i regionalne vlasti.
57. Još jedno pitanje koje treba postaviti jest odredba članka 12. stavka 3. Zakona iz 2001. koja kaže da se nacionalne udruge mogu osnivati ako je odluku o osnivanju donijelo više od polovice općina, gradova odnosno županija. Slična je odluka kritizirana u Preporuci Kongresa br. 46 iz 1998. u smislu da se sumnja u kompatibilnost s člankom 11. (sloboda udruživanja) Europske konvencije o ljudskim pravima. Smatramo se obveznima naglasiti iste sumnje i primjedbe. Preporučujemo da se pravilo 50% ukine.

58. Što se tiče međunarodnih veza, upoznati smo s time da postoji nekoliko konzorcija (npr. uz porječje Dunava i uz Jadransko more) s kojima hrvatske vlasti imaju izvršne odnose.
59. Hrvatska je potpisala i ratificirala Europsku okvirnu konvenciju o prekograničnoj suradnji između teritorijalnih jedinica ili vlasti koja je stupila na snagu 18. prosinca 2003. Prema toj konvenciji, Hrvatska je obvezna nastojati ukloniti zapreke za prekograničnu suradnju i dodijeliti lokalnim vlastima koje se upuštaju u međunarodnu suradnju iste uvjete koje bi imale u nacionalnim okvirima. Konvencijom se namjerava poticati i olakšati sklapanje prekograničnih ugovora koji pokrivaju područja poput regionalnog razvoja, zaštite okoliša, unapređenja javnih službi, itd. te mogu uključivati prekogranične udruge ili konzorcije lokalnih vlasti. Primjećujemo, međutim, da Hrvatska još nije ni potpisala ni ratificirala dva protokola uz Konvenciju te preporučujemo da se to učini.

H. Sudska zaštita

60. Člankom 11. Povelje o lokalnoj samoupravi želi se osigurati lokalnim vlastima »pravo na odgovarajuće sredstvo sudske zaštite radi osiguranja slobodnog obavljanja njihovih nadležnosti i poštovanja načela lokalne samouprave koja su utvrđena u ustavu ili unutarnjem zakonodavstvu«.
61. To ustavno pravo podržava članak 128. Ustava koji nalaže da Ustavni sud Republike Hrvatske odlučuje o ustavnosti zakona i o ustavnim tužbama protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima ako im je povrijeđeno pravo na lokalnu i regionalnu samoupravu. Te su ustavne odredbe upotpunjene daljnjim odredbama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske iz 1999. (s izmjenama i dopunama). Članak 62. tog zakona kaže da svatko (postupak »konkretnog« nadzora) tom sudu može podnijeti ustavnu tužbu ako smatra da su mu pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i regionalne samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima povrijeđena njegova ljudska prava zajamčena Ustavom ili njegovo pravo na lokalnu i regionalnu samoupravu. Takve su tužbe besplatne za tužitelja, no postoji obveza da se prije podnošenja tužbe moraju iscpiti svi drugi pravni lijekovi. Ako tužba uspije, Ustavni je sud ovlašten ukinuti sporni akt.

62. Usporedo s tom odlukom o podržavanju prava na lokalnu samoupravu postoji i članak 36. Zakona iz 2001. koji omogućuje (ovaj put u postupku »apstraktnog« nadzora) predstavničkom tijelu jedinice lokalne ili regionalne samouprave da zatraži od Ustavnog suda ocjenu ustavnosti »zakona kojim se uređuje ustrojstvo, djelokrug ili financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave«. O takvom je zahtjevu Ustavni sud dužan odlučiti po hitnom postupku, a najkasnije u roku 30 dana od primanja zahtjeva.
63. Uz poslove koje obavlja prema člancima 36. i 63., Ustavni sud bavi se i poslovima koji proizlaze iz članka 128. Ustava i poglavlja IX. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu. Prema tim odredbama, Ustavni sud odlučuje o ustavnosti i zakonitosti izbora, uključujući i izbore za predstavnička tijela lokalne i regionalne samouprave. To znači razmatranje žalbi u izbornim sporovima o kojima je u prvoj instanciji odlučilo nadležno izborno povjerenstvo.
64. S obzirom na odluke Ustavnog suda kojima se podržavaju prava zajamčena Ustavom te na to da nam je potvrđeno da se odredbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi mogu, kao međunarodni ugovor, primjenjivati na hrvatskim sudovima, ne izražavamo nikakvu zabrinutost o stupnju sudske zaštite koju uživaju lokalne i regionalne vlasti. Također smo obaviješteni da će se riješiti problemi u radu Upravnog suda Hrvatske, koji ima velik utjecaj na djelovanje lokalne i regionalne samouprave (pogotovo na zaštitu autonomije lokalnih i regionalnih vlasti). Molimo da se Kongres obavještava o razvoju događaja na tom polju.

Dio III. Predložene reforme

65. Kao što je već rečeno u ovom izvještaju, očekuje se donošenje mnogih zakona i propisa u sljedećih nekoliko mjeseci i godina kako bi se postigla puna primjena već započetih reformi. Jednim od takvih zakona (očekuje se da stupi na snagu u siječnju 2008.) prenijet će se ovlasti izdavanja građevinskih dozvola s države na županije i velike gradove. Pripremili smo nekoliko vlastitih prijedloga za reforme.
66. Glavni projekt na kojem se već radi jest uvođenje neposrednog izbora načelnika, gradonačelnika, župana i njihovih zamjenika (uključujući i odredbu o predstavnicima manjina u obliku posebno izabranih zamjenika). Hrvatska Vlada obvezala se da će zakon primijeniti na sljedeće lokalne i regionalne izbore. Dva su zakona već upućena u saborsku

proceduru – prvim bi se stvorio izborni sustav, a drugim izmijenio i dopunio Zakon iz 2001. u smislu promjena u izvršnoj vlasti općina, gradova i županija te u odnosu između načelnika/župana i vijeća odnosno županijskih skupština. Iako nismo pregledali nacrt zakona, razumjeli smo da je oni, prema savjetima konzultanata Vijeća Europe, usklađen sa zahtjevima Povelje o odgovornosti izvršnih tijela izabranim vijećima te o posljedicama za mandat (ili prestanak mandata) načelnika/župana i vijeća/županijskih skupština. Također smo shvatili da je predložena promjena popularna u Hrvatskoj, unatoč tome što su dobro poznate prednosti i mane neposrednog izbora. Nismo upoznali nikoga iz bilo koje razine vlasti tko bi se protivio reformi, no smatramo da je komentar akademske zajednice bio puno kritičniji.

Dio IV. Zaključci i preporuke

67. Naša je ukupna ocjena stanja lokalne i regionalne demokracije u Hrvatskoj da postoji očita sklonost svih razina vlasti načelu decentralizacije i uspostavi stvarne autonomije djelovanja na obje razine. Od 2001. ostvaren je velik napredak putem izmjena zakona. Međutim, kao što smo već naveli u ovom izvještaju, ima još mnogo prostora za poboljšanja tako da se strateški razmišlja o budućem smjeru decentralizacije, donose novi zakoni i propisi koji će se primjenjivati u praksi. Postoje neriješena pitanja vezana uz Povelju o lokalnoj samoupravi, posebno ona o potrebi davanja autonomnih ovlasti i lokalnoj i regionalnoj razini vlasti te osiguravanju primjerenih izvora financiranja. Brine nas i to što se proces decentralizacije u Hrvatskoj do sada provodio »odozgo prema dolje« i »upravljan iz središta« te što nije bilo dovoljno konzultacija s lokalnim i regionalnim vlastima i interesima. I dalje smatramo da okoštala stajališta o kontroli iz središta i dalje dominiraju te da bi se u budućnosti trebalo nastojati poštovati ne samo »tekst« odredaba Povelje, već i »duh« decentralizacije i supsidijarnosti koji ona u sebi sadržava. Također je potrebno posvetiti se otvorenosti u cjelokupnom procesu decentralizacije.
68. Na kraju, moramo podsjetiti da sustavom uspostavljenim za lokalne vlasti (uključujući i velike gradove) i županije Hrvatska želi zadovoljiti standarde i *lokalne* i *regionalne* samouprave. Nužno je da se u potpunosti poštuje odredba Povelje o lokalnoj samoupravi koja se tiče ovlasti i autonomije lokalnih jedinica, posebno u ruralnim područjima zemlje. Županijska razina vlasti, koja pruža *regionalnu* samoupravu, ne može biti zamjena za pružanje punog oblika lokalne uprave.

II. PREPORUKE

Kongres

1. Poziva se na:
 - a) Članak 2. stavak 1.b Statutarne rezolucije o Kongresu iz 2000. (1) koji određuje da je jedan od poslova Kongresa »podnositi prijedloge Vijeću ministara kako bi se unapređivala lokalna i regionalna demokracija«;
 - b) Članak 2. stavak 3. Statutarne rezolucije o Kongresu iz 2000. (1) koji određuje da će »Kongres redovito pripremati izvještaje na načelu država-po-država o stanju lokalne i regionalne demokracije u svim državama članicama i državama koje su se prijavile za pristup Vijeću Europe te da će se posebno postarati da se primjenjuju načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi«;
 - c) Svoje rezolucije br. 31 (1996.) i br. 106 (2000.) u kojima se nalaze smjernice za nacрте navedenih izvještaja.
2. Skreće pozornost na Rezoluciju br. 67 i Preporuku br. 46 o lokalnoj i regionalnoj demokraciji u Hrvatskoj donesene 1998.
3. Uzima na znanje izvještaj o lokalnoj i regionalnoj demokraciji u Hrvatskoj (CG/INST (14)6) koji su podnijeli Karsten Behr (Njemačka, EPP/CD, R) i Cees Bijl (Nizozemska, SOC, L) nakon dviju službenih posjeta Hrvatskoj, od 18. do 20. travnja 2007. i od 2. do 4. srpnja 2007. Izvjestiteljima je u izvršavanju njihovih zadaća pomogao profesor Chris Himsworth, konzultant (UK), potpredsjednik Skupine neovisnih eksperata za Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, kome Kongres zahvaljuje za doprinos.
4. Želi zahvaliti hrvatskim vlastima na lokalnoj, regionalnoj i središnjoj razini (Vlada i Sabor), Ustavnom sudu, nacionalnim udrugama lokalnih i regionalnih vlasti, kao i ekspertima i predstavnicima nevladinih organizacija i međunarodne zajednice u Hrvatskoj za informacije i komentare koje su dali tijekom sastanaka s izvjestiteljima.
5. S obzirom na to da je:
 - a) Hrvatska potpisala i ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi te da je ona stupila na snagu 19. rujna 1997.;
 - b) Preporuka Kongresa br. 46 (1998.) o stanju lokalne i regionalne demokracije u Hrvatskoj pokazala ozbiljne nedostatke u tamošnjoj lokalnoj i regionalnoj demokraciji, naglašavajući nejasnoće u pogledu razdiobe ovlasti između različitih razina vlasti i neadekvatno-

st sredstava danih na raspolaganje lokalnim i regionalnim vlastima u svrhu obavljanja poslova iz njihove nadležnosti.

6. Sa zadovoljstvom konstatira:

- a) da opća procjena stanja lokalne i regionalne demokracije u Hrvatskoj pokazuje kako postoji očigledna predanost svih razina vlasti načelu decentralizacije i uspostavi stvarne autonomije funkcioniranja i na lokalnoj i na regionalnoj razini;
- b) da je zakonodavna reforma iz 2001. dovela do značajnog napretka na polju lokalne i regionalne demokracije;
- c) da je Hrvatska potpisala i ratificirala Europsku okvirnu konvenciju o prekograničnoj suradnji između teritorijalnih jedinica ili vlasti, koja je stupila na snagu 18. prosinca 2003.

7. Primjećuje sljedeće glavne probleme lokalne demokracije u Hrvatskoj:

- a) unatoč činjenici da je Kongres u svojoj Preporuci br. 46 iz 1998. pozvao Hrvatsku da proširi raspon primjene Povelje što je brže moguće, to se još nije dogodilo;
- b) koraci koji su se poduzimali na polju teritorijalne organizacije Hrvatske od 1992. u određenoj su mjeri bili slučajni, nesustavni i podložni političkom pritisku. Dovedi su do stvaranja novih, često neučinkovito malenih općina, nesposobnih učinkovito obavljati lokalnu samoupravu;
- c) poslovi se dodjeljuju a da se dovoljna pozornost ne posvećuje velikim razlikama u veličini lokalnih vlasti te, posebno, bez obzira na izvedivost tih poslova u vrlo malim općinama;
- d) Grad Zagreb, stanovništvo kojeg raste, trenutačno je podzastupljen, sa samo jednom lokalnom jedinicom;
- e) ovlasti lokalnih i regionalnih vlasti karakterizira nepotpuna primjena, posebno na području nepostojanja nužnih posebnih zakona i podzakonskih propisa;
- f) dodjela poslova često je neprecizna;
- g) ustavnost nekih od ovlasti koje su nedavno dodijeljene lokalnim i regionalnim vlastima pobuđuje izvjesne sumnje zbog zakonodavnog načina koji je izabran za dodjelu ovlasti i mnogobrojnih preklapanja u popisu nadležnosti;
- h) nove ovlasti dane velikim gradovima izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. zahtijevaju izmjene i dopune 35 sektorskih zakona da bi se posti-

- glo nužno preciziranje ovlasti. Do sada je poduzeto malo da bi se najavljene reforme doista i provele;
- i) obavljanje sličnih, povezanih poslova od države, županija te općina i gradova može prouzročiti situacije u kojima država ili županija određuju ishod nekog postupka općinama i gradovima;
 - j) ukupna razina prihoda na raspolaganju lokalnim i regionalnim vlastima nije dovoljna za ostvarivanje njihovih stvarnih potreba;
 - k) količina financijskih sredstava o kojima mogu odlučivati same lokalne i regionalne vlasti je mala ili, u nekim slučajevima, zanemariva;
 - l) prevelika količina sredstava koja su na raspolaganju županijama i velikim gradovima unaprijed je predviđena za svrhe koje je nametnula središnja vlast;
 - m) sustavom financiranja malo se čini da bi se olakšali problemi najmanjih općina, koje imaju iste nadležnosti kao i druge općine i gradovi (osim velikih gradova), a izvori prihoda vrlo su im ograničeni;
 - n) trenutno važeća odredba o suradnji između različitih razina vlasti iz Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. nedovoljno pokriva taj sektor, ne potiče suradnju gdje je to potrebno niti određuje posebne mehanizme koji bi je omogućili na terenu;
 - o) hrvatsko zakonodavstvo nedovoljno definira konzultacije s lokalnim vlastima u pitanjima koja ih s izravno tiču;
 - p) nacionalne udruge lokalne i regionalne samouprave mogu se osnivati samo ako je odluka o osnivanju takve udruge donesena u više od polovice općina, gradova ili županija;
 - q) Hrvatska još nije ni potpisala ni ratificirala dva protokola uz Europsku okvirnu konvenciju o prekograničnoj suradnji između lokalnih jedinica i vlasti.
- 8) Preporučuje središnjoj vlasti Republike Hrvatske da:
- a) poduzme korake, inicirane u Središnjem državnom uredu za upravu, koji bi doveli do punog prihvaćanja svih odredbi Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj;
 - b) poduzme nužne korake da se revitalizira Komisija za decentralizaciju uz suradnju sa Središnjim državnim uredom za upravu te postane dinamična, vodeća institucija na polju procesa decentralizacije. Njezino članstvo, djelokrug i raspoloživa sredstva treba reorganizirati;

- c) provede opću, sustavnu reviziju teritorijalne organizacije lokalne i regionalne samouprave kao jedno od mogućih rješenja problema neučinkovitih majušnih općina;
- d) u slučaju da krene u širu reviziju teritorijalne organizacije, posebnu pozornost obrati na položaj Grada Zagreba;
- e) razmisli o uvođenju druge (niže) razine lokalne samouprave u glavnom gradu, kojim bi se osiguralo jasno razlikovanje lokalne i regionalne samouprave u Zagrebu;
- f) donošenjem zakonskih propisa, ili na drugi način, odmah poduzme mjere potrebne za dovršetak primjene Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. s ciljem povjeravanja ovlasti lokalnim i regionalnim vlastima;
- g) istraži i izvjesti o ustavnosti nekih novih povjeravanja ovlasti i načinu njihova zakonodavnog povjeravanja;
- h) poduzme mjere (donošenjem 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;
- i) osigura da preciziranje ovlasti dodijeljenih različitim razinama vlasti ostavi mjesta jedinicama lokalne samouprave za samostalno obavljanje poslova;
- j) poboljša financiranje onih jedinica lokalne samouprave koje zbog svoje nedostatne veličine ne mogu obavljati poslove iz samoupravnog djelokruga;
- k) poveća ukupnu razinu financiranja za lokalne i regionalne vlasti;
- l) znatno poveća raspoloživost vlastitih financijskih sredstava o razini kojih su lokalne i regionalne vlasti ovlaštene same odlučivati;
- m) razmotri (često) određivanje namjene sredstava koja su na raspolaganju županijama i velikim gradovima za pružanje glavnih »decentraliziranih« usluga;
- n) u najvećoj mogućoj mjeri konzultira lokalne i regionalne vlasti, posvećujući osobitu pozornost njihovim interesima pri provedbi bilo kakvih budućih financijskih reformi, s namjerom da se osigura stabilnost i predvidivost izvora financiranja lokalne i regionalne samouprave;
- o) donese nove propise koji bi poboljšali odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. o međuopćinskoj

- suradnji, s posebnim naglaskom na to da se malim općinama omogućujući obavljanje svih poslova iz njihova djelokruga;
- p) ojača – unutar svojih ovlasti – poveća međuopćinsku suradnju i razvoj zakonskog okvira te da razvija svijest izabраниh lokalnih predstavništava o važnosti i prednostima suradnje između lokalnih jedinica;
 - q) donese opću zakonsku regulaciju o konzultiranju lokalnih i regionalnih vlasti pri planiranju i odlučivanju o svim pitanjima koja ih se izravno tiču kao i da doznačivanje preraspodijeljenih sredstava uključi u zakonodavnu regulaciju;
 - r) osigura adekvatna sredstva uz pomoć kojih bi udruge lokalne i regionalne samouprave ojačale svoj upravni i stručni kapacitet;
 - s) održava kontakte s udrugama lokalne i regionalne samouprave i uključi ih u raspravu, u savjetodavnoj ulozi, gdje god se ona tiče lokalne i regionalne samouprave;
 - t) razmisli o brisanju članka 12. stavka 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. koji propisuje da se nacionalne udruge lokalnih i regionalnih vlasti mogu osnivati samo ako odluku o tome donese više od polovice općina, gradova odnosno županija;
 - u) proširi mjere koje su poduzete kroz sveučilišne programe i akademije za lokalnu i regionalnu samoupravu za obrazovanje i usavršavanje lokalnih i regionalnih službenika;
 - v) izvijesti Kongres o predviđenim reformama upravnog sudovanja i njihovu ostvarenju;
 - w) potpiše i ratificira dva protokola uz Europsku okvirnu konvenciju o prekograničnoj suradnji;
9. Preporučuje da lokalne vlasti u Hrvatskoj prošire svoju međusobnu suradnju kolikogod je to moguće, posebno na polju pružanja usluga;
10. Preporučuje da udruge lokalne i regionalne samouprave:
- a) nastoje, zajednički i svaka posebno, ojačati svoju predstavničku ulogu u svim pitanjima vezanim za lokalnu i regionalnu samoupravu;
 - b) ojačaju svoj upravni i stručni kapacitet;
11. Preporučuje da Vijeće ministara prenese ovu preporuku i prateći memorandum objašnjenja hrvatskim vlastima;

12. Preporučuje da Parlamentarna skupština uzme u obzir prethodne primjedbe i preporuke pri ocjeni stupnja da kojeg su izvršene obveze koje je Hrvatska preuzela;
13. Preporučuje da hrvatske vlasti odgovorne za lokalnu i regionalnu samoupravu:
 - a) imenuju visokog predstavnika Vlade koji bi prisustvovao zasjedanju Kongresa kako bi mogao podnijeti privremeni izvještaj o poduzetim i/ili planiranim mjerama za primjenu Preporuke;
 - b) uzmu u obzir da će hrvatske vlasti biti pozvane da u razumnom roku podnesu izvještaj o primjeni mjera navedenih u ovoj preporuci predsjedniku Kongresa.

*Prevela Irena Habeš**