



# FISKALNI POLOŽAJ ŽUPANIJA

OKRUGLI STOL ODRŽAN 27. VELJAČE 2015.  
NOVINARSKI DOM, PERKOVČEVA 2, ZAGREB





## UVOD

Institut za javne financije organizirao je okrugli stol koji se temeljio na istraživanju "Neto fiskalni položaj županija od 2011. do 2013." Glavni je cilj bio ponuditi analitičke podloge za decentralizaciju i regionalizaciju, te potaknuti Vladu na izradu osnovnog preduvjeta za mogući preustroj, a to je proračun opće države po lokacijskoj klasifikaciji.

Na okruglom stolu sudjelovali su predstavnici udruga lokalnih jedinica, županija neto uplatitelja i neto korisnika proračuna opće države te predstavnici i članovi akademske zajednice.

U prvom dijelu okruglog stola o analitičkim podlogama za decentralizaciju predstavljen je metodološki okvir za utvrđivanje neto fiskalne pozicije županija te rezultati i analitičke podloge za fiskalnu decentralizaciju, objašnjeni su pravni temelji i potencijalna ograničenja za novu upravnu decentralizaciju, te se utvrdilo u kojoj mjeri postojeće teritorijalno ustrojstvo podupire regionalizaciju i regionalni razvoj.

U drugom su dijelu predstavnici županija neto uplatitelja i neto korisnika proračuna opće države obrazložili svoje stavove o regionalnom ustroju i decentralizaciji, s naglaskom na izgradnji adekvatnog modela raspodjele izvora financiranja za podmirenje javnih potreba, te modela regionalizacije ili decentralizacije.

U trećem su dijelu predstavnici udruga lokalnih jedinica iznijeli svoja razmišljanja i prijedloge vezane uz postojeći i mogući novi koncept regionalnog ustroja i decentralizacije, objasnili svoje uloge u tom procesu te pojasnili raspoložive vlastite analitičke kapacitete za potporu procesu decentralizacije.

Sudionici okruglog stola priredili su pisane priloge koji su dobar pregled prijedloga u procesu decentralizacije i regionalizacije te pokazatelj smjera potrebnih budućih aktivnosti u razvoju toga procesa.

Izlaganja i rasprave bili su izuzetno korisni, te svim sudionicima zahvaljujemo na pisanim priložima i aktivnom sudjelovanju u radu okruglog stola.

Anto Bajo  
urednik



## PROGRAM OKRUGLOG STOLA

9:30–9:35	<b>UVOD I POZDRAVNA RIJEČ</b> KATARINA OTT ( <i>INSTITUT ZA JAVNE FINACIJE</i> )
9:35–9:45	<b>FISKALNI POLOŽAJ ŽUPANIJA: GLAVNI CILJEVI I NALAZI</b> ANTO BAJO ( <i>INSTITUT ZA JAVNE FINACIJE</i> )
	<b>ANALITIČKE PODLOGE ZA DECENTRALIZACIJU</b> MODERATORICA: KATARINA OTT ( <i>INSTITUT ZA JAVNE FINACIJE</i> )
9:45–10:00	<b>METODOLOŠKI OKVIR ZA UTVRĐIVANJE NETO FISKALNOG POLOŽAJA ŽUPANIJA</b> PETAR SOPEK I MARIN VUCO
10:00–10:10	<b>ANALITIČKE PODLOGE ZA FISKALNU DECENTRALIZACIJU</b> DUBRAVKA JURINA ALIBEGOVIĆ ( <i>EKONOMSKI INSTITUT, ZAGREB</i> )
10:10–10:20	<b>TEMELJI ZA UPRAVNU DECENTRALIZACIJU</b> IVAN KOPRIĆ ( <i>PRAVNI FAKULTET, ZAGREB</i> )
10:20–10:30	<b>POSTOJEĆE UPRAVNO USTROJSTVO, REGIONALNI RAZVOJ I REGIONALIZACIJA</b> VLADIMIR ČAVRAK ( <i>EKONOMSKI FAKULTET, ZAGREB</i> )
10:30–10:45	<b>RASPRAVA</b> <b>GRAD ZAGREB I ŽUPANIJE O REGIONALNOM USTROJU I DECENTRALIZACIJI</b> MODERATOR: ANTO BAJO ( <i>INSTITUT ZA JAVNE FINACIJE</i> )
10:45–10:55	<b>SANDRA ŠVALJEK</b> , ZAMJENICA GRADONAČELNIKA GRADA ZAGREBA
10:55–11:05	<b>VLADIMIR ŠIŠLJAGIĆ</b> , ŽUPAN OSJEČKO-BARANJSKE ŽUPANIJE
11:05–11:15	<b>ZLATKO KOMADINA</b> , ŽUPAN PRIMORSKO-GORANSKE ŽUPANIJE
11:15–11:25	<b>PREDRAG ŠTROMAR</b> , ŽUPAN VARAŽDINSKE ŽUPANIJE
11:25–11:35	<b>TOMISLAV VRDOLJAK</b> , ZAMJENIK ŽUPANA ŠIBENSKO-KNINSKE ŽUPANIJE
11:35–11:45	<b>MARIN GRGETA</b> , PROČELNIK UPRAVNOG ODJELA ZA DECENTRALIZACIJU, LOKALNU I PODRUČNU (REGIONALNU) SAMOUPRAVU, PROSTORNO UREĐENJE I GRADNJU ISTARSKJE ŽUPANIJE
11:45–12:00	<b>RASPRAVA</b>
12:00–12:30	PAUZA <b>UDRUGE JEDINICA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE O REGIONALNOM USTROJU I DECENTRALIZACIJI</b> MODERATOR: MARKO PRIMORAC ( <i>EKONOMSKI FAKULTET, ZAGREB</i> )
12:30–12:40	<b>JOSIPA RIMAC</b> , POTPREDSJEDNICA UDRUGE GRADOVA U REPUBLICI HRVATSKOJ
12:40–12:50	<b>IVICA BOŠNJAK</b> , VODITELJ RADNE SKUPINE ZA FINACIJE I PRORAČUN HRVATSKE ZAJEDNICE ŽUPANIJA
12:50–13:00	<b>NEBOJŠA ANDRIĆ</b> , ČLAN UPRAVNOG ODBORA UDRUGE OPĆINA U REPUBLICI HRVATSKOJ
13:00–13:15	<b>RASPRAVA</b>
13:15–13:25	<b>SAŽETAK GLAVNIH NALAZA I PREPORUKE</b> ANTO BAJO ( <i>INSTITUT ZA JAVNE FINACIJE</i> )



## **METODOLOŠKI OKVIR ZA UTVRĐIVANJE NETO FISKALNOG POLOŽAJA ŽUPANIJA**

**PETAR SOPEK**  
**MARIN VUCO**

---

Proračun Republike Hrvatske ne prikazuje se prema lokacijskoj klasifikaciji što onemogućava praćenje fiskalne pozicije države prema prostornoj (regionalnoj, županijskoj) dimenziji. Zbog toga se ne mogu utvrditi učinci Vladinih politika i reformi na regionalni razvoj i fiskalnu poziciju pojedinih regija. Upravo su navedene činjenice glavna motivacija za izradu analize u kojoj se željelo identificirati koliko se uplaćuje u proračun opće države, a koliko se javnog novca troši na području pojedine županije, tj. kolika je neto fiskalna pozicija po županijama. Ovom se analizom po prvi puta u Hrvatskoj odredila prostorna dimenzija proračuna opće države te dao odgovor na pitanje koje su županije neto uplatitelji u proračun opće države, a koje primatelji - koje županije/regije ne bi mogle samostalno opstati bez državnih intervencija ili zaduživanja.

Neto fiskalna pozicija neke županije podrazumijeva razliku ukupnih prihoda koji se prikupljaju i rashoda poslovanja koji se troše na području te županije. Za provedbu analize bilo je potrebno razraditi prihodnu i rashodnu stranu proračuna opće države, odnosno prikazati ih po lokacijskoj pripadnosti - području gdje su prihodi proračuna opće države prikupljeni i rashodi potrošeni. Analiza je obavljena za razdoblje od tri godine - od 2011. do 2013., a njome su obuhvaćeni samo poslovni prihodi/rashodi pri čemu je prosječno oko 129 mlrd. kuna raspoređeno prema lokacijskoj pripadnosti po županijama. Zbog određenih specifičnosti (jednokratnog karaktera) pojedine stavke prihoda i primitaka te rashoda i izdataka su isključene iz analize. Raspored prihoda i rashoda proračuna opće države i izračun neto fiskalne pozicije županija obavljen je po utvrđenim ključevima jednako primijenjenim na sve županije. Metodologija za razradu prihoda temelji se na ekonomskoj klasifikaciji uz katkad detaljnije razrade sve do razine kontnog plana. Za rashode državnog proračuna metodologija se oslanja na kombinaciju ekonomske, organizacijske i programske klasifikacije, a rezultati analize su prikazivani i funkcijski radi lakše razumljivosti.

O složenosti analize najbolje svjedoči činjenica da je za razradu prihodne strane korišteno ukupno 27 ključeva koji su primijenjeni na 46 stavki prihoda, a za razradu rashodne strane korištena su 44 različita ključa koja su primijenjena na 163 stavke rashoda. Kad se to primijeni na 20 županija i Grad Zagreb govorimo o preko 200 tisuća matematičkih operacija potrebnih za razradu proračuna po lokacijskoj pripadnosti.

Najveći udio u razradi prihoda ima BDP uvećan za uvoz roba koji je kao ključ korišten za raspodjelu poreza na dodanu vrijednost i ostale poreze na robu i usluge koji zajedno čine 31% promatranih prihoda. S udjelom od 29% slijede podaci o bruto plaćama koji su korišteni za raspodjelu doprinosa po županijama. Nešto manje

udjele imaju podaci o porezu na dohodak i prirezu (8%) te ostale kategorije prihoda JLP(R)S (6%).

Najveći udio u razradi rashoda po županijama ima iznos prosječne mirovine i broja umirovljenika što se koristi kao ključ za raspodjelu rashoda Zavoda za mirovinsko osiguranje (28% promatranih rashoda). S udjelom od 17% slijede podaci o broju pregleda liječnika i upućivanja na specijalistički pregled koji su korišteni za raspodjelu rashoda povezanih sa zdravstvom. Na trećem su mjestu podaci o pojedinačnim stavkama rashoda JLP(R)S (ukupno 14%), a s udjelom od 13% ukupno promatranih rashoda slijede rashodi koji su po županijama podijeljeni po ključu broja stanovnika (72 proračunska korisnika koji se uglavnom odnose na usluge od općeg javnog interesa).

*Tako definirani metodološki okvir za utvrđivanje neto fiskalnog položaja županija prvi je takve vrste u Hrvatskoj i odličan je alat koji otvara sasvim novu perspektivu praćenja fiskalne politike RH na lokalnoj (županijskoj) razini. Iz postojeće metodologije moguće je za svaku županiju utvrditi njihov stvarni financijski položaj u sklopu ukupne potrošnje javnih sredstava u Hrvatskoj, što je do sada bilo nemoguće. Ujedno, ovom se metodologijom mogu pratiti i ocijeniti potezi Vladinih politika na županijskom/regionalnom nivou. Ta metodologija može se koristiti za kvantificiranje utjecaja promjena u sustavu poreza na dohodak s početka 2015. na prihode po županijama.*

Korištena metodologija primijenjena je istovremeno na sve županije RH čime se osigurala transparentnost izračuna i kontrola dobivenih rezultata te je suzbijena mogućnost bilo kakve manipulacije podacima. Podaci po županijama i dobiveni rezultati u potpunosti su usporedivi, a posebice kada se stave u omjer s brojem stanovnika. Međutim, pri provedbi analize postojali su brojne prepreke zbog nepostojanja javno dostupnih podataka nužnih za provedbu analize, nedovoljne transparentnosti u objavljenim podacima, znatnim kašnjenjima u objavi podataka u odnosu na razdoblje referenciranja i slično. U svrhu dobivanja kvalitetnijih i sveobuhvatnijih rezultata u budućnosti potrebno je:

- javno objavljivati razradu proračuna opće države po lokacijskoj klasifikaciji za sve stavke za koje postoje informacije;
- poticati pravovremeno objavljivanje podataka – smanjiti kašnjenja u objavi;
- proširiti statističke baze i javno dostupne podatke s detaljnijim analitikama na lokalnoj razini;
- nastaviti pratiti neto fiskalne pozicije po županijama i povezati ih s fiskalnim/regionalnim politikama – ocjena efikasnosti;
- u buduće analize uključiti sve subjekte javnog sektora poput komunalnih društava, lokalnih uprava za ceste, turističkih zajednica i ostalih koji su u djelomičnom ili potpunom vlasništvu grada, općine ili županije ili su na neki način usko vezani uz njihovo djelovanje.



## **FISKALNA DECENTRALIZACIJA U HRVATSKOJ: OGRAIČENJA I MOGUĆNOSTI**

**DR. SC. DUBRAVKA JURLINA ALIBEGOVIĆ**

*Ekonomski institut, Zagreb*

---

**Praksa decentralizacija u Hrvatskoj.** Od sredine 2001. sve su hrvatske Vlade u programima rada imale utvrđenu decentralizaciju kao jednu od aktivnosti. Spomenimo Program decentralizacije i osnivanje Povjerenstva za decentralizaciju (prosinac 2004.), Radnu skupinu za decentralizaciju i teritorijalni preustroj (listopad 2010.) te Nacionalno povjerenstvo za provođenje decentralizacije i reforme lokalne i područne (regionalne) samouprave (veljača 2012.). U Programu rada Vlade za mandat 2011.-2015. politika decentralizacije najavljena je kao jedan od Vladinih ciljeva kojim se željelo sustići razvijene zemlje Europske unije koje 20 do 25 posto svojih javnih financija raspodjeljuju na regionalne i lokalne zajednice. U Programu je utvrđeno da će se „decentralizacija temeljiti na utvrđenim pravilima, jasnoj podjeli između razina vlasti javnih funkcija (primjena načela supsidijarnosti) i izvora sredstava za njihovo financiranje te širokoj javnoj raspravi svih zainteresiranih dionika o modelima decentralizacije uz primjenu osnovnih zahtjeva koji se odnose na ekonomsku efikasnost, poštivanje lokalne demokracije i identiteta“. Bez obzira na sva dosadašnja nastojanja u Hrvatskoj ne postoji pripremljena niti se provodi strategija decentralizacije javnog sektora.

**Obilježja sustava financiranja lokalne i regionalne samouprave.** Dosadašnja istraživanja provedena u Ekonomskom institutu, Zagreb i u drugim institucijama potvrdila su da postoje velika preklapanja odgovornosti u obavljanju javnih poslova među razinama javne vlasti. U Hrvatskoj je velik broj zakona kojima je propisano stjecanje prihoda općina, gradova i županija. Međutim, ograničen je broj vrsta prihoda na koje lokalna i regionalna samouprava može u potpunosti utjecati ili barem utjecati tako da u zakonom propisanim granicama mijenja visine stopa i tako utječe na ukupnu visinu prikupljenih proračunskih prihoda. Postoji izrazito visoka ovisnost o prihodu od poreza na dohodak (51,7 posto su prihodi od poreza na dohodak u ukupnim prihodima proračuna svih lokalnih jedinica). O stopama, osnovicama, izuzećima i olakšicama te raspodjeli poreza na dohodak odlučuje središnja država. Najviša razina javne vlasti samostalno odlučuje i o svakoj promjeni dodatnih udjela poreza na dohodak koji pripada lokalnim jedinicama kao namjenski prihod namijenjen za financiranje decentraliziranih funkcija u području obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi i javnog vatrogastva. O kriterijima dodjele pomoći ne raspravlja se među razinama javne vlasti, već odluku samostalno donosi središnja država. Dodjela pomoći se ne temelji na izračunu fiskalnog kapaciteta. Fiskalna sloboda lokalnih jedinica u ostvarivanju vlastitih prihoda izrazito je ograničena i lokalne jedinice najmanje prihoda ostvaruju od svojih vlastitih poreznih prihoda. U ukupnim prihodima lokalnih proračuna neporezni prihodi čine značajan dio (oko 16,3 posto ukupnih prihoda svih lokalnih jedinica). Jedinice lokalne i regionalne samouprave ostvaruju dvadesetak različitih vrsta neporeznih

prihoda po posebnim propisima i oni su uglavnom namjenski prihodi lokalnih proračuna. U toj vrsti prihoda se očekuju nužni i brzi reformski pomaci u smjeru transformacije tih izvora financiranja u moderne poreze na imovinu, koji su jedan od glavnih izvora financiranja lokalne samouprave u razvijenim državama. Velik je broj lokalnih jedinica u posebnom statusu financiranja te ostvaruje viši udio u porezu na dohodak zbog svog statusa područja posebne državne skrbi i brdsko-planinskog područja. Poseban status financiranja lokalne i regionalne samouprave je i u tome što dio lokalnih jedinica ima posebno financiranje decentraliziranih javnih funkcija (osnovno i srednje školstvo, socijalna skrb, zdravstvo, javno vatrogastvo) iz dodatnog udjela prihoda od poreza na dohodak.

**Polazište za daljnju decentralizaciju.** Proračuni lokalnih jedinica sudjeluju s oko 11 posto u prihodima i oko 10 posto u rashodima konsolidirane opće države (2013.). Udio lokalnih proračuna je oko 4,2 posto u BDP-u (2013.) i taj je pokazatelj ostao skoro nepromijenjen od početka provođenja procesa decentralizacije. Prema oba pokazatelja, stupanj fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj je među najnižima u Europi. U Hrvatskoj su prisutne i velike razlike u fiskalnim kapacitetima između pojedinih lokalnih jedinica (428 općina ostvaruje 14,9 posto, 127 gradova 37,3 posto, Grad Zagreb 31,9 posto, a 20 županija 16 posto ukupnih prihoda svih lokalnih proračuna). Dodatno, 65 posto županija, 61 posto gradova i 70 posto općina ostvaruje ispodprosječni ukupni prihod po stanovniku. Prihodi bez pomoći su dovoljni za financiranje 46 posto ukupnih rashoda u županijama, 83 posto ukupnih rashoda u gradovima i 77 posto ukupnih rashoda u općinama. Gradovi imaju najviše fiskalne kapacitete (oko 3.049 kuna po stanovniku), općine nešto niže (oko 2.323 kune po stanovniku), a županije najniže fiskalne kapacitete (455 kuna po stanovniku), što je nespojivo s njihovom ulogom koja je usmjerena na koordiniranje i poticanje regionalnog razvoja. Struktura rashoda lokalnih proračuna ukazuje da materijalni rashodi i rashodi za zaposlene u općini, gradu i županiji i u ustanovama koje financiraju i čiji su osnivači (npr. dječji vrtići, škole, knjižnice) čine oko polovine, a razvojni rashodi manje od četvrtine proračunskih rashoda općina, gradova i županija. Razvojne aktivnosti se u najvećoj mjeri ostvaruju u gradovima, dok pretežan dio aktivnosti županija nije usmjeren prema razvoju, nego na obavljanje tekućih aktivnosti, a najviše financiranje obrazovanja.

**Simulacija financijskih učinaka daljnje decentralizacije na lokalne proračune.** U istraživanjima Ekonomskog instituta, Zagreb (2010. i 2013.) provedene su i simulacije financijskih učinaka daljnje decentralizacije odabranih javnih poslova, osnovnog školstva i sustava socijalne skrbi, na lokalne proračune. Rezultati ukazuju da bi neki gradovi mogli preuzeti decentralizirano financiranje osnovnih škola (financiranje materijalnih troškova, materijalnih i kapitalnih troškova, ali i plaća nastavnog osoblja). Veliki broj sadašnjih općina ne bi mogao preuzeti decentralizirano financiranje osnovnih škola, ali postoje i općine kod kojih to ne bi predstavljalo značajniji financijski teret. Za daljnju decentralizaciju sustava socijalne skrbi potrebno je obaviti značajne preraspodjele financijskih sredstava sa središnje na lokalnu razinu (županije ili gradove).

**Što dalje?** Ključan preduvjet za decentralizaciju je postojanje političke volje, a slijedi postavljanje jasnih ciljeva administrativne (upravne), fiskalne i teritorijalne decentralizacije, aktivnosti i mjera za ostvarenje, nositelja aktivnosti i mjera, utvrđivanje očekivanih rezultata, učinaka i krajnjih ishoda, te postizanje političkog konsenzusa o potrebi reforme. Lokalne jedinice trebaju samostalno stjecati što više vlastitih prihoda te što manje ovisiti o središnjoj državi. Zbog toga je važno utvrditi različitu razinu obvezatnih nadležnosti lokalnim jedinicama ovisno o njihovoj veličini i snazi i drugim relevantnim kriterijima. Prijedlozi su usmjereni na različitu razinu odgovornosti u ovisnosti o veličini i fiskalnoj snazi lokalne jedinice i drugim kriterijima. Potrebno je uspostaviti manji broj snažnih regionalnih jedinica (regija) koje će upravo imati sve te navedene kvalitete koje će osigurati postizanje utvrđenih ciljeva regionalnog razvoja. Broj regionalnih jedinica treba svesti na maksimalno trećinu postojećeg broja. U budućnosti bi zadaća regije, uz financiranje administrativne funkcije regije, trebala uključiti i financiranje dijela javnih poslova koje su do sada obavljali uredi državne uprave u županiji. Aktivnosti regije bi se trebale usmjeriti na poticanje i koordiniranje lokalnog i regionalnog razvoja, prostorno planiranje i zaštitu okoliša, financiranje sekundarne zdravstvene zaštite i slično. Te se aktivnosti trebaju financirati vlastitim sredstvima, zajedničkim prihodima, pomoćima, primicima za financiranje razvojnih projekata, s naglaskom na snažnoj apsorpciji EU sredstava. Pomoći središnje države treba temeljiti na kriteriju standardnog rashoda za javnu funkciju. Standardni rashod znači utvrđivanje standardne (prihvatljive) razine rashoda za obavljanje svake pojedine javne funkcije. Novi teritorijalni ustroj treba se temeljiti na kriterijima (homogenosti, funkcionalnosti, klasifikacije prostora u svrhe planiranja) te na faktorskoj i klaster analizi. Cilj je grupiranje županija u veće prostorne cjeline kako bi bile sposobne obavljati javne poslove iz svog djelokruga i upravljati regionalnim razvojem. Na temelju definiranih kriterija treba pristupiti formiranju općina, gradova i velikih gradova. Neki od kriterija su: minimalni broj stanovnika (2.000 stanovnika za općine, 10.000 stanovnika za grad, 50.000 ili više stanovnika za status velikog grada), fiskalni kriteriji za općine i gradove (standardni rashodi i standardni prihodi), kriteriji iz regionalne ekonomike (povezanost gospodarstva i sl.).



## DECENTRALIZACIJA SUSTAVA JAVNOG UPRAVLJANJA

PROF. DR. SC. IVAN KOPRIĆ\*

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

---

### STANJE

**Sam sustav lokalne samouprave je u suprotnosti s ustavnim standardima** te u upravnom, ekonomskom i financijskom smislu neodrživ, a unutar sebe fragmentiran, slab i neuravnotežen. Svrhe kojima je usmjeren su političke i socijalne, a izostaju upravna i ekonomsko-razvojna. Županije ne funkcioniraju kao regionalne jedinice, nego kao komplement manjim i srednjim jedinicama lokalne samouprave, tj. kao dopunske jedinice lokalne samouprave drugog stupnja.

**Sustav javnog upravljanja je izrazito centraliziran** po svim pokazateljima (organizacijskim, personalnim, financijskim, funkcionalnim), čemu pridonosi i nepostojanje regionalne strukture kojoj bi se moglo povjeriti brigu o tipičnim regionalnim poslovima (razvojno-planski, izgradnja velikih regionalnih infrastrukturnih objekata, organiziranje, koordinacija i financiranje javnih službi - zdravstvo, obrazovanje, socijalna skrb, promet i dr., osiguranje solidarnosti na regionalnoj razini, pomoć slabijim jedinicama, upravljanje kriznim situacijama i sl.).

**Dekoncentrirana državna uprava i javne službe nekoordinirane su**, sa nelegitimnim izvorima autonomije, slabim nadzorom nad njima, te preskupe za učinke koje postižu. Sami učinci su fragmentirani, nepovezani a nerijetko i nepovezivi s cjelinom nacionalnog javnog interesa.

**Zbog pretjerane fragmentacije dekoncentrirane državne uprave, na lokalnoj je razini nemoguće organizirati integrirano lokalno upravljanje**, tako da čak lokalne jedinice koje imaju nešto veći kapacitet od prosječnog nisu u stanju, ni kad bi htjele, uvesti standarde modernog javnog upravljanja, i na taj način povećati vlastiti organizacijski kapacitet.

**Broj službenika i njihove plaće na lokalnoj razini nisu jedan od temeljnih problema**, nego niski obrazovni, profesionalni i radni standardi lokalnog upravnog osoblja.

### PRIJEDLOZI

**Decentralizirati niz poslova javnog upravljanja s državne na regionalnu razinu, uvesti regije kao samoupravne jedinice.** U rubnim dijelovima koji imaju zasebni povijesni identitet uvesti mikroregije s ovlastima sličnima današnjim županijskim ovlastima (Istra, Dubrovnik, Zadar, Međimurje, Baranja, Zapadna Slavonija). Regije ne bi trebale imati manje od 600.000 stanovnika, a optimalno

---

\* Prof. dr. sc. Ivan Koprić redoviti je profesor u trajnom zvanju i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu te predsjednik Instituta za javnu upravu.

preko 800.000. Pozicija Grada Zagreba trebala bi biti oblikovana u formi metropolitanske federacije s okolnim jedinicama (uglavnom sadašnja Zagrebačka županija, a možda i dio Krapinsko-zagorske).

**Reorganizirati temeljnu razinu lokalne samouprave**, ponajprije oblikovanjem održivih i prikladnih jedinica s urbanim centrima kao osloncem nove strukture. Uz cca 120 takvih centara, različite veličine, značenja i gravitacijske snage, posebne varijante treba pripremiti za otoke, rijetko naseljene dijelove Like i Gorskog kotara te za gradove s preko 60.000 stanovnika. Afirmirati i ojačati mjesnu (submunicipalnu) samoupravu, ne samo u smislu participacije građana u oblikovanju lokalnih politika, nego i u smislu formiranja točaka upravnog kontakta po načelu one-stop-shop, radi osiguranja dostupnosti upravnih usluga starijoj populaciji koja nema pristup elektronskim uslugama niti može putovati u udaljene centre. U tom smislu mogu se iskoristiti a možda i dodati postojeći matični uredi, ali sa znatno širim krugom usluga (i pod drugačijim nazivom, npr. upravnih ureda).

**Dekoncentrirane državne službe integrirati u jedinice lokalne i regionalne samouprave**, uključujući i dio državnih javnih poduzeća i javnih agencija (krajnji cilj). U prvom koraku valja smanjiti broj ureda državne uprave na znatno manji broj (moguće s 20 na 5), zadržati njihove ispostave, integrirati u njih druge dekoncentrirane državne upravne usluge, te ih usmjeriti da rade kao one-stop-shops. Pretpostavke za to su još brži razvoj interoperabilnih elektronskih javnih servisa, razdvajanje ureda za pristup građana od pozadinskih ureda (front vs. back office), prilagodbe pravne regulacije koje reduciraju formalizam.

## **PREPREKE**

1. **Politička (ne)odlučnost i konstelacija političkih prilika.** Glavni politički akteri nisu zainteresirani za decentralizaciju. Izborni ciklusi onemogućavaju pokretanje reforme.
2. **Stručne rasprave i analize ne dopiru u medije**, pa su građani osuđeni opredjeljivati se temeljem vlastitog (ograničenog osobnog) iskustva i koncepata koje zastupaju politički akteri odnosno promotori raznih interesa.
3. **Stvoren je širok sloj ljudi zainteresiranih za održanje postojeće situacije.**
4. **Promjena sustava javnog upravljanja traži stručno dobro pripremljen plan, nacionalni politički dogovor, odlučno upravljanje promjenama, puno teškog rada, dulje vrijeme i dodatne troškove promjene.**

## POSTOJEĆE UPRAVNO USTROJSTVO, REGIONALNI RAZVOJ I REGIONALIZACIJA

**PROF. DR. SC. VLADIMIR ČAVRAK**

*Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu*

---

Analiza „Neto fiskalni položaj županija od 2011. do 2013.“ dobra je podloga za raspravu i za nastavak znanstveno-stručnog rada.

Ograničenja analize očituju se u tome što dobiveni rezultati proizlaze iz:

- *zatečenog poreznog sustava* (mali izvorni porezni prihodi županija, gradova i općina) - zatečeni porezni prihodi i rashodi, velika ograničenja vođenja lokalne porezne politike, nema porezne konkurencije – potrebno mijenjati porezni sustav (vrste lokalnih poreza, porezne stope i sl.).
- *postojećeg djelokruga rada županija, gradova i općina* (ograničenja zbog uskog djelokruga županija) – nema dovoljno alata i instrumenata za politiku aktivnog lokalnog ekonomskog razvoja.
- *zatečene gospodarske strukture* – naslijeđeni razvojni dispariteti (regionalna divergencija, devastacija gospodarstva u vrijeme Domovinskog rata, ...).

Međutim, bez obzira na pobrojana ograničenja analiza upućuje na ono najvažnije: da je većina županija financijski neodrživa te da postojeći sustav ne generira gospodarski razvoj te da u dugom i srednjem roku imamo regionalnu divergenciju (regionalni dispariteti se povećavaju). To izravno narušava nacionalnu koheziju i konkurentnost jer u preko 75% prostora imamo suboptimalno korištenje resursa i visoke oportunitetne troškove zbog izostanka razvoja a u drugom dijelu kojeg čini metropolizirani Zagreb imamo previsoke cijene brojnih inputa.

Bilo bi uputno budući regionalni ustroj uskladiti s nomenklaturom EU (NUTS 1-3) te definirati glavne funkcije budućih županija (kojih treba biti znatno manje nego sada).

Na Županije, gradove i općine može se gledati kao na administrativne jedinice (kao dio administrativnog i političkog sustava) ili kao funkcionalne jedinice koje obuhvaćaju prostor, resurse i ljude u prostoru. To znači da prostorna dimenzija, u širem, razvojnom smislu, ne smije obuhvatiti samo institucije, prihode i rashode institucija (i njihovu fiskalnu održivost) nego se mora proširiti na gospodarsko-socijalne, prirodne i demografske aspekte.

Definiranje nove institucionalne strukture mora se promatrati u kontekstu fiskalne održivosti i drugih bitnih kriterija poput:

- *administrativne ravnoteže* – načelo supsidijarnosti (dodjele pojedinih nadležnosti onim razinama vlasti koje će je najefikasnije obaviti),
- *prirodnih obilježja* (Slavonija, Dalmacija, Istra, Središnja Hrvatska, Lika),
- *teritorijalnog identiteta* – kulturološko-povijesna obilježja,
- *zajedničke gospodarske karakteristike* – sinergija djelatnosti (input-output veze),

- *funkcionalnosti institucija i tijela državne vlasti* (sada imamo na području županija paralelizam za koji nije jasno u kojoj je mjeri opravdana – institucija županije i detašmani tijela državne uprave),
- *sukladnosti pravilima i kriterijima regionalizacije u EU* (NUTS-1, NUTS-2, NUTS-3) – postojeća podjela nije efektivna za vođenje regionalne razvojne politike jer favorizira razvijenije dijelove RH i pridonosi divergenciji.

Buduće analitičke podloge za nastavak znanstvene i stručne rasprave treba proširiti i na navedene aspekte.

**Pitanje i kriterije učinkovitosti županija** ne može se svesti samo na pitanje njihove financijske održivosti nego je prvo pitanje *čemu one služe, koje su im zadaće i u kojem stupnju ostvaruju te zadaće?* Na primjer, u djelokrug rada Županija ulazi i *gospodarski razvoj* iako nigdje niti u jednom zakonskom ili podzakonskom aktu nije regulirana dodatna nadležnost i obaveza županija u pogledu gospodarskog razvoja. Nigdje nije definirano što se pod tom nadležnošću uopće podrazumijeva.<sup>1</sup> Pitanje, dakle, nije samo jesu li institucije financijski održive nego i pridonose li gospodarskom i društvenom razvoju te koliko pridonose ostvarivanju svog djelokruga rada. Ako se u dugom roku analiziraju kvantitativni i kvalitativni rezultati gospodarskog razvoja na području županija gotovo da nema relativnog pomaka na ljestvici razvijenosti. Na primjer, unatoč postojanju područja od posebne državne skrbi, koje je aktualna Vlada ukinula, nema nikakvog napretka u županijama koje su imale ratna razaranja i štete. Ako županije nisu učinkovite u svom doprinosu gospodarskom i društvenom razvoju onda se postavlja pitanje koja je njihova stvarna funkcija.

**Buduće analize.** Potrebno je analizirati poreznu politiku i prihode županija gradova i općina, opravdanost dinamike i strukture rashoda te analizirati produktivnost (ma što to za javna tijela značilo). Odgovoriti na pitanje zašto u srednjem i dugom roku tempo rasta zaposlenosti i korištenja faktora rada u tijelima lokalne vlasti raste brže od poreznih prihoda. Zašto je sektorska produktivnost izrazito niska. Početnu metodologiju izračuna neto fiskalnog položaja županija treba i dalje razvijati te izraditi analize koliko županije (kao institucionalni subjekti) ostvaruju gospodarsko-razvojnu ulogu. Za početak treba specificirati koje alate i instrumente županije imaju na raspolaganju i jesu li ti instrumenti dostatni za generiranje i poticanje lokalnog ekonomskog razvoja u skladu sa suvremenom paradigmom koja slijedi iz Programa „Europa 2020“ (pametan, održiv i uključiv razvoj).

---

<sup>1</sup> 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, te ostale poslove sukladno posebnim zakonima. Posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti iz stavka 1. ovoga članka odredit će se poslovi čije je obavljanje županija dužna organizirati te poslovi koje županija može obavljati.



**Reorganizaciju teritorijalnog ustroja** moglo bi se provesti kao jednu od reformi unutar Procedure prekomjernog deficita (*EDP – Excessive Deficit Procedure*). Empirija povijesti ekonomskog razvoja pokazuje da su mjesta intenzivnog razvoja oduvijek bili veći gradovi a ne mala i ruralna naselja (i u tom pogledu važi ekonomija razmjera). U RH ima oko 25-30 naselja koja se mogu klasificirati kao moguća razvojna žarišta. U takvom kontekstu, uvažavajući optimalnu veličinu županija i gradova u RH efektivno može postojati 5-6 županija (NUTS-2) i 25-30 gradova (NUTS-3). Sve ostalo pripada razinama LAU-1 i LAU-2 (*Local Administrative Units*) koje se mogu financirati isključivo iz doprinosa građana na principu dobrovoljnosti.



## DECENTRALIZACIJA I REGIONALNI USTROJ U REPUBLICI HRVATSKOJ

**DR. SC. VLADIMIR ŠIŠLJAGIĆ**, župan  
*Osječko-baranjska županija*

---

Temeljno pitanje koje se nalazi u žiži razmatranja ovog okruglog stola zapravo je pitanje koliko je sustav teritorijalne samouprave u RH realan i održiv.

Nova paradigma suvremenog razvoja, osobito u europskim okvirima, je decentralizacija utemeljena na načelu supsidijarnosti kao odgovor na krizu suvremene socijalne države, čvrsto povezana s funkcionalnim, ali vrlo često i s institucionalnim mijenama sustava te s procesima regionalizacije. Regionalna politika EU usmjerena je smanjivanju postojećih dispariteta u razvoju, te osnaživanju gospodarske i društvene kohezije, kao preduvjeta uravnoteženog razvoja svakog društva. Pretpostavka ostvarenja ovoga cilja jest i stavljanje u funkciju svih razvojnih potencijala jedne sredine što uključuje i lokalnu razinu.

Centralistički ustrojena država umrtvljuje razvojne potencijale lokalnih sredina, što naglašava razvojno značenje decentralizacije. No, prijenos nadležnosti na niže razine neovisno o njihovoj osposobljenosti da ih djelotvorno izvršavaju protivno je ne samo načelu supsidijarnosti već i zdravom razumu. Neosposobljena jedinica neće biti u stanju izvršiti svoje obveze na štetu građana zbog kojih se taj prijenos i obavlja. U tom smislu kapaciteta teritorijalne samouprave bitna je pretpostavka mogućnosti, opravdanosti i uspješnosti procesa decentralizacije. U tom kontekstu financijski kapacitet jedinice samouprave određujući je faktor realnosti modela lokalne samouprave budući da o njemu ovisi faktična mogućnost zadovoljavanja potreba stanovnika koji žive na području te jedinice, odnosno pretpostavka je stvarne mogućnosti vođenja samostalne politike. Financijska autonomija mjerilo je stupnja realnog ostvarenja teritorijalne samouprave.

Zaštita financijski slabijih lokalnih jedinica traži prihvaćanje odgovarajućih postupaka ili mjera financijskog ujednačavanja u cilju ispravljanja učinaka nejednake diobe mogućih izvora financiranja, odnosno financijskog opterećenja što ga moraju podnositi. Takvim postupcima ili mjerama ne smije se sužavati slobodno odlučivanje lokalnih jedinica o pitanjima koja su u njihovom djelokrugu. Stoga je financijsko izravnanje institut u kojem su istovremeno ugrađeni i elementi gospodarske, fiskalne, socijalne i političke naravi. Zakonom postavljeni model dotacija iz državnog proračuna kao korektiv neostvarenim prihodima u praksi ne daje potrebne rezultate. Egalizacijski fond treba biti tek korektiv solidarnosti, a ne pravilo financiranja prenesenih funkcija. Izgrađeni model potvrđuje iskazanu tvrdnju o klijentističkom odnosu područne samouprave prema Državnom proračunu te o nesamostalnosti u odlučivanju o vlastitom proračunu, budući najveći dio sredstava ima svoju unaprijed utvrđenu namjenu. Stoga je nužno propitati taj model i dograditi ga prema kriterijima koje sadržava Europska povelja o lokalnoj samoupravi.

Opći zaključak jest: jedinice lokalne samouprave neće biti u mogućnosti izvršavati sve svoje zakonom utvrđene obveze iz izvora koje joj u ovom trenutku propisi stavljaju na raspolaganje. Stoga je nužno propitati sve zakonom utvrđene obveze kao i izvore njihova financiranja, te ih uravnotežiti i na taj način koncepciju lokalne samouprave učiniti realnom, što trenutno važećim propisima nije ostvareno.

Odabir oblika decentralizacije u funkciji je konkretnog političkog sustava. Bez namjere analiziranja pojedinih zakona, valja uočiti da zakonodavac, unatoč proklamacije o devoluciji, primjerice u propise vezane uz prostorno uređenje i gradnju unosi instrumentarij delegacije nadležnosti. Prijenos poslova državne uprave za posljedicu ima uspostavu odnosa između državne i samoupravne razine, koja negira samoupravni koncept teritorijalne samouprave. Nastavlja se praksa da se zakonima poslovi državne uprave, pored sustava državne uprave na lokalnoj razini, prenose samoupravi i na taj način, uz financijske i druge efekte prebacivanja tereta i odgovornosti uspostavlja sustav upravljanja i nadzora nad radom teritorijalne samouprave te režim naredbodavnih ovlasti Ministarstva u odnosu na tijela samouprave i odgovornosti čelnika i zaposlenika tih tijela za izvršenje povjerenih poslova. No, ovdje valja upozoriti da "paket" prijenosa poslova državne uprave čini i odredba Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi po kojoj se troškovi obavljanja poslova državne uprave koji su preneseni na tijela jedinica samouprave podmiruju iz državnog proračuna, što u ovim slučajevima izostaje. Pored toga, nadležnosti koje su povjerene lokalnim jedinicama moraju biti, u pravilu, potpune i cjelovite, određene je Europske povelje. Pregršt je primjera nepotpunih nadležnosti samouprave vezanih suglasnostima, mišljenjima ili potvrdama resornih tijela središnje državne uprave.

Korištenje regionalnih razvojnih resursa valjana je osnovica nacionalnih strategija razvoja, rasta zaposlenosti i blagostanja. Upravo stoga, regionalizacija je dio strategije pristupanja Europskoj uniji odnosno pretpostavka korištenja sredstava koncentriranih u njezinim fondovima utemeljena na shvaćanju da je regija optimalna teritorijalna razina na kojoj se konzistentnije uspostavljaju zakonitosti razvitka i uočavaju interakcije, odnosno prikladna forma za uspješno povezivanje društvenog, gospodarskog i prostornog planiranja. Za Europsku uniju, regija i regionalizacija imaju prvenstveno ekonomsko značenje kao značajan faktor razvitka i primjene njezine regionalne politike. Razvoj gospodarstva, krupne infrastrukture i druge velike zahvate je moguće suvislo osmišljavati samo na područjima koja predstavljaju područnu cjelinu u zemljopisnom i gospodarskom smislu.

Koliki je utjecaj institucionalnog kapaciteta na oblikovanje sustava lokalne samouprave kazuju i podaci o trendu povećavanja veličine jedinica lokalne samouprave (reorganizacijom postojećeg sustava) u najrazvijenijim zemljama svijeta iz razloga financijske nemogućnosti postojećih jedinica da zadovolje sve razvijenije javne potrebe stanovništva, odnosno njihovog nedovoljnog financijskog kapaciteta. To je u pojedinim zemljama zahtijevalo provođenje reformi u strukturi teritorijalnog upravljanja.

Pitanje regionalizacije dugo vremena je u Hrvatskoj tretirano kao "heretičko pitanje" koje doživljava političke diskvalifikacije stručnih argumenata zastupanih u nizu stručnih studija i znanstvenih radova. No, unatoč ocjeni da se regionalizacija Hrvatske ne bi smjela događati politički (dakle, da političari na ma kojoj razini odlučuju kako bi trebale biti sastavljene regije), ovo pitanje je u Hrvatskoj bilo prije svega političko pitanje prisutno kako u programima političkih stranaka tako i u raspravama političkih i državnih tijela. S aspekta države regionalni razvoj uvjet je ravnomjernosti njezina ukupnog razvoja kao pretpostavke ekonomske, ali i političke stabilnosti. Područna raznolikost RH, naročito kada je riječ o razvojnim potencijalima, hrvatska je razvojna prednost. Centralizacija (koja nije tradicijska značajka Hrvatske) nužna i uvjetovana procesom stvaranja neovisne države i Domovinskim ratom, preusmjerila je odlučivanje o razvoju i tokove kapitala. Posljedica je regionalno raslojavanje Hrvatske.

Proces regionalizacije suočava se s otporima koji proizlaze iz straha da će regionalizacija oslabiti jedinstvo države, odnosno da će ova međurazina oslabiti samostalnost jedinica lokalne samouprave. Regionalizacija nije partikularizam. Osnovica suvremenog regionalizma upravo je u jačanju integracijskih težnji. Kao interesni moderator odnosno točka usklađivanja interesnih orijentacija, nastojanja, programa i aktivnosti, regionalna jedinica ne smije biti institucija koja ekspropirira materijalne i kadrovske resurse nižih jedinica lokalne samouprave, već mora biti čimbenik njihova uvećavanja.



## REGIONALIZACIJA I DECENTRALIZACIJA

**ZLATKO KOMADINA**, župan  
*Primorsko-goranska županija*

---

Hrvatskoj je potrebna lokalna i regionalna samouprava. Opravdala je svoje postojanje unatoč ograničenjima koja proizlaze iz, prije svega, nedorečenih zakona. Važno ju je ojačati, i fiskalno i upravljački, a brojčano smanjiti odnosno okrupniti.

Decentralizacija i regionalni razvoj mjerilo su razvitka svake demokracije. Veliki broj jedinica regionalne i lokalne samouprave u RH sam po sebi ne jamči veliku razinu decentralizacije države i javnih poslova. Postojeća razina centralizacije u RH je značajna i neodrživa i vodi daljnjem rastu disproporcije i slabljenju ukupne gospodarske moći zemlje. Po udjelu regionalne i lokalne vlasti u javnim financijama ispod 10%, Hrvatska je među europskim zemljama bila i ostala pri samom dnu. Fiskalni kapacitet jedinica lokalne i regionalne samouprave vrlo je neujednačen u pogledu visine, ali i vrste prihoda kao i rashoda i njihove raspodjele u proračunu. BDP u hrvatskim županijama ukazuje na velike regionalne razlike u gospodarskoj razvijenosti Hrvatske i tendenciju rasta te nerazvijenosti na štetu slabije razvijenih hrvatskih regija. Da bi se provela istinska decentralizacija i regionalizacija Hrvatske, potreban je konsenzus struke i politike, odnosno svih relevantnih političkih opcija u RH.

Što se tiče SDP-a i Kukuriku koalicije, taj je stav jasno objavljen u Planu 21, a SDP je do sada jedina stranka u Hrvatskoj koja je imala posebnu tematsku konvenciju na temu samouprave. Naime, ne postoji model ustroja RH koji jedan vrijedi za lijevi centar, a jedan za desni. Primjerice, nije održiv stav po kojem je HDZ protiv smanjenja županija zato jer je na vlasti u većini njih, a SDP je za ukidanje zato jer je na vlasti u samo dvije. Do sada, koliko vidim, veći broj ljudi iz struke usuglasio je svoje stavove koji korespondiraju i u korelaciji su sa većim dijelom političkih stavova stranaka lijevoga centra.

Naime, na primjeru županija reći ću da su efikasnije od državne uprave. Od 2002. godine, kada je Hrvatska decentralizirala djelomično školstvo i zdravstvo, više u smislu materijalnih troškova i upravljanja objektima, županije su opravdale svoje postojanje pokazujući da mogu i znaju uspješno upravljati. Županije u RH predstavljaju najmanji trošak za građane. Naime, sve županije zajedno imaju 2.000 zaposlenih i raspolažu s 3,3 mlrd. kuna prihoda. Grad Zagreb ima 2.700 zaposlenih, a sve ostale općine i gradovi 9.000 zaposlenih te ukupne prihode od 19 mlrd. kuna dok centralna država ima proračun od 140 mlrd. kuna i 50 000 zaposlenih samo u državnoj upravi.

Što se troškova za plaće tiče, najveće rashode u tom smislu ima državni proračun, što je i logično jer alimentira plaće u zdravstvu, školstvu, vojsci, policiji te drugih državnih službenika i namještenika te dijelom mirovine. Najmanji potrošač za plaće je upravo samouprava, jer zakonski ne smije trošiti više od 20 % izvornih prihoda

za tu namjenu, u što su pored plaća službenika uključene i plaće svih djelatnika u ustanovama kojih su npr. županije osnivači, kao npr. muzeji, zavodi za prostorno planiranje, ustanove za zaštitu prirode itd. U praksi to znači da je oko 10% ukupnih proračuna ide na plaće, npr. službenika za izdavanje građevinskih dozvola itd., dok se 90% proračunskih prihoda vraća u projekte i programe na području samouprave.

Primorsko-goranska županija je osnivač preko 100 pravnih osoba, škola, zdravstvenih i kulturnih ustanova, trgovačkih društava, itd. Po razini opremljenosti i uređenosti prostora u kojem se djelatnosti ustanova obavljaju i zavidnoj razini pružanja usluge te su institucije primjer najbolje prakse u Hrvatskoj. Primjerice, talasoterapije u Opatiji i Crikvenici, Nastavni zavod za javno zdravstvo, Ljekarna Jadran, lječilište Veli Lošinj... Isto tako, Županija je izgradila i deset školskih sportskih dvorana, tri škole te uredila većinu objekata osnovnog i srednjeg školstva, učeničkih domova za koje smo nadležni. Također smo, što se tiče upravljanja prostorom i donošenja prostornih planova, donijeli novi Prostorni plan županije i u fazi smo izrade Regionalne razvojne strategije za razdoblje od 2015. do 2020. godine. Ne treba zaboraviti niti na činjenicu da smo među najefikasnijim županijama u Hrvatskoj, otkada su nam predani poslovi, a samim time i zaposlenici državne uprave, ali ne i prihodi u poslovima izdavanja građevinskih dozvola i legalizacije. Što se tiče upravljanja pomorskim dobrom, Primorsko-goranska županija gradi nove trajektne luke, uređuje pristaništa, lukobrane, šetnice uz more itd.

Ono što stoji u Ustavu RH, da je županija zadužena za gospodarski razvoj i prometnu infrastrukturu, nije ozakonjeno adekvatnim zakonima. Taj dio poslova vode državna ministarstva. Kao i u drugim segmentima poslovanja, odnosno upravljanja lokalne i regionalne samouprave, imamo starateljsku ulogu ministarstva kroz razne suglasnosti koje ograničavaju izravno djelovanje lokalne i regionalne samouprave. Tako je upravo nevjerojatna činjenica da županije nemaju gotovo nikakvih ovlasti u smislu uvođenja i određivanja pojedinih elemenata vlastitih poreza, ali ni drugih prihoda. Prilika je bila, primjerice, kada su u Bruxellesu prijavljivane statističke NUTS 2 regije kao projektne regije da Hrvatska ide s tadašnje tri na pet NUTS 2 regija, međutim završila je na dvije.

Osobno mislim da Hrvatska može imati pet regija ili pak sedam, uz uvažavanje specifičnosti Istarske, Dubrovačko-neretvanske i Međimurske županije. Danas je također evidentno da je od postojećih 555 gradova i općina, stotinjak neodrživih, s obzirom da bez dotacija države jednostavno ne bi postojali. Međutim, netočna je činjenica da regionalna razina ne bi trebala postojati jer moderna Europa ima tri razine vlasti – državnu, regionalnu i lokalnu, s time da ta regionalna mora biti krupnija u smislu prostora i ljudskih resursa. Znači manji broj jačih regija na koje u pravilu treba decentralizirati poslove države, a sve ostale funkcije koje mogu obavljati gradovi i općine spustiti na njihovu razinu kao osnovno školstvo ili primarno zdravstvo - znači provesti u praksi načelo supsidijarnosti. Plan lijevoga centra je i bio da se udio lokalne i regionalne samouprave sa sadašnjih 10% poveća na 20-25% od javnih prihoda, samim time i rashoda.



Pokazuje se da istraživanje Instituta za javne financije govori o tome da su neto uplatitelji u državni proračun uz Grad Zagreb, kao najveći neto uplatitelj, još Primorsko-goranska županija, Istarska županija i Zagrebačka županija. Negdje na razini pokrivenosti blizu su Varaždinska županija i Međimurska, ali također su u minusu kao i sve ostale županije. Svih 17 županija u RH povlači sredstva državnog proračuna da bi održala isti standard usluga, mirovine, zdravstvene usluge, školstvo, itd. Radi se o tome da su iste te županije, kad se gleda razina konkurentnost županija ili pak BDP po stanovniku, uvijek u vrhu Hrvatske, što jasno ukazuje na preveliku centralizaciju koja otežava ravnomjerniji policentrični razvoj RH. Dodatna je zanimljivost da je u istim tim županijama politička preferencija građana prema opcijama lijevoga centra.



## **VARAŽDINSKA ŽUPANIJA O REGIONALNOM USTROJU I DECENTRALIZACIJI**

**PREDRAG ŠTROMAR**, župan  
*Varaždinska županija*

---

Varaždinska županija zauzima 2,23% ukupne površine RH i time je treća najmanja županija u Hrvatskoj. Obuhvaća 28 jedinica lokalne samouprave (JLS), 6 gradova i 22 općine s ukupno 175.591 stanovnika.

**Proračun Varaždinske županije.** Ukupno ostvareni proračun Županije u 2014. iznosi 220 mil. kn, a strukturom iskazuje 1/3 općih (nenamjenskih) i 2/3 namjenskih prihoda. U 2/3 namjenskih prihoda, najveći dio (70%) zauzimaju sredstva za financiranje decentraliziranih funkcija (školstvo, zdravstvo i socijalna skrb).

**Porez na dohodak.** Županija je u svom financiranju oslonjena gotovo isključivo na porez na dohodak, a zna se da je porez na dohodak u ukupnim prihodima opće države zastupljen sa svega 8%. Od poreza na dohodak i prireza ostvarenih na području Varaždinske županije u proračun opće države godišnje se u prosjeku uplaćuje oko 300 mil. kuna, odnosno oko 3,5% ukupnog poreza na dohodak opće države (bez Grada Zagreba oko 6%). Od istog, u županijski proračun izravno se godišnje vraća cca. 80 mil. kuna (s dodatnim udjelom za decentralizirane funkcije). Gotovo polovica navedenog iznosa uplaćuje se s područja grada sjedišta Županije, Grada Varaždina, kao najveće JLS, dok se cca. 90% ukupnog poreza na dohodak Županije ostvaruje s područja 12 JLS (od ukupno 28). Navedeno iskazuje slabi fiskalni kapacitet više od polovice JLS na području Županije.

Promatrajući **financiranje prenesenih decentraliziranih funkcija** i povrat s osnova ukupno ostvarenog poreza na dohodak na području Županije, za potrebe istog, Županiji se **vraća oko 25%**. Sredstva za financiranje decentraliziranih funkcija od 2008. godine kontinuirano se smanjuju čime županije iz izvornog proračuna moraju osiguravati sredstva za financiranje minimalnog financijskog standarda korisnika iz sustava decentralizacije.

**Prihodi od imovine.** Geografski položaj Županije je takav da onemogućuje ostvarivanje značajnijih prihoda od imovine, zakonom indirektno ili direktno stavljenih u nadležnost Županije. Tu se radi o koncesijama na pomorsko dobro, porezu na plovila, zakupu poljoprivrednog zemljišta... Prihodi od imovine zastupljeni su u ukupnom proračunu Županije sa svega 2,5%.

**Fiskalni položaj županije.** Promatrajući analizu IJF-a na temu neto fiskalnog položaja Županija, za Varaždinsku županiju može se konstatirati da je u razdoblju 2011.-13. prosječno prikupljeno 24,3 tisuća kuna prihoda po stanovniku godišnje (80% prosjeka RH), odnosno po istome je Varaždinska županija na 11. mjestu od svih županija. Prihodi od doprinosa za socijalno osiguranje i od PDV-a dva su

najznačajnija prihoda koja su prikupljaju na području Varaždinske županije. U istom razdoblju utrošeno je prosječno 4,7 mlrd. kuna iz proračuna opće države, odnosno 26,9 tisuća kuna po stanovniku (89% prosjeka RH), **a prema prosječnom rashodu po stanovniku godišnje Županija je na 18. mjestu.**

Ukupni rashodi Varaždinske županije i njenih jedinica lokalne samouprave među najmanjima su u RH što ukazuje na racionalno trošenje proračunskih sredstava. Međutim, kvalitetan i ravnomjeran regionalni razvoj moguće je osigurati samo uz manji broj županija/regija (na bazi minimalno 600.000 stanovnika), uz jasno utvrđene nadležnosti istih bez preklapanja sa središnjom državom te uz stabilne izvore financiranja kojima će se moći osigurati kvalitetne javne usluge građanima, jednako dostupne svima, neovisno o tome gdje žive.

## **POGLED ISTARSKE ŽUPANIJE NA DECENTRALIZACIJU I REGIONALIZACIJU REPUBLIKE HRVATSKE**

**MARIN GRGETA**, pročelnik

*Upravni odjel za decentralizaciju, lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu,  
prostorno uređenje i gradnju Istarske županije.*

---

**Treba li Hrvatskoj drugačija raspodjela izvora financiranja za podmirenje javnih potreba, drugačiji model regionalizacije ili decentralizacije?** Da, naravno da treba! Hrvatska je jedna od centraliziranih država u Europi i daleko centraliziranija od zemalja koje nam služe kao uzor i s kojima se želimo uspoređivati.

**Razlozi za decentralizaciju.** Veća decentralizacija u načelu znači efikasnije, kvalitetnije i jeftinije obavljanje javnih funkcija. Dokazano je da se određenim javnim politikama može kvalitetnije upravljati s jedne nego s druge razine vlasti. Tu govorimo o čitavim sektorima (primjerice prostorno uređenje, zdravstvo, školstvo, upravljanje imovinom), ali i o određenim poslovima u okviru nekog sektora. Naravno, postoje i poslovi koje učinkovitije obavlja središnja država, ali takvih je relativno malo (iako su to najodgovorniji i najvažniji poslovi). Republika Hrvatska je antipod principa supsidijarnosti, koji kaže da se javni poslovi trebaju obavljati na najnižoj razini na kojoj je to moguće. Decentralizacija nije panacea, ona neće riješiti sve probleme ove države i ovog društva, ali može značajno doprinijeti u izokretanju trenda i poboljšavanju situacije. Danas su u RH deklaratorno svi za decentralizaciju ali u praksi se događaju suprotni procesi.

**Zašto teritorijalna reforma?** Zato što je današnji sustav neodrživ (uz to što je i nepravedan). Kapaciteti regionalne i lokalne samouprave su niski. U današnjim uvjetima, fiskalno samoodrživi (bez pomoći i zaduživanja) su Zagreb, Istarska županija, Primorsko-goranska županija i Zagrebačka županija. U uvjetima malih prihoda i nadležnosti, ti prihodi i nadležnosti su i krivo strukturirani, što je druga razina promišljanja pitanja decentralizacije i regionalizacije u RH.

**Utvrđivanje nadležnosti i izvora financiranja.** Kad bi se prihodi i nadležnosti drugačije posložili veći broj današnjih županija mogao bi biti fiskalno održiv. Dobrom dijelu županija ni to ne bi bilo dovoljno, i zato je uz preustroj nadležnosti i financija potreban i teritorijalni preustroj. Dakle, koncept reforme lokalne samouprave prilično je jednostavan. Treba utvrditi koji se poslovi najbolje mogu obaviti na razini općine ili grada, koji na razini regije, a koji na razini države. Treba utvrditi troškove pružanja javnih usluga i na taj način posložiti naše javne financije. Jako je bitno izbjeći komplikacije i nejasnoće po pitanju prihoda iz kojih će se financirati ti poslovi - što manje dijeljenih poreza, što manje uplata u državni proračun pa dijeljenja po nekim čudnim i složenim ključevima. Prihode bi trebala direktno ubirati razina koja je za njih nadležna. Na taj će način sve razine javne vlasti moći nemjerljivo bolje planirati i upravljati, a svaka će općina, grad ili regija biti motivirana da ima ažurne porezne evidencije, da sve što može stavi u funkciju i sve što može naplati.

**Neiskorišteni potencijal državne imovine.** Javna imovina RH uglavnom je u državnom vlasništvu i uglavnom je neiskorištena i propada (šumsko, turističko i poljoprivredno zemljište, bivše vojne zone i sl.). To je školski primjer sektora gdje je država neuspješna, a lokalna razina može biti nemjerljivo uspješnija.

**Broj lokalnih jedinica ovisno o sposobnosti pružanja javnih dobara i usluga.** Nakon što utvrdimo da je učinkovitosti i kvaliteta pružanja javnih usluga cilj decentralizacije i regionalizacije, dodjele novih nadležnosti za javne funkcije treba temeljiti na kapacitetu lokalne jedinice da te funkcije i obavlja. Pitanje je koliko je regija, općina i gradova potrebno i održivo. Na žalost, u RH se najprije krenulo od broja regija - prvi prijedlog je „organizirati pet regija po cca 800.000 stanovnika“. Besmisleno. Naravno da tako ne valja i da treba krenuti od utvrđivanja funkcija, nadležnosti i kapacitet buduće jedinice da te poslove efikasno obavlja. Treba uključiti i kulturu i identitet, povijest, zemljopis i na kraju, ali ne manje bitno, i demokraciju, odnosno konzultirati i građane - ne mora to nužno biti referendum, ali svakako ozbiljne, kvalitetne i argumentirane javne rasprave. Vjerovao sam da će reforma početi na početku mandata ove Vlade. Početna točka za takvu reformu u mandatu ove vlade je točka 21 *Plana 21* koja je govorila o dupliranju udjela u javnoj potrošnji subnacionalnih razina vlasti u ovom mandatu - sa tadašnjih 10 na 20 posto. U stvarnosti, dogodilo se suprotno, a posljednji primjer smanjenja udjela lokalnih jedinica u proračunu opće države je nesretna „mini porezna reforma“. Oko nastavka decentralizacije trebaju se složiti svi relevantni politički igrači u državi.

**Istra kao neto uplatitelj u proračun opće države.** Istra je i po fiskalnom kapacitetu samoodrživa kao samostalna jedinica (danas županija, sutra vjerujemo regija) što je potvrdila i studija „Neto fiskalni položaj Istarske županije“ koju smo naručili od Instituta za javne financije iz Zagreba. Studiju smo naručili kako bi napokon dobili konkretne brojke i pokazatelje gdje se i kako troše naši novci, a metodologija je takva da su tu informaciju dobile i ostale hrvatske županije. Sad vidimo konkretno kako stojimo po pitanju ulaza i izlaza javnih sredstava s područja Istarske županije. Rezultati su pokazali koliko nas postojeći sustav financiranja lokalne i područne samouprave penalizira i koliko je po nas nepravedan. Saga o izgradnji pulske opće bolnice počela se napokon otpetljivati, ali u Istri ne možemo ne primijetiti da sa sredstvima za koje smo „kratki“ možemo izgraditi dvije takve bolnice godišnje (a nama treba jedna za idućih pedeset godina). Postojeći centralizirani sustav kroz neučinkovit sustav raspodjele prihoda penalizira nas jer nam ne omogućava da se dodatno razvijemo, a penalizira nas i kroz raspodjelu u okviru postojećeg sustava. Ne pada nam na pamet da budemo protiv solidarnosti, naprotiv. Istra je u svojoj povijesti svašta iskusila, pa i to da ju se naziva „siroticom“ i bez obzira na to što njezin sadašnji razvoj prvenstveno duguje sama sebi i radišnosti svojih ljudi, dijelom ga duguje i solidarnosti nekih drugih krajeva u za nas teškim razdobljima.

**Solidarnost i uravnotežen razvoj svih područja RH.** Kroz teritorijalnu i upravnu reformu potrebno je svim krajevima RH omogućiti da maksimalno razvijaju svoje kapacitete, a dio će uvijek trebati osigurati solidarnom preraspodjelom. Kao i pitanje funkcija, nadležnosti i financiranja različitih razina javne vlasti, tako i pitanje solidarnosti treba definirati jasnije i jednostavnije. Svim dijelovima RH treba

omogućiti minimalni standard, ali tu dolazimo i do razine pravednog postupanja i prema onima koji više doprinose. Rezultati studije pokazuju da je Istra u nizu sektora na rashodovnoj strani proračuna opće države nisko rangirana u odnosu na druge županije, dok je po doprinosu u prihodima proračunu opće države svugdje druga ili treća (uvijek iza Grada Zagreba, koji svoju dominantnu poziciju dijelom duguje i posebnom statusu i ulozi središnjeg mjesta u centraliziranom sustavu). Dakle, ako nekome sufinanciram školstvo ili zdravstvo iz sredstava koja ja proizvodim, onda nije logično da onaj koga financiram ima bolje zdravstvo ili školstvo od mene.





## **UDRUGA GRADOVA O DECENTRALIZACIJI I REGIONALIZACIJI U REPUBLICI HRVATSKOJ**

**JOSIPA RIMAC**, zamjenica predsjednika  
*Udruga Gradova Republike Hrvatske*

---

Kada govorimo o fiskalnom položaju hrvatskih županija u razdoblju 2011.-2013. sigurno smo se svi složili da u ovom obliku ustroja nisu održive ali to ne znači da ih treba ukidati ili regionalizirati bilo u pet ili sedam regija kako neki predlažu.

O decentralizaciji jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLP(R)S) slušamo godinama i što se glasnije priča o decentralizaciji u stvarnosti i praksi je sve više prisutna centralizacija. Županije su u sadašnjoj funkciji ostale kao institucije koje izvršavaju programe i transfere sredstava centralne države bez mogućnosti zadovoljavanja stvarnih potreba svojih građana. Nije dobro zagovarati smanjenje županija i govoriti o njima kao o financijskom teretu društvu a zaboraviti da su istim tim županijama oduzeti neki osnovni izvori financiranja bilo kroz koncesije pomorskog dobra ili izdavanja građevinskih dozvola koje su odlukom centralne države preuzele agencije. Kada govorimo o fiskalnoj i funkcionalnoj decentralizaciji pitanje je jesu li problem hrvatskog društva broj općina, gradova i županija ili je problem što poslove JLP(R)S obavljaju razne agencije koje su centralizirane u Zagrebu i nisu dostupne građanima. Ne zaboravimo i dio zdravstvenog sustava koji je oduzet od županija pod okriljem sanacije koja se nije desila još jedna u nizu loših odluka.

Ustavom RH je građanima zagantirana lokalna i regionalna samouprava no pitanje je koliko se Ustav RH poštuje kada je u pitanju samostalnost i samostalno odlučivanje i financijska neovisnost jer uz deset matičnih zakona JLP(R)S samo iz četiri crpi svoje prihode, a još u 38 raznih zakona ima obaveze. Kad se to pogleda matematički, više od 70% naših proračuna definiraju razni zakoni, a tek nepunih 30% lokalnih proračuna kreiraju čelnici JLP(R)S iako da bi zadovoljili svoju funkciju prema građanima trebalo bi biti obrnuto. Trenutno RH iz ukupnih prihoda za funkcioniranje JLP(R)S izdvaja 14%, a europski prosjek je 30% prihoda koji ide prema JLP(R)S. I ova Vlada je u svom programu najavljivala da će izdvajanja za JLP(R)S biti između 20-25%, a ona su čak i pala sa 16% na 14% od ukupnih prihoda RH. Hrvatska je i potpisnica Europske povelje o lokalnoj samoupravi što je dodatna obveza RH u jačanju JLP(R)S a ne u njihovu gašenju.

I da zaključim samo je dr. Franjo Tuđman proveo decentralizaciju kada je iz općina napravio županije, gradove i općine. Od te 1993. postoje samo teoretske priče o decentralizaciji, a u stvarnosti se provodi centralizacija. Ono što zagovaram je da se ojačaju županije na način da im se vrate uredi državne uprave, poslovi koje su preuzele neke agencije a po djelokrugu pripadaju JLP(R)S, ali i neki inspekcijski poslovi kao i koncesije - naravno ne samo u djelatnostima nego i u приходima čime ćemo i funkcionalno i fiskalno ojačati županije. Hrvatska ne treba smanjenje broja gradova, općina i županija već treba decentralizaciju.



## FISKALNI POLOŽAJ ŽUPANIJA

**IVICA BOŠNJAK**, voditelj radne skupine za financije i proračun  
*Hrvatska zajednica županija*

---

Županija je jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojena je radi obavljanja poslova od područnoga (regionalnog) interesa. Definicija položaja i područja županije ukazuje da područje županija nije samo fiskalni položaj nego i puno više od toga. Svoditi to pitanje samo na pozitivni ili negativni fiskalni položaj županija kao temeljno pitanje opstojnosti pojedine županije bilo bi pogrešno bez sagledavanja šireg konteksta postojanja županija. Perspektiva jačanja fiskalne decentralizacije i prenošenje ovlasti, odgovornosti i izvora financiranja na razinu najbližu građanima, temelj je načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi – načelu solidarnosti i načelu supsidijarnosti. *Ključno je pitanje nastavak fiskalne decentralizacije i poboljšanje efikasnosti, a ne mijenjanje broja županija.* Analiza Instituta za javne financije o fiskalnom položaju županija odlična je platforma za učinkovitiji pristup fiskalnoj decentralizaciji.

**Fiskalni položaj županija**, nakon početnog zaleta, pogoršan je tijekom posljednjih godina. Europski prosjek fiskalne decentralizacije na lokalnu i regionalnu razinu je 20% (udio proračuna lokalnih jedinica u proračunu opće države), a u Hrvatskoj iznosi samo 10% s tendencijom daljnjeg smanjivanja. Županije su od početka procesa decentralizacije 2001. godine pa do danas znatno ojačale svoje potencijale za višu razinu fiskalne decentralizacije. Dosegnule su natprosječnu razinu fiskalne stabilnosti i fiskalne odgovornosti. Ukupni fiskalni saldo županija u odnosu na gradove i općine je pozitivan niz godina, a proces fiskalne stabilnosti najbolje se odražava upravo na primjeru županija.

**Brojni su primjeri pogoršanog fiskalnog položaja županija** poput centralizacije projekata energetske učinkovitosti Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost u vrijednosti 600 mil. kuna, smanjenje bilančnih prava za financiranje decentraliziranih funkcija za 643 mil. kuna od 2010., smanjenje udjela u porezu na dohodak za decentralizirane funkcije školstva, zdravstva i socijalne skrbi, prestanak financiranja plaća djelatnika prostornog uređenja i graditeljstva preuzetih od ministarstava, izmjene zakona o porezu na dohodak kojim su smanjeni prihodi županija, izuzimanje lokalne i regionalne samouprave u porezu na dohodak od kamata, izmjene zakona koje su izuzele ili smanjile prihode županijama (naknada za koncesije na pomorskom dobru, zakon o poljoprivrednom zemljištu, udjel u porezu na dobit i dr.). Zaposlenici svih županija čine tek 0,85% od ukupno 230.000 državnih službenika. Samo državna Financijska agencija (FINA) ima više zaposlenih nego sve županije zajedno.

**Broj županija nije ključno pitanje.** Da bismo kao članica EU mogli iskoristiti što više sredstava od 8 mlrd. eura (koliko nam je na raspolaganju iz EU fondova u

narednih sedam godina), potrebno je ojačati fiskalnu decentralizaciju. Njome bi se više sredstava iz proračuna dalo lokalnim samoupravama, a regionalno-lokalna udruživanja samo povećavaju šanse za apsorpciju sredstava iz EU fondova. Švicarska kao primjer najvišeg stupnja decentralizacije ima 26 kantona, a u Italiji već 67 godina postoji 20 regija i nema stalnog preispitivanja opstojnosti regija nego dominiraju pitanja kako povećati stupanj efikasnosti i smanjiti razlike u stupnju razvijenosti regija sjevera i juga. Umjesto problema fiskalne centralizacije, u javnosti neopravdano dominira pitanje broja županija. Ključno ostaje pitanje povećanja efikasnosti i jačanja fiskalne decentralizacije, a ne pitanje broja županija.

## UDRUGA OPĆINA REPUBLIKE HRVATSKE O REGIONALNOM USTROJU I DECENTRALIZACIJI

**NEBOJŠA ANDRIĆ**, načelnik općine Vojnić  
*Predstavnik Udruge općina Republike Hrvatske*

---

**Udruga općina Republike Hrvatske (UORH)** ima 283 članice, koje se sastaju na Skupštini udruge, a svaku županiju u Upravnom odboru predstavlja i zastupa po jedan načelnik kojeg predlažu članice županije. Upravni odbor sastaje se u pravilu jednom mjesečno, a po potrebi i češće. Zaključak UORH-e je da proces decentralizacije, ako se on uopće može tako nazvati, nikako ne prati fiskalna decentralizacija, nego naprotiv da nam se svakodnevno povećavaju obaveze i odgovornost, a smanjuju financijski priljevi.

**Posljedice promjena poreznih propisa.** Posljednje porezno rasterećenje građana povećanjem neoporezivog dijela plaće i ukidanje područja posebne državne skrbi nanijelo je veliki financijski udar na prihode skoro svih općina. Ta odluka donesena je unatoč svim apelima čelnika JLP(R)S i udruge koji ih zastupaju. Smanjenje prihoda u godini u kojoj se otvaraju natječaji strukturnih fondova EU, zasigurno će utjecati kako na broj prijavljenih projekata, tako i na njihovu kvalitetu. Smanjivati stečena socijalna prava i kvalitetu života naših stanovnika, koja inače nije na zavidnoj razini, je nemoguće napraviti, tako da će rezovi biti napravljeni na razvojnim projektima. Učestale promjene porezne politike onemogućavaju bilo kakve realne procjene i projekcije prihodovne strane proračuna jedinica lokalne samouprave.

**Suradnja udruge jedinica lokalne samouprave.** Udruge jedinica lokalne samouprave trude se konstruktivnim prijedlozima pridonijeti najboljem rješavanju problema regionalnog preustroja i decentralizacije. Primjer takve prakse je projektna studija „*Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj*“ izrađena za potrebe Hrvatske zajednice županija, uz suradnju skoro svih općina i gradova koje su dostavile sve tražene podatke. Udruge županija, gradova i općina međusobno dobro surađuju i sigurno je da se kvalitetno rješenje ne može donijeti bez aktivnog sudjelovanja onih koje se te promjene i tiču. Nas nitko ne treba upoznavati s problemima centralizirane države jer mi te probleme živimo.

**Posljedice ukidanja općina.** Smatramo da bi ukidanje većeg broja općina dovelo do migracija stanovništva i depopulacije ionako rijetko naseljenih ruralnih područja. Svakako smo zagovornici poboljšavanja učinkovitosti javne uprave i kvalitete života naših građana. Često se u javnosti paušalno ocjenjuje broj općina koji je potreban i sadašnje stanje naziva neodrživim bez ikakve ozbiljnije analize specifičnih obilježja svake pojedinačne općine, a nacionalni interes opstojnosti pojedinih pograničnih općina uopće se ne spominje. Treba razmotriti objedinjavanje pojedinih stručnih službi za dvije ili više malih općina. Županije, koje su danas servis transfera novaca s državne na lokalnu razinu, trebaju preuzeti ulogu pokretača regionalnih razvojnih projekata i biti na usluzi jedinicama lokalne samouprave pri kandidiranju i provedbi lokalnih projekata.

**Status imovine.** Imovinu u vlasništvu RH koja propada više od 20 godina treba što prije predati lokalnoj samoupravi jer su primjeri u praksi pokazali da se tako najbrže stavi u funkciju gospodarstva ili civilnog sektora. Raspolaganje poljoprivrednim zemljištem treba ponovo vratiti općinama i gradovima, jer se već godinama ništa ne rješava u većini općina.

**Suradnja i analitički kapacitet Udruge.** Za iznalaženje kvalitetnog rješenja voljni smo surađivati, ali samo kao ravnopravni partneri u dvosmjernoj komunikaciji. Postavlja se pitanje jesmo li kao udruga sposobni predložiti kvalitetna rješenja. Općine, članice udruge imaju zaposleno preko 200 diplomiranih ekonomista s dugogodišnjim iskustvom. Spremni smo i sufinancirati izradu dodatnih stručnih studija i dostaviti sve potrebne i relevantne podatke za istu, da bi smo što kvalitetnije proveli potrebne reforme regionalnog ustroja i fiskalne decentralizacije.

## REFORMA SUSTAVA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ - ZAKLJUČAK

**DR. SC. ANTO BAJO, IZV. PROF.**

*Institut za javne financije, Zagreb*

---

U dosadašnjoj praksi razvoja lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj odluke o regionalnom preustroju ili fiskalnoj decentralizaciji nisu u dovoljnoj mjeri temeljene na stručnim i analitičkim podlogama. Često nedostaju kvalitetnije javne rasprave u kojima bi se demistificirale i pojasnile političke namjere vlada za regionalni preustroj i decentralizaciju, a koje imaju značajne dugoročne gospodarske i fiskalne posljedice. Brojne promjene poreznih propisa i dijeljenja prihoda između države i lokalnih jedinica nisu praćene procjenom učinaka na fiskalni položaj lokalnih jedinica. Kašnjenja u procesu planiranja proračuna (sa smjernicama ekonomske i fiskalne politike koje se izrađuju krajem, a ne sredinom godine) stvaraju fiskalne nestabilnosti zbog nemogućnosti lokalnih jedinica da predvide posljedice državnih politika na svoje financijsko poslovanje, a državi i mjerodavnim ministarstvima ograničavaju mogućnosti ocjene politika i predstavljanje rezultata u Saboru.

Hrvatska nema razrađen koncept decentralizacije, a nema ni novu Strategiju regionalnog razvoja. Koordinacija regionalnih politika na razini države je slaba. Na žalost, ne postoje procjene gospodarskih i fiskalnih učinaka provedbe Zakona o brdsko planinskim područjima, Zakona o područjima od posebne državne skrbi kao i Zakona o otocima. Otvoreno je pitanje jesu li fiskalne i gospodarske mjere i poticaji države od 1995. do danas bile učinkovite, jesu li proizvele očekivane gospodarske i socio-ekonomske rezultate?

Kvalitetna izlaganja i rasprave na okruglom stolu „*Fiskalni položaj županija*“ u organizaciji Instituta za javne financije iznjedrila su nekoliko ključnih zaključaka.

**Prostorna dimenzija proračuna opće države.** Godišnje je potrebno utvrditi županije koje su neto korisnici i neto uplatitelji u proračun opće države te redovito analizirati učinke državnih politika na fiskalni i gospodarski položaj regija i lokalne jedinica. Institut za javne financije izradio je metodološki okvir za ocjenu neto fiskalnog položaja županija od 2011.-13. i po utvrđenim ključevima obavio raspodjelu proračuna opće države po županijama. Metodološki okvir dobar je temelj za ocjenu učinaka mjera fiskalne politike Vlade na pojedina područja RH.

**Koordinacija i suradnja.** Godišnje je potrebno analizirati gospodarski i fiskalni položaj županija (svih lokalnih jedinica na njenom području) u suradnji s mjerodavnim državnim institucijama (primjerice Ministarstvom financija, Ministarstvom uprave, Državnim zavodom za statistiku) te predstavnicima lokalnih jedinica koji imaju znanje i iskustvo u prepoznavanju lokalnih potreba i ograničenja.

**Javna dostupnost podataka.** Ulagati znanje, trud i financijska sredstava u unaprjeđenje javno dostupnih podataka. Samo se uz kvalitetne i sveobuhvatne baze podataka mogu se provoditi kvalitetna istraživanja temeljem kojih se mogu i moraju donositi političke odluke koje će voditi gospodarskom razvoju svih područja Hrvatske.

**Pripadnost institucija javnom sektoru.** Sustavno popisati javne institucije i korisnike u svrhu jasnog određivanja obuhvata te praćenja i izvještavanja o svim transakcijama unutar javnog sektora. Za dobivanje potpune slike o fiskalnoj poziciji pojedine županije potrebno je u analizu uključiti i sve subjekte javnog sektora – javna poduzeća, komunalna društva, lokalne uprave za ceste i slično – koji su u djelomičnom ili potpunom vlasništvu države, grada, općine ili županije.

**Veći stupanj decentralizacije.** Hrvatska je centralizirana država – promatrano po udjelu rashoda lokalnih jedinica (sa i bez Grada Zagreba) u proračunu opće države. Sustav javnog upravljanja je izrazito centraliziran po svim pokazateljima (organizacijskim, personalnim, financijskim, funkcionalnim). U Hrvatskoj je 2001. obavljen prvi korak prema fiskalnoj decentralizaciji – uz prijenos ovlasti za osnovno, srednje školstvo, zdravstvo i socijalnu skrb osigurana su dodatna financijska sredstva. Potrebno je nastaviti fiskalnu decentralizaciju s povećanjem udjela prihoda i rashoda lokalnih jedinica do 20% proračuna opće države do 2020. Uz dodjele dodatnih ovlasti lokalnim jedinicama treba osigurati primjerene izvore financiranja.

**Jasna podjela funkcija i minimalni financijski standardi.** Zakonom i pripadajućim propisima jasno podijeliti funkcije između razina vlasti – utvrditi obvezne funkcije koje se moraju pružati u lokalnim jedinicama (temeljem utvrđenih minimalnih financijskih standarda), te one funkcije koje lokalne jedinice mogu preuzeti ako imaju dovoljno financijskih sredstava.

**Prihodi lokalnih jedinica.** Lokalnim jedinicama u cijelosti prenijeti porez na dohodak, a za financiranje decentraliziranih usluga osigurati izravne pomoći iz državnog proračuna. Iznos pomoći temeljiti na izračunu minimalnih financijskih standarda - troškova po korisniku usluge. Država treba izbjegavati brojna dijeljenja prihoda od poreza na dohodak. Dijeljenja poreza ne smiju se koristiti za višestruke (socijalne, razvojne i fiskalne) nego primarno za fiskalne ciljeve.

**Ublažavanje fiskalnih nejednakosti i solidarnost.** Osigurati izravne pomoći nedovoljno razvijenim područjima i lokalnim jedinicama. Pritom su neophodna jasno utvrđena pravila (kriteriji) za doznačavanje sredstava (posredstvom Ministarstva financija i ostalih mjerodavnih ministarstava) temeljena na izračunima gospodarskih i fiskalnih kapaciteta.

**Raspolaganje i upravljanje imovinom.** Zbog neiskorištenog potencijala imovine u vlasništvu države (npr. poljoprivrednog, ali i zemljišta koje se može koristiti za razvoj turizma) ovlasti za upravljanje i vlasništvo dijelom te imovine (mjerodavnih ministarstava) treba prenijeti u vlasništvo lokalnih jedinica.



**Izgradnja i poboljšanje analitičkih kapaciteta udruga lokalnih jedinica.** Poboljšati rad i koordinaciju udruga lokalnih jedinica kako bi u procesu decentralizacije mogle što kvalitetnije komunicirati s tijelima središnje države. Korak u pravom smjeru je izgradnja i poboljšanje postojećih baza podataka (npr. o imovini, financijama, proračunima, lokalnim porezima i neporeznim prihodima) koje trebaju biti dostupne svim članovima udruga lokalnih jedinica.

**Ostaje dilema oko utvrđivanje optimalnog broja županija, općina i gradova.** Potreban je politički konsenzus za utvrđivanje broja i optimalne veličine županija, gradova i općina čija će primarna svrha biti pružanje javnih dobara i usluga i osiguranje primjerene kvalitete življenja njihovom stanovništvu. Lokalne jedinice ne smiju biti izborne političke jedinice bez mogućnosti ispunjavanja osnovnih javnih funkcija.



## SUDIONICI OKRUGLOG STOLA

<b>Red. br.</b>	<b>Ime i prezime</b>	<b>Institucija</b>
1.	Daniela Juras Pečnik	Gradski ured za financije
2.	Zdravko Petak	Fakultet političkih znanosti
3.	Mato Begović	Dubrovačko- neretvanska županija
4.	Anto Bajo	Institut za javne financije
5.	Petar Sopek	
6.	Sabina Hodžić	Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu
7.	Marija Brazdičić	Karlovačka županija
8.	Boris Odorčić	Privredni vjesnik
9.	Damir V.	Hrvatska novinska agencija
10.	Ivanka Znika	Krapinsko zagorska županija
11.	Mika Bilušić	Šibensko- kninska županija
12.	Krešimir Parat	Primorsko- goranska županija
13.	Vedran Đulabić	Pravni fakultet Zagreb
14.	Sandra Adžaga	Vukovarsko- srijemska županija
15.	Lidija Kiseljak	Večernji list
16.	Karlo Kostanjevec	Institut za javne financije
17.	Patrik Pipp	Hrvatska gospodarska komora
18.	Adriano Milovan	Jutarnji list
19.	Dario Runtić	Udruga gradova
20.	Ivica Krišto	HRT-HR 1
21.	Ante Žigman	Hrvatska narodna banka
22.	Snježana Raguž	Osječko baranjska županija
23.	Željko Kardum	Hrvatska radio televizija
24.	Kristina Šesto	Grad Zagreb
25.	Mirna Dumičić	Hrvatska narodna banka
26.	Bruno Kljajo	United Nations Development Programme
27.	Petar Filipić	Ekonomski fakultet Split
28.	Martina Fabris	Institut za javne financije
29.	Ivica Grčar	Slobodni novinar
30.	Ivo Ott	
31.	Ivica Bošnjak	Zagrebačka županija
32.	Josipa Rimac	Grad Knin
33.	Marko Primorac	Ekonomski fakultet u Zagrebu
34.	Anita Markić	Ministarstvo uprave
35.	Mihaela Bronić	Institut za javne financije
36.	Goran Vukšić	Institut za javne financije
37.	Vladimir Čavrak	Ekonomski fakultet u Zagrebu
38.	Irena Klemenčić	Institut za javne financije
39.	Zoran Korda	T portal

40.	Helena Kekez	Ministarstvo financija
41.	Jure Ratković	Hrvatska zajednica županija
42.	Dubravka Jurlina Alibegović	Ekonomski institut Zagreb
43.	Sanja Viculin	Splitsko dalmatinska županija
44.	Ivana Keser	Institut za razvoj i međunarodne odnose
45.	Klaudija Brezovec	Varaždinska županija
47.	Martina Jergović	Studentica - ZŠEM
48.	Ivan Koprić	Pravni fakultet Zagreb
49.	Vedran Marjanović	Slobodna dalmacija
50.	Zvonimir Savić	Hrvatska gospodarska komora
51.	Slavko Bezeredi	Institut za javne financije
52.	Vladimir Šišljagić	Osječko baranjska županija
53.	Vjera Salopek	Grad Zagreb
54.	Nenad Starc	Ekonomski institut Zagreb
55.	Marin Vuco	
56.	Anja Konosić	Hrvatska radio televizija
57.	Nebojša Andrić	Udruga općina RH - VORH
58.	Željko Jakopović	Požeško-slavonska županija
59.	Nikola Sućec	Banka.hr
60.	Marin Grgeta	Istarska županija
61.	Božo Vuletić- Antić	Državni ured za reviziju
62.	Nada Svete	Državni ured za reviziju
63.	Predrag Štromar	Varaždinska županija
64.	Srećko Goić	Ekonomski fakultet u Splitu
65.	Vesna Turtula	HRT-HR 1
66.	Zlatko Komadina	Primorsko-goranska županija
67.	Željka Kordej	Ekonomski institut Zagreb
68.	Predrag Bejaković	Institut za javne financije
69.	Marko Luković	Pixsell
70.	Marija Posavec	Međimurska županija
71.	Sanja Maleković	Institut za razvoj i međunarodne odnose
72.	Velibor Mačkić	Ekonomski fakultet u Zagrebu