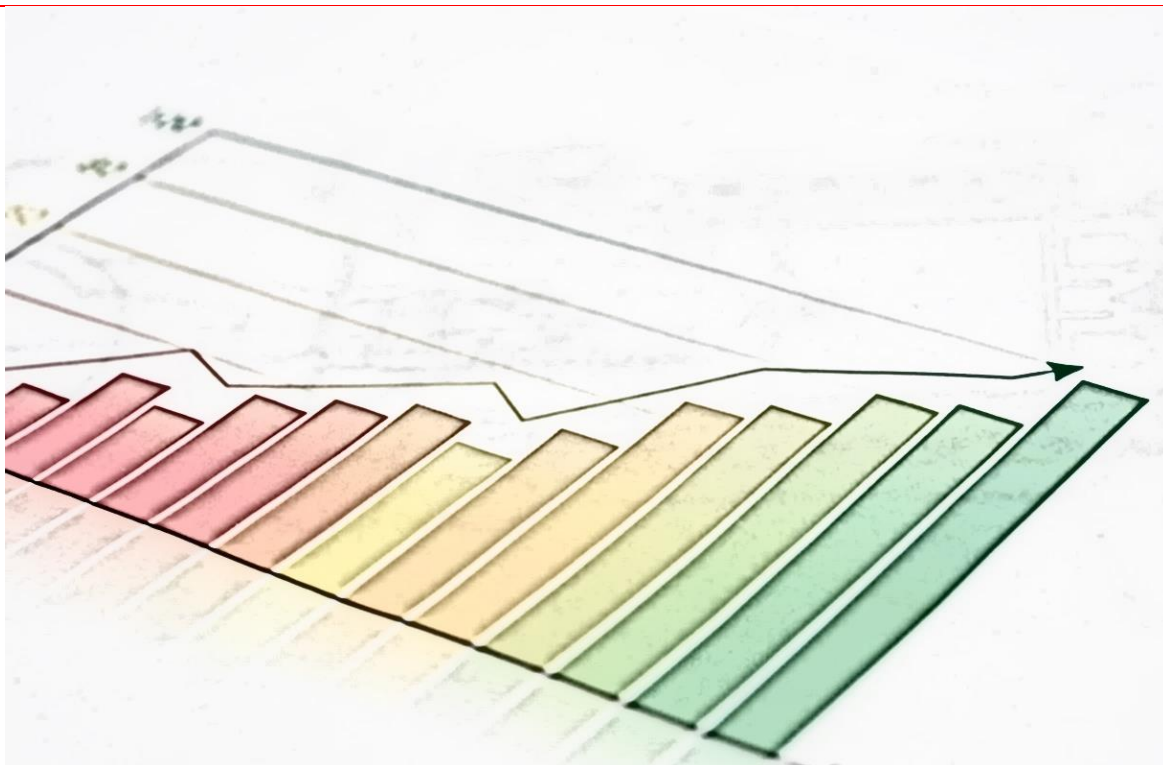




Republika Hrvatska  
Ministarstvo uprave

# Analize Ministarstva uprave

Broj 1.



Zagreb, srpanj 2016.

PRIPREMA I IZDANJE:

Republika Hrvatska, Ministarstvo uprave

Adresa: Maksimirska 63, 10000 Zagreb

Telefon: 01 2357 555, Fax: 01 2357 607

Internet adresa: <http://uprava.gov.hr>

E-mail kontakt: [kontakt-uprava@uprava.hr](mailto:kontakt-uprava@uprava.hr)

MOLIMO KORISNIKE DA PRILIKOM KORIŠTENJA PODATAKA IZ OVE PUBLIKACIJE OBVEZNO  
NAVEDU IZVOR

## Sadržaj

PREDGOVOR.....	4
O AUTORIMA.....	5
SAMOSTALNOST LOKALNIH JEDINICA U HRVATSKOJ - POSTOJEĆE STANJE I IZAZOVI .....	6
Fiskalna samostalnost općina, gradova i županija .....	6
Samostalnost općina, gradova i županija u pružanju javnih usluga.....	8
Organizacijska samostalnost općina, gradova i županija .....	10
Ostali aspekti samostalnosti općina, gradova i županija .....	11
Ocjena postojeće razine samostalnosti lokalnih jedinica u Hrvatskoj .....	13
Što je već napravljeno u području lokalne i regionalne samouprave?.....	13
Modeli buduće organizacije lokalne i regionalne samouprave .....	14

## PREDGOVOR



Poštovane građanke i građani,

Nastavno na odlično prihvaćene i citirane Statističke prikaze Ministarstva uprave, započeli smo s izradom Analiza Ministarstva uprave. To je publikacija koje će izlaziti povremeno i analitički obrađivati aktualne teme iz djelokruga Ministarstva uprave. Želja nam je na jednostavan i razumljiv način obraditi različite stručne teme i približiti ih najširem krugu čitatelja.

U Analizama će se koristiti informacije iz registara i baza koji su u nadležnosti i kojima upravlja Ministarstvo uprave, drugi raspoloživi podaci iz službenih izvora podataka te podaci i informacije dobivene obradom anketnih istraživanja koje su proveli zaposlenici Ministarstva uprave ili drugih tijela državne uprave.

Tema prvog broja Analiza jest ocjena stupnja samostalnosti lokalnih jedinica u Hrvatskoj. U radu se pokušava dati odgovor na pitanja samostalnosti općina gradova i županija u Hrvatskoj u pogledu utvrđivanja odgovornosti, prava, obveza, poslova i financija. Odgovarajuća razina samostalnosti trebala bi lokalnim jedinicama osigurati učinkovito obavljanje javnih poslova lokalnog značaja. To su ujedno i poslovi kojima se neposredno ostvaruju javne potrebe lokalne zajednice. Razina samostalnosti lokalnih jedinica je važan preduvjet buduće administrativne i teritorijalne organizacije države.

Ukoliko imate prijedloge tema koje bi trebalo obraditi u novim brojevima analiza, molimo da nam se obratite na: [kontakt-uprava@uprava.hr](mailto:kontakt-uprava@uprava.hr)

Ministrica uprave  
dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović

## O AUTORIMA



Dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović, ministrica uprave u Ministarstvu uprave Republike Hrvatske.

Od 2013. do 2016. godine je bila ravnateljica Ekonomskog instituta, Zagreb, a prije toga je bila predstojnica Odjela za regionalnu ekonomiku, održivost i razvojno upravljanje. Od 2000.-2002. godine bila je zamjenica ministra u Ministarstvu znanosti i tehnologije. Doktorat znanosti u ekonomiji stekla je na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Dodatno se obrazovala na više međunarodnih znanstvenih institucija. Područja njezinih istraživačkih aktivnosti obuhvaćaju lokalne javne financije, fiskalne odnose među razinama javne vlasti, lokalni i regionalni razvoj, planiranje i financiranje kapitalnih investicijskih projekata, uključujući i partnerstvo javnog i privatnog sektora, proračunsko planiranje i mjerenje rezultata i ishoda trošenja proračunskih sredstava. Sudjelovala je kao voditeljica ili suradnica u brojnim istraživačkim projektima. Objavila je veći broj znanstvenih i stručnih radova. Članica je međunarodnih i domaćih znanstvenih i stručnih udruženja. Sudjeluje kao predavačica i nositeljica nekoliko kolegija na poslijediplomskim specijalističkim studijima na visokoškolskim ustanovama u Hrvatskoj.



Boris Milošević, pomoćnik ministrice uprave u Ministarstvu uprave Republike Hrvatske, zadužen za Upravu za politički sustav, državnu upravu te lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Diplomirao je na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Rijeci 2000. godine, a od 2011. godine je polaznik Poslijediplomskog studija "Javno pravo i javna uprava" na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Ima položen pravosudni ispit. Predsjednik je Povjerenstva Vlade Republike Hrvatske za granice jedinica lokalne samouprave te član više stručnih radnih skupina za izradu nacrta prijedloga zakona Ministarstva uprave. U Ministarstvu uprave bio je na dužnosti pomoćnika ministra uprave u mandatnom razdoblju Vlade Republike Hrvatske od 2012. do 2016. godine. Prije toga, bio je zaposlen u pravosuđu, lokalnoj samoupravi i nevladinim organizacijama. Polaznik je brojnih edukacija za zaštitu ljudskih prava i član tajništva Instituta za javnu upravu od 2013. godine. Predavač je upravnog prava i uprave na Studijskom centru za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta u Zagrebu. Područja njegovog rada i zanimanja obuhvaćaju izborni sustav, prava manjina, državnu upravu, lokalnu i regionalnu samoupravu te javne službe.

# SAMOSTALNOST LOKALNIH JEDINICA U HRVATSKOJ - POSTOJEĆE STANJE I IZAZOVI

## *Fiskalna samostalnost općina, gradova i županija*

Općine, gradovi i županije u Hrvatskoj ne utvrđuju samostalno osnovice i stope poreza, pa čak niti onih koji se nazivaju općinskim, gradskim i županijskim, već ih gotovo u potpunosti određuje središnja država. Lokalne vlasti potpuno samostalno određuju poreznu stopu samo jednog lokalnog poreza i to poreza na korištenje javnih površina, dok stope ostalih lokalnih poreza i stope prireza porezu na dohodak utvrđuju u granicama koji je odredila središnja država.

Najvažniji izvori prihoda u proračunima jedinica lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj su prihodi od poreza na dohodak i pomoći iz državnog proračuna. Općine, gradovi i županije u Hrvatskoj ne mogu samostalno utjecati na najveći dio prihoda u svojim proračunima, odnosno na prihode od poreza na dohodak koji iznose 50,5 posto ukupnih prihoda svih lokalnih proračuna. Porezne stope, osnovicu, olakšice, porezne razrede i sl. kod poreza na dohodak samostalno određuje središnja razina vlasti (Ministarstvo financija). Isto je i kod prihoda od pomoći iz državnog proračuna. I u tom slučaju središnja razina vlasti (Ministarstvo financija) bez savjetovanja s lokalnim jedinicama određuje kriterije za dodjelu pomoći. Udio pomoći u ukupnim prihodima općina, gradova i županija iznosi 14,9 posto. Lokalne jedinice ostvaruju relativno male prihode od vlastitih (poreznih i neporeznih) prihoda. Prema podacima o ostvarenju lokanih proračuna u 2014. vlastiti su prihodi iznosili 19,5 posto ukupnih prihoda.

Fiskalna je samostalnost lokalnih jedinica u ostvarivanju ukupnih prihoda u priličnoj mjeri ograničena jer prihodi od poreza na dohodak i pomoći iznose više od polovine ukupnih proračunskih prihoda, odnosno 83,7 posto ukupnih proračunskih prihoda županija, 73,2 posto ukupnih prihoda Grada Zagreba, 56,7 posto ukupnih prihoda gradova te 53,3 posto ukupnih prihoda općina (slika 1). To jasno ukazuje na visoku osjetljivost županija, gradova i općina na bilo koju promjenu u sustavu poreza na dohodak, kao i na promjene kriterija za ostvarivanje pomoći iz državnog proračuna.

Osim samostalnosti u ostvarivanju prihoda, razina samostalnosti lokalne i regionalne samouprave se utvrđuje i po drugim kriterijima. Kriterije kojima se mjeri razina samostalnosti lokalne i regionalne samouprave u nekoj zemlji moguće je razvrstati u četiri skupine, i to: (i) fiskalna samostalnost, (ii) samostalnost u obuhvatu nadležnosti u pružanju javnih usluga, (iii) organizacijska samostalnost i (iv) ostali aspekti samostalnosti.

Fiskalna samostalnost odnosi se na stupanj samostalnosti lokalne samouprave u oporezivanju stanovništva koje živi na lokalnom području. Stupanj fiskalne samostalnosti može biti *jako ograničen* kada lokalne vlasti nemaju zakonsku mogućnost utvrđivanja porezne osnovice i porezne stope niti jednog poreza; *ograničen* kada lokalne vlasti imaju zakonsku mogućnost utvrđivanja osnovice ili stope manje značajnih vrsta poreza; *manje ograničen* u slučaju kada lokalne vlasti mogu utvrđivati stopu barem jedne izdašne vrste poreza (npr. poreza na dohodak, poreza na dobit, poreza na dodanu vrijednost, poreza na imovinu) uz ograničenja koje propisuju više razine vlasti; *neznatno ograničen* u slučaju kada lokalne vlasti mogu utvrđivati stopu jedne vrste izdašnog poreza uz mala ili bez ikakvih ograničenja; *bez ograničenja* u slučaju kada lokalne vlasti mogu utvrđivati osnovice i stope poreza za više od jedne vrste izdašnog poreza.

U Hrvatskoj općine i gradovi mogu samostalno propisivati stope i osnovicu samo poreza na korištenje javnih površina, dok županijama postojeći propisi ne daju takvu mogućnost. Stoga je prema ovom kriteriju fiskalna samostalnost lokalnih jedinica u Hrvatskoj ograničena.

U okviru fiskalne samostalnosti posebno treba sagledati obilježja i značaj financijskih pomoći, financijsku samostalnost i samostalnost u zaduživanju.

*Sustav financijskih pomoći* odnosi se na udio bezuvjetnih financijskih pomoći u ukupnim financijskim pomoćima koje je dobila lokalna samouprava pri čemu bezuvjetne pomoći mogu biti manje dominantne (npr. do 40 posto) ili gotovo sve pomoći mogu biti dominantne (npr. od 80 do 100 posto) u ukupnim pomoćima.

Na temelju raspoloživih podataka o ostvarenju lokalnih proračuna u 2014. godini udio pomoći iz državnog proračuna u ukupnim pomoćima svih lokalnih proračuna iznosili su 49,3 posto što znači da su bezuvjetne pomoći lokalnim jedinicama relativno dominantne u ukupnim pomoćima kojima se financiraju općine, gradovi i županije u Hrvatskoj. Ta činjenica također pridonosi ograničenoj fiskalnoj samostalnosti lokalnih i regionalnih samouprava.

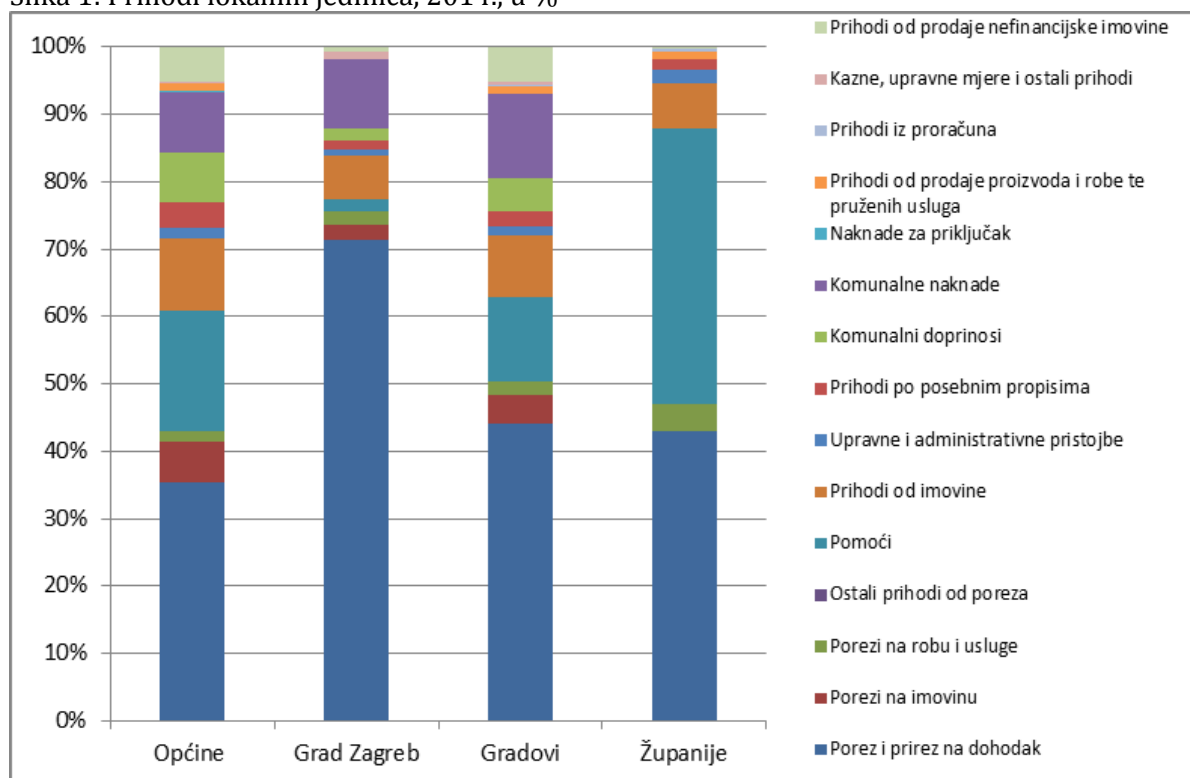
*Financijska samostalnost* je mjera koja pokazuje koji udio u ukupnim prihodima lokalne samouprave čine prihodi iz vlastitih izvora (lokalni porezi, pristojbe, naknade) pri čemu financijska samostalnost može biti *jako ograničena* u slučaju kada vlastiti prihodi čine manje od 10 posto ukupnih prihoda, *ograničena* kada je taj udio od 10 do 25 posto, *manje ograničena* kada vlastiti prihodi čine od 25 do 50 posto ukupnih prihoda i *neznatno ograničena* kada vlastiti prihodi sudjeluju s više od 50 posto u ukupnim prihodima lokalne samouprave.

U Hrvatskoj lokalne jedinice ostvaruju svega 19,5 posto ukupnih prihoda od vlastitih (poreznih i neporeznih) prihoda, što ih svrstava u kategoriju lokalnih jedinica ograničene financijske samostalnosti.

*Samostalnost u zaduživanju* ukazuje na stupanj samostalnosti u zaduživanju lokalne samouprave pri čemu razina samostalnosti može varirati od toga da nema samostalnosti u zaduživanju, odnosno da se lokalne vlasti ne mogu zaduživati; lokalne se vlasti mogu zaduživati uz prethodno odobrenje središnje razine vlasti uvažavajući tzv. zlatno pravilo prema kojem se ne smiju zaduživati za pokrivanje deficita tekućeg računa, nema mogućnosti za inozemno zaduživanje kao niti zaduživanja iznad određene razine (vodi se računa o apsolutnoj razini zaduženosti lokalne samouprave, o maksimalnom omjeru duga i otplata duga te mogućnosti novog zaduživanja); zaduživanje koje je ograničeno za posebne namjene; lokalne se vlasti mogu zaduživati bez prethodnog odobrenja središnje razine vlasti i pod nekim od navedenih uvjeta do toga da se lokalne vlasti mogu zaduživati bez ikakvih ograničenja koje im nameće viša razina vlasti.

Kao i kod većine europskih zemalja, jedinice lokalne i regionalne samouprave se mogu dugoročno zaduživati uz prethodno odobrenje Vlade Republike Hrvatske uvažavajući ograničenja na zaduživanje. Prvo ograničenje odnosi se na ukupnu godišnju obvezu (godišnji anuitet) koji lokalne jedinice ne smiju prelaziti, a on iznosi 20 posto ostvarenih proračunskih prihoda poslovanja iz prethodne godine umanjenih za dobivene pomoći. U iznos ukupnih godišnjih obveza uključen je i iznos prosječnoga godišnjeg anuiteta po kreditima, danim jamstvima i suglasnostima, te iznos dospjelih, a nepodmirenih obveza iz prethodnih godina. Drugo ograničenje na zaduživanje lokalnih jedinica odnosi se na to da se svih 576 lokalnih jedinica može zadužiti do najviše 3 posto ukupno ostvarenih prihoda poslovanja svih lokalnih jedinica.

Slika 1: Prihodi lokalnih jedinica, 2014., u %



Izvor: Ministarstvo financija.

### *Samostalnost općina, gradova i županija u pružanju javnih usluga*

Samostalnost u obuhvatu nadležnosti u pružanju javnih usluga obuhvaća institucionalnu samostalnost, opseg nadležnosti i slobodu odlučivanja u provođenju javnih funkcija (poslova).

*Institucionalna samostalnost* označava stupanj formalne samostalnosti lokalne vlasti u biranju zadataka koje želi obavljati. Tako lokalne vlasti mogu obavljati samo dodijeljene poslove, birati između usko određenih poslova, mogu birati iz širokog opsega unaprijed definiranih zadataka i u tome imaju veliku samostalnost ili su u potpunosti slobodne da preuzmu bilo koji novi posao koji nije dodijeljen drugim razinama vlasti.

U Republici Hrvatskoj samoupravni djelokrug općine, grada i županije, nakon ustavnih promjena 2000. godine, određen je metodom opće klauzule. To znači da općina i grad obavlja poslove lokalnog značaja, a županija poslove područnog (regionalnog) značaja, koji nisu Ustavom Republike Hrvatske i zakonom dodijeljeni državnim tijelima. Riječ je o vrlo širokom djelokrugu poslova. Podaci o rashodima lokalnih proračuna prema funkcijskoj klasifikaciji rashoda u 2014. godini ukazuju da općine i gradovi najveći dio svog proračuna troše na usluge unapređenja stanovanja i zajednice, a županije na financiranje obrazovanja (slika 3). U obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga općina, grad i županija su samostalne u odlučivanju. Ipak, Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi je propisano da će se posebnim (sektorskim) zakonima detaljno odrediti poslovi koje su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne organizirati te poslovi koje mogu obavljati. Za obavljanje tih poslova lokalne jedinice troše proračunska sredstva te se u strukturi rashoda lokalnih proračuna više od polovine rashoda odnosi na rashode za zaposlene i materijalne rashode (slika 2).

Osim izvornih poslova iz samoupravnog djelokruga Ustav je omogućio povjeravanje poslova državne uprave jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave pa se tako obavljanje određenih poslova državne uprave može zakonom povjeriti jedinici lokalne i područne



(regionalne) samouprave, a za zakonito i stručno obavljanje povjerenih poslova državne uprave, odgovorni su župan, gradonačelnik, odnosno općinski načelnik.

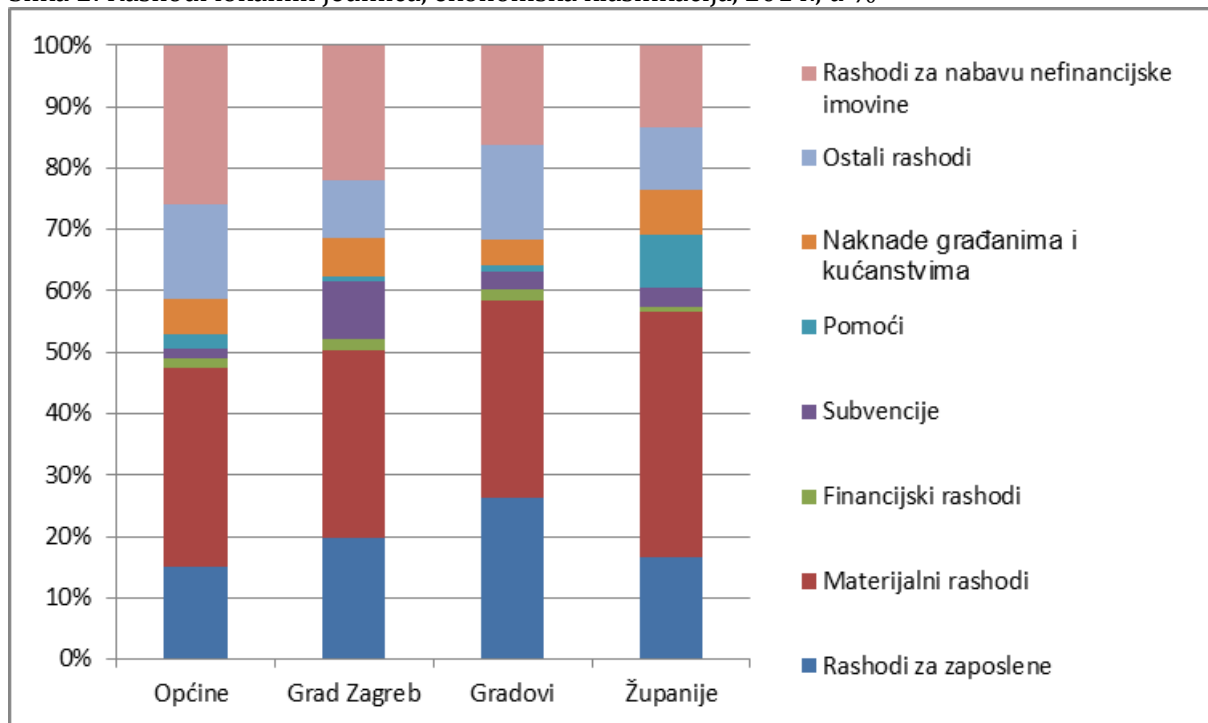
*Opseg nadležnosti* odnosi se na raspon funkcija (zadataka) za koje je lokalna samouprava odgovorna pri čemu lokalna samouprava može biti u potpunosti ili djelomično odgovorna (npr. obrazovanje, kultura, prostorno planiranje itd.) ili uopće nije odgovorna za neku javnu funkciju (npr. obrana).

Raspon nadležnosti lokalnoj samoupravi za obavljanje javnih zadataka utvrđeno je u Ustavu Republike Hrvatske i zakonima pri čemu su lokalne jedinice uglavnom u svim javnim poslovima djelomično odgovorne budući da odgovornost za njihovo obavljanje pretežito dijele s višom razinom javne vlasti.

*Sloboda odlučivanja* ukazuje na to u kojoj će mjeri lokalna samouprava imati pravi utjecaj na provođenje javnih funkcija pri čemu lokalna samouprava može imati potpuni utjecaj, djelomični ili ga uopće nema.

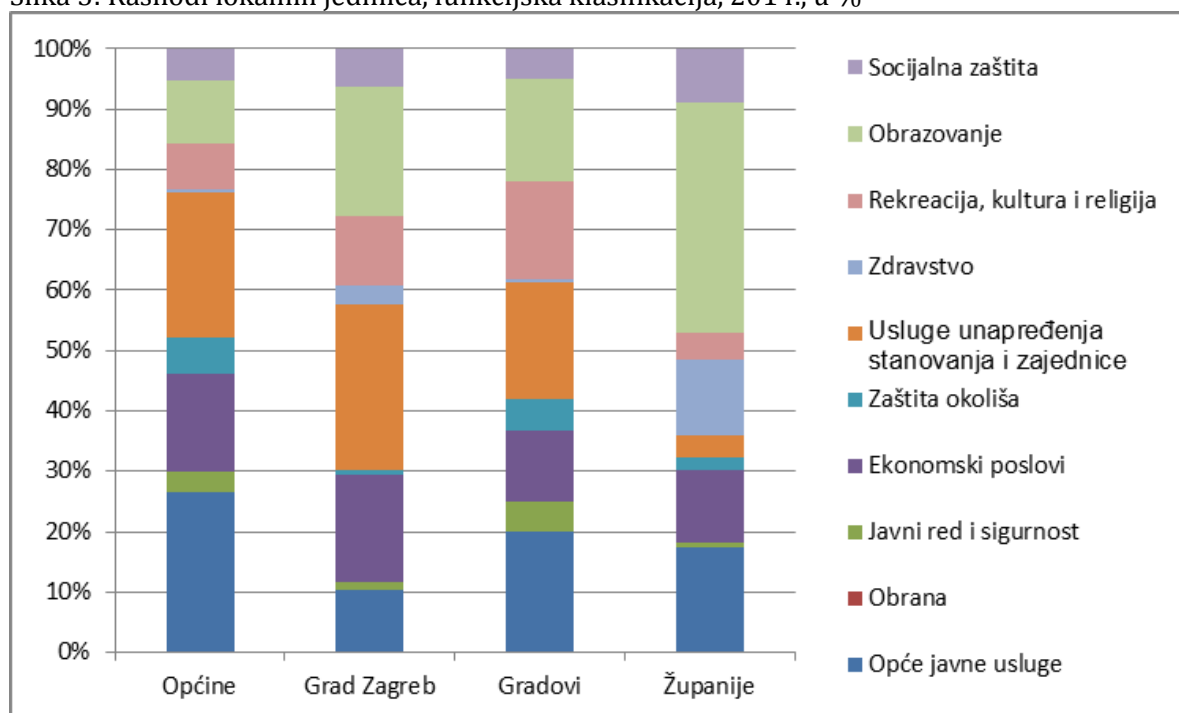
U Hrvatskoj lokalna samouprava ima djelomični utjecaj na provođenje javnih funkcija u svom samoupravnom djelokrugu. Primjer tome je što je Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano da će se posebnim (sektorskim) zakonima detaljno odrediti poslovi koje su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne organizirati te poslovi koje mogu obavljati. Mogućnost utjecaja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na donošenje zakona i zakonska rješenja izravno utječu na razinu utjecaja u provođenju javnih funkcija. U dijelu u kojem su samostalne u odlučivanju o provođenju javnih funkcija i obavljanju poslova, opći akti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, koji uređuju obavljanje javnih poslova, podliježu kontroli zakonitosti od strane državnih tijela.

Slika 2: Rashodi lokalnih jedinica, ekonomska klasifikacija, 2014., u %



Izvor: Ministarstvo financija.

Slika 3: Rashodi lokalnih jedinica, funkcijska klasifikacija, 2014., u %



Izvor: Ministarstvo financija.

### *Organizacijska samostalnost općina, gradova i županija*

Organizacijska samostalnost govori o tome u kojoj mjeri lokalna samouprava slobodno odlučuje o svom ustrojstvu i izvršnoj vlasti te izbornom sustavu. Izborni sustav može biti takav da ograničava samostalnost izbora lokalne izvršne vlasti i nju imenuje viša razina vlasti. U tom slučaju lokalne vlasti ne mogu utvrditi temeljne elemente svojih političkih sustava (broj izbornih jedinica, broj mjesta u predstavničkom tijelu, izborni sustav). Postoji i izborni sustav u kojem izvršnu lokalnu vlast bira općinsko/gradsko vijeće ili građani na izravnim lokalnim izborima.

Od uspostave samostalne Hrvatske do danas održano je šest lokalnih izbora koji se održavaju svake četiri godine za tijela lokalne izvršne i predstavničke vlasti. U tih šest izbora izmijenila su se četiri izborna zakona o načinu biranja predstavnika lokalne izvršne i predstavničke vlasti koji su uvijek izabrani na slobodnim izborima tajnim glasanjem, na osnovi neposrednog, općeg, za sve jednakoga biračkog prava.

Važeći zakon koji regulira lokalne izbore propisuje da se predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave biraju razmjernim izbornim sustavom u općini, gradu i županiji kao jedinstvenoj izornoj jedinici sa zatvorenim listama. Izbori izvršnih tijela se održavaju kao neposredan izbor u dva izborna kruga. Izbornim zakonom su regulirana sva pitanja koja se odnose na izbor izvršnih i predstavničkih tijela tako da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nemaju slobodu da neka pitanja uredi svojim općim aktima.

Što se tiče zapošljavanja namještenika i službenika, lokalna samouprava može imati djelomičnu ili potpunu samostalnost koja se tiče utvrđivanja plaća svojih zaposlenika, ali i osnivanja poduzeća u svom vlasništvu.

Donošenjem Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2008. godine po prvi je put od uspostave sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj stvoren zakonodavni okvir službeničkog sustava lokalnih službenika i namještenika. Opća politika plaća i propisivanje temeljnih elemenata za njihovo

određivanje nije samoupravni djelokrug jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te je regulacija plaća službenika i namještenika utvrđena Zakonom o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Donošenjem tog Zakona o plaćama 2010. godine propisuju se mjerila za određivanje plaća i naknada župana, gradonačelnika i općinskih načelnika i njihovih zamjenika, kao i plaća službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Time je po prvi put reguliran i sustav plaća u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Plaće su na taj način uređene na jedinstvenim osnovama, uz uvažavanje potreba i posebnosti te proračunskih mogućnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a lokalne jedinice su ovlaštene svojim općim aktima propisati odnosno razraditi koeficijente za obračun plaće unutar raspona koeficijenata propisanih Zakonom. Uz to, Zakon predviđa i proračunska ograničenja mase za plaće čime se posredno ograničava mogućnost zapošljavanja lokalnih službenika u čemu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju slobodu uz ispunjenje formalnih pretpostavki propisanih zakonom (plan prijema).

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za izvršavanje javnih službi i djelatnosti u javnom interesu može svojom imovinom osnovati ustanove, trgovačka društva i druge pravne osobe. Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi je propisano da predstavničko tijelo osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u svrhu ostvarivanja određenih ciljeva koji su od interesa za lokalnu, odnosno područnu (regionalnu) samoupravu. Svrhu i cilj osnivanja trgovačkog društva utvrđuje predstavničko tijelo (gradska i općinska vijeća, odnosno županijska skupština) odlukom o osnivanju.

### *Ostali aspekti samostalnosti općina, gradova i županija*

Ostali aspekti samostalnosti obuhvaćaju pravnu zaštitu, upravni nadzor i suradnju sa središnjom razinom vlasti.

*Pravna zaštita* se odnosi na postojanje ustavnih ili zakonskih odredbi koje se odnose na pravo na lokalnu samoupravu u skladu s načelima Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

Ustavom Republike Hrvatske propisano je da je u Republici Hrvatskoj državna vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom građanima na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Građanima se Ustavom jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu koju ostvaruju preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela, a pravnu zaštitu pruža Ustavni sud koji u skladu s odredbama Ustava odlučuje povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela kad ova svojom odlukom povrijede Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu ili područnu (regionalnu) samoupravu. Osim toga, lokalna i područna (regionalna) samouprava za postupanja državnih tijela u postupku upravnog nadzora ili prilikom raspuštanja ili razrješenja predstavničkog odnosno izvršnog tijela ima zakonom propisanu pravnu zaštitu u vidu sudske kontrole zakonitosti postupanja državnih tijela.

*Upravni nadzor* se temelji na odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi i odnosi se na upravni nadzor zakonitosti i svrsishodnosti odluka na lokalnoj razini te osiguranje usklađenosti donesenih odluka s propisima (legalnost lokalnih odluka). Razina upravnog nadzora može biti u većoj ili manjoj mjeri ograničena.

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da država radi zaštite ustavnosti i zakonitosti kao i zaštite prava građana obavlja nadzor nad zakonitošću rada i akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Nadzor zakonitosti rada predstavničkih tijela obavlja Ministarstvo uprave kao središnje tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, a po provedenom nadzoru osigurana je pravna zaštita.

Kada utvrdi nepravilnosti u radu predstavničkog tijela, Ministarstvo uprave će donijeti odluku kojom će sjednicu predstavničkog tijela ili njezin dio proglasiti nezakonitom, a akte donesene na sjednici proglasiti ništavnim. Protiv te odluke nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske.

U pogledu nadzora zakonitosti akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, treba razlikovati nadzor zakonitosti pojedinačnih neupravnih akata koje u samoupravnom djelokrugu donose predstavnička i izvršna tijela općina, gradova i županija od nadzora zakonitosti općih akata koje u samoupravnom djelokrugu donose predstavnička tijela općina, gradova i županija. Važno je istaknuti da se nadzire zakonitost, no ne i svrsishodnost te da se radi o kontroli *a posteriori*.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisuje da nadzor zakonitosti općih akata koje u samoupravnom djelokrugu donose predstavnička tijela općina, gradova i županija obavljaju uredi državne uprave u županijama i nadležna središnja tijela državne uprave, svako u svojem djelokrugu, sukladno posebnom zakonu. Nadzor zakonitosti općih akata provode sva središnja tijela državne uprave u okviru svojeg djelokruga, a nadzor odnosno ovlast obustave ima i općinski načelnik, gradonačelnik i župan.

Na kraju postupka nadzora osigurana je sudska zaštita odnosno ocjena zakonitosti općih akata koju donosi Visoki upravni sud osim u slučaju statuta kad je za ocjenu suglasnosti statuta s Ustavom i zakonom nadležan Ustavni sud Republike Hrvatske.

Nadzor zakonitosti pojedinačnih neupravnih akata koje u samoupravnom djelokrugu donose predstavnička i izvršna tijela općina, gradova i županija obavljaju nadležna središnja tijela državne uprave, svako u svojem djelokrugu, sukladno posebnom zakonu. U provedbi nadzora Zakon daje mogućnost nadležnom tijelu da oglasi pojedinačni neupravni akt ništavnim. Protiv rješenja kojim se pojedinačni neupravni akt proglašava ništavnim nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom.

*Suradnja sa središnjom razinom vlasti* govori u kojoj se mjeri lokalne vlasti konzultiraju kako bi utjecale na donošenje političkih odluka viših razina vlasti. Suradnja može u potpunosti izostati ako središnja vlast ne treba konzultirati lokalne vlasti i ako za to ne postoje formalni mehanizmi suradnje. Suradnja može biti ograničena ako se lokalne vlasti konzultiraju putem formalnog sudjelovanja u donošenju odluka, a sam utjecaj lokalne razine vlasti može biti ograničen ili imati bitan utjecaj. Lokalne vlasti mogu redovito sudjelovati u procesu konzultiranja kroz stalne kanale konzultacija i pri tome mogu imati značajan utjecaj na donošenje političkih odluka.

Postojeće zakonodavstvo ne predviđa zakonsku obvezu traženja mišljenja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prilikom donošenja zakona i drugih propisa koji ih se neposredno tiču. Međutim, Ministarstvo uprave kao središnje tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu pri davanju mišljenja na prijedloge zakona i drugih propisa koji se tiču jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave svim tijelima ukazuje na odredbu iz Europske povelje o lokalnoj samoupravi koja se neposredno primjenjuje i kaže da će se lokalne jedinice, koliko je to moguće, pravovremeno, na odgovarajući način pitati za mišljenje u postupku pripremanja i donošenja odluka koje ih se neposredno tiču.

Tijela državne uprave kao stručni nositelji izrade nacrtu prijedloga zakona i prijedloga drugih propisa koji sadrže pitanja koja se tiču jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, upućuju izrađene nacрте i prijedloge nacionalnim udrugama lokalnih jedinica na mišljenje. Isto tako, predstavnici lokalne i područne (regionalne) samouprave uključuju se u rad stručnih radnih skupina prilikom izrade zakona i drugih propisa koji ih se tiču.

### *Ocjena postojeće razine samostalnosti lokalnih jedinica u Hrvatskoj*

Kada bismo pristupili zbirnoj ocjeni razine samostalnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj po ove četiri skupine kriterija vrlo lako bismo došli do zaključka da je fiskalna samostalnost lokalnih jedinica ograničena. Samostalnost u obuhvatu nadležnosti u pružanju javnih usluga je tek djelomična, organizacijska autonomija je potpuna u segmentu izravnih lokalnih izbora i djelomična kod utvrđivanja politike plaća lokalnih službenika i namještenika, dok kod ostalih aspekata samostalnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izostaje prijeko potrebna suradnja sa središnjom razinom vlasti u procesu donošenja ključnih razvojnih odluka. To su sve smjernice za promišljanje budućih reformskih poteza u području lokalne i regionalne samouprave.

Novi bi način financiranja općina, gradova i županija trebao biti povezan s pitanjima koja se tiču prijenosa većih ovlasti u obavljanju javnih poslova/funkcija sa središnje na regionalnu i/ili lokalnu razinu vlasti, povećanja stupnja fiskalne decentralizacije, jačanja odgovornosti lokalne i regionalne vlasti te neke buduće teritorijalne organizacije Hrvatske.

### *Što je već napravljeno u području lokalne i regionalne samouprave?*

Zakonodavni okvir daljnjem jačanju procesa funkcionalne, fiskalne i teritorijalne decentralizacije s ciljem racionalizacije sustava lokalnih jedinica utvrđen je u rujnu 2015. godine donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine, broj 110/2015), kojim se uspostavlja zakonska podloga za dobrovoljno spajanje jedinica lokalne samouprave. Tu zakonsku mogućnost do sada nije iskoristila niti jedna lokalna jedinica pa u Hrvatskoj i dalje postoji 576 lokalnih jedinica.

S ciljem unapređenja sustava javne uprave, rješavanja slabosti u upravljanju, poboljšanja funkcioniranja, povećanja učinkovitosti javne uprave i njezine usmjerenosti na korisnike Vlada Republike Hrvatske je donijela Odluku o provedbi reformskih mjera za unaprjeđenje sustava javne uprave (Narodne novine, broj 18/2016). Navedenom je Odlukom osnovano Povjerenstvo za modernizaciju sustava javne uprave, koje u svojoj nadležnosti ima provedbu niza mjera. Među ostalim, riječ je i o mjerama koje se tiču funkcionalne i fiskalne decentralizacije i postizanja optimalnog teritorijalnog preustroja u Hrvatskoj. Zadaća Povjerenstva za modernizaciju sustava javne uprave je priprema akcijskog plana kojim će se detaljnije utvrditi aktivnosti i rokovi za provedbu reformskih mjera, a usvojit će ga Vlada Republike Hrvatske.

U Nacionalnom programu reformi za 2016. godinu Vlada je odredila četiri glavna cilja strukturnih politika. Jedan od glavnih ciljeva i reformskih područja u 2016. i 2017. godini odnosi se na učinkovitost i transparentnost javnog sektora. Veća se učinkovitost i transparentnost javnog sektora, odnosno racionalizacija sustava i poslova javne uprave planira ostvariti ključnim reformskim mjerama: (i) cjelovito uređenje sustava javne uprave u cilju smanjenja fragmentiranosti i povećanja transparentnosti rada, (ii) racionalizacija sustava pravnih osoba s javnim ovlastima, (iii) racionalizacija područnih jedinica središnjih tijela državne uprave i (iv) poboljšanje organizacijskog modela funkcioniranja lokalne samouprave.

Poboljšanje organizacijskog modela funkcioniranja lokalne samouprave nužno je radi postojeće suboptimalne raspodjele odgovornosti i decentraliziranih javnih usluga koja postoji među 576 sadašnjih općina, gradova i županija. Cilj provedbe reforme lokalne samouprave je osigurati učinkovitu provedbu javnih funkcija u nadležnosti lokalne samouprave te osigurati kvalitetu, brzinu i dostupnost javnih usluga iz djelokruga lokalne samouprave za građane i gospodarstvo.

### *Modeli buduće organizacije lokalne i regionalne samouprave*

Prijedlozi za reformu lokalne samouprave izradit će se na temelju raspoloživih podataka koji se odnose na demografske, geografske, društvene, gospodarske i fiskalne pokazatelje, na postojeće administrativne kapacitete općina, gradova i županija, kao i na teritorijalnu distribuciju javnih usluga.

U odnosu na postojeće stanje predložit će se tri alternativna modela organizacije lokalne i područne (regionalne) samouprave, koji će predstavljati kombinaciju prijedloga za teritorijalnu organizaciju (optimizacija lokalne samouprave kroz manje ili veće intervencije u postojeći teritorijalni ustroj) te prijedloga za promjene u načinu organizacije obavljanja javnih usluga (utvrđivanje različitog opsega poslova koje obavljaju veće i manje jedinice lokalne samouprave).

Osim toga, svaki od predloženih modela organizacije sadržavat će razrađene instrumente financiranja rada jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, mehanizme međuopćinske suradnje, financijske poticaje za dobrovoljno spajanje lokalnih jedinica i sustav pomoći središnje države općinama i gradovima koji nisu u mogućnosti sami obavljati poslove iz svoje utvrđene nadležnosti. Konačno, svaki od postojećih modela pratit će detaljna analiza financijskog učinka provedbe, kao i razrađeni akcijski plan provedbe.

Izrada prijedloga modela dovršit će se do listopada 2016. godine, nakon čega će se sva tri prijedloga modela predstaviti javnosti na javnoj raspravi. Temeljem rezultata javne rasprave, u koju će biti uključeni predstavnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, socijalnih partnera, akademske zajednice i civilnog društva, Vlada Republike Hrvatske će odabrati do kraja 2016. godine jedan od predloženih modela, uz nastojanje da se oko odabira modela postigne široki politički i društveni konsenzus.