

Funkcionalna decentralizacija u Hrvatskoj: petnaest godina poslije

Josip Jambrač *

UDK 35.071.6(497.5)

35.072.1(497.5)

Original scientific paper / izvorni znanstveni rad

Received / primljeno: 13. 9. 2016.

Accepted / prihvaćeno: 15. 3. 2017.

Promjene Ustava krajem 2000. označile su početak decentralizacije čija je realizacija započela sredinom 2001. Na lokalnu i područnu (regionalnu) razinu djelomice je preneseno financiranje osnovnog i srednjeg školstva, zdravstva i socijalne skrbi. Godinu dana poslije neke lokalne jedinice preuzele su financiranje vatrogastva. Analiziraju se rashodi po stanovniku u ta četiri sektora. Analiziraju se i rashodi po sektorima te nastalim promjenama u odnosu prema broju stanovnika. Uspoređuje se početna stanja rashoda za svaku funkciju te kriteriji po kojima je decentralizacija započela sa stanjem 2015. Pokazuje se da je povećana neravnoteža i nejednakost u financiranju decentraliziranih funkcija. Decentralizacija je zahvatila manje od deset posto jedinica, a zbog nedostatka kapaciteta lokalnih jedinica decentralizirane funkcije preuzele su županije. Početni odnosi troškova uglavnom su zadržani, decentralizacija nije podigla razinu učinkovitosti niti je znatnije povećala udio lokalnih financija.

* Josip Jambrač, doktorski student Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (PhD Student at the Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, e-mail: josip.jambrac@gmail.com)

Povećao se broj uključenih subjekata. Proces i njegovi pokazatelji provedbe u suprotnosti su s ustavnim intencijama.

Ključne riječi: funkcionalna decentralizacija, rashod po stanovniku, gradovi, županije, učinkovitost

1. Uvod

U proteklija dva i pol desetljeća puno je zemalja krenulo od autoritarnih prema demokratskim režimima. Tranzicija je u mnogima bila popraćena fragmentacijom organizacijske strukture, ponekad pravdano potrebama građana za demokracijom na lokalnoj razini. Prijelaz iz nedemokratskog u demokratski politički sustav bila je prilika, u jednu ruku, zadovoljiti ponajprije »potražnju« (Koprić, 2008, str. 97) za sudjelovanjem u političkim procesima, ali i decentralizirati politički sustav, izgradnjom prikladne teritorijalne organizacije, a u drugu ruku, organizaciju subnacionalne razine usmjeriti prema građanima, posljedično tome, prenijeti joj i dio obveza pružanja javnih usluga. Potonje znači decentralizirati funkcije i za to potrebna financijska sredstva sa središnje na subnacionalnu razinu. Time organizacija lokalne samouprave postaje ključno mjesto za ostvarivanje potreba i sudjelovanja građana u obavljanju funkcija vlasti.

Povećanje broja jedinica na temeljnoj razini često se obrazlagalo kao odgovor ili reakcija na bivšu nedemokratsku vladavinu i željom stanovništva za lokalnom autonomijom u procesima decentralizacije 1990-ih. S jedne strane, takav je razvoj organizacije države doveo do stvaranja velikog broja vrlo malih lokalnih jedinica, a s druge upozorio na njihove vrlo ograničene sposobnosti obavljanja čak i temeljnih lokalnih zadaća. Međutim, malo je bilo rasprave o problemima fragmentirane teritorijalne organizacije, premda je stručna javnost često prezentirala probleme teritorijalne fragmentacije države (Koprić, 2010). Ona je upozoravala na potrebe jačanja administrativnog kapaciteta, preduvjeta za *istinsku* decentralizaciju, naglašavajući značaj i ulogu lokalne samouprave, osobito u uvjetima demokracije i tržišne ekonomije. U drugu ruku, započetim procesom decentralizacije, koja je obuhvatila tek desetinu ukupnog broja lokalnih jedinica, upozoravala je na *djelomično* provedenu decentralizaciju zbog nedostatka kapaciteta. Reakcija politike uglavnom je izostala, međutim, poznato je da administrativni kapacitet lokalnih jedinica nije *defekt* samo zemalja u tranziciji. I u drugim zemljama puno se vremena utrošilo na raspravu o teritorijalnim reformama, a da u isto vrijeme nisu provedene značajne promjene (Norveška, npr.) (Swianiewicz, 2010) ili su već najavljene promjene odgođene (Finska) ili se,

pak, od njih u cijelosti ili djelomice odustalo (Italija, Španjolska). U svakom slučaju, proces traži ravnotežu između opsega decentralizacije i kapaciteta jedinica jer oboje je međusobno povezano ključnim faktorom – brojem stanovnika. Stoga je započeta reforma, *de facto*, i u Hrvatskoj zapela na pitanju kapaciteta jedinica.

Premda se 2000-ih u Hrvatskoj promjenom Ustava *dogodila* decentralizacija nekih funkcija na manji broj subnacionalnih jedinica, s gledišta fragmentiranosti odnosno povećanja kapaciteta jedinica, ništa se osobito nije promijenilo. Analiza procesa funkcionalne decentralizacije u tako postavljenoj organizaciji države ima cilj prikazati trendove rashoda za svaku pojedinu decentraliziranu funkciju, usporediti ih po područjima i po stanovniku te pokušati utvrditi opseg ostvarenja »postavljenih« društvenih i ekonomskih *ciljeva* funkcionalne decentralizacije.

2. Metodologija

U radu se analiziraju pokazatelji procesa decentraliziranih funkcija prenesenih s razine središnje države na lokalne – gradove, odnosno područne (regionalne) jedinice – županije od 2002. do 2015. godine, tj. analizira se četrnaest godina prenesenih funkcija školstva i zdravstva na 32 grada i 21 županiju te socijalnih funkcija i vatrogastva.

U analizi se koriste podaci Državnog zavoda za statistiku (Popis stanovništva 2001. i 2011.) jer se uspoređuju troškovi za pojedinu vrstu decentralizirane funkcije po stanovniku – razdoblju, odnosno po korisniku. Analiza je ponajprije usmjerena prema lokalnim jedinicama (općinama i gradovima), počevši od samog odabira jedinica koje će preuzeti decentralizirane funkcije pa do krajnjeg rezultata – visine rashoda za pojedinu funkciju. Jedinice se uspoređuju prema broju stanovnika na početku i na kraju razdoblja te prema troškovima po korisniku i stanovniku za decentralizirane funkcije školstva i zdravstva u odnosu prema popisnim razdobljima. Podaci kao podloga za analizu su uredbе Vlade o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2002.–2015.¹ Jedinice se uspoređuju i s aspekta fiskalnog kapaciteta, koristeći se pritom podaci-

¹ Uredba o načinu iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2002.-2015., NN 118/01, 97/02, 155/02, 154/03, 197/03, 48/04, 185/04, 127/05, 144/05, 130/06, 143/06, 109/07, 127/07, 52/08, 8/09, 43/09, 76/09, 19/10, 29/11, 66/11, 52/12, 29/13, 7/14, 15/15.

ma o prikupljenim podacima o ostvarenim prihodima poslovanja jedinica subnacionalne razine.²

Analiza je usmjerena na rezultate prijenosa decentraliziranih funkcija s obzirom na propisane minimalne standarde (iznose financijskih sredstava) koje određuje nadležno ministarstvo glede broja korisnika. Kako su decentralizirane funkcije školstva i zdravstva neposredno vezane uz stanovništvo, analiza je usmjerena na broj korisnika (učenik, stanovnik), u obje funkcije povezane s prebivalištem (osnovno obrazovanje i zdravstvo). Prema tome, analiziraju se promjene u odnosu prema dva popisa stanovništva i financiranje u dva razdoblja; I: 2002.–2010. i II: 2011.–2015. Stoga je broj stanovnika ključna varijabla u uspoređivanju *cijene/troška* prenesenih funkcija, odnosno rezultata procesa funkcionalne *decentralizacije*.

U nalazu se daje pregled visine raspoloživih financijskih sredstava za prenesene decentralizirane funkcije za razdoblje 2002.–2015., s obzirom na visinu proračunskih rashoda konsolidirane opće države.³ U sustavu školstva neznatan je udio privatnih osnovnih škola⁴ pa se rashodi za funkcije osnovnog školstva po veličini jedinica čine prikladnima za analizu efekata decentralizacije zbog dva nepromijenjena uvjeta. Prvi, osnovno obrazovanje je obvezno i drugi, usluga obrazovanja pruža se prema mjestu prebivališta. Za funkciju srednjeg školstva to se ne može reći. Naime, srednjoškolsko obrazovanje nije obvezno, a provodi se prema osobnom odabiru usmjerenja, time i odabira srednje škole po cijeloj zemlji. Pružanje zdravstvenih usluga za djecu i odrasle putem izbora osobnih liječnika i liječnika za djecu predmet su obveze pružanja usluga putem domova zdravlja i privatnih pružatelja usluga, u različitim omjerima po županijama, prema mjestu prebivališta. S obzirom na značenje za stanovništvo tih dviju navedenih funkcija, analizira se raspodjela financijskih sredstava te model odlučivanja. Analizom su obuhvaćene funkcije (školstva, zdravstva, socijalne skrbi i vatrogastva) kroz dva razdoblja te predočena analiza ukupnih sredstava za decentralizirane funkcije.

² Ostvarenje proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2000.–2015. Ministarstvo financija: Lokalni proračuni (arhiva). <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracuni>

³ Godišnje izvješće Ministarstva financija. Ministarstvo financija – Publikacije – Godišnjaci Ministarstva (<http://www.mfin.hr/hr/publikacije>).

⁴ Hrvatska: Pregled obrazovanja i osposobljavanja za 2015., Zagreb: Europska komisija (<http://public.mzos.hr>).

3. Pristup decentralizaciji

Velik je broj autora koji su s teorijskog i ekonometrijskog aspekta obradili temu konsolidacije teritorijalne organizacije. U svojim studijama iznijeli su glavne elemente za i glavne elemente protiv konsolidacije teritorijalne strukture. Također, iznesena su stajališta i tvrdnje da veće jedinice imaju veće kapacitete, tj. omogućavaju višu razinu decentralizacije (grafikon 1), učinkovitije pružaju usluge, manji su dispariteti među jedinicama, lakše se odvija komunikacija, olakšano je kreiranje i provedba koherentnih razvojnih politika. Dakle, s jedne strane veće jedinice mogle bi učiniti javnu upravu kvalitetnijom. Istodobno, poželjna posljedica decentralizacije – rast kvalitete usluga i veći raspon funkcija – bio bi argument u promociji jačanja lokalne demokracije i većoj odgovornosti lokalnih vlasti i građana (Keating, 1995; Koprić, 2012; Swianiewicz, 2002, 2010).

S druge strane, protivnici teritorijalne konsolidacije ili možda bolje reći pobornici teritorijalne fragmentacije, ističu argumente u obrani malih jedinica, a argumenti se, prije svega, odnose na demokratičnost takve strukture. Naime, smatra se da je povezanost između građana i vlasti u malim jedinicama bolja, da su građani bliskiji sa svojim izabranim predstavnicima te da se na taj način lakše stvara povjerenje. Jedan od pokazatelja važnosti neposrednosti svakako je postotak izlazaka građana na lokalne izbore (Vilka & Brekis, 2013). Također se kao važan argument u obrani malih jedinica ističe i olakšani protok informacija; *top-down* i *bottom-up*. Sve zajedno, tvrdi se, trebalo bi rezultirati većom odgovornošću lokalnih vlasti prema svojim građanima.

Decentralizacija dijela funkcija,⁵ zapravo prijenos obveza financiranja rashoda za školstvo, zdravstvo i socijalnu skrb započeo je 1. srpnja 2001.

⁵ Uredba o načinu izračuna iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2001., NN 75/01.

Pod decentraliziranim funkcijama podrazumijevaju se izdaci utvrđeni posebnim zakonima, i to:

– za osnovno školstvo – Zakonom o osnovnom školstvu (NN 59/90, 26/93, 27/93, 7/96 i 59/01) – čl. 11/2;

– za srednje školstvo – Zakonom o srednjem školstvu (NN 19/92, 26/93, 50/95 i 59/01) – čl. 88/3.;

– za socijalnu skrb – Zakonom o socijalnoj skrbi (Narodne novine 73/97, 27/01 i 59/01) – čl. 6a/3. i čl. 7/1.;

– za zdravstveno osiguranje – Zakonom o zdravstvenom osiguranju (NN 75/93, 55/96, 1/97 – pročišćeni tekst, 109/97, 13/98, 88/98, 10/99, 34/99, 69/00, 59/01) – čl. 48/1. T.

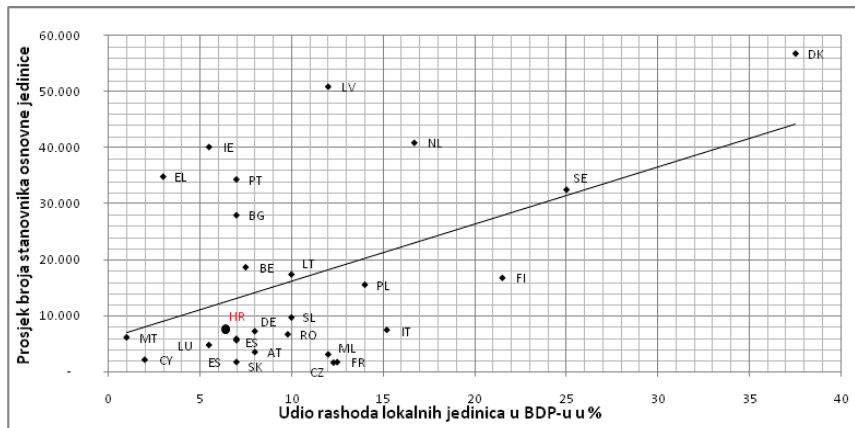
Obveze financiranja prenesenih funkcija preuzele su 53 jedinice: 20 županija i Grad Zagreb – područne jedinice i 32 grada – lokalne jedinice. Već sam podatak o prijenosu decentraliziranih funkcija na 53 od ukupno 576 jedinica govori da je decentralizacija obuhvatila tek manje od jedne desetine subnacionalnih jedinica prema *nekim* kriterijima. Međutim, decentralizacija nije provedena u skladu s temeljnim ustavnim odredbama i njihovim stvarnim značenjem (Koprić, 2009, str. 70). Problemi s pristupom nisu samo pravni. Mnogo su širi i važniji za društvo u cjelini. S jedne strane, prije svega, s obzirom na ciljane vrijednosti funkcionalne decentralizacije, s druge, na posljedice koje će decentralizacija donijeti na kulturnom, socijalnom i tradicijskom polju, tj. što se želi postići ovako dizajniranom *djelomičnom* decentralizacijom (Koprić, 2008, str. 116).

U usporedbi sa zemljama EU27, deset godina nakon započetog procesa decentralizacije, Hrvatska je pripadala skupini država s niskim udjelom decentralizacije u BDP-u (grafikon 1). Također, vidi se na ordinati grafikona da osnovne jedinice u Hrvatskoj imaju prosječno mali broj stanovnika. Na drugoj strani spektra država nalazi se Danska čiji je udio lokalnih vlasti dosegao 37,5 posto BDP-a ili gotovo 65 posto udjela u javnim rashodima. Danska je primjer uspješne »veze« između veličine jedinica i opsega decentralizacije. Položaj lokalnih subnacionalnih jedinica u Danskoj posljedica je reforme teritorijalnog ustroja kao preduvjeta snažnije decentralizacije.

Drugim riječima, za snažniju decentralizaciju nužna je konsolidacija teritorijalne strukture države. Konsolidacija teritorijalne strukture stvorila bi dovoljne kapacitete ne samo za prihvata većeg obujma javnih zadaća, već i mogućnosti primjene modernih koncepata upravljanja – dobrog upravljanja. Koprić ističe: »Hrvatska je pred izazovom ostvarenja načela i opredjeljenja dobrog upravljanja, i to na svim razinama, od središnje do lokalne.« (Koprić, 2009, str. 72). Bilo bi dobro skupiti dosadašnja iskustva izvedbe decentraliziranih funkcija u gradovima i županijama kao zalog nastavka i poboljšanja procesa funkcionalne decentralizacije. Analiza prikazuje određene rezultate i pokušava dati neke odgovore na izvedbu funkcionalne decentralizacije u proteklom razdoblju.

1. Kriteriji i mjerila za osiguravanje minimalnog financijskog standarda u 2001. za pojedine djelatnosti propisani odlukama Vlade Republike Hrvatske mjerilo su za utvrđivanje osnovice za izračun prenesenih obveza i prava jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Grafikon 1. Povezanost teritorijalne konsolidacije i funkcionalne decentralizacije EU27 i Hrvatske 2011.



Izvor: Dexia – CEMR, 2012; Ministarstvo financija, 2013. Godišnjaci Ministarstva financija; Državni zavod za statistiku, 2016. Godišnji BDP Republike Hrvatske (obrada – autor).

3.1. Početak decentralizacije

Velik doprinos početku decentralizacije, osim promjene Ustava 2000., bio je i započeti pristupni proces članstva Hrvatske u Europsku uniju. Posljedica tog procesa dovela je do prihvaćanja Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Usvojene promjene Ustava, u čl. 135/1. i 135/2. odredile su djelokrug poslova za lokalne i područne (regionalne) jedinice, dok čl. 135/3. određuje kriterije blizine (supsidijarnosti) prilikom dodjeljivanja poslova. Dodatno, čl. 135/4. govori da se »prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.« Formulacijom *mora se* Ustav sasvim precizno određuje kako bi »morao« biti dizajniran koncept decentralizacije i koje ciljeve bi ona trebala ostvariti.

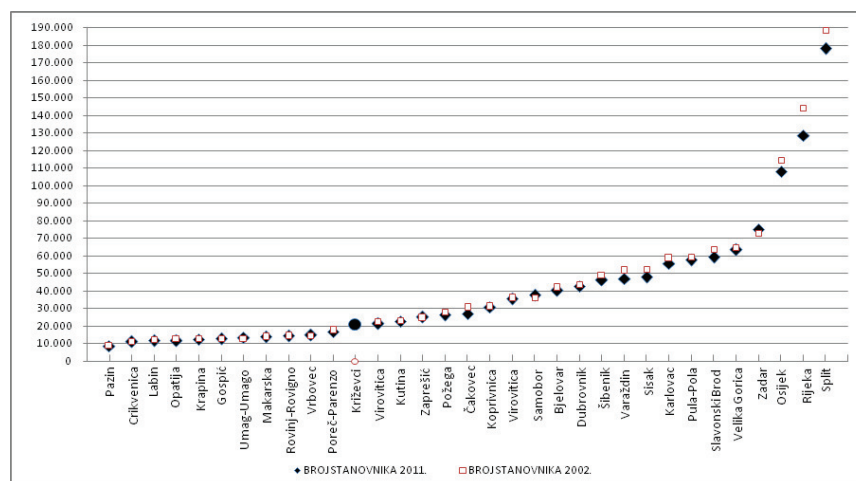
Čini se da su najveće promjene za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu nastale funkcionalnom decentralizacijom u školstvu i zdravstvu. Prema popisu stanovništva 2001. godine razlike u broju stanovnika gradova s decentraliziranim funkcijama su znatne (grafikon 2). S obzirom na broj stanovnika, najmanji je Pazin s 9.227 stanovnika, a najveći je bio Split sa 188.694 stanovnika. Značajne su razlike i u usporedbi gradova prema prihodima od poreza (PoP) po stanovniku 2002. Prihodi od poreza

kretali su se od 653 kn/st. u Slavonskom Brodu do 3.430 kn/st. u Rovinju. S obzirom na značajne razlike u broju stanovnika, postojale su i značajne razlike u broju đaka; najmanje đaka u osnovnim školama imala je Opatija – 863; najviše Split – 17.657. Gradovi su na početku procesa prijenosa decentraliziranih funkcija pokrivali 1,38 milijuna stanovnika ili nešto više od 31 posto ukupnog stanovništva Republike Hrvatske.

Grafikon 2 jasno prikazuje da je načelo *sjedišta* jedinica – političko načelo – bilo presudno u odluci prijenosa decentraliziranih funkcija na pojedine gradove (sjedišta županija), a daleko je manje na tu odluku utjecala procjena učinkovitosti s obzirom na broj korisnika usluga. Prema tome, sva su sjedišta područnih (regionalnih) jedinica – županija preuzela decentralizirane funkcije (21) te uz njih još 11 gradova. Temeljem »uvida« (vjerojatno) u fiskalni kapacitet gradova i županija u odnosu na mrežu ustanova, središnja država donosi odluku o prijenosu obveza financiranja određenih decentraliziranih funkcija na dvadeset županija, Grad Zagreb i 32 grada koji su *dosegli* određeni fiskalni kapacitet. Pritom je odlučeno da županije preuzimaju financiranje izdataka za prenesene funkcije onih općina i gradova koji ih sami ne bi mogli izvršavati. Ostvareni porezni prihodi po stanovniku *decentraliziranih* lokalnih jedinica – gradova 2000. kretali su se od 461 kune u Vrbovcu do 2.716 kuna po stanovniku u Rovinju.

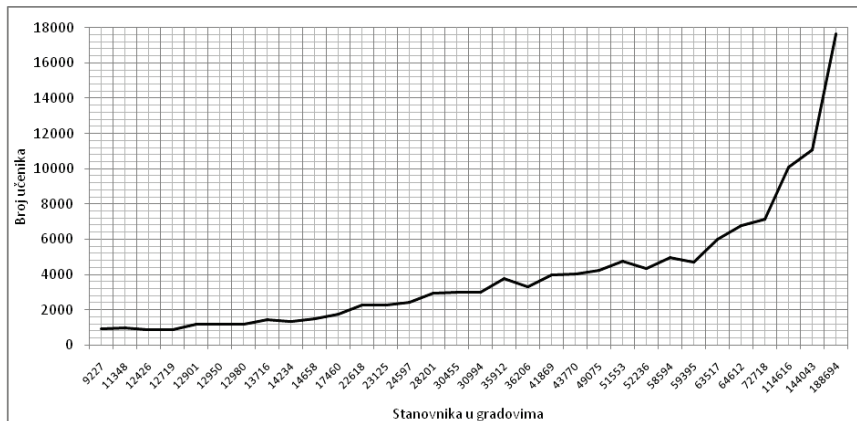
Grafikon 2. Veličina gradova s decentraliziranim funkcijama prema broju stanovnika

CROATIAN AND COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION



Izvor: Ministarstvo financija, 2013. i Državni zavod za statistiku, 2012.: Popis stanovništva 2001. i 2011. (obrada – autor).

Grafikon 3. Broj učenika u gradovima s decentraliziranim funkcijama 2001.



Izvor: Popis stanovnika 2001. Državni zavod za statistiku (obrada – autor).

Od 32 lokalne jedinice s preuzetim funkcijama financiranja osnovnog školstva 2001. godine deset je jedinica imalo u školama manje od 2.000 učenika; pet jedinica do tri tisuće; deset jedinica od tri do pet tisuća; tri jedinice od šest do deset te dvije s više od deset tisuća učenika (grafikon 3.). Grad Križevci s 21.122 stanovnika postao je 2014. 33. jedinica s preuzetim decentraliziranim funkcijama, a 2015. pridružio im se Đurđevac s 8.264 stanovnika. Od 2015. godine Đurđevac je na čelu kolone gradova s decentraliziranim funkcijama kao grad s najmanjim brojem stanovnika. Tako velike razlike u broju korisnika po subjektima dobit će još više na važnosti pri usporedbi ekonomičnosti njihova poslovanja. Gradovi i županije preuzimanjem funkcija osnovnog školstva, zdravstva i socijalne skrbi u promatranom razdoblju morali su prilagoditi i svoje unutarnje ustrojstvo. Županije su uglavnom povećale broj upravnih odjela (najmanje za dva: jedan za školstvo te drugi za zdravstvo i socijalnu skrb), kao i broj zaposlenih službenika za obavljanje prenesenih funkcija, dok je većina gradova uklopila poslove u postojeći ustroj. Na shemi 1. Prikazuju se glavni koraci u postupku donošenja odluka za jednogodišnje financiranje decentraliziranih funkcija.

Shema 1 prikazuje prirodu odnosa središnje i lokalne države, tj. nadležnih ministarstava i gradova te županija s obvezom financiranja prenesenih decentraliziranih funkcija. Međusobni odnos je sve samo ne jednostavan i hitar. Faza 3. procesa usvajanje je proračuna na obje razine koji se u konačnici ne mora poklapati s utvrđenim prijedlozima u prve dvije faze. O rezultatima svojih prijedloga ustanove saznaju tek nakon usvajanja proračuna. Zapravo, broj koraka u postupku usvajanja potrebnih

jedinica mijenjala se gotovo svake godine.⁶ Kako su se udjeli lokalne države u raspodjeli zajedničkih poreza smanjivali, rasla je potreba za dodatnim financiranjem iz fonda za izravnanje, odnosno pomoći središnje države. Veći broj subjekata u izvršenju decentraliziranih funkcija proces je učinio složenijim, manje transparentnim, uz istodobno povećanje broja odgovornih za ukupan rezultat. U drugu ruku, namjenski transferi financijskih sredstava sa središnje na subnacionalnu razinu, zapravo, samo su fiktivno podigli ukupne visine njezinih i prihoda i rashoda. Dodaju li se k tome pomoći koje dobivaju lokalne jedinice za tekuće funkcioniranje te za druge projekte i programe – otprilike još deset posto ukupnih prihoda, realno gledajući utjecaj subnacionalne razine na procese u javnim rashodima znatno je manji nego to pokazuju statistički podaci (Jambrač, 2015; Jambrač, 2016).

Usprikoš svim aktivnostima dostignuti stupanj stvarne fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj nije se značajnije mijenjao u odnosu prema razdoblju prije srpnja 2001., odnosno početka funkcionalne decentralizacije. Hrvatska je u usporedbi s drugim državama i dalje u grupi visoko centraliziranih država. Na kraju, Koprić upozorava na decentralizaciju javnog upravljanja kao »vrlo složen proces koji zahtijeva ozbiljne pripreme, profesionalni pristup i u konačnici odlučno upravljanje procesom« (Koprić, 2008). U drugu ruku, proces decentralizacije uvijek se odvija u složenim okolnostima i pod utjecajem niza faktora koji sa sobom donose i konflikte s postojećim vrijednostima, ne samo na razini javne uprave. Promjene koje donose utjecaji novih upravnih doktrina, njihovo uklapanje u institucije, vrlo su zahtjevne i traže postupnost procesa. Nikako *ad hoc*. Stoga, odluka i odabir nositelja decentraliziranih funkcija ne mogu biti *slučajni*. Sadašnji model decentralizacije zastao je na prvoj točki – financiranju.

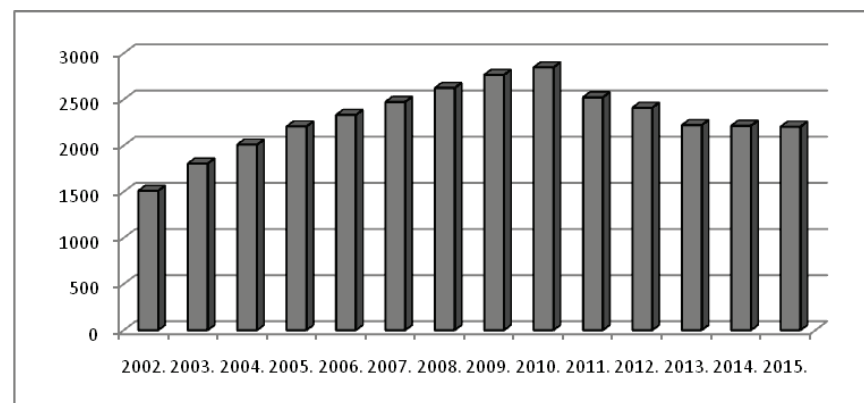
4. Nalaz

Ukupna raspoloživa sredstva za izvršavanje decentraliziranih funkcija znatno su se mijenjala u promatranom razdoblju od 2002. do 2015. godine. Ukupan iznos financijskih sredstava za decentralizirane funkcije kretao se od početnih 1,5 mlrd. kuna 2002. da bi dosegao svoj maxi-

⁶ Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08 25/12, 147/14, 100/15.

mum 2010., s više od 2,8 mlrd. kn. U posljednje tri analizirane godine (2013.-2015.) ukupan iznos financijskih sredstava za decentralizirane funkcije ustalio se na 2,2 mlrd. kuna (grafikon 4). Ukupan iznos financijskih sredstava u 2015. veći je 47 posto prema iznosu od 2002., ali čini 78 posto iznosa iz 2010. godine. Hrvatska je 2002. za decentralizirane funkcije izdvajala oko 341 kune po stanovniku; 589 kuna 2011., a 2015. otprilike 523 kune po stanovniku. Hrvatska je u promatranom razdoblju, s jedne strane, izgubila oko pet posto svoga stanovništva, dok je, s druge, povećala izdvajanja za decentralizirane funkcije oko 53 posto. Na početku promatranog razdoblja za funkciju školstva određeno je 59 posto ukupno određenih financijskih sredstava za decentralizirane funkcije, za zdravstvo 26 posto, dok je za potrebe socijalne skrbi ostalo 16 posto sredstava (grafikon 5). Grafikon 6 prikazuje znatne oscilacije u financiranju funkcije obrazovanja u proteklom razdoblju. Za razliku od socijalne funkcije (socijalna skrb i financiranje domova za starije i nemoćne), financiranje osnovnog obrazovanja u devetoj je godini (2010.) poraslo na gotovo 1,1 mlrd. kuna u odnosu na 0,6 mlrd. kuna na početku procesa 2002. godine. To je povećanje 92 posto.

Grafikon 4. Pregled ukupnih sredstava za decentralizirane funkcije 2002.–2015. (u mil. kn)



Izvor: Uredbe o načinu izračuna iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije (obrađena – autor).

Dosegnuta visina financiranja osnovnog obrazovanja u sljedećim godinama, 2011.–2013., u stalnom je padu i zadržava se koncem razdoblja na iznosu od oko 850 mil. kuna. To je povećanje iznosa za približno 40 posto

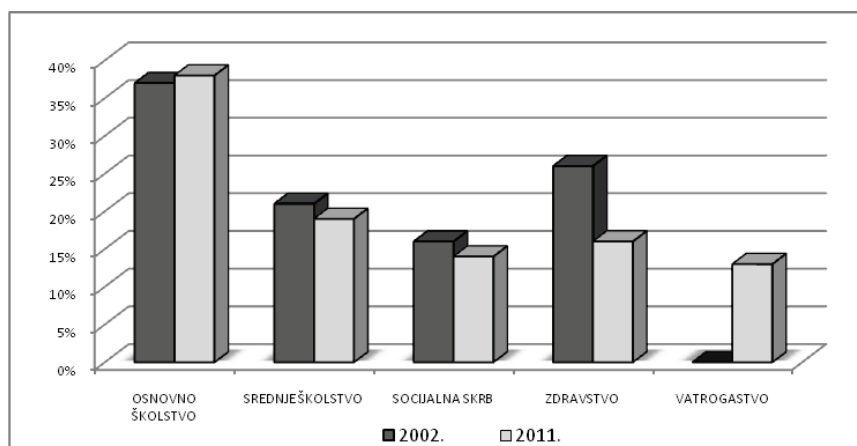
u odnosu prema početku procesa, ali je i smanjenje 30 posto prema iznosu iz 2010. godine.

Također, treba napomenuti, sve je manji broj učenika u osnovnim školama iz godine u godinu, stoga se čini da oscilacije u financiranju funkcije osnovnog školstva nisu povezane s brojem korisnika (učenika). Prema popisu stanovništva, broj učenika osnovnih škola 2001. bio je oko 417 tisuća. Deset godina poslije taj je broj znatno manji i iznosi oko 357 tisuća učenika. Pad broja učenika gotovo je 15 posto. Prva raščlamba financiranja funkcija prema razdobljima povezanim s popisom stanovništva 2011. (grafikon 5) pokazuje znatnu promjenu odnosa u raspodjeli financijskih sredstava. Pada udio sredstava za srednjoškolsko obrazovanje, a za gotovo isti iznos udjela rastu financijska sredstva za osnovno školstvo. Također, padaju udjeli u financiranju socijalnih potreba sa 16 na 14 posto, zdravstva s 26 na 16 posto, dok istovremeno udio za financiranje vatrogastva čini 13 posto ukupnih sredstava za decentralizirane funkcije. K tome, visina financijskih sredstava za zdravstvene funkcije nakon deset godina procesa, u 2012., iznosila je jedan postotni bod više u odnosu prema udjelu s početka procesa decentralizacije, 2002. godine. Međutim, zdravstvo je jedina decentralizirana funkcija koja je i u apsolutnom iznosu u 2015. imala na raspolaganju manje financijskih sredstava, za razliku od drugih funkcija koje su ili zadržale isti ili znatno povećale svoj iznos sredstava.

Na oba grafikona (5 i 6) vide se znatne razlike u izdvajanju sredstava za decentralizirane funkcije po godinama. Detaljna analiza decentraliziranih funkcija po gradovima i županijama pokazala bi još veće razlike u visini izdvojenih sredstava za pojedine decentralizirane funkcije. I ne samo to. Velike se razlike u izdvajanju financijskih sredstava javljaju posebice u funkciji osnovnog školstva koju obavljaju i lokalne i područne (regionalne) jedinice. Međutim, sama ideja decentralizacije nije ili ne bi trebala biti u *efikasnom* trošenju dodijeljenih financijskih sredstava, već u dobrom upravljanju i pružanju podjednake kvalitete usluge korisnicima na cijelom području zemlje. Čini se, međutim, barem tako pokazuje analiza, da se u proteklom razdoblju »dobro upravljanje«, zapravo, nije isplatilo. *Sposobnost* veće potrošnje rezultirala je većim financijskim sredstvima.

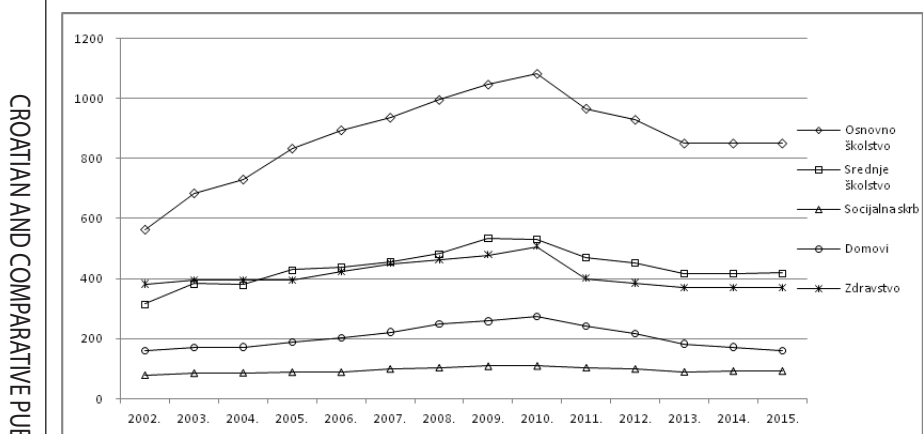
Na početku procesa prijenosa obveze financiranja decentraliziranih funkcija, 32 grada preuzela su brigu za oko 126 tisuća učenika, dok su županije preuzele brigu za oko 291 tisuću učenika. Deset godina poslije broj učenika se smanjio u gradovima na oko 107 tisuća, a u županijama na nešto više od 249 tisuća. Dakle, u deset godina gradovi su izgubili oko 15 posto, a županije, zapravo općine i gradovi za koje su one preuzele financiranje funkcije osnovnog obrazovanja, također oko 15 posto učenika. Na počet-

Grafikon 5. Pregled udjela u ukupnim sredstvima za decentralizirane funkcije 2002. i 2011.



Izvor: Uredbe o načinu izračuna iznosa potpora izravnanja za decentralizirane funkcije (obrada – autor).

Grafikon 6. Raspodjela sredstava za decentralizirane funkcije za razdoblje 2002.–2015. (u mil. kn)

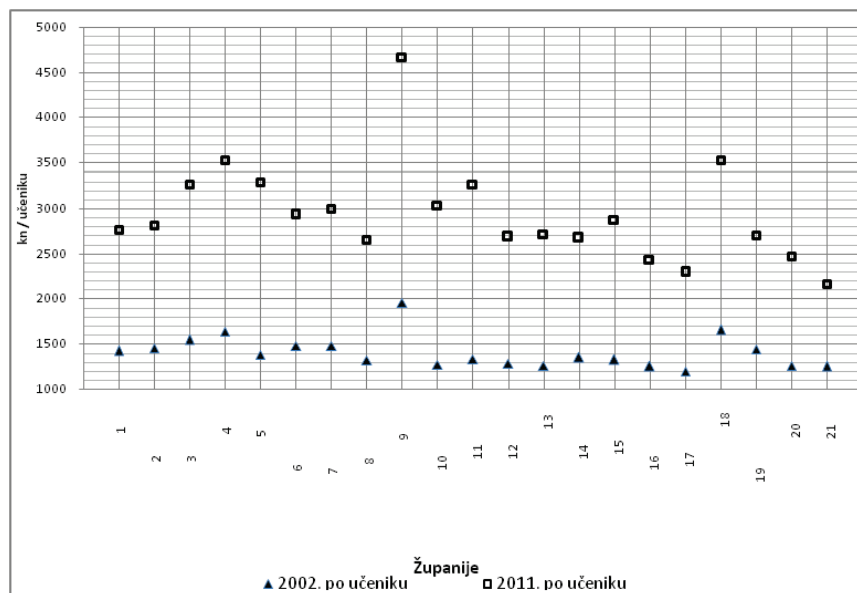


Izvor: Uredbe o načinu izračuna iznosa potpora izravnanja za decentralizirane funkcije (obrada – autor).

CROATIAN AND COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION

ku procesa financiranja osnovnog školstva (2002.) prosječno se u gradovima trošilo 1.216 kn, u županijama prosječno 1.413 kn po učeniku dok je prosječni trošak na razini države iznosio 1.354 kune po učeniku. Deset

Grafikon 7. Decentralizirana sredstva za financiranje osnovnog školstva LD-a po županijama



Izvor: Uredbe o načinu izračuna iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije (obrada – autor).

godina poslije (2011.) u gradovima je prosječni trošak po učeniku iznosio 2.367 kuna, u županijama 2.869 kn, dok se prosječno na razini države trošilo 2.713 kuna po učeniku (v. bilješku 2). Zamjetno je nekoliko činjenica. Prva, trošak po učeniku na početku procesa 2002., u odnosu prema 2011., dvostruko je niži po učeniku. Drugo, razlike po jedinicama također su bile znatno manje na početku procesa decentralizacije, a višestruko su se povećale do 2011. godine. Dok je na početku procesa decentralizacije prosječni najniži trošak iznosio 1.194, a prosječno najveći 1.959 kuna po učeniku, ili oko 50 posto razlike, u 2011. godini najniži je iznos po učeniku iznosio 2.165 kuna, a najviši 4.696 kuna, odnosno više od dvostruko. Grafikon 7 pokazuje vidljivo značajno raslojavanje financiranja funkcije osnovnog školstva po učeniku po županijama.

Na kraju školske godine 2014./2015. u državnim školama bilo je nešto više od 321 tisuća učenika u 2.043 objekta.⁷ Najveći broj osnovnih ško-

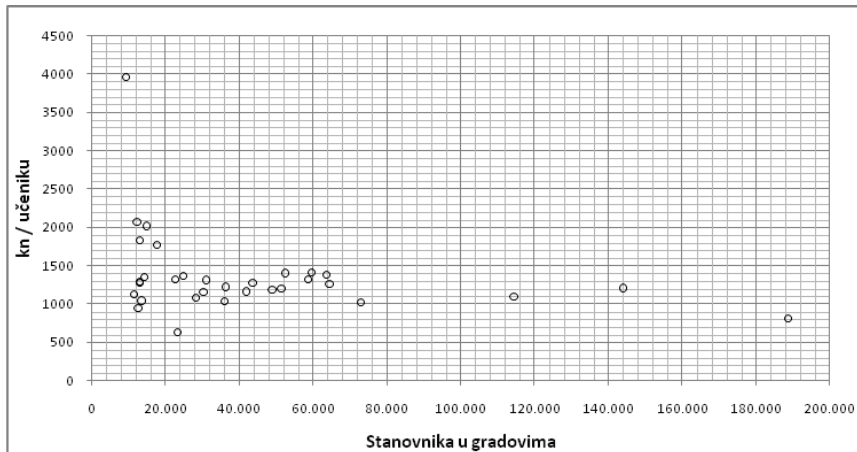
⁷ Osnovne škole, kraj šk. g. 2014./2015. i početak šk. g. 2015./2016. DZS (2016a).

la imale su županije: Splitsko-dalmatinska 209, Osječko-baranjska 187, Grad Zagreb 144, Zagrebačka 129 te još pet županija s preko sto škola, od kojih Istarska 105. Najmanji broj škola imale su županije: Ličko-senjska 47, Šibensko-kninska 55, Međimurska 59 itd. Usporedimo li te podatke s pokazateljima u grafikonu 7, očito je da se neke županije pokazuju uspješnijima u upravljanju ustanovama i financijskim sredstvima, a prema broju škola očito imaju bolju postavljenu mrežu škola.

Na početku procesa decentralizacije najveće troškove po učeniku bilježe jedinice do 20 tisuća stanovnika (grafikon 8). Jedinice iznad 20 tisuća stanovnika imaju približno iste troškove financiranja funkcije osnovnog školstva po učeniku. Prosječni trošak po učeniku za funkciju osnovnog školstva u 32 grada iznosio je 1.216 kn, što je niže od prosjeka u državi oko deset posto. Tek je 12 gradova (38 %) imalo iste ili niže troškove poslovanja u osnovnim školama. Najniži trošak ostvario je grad sa 190 tisuća stanovnika – 818 kn po učeniku, a najviši trošak grad s nešto više od 9 tisuća stanovnika – 3.972 kn po učeniku. Dakle, ova jedinica ostvarila je gotovo trostruko veći trošak po učeniku za funkciju osnovnog školstva od prosječnog troška na razini države, a gotovo peterostruko veći od najnižeg troška po učeniku u gradovima. Naime, 12 gradova ima isti ili niži prosjek raspodjele decentraliziranih sredstava po stanovniku. Tek pet odnosno šest gradova odskaače od prosjeka grupacije prema broju stanovnika. Međutim, oba pokazatelja upućuju na dvije glavne slabosti modela. Prva, svi gradovi nisu imali iste početne iznose financijskih sredstava po učeniku za izvršenje funkcije osnovnog školstva. Druga, stanje obrazovne infrastrukture i drugi uvjeti pod kojima se funkcija obavlja znatno se razlikuju po čitavoj zemlji (veličina prostora, gustoća stanovništva, klimatski uvjeti i dr.).

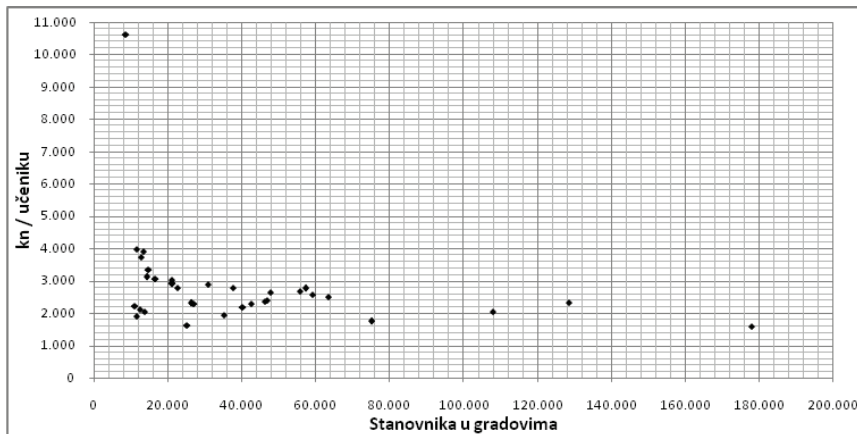
Najveće iznose ulaganja po stanovniku bilježe najmanji grad i najmanja županija. Međutim, analiza pokazuje da su troškovi upravljanja i održavanja rasli gotovo proporcionalno s padom broja učenika. Drugim riječima, središnja država stvorila je značajne razlike u financiranju osnovnog školstva vodeći se podacima o povijesnim troškovima škola umjesto postizanjem cilja – dosega približno jednakog standarda u cijeloj zemlji. Izdvajanja financijskih sredstava po stanovniku za funkciju osnovnog školstva kretala su se od 64 kune pa sve do 401 kune po gradovima 2002. Godine, dok su izdvajanja za istu funkciju u županijama iznosila od 106 kuna sve do 175 kuna po stanovniku. Deset godina poslije, 2011., isti grad i ista županija zadržali su svoja čelna mjesta po najvišim izdvajanjima. Raspon izdvajanja kretao se od 1.575 do 10.605 kuna po učeniku (grafikon 8.1.).

Grafikon 8. Raspodjela financijskih sredstava za funkciju osnovnog školstva po učeniku prema veličini grada 2002.



Izvor: Uredbe o načinu izračuna iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije (obrada – autor).

Grafikon 8.1. Raspodjela financijskih sredstava za funkciju osnovnog školstva po učeniku prema veličini grada 2011.

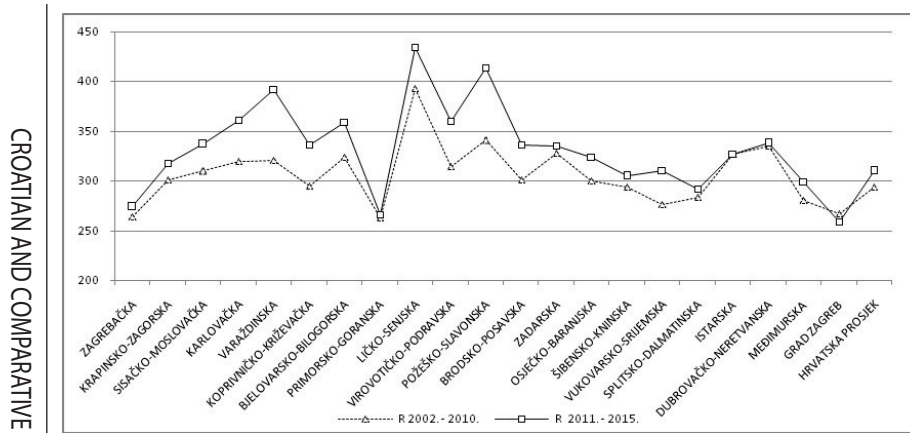


Izvor: Uredbe o načinu izračuna iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije (obrada – autor).

Sljedeći grafikon (9) pokazuje trendove ukupnih izdvajanja za obrazovanje (osnovno i srednjoškolsko) u dva razdoblja i ilustrira kretanje raspodjele sredstava po nositeljima po županijama. Postoje znatne razlike

o izdvajanju za funkciju obrazovanja po stanovniku u oba promatrana razdoblja. U prvom razdoblju (2002.-2010.) izdvajanja po županijama kretala su se od 263 do 393 kn po stanovniku, odnosno najniže je bilo na razini 67 posto najvišeg ulaganja. U drugom promatranom razdoblju ta se razlika povećala, sa 130 na 168 kuna; od najnižih ulaganja od 266 pa do najviših 434 kune po stanovniku, odnosno 61 posto maksimalnog iznosa razdoblja. Prosjek rashoda prvog razdoblja iznosio je 294, a u drugom se podigao na 310 kuna po stanovniku. Na razini države, prosječni rashod po stanovniku za obrazovanje u proteklih 14 godina povećao se 16 kuna, dok se maksimalni povećao 42 kune po stanovniku. U oba razdoblja iste jedinice ostvarile su najniže i najviše rashode. Također, u oba razdoblja iste jedinice zauzimaju istu poziciju na ljestvici jedinica s ispodprosječnim rashodima za financiranje obrazovanja. Stečene su se pozicije uspjele ne samo održati već i ojačati u sljedećim godinama. Drugim riječima, tko je na početku procesa iskazao potrebe ili trošio puno, mogao je nastaviti istim ili pojačanim tempom rashoda i u sljedećim godinama (grafikon 9).

Grafikon 9. Prosječni troškovi obrazovanja prema razdobljima po županijama (kn/st.)



Izvor: Uredbe o načinu izračuna iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije (obrada – autor).

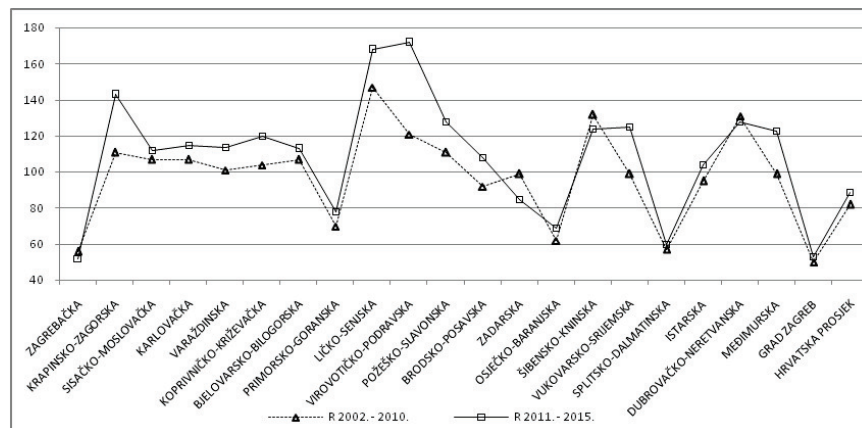
Druga decentralizirana funkcija od iznimne važnosti za svakodnevni život građana svakako je zdravstvena usluga. Grafikon 10 prikazuje ogromne razlike u izdvajanju za decentraliziranu funkciju zdravstva po stanovniku u županijama u oba promatrana razdoblja. Dok su u decentraliziranim

funkcijama obrazovanja iznosi rasli u svim jedinicama, kod zdravstvenih usluga prosječni rashod je u drugom (II.) razdoblju manji kod četiri županije, premda su dvije među rijetkim županijama koje bilježe povećanje broja stanovnika. U raspodjeli sredstava za izvršavanje prenesene funkcije zdravstva po županijama u promatranim razdobljima razlike su iznimne: kreću se od 50 do 147 kuna po stanovniku I razdoblja pa od 53 sve do 168 kuna rashoda za usluge u zdravstvu po stanovniku II. razdoblja ili – više od tri puta. Zamjetno je da gotovo iste jedinice u oba promatrana razdoblja i u obje decentralizirane funkcije bilježe rashode ispod prosjeka na razini Hrvatske. Ako se pretpostavi da su svim dionicima poznate razlike i da se ništa ne mijenja u raspodjeli financijskih sredstava, zaključak može biti samo jedan: raspodjela financijskih sredstava nije povezana s racionalnim kriterijima postizanja podjednake kvalitete usluge. Međutim, takav pristup decentralizaciji, osim što ne daje dobre rezultate, stvara ogromne i nepotrebne troškove, nejednakost građana i korisnika te nepovjerenje.

Na početku prvog (I.) razdoblja procesa decentralizacije zdravstva (grafikon 10) većina županija imala je rashode za funkciju zdravstva u rasponu od 56 do 110 kn po stanovniku, osim u četiri jedinice koje su zabilježile znatno veće rashode: Ličko-senjska, Šibensko-kninska, Dubrovačko-neretvanska i Virovitičko-podravska županija. U tom razdoblju Ličko-senjska županija ostvarila je rashode od 147 kn/st., što je za 91 kunu više od Zagrebačke ili 62 kune više od prosječnog rashoda odnosno 70 posto više. Rashode niže od prosjeka na razini države od 82 kn/st. ostvarilo je pet županija (Zagrebačka, Grad Zagreb, Osječko-baranjska, Primorsko-goranska i Splitsko-dalmatinska), u rasponu od 50 kn/st., u Gradu Zagrebu, do najviše 70 kn/st., u Primorsko-goranskoj županiji. Treba istaknuti da te županije pokrivaju područja s ukupno više od dva milijuna stanovnika ili gotovo 50 posto stanovništva Hrvatske. Drugo, sve županije s prosječnim ostvarenim rashodima u zdravstvu nižim od državnog prosjeka županije su s više od 300 tisuća stanovnika. Dakle, može se pretpostaviti da bi organizacija zdravstvenih usluga bila učinkovitija i u drugim dijelovima zemlje ako bi bila organizirana na istim osnovama. Naime, Ličko-senjska županija s manje od 54 tisuće stanovnika ostvarila je gotovo trostruko veće rashode za funkciju zdravstva po stanovniku.

Deset godina poslije (razdoblje II.) šest jedinica ostvarilo je rashode manje od prosječnog na razini države u iznosu od 89 kuna, tri jedinice dosegle su razinu do 120 kuna po stanovniku dok je ostatak jedinica, njih 15, raspolagao sredstvima za decentralizirane funkcije zdravstva daleko iznad prosjeka. S obzirom na to da je funkcija zdravstva, kao i osnovnog školstva, povezana s brojem stanovnika – korisnika usluga, treba istaknuti,

Grafikon 10. Prosječni troškovi za zdravstvo prema razdobljima po županijama (kn/st.)



Izvor: Uredbe o načinu izračuna iznosa potpora izravnanja za decentralizirane funkcije (obrada – autor).

s jedne strane, da su tri županije s najvećim porastom financijskih sredstava županije koje su izgubile između pet i deset posto stanovništva. Za razliku od njih, s druge strane, dvije od četiri županije kojima se povećao broj stanovnika (Zagrebačka i Zadarska županija) bilježe pad rashoda po stanovniku. Također, potrebno je istaknuti da je na početku procesa decentralizacije 2002. godine za funkciju zdravstva izdvajano oko 385 milijuna kuna, dok je na kraju promatranog razdoblja – 2015. izdvojeno 373 milijuna kuna. Međutim, čini se da nisu sve jedinice bile podložne istim kriterijima u raspodjelama financijskih sredstava. Stoga, nužno je za daljnju provedbu decentralizirane funkcije zdravstva po županijama, ali i u drugim decentraliziranim funkcijama, napraviti snimku stanja i analizu dosadašnjeg toka procesa. Naime, donijeti zaključak ili više njih temeljenih na samo jednom čimbeniku – financijskom ne daje potpunu sliku stanja u zdravstvenim ni u drugim javnim ustanovama niti bi trebao biti jedini pokazatelj, ali vrijedilo bi utvrditi rezultate tako velikih dugotrajnih razlika u financiranju decentraliziranih funkcija po nositeljima i usporediti ih s pretpostavljenim pokazateljima uspješnosti (KIP) u proteklom razdoblju.

Prosječni rashodi za funkciju socijalnih potreba po županijama imali su znatno manje odstupanja razdoblja (grafikon 11). Međutim, i kod tih funkcija zamjetne su ogromne razlike u izdvajanju sredstava za socijalne potrebe od županije do županije. Izdvajanja su se kretala od 14 do 152 kn/

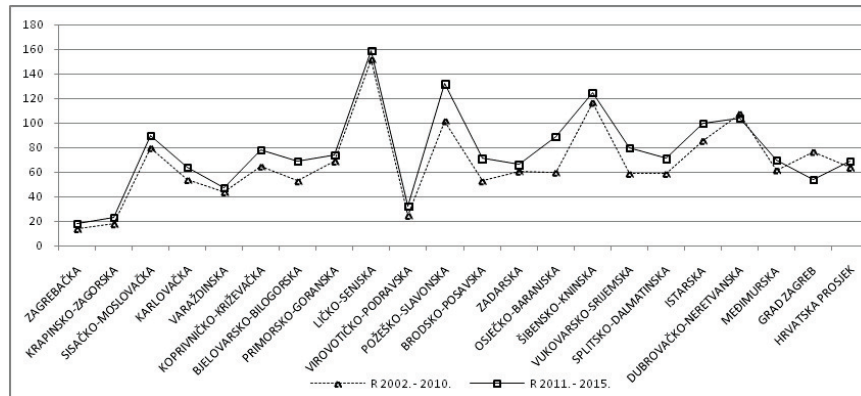
st. 2002. te od 18 do 159 kn/st. 2011. Znatian pad sredstava za socijalne potrebe bilježi jedino Grad Zagreb, s početnih 77 kn/st. u I. razdoblju na 54 kn/st. u II. promatranom razdoblju. Treba istaknuti da je Grad Zagreb jedna od četiriju županija koja je povećala broj svojih stanovnika u proteklih deset godina. Također, u ukupne iznose decentraliziranih sredstava za socijalne potrebe uključena su i sredstva namijenjena domovima za starije i nemoćne osobe. Međutim, od 21 područne (regionalne) jedinice njih tri ne primaju sredstva za domove jer na svojem području nemaju domova za starije i nemoćne u javnom vlasništvu.

Prosječni rashod za funkcije socijalnih potreba na razini države kretao se od 64 kn/st. u I. razdoblju do 69 kn/st. u II. razdoblju. U I. razdoblju visina sredstava po jedinicama kretala se od najnižih 14 do najviše 152 kune po stanovniku. U II. razdoblju iznosi su porasli; najniži na 18, a najviši na 159 kuna po stanovniku. U grafikonu 11. vide se dvije anomalije. Dvije jedinice primile su manji iznos financijskih sredstava u drugom nego u prvom razdoblju, nešto manje Dubrovačko-neretvanska županija, dok je Grad Zagreb imao na raspolaganju 30 posto financijskih sredstava manje po stanovniku u II. razdoblju.

Izdvajanja za socijalnu skrb 2015. činila su tek malo više od trećine (37%) ukupno raspoloživih sredstava. Dodatno, najbogatije županije primile su i po nekoliko puta više financijskih sredstava za domove od iznosa za socijalnu pomoć. Drugim riječima, premda su iste županije bilježile iznadprosječne prihode, to nije utjecalo na primanje pomoći za subvencioniranje domova za starije i nemoćne. Dva su vidljiva problema. Prvi, jedinice slabijeg fiskalnog kapaciteta ne mogu izgraditi ustanove ovakvog tipa niti su ih naslijedile pa pružaju neku ili nikakvu javnu uslugu brige o starijima i nemoćnima. Drugi, ljudi u starijoj životnoj dobi koji mogu osigurati/financirati smještaj u domu vjerojatno će pokušati izabrati one jedinice u kojima je smještaj povoljniji. Na taj način matične jedinice mogu generirati dvostruki ekonomski gubitak; manji broj stanovnika i posljedično nižu ekonomsku aktivnost. U drugu ruku, nemogućnost pružanja ove vrste socijalne usluge snažno je povezana s obujmom pružanja zdravstvenih usluga. Posljedica manjeg broja korisnika zdravstvenih usluga i drugih usluga povezanih s brojem stanovnika jest i sve manji obujam decentraliziranih funkcija i financijskih sredstava za pojedinu jedinicu. Drugim riječima, jedinica u *policy* smislu ima sve manje značenje.

Sredstva za decentralizirane funkcije vatrogastva po općinama i gradovima namijenjena su za funkcioniranje javnih vatrogasnih postrojbi (JVP). Godine 2003. na listi primatelja decentraliziranih sredstava funkcije va-

Grafikon 11. Prosječni troškovi za socijalnu skrb prema razdobljima po županijama (kn/st.)



Izvor: Uredbe o načinu izračuna iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije (obrada – autor).

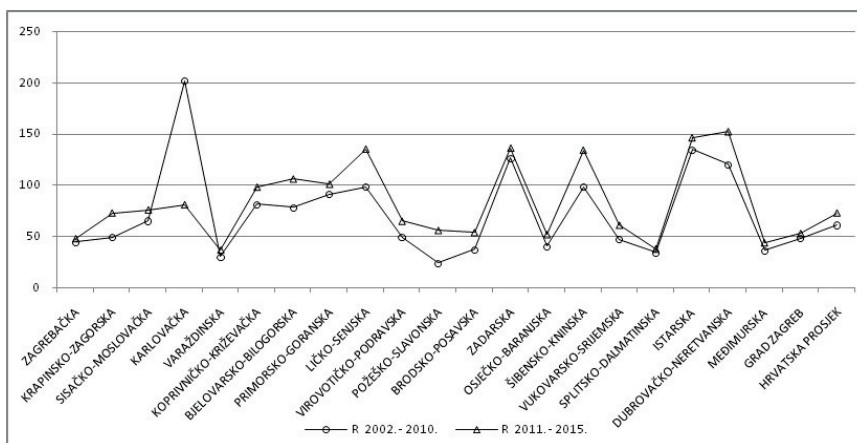
trogastva⁸ bilo je 56 JVP-a, sa 69 nositelja financiranja. Među spomenutim nositeljima financiranja 29 je općina i 40 gradova, od toga je 38 jedinica koje su preuzele samo decentralizirane funkcije vatrogastva. Godine 2015. broj općina – nositelja financiranja vatrogastva – približio se broju od 90 jedinica, a iznos za decentralizirane funkcije vatrogastva gotovo uhvatio korak s visinom iznosa za funkciju zdravstva.⁹ Dakle, s jedne strane raste broj javnih vatrogasnih postrojbi-profesionalaca, vjerojatno i potreba za njima, ali s druge strane znatno rastu i troškovi održavanja ove javne infrastrukture. Izdvajanja za funkciju vatrogastva porasla su s početnih 79 na čak 302 milijuna kuna 2015. i činila su 15 posto ukupno raspodijeljenih financijskih sredstava za decentralizirane funkcije. Treba istaknuti da je 2015. za funkciju zdravstva određen iznos od 373 milijuna kuna ili 17 posto ukupnih financijskih sredstava. Ako se uzme u obzir starenje stanovništva, sredstva za funkciju zdravstva vjerojatno bi trebala rasti, odnosno široki spektar usluga koje zdravstvo pruža više se približiti građanima. Smanjenje iznosa za financiranje funkcije zdravstva dovelo je do ukidanja niza specijalističkih pregleda po gradovima-domovima zdrav-

⁸ Uredba o načinu izračuna iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2001. godine, NN 197/03.

⁹ Uredba o načinu izračuna iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2001. godine, NN 15/15.

lja, a sada su usmjereni prema kliničkim bolnicama. Najmanje su dvije negativne posljedice. Prva, pojačava se pritisak u kliničkim zdravstvenim ustanovama, stvaraju gužve i gubi vrijeme i, druga, povećaju se ukupni troškovi sustava i, još značajnije, stvara nezadovoljstvo građana i osoblja. Naime, ukupna cijena zdravstva raste, spektar usluga *blizu* građana rapidno se smanjuje, a istodobno model ne donosi očekivanu učinkovitost. Drugim riječima, funkcija zdravstva trebala bi, sasvim sigurno, imati važniju ulogu i snažnije sudjelovati u raspodjeli financijskih sredstava negoli što to pokazuju trendovi nakon 2010., od kada su financijska sredstva umanjena za više od trećine.

Grafikon 12. *Prosječni troškovi za vatrogastvo prema razdobljima po županijama (kn/st.)*



Izvor: Uredbe o načinu izračuna iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije (obrada – autor).

5. Zaključak

Rasprava o nastavku funkcionalne decentralizacije započete 2001. uglavnom je predizborna tema podložna trenutačnim političkim potrebama bez želje za otvaranjem političke i šire društvene rasprave o viziji i strategiji institucionalnog razvoja države. Planovi i programi koji se u sklopu donesenih strategija odnose na javnu upravu i decentralizaciju uglavnom ostaju mrtvo slovo na papiru i/ili se mijenjaju nakon promjene vlasti. Premda je prošlo 15 godina od početka procesa funkcionalne decentralizacije, do da-

nas nisu učinjene potrebne analize uspješnosti procesa ni s ekonomskog ni s demokratskog aspekta.

U određivanju funkcija koje treba prenijeti na razinu lokalne samouprave naglasak bi trebao biti na onome što lokalna vlast administrativno može prihvatiti i učinkovito provesti, a da istovremeno može i ispuniti kriterije standardne kvalitete usluge na cijelom području zemlje. Uostalom, Europska povelja o lokalnoj samoupravi i načelo supsidijarnosti osnova su na kojoj se temelji decentralizacija. Dakle, kvalitetan proces decentralizacije, prvo, trebao bi podijeliti funkcije na temelju načela supsidijarnosti i osposobljenosti svake razine vlasti, a zatim oblikovati adekvatan financijski sustav kojim će se osigurati odgovarajuća financijska i ostala sredstva za ostvarenje dodijeljenih funkcija. Lista zadaća koju je zakonodavac dodijelio općinama i gradovima, za najveći broj njih – za oko 75 posto jedinica – nije realno ostvariva mogućnost. Naime, te jedinice nemaju upravnih ni fiskalnih kapaciteta za ispunjenje zadaća koje su im stavljene u djelokrug. Međutim, kako bi ipak nešto od toga ispunile, središnja država, a dijelom i područne (regionalne) jedinice – županije, kontinuirano im moraju dodjeljivati dodatna financijska sredstva za osiguranje normalnog funkcioniranja administracije.

Analiza procesa funkcionalne decentralizacije pokazuje iste *bolesti*. Prije svega, funkcije su preuzele jedinice različitih veličina i kapaciteta. Drugo, sredstva za decentralizirane funkcije nisu ni približno jednaka po jedinica (korisnicima i stanovnicima), a s vremenom te se razlike ne smanjuju, naprotiv, povećavaju se. Treće, država je često mijenjala udjele za financiranje decentraliziranih funkcija i udio izvornih prihoda jedinica u zajedničkim prihodima te time kontinuirano povećavala, a trebala bi, zapravo, smanjivati svoj utjecaj u provedbi decentraliziranih funkcija. Četvrto, proces je pokazao da su rijetke jedinice koje dodatno uključuju vlastita sredstva u prenesene decentralizirane funkcije. Većina jedinica nema fiskalnog kapaciteta za dodatno financiranje, a izmjenama propisa o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave taj se kapacitet kontinuirano smanjuje. Stoga se »lokalna država« pretvorila u čiste *financijske podružnice* središnje države koje transferiraju financijska sredstva svojim korisnicima. Peto, vidljiv je niz paralelnih procesa koje zahtijeva sadašnji model odlučivanja – hijerarhija funkcijske decentralizacije. Naime, sve tri razine (SD, LD i ustanove) utvrđuju po nekoliko puta na godinu, redovito ili u rebalansima, iznose i namjene financijskih sredstava po korisnicima. Efikasnost trošenja je apsolutna; nema jedinice koja je vratila decentralizirana sredstva u državni proračun jer ih nije uspjela utrošiti. Naime, one jedinice koje ne bi u proračunskoj godini *uspjele* potrošiti sva raspodijeljena decentralizirana sredstva u sljedećem bi razdoblju, vrlo vjerojatno, za taj iznos dobile

manje sredstava. Šesto, u pripremi odluka o raspodjeli decentraliziranih sredstava, zatim i uredbe kojom se određuju visine sredstava, jedinice nisu u mogućnosti utjecati na konačan ishod. Jedinice koje bi prema kriteriju broja korisnika trebale dobivati više sredstava za pojedine funkcije dobivaju manje, dok drugim jedinicama s obrnutim pokazateljima visina dodijeljenih sredstava raste. Povijesni kriterij troška, na kojem se, očito, temelje raspodjele, ne odgovara stvarnim potrebama. Sedmo, ovako oblikovan proces decentralizacije ne ispunjava ustavnu ulogu koju država ima prema svim građanima zemlje: (a) zadaću pružanja javnih usluga po približno jednakim uvjetima, (b) Ustavom zajamčenih poslova određenih za lokalne jedinice te (c) ispunjavanje zahtjeva za učinkovitost i ekonomičnost sustava.

Nakon 15 godina provedbe financiranja prenesenih decentraliziranih funkcija na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, proces zahtijeva ozbiljno preoblikovanje. Naime, decentralizacija države, tj. povećanje udjela lokalnih jedinica u javnim rashodima, zahtijeva ponajprije dvije ključne promjene u pristupu. Prvu, jačanje administrativnih (upravnih) kapaciteta jedinica lokalne samouprave, i drugu, promjenu paradigme modela upravljanja zemljom na središnjoj razini. Drugim riječima, za uspjeh decentralizacije potrebno je ispuniti tri osnovne komponente za uspješno upravljanje decentralizacijom: identificirati i definirati temelje, osigurati institucionalnu i društvenu podršku te osigurati kvalitetnu provedbu decentralizacije. Trenutačno, proces ne ispunjava spomenute komponente.

Literatura

- Dexia & CEMR (2012). *Subnational public finance in the European union* – 2011. Bruxelles, Belgija: Dexia and CEMR.
- Državni zavod za statistiku. *Popis stanovništva 2001*. Preuzeto s mrežne stranice DZS-a: http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/Census2001/census_notes.htm.
- Državni zavod za statistiku. *Popis stanovništva 2011*. Preuzeto s mrežne stranice DZS-a: <http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/censustabshtm.htm>.
- DZS (2016). Godišnji bruto domaći proizvod Hrvatske za 2013. *Priopćenje 12.1.3*. Preuzeto s mrežne stranice DZS-a: http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2016/12-01-03_01_2016.htm
- DZS (2016a). Osnovne škole kraj šk. g. 2014./2015. i početak šk. g. 2015./2016. *Priopćenje br. 8.1.2*. Preuzeto s mrežne stranice DZS-a: http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2016/08-01-02_01_2016.htm.
- Europska komisija (2016). *Hrvatska: Pregled obrazovanja i osposobljavanja za 2015*. Preuzeto s mrežne stranice Ministarstva znanosti, kulture i športa: <http://public.mzos.hr>.

- EUROSTAT (2016). *Government revenue, expenditure and main aggregates*. Preuzeto s mrežne stranice EUROSTAT: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_finance_statistics
- Jambrač, J. (2015). Ljudi, ekonomija i teritorijalni ustroj. U J. Barbić (ur.) *Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske* (vol. 27/2015.) (str. 91-137). Zagreb, Hrvatska: HAZU.
- Jambrač, J. (2016). Lokalna samouprava u Hrvatskoj: veličine i ekonomska skala. U D. Jurić (ur.) *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* (str. 981-1009). Rijeka, Hrvatska: Pravni fakultet
- Keating, M. (1995). Size, efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice. U D. Judge, D., G. Stoker & H. Wollman (eds.) *Theories of urban politics* (str. 117-134). London, UK: Sage publications
- Koprić, I. (2008). Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup sustavu lokalne samouprave. *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration*, 8(1), 95-133.
- Koprić, I. (2009). Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration*, 9(1), 69-78.
- Koprić, I. (2010). Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration*, 10(2), 371-386.
- Koprić, I. (2012). Consolidation, fragmentation, and special statuses of local Authorities in Europe. *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration*, 12(4), 1175-1196.
- Ministarstvo financija. *Lokalni proračun – Arhiva*. Preuzeto s mrežne stranice Ministarstva financija: <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracuni>.
- Ministarstvo financija. *Godišnja izvješća Ministarstva financija (2010.-2013.)*. Preuzeto s mrežne stranice Ministarstva financija: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>.
- Swianiewicz, P. (2002). Consolidation or fragmentation? Local government and public service reform. U P. Swianiewicz (ed.) *The size of local governments* (str. 1-30). Budapest (H): Initiative–OSI
- Swianiewicz, P. (2010). Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution? U P. Swianiewicz (ed.), *Territorial consolidation reforms in Europe* (str. 1-23). Budapest (H): OSI/LGI
- Vilka, I. i Brekis, E. (2013). Comparing local government elections in Latvia and other European countries. *Social iniaityrimai/Social Research*, 32(3), 5–16.

Pravni izvori i dokumenti

- Ustav Republike Hrvatske, NN 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak, 76/10, 85/10 – pročišćeni tekst
- Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN-MU 14/97, 2/07, 4/08, 5/08
- Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08 25/12, 147/14 i 100/15.

Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, NN 87/08, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11, 5/12, 16/12, 86/12, 126/12, 94/13, 152/14

Zakon o zdravstvenoj zaštiti, NN 150/08, 71/10, 139/10, 22/11, 84/11, 154/11, 12/12, 35/12, 70/12, 144/12, 82/13, 159/13, 22/14, 154/14

Uredba o načinu izračuna iznosa potpora izravnanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2001. godine, NN 75/01

Uredba o načinu iznosa pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2002.-2015., NN 118/01, 97/02, 155/02, 154/03, 197/03, 48/04, 185/04, 127/05, 144/05, 130/06, 143/06, 109/07, 127/07, 52/08, 8/09, 43/09, 76/09, 19/10, 29/11, 66/11, 52/12, 29/13, 7/14 i 15/15

Uredba o načinu izračuna iznosa potpora izravnanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2016. godinu, NN 33/16

FUNCTIONAL DECENTRALISATION IN CROATIA FIFTEEN YEARS ON

Summary

Following the changes to its constitution in 2000, Croatia created the legal conditions for functional decentralisation. In the second half of 2001 the central state transferred certain functions to 53 local and regional units (out of a total of 576). The central government partly transferred the financing of education, health, and social welfare. A year later the government also authorised certain units to finance firefighting services. The article analyses the starting data for all the areas of public services decentralised by the central state with regard to the expenditure for every single function per capita and examines the changes thereof until 2015. Furthermore, the analysis attempts to show trends related to expenditure per capita over the 2001–2011 census period and their consequences. Specifically, the article compares the starting position of the units to which decentralized functions were transferred to with their position over ten years, in 2015. The findings show increased bias and inequality between units with transferred functions. The decentralisation process included fewer than ten per cent of the total number of subnational units. In addition, the central state involved regional units in the decentralisation process in order to deal with small local units that lack capacities. Finally, the findings indicate that this decentralisation process did not bring about increased effectiveness. In other words, fifteen years

after the implementation of functional decentralisation it could only be said that the process has resulted in a significant rise in the number of subjects, but not in increased effectiveness. Much more importantly, the process and its application indicators are in sharp contrast with constitutional intentions.

Keywords: *functional decentralization, local expenditures per capita, town, county, effectiveness*