

OKVIRNI PROGRAM DECENTRALIZACIJE

(RAZDOBLJE OD 2004. DO 2007. GODINE)

Vlada Republike Hrvatske među prioritetnim područjima predstojeće cjelovite reforme ocjenjuje potrebu za reformom državne uprave, te lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U sklopu reforme lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao trajnijeg, uvelike zahtjevnog i složenog procesa, od iznimnog je značaja sam proces decentralizacije funkcija.

Proces decentralizacije načelno podrazumijeva selektivan, osmišljen i financijski potkrijepljen prijenos poslova, nadležnosti i ovlasti s državne, dakle središnje vlasti na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kao nositelje vlasti na lokalnoj razini u Republici Hrvatskoj.

Ustav Republike Hrvatske, kao polazište i okosnica daljnjem zakonskom definiranju i razradi instituta, u odredbi članka 116. propisuje da se određeni poslovi državne uprave mogu zakonom povjeriti tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti.

Vlada Republike Hrvatske zalaže se za daljnju decentralizaciju na način da se jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave povjeri znatno širi krug poslova, uz nužno osiguranje višeg stupnja samostalnosti, sukladno odredbi članka 116. Ustava Republike Hrvatske.

U cilju provedbe daljnje decentralizacije, Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj dana 23. travnja 2004. godine donijela Zaključak kojim je zadužila sve ministre na definiranje poslova državne uprave obavljanje kojih je moguće prenijeti na županije, velike gradove, te posebno na ostale gradove i općine, te ujedno na dostavu izvješća o zakonima i podzakonskim aktima koje je potrebno izmijeniti radi daljnje decentralizacije.

Vlada se navedenim Zaključkom obvezala predložiti novi Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kojim će se posebno urediti nadležnosti velikih gradova, dakle onih koji imaju preko 40.000 stanovnika, kao i daljnji prijenos poslova na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Vlada Republike Hrvatske ujedno je zadužila Ministarstvo financija da predloži preraspodjelu financijskih prihoda koji će pratiti prijenos poslova državne uprave na lokalne jedinice, i to najkasnije do početka izrade prijedloga državnog proračuna za 2005. godinu.

Temeljem navedenog Zaključka, Vlada Republike Hrvatske pokrenula je konkretne aktivnosti i poduzela niz mjera kojima je cilj daljnja decentralizacija, te razvitak lokalne demokracije kao ključne osnove u kontekstu približavanja europskim standardima.

Upravo su daljnji razvitak lokalne demokracije, decentralizacija i jačanje kapaciteta, te ohrabrivanje i poticanje partnerstva između državnih vlasti na središnjoj i lokalnoj razini s relevantnim udruženjima lokalnih jedinica, ocijenjeni prioritetnim ciljevima na čije se ostvarenje Republika Hrvatska opredijelila i Završnom deklaracijom usvojenom na Ministarskoj konferenciji održanoj dana 25. i 26. listopada 2004. godine u Zagrebu, pod nazivom «Učinkovito demokratsko upravljanje na lokalnoj i regionalnoj razini».

Nastavno na započete pripreme aktivnosti, Vlada Republike Hrvatske prihvatila je Nacionalni program rada za područje lokalne i područne (regionalne) samouprave, Zaključkom od dana 06. listopada 2004. godine.

Nacionalnim programom se, uz načelno opredjeljenje daljnjem nastavku reforme, odlučuje da će daljnji proces decentralizacije biti proveden na osnovi Okvirnog programa decentralizacije uz razradu sadržaja i opsega funkcija, te prateću financijsku podlogu.

U tu svrhu, dakle kako bi iznašla modalitete selektivnog prijenosa poslova u djelokrug lokalnih jedinica, praćene financijskim podlogama i provjerljivim simulacijama, kako bi osigurala veću samostalnost i utjecaj lokalnih jedinica na odlučivanje o bitnim pitanjima, te posebice kako bi izbjegla situaciju tehničkog prijenosa poslova lokalnim jedinicama jedino i isključivo radi obavljanja istih, a da pri tome izostaje prijenos bitnih ingerencija u odlučivanju i posebice bitno prethodno financijsko usklađenje potencijala nužnih za uspješno obavljanje decentraliziranih poslova, Vlada Republike Hrvatske donosi slijedeći Okvirni program decentralizacije za period 2004. - 2007. godine.

Provedbu Okvirnog programa koordinirat će Povjerenstvo Vlade Republike Hrvatske za decentralizaciju.

OCJENA STANJA

UVODNO

Valja krenuti od Ustava Republike Hrvatske koji je utvrdio pravni i politički okvir lokalne samouprave, te dao bazične osnove ustrojstva područnih jedinica. Odredbe Ustava već su 1990. godine stvorile ustavnu osnovu donošenju posebnog zakona koji regulira domenu lokalne samouprave, no ujedno su predstavljale i ograničenje u smislu zakonskog pridržavanja reguliranja ove materije u isključivoj i jedino mjerodavnoj nadležnosti zakonodavca.

Ustavne odredbe, uz premisu jamstva prava građana na lokalnu samoupravu, što obuhvaća osobito pravo odlučivanja o potrebama i interesima od lokalnog značenja, predstavljaju zapreku zadiranju u domenu lokalne samouprave izvršnoj vlasti, te joj pridržavaju isključivo ograničene nadzorne ovlasti.

Postojeća iskustva sustava lokalne, te posebice područne (regionalne) samouprave ukazuju na potrebu značajnih promjena. S jedne strane, neracionalno velik broj jedinica lokalne samouprave i zaposlenika u njezinim različitim upravnim tijelima utječu na razinu javne potrošnje, dok je s druge strane centralizacija mnogih upravnih djelatnosti zapreka učinkovitijem radu tijela lokalne samouprave.

Istovremeno, postojeći sustav financiranja jedinica lokalne samouprave u pretežitom je dijelu neprimjeren. On onemogućava razvitak učinkovite komunalne infrastrukture i nerijetko nije u stanju odgovoriti na osnovne potrebe građana na području zdravstvene zaštite, socijalne skrbi, zapošljavanja, obrazovanja, kulture i zaštite okoliša.

Zadaća reforme u prvom je redu jačanje lokalne i područne (regionalne) samouprave, a time i lokalne demokracije uopće. Jednako tako, cilj je domicilno zakonodavstvo učiniti u potpunosti kompatibilnim sa rješenjima već usvojenima u stabilnim demokracijama Europe.

Jačanje lokalnih jedinica, a time i daljnje jačanje lokalne demokracije ima se ostvariti daljnjim širenjem kruga poslova lokalnih jedinica, posebice većih gradova, a potom i osiguranjem višeg stupnja samostalnosti u odnosu na središnju vlast i državnu upravu.

Predstoji daljnje decentraliziranje države, te diferenciranje nadležnosti koje će obavljati pojedine lokalne jedinice.

Konkretiziranje samog decentraliziranja pojedinih poslova na podlogama koje daje Okvirni program decentralizacije jedna je od zadaća Povjerenstva čije ustanovljavanje Vlada predlaže ocjenjujući ga bitnim čimbenikom realizacije Okvirnog programa, a time i reforme uopće.

Temeljni je čimbenik realnog uspjeha, a time i odlučujući faktor za ocjenu provedivosti i postignutog stupnja konkretnosti reforme lokalne samouprave, daljnja razrada

poslova i harmoniziranje nadležnosti, te njihov diferenciran prijenos na lokalne jedinice za svako pojedino upravno područje.

Činjenica jest kako se nerijetko pri spomenu decentralizacije u prvom redu razmatra i podrazumijeva sama mogućnost prijenosa i povjeravanja u obavljanje određenih poslova, no pri tome se ne spominje i prijenos odlučivanja i podjeljivanje ovlasti u managementu, koji su ne samo jedan od preduvjeta provedbe decentralizacije, već i sam njezin smisao i cilj. Navedeno je jedna od osnovnih značajki ovog Okvirnog programa.

Uz nedovoljnu financijsku i personalnu kapacitiranost lokalnih jedinica jedan od temeljnih problema predstavlja i nedovoljan odmak od monotipske koncepcije, dakle pretežito jednoobrazno utvrđivanje djelokruga lokalnih jedinica, pri čemu se nedostatno valoriziraju materijalni i ljudski potencijal i raznolikosti lokalnih jedinica. Pri tome izostaje efekt racionaliziranja obavljanja poslova bez obzira o kojoj se razini konkretno radi.

Premda je već i reforma provedena usvajanjem Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2001. godine imala za cilj stvoriti osnove i pravne pretpostavke za decentraliziranje nadležnosti i njihovo diferenciranje, na tragu Promjena Ustava Republike Hrvatske, buduće noveliranje Zakona bitan je korak stoga što će predstavljati daljnji otklon od polazno prevladavajućeg koncepta monotipskog određivanja nadležnosti. Cilj je naime stvoriti pravne pretpostavke prijenosu širih ovlasti na veće lokalne jedinice, u prvom redu na veće gradove, kao urbane i gravitacijske centre u zemlji.

Temeljno pitanje koje se postavlja i pred Povjerenstvo i pred stručnu javnost, jednako kao i pred lokalne dužnosnike i službenike, dakle ne samo pred stručnjake i praktičare iz domene fiskalne decentralizacije jest pitanje usklađenosti opsega prijenosa ovlasti i poslova na lokalne jedinice, u prvom redu na jedinice područne (regionalne) samouprave, s financijskim mogućnostima realiziranja navedenog prijenosa.

Rečeno posebno treba ispitati, simulirati i potkrijepiti pokazateljima kada se razmatraju pojedini resori i segmenti, te promjene koje bi u njima trebale uslijediti.

Ono što je potrebno temeljno razriješiti i imati na umu pri promišljanju i predlaganju normativnih rješenja oko decentraliziranja bilo kojeg segmenta i resora, svakako jest sustavno definiranje ne samo ciljeva reforme, već posebno posljedica koje će kao rezultante nužno uslijediti usvajanjem svakog pojedinog rješenja.

Prvenstvena je pretpostavka uspješnosti i zaživljavanja decentralizacije prethodno postizanje konsenzusa eksperata, ali i predstavnika samih lokalnih jedinica, o definiranju ciljeva decentralizacije na konkretnom području, ciljeva koji se imaju normativno uobličiti i konkretizirati tijekom zakonodavne reforme, bilo usvajanjem novih organskih i sustavnih zakona, bilo noveliranjem pojedinih zakonskih propisa i izmjenama u njima sadržanih rješenja i instituta.

Iskustvo, pogotovo tranzicijskih zemalja, ukazuje kako je moguće priklanjanje bilo kojem od navedenih ciljeva decentralizacije, no osnovne su značajke i ciljevi decentraliziranja, ipak u pretvaranju lokalnih jedinica u jedinice odlučivanja o lokalnim potrebama i interesima.

Pri tome je od temeljnog značaja postizanje optimalnog omjera osnaživanja lokalnih jedinica, s jedne strane, s mogućnošću kvalitetnog ostvarivanja povjerenih zadaća, poslova i posebno ovlasti u odlučivanju.

Uzredno se naglašava kako je jedna od zadaća noveliranja temeljenog propisa, Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u iznalaženju modaliteta obvezatnog udruživanja općina i gradova nedostatnog financijskog potencijala kako bi se omogućilo da oni s uspjehom obavljaju poslove i projekte od zajedničkog interesa, a koji prelaze njihove pojedinačne financijske mogućnosti.

Praksa pokazuje kako je neodrživa situacija u kojoj lokalne jedinice pokušavaju samostalno organizirati obavljanje svih povjerenih im poslova i funkcija. Rečeno se ogleda u nedostatnom ispunjavanju i izvršavanju poslova iz temeljnog zakonom definiranog, obvezatnog djelokruga. Iznijeti se problem u prvom redu odnosi na organiziranje obavljanja poslova iz temeljnog djelokruga lokalnih jedinica minimalnog kapaciteta, u prvom redu na komunalne djelatnosti i poslove.

Stoga bliža i uređenija suradnja lokalnih jedinica koja pretpostavlja zadržavanje njihova pravnog subjektiviteta i individualnosti ujedno omogućava decentraliziranje, prijenos onih poslova koje bez preduvjeta suradnje ne bi bilo moguće decentralizirati, te je zapravo jedan od bitnih čimbenika koji će determinirati uspješnost samog procesa decentralizacije.

Zaključno, kao jedno od iznimno bitnih pitanja koje je u praksi uzrokovalo poteškoće u funkcioniranju lokalnih jedinica, nameće se potreba redefiniranja instituta nadzora i posebice postupka njegove provedbe. Pri tome jest naglasak i nadalje na osnovnoj premisi sukladno kojoj je nadzor i nadalje ograničen isključivo na preliminarnu ocjenu zakonitosti.

DOSADAŠNJA PRAKSA I POMACI VEZANO UZ DECENTRALIZACIJU

Republika Hrvatska postigla je značajne korake na putu demokratizacije, te posebice značajan napredak u procesu izgradnje demokratskih institucija na lokalnoj razini.

Donošenjem prvog zakona o lokalnoj samoupravi koncem 1992. godine, kao i ostalih temeljnih pravnih propisa od značaja za uspostavu sustava lokalne samouprave, te provedbom prvih lokalnih izbora započeo se ostvarivati prvotno postavljen koncept lokalne samouprave.

Tadašnji se koncept temeljio na monotipskom određivanju nadležnosti lokalnih jedinica što nikako nisu bile pravne pretpostavke prijenosu ovlasti na veće lokalne jedinice, u prvom redu veće gradove.

Tijekom 2001. godine poduzeti su prvi značajni koraci prema decentralizaciji ovlasti i odgovornosti sa državne na regionalnu i lokalnu razinu. Donošenjem novoga Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2001. godine, sukladno usvojenim Promjenama Ustava Republike, otklonjene su ranije postojeće zapreke i stvorene su pretpostavke početnoj decentralizaciji funkcija.

Proces decentralizacije započeo je u područjima koja su temeljem ustavnih odredaba u izvornom samoupravnom djelokrugu, te su time ujedno i odgovornost lokalnih jedinica, a to su upravo odgoj, obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, kultura. U ovim područjima su vlasti lokalnih jedinica postale odgovorne za odluke od značaja za lokalnu zajednicu.

Istovremeno s prijenosom odgovornosti došlo je i do prijenosa financiranja na način da je povećan udio lokalne samouprave u porezu na dohodak radi financiranja novih poslova jedinica lokalne samouprave. Nadalje, proširen je i sustav izravnjanja kako bi se osiguralo da sve jedinice lokalne samouprave s decentraliziranim poslovima budu u mogućnosti te poslove doista i obavljati.

Tako su primjerice, izmjenama i dopunama Zakona o srednjem školstvu, prava vlasništva nad srednjim školama i učeničkim domovima prenijeta na županije, čime su one postale odgovorne za njihov rad, održavanje i ulaganje u te objekte. Zakonom o osnovnom školstvu prava vlasništva nad osnovnim školama prenijeta su na županije i na trideset dva najveća grada. Izmjene i dopune također su odredile upravljanje školama, uključujući i odgovornost za imenovanje članova školskih odbora, te su razgraničene i odgovornosti za financiranje škola.

Nadalje, izmjene i dopune Zakona o zdravstvenom osiguranju dovele su do prenošenja nekih obveza za osiguranje rada određenih zdravstvenih institucija na županije. Izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi neka pitanja socijalne skrbi prenijeta su na županije, definirano je upravljanje centrima socijalne skrbi, a razgraničene su i odgovornosti za financiranje troškova. Tim su izmjenama i dopunama osnivačka prava za neke domove socijalne skrbi prenijeta na županije.

U području kulture donijeto je nekoliko propisa te izvršen prijenos osnivačkih prava. Na taj način lokalne jedinice, općine, gradovi i županije, kao osnivači ili vlasnici muzeja, knjižnica, kazališta i drugih javnih ustanova u kulturi i umjetnosti, nisu više morali tražiti suglasnost ministra kulture za imenovanje, odnosno razrješenje ravnatelja.

Navedeni je proces usklađivan financijski putem izmjena i dopuna temeljnog zakona koji uređuje pitanja financiranja lokalnih jedinica, izmjenama udjela u porezu na dohodak, te putem mehanizma izravnjanja.

ČIMBENICI KOJI ĆE UVJETOVATI SMJER I OPSEG DECENTRALIZACIJE, TE MOGUĆE ZAPREKE U PROVEDBI PROCESA DECENTRALIZIRANJA

a) Neadekvatna uporaba i nedostatan razgraničenje temeljnih pojmova vezanih s preraspodjeljivanjem nadležnosti

Polazni je problem s kojime se svi čimbenici involvirani u proces decentralizacije susreću upravo u temeljnom nerazumijevanju, ponekad i tendencioznom izjednačavanju ključnih pojmova kao što su decentralizacija, dekoncentracija, te delegiranje i devolucija.

Sukladno pravnoj teoriji, dekoncentracija jest prijenos odgovornosti s državnog ureda, ministarstva ili organizacije, na ispostave osnovane na lokalnoj razini, no i nadalje pod integralnim nadzorom središnjeg tijela.

Delegiranje jest situacija u kojoj tijelo državne vlasti privremeno prenosi izvršavanje drugom tijelu državne vlasti, pri tome pridržavajući punu odgovornost za njegovo obavljanje.

Devolucija pak jest slučaj kada viša razina uprave / vlasti prenosi nadležnost nižoj razini samoupravnih tijela na trajnoj osnovi, zajedno s financijskim sredstvima nužnim za obavljanje prenesenih poslova. Tijelo više razine zadržava tada pravo određivanja standarda i provedbe nadzora, no tijelo lokalne razine ima potpunu nadležnost i odgovornost za provedbu.

Ovaj se materijal odnosi na decentralizaciju koja se odnosi samo na devoluciju ovlasti za određene poslove s državne vlasti na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, te uporaba termina decentralizacije u cijelosti isključuje dekoncentraciju i delegiranje.

b) Iznimno visok stupanj neujednačenosti gospodarske, a time i financijske snage lokalnih jedinica

Sukladno podacima iznijetima u studiji «Reforma i decentralizacija lokalne samouprave» - Urban Institute (listopad 2004.), «Većina općina i gradova u Republici Hrvatskoj je mala. Prosječna općina ima svega 3,228 stanovnika na samo 86 četvornih kilometara površine; prosječni grad ima 18,741 stanovnika i površinu od 167 četvornih kilometara, što su prema europskim mjerilima male jedinice lokalne samouprave. Zbog toga mnoge jedinice lokalne samouprave jednostavno nisu sposobne obavljati poslove lokalne samouprave kojima se trebaju posvetiti. Ne radi se samo o financijskoj sposobnosti već i o kadrovskim mogućnostima.»

Posebna je razrada potrebna selektivnom prijenosu ovlasti i poslova, budući da zbog povijesnih i tradicijskih razloga, a dijelom i ratnih posljedica i stupnja nekonkurentnosti domaćeg gospodarstva, nije moguć niti uputan unificiran prijenos poslova. Ponovno je težište na jačim lokalnim jedinicama – velikim gradovima čiji status i djelokrug treba razraditi i uobličiti.

c) Nedovoljna personalna kapacitiranost lokalnih jedinica, znatne razlike i neujednačenost razine stručne osposobljenosti, s posebnim osvrtom na nedostatak konstantne, sustavne edukacije lokalnih službenika

Samo ustrojstvo sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj definirano je i zaokruženo gotovo u cijelosti, međutim, vezano uz radnopravni status lokalnih službenika i namještenika, već smo godinama svjedoci pravne prakse upućivanja na primjenu drugog propisa, te se time ustalilo improviziranje analogne primjene odredaba srodnih, no ne uvijek i odgovarajućih propisa.

Posljedica jest i nadalje pravna praznina, znatan stupanj pravne nesigurnosti lokalnih službenika i namještenika, ponegdje i arbitrarnost u postupanju, svakako niska razina zaštite

prava iz radnog odnosa lokalnih djelatnika, te nepostojanje smislenog i utemeljenog sustava napredovanja i kretanja kroz službu, čije se posljedice već ogledaju u praksi.

Rečeno se može reflektirati i na budući uspjeh procesa decentraliziranja poslova, te može imati znatne negativne posljedice na spremnost za preuzimanje poslova i njihovo uspješno i stručno obavljanje.

Obveze lokalnih i državnih službenika u osnovi su istovrsne, no obvezivanje lokalnih službenika na konstantno stručno usavršavanje i osposobljavanje jedino i isključivo slovom zakona, pri čemu izostaje razrada i konkretiziranje kvalitetnog programa edukacije na način primjeren praksi i zahtjevima lokalnih jedinica, u praksi ne može polučiti rezultate.

Edukaciju posebice treba promatrati u sklopu predstojećeg decentraliziranja poslova i jačanja lokalne samouprave, te je u tome smislu potrebno definirati i poduzeti konkretne predradnje kako bi se pravovremeno započelo s edukacijom i time podigao stupanj spremnosti za planirano preuzimanje poslova.

Stručno osposobljavanje i usavršavanje uvjet je bez kojega se napredak neće jednostavno dogoditi, te je nužno ne samo normom predvidjeti da će se lokalni službenici educirati putem tečajeva, seminara i školovanja kako bi postigli višu razinu stručne osposobljenosti, već treba razraditi i konkretizirati program na temelju opće prihvaćene, dugoročne strategije provedbe konstantne edukacije lokalnih službenika.

d) Dugotrajnost procesa decentralizacije, te nedostatna koordinacija čimbenika involviranih u samu provedbu procesa decentralizacije

Decentralizacija jest dugotrajan i složen proces čiju dinamiku uvjetuje niz čimbenika. Odvijanje i praćenje zacrtane vremenske dimenzije procesa u znatnome tendenciozno može facilitirati zakonodavna aktivnost parlamenta.

Navedenom nužno mora prethoditi učinkovitija koordinacija središnje državne uprave, te same izvršne vlasti. Stoga je uputno organiziranje ne samo temeljne skupine za decentralizaciju, već i resornih radnih grupa sa zadaćom da razmatraju konkretna pitanja i daju konkretne odgovore na zahtjeve koje postavlja ostvarenje Okvirnog programa decentralizacije.

U svjetlu predstojeće reforme lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, potrebno je razmotriti i iznaći modalitete koordiniranog rada i razmatranje temeljnih instituta lokalne samouprave, te poraditi na zajedničkom doprinosu pri definiranju, konkretiziranju i izradi budućih zakonskih rješenja iz domene lokalne samouprave, s ovlaštenim predstavnicima lokalnih jedinica, u prvom redu sa Savezom Udruge gradova i Udruge općina u Republici Hrvatskoj, te s Hrvatskom zajednicom županija.

Rečena suradnja i koordinacija mogu u bitnome pridonijeti daljnjoj dogradnji sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave, time i jačanju lokalne demokracije u cijelosti, a naravno, definirat će i odrediti stupanj praktične provedivosti određenih normativnih rješenja.

U tome je smislu od iznimnog značaja jačanje krovne i koordinacijske uloge koju u procesu decentralizacije ima Središnji državni ured za upravu, koji mora imati široke ovlasti u provedbi i upravljanju procesom decentralizacije, te nepodijeljenu i potpunu potporu Vlade.

CILJEVI KOJE SE PROVEDBOM DECENTRALIZACIJE KANI POSTIĆI

Primarni je cilj svakako odgovoriti zahtjevima daljnjeg razvitka i jačanja lokalne demokracije, te iznaći i definirati modalitete selektivnog prijenosa poslova u djelokrug lokalnih jedinica, praćene financijskim podlogama i provjerljivim simulacijama, kako bi se osigurala veća samostalnost i utjecaj lokalnih jedinica na odlučivanje o bitnim pitanjima, te posebice kako bi se izbjegla situacija tehničkog prijenosa poslova lokalnim jedinicama jedino i isključivo radi obavljanja istih, a da pri tome izostaje prijenos bitnih ingerencija u odlučivanju i posebice bitno prethodno financijsko usklađenje potencijala nužnih za uspješno obavljanje decentraliziranih poslova.

Cilj je pridonijeti većem učešću građanina – poreznog obveznika u upravljanju poslovima od lokalnog značaja. Učiniti odluku bližom korisniku, a mogućnost utjecaja na njezino oblikovanje učiniti primjerenijim i dostupnijim, također su podredni ciljevi radi postizanja kojih se Vlada opredjeljuje za decentralizaciju.

Daljnji je cilj svakako podići kvalitetu i razinu efikasnosti organiziranja obavljanja djelatnosti i usluga na nivou lokalnih jedinica, što nužno determinira razinu troškova i ekonomičnost ulaganja.

Kvaliteta usluge, management na lokalnoj razini, poduzetništvo same lokalne jedinice, neki su od također primarno postavljenih ciljeva čije će se ostvarenje facilitirati, odnosno omogućiti samom decentralizacijom.

PRILOZI :

1. OKVIRNI PREGLED POSLOVA IZ NADLEŽNOSTI TIJELA DRŽAVNE UPRAVE, KOJE JE MOGUĆE DECENTRALIZIRATI NA LOKALNE JEDINICE

Iz djelokruga financija prijedlozi su:

U načelu Ministarstvo financija prihvaća neophodnost provedbe daljnje decentralizacije poslova državne uprave s tijela državne uprave, na općine, gradove i županije kao neophodnost daljeg procesa demokratizacije, te nadalje ističe kako u kontekstu sadašnjeg teritorijalnog ustroja 570 jedinica od kojih je velik dio u nemogućnosti (bez državne pomoći) izvršavati sadašnje zadatke zbog nedefiniranosti njihovih zakonskih obveznih funkcija i odgovarajućih ograničenja (fiskalnog kapaciteta i kvantitativne i kvalitativne kadrovske ekipiranosti).

Ministarstvo smatra da bi se trebao utvrditi sadašnji broj djelatnika koji obavljaju te poslove i materijalna sredstva kojima se to obavlja, a za koja se sredstva osiguravaju u državnom proračunu, te efektima koje će njihovo obavljanje polučiti u općinama koje imaju ispod tisuću stanovnika i po 1-3 zaposlena (uključujući i načelnika).

Iz djelokruga obrane prijedlozi su:

- poslovi u vezi s dužnostima građana u obrani (vojna obveza, materijalna obveza, radna obveza, obveza u civilnoj zaštiti, civilna služba).

(obavljanje navedenih poslova je uglavnom vezano uz prebivalište građana, te bi ih bilo moguće prebaciti na regionalnu razinu, uz otvoreno pitanje svrsishodnosti što se financiranja tiče)

Iz djelokruga unutarnjih poslova prijedlozi su:

Poslovi Civilne zaštite

- pozivanje, smotriranje, opremanje, osposobljavanje i mobiliziranje obveznika civilne zaštite raspoređenih u povjerenike civilne zaštite, voditelje i osoblje skloništa, zapovjedništva za razinu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te postrojbe koje su osnovale jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- izrada procjena ugroženosti i planova zaštite i spašavanja za razinu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,

- vođenje evidencija materijalno tehničkih sredstava i opreme civilne zaštite nabavljenih iz sredstava jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- koordinacija i zapovijedanje aktivnostima civilne zaštite koje se odvijaju na području samo jedne jedinice lokalne samouprave, *(na lokalne)*
- koordinacija i zapovijedanje aktivnostima civilne zaštite koje se odvijaju na području više jedinica lokalne samouprave unutar jedne županije, odnosno na području čitave županije, *(na područne (regionalne) jedinice)*
- suradnja sa službama civilne zaštite susjednih regija drugih država, *(na područne (regionalne) jedinice)*
- inspekcijski nadzor nad primjenom propisanih mjera civilne zaštite i drugih obveza vezanih uz primjenu Zakona o civilnoj zaštiti u prvom stupnju, *(na područne (regionalne) jedinice)*
- skrb za izgradnju, opremanje i održavanje javnih skloništa, *(na lokalne)*
- skrb za materijalno-tehnička sredstva i zajedničku opremu postrojbi civilne zaštite osnovanih na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (čuvanje, održavanje, servisiranje i sl.).

Poslovi Ravnateljstva policije

- izdavanje dozvole za prenošenje tehničkim sredstvima javnih priredbi i manifestacija.

Iz djelokruga mora, turizma, prometa i razvitka prijedlozi su:

- inspekcijski poslovi nadzora koncesija na pomorskom dobru, koje dodjeljuje županijsko poglavarstvo, odnosno općinsko ili gradsko vijeće,

(može se prenijeti na odgovarajuće jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ovisno o jedinici – davatelju koncesije);

- davanje suglasnosti na red plovidbe i cjenik usluga, kao i na njihove izmjene, koje predlaže brodar koji održava lokalne i županijske linije,

(može se prenijeti na jedinice područne (regionalne) samouprave);

- poslovi korištenja pruga od značaja za lokalni promet,

(u slučaju postojanja interesa, mogu biti povjereni jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave).

Promet:

- prijenos ovlasti utvrđivanja uvjeta parkirališta na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sa područja gdje se nalaze parkirališta.

Iz djelokruga poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva prijedlozi su:

Poljoprivreda:

- praćenje stanja u poljoprivredi na području županije, te obavljanje procjena (primjerice: visine prinosa poljoprivrednih kultura, praćenje tijeka sjetve i žetve poljoprivrednih kultura) i drugih poslova iz područja poljoprivrede, a od interesa i za potrebe jedinica lokalne samouprave odnosno gradova i općina na području županije (*na županije*);
- obavljanje stručnih poslova u svezi prikupljanja potrebne dokumentacije glede raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države za prodaju i zakup, te koncesije poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države (*na općine i gradove*);
- stručni poslovi koji se odnose na uvođenje kupca i zakupoprimca u posjed poljoprivrednog zemljišta i ostale poslove u svezi raspolaganja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države (*na općine i gradove*);
- stručne poslove u svezi s prikupljanjem potrebne dokumentacije za utvrđivanje mišljenja Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva na prostorne planove;
- poslove glede promjene namjene poljoprivrednog zemljišta;
- izdavanje mišljenja o opravdanosti investicijskog ulaganja pravnim osobama;
- poslovi za lincenciranje nerastova, bikova i drugo.

Pčelarstvo

- zaprimanje prijava pčelara o dopremi pčela na određeno mjesto, parcelu i općinu smještaja, davanje suglasnosti na razmještaj košnica;

Ribarstvo

- upravni poslovi što se odnose na postupak dodjele ribolovnih voda na gospodarenje, dodjelu nedodjeljenih voda na upravljanje, potvrđivanje godišnjih planova i gospodarskih osnova ribolovnih područja i suglasnost na cijene ribolovnih karata;

Lovstvo

- obveza zaštićivanja divljači u slučajevima kada se radi o površinama zemljišta do 100 ha raznih vlasnika ili osoba koje koriste ta zemljišta, odnosno kada se radi o prostoru koji obuhvaća područje 300 m udaljeno od naseljenih mjesta (*na županije*);
- poslovi glede programa uzgoja divljači i programa zaštite divljači (*na gradove i općine*);
- općenito prijenos poslova koji proizlaze iz odredbi Zakona o lovu (*na županije*);
- donošenje Lovno-gospodarskih osnova za zajednička lovišta;
- donošenje Programa zaštite divljači van lovnih površina.

Šumarstvo:

- provođenje postupka i izrade nacrtu rješenja za krčenje, odnosno čistu sječu šume (*prenijeti na županije*).

Iz djelokruga zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva prijedlozi su:

Načelno, Ministarstvo predlaže poslove izdavanja lokacijskih, odnosno građevinskih dozvola kao i izdavanje drugih akata vezanih uz gradnju prenijeti, budućim novim Zakonom o prostornom uređenju i gradnji, na jedinice lokalne samouprave, prvenstveno velike gradove.

Također planira i određene poslove iz područja zaštite okoliša prenijeti kako na velike gradove, tako i na ostale gradove i općine.

Ministarstvo je nadalje mišljenja, kako je nužno pristupiti i određenim intervencijama u zakonima i propisima kojima se uređuju ovlasti središnjih tijela državne uprave, a odnose se na poslove nadzora nad općim aktima tih tijela.

Protive se «centraliziranju» nadzora, te ukazuju na neekonomičnost i sporost u konkretiziranju i provedbi nadzora.

Zaštita okoliša

- vođenje katastra onečišćavanja okoliša (*na općine i gradove*);
- vođenje registra izvora emisija, pregled očevidnika i katastra emisija zaštite zraka (*na općine i gradove*).

Graditeljstvo i prostorno uređenje

- suglasnosti za izdavanje lokacijskih i građevinskih dozvola za izgradnju infrastrukture;
- davanje izvoda iz prostorno-planskih dokumenata;
- izdavanje potvrda o usklađenosti projektne dokumentacije s lokacijskim uvjetima i prostorno-planskom dokumentacijom;
- izdavanje suglasnosti u postupcima donošenja novih prostornih planova (*na općine i gradove*);
- poslovi gradnje privremenih građevina za potrebe sajmovi i javnih manifestacija, postavljanje kioska i druge građevine gotove konstrukcije do 12 m², dječja igrališta i nadstrešnice za sklanjanje ljudi u javnom prometu (*Grad Zagreb predlaže da bi se navedene poslove trebalo izuzeti iz sadržaja poslova građenja, te ih tretirati kao poslove komunalnog gospodarstva*).

Iz djelokruga zdravstva i socijalne skrbi prijedlozi su:

na području zdravstva:

- upravni postupak u vezi priznavanja prava na zdravstvenu zaštitu zdravstveno neosiguranim osobama (Pravilnik o mjerilima i postupku za utvrđivanje nesposobnosti za samostalni život i rad i nedostatak sredstava za uzdržavanje za osobe s prebivalištem u Republici Hrvatskoj kojima se zdravstvena zaštita ne osigurava po drugoj osnovi «Narodne novine» broj 39/02);
- obavljanje inspeksijskog nadzora sukladno odredbama Zakona o sanitarnoj inspekciji («Narodne novine» broj 27/99) i Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti («Narodne novine» broj 60/92 i 26/93). *Navedeni se poslovi državne uprave u području zdravstva mogu prenijeti na županije.*

na području socijalne skrbi:

- prijenos poslova socijalne skrbi u nadležnost županije,
- prijenos poslova državne uprave, koje obavljaju uredi državne uprave u županiji, u nadležnost upravnog odjela jedinice područne (regionalne) samouprave tj. županije i Grada Zagreba.

Prijenos sa državne razine na županije:

- osnivačka prava nad centrima za socijalnu skrb,
- financiranje obavljanja djelatnosti centara za socijalnu skrb (izdaci za zaposlene, izdaci za naobrazbu i stručno usavršavanje radnika kako i izdaci za nabavku kapitalnih sredstava),
- financiranje prava iz socijalne skrbi te troškova postupka u svezi s ostvarivanjem prava iz socijalne skrbi,
- drugostupanjski postupak kada se žalbom pobija prvostupanjsko rješenje centra za socijalnu skrb u svezi ostvarivanja prava iz socijalne skrbi, a žalba se odnosi na nalaz i mišljenje tijela vještačenja u prvom stupnju kao i stručno-administrativni poslovi tijela vještačenja u drugom stupnju koje bi se imenovalo za svaku županiju i Grad Zagreb,
- osnivačka prava na domovima socijalne skrbi kojih je osnivač RH te izdaci za materijalne troškove, izdaci za zaposlene, izdaci za izobrazbu i stručno usavršavanje radnika, kao i izdaci za nabavku kapitalnih sredstava.

Socijalna skrb

- donošenje rješenja koja se odnose na obavljanje djelatnosti domova za starije i nemoćne od 6 do najviše 30 korisnika bez osnivanja doma kao ustanove socijalne skrbi (*decentralizirati na način da ih provodi odjel nadležan za socijalnu skrb jedinice područne (regionalne) samouprave*).

Iz djelokruga znanosti, obrazovanja i športa prijedlozi su:

- izdavanje rješenja o početku obavljanja djelatnosti dječjeg vrtića *(na županije)*;
- osnivanje komisije za utvrđivanje psihofizičkog stanja djece dorasle za upis u osnovnu školu *(na općine i gradove)*;
- obavještanje roditelja i staratelja djeteta o mjestu, vremenu i rasporedu pregleda djeteta i popis djece dorasle za upis u osnovnu školu *(na općine i gradove)*;
- donošenje rješenja o privremenom oslobođanju od pohađanja osnovne škole, rješenja o prijevremenom upisu u osnovnu školu i rješenja o primjerenom obliku odgoja i obrazovanja djeteta *(na županije)*;
- utvrđivanje broja razrednih odjela u osnovnoj školi *(na županije)*;
- prikupljanje i obrada podataka iz matica osnovnih škola na početku i na kraju školske godine *(na županije)*;
- poslovi organiziranja i provedbe školskih izvannastavnih aktivnosti: natjecanja u znanjima i vještinama *(na županije)*;
- poslovi u vezi upisa u srednje škole od planiranja, utvrđivanja teksta natječaja, davanja mišljenja na programe i kvote upisa do izvješćivanja o upisima u srednje škole *(na županije)*;
- prikupljanje i obrada podataka iz matica srednjih škola na početku i na kraju školske godine *(na županije)*;
- poslovi suradnje sa Zavodom za školstvo – organizacija i obavješćivanje škola o stručnim skupovima, prikupljanje godišnjih planova rada županijskih stručnih skupova za pojedine nastavne predmete *(na županije)*;
- vođenje kapitalnih investicija u prosvjeti *(prenijeti na upravna tijela županije i 32 grada)*;
- donošenje rješenja o utvrđivanju uvjeta rada predškolskih ustanova *(na županije)*.

Iz djelokruga kulture prijedlozi su:

Predlažu da se prenese, isključivo u djelokrug jedinica lokalne samouprave nadležnost za utvrđivanje:

- tehničkih,
- zdravstvenih,
- ekoloških
- i drugih uvjeta za ustanove i druge pravne osobe u kulturi koje počinju obavljati svoju djelatnost.

**Iz djelokruga obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti
prijedlozi su:**

Branitelji

- poslovi u svezi otkrivanja, obilježavanja i održavanja spomen obilježja;
- obilasci groblja i paljenje svijeća na grobovima poginulih hrvatskih branitelja;
- poslovi vezani za stambena zbrinjavanja hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata.

2. OKVIRNI POPIS ZAKONA I PODZAKONSKIH AKATA ČIJE DONOŠENJE, ODNOSNO PRILAGODBU ZAHTIJEVA PROVEDBA PROCESA DECENTRALIZACIJE

U cilju provedbe mjera za daljnju decentralizaciju, uz prijedlog za izmjene i dopune samog Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi («Narodne novine» broj 33/01 i 60/01), te Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave («Narodne novine» broj 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02 i 147/3) Vlada Republike Hrvatske predložit će izmjene i dopune slijedećih zakona i podzakonskih akata:

Iz djelokruga obrane:

- Zakon o obrani («Narodne novine» broj 33/02 i 58/02);
- Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva obrane («Narodne novine» broj 115/02 i 182/03);
- Zakon o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave («Narodne novine» broj 199/03 i 30/04).

Iz djelokruga unutarnjih poslova:

- izmijeniti odnosno dopuniti Nacrte Prijedloga Zakona o zaštiti i spašavanju i Zakona o civilnoj zaštiti, te dopuniti članak 20. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Iz djelokruga mora, turizma, prometa i razvitka:

- izmjena Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama («Narodne novine», broj 158/03);
- izmjena Zakona o javnom prijevozu u linijskom obalnom pomorskom prometu («Narodne novine», broj 131/97);
- prijedlog izmjene članka 27. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti;
- Pravilnik o posebnim uvjetima za parkiranje motornih vozila («Narodne novine» broj 36/03).

Iz djelokruga poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva:

- Zakon o poljoprivrednom zemljištu («Narodne novine» broj 66/01 i 87/02);
- Zakon o poljoprivredi («Narodne novine» broj 66/01 i 83/02);
- Zakon o državnoj potpori u poljoprivredi, ribarstvu i šumarstvu («Narodne novine» broj 87/02, 117/03 i 82/04);

- Pravilnik o uvjetima i načinu korištenja sredstava za kreditiranje razvitka i obnove poljoprivrede («Narodne novine» broj 85/01);
- Zakon o stočarstvu;
- Zakon o slatkovodnom ribarstvu («Narodne novine» broj 106/01 i 7/03);
- Zakon o lovu («Narodne novine» broj 10/94, 22/94 i 29/99);
- Zakon o šumama («Narodne novine» broj 52/90, 5/91, 9/91, 61/91, 26/93, 76/93, 76/99, 8/00 i 13/02).

Iz djelokruga okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva:

- Zakon o zaštiti okoliša («Narodne novine» broj 82/94 i 128/99);
- Zakon o otpadu («Narodne novine» broj 151/03);
- Zakon o zaštiti zraka («Narodne novine» broj 48/95);
- Zakona o prostornom uređenju («Narodne novine» broj 30/94 i 68/98);
- Zakon o gradnji («Narodne novine» broj 175/03).

Iz djelokruga zdravstva i socijalne skrbi:

na području zdravstva:

- Zakon o sanitarnoj inspekciji («Narodne novine» broj 27/99);
- Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti («Narodne novine» broj 60/92 i 26/93);
- Pravilnik o mjerilima i postupku za utvrđivanje nesposobnosti za samostalan život i rad i nedostatak sredstava za uzdržavanje za osobe s prebivalištem u RH kojima se zdravstvena zaštita ne osigurava po drugoj osnovi («Narodne novine» broj 39/02).

na području socijalne skrbi:

- dopuna Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi («Narodne novine» broj 33/01 i 60/01);
- izmjena i dopuna Zakona o socijalnoj skrbi («Narodne novine» broj 73/97, 27/01, 59/01, 82/01 i 103/03).

Iz djelokruga znanosti, obrazovanja i športa:

- Zakon o osnovnom školstvu («Narodne novine» broj 69/03 – pročišćeni tekst);
- Uredba o načinu izračuna iznosa pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2004. godinu («Narodne novine» broj 48/04);
- Odluka o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva u 2004. godini («Narodne novine» broj 48/04).
- Zakon o športu («Narodne novine» broj 111/97, 13/98, 127/00, 24/01).
(*upravo je u izradi novi Zakon o športu*)
- Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi («Narodne novine» broj 10/97);
- Pravilnik o upisu djece u osnovnu školu («Narodne novine» broj 13/91);

- Pravilnik o broju učenika u redovitom i kombiniranom razrednom odjelu u osnovnoj školi («Narodne novine» broj 74/99);
- Zakon o srednjem školstvu («Narodne novine» broj 69/03);
- Zakon o zavodu za školstvo («Narodne novine» broj 153/02).

Iz djelokruga obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti:

- Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji («Narodne novine» broj 94/01 i 122/02).

Iz djelokruga uprave:

- Uredba o stručnom osposobljavanju i usavršavanju državnih službenika («Narodne novine» broj 78/03 i 57/04).

3. TABELARNI PRIKAZ DISTRIBUCIJE NADLEŽNOSTI IZMEĐU SREDIŠNJE, DRŽAVNE RAZINE, TE LOKALNIH JEDINICA, PREUZETA IZ «REFORMA I DECENTRALIZACIJA LOKALNE SAMOUPRAVE» - URBAN INSTITUTE – LISTOPAD 2004. GODINE,

Funkcija	Nadležnost			Vrsta nadležnosti u vezi s provedbom funkcije	
	Drž. razina	Županija	Općine i gradovi	Isključiva	Zajednička
Opća uprava					
Sigurnost, policija	•			•	
Protupožarna zaštita	•		•		•
Civilna zaštita	•			•	
Pravosuđe	•			•	
Matična knjiga	•			•	
Statistički ured	•			•	
Popis birača	•		•		•
Školstvo					
Osnovno obrazovanje	•	•	•		•
Srednje obrazovanje	•	•			•
Usmjereno i tehničko		•	•		•
Visoko obrazovanje	•			•	
Obrazovanje odraslih		•	•		•
Javno zdravstvo					
Bolnice	•			•	
Zdravstvena zaštita	•	•			•
Socijalna skrb					
Vrtić i jaslice			•	•	
Služba skrbi za obitelj		•	•		•
Domovi socijalne skrbi		•	•		•
Socijalna pomoć	•		•		•
Stanovanje i urbanizam					
Stanovanje	•		•		•
Urbanizam	•	•	•		•
Regionalno/prostorno planiranje	•			•	
Okoliš, javne sanitarne mjere					
Kanalizacija			•	•	
Prikupljanje i odvoženje otpada		•	•	•	
Groblja i krematoriji			•	•	
Klaonice	•			•	

Funkcija	Nadležnost			Vrsta nadležnosti u vezi s provedbom funkcije	
	Drž. razina	Županija	Općine i gradovi	Isključiva	Zajednička
Zaštita okoliša	•	•	•		•
Zaštita potrošača	•			•	
Kultura, rekreacija i sport					
Kazališta i koncerti	•	•	•		•
Muzeji i knjižnice	•	•	•		•
Parkovi i otvoreni prostori	•		•		•
Sport i rekreacija	•	•	•		•
Vjerski objekti	•			•	
Drugi kulturni objekti	•	•	•		•
Promet, prijevoz					
Ceste	•	•	•		•
Prijevoz	•	•	•		•
Gradski prijevoz			•	•	
Luke	•	•		•	
Zračne luke	•			•	
Komunalne usluge					
Plin	•			•	
Toplane	•			•	
Vodovod	•	•	•		•
Poljoprivreda, šumarstvo, ribarstvo	•	•	•		•
Električna energija	•			•	
Gospodarske usluge					
Gospodarska promidžba	•	•	•		•
Trgovina i industrija	•	•	•		•
Turizam	•	•	•		•

4. POPIS LITERATURE KORIŠTENE U IZRADI OVOG MATERIJALA

- Ustav Republike Hrvatske,

- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi («Narodne novine», broj 33/01, 60/01),

- Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave («Narodne novine», broj 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02 i 147/03),

- «Reforma i decentralizacija lokalne samouprave» - Urban Institute – listopad 2004. godine,

- «Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj» - izdanje Instituta za javne financije – studeni 2002. godine.