



# Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj

Rezultati istraživanja i preporuke za poboljšanje politike decentralizacije

**VEDRAN ĐULABIĆ**  
RUJAN 2018.

- Proces sustavne decentralizacije započeo je u Hrvatskoj izmjenama Ustava i zakona iz 2000. odnosno 2001, kada je započela decentralizacija u upravnim područjima obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi i vatrogastva.
- U istraživanju stavova lokalnih jedinica o decentralizaciji sudjelovalo je 43% općina i gradova u Hrvatskoj.
- Decentralizacija je proces koji središnja država ne vodi na smislen način, već se on odvija stihijski, bez smislenoga plana i strategije.
- Zbog nedostatka vođenja procesa i slaboga kapaciteta, jedinice lokalne samouprave ne vide pretjeranu korist od procesa decentralizacije. Trećina ispitanih jedinica uopće ne želi preuzeti decentralizirane funkcije.
- U članku se daje 11 *policy* preporuka kako proces decentralizacije pokrenuti s mrtve točke i voditi smisleni i na iskustvima sudionika utemeljenu politiku decentralizacije.



## Sažetak

U članku se predstavljaju rezultati empirijskog istraživanja decentralizacije u Hrvatskoj koje su od listopada 2017. do kraja siječnja 2018. godine proveli hrvatski ured zaklade Friedrich Ebert Stiftung, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo iz Zagreba te Udruga gradova u Republici Hrvatskoj. Provedeno je na osnovi anketnog upitnika, na koji je odgovorilo 43% ukupnog broja općina i gradova. Potvrđene su dvije polazne pretpostavke. Decentralizacija je proces koji središnja država ne vodi na smislen način, već se on odvija stihijski, bez smislenoga plana. Zbog nedostatka vođenja procesa i slaboga kapaciteta, jedinice lokalne samouprave ne vide pretjeranu korist od procesa decentralizacije. U članku se, nakon rasprave o provedenom istraživanju, oblikuju i konkretne smjernice kako poboljšati vođenje politike decentralizacije u budućnosti.

## 1. Uvod

Tenzija između centralizacije i decentralizacije obilježje je gotovo svakoga sustava ljudske suradnje koji se sastoji od dvaju i više elemenata. U odnosu središnje države i jedinica teritorijalne samouprave opreka između centralizacije i decentralizacije postavlja se kao latentna i uvijek prisutna tenzija. Svaka promjena propisa koji uređuju neko upravno područje ima potencijal da lokalnim jedinicama dade ili oduzme određene ovlasti. Decentralizacija je postala neizostavan dio razvoja svih sustava lokalne samouprave u suvremenim državama. Hrvatska od toga nije izuzeta, s time da se decentralizaciji kod nas ne pristupa na način koji je poželjan za razvoj cjelokupne teritorijalne samouprave. Podaci prikazani i analizirani u nastavku ovoga dokumenta zorno svjedoče o tome.

### 1.1. Suvremeni pristup decentralizaciji

Decentralizacija je proces kojim se javne ovlasti prenose sa širih teritorijalnih jedinica, najčešće središnje države, u samoupravni djelokrug užih jedinica teritorijalne samouprave, u pravilu na jedinice lokalne i regionalne samouprave. Pri tome, teritorijalna samouprava preuzima financiranje tih ovlasti, pravo njihove samostalne regulacije

i prilagodbe lokalnim potrebama i interesima, demokratsko-političku odgovornost prema lokalnoj zajednici za preuzete poslove, a nadzor je ograničen na nadzor zakonitosti i ustavnosti.

Suvremeni pristup procesu decentralizacije je profesionalan, a ne stihijski, sustavan i integralan, dinamičan i postupan, zasnovan na kombinaciji između pristupa odozgo (*top-down*) i odozdo (*bottom-up*), te ekonomičan (Koprić, 2008, str. 104-106). Decentralizacija se nerijetko odvija u ciklusima svakih nekoliko godina, tijekom kojih se različite skupine javnih ovlasti prepuštaju jedinicama teritorijalne samouprave. Na nju utječe opća društvena i politička klima u nekoj državi, njezino ustavno uređenje i položaj teritorijalne samouprave u cjelokupnoj arhitekturi vlasti, teritorijalna podjela odnosno prosječna veličina, broj tipova jedinica teritorijalne samouprave na istoj razini javnog upravljanja, ali i politička potpora i voljnost da se država decentralizira, znanje i entuzijizam ključnih aktera, cjelokupne društvene i političke okolnosti u određenoj državi i drugi faktori.

Upravna doktrina poznaje različite klasifikacije decentralizacije. Iako se o decentralizaciji najčešće govori u kontekstu teritorijalne samouprave i odnosa lokalnih i regionalnih jedinica prema središnjoj državi, valja naglasiti da je decentralizacija obilježje svih organiziranih sustava ljudske suradnje. Nalazi se u svim segmentima javne uprave, kako na razini pojedine organizacije tako i na razini pojedinog upravnog funkcionalnog upravnog sustava, te u odnosima između državne uprave i lokalne odnosno regionalne samouprave. Osim relativno uobičajene podjele na političku i upravnu decentralizaciju, moguće je razlikovati još i funkcionalnu (stvarnu) i fiskalnu decentralizaciju, ravnomjernu i asimetričnu, teritorijalnu (vertikalnu) i funkcionalnu (horizontalnu), vanjsku i unutarnju, kompetitivnu i ne-kompetitivnu decentralizaciju, a govori se i o ekonomskoj ili tržišnoj decentralizaciji itd. U nastavku se iznose temeljna obilježja navedenih klasifikacija decentralizacije.

- Kod *političke decentralizacije* riječ je o prenošenju poslova; u samoupravni djelokrug jedinica teritorijalne samouprave prenose se poslovi u pogledu kojih te jedinice imaju političku odgovornost, mogućnost regulacije i obvezu

njihova financiranja uz nadzor ustavnosti i zakonitosti njihova obavljanja. Poseban oblik političke decentralizacije je i *devolucija*, koncept koji se razvio u britanskome sustavu teritorijalne samouprave i koji se koristio kao sinonim za političku decentralizaciju, da bi danas uglavnom označavao prijenos ovlasti i širenje autonomije pojedinih dijelova Ujedinjenoga Kraljevstva, primarno Škotske, Walesa i Sjeverne Irske (Koprić, 2004, str. 43). U slučaju *upravne decentralizacije*, poslovi sa središnje državne razine prenose se na teritorijalno dislocirane ispostave (ekspoziture) državnih organa koji predstavljaju prvostupajnske jedinice državne uprave (u kojem slučaju se koristi pojam *dekoncentracija*, pojam karakterističan za francusku upravnu tradiciju), ili se ti poslovi prenose na jedinice teritorijalne samouprave koje ih onda obavljaju za središnju državu u okviru prenesenoga djelokruga poslova i na taj način *de facto* djeluju kao dekoncentrirani organi središnje države.

- Postoji i funkcionalna (stvarna) i fiskalna decentralizacija. Te dvije vrste decentralizacije trebale bi ići ruku pod ruku jer se kod *funkcionalne decentralizacije* radi o transferu javnih poslova na teritorijalnu samoupravu, dok je kod *fiskalne decentralizacije* riječ o redefiniranju fiskalnih odnosa između različitih tipova jedinica teritorijalne samouprave. No događa se da se izmjenom zakona koji uređuju neka upravna područja ovlasti i odgovornost za neke javne poslove prenese u nadležnost lokalnoj samoupravi, ali se ne osiguraju potrebni fiskalni uvjeti koji će pratiti prijenos tih poslova. Drugim riječima, prenosi se odgovornost za obavljanje posla, ali ne i sredstva kojima će se financirati obavljanje tih poslova.
- Nadalje postoji i podjela na ravnomjernu i asimetričnu decentralizaciju. Kod *ravnomjerne decentralizacije* ovlasti se prenose ravnomjerno na sve jedinice teritorijalne samouprave, ne uzimajući u obzir razlike koje među tim jedinicama postoje u pogledu kapaciteta za obavljanje tih poslova. U slučaju *asimetrične decentralizacije* radi se o prilagodbi prijenosa poslova veličini i tipu jedinica na koje se poslovi prenose, uzimajući u obzir kapacitet jedinica, njihov povijesni razvoj i položaj u nekoj zemlji, geografski položaj i druge slične karakteristike. Razlikovanje između asimetrične i ravnomjerne decentralizacije vodi računa o stvarnoj razlici koja postoji između jedinica teritorijalne samouprave u nekoj državi, ali, druge strane, ima negativan utjecaj na stupanj razvoja, količinu i vrstu javnih usluga koje se pružaju građanima te njihov položaj spram javne vlasti. Navedena podjela decentralizacije nerijetko je prisutna u regionaliziranim zemljama u kojima postoje regije različita statusa. Također, ponekad je položaj gradova, osobito glavnoga grada, uređen različito od ostatka lokalnih jedinica, a u nekim državama i drugi veliki gradovi uživaju poseban status. Ovdje pripada i razlikovanje između kompetitivne i ne-kompetitivne decentralizacije. Kod kompetitivne decentralizacije ovlasti se prenose jedinicama koje pokazuju volju, želju, interes i koje imaju odgovarajući kapacitet da obavljaju nove poslove i snose za njih odgovornost. Jedinice se tada na neki način međusobno natječu za javne poslove, što nužno dovodi do asimetričnih odnosa u upravno-političkom sustavu.
- O *teritorijalnoj decentralizaciji* je riječ kada je u pitanju prijenos ovlasti i sredstava sa središnjih državnih organa na jedinice teritorijalne samouprave. Na taj se način jača sveukupni položaj teritorijalne samouprave spram središnje države i dodatno utemeljuje njezin legitimitet time što lokalna predstavnička i izvršna tijela imaju mehanizme odlučivanja i upravljanja lokalnim javnim poslovima. Posebnom vrstom teritorijalne decentralizacije treba smatrati i *urbanu decentralizaciju* odnosno decentralizaciju upravljanja gradovima, posebno velikim gradovima. Urbana decentralizacija postaje sve značajnija u drugoj polovini 20. stoljeća, čemu posebno pogoduje intenzivna urbanizacija i sve veći udio urbanoga stanovništva u ukupnom broju stanovništva. Ciljevi urbane decentralizacije su „priznavanje razlika interesa građana u različitim dijelovima grada, povećanje participacije građana u upravljanju lokalnim poslovima te sprječavanje birokratskog ponašanja gradske uprave.“ (Ivanišević, 2008, str. 407). *Funkcionalna decentralizacija* podrazumijeva prijenos ovlasti na specijalizirane organizacije koje djeluju na istome teritorijalnom stupnju

i uživaju relativno visok stupanj autonomije. Očigledan primjer funkcionalne decentralizacije je osnivanje specijaliziranih agencija i drugih sličnih organizacija koje se izdvajaju iz središnjih upravnih organa, najčešće ministarstava, te imaju samostalan položaj. Proces *agencifikacije* je ponajbolji primjer funkcionalne decentralizacije (detaljnije Koprić, Musa & Đulabić, 2008; Musa, 2012). Navedena podjela decentralizacije naziva se još i horizontalna i vertikalna decentralizacija. *Ekonomska* odnosno *tržišna decentralizacija* je također oblik funkcionalne, tj. horizontalne decentralizacije. Radi se o prijenosu poslova s javnoga na privatni sektor, čime slabi utjecaj javne vlasti na obavljanje tih poslova. Najčešći oblici tržišne decentralizacije su različiti oblici privatizacije (privatizacija imovine, komercijalizacija usluge, javno-privatno partnerstvo) te liberalizacija i deregulacija nekih djelatnosti. Navedeni oblici tržišne decentralizacije pojavljuju se na razini središnje države, ali i na razini jedinica teritorijalne samouprave, koje dio poslova koje su obavljale prebacuju na privatni sektor.

- *Vanjska decentralizacija* podrazumijeva prijenos ovlasti na organizacije koje predstavljaju samostalne organizacije u odnosu na organizaciju s koje se prenose ovlasti. Kod *unutarnje decentralizacije* riječ je o slabljenju utjecaja organizacijskoga centra na dijelove tog istog centra, ali bez izdvajanja dijelova organizacije u nove, relativno samostalne organizacije, odnosno bez prebacivanja ovlasti i odgovornosti na druge, samostalne organizacije. Vanjska decentralizacija dovodi do uspostave veće ili manje ravnoteže između različitih, samostalnih organizacija, a unutarnja redefinira odnose unutar još uvijek jednog organizacijskog okvira. Prijenos poslova sa središnje države na jedinice lokalne samouprave primjer je vanjske decentralizacije, kod koje se ovlasti i odgovornost prenose s jednoga pravnog subjekta (središnje države) na druge, autonomne pravne subjekte (jedinice lokalne odnosno regionalne samouprave).

Očekivanja od decentralizacije, posebno političke, su mnogobrojna. Ponajprije se očekuje njezino pozitivno djelovanje na cjelokupni upravno-politički sustav. Decentralizacija ima pozitivan utjecaj na

demokratizaciju cijeloga sustava vlasti, disperzira političku moć i stvara nove centre političke moći koji su protuteža središnjoj vlasti. Pozitivno djeluje na razvoj lokalnih zajednica i to posebno njihova demokratskoga tkiva aktivnijim angažmanom građana u lokalnoj politici, jačanjem lokalnih medija i civilnoga društva itd. Pretpostavlja se da decentralizacija pozitivno utječe i na razvoj jer stvara pretpostavke za bolju aktivaciju endogenih faktora razvoja. Lokalni akteri imaju na raspolaganju alate (vlastiti proračun, strateško planiranje razvoja, samostalno djelovanje i umrežavanje i sl.) kojima te faktore mogu staviti u funkciju unaprjeđenja svoje lokalne sredine. No to ima i negativnu stranu u obliku većega manevarskog prostora za korupciju i slične aberacije. Konačno, očekuje se da decentralizacija ima pozitivan učinak na pružanje lokalnih javnih službi, prije svega komunalnih djelatnosti. Tako je odlučivanje o obavljanju lokalnih javnih službi blizu mjesta njihova obavljanja i blizu korisnika, što omogućava brzinu odlučivanja i prilagodbe promijenjenim okolnostima. Omogućava se lakše inoviranje i primjena novih rješenja uz lokalizaciju eventualnoga rizika kod njihove primjene. Lokalne jedinice imaju mogućnost modalitete financiranja lokalnih javnih službi prilagoditi svojim potrebama i mogućnostima.

## 1.2. Decentralizacija u Hrvatskoj

Ozbiljnija i donekle sustavna decentralizacija u Hrvatskoj započela je ustavnim promjenama iz 2000, i donošenjem novoga zakonodavstva koje je uredilo bitna pitanja lokalne i regionalne samouprave 2001. (Koprić, 2001; Đulabić, 2005). Ustavne promjene postavile su drukčije konceptijske temelje lokalne i regionalne samouprave i dotadašnju koncepciju pretežito upravne decentralizacije zamijenile su koncepcijom političke decentralizacije. U tom je razdoblju počela decentralizacija u nekoliko upravnih resora, iako bi se moglo dovesti u pitanje o kojoj se zapravo vrsti decentralizacije radilo. Naime, u većini tada decentraliziranih resora došlo je do podjele ovlasti između središnje države, te županija i općina i gradova. Decentralizacija je pokrenuta u četiri upravna područja i to u obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj skrbi i vatrogastvu.<sup>1</sup> Sustavna evaluacija

1. Za pregled stanja u decentraliziranim resorima u to vrijeme vidjeti posebno Masarić, 2001; Koprić, 2001, 2003; Jambrač, 2016; Koprić & Đulabić, 2018.

decentralizacije iz 2001. provedena je u okviru znanstvene zajednice (v. Koprić & Đulabić, 2018) i utvrđeno je da se u slučaju Hrvatske radi o tzv. zbnjujućoj decentralizaciji s obzirom da ciljevi, odgovornosti, resursi, lokalni kapaciteti te praćenje i vrednovanje procesa nije koherentno dizajnirano niti dobro međusobno povezano (Koprić & Đulabić, 2018, str. 253).

Hrvatske vlade su sukcesivno osnivale povjerenstva za decentralizaciju i teritorijalni preustroj, ali ta tijela redovito nisu ništa značajnije načinila u pogledu decentralizacije. Cijeli sustav se kreće manje-više po inerciji u smjeru koji nije poznat ni jasan većini aktera. Od osamostaljenja Hrvatska nije iznjedrila nijedan dokument koji bi zacrtao smjer razvoja lokalne samouprave niti strateški pristup decentralizaciji. Jedini pokušaj sustavnoga pristupa reformi lokalne samouprave i decentralizacije bio je nakon ustavnih promjena iz 2000. i promjene zakonodavstva iz 2001. godine. Iako znanstvena i stručna zajednica o tome piše i istražuje dugi niz godina (Koprić, 2001, 2003; Ivanišević, 2008; Kregar et al., 2011; Đulabić, 2013; Jambrač, 2016; Koprić & Đulabić, 2018), ništa značajnije se ne događa uglavnom zbog odsutnosti političke volje za značajnijom promjenom postojećih odnosa između središnje države te jedinica lokalne i regionalne samouprave.

Decentralizacija je u Hrvatskoj posljednjih nekoliko godina poprimila svojstvo svojevrsne magične riječi koja se izgovara uglavnom svaki put kad se u javnosti spomene potreba reforme sustava lokalne i regionalne samouprave. Politički akteri koji brane postojeći teritorijalni ustroj uglavnom zagovaraju veću decentralizaciju, pravdajući to tvrdnjom da su u procesu decentralizacije 2001. navodno dokazali kako su jedinice koje su preuzele decentralizirane funkcije sposobne i kapacitirane obavljati decentralizirane poslove. Međutim podaci prikupljeni ovim istraživanjem potvrđuju činjenicu da je riječ samo o parcijalnoj i vrlo ograničenoj decentralizaciji koja je obuhvatila vrlo malen broj jedinica lokalne samouprave. Najveći dobitnici decentralizacije su županije koje su na sebe preuzele obavljanje decentraliziranih funkcija za male jedinice lokalne samouprave na svojem području i tako zapravo onemogućile prijenos tih poslova na te jedinice (Koprić & Đulabić, 2018).

## 2. Hipoteze i metodologija istraživanja

Temeljno pitanje istraživanja bilo je otkriti stvarno stanje decentralizacije u Hrvatskoj sa stajališta jedinica lokalne samouprave, tj. općina i gradova. Istraživanje je imalo nekoliko glavnih ciljeva. Prvi cilj bio je utvrditi stanje procesa decentralizacije sa stajališta jedinica lokalne samouprave, tj. općina i gradova u Hrvatskoj. Drugi cilj bio je dati odgovor na pitanje koja je perspektiva decentralizacije u postojećemu zakonodavnom okviru koji uređuje lokalnu samoupravu? Sljedeći cilj bio je ukazati na konkretne probleme u pojedinom upravnom području i tako zakonodavcu dati uvid o tome s kojim se stvarnim problemima susreću jedinice lokalne samouprave u procesu decentralizacije. Na kraju, istraživanjem se htjelo dati i smjernice za budućnost provođenja procesa decentralizacije u Hrvatskoj.

Istraživanje decentralizacije u Hrvatskoj<sup>2</sup> pošlo je od nekoliko temeljnih istraživačkih pretpostavki (hipoteza). Nastojalo se provjeriti dvije temeljne hipoteze. Prva glasi da je decentralizacija proces koji se ne vodi na strateški način, nego se manje-više odvija po inerciji (H1). Naime, kako je jedno od temeljnih obilježja suvremenoga pristupa decentralizaciji sustavnost i integralnost pristupa, za očekivati je da središnja država odnosno nadležno ministarstvo uprave koordinira ostala tijela državne uprave prilikom provedbe decentralizacije te da se svakih nekoliko godina prenose značajnije ovlasti na jedinice teritorijalne samouprave.

Druga hipoteza glasi da jedinice lokalne samouprave zbog slaboga kapaciteta i odsutnosti vođenja procesa ne vide pretjeranu korist od dosadašnjega procesa decentralizacije (H2). Kako nema sustavnoga vođenja decentralizacije od strane središnje razine koja bi, među ostalim, i aktivno trebala raditi na jačanju kapaciteta jedinica teritorijalne samouprave da preuzimaju sve veći broj javnih poslova, tako i te jedinice ne nastoje iskoristiti ni mogućnosti koje im prema sadašnjemu zakonodavnom okviru stoje na

2. Istraživanje je provedeno pod pokroviteljstvom hrvatskog ureda zaklade Friedrich Ebert Stiftung, Centra za demokraciju i pravo Miko Tripalo iz Zagreba te Udruge gradova u Republici Hrvatskoj.

raspolaganju. Tzv. decentralizirane funkcije je na razini svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave preuzelo samo 6% od ukupnog broja jedinica.

Istraživanje je provedeno na osnovi anketnog upitnika putem kojega su ispitivani stavovi lokalnih jedinica (općina i gradova) o decentralizaciji koja je provedena 2001, s obzirom da je to jedini primjer sustavnoga pristupa decentralizaciji u Hrvatskoj od njezine samostalnosti do danas. Nastojalo se provesti evaluaciju upravnih područja obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi i vatrogastva te dvaju upravnih područja koja su naknadno decentralizirana, a to su izdavanje građevinskih dozvola i drugih akata vezanih uz gradnju te održavanje javnih cesta.

Anketno ispitivanje obavljeno je on-line upitnikom od studenoga 2017. do kraja siječnja 2018. Istraživanje je obuhvatilo dva aspekta evaluacije decentraliziranih upravnih područja, evaluaciju raspodjele odgovornosti između različitih razina vlasti u svakom upravnom području, te identifikaciju ključnih problema u evaluiranim upravnim područjima. Upitnik se sastojao od ponuđenih odgovora i mogućnosti otvorenih komentara na svako pitanje. Bio je podijeljen u tri skupine pitanja. Prva se odnosila na opće informacije o anketiranim jedinicama, druga na evaluaciju upravnih područja u kojima je provedena decentralizacija, a treća na moguća upravna područja u kojima je, prema mišljenju jedinica lokalne samouprave, potrebno pokrenuti proces decentralizacije.

Na upitnik je odgovorilo ukupno 237 jedinica lokalne samouprave, što čini 43% od ukupnog broja (556) općina i gradova u Hrvatskoj. Ukupno su 163 općine odgovorile na upitnik, što čini 38% svih općina, dok je na upitnik odgovorilo 74 grada, odnosno 58% ukupnog broja gradova u Hrvatskoj. Od ukupnoga broja onih koji su odgovorili na upitnik, 8% ima status brdsko-planinskoga područja, 9% su jedinice na otocima, 32% ima status područja posebne državne skrbi, dok 51% ispitanih nema nikakav poseban status. Dakle najveći broj jedinica lokalne samouprave (51% onih koji su odgovorili na upitnik) koje su odgovorile na upitnik su jedinice koje ne uživaju

nikakve posebne povlastice na temelju svojega statusa.<sup>3</sup> Riječ je o „običnim“ jedinicama lokalne samouprave koje bi trebale biti u stanju na sebe preuzeti decentralizirane funkcije i biti značajan faktor u pružanju javnih usluga građanima i društvu u cjelini.

Rezultati anketnog ispitivanja inicijalno su predstavljani i raspravljani s jedinicama lokalne samouprave na pet okruglih stolova koji su održani u Varaždinu, Osijeku, Splitu, Rijeci i Koprivnici, od ožujka do lipnja 2018.<sup>4</sup> Na okruglim stolovima sudjelovali su predstavnici jedinica lokalne samouprave i iznijeli vlastita praktična iskustva s procesom decentralizacije, što predstavlja dodatnu kvalitativnu analizu procesa decentralizacije. Oko stotinjak lokalnih dužnosnika (grado/načelnika, vijećnika) i službenika lokalnih upravnih tijela sudjelovalo je na navedenim okruglim stolovima. Iako su bili uredno pozvani, niti na jednom okrugu stolu nije bilo predstavnika Ministarstva uprave kao resornog ministarstva koje je nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu te osmišljavanje i koordinaciju politike decentralizacije.

Odgovori na upitnik, jednako kao i rasprave na okruglim stolovima na kojima su predstavljeni inicijalni rezultati istraživanja, u velikoj mjeri odražavaju stanje lokalne samouprave u pogledu procesa decentralizacije i mogu poslužiti kao smjernice za oblikovanje te javne politike u budućnosti.

3. Za analizu posebnog statusa jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj vidjeti Đulabić & Škarica, 2012.

4. Okrugli stolovi održani su u Varaždinu 14.3.2018, Osijeku 11.4.2018, Rijeci 18.4.2018, Splitu 10.5.2018. i Koprivnici 14.6.2018.

### 3. Rezultati istraživanja

#### Opće stanje decentralizacije

Prikupljeni podaci o provedenoj decentralizaciji u Hrvatskoj pokazuju da većina lokalnih jedinica nije preuzela tzv. decentralizirane funkcije. Više od pola jedinica koje su odgovorile na upitnik (njih 58%) do danas nije uopće preuzelo decentralizirane funkcije niti u jednom upravnom području u kojem je taj proces pokrenut 2001. Samo 1% ispitanih jedinica preuzelo je decentralizirane funkcije u zdravstvu, 5% u socijalnoj skrbi, 8% u obrazovanju, dok ih je gotovo trećina (28%) preuzela decentralizirane funkcije u upravnome području vatrogastva. Na razini ukupnoga broja svih općina, gradova i županija u Hrvatskoj (dakle svih 576 jedinica lokalne i područne /regionalne/ samouprave) decentralizirane funkcije preuzelo je samo 6% jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Riječ je uglavnom o županijama i velikim gradovima te gradovima sjedištima županija.

S obzirom da je udio jedinica koje su preuzele decentralizirane funkcije u anketnom istraživanju znatno veći od tog udjela u ukupnome broju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, rezultati istraživanja su relevantni za donošenje općih zaključaka o stanju decentralizacije sa stajališta jedinica lokalne samouprave.

**Tablica 1:** U kojem području je vaš grad/općina preuzeo decentralizirane funkcije?

N=179

Zdravstvo	1%
Obrazovanje	8%
Socijalna skrb	5%
Vatrogastvo	28%
Nijednom	58%

Podaci iz Tablice 2. pokazuju da čak trećina ispitanih jedinica lokalne samouprave uopće ne želi preuzeti decentralizirane funkcije. Voljnost za preuzimanje decentraliziranih funkcija u drugim upravnim područjima je također relativno mala. Naime samo 6% ispitanih jedinica lokalne samouprave želi preuzeti decentralizirane funkcije u području zdravstva, 17% u području

vatrogastva, 21% u području socijalne skrbi, dok najviše ispitanih jedinica, njih 24%, želi preuzeti decentralizirane poslove u upravnome području obrazovanja. Ono što posebno upada u oči i zabrinjava je podatak da najveći broj jedinica, njih čak 32%, uopće ne želi sudjelovati u procesu dosada provedene decentralizacije i ne želi preuzeti poslove ni u jednom od četiri decentralizirana područja. To je još značajnije ako se uzme u obzir činjenica da je decentralizacija u navedenim područjima pokrenuta davne 2001. Dakle, istraživanje je pokazalo da nakon gotovo dva desetljeća navodne decentralizacije, čak trećina jedinica lokalne samouprave ne želi sudjelovati u tom procesu.

**Tablica 2:** Koje od starih upravnih područja želi preuzeti vaš grad/općina (ako već nije)?

N=159

Zdravstvo	6%
Obrazovanje	24%
Socijalna skrb	21%
Vatrogastvo	17%
Nijednom	32%

Među glavnim razlozima nepreuzimanja decentraliziranih funkcija ispitanice navode da im preuzimanje uopće nije bilo ni ponuđeno (34%) te da središnja država ne vodi proces preuzimanja tih funkcija (12%). To zajedno čini visokih 46% onih koji smatraju da središnja država ne usmjerava taj proces. Sljedeći važan razlog nepreuzimanja decentraliziranih funkcija nalazi se u nedostatku kapaciteta lokalnih jedinica za obavljanje decentraliziranih poslova (27%). Ostali razlozi nevoljkosti za preuzimanje decentraliziranih funkcija je 7% ispitanih jedinica koje u decentralizaciji ne vide nikakvu korist, već samo troškove. Isto je toliko onih jedinica koje su zadovoljne da te poslove za njih obavlja županija. Da je proces preuzimanja decentraliziranih funkcija kompliciran smatra 4% ispitanih jedinica, dok je 3% onih koji ističu da ih županija zbog političkih razloga onemogućava u preuzimanju tih funkcija. Onih koji kao razloge nepreuzimanja funkcija navode neki drugi razlog je 6% (Tablica 3.).



**Tablica 3:** Ako je vaš grad/općina preuzeo malo decentraliziranih funkcija, koji su razlozi?

N=184

Središnja država ne vodi proces preuzimanja decentraliziranih funkcija	12%
Preuzimanje dec. funkcija uopće nije ponuđeno našoj općini/gradu	34%
Ne vidimo nikakvu značajniju korist od decentralizacije, već samo obveze	7%
U našem gradu/općini smo zadovoljni da to za nas obavlja županija	7%
U našem gradu/općini nema dovoljno kapaciteta za preuzimanje dec. funkcija	27%
Županija nas onemogućava u tom procesu	3%
Proces preuzimanja je nepoznat i kompliciran	4%
Neki drugi razlog	6%

Neke jedinice su u anketni obrazac unijele tekstualne komentare o tome zašto nema interesa za preuzimanje decentraliziranih funkcija. Među glavnim razlozima navedeno je sljedeće:

„Bez novaca nema ni decentralizacije.” (K1)

„Vatrogastvo financiramo na temelju zakona, izdvajamo iz proračuna, i to im je jedini prihod kojim raspolažu. Što se tiče obrazovanja financiramo malu školu u potpunosti, od prehrane do plaće za odgajatelja, prostora, režija, te financiramo srednjoškolce. Socijalnu skrb financiramo na način izdvajanja sredstava putem jednokratnih pomoći, poklon paketa povodom blagdana. Tako da smatramo da smo preuzeli dosta decentraliziranih funkcija.” (K2)

„Decentralizacija donosi i financijski trošak pa je to jedan od faktora zašto nismo preuzeli decentralizirane funkcije.” (K3)

„Proces decentraliziranih funkcija je kompliciran.” (K4)

Dodatne rasprave na okruglim stolovima u pet gradova u Hrvatskoj pokazale su praktična i

svakodnevna iskustva jedinica lokalne samouprave u pogledu preuzimanja decentraliziranih funkcija. Na različitim okruglim stolovima posebno su naglašeni različiti aspekti praktičnih problema s kojima se susreću jedinice lokalne samouprave. Tako su posebno apostrofirani problemi odsutnosti dinamičnosti procesa decentralizacije, jer je stanje petrificirano i nema prijenosa poslova na jedinice lokalne samouprave koje nisu obuhvaćene prvotnim valom decentralizacije iz 2001, a sada pokazuju spremnost na preuzimanje tih funkcija. Neki konkretni primjeri su posebno ilustrativni u tom pogledu. Primjerice Grad Čazma je čak devet puta od županije tražio preuzimanje decentraliziranih funkcija i odgovor je bio negativan. To pokazuje koliko je sustav krut i statičan i zapravo ne postoji učinkovit mehanizam za prijenos funkcija i sredstava na nove jedinice lokalne samouprave, unatoč činjenici da te jedinice imaju dovoljno sredstava i voljnosti da sudjeluju u decentralizaciji. Ukazano je na probleme vezane s organizacijom javnoga prijevoza i suradnje malih lokalnih jedinica prilikom organizacije te iznimno važne lokalne javne službe.

Pitanje vođenja procesa decentralizacije i edukacije lokalnih aktera istaknuto je kao jedan od značajnih nedostataka dosadašnjega pristupa decentralizaciji. Tako se u nekim upravnim resorima pristupilo dosta stihijski, pa su primjerice lokalnoj samoupravi prebačene obveze bez odgovarajućih financijskih sredstava za njihovo financiranje. Istaknuti su primjeri prometnog i komunalnoga redarstva kod kojih su na gradove prenesene nove odgovornosti i dužnosti bez sredstava i obuke lokalnog osoblja. Uspostava registra nekretnina tražila je nova zapošljavanja na strani jedinica lokalne samouprave, ali bez dodatnog osiguravanja udjela u porezima. Otvorena su i pitanja politizacije na lokalnoj razini, demokratičnosti cijeloga sustava i operacionalizacije temeljnih načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, posebno načela supsidijarnosti. Ukazano je na položaj većih gradova, njihov vrlo često konkurentski odnos spram županija. Također i na potrebu oslanjanja na tehnologiju u lokalnoj samoupravi, ali i na nemogućnost njezina korištenja u postojećemu fragmentiranom sustavu. Itd.

Rasprave na okruglim stolovima posebno su otvorile pitanje teritorijalnog ustroja kao vitalne komponente izgradnje učinkovitoga sustava teritorijalne samouprave. Istaknuto je kako je reforma tog ustroja potrebna za ozbiljniju decentralizaciju. Konačno, na okruglim stolovima je ukazano i na pozitivna iskustva u pogledu nekih aspekata funkcioniranja lokalne samouprave. Tako su neke jedinice povjerile značajna sredstva mjesnoj samoupravi i na taj način dodatno oslobodila lokalni potencijal. U pogledu organizacije nekih komunalnih djelatnosti također postoje vrlo vrijedna i značajna iskustva koja bi se mogla replicirati i u drugim lokalnim kontekstima.

Uz opće ocjene procesa decentralizacije, istraživanje se posebno fokusiralo na ocjenu svakog od upravnih područja koja su decentralizirana 2001, uz dodatna dva upravna područja, izdavanje građevinskih dozvola i drugih akata vezanih uz gradnju, te održavanje javnih cesta. Što se tiče ocjene raspodjele odgovornosti u pojedinom upravnom području, rezultati djelomično variraju po resorima, što pokazuju rezultati koji se predstavljaju u nastavku.

**ZDRAVSTVO**

Više od dvije petine (41%) ispitanih jedinica nema iskustava u području decentralizacije u zdravstvu, s obzirom da je to područje uglavnom decentralizirano na županije i velike gradove. U resoru zdravstva je daleko najmanje onih koji smatraju da je raspodjela odgovornosti vrlo dobra i dobra. Takvih je samo 11%, što je najmanje od svih ostalih upravnih područja. Onih koji smatraju da je ta raspodjela zadovoljavajuća je 24%, isto kao i onih koji smatraju da je raspodjela odgovornosti u resoru zdravstva loša i jako loša (Tablica 4.).

**Tablica 4:** Kako ocjenjujete raspodjelu odgovornosti u sektoru zdravstva između općine/grada i županije?

N=169

Vrlo dobro i dobro	11%
Zadovoljavajuće	24%
Loše i jako loše	24%
Nemamo dovoljno iskustva	41%

Neke od konkretnih problema decentralizacije zdravstva odražavaju komentari koje su ispitane jedinice upisale u anketni upitnik. Među njima se posebno ističe nemogućnost privlačenja odgovarajućega liječničkoga kadra u manja mjesta unatoč osiguranim materijalnim uvjetima, te prebacivanje tereta financiranja zdravstva na vlastita sredstva jedinica lokalne samouprave.

*„Izgrađena i uređena pedijatrijska ambulanta ali nema ni jednog pedijatra koji bi htio doći i raditi u ...” (K5)*

*„Grad financira samostalno troškove područnih ambulanti te troškove prijevoza medicinskog osoblja u područne ambulante.” (K6)*

**OBRAZOVANJE**

Obrazovanje je upravno područje u kojemu gotovo trećina ispitanih jedinica smatra da je raspodjela odgovornosti među razinama vrlo dobra i dobra (27%), dodatnih više od trećine ispitanih smatra da je raspodjela odgovornosti zadovoljavajuća (35%). Petina, točnije njih 21%, smatra da je ta raspodjela loša i jako loša, a nema iskustva u tom resoru njih 18% (Tablica 5.).

**Tablica 5:** Kako ocjenjujete raspodjelu odgovornosti u sektoru obrazovanja između općine/grada i županije?

N=170

Vrlo dobro i dobro	27%
Zadovoljavajuće	35%
Loše i jako loše	21%
Nemamo dovoljno iskustva	18%

Komentari anketiranih jedinica o upravnom području obrazovanja:

*„Nema raspodjele odgovornosti. Grad ima osnivačka prava i odgovara za ustanovu cjelokupnom imovinom grada, a u školskom odboru koji upravlja školom ima manjinu članova. Školski odbor imenuje ravnatelja. Decentralizirana sredstva su odlukom VRH već sva raspoređena, i ta odluka se u pravilu donosi tijekom veljače ili ožujka kada je godina već u realizaciji, a naš proračun se donosi*

do kraja tekuće godine i ne znamo s kojim sredstvima ćemo raspolagati. Planira se na temelju raspodjele u prethodnoj godini.” (K7)

„Nemamo kao institucija nikakvu mogućnost utjecaja na obrazovanje.” (K8)

„Vlada RH uredbom do detalja raspoređuje decentralizirana sredstva, te je odluka JLS o raspodjeli onda suvišna, donosi se uvijek poslije donošenja Proračuna JLS. JLS je kao osnivač odgovorna za ustanovu cijelom svojom imovinom, a u školskom odboru koji upravlja ustanovom JLS ima manjinu članova.” (K9)

#### SOCIJALNA SKRIB

Više od pola lokalnih jedinica (54%) smatra da je postojeća podjela ovlasti u sektoru socijalne skrbi vrlo dobra, dobra odnosno zadovoljavajuća. Trećina ispitanih smatra da je raspodjela odgovornosti loša i jako loša (33%), dok nešto malo više od petine ispitanih nema dovoljno iskustva u tom upravnom području (22%) (Tablica 6.).

**Tablica 6:** Kako ocjenjujete raspodjelu odgovornosti u sektoru socijalne skrbi između općine/grada i županije?

N=171

Vrlo dobro i dobro	22%
Zadovoljavajuće	32%
Loše i jako loše	33%
Nemamo dovoljno iskustva	22%

Pojedinačni komentari upućuju na neke konkretne probleme koji se javljaju u sektoru socijalne skrbi i na to bi svakako trebali pripaziti u provedbi mjera buduće socijalne politike. Pisani komentari su sljedeći:

„... sve poslove socijalne skrbi i odobravanja trebaju obavljati centri za socijalnu skrb i odobravati sve socijalne pomoći na jednom mjestu. Pojedinci se obraćaju kod više ustanova i ostvaruju više vrsta pomoći jer se ne može vidjeti je li isti pojedinac već negdje primio pomoć.” (K10)

„Zbog izravne komunikacije sa mogućim korisnicima socijalne skrbi decentralizacija

bi trebala omogućiti osnivanje Centra za socijalnu skrb i u manjim gradovima koji imaju značajan geografski i geoprometni položaj sa širim gravitirajućim područjem.” (K11)

„Grad ima svoj program, a od decentraliziranih sredstava realizira se samo raspodjela sredstava za ogrjev i to na nepotrebno kompliciran postupak preko županije.” (K12)

„Država treba snositi veću obvezu i odgovornost jer preuzima sredstva od jedinica lokalne samouprave za te namjene. Veliki teret je na jedinicama lokalne samouprave.” (K13)

„Jedino što sada rade jedinice lokalne samouprave je raspodjela sredstava za ogrjev i to izuzetno složenim postupkom koji se nepotrebno odvija preko županija, a stanje na terenu sigurno poznaju jedinice lokalne samouprave. Suradnja s Centrima za socijalnu skrb ovisi isključivo o dobroj volji ravnatelja centra i naših službenika, a nije riješena institucionalno razmjena podataka.” (K14)

„Dane su nam obveze, a o korisnicima socijalne skrbi nemamo mogućnost odlučivanja odnosno nismo ni na koji način uključeni u proces odlučivanja o korisnicima socijalne skrbi.” (K15)

#### VATROGASTVO

Lokalne jedinice prilično visoko ocjenjuju raspodjelu odgovornosti u sektoru vatrogastva. Čak 68% ispitanih jedinica ocjenjuje da je raspodjela odgovornosti u tom resoru vrlo dobra, dobra odnosno zadovoljavajuća (Tablica 7.).

**Tablica 7:** Kako ocjenjujete raspodjelu odgovornosti u sektoru vatrogastva između općine/grada i županije?

N=171

Vrlo dobro i dobro	32%
Zadovoljavajuće	36%
Loše i jako loše	25%
Nemamo dovoljno iskustva	6%

Pojedinačni komentari u upravnom području vatrogastva:

„Omogućiti stvaranje javne vatrogasne postrojbe u manjim gradovima gdje bi se zaposlilo barem dežurne osobe s obzirom na značajna sredstva kojima raspolažu DVD ...” (K16)

„Dobrovoljno vatrogastvo bi država trebala više poticati i financijski pomagati u nabavi opreme, osposobljavanju, zdravstvenom osiguranju i liječničkim pregledima, osloboditi prilikom registracije vatrogasnih vozila svih davanja kao i izuzetno velikih iznosa u osiguranju vozila, pogotovo kasko polica.” (K17)

„Gradovi izdvajaju prevelika sredstva za potrebe područnih vatrogasnih zajednica.” (K18)

„Prihodi za decentralizirana sredstva se ne povećavaju, a rashodi za vatrogastvo iz godine u godinu su sve veći, što ide na teret proračuna j.l.s.” (K19)

„Grad je nakon što su prenesena osnivačka prava opremio JVP jer nam je bila vraćena sa starom opremom i vozilima. Zaključili smo kolektivni ugovor i osigurali vatrogascima prava veća od državnog standarda.” (K20)

„Sektor vatrogastva bi trebao biti u odgovornosti središnje države kao i unutarnji poslovi i poslovi obrane.” (K21)

„Problem je premalo sredstava za kvalitetniju brigu o vatrogastvu i svemu ostalome. Nužna je stvarna i kvalitetna decentralizacija.” (K22)

„Zakonska obaveza j.l.s. je osnivanje DVD, ali naša općina to nije u mogućnosti zbog financijskih sredstava.” (K23)

#### GRAĐEVINSKE DOZVOLE I AKTI VEZANI UZ GRADNJU

Izdavanje građevinskih dozvola i drugih akata vezanih uz gradnju je područje u kojem je raspodjela odgovornosti među razinama vlasti najbolje ocijenjena. Čak 51% ispitanih jedinica smatra da je raspodjela odgovornosti vrlo dobra

i dobra, što uz dodatnih 24% koji smatraju da je zadovoljavajuća čini vrlo visok (75%) postotak pozitivnih odgovora. Tek je 17% onih koji smatraju da je raspodjela odgovornosti među razinama loša i jako loša, a 7% je onih koji u tom resoru nemaju dovoljno iskustva (Tablica 8.).

**Tablica 8:** Kako ocjenjujete raspodjelu odgovornosti u sektoru izdavanja građevinskih dozvola i drugih akata vezanih uz gradnju između općine/grada i županije?

N=172

Vrlo dobro i dobro	51%
Zadovoljavajuće	24%
Loše i jako loše	17%
Nemamo dovoljno iskustva	7%

Komentari lokalnih jedinica u ovom upravnom području su sljedeći:

„Dozvole se trebaju izdavati na području na kojemu se gradi. Komplicirati kako bi zaposlili administrativni aparat šteti stanovništvu i gospodarstvu.” (K24)

„Osim donošenja PPU nemamo nikakav mehanizam za kontrolu provođenja istih i ne sudjelujemo u procesima izdavanja građevinskih dozvola.” (K25)

„Trebalo bi kao i u sustavu OIB-a omogućiti j.l.s. pristup podacima o izdavanju dokumenata za građenje, koje sada dobivamo na znanje ako za to postoji dobra volja nadležnog tijela i to u papiratom obliku, a ne u elektronskom, što bi za vođenje registra nekretnina i prostornih podataka bilo nužno.” (K26)

#### ODRŽAVANJE JAVNIH CESTA

Raspodjela odgovornosti između središnje države, županija i lokalnih jedinica u pogledu održavanja javnih cesta pripada upravnome resoru koji je najlošije ocijenjen. Naime 37% ispitanih jedinica smatra da je zakonodavno uređenje u tom upravnom resoru loše odnosno jako loše. Onih koji smatraju da je raspodjela odgovornosti vrlo dobra i dobra je 28%, uz dodatnih 27% anketiranih koji smatraju da je raspodjela odgovornosti u tom resoru zadovoljavajuća.

**Tablica 9:** Kako ocjenjujete raspodjelu odgovornosti u sektoru održavanja javnih cesta između općine/grada i županije?

N=171

Vrlo dobro i dobro	28%
Zadovoljavajuće	27%
Loše i jako loše	37%
Nemamo dovoljno iskustva	8%

Komentari ispitanih jedinica lokalne samouprave u području održavanja javnih cesta:

„Županijske uprave za ceste na našem području jako loše održavaju javne ceste i putne jarke.“ (K27)

„Veliki problem prisutan je kod sanacije županijskih i lokalnih cesta u nadležnosti ŽUC-a jer se tamo ne radi po nekom prioritetu i potrebi, već isključivo po političkoj procjeni.“ (K28)

„Naša općina ... u mandatnom razdoblju bivšeg župana, dakle u 4 g., nije dobila ništa osim hitnih popravaka i sanacija udarnih rupa na kolniku.“ (K29)

„Država ne ulaže na području kontinenta, županija nema novaca i radi po političkom ključu. Ceste su u katastrofalnom stanju i da se Zakonom prenesu u nadležnost j.l.s.“ (K30)

„Nema dovoljno suradnje kod planiranja radova na javnim cestama koje prolaze kroz grad a kojima upravljaju HC ili županijska uprava za ceste.“ (K40)

„Ništa nije sustavno riješeno, sve se svodi na osobna poznanstva i moljakanja.“ (K41)

„I ovdje su glavni problem financijska sredstva. Prioritet sređivanje imovinsko-pravnih poslova, pa potom projektna dokumentacija za natječaje. Decentralizacija.“ (K42)

„Na području JLS se izvode radovi a da o tome dobijemo saznanje kada se s radovima

već započelo. Nema dovoljno koordinacije u planiranju investicija na rekonstrukciji javnih cesta, pa se nepotrebno troše resursi prilikom postavljanja infrastrukture u trup ceste.“ (K43)

„Proračuni j.l.s. su nedostatni za održavanje cesta.“ (K44)

„Ako se radi o zimskom održavanju cesta (čišćenje snijega i leda), općina svoje nerazvrstane ceste održava na zavidnoj razini, zahvaljujući u prvom redu malenom i okretnom komunalnom pogonu (zato ima toliko namještenika). S druge strane, županijska uprava za ceste tijekom dana kasno očisti prometnice, ako uopće i očisti, pa zbog toga nerijetko trpimo kritike mještana. Građani, naime, ne razlikuju da unutar jedne općine mogu postojati ceste koje održavaju Hrvatske ceste, Županijska uprava za ceste ili općina i da te službe ne ovise jedna o drugoj, niti su koordinirane, niti se financiraju iz istog izvora. Stoga se građani ljute jer pojedine ceste nisu očišćene na vrijeme i čak smatraju da se radi o šikaniranju ('baš u inat toj i toj osobi cesta nije očišćena').“ (K45)

„J.l.s. imaju sve manje sredstava, a održavanje nerazvrstanih cesta je veliki teret za lokalnu samoupravu.“ (K46)

Zbirni podaci u Tablici 10. pokazuju u kojim područjima jedinice lokalne samouprave vide najveće probleme u decentralizaciji. Kao najveći problem jedinice lokalne samouprave vide neodgovarajući financijski okvir koji je od svih šest upravnih područja najslabije ocijenjen u njih pet. Jedino je u području izdavanja građevinskih dozvola najslabijom ocjenom ocijenjen kapacitet za obavljanje poslova u tom upravnom području. Prosječno je najslabije ocijenjen sektor zdravstva (prosječna ocjena 2,42), a najbolje izdavanje građevinskih dozvola s prosječnom ocjenom 3,28.

**Tablica 10:** Najveći problemi decentralizacije po područjima

	Zdravstvo	Obrazovanje	Socijalna skrb	Vatrogastvo	Grad. dozvole	Javne ceste
Neadekvatan sustav financiranja	1.79	2.19	2.36	2.03	3.70	2.06
Nezadovoljavajuća pravna regulacija	2.45	2.48	2.63	2.81	3.06	2.71
Nedostatak komunikacije sa središnjom razinom	2.71	2.79	2.91	3.10	3.26	2.80
Slabi kapaciteti	2.35	3.52	3.27	2.94	2.83	2.74
Neki drugi problem	2.42	3.20	3.43	3.45	3.94	3.61
<b>Prosjek</b> (1 najveći problem, 5 najmanji)	<b>2.42</b>	<b>2.79</b>	<b>2.86</b>	<b>2.76</b>	<b>3.28</b>	<b>2.65</b>

Najbolju prosječnu ocjenu (3.28) postigao je sektor izdavanja građevinskih dozvola i drugih akata vezanih uz gradnju, dok je s prosječnom ocjenom 2.42 najslabije ocijenjen sektor zdravstva. U svim analiziranim područjima prosječna ocjena je manja od 3, osim u slučaju izdavanja građevinskih dozvola i akata vezanih uz gradnju. Također, u svim analiziranim područjima najslabije je ocijenjen sustav financiranja tog upravnog resora. Iznimka je ponovo izdavanje građevinskih dozvola i drugih akata vezanih uz gradnju, jer suu tom resoru prosječno najmanju ocjenu dobili slabi kapaciteti.

Podaci iz Tablice 11. upućuju na glavne probleme zbog kojih se proces decentralizacije ne odvija i u drugim upravnim područjima. Na prvome mjestu (28%) je pitanje kapaciteta za obavljanje tih poslova, dok je neodgovarajuća uloga središnje razine u tom procesu na drugom i trećemu mjestu. Naime 27% ističe da im preuzimanje decentraliziranih funkcija nije uopće ni ponuđeno, a 24% smatra da je glavni problem zašto se decentralizacija ne odvija u drugim upravnim područjima taj što središnja država ne vodi proces decentralizacije. Drugim riječima, izostaje smisljena politika decentralizacije. Da od decentralizacije nema nikakve koristi, već samo troškovi, smatra 10% anketiranih jedinica. Zadovoljnih da za njih decentralizirane funkcije obavlja županija je 6%, uz 2% onih koji smatraju da ih upravo županija onemogućava u preuzimanju decentraliziranih funkcija. Konačno, 3% ispitanih

smatra da je proces nepoznat i kompliciran i da je to razlog zašto se ne odvija i u drugim upravnim područjima.

**Tablica 11:** Zašto se proces decentralizacije ne odvija u drugim upravnim područjima?

N=143

Središnja država ne vodi proces preuzimanja decentraliziranih funkcija?	24%
Preuzimanje decentraliziranih funkcija nije uopće ponuđeno našoj općini/gradu?	27%
Ne vidimo korist od decentralizacije za našu općinu/grad, već samo troškove?	10%
U našem gradu/općini smo zadovoljni da to za nas obavlja županija	6%
U našem gradu/općini za preuzimanje decentraliziranih funkcija nema dovoljno kapaciteta	28%
Županija nas onemogućava u tom procesu	2%
Proces nam je nepoznat i kompliciran	3%

U većini pisanih komentara (ukupno 48) koji se odnose na razloge nepreuzimanja decentraliziranih funkcija anketirane jedinice u najvećem broju navode nedostatak kapaciteta, pritom posebno apostrofirajući fiskalni i personalni kapacitet za obavljanje postojećih decentraliziranih funkcija, jednako kao i za preuzimanje novih funkcija.

**Tablica 12:** U kojim bi upravnim područjima trebalo pokrenuti proces decentralizacije?

	Važno i izuzetno važno	Osrednje važno	Nije toliko i nije uopće važno
Turizam	45%	35%	20%
Poljoprivreda	68%	21%	11%
Upravljanje državnom imovinom	72%	16%	11%
Zaštita okoliša	50%	27%	23%
Zbrinjavanje otpada	52%	34%	14%
Nadzor prometa u pokretu	29%	31%	40%
Gospodarski razvoj	66%	22%	12%

Za vođenje smislene politike decentralizacije u budućnosti posebno su značajni podaci o tome u kojim bi područjima trebalo pokrenuti decentralizacijske procese. Tablica 12. prikazuje nova upravna područja u kojima je, prema mišljenju ispitanih jedinica lokalne samouprave, poželjno pokrenuti proces decentralizacije. Ističe se nekoliko upravnih resora za koje jedinice smatraju da je važno odnosno iznimno važno pokrenuti taj proces. Na prvome je mjestu upravljanje državnom imovinom, za koje područje 72% ispitanih smatra da ga je važno, tj. iznimno važno decentralizirati. Na drugome je mjestu poljoprivreda sa 68%, a slijedi gospodarski razvoj sa 66%. Nakon toga po važnosti dolaze upravna područja zbrinjavanja otpada (52%), zaštite okoliša (50%), turizma (45%) te nadzor prometa u pokretu (29%).

Uz popravljavanje stanja i rješavanje konkretnih problema u resorima koji su već decentralizirani, svakako bi trebalo osmišljavati mjere za decentralizaciju i u drugim upravnim resorima, posebno onima za koje jedinice lokalne samouprave pokazuju poseban interes zbog važnosti za lokalnu sredinu.

## 4. Rasprava i preporuke

Istraživanje decentralizacije u Hrvatskoj otvorilo je važna pitanja funkcioniranja lokalne samouprave u Hrvatskoj. U nastavku se raspravlja o implikacijama provedenog istraživanja, a nakon toga se oblikuju *policy* mjere za oživljavanje, odnosno nastavak politike decentralizacije.

### 4.1. Rasprava

Što pokazuju rezultati provedenog empirijskog istraživanja stavova lokalnih jedinica u vezi s politikom decentralizacije? Može li se na osnovi prethodno prikazanih podataka izvesti zaključke koji bi politiku decentralizacije mogli pomaknuti u smjeru njezine aktivnije provedbe? Postoji li uopće u Hrvatskoj ozbiljna politička volja za osmišljavanjem i provedbom politike decentralizacije koja će rezultirati oslobađanjem lokalnih potencijala i djelovati stimulativno na njezin razvoj? Koje bi realne i provedive korake trebalo poduzeti da decentralizacija postane ozbiljan društveni i politički prioritet u Hrvatskoj? To su pitanja koja trebaju biti u fokusu aktera zauzetih za decentralizaciju i jačanje položaja lokalne i regionalne samouprave.

Činjenica da veliki broj jedinica lokalne samouprave ni gotovo dva desetljeća nakon pokretanja iole smislenijega procesa decentralizacije nije preuzeo decentralizirane funkcije pokazuje kako je riječ

o vrlo statičnome, a ne dinamičnome procesu koji se treba postupno proširivati na većinu jedinica lokalne samouprave, s jedne strane, i na nove upravne resore, s druge. Riječ je o tome da 96% ukupnog broja jedinica lokalne i područne samouprave nije preuzeo decentralizirane funkcije, dok se na razini provedenog istraživanja radi o 58% ispitanih lokalnih jedinica koje nisu preuzele decentralizirane funkcije. Ako se tome doda podatak da trećina ispitanih jedinica uopće ne želi preuzeti te funkcije, nameće se prilično poražavajući zaključak. Također, ti podaci pokazuju da velika većina jedinica lokalne samouprave uopće ne sudjeluje u procesu decentralizacije. To je stanje koje bi smisljena politika decentralizacije trebala promijeniti kako bi veći broj lokalnih jedinica sudjelovao u politici decentralizacije.

Pitanje kapaciteta za obavljanje javnih poslova pojavilo se kao jedno od ključnih pitanja decentralizacije. No kapacitet je promjenjiva kategorija, što znači da se na jačanju kapaciteta može raditi. Dakako, i to ima svoja ograničenja. Tu je ponajprije riječ o neodgovarajućoj postojećoj teritorijalnoj podjeli i prosječnoj veličini lokalnih jedinica koje ne daju prostor za značajniju decentralizaciju. „Kapacitet lokalne i regionalne samouprave ne proizlazi samo iz prijenosa ovlasti financijskih sredstava na postojeće patuljaste općine, gradove i županije, nego iz širenja njihova temelja, a to je povećanje prosječnog broja stanovnika jedinica teritorijalne samouprave.“ (Đulabić, 2017, str. 97). U postojećem okviru lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj svaki pokušaj decentralizacije svesti će se na asimetričnu decentralizaciju kod koje se poslovi prenose samo na neke jedinice lokalne samouprave.

Rasprava o kapacitetu jedinica lokalne samouprave za obavljanje decentraliziranih javnih poslova nužno dovodi do potrebe ozbiljne rasprave o teritorijalnom ustroju kao iznimno bitnom faktoru kapaciteta. Naime teško je očekivati da će prosječno male jedinice lokalne samouprave<sup>5</sup>

ikad imati značajan kapacitet za preuzimanje postojećih i novih decentraliziranih funkcija. Prosječna veličina općine u Hrvatskoj je oko 3.100 stanovnika, a grada oko 18.000 stanovnika, dok je prosječna veličina jedinica lokalne samouprave na prvome stupnju teritorijalne organizacije, dakle općina i gradova zajedno, 7.700 stanovnika. Pritom treba imati na umu da samo u Zagrebu živi 18% ukupnog broja stanovnika Hrvatske, a u tri druga velika regionalna centra dodatnih gotovo 10% (Split – 4%, Rijeka – 3% i Osijek – 2,5%) ukupnog stanovništva Hrvatske. Riječ je o samo četiri jedinice lokalne samouprave koje apsorbiraju gotovo trećinu (točnije 28%) ukupnog stanovništva Hrvatske, dok je preostalih 72% stanovništva disperzirano u preostale 552 jedinice lokalne samouprave. U takvim okolnostima teško se, bez ozbiljnije intervencije u teritorijalni preustroj, može očekivati značajnije jačanje kapaciteta lokalnih jedinica koje će na sebe preuzeti obavljanje ikakvih značajnijih javnih poslova. Teritorijalna podjela neke države jedna je od bitnih odrednica njezina regionalnog razvoja (Đulabić, 2015) i može predstavljati značajnu prepreku razvoja neke države (Đulabić, 2017). Navedeno bi svakako trebalo uzeti u obzir prilikom ikakva iole ozbiljnijeg promišljanja decentralizacije u Hrvatskoj.

Središnja država ima posebnu ulogu u procesu decentralizacije. Tu je na prvome mjestu uloga resornog ministarstva nadležnoga za lokalnu i regionalnu samoupravu, koje bi trebalo biti motor cijeloga procesa, ali evidentno je da je ministarstvo zauzelo prilično pasivan stav prema upravljanju procesom decentralizacije. Također, ministarstvo nadležno za javne financije na svojim mrežnim stranicama u rubrici decentralizacija ima tekst koji u 228 riječi sadržava vrlo šturu natuknicu o procesu decentralizacije pokrenutom 2001, a završava s nekoliko rečenica o programu Vlade u razdoblju 2003–2007.<sup>6</sup> Sve u svemu čini se da je decentralizacija svojevrsno neželjeno dijete kojim se nitko u državnoj upravi u Hrvatskoj ne želi ozbiljno baviti.

5. „Prema podacima CEMR (2013, str. 13), po prosječnoj veličini lokalnih jedinica slijede Gruzija (65.072), Danska (56.735), Litva (50.833), Srbija (41.724), Nizozemska (40.833), Irska (40.088), Grčka (34.800), Portugal (34.313), Švedska (32.483), Crna Gora (29.524), Bugarska (27.917), Bosna i Hercegovina (27.372), Makedonija (25.432), Belgija (18.676), Latvija (17.395), Finska (16.781), Poljska (15.543), Norveška (11.442), Slovenija (9.716), Albanija (8.633), Hrvatska (7.932), Italija (7.493), Njemačka (7.265), Rumunjska (6.731),

Malta (6.176), Estonija (5.929), Španjolska (5.651), Luksemburg (4.811), Island (4.267), Ukrajina (3.969), Austrija (3.568), Moldavija (3.423), Švicarska (3.268), Mađarska (3.146), Cipar (2.211), Turska (1.979), Slovačka (1.780), Francuska (1.768) i Češka (1.678).“ (Đulabić, 2015, str. 143).

6. Mrežna stranica Ministarstva financija posvećena decentralizaciji [www.mfin.hr/hr/fiskalna-decentralizacija](http://www.mfin.hr/hr/fiskalna-decentralizacija) (datum posjeta 12.09.2018).



Ignorantski pristup središnje države prevažnoj temi decentralizacije ne jamči da će ta politika polučiti ikakve značajnije rezultate. Izglednije je očekivati da se proces i dalje odvija stihijski, bez ikakve smislene strategije i sustavnog pristupa razmatranja decentralizacije i s njom povezanih tema.

#### 4.2. Policy preporuke za decentralizaciju u Hrvatskoj

Na temelju rezultata empirijskog istraživanja decentralizacije u Hrvatskoj moguće je oblikovati *policy* preporuke za smislenu, racionalnu i na iskustvima aktera vođenu politiku decentralizacije.

1. Na temelju konkretnih problema s kojima se susreću jedinice lokalne samouprave u decentraliziranim resorima rješavati probleme u decentraliziranim upravnim područjima, a na koje probleme su ukazale ispitane jedinice u provedenom istraživanju.
2. Oblikovati mjere za nastavak decentralizacije u upravnim resorima koji su već decentralizirani. Pri tome voditi računa o veličini i kapacitetu lokalnih jedinica na koje bi se poslovi decentralizirali.
3. Oblikovati mjere za provođenje decentralizacije u upravnim resorima za koje jedinice lokalne samouprave iskazuju poseban interes, kao što je upravljanje državnom imovinom, poljoprivreda, gospodarski razvoj, turizam i sl.
4. Ministarstvo uprave treba preuzeti aktivniju ulogu u koordinaciji politike decentralizacije. Na tom tragu, u Ministarstvu uprave potrebno je kao posebnu unutarnju ustrojstvenu jedinicu ustrojiti upravu za decentralizaciju i teritorijalni preustroj s jasnim zadatkom oblikovanja, provedbe i evaluacije politike decentralizacije.
5. U Vladi osnovati posebnu koordinaciju za decentralizaciju kao stalno radno tijelo Vlade koja bi pripremala i usuglašavala aktivnosti povezane s procesom decentralizacije. Na čelu te koordinacije trebao bi biti ministar nadležan za lokanu samoupravu. Uz to, povezati ključne aktere procesa decentralizacije u operativnu i fleksibilnu mrežu aktera kroz koju će se moći usmjeravati cijeli proces. Uz resorna ministarstva koja decentraliziraju funkcije, dio mreže trebali bi biti i uredi državne uprave u županijama, udruge lokalnih i regionalnih jedinica i drugi akteri važni za pojedine resore.
6. Održavati periodične i kontinuirane radne koordinacije, po mogućnosti regionalno organizirane, s jedinicama lokalne samouprave kako bi se rješavali tekući problemi do kojih dolazi prilikom procesa decentralizacije.
7. Uz svaku oblikovanu mjeru prijenosa poslova obvezno razraditi i potreban financijski, personalni, organizacijski i drugi kapacitet za učinkovito obavljanje poslova koji se decentraliziraju.
8. Sustavno raditi na jačanju kapaciteta lokalnih jedinica za preuzimanje decentraliziranih funkcija. Razviti mehanizam obuke i usavršavanja lokalnih službenika za obavljanje poslova koji se decentraliziraju.
9. Stvoriti pretpostavke za ravnomjernu decentralizaciju u kojoj decentralizirane funkcije neće biti prenesene samo na neke jedinice na istom stupnju teritorijalne organizacije. Takav bi parcijalni pristup decentralizaciji dodatno zakočio razvoj Hrvatske.
10. Stvoriti svojevrsnu bazu dobre prakse koja bi prikupila funkcionalna i održiva rješenja različitih lokalnih pitanja i ponuditi ih drugim lokalnim jedinicama. Replikacija pozitivnih primjera može smanjiti potrebu eksperimentiranja u mnogim lokalnim jedinicama i omogućiti da se dobra praksa proširi i u druge jedinice. Oformiti takvu svojevrsnu bazu dobre prakse u lokalnoj samoupravi zadatak je ministarstva nadležnoga za lokalnu samoupravu i decentralizaciju.
11. Otvoriti javnu raspravu o teritorijalnom preustroju Hrvatske i povećanju prosječne veličine lokalne jedinice sa sadašnjih 7.700 stanovnika na minimalno 20.000 stanovnika.

Navedene mjere trebaju biti sastavni dio sustavne politike decentralizacije i nisu same sebi svrha. Upravljanje procesom nameće se kao ključni faktor uspjeha bilo koje politike, pa tako i politike decentralizacije. Politizacija koja je primjetna u nekim upravnim područjima i na koju su ukazale ispitane jedinice lokalne samouprave treba biti potpuno iskorijenjena, jer takav pristup ne jamči uspjeh bilo koje javne politike.

## 5. Zaključak

Decentralizacija, shvaćena ponajprije kao politička decentralizacija, suvremeni je trend u velikome broju europskih zemalja. Doduše postoje i države u kojima uglavnom neliberalne, antidemokratske i populističke vladajuće strukture poduzimaju aktivnosti koje vode centralizaciji i ograničavanju autonomije teritorijalne samouprave. No takve su tendencije ipak u manjini. Europske se države decentraliziraju i prenose poslove na jedinice teritorijalne samouprave, a ta se razina vlasti susreće i s drugim izazovima koji rezultiraju reformom lokalnoga javnog sektora koji se ocrta u nekoliko temeljnih smjerova (Kuhlmann & Bouckaert, 2016).

Provedeno istraživanje decentralizacije u Hrvatskoj poprilično je dobro ocrtao stanje toga procesa nakon gotovo dva desetljeća njegove provedbe. Potvrđene su obje polazne hipoteze, što pokazuje da se proces ne vodi na način na koji lokalne jedinice to očekuju, što, s druge strane, dovodi do svojevrsne apatije prema preuzimanju decentraliziranih funkcija na strani jedinica lokalne samouprave. Svakako, perspektiva lokalnih jedinica samo je jedna dimenzija kompleksnih višestupanjskih odnosa u Hrvatskoj, ali, unatoč tome, otvara važna pitanja funkcioniranja lokalne samouprave u Hrvatskoj.

Hrvatskoj treba sustavna, dinamična i dugoročna politika decentralizacije. Ključnu ulogu u osmišljavanju, provedbi, koordinaciji te praćenju i evaluaciji te politike treba imati ministarstvo nadležno za lokalnu i regionalnu samoupravu koje će koordinirati sve aktere toga procesa. Od rješavanja konkretnih problema s kojima se susreću jedinice lokalne samouprave fokus se postupno treba premještati na osmišljavanje novih mjera i prijenos sve većih i značajnijih poslova na

jedinice lokalne i regionalne samouprave. Pritom se ne smije zanemariti da je sastavni dio politike decentralizacije i rad na jačanju kapaciteta jedinica lokalne samouprave, kako u financijskom tako i u personalnom, organizacijskom, tehničkom i svakom drugom pogledu. Informacijsko-komunikacijska tehnologija može poslužiti kao značajan oslonac politici decentralizacije, ali svakako treba imati na umu ograničenja sadašnje teritorijalne strukture, bez čije će značajne promjene biti vrlo teško osmisliti i voditi iole značajniju politiku decentralizacije.

## Literatura

CEMR (2013). *Decentralisation at a crossroads: Territorial reforms in Europe in times of crisis*. Council of European Municipalities and Regions.

Đulabić, V. (2017). Javna uprava: poticaj ili prepreka društvenom razvoju? U: T. Jakovina (ur.), *Dvadeset pet godina hrvatske neovisnosti – kako dalje?* (str. 87-100). Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.

Đulabić, V. (2015). Regionalni razvoj i županije u Hrvatskoj. U: J. Barbić (ur.), *Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske* (str. 139-159). Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.

Đulabić, V. (2013). U kojem smjeru razvijati lokalnu i regionalnu / područnu samoupravu u Hrvatskoj. U: J. Baotić (ur.), *Kakvu Hrvatsku hoćemo* (zbornik radova, str. 120-124). Zagreb: Hrvatsko nacionalno vijeće.

Đulabić, V. (2005). Neki razvojni procesi uređenja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*, 5(1), 111-136.

Đulabić, V. & Škarica, M. (2012). Regional Policy and the Various Statues of Local Units in Croatia. *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration*, 12(2), 433-462.

Ivanišević, S. (2008). Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 8(2), 407-420.

Jambrač, J. (2016). *Ljudi, ekonomija, država: perspektiva lokalne samouprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Izvori.

Kregar, J., Đulabić, V., Gardašević, Đ., Musa, A., Ravlić, S. & Rogić Lugarić, T. (2011). *Decentralizacija*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.

Koprić, I. (2008). Upravljanje procesom decentralizacije. *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration*, 8(1), 95-133.

Koprić, I. (2004). Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Hrvatska javna uprava*, 5(1), 35-79.

Koprić, I. (ur.) (2003). *Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia*. Zagreb: Faculty of Law and Croatian Law Center.

Koprić, I. (2001). Uloga županija u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i uprave 1990-ih i perspektive regionalizacije nakon promjena Ustava iz 2000. godine. *Hrvatska javna uprava*, 3(1), 63-87.

Koprić, I. (2001a). Okviri, naglasci i perspektive aktualne decentralizacije u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*, 3(3-4), 411-454.

Koprić, I., Đulabić, V. (2018). *Evaluation of the Decentralisation Programme in Croatia: Expectations, Problems and Results*. In: I. Koprić, H. Wollmann & G. Marcou (eds), *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe: More Evidence for Better Results* (pp. 243-260). London, UK: Palgrave Macmillan.

Koprić, I., Musa, A. & Đulabić, V. (2008). Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma. *Hrvatska javna uprava*, 8(3), 647-688.

Kuhlmann, S. & Bouckaert, G. (eds) (2016). *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. London, UK: Palgrave Macmillan.

Masarić, H. (2001). Decentralizacija javne uprave i fiskalna decentralizacija s posebnim osvrtom na decentralizaciju u osnovnom školstvu. *Hrvatska javna uprava*, 3(3-4), 477-493.

Musa, A. (2012). Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati. *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration*, 12(4), 1197-1224.

## Bilješka o autoru

**Dr. sc. Vedran Đulabić**, izvanredni profesor na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, gdje je diplomirao, magistrirao i doktorirao na poslijediplomskom studiju upravno-političkih znanosti. Suautor je nekoliko udžbenika i knjiga. Objavio je niz znanstvenih i stručnih radova, prikaza, komentara i drugih tekstova iz područja upravne znanosti, posebno lokalne i regionalne samouprave, decentralizacije, javnog menadžmenta, javnih službi i sl. Sudjelovao je na mnogobrojnim znanstvenim i stručnim konferencijama i okruglim stolovima u Hrvatskoj i inozemstvu, posvećenih javnoj upravi, lokalnoj samoupravi, regionalizmu, fondovima EU, upravnom kapacitetu za pristupanje EU, modernizaciji zakonodavnog procesa i dr.

## Impresum

Izdavač:  
Friedrich-Ebert-Stiftung, Regional Office for Croatia and Slovenia, Praška 8, HR 10000 Zagreb, Croatia

Za izdavača:  
Dr. Max Brändle, E-mail: [max.braendle@fes.hr](mailto:max.braendle@fes.hr)  
Web: [www.fes.hr](http://www.fes.hr)

Komercijalna upotreba svih medija koje izdaje Friedrich Ebert Stiftung (FES) nije dopuštena bez prethodne suglasnosti FES-a.

### Regionalni ured Zaklade Friedrich Ebert u Zagrebu

Zaklada Friedrich Ebert (FES) najstarija je politička zaklada u Njemačkoj s bogatom tradicijom socijalne demokracije koja seže do 1925. godine. Rad naše političke zaklade usredotočen je na temeljne ideje i vrijednosti socijalne demokracije: slobodu, pravednost i solidarnost. To nas povezuje sa socijalnom demokracijom i nezavisnim sindikatima.

Regionalni ured Zaklade Friedrich Ebert u Zagrebu otvoren je 1996. godine i odgovoran je za projekte u Hrvatskoj i Sloveniji. Glavne sastavnice našeg rada su jačanje demokratskih ustanova, rasprava o konceptima ekonomskih i društvenih reformi, međuetničko pomirenje i dijalog, podrška i promicanje aktivnosti sindikata, podrška organizacijama za razvoj aktivnog i pluralističkog društva.