

Treba li očuvati postojeće županije u Hrvatskoj?

Predrag Bejaković

U Hrvatskoj se već duže vrijeme raspravlja o potrebi ukidanja ili spajanja postojećih županija. Dok se pojedine političke stranke i nositelji političkih odluka čvrsto drže stava o potrebi njihova objedinjavanja, drugi smatraju kako je to štetno te da će imati ozbiljne negativne posljedice

U Hrvatskoj se već duže vrijeme raspravlja o potrebi ukidanja ili spajanja postojećih županija. Dok se pojedine političke stranke i nositelji političkih odluka čvrsto drže stava o potrebi njihova objedinjavanja, drugi smatraju kako je to štetno te da će imati ozbiljne negativne posljedice. Ovdje ne želimo dolijevati ulje na vatru navedenim raspravama, nego samo podsjetiti na projekt *Decentralizacija i razvoj – Nacionalna strategija za funkcionalnu i fiskalnu decentralizaciju i razvoj ljudskih resursa* koji je veća skupina domaćih i inozemnih stručnjaka provela prije gotovo deset godina. Tim se dokumentom (*Strategija* u daljnjem tekstu) željelo osnažiti županije i odrediti ih kao nositelje razvoja u mnogim područjima, poput socijalne skrbi, obrazovanja, zapošljavanja, pa čak i gospodarskog razvoja.

U okviru odredbi *Europske povelje o lokalnoj samoupravi*, *Strategija* je kao prvo usmjerena na osiguravanje poštivanja načela prema kojem se nadležnost dodjeljuje onoj razini vlasti koja je u stanju djelotvorno ostvariti zadaću. Drugo, *Strategija* je namjeravala postići punu usklađenost između odgovornosti za rashode i financijskih mogućnosti te autonomije lokalnih vlasti u potrošnji tih resursa u skladu s mogućnošću određivanja svojih vlastitih lokalnih prioriteta. To zahtijeva šire preoblikovanje postojećeg sustava financiranja (uključujući sustav potpora obilježen namjenskim sredstvima) i njegovu zamjenu sa sustavom izravnog temeljenog na nenamjenskim potporama i pomoćima.

U ovome se tekstu polazi od činjenice kako je navedenu *Strategiju* usvojila tadašnja hrvatska vlada, ali je njezino provođenje odgođeno zbog izbijanja gospodarske krize 2008.

godine. Ako je Hrvatska stvarno izašla iz gospodarske krize, možda je trenutak da se razmotri opravdanost provedbe *Strategije* koja je još uvijek vrlo aktualna bez obzira na vrijeme što je prošlo od njezine izrade. Stoga se u daljnjem tekstu koristi sadašnje i buduće vrijeme u kojem bi se *Strategija* stvarno trebala provoditi.

Raspodjela funkcija među različitim razinama lokalne samouprave u Hrvatskoj

Kao posljedica bolnog procesa osamostaljenja, početkom 2000-ih državna je uprava bila jako centralizirana i naglasak je bio na kontroli središnje države i jedinstvu zemlje. U to doba funkcije za koje je bila nadležna lokalna samouprava bile su u prvome redu usmjerene na pružanje predškolskih usluga odgoja i obrazovanja, vodoopskrbu, kanalizaciju, distribuciju plina i grijanja, prikupljanje i odvoz smeća, čišćenje ulica, brigu o grobljima, javnu rasvjetu, javni prijevoz, gospodarski razvoj i urbano planiranje. Županije su osnovane kao jedinice druge razine vlasti. Prema Ustavu, županije su jedinice lokalne državne uprave i samouprave. U praksi su se one više ponašale kao produžena ruka države nego autonomno tijelo samouprave. U najvećoj su mjeri bile odgovorne za koordinaciju lokalnih samouprava sa središnjom upravom.

Prvi znak volje u Hrvatskoj u smjeru davanja veće ovlasti tijelima regionalne uprave i samouprave bila je ratifikacija *Europske povelje o lokalnoj samoupravi* 1997. godine. Hrvatska je prihvatila određeni broj njezinih odredbi i time se obvezala na 20 od ukupno 30 odredbi iz prvog dijela *Povelje*. Prvi korak bila je promjena Ustava 2000. godine. Promjene su uključile razdvajanje regionalne samouprave (županije) od dekoncentriranog tijela državne uprave (ureda za državnu upravu), izbor župana (kojeg više nije morao potvrditi predsjednik), definiciju ključnih sfera djelovanja regionalnih i lokalnih samouprava i priznavanje načela supsidijarnosti.

Prema dodjeli odgovornosti, veliki gradovi, gradovi i općine najvažnija su tijela državne vlasti na nižim razinama u Hrvatskoj. Županije imaju razmjerno malo posebnih odgovornosti i njihovi rashodi čine oko 15 posto ukupnih rashoda lokalnih vlasti. Isključiva odgovornost županija usmjerena je na srednje i strukovno školstvo te na pokrivanje troškova održavanja ustanova zdravstvene i socijalne njege i skrbi. Zajedno ove funkcije čine više od 50 posto ukupnih županijskih rashoda.

Županije su često zamjena za općine te izravno pružaju tražene usluge (osnovno školstvo, prostorno i urbanističko planiranje). Osim uobičajenih usluga građanima, kao što su vodoopskrba, briga o kanalizacijskoj i odvodnoj mreži, prikupljanje i odvoz smeća, izgradnja i održavanje javnih cesta, briga o prometu na svom području, briga o grobljima i klaonicama, županije osiguravaju ograničenu financijsku podršku samo svojim najsiromašnijim i/ili najmanjim općinama.

Gradovi i općine (kada ih ne mijenjaju županije) pružaju tri najvažnije skupine usluga. Prva skupina uključuje navedene uobičajene usluge građanima, a to se obično čini kroz komunalne tvrtke koje je osnovalo tijelo lokalne vlasti ili uz pomoć privatne tvrtke (većinom u slučajevima izgradnje i održavanja javnih cesta). Drugo, gradovi i općine pružaju brojne socijalne

usluge koje obuhvaćaju stambeno zbrinjavanje stanovništva, izgradnju i funkcioniranje domova za stare i nemoćne, provođenje drugih socijalnih usluga i isplatu novčanih naknada te pružanje kulturnih i športskih usluga.

Dok su funkcije gradova i općina usporedive s međunarodnom praksom, značenje županija vrlo je maleno, imajući na umu ograničene odgovornosti i nadležnosti koje su im dodijeljene s obzirom na njihove izvršne funkcije. Sve općine i mali gradovi koji su osnovani u nekoliko posljednjih godina nisu u mogućnosti pružiti svojim građanima širi opseg usluga. Tako se s obzirom na osnovno obrazovanje i urbano planiranje najviše oslanjaju na usluge koje pružaju županije. S obzirom na pružanje usluga predškolskog odgoja i obrazovanja oslanjaju se na gradove, dok su usluge socijalne skrbi ograničene na pomoć za podmirenje troškova stanovanja i pomoć za ogrjev. Što se komunalnih usluga tiče, mali gradovi i općine u doba svog osnivanja postali su i vlasnici postojećih komunalnih poduzeća.

Domovi zdravlja, županijski zavodi za javno zdravstvo te opće i specijalne bolnice decentralizirani su i preneseni županijama u 2001. godini. Ujedno županije i nadalje snose najveću odgovornost za financiranje tekućeg održavanja i materijalne rashode. Obveze planiranja i proračunske politike dijele se između različitih razina vlasti. Tercijarno zdravstvo pod nadzorom je Ministarstva zdravlja, sekundarna zdravstvena zaštita pretežito je pod njegovim autoritetom, ali u najvećoj mjeri na proces donošenja odluka utječu same usluge. Zbog procesa privatizacije primarna zdravstvena zaštita i preventivna njega uglavnom su prepuštene same sebi. Sadašnji bolnički sustav u Hrvatskoj ima zastarjelu organizacijsku strukturu i krajnje je usitnjen. Klasifikacija sekundarne i tercijarne njege zastarjela je i postoji potreba za razvojem mreže bolnica temeljene na regionalnim centrima izvrsnosti za složene specijalističke tretmane. Trendovi u pružanju usluga primarne zdravstvene zaštite i njege vrlo su negativni i pridonose porastu stope hospitalizacije. Značajan dio županija zasad ne posjeduje dovoljnu tehničku stručnost i znanja te administrativne i menadžerske kapacitete za upravljanje institucijama zdravstvene zaštite koje su u njihovu vlasništvu. Jednako vrijedi i za planiranje, jer većina županija nije u stanju financijski snositi bilo kakva značajnija ulaganja usmjerena na restrukturiranje svojeg zdravstvenog sustava. Iako je većina pružatelja zdravstvenih usluga u vlasništvu županija, oni u najvećoj mjeri djeluju neusklađeno. To ima posljedice na kvalitetu i kontinuitet zaštite i njege, kao i na učinkovitost pružanja usluga (na primjer, javljaju se preklapanja i segmentacije u pružanju usluga, ne postoji objedinjena javna nabava, očituju se nedostaci u planiranju i upravljanju ljudskim resursima i slično). Nadalje, nepostojanje vertikalne integracije (između primarne, sekundarne i tercijarne zdravstvene zaštite) ne omogućava racionalnu upotrebu resursa i usluga te sprječava učinkovito restrukturiranje mreže usluga. Dodatno, sustav zdravstvene zaštite i njege nalazi se između pokušaja prenošenja financijske odgovornosti za nastale deficite na vlasnike (županije) i krajnje centraliziranog reguliranja raznih pitanja koja uvelike utječu na nastanak deficita. Na primjer, HZZO određuje godišnji proračun bolnica, a minimalna razina potrebnog osoblja u hrvatskim bolnicama ne može se prilagoditi lokalnim financijskim i menadžerskim uvjetima, nego

je određuje Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi. Konačno, decentralizirani proces javne nabave povećava potrošnju i uvjetuje neučinkovitu financijsku kontrolu. Vrlo strogi postupci financijskog menadžmenta, uvedeni prije nekoliko godina, uglavnom su doveli do povećanja administrativnih poslova u županijama i potrebe jače uključenosti Ministarstva u menadžment na mikrorazini.

Decentralizacijom u socijalnoj skrbi iz 2001. godine domovi za stare i nemoćne preneseni su u vlasništvo županija, koje su također odgovorne za davanje dozvola za rad drugim potencijalnim pružateljima usluga. Županije su također odgovorne za financiranje materijalnih troškova, održavanje i manja kapitalna ulaganja u mreži centara za socijalnu skrb, ali vlasnička prava ostaju u Ministarstvu. Gradovi i općine, kad god imaju odgovarajućih sredstava, čini se da su jako posvećeni blagostanju svojih građana i uspješno provode različite programe usluga kao i mobiliziranje nevladinog sektora i volonterskog rada. U sustavu socijalne skrbi još uvijek prevladava institucionalni pristup, prevencija, rehabilitacija i integracija usluga još uvijek su koncentrirane u nekoliko većih gradova, a centri za dnevnu njegu (osim onih za starije osobe) krajnje su nerazvijeni. Sadašnji sustav financiranja i proračuna pruža slabe poticaje centrima za socijalnu skrb za iznalaženje najkvalitetnijeg i troškovno najučinkovitijeg načina zadovoljavanja potreba korisnika. Pružatelji usluga (ako se donekle isključe oni za starije osobe) također nemaju dovoljne poticaje za poboljšanje kvalitete jer primaju izravne doznake iz proračuna, tako da su rijetko potaknuti na iznalaženje načina za poboljšanje pružanja usluga ili uvođenje inovacija. Izgradnja sustava usluga usmjerenog na korisnika zahtijeva promjenu modela planiranja od postojećeg planiranja odozgo prema dolje na pristup odozdo prema gore, primjenom socijalnog planiranja temeljenog na redovitoj procjeni potreba u kojoj neposredno sudjeluju korisnici. Ovaj bi pristup također dopustio veće uključivanje nevladinog sektora (kao što se sada događa u programima pomoći starijim osobama koje većinom provode gradovi i općine), što je preduvjet za deinstitucionalizaciju. Novčane naknade nisu najbolje usmjerene na osobe s najvećom razinom potreba, ponajviše stoga što njima upravljaju različite institucije, pa postoji rizik multipliciranja i akumuliranja prava, čime se može ugroziti pravednost u raspodjeli naknada. Najveći prioriteti u socijalnoj skrbi su racionalizacija sustava novčanih naknada, što uključuje i njihovo administriranje, te povezivanje prava na naknadu sa sudjelovanjem u inicijativama aktivne politike tržišta rada i programima javnih/socijalnih radova. Još uvijek se preklapaju zadaće i funkcije centara za socijalnu skrb i obiteljskih centara, s time da centri za socijalnu skrb nisu u mogućnosti učinkovito pružiti savjetodavne usluge, a obiteljski su centri ograničeni neodgovarajućom prostornom pokrivenošću.

Financiranje zdravstva i socijalne skrbi, koje se ostvaruje kroz podjelu poreza i, kada je potrebno, kroz fondove izravnjanja za dostizanje minimalnih standarda usluga, strogo je namjensko. Proces javne nabave obično obavljaju sami pružatelji usluga. Sadašnji sustav funkcionalne i fiskalne decentralizacije suprotan je ideji namjeravane decentralizacije funkcija prema kojoj bi se pojedine nadležnosti prenosile na županije koje bi trebale imati razuman stupanj diskrecije kod utvrđivanja svojih

vlastitih prioriteta i biti izravno odgovorne svojim poreznim obveznicima i glasačima. U tom pogledu, ono što je u Hrvatskoj trenutno označeno kao "decentralizirane funkcije", stvarno jesu državno decentralizirane funkcije. Županije jednostavno u ime središnje države transferiraju namjenska sredstva pružateljima usluga. Sadašnji sustav ostvaruje suprotne učinke u odnosu na očekivanja: pridonosi oduzimanju odgovornosti od županija i stvara negativne poticaje za lokalni porezni napor i ekonomiziranje potrošnje.

Brojna pitanja i problemi međusobnih odnosa uobičajeni su u većini sektora i negativno utječu na određivanje politike i mjera, djelovanje i upravljanje. Međusektorska koordinacija gotovo je posve zanemarena, i to utječe na mogućnosti provođenja politike i mjera te planiranje harmonizacije, a pridonosi dupliciranju i preklapanju usluga. Zajedničko bi planiranje s obzirom na zdravstvene i socijalne usluge moglo stvoriti uvjete za integraciju usluga poput organiziranja poslova patronažnih sestara, njege i skrbi u kući korisnika, poslijebolničkog oporavka i tretmana kroničnih bolesti. Zajedničko planiranje usluga zasad je onemogućeno dodjelom odgovornosti za usluge zdravstva i socijalne skrbi različitim razinama vlasti. Suradnja obrazovnih ustanova i lokalnih zavoda za zapošljavanje, komora i gospodarskih tvrtki prepuštena je dobroj volji ravnatelja škola. To ima za posljedicu da su obrazovni programi, posebice strukovni, vrlo slabo usklađeni s potrebama lokalnog tržišta rada. Postoji također jaka potreba integracije aktivne politike tržišta rada i stvaranja poslova sa sustavom naknada u socijalnoj skrbi. To bi pomoglo boljem ciljanju mjera na tržištu rada, potaknulo sudjelovanje nezaposlenih u inicijativama za zapošljavanje koje se provode na tržištu rada te unaprijedilo socijalnu i ekonomsku integraciju osoba s posebnim potrebama. Konačno, iako je cestovna mreža presudna odrednica razvoja lokalnog gospodarstva i tržišta, njezino planiranje nije integrirano u širi razvojni okvir kao što bi trebalo biti.

U Hrvatskoj je suradnja između različitih razina lokalnih vlasti prilično razvijena u komunalnim uslugama. Gradovi i općine često su suosnivači komunalnih tvrtki, posebice s nedavnim mjerama povezanim s gospodarenjem otpada koje promiču regionalno osnovane centre za prikupljanje i obradu otpada. Nadalje, županije djeluju kao uslužna jedinica za manje gradove i općine (u osnovnom školstvu, prostornom planiranju te izdavanju lokacijskih i građevinskih dozvola). Ipak, potencijalne mogućnosti za zajedničko upravljanje uslugama zdravstva i socijalne skrbi uvelike ostaju neiskorištene.

Jako je usitnjen proces donošenja odluka na lokalnoj razini, posebice za decentralizirane funkcije. Nekoliko upravnih vijeća nadzire i potvrđuje pružatelje usluga, kao što su centri za socijalnu skrb, škole, zdravstvene ustanove i službe za održavanje cesta. Nakon provedenog javnog natječaja ravnatelje škola, zdravstvenih ustanova i centara za socijalnu skrb imenuje upravno vijeće, a rukovoditelje službi za održavanje cesta imenuje županijska skupština nakon natječaja koji je raspisalo upravno vijeće. To doprinosi smanjenju autoriteta lokalne vlasti i slabljenju odgovornosti rukovoditelja ustanova koje pružaju usluge. Nadalje, upitni su rezultati proračunskog i financijskog nadzora. Osnivači bi trebali biti nadležni za imenovanje voditelja službe nakon javnog natječaja u kojem bi trebalo

Tablica 1: Prenošenje odgovornosti za rashode i financiranje

Sektor	Prenošenje odgovornosti za rashode i financiranje
Zdravstvo	Prva faza: udio u porezu na osobni dohodak i decentralizacija dotacija za financiranje ustanova primarne i sekundarne zdravstvene zaštite u vlasništvu županije Druga faza: dio plaća i troškova koji su trenutačno alocirani regionalnim i lokalnim podružnicama HZZO-a; materijalni troškovi, troškovi održavanja i kapitalnih rashoda trenutačno alocirani tercijarnim bolnicama; sredstva koja se sada doznaju zdravstvenim ustanovama na temelju pruženih usluga u skladu sa sklopljenim ugovorima
Obrazovanje	Udio u porezu na osobni dohodak i decentralizacija dotacija za financiranje ustanova osnovnog i srednjeg obrazovanja koje su u vlasništvu županija i gradova; plaće i doprinosi za nastavno i nenastavno osoblje, rashodi za posebne obrazovne programe (djeca s posebnim potrebama i nacionalne manjine), informatizacija i knjižnice i programi osposobljavanja i usavršavanja nastavnog osoblja
Socijalna skrb	Plaće i doprinosi za zaposlene u centrima za socijalnu skrb i obiteljskim centrima (koje sada središnja država plaća centrima za socijalnu skrb i obiteljskim centrima); udio u porezu na osobni dohodak i decentralizacija dotacija županija (subvencije za izjednačavanje) za financiranje domova u vlasništvu županija i troškova poslovanja centara za socijalnu skrb (koje sada središnja država doznaju županijama), troškova poslovanja obiteljskih centara; naknade koje isplaćuju centrima za socijalnu skrb (koje sada središnja država doznaju), plaćanje izravno domovima iz ministarstva (koje sada središnja država doznaju)
Gospodarski razvoj	Plaće i doprinosi za zaposlene i povremeni troškovi poslovanja koji se sada plaćaju za vanjske usluge

osigurati samostalnost od političkih pritisaka. Ravnatelji bi trebali izravno biti odgovorni osnivačima za pružene usluge i financijske učinke, a trebali bi imati obvezu podnošenja redovitih izvještaja. U takvom bi okviru trebao biti uspostavljen proces financijskog nadzora, zajedno s unutarnjom revizijom. Osnivači bi trebali imati odgovornost za vanjsku kontrolu kako bi se osigurao učinkovitiji nadzor od onog povremenog koji (bez odgovarajućeg instrumentarija) provodi upravno vijeće. Time bi se također smanjili troškovi menadžmenta usluga (naknade članovima upravnog vijeća).

Nedovoljno su razvijeni ključni zadaci i funkcije menadžmenta kao što su, na primjer, procjena učinka i nadziranje izvršenja, a i nisu jasno doznačeni nijednoj razini vlasti, unatoč tomu što brojne ustanove već prikupljaju većinu podataka na kojima bi se mogli temeljiti odgovarajući pokazatelji. Evaluacija je politički alat namijenjen za procjenjivanje utjecaja javne potrošnje i troškovne učinkovitosti usluga. Želja je preusmjeriti sektorske ciljeve i strategije kako bi se poboljšali učinci. Tipični pokazatelji utjecaja povezani su sa zdravstvenim stanjem stanovništva. Evaluacija uvelike ovisi i o pokazateljima nadziranja. To je menadžersko oruđe usmjereno na procjenu stanja provedbe plana i djelovanja usluga, uključujući dostupnost i troškovnu učinkovitost s ciljem brzog reagiranja na uočene propuste.

Strategija decentralizacije: pregled

Županije će ostati odgovorne za zdravstvo, obrazovanje, socijalnu skrb, prostorno planiranje i okoliš, kulturu i šport. Što se tiče zdravstva, županije će ostati osnivači ustanova primarne i sekundarne zdravstvene skrbi i njege, a tercijarne zdravstvene usluge dodale bi se tijekom druge faze reforme zajedno s osnivanjem zdravstvenih funkcijskih regija. S obzirom na obrazovanje, županije će ostati osnivači osnovnih i srednjih škola. Najveće su reforme predložene u sustavu socijalne skrbi: osnivačka prava za centre za socijalnu skrb, obiteljske centre i većinu domova socijalne skrbi bila bi prenesena na županije. Nastoji se osigurati autonomija lokalnih vlasti smanjivanjem konkurentskih funkcija i dodjeljivanjem, kada god je to moguće, ekskluzivnih zadataka lokalnim vlastima.

broj 26 - lipanj 2016.

S obzirom na obrazovni sustav, županije će biti nadležne za osiguranje sredstava za plaće nastavnog i nenastavnog osoblja te upravljanje posebnim obrazovnim programima. Potpuno će biti preoblikovan sustav evaluacije. U socijalnoj skrbi postupci socijalnog planiranja zamijenit će određivanje politike s razine središnje države, a županije će biti odgovorne za pružanje socijalnih usluga i novčanih naknada.

Decentralizacija će pridonijeti jačanju procesa određivanja politike i mjera od nacionalnog značenja na razini središnje države jer će omogućiti oslobađanje ministarstva od upravljanja pojedinim pružateljima usluga

Za zdravstvenu zaštitu i srednje obrazovanje bit će osnovane funkcijske regije, temeljene na nekoliko županija. Cilj je stvoriti jedinice za učinkovito planiranje koje će omogućavati integraciju usluga, ekonomiju veličine (*economy of scale*) i bolje ciljanje učinaka pruženih usluga. Na regionalnoj razini bit će osigurano upravljanje (*governance*) putem upravnog odbora koji se sastoji od članova županijskih izvršnih odbora. Za zdravstvenu zaštitu, na regionalnoj razini osnovat će se holding koji će rukovoditi cjelokupnom zdravstvenom mrežom. Holding će osnovati uključene županije i imat će ulogu ustanove za zdravstveno osiguranje, odgovorne za ugovaranje i plaćanje pružatelja usluga, uključujući primarnu zdravstvenu zaštitu.

Što se gospodarskog razvoja tiče, bit će pojačana uloga županija. To će uključiti izgradnju i razvoj mreže, koordinaciju, sufinanciranje i harmonizaciju ulaganja lokalnih vlasti. Poljoprivreda i šumarstvo, navodnjavanje i odvodnjavanje, gospodarska infrastruktura i ceste, male i srednje tvrtke i razvoj turizma, uključujući aktivnu politiku tržišta rada i stvaranje novih radnih

Tablica 2: Distribucija stanovništva u 11 europskih zemalja prema veličini jedinica lokalne samouprave

	ispod 1000	1000 – 2000	2000 – 5000	5000 – 10 000	10 000 – 50 000	50 000 – 100 000	Iznad 100 000
Hrvatska	5,6	24,1	38,8	18,3	11,3	1,2	0,7
Bugarska	0,0	1,5	9,2	24,4	52,3	7,6	5,0
Češka	79,6	10,4	5,8	2,1	1,8	0,2	0,1
Estonija	10,0	39,0	36,0	9,0	4,0	1,9	0,1
Mađarska	53,7	21,0	16,3	4,5	3,8	0,4	0,3
Latvija	32,3	39,1	19,7	4,4	3,6	0,5	0,4
Litva	0,0	0,0	0,0	3,3	63,3	25,0	8,4
Poljska	0,0	0,0	23,4	42,6	30,0	2,2	1,8
Rumunjska	1,8	13,5	56,1	20,9	6,1	0,8	0,8
Slovačka	68,4	18,6	8,7	1,8	2,1	0,3	0,1
Slovenija	3,1	9,4	37,0	22,4	26,5	0,6	1,0

Izvor: OECD, 2002.

mjesta, sektori su gdje će županije imati vodeću ulogu. Na županije će biti prenesena osnivačka prava za sustave navodnjavanja zajedno s poljoprivrednim savjetodavnim službama. Bit će pripremljene srednjoročne razvojne strategije i financijski planovi za pregovaranje o mjerama i projektima koji bi se proveli kroz nacionalne i prepristupne (IPA) programe te će se utvrditi sufinanciranje lokalnih vlasti.

Predložena strategija decentralizacije podrazumijeva, među ostalim, veliko povećanje udjela rashoda regionalnih vlasti nauštrb rashoda središnje države (tablica 1).

Županije će nastaviti pružati lokalnim vlastima (malim gradovima i općinama) usluge prostornog planiranja, izdavanja građevinskih i lokacijskih dozvola te osnovnog obrazovanja, a toj će listi biti dodane profesionalne usluge u obrazovanju i poljoprivredne savjetodavne službe. Ostat će nepromijenjena sadašnja organizacija zaštite okoliša, gospodarenja otpadom, kulture i športa.

Što se tiče gradova i općina, njihove će funkcije ostati većinom nepromijenjene jer su gotovo posve usklađene s najboljom europskom praksom. Ipak, podružnice centara za socijalnu skrb i domova socijalne skrbi te briga za određene ceste mogu biti dalje decentralizirani na velike gradove, dok osnovne škole mogu biti dalje decentralizirane na gradove na temelju ugovora između županije (osnivača) i odgovarajućeg tijela lokalne vlasti. Ugovor mora sadržavati odredbe o funkcijama i financijskim sredstvima koje će biti prenesene na lokalnu vlast.

Decentralizacija će pridonijeti jačanju procesa određivanja politike i mjera od nacionalnog značenja na razini središnje države jer će omogućiti oslobađanje ministarstva od upravljanja pojedinim pružateljima usluga. Ujedno će se pri ministarstvima osnovati savjetodavna tijela (vijeća), odnosno u slučaju obrazovanja provest će se reorganizacija postojeće agencije koja pruža podršku. Utvrđivanjem međuvladinih sektorskih susreta i rasprava bit će pojačano konzultiranje središnje i lokalne vlasti o ključnim pitanjima politika i mjera, nacrtima i

prijedlozima zakona i druge regulative te o programima kapitalnih ulaganja.

Međusektorska koordinacija povezala bi zdravstvo s njegovom u socijalnoj skrbi, obrazovanje s tržištem rada te politike novčanih naknada u socijalnoj skrbi s mjerama aktivne politike tržišta rada. Sektorske gospodarske politike i mjera s infrastrukturnim razvojem bit će osigurane kroz sektorska vijeća osnovana na razini funkcijskih regija i županija. Ta će vijeća pridonijeti jačanju planiranja i osigurati širi proces konzultacija, čime će se unaprijediti transparentnost i odgovornost. Menadžerski kapacitet i profesionalne usluge osnažit će se osnivanjem menadžerskih agencija na županijskoj razini i osnivanjem zdravstvenog holdinga na razini funkcijskih regija. Nadalje, u sustav na razini središnje i lokalne vlasti uvedene su evaluacije učinaka i praćenje funkcijskog djelovanja, a na županijskoj razini revizija i financijska kontrola. Državno sufinanciranje kapitalnih ulaganja omogućit će provedbu nacionalnih prioriteta, dok će konkurentski

Strategija je zamišljena da bude proračunski neutralna

postupci odabira investicijskih projekata koje predlažu lokalne vlasti pružiti poticaje za poboljšanje ulagačke učinkovitosti i utjecaja.

Strategija je zamišljena da bude proračunski neutralna. Na razini središnje države (ministarstva) dodatni su troškovi većinom u vezi s određivanjem nacionalne politike i provedbenih mjera te inspekcijskom funkcijom, odnosno preoblikovanjem i jačanjem sektorskih agencija; uštede su u najvećoj mjeri povezane s transferom upravljačkih i financijskih odgovornosti na lokalne vlasti. Na lokalnoj razini (funkcijske regije i županije) dodatni troškovi povezani su s jačanjem međusektorske

Tablica 3: Općine prema veličini

	Stanovništvo	Broj općina	%	Stanovništvo po skupini	Udio u ukupnom stanovništvu
Vrlo male	< 1000	31	7,33	23 177	1,71
Male	1001 – 3000	212	50,11	432 914	32,04
Srednje	3001 – 5000	112	26,48	429 175	31,76
Velike	5001 – 10 000	61	14,42	382 342	28,30
Vrlo velike	> 10 000	7	1,66	83 742	6,19
Ukupno		423	100,00	1 351 350	100,00

Izvor: DZS, 2011.

politike i mjera koordinacije, pristupom participativnog planiranja (vijeća) i razvojem upravljačkih kapaciteta (zdravstveni holding, agencija centara za socijalnu skrb, agencija za obrazovanje i agencija za zdravstvo).

Dotadni troškovi osnivanja vijeća u najvećoj će mjeri biti uravnoteženi s uštedama povezanim s ukidanjem velikog broja sadašnjih upravnih tijela. Troškovi osnivanja holdinga i agencija trebali bi biti vrlo mali jer bi se holding većinom trebao oslanjati na objekte i osoblje regionalnih i lokalnih ureda HZZO-a, dok bi se agencija centara za socijalnu skrb sastojala od upravnog osoblja centara za socijalnu skrb koje već radi na sličnim poslovima. Agencija za obrazovanje oslanjati će se na osoblje koje već radi u školama i zaposleno je u županijskim agencijama za obrazovanje i stručno usavršavanje nastavnog osoblja. Konačno, agencija za zdravstvo oslanja se na racionalizaciju sustava i poboljšanje upravljanja ljudskim resursima kojim će se osloboditi administrativno osoblje trenutno zaposleno u ustanovama za pružanje zdravstvenih usluga. Općenito će koristiti ostvarene zbog decentralizacije, s obzirom na učinkovitost usluga i njihov utjecaj, daleko nadmašiti troškove uzrokovane decentralizacijom.

Provedbeni plan trebao bi biti usklađen i imati odgovarajući slijed kako bi se izbjegle nedorečenosti i omogućile potrebne pripreme faze. Puna provedba reforme trajala bi približno četiri godine, što je razdoblje redovnog trajanja mandata Vlade.

Europska povelja o lokalnoj samoupravi

U EU-u ne postoji idealni model decentralizacije vlasti. EU nije predložio model konvergencije jer bi to bilo suprotno političkim i institucionalnim tradicijama i sklonostima zemalja članica. EU nastoji unaprijediti kvalitetu decentralizacije vlasti provedbom načela sadržanih u *Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi*. Ta se načela primjenjuju na sve postojeće sustave decentralizacije vlasti, bez obzira na njihove različite razine centralizacije i njihov unitarni ili savezni karakter. Načela su namijenjena poboljšanju djelovanja decentraliziranih vlasti, dodjeljujući im iznos sredstava koji odgovara njihovim odgovornostima za rashode, čime postaju odgovorniji prema svojim građanima.

Povelju je pripremio odbor vladinih stručnjaka Vijeća Europe na poticaj Konferencije o lokalnim i regionalnim vlastima broj 26 - lipanj 2016.

u Europi i bila je potpisana 15. listopada 1985. godine u Strasbourgu prilikom 20. plenarnog zasjedanja Kongresa o lokalnim i regionalnim vlastima u Europi. Potencijalno, načela samouprave utvrđene u *Povelji* primjenjuju se na sve kategorije lokalnih vlasti u zemljama članicama i u skladu s potrebnim promjenama na regionalna tijela vlasti.

Decentralizacija u Europi i u Hrvatskoj

U Europskoj uniji postoji značajan trend prema pojačanoj decentralizaciji, s iznimkom saveznih država kao što su Austrija, Belgija i Njemačka. Istodobno, u nekim se zemljama dogodio pomak prema regionalizaciji, s novom razinom regionalne vlasti stvorene između središnje nacionalne vlade i tradicionalnih jedinica lokalne vlasti. To se posebice odnosi na Francusku, Španjolsku, Italiju i Ujedinjeno Kraljevstvo. Nadalje, očit je proces fragmentacije, pri čemu je potrebno ostvariti prevladavanje velikog broja malih lokalnih jedinica, što je tradicionalno obilježje lokalnih vlasti u Europi (i u Hrvatskoj) koje proizlazi iz njihove političke i društvene povijesti. Unutar Europe, Hrvatska

U EU-u ne postoji idealni model decentralizacije vlasti. EU nije predložio model konvergencije jer bi to bilo suprotno političkim i institucionalnim tradicijama i sklonostima zemalja članica

je približno u sredini zemalja s obzirom na razinu urbanizacije. Gledajući samo na distribuciju stanovništva u zemljama istočne Europe, Hrvatska je u sredini i manje je fragmentirana od Estonije, Češke, Mađarske, Latvije i Slovenije te više fragmentirana od preostalih pet (*tablica 2*).

U Hrvatskoj oko 30 posto stanovništva živi u općinama, a većina je općina u kategoriji vrlo malih ili malih općina sa stanovništvom ispod 3000 (*tablica 3*).

Tablica 4: Gradovi prema broju stanovnika

	Stanovništvo	Broj gradova	%	Stanovništvo po skupini	Udio u ukupnom stanovništvu
Vrlo mali	< 5000	18	14,63	61 320	2,02
Mali	5001 – 10 000	39	31,71	290 294	9,58
Srednje mali	10 001 – 50 000	55	44,72	1 042 118	34,39
Srednji	50 001 – 100 000	7	5,69	420 765	13,89
Veliki	100 001 – 200 000	3	2,44	445 447	14,70
Vrlo veliki	> 200 000	1	0,81	770 058	25,41
Ukupno		123	100,00	3 030 002	100,00

Izvor: DZS, 2011.

Preostalih 70 posto stanovništva živi u gradovima (*tablica 4*). Gradovi su također vrlo mali. Gotovo polovica gradova ima manje od 10 000 stanovnika, što znači da je značajan dio stanovništva koncentriran u nekoliko velikih gradova. Zagreb je jedini vrlo veliki grad koji ima više od 770 000 stanovnika. Županije u prosjeku imaju 2692 kvadratna kilometra i prosječno 208 635 stanovnika. U usporedbi sa sličnim administrativnim jedinicama u sličnim članicama EU-a, broj stanovnika u županijama u pro-

Kao polazište za buduće rasprave, potrebno je podsjetiti kako središnje pitanje ipak nije sâm broj županija, nego njihova učinkovitost. Ako su jasne odgovornosti i nadležnosti, osigurano financiranje i jasni uvjeti poslovanja i djelovanja županija kao lokalnih tijela vlasti, velika je vjerojatnost da će biti uspješne u ostvarivanju svojih zadataka. Ako to nije slučaj, moguće smanjivanje broja županija postići će daleko slabije rezultate od očekivanih

sjeku je manji oko 60 posto. Na sličan su način usitnjeni gradovi i općine, tako da ih oko 30 posto ima manje od 1000 stanovnika, dok nešto manje od 70 posto ima manje od 3000 stanovnika.

Pretjerano usitnjavanje administrativnih jedinica uvjetuje preveliki broj zaposlenih u javnom sektoru i slab administrativni kapacitet te utječe na porast jediničnog troška pružanja usluga, sprječavajući ekonomiju veličine. Nadalje, time se smanjuje opseg usluga (ne mogu sve male općine pružiti usluge u kulturi

ili osigurati učinkovit javni prijevoz, osim ako ne surađuju) i povećava nejednakost u pružanju usluga jer su razlike u fiskalnom kapacitetu obrnuto proporcionalne veličini jedinice lokalne vlasti (što se više jedinice spajaju, to se više smanjuju razlike). Općenito, u Europi postoje četiri rješenja za fragmentaciju:

1. Integracija i konsolidacija: ova se strategija provodila od 1960-ih do 1980-ih u sjevernoj Europi. Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo ukinuli su više od tri četvrtine svojih lokalnih samouprava. Danska je 2006. godine nastavila daljnje restrukturiranje, pri čemu je 98 općina zamijenilo prethodnu 271 općinu; ukinute su županije i umjesto njih je stvoreno pet regija. Nadalje, nove općine morale su imati najmanje 20 000 stanovnika. Međutim, pokušaji spajanja u Francuskoj, Španjolskoj, Italiji i Švicarskoj bili su uglavnom neuspješni zbog snažnih lokalnih otpora. Neke istočnoeuropske zemlje, kao što su Mađarska i Češka, čak su povećale broj lokalnih jedinica.
2. Ugovori o pružanju usluga s vanjskim izvršiteljima: ta se strategija sve više primjenjuje u svim zemljama. Znakovit su primjer školske kuhinje. Sklapanjem ugovora o pružanju usluge s velikim tvrtkama za isporuku hrane male lokalne samouprave mogu ostvarivati koristi i očuvati svoju autonomiju.
3. Ugovaranje između jedinica vlasti smještenih na istoj i na različitim razinama: ova je mogućnost najistaknutije obilježje evolucije lokalne uprave, a EU je ključni promicatelj takva ugovaranja. Francuska vjerojatno pruža najrazvijeniji primjer javnog ugovaranja, a također je usvojila i posebno zakonodavstvo za njegovo unaprjeđenje.
4. Promicanje suradnje stvaranjem posebnih organizacija (kao, na primjer, udruženja i zajednica općina i drugih lokalnih tijela vlasti) i tijela koja pokrivaju više općina (kao, na primjer, jednofunkcionalne ili višefunkcionalne vlasti za urbana i/ili kombinirana urbana i ruralna područja). Dok većina europskih zemalja pruža primjere tih novih načina organizacije, Francuska je vjerojatno otišla najdalje (što je također potaknuto velikim brojem njezinih usitnjenih općina).

Zaključak

U okviru odredbi *Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Strategija* je primarno usmjerena na osiguravanje poštivanja

načela prema kojem se nadležnost dodjeljuje onoj razini vlasti koja je u stanju efektivno i efikasno ostvariti zadaću. Stoga je presudno da su usluge decentralizirane na razinu vlasti čija veličina odgovara teritorijalnoj jedinici sposobnoj da jamči učinkovito planiranje i ekonomiju veličine. Drugo, *Strategija* namjerava postići punu usklađenost između odgovornosti za rashode i financijskih mogućnosti te autonomije lokalnih vlasti u potrošnji tih resursa u skladu s mogućnošću određivanja svojih vlastitih lokalnih prioriteta. To zahtijeva šire preoblikovanje postojećeg sustava financiranja (uključujući sustav potpora obilježen namjenskim sredstvima) i njegovu zamjenu sa sustavom izravnjanja temeljenog na nenamjenskim potporama i pomoćima. U drugom dijelu ovog izvješća pobliže se govori o predloženom modelu fiskalne decentralizacije. U skladu s navedenim, *Strategija* također nastoji osigurati autonomiju lokalnih vlasti smanjivanjem konkurentskih funkcija i dodjeljivanjem nekih isključivih zadataka lokalnim vlastima. Autonomija lokalnih vlasti pridonijet će povećanju osjećaja lokalnih vlasti za vlasništvo i odgovornost, stvorit će poticaje za lokalni porezni napor i ekonomiziranje s rashodima, a i unaprijedit će odgovornost (*accountability*) lokalnih vlasti prema poreznim obveznicima. Autonomnost lokalnih vlasti oslobodit će ministarstva od upravljanja pojedinim pružateljima usluga, čime će doći do povećanja kapaciteta za vođenje politike od nacionalne važnosti i inspeksijske funkcije. Županije će ostati odgovorne za zdravstvo, obrazovanje, socijalnu skrb, prostorno planiranje i okoliš, kulturu i šport. Što se zdravstva tiče, županije će ostati osnivači ustanova primarne i sekundarne zdravstvene skrbi i njege, a tercijarne zdravstvene usluge dodale bi se tijekom

druge faze reforme zajedno s osnivanjem zdravstvenih funkcijskih regija. S obzirom na obrazovanje, županije će ostati osnivači osnovnih i srednjih škola. Najveće su reforme predložene u sustavu socijalne skrbi: osnivačka prava za centre za socijalnu skrb, obiteljske centre i većinu domova socijalne skrbi bila bi prenesena na županije.

Kao polazište za buduće rasprave, potrebno je podsjetiti kako središnje pitanje ipak nije sâm broj županija, nego njihova učinkovitost. Ako su jasne odgovornosti i nadležnosti, osigurano financiranje i jasni uvjeti poslovanja i djelovanja županija kao lokalnih tijela vlasti, velika je vjerojatnost da će biti uspješne u ostvarivanju svojih zadataka. Ako to nije slučaj, moguće smanjivanje broja županija postići će daleko slabije rezultate od očekivanih.

Literatura

- DZS (Državni zavod za statistiku) (2011) Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011. godine. <http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/censustabsh.htm> Pristupljeno 1. lipnja 2016.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2002) Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States: Report Prepared for the Workshop on "Decentralisation: Trends, Perspective and Issues at the Threshold of EU Enlargement". <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/2765013.pdf> Pristupljeno 1. lipnja 2016. ■