

dobro je dobro sarađivati

RUKA RUCI

iskustva u razvoju lokalne samouprave



Open
Society Fund
Bosnia & Herzegovina



dobro je dobro sarađivati
RUKA RUCI

iskustva u razvoju lokalne samouprave

2008
EDA

Izdavač

Agencija za razvoj preduzeća Eda, Banja Luka
eda@edabl.org
www.edabl.org

Za izdavača

Zdravko Miovčić

Autori

dr Zdravko Zlokapa
Nives Kopajtich-Škrlec
mr Tatijana Pavlović-Križanić
dr Roman Lavtar
Goran Arangelov

Urednik

Aleksandar Draganić

Lektura i korektura

Slavica Savanović

Dizajn

Nenad Savković

Kompjuterska priprema

Ivan Jevđović

Štampa

GRAFID d.o.o., Banja Luka

Za štampariju

Branislav Ivanković

ISBN

Tiraž

500

Sadržaj

Uvod.....	9
Država i lokalna samouprava – institucionalni dijalog, a ne hijerarhijski odnos.....	13
1. Upravno politička reforma države u devedesetim: dobar temelj za razvoj lokalne samouprave	13
2. Uspostavljanje sistema lokalne samouprave: funkcionalna decentralizacija u duhu principa supsidijarnosti.....	17
2.1. Organizacija slovenačke opštine: balans između efikasnosti i demokratičnosti.....	20
2.2. Gradske opštine i glavni grad.....	21
3. Nadležnosti: opština kao servis svakodnevnih potreba njenih stanovnika	22
3.1. Vrste nadležnosti i poslova.....	23
3.2. Nadležnosti i poslovi po oblastima.....	24
3.3. Nadležnosti versus poslovi (zadaci).....	26
4. Finansiranje: fiskalna decentralizacija na dobrom putu.....	27
4.1. Vrste prihoda i decentralizacija.....	27
4.2. Sistem finansiranja slovenačkih opština.....	28
5. Budući koraci u razvoju lokalne samouprave: učešće građana, javna etika i dobro upravljanje	29
Decentralizacija – između struke i politike.....	33
1. (Ne)dovoljan fokus na daljnji razvoj lokalne samouprave.....	33
2. Osvrt na izvorne i prenesene nadležnosti / veliki gradovi – male ovlasti.....	35
3. Financiranje lokalne samouprave / sredstva nikad dovoljna.....	42
4. Budući koraci u razvoju lokalne samouprave.....	45
4.1. Nikako dočekati strategiju razvoja lokalne samouprave? Svjedoči li to o „službenom stavu“ države prema lokalnoj samoupravi?.....	45
4.2. Što je vlada obećala što su gradovi ocijenili prioritetima za decentralizaciju?.....	45
4.3. Što su gradovi ocijenili prioritetima za decentralizaciju?.....	46
4.4. Što nam u vezi s decentralizacijom sugeriraju europski eksperti ?! Da li ih poslušati?.....	47

4.5. Ostaje li lokalna samouprava bez imovine? Kako zaštiti imovinu?.....	48
4.6. Neposredan izbor gradonačelnika? Korak naprijed ili ne?.....	49
4.7. Suradnja i konzultiranje s udrugama / građanima / gospodarstvom	50
4.8. „Da“ edukaciji, kao preduvjetu razvoja, ali.....	51
Lokalna samouprava u transformaciji: od zavisnosti do klijentizma	53
1. Opšti milje.....	56
2. Razvoj i lokalna samouprava.....	58
3. Socijalni kapital i lokalni razvoj	60
4. Centralna vlast i lokalne vlasti.....	62
5. Nadležnosti: izvorne, prenesene.....	64
6. Šta dalje?.....	67
Decentralizacija javnih službi u Srbiji – jedan korak napred, dva koraka u mestu	71
1. Nadležnosti iste – mogućnosti raznolike	72
1.1. Komunalne službe – promene su potrebne odmah.....	75
1.2. Zdravstvo – obećavajući početak	77
1.3. Obrazovanje – u očekivanju ozbiljnije decentralizacije	78
1.4. Socijalna zaštita – još uvek veoma centralizovan sistem	79
2. Finansiranje opština – šta nakon obećavajućeg uvoda?.....	81
Gde smo bili i gde smo sada?.....	89
1. Gde smo bili i gde smo sada?.....	89
2. Od malih do velikih nadležnosti pod kontrolom vlade.....	94
3. Gde je opštinski novac.....	96
4. Ko može više i zašto.....	106
5. Gde, kada i kako dalje	108
Prilozi.....	111
Ukratko o autorima.....	203
Literatura.....	205

Aleksandar DRAGANIĆ

UVOD

Ova publikacija predstavlja finalni rezultat projekta *Regionalna podrška u realizaciji Strategije razvoja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini*. Projekat je zamišljen kao niz sastanaka u zemlji i regionu na kojima bi se razgovaralo o dosadašnjem, aktuelnom i budućem razvoju lokalne samouprave u zemljama bivše Jugoslavije. Zemlje nastale nakon raspada bivše Jugoslavije, pored geografske određenosti i zajedničkog života u jednoj zemlji, dijele zajedničko iskušto komunalnog modela organizacije opština u kojem su opštine uglavnom predstavljale „produženu ruku“ države. Iako je ova činjenica bila poznata i tokom kreiranja *Strategije razvoja lokalne samouprave u BiH*, želja za bržim i adekvatnijim koracima u ovom segmentu vodila je ka neophodnosti jasnijeg razumijevanja stanja reforme sistema lokalne samouprave u zemljama sa istom polaznom osnovom. S obzirom na to da se slični napori provode i u Srbiji sa ciljem razvoja lokalne samouprave i decentralizacije određenih funkcija unutar države, Razvojna agencija Eda je lansirala ovaj projekat zajedno sa partnerskom organizacijom Palgo Centar iz Beograda. Projekat je podržan od strane **Fonda otvoreno društvo (program East East – Partnerstvo bez granica)**.

Kao jedan od projektnih ciljeva, bilo je predviđeno stvaranje regionalne grupe eksperata iz zemalja bivše Jugoslavije koji su aktivno uključeni u transformaciju komunalnog modela organizacije bivših opština u moderan sistem lokalne samouprave. S obzirom na akumulirano iskustvo u okviru ove grupe, koju su tokom sastanaka u okviru projekata upotpunjavali pojedini lokalni eksperți i

predstavnici vlasti iz Bosne i Hercegovine i Srbije, upustili smo se u kreiranje publikacije sa najvažnijim aspektima sadašnjih i budućih koraka u razvoju lokalne samouprave u zemljama u regionu (Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija i Makedonija).

Publikacija ima pet zasebnih regionalnih studija slučaja koje govore o izazovima i problemima sa kojim se suočavala reorganizacija komunalnog modela organizacije jedinica lokalne samouprave nakon raspada bivše Jugoslavije. Naime, uslijed prekida u razvoju na evropskim principima i višedecenijskog eksperimenta sa razvojem komunalnog modela, transformacija lokalne samouprave u zemljama regiona je otpočela 90-tih sa uvođenjem političkog pluralizma u svakodnevni život. S obzirom na odluke predstavnika viših nivoa vlasti u tom periodu, vidljivi su različiti pristupi u oživljavanju lokalne demokratije, razvoja i stvaranja osnova za modernu lokalnu samoupravu. Ono što je svakako najvažnije u okviru svakog priloga odnosi se na sam odnos viših nivoa vlasti prema samoj lokalnoj samoupravi koji je vidljiv kroz ustavna rješenja, obuhvata nadležnosti, imovinu, način pružanja usluga, finansiranje jedinica lokalne samouprave, te želju da se sam sistem lokalne samouprave postavi na zdrave osnove. S obzirom na društvene probleme koji su pratili ovaj proces u pojedinim zemljama, rezultati dosadašnjeg razvoja lokalne samouprave u Sloveniji, Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini, Srbiji i Makedoniji su različiti. S tim u vezi je u okviru svakog priloga izvršen osvrt na glavne probleme i rješenja kao i sumiranje glavnih budućih koraka u razvoju lokalne samouprave po zemljama, koji su manje više primjenjivi i u drugim zemljama, sa istim stepenom razvoja ovog segmenta društva.

Nadamo se da će publikacija pomoći svima koji se bave razvojem lokalne samouprave da razumiju da razvoj lokalne samouprave predstavlja dugotrajan proces u stvaranju bolje osnove za unapređivanje kvaliteta života građana. Ujedno, izazovi sa kojima se suočava lokalna samouprava su brojni te (ne)naučene lekcije iz priloga po zemljama mogu svakako da posluže kao osnova za dalje strateške korake u ovoj oblasti.

Na kraju želimo da zahvalimo svima koji su uzeli aktivno učešće u projektu i kreiranju publikacije, a naročito Fondu otvoreno društvo za pruženu podršku u realizaciji ovih aktivnosti.

Banjaluka, novembar 2008.

Eda, Banja Luka

dr Roman LAVTAR

DRŽAVA I LOKALNA SAMOUPRAVA – INSTITUCIONALNI DIJALOG, A NE HIJERARHIJSKI ODNOS

– lokalna samouprava u Sloveniji –

1. UPRAVNO POLITIČKA REFORMA DRŽAVE U DEVEDESETIM: DOBAR TEMELJ ZA RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE

Sistem lokalne samouprave u Republici Sloveniji temelji se na principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (EPLS)¹, jedne od konvencija Saveta Evrope, potpisane 15. oktobra 1985. u Strazburu. Slovenija je taj međunarodni pravni dokument ratifikovala 1. oktobra 1996. godine, iako su tri zakona, najznačajnija za funkcionisanje lokalne samouprave, donesena već dve godine ranije, u decembru 1994. godine². Međutim, uz pisanje spomenutih zakona već su pisci imali u vidu rešenja koja treba da budu u skladu sa principima EPLS. Podsetimo, da povelja definiše:

- ustavnu i zakonsku osnovu lokalne samouprave (Princip lokalne samouprave biće utvrđen zakonodavstvom zemlje potpisnice i – gde je to moguće – ustavom.),

¹ Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, str. 15. Uradni list RS, str. 57/1996

² Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, str. 72/1993, Zakon o financiranju občin, Uradni list RS, str. 80/1994 i Zakon o lokalnih volitvah, Uradni list RS, str. 72/1993

- koncept lokalne samouprave (Lokalna samouprava podrazumeva pravo i sposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode znatnim delom javnih poslova, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.),
- delokrug lokalne samouprave (Osnovna prava i dužnosti lokalnih vlasti biće utvrđeni ustavom ili zakonom, time se, međutim, ne sprečava prenošenje na lokalne vlasti prava i odgovornosti za specifične zadatke, u skladu sa zakonom. Lokalne vlasti će, u granicama zakona, imati puno diskreciono pravo da provode svoje inicijative u vezi sa svim stvarima koje nisu isključene iz njihove nadležnosti, niti stavljene u nadležnost neke druge vlasti.),
- zaštitu granica lokalne vlasti (Promene granica lokalne vlasti neće biti izvršene bez prethodne konsultacije sa lokalnim zajednicama kojih se to tiče, verovatno putem referendumu gde je to predviđeno zakonom.),
- odgovarajuću organizaciju uprave i izvore sredstava za obavljanje poslova lokalne vlasti,
- uslove vršenja funkcija lokalnih vlasti (Uslovi rada izabralih lokalnih funkcionera moraju biti takvi da osiguravaju slobodno vršenje njihovih funkcija.),
- upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti (Sve vrste upravnog nadzora nad radom lokalnih vlasti mogu se vršiti isključivo u slučajevima i po postupku predviđenim ustavom ili zakonom.),
- izvore finansiranja lokalnih vlasti (Lokalne vlasti će, u skladu sa ekonomskom politikom zemlje, imati pravo na odgovarajuće vlastite izvore finansiranja, kojima će raspolagati slobodno, u okviru svojih ovlašćenja. Izvori finansiranja lokalnih vlasti će biti primjereni njihovim dužnostima koje propisuju ustav ili zakon.),
- pravo lokalnih vlasti na udruživanje (Lokalne vlasti imaju pravo da, u vršenju svojih dužnosti međusobno sarađuju i da se, u skladu sa zakonom, udružuju sa drugim lokalnim vlastima radi vršenja poslova od zajedničkog interesa.) i
- zakonsku zaštitu lokalne samouprave (Lokalne vlasti imaju pravo na pravna sredstva radi osiguranja slobodnog obavljanja svojih dužnosti i poštovanja načela lokalne samouprave uspostavljenih ustavom ili zakonom zemlje kojoj pripadaju.).

Reforma lokalne samouprave vremenski je vršena kao deo opšte reforme upravnog sistema u Republici Sloveniji posle osamostaljivanja 1991. godine. Za bolje razumevanje procesa u lokalnoj samoupravi potrebno je ukratko predstaviti i

osnovne parametre tog procesa. Naime, za manje od decenije i po slovenačka javna uprava doživela je više promena nego ranije u mnogo dužem vremenskom periodu. Uzroci reformnih procesa bili su različiti. Prvi je svakako u političkim promenama u Sloveniji u drugoj polovini 80-ih godina 20. veka. Kreiranje nove države drugi je razlog korenitim promenama, a treći su pripreme i sam ulazak Slovenije u Evropsku uniju. Prvi demokratski izbori održani su 1990. godine. Godinu dana kasnije Republika Slovenija postala je nezavisna država. U toj godini donesen je novi ustav, koji je postavio temelje za organizaciju moderne javne uprave i lokalne samouprave i pre svega normalizovao odnose između vlade kao političkog i državne uprave kao administrativnog dela izvršne vlasti. Sa izgradnjom institucija, koje Slovenije ranije nije imala ili su bile nedostatne (odbrana, carina, monetarni sistem, ...), počela je prva faza reforme. U periodu od 1992. do 1996. godine javna uprava se prilagodila novom ustavnom konceptu podele vlasti, a 1993. započeta je i reforma lokalne samouprave. Bilo je potrebno podeliti nadležnosti bivših opština na novouspostavljene državne uredе (*upravne enote*), koji su zadržali najveći deo državnih zadaća (građanstvo, lične karte, putne isprave, izdavanje građevinskih dozvola,...), i na zadatke lokalne samouprave novouspostavljenih opština (*občine*). Republika Slovenija tako danas ima 58 državnih ureda, koji su teritorijalna dekoncentrisana državna vlast i 210 opština kao temeljne jedinice lokalne samouprave.

Dalji razvoj javne uprave i njeno reformisanje bili su povezani sa pregovorima Slovenije za ulazak i sam ulazak u Evropsku uniju 2004. godine. Ta je faza trajala između 1997. i 2002. godine. Promene javne uprave išle su u dva pravca: jačanje administrativne sposobnosti uprave sa jedne i priprema novih zakonodavnih osnova za delovanje javne uprave sa druge strane. U pripremi novih zakona temeljna pretpostavka bila je prilagođavanje principima Evropskog administrativnog prostora (European Administrative Space). Od 2003. godine teče treća faza reforme – implementacija zakonskih rješenja, koja se trenutačno vrši. Verovatno je taj period najznačajniji, jer je formalno postavljene i deklarisane ciljeve bilo potrebno realizovati i u praksi. Reforma javne uprave nije vremenski ograničena akcija sa terminski određenim ciljem, već permanentan proces. I Vlada i javni službenici u Republici Sloveniji postali su svjesni činjenice, da žive u stalnom prelaznom periodu. Ne samo između jedne i druge vlade već i između jedne i druge reforme. Reforma nije završena, niti ima određen rok već samo etapne ciljeve.

Podrazumevajući lokalnu samoupravu kao deo celovite javne uprave bili su potrebnii napor, da se reforma javne uprave shvati kao celovita i sveobuhvatna. Zato su svi elementarni zakoni, koji su pripremani u kasnijem periodu, bili

pisani i za državnu i za lokalne uprave. Sistem javnih službenika se odnosi na sve zaposlene u državnoj upravi, lokalnim upravama, javnim zavodima i u javnim agencijama. Takođe i platni sistem i principi delovanja uprave (na primjer način informisanja javnosti i otvorenost uprave za građane) važe za sve nabrojane segmente javne uprave. U tom smislu možemo zaključiti, da je reforma javne uprave u celini bila dobar temelj za razvoj lokalne samouprave.

Ključni događaji, značajni za razvoj moderne lokalne demokratije u Sloveniji, su:

- decembar 1993. Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o lokalnim izborima
- januar 1994. Zakon o referendumu za formiranje opština
- maj 1994. referendum za formiranje opština
- oktobar 1994. Zakon o formiranju opština i formiranje opština
- oktobar 1994. potpis Evropske povelje lokalne samouprave
- decembar 1994. prvi redovni lokalni izbori
- decembar 1994. Zakon o finansiranju opština
- oktobar 1996. ratifikacija Evropske povelje lokalne samouprave
- februar 2004. Zakon o glavnom gradu

U periodu od 1994. godine temeljni Zakon o lokalnoj samoupravi više je puta dopunjavan. Razlog je u lošim rešenjima, koja su se pokazala prilikom funkcionisanja novih opština i u odlukama Ustavnog suda, koji je svojim odlukama takođe intervenisao desetak puta. Međutim, sva su nova rešenja tražila odgovore na pitanja koje je svakodnevno postavljala praksa: položaj i funkcija mesnih zajednica, međuopštinska saradnja, uloga reprezentativnih udruženja opština, način imenovanja delegacija u međunarodnim asocijacijama (Kongres lokalnih i regionalnih oblasti kod Saveta Evrope (CLRAE) i Odbor regija (COR) u Evropskoj uniji), konflikt interesa lokalnih političara, status autohtonih Roma i poštivanje načela jednakih prava za muškarce i žene kod lokalnih izbora.

2. USPOSTAVLJANJE SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVE: FUNKCIONALNA DECENTRALIZACIJA U DUHU PRINCIPA SUPSIDIJARNOSTI

Pre osamostaljenja države Slovenija je imala 65 opština, organizovanih kao komune nalik na iskustva Pariske komune, koje su pre svega bile izvršilac zavetnih i republičkih propisa, a u manju ruku brinule su i za svakodnevne potrebe stanovništva. Takvo teritorijalno rešenje postojalo je sve od 1964. godine, kao posledica ustavne reforme iz 1963³. Posle Ustava, donesenog 1974. godine, opština postaje ustavna institucija, a mesne zajednice obavezan oblik organizovanja građana. U Sloveniji 1973. godine beležimo 1019 mesnih zajednica. One su u opštinskim u stvari izvršavale funkcije lokalne samouprave, dok je opština postojala više kao produžena ruka države i republika. Komunalni sistem uveden je već 1954. godine⁴, kada su iz više od hiljadu narodnih odbora formirane 384 opštine. Njihov se broj zbog dobijanja sve više nadležnosti stalno smanjivao, tako da je za vreme uvođenja komunalnog sistema 1955. već pao na 130. Nešto manje od deset godina kasnije ponovo se rasplovio.

Razvoj lokalne samouprave kao dela javne uprave od donesenog Ustava 1991. godine teko je uporedo sa reformom javne uprave. Tako je u 1994. godini osnovano 147 opština, 1998. godine još sledećih 45, u 2002. godini osnovana je još jedna opština i u 2005. godini još 17 opština. Trenutno Slovenija ima 210 opština, različitih po veličini i po broju stanovnika. Polovina njih ima manje od 5.000 stanovnika, a u proseku slovenačka opština broji dva puta toliko stanovnika. Baš zbog velikog broja relativno malih opština Slovenija je razvila više instituta povezivanja opština kod vršenja njihovih nadležnosti. Opštine se tako mogu povezivati kod obavljanja javnih službi u saveze ili biti suosnivači javnog zavoda ili javnog preduzeća, a za obavljanje upravnih zadataka mogu osnovati organ zajedničke opštinske uprave ili dati javnom zavodu, preduzeću ili agenciji javno ovlaštenje za obavljanje određenog upravnog zadatka.

³ Ustava SFRJ, Uradni list SFRJ, str. 14/1964, Ustava SRS, Uradni list SRS, str. 10/1963

⁴ Splošni zakon o ureditvi občin in okrajev, Uradni list FRJ, str. 26/1955

Tabela 1:

Broj opština po broju stanovnika, izvor: Služba za lokalnu samoupravu i regionalnu politiku, jun 2008. godine.

Broj stanovnika	Broj opština	%
Manje od 5.000	110	52,38
Od 5.000 do 10.000	46	21,90
Od 10.000 do 50.000	51	24,28
Od 50.000 do 100.000	1	0,48
Više od 100.000	2	0,95

Slika 1: Karta opština

Lokalnu samoupravu čine i upravni i politički element. Pošto smo ukratko opisali reformne procese u poslednje dve decenije kroz upravnu ulogu lokalne samouprave, trebamo se osvrnuti i na politički aspekt, na lokalnu demokratiju. Uloga lokalne samouprave u modernim demokratijama je više nego značajna. Učešće građana je srce demokratije, a građani, poštujući demokratske vrednosti, životna su sila demokratskog sistema (Vlaj, 2006: 111). Lokalna samouprava u Evropi bazira se na tri elementa:

- autonomiji, koja definiše stepen snage odlučivanja između centralne i lokalne vlasti,
- demokratiji, koja definiše lokalnu vlast kao političku platformu i mogućnost za učešće građana , i
- efikasnosti, koja označava sposobnost lokalnih vlasti, da izvode javne službe za građane što efikasnije (Greer, Murphy i Ogard, 2005: 11).

Uspostavljanje lokalne samouprave je funkcionalna *decentralizacija* države. A decentralizacija ima političke (ucešće građana pri donošenju odluka o javnim pitanjima) i razvojne razloge (policentričnost ekonomskog razvoja). Veoma čest odgovor na globalizaciju u pojedinim državama je decentralizacija nadležnosti u korist lokalnih vlasti. Iste dobijaju sve značajniju ulogu u privrednom razvoju države jer baš one obezbeđuju lokalne prilike u kojima se razvija privreda i ljudski kapital koji čini značajnu kompetitivnu prednost. Lokalne vlasti imaju mogućnost razvijanja raznih instrumenata politike na mikronivou i sposobnost da stvaraju pogodne uslove za razvoj (Devolution, 2001: 26). Razvoj lokalnih zajednica posledica je vlastitih sposobnosti, odnosi se pre svega na upotrebu vlastitih izvora i sposobnosti, specijalizaciju u oblastima u kojima sa ulaganjima u infrastrukturu i znanje razvija kompetitivnu prednost. Takozvani *endogeni* razvoj omogućava lokalnim vlastima da se prilagode ekonomskim uvetima na dva načina: sa uspostavljanjem kompetitivne dinamične i inovativne regionalne ekonomije i sposobnošću prilagođavanja strukturnim, tehnološkim i tržišnim promenama. U takav koncept razvoja u duhu institucionalnog dijaloga uključuju se mnogi javni (opštine, regioni i država) i privatni akteri (poslodavci, sindikati, nevladine organizacije, razvojne agencije, visoke škole itd.).

Razlikovanje pojmova *decentralizacija*, *dekonzentracija* i *devolucija* u vidu objektivisanja analize nadležnosti opština u pojedinim zemljama od velikog je značaja za shvatanje prenošenja nadležnosti iz državne na niže teritorijalne oblasti (lokalne i državne). Razumevanje temeljnih razlika dovodi nas do traženja pravih uzroka za neefikasna rešenja u praksi i daju nam temelj za razumevanje decentralizacije kao instituta za stvaranje autonomnih poddržavnih vlasti. Evropska kontinentalna teorija pod pojmom *decentralizacija* podrazumeva prenos zadataka i kompetencija na druge, poddržavne organizacije, koje nisu sastavni deo države. Nemačka pravna teorija razlikuje samoupravnu i administrativno-upravnu decentralizaciju (*dekonzentracija*) (Šmidovnik, 1995: 33). U oba slučaja radi se o prenosu nadležnosti sa centralne na niže nivoe sa tom razlikom da se kod administrativnoupravne decentralizacije taj prenos vrši na niže državne institucije, a kod samoupravne decentralizacije zadatke preuzimaju institucije lokalne

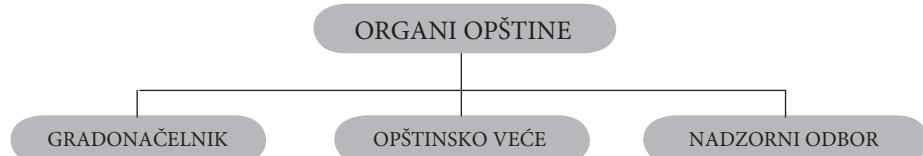
samouprave (opštine i regioni). U drugom slučaju prenos zadatka može biti prenos izvornih nadležnosti ili prenos državnih nadležnosti, a razlika je pre svega u vršenju nadzora države nad izvođenjem jednih i drugih. U slučaju izvornih lokalnih nadležnosti država vrši isključivo nadzor nad zakonitošću sprovođenja istih, a u slučaju državnih prenesenih, država pored zakonitosti nadzire i stručnost i primerenost vršenja tih nadležnosti. No, u Sloveniji opštine ne izvršavaju ni jednu prenesenu državnu nadležnost. Pojam *devolucija* često je sinonim za decentralizaciju, vrlo često označava bilo kakav prenos nadležnosti na niži nivo vlasti (*i dekoncentraciju*), pa je njime zato potrebno osetljivo baratati. U izvornom pravnom značenju znači čak pravo hijerarhijski višeg organa da preuzme zadatak iz nadležnosti nižeg organa.

2.1. ORGANIZACIJA SLOVENAČKE OPŠTINE: BALANS IZMEĐU EFIKASNOSTI I DEMOKRATIČNOSTI

Slovenačka opština po Zakonu o lokalnoj samoupravi ima tri organa, od kojih gradonačelnika (*župan*) i opštinsko veće (*občinski svet*, u jedanaest gradskih opština gradsko veće) građani biraju na neposrednim izborima, a nadzorni odbor (*nadzorni odbor*) posle konstituisanja imenuje opštinsko veće. Mandat traje četiri godine. Gradonačelnik se bira po dvokružnom većinskom izbornom sistemu, on predstavlja i zastupa opštinu, rukovodi i saziva sednike opštinskog veća ali nema pravo glasanja, predlaže usvajanje većine opštih akata i isključivi je predlagač predloga opštinskog budžeta. Predstojnik je opštinske uprave. Opština po zakonu mora imati najmanje jednog zamenika gradonačelnika, kojeg gradonačelnik imenuje od članova opštinskog veća. Opštinsko veće bira se na dva načina: kada veće čini od 7 do 11 članova, bira se po većinskom izbornom sistemu, a kada se bira od 12 do 45 članova, opština primenjuje proporcionalni izborni sistem. Treba napomenuti, da u skladu sa Zakonom o lokalnim izborima predlagači kandidata imaju obavezu da formiraju liste kandidata na način, da na listi svaki od spolova ima najmanje 40 % kandidata, a na prvoj polovini liste kandidati moraju biti napisani naizmenice, po sistemu muški – ženski - muški ili obrnuto. Pored toga, predstavnici nacionalnih manjina i Roma pored opštег imaju i posebno izborno pravo. U pet opština na granici sa Mađarskom predstavnici Mađara biraju između sebe najmanje jednog kandidata u opštinsko veće, u tri opštine na obali Talijani biraju svoje predstavnike. U dvadeset opština, u kojima žive autohtonji Romi, oni isto tako biraju svog predstavnika u opštinsko veće. Od 2002. godine izborno pravo dobili su i stranci sa stalnim boravištem u Sloveniji, a od 2005. godine stranci iz zemalja članica Evropske unije imaju pravo i da se kandiduju za člana opštinskog

veća. Opštinsko veće donosi najznačajnije odluke u opštini, na primer o uređenju prostora i izvođenju javnih službi iz opštinske nadležnosti. Nadzorni odbor organ je političkog nadzora nad korištenjem opštinskih sredstava, kako u smislu skladnosti korištenja sredstava sa budžetom, tako i u smislu pravilnog korišćenja sredstava u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

Slika 2: Organizacioni model slovenačke opštine



2.2. GRADSKE OPŠTINE I GLAVNI GRAD

Slovenija je svojim pravnim poretkom uspostavila politipski sistem opština. Ustav i Zakon, naime, omogućavaju formiranje takozvanih gradskih opština (mestne občine), a takav status može dobiti grad koji ispunjava određene, zakonom propisane uslove. Takvih opština je jedanaest. Međutim de facto u Sloveniji postoji samo jedna vrsta opština, jer zakonodavalac nije iskoristio zakonske mogućnosti da gradskim opštinama dodeli neke dodatne nadležnosti vezane za razvoj gradova. Ta ustavna norma nikada nije realizovana i zato danas gradske opštine funkcionišu kao sasvim obične opštine. Pored toga, slovenačko normativno uređenje definiše i glavni grad, koji nije atribut lokalne samouprave nego državnosti. Moderne države po pravilu status glavnog grada podele jednoj jedinici lokalne samouprave i kodifikuju sistem međuinstitucionalnog dijaloga između vlade i te jedinice o izvođenju zadataka javne uprave. Radi se o suštinskom, organizacionom i vremenski definisanom usklađivanju aktivnosti dvaju ravnopravnih subjekata, vlade i glavnog grada za izvođenje zadataka iz njihove nadležnosti, koje su od državnog ili zajedničkog značaja. Gradska opština Ljubljana, koja je Ustavom dobila to ovlašćenje, ima u skladu sa Zakonom o glavnem gradu⁵ pravo, da kroz pregovore sa Vladom potpiše ugovor o zajedničkim projektima, koji su značajni za glavni grad i Vladu. Sa jedne strane zakon definiše poseban položaj državnih organa u odnosu na opštine sa statusom glavnog grada, koje su na osnovu zakona dužne saradivati na uspostavljanju uslova za funkcionisanje izvršne, sudske i zakonodavne vlasti. Međutim, u interesu države je da u odnosu na glavni grad nastupa kao partner. Sa druge strane i opština sa statusom glavnog grada stupa u institucionalni dijalog,

⁵ Zakon o glavnem mestu, Uradni list RS, str. 22/2004

jer se radi o – po Ustavu – samostalnoj i autonomnoj lokalnoj vlasti, koja kod sproveđenja svojih nadležnosti sledi pre svega volju vlastitog stanovništva.

3. NADLEŽNOSTI: OPŠTINA KAO SERVIS SVAKODNEVNIH POTREBA NJENIH STANOVNIKA

Razlika između lokalne zajednice kao sociološkog entiteta i samoupravne lokalne zajednice (opštine) kao pravno-političkog entiteta je u tome da lokalna zajednica – kako bi postala opština – mora ispunjavati pet uslova:

1. teritorijalni element – postojanje teritorijalnog ujedinjenja celina sa stanovnicima koji imaju zajedničke interese,
2. funkcionalni element – zakonom definisane nadležnosti i zadaci,
3. organizacioni element – organi opštine i način njihovog konstituisanja (izbori),
4. finansijski element – pravo na vlastite prihode za vršenje nadležnosti i zadataka i
5. pravni subjektivitet (Vlaj, 2006).

Lokalna zajednica ispunjava samo prvi uslov, a preostala četiri tek treba da ispuni kada država doneše zakon (ili više njih) kojim joj omogućava sopstveni život. Za nas je od posebnog značaja drugi, funkcionalni element. Opštine u Evropi ne razlikuju se dramatično po vrstama nadležnosti koje izvršavaju. U tom kontekstu temeljni kriterijum je da su nadležnosti vezane za izvođenje aktivnosti za zadovoljavanje svakodnevnih potreba ljudi, koji žive na teritoriji opštine i da se radi o tipičnim lokalnim poslovima. Svakodnevne potrebe u polju privrednih javnih službi⁶ odnose se na snabdevanje vodom, održavanje vodovodnih i drugih komunalnih objekata, sabiranje i odlaganje smeća, gradnju i održavanje lokalnih puteva, lokalnog groblja, pijaca i gradskog saobraćaja. Takozvane društvene javne službe⁷ obuhvataju polje dečjih vrtića, primarnog obrazovnog sistema (osnovna škola), primarno zdravstvo, opštinske biblioteke, sportske objekte i delatnost, itd. I jedne i druge službe mogu se vršiti neposredno iz opštinske uprave ili preko drugih subjekata čiji osnivač može biti opština ili privatnik sa kojim opština sklapa ugovor o koncesiji⁸.

⁶ Zakon o gospodarskih javnih službah, Uradni list RS, str. 32/1993

⁷ Zakon o zavodih, Uradni list RS, str. 12/1991

⁸ Zakon o javno zasebnem partnerstvu, Uradni list RS, str. 127/2006

U praksi nailazimo i na nadležnosti koje su podeljene: u određenom delu izvršava ih država, a u preostalom opština ili regija. Postoje, naime, nadležnosti i poslovi koji su takve prirode da ih moraju izvršavati svi nivoi upravno političkih vlasti. Obično se u takvim slučajevima radi o hijerarhijskoj podeli gde viši nivo vlasti ima poslednju reč kod strateških, a lokalni kod operativnih rešenja. U takvim slučajevima zakon mora detaljno definisati razgraničenje kako u praksi ne bi došlo do poteškoća. Kao primer navodimo prostorno planiranje. Kod prostornog planiranja država pored zakonskih okvira usvaja i najznačajnije strateške odluke o eksploataciji prostora (autoputevi, elektrodistribucija, razvojne osovine, uređivanje reka i jezera, i slično). Tom strateškom prostornom planu moraju se prilagoditi svi niži nivoi vlasti. Regionalne vlasti (ako država ima dva nivoa lokalne samouprave) imaju pravo da usvajaju prostorne planove za regionalni nivo, a opštine za opštinski. Pri tome se i jedna i druga vlast, odnosno nivo moraju prilagoditi već usvojenom državnom prostornom planu.

Generalno možemo zaključiti da nadležnosti slovenačke opštine nisu bitno različite od nadležnosti prosečne opštine u Evropi. Čak obrnuto: relativno mala slovenačka opština mora da odradi sve poslove za njene stanovnike kao u proseku veće opštine u nekim drugim zemljama. Manje razlike u nadležnostima opština, do kojih dolazi u različitim državama, više su rezultat istorijskih okolnosti i specifičnosti prostora nego odstupanja od temeljnih principa.

3.1. VRSTE NADLEŽNOSTI I POSLOVA

Sistematski prikaz nadležnosti po vrstama nužna je osnova za uspešnu analizu funkcija lokalne samouprave i ocene o usklađenosti sa Evropskom poveljom lokalne samouprave (EPLS). Pored podele na izvorne i prenesene potrebno je definisati podelu na obavezne i fakultativne nadležnosti, a kod svake vrste treba naglasiti različitu nadzornu ulogu države. Lokalna samouprava odnosi se na vršenje poslova lokalnog značenja. Javni poslovi lokalnog značenja vrše se i rešavaju u lokalnim zajednicama koje su oblikovane kao uže teritorijalno područje sa ograničenim brojem stanovnika. Temeljne jedinice lokalne samouprave su opštine, koje vrše:

- lokalne poslove, odnosno poslove lokalnog značenja, to jest, one zadatke koje opštine same sebi odrede vlastitim statutom ili drugim aktom (fakultativni poslovi),
- lokalne poslove, koje opštini odredi država zakonom (obavezni poslovi) i
- prenesene poslove državne uprave, koje opštine vrše pod državnim nadzorom i sa sredstvima države.

Tabela 2: Nadležnosti opštine

NADLEŽNOSTI OPŠTINE		
1. FAKULTATIVNE	2. OBAVEZNE	
1.1. izvorne (definisane statutom opštine)	2.1. izvorne (definisane zakonom)	2.2. državne prenesene zakonom
NADZOR DRŽAVE		
zakonitost	zakonitost	zakonitost, adekvatnost i stručnost

Preneseni poslovi, koji su po svojoj prirodi državni i vezani su za jednake uslove i principe bez obzira na to na kom se teritorijalnom delu države realizuju, mogu se preneti samo na pojedine ili na sve opštine. Pravilom opštine ili zajednica opština imaju pravo da o prenosu daju preliminarno mišljenje. U Republici Sloveniji su do ustavne promene 2006. godine opštine čak imale pravo, da daju saglasnost na takav prenos pa nije ni čudno da nije došlo do pokušaja prenosa državnih nadležnosti na opštine. Drugi je razlog u tome da je država, posle upravno-administrativne reforme 1994. godine iz bivših komuna, formirala 58 upravnih jedinica (*upravne enote*) koje vrše poslove koji bi inače bili na listi onih koje bi država u nekim drugim uslovima prenela na opštine. I u Hrvatskoj državne poslove na lokalnoj razini izvršavaju *državni uredi*. Takva se podela, naime, u pojedinim drugim zemljama Balkana nije dogodila, pa danas opštine te poslove vrše kao izvorne lokalne (izdavanje građevinskih dozvola, poreska uprava, inspekcija, pa čak policija). To je ujedno i jedan od najznačajnijih elemenata po kojima možemo razlikovati sistem lokalne samouprave u Sloveniji i Hrvatskoj od onih u Srbiji, Bosni i Hercegovini (Republici Srpskoj), Makedoniji i Crnoj Gori. Druga je isto tako važna činjenica, da je pravo na vlasništvo još uvek ograničeno na ‘upravljanje’ ali ne i na raspolaganje. Da bi opština bila autonomna u smislu povelje mora da ima pravo na vlastitu svojinu u svim njenim aspektima.

3.2. NADLEŽNOSTI I POSLOVI PO OBLASTIMA

Opština u Sloveniji u saglasnosti sa EPLS obavlja nadležnosti, koje se odnose na:

- upravljanje opštinskim vlasništvom,
- omogućavanje uslova za privredni razvoj (ugostiteljstvo, turizam i poljoprivreda),
- planiranje prostornog razvoja,

- stvaranje uslova za izgradnju stanova (gradnja za tržište, neprofitna i socijalna),
- uređivanje, upravljanje i briga za lokalne javne službe,
- brigu za predškolski odgoj, za socijalno ugrožene, invalide i ostarele,
- brigu za sigurnost vazduha, tla i izvora vode, za zaštitu od buke, za sabiljanje i odlaganje smeća,
- uređivanje i održavanje vodovodnih i drugih komunalnih objekata,
- ostvarivanje uslova za obrazovanje odraslih,
- razvoj sporta i rekreacije,
- kulturno-umetničko stvaralaštvo, osiguravanje opšte bibliotekarske delatnosti, briga za kulturnu baštinu,
- gradnju, održavanje i uređivanje lokalnih javnih prometnica, uređivanje parkirališta i organizaciju opštinskog redarstva,
- nadzor nad izvođenjem opštinskih propisa,
- brigu za sigurnost od požara, organizaciju pomoći i spašavanja u slučaju prirodnih i drugih nesreća,
- organizaciju pogrebne službe i službe za groblja, itd.

Nadležnost opštine na njenoj teritoriji je generalna, što znači da joj za donošenje odluka ili opštih akata iz njene nadležnosti ne treba zakonska osnova. Za opštinu znači ne važi pravni moto: „ono što nije izričito dozvoljeno, zabranjeno je“, već baš obrnuto. Na svojoj teritoriji može potpuno samostalno i autonomno uređivati svakodnevni život, dok to radi u skladu sa zakonima i Ustavom. Generalna nadležnost opštine definisana je u članu 140. Ustava Republike Slovenije⁹. Nadležnosti opština inače deklarativno definiše član 21. Zakona o lokalnoj samoupravi¹⁰, a taksativno više od sto trideset zakona iz svih oblasti. Te su nadležnosti detaljno predstavljene u posebnom katalogu nadležnosti opština¹¹ kojeg izdaje vladina služba u čijoj oblasti je lokalna samouprava. Opštine i njihova reprezentativna udruženja imaju pravo da preko upravnih i ustavnog suda štite svoje interese u smislu prenosa nadležnosti sa države na opštine bez odgovarajućeg prenosa finansijskih sredstava.

⁹ Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, str. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 69/04 i 68/2006

¹⁰ Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, str. 94/2007

¹¹ Katalog pristojnosti občin http://www.svrlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/katalog_pristojnosti_obcin/

3.3. NADLEŽNOSTI VERSUS POSLOVI (ZADACI)

Postoji još jedan vid razmatranja nadležnosti opštine. Vrlo često, naime, dolazi do zabune i mešanja pojmoveva *nadležnosti* i *poslovi*. Ni u našem prilogu nismo mogli u celini izbeći svim klopkama te dileme. Temeljna razlika između nadležnosti i poslova je u tome, da poslovi najviše puta označavaju izvođenje određene radnje, koja je potrebna za zadovoljavanje interesa građana, dok nadležnost sadržava i regulatornu komponentu. Nadležnost sadrži i nadležnost i poslove (često nalažimo na termin ‘zadaci’). Znači autonomija lokalne samouprave kao sistema, odnosno opštine kao temeljne jedinice lokalne samouprave, odražava se u pravu iste da samostalno određuje uslove za život građana vlastitim propisima.

Tabela 3: Nadležnosti i poslovi opštine

NADLEŽNOSTI	POSLOVI
slov. pristojnosti eng. power franc. compétence	slov. naloge eng. function (duty) franc. compétence matérielle
regulatorna i izvođačka funkcija	izvođačka funkcija

U pravnom značenju moramo povući distinkciju između nadležnosti (slov. *pristojnosti*, eng. *power*, franc. *compétence*) i poslova (slov. *naloge*, eng. *function*, franc. *compétence matérielle*) (CDLR (2007) 52: 4). Nadležnost se odnosi na određenu oblast, u kojoj će se obistiniti, i to fakultativno (eng. *power*) ili obavezno (eng. *duty*). Lokalna samouprava, naime, slobodna je da samostalno odlučuje i stepen te slobode meri se količinom nadležnosti, koje naravno prate i resursi. Decentralizacija u smislu prenosa isključivo poslova, u stvari, i nije decentralizacija, bez obzira prate li je i finansijski resursi ili ne. Čini se da u tom slučaju država ‘pojede’ lokalnu samoupravu, zloupotrebi je, optereti je sa enormnom količinom poslova, a da u stvari suzbije njenu autonomiju. Prateći reforme lokalne samouprave u Crnoj Gori, Srbiji i Republici Srpskoj autor je stekao utisak, da se kod svih spomenutih nije vodilo računa o detaljnem definisanju nadležnosti (i poslova) kako bi dobili pravu sliku o stepenu autonomije opština u pojedinih uređenju. U tom slučaju dobili bi i objektivizovan kriterijum za fiskalnu decentralizaciju, za određivanje vlastitih prihoda opštine za realizaciju njenih nadležnosti i poslova.

4. FINANSIRANJE: FISKALNA DECENTRALIZACIJA NA DOBROM PUTU

4.1. VRSTE PRIHODA I DECENTRALIZACIJA

Decentralizaciji funkcija mora slediti fiskalna decentralizacija. To je mehanizam koji ima za posledicu efikasnije korišćenje javnih sredstava u poređenju sa situacijom, u kojoj fiskalne decentralizacije ne realizujemo. Znači, prepostavka fiskalne decentralizacije su bolji finansijski efekti: za istu količinu javnih sredstava dobijamo više (ili bolje) usluga. Iskustva svedoče da u slučaju pogrešnih principa finansiranja lokalne samouprave dolazi do neusklađenosti delovanja pojedinih funkcija i područja lokalne samouprave. Država mora imati na umu da ne može decentralizovati pojedine nadležnosti, a da u istu ruku ne decentralizuje i javna sredstva. Idealna prepostavka EPLS je da svaka opština u skladu sa ekonomskom politikom zemlje ima pravo na odgovarajuće vlastite izvore finansiranja kojima će raspolagati slobodno u okviru svojih ovlašćenja. Izvori finansiranja lokalnih vlasti moraju biti primereni njihovim dužnostima koje propisuju ustav ili zakon. Međutim, ta se prepostavka može obistiniti u uslovima kada, prvo, država je spremna da se odrekne određene sume javnih sredstava u korist lokalne samouprave, a drugo, opštine su dovoljno velike, da imaju fiskalni kapacitet za vlastite prihode koji omogućava finansiranje javnih službi i svih drugih nadležnosti, koje mora po zakonu izvoditi. U sistemu lokalne samouprave, kakav postoji u Republici Sloveniji i u mnogim evropskim zemljama, sa većim brojem manjih opština potrebno je pored već spomenutih prepostavki uspostaviti i sistem solidarnosti, finansijske egalizacije, kojim država zakonom uspostavlja uslove za izvršavanje nadležnosti i poslova i u najmanjim opštinama.

Prihode opština možemo podeliti na poreze (eng. *taxes*) i prihode (eng. *grants*). Porezi mogu biti isključivo opštinski ili podeljeni između države i lokalnih jedinica (eng. *shared* i *non-shared*), a prihodi namenski (eng. *earmarked*) ili nennenmski (eng. *non-earmarked*) (CDLR (2007) 58 corr: 6-8). Evropski računovodstveni standardi (European Statistical Accounts – ESA) razlikuju se i između lokalnih poreza (eng. *local taxes*) i lokalnih taksi (eng. *local fees and charges*). Jedno od pitanja je, da li su namenski prihodi uopšte u saglasnosti sa temeljnim

ciljevima decentralizacije, jer određuju oblasti na koje ta sredstva treba trošiti. Radi se, naime, o ograničavanju finansijske autonomije opština. Isto važi i za poreze koju su zakonom ograničeni na gore. Zato namenske poreze klasifikacija OECD definiše kao prihode (grants). Vrlo često, države ne samo da ograničavaju visinu lokalnog poreza, već i namenu za koju se mogu trošiti. Međutim, sa druge strane, lokalni porezi povećavaju odgovornost lokalnih vlasti ispred stanovništva jer omogućavaju više poreze samo u slučaju podizanja kvaliteta usluga. Najčešće nailazimo na kombinaciju i jednih i drugih vrsta prihoda i različiti stepen lokalne autonomije kod određivanja njihove visine.

4.2. SISTEM FINANSIRANJA SLOVENAČKIH OPŠTINA

Sistem finansiranja slovenačkih opština bazira se na principima finansijske autonomije opština (član 142. Ustava) i na principu jednakosti (član 14. Ustava). Sistem finansiranja opština mora obezbeđivati što veću vezanost opština za izvore finansiranja kao vlastite izvore koji su po količini adekvatni nadležnostima i poslovima koje opština vrši za lokalno stanovništvo. Međutim, sistem se bazira i na solidarnosti između opština sa ciljem da osigura jednakost građana. Zakonom¹² su definisani mehanizmi za obezbeđivanje vlastitih prihoda za finansiranje vršenja poslova opštine. U tu svrhu Zakon sadrži merila kojima se izravnavaju dejstva nejednakomerne podele prihoda u odnosu na troškove vršenja poslova i to na način da se svake godine izračunava *optimalna količina* prihoda. Ista zavisi od broja stanovnika u opštini i prosečne optimalne količine prihoda na stanovnika u državi. Tako izračunata suma je kriterij kojim su ograničeni prihodi opštine iz naslova ličnog poreza stanovnika na teritoriji opštine. *Lični porez (dohodnina)* uplaćen od stanovnika konkretne opštine deli se prvo po kriteriju 70 : 30, ali samo do visine izračunate optimalne količine prihoda opštine. Preostalih 30 % ličnog poreza i višak prihoda iz prvih 70 % služe kao solidarnosna sredstva za opštine (solidarnosni fond) koje u prvoj podeli nisu postigle visinu optimalne količine prihoda. Ako opština ni u tom slučaju ne postiže adekvatne sume, zakon obezbeđuje instrument finansijskog poravnjanja iz državnog budžeta. Prihodi opština iz ličnog poreza na nivou države ukupno su na nivou od 54 % čitave sume prikupljenog ličnog poreza.

Uređenje se sastoji od mera koje garantuju korekciju objektivnih razlika između opština jer u slučaju viška prihoda u odnosu na izračunatu optimalnu količinu prihoda opštine iste ne zadržavaju za sebe, već samo deo, dok drugi deo ide u

¹² Zakon o financiranju občin, Uradni list RS, str. 123/2006 i 57/2008

solidarnosni fond. Tu je značajno spomenuti, da je sistem finansiranja na taj način u najvećoj meri objektivizovan i nezavisan od svakih trenutačnih političkih odnosa u Vladi i između Vlade i pojedinih opština. Princip troškova za računanje optimalne količine prihoda opštine garantira dovoljna sredstva za izvršavanje nadležnosti i poslova opštine. Međutim, sa druge strane zakon isto tako detaljno definiše obavezne poslove opštine koje mora finansirati opština iz prihoda (2.1. izvorne obavezne nadležnosti, Tabela 2). Pored ličnog poreza i optimalne količine prihoda opština ima i vlastite prihode koji ne zavise od ta dva elementa. Porez na nekretnine (*nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča*), te opštinski porezi i takse služe za finansiranje poslova koje opštine same sebi odrede (1.1. izvorne fakultativne nadležnosti, Tabela 2).

Na kraju potrebno je naglasiti i rešenje koje jača participativnu funkciju opština u procesu finansiranja istih. Član 11. Zakona definiše, da su prosečni troškovi obaveznih nadležnosti i zadatka opštine rezultat dogovora između Vlade i dva reprezentativna udruženja opština. To je svakako nova praksa za Sloveniju, a ne i za neke druge zemlje (npr. Savezna Republika Nemačka), jer u finansijskom pogledu do sada normativno uređenje nije predviđalo saradnju između Vlade i opština. Što se tiče uticaja opština (preko reprezentativnih udruženja opština ili neposredno) na usvajanje zakona, koji imaju uticaj na lokalnu samoupravu, Zakon o lokalnoj samoupravi sadrži normu još od 1994. godine. U skladu sa tom normom Vlada i ministarstva su dužna na adekvatan način prethodno obavestiti opštine i udruženja o svim pripremanim novostima. Jednaku normu sadrži i poslovnik parlamenta. Tek u 2009. godini opštine će po prvi put participirati i kod vladinih finansijskih operacija, naravno, samo onih koje se tiču prosečnih troškova obaveznih nadležnosti i zadatka opština.

5. BUDUĆI KORACI U RAZVOJU LOKALNE SAMOUPRAVE: UČEŠĆE GRAĐANA, JAVNA ETIKA I DOBRO UPRAVLJANJE

Svakako možemo zaključiti da postoje sličnosti u sistemima lokalne samouprave u zemljama bivše zajedničke države, ali da postoje i značajne razlike. One su manje između Slovenije i Hrvatske u odnosu na Srbiju, Bosnu i Hercegovinu ili Crnu Goru. Dužina mandata, obim i vrsta nadležnosti, sistem finansiranja, pravo

na svojinu su institucionalni okvir, funkcije lokalne samouprave, položaj opština u odnosu na državu, finansiranje i nadzor su atributi gde možemo tražiti razlike i srodnosti. Međutim, pored ovih 'klasičnih' elemenata sistema lokalne samouprave sve više se javljaju novi, vezani za sve veću krizu u smislu učešća građana u odlučivanju na državnom i lokalnom nivou. Prvi je učešće građana kao konstitutivnog elementa moderne lokalne demokratije. Participativna demokratija ne predstavlja negaciju klasične formalne demokratije već njen komplementarni deo. Vlasti zbog vlastitog legitimite traže nove puteve da privuku pažnju stanovnika i da ih učine suodgovornim za budućnost. Drugo, ništa manje važno, je pitanje etičkih principa, koje treba da poštuju svi predstavnici vlasti, pa tako i lokalni. Mnogi skandali prouzrokovani korupcijom, klijentelizmom i nepotizmom utiču na eroziju poverenja u vlasti. Zato mnoge zemlje traže odgovore na pitanja, kako se preventivno ponašati da bi smanjili opasnost na što je moguće manju meru. Dalje, u modernoj lokalnoj samoupravi sve češće se javlja dilema: efikasnost ili demokratičnost. Dilema je lažna, bez demokratičnosti brzo dolazimo do erozije i efikasnosti i racionalnosti. Temeljna načela dobrog upravljanja (engl. *good governance*) kao izazova sadašnjice za lokalne vlasti doneli su ministri odgovorni za lokalnu samoupravu zemalja članica Saveta Evrope u Valensiji u Španiji oktobra 2007. godine. Naime, građani traže sve više usluga i njihov sve viši kvalitet, a uz jednaku visinu budžeta. Taj cilj moguće je postići jedino kvalitetnim upravljanjem. I na kraju, institucionalni dijalog, kojeg treba da izgradi država sa jedinicama lokalne samouprave, sa opštinama i regijama, predstavlja novu prekretnicu u razvoju lokalne samouprave. Država sve manje mora da se ponaša kao vlast, a sve više kao partner opštinama, jer globalizacija – paradoksalno – sve više u centar pažnje stanovnika postavlja lokalnu samoupravu, a ne državu. Mnoge probleme, prouzrokovane tom svetskom pojавom, efikasno rešavaju jedino na lokalnom nivou. Te su jedinice sposobne u traženje optimalnih rešenja uključivati i javne i privatne institucije, a naročito su efikasne u korištenju institucionalnog dijaloga sa državom.

Što se Slovenije tiče ostaje otvoreno još jedno pitanje: da li će uspostaviti drugi nivo lokalne samouprave, odnosno kada će to napraviti! Slovenija je, naime, mala ali u ovom trenutku relativno jako centralizovana unitarna država. Dok je u godinama posle formiranja samostalne države bilo razloga za centralizovano organizovanje države, deceniju i po kasnije takvo uređenje postaje kočnica razvoja. Zato bi regionalizacija u duhu načela supsidijarnosti pre svega decentralizovala veći deo operativnih funkcija Vlade i ministarstava. Politička i stručna rasprava o formiranju pokrajina u Sloveniji intenzivirala se u mandatu 2004 – 2008. godine, pa su napravljeni zakonski predlozi za drugu fazu decentralizacije. Na buduće

pokrajine bi, po poslednjem predlogu Vlade, država trebala preneti nadležnosti kao što su regionalno prostorno planiranje, regionalni razvoj, srednje školstvo, bolnice, centri socijalnog rada, državni putevi (osim autoputeva) itd. Sa prenosom nadležnosti trebalo bi naravno preneti i finansije u skladu sa principima decentralizacije, koju smo detaljno razradili u 2. poglavljtu ovog teksta. Međutim, za sada još nema političkog konsenzusa o nekim najznačajnijim otvorenim pitanjima, pre svega o broju, odnosno teritorijalnom obimu budućih pokrajina, pa u vreme izrade naše analize sistema lokalne samouprave u Republici Sloveniji ne možemo sa sigurnošću prognozirati razvoj situacije. Zato to ostaje priča za neku drugu analizu.

Nives KOPAJTICH-ŠKRLEC

DECENTRALIZACIJA – IZMEĐU STRUKE I POLITIKE

– lokalna samouprava u Hrvatskoj –

1. (NE)DOVOLJAN FOKUS NA DALJNJI RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE

Lokalna samouprava u Hrvatskoj i jest i nije novina. Od usvajanja prvog Ustava (1990) i donošenja temeljnih zakona koji su uveli i u bitnome odredili sustav lokalne samouprave (1992. i 1993) proteklo je dovoljno vremena da možemo govoriti o kontinuitetu i trendovima, no jednako tako i dovoljno vremena da možemo sagledati propuste i pogreške koje su mahom posljedica ishitrenih rješenja i rezultat trijumfa politike nad strukom. Struka je, kako to obično biva, u petnaestak godina od uvođenja lokalne samouprave imala rješenja i nudila odgovore, ukazivala na iskustva i praksu drugih, po mnogo čemu usporedivih, no sretnijih zemalja, ali (pre)često politika nije imala sluha.

Od uvođenja lokalne samouprave, prvih zakona o sustavu lokalne samouprave, djelokrugu, financiranju i područnom ustrojstvu, od prvih lokalnih izbora i lokalnih političkih kriza sve do 2001. godine nije se ozbiljnije krenulo u diferenciranje djelokruga lokalnih jedinica. Monotipski ustroj, unisono i neselektivno određenje djelokruga, velikoga grada i najmanje općine osnovne su karakteristike, ujedno i osnovne zamjerke lokalnoj samoupravi u Hrvatskoj. Jedina je iznimka

bilo tek određivanje specifičnog položaja i ovlasti Grada Zagreba. Prijelaz na lokalnu samoupravu umjesto ranijih općina i vrlo značajnih mjesnih zajednica bilo je lagano provesti normativno, no „uhodati“ sustav, definirati razine nadležnosti, rasporediti poslove i ovlasti na optimalan način, te osigurati sredstva za njihovo kontinuirano obavljanje, nije bila lagana ni kratkoročno izvediva zadaća što su zorno i pokazale godine koje su slijedile. Te su godine bile karakterizirane porastom broja lokalnih jedinica pri čijem se osnivanju nisu poštivali osnovni kriteriji, a to su upravo homogenost i konzistentnost prostora te mogućnost funkciranja i kvalitetnog obavljanja temeljnih zadaća iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica. Nije se odlučilo ni ojačati županije tako da one danas nemaju nadzornu ni objedinjavajuću ulogu, kamoli regionalne karakteristike, već su tek drugostupanjske jedinice koje s vremenom nisu razvile ni prvotno dobro zamisljenu, koordinativnu ulogu u odnosu na lokalne jedinice u njihovom sastavu.

Tek su izmjenama Ustava (2000) stvoreni preduvjeti za proširenje i jačanje nadležnosti lokalne samouprave i za, što je posebno bitno, diferenciranje djelokruga pojedinih tipova lokalnih jedinica. Stoga možemo reći da je proces funkcionalne i fiskalne decentralizacije započeo 2001. godine. U tom su razdoblju (2000. i 2001) nastupile i druge značajne promjene u sustavu lokalne samouprave, kao što su razdvajanje samouprave od tijela državne uprave na razini županije, mogućnost izbora župana kao izvršnog, samoupravnog čelnika koji ne podliježe potvrdi predsjednika Republike, drugačije i šire određivanje samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica, te ustavno priznavanje načela supsidijarnosti prema kojem se u svakom prijenosu funkcija prednost daje tijelima najbližim građanima.

Donošenjem novoga Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (2001) omogućena je početna decentralizacija te je Sabor ubrzao nakon toga donio izmjene i dopune posebnih zakona za osnovno i srednje školstvo, zdravstveno osiguranje i socijalnu skrb. Navedene su izmjene i dopune djelomično dovele do decentralizacije upravljanja i financiranja određenih institucija u tim područjima.

Bitno je spomenuti izmjene i dopune Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (2005) kojima se po prvi puta uvodi pojam velikih gradova s više od 35.000 stanovnika te se (načelno) omogućava da oni preuzmu dodatne ovlasti u vezi s gradnjom (izdavanje akata) i održavanjem javnih cesta. Do donošenja posebnih propisa kojima se načelne odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi provode u praksi, proteklo je (i još će proteći) dosta vremena. Načelna spremnost za decentraliziranje ne konkretizira se donošenjem nužnih posebnih propisa koji decentralizaciju de facto trebaju provesti. Lokalnoj se samoupravi daju dodatne

„ovlasti“, no u osnovi to su obveze propisane nizom posebnih zakona. Odredbe poput „dužne su organizirati“ ili „omogućit će obavljanje“ konstantno su sadržane u brojnim posebnim zakonima čije bi navođenje oduzelo previše mjesta i vremena. Posebni zakoni nameću obaveze lokalnim jedinicama, a pri tome izostaje prijenos i/ili osiguravanje dodatnih/dovoljnih financijskih sredstava. Upravo je u tome prostor djelovanja Udruge gradova, nacionalne i nestраначke organizacije gradova (90 od 127) koja prerasta u partnera Vladi no kako to često biva u partnerskim odnosima, strogi je kritičar, često i provokator, a ponekad i korektor djelovanja Vlade.

Kao rezultat kampanje Udruge gradova pokrenute krajem 2007. godine Sabor je nedavno ratificirao i Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, temeljni dokument u kome su sadržani osnovni principi sukladno kojima europske demokracije uređuju lokalnu samoupravu te prava, obveze i djelokrug lokalnih jedinica, načine i izvore njihova financiranja. Premda je načelno prihvaćena još 1992. godine, dijelom ratificirana 1997. tek sada i formalno obvezuje zakonodavca. U kontekstu daljnje decentralizacije svakako raduje ratificiranje odredbe koja lokalnim jedinicama jamči pravo na slobodnu prilagodbu primjene ovlasti ovisno o lokalnim specifičnostima i uvjetima, no ipak je od temeljnog značaja odredba Povelje koja propisuje obvezatno, pravodobno i na odgovarajući način provedeno konzultiranje tijela državne vlasti s lokalnim jedinicama i njihovim udruženjima pri donošenju svih odluka od neposrednog značaja i utjecaja na lokalnu samoupravu. Valja vjerovati da će upravo ta odredba biti „motor“ daljnjoj decentralizaciji koju bi svakako trebala pratiti i odgovarajuća financijska podloga te prijenos stvarnih i konkretnih ovlasti, a ne samo zaduženja i obaveza, što je (uglavnom) do sada bio slučaj u Hrvatskoj.

2. OSVRT NA IZVORNE I PRENESENE NADLEŽNOSTI / VELIKI GRADOVI – MALE OVLASTI

Ustav određuje da jedinice lokalne samouprave (općine i gradovi) obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu.

Županije, kao jedinice područne (regionalne) samouprave, obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Cijelo se vrijeme, zapravo, nastoji ishoditi donošenje zakona koji bi u praksi omogućili da lokalne jedinice, gradovi u prvom redu, obavljaju samo ono što propisuje Ustav. Dakle, riječ je o nastojanjima da lokalne jedinice uistinu i započnu obavljati sve ono što jest, slovom Ustava, njihov izvorni samoupravni djelokrug. Pitanje je da li možemo govoriti o decentralizaciji kako se taj proces konstantno naziva ili je pak riječ o konkretiziranju, oživotvorenju, provedbi odredbi Ustava koje određuju izvorni djelokrug lokalne samouprave.

Prvi konkretni koraci u decentralizaciji, nazovimo je ipak tako, uslijedili su tek po donošenju novog Zakona o lokalnoj samoupravi 2001. godine. Izmjenama i dopunama Zakona o srednjem školstvu, osnivačka prava nad srednjim školama i učeničkim domovima prenijeta su na županije, čime su one postale odgovorne za njihov rad, održavanje i ulaganje u objekte. Zakonom o osnovnom školstvu osnivačka prava nad osnovnim školama prenijeta su na županije i na trideset dva najveća (financijski najspasobnija) grada. Izmjene i dopune također su odredile upravljanje školama (uključujući odgovornost za imenovanje članova školskih odbora). Razgraničene su i odgovornosti za financiranje škola. Izmjene i dopune Zakona o zdravstvenom osiguranju dovele su do prenošenja nekih obveza za osiguranje rada određenih zdravstvenih institucija na županije. Izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi neka pitanja socijalne skrbi prenijeta su na županije, definirano je upravljanje centrima socijalne skrbi, a razgraničene su i odgovornosti za financiranje troškova. Ujedno, tim su izmjenama i dopunama osnivačka prava za neke domove socijalne skrbi prenijeta na županije.

U području kulture donijet je niz zakona te su općine, gradovi i županije, postali osnivači ili vlasnici muzeja, knjižnica, kazališta i drugih javnih ustanova u kulturi i umjetnosti te nisu više morali tražiti suglasnost ministra kulture za imenovanje ili razrješenje ravnatelja.

Prema Zakonu o lokalnoj, danas općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili Zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na:

- uređenje naselja i stanovanje,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- komunalno gospodarstvo,
- brigu o djeci,
- socijalnu skrb,
- primarnu zdravstvenu zaštitu,
- odgoj i osnovno obrazovanje,
- kulturu, tjelesnu kulturu i šport,
- zaštitu potrošača,
- zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša,
- protupožarnu i civilnu zaštitu,
- promet na svom području,
- te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Velikim se gradovima omogućilo da uz navedeno, obavljaju i poslove održavanja javnih cesta, izdavanja građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja.

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.

Postoji mogućnost prijenosa poslova iz izvornog samoupravnog djelokruga županije na gradove, no taj prijenos u praksi ovisi o političkoj volji županijskih struktura, tek manjim dijelom o stvarnoj sposobnosti gradova da poslove obavljaju. Čak i kada županija poslove prenese na grad, riječ je tek o prijenosu poslova iz samoupravnog djelokruga županije jer ti poslovi prijenosom, prema tumačenju resornog tijela središnje državne uprave, ne postaju poslovi iz samoupravnog

djelokruga grada, već ostaju „županijski“, jedino što su „dani u obavljanje“. Istarska županija prenosi svoje ovlasti, posljednji je puta to učinila u svibnju kada je nekoliko gradova (Labin, Poreč, Buje, Buzet, Novigrad, Rovinj, Umag) počelo obavljati poslove izdavanja građevinskih dozvola. Drugi, veći gradovi, u politički složenijim uvjetima, neće dobiti od županije niti jednu jedinu ovlast, tj. posao iz njezina samoupravnog djelokruga premda bi ga obavljali kvalitetnije, racionalnije i dostupnije građanima.

Povjeravanje poslova državne uprave lokalnim jedinicama nije zaživjelo. S jedne strane, država se izbjegava odreći konkretnih ovlasti, nadzora i utjecaja, s druge strane, ne povjerava lokalnoj samoupravi obavljanje poslova državne uprave jer bi u tom slučaju trebala osigurati sredstva za njihovo obavljanje.

Postavlja se pitanje i što uopće dobivamo decentraliziranjem? Nedavno provedeno decentraliziranje poslova izdavanja akata u vezi s gradnjom, prema podacima iz nekoliko županija, u prva je tri mjeseca 2008. godine rezultiralo smanjenjem broja izdanih akata u prosjeku za čak 50%. Činjenica jest da politički subjekti u velikom gradu ili županiji moraju biti odgovorni za sve što se događa na njihovom području te bi oni stoga trebali efikasnije organizirati izdavanje dokumentacije u vezi s gradnjom. Uz prostorno planiranje i operacionalizaciju izdavanja akata na lokalnoj, odnosno područnoj (regionalnoj) razini, sustav je trebao biti efikasniji i imati više sluha od državnih službi. Ako je razlog smanjenju broja izdanih akata kvalitetnije pristupanje njihovoj izradi te pomnije i sustavno održivanje prethodnog postupka, cijela priča s prijenosom ovlasti dobiva na težini i ima smisla, no što ako to nije razlog smanjenju broja izdanih akata?

U provedbi decentralizacije koja ipak postupno ide od 2001. do danas, uočene su brojne okolnosti koje usporavaju, ograničavaju i ometaju sam proces. Vlada iskazuje svoje opredjeljenje za decentralizaciju, i to putem Okvirnog programa (2004) te Programa Vlade (2008 – 2011), dakle postoji jasno iskazana politička volja za decentralizacijom. Osnovano je i Povjerenstvo za decentralizaciju (2004), no izostalo je usvajanje detaljnih dokumenata o provedbi kojima bi se konkretizirali ciljevi, metode, konkretni zadaci pojedinih resora, definirale odgovornosti, utvrdili rokovi i osigurala mjerila za mjerjenje i evaluaciju rezultata, tj. za ostvarivanje ciljeva i procesa decentralizacije. Prva faza decentralizacije (2001.) pripremljena je u vrlo kratkom roku, što je onemogućilo potpunu analizu postojeće situacije, predlaganje alternativa, predviđanje posljedica i finansijskog utjecaja.

Decentralizacija je nailazila na otpor državnih struktura, u prvom redu stoga što je predstavljala način „izvlaštenja“ te je u konačnici percipirana čak i kao put do gubitka radnih mjesta. Izostajala je i trajna suradnja državne uprave i lokalne samouprave, konzultiranje s lokalnom samoupravom provođeno je tek sporadično i parcijalno. Uz tek nekoliko časnih izuzetaka, državna je uprava imala (ima još i uvijek) zadršku pa čak i negativistički stav/odnos prema lokalnoj samoupravi kao manje vrijednom/važnom/sposobnom dijelu javne uprave.

S druge pak strane, lokalna je samouprava izrazito heterogena, nije imala definirana stajališta, konkretne prijedloge, nije stručno i argumentirano zastupala svoje stavove pred tijelima državne vlasti, stoga i ne čudi da država u lokalnoj samoupravi i nije pronašla partnera i sugovornika. U samim lokalnim jedinicama postojao je, dijelom još uvijek postoji, otpor decentraliziranju zbog straha od novih opterećenja, novih obveza i odgovornosti, bez nužnih financijskih sredstava i ovlasti da se odlučuje o suštini. Bitno je reći i to da su decentralizacijom poslova lokalni dužnosnici postali neposredno odgovorni građanima za financiranje i izvršavanje tih poslova te više nije bilo mogućnosti prebacivanja odgovornosti na državu kao „dežurnog krivca“ za, primjerice, sporo izdavanje građevinskih dozvola.

Danas se ipak otvara prostor za daljnju i širu decentralizaciju, uvedeni su veliki gradovi kao centri jakog administrativnog i fiskalnog potencijala, dovoljno sposobni za preuzimanje poslova. Gradovi žele preuzeti ovlasti, žele iskoristiti priliku da upravljaju svojim razvitkom i sami određuju prioritete. Županije, posebno u kontekstu budućeg regionaliziranja zemlje, nekako posustaju u borbi za više ovlasti, čini se da i sama njihova vodstva očekuju „rasplet“ događaja. Ovakve kakve su danas, nisu regionalni centri niti jamče koordinirani, zajednički razvitiak lokalnih samouprava u njihovom sastavu. Suradnja županija tek je na razini načelnih platformi, većina njih u situaciji je da tek promatra promjene koje se zbivaju u gradovima za čijim proračunima županijski proračuni višekratno i konstantno zaostaju.

Prikaz poslova gradova, općina i županija – 2008. godina

Resor / funkcija	Nadležnost			Vrsta nadležnosti	
	Državna razina	Županija	Općine, gradovi	Isključiva	Zajednička
Opća uprava					
Sigurnost, policija	•			•	
Protupožarna zaštita	•		•		•
Civilna zaštita	•			•	
Pravosuđe	•			•	
Matičarstvo	•			•	
Statistički ured	•			•	
Popis birača	•		•		•
Školstvo					
Osnovno obrazovanje	•	•	•		•
Srednje obrazovanje	•	•			•
Usmjereno i tehničko		•	•		•
Visoko obrazovanje	•			•	
Obrazovanje odraslih	•	•	•		•
Javno zdravstvo					
Bolnice	•			•	
Zdravstvena zaštita	•	•			•
Socijalna skrb					
Vrtić i jaslice			•	•	
Centri za socijalnu skrb	•			•	
Služba skrbi za obitelj		•	•		•
Domovi socijalne skrbi		•	•		•

Resor / funkcija	Nadležnost				Vrsta nadležnosti	
	Državna razina	Županija	Općine, gradovi	Isključiva	Zajednička	
Socijalna pomoć	•		•		•	
Stanovanje i urbanizam						
Stanovanje	•		•		•	
Urbanizam	•	•	•		•	
Regionalno/prostorno planiranje	•	•	•		•	
Okoliš, javne sanitарne mjere						
Kanalizacija			•	•		
Prikupljanje i odvoženje otpada		•	•	•		
Groblja i krematoriji			•	•		
Klaonice	•			•		
Zaštita okoliša	•	•	•		•	
Zaštita potrošača	•	•	•		•	
Kultura, rekreacija i sport						
Kazališta i koncerti	•	•	•		•	
Muzeji i knjižnice	•	•	•		•	
Parkovi i otvoreni prostori	•		•		•	
Sport i rekreacija	•	•	•		•	
Vjerski objekti	•			•		
Drugi kulturni objekti	•	•	•		•	
Promet, prijevoz						
Ceste	•	•	•		•	
Prijevoz	•	•	•		•	

Resor / funkcija	Nadležnost			Vrsta nadležnosti	
	Državna razina	Županija	Općine, gradovi	Isklučiva	Zajednička
Gradski prijevoz		•	•	•	
Luke	•	•			•
Zračne luke	•			•	
Komunalne usluge					
Plin	•			•	
Toplane	•			•	
Vodovod	•	•	•		•
Poljoprivreda, šumarstvo, ribarstvo	•	•	•		•
Električna energija	•			•	
Gospodarske usluge					
Gospodarska promocija	•	•	•		•
Trgovina i industrija	•	•	•		•
Turizam	•	•	•		•

3. FINANCIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE / SREDSTVA NIKAD DOVOLJNA

Lokalne jedinice ostvaruju prihode iz vlastitih izvora, od zajedničkih poreza koji se dijele između države, općina/gradova i županija te od pomoći iz državnog i lokalnih proračuna. Uz navedeno moguće je ostvarivanje i primitaka po osnovi zaduživanja.

Proces decentralizacije započeo je u 2001. godini kada je preneseno upravljanje i financiranje funkcija školstva (osnovne i srednje škole), zdravstva i socijalne

skrbi te vatrogastva. Prenošenje financiranja pratilo je i prenošenje prihoda na lokalnu razinu te su lokalne jedinice na koje su prenesene navedene funkcije dobine i dodatni udio u porezu na dohodak za tu namjenu. Onim jedinicama kojima iznosi iz dodatnog udjela u porezu na dohodak nisu dovoljni za financiranje decentraliziranih funkcija prema minimalnim financijskim standardima dodatno se daju sredstva iz Državnog proračuna iz fonda izravnjanja. Izmjenama i dopunama Zakona o financiranju utvrđeni su dodatni udjeli u prihodima od poreza na dohodak za jedinice koje obavljaju decentralizirane funkcije, prema kojima se udjeli utvrđuju prema vrsti usluge. Posebni udjeli poreza na dohodak također su namijenjeni općinama i gradovima s područja od posebne državne skrbi i brdsko-planinskih područja.

Počevši od 2002. godine, način izračuna iznosa potpora izravnjanja koje se trebaju prenijeti gradovima i županijama za decentralizacijske funkcije u idućim godinama određivan je posebnim uredbama Vlade. Radi provedbe tih uredbi Vlada donosi posebne odluke radi utvrđivanja kriterija i mjerila za minimalne standarde financiranja (ili rashoda) u osnovnom i srednjem školstvu, minimalnih financijskih standarda za kapitalno održavanje zdravstvenih ustanova, kao i za tekuće izdatke centara za skrb i izdatke za pomoći za ogrjev.

Osim sredstava za decentralizirane funkcije središnja država daje pomoći jedinicama na područjima od posebne državne skrbi prema kriterijima utvrđenim zakonskim propisima. Iz sredstava pomoći, preko nadležnih ministarstava finansiraju se različiti programi regionalnog razvoja, i to programi poticanja gospodarstva i poduzetništva, programi ulaganja u kulturu, ulaganje u obnovu zdravstvene infrastrukture, izgradnja škola i sportskih dvorana, programi razvoja otoka i brdsko-planinskih područja te područja od posebne državne skrbi, programi obnove i razvoja komunalne infrastrukture, razvoj vodoopskrbe, sufinanciranje županijskih i lokalnih cesta.

Treba ipak ponoviti da čitav niz posebnih zakona nameće obaveze lokalnoj samoupravi, a bez prateće financijske podloge. Finansijska decentralizacija zaostaje (i izostaje) u odnosu na funkcionalnu. Za spomenuti je i primjer zadržavanja prihoda od strane države za obavljanje decentraliziranih nadležnosti kao što je slučaj s prihodima ostvarenima po osnovu izdavanja građevinskih dozvola. Ipak, cijeli niz posebnih zakona daje i dodatne prihode lokalnim jedinicama.

Značajnije su i izmjene Zakona o financiranju iz 2006. godine prema kojima porez na dobit više nije prihod općina, gradova i županija već samo prihod

državnog proračuna, a umjesto toga jedinicama je povećan udio u porezu na dohodak (općina/grad 52%, županije 15%), povećan je i dodatni udio poreza na dohodak za decentralizirane funkcije (12%), dok je udio poreza na dohodak – udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije ostao i dalje 21%. Time je raspodijeljeno 100% poreza na dohodak. Zakonom su utvrđeni dodatni udjeli u porezu na dohodak po svakoj oblasti, s tim da je utvrđeno da se sredstva pomoći raspodjeljuju jedinicama s pozicije pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije u Državnom proračunu, s tim da Vlada godišnjom uredbom utvrđuje način izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije. Prihodi s pozicije pomoći izravnjanja koji nisu utrošeni tijekom proračunske godine ostaju na računu proračuna kao zaliha da se omogući plaćanje pomoći u narednoj godini ako se ne ostvare planirani prihodi.

Koncem svibnja 2008. najavljen je povećanje neoporezivog dijela dohotka te je Udruga gradova inicirala pregovore s ministrom financija kako bi se pronašao konkretan način obeštećenja lokalnih proračuna. Usuglašeno je da se udio gradova u prihodima od poreza na dohodak poveća za 3 postotna boda te udio županija za 0,5 postotnih bodova, čime bi se nadoknadio manjak prihoda od poreza na dohodak kao posljedica povećanja neoporezivog dijela dohotka. Udio grada u porezu na dohodak povećan je izmjenama Zakona o financiranju usvojenima prije ljetne stanke s 52 na 55%, a udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije smanjen s 21 na 17,5%. Kako bi se osigurala dovoljna sredstva za pomoći izravnjanja, fond izravnjanja financirat će se iz poreza na dohodak i drugih prihoda Državnog proračuna. Udruga gradova istaknula je zahtjev da se u Zakon o financiranju uvrsti i dodatna stavka – udio za financiranje decentralizirane funkcije izdavanja građevinskih i lokacijskih dozvola, budući da trenutno rješenje prema kojem se sredstva za plaće službenika koji rade na tim poslovima osiguravaju u Državnom proračunu nije dugoročno održivo rješenje. Već samim prijenosom funkcija na temelju Zakona o prostornom uređenju i gradnji na velike gradove, gradove sjedišta županija i županije, unatoč tome što se iz Državnog proračuna i nadalje osiguravaju sredstva za plaće preuzetih državnih službenika, bitno se povećavaju obveze lokalnih jedinica i to ne samo za materijalne rashode, opremu i uvjete rada - dodatna kapitalna ulaganja kako bi se omogućilo obavljanje poslova, već nastaje i potreba za dodatnim zapošljavanjem djelatnika jer sadašnji/preuzeti u velikoj mjeri ne udovoljavaju Zakonom propisanim uvjetima. Za sada je ipak izvjesno da izostaju veće i složenije reforme sustava financiranja lokalne samouprave.

4. BUDUĆI KORACI U RAZVOJU LOKALNE SAMOUPRAVE

4.1. NIKAKO DOČEKATI STRATEGIJU RAZVOJA LOKALNE SAMOUPRAVE? SVJEDOČI LI TO O „SLUŽBENOM STAVU“ DRŽAVE PREMA LOKALNOJ SAMOUPRAVI?

Strategija reforme državne uprave, usvojena na sjednici Vlade u ožujku 2008. nastavak je reforme državne uprave koja se kontinuirano provodi već nekoliko godina. Vlada je Strategiju usvojila, između ostalog, i u namjeri da iskaže ne samo načelnu opredijeljenost, već i stvarnu spremnost da nastavi upravljati započetim procesom reforme državne uprave, procesom koji podrazumijeva povećanje efikasnosti i javnosti rada tijela državne uprave, podizanje razine kvalitete usluga koje državna uprava, slijedom zakona, mora pružati građanima i drugim zainteresiranim stranama, potom ako ne već suzbijanje, a ono barem smanjenje korupcije i primjenu moderne informatičko-komunikacijske tehnologije. Osiguravanje pristupa informacijama javnog sektora te zaštita osobnih podataka svakako su novine i znače novu dimenziju u demokratizaciji ne samo državne uprave, već i društva općenito. Riječ je dakle, o tek usvojenoj Strategiji koja već pokazuje prve rezultate i zapravo je nastavak, svojevrsna nadogradnja već do sada postignutih konkretnih poboljšanja. Državna je uprava, isprva nespremna i nesklona promjenama i novom načinu rada, svoju Strategiju ipak dočekala te je sada očekuju i daljnje reforme, promjene, ne uvijek lagodne i lagane, ne uvijek otrprve uočljive i vidljive građaninu - poreznom obvezniku. U tom se kontekstu postavlja pitanje što je sa cjelovitom i sustavnom strategijom lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ne zasljužuje li i lokalna i područna (regionalna) samouprava tako važan strateški dokument kako bi znala što je u budućnosti očekuje, koji će biti temeljni, zakonski okvir njezina razvijatka, koje će ovlasti u budućnosti, u okviru i na tragu ustavnih odredaba imati te u konačnici, koje je obveze očekuju.

4.2. ŠTO JE VLADA OBEĆALA ŠTO SU GRADOVI OCIJENILI PRIORITETIMA ZA DECENTRALIZACIJU?

Program Vlade za razdoblje od 2008. do 2011. godine tvrdi sljedeće „Važno je naglasiti da daljnja decentralizacija i novi pristup u definiranju prioriteta daje još veće ovlasti i samostalnost lokalnim i područnim (regionalnim) jedinicama što

je u skladu s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi". Valja vjerovati da će i normativna aktivnost predlagatelja biti usmjeravana i sustavno vođena u skladu s Programom koji je osnova za rad Vlade u navedenom razdoblju.

Vlada u razdoblju 2008–2011. planira (ponovno) osnovati tim koji će zajednički utvrditi detaljnu platformu decentralizacije, planira daljnji prijenos ovlasti osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovanja na lokalnu i/ili regionalnu samoupravu, prijenos ovlasti centara za socijalnu skrb, također i ovlasti u području zdravstva i primarne zdravstvene zaštite, upravljanje DTK mrežom u suradnji s državnim agencijama, prijenos ovlasti i poslova izdavanja radnih dozvola i drugih suglasnosti gospodarskim i drugim subjektima (osim posebnih i strateških objekata) te inspekcijskih poslova I stupnja. Uz navedeno, razmišlja se i o konkretnom, finansijskom poticanju funkcionalnog povezivanja lokalnih jedinica.

Lokalna samouprava opravdano očekuje donošenje zakona kojima će se ispuniti obaveze Vlade prema lokalnoj samoupravi i građanima utvrđene u Programu Vlade. No, čak i kada se pristupi izmjenama zakona kojima je moguće decentralizirati ovlasti, (primjerice, izmjenama Zakona o javnim cestama moguće je poslove upravljanja, građenja, rekonstruiranja i održavanja javnih cesta (državnih, županijskih i lokalnih) te pripadajuća finansijska sredstva prenijeti na velike gradove i gradove sjedišta županija), opseg izmjena tih zakona svede se na minimum (svibanj, lipanj 2008), odnosno na tehničke i/ili provedbene odredbe kojima se vrši tek usklađivanje normi s europskim zakonodavstvom. Zakoni, s napomenom „usklađivanje s europskim zakonodavstvom“, jednostavno „klize“ kroz Sabor, prolaze samo jedno čitanje jer se radi o hitnom postupku, međusobno su neusklađeni pa i protivni, a u konačnici ponovno izostaje odlučivanje o meritumu i decentraliziranje ovlasti i finansijskih sredstava na lokalnu samoupravu.

4.3. ŠTO SU GRADOVI OCIJENILI PRIORITETIMA ZA DECENTRALIZACIJU?

Gradove kao temeljne jedinice lokalne samouprave u Hrvatskoj, ujedno i gospodarska središta, „motore“ razvitka nije moguće izostaviti iz procesa decentralizacije. U tom kontekstu 90 gradova usvojilo je i predložilo prioritete za decentraliziranje:

1. Poslove upravljanja, građenja, rekonstruiranja i održavanja javnih cesta (državnih, županijskih i lokalnih) na njihovom području te pripadajuća finansijska sredstva prenijeti na velike gradove i gradove sjedišta županija.
3. Sredstva i nadležnosti u osnovnom školstvu iz prve faze decentralizacije

(2001.) prenijeti na sve gradove, a velikim gradovima i gradovima sjedištema županija povjeriti i dodatne nadležnosti te dodatna sredstva.

4. Svim zainteresiranim gradovima omogućiti cjelovito obavljanje poslova nadzora cestovnog prometa u skladu sa Zakonom o sigurnosti prometa na cestama te omogućiti objedinjeno obavljanje poslova nadzora komunalnog reda i cestovnog prometa.
5. Svim zainteresiranim gradovima omogućiti preuzimanje poslova izdavanja lokacijskih, građevinskih i drugih akata vezanih uz gradnju te obavljanje tih poslova i za susjedne lokalne jedinice.

Navedeno pretpostavlja izmjenu više zakona, počevši od temelnjog Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi za što, kako nam praksa usklađivanja zakonodavstva pokazuje, i ne treba previše vremena.

4.4. ŠTO NAM U VEZI S DECENTRALIZACIJOM SUGERIRAJU EUROPSKI EKSPERTI?! DA LI IH POSLUŠATI?

Od Prijedloga Nacionalne strategije decentralizacije pripremljenog u okviru financijskog aranžmana između Vlade i CARDS Programa Europske unije „Jačanje sposobnosti za upravnu decentralizaciju“ prezentiranog u svibnju 2008. široj javnosti, mnogo se očekivalo. Bilo je planirano da Prijedlog strategije usvoji Vlada i on je trebao biti jedan od najznačajnijih dokumenata s dalekosežnim posljedicama po budući razvitak javnog sektora Republike Hrvatske koji bi određivao institucionalni i zakonski okvir javnog sektora, raspodjelu funkcija između postojećih razina vlasti, modalitete njihova izvršavanja i financiranja, ujedno i odnose između državne razine vlasti i lokalnih jedinica, no to se nije dogodilo. Dokument je, uz činjenicu da je suprotan Programu rada Vlade, donio i neka posve neočekivana rješenja i prijedloge. Gradove okupljene u Udrudi dodatno je zabrinula koncepcija prema kojoj je predviđeno tek djelomično, sporadično i minimalno prenošenje funkcija, pri čemu je u cijelosti zanemarena činjenica da su upravo gradovi temelj gospodarskog, društvenog i socijalnog razvijanja. Prijedlog je utvrdio nove institucionalne okvire na razini države i na razini lokalnih jedinica, nove oblike djelovanja, odlučivanja, izvršavanja i savjetovanja, stvaranje institucija, tijela i asocijacija neprecizno utvrđena djelokruga, no nadređenih lokalnim vlastima te konstataciju „što se tiče gradova i općina njihove funkcije će ostati većinom nepromijenjene jer su gotovo posve usklađene s najboljom europskom praksom“!?

Ustavno načelo supsidijarnosti u potpunosti je zanemareno, kao i činjenica da polazna točka, posebno kada govorimo o decentralizaciji, mora biti uvažavanje ustavnog položaja i značaja lokalne samouprave o kojoj Sabor odlučuje posebnom, „jačom“ većinom glasova svih zastupnika. Ovu Ustavom ustanovljenu obavezu nije moguće zanemariti niti je budućnost lokalne samouprave u Hrvatskoj moguće dugoročno odrediti aktima koji ne bi prošli barem javnu raspravu i verifikaciju od strane parlamenta.

4.5. OSTAJE LI LOKALNA SAMOUPRAVA BEZ IMOVINE? KAKO ZAŠTITI IMOVINU?

Sljedeći su koraci, između ostaloga, koliko to paradoksalno zvučalo, sprečavanje gubitka imovine lokalne samouprave. Premda nije bilo promjene zakona koji uređuju ovu problematiku, temeljito je izmijenjen način postupanja Državnog odvjetništva. Lokalne jedinice po cijeloj Hrvatskoj, a posebno uz more, gube imovinu već upisanu u zemljišne knjige ili im se pak onemogućava vlasničko raspolaganje zabilježbom sporova po osnovu raznih, posebnih zakona.

Konkretno, Državno odvjetništvo podnosi prijedloge za uknjižbu na svim nekretninama koje se vode u zemljišnim knjigama kao društveno vlasništvo bez upisanog korisnika te na nekretninama upisanim kao društveno vlasništvo s upisanim korisnikom koji je prestao postojati, pri čemu ne provjeravaju ima li isti svog pravnog slijednika. Budući da se u zemljišnim knjigama općinskih sudova nalaze brojni poslovni prostori na kojima je upisano društveno vlasništvo bez označenog nositelja prava korištenja, raspolaganja ili upravljanja, gradovi bi mogli ostati bez svoje imovine, odnosno biti uskraćeni za upravljanje i raspolaganje poslovnim prostorima, a time i za ostvarenje znatnih prihoda po osnovu zakupnine.

Prema tumačenju i zajedničkom stajalištu gradova, pretvorba imovine u društvenom vlasništvu na kojoj su bivše općine imale pravo raspolaganja, korištenja i upravljanja izvršena je Zakonom o lokalnoj upravi i samoupravi iz 1992. godine, na način da je ta imovina postala vlasništvo novonastalih pravnih subjekata (općina i gradova nastalih iz bivših općina) neovisno o tome jesu li one međusobno sporazumno provele podjelu te imovine ili je imovina dijeljena u skladu s odlukama arbitražne komisije Vlade. Radi rješavanja ovog izuzetno važnog pitanja pokrenuta je inicijativa za autentičnim tumačenjem nekoliko zakona.

4.6. NEPOSREDAN IZBOR GRADONAČELNIKA? KORAK NAPRIJED ILI NE?

Za manje od godinu dana po prvi puta gradonačelnici će biti neposredno birani na lokalnim izborima. Bez sumnje riječ je o najvećoj izmjeni i svakako o pozitivnoj inovaciji. Očekivanja su velika i to pokazuju ankete (čak 80 do 90% građana podržalo je neposredan izbor). Prednosti neposrednog izbora su izgledne, a opasnosti, naravno, uvijek moguće. Osnovna je prednost uočljiva već i prije primjene Zakona, a to je povećan interes građana za lokalnu samoupravu. Vjerujemo da će neposredan izbor osigurati i veće povjerenje građana u lokalnu vlast te snažniji politički legitimitet i stabilnost lokalne izvršne vlasti.

Činjenica jest da su se lokalni izbori u nekim sredinama temeljili na nacionalno važnim temama, dok će kandidati za gradonačelnike ipak u budućnosti biti neovisniji o centrima političke moći i jedino će tako moći uživati podršku birača. Jačanje kompetentnosti neposredno izabranih gradonačelnika ima i prednosti, ali i onih drugih značajki, u prvom se redu pri tome postavlja pitanje izbora suradnika. Za pretpostaviti je da će svaki neposredno izabrani gradonačelnik imati veću mogućnost izbora svojih suradnika. Danas postoje poglavarstva (izvršna tijela) pa je gradonačelnik ujedno i ograničen koalicijskim i stranačkim interesima i postoji realna mogućnost da dobije suradnike koje osobno i ne bi odabrao. Negativna je strana neposrednih izbora i okolnost što će se kandidirati (pre)veliki broj kandidata no bez sumnje će se stvarati sposobne političke osobe koje će se dokazati na izborima, jednako kao i u izazovnom razdoblju koje slijedi po njihovoј provedbi. Upravo je u tome dobra i kvalitetna baza kandidata za parlamentarne izbore.

Postoje i opasnosti ovog sustava u vidu smanjenja političkog nadzora, moguće korupcije, problematičnih kohabitacija, prevladavanja korporativnih interesa, nekompetentnosti, precjenjivanja vlastitih sposobnosti, populizma, jačanja politike u odnosu na profesionalnu, stručnu komponentu. Također, bolja mogućnost pristupa medijima i političko djelovanje moći će osigurati uspjeh (i popularnost) gradonačelnika čak i bez obzira na stvarne rezultate u lokalnoj jedinici. Odnos neposredno izabranog čelnika i predstavničkog tijela potencijalno će biti i krizni i upravo tu valja poštivati i primjenjivati načelo ravnoteže prema kojem niti gradonačelnik ne može raspustiti predstavničko tijelo, niti ono može razriješiti gradonačelnika. Politički su sukobi dakako mogući u slučaju vrlo izvjesnih kohabitacija kada je gradonačelnik jedna, a predstavničko tijelo druga politička opcija.

4.7. SURADNJA I KONZULTIRANJE S UDRUGAMA / GRAĐANIMA / GOSPODARSTVOM

Suradnja i dijalog su preduvjeti razvijanja. Koliko god nam to nije svojstveno, nekad ni moguće, suprotno mišljenje valja saslušati, argumente protivne našima razmotriti, neke i uvažiti. Za dijalog su potrebni interes i volja da se razgovara, prije svega potrebno je artikuliranje vlastitog stava, ali jednakom tako i određeni stupanj organiziranosti građana, interesnih skupina, udruga. Sve je to ponekad teško/nemoguće naći na lokalnoj razini, posebno u „manjim“, zatvorenijim, konzervativnijim i pasivnijim sredinama.

Omogućiti građanima da predlaganjem utječu na odluke koje su od posebnog značaja za njihov svakodnevni život temeljni je razlog zbog kojeg je preporučljivo uključiti javnost u proces donošenja lokalnog proračuna. Danas već brojne lokalne jedinice prije donošenja proračuna uključuju građane i udruge u njegovu izradu što lokalnim vlastima omogućava pravovremena saznanja, raste „prag tolerancije“ i lokalnih vlasti i javnosti te je javnost, generalno, spremnija prihvati pojedine proračunske odluke. Dodatni je benefit što se lokalna vlast čini otvorenijom i pristupačnijom te što ima konkretnu pomoć u određivanju proračunskih prioriteta.

Lokalne vlasti surađuju i s predstavnicima poslodavaca i sindikata. U istraživanju koje je provela Udruga gradova na reprezentativnom uzorku od 41 grada (32% svih gradova u Hrvatskoj) u razdoblju od 25. travnja do 5. svibnja 2008. godine obuhvaćeni su gradovi svih veličina, od najmanjeg grada do županijskih sjedišta i velikih gradova. Cijelo područje Republike Hrvatske u istraživanju je približno ravnomjerno zastupljeno. Istraživanje je pokazalo da u 31 od 41 analiziranog grada (75%) postoji najmanje jedan oblik redovitog konzultiranja gradske uprave sa potrošačima, sindikatima i/ili gospodarstvenicima. Od preostalih 10 gradova u kojima ne postoji niti jedan oblik konzultiranja 9 je navelo da potrošači, sindikati ili poslodavci nisu iskazali interes za osnivanje konzultativnog tijela. U skladu s navedenim može se zaključiti da je zaštita interesa i prava potrošača primjereno zastupljena na lokalnoj razini. Savjet za zaštitu potrošača najučestaliji je oblik konzultiranja na lokalnoj razini, dok se konzultacije s gospodarsko-socijalnim vijećem u pravilu obavljaju na županijskoj razini, no na sastancima sudjeluju i predstavnici lokalnih vlasti. Gradske vlasti otvorene su za dijalog s potrošačima, sindikatima i/ili gospodarstvenicima te ne postoje prepreke za formiranje konzultativnih tijela ukoliko za osnivanje istih postoji interes.

4.8. „DA“ EDUKACIJI, KAO PREDUVJETU RAZVOJA, ALI...

Edukacija lokalnih službenika danas je u domenu je lokalnih političkih vlasti, konkretno ovisi o spremnosti i svijesti lokalnih političkih faktora da pridonesu razvoju i kvalitetnom upravljanju ljudskim potencijalima na razini lokalne jedinice, da razviju i ulože u stručnu upravu putem formalnog (i neformalnog) obrazovanja zaposlenih te tako osiguraju povećanje ne samo znanja već i vještina zaposlenih i omoguće im preduvjete za kontinuirano, cjeloživotno obrazovanje u skladu sa Strategijom Vlade Republike Hrvatske o cjeloživotnom obrazovanju (2005).

Nacrt prijedloga nacionalne strategije obuke za dužnosnike i službenike u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave 2008 – 2012. godine, izrađen u okviru komponente dva CARDS projekta „Jačanje sposobnosti za upravnu decentralizaciju“ u studenome ponovno je lokalnoj samoupravi ponudio diskutabilne prijedloge. Činjenica jest da je svaka inicijativa za izgradnjom sustava kontinuirane edukacije i više nego korisna, obaveza proizlazi već i iz Europske povelje o lokalnoj samoupravi, no Akademija lokalne demokracije, ustanova koju su zajednički osnovali Vlada i udruženja lokalnih jedinica 2005. godine radi trajnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika, morala bi dugoročno i efikasno uskladiti aktivnosti i prioritete s potrebama za edukacijom u lokalnim jedinicama. U tom bi kontekstu udruženja lokalnih jedinica i Akademija trebali zajednički definirati godišnje prioritete edukacije, dok bi Akademija nadalje osmišljavala i provodila programe i vršila izbor „najpovoljnijeg izvođača“. Uz to, mora se uvažiti okolnost da već djeluje niz renomiranih znanstvenih institucija koje lokalnoj samoupravi pružaju kvalitetne mogućnosti edukacije. Restriktivan pristup, bez uvažavanja potreba lokalnih jedinica, svakako neće imati rezultata. Očekivanja od Akademije velika su već i stoga što lokalne službenike treba pripremiti i kvalitetno educirati i radi obavljanja poslova koji će, bez sumnje, biti decentralizirani.

dr Zdravko ZLOKAPA

LOKALNA SAMOUPRAVA U TRANSFORMACIJI: od zavisnosti do klijentizma

– lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini –

PREDIGRA

Ovaj se rad bavi razvojem lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini tokom posljednjih dvadesetak godina. Drugim riječima rad prati i analizira kako teče pretvaranje komunalnog sistema u lokalnu samoupravu. Prije bilo kakve analize potrebno je konstatovati da se ne radi o činu nego procesu. Na ovo upozoravamo zbog toga što stvaranje novih institucija možda i može da se shvata i proučava kao jednokratni političko-pravni akt, ali njihovo „uvodenje u život“ je nesumnjivo proces. I ovaj proces može da se posmatra čisto institucionalno, na primjer kroz broj, vrstu i obim nadležnosti koje organi lokalne samouprave dobijaju ili koje im se oduzimaju; institucionalizam kao metodološki pristup ima, međutim, mnogo mana od kojih je najveća njegova zaokupljenost formalnom i juridičkom stranom stvari. Zbog toga institucionalna analiza u ovom slučaju nije dovoljna; ona mora biti dopunjena uvidom u realne odnose moći koji se uspostavljaju unutar lokalnih zajednica i između opština i centralne vlasti, a koji se ispoljavaju i kroz proširivanje ili uskraćivanje nadležnosti, mijenjanje načina finansiranja, promjenu načina izbora načelnika itd.

Reforma lokalne samouprave je vrlo zanimljiv i u mnogo čemu protivrječan proces, a odvija se s više teškoća nego što se moglo očekivati. Na početku tog procesa

pretpostavljali smo da opštine s područja bivše Jugoslavije, pa i s područja Bosne i Hercegovine, neće imati većih problema da prihvate novi institucionalni okvir lokalne samouprave pošto su pod komunalnim sistemom stekle veliko samoupravno iskustvo. Komunalni sistem je bio zamišljen kao dio projekta „integralnog samoupravljanja“, a opštine su imale zadaću da se kao „države u malom“ brinu za sve, ama baš za sve, lokalne poslove – ekonomske, političke, socijalne, saobraćajne, komunalne... Povratak na klasičnu lokalnu samoupravu trebao je da opština donese znatno rasterećenje i smanji broj i obim njihovih nadležnosti. Mogao se, uz to, očekivati i znatno brži komunalni razvoj budući da su opštinski budžeti trebali biti rasterećeni ulaganja u lokalnu privrednu, pokrivanja gubitaka lokalnih preduzeća i sl. i mogli su u potpunosti da se orijentisu na komunalne poslove i obaveze.

Malo šta se odvijalo po teorijskim predviđanjima. Umjesto da se otvore prema svijetu i ostatku društva većina opština se savila poput ježa pokušavajući da se zaštititi od svakog vanjskog uticaja – lokalne elite su htjele svoje opštine samo za sebe. Izostalo je i međuopštinsko povezivanje pošto su lokalne uprave i njihovi načelnici razmišljali savršeno logično: „Zašto da se povezujem s onima koji imaju iste probleme kao i ja i kao i ja ne mogu da ih riješe? Bolje da se usmjerim na onoga ko može da mi pomogne.“ Slijedeći ovu logiku sve su se opštine orijentisale ka centralnoj vlasti – opštine u Republici Srpskoj su svoju pažnju usmjerile prema entitetskoj vladu, a opštine u Federaciji BiH okrenule su se vladama kantona. Na ovim nivoima, naime, donose se zakoni koji presudno utiču na lokalnu samoupravu i na sudbinu svake opštine pojedinačno.

S druge strane, centralne vlasti nisu željele da ispuste političku kontrolu nad zbiranjima u lokalnim zajednicama. Iako je lokalna samouprava predstavljala jedan normativno decentraliziran sistem čija je autonomija još više naglašena kada je uveden neposredni izbor načelnika – odnosi su faktički bili izrazito centralizirani jer su mnoge lokalne relacije zavisile od centralnih vlasti. Na primjer, u pogledu finansiranja, opštine – posebno one siromašne i nerazvijene – potpuno su zavisile od entiteta i kantona. Osim toga, opštine su totalno osiromašile i nekima se sav prihod sastojao od sredstava dobijenih od vlade. Osnovni razlog osiromašenja lokalnih zajednica bio je način njihovog finansiranja: glavni izvor sredstava predstavljao je u početku porez na promet koji je država dijelila s opštinama u omjeru 70% državi, a 30% opštini na čijem je području porez plaćen. Opštinama s dosta registrovanih preduzeća takav sistem je odgovarao, iako ni one nisu imale

potpun uvid u raspodjelu sredstava¹. Problem je u tome što većina opština nije imala velike i jake poreske platise pa se u potpunosti oslanjala na pomoć od vlade. U pojedinim godinama čak dvije trećine opština bile su klasifikovane kao nerazvijene i izrazito nerazvijene, što znači da su u potpunosti zavisile od transfera vlade.

Drugi razlog osiromašenja lokalnih zajednica bio je taj što su na početku procesa tranzicije ostale bez ikakve imovine; naime, sva ranija društvena imovina jednostavno je proglašena državnom – pa čak i lokalni domovi kulture, seoske ambulante i vodovodi koje su građani pojedinih opština i mjesnih zajednica izgradili vlastitim sredstvima i samodoprinosima. Opštinska imovina uopšte nije postojala kao ustavna kategorija i takvo stanje traje do danas.

Iako je s početkom procesa tranzicije ekonomski položaj lokalnih zajednica bio drastično pogoršan, broj njihovih nadležnosti nije suštinski smanjen. One su izgubile samo ona ovlaštenja koja su proizilazila iz prirode osnovnog svojinskog odnosa u socijalizmu: prestale su kontrolisati lokalnu privреду i imenovati direktore lokalnih državnih preduzeća, a izgubile su i pravo političke tutele na svom području. Ostale su sve njihove obaveze u pogledu komunalnog razvoja, opštinskih inspekacija, socijalne i dječje zaštite, predškolskog vaspitanja i osnovnog i srednjeg obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, sporta, turizma, zaštite okoline, protivpožarne zaštite itd.

Svakako da pravni i institucionalni aspekti transformacije lokalne samouprave nisu zanemarljivi ali političke i socijalno-psihološke implikacije čine bitan sadržinski aspekt promjene. Vrlo brzo se pokazalo da položaj opština – nekada osnovnih pogona državno-partijske mašinerije – suštinski nije promijenjen iako se formalno promijenio čitav ekonomski i politički sistem. Opštine i dalje predstavljaju organizacionu infrastrukturu čiji se korisnici mijenjaju u skladu s izbornim rezultatima. Odnos čiste zavisnosti kakav je postojao ranije samo je zamijenjen klijentizmom, a to se, kao što pokazuju naše analize, ne može smatrati napretkom.

¹ Naime, zakonom određenog omjera po kojem 70% sredstava od prikupljenog poreza na promet s područja opštine pripada državi, a 30% opštini na čijem je području porez prikupljen – država se pridržavala samo „načelno“, a stvarno je zakidala razvijenije i bogatije opštine. To je bilo moguće zbog toga što нико osim nadležnog ministarstva nije imao uvid u tačne iznose poreza koji su prikupljeni u pojedinim opštinskim. Opštine su samo naslućivale o kojim se iznosima radi ali se ovo pitanje rijetko zvanično postavljalo pošto je centralna vlast obično politički kontrolisala lokalnu upravu u najrazvijenijim sredinama.

1. OPŠTI MILJE

BiH je najnerazvijenija zemlja u regionu i uz to zemlja čije su se nacionalne političke elite odlučile da svoje koncepte razvoja ostvare centraliziranim upravljanjem i jačanjem uloge države: entiteta (u Republici Srpskoj) odnosno kantona (u Federaciji BiH). To su posve divergentni koncepti iza kojih stoje organizovane nacionalne snage od kojih jedne teže da državu unitarizuju, a druge nastoje da je što više decentraliziraju. Međutim, decentralizacija u ovom slučaju nema posve pozitivnu konotaciju jer se u RS ona zaustavlja na nivou entiteta, a u Federaciji BiH se spušta samo do kantona. Ni u jednom slučaju decentralizacija nije otišla dalje, nije spuštena do opština, pošto u konceptima nacionalnih elita nema mesta za lokalnu samoupravu, bar ne za onaku lokalnu samoupravu kakvu su imali na umu autori Evropske povelje o lokalnoj samoupravi iz 1985. U Bosni i Hercegovini opštinama je namijenjena posve marginalna uloga, a sredstva potrebna za razvoj su im uglavnom nedovoljna.

Da bi se razumjele ove težnje ka centralizaciji na različitim nivoima državne organizacije treba uzeti u obzir dvije činjenice koje, čini se, presudno određuju političke trendove u BiH.

Prva je postojanje tri različita naroda čiji je vjekovni zajednički život prekinut nedavnim krvavim ratom koji je proizveo vrlo duboke i dugoročne posljedice: narodi su definitivno podijeljeni po etnički čistim teritorijama; nacionalne veze se vrlo teško obnavljaju ne samo među običnim ljudima već i između intelektualnih elita; privredna saradnja unutar zemlje manja je nego sa zemljama iz okruženja; političke elite neskriveno nastoje da zadrže pa čak i prodube postojeće etničke podjele pošto na osjećaju nacionalne ugroženosti izgrađuju vlastitu dominaciju.

Druga činjenica koju treba imati na umu jeste opšta, duboka i trajna nerazvijenost Bosne i Hercegovine koja ovu zemlju već stoljećima drži prikovanu za dno evropske ljestvice blagostanja. BiH se od svog državnog osamostaljenja nalazi među tri najsramašnije i, prema tome, najnerazvijenije zemlje u Evropi.

Siromašne zemlje su opsjednute razvojem – u klišeiziranim predodžbama on donosi samo blagostanje, prosperitet i sigurnost, ono što žele svi koji su dugo

proveli u oskudici i neizvjesnosti. Put ka ovim ciljevima znatno se skraćuje ako se u jedan razvojni koncept upregnu sve društvene i političke snage i rade složno i uporno na tome da ih ostvare. Ovo je prilično pojednostavljen recept ali i on zvuči prilično ubjedljivo u zemljama koje mogu da ostvare unutrašnji konsenzus oko razvojnih ciljeva i oko sredstava kojima se oni realizuju. Stvar stoji sasvim drugačije sa zemljama čije političke elite ne mogu da postignu ni minimalnu saglasnost oko elementarnih političkih ciljeva i koje se – umjesto razvojem – bave isključivo same sobom i očuvanjem vlasti.

Još je gora situacija samo u zemljama koje nemaju ni demokratski i razvojno orijentisanu elitu ali nemaju ni birokratiju dovoljno obrazovanu i organizovanu da nedostatke elite nadomjesti svojim znanjem i dobrom organizacijom. Bosna i Hercegovina je upravo u takvoj žalosnoj situaciji.

Uz sve to, BiH je bivša socijalistička zemlja koja svoj ekonomski i politički sistem prevodi na tržišne i demokratske osnove. Proces tranzicije – čije su dvije osnovne mjeru privatizacija državne imovine i pluralizacija političke scene – odvija se krajnje haotično i prevarno: na sceni je otvorena pljačka ogromnih državnih vrijednosti koju pravosudni sistem čutke dozvoljava, a izbori, to ogledalo demokratije, služe samo da pruže legitimitet onima koji treba da legalizuju nezakonitu promjenu. Iako u Bosni i Hercegovini formalno postoje sve demokratske institucije, one funkcioniraju na način posve drugačiji od onoga u liberalnom okruženju; zapravo su te institucije samo dekoracija iza koje stoji čvrsto etabliran sistem „razbojničke demokratije“².

Političkoj, pravnoj i ekonomskoj zbrici u dobroj mjeri doprinosi i Ured visokog predstavnika, jedna starateljska institucija instalirana u politički sistem Bosne i Hercegovine da bi preko nje međunarodna zajednica pomogla ovoj zemlji da prebrodi postratnu i tranzicionu krizu. Visoki predstavnik i njegov ured su vremenom akumulirali golemu, ničim kontrolisano, ničim ograničenu i nikome odgovornu moć koja se upotrebljava zavisno od okolnosti; ipak je neno

² „Razbojnička demokratija“ je koncept koji je razvio američki publicista Farid Zakarija u svojoj knjizi „Budućnost slobode“ (Dan graf, Beograd, 2004), analizirajući tzv. neliberalne demokratije u Rusiji, Indiji i sličnim „tranzicionim“ zemljama: „Tamošnji politički sistem može se opisati samo kao ‘razbojnička demokratija’. Izbori se falsifikuju svake godine, a izborne kutije ‘filuju’. Pobjednička partija popunjava birokratiju – ponekad čak i sudove – svojim pristalicama i podmiće opozicione zakonodavce da pređu u njihove redove. Tragedija za milione novih glasača iz nižih kasta je to što su njihovi predstavnici, za koje su poslušno i masovno glasali, opblačkali javne blagajne i postali neizmјerno bogati i moćni, dok su uzvikivali parole protiv ugnjetavanja ljudi koje predstavljaju.“ (str. 101–102)

aktiviranje pretežno bilo posljedica ličnih procjena i psihologije svakog Visokog predstavnika: jedan se njome služio umjereni i oprezno, drugi široko i skoro naslijepo ali svaki bez zadrške i povlačenja. Na ovo upozoravamo zato što je Visoki predstavnik razvio vrlo široke aktivnosti u BiH, a ima detaljan uvid u sve što se zbiva u lokalnim zajednicama i svoje mjere vrlo često usmjerava upravo na opštinski nivo.

Iako je razvoj prijeka potreba i na njega su formalno i delarativno usmjereni svi napori lokalnih i državnih elita, faktička poboljšanja su skoro neprimjetna. Čini se da je jedan od važnih razloga za to neusklađenost između nastojanja državne elite koja hoće da razvoj centralizira i drži pod svojom kontrolom i nastojanja opština čiji načelnici i lokalne elite žele da idu za svojim razvojnim ciljevima koji se ne moraju uvijek poklapati s državnim. Jasno je da razvoj ne može biti u potpunosti centraliziran i da je to nemoguće u zemlji koja nema definisani razvojni politiku. A da bosanskohercegovačke upravljačke elite još nisu formulisale ciljeve razvoja vidi se i po tome što nijedan nivo vlasti ne posjeduje dugoročne ni srednjoročne planove razvoja niti postoje sektorske razvojne strategije. Sve se u BiH svodi na improvizorijume i privremene mjere isprovocirane zahtjevima trenutka ili trenutnom „inspiracijom“ političkih lidera.

2. RAZVOJ I LOKALNA SAMOUPRAVA

Ovo je opšti politički, ekonomski i socijalni milje u kojem djeluje lokalna samouprava i kojem i sama na izvjestan način doprinosi. U ovom kompleksnom okruženju opštine se povijaju kako politički vjetrovi duvaju i dovijaju se raznim načinima da poprave svoj položaj: jače i razvijenije sredine pokušavaju da se izbore za još bogatije izvore prihoda, one siromašnije se dodvoravaju višim vlastima ne bi li dobine kakvu donaciju ili kredit, a sve se trude da povećaju svoju samostalnost i izmaknu kontroli odozgo – bila to kontrola kantona, entiteta ili Visokog predstavnika.

Jednako kao što su države i vlade opsjednute razvojem, istu fiksaciju imaju i lokalne zajednice. Ovo pravilo – kao što ćemo kasnije vidjeti – ima i izuzetaka, ali kao pravilo stoji. Većina lokalnih zajednica, tj. njihovih građana i lokalnih uprava, žudi za višim standardom, za blagostanjem i boljim životom, a ničega od toga nema bez razvoja.

Danas je uobičajeno da se razvoj pojedinih nacija i država vezuje isključivo za njihove vlade i još češće za premijere ili šefove država. Ukupni društveni razvoj se personalizuje, iako je jasno da je on posljedica napora hiljada organizacija i miliona ljudi, a ne jednog tima ili još rjeđe jednog čovjeka. Istina je da razvoj teče po nečijoj ideji i pod nečijom dirigentskom palicom ali ni najbolje ideje ne vrijede ništa dok se ne pretoče u razumljive programe i dok te programe ne prihvate najšire mase. Kao što su profesionalni revolucionari davno primijetili - teorija postaje materijalna sila tek kada zahvati mase.

U svakom slučaju neosporno je da opštine, razvijajući sebe, ujedno doprinose razvoju zemlje čiji su administrativni dijelovi. Udio lokalnih zajednica u ukupnom društvenom razvoju vrlo je teško precizno kvantificirati; pokazatelji o učešću potrošnje lokalnih zajednica u društvenom proizvodu ili u ukupnoj javnoj potrošnji previše su uopšteni. Na prvi pogled izgleda da postoji uzročno-posljedični odnos između nivoa društvenog razvoja i potrošnje lokalnih zajednica. Naime, ta je potrošnja po pravilu veća u ekonomski razvijenim zemljama tako da u nekim od njih lokalne zajednice troše i do 30% GDP (u Danskoj poslije reforme lokalne samouprave 32%). Ipak, malo gdje u razvijenoj Evropi - osim u skandinavskim zemljama – lokalne zajednice raspolažu sa više od 10% GDP; i među razvijenim zemljama ima mnogo takvih u kojima lokalnim zajednicama pripadne mali dio društvenog proizvoda. U Slovačkoj, na primjer, za lokalnu samoupravu se izdvaja samo 4% GDP, u Sloveniji 5,06%, u Češkoj 5,8%, u Njemačkoj 7,7%, Belgiji 4,9%, Irskoj 4,9%, Velikoj Britaniji 7,6% itd. Poslije ovih protivrječnih podataka sam razgovor o tome da li su razvijene zemlje takve zato što imaju razvijene opštine ili razvijene opštine svoju razvijenost trebaju zahvaliti tome što su u razvijenim državama – liči na razglabanje da li je starija koka ili jaje.

Ipak, razgovor o tome kako i koliko lokalne zajednice doprinose razvoju zemlje nije akademsko zamlačivanje. Ono što se naziva javnom potrošnjom (*public expenditure*) daleko je od obične konzumacije: država (i njeni dijelovi – sve do lokalnih zajednica) je u mnogim zemljama, čak i nekim najrazvijenijim, najveći pojedinačni kupac, posjednik i upravljač čije narudžbe i ekonomske odluke presudno oblikuju privrednu zemlje.

Na primjeru BiH to izgleda ovako: godišnja potrošnja svih lokalnih zajednica u Republici Srpskoj (63 opštine) iznosi oko 600 miliona KM što je ravno polovini entitetskog budžeta i što, za naše prilike, uopšte nije mali novac. Pogotovo što se sav taj iznos ulaže kod kuće: za razliku od preduzeća i građana (pa djelimično i

same entitetske vlade) koji pretežno troše i kupuju u inostranstvu (ili kod kuće kupuju stranu robu, što izade na isto), lokalne zajednice svoj novac troše isključivo u zemlji. Pribroji li se ovdje i onih 500 miliona KM koje potroše opštine u Federaciji BiH, proizlazi da opštine troše više od državnog budžeta koji iznosi oko milijardu KM.

Ovo je samo jedan pokazatelj kako lokalne zajednice utiču na razvoj; njihov doprinos je mnogo veći sagleda li se kroz razvoj lokalne infrastrukture i kroz usluge koje pružaju građanima. Infrastruktura je neophodan preduslov za otvaranje novih pogona i novih radnih mesta; kvalitetne usluge koje su u nadležnosti opštine preduslov su za bezbjednost imovine, zaštitu zdravlja, socijalnu sigurnost, dobar obrazovni sistem i sl. – a sve su to neophodni uslovi razvoja.

3. SOCIJALNI KAPITAL I LOKALNI RAZVOJ

Istraživanja socijalnog kapitala u BiH su rijetka. Svjetska banka je za svoje potrebe obavila jedno istraživanje još 2002. god. ali ono nije bilo fokusirano na lokalni nivo. Za potrebe ovoga rada poslužićemo se ipak ovim rezultatima, a i onima do kojih je u svom istraživanju došla Eda, razvojna agencija iz Banjaluke; njeno istraživanje o *proaktivnom i odgovornom vođstvu u lokalnim zajednicama u BiH* bilo je koncentrirano na lokalni nivo ali se nije direktno bavilo socijalnim kapitalom već, da pojednostavimo zvanični naslov, ulogom opštinskih načelnika u lokalnom razvoju³. Ovdje ćemo, sasvim sažeto, razmotriti (ne)postojanje socijalnog kapitala u lokalnim zajednicama i implikacije te činjenice za njihov razvoj. Ova izvođenja su nam važna za provjeru naše hipoteze da u lokalnim zajednicama dominantnu snagu ne predstavlja normativno-institucionalna struktura već da ona služi samo da podupre sistem neformalne moći koji se kao čvrsti sklop uspostavlja u svakoj lokalnoj zajednici i presudno određuje njeno sistemsko ponašanje i razvoj.

Načelnici-lideri su samo jedan – istina veoma važan – činilac socijalne akcije na lokalnom nivou. Njihova se uloga u stvaranju socijalnog kapitala može tumačiti na različite načine. Autori Edinog istraživanja su prihvatali stanovište da opštinski načelnici svojim djelovanjem *uspostavljaju i učvršćuju institucije i vrijednosti koje omogućavaju ljudima da zajednički djeluju na ostvarivanju društvenih dobrobiti*, drugim riječima da načelnici-lideri stvaraju i šire socijalni kapital.

³ Grupa autora, *Bukvar dobrog liderstva*, Eda razvojna agencija, Banja Luka, 2008.

Nasuprot ovome, nama je bliže stanovište da načelnici predstavljaju *zamjenu za* socijalni kapital i da svojim djelovanjem ne promiču zajedničko djelovanje ljudi već djeluju *umjesto* ljudi, često u njihovom interesu ali ponekad čak protiv njihove volje. U zemljama s niskim nivoom socijalnog kapitala povećana aktivnost načelnika-lidera u lokalnim zajednicama je poželjna da se nadoknadi nepostojće spontano zajedničko djelovanje građana.

Prema istraživanju Svjetske banke, BiH izrazito oskudijeva u socijalnom kapitalu. Nijedan vid ovog dragocjenog resursa nije bogato koncentriran u narodima koji ovdje žive, pa ni u političkim i administrativnim zajednicama koje stvaraju. To se vidi po tome što su opštine u BiH izrazito konfliktne sredine, sa snažno izraženim raskolom između građana s jedne strane i lokalnih elita sa druge. Drugim riječima između građana i njihovih upravljača ne postoji ni minimum povjerenja ni solidarnosti. Istraživanja javnog mnijenja, koja se redovno vrše, to u potpunosti potvrđuju: građani ispoljavaju izrazitu nevjericu u poštenje nosilaca javnih funkcija, a pogotovo ne vjeruju da su mјere koje lokalne vlasti preduzimaju inspirirane interesima građana. Drugi ubjedljiv pokazatelj ovog dubokog i apriornog nepovjerenja građana u lokalnu vlast jeste stalni porast apstinencije na lokalnim izborima: izlaznost na lokalne izbore je 2004. god. pala ispod 50%.

Otkud u lokalnim jedinicama ovoliko golemo i apriorno nepovjerenje građana prema njihovim upravljačkim elitama i kako to da se njihov institucionalni sistem ipak nepoljuljan održava?

Odgovor na prvi dio ovoga pitanja leži, čini se, u dubokim i brzim promjenama kroz koje prolaze lokalne zajednice i koje (promjene) uspostavljaju sasvim nove političke i ekonomski odnose u njima. Od zatvorenih, uspavanih, sebi okrenutih i autarhičnih sredina koje su decenijama tavorile pod vladavinom jedne partije, opštine su prisiljene da se pretvore u otvorene sredine okrenute promjenama, sposobne da prihvate promjene i da im se prilagode. Neke opštine uspijevaju u tome lakše od drugih: i ranije su bile modernije i sklonije novim idejama; imaju povoljniji geografski položaj i sreću s komunikacijama; odranije su povezane sa svijetom preko velikog broja gastarbjatera i ekonomski emigracije. Ovakve lokalne zajednice se brže prilagođavaju promjenama i bezbolnije prolaze kroz proces adaptacije. U pravilu to su urbanizirane, gradske sredine s univerzitetom, razvijenom srednjom klasom i s razvijenom kulturom. Druge sredine – one zabačene, siromašne, udaljene od komunikacija i civilizacije – zatečene su promjenama, pokušavaju da ih izbjegnu ili uspore, pasivne su i, što je najgore, izgleda da još ne razumiju šta ih je to snašlo.

Problem je u tome što u Bosni i Hercegovini nema gradova u zapadnoevropskom smislu riječi. Mali broj urbanih središta koja ovdje postoje i koja mogu brojati i po nekoliko stotina hiljada žitelja – gradovi su samo po arhitektonskim ali ne po sociološkim i kulturnim obilježjima. Najadekvatniji naziv za ova naseljena mjesta bio bi ‘varoš’ ili ‘kasabe’ – bez ikakvog dodatnog pejorativnog značenja koji te riječi već ne sadrže. Ako je BiH ikada i imala gradove i gradsku populaciju – posljednji rat je uništil te zametke moderne civilizacije bukvalnim razaranjem urbanih prostora; u obnovljene ‘gradove’ naseljene su ruralne mase koje su se pobrinule za potiskivanje i zaboravljanje urbanih (čitaj ‘modernih’) vrijednosti.

Osim transformacije institucionalne strukture opština, promjene dakle imaju i ljudsku stranu. „Epohalna smjena sistema“ u našim se opštinama svodi na grubu, svakodnevnu, prozaičnu pljačku u kojoj mnogi ljudi ostaju bez posla, prihoda i bilo kakve socijalne sigurnosti, a lokalne zajednice bez imovine mukotrпno sticane decenijama. S druge strane, istovremeno se u tim istim lokalnim zajednicama – do juče egalitarnim i sigurnim, izdiže nov socijalni sloj superbogataša, a lokalne zajednice postaju poprište pljački banaka i seoskih pošta, podmetanja bombi, naručenih ubistava i revolveraških obračuna – ukratko: mjesta nesigurnog življenja.

Svakako da ta duboka socijalna transformacija lokalnog nivoa vlasti ne prolazi nezapaženo. Nju vide i osjete građani pošto se ovaj i ovakav razvoj odvija pred njihovim očima. Oni spontano povezuju slična zbivanja koja se odvijaju u široj zajednici – kantonu, entitetu i državi – sa onima koja vide u svojoj opštini i do kakvih god zaključaka da dođu to ima za posljedicu masovnu dešperaciju i povlačenje iz javnog života, rjeđe revolt i pobunu.

4. CENTRALNA VLAST I LOKALNE VLASTI

Rekli smo da je u BiH lokalna vlast potisnuta ali ona ipak nije posve marginalizirana. Više vlasti joj pridaju izvjestan značaj ali ne zato što cijene njenu ulogu u pružanju raznih usluga građanima već vodene pragmatičnim motivima i naslijedenim shvatanjem lokalne samouprave kao produžene ruke države. Centralna vlast tretira lokalni nivo kao jednu od svojih transmisija. Na lokalnu samoupravu se prenose izvjesne nadležnosti da bi ih se država otarasila, a država sebi uzima nadležnosti koje smatra važnim za strateško odlučivanje. Finansijski položaj opština popravlja se tek pod pritiskom Savjeta Evrope koji bdije nad

ostvarivanjem Povelje o lokalnoj samoupravi. Pošto su zakoni o lokalnoj samoupravi pravljeni kabinetски i bez elementarnih ekonomskih računica, dogodilo se da se svim lokalnim jedinicama, bez obzira na njihovu snagu i veličinu, namijene poslovi koje mogu obavljati samo velike i ekonomski jake opštine. Naime, dio političkog nasljeđa iz socijalizma jeste monotipna opština koja je prema komunističkoj ideologiji trebala s vremenom postati „komuna“, zapravo država u malom. Danas, većina opština je zadržala raniju veličinu ali su znatno siromašnije nego ranije tako da ne mogu ni svoje izvorne nadležnosti finansirati iz svojih izvornih prihoda već moraju dobijati pomoć od države; ne treba ni reći da te opštine za razvoj ne mogu izdvojiti ništa – one u potpunosti zavise od tzv. transfera i od mehanizma ujednačavanja kojim država obezbjeđuje da se u svim lokalnim jedinicama koliko-toliko izvršavaju elementarne nadležnosti.

Ali ova činjenica – potpuna zavisnost većine opština od centralne vlasti – dovela je do uspostavljanja jednog nezdravog klijentističkog odnosa između ove dvije vlasti; načelnici zavisnih opština – svjesni da im politička srbina zavisi od toga da li će im entitet dati sredstva za budžet; znajući da kapitalna investicija koju su planirali zavisi od toga da li će vlada odobriti njihov zahtjev za inostrani kredit; nadajući se da će njihova opština ući u kakav vladin razvojni projekat – spremni su na svaku servilnost i na potpunu poslušnost, što najčešće znači da su voljni učiniti svaku ekonomsku i političku uslugu koja se od njih može tražiti s vrha⁴. Tako Vlada RS i vlade kantona – zahvaljujući tome što raspolažu velikim sredstvima i imaju pravo na njihovu redistribuciju i što opštine u dobroj mjeri zavise od sredstava koja će im vlade usmjeriti – ekonomski i politički vladaju svojim područjima. Njihova moć ne temelji se, dakle, na uzajamnom povjerenju i na partnerstvu koje bi razvijale s opštinama već na dominaciji jedne i nemoći druge strane.

⁴ To je pravilo koje ima i izuzetaka. Uoči lokalnih izbora 2008. god. isplivali su u javnost sukobi između centralne vlasti koju drži jedna partija i onih opština u kojima su na vlasti druge partije. Pokazalo se da su neki opozicioni načelnici odbijali pomoć vlade samo zato da bi za loše stanje u svojim opštinama mogli optužiti vladajuću partiju. S druge strane vlada (čitaj "vladajuća partija") ponekad bez mjere i računa investira u opštine u kojima je na vlasti opozicija da bi pokazala gradanima kako će im biti još bolje ukoliko budu razumni i glasaju za lokalno rukovodstvo koje će biti po volji vladajućoj partiji.

5. NADLEŽNOSTI: IZVORNE, PRENESENE

Kada se pogleda spisak opštinskih nadležnosti (vidi prilog na kraju rada) upada u oči da je on veoma obiman. Nadležnosti koje su opštine dobijale zakonima o lokalnoj samoupravi su u RS prilagođene razvijenim sredinama; problem je u tome što je i danas više od polovine opština, prema kategorizaciji koju svake godine sačinjava Vlada, svrstano u grupu nerazvijenih ili izrazito nerazvijenih sredina, što znači da ne mogu obavljati većinu zakonom im namijenjenih nadležnosti.

U Zakonu o lokalnoj samoupravi RS prihvaćena je uobičajena podjela na izvorne i prenesene nadležnosti opština. Osnovna razlika je u načinu regulacije i u finansiranju jednih i drugih nadležnosti. *Izvorne nadležnosti* su pobrojane u zakonu i opština je dužna da ih obavlja i plaća iz svog budžeta. Kao važan dokaz opštinske autonomije često se navodi to što država nema pravo da se miješa u način obavljanja opštinskih nadležnosti i u svrshodnost trošenja opštinskih sredstava. Država ima *samo* pravo nadzora nad zakonitošću obavljanja opštinskih nadležnosti. Kao što ćemo malo kasnije pokazati, ovo „samo“ je obično prikrivanje istine pošto je država sebi stvorila mehanizme pomoći kojih može da u potpunosti kontroliše i čak usmjerava upotrebu opštinskog budžeta.

Što se tiče *prenesenih nadležnosti*, država ima pravo da na opštinu prenese i neke druge nadležnosti za koje ocijeni da ih je svrshodnije obavljati na lokalnom nivou. Za ovaj naknadni prenos nadležnosti potrebna je saglasnost opština i potrebno ih je dodatno platiti, a država ima pravo nadzora i nad zakonitošću i nad svrshodnošću obavljanja ovih nadležnosti.

Pošto je spisak izvornih nadležnosti veoma obiman, država nema potrebe da opštinama *povjerava* još neke svoje nadležnosti kao *prenesene*. Ako bi to uradila, država bi bila dužna da uz takve, opštini povjerene, nadležnosti odvoji i posebna dodatna sredstva. Ovako je sve definisano kao izvorna opštinska nadležnost, što znači da je opština dužna da sve to finansira iz svojih sredstava. Pošto je lokalna samouprava načelno autonomna u određivanju svojih prioriteta i trošenju svojih sredstava, moglo bi se očekivati da opštine preraspodjeluju sredstva prema svojim potrebama i kako priliike nalažu. Njihova stvarna autonomija, međutim u znatnoj mjeri je prividna. Iako država ne može narediti opštini kako da troši

svoja sredstva (država, da podsjetimo, ima pravo da kontroliše samo zakonitost onoga što opštine rade), može joj propisati na što mora da ih potroši. Naime, država je sebi zadržala pravo da propisuje normative i standarde u pojedinim oblastima, za čije su izvršavanje nadležne opštine; tako svako poskupljenje koje podizanje standarda donosi pada na teret opštinskog budžeta - a on se u finansijskom smislu ne usaglašava automatski s promjenama koje donosi izmjena zakonskih propisa.

Zbog toga se u obrazloženjima koja prate svaki prijedlog zakona često može naći tvrdnja da „primjena ovog zakona ne zahtijeva nikakve dodatne troškove“. To može biti tačno sa stanovišta budžeta entiteta ili kantona ali uopšte ne mora biti tačno sa stanovišta opština, ako se zakon odnosi na neku oblast koja je u opštinskoj nadležnosti. I to ne obavezu u smislu nove nadležnosti, nego u smislu povišenja standarda što podrazumijeva veće troškove i veća izdvajanja iz opštinskog budžeta.

Sve opštine imaju jednake nadležnosti, a nejednake mogućnosti da ih izvršavaju. To ne bi bilo ni toliko važno, kada nadležnosti ne bi bile obavezne. Naime, nadležnost nije samo pravo već i obaveza. Opština je dužna da izvršava zakonske nadležnosti uvijek kada postoji potreba za tim, a način ustanovljavanja da li potreba postoji ili ne propisan je zakonom ili aktom vlade – u svakom slučaju nije prepušten opštini. Pošto neke opštine unatoč zakonu ne mogu da izvrše svoje nadležnosti, čak ni uz finansijsku pomoć države, one su izložene dvostrukom pritisku: s jedne strane građani zahtijevaju ista prava kao i stanovnici drugih, razvijenijih i bogatijih opština, a s druge strane vlada je dužna da kontroliše provođenje zakona i da prema opštini preduzima sankcije ako ustanovi da ona to ne čini. Zahtjeve i proteste građana opštinska uprava može jednostavno da ignoriše ali tako ne može da se odnosi prema državi. Institucionalna pravila se u ovoj fazi političkog procesa prevode u neformalne odnose moći: između opština i vlade se sklapa prečutni dogovor da vlada toleriše neispunjavanje zakonskih obaveza ali opštine sa svoje strane takođe prečutno preuzimaju obavezu da izađu u susret ne/formalnim zahtjevima vladajuće partije ili njoj bliskih krugova. Ti se zahtjevi najčešće odnose na zapošljavanje mimo zakonom predviđenih procedura, dodjeljivanje poslova bez javnih natječaja ili mimo zakona o javnim nabavkama, davanje dozvola iz opštinske nadležnosti a da se ne poštivaju postojeća pravila i slično.

Pošto se opštine veoma razlikuju po svojoj ekonomskoj snazi, bilo bi logično da im se povjere različite nadležnosti – u skladu s njihovim mogućnostima da

ih uspješno obavljaju. Do sada urađene analize pokazuju da male i nerazvijene opštine do 80% svog budžeta koriste za funkcionisanje administracije tj. za plate službenika i odbornika i za materijalne troškove uprave, a neke čak i transfere od vlade pretaču u plate⁵. Logično je da takve opštine ne mogu dobro ispunjavati svoje zakonske nadležnosti i da su njihovi građani uskraćeni za kvalitetne opštinske usluge.

Drugačija kategorizacija opština koja bi im omogućavala da preuzimaju samo one nadležnosti koje mogu da izvršavaju i to na nivou zakonom predviđenih standarda, faktički bi značila odustajanje od sada postojećeg monotipskog koncepta opština, a za to nema političke volje.

Efikasno i jeftino obavljanje pojedinih opštinskih nadležnosti zahtijeva različita područja i različit broj korisnika na koji je racionalno primjenjivati pojedine funkcije. U pravilu, veće i gušće naseljeno područje pogodnije je za primjenu pojedinih nadležnosti i za njihovo finansiranje. Većina opština u RS ima veliku teritoriju ali relativno malen broj stanovnika. Opštine u Federaciji BiH su manje teritorijom a veće demografski od lokalnih jedinica u RS. U svakom slučaju, pojedinačne opštine, uzete same za sebe, premalene su za izvršavanje pojedinih svojih nadležnosti; zbog toga su opštine već počele da se povezuju i grupišu po funkcionalnim cjelinama pogodnim za racionalnu organizaciju pojedinih komunalnih djelatnosti. Na primjer, pet, šest ili sedam opština činiće jedno područje za prikupljanje, razvrstavanje i odlaganje komunalnog otpada; manje opštine priključuju se većima da bi zajedno riješile snabdijevanje vodom i centralno grijanje; problemi s otpadnim vodama se takođe moraju rješavati na području većem od opštinskog. Dakle, neke opštinske nadležnosti ostaju opštinske u tom smislu što ih svaka opština u potpunosti izvršava samostalno i samo na svom području, a druge opštinske nadležnosti, iako su formalno i dalje lokalne, postaju međuopštinske jer ih je racionalnije zadovoljavati na širem području.

Tako se posve relativizira pitanje šta su to „prirodne“ lokalne nadležnosti; zapravo, već sada se može reći da odgovor na to pitanje ne zavisi od teorijske klasifikacije već od nivoa razvijenosti zemlje i privrede.

Logično je da decentralizaciju funkcija prati i fiskalna decentralizacija. Ali ta dva procesa ne moraju teći paralelno i sinhrono pošto se može očekivati da država prenosi nadležnosti na lokalni nivo ali za sebe zadržava kontrolu nad sredstvima.

⁵ Vidi: *Popravke ili prepravka? Analiza opcija razvoja lokalne samouprave u RS i FBiH*, EDA razvojna agencija, Banja Luka, 2008., str. 28 i dalje

Zbog toga međunarodni instrumenti koji se odnose na lokalnu samoupravu insistiraju na samostalnim i dovoljnim izvorima prihoda lokalnih zajednica. Sredstva namijenjena zadovoljavanju opštinskih funkcija ne treba da zavise od volje države, tj. od naklonosti vladinih službenika ili političkih kalkulacija partijskih funkcionera.

Sadašnji mehanizmi finasiranja lokalne samouprave u BiH ne zadovoljavaju zahtjeve Evropske povelje, a ne zadovoljavaju ni potrebe lokalnih jedinica; uz to, nisu ni transparentni pošto opštine nemaju stalan uvid u prikupljanje i distribuciju svojih sredstava pošto to za njih obavljaju državni poreski organi.

6. ŠTA DALJE?

Ne može se reći da se lokalna samouprava u BiH nalazi na nekoj važnoj prekretnici; ona jeste u kretanju i transformaciji ali može se pokazati i da je to tapkanje u mjestu.

Ono što je nesumnjivo pozitivno jeste činjenica da vlast počinje da uviđa da su stanje i raspoloženje u opštinama važni zbog održavanja političke stabilnosti u zemlji. Ali se vlast, kao svaka vlast, odlučuje za najjednostavnije, što ne mora da znači i najbolje, rješenje: da stanje u opštinama kontroliše preko kontrole izvršne funkcije. Zbog toga je Vlada u RS pokušala da promjenom načina izbora načelnika stavi ovu najuticajniju opštinsku figuru pod partijsku kontrolu: načelnika sada biraju građani neposredno, a Vlada je pokrenula proceduru izmjene izbornog zakona želeći da izbor načelnika vrati u opštinsku skupštinu. To je naišlo na otpor nevladinih organizacija koje sadašnji, neposredni, način izbora prvog čovjeka lokalne samouprave smatraju demokratičnjim i boljim. Vlada je vrlo brzo povukla svoj prijedlog ali ne pod pritiskom javnosti već tek na izričit zahtjev predstavnika međunarodne zajednice.

Može se očekivati da i buduće promjene u lokalnoj samoupravi dožive istu sudbinu: da ih vlade ocjenjuju isključivo sa stanovišta političke oportunosti i tako se odnose prema njima. To znači da će stanje u lokalnoj samoupravi zavisiti isključivo od odnosa moći u lokalnoj zajednici i državi. Ali ko će tada zastupati najslabiju stranu (građane i njihove interese) ako predstavnici međunarodne zajednice ne budu više u BiH (ukidanje Ureda visokog predstavnika već se uveliko najavljuje)? Ono što je veliki hendikep za razvoj lokalne samouprave u Bosni

i Hercegovini jeste to što niko u toj zemlji, osim malih i po svom političkom uticaju beznačajnih grupa entuzijasta, nije svjestan značaja ovog najnižeg nivoa vlasti, a niko nije dovoljno moćan da ga zaštiti pred nasrtljivim pritiscima države i privatnih interesa. Civilni sektor je pokazao da još nije dorastao robusnoj i sirovoj snazi kojom raspolaže vlada, a da ne postoji nikakvi efikasni mehanizmi za zaštitu od prodora privatnih interesa u javnu sferu. Zbog toga je svako prognoziranje u kojem će pravcu ići razvoj lokalne samouprave vrlo teško i nezahvalno u zemlji tako komplikovanih odnosa kao što je BiH.

mr Tatijana PAVLOVIĆ-KRIŽANIĆ

DECENTRALIZACIJA JAVNIH SLUŽBI U SRBIJI – JEDAN KORAK NAPRED, DVA KORAKA U MESTU

– lokalna samouprava u Srbiji –

UVOD

Prema preovlađujućem mišljenju, pravni okvir za funkcionisanje lokalne samouprave u Srbiji uglavnom je usklađen sa principima i standardima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Iako se pojedinim ustavnim i zakonskim rešenjima mogu uputiti osnovani prigovori, važno je napomenuti da je Ustavom Republike Srbije po prvi put garantovano pravo lokalne samouprave na sopstvenu imovinu, a Zakonom o lokalnoj samoupravi iz decembra 2007. godine proširene su nadležnosti lokalne samouprave i stvoren pravni osnov za obavljanje poslova u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja, koje su razvijeniji gradovi i opštine i do tada obavljali.

Međutim, uspešno zadovoljavanje potreba korisnika (kako građana tako i pri-vrede) u određenoj lokalnoj zajednici ne zavisi samo od kvaliteta normativnog uređenja sistema (Milosavljević B. 2005.; 16). Razvojni problemi sa kojima se Srbija suočavala, počev od gašenja ili restrukturiranja velikih privrednih sistema pa do reformi u javnom sektoru u velikoj meri su se odrazili i na funkcionisanje gradova i opština. Iako je ustavna i zakonska prepostavka da svaka lokalna samouprava mora biti sposobna da obezbedi efikasno i kvalitetno obavljanje svoje nadležnosti, uključujući i staranje o zadovoljavanju najznačajnijih svakodnevnih potreba građana, to nije uvek slučaj.

Imajući u vidu veoma izražene regionalne disproporcije u stepenu razvijenosti u Republici Srbiji, koje su najviše u Evropi, i iz godine u godinu se povećavaju, veoma je teško zamisliti da najnerazvijenije opštine u Srbiji, mogu da obezbede čak i približan kvalitet usluga u domenu pružanja komunalnih usluga, obrazovanja, socijalnih službi ili zdravstvene zaštite, koji bi bio uporediv sa onim razvijenijim opština slične veličine. Prema podacima iz Strategije regionalnog razvoja Republike Srbije od 2007 – 2012. godine, regionalne razlike, posmatrane na nivou okruga, merene indeksom razvojne ugroženosti¹ iznose 1:7 (IRU Beograda je 0,8 a IRU Jablaničkog okruga je 5,4). Odnos najrazvijenije i najnerazvijenije opštine² iznosio je 1:15 u 2005. godini. Prema istom dokumentu, depopulacija, odnosno intenzivan proces demografskog pražnjenja zahvatio je 79 (oko polovine) opština u Srbiji, a negativan prirodan priraštaj ima 22 od ukupno 29 okruga (za područje grada Beograda nije formiran upravni okrug). Poslednje tri godine u Srbiji su preduzete određene mere kako bi se smanjile regionalne razvojne disproporcije i omogućilo da i najnerazvijenije lokalne samouprave pokušaju da obezbede minimum standarda kvaliteta garantovanih usluga građanima i privredi.

1. NADLEŽNOSTI ISTE – MOGUĆNOSTI RAZNOLIKE

Gradovi i opštine u Srbiji obavljaju nadležnosti, odnosno poslove iz svog delokruga samostalno, u granicama utvrđenim Ustavom, Zakonom, drugim propisima i statutom. Finansiranje poslova iz svog delokruga (odnosno svoje nadležnosti) opštine takođe vrše samostalno. Opštinsko veće odlučuje u drugom stepenu o pravima i obavezama građana, preduzeća i ustanova i drugih organizacija u upravnim stvarima u poslovima iz svog delokruga (u terminologiji Zakona „u upravnim stvarima iz nadležnosti opštine“).

Povereni poslovi sačinjavaju poslove čije obavljanje je u nadležnosti republičkih organa, koji se delimično, radi lakšeg i efikasnijeg obavljanja poveravaju, odnosno prenose zakonom i drugim propisima na jedinicu lokalne samouprave. Za vršeњe poverenih poslova odobravaju se dodatna budžetska sredstva iz republičkog

¹ IRU predstavlja novo metodološko sredstvo za merenje nivoa razvijenosti opština u Srbiji, koje obuhvata 13 indikatora (od čega 6 ekonomskih). Po dva indikatora su iz oblasti demografije, obrazovanja i infrastrukture i jedan indikator iz ekologije. Za razliku od dosada korišćenog sintetičkog indikatora, koji je ukazivao samo na ekonomsku i infrastrukturnu dimenziju razvoja, IRU ukazuje na 5 razvojnih dimenzija svakog okruga – ekonomsku, demografsku, obrazovnu, infrastrukturnu i ekološku dimenziju.

² Bez beogradskih opština, meren ostvarenim narodnim dohotkom po stanovniku.

budžeta. Poslovi iz okvira prava i dužnosti Republike mogu se poveriti svim ili samo nekim gradovima i opštinama, što bi trebalo da zavisi od vrste poslova, specifičnosti i kapaciteta svake od lokalnih samouprava kojima se obavljanje poslova poverava. Poveravanje se vrši u interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad. Dakle, ovaj kriterijum treba da bude opredeljujući kod odlučivanja po ovom pitanju. Stoga je i predviđeno da opštine kao poverene poslove obavljaju pojedine poslove inspekcijskog nadzora u oblasti prometa roba i usluga, poljoprivrede, vodoprivrede, šumarstva, kao i druge inspekcijske poslove u skladu sa zakonom. Sprovođenje ove odredbe uslovljeno je stanjem u svakoj od navedenih oblasti, i zavisi od donošenja posebnih zakona koji bi utvrdili ovlašćenja opština u vršenju inspekcijskog nadzora u tim oblastima.

U RS postoje 29 upravnih okruga koji obavljaju inspekcijske i druge poslove na teritoriji okruga. Okrug ima i drugostepenu nadležnost po žalbama na rad opštinskih organa u poverenim poslovima. Inspekcijske službe su organizovane ili kao dekoncentrovani delovi republičke uprave (npr. republička inspekcija rada ima svoje kancelarije u svakom od 29 okruga) ili kao delovi gradske, odnosno opštinske uprave, gde inspektorji vrše ove poslove kao poverene (prosvetni inspektorji).

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi Republike Srbije iz decembra 2007. godine, nadležnosti lokalne samouprave (odnosno prema terminologiji iz prethodnog zakona „poslovi iz izvornog delokruga“) pripadaju različitim i brojnim oblastima, koje se uobičajeno nalaze u opisu poslova lokalne samouprave, a po značaju bi se mogli izdvojiti: planiranje razvoja, prostorno i urbanističko planiranje, lokalni ekonomski razvoj, upravljanje imovinom, komunalne delatnosti (snabdevanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda, održavanje stambenih zgrada, održavanje daljinskih sistema za grejanje, gradski i prigradski prevoz putnika, održavanje čistoće, odvoženje čvrstog otpada i održavanje deponija, uređivanje i održavanje pijaca, parkova, zelenih i drugih javnih površina, javnih parkirališta i javne rasvete), zatim upravljanje građevinskim i poljoprivrednim zemljištem, vodoprivreda, poslovni prostor, zaštita životne sredine, lokalni putevi i saobraćaj, kultura, osnovno obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita, društvena briga o deci, fizička kultura i sport, javno informisanje, zaštita nacionalnih i etničkih manjina, trgovina, turizma, ugostiteljstvo i zanatstvo i još neke oblasti od neposrednog interesa za građane. Naravno, u brojnim oblastima je ostavljeno posebnim („sektorskim“) zakonima da bliže urede nadležnosti svih, ili samo nekih, jedinica lokalne samouprave.

Zakon o lokalnoj samoupravi ne sadrži odredbe o obaveznim nadležnostima koje lokalne samouprave određene veličine moraju da obavljaju, kao što je slučaj, na primer, u Mađarskoj. Svih 39 nadležnosti lokalne samouprave, koje su metodom enumeracije navedene u Zakonu o lokalnoj samoupravi, trebalo bi da obavljaju sve jedinice lokalne samoupravi u Srbiji, bez obzira na veličinu, broj stanovnika, nivo razvijenosti i druge razlike. Usvajanjem Zakona o glavnom gradu po prvi put se ozbiljnije odstupilo od principa monotipnosti. Zakon o glavnom gradu uređuje nadležnosti Beograda (komunalna policija, upravljanje državnim putevima i priobaljem reka, zaštita od požara i osnivačka prava na štampanim i elektronskim medijima). Manje odstupanje od monotipnosti predstavljaju i odredbe nekih sektorskih zakona (npr. Zakona o zdravstvenoj zaštiti), kojim se osnivačka prava na određenim zdravstvenim ustanovama u sektoru primarne zdravstvene zaštite prenose samo gradovima. Bez obzira na ova ublažavanja načela monotipnosti, prilično je neuobičajeno da u državi sa najvećim regionalnim razlikama u Evropi, gde najmanja opština ima nešto više od 2.000 stanovnika, a najveći grad nešto manje od 2.000.000 stanovnika - sve lokalne samouprave imaju iste nadležnosti.³

Naravno, u praksi nikada nije moguće potpuno izbegići disproporciju među lokalnim samoupravama u pogledu njihove veličine i dostignutog nivoa razvijenosti. Zato je potrebno razmišljati o tome koje mehanizme primeniti kako bi se obezbedila funkcionalnost svih opština, bez obzira na evidentne razlike među njima. Jedna mogućnost je da se nadležnosti koje spadaju u sopstvene poslove grada, odnosno opštine, dakle o čijem vršenju se ona sama stara, prenose selektivno, u zavisnosti od toga da li je jedinica lokalne samouprave u stanju da obezbedi njihovo samostalno vršenje na kvalitetan način. Čini se da je Srbija krenula u ovom pravcu, koji se zasniva na racionalnom i pragmatičnom pristupu, ali koji može da dovede do ograničenja prava građana koji žive u malim opštinama, odnosno različitom položaju građana u zavisnosti od toga u kojoj sredini žive. Druga

³ Od prosečne opštine u Srbiji jedino su veće opštine u Velikoj Britaniji i Litvaniji (po oba kriterijuma – broj stanovnika i površina opština). Prosečna opština u Velikoj Britaniji ima 123.000 stanovnika i prostire se na 533 km², a prosečna opština u Litvaniji ima 66.000 stanovnika i 1.166 km². Od prosečne srpske opštine po površini su veće još opštine u Švedskoj (1.595 km², ali samo 29.500 stanovnika), Finskoj (730 m² i 10.500 stanovnika) i Norveškoj (710 m² i 9.000 stanovnika). Od država u okruženju, prosečnoj opštini u Srbiji je najsličnija bugarska opština sa površinom od 432 km² i 35.000 stanovnika. Swianiewicz, P. (2002). „Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of the Local Services – International Context and Theoretical Framework“. U Consolidation and Fragmentation? The size of Local Governments in Central and Eastern Europe, Ur. Swianiewicz, P. 2002. Local Government and Public Service reform Initiative, Budapest, 2002, str. 7.

mogućnost je da se kroz mehanizme fiskalne decentralizacije iznađu mogućnosti za podršku „malim“ opština i njihovo ospozobljavanje da podnesu ne mali teret decentralizacije.

1.1. KOMUNALNE SLUŽBE – PROMENE SU POTREBNE ODMAH

Prema podacima Poslovnog udruženja komunalnih preduzeća „Komdel“ u Srbiji je registrovano ukupno 483 preduzeća iz stambeno – komunalne oblasti – pri čemu su 357 javna komunalna preduzeća čiji su osnivači gradovi i opštine. Ova preduzeća zapošljavaju 3,7% ukupno zaposlenih u Republici Srbiji, a vrednost imovine se procenjuje na više stotina miliona dolara. Nadležnosti lokalne samouprave u komunalnoj oblasti odnose se na obezbeđivanje obavljanja komunalnih delatnosti, odnosno prečišćavanje i distribuciju vode, prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda, proizvodnju i snabdevanje toplotnom energijom, linijski gradski i prigradski prevoz putnika, održavanje čistoće i održavanje depozitija, korišćenje pijaca, parkova i zelenih površina, javnih parkirališta, upravljanje lokalnim i nekategorisanim putevima, javnu rasvetu, uređivanje i održavanje gibalja, sahranjivanje i dr.

Gradovi i opštine su osnivači javnih komunalnih preduzeća. Promena vlasništva javnog kapitala u javnim komunalnim preduzećima moguća je do visine od 49% te je teorijski moguća delimična privatizacija JKP-a. Javna komunalna preduzeća mogu poveriti obavljanje poslova iz svoje delatnosti i drugom pravnom ili fizičkom licu (preduzetniku) ugovorom, pod uslovom da osnivač to odobri. Ovo poveravanje poslova vrši se na period do 5 godina, a ukoliko je potrebno obezbediti povraćaj uloženih privatnih sredstava u uloženu delatnost, rok može biti do 25 godina. Nakon isteka tog roka, grad, odnosno opština je dužna da raspisi konkurs i da omogući i drugim privrednim subjektima da po tržišnim uslovima konkurišu za obavljanje navedenih poslova.

Skupština grada/opštine imenuje i razrešava sve organe javnog komunalnog preduzeća (direktora, izvršni i nadzorni odbor). Iako je javnim preduzećima omogućeno, prema poslednjim izmenama Zakona o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa, da stiču imovinu, prema preovlađujućem mišljenju u sudskoj praksi domaćaj ove odredbe je samo teorijski, jer je i dalje sva imovina i sva dobra koja koriste ali i koja naknadno steknu lokalna javna preduzeća i

javne ustanove u svojini Republike Srbije.⁴ Javna preduzeća čiji je osnivač grad, odnosno opština mogu da se zadužuju, ali lokalna samouprava ne može da izda garancije za dug svojih JKP-a. Prema Zakonu o stečajnom postupku, stečajni postupak se ne može sprovesti nad lokalnom samoupravom (dakle gradom ili opštinom kao pravnim licem) ali i nad pravnim licem čiji je opština osnivač „ako se (to pravno lice) isključivo ili pretežno finansira iz opštinskog budžeta“. Dakle, ukoliko javno komunalno preduzeće veći deo prihoda stiče na tržištu, u praksi bi nad ovim preduzećem mogao da se sproveđe stečaj ukoliko se steknu propisani zakonski uslovi za to.

Kvalitet pružanja komunalnih usluga u Srbiji drastično se razlikuje u razvijenim i nerazvijenim područjima. U Srbiji postoji 153 sistema vodosnabdevanja, što znači da praktično svaki grad, odnosno opština, pa i najmanja, ima svoje JKP koje se bavi vodosnabdevanjem. Uprkos tome, samo oko 60% stanovništva u Republici Srbiji ima pristup vodi za piće iz vodovoda, dok još 15% stanovništva ima nekakav oblik vodosnabdevanja (seoski bunari, izvori, kaptaže). Tretman vode za piće na mnogim lokalitetima nije adekvatan. Distributivna vodovodna mreža je stara, sa vrlo visokim procentom gubitaka (u nekim opštinama i do 40%). Oko 30% gradskog stanovništva ima povremene prekide u snabdevanju, a 5-7% njih svakodnevno. Cena vode za piće je različita, ali nigde nije dostigla ekonomski nivo jer Vlada RS omogućava povećanje cena komunalnih usluga samo do nivoa projektovane inflacije (planiranog rasta cena roba i usluga) za sledeću godinu. Za 2006. godinu, odobreno povećanje cena je bilo 9,3%. Samo 40-60% računa za vodu je realno naplativo. Prihodi JKP, koja se bave vodosnabdevanjem, u proseku pokrivaju od 1/2 do 2/3 tekućih troškova, a sredstva za kapitalna ulaganja se obezbeđuju iz opštinskih budžeta, a u retkim slučajevima iz komercijalnih kredita (čiju otplatu opet obezbeđuje opština iz opštih budžetskih prihoda) ili donacija.

Sistem upravljanja otpadom u svakoj opštini zasnovan je na sakupljanju (uglavnom samo iz urbanih sredina), transportu i odlaganju otpada od strane javnih komunalnih preduzeća na opštinskom nivou. Sortiranje otpada je vrlo loše organizованo ili uopšte ne postoji. Kapacitet postojećih deponija – smetlišta je u većini opština već popunjena, a same lokacije ne zadovoljavaju ni minimum tehničkih uslova za sanitарne deponije, što može ugroziti podzemne i površinske vode i

⁴ Sudska praksa trgovinskih sudova – Časopis za privredno pravo, br. 3/2004. Pravni stav Višeg trgovinskog suda izražen kroz odgovor na pitanje trgovinskih sudova utvrđen na sednici Odeljenja za privredne sporove održanoj dana 27. septembra 2004. godine, str.

zemljište zbog visokog sadržaja organskih materija i teških metala. U Babušnici je sistemom organizovanog sakupljanja i odnošenja komunalnog otpada pokriven 1% teritorije opštine, a u opštinama Bačke, Indiji, Rakovici, Šapcu, Sečnju obuhvaćeno je 100% opštinske teritorije. U proseku, oko 48% površine Republike Srbije pokriveno je organizovanim odnošenjem čvrstog otpada. Samo dvadeset gradova u Srbiji ima uređaje za prečišćavanje otpadnih voda, a zbog nedostatka rezervnih delova i sredstava za održavanje, većina tih uređaja nije u stalnoj eksploataciji, tako da se od ukupne količine ispuštenih otpadnih voda prečisti zanemarljiv deo.

1.2. ZDRAVSTVO – OBEĆAVAJUĆI POČETAK

Zakonom o zdravstvenoj zaštiti Republike Srbije⁵ predviđena je decentralizacija sistema primarne zdravstvene zaštite počev od 1. januara 2007. godine. Republika Srbija zadržala je osnivačka prava nad ustanovama na sekundarnom i tercijarnom nivou zdravstvene zaštite, kao što su opšte bolnice, specijalne bolnice, klinike, instituti i klinički centri, kao i nad zdravstvenim ustanovama, koje obavljaju delatnost na više nivoa zdravstvene zaštite, kao što su zavodi za javno zdravlje, zavodi za transfuziju krvi, zavodi za medicinu rada, zavodi za sudsku medicinu, zavodi za virusologiju, vakcine i serume i zavodi za antirabičnu zaštitu. Osnivačka prava nad domovima zdravlja i apotekama preuzele su gradovi i opštine. Gradovi su preuzezeli osnivačka prava nad zavodima za hitnu pomoć, za plućne bolesti, za kožno-venerične bolesti, za gerontologiju, za zdravstvenu zaštitu studenata u kliničko-bolničkim centrima. U Republici Srbiji trenutno postoji 158 domova zdravlja, u kojima je zaposleno 38% od ukupnog broja lekara u zemlji.

Direktore i članove UO i nadzornih odbora u ustanovama nad kojima lokalne samouprave imaju osnivačka prava, imenuju skupštine opština, odnosno gradova. Odluku o preuzimanju osnivačkih prava donose nadležni organi gradova i opština i o tome, posle upisa u registar kod nadležnog organa, obaveštavaju Ministarstvo, a do preuzimanja osnivačkih prava, osnivačka prava vrše organi nadležni u skladu sa propisima koji su važili do dana stupanja na snagu ovog zakona. Od dana preuzimanja osnivačkih prava nad zdravstvenim ustanovama opština, grad, odnosno autonomna pokrajina imenuju organe zdravstvene ustanove. Nadzor nad radom zdravstvenih ustanova vrši RS preko zdravstvenih i farmaceutskih inspektora.

⁵ „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 107/05

Fond za zdravstveno osiguranje je i nakon 1. januara 2007. godine nastavio da obezbeđuje plate za zaposlene u zdravstvu i za materijalne troškove. Od ukupnog budžeta Fonda za zdravstveno osiguranje u prošloj godini, koji je iznosio 1.200.000 evra, polovina iznosa je odlazila na plate oko 100.000 zaposlenih u zdravstvu. Do sada su se i kapitalna ulaganja finansirala iz republičkog budžeta, a od 1. januara 2007. godine gradovi i opštine su stekli obaveze osnivača i u smislu obezbeđenja sredstava za finansiranje investicionog i tekućeg održavanja objekata i opreme u objektima primarne zdravstvene zaštite. Skupštine grada Beograda, Novog Sada, Kragujevca i Niša kao i Autonomna pokrajina Vojvodina donele su niz odluka kojima preuzimaju osnivačka prava nad navedenim zdravstvenim ustanovama. Tako su do sada u Kragujevcu preuzeta osnivačka prava nad 5, u Nišu nad 7, u Beogradu nad 32, Novom Sadu nad 3 i u Autonomnoj Pokrajini Vojvodini nad 11 zdravstvenih ustanova.

1.3. OBRAZOVANJE – U OČEKIVANJU OZBILJNIJE DECENTRALIZACIJE

Decentralizacija u okviru sistema obrazovanja predstavlja jedan od glavnih principa obrazovnih reformi u Srbiji. U okviru postojećeg zakonskog okvira, lokalne samouprave su izmenama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja iz 2005. godine dobile određeni stepen autonomije u planiranju i upravljanju sistemom osnovnog i srednjeg obrazovanja.⁶ Na osnovu tog zakona, akt o mreži dečjih vrtića i osnovnih škola donosi grad, odnosno opština, na osnovu kriterijuma koje utvrđi Vlada, pri čemu Vlada daje saglasnost na taj akt. Akt kojim se utvrđuje broj i prostorni raspored srednjih škola donosi Vlada. Poslovi prosvetne inspekcije u osnovnim i srednjim školama obavljaju se kao povereni poslovi u gradovima i opštinama, a Republika određuje rešenjem broj zaposlenih inspektora. Gradovi i opštine su nadležne za izgradnju i kapitalno održavanje školskih objekata; opremanje škola, finansiranje plata nenastavnog osoblja, obezbeđivanje sredstava za stručno usavršavanje zaposlenih, prevoz učenika.

U domenu obrazovanja odraslih, još uvek nije usvojen Zakon o obrazovanju odraslih, koji bi predvideo podelu nadležnosti u ovoj oblasti i način finansiranja. Strategija razvoja obrazovanja odraslih iz januara 2007. godine predviđa da će Ministarstvo finansija, Ministarstvo prosvete i sporta i Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike identifikovati budžetske izvore finansiranja obrazovanja i obuke odraslih i načine i kriterijume raspodele sredstava. Za sada

⁶ „Službeni glasnik RS“, br. 62/2003, 64/2003 - ispr., 58/2004, 62/2004 - ispr., 101/2005 - dr. zakon, 79/2005 - dr. zakon, 81/2005 - ispr. dr. zakona i 83/2005 - ispr. dr. zakona

sve aktivnosti u oblasti obrazovanja odraslih, prekvalifikacije i dokvalifikacije sekundarno nezaposlene radne snage (odnosno lica koja su postala tehnološki višak u procesu prestrukturiranja) finansira Nacionalna služba za zapošljavanje, lokalne samouprave i donatori na *ad hoc* osnovi.

Prema nekim skorijim istraživanjima, opštine, posebno one sa manjim fiskalnim kapacitetima, nesrazmerno manje ulažu u sektor obrazovanja u odnosu na gradove, jer su investicije gradova u sektoru obrazovanja šest puta veće nego investicije opština. Finansiranje plata nastavnog osoblja sprovodi se iz budžeta Republike. U okviru ukupnog budžeta za obrazovanje, plate učestvuju sa 90%. Gradske opštine u gradovima u kojima su ustanovljene i funkcionišu (Beograd, Niš) nemaju nadležnosti u oblasti osnovnog i srednjeg obrazovanja.

Školom upravlja školski odbor od devet članova (po tri predstavnika zaposlenih, roditelja i lokalne samouprave). Za srednje škole od posebnog interesa za Republiku Srbiju i posebne škole, Ministarstvo predlaže i tri predstavnika „socijalnih partnera“ (npr. privredne komore, udruženja poslodavaca, nacionalne službe za zapošljavanje i sindikata). Školski odbor imenuje i razrešava skupština opštine, a članovi odbora biraju predsednika. Predstavnike zaposlenih predlaže nastavničko veće, a predstavnike roditelja savet roditelja, tajnim izjašnjavanjem. Na sednicama školskog odbora učestvuju predstavnik učeničkog parlamenta i predstavnik sindikata u školi, bez prava odlučivanja. Školom rukovodi direktor, tj. stara se o ostvarivanju programa i aktivnosti koje usvoji školski odbor u okviru navedenih nadležnosti. Direktor je takođe zadužen za izvršavanje naloga prosvetnog inspektora i savetnika, koji su dalje preko republičkih inspektora i savetnika odgovorni ministru. Direktora konkursom bira školski odbor po pribavljenom mišljenju nastavničkog veća. Ministar propisuje uslove konkursa i sva pitanja u vezi sa polaganjem ispita i daje saglasnost na odluke o izboru i razrešenju direktora.

1.4. SOCIJALNA ZAŠTITA – JOŠ UVĒK VEOMA CENTRALIZOVAN SISTEM

U domenu socijalne zaštite, nadležnosti lokalne samouprave definisane su odredbom člana 20. stav 1. tač. 18) Zakona o lokalnoj samoupravi, kojim je predviđeno da lokalna samouprava osniva ustanove i organizacije u oblasti socijalne zaštite i prati i obezbeđuje njihovo funkcionisanje, daje dozvole za početak rada ustanova socijalne zaštite koje osnivaju druga pravna i fizička lica, utvrđuje ispunjenost uslova za pružanje usluga socijalne zaštite, utvrđuje normative i standarde za

obavljanje delatnosti ustanova čiji je osnivač, donosi propise o pravima u socijalnoj zaštiti i obavlja poslove državnog staratelja.

Sadašnji, veoma centralizovani, sistem socijalne zaštite počiva na važećem Zakonu o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana iz 1991. godine. Do početka devedesetih, obezbeđivanje prava i usluga u oblasti socijalne zaštite bilo je uglavnom u nadležnosti opština, a republika je obezbeđivala transfere za realizaciju prava iz socijalne zaštite nedovoljno razvijenim opštinama. U sadašnjem sistemu socijalne zaštite, svaka opština ima svoj centar ili odeljenje centra za socijalni rad, čiji rad (najveći deo zarada i materijalne troškove) finansira Republika Srbija. Osnivač, grad, odnosno opština obezbeđuje prostor i opremu i mali deo zarada zaposlenih (onih koji rade na ostvarivanju prava koje finansira lokalna samouprava). Usluge pomoći u kući, dnevnom boravku, privremenog smeštaja u prihvatište, jednokratne pomoći i opremu korisnika za smeštaj u ustanovu socijalne zaštite ili drugu porodicu obavezno (bi trebalo da) finansira grad/opština. Prema nekim procenama više od 100 opština u Srbiji ova garantovana prava ne obezbeđuje. Na taj način se socijalna zaštita ograničava na materijalna davanja i smeštaje u ustanovu (prava garantovana na republičkom nivou).

Gradovi i opštine mogu da predvide i veći obim prava i širi krug korisnika usluga socijalne zaštite (Novi Sad, na primer finansira i letovanja dece iz hraniteljskih porodica, jednokratnu interventnu pomoć, nadoknadu troškova sahranjivanja lica u stanju socijalne potrebe itd.).

Opštinski/gradski rashodi za socijalnu zaštitu variraju od 0,1% do 5% ukupnog opštinskog budžeta. U proseku, opštine za ove namene izdvajaju svega 2% budžeta. Ukoliko se ne računaju rashodi Beograda za socijalnu zaštitu, iznos budžetskih rashoda ostalih gradova i opština u Srbiji je u 2005. godini iznosio 9,8 miliona evra. Rashodi samo Beograda za ovu svrhu iznosili su 12.552 miliona evra. Ispod 50 dinara godišnje (manje od 0,80 evra) po glavi stanovnika za ove namene izdvaja 26,2% opština, od 101 do 150 dinara 40%, a preko 400 dinara samo tri opštine. Minimalna izdvajanja po glavi stanovnika su 6 dinara, prosečna 245 dinara, a maksimalna 679 dinara.⁷

⁷ Brkić, M. „Socijalna zaštita u vremenu tranzicije“, Republika, 1. jun – 31. jul 2006.

Rashodi za socijalnu zaštitu po glavi stanovnika u Srbiji i pojedinim regionima u Rumuniji i Velikoj Britaniji

Zemlja/godina	Rashodi za socijalne usluge po glavi stanovnika/EUR (uključujući centre za socijalni rad i ustanove za smeštaj korisnika)
Srbija: opštine	3
Srbija: Beograd	7,5
Srbija: 2006.	10
Srbija: prognoza 2010.	14
Rumunija: okrug Sibiu, 2006.	13,6
Rumunija: okrug Vrancea, 2006.	20,75
Velika Britanija, okrug Daram (Durham), 2006.	606,7

Izvor: Brkić, M. „Socijalna zaštita u vremenu tranzicije“, Republika, 1. jun – 31. jul 2006.

Zbog visokog stepena centralizacije, nedovoljnih sredstava u budžetima opština i gradova i zbog toga nedovoljne zainteresovanosti za sistem socijalne zaštite, usluge centara za socijalni rad nisu razvijene u skladu sa potrebama građana. Centralizovan pristup u planiranju smeštajnih kapaciteta i finansiranju prava, uz nedovoljna sredstva na lokalnom nivou, stvorio je i neracionalnu mrežu ustanova koja ne odgovara stvarnim potrebama korisnika i ne obezbeđuje adekvatnu ponudu usluga.

2. FINANSIRANJE OPŠTINA –

ŠTA NAKON OBEĆAVAJUĆEG UVODA?

Član 9. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi sadrži ključna načela za uređivanje sistema finansiranja lokalne samouprave. Kako sam Kongres lokalnih i regionalnih vlasti u zvaničnom obrazloženju Povelje navodi, garancije određenih nadležnosti lokalne samouprave su besmislene, ukoliko lokalnim vlastima nisu dodeljena i finansijska sredstva za izvršavanje dodeljenih nadležnosti.

Gradovi i opštine u Srbiji ostvaruju prihode iz tri osnovna izvora: (a) iz sopstvenih prihoda (godišnji porez na imovinu, komunalne takse i naknade), (b) poreza koji pripadaju Republici Srbiji i (v) iz transfera. Donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi, u februaru 2002. godine u Srbiji je započeta, uporedo sa funkcionalnom i fiskalna decentralizacija. Proširen krug prihoda koji pripadaju lokalnoj samoupravi (prihodi od godišnjeg poreza na imovinu ustupljeni su gradovima i opštinama u iznosu od 100% još u aprilu 2001. godine, izmenama ranijeg Zakona o lokalnoj samoupravi iz 1999. godine).

Prva faza fiskalne decentralizacije najviše je pogodovala fiskalno najjačim gradovima i opštinama, čime je povećan jaz između fiskalno najjačih i fiskalno najslabijih lokalnih samouprava. Do 2006. godine, najbogatija jedinica lokalne samouprave imala je deset puta veće prihode od najsiromašnije, a pet puta veće prihode od republičkog proseka. Četiri najveća grada dobijala su oko 60% prihoda svih jedinica lokalne samouprave, iako u njima živi samo 30% od ukupnog broja stanovnika Republike. Uvođenje poreza na dodatu vrednost, kojim je u Republici Srbiji izvršeno usaglašavanje zakonske regulative u oblasti poreskog prava sa sistemom koji važi u Evropskoj Uniji takođe nije pogodovalo svim gradovima i opštinama, jer je sa ukidanjem poreza na promet, povećana njihova zavisnost od transfera sa republičkog nivoa. Na osnovu sistema finansiranja koji je funkcionisao do stupanja na snagu Zakona o finansiranju lokalne samouprave, 50% prihoda lokalnih budžeta utvrđivalo se godišnjim zakonom o transfervim sredstvima. Sistem godišnjih transfera je do usvajanja novog Zakona o finansiranju lokalne samouprave (sredinom 2006. godine) funkcionisao na sledeći način:

1. prvo su se u opštem bilansu javnih prihoda i javnih rashoda Republike Srbije, koji donosi Vlada RS, projektovala ukupna sredstva potrebna za finansiranje lokalne samouprave i shodno tome se određivao obim sredstava koji će biti transferisan opštinama i gradovima u narednoj godini. Ukupna visina tog transfera (tzv. agregatna ili kompozitna suma transfera) određivana je na potpuno arbitraran način i bez ikakvih kriterijuma, a uglavnom na osnovu sume dodeljivane prethodnih godina uvećane za procenat inflacije;
2. potom se na osnovu metodologije iz nekadašnjeg Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine ta kompozitna suma raspodeljivala pojedinačno po lokalnim samoupravama. Dodeljeni ponderi pojedinim kriterijumima za distribuciju transfera ustanovljavani su uglavnom arbitrazno,

što je proizvodilo neodgovarajući sistem raspodele sredstava i nisu uvažavali nivo tekućih troškova za obavljanje pojedinih funkcija, a ni potrebe na lokalnom nivou;

3. finalni korak podrazumevao je da se odredi procenat od ukupno naplaćenih prihoda od poreza na promet i na zarade koji će biti prepušten svakom gradu i opštini, a što se unosilo u godišnji Zakon o obimu sredstava i učešću opština i gradova u porezu na zarade i porezu na promet. Ovaj poslednji stadijum u određivanju godišnjih transfera je uvek izazivao i najviše sumnji u transparentnost i pouzdanost kriterijuma. Zakon o transferima donosio se vrlo kasno, najčešće u decembru, što je opštine i gradove do poslednjeg momenta lišavalo saznanja o gotovo 45% svojih ukupnih prihoda, a to je sistem javnih finansija lokalnih zajednica činilo vrlo nepredvidivim i praktično onemogućavalo budžetsko planiranje na nivou lokalne samouprave.

Usvajanjem Zakona o finansiranju lokalne samouprave⁸ proces fiskalne decentralizacije je intenziviran. Ovim zakonom, koji se primenjuje od 1. januara 2007. godine, nastavlja se jačanje finansijske autonomije lokalne samouprave, a istovremeno se obezbeđuje i veća predvidivost u planiranju javnih finansija na lokalnom nivou. U cilju podizanja transparentnosti, stabilnosti i predvidivosti sistema finansiranja lokalne samouprave, zakonom je ukupan iznos nenamenskih godišnjih transfera vezan za visinu republičkog BDP, dok su metodologija i kriterijumi za obračun transfera po pojedinim opštinama i gradovima detaljno regulisani uz primenu niza objektivnih kriterijuma i jasno definisane formule za raspodelu transfera, čime je izbegнутa svaka mogućnost arbitarnog odlučivanja. Pored opštih (nenamenskih) predviđeni su i transferi za ujednačavanje (nomenjeni opštinama čiji su prihodi od ustupljenih poreza po glavi stanovnika manji od 90% proseka u Republici Srbiji), kompenzacioni (u svrhu nadomeštanja dela izgubljenih prihoda prouzrokovanih izmenama republičkih poreskih propisa), kao i tranzicioni transferi (za nadomeštanje dela izgubljenih prihoda uzrokovanih izmenom metodologije utvrđivanja transfera). Na ovaj način postignut je napredak u delu horizontalnog fiskalnog ujednačavanja.

Fiskalna autonomija obuhvata i pravo lokalne samouprave da se zadužuje. Oblast javnog zaduživanja prvo bitno je bila uređena Zakonom o budžetskom sistemu, ali su odredbe ovog zakona u značajnoj meri ograničavale lokalne samouprave

⁸ „Službeni glasnik RS”, broj 62/06

da se zadužuju. Zakonom o javnom dugu⁹ koji je usvojen sredinom 2005. godine, precizno je definisana mogućnost lokalnih vlasti da se zadužuju i to kako za finansiranje deficita tekuće likvidnosti, tako i za dugoročno zaduživanje u cilju investiranja u kapitalnu infrastrukturu. Zakonom su postavljeni i limiti zaduživanja, pa tako iznos zaduženja lokalnih samouprava za finansiranje tekućeg deficita likvidnosti ne može biti veće od 5% ukupno ostvarenih prihoda lokalnog budžeta u prethodnoj godini (a mora se otplatiti do kraja tekuće budžetske godine), dok zaduženje radi finansiranja ili refinansiranja kapitalnih investicionih projekata ne sme biti veće od 50% ukupno ostvarenih tekućih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini, uz dodatni uslov da godišnji iznos anuiteta za otplatu dugoročnog zaduženja ne može preći 15% tekućih prihoda iz prethodne godine. Lokalnim samoupravama nije dozvoljena mogućnost izdavanja garancija, dok su im kao forme zaduživanja na raspolaganju klasični kreditni aranžmani i emitovanje dužničkih hartija od vrednosti (tzv. municipalne obveznice).

Radi sprečavanja mogućnosti prekomernog zaduživanja formirana je Uprava za javni dug pri Ministarstvu finansija, dok je lokalnim samoupravama nametnuta obaveza šestomesečnog izveštavanja nadležnog ministarstva o vrstama zaduženja, iznosu, otplati duga, vrednosti i nivou kamatnih stopa. Takođe, predviđena je i mogućnost privremene obustave prenosa transfernih sredstava iz budžeta Republike Srbije lokalnoj samoupravi ukoliko se lokalne vlasti ne ponašaju u skladu sa odredbama zakona, odnosno ukoliko se zaduže iznad granice dozvoljene zakonom.

Jačanje fiskalne autonomije lokalne samouprave ogleda se i u dodeljivanju prava utvrđivanja visine stope, naplati i kontroli naplate poreza na imovinu, čime je proširena lista izvornih prihoda opština i gradova i povećano njihovo učešće u ukupnoj strukturi lokalnih budžeta, u skladu sa principima Saveta Evrope.

Gradovima i opštinama je takođe dato ovlašćenje sopstvenog ubiranja izvornih prihoda na svojoj teritoriji, uz obavezu formiranja lokalne poreske administracije. Stupanjem na snagu Zakona o finansiranju lokalne samouprave 1. januara 2007. godine, odgovornost za naplatu poreza na imovinu prešla je sa Republičke poreske uprave na lokalne samouprave sa mogućnošću da lokalne samouprave, koje ne budu dovoljno pripremljene za obavljanje ovih poslova od samog početka (počev od fiskalne 2007. godine) zaključe ugovor sa Poreskom upravom o uslužnom obavljanju ovih poslova – sa mogućnošću da ovakav aranžman traje najduže do kraja 2008. godine. U 2007. godini skoro svi gradovi i opštine u Srbiji

⁹ „Službeni glasnik RS“, broj 61/05

zaključile su ugovor sa poreskom upravom. Samo jedan mali broj opština usudio se već 2007. godine da počne sa samostalnom naplatom. U procesu ustanovljavanja poreskih uprava na lokalnom nivou ove opštine suočavale su se sa mnoštvom problema – od nepostojanja podataka (još uvek nije rešeno pitanje besplatnog obezbeđivanja podataka neophodnih za utvrđivanje i naplatu poreza od Agencije za privredne registre, Republičkog geodetskog zavoda i Ministarstva unutrašnjih poslova) do neprilagođenog softvera. Uprkos problemima, broj gradova i opština koji postepeno preuzima nadležnost ubiranja svojih izvornih poreskih prihoda se postepeno povećava, te u 2008. godini ukupno 42 grada i opštine samostalno ubiru svoje izvorne poreske prihode (uključujući i porez na imovinu).

Slučaj Kragujevac

Grad Kragujevac predstavlja jedan od najuspešnijih slučajeva preuzimanja nadležnosti u postupku uspostavljanja lokalne poreske administracije. Za razliku od većine drugih gradova i opština, Kragujevac se u postupku institucionalizacije gradske poreske uprave uglavnom oslonio na sopstvene ljudske i tehničke kapacitete (kao i većina „pionirskih“ gradova i opština koji su već u 2007. godini počeli da ustanovljavaju poreske uprave). Kragujevac nije koristio softver koji koristi Poreska uprava i koji Institut „Mihajlo Pupin“ prilagođava za potrebe upravljanja gradskim, odnosno opštinskim izvornim prihodima, već je instalirao sopstveni softver, koji je i do tada korišćen za utvrđivanje i naplatu lokalnih komunalnih taksi. Preuzevši troje ključnih ljudi koji su u poreskoj upravi u Kragujevcu obavljali poslove utvrđivanja i naplate poreza na imovinu (Zakon o finansiranju lokalne samouprave nalagao je lokalnim samoupravama da obavezno preuzmu sve zaposlene koji su u poreskoj upravi obavljali ove poslove) i prikupivši sve neophodne podatke od Poreske uprave, grad Kragujevac je već u prvoj godini administriranja poreza na imovinu uspeo da poveća stepen njene naplate u odnosu na prethodnu godinu za 10%. Kragujevac planira da u 2008. godini ovo povećanje stepena naplate u realnim iznosima bude još i veće, putem registracije, odnosno uvođenja u evidenciju neregistrovane imovine (u postupku terenske kontrole).

4. KUDA DALJE

Lokalna samouprava u Srbiji je na dobrom putu. Uprkos nekim neadekvatnim sistemskim rešenjima Ustava Republike Srbije i Zakona o lokalnoj samoupravi, očekuje se da će uspostavljanjem svojičkih prava na imovini na kojoj gradovi i opštine sada imaju pravo korišćenja ili je faktički koriste, liberalizacijom sistema zaključivanja koncesionih ugovora sa privatnim partnerima zainteresovanim za ulaganja u komunalne delatnosti, reformom sistema funkcionisanja komunalnih preduzeća, donošenjem zakona o regionalnom razvoju kao i donošenjem propisa o položaju zaposlenih u opštinskoj upravi i javnim službama omogućiti ostvarenje osnovnih ciljeva druge faze reforme lokalne samouprave u Srbiji. Imajući u vidu da će druga faza reformi verovatno biti bolnija od prve, i podrazumevati kako smanjenje broja zaposlenih u lokalnoj samoupravi i lokalnim javnim službama i preduzećima, tako i mnogo ozbiljnije hvatanje u koštač sa sistemskim problemima funkcionisanja lokalne samouprave to se očekuju i mnogo ozbiljniji otpori reformama na svim nivoima. Praksa je pokazala da u postupku uspešne transformacije lokalne samouprave, ona mora da se osloni na svoje sopstvene snage, potencijale i kapacitete. Samo uspešno i odgovorno okončanje ove druge faze reforme lokalne samouprave može da garantuje podizanje nivoa kvaliteta usluga građanima i ukupni razvoj lokalne sredine kroz stvaranje boljih uslova za život i rad građana i zadovoljavanje njihovih potreba. U protivnom, gradovi i opštine u Srbiji ostaće zarobljenici polureformisanog sistema koji je počeo da jača svoje demokratske i uslužne potencijale, ali je zastao na pola puta.

Goran ANGELOV

GDE SMO BILI I GDE SMO SADA?

– lokalna samouprava u Makedoniji –

1. GDE SMO BILI I GDE SMO SADA?

Vremenski period obuhvaćen ovim istraživanjem i sadržan u ovom materijalu je period od lokalnih izbora održanih krajem 1990. godine do današnjeg dana, maja 2008. godine. Lokalni izbori održani su po teritorijalno-proporcionalnom modelu za izbor opštinskih odbornika. Gradonačelnik opštine je zapravo predsednik (odbornik) opštine, izabran od strane lokalnog odborničkog parlamenta, skupštine opštine. Opština može imati i izvršni odbor, kao izvršni organ opštine. U tim trenucima u Republici Makedoniji na snazi su bili zakoni iz SFRJ, koji se odnose na lokalne vlasti.

Dobijanjem statusa nezavisne zemlje¹, Republika Makedonija je postala jedna od najcentralizovanih zemalja na ovim balkanskim prostorima. Podstaknuti, verovatno, momentom osamostaljenja i mogućnosti da centralne vladine institucije imaju kontrolu nad celokupnim životom u zemlji, tadašnja Vlada Republike Makedonije², zajedno sa makedonskom Skupštinom, izvršili su visoki stepen centralizacije i koncentrisanja moći odlučivanja u Vladi Republike Makedonije i njenim ministarstvima i institucijama. U periodu od 1991. godine do završetka lokalnih izbora u 1996. godini, u zemlji nije postojao sistemski zakon o lokalnoj

¹ Nacionalni referendum za nezavisnost Republike Makedonije, održan 8. septembra 1991.

² Predsednik Vlade Republike Makedonije akademik Nikola Kljusev, više na www.vlada.mk, Odluka Vlade RM o načinu preuzimanja poslova i objekata od opština , Službeni glasnik RM br. 1/91

samoupravi. U ovom vremenskom periodu na prećutan način produžio se mandat lokalnim izabranim licima (odbornika) i izvršnim savetima, jer su se redovni lokalni izbori trebali održati u jesen 1994. godine, zajedno sa parlamentarnim izborima koji su održani oktobra 1994. godine. U periodu od 1990. do 1996. godine, u zemlji su postojale 34 opštine i grad Skoplje, sa prosečnom veličinom opštine (po broju stanovnika) oko 65.000 stanovnika. Najmanja opština bila je Makedonski Brod sa 7.500 stanovnika, a najveća Kisela Voda sa 130.000 stanovnika.

U toku 1995. godine bio je donet prvi makedonski Zakon o lokalnoj samoupravi³, koji je počeo da se primenjuje završetkom lokalnih izbora u novembru/decembru 1996. godine. Donet je i Zakon o gradu Skoplju⁴, u kome se razgraničavaju nadležnosti između grada Skoplja i sedam skopskih opština. Ovim zakonom nisu date dopunske nadležnosti grada Skoplja i sedam skopskih opština, već su oni podelili nadležnosti za koje su odgovorne sve opštine u zemlji, a predviđeni su Zakonom o lokalnoj samoupravi.

Lokalni izbori, održani u toku novembra 1996. godine, održani su prema novom Zakonu o lokalnim izborima⁵, kojim se predviđao neposredni izbor gradonačelnika opštine i grada Skoplja, čime je izvršni organ opštine postao gradonačelnik. Lokalni parlament birao se prema proporcionalnom modelu, D, hondt-ovoј formuli (količnik) za preračun izbornih rezultata. U toku 1996. godine donet je novi Zakon⁶ o teritorijalnoj organizaciji Republike Makedonije, čime su nastale 123 opštine i grad Skoplje, kao posebna jedinica lokalne samouprave. Nove opštine počele su da funkcionišu posle održavanja lokalnih izbora, u novembru/decembru 1996. godine. Zakon o lokalnoj samoupravi, koji je počeo da se primenjuje od novembra/decembra 1996. godine, predviđao je veliki broj nadležnosti, koje su se koncentrisale na komunalne nadležnosti, izgradnju lokalne infrastrukture i planiranje prostora. Ovim zakonom bili su predviđeni i osnovni izvori finansiranja lokalne samouprave u Republici Makedoniji. U periodu od 1996. do 2005. godine, u zemlji je postojao veliki broj opština različite veličine i sa različitim kapacitetima. Prosečna veličina jedne makedonske opštine (prema broju stanovnika) bila je 16.443 stanovnika, najmanja opština bila je Staravina sa 456 stanovnika, a najveća Kisela Voda sa 118.079 stanovnika.

³ Službeni glasnik RM br. 60/1995. više na www.pravo.org.mk

⁴ Službeni glasnik RM br. 49/1996.

⁵ Službeni glasnik RM br. 46/1996.

⁶ Službeni glasnik RM br. 49/1996.

U toku 1997. godine, Skupština Republike Makedonije ratificovala je Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi Saveta Evrope. Usvajanjem Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, Republika Makedonija se obavezala za njenu primenu i ista je postala sastavni deo makedonskog zakonodavstva.

U toku primene Zakona o lokalnoj samoupravi uvidelo se da isti ne zadovoljava potrebe lokalnih vlasti i nemogućnost istih da rešavaju svakodnevne probleme građana, a s time i nemogućnost primene načela supsidijarnosti. Shvatajući ovo stanje i pod silnim pritisakom lokalnih vlasti, Vlada Republike Makedonije u toku novembra 1999. godine usvojila je Strategiju o reformi lokalne samouprave⁷, koja predstavlja prvi strateški dokument s kojim su centralne vlasti izrazile spremnost za decentralizaciju u Republici Makedoniji.

Ohridski ramkovni dogovor, potpisani u avgustu 2001. godine, predviđao je visok stepen decentralizacije, koji se pretočio u ustavne amandmane i promene Ustava Republike Makedonije⁸, usvojene od strane Skupštine Republike Makedonije, novembra 2001. godine. Operacionalizacija ustavnih amandmana realizovala se donošenjem drugog⁹ Zakona o lokalnoj samoupravi u toku januara 2002. godine.

Ovim zakonom predvidele su se nove nadležnosti lokalne samouprave u zemlji i to u sledećim oblastima: izdavanje odobrenja za gradnju i nadzor pri realizaciji urbanističkih planova, lokalni ekonomski razvoj, zaštita životne sredine, osnovno i srednje obrazovanje, primarna zdravstvena zaštita, dečiji vrtići, domovi za stare osobe, domovi kulture, muzeji, biblioteke, protivpožarna zaštita, odabir komandira policijske stanice i ostalo.

Saglasno Operativnom programu za decentralizaciju 2003–2004. godine¹⁰, usvojenim od strane Vlade Republike Makedonije, početkom 2002. godine do sredine 2005. godine, u makedonskoj Skupštini izmenjeno je, dopunjeno i doneseno oko 40 zakona, koji su neophodni za implementaciju Zakona o lokalnoj samoupravi i za početak decentralizacije. U toku 2004. godine donet je korpus zakona¹¹ povezanih sa finansiranjem opština i donet je prvi makedonski Zakon¹² za finansiranje jedinica lokalne samouprave.

7 Više na www.mls.gov.mk

8 Više na www.sobranie.mk

9 Službeni glasnik RM br. 5/2002

10 Više na www.mls.gov.mk

11 Zakon za porez na imovinu, Zakon o komunalnim taksama, Zakon o administrativnim taksama

12 Službeni glasnik RM br. 61/2004

U jesen 2004. godine bio je donet novi zakon o teritorijalnoj organizaciji lokalne samouprave u Republici Makedoniji, pritom su osnovane 84 opštine i grad Skoplje, kao posebna jedinica lokalne samouprave. Ovim zakonom smanjio se broj jedinica lokalne samouprave sa 124 na 85. Pre donošenja ovog zakona održao se nacionalni referendum¹³ protiv donošenja zakona kojim se smanjuje broj jedinica lokalne samouprave, ali referendum nije uspeo jer je izlaznost glasača bila 26,58%, a protiv njega je trebalo da glasa više od 50% od zapisanih glasača, što nije bilo dovoljno da bi se sprečilo donošenje novog zakona o teritorijalnoj organizaciji opština u Republici Makedoniji.

U toku 2004. godine donet je i novi Zakon o gradu Skoplju¹⁴, koji je na sličan način kao i prethodni Zakon o gradu Skoplju iz 1995. godine razgraničavao nadležnosti između grada Skoplja i deset skopskih opština. Ovim Zakonom nisu dobijene nove dopunske nadležnosti za grad Skoplje i skopske opštine, nego su se razgraničile nadležnosti predviđene Zakonom lokalne samouprave iz 2002. godine.

U martu 2005. godine održani su treći lokalni izbori¹⁵ u 85 jedinica lokalne samouprave u Republici Makedoniji. Po treći put u zemlji izbor gradonačelnika bio je sproveden na neposredan način, a izbor lokalnog parlamenta, saveta opštine, po proporcionalnom modelu. Broj savetnika u opštinskom savetu zavisi od veličine opštine po broju stanovnika, tako u najmanjim opštinama ima samo 9 savetnika, a u najvećim opštinama ima 33 savetnika, dok u Savetu grada Skoplja imamo 45 savetnika.

Broj stanovnika	Broj članova u Savetu
do 5.000	9
od 5.001 do 10.000	11
od 10.001 do 20.000	15
od 20.001 do 40.000	19
od 40.001 do 60.000	23
od 60.001 do 80.000	27
od 80.001 do 100.000	31

¹³ [www.izbori.gov.mk/referendum 2004](http://www.izbori.gov.mk/referendum_2004)

¹⁴ Službeni glasnik RM br. 55/2004

¹⁵ www.sec.mk

Broj stanovnika	Broj članova u Savetu
preko 100.000	33
grad Skoplje 505.000	45

Srednja veličina makedonske opštine prema broju stanovnika je 24.078, najmanja opština je Vraneštica sa 1.322 stanovnika, a najveća Kumanovo sa 105.484 stanovnika.

Grad Skoplje, kao posebna jedinica lokalne samouprave, sastoji se iz 10 opština, a na njegovoj teritoriji ima 506.926 stanovnika na 571 km² ili 888 stanovnika na km². U Republici Makedoniji prosečna gustina naseljenosti je 78,65 stanovnika na km², pa prema tome na teritoriji grada Skoplja imamo blizu 11 puta veću gustinu naseljenosti od nacionalnog proseka.

Period	Broj opština i grad Skoplje	Prosečna veličina prema broju stanovnika	Najmanja opština prema broju stanovnika	Najveća opština prema broju stanovnika	Broj opština na teritoriji grada Skoplja
1990–1996.	35	65.000	7.500	130.000	5
1996–2005.	124	16.443	456	118.079	7
posle 2005.	85	24.078	1.322	105.484	10

Od 1. jula 2005. godine zvanično je započeo transfer nadležnosti predviđen Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine. Transferisana su osnivačka prava osnovnih i srednjih škola, dečiji vrtići, domovi za stare osobe, domovi kulture, biblioteke, muzeji, protivpožarne stanice, sportske sale i ostale institucije koje se decentralizuju. Paralelno s transferom osnivačkih prava, transferisani su i službenici i zaposleni u decentralizovanim institucijama. Početkom decentralizacije, započeta je i fiskalna decentralizacija, čime su lokalne vlasti u zemlji postale odgovorne za administriranje izvornih prihoda¹⁶.

¹⁶ Lokalni porezi, lokalne takse, lokalne naknade, prihodi iz vlasništva, prihodi iz donacija, prihodi iz parničnih kazni, prihodi iz samodoprinosa, i ostali prihodi utvrđeni zakonom.

2. OD MALIH DO VELIKIH NADLEŽNOSTI POD KONTROLOM VLADE

Nadležnosti lokalnih vlasti u Republici Makedoniji mogu se podeliti na tri perioda, sa različitim stepenom nadležnosti.

Prvi period je od 1991. do 1996. godine, kada u zemlji nije postojao sistemski zakon o lokalnoj samoupravi, osim Ustavne odredbe¹⁷ o lokalnoj samoupravi. U najvećoj meri, nadležnosti lokalnih vlasti regulisane su ogromnim brojem zakona nasleđenih iz SFRJ ili novim zakonima donetim u makedonskom Parlamentu. Osnovna karakteristika nadležnosti lokalne samouprave u ovom periodu je mali broj nadležnosti za koje su odgovorne lokalne vlasti. Generalno, lokalne vlasti odgovorne su za dve osnovne nadležnosti lokalne samouprave, i to donošenje urbanističkih planova opština i komunalne nadležnosti. Izvršenje nadležnosti opština regulisano je najčešće nacionalnim zakonodavstvom, tako da lokalne vlasti nemaju veliki stepen autonomije u procesu izvršavanja nadležnosti. Važna karakteristika ovog perioda, koji će se odraziti negativno na razvoj lokalne samouprave, je transformacija društvene u državnu svojinu, čime opštine nisu dobile svoju (opštinsku) svojinu. Skoro svi privredni i neprivredni objekti koji su građeni mesnim samodoprinosom, učešćem opštine i zajednice postali su državna svojina, pa i rukovođenje i upravljanje istih izvršavala je država preko svojih poverenika. Izgrađeno i neizgrađeno građevinsko zemljište ostalo je u svojini države, čime su opštine izgubile jedan od najbitnijih instrumenata i mogućnosti da vrše uticaj na lokalni ekonomski razvoj i proces planiranja.

Drugi period je od 1996. do 2005. godine, kada se implementirao Zakon o lokalnoj samoupravi iz 1995. godine. Ovim zakonom nadležnosti lokalne samouprave su se sistematizovale na jedno mesto, ali realno nisu im date veće nadležnosti od onih koje su imale od perioda pre 1996. godine. Skoro sve nadležnosti za koje su odgovorne opštine regulišu se nacionalnim zakonima, sem minimalnog broja nadležnosti¹⁸, čije je regulisanje izvršenja u nadležnosti opštinskog saveta. Ovaj zakon kategorizuje nadležnosti opština u tri vida i to:

¹⁷ Članovi 114. 115. 116. 117. iz Ustava RM

¹⁸ Održavanje i korišćenje parkova i drugih javnih površina od lokalnog značaja, čišćenje dimnjaka, korišćenje i održavanje javnog parking-prostora.

- Samostalne nadležnosti;
- Nadležnosti zajedničke sa centralnim vlastima;
- Delegirane nadležnosti.

Zakon o lokalnoj samoupravi ne pravi razliku na fakultativne i obavezne nadležnosti. Prema tome, najmanje opštine i grad Skoplje treba da implementiraju sve nadležnosti koje su predviđene ovim zakonom. Za vreme sprovedena ovog zakona, nemamo nijedan primer delegiranja nadležnosti od centralne na lokalnu vlast.

U malom broju opština gde su postojali lokalni mediji čiji su osnivači centralne vlasti, osnivačka prava su preneta lokalnim medijima, lokalnoj samoupravi, čime su opštine postale osnivači tih lokalnih medija.

Prema mom mišljenju¹⁹, ovaj period mogu slobodno kvalifikovati kao najmračniji period za lokalne vlasti u zemlji, jer njihova prava su usurpirana od strane centralnih vlasti, a s time je i onemogućeno da se rešavaju problemi građana, prema načelu supsidijarnosti.

Treći period otpočeo je 1.jula 2005. godine, sa početkom decentralizacije. Drugim Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine, predviđene su nadležnosti koje su nove za lokalne vlasti, da se decentralizuju nakon završetka lokalnih izbora, održani u martu/aprilu 2005. godine. Lokalna samouprava u zemlji procesom decentralizacije postala je odgovorna za veliki broj novih nadležnosti i to: osnovno i srednje obrazovanje, zaštita životne sredine, socijalna zaštita, dečiji vrtići, domovi za stare osobe, primarna zdravstvena zaštita, lokalni ekonomski razvoj, izdavanje odobrenja za građenje, protivpožarna zaštita, zaštita i spasilaštvo, kultura, sport i rekreacija, izbor lokalnog šefa (komandira) policijske stanice, praćenje bezbednosnog stanja na teritoriji opštine. Kao i u prethodnom zakonu o lokalnoj samoupravi, i ovaj zakon ne pravi razgraničenja na obavezne i fakultativne nadležnosti, čime su, iz pravnog aspekta, sve opštine u procesu izvršavanja nadležnosti jednake. Ovaj zakon ne definiše nadležnosti kao izvorne nadležnosti, nego kao samostalne, koje su po pravilu potpune i isključive i ne smeju biti oduzete ili ograničene, osim u izuzetnim prilikama koje su utvrđene zakonom. Nažalost, za određene nadležnosti koje su se decentralizovale, centralne vlasti stvorile su zakonske preduslove – mogućnost za oduzimanje nadležnosti²⁰

¹⁹ Goran Angelov, bivši gradonačelnik opštine Vinica od 1996. do 2005. godine i bivši predsednik ZELS-a od 2000. do 2005. godine.

²⁰ Izdavanje odobrenja za građenje, osnovno i srednje obrazovanje, dečije vrtiće, domove za stare osobe.

opština, ako centralne vlasti ocene da se iste ne izvršavaju od strane lokalnih vlasti. Imali smo više slučajeva oduzimanja nadležnosti lokalnih vlasti od strane resornih ministarstava. Najčešći primeri su oduzimanje nadležnosti za izdavanje odobrenja za gradnju²¹ i nadležnosti u osnovnom i srednjem obrazovanju za imenovanje direktora škole²² od strane gradonačelnika opštine, to jest grada Skoplja.

U ovom periodu opštinski saveti dobili su nadležnost, po predlogu ministra unutrašnjih poslova, da biraju lokalnog šefa (komandira) policije i da traže od policije da im dostavlja godišnji izveštaj javne bezbednosti na teritoriji opštine, kao i šestomesečni izveštaj od strane komandira policijske stanice za stanje u vezi sa javnom bezbednošću i bezbednošću saobraćaja na putevima. Ministar unutrašnjih poslova zadržava pravo da razreši lokalnog komandira policijske stanice u saglasnosti sa Zakonom policije²³, međutim, u samo 38 opština postoje lokalne policijske stanice, dok u drugim opštinama ne postoje lokalne policijske stanice, pa saglasno s tim i ne izvršavaju tu nadležnost.

Ovim zakonom predvidela se mogućnost određene nadležnosti da se delegiraju od strane centralne, a na lokalne vlasti. U slučaju delegiranja nadležnosti, prenose se i sredstva iz centralnog budžeta koja su predviđena za izvršavanje delegiranih nadležnosti. Organ državne uprave supsidijarno je odgovoran za nadležnosti koje su delegirane. Za period od više od šest godina koliko se implementira Zakon o lokalnoj samoupravi nemamo nijedan primer o delegiranju nadležnosti od centralnog na lokalni nivo.

3. GDE JE OPŠTINSKI NOVAC

Da bi bila uspešna, prava i realna decentralizacija mora biti praćena fiskalnom decentralizacijom. U Republici Makedoniji najproblematičnija tema koja je u centru interesa lokalnih vlasti od 1991. godine do danas je finansijska zavisnost lokalnih vlasti od centralnog budžeta i konstantni nedostatak finansijskih sredstava za izvršavanje opštinskih nadležnosti.

Kad bi mogli napraviti istorijsku retrospektivu stanja finansiranja opština u zemlji, podelili bi ga na četiri vremenska perioda i to:

²¹ Opština Centar i opština Kisela Voda

²² Opština Gostivar, Kavadarci, Novo Selo i Jegunovce

²³ Službeni glasnik RM br. 114/2006.

- od 1990. do 1996. godine
- od 1996. do 1. jula 2005. godine
- od 1. jula 2005. do 1. jula 2007. godine
- posle 1. jula 2007. godine.

U prvom periodu od 1990. do 1996. godine, ne postoji poseban zakon o finansiranju opštine. Finansiranje opštine reguliše se sa više zakona i podzakonskim aktima, čime se stvara jedna nesigurnost i netransparentnost u njihovom finansiranju. U najvećoj meri transfer finansijskih sredstava dolazi iz državnog budžeta, pri čemu se po pravilu princip podela finansijskih sredstava u zemlji politizuje i subjektivizuje, u zavisnosti od toga kojoj političkoj eliti pripada gradonačelnik opštine.

U ovom periodu svi budžeti opština u Republici Makedoniji učestvuju sa ne više od 0,5% u BDP²⁴. Sistem finansiranja opštine bio je ozbiljni negativni indikator koji govori o velikom stepenu centralizacije u Republici Makedoniji.

Administriranje lokalnih poreza i taksi koji su se transferisali lokalnim vlastima, vrše centralne finansijske institucije, predstavljene Ministarstvom finansija i Upravom javnih prihoda Republike Makedonije.

U ovom vremenskom periodu započeo je proces privatizacije nekadašnjeg društvenog kapitala i preduzeća. Prema Zakonu o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima²⁵, jedinice lokalne samouprave nisu imale nikakve finansijske dobitke od dobijenih sredstava izvršene privatizacije, osim eventualno ostvareni porez prometa nekretnina pri promeni vlasnika nekretnine koja se privatizuje.

Opštine u ovom periodu nemaju nikakvu svojinu nad objektima i zemljištem na kojem su izgrađeni infrastrukturni objekti u nadležnost lokalnih vlasti. Osamostaljivanjem Republike Makedonije sva imovina postala je svojina države.

U toku 1996. godine počela je druga faza, donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi, predvidele su se posebne odredbe u ovom zakonu²⁶ s kojima se regulišu izvori finansiranja opština u zemlji. Predvidelo se da će se opštine finansirati iz sledećih izvora:

²⁴ Bruto domaći proizvod

²⁵ Službeni glasnik RM br. 37/1996. godine

²⁶ Član 62, 63, 64

- deo iz poreza na promet roba i usluga utvrđenih zakonom;
- porez na imovinu, porez na nasleđe i poklon i porez na promet nekretnina i prava;
- zemljišna taksa, komunalne takse i prihodi iz usluga;
- prihodi iz vlastite imovine;
- prihodi iz donacija primljenih iz Republike i inostranstva;
- dobitak iz javnih preduzeća i javne službe koje je osnovala jedinica lokalne samouprave;
- deo dobitka koji ostvaruju državna javna preduzeća koje imaju isturene jedinice lokalne samouprave po raznim osnovama saglasno zakonu;
- prihodi iz kazni za nepoštovanje propisa jedinica lokalne samouprave;
- drugi prihodi izdvojeni iz budžeta jedinica lokalnih samouprava po raznim osnovama saglasno zakonu.

Administriranje svih poreza i taksi bila je u nadležnosti centralnih finansijskih institucija, koja su posle toga po određenoj formuli transferisale finansijska sredstva opštinama. Odeljenja koja su administrirala poreze vezane za lokalne vlasti, u najvećoj meri nisu imale dovoljno kapaciteta za administriranje istih. Najveći deo novčanih sredstava očekivalo se da se transferiše lokalnim vlastima od poreza na promet roba i usluga ali, na žalost, od 1996. do 2005. godine to se nije desilo. Takođe, od državnih javnih preduzeća koja su imala svoje isturene jedinice u opštinama, nijedanput se nije desilo da im se transferiše novac na njihove budžete. Ovaj sistem finansiranja jedinica lokalne samouprave bio je moguć na papiru, ali u stvarnosti se pokazao uopšte neprimenjiv, jer su svi porezi i takse bili vezani za druge materijalne zakone, koji su marginalizovali odredbe o finansiranju jedinice lokalne samouprave iz Zakona o lokalnoj samoupravi.

U tom vremenskom periodu opštine su administrirale nadomestak za uređenje građevinskog zemljišta, a u određenim opštinama takozvana gradska renta, za koju ne postoji zakonski osnov uvođenjem Zakona o građevinskom zemljištu 2001. godine u Parlament Republike Makedonije.

Jedinicama lokalne samouprave bila je napravljena velika nepravda oduzimanjem finansijskih sredstava dobijenih prodajom građevinskog zemljišta u svojini države, a koji se nalazi na njihovoј teritoriji. Odredbama iz Zakona o građevinskom zemljištu²⁷ saglasno članu 6. definisano je da je građevinsko zemljište u svojini države ili domaćih pravnih i fizičkih lica. Istim zakonom, u članovima 31. i 39. predviđa se da opštine imaju jedinstveno pravo na dugotrajni zakup

²⁷ Službeni glasnik RM br. 53/2001.

građevinskog zemljišta za izgradnju objekata od javnog interesa i za lokalno značenje ili postavljanje urbane opreme od strane lokalnih vlasti na zemljište u svojini države. Na ovaj način opštinama se uskraćuje pravo na svojinu nad građevinskim zemljištem. Ako se uzme u obzir da jedinice lokalne samouprave imaju svojstvo pravnog lica²⁸, onda uopšte nije jasno zašto se opštinama skraćuje pravo na svojinu nad građevinskim zemljištem.

U toku 1999. i 2000. godine, sproveden je deobeni bilans²⁹ između RM i jedinica lokalne samouprave, i pri tome se delio imot (zgrade i objekti) između lokalne i centralne vlasti. Paralelno sa ovim deobenim bilansom odvijao se deobeni bilans između novonastalih opština i opština iz kojih su proizašle nove opštine. Osnovna karakteristika imovine dobijene deobenim bilansom je da su opštine zapisale pravo na svojinu samo nad objektima, dok je pravo na korišćenje građevinskog zemljišta na kojem su izgrađeni objekti i dvorišna površina oko njih ostalo u svojini države. U mnogim jedinicama lokalne samouprave još nije implementiran deobeni bilans, a to znači da opštine nemaju dobijenu validnu dokumentaciju o svojini.

Treći period otpočeo je 1. jula 2005. godine. U toku 2004. godine donet je Zakon o finansiranju jedinica lokalne samouprave, koji je počeo da se primenjuje od 1. jula 2005. godine, sa takozvanom prvom fazom fiskalne decentralizacije. 2005. godine doneti su zakoni kojima se doreguliše finansijski sistem jedinica lokalne samouprave.

Zakonom o finansiranju jedinica lokalne samouprave uređuju se, na jedan sistemski način, izvori finansiranja i organi nadležni za finansijski sistem lokalne samouprave. Ovim zakonom predviđa se da se opštine finansiraju iz više izvora i to iz:

- izvornih prihoda za koje su opštine kompletno zadužene njihovim administriranjem, a ovi izvorni prihodi su pre svega lokalni porezi, lokalne takse i administrativne takse, prihodi i svojine, prihodi iz samodoprinosu, lokalne naknade, prihodi iz donacija, prihodi iz kazni i slični izvorni prihodi;
- prihodi iz personalnog poreza na dohodak ličnih primanja od plata, za čije administriranje je zadužena centralna finansijska administracija. Opština se transferiše 3% od ukupno sakupljenih prihoda po ovom osnovu. Opštine dobijaju 100% od personalnog poreza na dohodak fizičkih lica koja se bave zanatskom delatnošću;

²⁸ Zakon o lokalnoj samoupravi, član 3.

²⁹ Službeni glasnik RM, br. 15/2000.

- dotacija iz budžeta RM i iz državnih fondova, kao što su: prihodi od poreza na dodatu vrednost (PDV), namenske dotacije, blok-dotacije, kapitalne dotacije, dotacije o delegiranim nadležnostima. Raspredela ovih dotacija radi se prema ranije opredeljenim kriterijumima, koji su u najvećoj meri transparentni i objektivni. Opštine raspolažu samo sa 3% od sakupljenog PDV na nacionalnom nivou.

Ovim zakonom predviđeno se transfer službenika iz Ministarstva finansija i Uprave javnih prihoda koji su radili na administriranju opštinskih poreza, komunalnih i administrativnih taksi, čime su opštine postale odgovorne za administriranje lokalnih poreza i taksi.

Proces fiskalne decentralizacije podeljen je u dve faze, prva je otpočela 1. jula 2005. godine i u nju su uključene sve jedinice lokalne samouprave, a zakonski preduslovi za početak druge faze fiskalne decentralizacije stvoreni su 1. jula 2007. godine.

Fazni pristup fiskalne decentralizacije, saglasno Zakonu o finansiranju jedinica lokalnih samouprava zasniva se na sledećim principima:

- postupno prenošenje nadležnosti saglasno kapacitetima opština o preuzimanju ovih nadležnosti;
- pravično i na odgovarajući način obezbeđivanje sredstava za efikasno i nesmetano izvršavanje prenesenih nadležnosti;
- smanjivanje sredstava u budžetu RM i fondova za funkcije koje će biti prenesene u nadležnost opština.

Prva faza fiskalne decentralizacije karakteriše se sa tri osnovne tekovine jedinica lokalne samouprave i to:

- zakonska odgovornost lokalnih vlasti za administriranje lokalnih poreza, taksi i naknada;
- prenos sredstava namenjenih za tekuće održavanje institucija, koje su decentralizovane preko takozvanih namenskih dotacija;
- zakonska mogućnost za upravljanje sredstvima dobijenim iz poreza na dodatu vrednost (PDV) i personalni porez dohotka.

Najveći deo jedinica³⁰ lokalne samouprave iskoristile su ovu zakonsku mogućnost i počele same da se brinu o administriranju lokalnih poreza, taksi i naknada.

³⁰ Prema istraživanju OBSE Decentralizacija 2007, 71,8% JLS imaju svoja odeljenja za administriranje lokalnih poreza, a 9% od JLS imaju odgovorne službenike za administriranje lokalnih poreza.

Jedan deo³¹ opština ovu nadležnost su izvršavale putem saradnje sa ostalim opštinskim jedinicama (međuopštinska saradnja), a samo mali deo³² je odlučio da administriranje lokalnih poreza i taksi izvršava Uprava javnih prihoda, a međusobna prava i obaveze regulišu dogovorom. Visina stopa lokalnih poreza i taksi u nadležnosti su Saveta JLS, saglasno zakonskim minimalnim i maksimalnim stopama za svaki vid poreza³³ i taksi.

Prihodi iz poreza na dodatnu vrednost i prihodi iz personalnog poreza na dohodak novi su prihodi jedinicama lokalne samouprave koji su novi izvor finansiranja JLS od 1. jula 2005. godine. Opštine samostalno odlučuju o korišćenju prihoda iz PDV i personalnog poreza na dohodak.

Druga faza fiskalne decentralizacije označava spremnost da se transferišu sredstva iz budžeta RM jedinicama lokalne samouprave preko takozvanih blok-dotacija javnim institucijama koje vrše nadležnosti predviđene Zakonom o lokalnoj samoupravi u članu 22. tačke 5, 7, 8, 9 a to su:

- kultura;
- osnovno i srednje obrazovanje;
- socijalna zaštita;
- primarna zdravstvena zaštita.

Blok-dotacije su finansijska sredstva za plate i ostale nadoknade iz radnog odnosa zaposlenih u decentralizovanim institucijama, prethodno navedenim. Finansijska sredstva transferišu se iz centralnog državnog budžeta na opštinske, a onda ista ta finansijska sredstva transferišu se ustanovi kojoj su namenjene blok-dotacije. U stvari, opštinski budžet je samo jedan vid prelaznog računa kroz koji prolaze sredstva bez mogućnosti da opština izvrši njihovu prenamenu.

Saglasno članu 46. iz Zakona o finansiranju jedinica lokalne samouprave, da bi se ušlo u drugu fazu fiskalne decentralizacije moraju se ispuniti sledeći uslovi:

- kada će se ispuniti sledeći uslovi prve faze i to:
 1. U okviru opštinske administracije imaju najmanje dva zaposlena službenika koji su kvalifikovani da rade u oblasti finansijskog

³¹ Prema istraživanju OBSE Decentralizacija 2007, 3,8% od JLS imaju saradnju sa drugom opštinom za administriranje lokalnih poreza, dok 10,3% pripada gradu Skoplju i skopskim opštinama koji zakonski moraju da sarađuju.

³² Prema istraživanju OBSE Decentralizacija 2007, samo 1,3% opština ne vrše administriranje lokalnih poreza, istu vrši Ministarstvo finansija Uprava za javne prihode.

³³ Porez na imovinu od 0,02 do 0,01; Porez na promet nekretninama od 2 do 4%; Porez na nasleđe i poklon od 2 do 5%

- upravljanja, pripreme budžeta, izvršavanja budžeta, knjigovodstva i izrade finansijskih izveštaja;
2. U okviru opštinske administracije postoje najmanje tri zaposlena radnika koji su kvalifikovani da rade na naplati poreza.
- da ima odgovarajući kadrovski kapacitet za finansijsko upravljanje;
 - da pokazuje dobre finansijske rezultate u radu za period od najmanje 24 meseca;
 - za dobre rezultate rada redovno i pravilno da izveštava Ministarstvo finansija i da to bude potvrđeno iz Ministarstva finansija;
 - da nema zaostale nepodmirene obaveze prema dobavljačima ili prema bilo kojim drugim poveriteljima, koje prevazilaze uobičajene uslove plaćanja.

Vlada Republike Makedonije saglasno članu 45. stav 3. iz Zakona o finansiranju JLS, formirala je Komisiju³⁴ za praćenje i ocenu ispunjavanja uslova za prelazak u drugu fazu procesa fiskalne decentralizacije, koja ocenjuje jesu li ispunjeni uslovi predviđeni članom 46. iz Zakona o finansiranju, pojedinačno za svaku jedinicu lokalne samouprave koja je podnela pismeni zahtev za ulazak u drugu fazu fiskalne decentralizacije.

Završetkom drugog kvartala u 2007. stvoreni su preduslovi da jedinice lokalne samouprave mogu da podnesu zahteve Ministarstvu finansija i Komisiji o praćenju i oceni ispunjenosti uslova za prelazak u drugu fazu fiskalne decentralizacije.

Krajem drugog kvartala 2007. godine, od 85 jedinica lokalne samouprave u RM, 42³⁵ su stekle pravo da pređu u drugu fazu fiskalne decentralizacije. Krajem trećeg kvartala 2007. godine još 9³⁶ jedinica lokalne samouprave stekle su pravo na ulazak u drugu fazu fiskalne decentralizacije. Krajem prvog kvartala 2008. godine još 8³⁷ jedinica lokalne samouprave stekle su pravo na ulazak u drugu fazu fiskalne decentralizacije. Krajem drugog kvartala 2008. godine još 5³⁸ opština je spremno za ulazak u drugu fazu fiskalne decentralizacije.

³⁴ Komisija je sastavljena od predstavnika centralnih i lokalnih vlasti.

³⁵ Aerodrom, Berovo, Bitola, Bogdanci, Bogovinje, Bosilovo, Brvenica, Butel, Čair, Centar, Čučer Sandevo, Debar, Dojran, Dolneni, Gevgelija, Čorče Petrov, Ilinden, Jegunovce, Karbinci, Karpoš, Kisela Voda, Kočani, Kratovo, Kruševo, Kumanovo, Makedonski Brod, Mavrovo i Rostuše, Mogila, Negotino, Novo Selo, Prilep, Radoviš, Štip, Strumica, Sveti Nikole, Tearce, Tetovo, Valandovo, Veles i Zrnovci.

³⁶ Resen, Struga, Gazi Baba, Gostivar, Šuto Orizari, Staro Nagoričane, Debarca, Lipkovo i Novaci.

³⁷ Vasilevo, Demir Hisar, Kavadarci, Češinovo-Obleševo, Gradot Skopje, Zajas i Oslomej.

³⁸ Zelenikovo, Rosoman, Pehčevo, Rankovce i Čaška.

Prema Zajednici jedinica lokalne samouprave (ZELS) Republike Makedonije i Vlade, očekuje se da do kraja godine i preostala 21 jedinica lokalne samouprave ispunij kriterijume za ulazak u drugu fazu fiskalne decentralizacije.

U poslednjih 5 godina povećava se učešće ukupnih prihoda lokalne samouprave u zemlji u odnosu na bruto domaći proizvod i u učešću javne potrošnje. Prvo veće povećanje primećuje se u toku 2006. godine kada su započeli da se transferišu namenske dotacije i prihodi po osnovu PDV i poreza na prihod. Posebno povećanje beleži se u toku 2007. godine ulaskom većeg dela opština u drugu fazu fiskalne decentralizacije i transfer blok-dotacija. Trend porasta očekuje se i u toku 2008. godine, jer prema očekivanjima lokalnih vlasti sve jedinice lokalne samouprave u Republici Makedoniju ušle bi u drugu fazu fiskalne decentralizacije. Prvi stabilni i realni indikatori maksimuma postignuti fiskalnom decentralizacijom u zemlji očekuju se krajem 2009. godine.

Godina	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.
Učešće opštinskih budžeta u BDP	1,77%	1,87%	2,01%	2,65%	3,19%
Ukupni budžeti svih opština u evrima	72.424.407	80.788.252	90.915.492	131.079.846	173.723.491

Izvor: istraživanje OBSE i URC o fiskalnoj decentralizaciji u RM, oktobar 2007. godine, više na www.urc.com.mk;

Ako se pogleda nivo naplate lokalnih poreza i taksi za protekle 4 godine³⁹ na nacionalnom nivou, doći ćemo do saznanja da se nivo naplate blago povećava u apsolutnom iznosu u periodu 2003–2006. godine.

Najveće povećanje prihoda imamo kod prihoda koji dolaze iz centralnog državnog budžeta na ime kapitalnih transfera i namenskih dotacija opština.

³⁹ Istraživanje OBSE Skoplje i „Urban Ruralen Konsalting-URC“ Skoplje, više na www.urc.com.mk

U apsolutnim iznosima u dinarima i evrima ⁴⁰ na nacionalnom nivou po glavi stanovnika	Prihodi iz lokalnih poreza i naknada	Neporezni prihodi	Prihodi iz donacija i transferi iz centralne vlasti
2003. godina	1.428 mkd/ 23,3 €	77 mkd/ 1,25 €	640 mkd/ 10,44 €
2004. godina	1.581 mkd/ 25,8 €	153 mkd/ 2,49 €	639 mkd/ 10,42 €
2005. godina	1.628 mkd/ 26,5 €	94 mkd/ 1,53 €	1.024 mkd/ 16,70 €
2006. godina	1.712 mkd/ 27,9 €	552 mkd/ 9,00 €	1.672 mkd/ 27,27 €

Izvor: istraživanje OBSE i URC o fiskalnoj decentralizaciji u RM, oktobar 2007. godine, više na www.urc.com.mk;

Povećavaju se i ukupni prihodi po glavi stanovnika, posebno početkom fiskalne decentralizacije. Povećavanje je rezultat pre svega transfera namenskih i blok-dotacija, kao i prihoda iz PDV i poreza na prihod. Nažalost, razlike između makedonskih opština prema prihodima po glavi stanovnika su velike, a u Republici Makedoniji ne postoji fond za horizontalno ujednačavanje, niti nekakav sličan instrument ili institut koji bi peglao ove fiskalne disparitete.

Godina	Nacionalni prosek prihoda po glavi stanovnika	Opština sa najvećim prihodima po glavi stanovnika	Opština sa najmanjim prihodima po glavi stanovnika
2003.	35,80 €	367,03 €	5,82 €
2004.	39,95 €	303,01 €	6,44 €
2005.	44,94 €	149,46 €	10,73 €
2006.	64,81 €	150,60 €	16,63 €

Izvor: istraživanje OBSE i URC o fiskalnoj decentralizaciji u RM, oktobar 2007. godine, više na www.urc.com.mk;

U strukturi prihoda svih jedinica lokalne samouprave u Republici Makedoniji, primetićemo da se u periodu 2003–2006. godine smanjuje učešće izvornih prihoda opština, dok se povećavaju oni prihodi koji nisu porezi i prihodi dobijeni iz

⁴⁰ Proračunava se srednji kurs od 61,3 dinara za jedan evro.

centralnih vladinih institucija putem donacija i različitih transfera. U sledećoj tabeli prikazano je učešće raznih vrsta prihoda u ukupnim prihodima opština u zemlji.

Godina	Učešće (%) lokalnih poreza u ukupnim prihodima opština na nacionalnom nivou	Učešće (%) neporeznih prihoda u ukupnim prihodima opština na nacionalnom nivou	Učešće (%) kapitalnih prihoda iz transfera i donacija u ukupnim prihodima opština na nacionalnom nivou
2003.	65,06%	3,52%	29,15%
2004.	64,55%	6,27%	26,09%
2005.	59,10%	3,40%	37,16%
2006.	43,09%	13,89%	42,07%

Izvor: istraživanje OBSE i URC o fiskalnoj decentralizaciji u RM, oktobar 2007. godine, više na www.urc.com.mk

U strukturi prihoda opština sa sedištem u gradu (urbane) i opština sa sedištem u selu (ruralne), potvrđiće se teza da su u manjim opštinama učešća dotacija od države mnogo veća za razliku od većih urbanih opština. Obrnuta situacija je sa prihodima od izvornih prihoda koji su u urbanim opštinama veći i u absolutnim brojkama i u odnosu na ostale prihode.

Godina	Nacionalni prosek učešća dotacija države u opštinskim budžetima	Prosečno učešće dotacija države u ruralnim opština-ma	Prosečno učešće dotacija države u urbanim opština-ma	Nacionalni prosek učešća izvornih prihoda u opštinskim budžetima	Prosečno učešće izvornih prihoda u ruralnim opština-ma	Prosečno učešće izvornih prihoda u urbanim opština-ma
2005.	37,16 %	64,35 %	33,62 %	59,10 %	30,65 %	62,70 %
2006.	42,07 %	73,00 %	37,98 %	43,09 %	23,01 %	45,80 %

Izvor: istraživanje OBSE i URC o fiskalnoj decentralizaciji u RM, oktobar 2007. godine, više na www.urc.com.mk

Zakonom o finansiranju jedinica lokalne samouprave, iste su stekle mogućnost da se zadužuju i da izdaju opštinske obveznice. U prošle tri godine, otkako je započeo proces decentralizacije, zaduživanje opština i izdavanje opštinskih obveznica nalazi se na startnoj poziciji. Prema analizama Svetske banke, u ovom trenutku⁴¹ samo 12 (dvanaest) opština u zemlji moguće bi da dobiju zeleno svetlo Ministarstva finansija da se mogu zaduživati na tržištu novca, a samo opština Karpoš zvanično se zadužila sa oko 415.000 evra.

4. KO MOŽE VIŠE I ZAŠTO

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, sve jedinice lokalne samouprave su jednakе i imaju ista prava i obaveze. Grad Skoplje i opštine koje postoje na njegovoj teritoriji razgraničavaju nadležnosti među sobom. U realnosti stepen izvršavanja nadležnosti predviđenih Zakonom o lokalnoj samoupravi je različit od opštine do opštine.

U kategoriji urbanih ili gradskih opština, skoro sve nadležnosti predviđene od strane zakonodavaca, implementiraju se. Stepen izvršavanja pre svega zavisi od finansijskih mogućnosti opštine, ali i od institucionalnih i administrativnih kapaciteta opštine. Od zakonske nadležnosti, predviđene Zakonom o lokalnoj samoupravi, jedina nadležnost koja se ne implementira je primarna zdravstvena zaštita. Početkom 2007. godine započela je privatizacija ovog vida zdravstvene zaštite, s čime se onemogućila decentralizacija ove oblasti.

Kada je reč o seosko-ruralnim opštinama, iste su osnovane Zakonom o teritorijalnoj raspodeli jedinica lokalne samouprave u Republici Makedoniji iz 1996. godine. Ove opštine, saglasno Zakonu o lokalnoj samoupravi, imaju isti status kao i sve ostale opštine u Republici Makedoniji. U skoro svim ruralnim opštinama ne postoji ni jedna srednja škola, dom kulture, biblioteka, muzej, dom za stara lica, protivpožarna stanica, policijska stanica, pa država nije imala šta da decentralizuje i transferiše iz centralnog na lokalni nivo u ruralnim opštinama. Jedino što je karakteristično za ovaj tip opština je postojanje osnovnih škola, koje su se posle 1. jula 2005. godine transferisale iz centralnog na lokalni nivo. U svim ovim opštinama postoje takozvane zdravstvene stanice koje su oblik primarne zdravstvene zaštite, ali zbog procesa privatizacije u ovom sektoru decentralizacija ove oblasti uopšte ne postoji, iako je to nalagao Zakon o lokalnoj samoupravi.

41 15.08.2008. godine

U prigradskim i seoskim opštinama, nadležnosti koje one ne izvršavaju, tu pre svega mislim na srednje obrazovanje, dečije vrtiće, domove za stare osobe i protivpožarnu zaštitu, izvršava opština koja se nalazi najbliže do njih. Ovo izvršavanje nije dogovor između opština koje ne mogu izvršavati nadležnosti i one koje mogu, već je jednostavno stečeno pravo one opštine na čijoj teritoriji je već postojala nekakva institucija koja se decentralizuje. Država ne ograničava pravo seoskim i prigradskim opštinama da one same obavljaju ove nadležnosti, već je problem u nepostojanju institucija koje bi obavljale ove nadležnosti i u nedostatku finansijskih sredstava za njihovo obavljanje. U gradskim opštinama gde se obavljaju skoro sve nadležnosti, država im je prenela finansijska sredstva putem blok i namenskih dotacija za njihovo obavljanje, ali prenela im je i pravo vlasništva nad imovinom gde se obavljaju ove delatnosti. Praktično, osnovne i srednje škole, dečiji vrtići, domovi za stare osobe, protivpožarne stanice, domovi kulture, deo muzeja, gradske biblioteke i druge imovine od 1. jula 2005. godine postale su vlasništvo opštine na čijoj teritoriji se nalaze.



Aktuelna teritorijalna podela opština iz 2005. godine

5. GDE, KADA I KAKO DALJE

U oblasti implementiranja nadležnosti predviđenih Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine, u bliskoj budućnosti očekuje se da se u više oblasti primjenjuje međuopštinska saradnja kao korisan način izvršavanja predviđenih nadležnosti lokalnih vlasti. Međuopštinska saradnja biće posebno primenjivana od strane malih i ruralnih opština, koje nemaju dovoljno finansijskih i ljudskih resursa za izvršavanje svih zakonskih nadležnosti.

Sredinom 2007. godine počeo se primenjivati Zakon o ravnomernom regionalnom razvoju⁴², s kojim treba da se izbalansira neravnomerni regionalni razvoj u Republici Makedoniji. Jedni od glavnih nosilaca koji imaju mogućnost da utiču na politiku za ravnomerni regionalni razvoj su jedinice lokalne samouprave i saveti za razvoj planskih regiona⁴³. Centralne vlasti obavezale su se da svaku godinu u centralni budžet Republike Makedonije lociraju najmanje 1% finansijskih sredstva iz domaćeg bruto proizvoda za realizaciju projekata o ravnomernom regionalnom razvoju.

U oblasti fiskalne decentralizacije očekuje se da se poveća naplata lokalnih poreza i taksi, posebno porez na imovinu, jer od 1. januara 2008. godine imamo nove porezne obveznike koji pre 2008. godine nisu plaćali porez na imovinu na poslovne objekte u kojima se odvijaju poslovne aktivnosti.

U budućnosti morala bi se povećati i dotacija koju dobijaju jedinice lokalne samouprave iz prihoda po osnovu PDV, koji su u ovom trenutku samo 3% od ukupnih prihoda ostvarenih iz PDV na nacionalnom nivou.

Ozbiljan problem s kojim se susreću lokalne vlasti u zemlji je taj da opštine nemaju vlasništvo nad građevinskim zemljištem, čime se onemogućava da kreiraju lokalni ekonomski razvoj svoje zajednice i da ostvaruju dopunske prihode od prodaje građevinskog zemljišta u opštinskom vlasništvu.

Centralne vlasti moraju se uzdržavati od oduzimanja nadležnosti lokalnih vlasti koje su im decentralizovali.

⁴² Službeni glasnik RM br. 63/2007.

⁴³ Trenutno postoje 8 razvojno-planskih regiona na nivou NUTC, od 150.000 do 800.000 stanovnika.

Lokalne vlasti treba da rade na poboljšanju administrativnih kapaciteta upravljanja IPA instrumenata i finansijskih sredstava koji će im biti na raspolaganju.

Do sledećih izbora, koji bi se trebali održati u martu 2009. godine, očekuje se da će svih 85 jedinica lokalne samouprave ući u drugu fazu fiskalne decentralizacije, a time da će se moći zaduživati i da će moći da izdaju opštinske obveznice.

Jedna od bitnih tekovina u prošlim 5 godina je institucionalno uspostavljeni dijalog⁴⁴ između Vlade Republike Makedonije i Zajednice jedinica lokalne samouprave čiji su članovi sve opštine i grad Skoplje.

Proces decentralizacije pokazao je ogroman broj problema funkcionalnog i finansijskog karaktera s kojima se susreću lokalne vlasti, ali ipak stvari za lokalnu samoupravu se pokreću u pozitivnom smeru, iako je brzina kojom se odvija decentralizacija prespora i u budućnosti stvari oko decentralizacije (funkcionalna i fiskalna) trebale bi se odyvijati ubrzanim tempom.

⁴⁴ Memorandum o saradnji između Vlade RM i ZELS, potpisani 5. marta 2003. godine, više na www.mls.gov.mk

PRILOZI

Prilog – Nadležnosti opština u Bosni i Hercegovini

Funkcija – nadležnost	Nadležnosti u RS		Opis nadležnosti
	RS	Opština	
OBRAZOVANJE			
Predškolsko	X	X	<p>Ova oblast u nadležnosti je opštine u pogledu osnivanja i finansiranja, a samo djelimično u nadležnosti entiteta u pogledu propisivanja uslova kojima se ova oblast reguliše i finansiranja, koje se obavlja putem Javnog fonda dječije zaštite.</p> <p>Nadležnost opštine sprovodi se putem Odjeljenja za privredu i društvene djelatnosti.</p>
Osnovno	X	X	<p>Pretežne nadležnosti imaju entitet, a opština vrši neke poslove u ovoj oblasti putem Odjeljenja za privredu i društvene djelatnosti (prati se rad osnovnih škola, utvrđuju područja koja pokrivaju OŠ, daje materijalna pomoć i sl.).</p>
Srednje	X	X	<p>Pretežne nadležnosti imaju entitet, a opština vrši stručne i upravne poslove u ovoj oblasti putem Odjeljenja za privredu i društvene djelatnosti, te vrši finansiranje srednjih škola u dijelu materijalnih troškova.</p>
Visoko	X		<p>Isključive nadležnosti u ovoj oblasti imaju entitet.</p>
Obrazovanje odraslih		X	<p>Ova oblast je u nadležnosti opština, mada se negdje organizuje i vrši i potpuno samostalno.</p>

Nadležnosti u FBiH			Opis nadležnosti
Kanton	Opština	Dvojna Isključiva	
	X		Stvaranje i provođenje politike, te donošenje propisa je u nadležnosti kantona. Opština vrši finansiranje.
	X		Donošenje propisa i finansiranje je u nadležnosti kantona.
	X		Donošenje propisa i finansiranje je u nadležnosti kantona.
	X		Donošenje propisa i finansiranje je u nadležnosti kantona.

Funkcija – nadležnost	Nadležnosti u RS		Opis nadležnosti
	RS	Opština	
OPŠTA UPRAVA			
Javna uprava	X	X	Najveći dio poslova u okviru javne uprave odvija se u opštini (odjeljenja za lokalnu upravu), a dio nadležnosti iz javne uprave vrši entitet preko detaširanih organa (područnih jedinica). Finansiranje javne uprave vrši se iz izvornih sredstava opštine, i iz sredstava koje entitet ostvari na području opštine i procentualno vrati opštini.
Policija	X		Isključiva nadležnost entiteta.
Pravosuđe	X		Isključiva nadležnost entiteta.
Civilna zaštita		X	Nadležnost opštine, putem Odjeljenja za opštu upravu.
Protiv-požarna zaštita	X	X	Nadležnost entiteta (MUP), a finansiranje profesionalne vatrogasne jedinice nadležnost budžeta opštine.
Registar građanskih stanja	X	X	Nadležnost opštine, putem Odjeljenja za opštu upravu. Dio nadležnosti utvrđen je na nivou entiteta (Ministarstvo za lokalnu samoupravu – prijem i otpust državljanstva, jedinstven maticni broj – za sada MUP).
Registar birača		X	U nadležnosti opštine, Odjeljenje za opštu upravu.

Nadležnosti u FBiH			Opis nadležnosti	
Kanton	Opština		Dvojna	Isključiva
	X			Stvaranje politike u vezi sa regulisanjem i osiguranjem javnih službi je u nadležnosti kantona. Opština vrši provođenje i finansiranje.
X				Uspostava i nadzor policije je u nadležnosti kantona.
	X			Finansiranje opštinskih sudova, tužilaštava i opštinskih sudova za prekršaje je u nadležnosti kantona. Osnivanje i finansiranje opštinskog pravobranilaštva vrše opštine.
		X		Osnivanje i finansiranje odjeljenja CZ-a.
		X		Finansiranje i zaštita od požara.
		X		Vođenje evidencije o ličnim stanjima građana kao što je matična evidencija.
		X		Vođenje biračkih spiskova.

Funkcija – nadležnost	Nadležnosti u RS		Opis nadležnosti
	RS	Opština	
Statistika	X		Isključiva nadležnost entiteta, ostvaruje se putem Republičkog zavoda za statistiku i hijerarhijski organizovanih odjeljenja po opštinama...
Mjesne zajednice			
ZDRAVSTVENA ZAŠTITA			
Bolnice	X		U nadležnosti entiteta u pogledu osnivanja i finansiranja.
Domovi zdravlja	X	X	U nadležnosti opštine u pogledu osnivanja i praćenja stanja u primarnoj zdravstvenoj zaštiti putem Odjeljenja za privredu i društvene djelatnosti), finansiranje je u nadležnosti Republičkog javnog fonda zdravstvenog osiguranja, putem Regionalnih fondova.
Specijalizovani zavodi	X		U nadležnosti entiteta u pogledu osnivanja i finansiranja.
SOCIJALNA ZAŠTITA			
Centri za socijalni rad		X	U nadležnosti opštine u pogledu osnivanja i finansiranja (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti).
Gerijatrijski centri		X	U nadležnosti opštine u pogledu osnivanja i finansiranja (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti).
Crveni krst		X	Djelimično u nadležnosti entiteta, dio finansiranja, u nadležnosti opštine u pogledu osnivanja i finansiranja (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti).

Nadležnosti u FBiH			Opis nadležnosti	
Kanton	Opština			
	Dvojna	Isključiva		
			X Osnivanje i finansiranje.	
X			Podijeljena nadležnost sa Federacijom.	
	X		Opština ih osniva. Ostalo vrši Federacija i kantoni.	
X				
	X		Opština finansira centare za socijalni rad u dijelu materijalnih i drugih davanja. Ostale nadležnosti su podijeljene između Federacije i kantona.	

Funkcija – nadležnost	Nadležnosti u RS		Opis nadležnosti
	RS	Opština	
KULTURA, FIZIČKA KULTURA I SPORT			
Pozorišta	X	X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika.
Muzeji	X	X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika.
Biblioteke	X	X	U nadležnosti opštine osnivanje i snošenje materijalnih troškova, obezbjedjenje prostora (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti), a plate zaposlenih finansira Republika, izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika.
Sport i sportski klubovi	X	X	Opšte interese u oblasti sporta i sredstva za njihovo ostvarivanje obezbjeđuje entitet. Sportske klubove finansira opština.
Sportske i kulturne dvorane		X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti).
Galerije	X	X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika.

Nadležnosti u FBiH			Opis nadležnosti
Kanton	Opština	Dvojna Isključiva	
	X		Finansiranje samo onih koja su od interesa za opštinu.
	X		Finansiranje samo onih koja su od interesa za opštinu.
	X		Finansiranje samo onih koje su od interesa za opštinu.
	X		Finansiranje samo onih koji su od interesa za opštinu.
	X		Finansiranje samo onih koje su od interesa za opštinu.
	X		Finansiranje samo onih koje su od interesa za opštinu.

Funkcija – nadležnost	Nadležnosti u RS		Opis nadležnosti
	RS	Opština	
Druge kulturne institucije	X	X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika
URBANIZAM, PROSTORNO UREĐENJE I STAMBENA POLITIKA			
Urbanističko planiranje		X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za prostorno uredjenje)
Geodetsko-katastarski i imovinsko-pravni poslovi	X		U nadležnosti Republike
Regulaciono planiranje prostornog razvoja		X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za prostorno uređenje).
Upravljanje i održavanje stambenog fonda		X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove).
Upravljanje opštinskom imovinom		X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove).
KOMUNALNE I DRUGE JAVNE USLUŽNE DJELATNOSTI			
Električna energija	X		U nadležnosti entiteta, realizuje se u okviru javnog preduzeća od interesa za Republiku.

Nadležnosti u FBiH			Opis nadležnosti	
Kanton	Opština			
	Dvojna	Isključiva		
	X		Finansiranje samo onih koje su od interesa za opštinu.	
		X		
	X		U nadležnosti opštine je uspostavljanje i održavanje premjera i katastra nekretnina, korištenje i upravljanje građevinskim zemljištem.	
	X			
	X			
		X		
X			Podijeljena nadležnost sa Federacijom.	

Funkcija – nadležnost	Nadležnosti u RS		Opis nadležnosti
	RS	Opština	
Vodosnabdjevanje		X	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove).
Snabdjevanje gasom			
Toplovod		X	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove).
Sanitacija		X	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove).
Odvoz smeća		X	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove).
Ceste, putevi, mostovi	X	X	U nadležnosti opštine, lokalni i nekategorisani putevi (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove). U nadležnosti Republike su magistralni regionalni putevi (Javno preduzeće „PUTEVNI RS“).
Groblje		X	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove).

Nadležnosti u FBiH			Opis nadležnosti	
Kanton	Opština			
	Dvojna	Isključiva		
		X	Opština osniva javna preduzeća u ovoj oblasti.	
X			Podijeljena nadležnost sa Federacijom.	
		X	Opština osniva javna preduzeća u ovoj oblasti.	
		X	Opština osniva javna preduzeća u ovoj oblasti.	
		X	Opština osniva javna preduzeća u ovoj oblasti.	
	X		Izgradnja, korištenje i održavanje lokalnih puteva, ulica i mostova je u nadležnosti opštine. Regionalni putevi su u nadležnosti kantona, a magistralni putevi su u nadležnosti Federacije.	
		X		

Funkcija – nadležnost	Nadležnosti u RS		Opis nadležnosti
	RS	Opština	
ZAŠTITA OKOLINE			
Zaštita prirodne sredine		X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove, ali je djelimično vezano i za druga odjeljenja npr. Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti).
Borba protiv zagađenja		X	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove, ali je djelimično vezano i za druga odjeljenja npr. Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti).
SAOBRAĆAJ, TRANSPORT			
Drumski saobraćaj		X	U nadležnosti opštine, djelimično povjerenoj javnim preduzećima, a djelimično privatnim preduzećima. U okviru opštine za funkcionisanje ove oblasti nadležno je Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti.
Željeznički saobraćaj	X		U nadležnosti entiteta.
Vazdušni saobraćaj - aerodromi	X		U nadležnosti entiteta.
Vodeni saobraćaj – luke	X		U nadležnosti entiteta.

Nadležnosti u FBiH			Opis nadležnosti
Kanton	Opština	Dvojna	Isključiva
	X		Provođenje propisa kantona, a opština donosi svoj program.
	X		Provođenje propisa kantona, a opština donosi svoj program.
		X	

Funkcija – nadležnost	Nadležnosti u RS		Opis nadležnosti
	RS	Opština	
PRIVREDA			
Trgovina	X	X	<p>Politika trgovine, propisi i uslovi su u nadležnosti entiteta, kao i osnivanje i briga o državnim preduzećima u ovoj oblasti.</p> <p>U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) su registracije i evidencije privatnih radnji iz ove oblasti.</p>
Zanatstvo		X	<p>U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) registracije radnji i evidencije.</p>
Turizam	X	X	<p>U nadležnosti entiteta je globalna politika turizma i donošenje propisa. U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) je briga o turističkim savezima i registraciji privatnih turističkih agencija.</p>
Ugostiteljstvo	X	X	<p>U nadležnosti države je donošenje propisa u ovoj oblasti i osnivanje i briga o državnim preduzećima..</p> <p>U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) je registracija i evidencija privatnih radnji.</p>
Poljoprivreda	X	X	<p>Dio funkcija je u nadležnosti entiteta, a dio prenesen na opštine (npr. registracija djelatnosti u oblasti poljoprivrede i sl.)</p>
Šumarstvo	X	X	<p>U nadležnosti entiteta državne šume, a privatne u nadležnosti opštine.</p>

Nadležnosti u FBiH			Opis nadležnosti
Kanton	Opština	Dvojna Isključiva	
	X		Provođenje propisa Federacije i kantona.
		X	
	X		Kanton precizira (kantonalne turističke zajednice) politiku i vodi razvoj u ovoj oblasti.
		X	
X			

Funkcija – nadležnost	Nadležnosti u RS		Opis nadležnosti
	RS	Opština	
Zapošljavanje	X	X	U nadležnosti entiteta, realizuje se kroz Republički zavod za zapošljavanje, koji je po hijerarhijskom principu organizovan na području svih opština (filijale). U nadležnosti opštine je ovjera ugovora o zapošljavanju kod privatnih poslodavača i vođenje evidencija o radu.
Vodoprivreda	X		
INFORMISANJE			
Javno glasilo – novine		X	Mogu biti u nadležnosti entiteta ako su od značaja za Republiku i ako su osnovani od nje, saglasnost za rad se daje na nivou entiteta. Mogu biti od značaja za opštinu, i tada su osnovani od strane opštine.
Radio	X	X	Mogu biti u nadležnosti entiteta ako su od značaja za Republiku i ako su osnovani od nje, saglasnost za rad se daje na nivou entiteta. Mogu biti od značaja za opštinu, stvaranje uslova za njihov rad je nadležnost opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti).
Televizija	X	X	Mogu biti u nadležnosti entiteta ako su od značaja za Republiku i ako su osnovani od nje, saglasnost za rad se daje na nivou entiteta. Mogu biti od značaja za opštinu, stvaranje uslova za njihov rad je nadležnost opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti).

Nadležnosti u FBiH			Opis nadležnosti	
Kanton	Opština			
	Dvojna	Isključiva		
	X			
X			Podijeljena nadležnost sa Federacijom.	
		X	Finansiranje samo onih koje su od interesa za opštinu.	
	X			
	X			

Prilog – Nadležnosti opština u Republici Sloveniji

Funkcija – nadležnost	Nadležnosti		Opis nadležnosti
	država	opština	
OBRAZOVANJE			
Predškolsko	X	X	Država donosi standarde i normative, a opština osnivanje i finansiranje.
Osnovno	X	X	Država donosi standarde i normative, a opština osnivanje i finansiranje, osim plata nastavnika.
Srednje	X		Isključiva nadležnost države.
Visoko	X		Isključiva nadležnost države.
Obrazovanje odraslih		X	Ova oblast je u nadležnosti opština, mada se negdje organizuje i vrši i kao privatna inicijativa. Država finansira samo obavezno osnovnoškolsko obrazovanje odraslih.
OPŠTA UPRAVA			
Javna uprava	X		Isključiva nadležnost države.
Policija	X		Isključiva nadležnost države.
Pravosuđe	X		Isključiva nadležnost države.
Civilna zaštita		X	Nadležnost opštine, država organizuje sistem alarmiranja i obaveštanja.
Protivpožarna zaštita		X	Finansiranje vatrogasnih službi nadležnost budžeta opštine.
Registrar građanskih stanja	X		Isključiva nadležnost države.
Registrar birača	X		Isključiva nadležnost države.
Statistika	X		Isključiva nadležnost države.

Funkcija – nadležnost	Nadležnosti		Opis nadležnosti
	država	opština	
Mjesne zajednice		X	Opština sa statutom donosi odluku o osnivanju ili ukidanju mesnih zajednica i njihovih poslova.
ZDRAVSTVENA ZAŠTITA			
Bolnice	X		Isključiva nadležnost države.
Domovi zdravlja	X	X	Osnivanje je opštinska nadležnost, a finansiranje iz blagajne zdravstvenog osiguranja.
Specijalizovani zavodi	X		Isključiva nadležnost države.
SOCIJALNA ZAŠTITA			
Centri za socijalni rad	X		Isključiva nadležnost države.
Gerijatrijski centri	X	X	Isključiva nadležnost države. Opštine vrše servis pomoći starijima na njihovim domovima.
Crveni krst			Civilno društvena organizacija sa javnim ovlašćenjima. Opcijsko sufinansiranje iz opštinskog budžeta.
KULTURA, FIZIČKA KULTURA I SPORT			
Pozorišta		X	U nadležnosti opštine
Muzeji	X	X	U nadležnosti opštine (opštinski muzeji).
Biblioteke		X	U nadležnosti opštine osnivanje i snošenje materijalnih troškova, obezbjedjenje prostora, a plate zaposlenih finansira država.
Sport i sportski klubovi		X	Sportske klubove finansira opština.

Funkcija – nadležnost	Nadležnosti		Opis nadležnosti
	država	opština	
Sportske i kulturne dvorane		X	U nadležnosti opštine.
Galerije	X	X	U nadležnosti opštine (opštinske galerije).
Druge kulturne institucije			
URBANIZAM, PROSTORNO UREĐENJE I STAMBENA POLITIKA			
Urbanističko planiranje		X	U nadležnosti opštine
Geodetsko-katastarski i imovinsko-pravni poslovi	X		U isključivoj nadležnosti države.
Regulaciono planiranje prostornog razvoja		X	U nadležnosti opštine.
Upravljanje i održavanje stambenog fonda		X	U nadležnosti opštine.
Upravljanje opštinskom imovinom		X	U nadležnosti opštine.
KOMUNALNE I DRUGE JAVNE USLUŽNE DELATNOSTI			
Električna energija	X		U nadležnosti države.
Vodosnabdevanje		X	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima.
Snabdevanje gasom		X	Neobavezna javna služba opštine.

Funkcija – nadležnost	Nadležnosti		Opis nadležnosti
	država	opština	
Toplovod		X	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima.
Sanitacija		X	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima.
Odvoz smeća		X	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima.
Ceste, putevi, mostovi		X	U nadležnosti opštine, lokalni i nekategorisani putevi.
Groblje		X	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima.
ZAŠTITA OKOLINE			
Zaštita prirodne sredine		X	U nadležnosti opštine (monitoring stanja).
Borba protiv zagađenja	X	X	U nadležnosti opštine.
SAOBRĀCAJ, TRANSPORT			
Drumski saobraćaj		X	U nadležnosti opštine, djelimično povereno javnim preduzećima, a djelimično privatnim preduzećima.
Železnički saobraćaj	X		U nadležnosti države.
Vazdušni saobraćaj - aerodromi	X		U nadležnosti države.
Vodeni saobraćaj – luke	X		U nadležnosti države.

Funkcija – nadležnost	Nadležnosti		Opis nadležnosti
	država	opština	
PRIVREDA			
Trgovina	X		
Zanatstvo	X		
Turizam	X	X	U nadležnosti opštine je turistička taksa (visinu određuje država) i planiranje turističkog razvoja.
Ugostiteljstvo	X		
Poljoprivreda	X		
Šumarstvo	X		
Zapošljavanje	X		
Vodoprivreda	X		
INFORMISANJE			
Javno glasilo – novine		X	Informatori osnovani od strane opštine, web stranice.
Radio			
Televizija			

Prilog – Nadležnosti opština u Makedoniji

Nadležnost	Nadležnosti		Opis nadležnosti
	RM	Opština	
Predškolsko obrazovanje (dečji vrtići)	X	X	Osnivanje, upravljanje i finansiranje nadležnosti su lokalnih vlasti. Nastavni programi i standardi za izvršavanje delatnosti u nadležnosti su države.
Osnovno obrazovanje	X	X	Osnivanje, upravljanje i finansiranje nadležnosti su lokalnih vlasti. Nastavni programi i standardi za izvršavanje delatnosti u nadležnosti su države.
Srednje obrazovanje	X	X	Osnivanje, upravljanje i finansiranje nadležnosti su lokalnih vlasti. Nastavni programi i standardi za izvršavanje delatnosti u nadležnosti su države.
Visoko obrazovanje	X		Isključiva nadležnost RM. Ministarstvo za obrazovanje i nauku RM.
Obrazovanje za odrasle osobe	X	X	Podeljena nadležnost između RM i opština. Ministarstvo za obrazovanje i nauku i Ministarstvo za rad i socijalnu politiku su institucije nadležne za regulisanje standarda ove delatnosti.
Javna uprava	X	X	Podeljena nadležnost između lokalne i centralne vlasti u zavisnosti od sadrzine predmeta o kome se odlučuje.
Policija	X	X	Podeljena nadležnost, ali realno policija je u nadležnosti Republike Makedonije. Opštinski savet bira samo komandira lokalne policijske stanice.
Pravosuđe	X		Isključiva nadležnost RM.
Zaštita i spašavanje	X	X	Opštine imaju obavezu da formiraju opštinske jedinice i štab za zaštitu i spašavanje.

Nadležnost	Nadležnosti		Opis nadležnosti
	RM	Opština	
Zaštita od požara		X	Nadležnost lokalne samouprave, samo u 30 jedinica lokalne samouprave postoje profesionalne teritorijalne protivpožarne jedinice.
Građanski registar	X		Isključiva nadležnost RM, preko Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva pravde.
Birački spiskovi	X		Isključiva nadležnost RM, preko Ministarstva pravde.
Statistika	X		Isključiva nadležnost RM, preko Državnog zavoda za statistiku.
Mesna samouprava		X	Nadležnost opština i pritom one regulišu pravila za rad mesne samouprave preko opštinskog statuta.
Bolnice	X		Nadležnost RM u pogledu osnivanja i finansiranja.
Zdravstveni domovi	X	X	Zdravstveni domovi su primarna zdravstvena zaštita za koje je odgovorna lokalna samouprava, ali ovaj deo nadležnosti se ne implementira zbog privatizacije primarne zdravstvene zaštite.
Specijalizovani zavodi	X		U nadležnost RM u pogledu osnivanja i finansiranja.
Centri za socijalni rad	X		U nadležnost Ministarstva za rad i socijalne politike RM.
Gerijatriski centri		X	Nadležnost opština u smislu osnivanja i finansiranja putem namenskih i blok-dotacija.
Crveni krst			Ima poseban status nepartij ske i nevladine humanitarne organizacije.

Nadležnost	Nadležnosti		Opis nadležnosti
	RM	Opština	
Pozorišta	X	X	Postoji paralelna nadležnost između RM i opština. Nacionalnim programom za kulturu odlučeno je koja će pozorišta pripadati opštini. Njihovo finansiranje je putem namenskih i blok-dotacija.
Muzeji	X	X	Podeljena nadležnost između RM i opština. Nacionalnim programom za kulturu odlučeno je koji će muzeji pripadati opštini. Njihovo finansiranje je putem namenskih i blok-dotacija.
Biblioteke	X	X	Podeljena nadležnost između RM i opština. Nacionalnim programom za kulturu odlučeno je koje će biblioteke pripadati opštini. Njihovo finansiranje je putem namenskih i blok-dotacija.
Sport i sportski klubovi	X	X	Podeljena nadležnost između RM i opština. Opštine nemaju dopunske prihode iz države za implementaciju ove nadležnosti.
Sportske i kulturne sale	X	X	Podeljena nadležnost između RM i opštine. Mali deo opština ima u svojini sportske sale.
Galerije i druge institucije iz oblasti kulture	X	X	Podeljene nadležnosti između RM i opštine. Nacionalnim programom za kulturu odlučeno je koje će biblioteke pripadati opštini. Njihovo finansiranje je putem namenskih i blok-dotacija.
Urbanističko planiranje		X	Nadležnost opština je da svaki urbanistički plan obezbedi pozitivno mišljene od strane nadležnog Ministarstva za prostorno planiranje.

Nadležnost	Nadležnosti		Opis nadležnosti
	RM	Opština	
Geodetsko-katastarski i imovinsko-pravni odnosi	X		U nadležnosti RM, preko Državnog zavoda za geodeziju i Ministarstva finansija za imovinsko-pravne odnose.
Regulaciono planiranje i prostorni razvoj	X		Nadležnost RM, donošenjem Prostornog plana RM od strane Skupštine RM.
Upravljanje i održavanje stambenog fonda	X		Isključiva nadležnost RM, preko Javnog preduzeća za vladanje stambenim i poslovnim prostorom u svojini RM.
Upravljanje opštinskim imanjem		X	Nadležnost opštine.
Električna energija	X		Isključiva nadležnost RM, u tri sfere: distribucija, prenos i proizvodnja električne energije.
Vodosnabdevanje		X	Isključiva nadležnost opštine, osim izgradnje velikih sistema za vodosnabdevanje – akumulaciona jezera. Ovu nadležnost izvršavaju javna komunalna preduzeća.
Snabdevanje gasom		X	Izgradnja gasovodne mreže. U naseljenim mestima u opštini. U Makedoniji u ovom trenutku ne postoji gasovodni sistem u opštinama.
Toplotna energija		X	Nadležnost za koju su odgovorne opštine. Izvršenje nadležnosti je u rukama privatnih kompanija.

Nadležnost	Nadležnosti		Opis nadležnosti
	RM	Opština	
Deponovanje smeća		X	Nadležnost opština za čije izvršavanje su odgovorna javna komunalna preduzeća u vlasništvu opštine.
Transport smeća		X	Nadležnost opština za čije izvršavanje su odgovorna javna komunalna preduzeća u vlasništvu opštine.
Ulice, lokalni putevi, mostovi	X	X	U nadležnosti opštine su ulice u naseljenim mestima i lokalni putevi. Autoputevi, magistralni i regionalni putevi u nadležnost su RM.
Groblja		X	Nadležnost opštine, za čije izvršavanje su najčešće odgovorna javna komunalna preduzeća u svojini države.
Zaštita životne sredine	X	X	Podeljena nadležnost između lokalnih i centralnih vlasti. Opštine izdaju B integrirane dozvole za rad kompanija, a država A integrirane dozvole za rad.
Borba protiv zagađenja	X	X	Podeljena nadležnost između lokalnih i centralnih vlasti.
Putni saobraćaj	X	X	Podeljena nadležnost između lokalnih i centralnih vlasti. Lokalne vlasti odgovorne su za gradski, prigradski prevoz i taksi prevoz. Centralne vlasti odgovorne su za međugradski i međunarodni putni prevoz.
Železnički saobraćaj	X		Ministarstvo za transport i veze RM.
Vazdušni saobraćaj i aerodromi	X		Ministarstvo za transport i veze RM.

Nadležnost	Nadležnosti		Opis nadležnosti
	RM	Opština	
Vodni saobraćaj - pristaništa	X		Ministarstvo za transport i veze RM.
Trgovina	X		Ministarstvo ekonomije RM.
Turizam	X	X	Podeljena nadležnost, opštine vode evidenciju tur operatora koji su registrovani na njihovoj teritoriji. Najčešće opštine rade turističku promociju svoje opštine.
Ugostiteljstvo	X	X	Podeljena nadležnost. Opštine vode evidenciju o ugostiteljskim objektima i mogu produžiti radno vreme za jedan sat.
Poljoprivreda	X		Isključiva nadležnost RM.
Šumarstvo	X		Isključiva nadležnost RM.
Zapošljavanje	X		Isključiva nadležnost RM.
Preduzeća za vodopri-vredu	X		Isključiva nadležnost RM.
Javna glasila – novine	X	X	Opštine mogu osnivati javna glasila i novine uz saglasnost sa pozitivnim zakonskim rešenjima iz ove oblasti.
Radio i televizija	X	X	Opštine mogu osnivati javna glasila i novine uz saglasnost sa pozitivnim zakonskim rešenjima iz ove oblasti.

Prilog – Nadležnosti opština u Hrvatskoj

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
ODGOJ I OBRAZOVANJE				
Predškolski odgoj	Usvojiti pedagoški standard za predškolski odgoj	X		
	Utvrđiti ispunjavanje uvjeta za početak rada vrtića			
	Utvrđiti program rada vrtića te program rada vrtića za djecu s posebnim potrebama (teškoće u razvoju, darovita djeca)	X		
	Utvrđiti program zdravstvene zaštite, higijene i pravilne prehrane	X		
	Odrediti prioritete pri upisu (ako je osnivač)			X
	Utvrđiti program stručnog osposobljavanja i usavršavanja odgojitelja	X		
	Financirati postojeće vrtiće te izgradnju novih vrtića			
	Zapošljavanje, određivanje plaće zaposlenih			X
Osnovne škole	Odrediti nastavni plan, broj nastavnih sati, način ocjenjivanja učenika, specijalne programe, stručno usavršavanje osoblja	X		
	Osiguravati financijska sredstva za plaće, prijevoz i ostale naknade zaposlenicima	X		

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
	Stručno usavršavanje nastavnika	X		
	Povećani troškovi djece s poteškoćama u razvoju	X		
	Obrazovanje na jezicima manjina	X		
	Financirati programe za rad s nadarenim učenicima	X		
	Plaća troškove informatizacije i opremanja knjižnica, sufinancira program privatnog obrazovanja	X		
	Investicijski razvoj do minimalnog finansijskog standarda i program od interesa za prosvjetu u cjelini	X		
	Ocjena da li su zadovoljeni uvjeti rada bez kojih škola ne može početi raditi (ministar)	X		
	Prethodna suglasnost povezivanju osnovnih škola	X		
	Usvaja nastavni standard (Sabor)	X		
	Određuje kriterije i mjerila za osiguranje minimalnog finansijskog standarda za ostvarenje javnih potreba (Vlada)	X		
	Smjenjuje ravnatelja ako školski odbor to ne učini, iako su uvjeti za to ispunjeni (ministar)	X		

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
	Osnivaju (vlasnici su) škola na svom području (osim u 32 grada)		X	X
	Osiguravaju finansijska sredstva za materijalne troškove, kapitalno održavanje, nabavu školske opreme, didaktičkih sredstava i pomagala, prijevoz učenika i kapitalnu izgradnju prostora i opreme (do standarda koje utvrđuje ministar prosvjete i sporta)		X	X
	Određuju opće javne potrebe u obrazovanju na svom području (prema vlastitoj odluci, npr. sufinanciranje školske prehrane, produženi boravak u školama itd.) i osiguravaju potrebna finansijska sredstva		X	X
	Određuju mrežu osnovnih škola na svom području (uz prethodnu suglasnost ministra prosvjete i sporta)		X	
	Mogu raspustiti školski odbor škole čiji su vlasnici ako ne izvršava djelokrug u okviru svoje nadležnosti u skladu sa zakonom ili ako izvršava zadatke na način koji onemogućuje rad i djelovanje škole		X	X

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
	Trideset dva grada su osnivači/vlasnici škola na svom području i imaju ista prava i ovlasti prema njima kao i županije u odnosu na škole čiji su vlasnici			X
	Biraju tri člana školskog odora u školama na svom području		X	X
Srednje škole	Osiguravaju finansijska sredstva za plaće i naknade zaposlenicima	X		
	Stručno usavršavanje nastavnika	X		
	Obrazovanje na jezicima manjina	X		
	Pokriva povećane troškove djece s poteškoćama u razvoju	X		
	Financira program za rad s nadarenim učenicima	X		
	Plaća troškove informatizacije i opremanja knjižnica	X		
	Sufinancira program privatnog obrazovanja	X		
	Investicijska izgradnja do minimalnog finansijskog standarda i programi od zajedničkog interesa za prosvjetu	X		
	Potvrđuje da su zadovoljeni uvjeti rada bez kojih škola ne može početi raditi (ministar)	X		

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
	Donosi odluku kojom se dopušta početak rada škole (ministar)	X		
	Donosi nastavne standarde (Sabor)	X		
	Određuje kriterije i mjerila za osiguranje minimalnog finansijskog standarda za ostvarenje javnih potreba (Vlada)	X		
	Nadzire način rada (Ministarstvo)	X		
	Može smijeniti ravnatelja kada to školski odbor ne učini, iako su uvjeti za to ispunjeni (ministar)	X		
	Vlasnici su škola na svom području		X	
	Osiguravaju finansijska sredstva za materijalne troškove, kapitalno održavanje, nabavu školske opreme, didaktičkih sredstava i pomagala, prijevoz učenika i kapitalnu izgradnju prostora i opreme (do standarda koje određuje ministar prosvjete i sporta)		X	
	Određuju opće javne potrebe u obrazovanju na svom području (prema vlastitoj odluci)		X	

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
	Određuju mrežu osnovnih škola na svom području (uz prethodnu suglasnost ministra)		X	
	Biraju tri člana školskog odbora (županijska skupština) na prijedlog upravnog tijela lokalne samouprave u kojoj se škola nalazi		X	
	Mogu raspustiti školski odbor škole čiji su vlasnici ako ne izvršava djelokrug u okviru svoje nadležnosti u skladu sa zakonom ili izvršava zadatke na način koji onemogućuje rad i djelovanje škole		X	
	Predlažu tri člana u školski odbor za svaku školu na svom području			X
Učenički domovi	Vlasnici su domova u svom području i imaju ista prava i dužnosti kao i prema srednjim školama		X	
Izvor: Narodne novine Republike Hrvatske				

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
SOCIJALNA SKRB				
Centri za socijalnu skrb	Vlasnik/osnivač	X		

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
	Financira zaposlenike, osposobljavanje i prekvalifikaciju i kapitalne resurse	X		
	Imenuje većinu članova upravnog vijeća (tri)	X		
	Financira materijale, energiju, komunalne i druge usluge, tekuće održavanje, troškove i druge izdatke		X	
	Imenuje jednog člana upravnog vijeća		X	
Domovi socijalne skrbi	Osnivač je postojećih domova (osim domova za starije i nemoćne)	X		
	Izdaje dozvolu za osnivanje određenih vrsta domova socijalne skrbi	X		
	Utvrđuje potrebe za osnivanjem određenih vrsta domova socijalne skrbi	X		
	U postupku osnivanja utvrđuje da li su ispunjeni uvjeti prostora, opreme, stručnih i ostalih zaposlenika, zdravstveni i ekološki uvjeti te ocjenjuju usklađenost statuta sa zakonom	X		
	Odlučuje o minimalnim standardima socijalnog rada za decentralizirane funkcije kao osnovu za planiranje potpora iz državnog proračuna na godišnjoj osnovi	X		

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
	Osigurava finansijska sredstva za dovršenje investicijskih radova koji su već pokrenuti u domovima čije je vlasništvo (domovi za starije i nemoćne) već prenijeto	X		
	Vlasnici domova za starije i nemoćne		X	
	Mogu osnivati nove domove (određene vrste)		X	
	Izdaju dozvole za osnivanje novih domova za starije i nemoćne na svom području		X	
	U postupku osnivanja novih domova za starije i nemoćne, određuju da li su ispunjeni uvjeti za prostor, opremu, stručne i ostale zaposlenike, zdravstveni i ekološki uvjeti te određuju usklađenost statuta sa zakonom		X	
	Mogu osnivati nove domove u određenim sektorima skrbi. Domovi socijalne skrbi za starije i nemoćne, za odrasle osobe duševne bolesnike, za tjelesno ili mentalno hendikepirane osobe, domovi za djecu bez odgovarajuće roditeljske skrbi, domovi za djecu i mladež s poremećajima u ponašanju i domovi za djecu i odrasle žrtve obiteljskog nasilja			X

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
Centri za pomoć i njegu	Donosi odluku o ispunjavanju uvjeta prostora, opreme, stručnog i drugog osoblja, kao i ostalih uvjeta za obavljanje djelatnosti	X		
	Osnivanje, imenovanje ravnatelja			X
Ostalo	Osiguravaju finansijska sredstva za pokrivanje troškova grijanja, uz uvjete i na način propisan zakonom		X	
	Podnose izvješća Ministarstvu o stupnju do kojeg su prava na socijalnu skrb ostvarena		X	
	Osiguravaju finansijska sredstva za pokrivanje troškova smještaja uz uvjete i na način propisan zakonom			X
	Podnose izvješća o ostvarivanju prava u skladu sa socijalnim obvezama			X
	Financiraju rad udruga u djelatnosti pružanja socijalnih usluga			X
	Nadziru rad svih ustanova socijalne skrbi	X		

Izvor: Narodne novine Republike Hrvatske

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
ZDRAVSTVO				
	Država je nadležna u cijelosti za sve ustanove u svom vlasništvu. U državnom su vlasništvu klinike i kliničke bolnice, klinički bolnički centri i državni medicinski instituti	X		
	Zdravstvenim ustanovama (državnim i županijskim) upravlja upravno vijeće u koje vlasnik imenuje većinu svojih članova. Radom ustanove upravlja ravnatelj kojeg imenuje upravno vijeće uz suglasnost ministra zdravstva.	X		
	Za kapitalna ulaganja u ustanove u vlasništvu županija	X		
	Za brojne isplate i naknade (umjesto plaćanja naknada roditeljima itd.) i pomoći (za opremu za novorođenčad itd.)	X		
	Za zdravstvenu zaštitu neosiguranih osoba	X		
	Za zdravstvenu zaštitu članova seoskih domaćinstava iznad 65 godina starosti	X		
	Za određena pitanja uređena zakonom u vezi sa zdravstvenom zaštitom	X		

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
	Zdravstveno inspekcijski nadzor	X		
	Za kapitalno održavanje prostora i opreme ustanova u svom vlasništvu. U vlasništvu županija su domovi zdravlja, ustanove za njegu u kući, poliklinike, opće bolnice, specijalne bolnice, ljekarne, lječilišta (sanatoriji), hitna zdravstvena služba i instituti za javno zdravstvo i transfuzijsku medicinu		X	
	Zdravstvenim ustanovama (državnim i županijskim) upravljaju upravno ili administrativno vijeće u koje vlasnik imenuje većinu svojih članova. Radom ustanove upravlja ravnatelj kojeg imenuje upravno vijeće uz suglasnost ministra zdravstva		X	
	Za mjere zdravstvene zaštite radi zaštite ljudskog okoliša.		X	
	Za epidemiološku, medicinsku statistiku i aktivnosti socijalne medicine (koje RH ne osigurava)		X	
	Za zaštitu zdravlja osoba koje sudjeluju u javnim radovima, civilnoj zaštiti, dobrovoljnom vatrogastvu, učenika na praksi itd. (koje RH ne osigurava)		X	

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
Osni-vanje i uprav-ljanje zdrav-stvenim ustano-vama kojima je grad osnivač (opće i spe-cijalne bolnice)	Donošnje akta o osnivanju			X
	Suglasnost na akt o osniva-nju	X		
	Osnivanje upravnog vijeća (donošenje statuta, izbor i zapošljavanje ravnatelja i zaposlenih u nadležnosti je ustanove)			X
	Odluka o postojanju uvjeta za početak rada s obzirom na prostor, zaposlene i me-dicinsko-tehničku opremu	X		
Izvor: Narodne novine Republike Hrvatske				

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
CESTE				
Propisi	Donijeti propise o projektiranju javnih cesta sa stano-višta prometne sigurnosti te ekonomičnosti izgradnje i održavanja	X		

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
	Donijeti propise o prometnim znakovima, opremi i signalizaciji na javnim cestama	X		
	Donijeti propise o turističkoj i ostaloj signalizaciji	X		
	Donijeti propise o načinu označavanja i osiguranja radova na javnoj cesti	X		
	Donijeti tehničke provedbe ne propise kojima se uređuje primjena posebnih propisa na javnim cestama	X		
	Donijeti propise kojime se određuju javne ceste i ostali elementi bitni za obavljanje tranzitnog prometa teretnih vozila	X		
	Donijeti propis kojim se utvrđuje sadržaj, ustroj i način vođenja baze podataka o javnim cestama i objektima na njima	X		
	Donijeti strategiju javnih cesta (analiza stanja, mjerila za građenje, prijedlog kriterija i prioriteta gradnje autocesta i državnih cesta, potrebe održavanja autocesta i državnih cesta, načela održavanja županijskih i lokalnih cesta)	X		
	Izvješće o realizaciji strategije javnih cesta	X		

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
	Donijeti program građenja i održavanja javnih cesta (za period od četiri godine)	X		
	Prijedlog za izvlaštenje nekretnine radi građenja i održavanja autoputeva ili državne ceste	X		
	Prijedlog za izvlaštenje nekretnina radi građenja i održavanja županijskih i lokalnih cesta		X	X
	Odluka o stupanju u posjed izvlaštenih nekretnina	X		
	Rješenje o izdvajajući šume i šumskog zemljištva iz šumsko-gospodarskog zemljišta i promjena namjene poljoprivrednog zemljišta	X		
	Odrediti mjerila za utvrđivanje prekomjerne uporabe javne ceste, postupak odobravanja i određivanja naknade za prekomjernu uporabu cesta	X		
	Propisati uvjete za izgradnju priključaka i prilaza na javnu cestu unutar građevinskog područja lokalne jedinice			X ustanova
	Propisati minimalne uvjete za projektiranje i izgradnju priključaka i prilaza u području cestovnog zemljišta javne ceste s pripadajućim prometnim znakovima, signalizacijom i opremom	X		

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
	Osigurati provedbu mjerila na temelju kojih se razvrstavaju ceste (autoceste, državne, županijske, lokalne)	X		
	Donijeti akt o razvrstavanju javnih cesta	X		
	Donijeti odluku o uvođenju naplate naknade (cestarine)	X		
	Odrediti mesta na javnoj cesti na kojima nije dopušteno postavljane reklama	X		
	Propisati uvjete, način korištenja cestovnog zemljišta, obavljanje pratećih djelatnosti na cestovnom zemljištu	X		
	Odrediti visinu naknade za financiranje javnih cesta	X		
	Odrediti visinu cestarine za javne ceste	X		
	Odrediti mjerila za izračun naknade	X		
	Odrediti visinu naknade za koncesiju	X		
Upravljanje javnim cestama	Određuje prava i obaveze RH kao osnivača Hrv. cesta i Hrv. autoceste	X		
	Upravljanje, građenje, rekonstruisanje i održavanje autocesta	X Hrv. autoceste		
	Upravljanje, građenje, rekonstruisanje i održavanje državnih cesta	X Hrv. ceste		

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
	Upravljanje, građenje, rekonstruisanje i održavanje županijskih cesta		X	
	Imenovanje / razrješenje ravnatelja županijske uprave za ceste		X	
	Nerazvrstane ceste u nadležnosti su lokalnih jedinica			X
Građenje, rekonstruiranje, održavanje i zatvaranje cesta	Provedba postupka javne nabave za gradnju, rekonstrukciju i održavanje cesta	X	X	X
	Određuje postupak i uvjete za zatvaranje cesta	X		
	Određuje poslove redovitog i izvanrednog održavanja, opseg radova, pravila i tehničke uvjete radova	X		
	Obavještavanje javnosti o stanju i prohodnosti cesta, izvanrednim događajima i meteorološkim uvjetima na cestama	X	X	X
	Svi poslovi u vezi s koncesijama za autoceste	X		
	Nadzor nad koncesijskim ugovorima, upravljanje nadzor nad provedbom propisa, inspekcijski poslovi	X		
	Izgradnja i održavanje nerazvrstanih cesta			X

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
	Financiranje izgradnje i održavanja nerazvrstanih cesta			X

Izvor: Narodne novine Republike Hrvatske

GOSPODARSTVO I GOSPODARSKI RAZVOJ				
Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
Planiranje	Izrada strateških planova gospodarskog razvoja		X	X
Slobodne zone	Odrediti područje zone, djelatnosti koje će se obavljati te uvjete i mjerila za davanje koncesija		X	X
	Izdati stručno mišljenje u vezi s planiranim prostorom i djelatnostima u zoni	X		
	Izdati koncesiju i odrediti naknadu	X		
Malo i srednje poduzetništvo	Propisati kategorije poduzetnika / gospodarstvenika	X		
	Izraditi program razvoja malog gospodarstva	X		
	Nositelji provedbe programa razvoja malog gospodarstva	X	X	X
	Izraditi i provesti poticajne mjere i aktivnosti radi ostvarivanja ciljeva malog gospodarstva	X	X	X

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
	Propisati kriterije za davanje u zakup i/ili prodaju nekretnine u vlasništvu države	X		
	Propisati kriterije za davanje u zakup i/ili prodaju nekretnine u vlasništvu lokalne jedinice			X
	Donijeti odluku o davanju u zakup i/ili prodaji nekretnine u vlasništvu države	X		
	Donijeti odluku o davanju u zakup i/ili prodaji nekretnine u vlasništvu lokalne jedinice			X
	Osnivanje poslovnih zona, inkubatora, kreditiranje subjekata, davanje jamstava za kredite	X	X	X
	Vođenje obrtnog registra	X		
Ugostiteljska djelatnost	Propisati minimalne tehničke uvjete za pružanje ugostiteljskih usluga	X		
	Propisati sadržaj i oblik obrazaca prijave i način vođenja upisnika o pružanju ugostiteljskih usluga	X		
	Vođenje upisnika o pružanju ugostiteljskih usluga	X		
	Izdavanje dozvola ugostiteljima za rad	X		

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
	Propisati vrste objekata unutar ugostiteljskih skupina te minimum usluga	X		
	Propisati minimalne uvjete za početak obavljanja djelatnosti	X		
	Propisati raspored, početak i završetak radnog vremena za ugostiteljske objekte na svome području			X
	Propisati način vođenja i sadržaj knjige gostiju te knjige žalbe	X		
	Odrediti područje za turizam			X
	Zabraniti posluživanje alkohola u određene sate			X
	Odrediti područja za „ambulantno“ pružanje ugostiteljskih usluga			X
	Propisati vrste smještajnih objekata, kategorizaciju (način i kriterije, oznake, elemente, način označavanja)	X		
	Odrediti standarde kvalitete smještajnih domova	X		
	Način vođenja upisnika o kategorizaciji objekata	X		
	Provedba periodičnih kategorizacija (svake dvije godine)	X		

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
	Izdavanje rješenja (ispunjavanje uvjeta za rad, registracija za obavljanje djelatnosti, pravo korištenja poslovnog prostora, pogodnost objekta)	X		
	Upravni i inspekcijski nadzor	X		
Izvor: Narodne novine Republike Hrvatske				

UMJETNOST, KULTURA I SPORT				
Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
	Osnivanje i financiranje ustanova u kulturi (muzeji, knjižnice, kazališta. Osnivači mogu biti i ostale pravne i fizičke osobe	X	X	X
	Upravljanje radom ustanove	X	X	X
	Imenovanje upravnog vijeća i ravnatelja ustanove		X	X
	Odobrenje za početak rada muzeja	X		
	Odobrenje za početak rada knjižnice		X	
	Prethodna suglasnost za prodaju ili razmjenu muzej-ske građe	X		
	Prethodna suglasnost za prestanak rada ustanove	X		
	Financiranje posebnih pro-grama ustanova	X	X	X

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
	Financiranje sportskih programa i društava	X	X	X
	Nadzor nad provedbom zakona	X		

Izvor: Narodne novine Republike Hrvatske

KOMUNALNE DJELATNOSTI I ZBRINJAVANJE OTPADA				
Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
Maloprodajna mjesta	Upravljanje prostorom i objektima na zemljišti ma u vlasništvu lokalne samouprave u kojima se vrši prodaja			X
	Odluka o koncesijama			X
	Osnivanje poduzeća			X
Upravljanje javnim površinama	Održavanje javnih zelenih površina, nogostupa i pješačkih zona, otvorenih kanala za odvodnju, trgova, parkova, dječjih igrališta, javnih prometnih površina te dijelova javnih cesta kada njihovo održavanje nije uređeno posebnim zakonom			X
	Osnivanje poduzeća			X
	Zakup javnih površina			X
	Financiranje održavanja javnih površina			X
Čišćenje dimnjaka	Odluka o koncesijama			X

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
	Odluka o tarifama i visini naknada za obavljanje djelatnosti			X
Javna rasvjeta	Upravljanje i održavanje javne rasvjete uključujući električnu energiju za rasvjetu javnih površina, javnih cesta koje prolaze kroz naselje i nerazvrstanih cesta			X
	Osnivanje poduzeća			X
	Financiranje javne rasvjete			X
Komunalni red	Donošenje odluke o komunalnom redu i mjerama za njegovo izvršavanje, uključujući kaznene odredbe. Komunalni red odnosi se na uređenje naselja, održavanje čistoće i čuvanje javnih površina, skupljanje i odvoz krpog otpada, uklanjanje snijega i leda, uklanjanje protupravno postavljenih predmeta			X
	Osnivanje komunalnog redarstva			X
	Određivanje visine komunalne naknade i komunalnog doprinosa			X
Otpad	Strategija i plan gospodarenja otpadom u RH	X		

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
	Nacionalni plan gospodarenja opasnim otpadom i provedba mjera postupanja, uvjeti za privremeno skladištenje, određivanje naknade za proizvođače opasnog otpada	X		
	Županijski plan gospodarenja otpadom		X	
	Gradski / općinski plan gospodarenja otpadom			X
	Osigurati postupanje s komunalnim otpadom			X
	Popis neuređenih odlagališta i otpadom onečišćenog tla			X
	Utvrđivanje lokacije za gradnju građevina u vezi s otpadom			X
Izvoz / uvoz otpada	Određivanje uvjeta za izvoz i uvoz otpada	X		
	Podnošenje izvješća o izvezenom i uvezenom otpadu			X
	Evidencija izvoznika / uvoznika otpada	X		
Skupljanje, skladištenje i prijevoz otpada	Suglasnost za postupanje s iskoristivim otpadom (odvojeno skladištenje, zbrinjavanje)			X
	Zbrinjavanje i trajno odlaganje otpada na lokalna odlagališta			X

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
	Odluka o osnivanju poduzeća za gospodarenje otpadom			X
	Koncesije u vezi s otpadom			X
	Tarife i naknade u vezi s otpadom			X
Financiranje	Financiranje izgradnje građevina i objekata za zbrinjavanje opasnog otpada, osiguranje sredstava	X		
	Financiranje izgradnje građevina i objekata za zbrinjavanje komunalnog otpada, osiguranje sredstava	X	X	X
	Održavanje komunalnih objekata			X
	Sanacija i zatvaranje odlagališta	X	X	X
	Evidencija otpada (vrste, način skladištenja, obrađivanja, odlaganja) kao sastavni dio katastra onečišćenja okoliša			X
	Informacijski sustav gospodarenja otpadom			X
	Inspeksijski i upravni nadzor	X		
Izvor: Narodne novine Republike Hrvatske				

Sektor	nadležnost	država	župa-nija	grad / općina
VODNO GOSPODARSTVO				
Propisi	Odrediti državnu politiku korište-nja voda	X		
	Odrediti minimalne pristupne standarde i standarde kvalitete	X		
	Odrediti raspon i metodu inspekci-je kvalitete vode	X		
	Odrediti krajnje vrijednosti za neplanirane i druge tvari za zaštitu vode, za otpadne vode koje se tre-baju ispustiti u javnu kanalizaciju ili druge sisteme, za otpadne vode koje se trebaju ispustiti iz javnog kanalizacijskog sistema nakon zbrinjavanja u vodni sistem, za otpadne vode i druge sastojke koje se treba ispustiti u sabirni prostor i kolektore	X		
	Održavanje vodnog registra, knjige inventara i druge dokumentacije	X		
	Odrediti vodopravne uvjete (doku-mentacija koju zahtjevaju građevin-ski poslovi)	X		
	Vodopravne dozvole	X		
Plani-ranje vodo-vodne djelat-nosti	Nacionalna strategija upravljanja vodama	X		
	Regionalni planovi upravljanja vodama	X		

Sektor	nadležnost	država	župa-nija	grad / općina
	Nacionalni plan zaštite voda	X		
	Priprema i izrada županijskog pla-na zaštite voda		X	
	Usvajanje županijskog plana zaštite voda		X	
	Priprema trogodišnjeg plana kapi-talnih ulaganja			X
Kontro-la voda i izvori-šta	Reguliranje nacionalnih vodnih izvorišta (vodotokova, rijeka i jezera)	X		
	Reguliranje lokalnih vodnih izvorišta (vodotokova, rijeka i jezera)	X		X
	Odobravanje korištenja vodotoka u skladu s vodopravnim dozvolama za industrije i aktivnosti u kojima su korisnici voda iz međudržavnog vodotoka, za obavljanje vodoop-skrbne djelatnosti kapaciteta vodo-voda > 10 liter/sec, za postrojenja za proizvodnju el. energije > 20 MW, obavljanje djelatnosti javne odvodnje otpadnih voda	X		
	Reguliranje osnovnih načela kori-štenja voda s gradovima/općinama	X		X
	Reguliranje/izdvajanje izvorišta voda na područjima gradova/op-ćina			X
	Kontrola vodocrpilišta i rezervoara za poplavu			X

Sektor	nadležnost	država	župa-nija	grad / općina
Pitka voda	Ispumpavanje podzemnih i površinskih voda, kategoriziranje zdravstvenih standarda voda, distribucija korisnicima			X
	Odluka o namjeni/osnivanju lokalne institucije za vodoopskrbu			X
	Kreiranje vodoopskrbne djelatnosti			X
	Vodopravni uvjeti i suglasnosti	X		
	Odluka o zaštiti lokalnih vodotoka (u jednoj jedinici)			X
	Odluka o zaštiti lokalnih vodotoka (u dvije ili više jedinice)	X		
	Inspekcija i nadzor kvalitete vodoopskbe	X		
	Određivanje cjenika za pitku vodu:			
	- početna cijena vode (osnovna)			X
	- naplata za infrastrukturni razvoj			X
	- naplata za korištenje voda	X		
	- naplata za zaštitu voda	X		
Otpadne vode	Odluka o prikupljanju otpadnih voda, prijevoz na sabirna mjesta, zbrinjavanje i puštanje u vodotoke, pročišćavanje i odvodnja kišnice			
	- za sistem koji djeluje u jednoj jedinici			X
	- za sistem koji djeluje u dvije ili više jedinica		X	
	Odluka o namjeni/osnivanju lokalne institucije za provođenje zbrinjavanja otpadnih voda			X

Sektor	nadležnost	država	župa-nija	grad / općina
	Odluka o koncesiji za djelatnosti zbrinjavanja lokalnih voda			X
	Plan izgradnje sistema za pročišćavanje otpadnih voda	X		
	Financiranje kapitalnih projekata	X	X	X
	Izgradnja i održavanje objekata za zbrinjavanje otpadnih voda			X
	Financiranje izvođenja i održavanja sakupljanja i zbrinjavanja otpadnih voda			X
Kanalizacija	Prijedlog za razvoj novog kanalizacijskog sistema (uključujući plan parcela, tehničkog koncepta i procjene troška)			X
	Odluka o početnom razvoju sistema	X		
	Financiranje sistema	X	X	X
Kontrola poplava	Obrana od poplava na nacionalnim vodama	X		
	Obrana od poplava na lokalnim vodama	X		X
	Osigurati uvjete za provedbu kontrole poplava i zadatke ovlaštenih osoba koje sudjeluju u kontroli poplava			X
Melioracijsko navodnjavanje	Nadzor nad korištenjem voda za navodnjavanje	X		

Sektor	nadležnost	država	župa-nija	grad / općina
	Dodjela koncesije i vodopravne dozvole za navodnjavanje	X		
Upravljanje javnim vodnim dobrom	Odluka o statusu javnog vodnog dobra u državnim vodama	X		
	Odluka o statusu javnog vodnog dobra u lokalnim vodama	X		
	Upravljanje i dodjela koncesija na javnim vodnim površinama	X		
	Ustanoviti do koje mjere će se koristiti javna vodna dobra za odmor i relaksaciju			X

Izvor: Narodne novine Republike Hrvatske

Sektor	nadležnost	država	župa-nija	grad / općina
POLJOPRIVREDA I RASPOLAGANJE POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM				
Propisi	Nacionalni program razvoja poljoprivrede	X		
	Osnivanje nacionalnog vijeća za poljoprivredu, osiguranje sredstava za rad vijeća	X		
	Određivanje mjera strukturne politike u područjima s težim uvjetima gospodarstva, mjera za razvitak ekološki prihvatljive proizvodnje, očuvanje biološke raznolikosti, ospozobljavanje i ostanak mladih u poljoprivredi	X		

Sektor	nadležnost	država	župa-nija	grad / općina
	Određivanje mjera zemljišne politike i mjera tržišno-cjenovne politike	X		
	Propisivanje dodatnih mjera strukturne politike		X	X
	Osiguranje sredstava za provedbu dodatnih mjera struktturne politike		X	X
	Propisivanje ciljane i zaštitne cijene za određene proizvode	X		
	Kriteriji za klasifikaciju poljoprivrednih gospodarstava, upisnik, poljoprivredni informacijski centar	X		
	Propisati štetne tvari te odrediti stupanj dopuštenosti	X		
Poljoprivredno zemljište	Propisati način korištenja, zaštite i raspolaganja poljoprivrednim zemljištem	X		
	Izrada strategije gospodarenja poljoprivrednim zemljištem i programa raspolaganja	X		
	Izrada lokalnog programa raspolaganja			X
	Propisati mjere za uređivanje i gospodarenje poljoprivrednih rudina (održavanje živica, međa, kanala, poljskih puteva)			X
	Utvrđiti početnu cijenu zakupa poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu	X		

Sektor	nadležnost	država	župa-nija	grad / općina
	Stručni pripremni poslovi u vezi s davanjem u zakup i prodajom poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu			X
	Provodenje natječaja u vezi s davanjem u zakup i prodajom poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu			X
	Odluka o davanju u zakup i odluka o prodaji poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu			X
	Suglasnost na odluku o prodaji poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu	X		
	Koncesija na poljoprivredno zemljište u državnom vlasništvu, davanje koncesije, određivanje visine naknade, stručni i pripremni poslovi	X		
Zaštita poljoprivrednog zemljišta	Ispitivanje i praćenje onečišćenja, utvrđivanje stanja, uspostava informacijskog sustava, sredstva za rad Zavoda	X		
Izvor: Narodne novine Republike Hrvatske				

Sektor	nadležnost	država	župa-nija	grad / općina
PROMET				
Propisi	Izdavanje licence za obavljanje djelatnosti javnog cestovnog prijevoza putnika i tereta u domaćem i inozemnom prometu, oduzimanje licence	X		

Sektor	nadležnost	država	župa-nija	grad / općina
	Program i provođenje ispita o stručnoj sposobljenosti prijevoznika	X		
	Mjerila za kategorizaciju kolodvora i izdavanje rješenja	X		
Autotaksi prijevoz	Program ispita za autotaksi vozače (poznavanje lokalnih prilika i znamenitosti)			X
	Koncesije za autotaksi prijevoznike			X
Javni prijevoz putnika	Organizacija putničkog prijevoza			X
	Koncesije za javni prijevoz putnika			X
	Određivanje tarifa za javni prijevoz putnika			X
Prijevoz tereta	Izdavanje dozvola za međunarodni prijevoz tereta	X		
	Utvrđuje potrebni broj dozvola za prijevoz tereta u godini	X		
Prijevoz putnika	Izdavanje dozvola za međužupanijski prijevoz putnika, za posebni linijski prijevoz te vođenje evidencije	X		
	Izdavanje dozvola za županijski prijevoz putnika, za posebni linijski prijevoz te vođenje evidencije		X	
	Izvješća, rokovi za podnošenje i sadržaj, očeviđnici, registri, način vođenja i sadržaj	X		

Sektor	nadležnost	država	župa-nija	grad / općina
Autobusna stajališta	Određuje uvjete za utvrđivanje lokacije autobusnog stajališta te uvjete za projektiranje i uređenje	X		
	Podnosi zahtjev za utvrđivanje lokacije stajališta			X
	Utvrđivanje stajališta na državnim cestama	X Hrv. ceste		
	Utvrđivanje stajališta na županijskim i lokalnim cestama		X	
	Ukidanje autobusnog stajališta		X	

Izvor: Narodne novine Republike Hrvatske

Sektor	nadležnost	država	župa-nija	grad / općina
OPĆA UPRAVA				
	Određivanje matičnih područja	X		
	Osobna stanja građana (matice rođenih, vjenčanih, umrlih), vođenje i upis svih činjenica, izvodi, ispravci, izmjene	X		
	Čuvanje i prijepis izvornika matica	X		
	Vođenje popisa birača, upisi, brisanje, izmjena činjenica	X		
	Imenovanje povjerenstava za popise birača			X
	Nadzor nad provedbom zakona	X		

Izvor: Narodne novine Republike Hrvatske

Sektor	nadležnost	država	župa-nija	grad / općina
FINANCIRANJE I UPRAVLJANJE IMOVINOM LOKALNE SAMOUPRAVE				
	Određivanje vrsta poreza i omjera u zajedničkom porezu	X		
	Određivanje visine lokalnih poreza i drugih prihoda u skladu sa zakonom		X	X
	Priprema, izrada i usvajanje proračuna		X	X
	Potpore iz državnog proračuna jedinicama s nižim prosjekom i jedinicama na području posebne državne skrbi	X		
	Potpore iz županijskog proračuna jedinicama s nižim prosjekom i drugima u skladu sa zakonom		X	
	Stjecanje i otudivanje imovine		X	X
	Stjecanje kaduktne, ošasne imovine			X
	Odluke o najmu poslovnih i stambenih prostora		X	X
	Odluka o izvlaštenju u svrhu javne uporabe	X		
	Nadzor nad provedbom zakona i nadzor zakonitosti financijskog poslovanja	X		
Izvor: Narodne novine Republike Hrvatske				

Sektor	nadležnost	država	župa-nija	grad / općina
URBANIZAM I GRADITELJSTVO				
	Osiguravaju te finansijskim i drugim mjerama podupiru učinkovito gospodarenje nakretninama na načelu prostorne održivosti razvijanja	X	X	X
	Vrše obavještavanje javnosti	X	X	X
	Donose dokumente prostornog uređenja i druge dokumente u skladu sa zakonom. Dokumenti prostornog uređenja lokalne razine su prostorni plan uređenja velikoga grada, grada, odnosno općine, urbanistički plan uređenja i detaljni plan uređenja		X	X
	Usmjeravanje prostornog razvoja lokalnih jedinica		X	X
	Donošenje dokumenata prostornog uređenja područne (regionalne) i lokalne razine		X	X
	Prihvaćanje izvješća o stanju u prostoru		X	X
	Propisivanje detaljnijih mjerila i uvjeta kojima se određuju namjena površina i prostorni razmještaj građevina u prostoru u odnosu na očuvanje i korištenje prirode te prirodnih i kulturnih vrijednosti i dobara lokalnog značenja, zaštitu okoliša i na zaštitu od prirodnih i drugih nesreća		X	X
	Planiranje zahvata u prostoru županijskog i lokalnog značenja		X	X

Sektor	nadležnost	država	županija	grad / općina
	Provođenje mjera za ostvarivanje dokumenata prostornog uređenja područne (regionalne) i lokalne razine		X	X
	Provođenje mjera aktivne zemljistične politike i uređenja građevinskog zemljišta		X	X
	Obavljaju poslove izdavanja akata vezanih uz provedbu dokumenata prostornog uređenja i građenje (veliki gradovi s više od 35.000 stanovnika, gradovi sjedišta županija i županije za ostatak teritorija izvan spomenutih gradova)		X	X
	Izdavanje lokacijskih dozvola, potvrda parcelacijskog elaborata, rješenja o utvrđivanju građevne čestice, rješenja o uvjetima građenja, potvrda glavnog projekta, rješenja o izvedenom stanju, potvrda izvedenog stanja te uporabnih dozvola i dozvola za uklanjanje u skladu sa zakonom		X	X
	Vođenje informacijskog sustava prostornog uređenja i vođenje registra podataka iz informacijskog prostornog uređenja	X	X	X
	Osiguravaju sredstva za izradu dokumentata prostornog uređenja	X	X	X
	Razmatraju četverogodišnje izvješće o stanju u prostoru	X	X	X
	Nadzor nad provedbom zakona	X		
Izvor: Narodne novine Republike Hrvatske				

Prilog – Nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine (APV), gradova i opština u Republici Srbiji (RS)

Funkcija – nadležnost	RS	APV	Opis nadležnosti / Komentar
OBRAZOVANJE			
Predškolsko	X		APV vrši nadzor nad zakonitošću rada i akata predškolskih ustanova na svojoj teritoriji i organizuje inspekcijski nadzor.
Osnovno	X	X	Omnibus zakonom APV je preneseno pravo da utvrđuje mrežu osnovnih škola na svojoj teritoriji i utvrđuje ispunjenost uslova za početak rada osnovne škole, daje mišljenje u postupku donošenja nastavnih planova i programa, odobrava udžbenike za jezike nacionalnih manjina, sporazumno sa ministrom prosvete donosi planove i programe za predmete od posebnog interesa za nacionalne manjine. APV vrši nadzor nad zakonitošću rada i akata osnovnih škola na svojoj teritoriji i organizuje inspekcijski nadzor. Sredstva za rad škola i deo sredstava za investiciono i tekuće održavanje obezbeđuju se u budžetu APV.
Srednje	X	X	APV osniva srednje škole na svojoj teritoriji, daje mišljenje u postupku donošenja nastavnih planova i programa, odobrava udžbenike za jezike nacionalnih manjina, donosi programe za jezike nacionalnih manjina, sporazumno sa ministrom prosvete donosi planove i programe za predmete od posebnog interesa za nacionalne manjine. APV vrši nadzor nad zakonitošću rada i akata srednjih škola na svojoj teritoriji i organizuje inspekcijski nadzor. Sredstva za rad srednjih škola i deo sredstava za investiciono i tekuće održavanje obezbeđuju se u budžetu APV.

Grad / opština	Opis nadležnosti / Komentar
X	Ova ovlast je u nadležnosti opština. Akt o mreži predškolskih ustanova na svojoj teritoriji donosi grad, odnosno opština, na osnovu kriterijuma koje utvrđi Vlada. Predškolske ustanove osnivaju i finansiraju gradovi i opštine. Gradske opštine nemaju nadležnosti u ovoj oblasti.
X	Akt o mreži osnovnih škola donosi grad, odnosno opština, na osnovu kriterijuma koje utvrđi Vlada. Saglasnost na akt kojim se utvrđuje broj i prostorni raspored osnovnih škola daje Vlada. Poslovi prosvetne inspekcije u osnovnim školama obavljaju se kao povereni poslovi u gradovima i opštinama, a Republika određuje rešenjem broj zaposlenih inspektora. Gradovi i opštine su nadležne za izgradnju i kapitalno održavanje školskih objekata; opremanje škola, finansiranje plata nenastavnog osoblja, obezbeđivanje sredstava za stručno usavršavanje zaposlenih, prevoz učenika. Finansiranje plata nastavnog osoblja sprovodi se iz budžeta Republike. Gradske opštine u gradovima u kojima su ustanovljene i funkcionišu (Beograd, Niš) nemaju nadležnosti u oblasti osnovnog obrazovanja.
X	Akt kojim se utvrđuje broj i prostorni raspored srednjih škola donosi Vlada. Poslovi prosvetne inspekcije u srednjim školama obavljaju se kao povereni poslovi. Gradovi i opštine su nadležne za izgradnju i kapitalno održavanje zgrada i školskih objekata; opremanje škola, finansiranje plata nenastavnog osoblja, obezbeđivanje sredstava za stručno usavršavanje zaposlenih, prevoz učenika. Finansiranje plata nastavnog osoblja sprovodi se iz budžeta Republike. Gradske opštine u gradovima u kojima su ustanovljene i funkcionišu (Beograd, Niš) nemaju nadležnosti u oblasti srednjeg obrazovanja.

Funkcija – nadležnost	RS	APV	Opis nadležnosti / Komentar
Visoko	X	X	APV osniva univerzitete i fakultete i utvrđuje ispunjenost uslova za početak rada, imenuje predstavnike osnivača u upravnom i nadzornom odboru i vrši upravni nadzor. Svi ovi poslovi vrše se kao povereni. Sredstva za rad univerziteta i deo sredstava za investiciono i tekuće održavanje obezbeđuju se u budžetu APV.
Obra- zovanje odraslih		X	Deo programa za obrazovanje odraslih finansira APV, a deo opštine.
OPŠTA UPRAVA			
Javna uprava	X	X	APV, preko svojih organa, u skladu sa zakonom, daje mišljenje na predloge za osnivanje novih jedinica lokalne samouprave, ukidanje ili spajanje postojećih, promenu granica i sedišta jedinica lokalne samouprave na teritoriji autonomne pokrajine. U određenim oblastima neposredno vrši inspekcijski nadzor kao povereni posao. Finansiranje poslova iz svog delokruga, opštine u APV vrše samostalno. Za vršenje poverenih poslova i određenih poslova iz svog delokruga (npr. primena odredbi o službenoj upotrebi jezika i pisma manjina) odobravaju se dodatna sredstva iz republičkog i pokrajinskog budžeta.
Policija	X		APV nema nadležnosti u ovoj oblasti.

Grad / opština	Opis nadležnosti / Komentar
	Nadležnost u ovoj oblasti ima Republika Srbija, koja osniva univerzitete i daje saglasnost za osnivanje privatnih univerziteta i utvrđuje ispunjenost uslova za početak rada.
X	Ne postoji zakon o obrazovanju odraslih, koji bi predviđao podelu nadležnosti u ovoj oblasti i način finansiranja. Strategija razvoja obrazovanja odraslih iz januara 2007. godine predviđa da će Ministarstvo finansija, Ministarstvo prosvete i sporta i Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike identifikovati budžetske izvore finansiranja obrazovanja i obuke odraslih i načine i kriterijume raspodele sredstava. Za sada sve aktivnosti finansiraju lokalne samouprave i donatori na ad hoc osnovi.
X	Gradovi i opštine obavljaju poslove iz svog delokruga samostalno, u granicama utvrđenim Ustavom, Zakonom i drugim propisima i Statutom. U poslovima iz svog delokruga drugostepenu nadležnost po žalbi ima opštinsko veće. Poverene poslove sačinjavaju poslovi čije obavljanje je u nadležnosti republičkih organa, koji se delimično, radi lakšeg i efikasnijeg obavljanja poveravaju, odnosno prenose zakonom i drugim propisima na jedinicu lokalne samouprave (vođenje knjiga državljana, biračkih spiskova, inspekcije). Finansiranje poslova iz svog delokruga, opštine vrše samostalno. Za vršenje poverenih poslova odobravaju se dodatna budžetska sredstva iz republičkog budžeta. U RS postoji 26 upravnih okruga koji obavljaju inspekcijske i druge poslove na teritoriji okruga. Okrug ima i drugostepenu nadležnost po žalbama na rad opštinskih organa u poverenim poslovima. Inspekcijske službe su organizovane ili kao dekoncentrovani delovi republičke uprave (npr. Republička inspekcija rada ima svoje kancelarije u svakom od 26 okruga) ili kao delovi gradske, odnosno opštinske uprave, gde inspektorji vrše ove poslove kao poverene (prosvetni inspektorji).
	Isključiva nadležnost Republike Srbije.

Funkcija – nadležnost	RS	APV	Opis nadležnosti / Komentar
Pravosuđe	X	X	APV predlaže mrežu sudova na svojoj teritoriji.
Civilna zaštita	X	X	APV formira štab civilne zaštite.
Protiv-požarna zaštita	X	X	Planovi zaštite od požara.
Registar građanskih stanja	X	X	APV ima određene nadležnosti u domenu kontrole zakonitosti.
Registar birača			
Statistika	X	X	Određena ovlašćenja u domenu prikupljanja statističkih podataka imaju i organi i tela APV (Pokrajinski fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Pokrajinski zavod za zdravstveno osiguranje itd.)
Mesne zajednice (MZ)			MZ su u nadležnosti gradova i opština u APV.

Grad / opština	Opis nadležnosti / Komentar
	Isključiva nadležnost Republike Srbije.
X	Ministarstvo za unutrašnje poslove, Sektor za zaštitu i spašavanje ima koordinativnu funkciju. Grad i opština formiraju štabove civilne zaštite za vršenje stručnih i operativnih poslova na pripremi zaštite od nepogoda.
X	U opštinama postoje planovi zaštite od požara.
X	Poslove koji se odnose na lična stanja građana, vođenje matičnih knjiga i izdavanje izvoda i uverenja, sastavljanje smrtovnica, izdavanje uverenja o činjenicama kada je to određeno zakonom vrše gradske opštine i opštine (jedinice lokalne samouprave) kao povereni posao. Poslovi koji se odnose na lična stanja mogu se obavljati u mesnim kancelarijama, kao dekoncentrovanim delovima lokalne samouprave, uglavnom po selima.
X	Registar birača vode gradske opštine i opštine (jedinice lokalne samouprave) kao povereni posao.
	Prikupljanje statističkih podataka od opšteg interesa i njihovo objavljivanje, korišćenje i zaštita u nadležnosti su Republičkog zavoda za statistiku i određenog broja državnih organa i organizacija koji podatke prikupljaju preko svojih područnih jedinica (Nacionalna služba za zapošljavanje, RUJP, MUP, Ministarstvo pravde i drugi).
X	U nadležnosti opština i opština u gradovima u pogledu osnivanja, uz saglasnost građana sa teritorije MZ. Svim ili samo nekim MZ mogu se poveriti poslovi iz delokruga opštine. U tom slučaju opština je nadležna i za obezbeđivanje sredstava. MZ imaju i sopstvene prihode od samodoprinosu uvedenog za teritoriju MZ, zakupa prostora, donacija itd.

Funkcija – nadležnost	RS	APV	Opis nadležnosti / Komentar
ZDRAVSTVENA ZAŠTITA			
Bolnice	X	X	APV osniva zdravstvene ustanove koje pružaju bolničku, specijalističku i visokospecijalističku zdravstvenu zaštitu, u skladu sa planom mreže zdravstvenih ustanova koji donosi Vlada Republike Srbije. Opštu bolnicu, specijalnu bolnicu, kliniku, institut i klinički centar osniva APV za svoju teritoriju. Plate zaposlenih u zdravstvu, kao i novac namenjen materijalnim troškovima i kapitalnim ulaganjima se transferiše Pokrajinskom fondu za zdravstveno osiguranje, koji ga raspoređuje prema pokrajinskim prioritetima.
Domovi zdravlja	X	X	APV predlaže mrežu zdravstvenih ustanova za teritoriju APV.
Specijalizovani zavodi	X	X	Zavod za javno zdravlje, Zavod za transfuziju krvi i Zavod za antirabičnu zaštitu (prevenciju besnila) osniva APV za svoju teritoriju.
SOCIJALNA ZAŠTITA			
Centri za socijalni rad	X	X	APV bliže uređuje druga prava iz socijalne zaštite, veći obim prava od prava utvrđenog zakonom i povoljnije uslove za njihovo ostvarenje, ako je prethodno u svom budžetu za to ostvarila sredstva. APV daje mišljenje na predlog mreže ustanova za smeštaj korisnika na teritoriji APV.

Grad / opština	Opis nadležnosti / Komentar
X	Opštu bolnicu, specijalnu bolnicu, kliniku, institut i klinički centar osniva Republika Srbija. Zavode za hitnu pomoć, za plućne bolesti, za kožno-venerične bolesti, za gerontologiju, za zdravstvenu zaštitu studenata i kliničko-bolničke centre osnivaju gradovi. Direktore i članove UO i nadzornih odbora imenuju skupštine gradova. RS (Fond za zdravstveno osiguranje) obezbeđuje plate za zaposlene u zdravstvu i za materijalne troškove. Do sada su se kapitalna ulaganja finansirala iz republičkog budžeta. Nadzor nad radom zdravstvenih ustanova vrši RS preko zdravstvenih i farmaceutskih inspektora.
X	Domove zdravlja i apoteke osnivaju gradovi i opštine. Direktore i članove UO i nadzornih odbora imenuju skupštine opština. RS (Fond za zdravstveno osiguranje) obezbeđuje plate za zaposlene u zdravstvu i za materijalne troškove. Do sada su se kapitalna ulaganja finansirala iz republičkog budžeta.
X	Zdravstvene ustanove koje obavljaju delatnost na više nivoa zdravstvene zaštite, i to: Zavod za javno zdravlje, Zavod za transfuziju krvi, Zavod za medicinu rada, Zavod za sudsku medicinu, Zavod za virusologiju, vакcine i serume i Zavod za antirabičnu zaštitu osniva RS.
X	Republika Srbija finansira plate i materijalne troškove centara za socijalni rad. Usluge pomoći u kući, dnevnog boravka, privremenog smeštaja u prihvatište, jednokratne pomoći i opremu korisnika za smeštaj u ustanovu socijalne zaštite ili drugu porodicu obavezno finansira grad/opština. U proseku, opštine za ove namene izdvajaju svega 2% budžeta. Gradovi i opštine mogu da predvide i veći obim prava i širi krug korisnika usluga socijalne zaštite (Novi Sad, na primer finansira i letovanja dece iz hraničarskih porodica, jednokratnu interventnu pomoć, nadoknadu troškova sahranjivanja lica u stanju socijalne potrebe itd.) Grad Beograd je osnivač Gradskog centra za socijalni rad, a službe u opštinama su filijale (gradske opštine nemaju nadležnosti u domenu osnivanja ili finansiranja centara za socijalni rad).

Funkcija – nadležnost	RS	APV	Opis nadležnosti / Komentar
Gerijatrijski centri	X	X	APV je osnivač za teritoriju APV, jedne ili više opština. Sredstva za rad se obezbeđuju iz budžeta RS, APV i naknade od korisnika usluga.
Crveni krst	X	X	Pokrajinska organizacija Crvenog krsta je u sastavu Crvenog krsta Srbije i finansira se iz pokrajinskog budžeta. Gradske i opštinske se finansiraju iz sopstvenih budžeta osim kada su u pitanju zajednički projekti.
KULTURA, FIZIČKA KULTURA I SPORT			
Pozorišta	X	X	Pokrajina finansira pozorišta čiji je osnivač imenuje direktora i članove upravnog i nadzornog odbora.
Muzeji	X	X	Pokrajina finansira muzeje čiji je osnivač (Muzej Vojvodine, Muzej savremene likovne umetnosti i Pozorišni muzej Vojvodine).
Biblioteke	X	X	Pokrajina finansira biblioteke čiji je osnivač. Pokrajina takođe obezbeđuje sredstva za rad, investiciono i tekuće održavanje biblioteka koje obavljaju matičnu funkciju na teritoriji APV i uređuje mrežu biblioteka na svojoj teritoriji.

Grad / opština	Opis nadležnosti / Komentar
	Osnivač je RS. Sredstva za rad se obezbeđuju u budžetu RS.
X	Pokrajinske, gradske i opštinske organizacije Crvenog krsta su u sastavu Crvenog krsta Srbije. Organizacija Crvenog krsta osnovana za teritoriju grada, odnosno opštine ima status pravnog lica i finansira se iz budžeta grada/opštine i iz drugih izvora finansiranja.
X	Gradovi i opštine finansiraju pozorišta čiji su osnivači. Ustanove kulture su indirektni korisnici gradskih i opštinskih budžeta i gradovi i opštine daju saglasnost na njihove finansijske planove i imenuju direktore i predsednike i članove upravnih i nadzornih odbora. Gradovi i opštine ulažu u njihovo investiciono i kapitalno opremanje.
X	Gradovi i opštine finansiraju muzeje čiji su osnivači. Ustanove kulture su indirektni korisnici gradskih i opštinskih budžeta i gradovi i opštine daju saglasnost na njihove finansijske planove i imenuju direktore i predsednike i članove upravnih i nadzornih odbora. Gradovi i opštine ulažu u njihovo investiciono i kapitalno opremanje.
X	Gradovi i opštine finansiraju biblioteke čiji su osnivači. Ustanove kulture su indirektni korisnici gradskih i opštinskih budžeta i gradovi i opštine daju saglasnost na njihove finansijske planove i imenuju direktore i predsednike i članove upravnih i nadzornih odbora. Republika obezbeđuje sredstva za rad, investiciono i tekuće održavanje biblioteka koje obavljaju matičnu funkciju na teritoriji Republike.

Funkcija – nadležnost	RS	APV	Opis nadležnosti / Komentar
Sport i sportski klubovi	X	X	APV imenuje i razrešava direktora, predsednika i članove upravnog i nadzornog odbora sportskih organizacija na teritoriji autonomne pokrajine, ako se ove organizacije u celini ili pretežno finansiraju iz budžeta autonomne pokrajine. APV utvrđuje interes građana u oblasti sporta i obezbeđuje sredstva neophodna za realizaciju tog interesa. Vrši upravni nadzor nad radom organizacija u oblasti sporta i nadzor nad stručnim radom u oblasti sporta.
Sportski i kulturni objekti		X	Izgradnja i kapitalno opremanje uglavnom iz budžetskih sredstava APV. Osnivačka prava se prenose gradovima i opštinama koje su zadužene za upravljanje.
Galerije	X	X	Pokrajina finansira galerije čiji je osnivač.
Druge kulturne institucije	X	X	Pokrajina finansira sve ustanove čiji je osnivač.
URBANIZAM, PROSTORNO UREĐENJE I STAMBENA POLITIKA			
Urbani-stičko planiranje	X	X	APV daje mišljenje na nacrte generalnih urbani-stičkih planova na svojoj teritoriji.
Geodetsko-katastarski i imovinsko-pravni poslovi	X		APV nema nadležnosti u ovoj oblasti.

Grad / opština	Opis nadležnosti / Komentar
X	Gradovi i opštine imenuju i razrešavaju direktora, predsednika i članove upravnog i nadzornog odbora sportskih organizacija na teritoriji grada ili opštine ako se ove organizacije u celini ili pretežno finansiraju iz budžeta.
X	Izgradnja novih objekata i kapitalno opremanje uglavnom iz budžetskih sredstava Republike (Fond za kapitalna ulaganja i NIP). Osnivačka prava se prenose gradovima i opštinama koje su zadužene za upravljanje.
X	Gradovi i opštine finansiraju galerije čiji su osnivači. Ustanove kulture su indirektni korisnici gradskih i opštinskih budžeta i gradovi i opštine daju saglasnost na njihove finansijske planove i imenuju direktore i predsednike i članove upravnih i nadzornih odbora.
X	Primjenjuje se princip da grad, odnosno opština finansira ustanovu čiji je osnivač.
X	Izrada generalnog (urbanističkog) plana je u nadležnosti grada/ opštine. Grad Beograd donosi regionalni prostorni plan. Republika daje mišljenje na urbanističke planove gradova i opština.
X	Državni premer nepokretnosti, katastar nepokretnosti, katastar vodova i upisi prava na nepokretnostima, kao i njihovo održavanje i obnova u isključivoj su nadležnosti Republičkog geodetskog zavoda, koji poslove obavlja preko područnih jedinica (službi za katastar) u opštinama, gradovima i nekim gradskim opštinama u Beogradu.

Funkcija – nadležnost	RS	APV	Opis nadležnosti / Komentar
Regulaciono planiranje prostornog razvoja	X	X	APV donosi regionalni prostorni plan. Takođe daje i mišljenje na nacrte prostornih planova gradova i opština na svojoj teritoriji sa regionalnim prostornim planom APV.
Upravljanje i održavanje stambenog fonda			APV nema nadležnosti u ovoj oblasti.
Upravljanje opštinskom imovinom			Prema Ustavu RS APV ima svoju imovinu.
KOMUNALNE I DRUGE JAVNE USLUŽNE DELATNOSTI			
Električna energija	X	X	APV preko svojih organa vrši nadzor nad primenom zakona kojim se uređuje oblast elektroprihvrede.
Vodosnabdevanje			
Snabdevanje gasom			
Toplovod			

Grad / opština	Opis nadležnosti / Komentar
X	Izrada prostornog plana i regulacionih planova je u nadležnosti grada/opštine. Grad Beograd donosi regionalni prostorni plan. Republika daje mišljenje na hijerarhijski niže prostorne planove.
X	U nadležnosti grada/opštine.
X	U nadležnosti grada, gradske opštine (poslovni prostor) i opštine.
	U isključivoj nadležnosti Republike Srbije.
X	U nadležnosti grada/opštine. Lokalne samouprave ovu nadležnost ostvaruju osnivajući javna komunalna preduzeća. Gradovi/ opštine imenuju direktore, predsednike i članove upravnih i nadzornih odbora. Republika Srbija limitira visinu cena usluga (tarife) i visinu plata (povećanje do visine stope inflacije). Gradske opštine u Beogradu nemaju svoja komunalna preduzeća. Jedino sedam prigradskih opština samostalno organizuju pružanje komunalnih usluga građanima.
X	U nadležnosti grada/opštine. Lokalne samouprave ovu nadležnost ostvaruju osnivajući javna komunalna preduzeća ili kroz poveravanje delatnosti (privatno-javno partnerstvo).
X	U nadležnosti grada/opštine. Lokalne samouprave ovu nadležnost ostvaruju osnivajući javna komunalna preduzeća. Gradovi/ opštine imenuju direktore, predsednike i članove upravnih i nadzornih odbora. Republika Srbija limitira visinu cena usluga (tarife) i visinu plata (povećanje do visine stope inflacije).

Funkcija – nadležnost	RS	APV	Opis nadležnosti / Komentar
Sanitacija			
Odvoz smeća			
Putevi, mostovi	X		
Groblje			
ZAŠTITA OKOLINE			
Zaštita prirodne sredine		X	APV donosi program zaštite i razvoja životne sredine na svojoj teritoriji i daje saglasnost na analizu uticaja i radova i objekata na životnu sredinu, za objekte i radove za koje građevinsku dozvolu izdaje pokrajinski organ. AP Vojvodina takođe vrši inspekcijsku kontrolu za aktivnosti regulisane zakonima iz oblasti zaštite životne sredine. APV vrši upravni nadzor u svim oblastima zaštite životne sredine. Gradovi i opštine donose svoje programe zaštite i razvoja životne sredine.

Grad / opština	Opis nadležnosti / Komentar
X	U nadležnosti grada/opštine. Lokalne samouprave ovu nadležnost ostvaruju osnivajući javna komunalna preduzeća. Gradovi/ opštine imenuju direktore, predsednike i članove upravnih i nadzornih odbora. Republika Srbija limitira visinu cena usluga (tarife) i visinu plata (povećanje do visine stope inflacije).
X	U nadležnosti grada/opštine. Lokalne samouprave ovu nadležnost ostvaruju osnivajući javna komunalna preduzeća. Gradovi/ opštine imenuju direktore, predsednike i članove upravnih i nadzornih odbora. Republika Srbija limitira visinu cena usluga (tarife) i visinu plata (povećanje do visine stope inflacije).
X	Izgradnja, korišćenje i održavanje lokalnih i nekategorisanih puteva je u nadležnosti lokalne samouprave – Direkcije za izgradnju grada. U Beogradu postoji Direkcija za puteve koja obavlja ove poslove za deset gradskih opština, dok za prigradske te poslove obavljaju njihova komunalna preduzeća.
X	U nadležnosti grada/opštine. Lokalne samouprave ovu nadležnost ostvaruju osnivajući javna komunalna preduzeća. Gradovi/ opštine imenuju direktore, predsednike i članove upravnih i nadzornih odbora. Republika Srbija limitira visinu cena usluga (tarife) i visinu plata (povećanje do visine stope inflacije).
X	Gradovi i opštine donose program zaštite i razvoja životne sredine na svojoj teritoriji (LEAP) i daju saglasnost na analizu uticaja i radova i objekata na životnu sredinu, za objekte i radove za koje građevinsku dozvolu izdaje gradski ili opštinski organ. Inspeksijski nadzor vrše lokalni opštinski inspektori. Plate inspektora finansiraju se iz budžeta RS (povereni posao).

Funkcija – nadležnost	RS	APV	Opis nadležnosti / Komentar
Borba protiv zagađenja	X	X	APV usklađuje postojeće propise sa EU direktivama, koordinira opštine sa teritorije APV da regionalno rešavaju pitanja upravljanja otpadom, sprovodi projekte edukacije. Pokrajinska inspekcija za zaštitu životne sredine funkcioniše preko područnih jedinica u AP Vojvodini (Novi Sad, Subotica, Zrenjanin, Pančevo i Sremska Mitrovica), u kojima je zaposleno ukupno deset inspektora. Inspeksijski nadzor se vrši u oblasti zaštite prirode i tehnoloških postupaka i postrojenja.

SAOBRAĆAJ, TRANSPORT

Drumski saobraćaj	X		
Železnički saobraćaj	X		
Vazdušni saobraćaj - aerodromi	X		
Vodni saobraćaj – luke	X		

Grad / opština	Opis nadležnosti / Komentar
	Kontrola zagađivača i priprema registra zagađivača u nadležnosti Ministarstva. Trenutno se princip "zagađivač plaća" primenjuje samo na industriju.
X	U nadležnosti RS. Linijski gradski i prigradski prevoz putnika u drumskom saobraćaju je u nadležnosti lokalne samouprave. Gradovi koji imaju ovu vrstu prevoza uglavnom ga obavljaju preko javnih preduzeća, ili poveravanjem delatnosti privatnim prevoznicima (JPP).
	U nadležnosti RS.
	U nadležnosti RS.
	Javno vodoprivredno preduzeće „Srbijavode“ obavlja svoju nadležnost na celoj teritoriji RS. U nadležnosti RS – osim za grad Beograd koji posle donošenja Zakona o glavnom gradu može da osnuje javno preduzeće za obavljanje vodoprivredne delatnosti i upravljanje vodoprivrednim objektima koji su u nadležnosti grada Beograda, vrši inspekcijski nadzor u oblasti vodoprivrede, uređuje i obezbeđuje uslove i način korišćenja mesta za postavljanje plovnih objekata na delu obale i vodenog prostora, uključujući i izdavanje odbrenja za postavljanje plovnih objekata, takođe vrši nadzor nad korišćenjem mesta za postavljanje plovnih objekata itd.

Funkcija – nadležnost	RS	APV	Opis nadležnosti / Komentar
PRIVREDA			
Trgovina, privreda	X	X	Pokrajinski sekretarijat za privedu rešava po žalbama prvostepenih organa u opštinama u oblastima koje se odnose na trgovinu, turizam, ugostiteljstvo i cene. Sekretarijat usmerava podsticajna sredstva namenjena razvoju Vojvodine.
Zanatstvo	X	X	Na nivou APV nadležan je Pokrajinski sekretarijat za privedu (u domenu pripreme programa, predlaganja mera, praćenja stanja u ovoj oblasti). Donosi drugostepena rešenja po žalbi prvostepenih organa za privedu.
Turizam	X	X	Na nivou APV nadležan je Pokrajinski sekretarijat za privedu (u domenu pripreme programa, predlaganja mera, praćenja stanja u ovoj oblasti). Donosi drugostepena rešenja po žalbi prvostepenih organa za privedu.
Ugostiteljstvo	X	X	Na nivou APV nadležan je Pokrajinski sekretarijat za privedu (u domenu pripreme programa, predlaganja mera, praćenja stanja u ovoj oblasti). Donosi drugostepena rešenja po žalbi prvostepenih organa za privedu.

Grad / opština	Opis nadležnosti / Komentar
X	Opština vrši upravne i stručne poslove u oblasti privrede i trgovine, uključujući i zaključivanje i evidentiranje ugovora o radu preduzetnika. Pruža stručnu pomoć pravnim licima (privatnim preduzetnicima, malim i srednjim preduzećima) pri otvaranju, realizaciji projekata i kredita. Radi na stvaranju baze podataka, praćenju, analiziranju i davanju izveštaja o stanju i kretanju privrednih aktivnosti. Daje projekcije budućih kretanja i predlaže strategije za dalji razvoj, uspostavlja kontakte i stara se o privlačenju novih investitora u opštinu.
X	U nadležnosti je opštine, ali je registracija preduzetničkih radnji na nivou RS (Agencija za privredne registre). Opština može da uvede posebne podsticajne mere podrške zanatskim delatnostima.
X	Registracija preduzetnika je objedinjena i vrši se u Agenciji za privredne registre na centralnom nivou. U nadležnosti opštine su poslovi promocije turističkih kapaciteta opštine, osnivanjem turističkih organizacija ili na drugi način zadovoljavane su određene potrebe građana u oblasti turizma i srodnim oblastima od interesa za grad/opštinu.
X	Registracija preduzetnika je objedinjena i vrši se u Agenciji za privredne registre na centralnom nivou. U nadležnosti opštine je zadovoljavanje određenih potreba građana u oblasti ugostiteljstva i privrednim i drugim oblastima od interesa za grad; uređivanje radnog vremena za određene delatnosti i određivanje mesta na kojima se mogu obavljati određene delatnosti.

Funkcija – nadležnost	RS	APV	Opis nadležnosti / Komentar
Poljoprivreda	X	X	APV donosi program zaštite, korišćenja i uređenja zemljišta na svojoj teritoriji. Ustanovljava posebna tela i organe koji finansiraju sproveđenje podsticajnih mera u oblasti poljoprivrede.
Šumarstvo	X	X	Državne šume su u nadležnosti Javnog preduzeća "Vojvodinašume". Gradovi i opštine imaju pravo gazdovanja neuređenim državnim šumama i privatnim šumama.
Zapošljavanje	X	X	Preko Sekretarijata za rad, zapošljavanje i brigu o ženama, Pokrajinskog zavoda za tržište rada i Fonda za razvoj APV vrši poslove u domenu sproveđenja politike zapošljavanja i smanjenja nezaposlenosti na teritoriji APV (formiranje fondova za kreditiranje malih preduzeća, praćenje stanja u ovim oblastima u cilju realizacije važećih zakonskih propisa itd.)
Vodoprivreda	X	X	Dvadesetak vodoprivrednih preduzeća na teritoriji APV nisu u sastavu JP "Srbijavode" već formiraju Zajednicu vodoprivrednih preduzeća APV. Ona i dalje obavljaju vodoprivrednu delatnost koju su, u principu, obavljala poslednjih dvadesetak godina (i pre formiranja "Srbijavoda" koje u drugim oblastima ima nadležnosti i na teritoriji APV).

Grad / opština	Opis nadležnosti / Komentar
X	Gradovi i opštine donose godišnje programe zaštite, korišćenja i uređenja zemljišta na svojoj teritoriji. Na ove programe daje saglasnost Ministarstvo za poljoprivredu. Na osnovu programa, gradovi i opštine sprovode postupak davanja u zakup državnog zemljišta na svojoj teritoriji (koje su do 2006. koristile zadruge, društvena i privatizovana preduzeća). Zakupnina je 60% prihod republičkog, a 40% opštinskog budžeta. Gradovi i opštine takođe finasiraju sprovođenje podsticajnih mera u oblasti poljoprivrede. Opština vrši promenu namene poljoprivrednog zemljišta (uz saglasnost Ministarstva poljoprivrede).
X	Državne šume su u nadležnosti Javnog preduzeća „Srbijašume“. Gradovi i opštine imaju pravo gazdovanja neuređenim državnim šumama i privatnim šumama.
X	U nadležnosti opštine je overa ugovora o zapošljavanju kod privatnih poslodavaca i vođenje evidencija o radu.
X	Opština, odnosno grad utvrđuje vodoprivredne uslove, izdaje vodoprivredne saglasnosti i vodoprivredne dozvole za objekte i radove u skladu sa ovlašćenjima opštine.

Funkcija – nadležnost	RS	APV	Opis nadležnosti / Komentar
INFORMISANJE			
Javno glasilo – novine	X		
Radio	X		
Televizija	X		

Grad / opština	Opis nadležnosti / Komentar
X	Zakonom o javnom informisanju predviđena je obaveza svih štampanih glasila čiji su osnivači gradovi i opštine da se privatizuju do kraja aprila 2005. godine. Zakonom o lokalnoj samoupravi uvedena je obaveza opština da se stara o javnom informisanju na srpskom jeziku i da obezbedi javno informisanje na jezicima manjina. Ova dva zakona su u očiglednoj suprotnosti, a odluku će verovatno doneti Ustavni sud.
X	Gradovi i opštine ne mogu da budu osnivači elektronskih medija (uključujući i radio – vidi Zakon o radiodifuziji RS). Izuzetak je grad Beograd kome je Zakonom o glavnom gradu omogućeno da ostane osnivač Studija B, kao i multietnički gradovi i opštine (u kojima su u službenoj upotrebi jezici manjina) koji će moći da ostanu osnivači radio stanica na jezicima manjina.
X	Gradovi i opštine ne mogu da budu osnivači elektronskih glasila. Izuzetak je grad Beograd kome je Zakonom o glavnom gradu omogućeno da ostane osnivač Studija B, i multietnički gradovi i opštine (u kojima su u službenoj upotrebi jezici manjina) koji će moći da ostanu osnivači glasila na jezicima manjina.

UKRATKO O AUTORIMA

dr Zdravko Zlokapa je profesor na Pravnom fakultetu u Banjaluci na kojem predaje *Uporedne političke sisteme* na dodiplomskom i *Metodologiju družboslovnog istraživanja* na postdiplomskom studiju. Napisao je više radova o lokalnoj samoupravi, a ostala područja njegovog naučnog zanimanja su problemi tranzicije od autoritarnog ka demokratskom uređenju, iskušenja postratne konsolidacije međunacionalnih odnosa te problemi uspostavljanja civilnog društva i pitanja izbornog ponašanja građana u neiskusnim demokratijama. Najvažnije njegove knjige su: *Kocka do kocke – dobro je dobro graditi*, *Demokratski politički sistemi* i *Lokalna i regionalna samouprava u BiH*.

Nives Kopajtich-Škrlec je diplomirana pravnica iz Zagreba, trenutno na dužnosti koordinatora poslova u Udrizi gradova, nacionalnom udruženju gradova u Republici Hrvatskoj. Više od deset godina provela je na dužnosti načelnika Odjela za lokalnu samoupravu u Ministarstvu uprave. Autor/koautor publikacija *Bukvar dobrog liderstva – dobro je dobro voditi* (2008), *Kocka do kocke – dobro je dobro graditi* (2007), *Lokalni izbori i referendum* (1996), *Područni ustroj Republike Hrvatske* (1999), *Ustrojstvo državne vlasti i lokalne samouprave i pravno utemeljenje decentralizacije* (2002), *Upravljanje nekretninama* (2004) te više od pedeset članaka u raznim stručnim časopisima. Član Povjerenstva za decentralizaciju Vlade Republike Hrvatske.

mr Tatjana Pavlović Križanić je trenutno zaposlena na poziciji zamenice šefa Tima za pravne poslove USAID – program MEGA (program podsticanja ekonomskog razvoja opština). Po zanimanju je pravnik i dugogodišnji je saradnik na projektima u vezi sa razvojem opština u Srbiji. Stalni je saradnik Stalne konferencije gradova i opština (SKGO) Srbije u okviru kojeg je povremeno angažovana na poslovima savjetnika. Napisala je više radova u ovoj oblasti te je bila (ko)autor nekoliko publikacija.

dr Roman Lavtar je doktor političkih nauka, zaposlen u službi Vlade Republike Slovenije za lokalnu samoupravu i regionalnu politiku, a radi istovremeno i kao viši predavač na Fakultetu za upravu Univerziteta u Ljubljani. U okviru službe Vlade Republike Slovenije za lokalnu samoupravu i regionalnu politiku je zadužen za kreiranje zakonodavstva u oblasti lokalne samouprave, pružanje pravne pomoći opštinama te nadgledanje zakonitosti rada organa jedinica lokalne samouprave. Do sada je bio angažovan na brojnim projektima u vezi sa razvojem javne uprave i lokalne samouprave. Napisao više od osamdeset radova u ovoj oblasti.

Goran Angelov je diplomirani pravnik, trenutno zaposlen kao direktor konsultantske kuće „Urban Ruralni Konsalting URC“ Skoplje. Od 1996. do 2005. godine bio je gradonačelnik Vinice a od 2000. do 2005. godine je i predsednik „Zajednice jedinica lokalne samouprave“ – ZELS-a Republike Makedonije. Od 2000. do 2005. godine je i šef makedonske delegacije u Savetu Evrope, tačnije u Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti u Strazburu, gde obavlja funkciju potpredsednika Komisije za praćenje decentralizacije u jugoistočnoj Evropi. U kongresu je mnogo puta bio izvestilac a od 2004. do 2005. godine i v.d. predsednika NALAS-a, Mreže nacionalnih asocijacija lokalnih vlasti jugoistočne Evrope. Koautor je sledećih knjiga: *Kocka do kocke – dobro je dobro graditi, Priručnik za gradonačelnike i članove opštinskih skuština u Republici Makedoniji, Jednošalterski sistem i Priručnik za građane.*

LITERATURA

- Bela knjiga Evropsko upravljanje – (European Governance – a White Paper), COM (2001) 428
- Detailed comparative study of municipal competences, Council of Europe, CDLR (2007) 52, Strasbourg 2007
- Preliminary draft report on the pilot study concerning the degree of conformity of member states' policy and practice with Council of Europe guidelines for local finance, CDLR (2007) 58 corr, Strasbourg 2007
- (2001) Devolution and Globalisation, Implications for local decision-makers, (2001), OECD
- Greer, Partick, Murphy Anne, Ogard, Morten (2005): Guide to participatory democracy in Bosnia and Herzegovina and Serbia and Montenegro, Council of Europe publishing, Strasbourg, June 2005.
- Katalog pristojnosti občin http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/katalog_pristojnosti_obcin/
- Strategija nadaljnega razvoja javnega sektorja 2003–2005, Vlada Republike Slovenije 17. 7. 2003.
- Šmidovnik, Janez (1995): Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana
- Vlaj, Stane (2006): Lokalna samouprava, teorija in praksa, Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, Ljubljana
- Grupa autora, *Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH*, prvi dio projekta *Kreiranje strategije razvoja lokalne uprave i samouprave u BiH od strane ključnih domaćih aktera*, Eda razvojna agencija, Banja Luka, objavljeno u: Lokalna samouprava, maj/svibanj 2005. godina III, broj 5, Sarajevo
- Grupa autora, *Bolja lokalna uprava u BiH. Izvještaj o humanom razvoju 2005*, UNDP BiH, 2005.
- Grupa autora, *Bukvar dobrog liderstva*, Eda razvojna agencija, Banja Luka, 2008.
- Grupa autora, *Popravke ili prepravka? Analiza opcija razvoja lokalne samouprave u RS i FBiH*, Eda razvojna agencija, Banja Luka, 2008.
- Grupa autora, *Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH, prvi dio projekta Kreiranje strategije razvoja lokalne uprave i samouprave u BiH od strane ključnih domaćih aktera*, Eda razvojna agencija, Banja Luka, objavljeno u: Lokalna samouprava, maj/svibanj 2005. godina III, broj 5, Sarajevo

- Pejanović, M. – Zlokapa, Z. – Zolić, H. – Arnautović, S., *Opštine/općine u Bosni i Hercegovini. Demografske, socijalne, ekonomske i političke činjenice*, Promocult, Sarajevo, 2006.
- *Popravke ili prepravka? Analiza opcija razvoja lokalne samouprave u RS i FBiH*, Eda razvojna agencija, Banja Luka, 2008.
- Swianiewisz, Paweł (ed.), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Open Society institute, Budapest, 2002.
- Zlokapa, Zdravko (ed.), *Kocka do kocke: dobro je dobro graditi – modeli organizacije lokalne samouprave*, Eda razvojna agencija, Banja Luka, 2007.

NORMATIVNI AKTI

- Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, str. 33/91, 42/97, 66/00, 69/04 in 68/06
- Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Uradni list RS, str. 15/96
- Zakona o lokalnih volitvah, Uradni list RS, str. 94/07
- Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, str. 94/07
- Zakon o financiranju občin, Uradni list RS, str. 123/06 in 57/08
- Zakon o gospodarskih javnih službah, Uradni list RS, str. 32/93
- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, Uradni list RS, str. 127/06
- Zakon o zavodih, Uradni list RS, str. 12/91

