

SMJERNICE I NAČELA ZA FUNKCIONALNU DECENTRALIZACIJU I TERITORIJALNI PREUSTROJ

UVODNO

Lokalna samouprava kao dio sustava javne uprave pretpostavlja ostvarivanje prava građana na sudjelovanje u upravljanju javnim poslovima najneposrednije, na lokalnoj razini, omogućavajući upravu koja je i učinkovita i bliska građanima.

Lokalna samouprava ključna je sastavnica pravnog i političkog sustava svih modernih država. Lokalnom samoupravom ostvaruje se pravo građana na sudjelovanje u upravljanju javnim poslovima, što predstavlja jedno od temeljnih načela na kojima počivaju suvremena demokratska društva. S druge strane, lokalna samouprava ima važnu ulogu i kao temelj racionalne organizacije funkcioniranja javnih poslova. Od lokalne i područne (regionalne) samouprave očekuje se da bolje od središnjih tijela državne uprave prepoznaje potrebe i interese stanovnika na njihovom području, da kvalitetnije i učinkovitije osigurava javne usluge građanima i da aktivno sudjeluje u gospodarskom i društvenom razvoju lokalne zajednice.

Vlada Republika Hrvatske, prepoznajući značaj i potencijal lokalne samouprave u sveukupnom društvenom i gospodarskom razvoju, na početku svojega mandata najavila je cjelovitu reformu javne uprave, uključujući i reformu lokalne samouprave. Cilj navedenih reformi jest stvoriti pretpostavke za racionalniju, kvalitetniju i transparentniju javnu upravu te povećati dostupnost i kvalitetu usluga na dobrobit svih građana. Ovo političko opredjeljenje oživotvoreno je u Programu gospodarskog oporavka, u kojem je kao jedna od mjera reforme javne uprave predviđena racionalizacija teritorijalnog ustroja Republike Hrvatske i daljnja decentralizacija.

Reforma sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave složen je, društveno i politički osjetljiv proces, čiji će rezultati utjecati na kvalitetu svakodnevnog života svih građana Hrvatske. Tome zadatku potrebno je pristupiti odgovorno, stručno i s vizijom održive lokalne samouprave kao snažnog pokretača gospodarskog i društvenog razvoja. Pritom treba izbjegavati ishitrene i radikalne promjene sustava koji je izgrađivan od hrvatske samostalnosti i koji se, unatoč određenih nedostataka, pokazao stabilnim. Smjericama i načelima za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj ostvaruju se pretpostavke za izradu dugoročne strategije decentralizacije - njima se postavlja institucionalni i vremenski okvir za sustavnu provedbu ovoga procesa te definiraju nositelji aktivnosti i odgovornost za njegovu provedbu.

OCJENA STANJA

Europska povelja o lokalnoj samoupravi definira lokalnu samoupravu kao “pravo i mogućnost lokalnih jedinica da u okvirima određenim zakonom uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova”.

Sustav lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj ustrojen je 1993. godine, donošenjem temeljnih zakona kojima se uređuje teritorijalni ustroj, samoupravni djelokrug, izborni sustav i način financiranja lokalne samouprave, te provedbom prvih lokalnih izbora. Do kraja 1993. godine pravni okvir za hrvatsku lokalnu samoupravu nadopunjen je s još dva važna zakona (o poslovima iz samoupravnog djelokruga i o financiranju jedinica lokalne i područne samouprave) i proces formiranja lokalne samouprave bio je dovršen.

Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLP(R)S), općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu, izvršavaju zadatke od lokalne važnosti kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima, dok županije obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značaja.

Općine i gradovi zaduženi su za uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, tehničku kulturu, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području i ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Županija u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove od područnoga (regionalnog) značaja, a osobito poslove koji se odnose na obrazovanje, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, održavanje javnih cesta, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikoga grada.

Uz navedene poslove, općine, gradovi i županije imaju važnu ulogu u poticanju gospodarskog razvoja i rješavanja problema nezaposlenosti. Prethodno spomenute ovlasti i točni zadaci jedinica lokalne samouprave razrađeni su nizom posebnih sektorskih zakona i podzakonskih propisa, koji osiguravaju određeni stupanj autonomije jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u planiranju, pružanju i financiranju poslova iz njihove nadležnosti: u većini slučajeva te odgovornosti podijeljene između središnje, područne (regionalne) i lokalne razine.

Konačno, ZLP(R)S propisuje da općine, gradovi i županije mogu izvršavati i poslove koje im dodijele tijela državne uprave, u skladu s posebnim zakonima (delegirani poslovi). Prilikom izvršavanja delegiranih poslova, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave trebale bi djelovati u ime središnjeg državnog upravnog tijela, koje im je prenijelo te zadatke. Međutim, do sada mogućnost delegiranja poslova iz nadležnosti središnje uprave jedinicama lokalne ili područne samouprave nije korištena.

Status jedinice lokalne samouprave (grada ili općine) određen je Zakonom o području županija, gradova i općina (ZPŽGO), koji određuje teritorijalno ustrojstvo Hrvatske, područja svih županija, gradova i općina i uređuje postupak ustrojavanja novih jedinica lokalne samouprave.

Zakonom o područjima županija, gradova i općina iz 1992. godine ustrojeno je 418 općina i 69 gradova, 20 županija s dva samoupravna kotara (Knin i Glina) i Grad Zagreb s položajem i ovlastima grada i županije. U usporedbi s teritorijalnim ustrojem prije 1992. godine, broj jedinica lokalne samouprave peterostruko se uvećao (prije 1992. godine na području Republike Hrvatske postojale su 103 općine). Povrh toga, u razdoblju između 1992. i 2006. godine ustrojeno je 75 novih općina i dva nova grada, 52 općine dobilo je status grada, a u istom razdoblju ukinuto je 16 općina. Do čestih izmjena u teritorijalnom ustroju došlo je zbog fleksibilnog zakonodavnog okvira, koji nije detaljnije propisivao kriterije za dobijanje statusa grada ili općine te je tako omogućavao stvaranje novih jedinica, poštivajući zahtjeve i želje građana za vlastitom jedinicom lokalne samouprave i izjašnjavanja na referendumu. Trend osnivanja novih jedinica lokalne samouprave je u posljednjih nekoliko godina zaustavljen (posljednje tri općine ustrojene su 2006. godine), tako da danas postoji 126 gradova i 429 općina, 20 županija i Grad Zagreb, koji kao glavni grad Republike Hrvatske ima poseban status grada i županije.

Iako poticajan za razvoj lokalne demokracije, takav je pristup imao i svoja ograničenja, pogotovo promatrano sa stajališta učinkovitosti i ekonomske racionalnosti. Postojeći gradovi i općine ne samo da su mali, već između njih postoje i ekstremne razlike u veličini teritorija, broju stanovnika i demografskim karakteristikama (starost, obrazovna struktura), gospodarskim potencijalima, fiskalnim i administrativnim kapacitetima. Navedene razlike posebno su uočljive na razini općina i gradova. Neovisno o tim razlikama, jedinice lokalne samouprave do 2001. godine imale su jednak samoupravni djelokrug, te jednaka prava i odgovornosti bez obzira na njihovu veličinu, broj stanovnika, fiskalne ili administrativne kapacitete.

Godine 2001., izmjene u nekoliko sektorskih zakona omogućile su dijelu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave preuzimanje osnivačkih prava i djelomično financiranje decentraliziranih funkcija (materijalni troškovi, održavanje i kapitalne investicije) u području osnovnog školstva i socijalne skrbi.

Izmjenama ZLP(R)S iz 2005. godine uvedeni su veliki gradovi kao posebna kategorija jedinica lokalne samouprave: to su gradovi koji su gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta šireg okruženja i koji imaju više od 35.000 stanovnika. Uz 16 gradova koji zadovoljavaju navedene kriterije, status velikih gradova dobilo je i 8 županijskih središta koji imaju manje od 35.000 stanovnika. Uz poslove iz djelokruga jedinica lokalne samouprave, veliki gradovi preuzeli su i poslove održavanja javnih cesta, izdavanja građevinskih i lokacijskih dozvola te druge poslove vezane uz izgradnju i provedbu prostorno planske dokumentacije na njihovom području.

Djelomična decentralizacija određenih poslova uvedena 2001. godine i uvođenje velikih gradova 2005. godine početak su procesa razgraničenja jedinica lokalne samouprave prema opsegu poslova koje obavljaju. Ipak, postojeći teritorijalni ustroj ostao je predmet kritika stručne javnosti kao neracionalan, jer vodi do prekomjernog zapošljavanja u javnom sektoru, slabljenja administrativnih kapaciteta, te utječe na jediničnu cijenu usluga, odnosno visinu rashoda po stanovniku, što je najučljivije na primjeru visokih troškova za funkcioniranje administrativnog aparata u malim jedinicama lokalne samouprave. Istovremeno, iz državnog proračuna izdvajaju se značajna sredstva za potpore malim i neučinkovitim jedinicama lokalne samouprave, koja bi u racionalnije organiziranom sustavu mogla biti učinkovitije iskorištena, a pogotovo na razini županija i velikih gradova, gdje raspoloživa sredstva

zadovoljavaju postojeće potrebe, ali su nedovoljna za održivo planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, te prometa i prometne infrastrukture.

CILJEVI I KRITERIJI ZA REFORMU LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Cilj reforme

Temeljni cilj reforme lokalne samouprave jest ostvarenje racionalnije, kvalitetnije i učinkovitije lokalne samouprave te poboljšanje dostupnosti, brzine, kvalitete i cijene usluga koje jedinice lokalne samouprave pružaju i osiguravaju građanima.

Specifični ciljevi reforme lokalne samouprave uključuju:

- a. jačanje administrativnog i financijskog kapaciteta i autonomije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
- b. širenje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
- c. jačanje samostalnosti lokalne i područne (regionalne) samouprave u planiranju, financiranju i pružanju usluga u skladu s načelom supsidijarnosti
- d. stvaranje pretpostavki za prenošenje određenih poslova iz nadležnosti središnje državne uprave na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (delegacija)
- e. poboljšanu suradnju i koordinaciju središnje državne uprave i lokalne i područne (regionalne) samouprave u planiranju i provedbi projekata lokalnog i regionalnog značaja
- f. smanjenje ukupnih administrativnih troškova lokalne samouprave (smanjenje troškova izbora i funkcioniranja predstavničke i izvršne vlasti, uštede u materijalnim troškovima lokalne administracije, uštede u uslugama)
- g. racionalnije usmjeravanje sredstava potpora središnje države lokalnoj samoupravi
- h. jačanje lokalne demokracije i povećano sudjelovanje građana u odlučivanju

Reforma obuhvaća tri ključne, jednako važne i međusobno povezane sastavnice: **funkcionalnu decentralizaciju**, odnosno prijenos ovlasti i nadležnosti sa središnje na niže razine vlasti, **fiskalnu decentralizaciju**, odnosno prijenos odgovarajućih sredstava za financiranje javnih ovlasti na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i **teritorijalnu reorganizaciju**, odnosno pronalaženje optimalnog teritorijalnog modela organizacije javnih službi.

Tijek i sadržaj decentralizacije i teritorijalnog preustroja određeni su i drugim procesima u sustavu javne uprave, koji su blisko povezani i moraju biti usklađeni s reformom lokalne samouprave, pri čemu posebno treba istaknuti reorganizaciju i racionalizaciju tijela središnje državne uprave, i prijenos dijela poslova koje ona obavljaju na razinu vlasti koja je najbliža građanima.

Modeli i kriteriji za teritorijalnu reorganizaciju

Optimalno obavljanje lokalnih službi zavisno je od veličine jedinice. Nove jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave trebaju imati administrativne i financijske kapacitete za

financiranje svojih institucija, djelatnosti, programa i aktivnosti, za kvalitetno, učinkovito i samostalno planiranje, financiranje i pružanje usluga iz zakonom propisanog djelokruga, za preuzimanje novih poslova te za obavljanje delegiranih poslova iz djelokruga središnje državne uprave.

Imajući u vidu ograničene fiskalne sposobnosti te nedostatak ljudskih resursa u većini hrvatskih jedinica lokalne samouprave, prepuštanje više ovlasti gradovima i općinama u sklopu procesa decentralizacije nije moguće bez značajnijih intervencija u teritorijalni ustroj.

Veličina jedinice odredit će se ovisno o sadržaju i opsegu decentraliziranih poslova. Pri tome, razmotrit će se, razraditi i predložiti **два temeljna modela**.

Monotipski model određuje da sve jedinice na istoj razini imaju načelno i formalno jednak pravni položaj, preuzimaju iste poslove i podliježu jednakom nadzoru središnjih tijela. Taj model pretpostavlja manji broj većih teritorijalnih jedinica i zahtijeva veće intervencije u postojeći teritorijalni ustroj, jačanje uloge mjesnih odbora kao oblika organiziranja lokalne zajednice i obavljanja dijela lokalnih poslova te razradu mehanizama kojima će se štititi periferni dijelovi odnosno omogućiti jednaka kvaliteta usluga na čitavom području novoustrojenih jedinica.

Politipski model polazi od formalnog razlikovanja i razgraničenja jedinica na istoj razini prema opsegu poslova koje obavljaju. Ovaj model zahtijeva manje intervencije u teritorijalni ustroj, ali je prilikom njegove razrade potrebno razraditi sadržaj poslova, načine financiranja i nadzorne mehanizme za različite tipove jedinica i utvrditi međusobni odnos između tih jedinica. Također, prilikom razrade obje alternative teritorijalne organizacije (monotipski i politipski model), razmotrit će se i mogući mehanizmi (obvezni i fakultativni) funkcionalnog povezivanja i suradnje susjednih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave radi kvalitetnijeg i učinkovitijeg obavljanja poslova iz njihove nadležnosti.

S obzirom na složene povijesne, prirodno-geografske, političke, gospodarske i druge faktore koji utječu na određivanje veličine i područja jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj, racionalni ustroj lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrdit će se na temelju kombinacije većeg broja međuvisnih kriterija, koji su bitni radi utvrđivanja dugoročne održivosti jedinica, njihovog potencijala za kvalitetno obavljanje usluga i preuzimanje novih funkcija te za racionalnu organizaciju usluga na novom području.

Pri određivanju optimalne teritorijalne organizacije primjenjivat će se slijedeći kriteriji:

1. Demografski kriteriji:

- a) broj stanovnika jedinica lokalne samouprave
- b) dobna struktura stanovništva na području jedinice lokalne samouprave
- c) obrazovna struktura stanovništva
- d) broj kućanstava
- e) udio radno sposobnog stanovništva u ukupnoj populaciji jedinice lokalne samouprave,
- f) stopa zaposlenosti radno sposobnog stanovništva
- g) dnevna migracijska kretanja stanovništva
- h) demografski trendovi - starenje stanovništva, depopulacija

2. Geografski kriteriji:

- a) površina i specifični geografski položaj jedinica lokalne samouprave
- b) geografska konfiguracija područja jedinice lokalne samouprave
- c) broj i veličina naselja na području jedinice lokalne samouprave
- d) međusobna udaljenost (disperziranost) i prometna povezanost naselja na području jedinice lokalne samouprave

3. Gospodarski / razvojni kriteriji

- a) indeks razvijenosti (sukladno Zakonu o regionalnom razvoju i Uredbi o indeksu razvijenosti)
- b) broj aktivnih gospodarskih subjekata na području jedinice lokalne samouprave
- c) lokalna poduzetnička infrastruktura (poduzetnički inkubatori, poduzetnički centri, poslovne zone) na području jedinice
- d) broj i sadržaj lokalnih gospodarskih programa, inicijativa i projekata
- e) stupanj urbanizacije, lokalne prometnice i infrastruktura

4. Financijski kriteriji

- a) ukupna i *per capita* visina prihoda jedinice lokalne samouprave
- b) udio vlastitih izvora u strukturi lokalnog proračuna
- c) udio pomoći i donacija u strukturi lokalnog proračuna
- d) struktura proračunskih rashoda jedinica lokalne samouprave

5. Administrativni kriteriji

- a) organizacijsko-administrativni ustroj dekoncentriranih državnih službi na području jedinice lokalne samouprave (područne jedinice središnjih i drugih tijela državne uprave)
- b) organizacija decentraliziranih javnih usluga na području jedinice lokalne samouprave (komunalna infrastruktura i poduzeća)
- c) organizacija decentraliziranih javnih usluga (komunalna infrastruktura i poduzeća, ustanove predškolskog i osnovnoškolskog obrazovanja, ustanove socijalne skrbi, zdravstvene ustanove)
- d) postojeći administrativni kapaciteti jedinica lokalne samouprave (broj i obrazovna struktura zaposlenih u lokalnoj administraciji i proračunskim korisnicima, unutarnje ustrojstvo i organizacijski procesi)

Uz navedene kriterije, moguće je, pokaže li se potrebnim, utvrditi i dodatne kriterije za reorganizaciju, kao što su povijesno-kulturne specifičnosti jedinica, homogenost lokalne zajednice i lokalni identitet stanovnika. To međutim, ne smiju biti odlučujući kriteriji za određivanje statusa jedinice lokalne samouprave.

NAČELA ZA PROVEDBU PROCESA FUNKCIONALNE DECENTRALIZACIJE I TERITORIJALNOG PREUSTROJA

Proces funkcionalne decentralizacije i teritorijalnog preustroja provodit će se sukladno načelima utvrđenima Ustavom Republike Hrvatske, Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i drugim važećim propisima Republike Hrvatske, u skladu s pozitivnim iskustvima iz prakse zemalja koje su uspješno provele proces decentralizacije i teritorijalnog preustroja.

Kao polazna osnova i temeljni kriterij prosudbe u određivanju daljnje decentralizacije službi će načelo supsidijarnosti, prema kojemu u pravilu, poslove iz domene javne vlasti treba obavljati na što je moguće nižoj razini, dok više razine vlasti (supsidijarno) preuzimaju obavljanje samo onih poslova koji se ne mogu dovoljno učinkovito obaviti na nižoj razini. Pri dodjeljivanju ovlasti vodit će se računa imaju li niže razine kapacitete (materijalne, tehničke, organizacijske i financijske uvjete i ljudske resurse) za učinkovito obavljanje tih poslova, te utvrditi obvezu viših razina da osiguraju solidarnost na širem prostoru, zadrže opću odgovornost za zadovoljavanje javnih interesa, te pruže pomoć nižim razinama kada one nisu u stanju zadovoljiti potrebe ni u onom stupnju koji se smatra minimalnim.

Uz načelo supsidijarnosti, pri određivanju sadržaja poslova poštivat će se i promicati druga bitna načela, koja uključuju samostalnost lokalne i područne (regionalne) samouprave u obavljanju poslova, cjelovitost dodijeljenih nadležnosti, osiguranje dostatnih sredstava za financiranje dodijeljenih ovlasti, ograničenje nadzora nad radom lokalne i područne samouprave, dužnost središnjih vlasti da pomažu financijski slabijim jedinicama, obvezu savjetovanja s jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravo na udruživanje jedinica radi kvalitetnijeg obavljanja poslova koja su neophodna pretpostavka za ostvarenje općih ciljeva učinkovite lokalne samouprave: razvoja demokracije na lokalnoj razini, povećane kvalitete u procesu odlučivanja i mogućnosti učinkovitijeg obavljanja javnih poslova.

Teritorijalni preustroj i decentralizacija temeljit će se na sveobuhvatnim stručnim analizama, detaljno razrađenim modelima i provedenoj širokoj javnoj raspravi te biti usklađeni s ciljevima iz Programa Vlade Republike Hrvatske i drugih relevantnih nacionalnih strateških dokumenata.

Izradu i provedbu prijedloga koordinirat će Ministarstvo uprave, uz aktivno uključivanje svih resornih ministarstava i tijela središnje državne vlasti.

Kako bi se zajamčila transparentnost procesa i osigurala najkvalitetnija rješenja u izradi i provedbi prijedloga osnovat će se radna skupina s predstavnicima akademskih i stručnih ustanova, gospodarskog sektora, nevladinih udruga i građanskih inicijativa.

U svim fazama procesa inzistirat će se na uključivanju i aktivnom sudjelovanju nacionalnih udruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, na temelju načela partnerstva i suradnje.

Posebno će se voditi računa o odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi koje se odnose na obvezu konzultiranja jedinica lokalne samouprave u pripremi i donošenju odluka koje ih se neposredno tiču, te o konzultiranju građana prilikom promjena granica jedinica lokalne samouprave.

Radi osiguranja načela javnosti, prijedlozi za decentralizaciju i teritorijalni preustroj bit će stavljeni na javnu raspravu, a Vlada Republike Hrvatske nastojat će za prihvaćanje i provedbu prijedloga osigurati politički konsenzus svih parlamentarnih stranaka.

OKVIRNI PLAN OSTVARIVANJA FUNKCIONALNE DECENTRALIZACIJE I TERITORIJALNOG PREUSTROJA

Proces funkcionalne decentralizacije i teritorijalnog preustroja provest će se u razdoblju od srpnja 2010. do svibnja 2013. (trideset mjeseci) i usklađen je s provedbom mjera predviđenih Programom gospodarskog oporavka. Proces je podijeljen u četiri faze, koje se vremenski i sadržajno djelomično preklapaju: faza pripreme modela teritorijalne reorganizacije, faza legitimacije i odabira modela na temelju političkog konsenzusa, faza izrade normativnog okvira te pripreme za provedbu novog teritorijalnog preustroja.

1. faza: priprema modela teritorijalne reorganizacije (srpanj 2010. - rujna 2011.) – petnaest mjeseci

Provedbene aktivnosti:

1. Formiranje radne skupine, koju čine predstavnici resornih ministarstava, znanstveno-istraživačkih ustanova, gospodarskog sektora, sindikata i udruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Rok: srpanj 2010.

Odgovornost za provedbu: Ministarstvo uprave

2. Prikupljanje i obrada podataka i izrada cjelovite baze podataka

Rok: kolovoz 2010.

Odgovornost za provedbu: Ministarstvo uprave, uz suradnju svih središnjih tijela državne uprave

3. Utvrđivanje poslova koji se sa središnje vlasti prenose u djelokrug jedinica lokalne i područne samouprave i to povjeravanjem poslova (delegacija) ili prijenosom u samoupravni djelokrug jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (decentralizacija)

Rok: srpanj 2010. – prosinac 2010.

Odgovornost za provedbu: Ministarstvo uprave (radna skupina), u suradnji sa svim resornim ministarstvima

4. Utvrđivanje modela optimalne teritorijalne organizacije decentraliziranih poslova (monotipski i politipski model) za obavljanje decentraliziranih poslova na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini

Utvrđivanje mehanizama obvezne i dobrovoljne suradnje u obavljanju poslova, korištenjem kriterija iz smjernica

Rok: prosinac 2010 - lipanj 2011.

Odgovornost za provedbu: Ministarstvo uprave (radna skupina), u suradnji sa svim resornim ministarstvima

5. Analiza fiskalnog učinka teritorijalne reorganizacije (troškovi i dugoročne uštede) za svaki predloženi model

Rok: lipanj 2011 - rujan 2011.

Odgovornost za provedbu: Ministarstvo uprave (radna skupina), u suradnji s Ministarstvom financija

**2. faza: legitimacija i odabir modela
(listopad 2011. - rujan 2012.) - dvanaest mjeseci**

Provedbene aktivnosti:

6. Javno predstavljanje modela (publikacija)

Rok: listopad 2011.

Odgovornost za provedbu: Ministarstvo uprave (radna skupina) u suradnji s resornim ministarstvima

7. Javne rasprave i politički konsenzus (sporazum) o odabranom modelu

Rok: listopad 2011. - siječanj 2012.

Odgovornost za provedbu: Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo uprave

8. Donošenje cjelovite strategije decentralizacije na temelju političkog konsenzusa

Rok: veljača 2012.

Odgovornost za provedbu: Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo uprave

9. Provedba referenduma o promjenama granica jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Rok: veljača 2012. - rujan 2012.

Odgovornost za provedbu: Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo uprave

**3. faza: izrada normativnog okvira
(svibanj - prosinac 2012.) - osam mjeseci**

Provedbene aktivnosti:

10. Priprema i donošenje temeljnih propisa kojima se uređuje sustav lokalne samouprave i teritorijalni ustroj

Rok: svibanj - prosinac 2012.

Odgovornost za provedbu: Ministarstvo uprave

11. Priprema i donošenje propisa kojima se uređuje financiranje lokalne samouprave

Rok: svibanj - prosinac 2012.

Odgovornost za provedbu: Ministarstvo financija

12. Priprema i donošenje sektorskih propisa kojima se uređuje obavljanje decentraliziranih poslova na razini lokalne samouprave

Rok: svibanj - prosinac 2012.

Odgovornost za provedbu: resorna ministarstva iz čijeg se djelokruga poslovi prenose u nadležnost jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

**4. faza: priprema za provedbu novog teritorijalnog preustroja
(svibanj 2012. - svibanj 2013.) - 13 mjeseci**

Provedbene aktivnosti:

13. Dogovori jedinica o nacrtima statuta i drugih općih akata kojima se uređuje pravni subjektivitet, pravno slijedništvo nad imovinom i obvezama jedinica koje se ukidaju / spajaju

Organizacija obavljanja decentraliziranih poslova u novom teritorijalnom ustroju (ustrojavanje sjedišta i ispostava lokalne administracije u novim jedinicama, preuzimanje zaposlenih, informatizacija)

Rok: svibanj 2012. - prosinac 2012.

Odgovornost za provedbu: Ministarstvo uprave, u suradnji s nacionalnim udrugama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

14. Izrada i provedba programa obuke zaposlenih za obavljanje poslova u novom sustavu lokalne i područne (regionalne) samouprave

Rok: rujan 2012. - kontinuirano

Odgovornost za provedbu: Ministarstvo uprave, u suradnji s nacionalnim udrugama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Izrada studije opravdanosti osnivanja regionalnih centara za izobrazbu službenika i dužnosnika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

Rok: rujan – prosinac 2012.

Odgovornost za provedbu: Ministarstvo uprave, u suradnji s nacionalnim udrugama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

OBRAZLOŽENJE UZ PRIJEDLOG

Decentralizacija i teritorijalni preustroj s ciljem ostvarenja učinkovitije javne uprave deklarirani su politički ciljevi Vlade Republike Hrvatske izraženi u Programu Vlade Republike Hrvatske u razdoblju 2009. - 2011. i Programu gospodarskog oporavka.

Program Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2009.-2011. godine razrađuje glavne smjernice daljnjeg razvoja lokalne samouprave tijekom Vladina mandata. Program predviđa daljnju decentralizaciju osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovanja, centara socijalne skrbi te prijenos ovlasti na davatelja usluga na području primarne zdravstvene zaštite, poslovima izdavanja radnih dozvola i drugih suglasnosti gospodarskim i drugim subjektima (osim posebnih i strateških objekata), inspeksijskih poslova I. stupnja, te upravljanje DTK mrežom. Također, Program predviđa i nastavak procesa decentralizacije i financiranja općina, gradova i županija iz središnjeg proračuna temeljeno na programima usmjerenim otklanjanju neujednačenosti među jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i poticanju njihova gospodarskog rasta i razvoja. Za navedeno potrebno je utvrditi ovlasti (funkcije i programe) koje će se prenijeti na općine, gradove i županije, kriterije temeljem kojih će se definirati njihovo prenošenje kao i kriterije temeljem kojih će se izračunavati dodatna sredstva koja će dobivati jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Sadašnji sustav lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj ustrojen je 1993. godine, donošenjem temeljnih zakona kojima se uređuje teritorijalni ustroj, samoupravni djelokrug, izborni sustav i način financiranja lokalne samouprave, te provedbom prvih lokalnih izbora.

Od svoga osnivanja, normativni okvir lokalne samouprave prolazio je postupne promjene, s ciljem stabilizacije sustava povećanjem samostalnosti jedinica lokalne samouprave, proširenjem njihovog samoupravnog djelokruga i detaljnijim razrađivanjem institucionalnog ustroja, te prihvaćanjem dobrih europskih praksi i standarda. Godine 1997. Republika Hrvatska ratificirala je Europsku povelju o lokalnoj samoupravi te prihvatila 20 od 30 članaka Povelje. Iako, zbog nekih ustavnih i zakonskih prepreki, Hrvatska nije prihvatila sve članke Povelje, hrvatski zakonski okvir za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu u međuvremenu je sadržajno usklađen sa zahtjevima iz Povelje. Konačno, slijedeći preporuke Vijeća Europe, Hrvatski sabor je 16. svibnja 2008. ratificirao je preostalih 10 članaka Povelje.

Druge značajnije promjene u sustavu lokalne samouprave u posljednjih nekoliko godina uključuju uvođenje neposrednog izbora općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, te ukidanje poglavarstava u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (prvi neposredni izbori održani su u svibnju 2009. godine), promjene u načinu financiranja jedinica lokalne samouprave, novi zakon o lokalnim službenicima i namještenicima, prihvaćanje nacionalne strategije stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih dužnosnika i službenika, te uređenje sustava plaća u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

S druge strane, iako glavni dokumenti Vlade RH i promjene u zakonskom okviru dokazuju da su reforma lokalne i područne (regionalne) samouprave, te područni (regionalni) razvoj stalno prisutni na dnevnom redu Vlade, proces funkcionalne decentralizacije do sada nije elaboriran na sveobuhvatan, jasan, dosljedan i interdisciplinarni način, a nije mu ni posvećen prostor u sektorskim strategijama.

U okviru Programa EU CARDS 2003, s ciljem pružanja potpore procesu upravne decentralizacije u Republici Hrvatskoj u skladu sa standardima EU i najboljom praksom država članica EU u razdoblju od 2006. do 2008. godine proveden je projekt „Jačanje sposobnosti za upravnu decentralizaciju“, u okviru kojega je izrađen i u svibnju 2008. predstavljen dokument pod nazivom “Nacionalna strategija za funkcionalnu i fiskalnu decentralizaciju i razvoj ljudskih resursa” - ovaj dokument popraćen je sektorskim izvještajima (za područje: zdravstva, obrazovanja i socijalne skrbi) i preliminarnim studijama (za područje zdravstva, obrazovanja, socijalne skrbi i lokalnog gospodarskog razvoja) te Izvještajem u području financija (fiskalne decentralizacije).

Ministarstvo uprave je u pogledu prijedloga Nacionalne strategije za funkcionalnu i fiskalnu decentralizaciju i razvoj ljudskih resursa zatražilo tijekom 2009. godine mišljenja od resornih tijela državne uprave. Tijekom 2009. pribavljena su mišljenja Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa te Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, dok Ministarstvo financija nije dostavilo mišljenje.

Primjedbe Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva su manjeg značaja i odnose se na promjene ustrojstva i nadležnosti tijela državne uprave koje su se zbile u međuvremenu. Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi ukazalo je da je prijedloge iz dokumenta potrebno uskladiti sa strateškim dokumentima kroz koje je definiran razvoj zdravstvenog sustava u Republici Hrvatskoj, a Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa predložilo je izradu novog dokumenta, s obzirom da postojeći prijedlog više nije odgovarajući.

S obzirom na gore navedena očitovanja resornih ministarstava te na činjenicu da su prijedlozi za decentralizaciju ograničeni na četiri područja i polaze od postojećeg teritorijalnog ustrojstva Republike Hrvatske, te uzimajući u obzir da su se o njima u više navrata negativno očitovale i nacionalne udruge jedinica lokalne samouprave, navedeni dokument ne može poslužiti kao temelj za sustavnu provedbu procesa decentralizacije.

Programom gospodarskog oporavka i Planom provedbenih aktivnosti koji je Vlada Republike Hrvatske donijela u svibnju 2010. kao jedna od kratkoročnih mjera u području reforme javne uprave predviđena je analiza postojeće podjele odgovornosti u obavljanju javnih funkcija i priprema teritorijalnog preustroja, te kao srednjoročna mjera (do ulaska u EU) provedba funkcionalne i fiskalne decentralizacije.

Sukladno navedenim mjerama, Ministarstvo uprave izradilo je na temelju prikupljenih podataka preliminarnu analizu stanja u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, koja je poslužila kao osnova za izradu ovog dokumenta. Istovremeno, Ministarstvo radi na dovršenju cjelovite baze podataka jedinica lokalne i područne samouprave, koja će poslužiti za izradu cjelovite analize i prijedloga modela decentralizacije i teritorijalnog preustroja te strategije decentralizacije.