



POLAZNE TOČKE ZA REORGANIZACIJU LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Put prema učinkovitoj i ekonomski održivoj javnoj upravi i samoupravi

POLAZIŠTA

- **lokalna i regionalna samouprava** mora se temeljiti na **načelima solidarnosti, pravednosti, jednakih mogućnosti i supsidijarnosti te uključivati aktivno građansko sudjelovanje na svim razinama**, prateći načela socijaldemokracije i našeg političkog djelovanja
- lokalna i regionalna samouprava važan su temelj racionalnog funkcioniranja javne uprave u modernim državama, budući da se od njih očekuje da **bolje od središnje države prepoznaju potrebe stanovnika na svojem području**, aktivno sudjeluju u ekonomsko-socijalnom i prostornom razvoju svojeg teritorija te **brže i efikasnije provode politike i pružaju usluge građanima**
- ustroj lokalne i regionalne samouprave mora biti orijentiran na **učinkovito i održivo pružanje kvalitetnih javnih usluga građanima**, odnosno uređen na način da se **usluge pružaju na onoj razini koja je u mogućnosti osigurati najbolju uslugu uz što manji trošak**
- postojeći teritorijalni ustroj Republike Hrvatske uključuje prevelik broj jedinica lokalne i regionalne samouprave (429 općina, 127 gradova, uključujući Grad Zagreb te 20 županija) od kojih veliki dio nije u stanju ispunjavati svoju ulogu niti u smislu pružanja javnih usluga građanima niti u smislu šireg ekonomsko-socijalnog i prostornog razvoja Republike Hrvatske, u velikom postotku zbog nedostatnih ljudskih, upravljačkih ili fiskalnih kapaciteta
- jedinice lokalne samouprave (općine i gradovi) **su iznimno male** kad se uzme u obzir broj stanovnika – prosjek u općinama je 2.960, a u gradovima 17.681 (bez Zagreba)
- više od polovice općina ima manje od 3.000 stanovnika, a nešto manje od polovice gradova ima manje od 10.000 stanovnika
- svega 16 gradova u Hrvatskoj ima više od 35.000 stanovnika
- **razlike u prihodu** po stanovniku u jedinicama lokalne samouprave kreću od 1.700 do 27.000 kuna (izvor: Katarina Ott, IJF, *Funkcionalna i održiva lokalna samouprava u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti 2021. do 2027. godine*)

- trenutni **broj jedinica regionalne samouprave (županija) prevelik je** s obzirom na prosječan broj stanovnika po jedinici lokalne samouprave, prema broju jedinica lokalne samouprave na 100.000 stanovnika i prema prosječnoj površini jedinice lokalne samouprave
- županije trenutno imaju niz administrativnih ovlasti, no ne uspijevaju biti pravi generator regionalnog razvoja niti imati stvarnu plansku ulogu u nekoj od funkcionalnih ovlasti (npr. zdravstvo ili školstvo, gdje imaju transakcijsku misiju)
- **posljedica ovakvog neracionalnog teritorijalnog ustroja je neujednačena kvaliteta javnih usluga te spor i nesustavan regionalni razvoj**, kao i visoki troškovi po stanovniku (pogotovo u malim jedinicama lokalne samouprave)
- istovremeno, kroz mehanizme izravnjanja izdvajaju se sredstva za manje učinkovite i fiskalno slabije jedinice lokalne i regionalne samouprave, koja bi u racionalnije organiziranim sustavu mogla biti preraspoređena onim jedinicama koje bi mogle preuzeti i više planske funkcije (npr. veliki gradovi ili fiskalno jače jedinice lokalne samouprave)

CILJEVI REORGANIZACIJE

- **stvoriti pretpostavke za racionalniju, kvalitetniju i transparentniju lokalnu i regionalnu samoupravu koja će biti u funkciji građana i uključivati njihovu aktivnu participaciju i jačanje lokalne demokracije**
- **osigurati mehanizme i alate za borbu protiv korupcije i zlouporabe javnih sredstava na lokalnoj razini**
- **redefinirati ustroj regionalne samouprave** kako bi ona bila stvarni generator ukupnog regionalnog razvoja, a ne „protočni bojler“ za „sredstva izravnjanja“ iz državnog proračuna kao što su današnje županije
- **povećati dostupnost usluga građanima** učinkovitom uporabom modernih tehnologija i alata (digitalna transformacija) te povećati broj usluga koje su građanima dostupne iz njihovog doma
- **osigurati kvalitetno i pravodobno pružanje usluga građanima**, odnosno osigurati da lokalna i regionalna samouprava uspješno i samostalno provode ovlasti koje su im povjerene funkcionalnom decentralizacijom
- **osigurati dovoljno fiskalnih sredstava za provedbu ovlasti** kroz fiskalnu i funkcionalnu (prijenos ovlasti) decentralizaciju
- **smanjiti ukupne administrativne troškove** lokalne i regionalne samouprave
- **racionalnije definirati sredstva izravnjanja** prema jedinicama lokalne i regionalne samouprave

KAKO TO OSTVARITI?

1. Smanjenje ukupnog broja županija

Postojeća podjela regionalne samouprave u županije sa cijelim nizom administrativnih ovlasti, velikim brojem zaposlenih i nedostatnim financijskim sredstvima za provedbu svih poslova nije dosad omogućila ravnomjeran regionalni niti gospodarski razvoj. Županije se često percipiraju kao kočničari pravog gospodarskog razvoja, u velikom broju slučajeva imaju manji proračun nego njihovo županijsko sjedište, a često imaju ulogu isključivo transfera financijskih sredstava prema jedinicama lokalne samouprave na svojem području.

Imajući navedeno u vidu, a poštujući regionalne posebnosti pojedinih dijelova Republike Hrvatske, smatramo potrebnim pristupiti **smanjenju broja županija, na trećinu postojećeg, uz jasan prijenos (decentralizaciju) ovlasti i izvora financiranja**, prvenstveno u planiranju gospodarskog razvoja i mreže pojedinih usluga (npr. u zdravstvu, kao što je slučaj u Danskoj), **kao nužnom koraku da bi se ostvario ujednačen regionalni razvoj pojedinih dijelova Hrvatske, što će se odraziti i na ukupan gospodarski i društveni razvoj zemlje.**

2. Povećanje ovlasti jedinicama lokalne samouprave

Trenutni ustroj lokalne samouprave poznaje dvije kategorije jedinica lokalne samouprave – velike gradove (gradove s više od 35.000 stanovnika i županijska sjedišta) te ostale jedinice lokalne samouprave (ostale gradove i općine). Uz poslove iz djelokruga jedinica lokalne samouprave, veliki gradovi preuzeli su dodatne ovlasti upravljanja cestama na svojem području te izdavanja građevinskih dozvola, što je samo djelomično praćeno i financijskom decentralizacijom.

Određen broj gradova, iako nema status velikog grada, ima financijske i administrativne kapacitete za preuzimanje ovlasti, što treba omogućiti kako bi pridonosilo kvalitetnijem, bržem i jeftinijem pružanju usluga građanima. Pri dodjeljivanju dodatnih ovlasti, **važno je voditi računa imaju li jedinice lokalne samouprave dovoljne tehničke, administrativne i financijske kapacitete za učinkovito obavljanje poslova.**

3. Jačanje fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne samouprave

U svrhu osiguranja što kvalitetnijih i jeftinijih usluga koje jedinice lokalne samouprave pružaju svojim građanima, **nužno je osigurati da jedinice lokalne samouprave imaju dovoljno sredstva za provođenje svojih ovlasti.** Zakonodavni okvir financiranja jedinica lokalne samouprave definira koji su to prihodi, no u slučaju prijenosa novih ili dodatnih poslova nužno je osigurati i fiskalnu decentralizaciju sredstava.

4. Zakonsko definiranje obveze objave podataka o troškovima (transparentnost)

Transparentnost proračuna i javno objavljivanje podataka o financijama jedinica lokalne samouprave (kako приходима, tako i rashodima) jedan je od najjačih alata borbe protiv korupcije i neracionalnog trošenja sredstava građana. Stoga se odluka o transparentnosti objave tih podataka **ne smije** prepustiti samovolji čelnika pojedinih jedinica lokalne samouprave, već je **zakonom potrebno jasno propisati obveze** svake pojedine jedinice lokalne samouprave u činjenju javno dostupnima podataka o trošenju javnih sredstava, u realnom vremenu.

5. Poticanje funkcionalnog udruživanja jedinica lokalne samouprave

Jedan od modela okrupnjavanja jedinica lokalne samouprave je i **funkcionalna suradnja na pružanju pojedinih usluga prema građanima.**

Premda hrvatski zakonodavni okvir ne regulira suradnju među jedinicama lokalne samouprave, ona je prepoznata u sektorskim zakonima i u praksi funkcionira najviše u dijelu pružanja komunalnih usluga gdje jedinice lokalne samouprave imaju zajednička komunalna poduzeća. U nekim europskim zemljama kao model okrupnjavanja jedinica lokalne samouprave u svrhu teritorijalne reorganizacije uveden je fiskalni stimulans za jedinice koje se odluče na spajanje sa susjednim lokalnim samoupravama (npr. nagrada za okrupnjavanje, kojom će se financijski stimulirati – nagraditi – one jedinice koje su dobrovoljno provele okrupnjavanje). **Stvarno udruživanje jedinica lokalne samouprave moguće je kroz drugačiju poreznu politiku.**

6. Okrupnjavanje jedinica lokalne samouprave

Jedinice lokalne samouprave se osnivaju (ili bi se barem trebale osnivati) kako bi bile servis građanima i kako bi osigurale da građani primaju kvalitetnu i brzu javnu uslugu koju plaćaju kroz porezna i druga davanja. U Hrvatskoj to nije slučaj i brojne su jedinice lokalne samouprave postale same sebi svrha.

Stoga je nužno, tamo gdje jedinice lokalne samouprave same ne prihvate modele funkcionalnog udruživanja, pristupiti **procesu smanjenja broja jedinica lokalne samouprave, barem na polovicu sadašnjeg broja**, na temelju jasnih kriterija, koji uključuju demografske, geografske, administrativne, gospodarske, a pogotovo financijske pokazatelje, uz misao vodilju da je **osnovna uloga jedinica lokalne samouprave učinkovitost u obavljanju poslova i pružanju usluga prema građanima.**

Stoga će Hrvatski sabor, uz donošenje pravila za funkcionalno udruživanje jedinica lokalne samouprave, a na temelju provedene analize (prvenstveno) financijskih, gospodarskih i administrativnih pokazatelja, utvrditi kriterije za spajanje zemljopisno i funkcionalno povezanih prostora u veće i održive jedinice lokalne samouprave.