

Decentralizacija javne uprave i fiskalna decentralizacija s posebnim osvrtnom na decentralizaciju u osnovnom školstvu

*Helena Masarić**

UDK 336.12:352

352:336.12

37.014.552

Stručni rad

Primljeno: 20. 12. 2001.

Prihvaćeno: 24. 12. 2001.

U radu se analizira decentralizacija javne uprave, u dijelu decentralizacije osnovnog školstva, kroz dosadašnja iskustva Grada Opatije. Prikazuju se decentralizirane funkcije i izvor sredstava za njihovo izvršavanje te se upozorava na potrebu kvalitetnih, pravodobnih i sistematičnijih priprema budućih faza decentralizacije.

Ključne riječi: decentralizacija osnovnog školstva, financiranje

UVOD

Promjene Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, 113/00), koje su stupile na snagu 9. studenoga 2000., bile su temelj dugoočekivanih izmjena našeg zakonodavstva o lokalnoj samoupravi, kojima se trebala postići značajnija decentralizacija javne uprave. U članku 129.a Promjena, odnosno 134. pročišćenog teksta Ustava Republike

* Helena Masarić, dipl. pravica, predstojnica Ureda gradskog poglavarstva Grada Opatije

Hrvatske (Narodne novine, 41/01) određeni su poslovi iz lokalnog djelokruga jedinica lokalne samouprave (općine i gradovi) i poslovi područnog (regionalnog) značaja jedinica područne (regionalne) samouprave (županije), i to:

- **Općine i gradovi** obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu zaštitu i civilnu zaštitu.

- **Županije** obavljaju poslove područnog (regionalnog) značenja, osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Nadalje, propisano je da će se poslovi lokalnog i regionalnog djelokruga urediti zakonom te da će se prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost dati tijelima koja su najbliža građanima.

Zakon o lokalnoj i regionalnoj (područnoj) samoupravi, koji je usklađen s Promjenama Ustava, donijet je tek pet mjeseci poslije (Narodne novine, 33/01), a na snagu je stupio 11. travnja 2001.

U člancima 19. i 20. Zakona preuzeto je ustavno određenje poslova samoupravnog djelokruga, s tom razlikom što Ustav govori o poslovima lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga, a ne samoupravnog djelokruga, te se postavlja pitanje zbog čega zakonodavac nije slijedio ustavnu terminologiju.

Zakon je propisao mogućnost da se posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti iz samoupravnog djelokruga odrede obvezatni poslovi općina i gradova, odnosno županije, te fakultativni poslovi koje jedinice mogu obavljati ako su osigurale uvjete za njihovo obavljanje. Također je dana mogućnost gradovima koji imaju više od 30.000 stanovnika da na svom području obavljaju i poslove iz

djelokruga županije ako su osigurali uvjete za njihovo obavljanje. Prenošenjem pojedinih poslova s općine/grada na županiju, odnosno mjesnu samoupravu, te povjeravanje određenih poslova iz samoupravnog djelokruga županije općini ili gradu, uz suglasnost središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove lokalne i regionalne samouprave (članak 22.), može se postići učinkovitije i ekonomičnije obavljanje poslova iz lokalnog i regionalnog djelokruga.

Posebni zakoni koji su trebali urediti pojedine djelatnosti tako da se poslovi decentraliziraju uslijedili su tek pred kraj lipnja mjeseca, pa su tako u Narodnim novinama br. 59 objavljene izmjene i dopune Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, Zakona o osnovnom školstvu, Zakona o srednjem školstvu, Zakona o socijalnoj skrbi, Zakona o zdravstvenom osiguranju i Zakona o komunalnom gospodarstvu. Svi zakoni, osim Zakona i izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu, stupili su na snagu danom objave, 30. lipnja, s primjenom od 1. srpnja.

Koliko su ti zakoni pridonijeli decentralizaciji pojedinih djelatnosti? Je li decentralizaciju poslova pratila i decentralizacija i preraspodjela prihoda između središnje i lokalne odnosno regionalne razine? Jesu li se i u kojoj mjeri uvažavali zahtjevi jedinica lokalne i regionalne samouprave da im se prepuste poslovi koji su zbiljski lokalnog odnosno regionalnog značenja tako da potpuno i cjelovito organiziraju decentralizirane poslove te da prenošenje poslova prati prenošenje prihoda? Jesu li sadašnje općine odnosno gradovi i županije s postojećim i očekivanim fiskalnim kapacitetima spremni i osposobljeni za preuzimanje decentraliziranih javnih službi? Jesu li izvršene sve potrebne predradnje za kvalitetno i pravodobno provođenje započete decentralizacije?

TIJEK DECENTRALIZACIJE U OSNOVNOM ŠKOLSTVU

Od najavljivane decentralizacije u ovoj je fazi na županije, dakle područnu (regionalnu) samoupravu, prenesen samo dio funkcija u

osnovnom školstvu, srednjem školstvu, socijalnoj skrbi te zdravstvenom osiguranju, dok je lokalna samouprava, mogli bismo reći, za sada preskočena. Naime, decentralizacija u korist lokalne samouprave, gradova i općina, provedena je samo u osnovom školstvu, i to djelomice, jer su samo neki gradovi preuzeli decentralizirane funkcije (32 grada i Grad Zagreb od ukupno 123 grada), dok su za ostale osnovne škole, ovisno o njihovom sjedištu, decentralizirane funkcije preuzele županije.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave povećani su prihodi onih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje su preuzele decentralizirane funkcije tako da ostvaruju izvorne prihode iz dodatnog udjela poreza na dohodak, i to:

- za osnovno školstvo	2,9%
- srednje školstvo	2,0%
- socijalna skrb;	
centri za socijalni rad	0,4%
i domovi umirovljenika	1,6%
- zdravstvo;	
• investicijsko održavanje ustanova u vlasništvu županija,	2,5%
• zdravstvena zaštita neosiguranih osoba	0,3%
• zdravstvena zaštita članova poljopriv- rednih kućanstava iznad 65 godina života	2,5%

Pozitivno je da je prenošenje poslova pratilo i prenošenje prihoda za izvršavanje prenijetih poslova, iako se ne može reći da je prenošenje prihoda razmjerno: dosadašnja su iskustva naime pokazala da je riječ o nedostatnim sredstvima za normalno funkcioniranje osnovnih škola.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom školstvu u članku 6. propisuje koji se troškovi osnovnih škola financiraju iz državnog proračuna, a koji iz proračuna jedinica lokalne i regionalne samouprave. Iz formulacije stavka 3. navedenog članka: "U proračunu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave osiguravaju se sredstva za:..." proizlazi da nabrojene troškove vezane za funkcioniranje osnovne škole osigurava svaka općina, grad i županija.

Međutim, pokazalo se da nije tako. U jednom od obrazloženja članka 43. Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (u materijalu za savjetovanje u Zagrebu, lipanj 2001. godine, u organizaciji Hrvatske zajednice računovođa i financijskih djelatnika i Hrvatske gospodarske komore) bilo je napisano :

“Ovim člankom obvezuju se gradovi koji preuzimaju financiranje decentraliziranih izdataka za osnovno školstvo: gradovi iznad 10. 000 stanovnika i gradovi županijska središta koji su ostvarili prihode od poreza na dohodak iznad 400 kuna po stanovniku...” (napomena: u nastavku teksta u zagradi su bili taksativno navedeni gradovi).

Citirani tekst trebao je naći mjesto u Zakonu kako bi se nedvojbeno znalo tko mora osigurati sredstva za pokriće određenih troškova osnovne škole. Ta nesmotrenost uklonjena je na neuobičajeni način.

U Uredbi o načinu izračuna iznosa potpora izravnavanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2001. (Narodne novine, 75/01) u članku 3. prvi put se navode gradovi koji su od 1. srpnja preuzeli financiranje decentraliziranih funkcija. Uredba je stupila na snagu 6. rujna, protekom više od dva mjeseca od dana primjene Zakona.

S područja naše županije decentralizirane funkcije u osnovnom školstvu preuzeli su samo gradovi Rijeka, Crikvenica i Opatija, od ukupno 35 općina i gradova u Županiji, a za sve ostale osnovne škole decentralizirane funkcije izvršava Županija. Ako se promatraju prihodi proračuna gradova i općina u Županiji te prihodi po broju stanovnika ili prihodi iz poreza na dohodak po stanovniku, tada bi decentralizirane funkcije u osnovnom školstvu mogle preuzeti još neke jedinice lokalne samouprave.

Grad/općina	Proračun	Broj stanovnika	Proračun po stanovniku	Porez na dohodak	Porez na dohodak po stanovniku	Postotak poreza na dohodak u proračunu
Grad Mali Lošinj	31.697.000	8.391	3.777	5.100.000	607	16,1
Grad Vrbovsko	7.068.000	6.036	1.170	2.380.878	394	33,6
Grad Bakar	18.000.000	7.768	2.317	3.395.000	437	18,8
Grad Čabar	6.300.000	4.395	1.433	1.700.000	386	26,9
Grad Krk	16.700.000	5.415	3.084	3.610.000	666	21,5
Grad Rab	30.661.000	9.303	3.295	5.315.000	571	17,3
Grad Crikvenica	33.527.500	11.176	2.999	6.700.000	599	19,9
Grad Kraljevica	13.715.000	4.593	2.986	2.720.000	592	19,6
Grad Delnice	9.506.000	6.240	1.521	4.170.000	668	43,8
Grad Kastav	10.002.196	8.890	1.125	4.895.000	550	48,9
Grad Cres	11.265.000	2.945	3.825	1.495.000	507	13,2
Grad Rijeka	514.825.000	143.817	3.579	124.074.000	862	24,1
Grad Opatija	65.034.500	12.859	5.057	8.227.500	639	12,6
Općina Malinska						
Dubašica	10.410.000	2.580	4.034	1.452.000	562	13,9
Općina Mrkopalj	1.799.500	1.361	1.322	470.000	345	26,1
Općina Vrbnik	5.121.500	1.231	4.160	499.500	405	9,7
Općina Lokve	1.853.000	1.114	1.663	360.000	323	19,4
Općina Fužine	3.610.800	1.854	1.947	860.200	463	23,8
Općina Klana	3.097.332	1.927	1.607	1.065.032	552	34,3
Općina Kostrena	32.900.000	3.892	8.453	2.550.000	655	7,7
Općina Čavle	10.400.000	6.717	1.548	3.220.000	479	30,9
Općina Matulji	24.334.245	10.455	2.327	4.850.000	463	19,9
Općina Viškovo	19.430.000	8.815	2.204	4.590.000	520	23,6
Općina Baška	9.000.000	1.500	6.000	1.013.000	675	11,2
Općina B. Moravice	1.407.600	974	1.445	314.700	323	22,3
Općina Dobrinj	10.935.050	1.932	5.659	995.000	515	9,1
Općina Lovran	13.480.000	4.153	3.245	2.400.000	577	17,8
Općina Punat	5.131.000	1.853	2.769	1.115.000	601	21,7
Općina Skrad	2.100.000	1.334	1.574	791.000	592	37,6
Općina Vinodolska	8.920.000	3.518	2.535	946.723	269	10,6
Općina Jelenje	4.179.000	4.876	857	1.905.000	390	45,5

HRVATSKA JAVNA UPRAVA

- Izvor podataka za broj stanovnika: Prvi rezultati Državnog zavoda za statistiku o popisu stanovništva 2001. godine.

- Izvor podataka o proračunima prije 1. srpnja 2001.: Službene novine Primorsko-goranske županije.

Iz prikupljenih podataka razvidno je da broj stanovnika i prihod iz poreza na dohodak po stanovniku, kao kumulativno mjerilo za određivanje jedinica lokalne samouprave na koje će se prenijeti decentralizirane funkcije, nisu bili dostatni. Uz gradove Rijeku, Crikvenicu i Opatiju, od ukupno obrađenih podataka, još 21 jedinica lokalne samouprave ostvaruje prihode iz poreza na dohodak po stanovniku više od 400 kuna. Međutim, potrebno je skrenuti pozornost i na podatak o postotku udjela prihoda na osnovi poreza iz dohotka u proračunu pojedine jedinice lokalne samouprave koji upućuje na znatnu ovisnost proračunskih prihoda o ostvarivanju poreza iz dohotka, odnosno pokazuje koliko pojedine jedinice lokalne samouprave poduzimaju sve raspoložive mjere da se prikupe prihodi i po drugim osnovama (prihodi od imovine, komunalni prihodi, prihodi od prodaje imovine i drugo) kako bi mogle kvalitetno izvršavati poslove samoupravnog djelokruga.

Sastavni dio Uredbe jesu pregledi obveza decentraliziranih funkcija i formule za izračun potpora izravnanja za sve decentralizirane djelatnosti. Tek se Uredbom propisuje način na koji korisnici potpora izravnanja moraju u proračunu za tekuću godinu planirati rashode za decentralizirane funkcije za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2001. Sukladno članku 7. Uredbe rashodi se planiraju po ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji do iznosa utvrđenog u pregledima. U istom broju Narodnih novina objavljena je i Odluka Vlade Republike Hrvatske o kriterijima i mjerilima za osiguranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva u 2001. godini, s tom razlikom što je Odluka Vlade stupila na snagu danom objave 29. kolovoza. U toj odluci do detalja su razrađeni kriteriji za planiranje troškova osnovnog školstva koji su pali na teret gradova i županija (materijalni troškovi osnovne škole, investicijsko održavanje školskog prostora, opreme, nastavnih sredstava i pomagala, nabava školske opreme, nastavnih sredstava i pomagala, prijevoz učenika, kapitalna izgradnja školskog prostora i opreme).

Posebno su po vrstama označeni opći troškovi škole: uredski materijal, materijal za nastavu i pedagošku dokumentaciju, komunalne

usluge i naknade, usluge HT-a (telefonski i telefaks troškovi te poštarina), pedagoška i druga obvezna periodika, časopisi prema uputi Ministarstva prosvjete i športa, zakupnine prostora i opreme za realizaciju nastave, nabava pribora za izvođenje nastavnih planova i programa, nabava sitnog inventara i sredstava zaštite na radu, materijal za čišćenje, odvoz smeća, potrošak vode i propisane vodne naknade, materijal za tekuće održavanje zgrada, sredstva rada i opreme, sredstva za zaštitu na radu, seminari, stručna literatura i časopisi, bankarske usluge i zatezne kamate te usluge ZAP-a, intelektualne usluge, usluge studentskih srevisa, reprezentacija, dnevnice i troškovi putovanja na službenom putu, stručno usavršavanje prema programu Ministarstva prosvjete i športa, povećani troškovi za korištenje računalne opreme (održavanje softvera, popravak računala, potrošni materijal i sl.), nužni staklarski radovi, čuvanje objekata, korištenje vlastitog prijevoznog sredstva (registracija, servis, benzin i dr.), ostali tekući troškovi koji su nužni za ostvarivanje nastavnog plana i programa škole i osiguranje imovine.

Takvu razradu prate i kriteriji i mjerila za finaciranje općih troškova, a to su broj učenika, broj razrednih odjela, broj osnovnih škola, broj područnih škola, broj otočnih škola i broj računala. Slično su razrađeni i troškovi hitnih intervencija i tekućih popravaka, za koje su određeni i prioriteti finaciranja.

Kriteriji i mjerila te iznosi novčanih sredstava koji se iz njih izvode ne korespondiraju s prije opisanim troškovima jer se planiranim sredstvima ne mogu pokriti svi nabrojeni troškovi. Osim toga, prijenosom određenih funkcija nije sastavljen i pregled potraživanja i obveza na dan 1. srpnja 2001. tako da su tijekom kolovoza i rujna mjeseca dolazili na naplatu računi za obveze nastale prije 1. srpnja, u vremenu u kojem su trebali biti podmireni iz državnog proračuna. Koliko je apsurdan i besmislen takav pristup načinu propisivanja minimalnog financijskog standarda koji moraju osigurati županije i gradovi u svojim proračunima, pokazuje primjer Osnovne škole u Opatiji.

Osnovnoj školi, koja uz matičnu ima i tri područne škole, 742 učenika i 32 odjeljenja, prema opsegu programa za opće troškove škole

pripada za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 142.680 kn, ili 23.771,33 kn mjesečno, ili 32,00 kn po učeniku. Za informiranje nisu niti bila planirana sredstva u ovoj godini, a za pedagošku dokumentaciju, zdravstvene preglede zaposlenika i zakupnine Škola bi trebala u preostalom razdoblju dobiti svega 5.342,00 kn. Za hitne intervencije planirano je do kraja godine 18.368,00 kn ili 3.061,33 kn mjesečno.

Uza sve to, Odlukom i Uredbom Vlade Republike Hrvatske nalaže se županijama i gradovima da sredstva za decentralizirane troškove osnovnih škola, kao i sredstva koja ostvare s pozicije izravnavanja, koriste za financiranje ukupnih troškova osnovnog školstva po utvrđenim namjenama i prioritetima.

Dosadašnje izvršavanje decentraliziranih funkcija nažalost je pokazalo da je dodatni udjel u porezu na dohodak od 2,9% dostatan samo za minimalni standard javnih potreba osnovnog školstva, što znači da će gradovi i županije morati preispitati svoje programe javnih potreba kojima su do sada osiguravali viši standard u osnovnom školstvu, jer drugih izdašnjih prihoda neće biti.

Grad	Fakultativne obveze u 2001.	Obveze za decentralizirane funkcije od 1. srpnja do 31. prosinca
Rijeka	2.090.000,00	4.516.626,08
Crikvenica	300.000,00	395.055,91
Opatija	223.000,00	316.062,78

I u Uredbi i u Odluci Vlade propisuje se da gradovi i županije mogu na osnovi posebnog pravnog posla preuzeti prava i obveze iz ugovora koje je Ministarstvo prosvjete i športa zaključilo s dobavljačima energenata, pedagoške dokumentacije i prijevoz učenika za školsku godinu 2001./2002. Ministarstvo je još početkom srpnja obavijestilo potpisnike ugovora o izmijenjenim okolnostima, ali nije se koristilo mogućnošću otkaza ugovora niti prenošenjem ugovorne obveze na

županije odnosno gradove. Neki ugovori zaključeni su na neodređeno vrijeme (prijevoz učenika), a drugi na određeno vrijeme (za pedagošku godinu 2001./2002.). U dopisu upućenom prijevoznicima učenika, Ministarstvo navodi:

“Posebno usmjeravamo vašu pozornost da Ministarstvo prosvjete i športa nije koristilo mogućnost otkazivanja ugovora o prijevozu, a koja je mogućnost predviđena tim ugovorima s otkaznim rokom od 30 dana od zaprimanja pisane obavijesti o otkazivanju, već na opisan način omogućava nastavak tog prijevoza sukladno dogovoru u županijama i gradovima.”

Iz tih navoda moglo bi se zaključiti da su ugovori ostali na snazi, odnosno da je ugovorna strana i nadalje ostalo Ministarstvo.

U ugovoru o nabavi obvezatne pedagoške dokumentacije zaključenom 26. lipnja 2001. propisano je da će troškove financiranja pedagoške dokumentacije stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovom školstvu preuzeti županije i gradovi. Županije i gradovi kao budući potpisnici tih ugovora pri tome se nisu ništa pitali. Ista formulacija sadržana je i u ugovoru o nabavi drva za ogrjev.

Upućujuća odredba točke XIV. Odluke o kriterijima i mjerilima..., kojom je propisano da županije i gradovi mogu na osnovi posebnog pravnog posla preuzeti prava i obveze iz ugovora koje je zaključilo Ministarstvo, kao i pojašnjenje ministra od 11. rujna 2001., kasne dva mjeseca, jer su obveze stvorene već u srpnju. U zakašnjelom pojašnjenju navodi se da su s obzirom na navedene ugovore moguća dva rješenja, i to da:

“1. županije i gradovi na koje su prenesene decentralizirane funkcije preuzmu prava i obveze iz ugovora koje je Ministarstvo prosvjete i športa zaključilo s dobavljačima energeneta, pedagoške dokumentacije i prijevoza učenika za školsku godinu 2001./2002., ili

2. županije i gradovi na koje su prenesene decentralizirane funkcije zakluče nove ugovore s dobavljačima energeneta, pedagoške

dokumentacije i prijevoza učenika za školsku godinu 2001./2002., sukladno Zakonu o nabavi roba, usluga i ustupanju radova."

U međuvremenu, županije i gradovi zaključili su nametnute ugovore, jer je život tekao i prije primjene Odluke i Uredbe Vlade te pojašnjenja ministra. Županije i gradovi uspjeli su preuzeti svoje obveze i prilagoditi svoju unutarnju organizaciju, usprkos nedovoljnim i nepravodobnim predradnjama Ministarstva prosvjete i športa, što s druge strane potvrđuje ispravnost odabira gradova kod prenošenja navedenih funkcija.

Takvim pristupom decentralizaciji funkcija u osnovnom školstvu nije se ništa bitno promijenilo, jer je centralizacija sa središnje razine spuštena na županijsku i gradsku razinu. Neprihvatljivo je, neracionalno i neekonomično da ugovore za potrebe osnovne škole, javne ustanove koja sukladno zakonu ima ravnatelja kao odgovornu osobu i školski odbor, zaključuje županija ili grad, jer to ne čini niti za druge javne ustanove kojih je osnivač i za čiji rad osigurava sredstva u svom proračunu. Zakonitost materijalnog i financijskog poslovanja te osiguravanje minimalnog pedagoškog standarda može se postići i uz postojeće propise.

FINANCIRANJE DECENTRALIZIRANIH FUNKCIJA

Potrebno je upozoriti na još jedan problem koji je došao do izražaja prilikom izrade proračuna županija i gradova.

Naime, proračuni županija i gradova moraju se pripremiti do kraja listopada, a do 15. studenoga moraju se uputiti predstavničkom tijelu na donošenje, dok Vlada Republike Hrvatske utvrđuje kriterije i mjerila za osiguravanje minimalnog financijskog standarda za decentralizirane funkcije uz utvrđivanje prijedloga državnog proračuna, koji se u pravilu donosi sredinom prosinca. Taj vremenski raskorak nameće gradovima i županijama potrebu da bilanciraju troškove osnovnih škola prema važećoj odluci za tekuću godinu, što bi moglo

dovesti do poremećaja u financiranju osnovnih škola, odnosno bit će nužne izmjene proračuna već u siječnju naredne godine kako bi se osiguralo nesmetano financiranje osnovnih škola.

Novu Odluku o kriterijima i mjerilima u 2002. godini Vlada Republike Hrvatske donijela je 6. prosinca, a objavljena je u Narodnim novinama br. 110 od 13. prosinca. Grad Opatija donio je proračun za 2002. godinu 22. studenog 2001. Za decentralizirane funkcije primjenom tada važećih mjerila i kriterija planirano je 917.465,00 kuna, a prema novoj Odluci Osnovnoj školi pripada 819.556,00 kuna (133.261,00 za kapitalna ulaganja i 686.295,00 za ukupne tekuće troškove), gotovo 100.000,00 kuna manje. Samo za obveze po rješenju inspektora za zaštitu od požara donijetom još 1999. godine s rokom izvršenja 2000. godine, potrebno je izdvojiti 179.000 kuna. Netko bi lakonski mogao reći da to i nije tako velik problem jer Grad ima prihod proračuna od 65.900.000,00 kuna. Međutim, pri tome se zaboravlja da su najizdašniji prihodi namjenski prihodi, prihod od komunalne naknade, prihod od komunalnog doprinosa i prihod od prodaje imovine. Može se očekivati da će s tim problemom biti suočeni i drugi gradovi i županije te da će se morati preispitati ostali izdaci proračuna kako bi se osigurala nedostajuća sredstva.

Izraziti poremećaj u strukturi prihoda izazvala je izmjena Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, 59/01), s primjenom od 1. siječnja 2002.¹ Po toj osnovi Grad Opatija ostao je prikraćen za kojih 8.000.000,00 kuna, značajna sredstva koja se nisu mogla osigurati po drugim osnovama. Stoga je, da bi se zadržao kakav-takav komunalni standard primjeren europskom turističkom mjestu, dio poreznih prihoda morao biti preusmjeren u komunalni dio. Dakle, svaki poremećaj u strukturi rashoda, pa tako i taj neplanirani dodatni rashod za osnovno školstvo, nije beznačajan.

¹ Gradovi u priobalju, pa tako i Grad Opatija, dovedeni su u nezavidan položaj jer su im izmjenom Zakona znatno smanjeni prihodi od komunalne naknade. Izmjena Zakona pogodovala je samo jednoj gospodarskoj grani, i to hotelijerstvu, jer su za sve pravne i fizičke osobe propisani kriteriji za plaćanje komunalne naknade ovisno o namjeni površina, veličini i zoni, dok je za hotele, kampove i apartmanska naselja propisano da komunalna naknada ne može iznositi više od 1,5% ukupnog godišnjeg prihoda iz prethodne godine.

Od drugih, novih izvora prihoda koji su omogućeni Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave iz lipnja 2001. godine, jedini izdašniji prihod je prirez porezu na dohodak, dok su porez na potrošnju i porezi na tvrtke, kuće za odmor i za korištenje javnih površina ostali u istim okvirima, a novi porezi, porez na neobrađeno poljoprivredno zemljište, porez na neiskorištene poduzetničke nekretnine i porez na neizgrađeno građevinsko zemljište, kao mogući izvori prihoda su zanemarivi (porez na neiskorišteno poljoprivredno zemljište ne može se u nekim jedinicama lokalne samouprave niti uvesti jer nema poljoprivrednog zemljišta površine 1 ha). Nažalost, većina jedinica lokalne samouprave, očigledno vođena političkim oportunizmom, nije bila spremna na uvođenje prireza porezu na dohodak. Ovdje je potrebno ipak istaknuti da se u jedinicama lokalne samouprave, koje su pogođene primjenom Zakona o komunalnom gospodarstvu, uvođenjem prireza ne bi mogli nadoknaditi nedostajući prihodi (da se Grad Opatija opredijelio za uvođenje prireza s maksimalnom stopom od 12%, očekivani prihod bio bi 2.400.000 kn, a na osnovi komunalne naknade gubi se 8.000.000 kn prihoda). Nekonzistentnost u vođenju financijske politike prema jedinicama lokalne samouprave očituje se u tome što se s jedne strane u Zakonu o komunalnom gospodarstvu pogoduje poduzetnicima koji ne rade, jer ih se osobada plaćanja komunalne naknade ako tijekom godine rade kraće od 6 mjeseci, dok se s druge strane uvodi porez na neiskorištene poduzetničke nekretnine (u Gradu Opatiji tako naplaćeni porez bio bi znatno niži od komunalne naknade).

Posljednjom izmjenom Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, 107/01) ponovno je nakon pet mjeseci mijenjan stavak 4. članka 45., kojim se propisuje kako se raspodjeljuju prihodi od poreza na dohodak s obzirom na to da grad ili općina odnosno županija financiraju decentralizirane funkcije, te stavci 4., 5. i 6. članka 45.a, kojima se propisuje način prenošenja sredstva ostvarenih od povećanog udjela iz poreza na dohodak i od potpore izravnjanja.

OSNIVAČKA PRAVA

Posebno je pitanje kako se u sve to uklapa prenošenje osnivačkih prava nad osnovnim školama i kako je to pitanje riješeno. Člankom 39. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom školstvu (Narodne novine, 59/01) propisano je da osnivačka prava nad osnovnom školom čiji je osnivač Republika Hrvatska ili od nje ovlašteno ministarstvo može prenijeti na jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave), u skladu s odredbama Zakona, na zahtjev njezina poglavarstva. Određeni broj gradova i županije nije iskoristio tu mogućnost i nije zatražio prijenos osnivačkih prava, a među njima je i Grad Opatija. Osnovni razlog bio je taj što je ocijenjeno da je riječ o kvazidecentralizaciji osnovnog školstva u kojoj se grad pojavljuje samo kao prijenosnik sredstva za potrebe škole, jer je već sve unaprijed propisano i određeno. Iako je zakonska odredba jasna i nedvojbeno, u tisku se višekratno pojavljivala vijest da su svi gradovi i županije koji su preuzeli dio decentraliziranih funkcija automatski postali i osnivači osnovnih škola. Tome je u dobroj mjeri svojim istupima u javnosti pridonijelo i Ministarstvo prosvjete i športa.

U Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi, koji je objavljen u istom broju Narodnih novina, to je pitanje mnogo kvalitetnije riješeno. Članak 36. propisuje da će Vlada Republike Hrvatske ili od nje ovlašteno ministarstvo odlukom prenijeti svoja osnivačka prava nad domovima socijalne skrbi u skladu s odredbama Zakona o ustanovama i toga zakona te da će se prava prenijeti s 1. siječnja 2002.

Nažlost, to kvalitetno rješenje nije iskrišteno u Zakonu o dopunama Zakona o osnovnom školstvu (Narodne novine, 114/01) od 20. prosinca 2001., s primjenom od 1. siječnja 2001. U dopuni Zakona dodan je članak 105.b., kojim je propisano:

“Ako osnivačka prava nad osnovnom školom nisu prenesena na temelju članka 105. a. ovog Zakona, prenose se danom primjene ovog Zakona.

Prijenos osnivačkih prava sukladno stavku 1. ovog članka provodi Vlada Republike Hrvatske ili od nje ovlašteno ministarstvo."

Ova formulacija otvara više dilema. Ima li uopće članak 105.a u kojem prijenos osnivačkih prava ovisi o zahtjevu poglavarstva grada ili županije svrhu kada se tom dopunom ex lege prenose osnivačka prava? Ako je namjera bila takva, tada je članak 105a. trebalo brisati. Nadalje, akta Vlade odnosno ovlaštenog ministarstva o prijenosu osnivačkih prava još nema, a prava će biti prenijeta s 1. siječnja, dakle retroaktivno. Gradovi odnosno županije po Zakonu su odgovorni za osnovne škole kao javne ustanove, za njih sukladno Zakonu o ustanovama odgovaraju cijelom svojom imovinom, a prava nisu stekli sve dok se izmjena osnivača javne ustanove ne provede u trgovačkom registru. Tko je u međuvremenu odgovoran? Nije propisan niti rok za usklađenje općih akata osnovne škole, statuta, iako je to nužno s obzirom na promjenu osnivača. Ne treba zaboraviti da su osnovne škole bile dužne uskladiti svoje opće akte s izmjenama Zakona iz lipnja prošle godine, i to u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu Zakona (kraj mjeseca rujna). Prijenos osnivačkih prava zasigurno zahtijeva i neke druge izmjene u Zakonu o osnovnom školstvu u pogledu sastava školskog odbora, imenovanja ravnatelja i uopće uloge grada odnosno županije kao osnivača osnovne škole.

ZAKLJUČAK

Sve ove izmjene propisa pokazuju da se još uvijek nedovoljno uvažavaju lokalne specifičnosti, da je prisutna bojazan da jedinice lokalne samouprave nisu sposobne prepoznati probleme na svom području, da nisu kadre samostalno i odgovorno organizirati obavljanje poslova kojima se zadovoljavaju lokalne potrebe građana te da se u pripremama propisa iz domene lokalne i regionalne (područne) samouprave nedopustivo eksperimentira, bez dugoročnog i cjelovitog sagledavanja pravaca razvoja lokalne samouprave. Ono što je ova faza decentralizacije ipak pokazala jest sljedeće: postojeća centraliza-

cija bila je pogreška, koja će se ispravljati više godina, jer su na lokalnu i područnu (regionalnu) razinu vraćeni školski objekti koji nisu bili održavani, škole nemaju suvremenih nastavnih pomagala, nemaju potrebnu opremu i dr., a ista je situacija i kod prenošenja osnivačkih prava nad javnim vatrogasnim ustanovama.

Brojnost i raznolikost veličine gradova i općina zasigurno je jedno od osnovnih pitanja koje bi trebalo razriješiti prije nego se pristupi sljedećim fazama decentralizacije javne uprave.

Možemo li uopće govoriti o decentralizaciji osnovnog školstva kada su svi okviri djelovanja propisani? U kojoj su mjeri Uredbom i Odlukom Vlade Republike Hrvatske uvažavane odredbe članka 135. i 137. Ustava Republike Hrvatske, kojima je propisano da su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u obavljanju poslova iz svoga djelokruga samostalne te da imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju tih poslova? "Poticanje decentralizacije znači jako povećanje autonomije lokalne samouprave u korištenju izvora i visine fiskalnih sredstava prikupljanja prihoda, što bi proračune lokalnih jedinica uskladilo s delegacijom ovlaštenja, ali porast autonomije mora odgovarati povećanoj transparentnosti, racionalnosti korištenja sredstava i odgovornosti."²

U ovakvoj decentralizaciji osnovnog školstva zasigurno nije tako jer su svi parametri propisani, određeni su prihodi, ali su propisani i rashodi koji se njima moraju financirati.

² Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske, Hrvatska u 21. stoljeću, Javna uprava, str. 28, Tonimir, d.o.o. Varaždinske Toplice, Zagreb, listopad 2001.

DECENTRALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AND FISCAL DECENTRALIZATION WITH SPECIAL REGARD TO DECENTRALIZATION IN ELEMENTARY EDUCATION

Summary

The Constitutional Amendments of 2000 and the new Local and Regional Self-government Act of 2001 provided foundations for forthcoming decentralization of public administration, in accordance with the expressed needs and requirements of local self-government units. The process started by transferring part of functions in health care, social welfare, secondary education and elementary education to counties, as well as elementary education to a certain number of towns. This phase of decentralization has also been accompanied by transferring part of earmarked revenues, due part of income tax, which has ensured a free course of transferred functions. However, counties and towns appear only as transmission of means for the needs of elementary schools, because the earmarked funds have been determined by the Decision of the Government of the Republic of Croatia on criteria and standards for ensuring the minimal financial standard of public needs of elementary education, according to the kinds of expenses. Such phased transfer of only part of functions of particular activities has kept divided responsibility between the central and local governments, not only because of the way of financing, but also because of the fact that the rights of establishment have not been transferred in time. Competencies of counties and towns in performing activities which refer to elementary education are neither complete nor full, and therefore counties and towns are not independent in performing activities which should fall within their self-government scope. In the next phases of decentralization such deficiencies should certainly be avoided and all the preparations for full decentralization should be made in due time. If the great variety of local self-government units with respect to their size, fiscal capacity and personnel equipment is an obstacle, then for full decentralization "pilot" counties and towns should be chosen.

Key words: decentralization, elementary education, financing