

Sažetak

U članku se daje pregled područnog ustrojstva Republike Hrvatske od prijelaza na novi sustav lokalne samouprave utemeljen na pravima, obvezama i samoupravnom djelokrugu lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica koji je uveden 1992. godine, do danas. Ono što jest konstanta od 1992. godine pa naovamo najave su reformi i zaokreta kako bi se lokalne jedinice ustrojile na način koji će omogućiti kvalitetnije obavljanje javnih poslova i svih nadležnosti iz njihova samoupravnog djelokruga te odustajanje od planiranog i najavljenog. Činjenica jest da je od uvođenja lokalne samouprave u Hrvatsku došlo do velikog pomaka i napretka ponekad i u područjima koja su dugo godina slovila za neperspektivna. S druge strane, činjenica jest da i nadalje egzistira određeni broj općina koje uistinu nemaju perspektivu. Kako dalje, u kojem smjeru reducirati broj općina, da li ih uopće ukidati i pripajati gradovima i koji će biti učinci navedenoga, ostaje i nadalje otvoreno. Uz konsenzus struke i politike i načelna opredijeljenja za reforme ipak nam se temeljnim nameće pitanje kako navesti i privoliti općine da surađuju te uspostave zajednička tijela, okrupne i objedine sve svoje potencijale za opće dobro, budući puko reduciranje njihova broja neće riješiti probleme, već će ih, naprotiv, multiplicirati.

Summary

The article reviews the territorial setup of the Republic of Croatia since the transition to the new local government system based on rights, obligations and self-autonomy of local and regional governments, established in 1992, until today. What has been constantly announced since 1992 to today, are the reforms and shifts in the local government setup which would enable more quality provision of public services and performance of all tasks within the local government scope of autonomy, as well as the abandonment of these plans and intentions. The fact is that since local government has been introduced in Croatia, much progress and movements have been seen even on the territory that had long been considered as unperspective. On the other hand, the fact remains that a certain number of municipalities truly does not have any perspective at all. Some open questions are still present - what are the next steps, in what direction should the reduction of the number of municipalities go, should the number of municipalities be reduced and municipalities be adjoined to the cities, and what would be the effects of such actions. Regardless of the consent of professionals and politicians and their general commitment to reforms, the basic question is how to make and lead municipalities to cooperate and establish joint administrative bodies; and concentrate and unite their potentials for the common good, since mere reduction of their number will not solve their problems, but on the contrary, multiply them.

Nives Kopajtich-Škrlec*

Područno ustrojstvo u Republici Hrvatskoj, problemi i perspektiva

Sadržaj

1. Uvodno o područnom ustrojstvu
2. Područno ustrojstvo Republike Hrvatske od 1992. do danas
 - 2.1. Razdoblje od 1992. do 1997.
 - 2.2. Razdoblje od 1997. do 2006.
 - 2.3. Razdoblje od 2006. do danas
3. Potreba revidiranja područnog ustrojstva
 - 3.1. Najave i razmišljanja jednog od kreatora današnjeg sustava lokalne samouprave
 - 3.2. Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj Vlade Republike Hrvatske (srpanj 2010.)
 - 3.3. Regionalno razvojni standard (RR-standard)
 - 3.4. Nacionalno povjerenstvo za provođenje decentralizacije i reforme lokalne i područne (regionalne) samouprave
4. Zaključak

1. Uvodno o područnom ustrojstvu

Područno ustrojstvo svake države veliki je izazov za zakonodavca, za politiku, ali i struku. Ono je osnova i preduvjet budućeg uspješnog funkcioniranja državne, jednako kao i lokalne, odnosno regionalne vlasti. Ono determinira mnogo toga, olakšava ili onemogućava funkcioniranje institucija i tijela vlasti na terenu, građane čini motiviranim i sraslim s lokalnom zajednicom te time voljnim da participiraju u javnom životu, ili pak generira nesnalaženje, demotiviranost i konflikte, dugoročno velike disproporcije i neujednačenosti u svim vidovima razvitka te se reflektira od gospodarstva do gustoće naseljenosti. Srećom, povijest je i ovdje podloga, dijelom i putokaz u kojem smjeru krenuti i kako definirati lokalne i regionalne teritorijalne sastavnice

* Autorica je diplomirana pravica, koordinatorica poslova za Udrugu gradova u Republici Hrvatskoj i suradnica FCJP.

države. Povijest i njezine kriterije, premda su od velikog značaja i utjecaja, ipak se mora korigirati vodeći računa o suvremenim kretanjima i inicijativama, o gospodarstvu i migracijama, o krizama, njihovim posljedicama i naučenim lekcijama. Bez toga, primjenom bilo povijesne utemeljenosti i tradicije postojanja lokalnih jedinica, bilo političke supremacije u njihovim formiranju ili pak striktnom kirurškom logikom brojčanih pokazatelja, izostat će svi oni pozitivni i dugoročno korisni učinci koje može i mora imati kvalitetno i promišljeno postavljene teritorijalni ustroj neke države.

Teritorijalni se ustroj ne može promatrati kao izdvojeno pitanje niti se njegovom izučavanju može pristupiti bez sagledavanja ukupnosti društvenih, gospodarskih, socijalnih i inih prilika na nekom području. Bez sveukupnog i multidisciplinarnog pristupa dobija se tek jedna dimenzija, time i vrlo plošna, necjelovita slika. Najbolji je primjer tome argumentacija za kojom se često posezalo, a odnosi se tek na prikaz brojčanih podataka o broju lokalnih jedinica koje postoje u nekoj državi. Nerijetko smo imali prilike čuti od hrvatskih državnih vlasti, predstavnika Ministarstva uprave i Vlade pa tako i od predstavnika znanstvene zajednice, osoba i instituta koji se bave izučavanjem javne uprave i posebno lokalne samouprave, argumente o tome kako Francuska obiluje lokalnim jedinicama, za razliku od nekih drugih zemalja, primjerice Danske, koja je broj lokalnih jedinica na kvalitetan i promišljen način smanjila, time i racionalizirala javnu upravu. Sama logika brojaka i njihovo isticanje primarnim kriterijem, bez šireg sagledavanja ostalih odlučnih činjenica otvaraju prostor arbitrarnosti i rezultiraju zaključcima primjerenim dnevno-političkoj upotrebi.

Sadašnji teritorijalni ustroj Republike Hrvatske rezultanta je i kombinacija mnogih faktora, u prvom redu povijesnih frustracija taloženih stoljećima, intenziviranih u prošloj zajedničkoj državi, utemeljenih na predrasudama, političkoj trgovini i oportunitetu te ignoriranju temeljnih odrednica struke i iskustava europskih zemalja koja su i brojna i raznovrsna promatramo li ih u kontekstu lokalne samouprave i teritorijalnog ustrojstva. Pri koncipiranju teritorijalnog ustroja u potpunosti je zanemaren skup zadaća, javnih poslova, odgovornosti te obaveza koje je redovito, pravodobno i ekonomski učinkovito, dužna organizirati i kontinuirano pružati lokalna jedinica. Umjesto logike i iskustva drugih, povijesno, kulturološki i tradicijski bliskih zemalja, umjesto argumenata i jasno iskazanih bojazni i zamjerki teoretičara, politika i zakonodavac opredijelili su se za praktičnija i kratkoročno korisnija rješenja u koncipiranju teritorijalnog ustroja. Time se ponovo potvrdila tvrdnja kako je konstanta radikalnih i ishitrenih zaokreta i rješavanja bez da se promisli, sasluša i uvaži - jedna od rijetkih konstanti na ovim prostorima.

Kontinuitet lomova i zaokreta događa se i nadalje. Nemamo problema zaboraviti, negirati i rastočiti sve ono „od prije“ bez obira na to koliko bilo korisno, konstruktivno i perspektivno. Nismo skloni priznati vrijednosti, nadograditi ni popraviti pa posljedično tome ni područni ustroj ne može biti iznimka. Početak 90-tih godina vrijeme je velikih i korjenitih lomova na području cijele bivše države. Hrvatska nije bila niti je mogla biti izuzetak pa shodno tome nije ni bila pošteđena velikih, sada vidimo i dalekosežno neuspješnih, pokušaja i reformi. Reforme su bile više iskaz odlučnosti da se raščisti s onime od prije, no što su održavale viziju i strategiju razvitka u budućnosti. Ostaje nam nadati se da će ipak neke lekcije biti naučene te da se greške ubuduće barem neće činiti tako često. Više argumenata naprijed iznijetome pokušat ću prikazati i podastrijeti u tekstu koji slijedi. Pri tome ne mogu pa i neću izbjeći dozu kritičnosti, tim više što područno ustrojstvo i probleme koje uzrokuje pratim od samih početaka, od 1990. godine.

2. Područno ustrojstvo Republike Hrvatske od 1992. do danas

2.1. Razdoblje od 1992. do 1997.

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj usvojen je koncem 1992. godine.¹ Njime je utvrđeno područno ustrojstvo novonastalih jedinica, općina, gradova i županija, način određivanja njihovih granica te postupak iniciranja područnih promjena, sve na tragu ustavnih odredaba². Još se jednom pokazalo da je teritorijalna podjela svake države za zakonodavca izuzetno složena zadaća stoga što u bitnome određuje organiziranost i uspješnost sustava lokalne samouprave, njegovu ekonomičnost pa i smislenost. Lokalne su jedinice subjekti kojima se povjerava obnašanje lokalne vlasti i bitan dio javnih poslova čija kvaliteta nužno determinira kvalitetu života građana. Primarna su i početna razina na kojoj građani ostvaruju neposredne, životne, svakodnevne potrebe i interese. Stoga je u određivanju područnog ustrojstva bilo bitno poštivati ekonomsku opravdanost njihova osnivanja, predvidjeti realnu mogućnost funkcioniranja jedinice u budućnosti, a time i njezinu sposobnost da odgovori potrebama svojih stanovnika. Uz financijsku opravdanost i funkcionalnost, pri određivanju područnog ustrojstva lokalnih jedinica nije trebalo zanemariti niti bitan integrativni element, svijest pojedinca o pripadnosti lokalnoj zajednici. Sve navedeno utječe na ono što se promatra kao uspješnost lokalne jedinice pa je sve navedeno valjalo i poštivati pri određivanju prvog područnog ustrojstva zemlje utemeljenog na pravu građana na lokalnu samoupravu.

Nažalost, danas nakon proteka dvadesetak godina unisona je ocjena stručne javnosti da prvi Zakon o područnom ustrojstvu Republike Hrvatske iz 1992. u pretežitom dijelu nije poštivao navedene kriterije. Zakonom je ustrojeno 20 županija, Grad Zagreb, kao posebna, jedinstvena, upravna i samoupravna cjelina s položajem županije te 70 gradova i čak 421 općina. Područje većine jedinica bilo je određeno arbitrarno, bez poštivanja elementarnih kriterija, bez pribavljanja ili barem „osluškivanja“ mišljenja građana s dotičnih područja te bez ikakve predodžbe, ali i brige o mogućnosti budućeg samostalnog djelovanja i financiranja novoosnovanih lokalnih jedinica. O tome zorno svjedoči i činjenica da je, nakon usvajanja, Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj u prosincu 1992, pa dakle do usvajanja novog Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj³ u siječnju 1997. godine, tada resorno nadležno središnje tijelo državne uprave, Ministarstvo uprave, zaprimilo ukupno 431 zahtjev građana, nevladinih udruga, tijela lokalne vlasti, saborskih zastupnika, odbora i drugih podnositelja kojima su inicirane promjene područnog ustroja. Međutim, tek su neki od zahtjeva bili potkrijepljeni argumentacijom i financijskim simulacijama prihoda i rashoda, dok je većina bila tek iskaz nezadovoljstva novoutvrđenom, no ne i opravdanom, područnom pripadnošću. Zajednička je značajka pretežitog dijela inicijativa ogledala se u ignoriranju bilo kakvih ekonomskih pokazatelja i kriterija pri predlaganju osnivanja novih jedinica lokalne samouprave.

¹ Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Nar. Nov, br. 90/92 2/93, 58/93, 90/93 10/94 i 29/94).

² Ustav Republike Hrvatske (Nar. nov, br. 56/90, 135/97, 8/98 - pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak, 76/10 i 85/10 – pročišćeni tekst) u odredbama članka 134. navodi da su jedinice lokalne samouprave općine i gradovi, dok su županije jedinice područne (regionalne) samouprave. Područje općina, gradova i županija određuje se na način propisan zakonom. Mjesna, lokalna i područna (regionalna) samouprava uređene su odredbama članaka 133-138. Ustava.

³ Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Nar. nov, br. 10/97, 124/97, 50/98, 68/98, 22/99, 42/99, 117/99, 128/99, 44/00, 129/00, 92/01, 79/02, 83/02, 25/03, 107/03 i 175/03).

Predlagatelji novih jedinica, uz dužan obzir rijetkim iznimkama, nisu se opterećivali izvorima sredstava za financiranje barem temeljnih funkcija budućih općina, jednako kao ni gradova. Valja reći i to da su u određenoj mjeri zahtjevi bili iracionalni i njihovo je jedino utemeljenje bilo u gotovo epskim animozitetima prema susjednim mjestima.

Godine 1993. održani su prvi redovni lokalni izbori te su konstituirana predstavnička tijela općina, gradova i županija, općinska i gradska vijeća, županijske skupštine i Gradska skupština Grada Zagreba. Ubrzo su izabrana i kolektivna izvršna tijela (poglavarstva) te je novoformirani sustav lokalne samouprave lagano, uz potrebe i nesnalaženja, ipak u pretežitom dijelu započeo funkcionirati.

2.2. Razdoblje od 1997. do 2006.

Neki vid reforme područnog ustroja proveden je 1997. donošenjem novog Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj. Usvajanju toga Zakona prethodila je dugotrajna i na trenutke nepomirljiva rasprava disonantnih i žustrih tonova. Po prvi puta je Županijski dom tada dvodomnoga Sabora Republike Hrvatske koji je bio sastavljen tako da reprezentira svih 20 županija i Grad Zagreb, zaprijetio suspenzivnim vetom primjena kojega bi odgodila, za neko vrijeme i onemogućila, usvajanje Zakona o područjima. Ipak, Županijski dom nije iskoristio pravo suspenzivnog veta te je Zakon ipak po konzultacijama, ali i političkim pristiscima, usvojen u siječnju 1997. godine.

Sukladno tome Zakonu, i nadalje je postojalo 20 županija, premda je njihovo područje znatno izmijenjeno. Zakonodavac se nije odlučio na osnivanje novih županija premda je istaknuta formalnopravno utemeljena i argumentima potkrijepljena inicijativa za osnivanjem Moslavačke županije. Grad Zagreb također je izmijenio svoje područje no i nadalje je imao status 21. županije. Novim Zakonom rasformirano je i područje dva samoupravna kotara, Knina i Gline, koji su osnovani na temelju odredaba Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj⁴. Ustavni zakon usvojen 1992. utvrdio je postojanje dva kotara, Knina i Gline s određenim posebnostima i autonomijom. Tadašnje općine Knin, Obrovac, Gračac, Titova Korenica (kasnije Općina Plitvička Jezera – sa sjedištem u Korenici) i Donji Lapac - tvorile su Kotar Knin, dok su općine Glina, Vrginmost (kasnije Gvozd), Hrvatska Kostajnica, Dvor na Uni i Vojnić bile u sastavu Kotara Glina. Međutim, lokalni izbori za skupštine, predstavnička tijela kotara, nisu održani niti su kotari ikada započeli funkcionirati te time nisu niti ispunili svoju incijalno zamišljenu svrhu preveniranja nacionalnih sukoba.

Prema ovom Zakonu, kako je već navedeno, područni je ustroj doživio daljnje usitnjavanje te je po njegovom stupanju na snagu postojao 121 grad i 416 općina. Tim su Zakonom osnovane čak 54 nove općine, neke od njih prihvaćanjem amandmana za vrijeme samog izglasavanja budućeg zakonskog teksta, bez ikakvog prethodnog postupka, bez rasprave i/ili prikupljanja mišljenja građana, dakako i bez financijskih procjena opravdanosti i utemeljenosti njihova osnivanja. Jedini su kriteriji bili procjena i volja zastupnika te, naravno, pripadnost zastupnika političkoj opciji koja je bila u poziciji izglasati promjenu i time je učiniti sastavnim dijelom novog Zakona. Status grada, premda suštinska pa ni formalna razlika između gradova i općina posebno u to vrijeme nije

⁴ Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (Nar. nov, br. 34/92).

postojala, bio je također vrlo aktualan te je dodijeljen čak 47 dotadašnjih općina. Dodjeljivanje statusa grada zorno je prikazalo sve iracionalnosti koje su bile dominantna „misao vodilja” govorimo li o područnom ustrojstvu. Ukinuto je također i 13 općina, a reakcije stanovništva nisu uslijedile, jednako kao niti reakcije struke. Valja ipak podsjetiti da je mahom riječ bila o područjima s kojih je stanovništvo bilo raseljeno uslijed ratnih zbivanja. Općine su osnivane i aktima međunarodne zajednice, također mimo zakonskih kriterija, prema političkoj procjeni, ponovno kao određena vrsta ustupka i preveniranja daljnjih i/ili ponovljenih nacionalnih sukoba⁵. Niti pri osnivanju tih nacionalno jednoobraznih općina od kojih su neke čak bile prijelazne, privremenog karaktera s „ograničenim rokom trajanja” od godinu dana, a druge „trajne” koje postoje i dan danas, nije se vodilo računa o sredstvima financiranja niti o mogućnostima njihovog budućeg samostalnog funkcioniranja.

U godinama koje su uslijedile zabilježeno je daljnje administrativno usitnjavanje i konstantan porast broja jedinica lokalne samouprave, općina i gradova, što je imalo za posljedicu kontinuirano slabljenje kapaciteta dosadašnjih, u prvom redu manjih lokalnih jedinica, da obavljaju poslove iz temeljnog samoupravnog djelokruga utvrđenog Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi⁶ te čitavim nizom posebnih zakona. U periodu od usvajanja Zakona od 1997. do 2006. Zakon je bio mijenjan i nadopunjavan ukupno 15 puta, a osnovano je čak osam novih općina.

2.3. Razdoblje od 2006. do danas

Danas, nakon donošenja trećeg Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj⁷ 2006. koji u osnovi i nije reformski zakon niti je bio najavljivan kao takav, u Republici Hrvatskoj, čija je ukupna površina 56.602,99 km², a prema popisu iz 2001. broji 4.437.460 stanovnika, postoji ukupno 556 lokalnih jedinica, i to 127 gradova i 429 općina, te 20 županija i Grad Zagreb.

Općina s manje od 1.000 stanovnika ima čak 29, od toga četiri s manje od 500 stanovnika. Od 1.000 do 10.000 stanovnika ima 394 općina, dok više od 10.000 stanovnika ima samo šest općina.

Što se tiče gradova, čak ih je 60 s manje od 10.000 stanovnika, između 10.000 i 35.000 stanovnika ima 51 grad, dok više od 35.000 ima ukupno 16 gradova.

Prema Popisu stanovništva iz 2001. godine⁸ čak 37,6 % područja Hrvatske odnosi se na gradove, a 62,6 % na općine. Prosječni broj stanovnika grada (bez Zagreba) je 25.128, dok općina u prosjeku broji 3.243⁹ stanovnika.

⁵ Odlukom Prijelaznog upravitelja UNTAES-a u siječnju 1997. ustrojeno je i šest novih općina na području istočne Slavonije, i to Negoslavci, Markušica i Mirkovci (prijelazna općina na rok od godine dana), na području Vukovarsko-srijemske županije, te Šodolovci, Jagodnjak i Tenja (prijelazna općina na rok od godine dana) na području Osječko-baranjske županije.

⁶ Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (Nar. nov, br. 90/92, 94/93, 117/93 i 128/99).

⁷ Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Nar. nov, br. 86/06, 125/06 – ispravak, 16/07 – ispravak, 95/08 – Odluka USRH i 46/10 – ispravak i 145/10).

⁸ Popis stanovništva proveden je 2011. godine na temelju odredaba Zakona o popisu stanovništva, kućanstava i stanova u Republici Hrvatskoj (Nar. nov, br. broj 92/10), međutim, službeni i cjeloviti rezultati popisa još nisu

I danas brojne lokalne jedinice, u prvom redu općine, ne udovoljavaju osnovnim kriterijima kojima se trebalo rukovoditi pri njihovom osnivanju, kao što su primjerice, homogenost, komplementarnost, ekonomsko-financijski kapacitet, gravitacija, razvojne mogućnosti, i slično. Dodatni problem predstavlja činjenica da je i personalni i institucionalni kapacitet tih jedinica u potpunosti neadekvatan za realiziranje poslova iz samoupravnog djelokruga, jednako kao što je nedovoljan i za bilo kakav ozbiljniji razvoj vlastitih potencijala, da ne spominjemo nemogućnost apliciranja za sredstva predpristupnih europskih fondova ili pak dugoročnije strategije razvitka.

Dijelom, ali samo dijelom opravdanje znatnom zaostajanju u razvoju današnjih općina, ali i gradova nalazimo u otegotnim okolnostima koje se odnose na imovinu lokalne samouprave. Naime, proces financijskog i imovinskog razgraničenja između lokalnih jedinica osnovanih 1992, točnije proces podjele imovine bivših općina koje su postojale do navedene godine nije bio dovršen u godinama koje su uslijedile. Čak naprotiv, i 1992. i 1997, a i nakon toga, bilježimo osnivanje novih subjekata koji su s pravom isticali zahtjeve za participiranjem u tek dijelom ustanovljenoj i/ili podijeljenoj imovini bivših općina. Posljedično, konstantan porast broja subjekata i dodatno je zakomplicirao podjelu imovine, tzv. arbitražu¹⁰. Posljedice neprovođenja podjele imovine ranijih općina, jednako kao i posljedice nedosljedne i neujednačene podjele i danas se osjećaju kao veliki teret i nedostatak te su rezultirale neostvarenim ulaganjima, neprihodom potencijalnih pa čak i izvjesnih prihoda, neprovođenjem projekata revitalizacije i/ili racionalizacije, no to je tema koju ovog časa moramo ostaviti po strani.

Premda je neadekvatna teritorijalna podjela već primarno zapreka bilo kakvoj decentralizaciji, ostaje nesporno da je zapreka bila i u činovnički unificirano određenom djelokrugu lokalnih jedinica. Činjenica jest da se tek izmjenama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi usvojenima 1995. godine¹¹ unose izmjene u unificirani sustav te se uvodi kategorija velikih gradova koji, sukladno hrvatskoj realnosti, imaju više od 35.000 stanovnika i neke, premda reducirane, dodatne ovlasti. Postoji bojazan od dodjeljivanja ovlasti i financijskih sredstava gradovima no pri tome se kratkovidno zanemaruje njihov značaj i utjecaj koji imaju na sve vidove razvitka zemlje u cjelini.

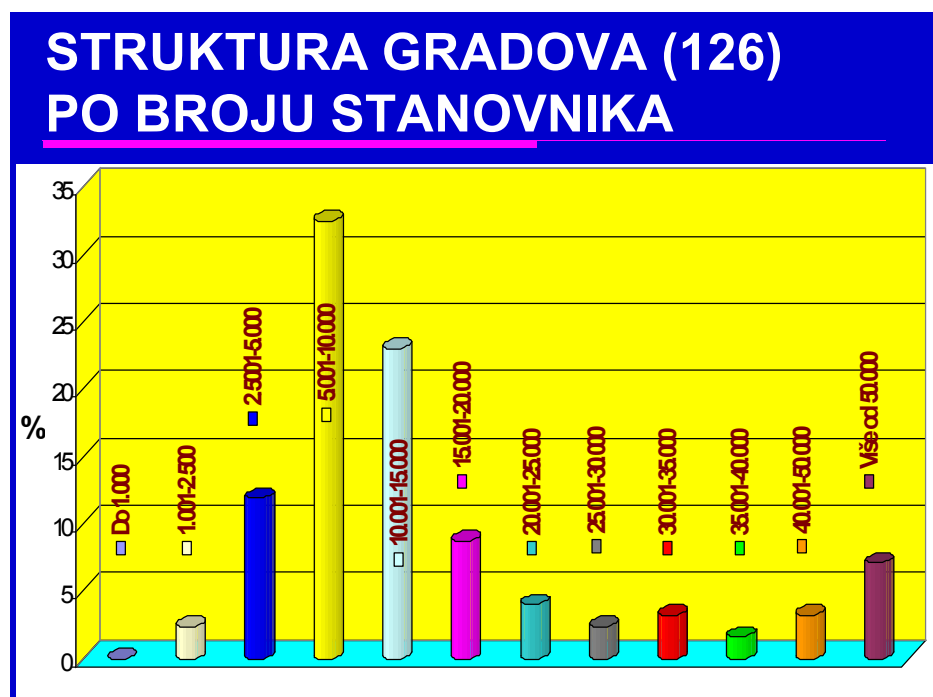
dostupni. Više privremenih neslužbenih informacija moguće je pronaći na stranici Državnog zavoda za statistiku www.dzs.hr.

⁹ Prema podacima Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva najviše stanovnika broji Općina Čepin na području Osječko-baranjske županije, čak 12.901, dok Općina Civiljane (Šibensko-kninska županija) ima samo 137 stanovnika.

¹⁰ Na temelju odredbe članka 87. Zakona o lokalnoj upravi i samoupravi (Nar. Nov, br. 90/92), općine, gradovi i županije osnovani 1992. bili su ovlašteni preuzeti nekretnine, pokretnine, financijska sredstva te prava, ali i obveze dosadašnjih općina čiji su pravni sljednici. Podjelu i preuzimanje imovine trebalo je dovršiti u roku šest mjeseci od dana konstituiranja predstavničkih tijela jedinica. Ukoliko jedinice nisu uspjele u dogovornoj podjeli imovine u navedenom roku, sporove je trebala riješiti Komisija Vlade Republike Hrvatske za odlučivanje u sporovima o pravima županija, gradova i općina osnovana Uredbom Vlade (Nar. nov, br. 37/94).

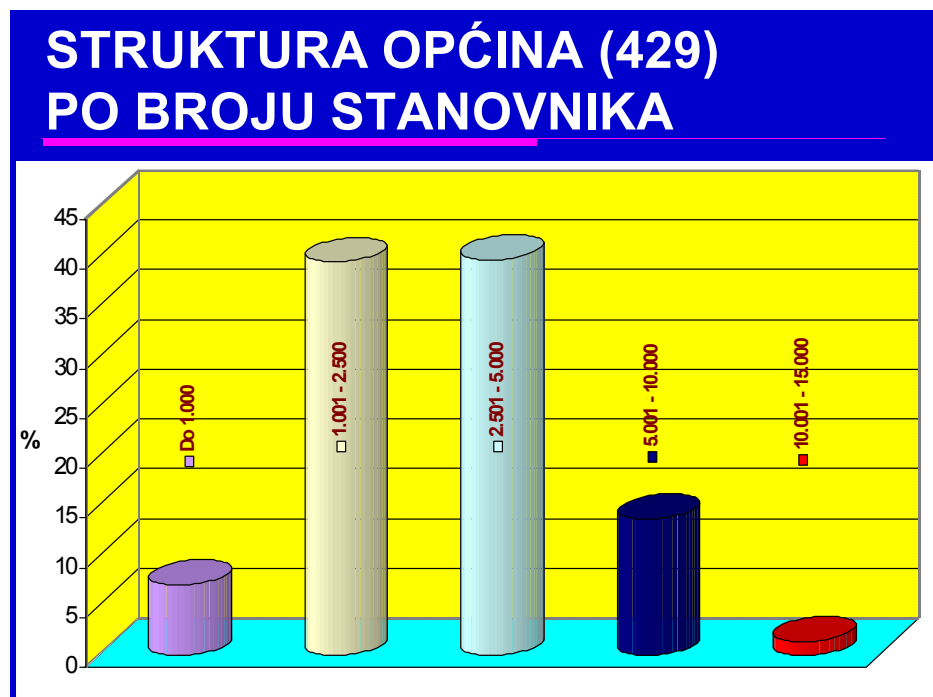
¹¹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Nar. nov, br. 129/95).

Struktura gradova i općina prema broju stanovnika¹²



¹² Malatestinić, I. Rad za potrebe Projekta Udruge gradova „Obuka članova predstavničkih tijela i savjeta mladih u gradovima“, 2011.

Struktura općina prema broju stanovnika¹³



3. Potreba revidiranja područnog ustrojstva

Potreba revidiranja područnog ustrojstva, uz decentralizaciju, jedna je od tema oko kojih je, barem deklaratorno, postignut konsenzus svih glavnih političkih opcija. Također, nije pretenciozno ustvrditi niti da u vezi s reorganiziranjem područnog ustrojstva postoji konsenzus politike i struke što je u Hrvatskoj doista rijedak slučaj. Pa ipak, riječ je o jednoj od tema u pogledu koje se, bez obzira na sve najave, planove, obećanja i postignuto suglasje, ne događaju nikakvi pomaci. Za ilustraciju navedenoga, ali i kako bismo predstavili neke od aktualnih smjerova, nadajmo se, buduće reforme poslužiti ćemo se s nekoliko radova i mišljenja koje su u kontekstu teritorijalnog (pre)ustrojstva izrekli i/ili najavili „relevantni čimbenici”.

3.1. Najave i razmišljanja jednog od kreatora današnjeg sustava lokalne samouprave

Zanimljive je teze, u kontekstu teritorijalnog preustroja, u svom govoru iznio Vladimir Šeks, tada potpredsjednik Hrvatskog sabora i jedan od kreatora reformi početkom devedesetih godina sa čijim se posljedicama i danas pokušavamo nositi. Riječ je o izlaganju održanome na Savjetovanju o ekonomskoj politici u 2010. koje je održano u Opatiji u studenome 2009. godine.

¹³ Malatestinić, I. Rad za potrebe Projekta Udruge gradova „Obuka članova predstavničkih tijela i savjeta mladih u gradovima“, 2011.

Tada se osvrnuo na Izvješće Europske komisije o napretku Republike Hrvatske na području reforme javne uprave i upravljanje fondovima iz 2009. koje se odnosilo na razdoblje od listopada 2008. do rujna 2009. i u kojemu su iznijete određene pozitivne ocjene u smislu da je Hrvatska u promatranom razdoblju ostvarila „određeni napredak” u reformi javne uprave. Međutim, istovremeno su upućene i kritike koje su se odnosile na više no poznate i prepoznate slabosti hrvatske državne i javne uprave, od kojih je u prvom redu istaknut nedostatak strategije za decentralizaciju te nedostatak dijaloga središnje i lokalne razine vlasti. Upravo je ukazano na teme koje konstantno otvara i na koje konstantno ukazuje Udruga gradova u Republici Hrvatskoj. Riječ je, smatra Šeks, o problemima vezanim uz upravno-teritorijalni ustroj države, odnosno ustroj lokalne i područne samouprave, ali i uz vertikalni odnos središnje državne vlasti i lokalne samouprave pa se posljedično tome, sve češće izriču kritike na račun danas postojećeg broja županija, gradova i općina u Hrvatskoj. Najčešći se prigovori postojećem ustroju lokalne samouprave svode na nemogućnost brojnih općina da financiraju same sebe. Većina njih funkcionira i u osnovi preživljava, kontinuiranim dotacijama iz županije ili države, odnosno ukoliko su u mogućnosti, prodajom nekretnina. U takvoj situaciji općine u priobalju su u velikoj mjeri privilegirane zbog više cijene nekretnina no zapravo se radi tek o palijativnim i dugoročno vrlo štetnim potezima.

Drugima se pak lokalnim jedinicama, u prvom redu općinama, pomaže priznavanjem različitih statusa s beneficijama i olakšicama, kao što su područja posebne državne skrbi i brdsko-planinska područja, područja na otocima i slično. Po svim navedenim osnovama lokalne jedinice ostvaruju porezne olakšice, a time i znatniji dio sredstava u svom proračunu. Ostaje otvoreno pitanje je li pomoć od strane države dobrodošla, ukoliko se opstanak neprosperitetnih jedinica promatra u kontekstu depopulacije, te postoji li sustavna kontrola utroška sredstava uprihodovanih po osnovi raznih pomoći. Bilo bi zanimljivo pratiti trendove rasta i razvitka u općinama kojima županija i država konstantno, već niz godina financijski pomažu. Rezultati, barem prema procjenama stručnjaka, ali i same lokalne samouprave, u velikoj mjeri ne bi bili zadovoljavajući. Ovdje posebno treba naglasiti stalne kritike prema kojima lokalna samouprava većinu svojih prihoda, tzv. „proračunskog kolača”, negdje čak i 80% izvornih prihoda, troši tek na isplatu plaća profesionalnim političkim dužnosnicima te službenicima i namještenicima upravnih tijela te na troškove „hladnog pogona” u lokalnoj administraciji.

Tadašnji potpredsjednik Sabora u govoru je naveo i konkretne podatke o tome da od 126 gradova i 429 općina, polovina ne doseže ni pola hrvatskog prosječnog prihoda po glavi stanovnika, da je prema statistikama iz 2007. čak 237 općina i gradova uspjelo godišnje uprihoditi po stanovniku daleko ispod nacionalnog prosjeka koji je za navedenu godinu iznosio 2.800 kuna, da 57 lokalnih jedinica ima vlastite prihode između 0 i 700 kuna po stanovniku, a još 180 općina i gradova između 700 i 1.400 kuna. U tom je kontekstu naveo podatak da je država 2008. u proračune 25 najsiromašnijih općina prenijela gotovo 40 milijuna kuna te je iznio primjer jedne općine¹⁴ koja

¹⁴ Općina Ervenik nalazi se u Šibensko-kninskoj županiji. U samoj Općini ne nalazi se čak ni njezino administrativno sjedište, već je ono u susjednom Gradu Kninu. Prema Popisu stanovništva iz 2001. godine Općina Ervenik ima 988 stanovnika.

je od ukupno 3,2 milijuna kuna proračuna za 2008. čak 2,96 milijuna uprihodovala od države, ostvarivši pri tome samo 240.000 kuna vlastitih prihoda.¹⁵

Šeks je zaključio da su slika formiranja proračuna te spektar prihoda i rashoda, odlučni u stjecanju najpouzdanije slike o stupnju razvijenosti i o kvaliteti života u svakoj pojedinoj jedinici lokalne samouprave, kao i o kvaliteti njezina odnosa s državnom administracijom. Ukazao je da treba preispitati instrumente financiranja općina, gradova i županija te imati jasnu viziju nastavka procesa fiskalne decentralizacije, što podrazumijeva preciziranje funkcija i sredstava koja će središnja država prepustiti općinama, gradovima i županijama. Usporedno s navedenim, potrebno je raspraviti i pripremiti i učinkovit model financiranja nerazvijenih područja kako bi se osigurao uravnotežen regionalni razvoj.

Pri tome je kazao da se nerijetko zanemaruje, posebno stoga jer nije znanstveno „mjerljiv“, stupanj identifikacije s lokalnom jedinicom, koji je u pravilu posebno jak u tradicijski utemeljenim lokalnim jedinicama koje su, gotovo bez iznimke, vrlo nisko rangirane prema pokazateljima realne mogućnosti samostalnog egzistiranja. Pa ipak, predložio je da i takva, nazovimo ih „izvanpravnim, izvanekonomskim i izvanfiskalnim“ mjerilima, budu uzeta u obzir pri raspravljanju o budućem optimalnom ustroju lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj. Daljnji koraci i/ili barem pripreme radnje za reformu nakon toga nisu uslijedili premda je bilo očekivano da nakon ovakve najave od strane visokopozicioniranog dužnosnika i jednog od kreatora današnjeg teritorijalnog ustrojstva daljnji koraci uslijede i to vrlo brzo.

3.2. Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj Vlade Republike Hrvatske (srpanj 2010.)

Prethodna Vlada je u srpnju 2010. usvojila Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj¹⁶. Donošenju dokumenta ovako velike važnosti i dalekosežnog učinka nije prethodila provedba konzultacija s nacionalnim udruženjima lokalnih jedinica sukladno Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi¹⁷, odnosno sukladno Poslovniku Vlade Republike Hrvatske¹⁸ što je odmah u određenoj mjeri poljuljalo vjeru u ozbiljnost i argumentiranost samog dokumenta. Usvajati akt ovakvog značaja i ovakvih dalekosežnih posljedica usred ljeta i bez rasprave, konzultacija pa makar i tek formalnih, nije pridonijelo vjeri u provedbu Smjernica. Već je samim time, u startu, bitno poljuljana vjera u ozbiljnost i odlučnost Vlade da usvojeno i dokumentu sadržano, uistinu i provede. Smjernicama je Vlada (ponovno) naglasila značaj decentralizacije, kako funkcionalne tako i fiskalne te istaknula svoje načelno opredjeljenje za njezinu provedbu. Uz decentralizaciju primarna je bila i teritorijalna reorganizacija kako bi se (konačno) utvrdila optimalna organizacija javnih službi u okviru teritorijalnih jedinica. Vlada je

¹⁵ Rešković, V. Fiktivna lokalna samouprava, 12. lipnja 2009, www.dugirat.com/index.php?option=content&task=view&id=9472.

¹⁶ Tekst Smjernica i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj nalazi se na stranici Ministarstva uprave www.uprava.hr.

¹⁷ Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi (Nar. nov. – Međunarodni ugovori, br. 4/08), kojime je u cijelosti ratificirana Europska povelja o lokalnoj samoupravi.

¹⁸ Poslovnik Vlade Republike Hrvatske (Nar. nov, br. 138/99, 16/00, 36/00 i 105/00, 107/00, 24/01, 22/05, 68/07, 10/08, 102/09, 107/09, 140/09 i 144/09 – pročišćeni tekst).

utvrdila konkretne aktivnosti i odredila nositelje svake pojedine aktivnosti te vremenske okvire za ostvarivanje svakog segmenta Smjernica i načela. Svrha je toga dokumenta bila donošenje cjelovite strategije decentralizacije koju smo trebali, a nismo, ugledati u veljači 2012. godine. U kontekstu područne reforme dokument je ipak otišao korak naprijed u odnosu na ranije viđena deklaratorna izdanja kojima smo svjedočili pa je tako optimizam pobudio tek iskaz Vlade kako prepoznaje potencijale i značaj lokalne samouprave te ozbiljno razmišlja o ostvarivanju ciljeva reforme najavljenih samim Programom Vlade za mandatno razdoblje od 2008. do 2011. godine.

Vlada je u Smjernicama i načelnima naglasila kako će pri određivanju optimalne teritorijalne organizacije primjenjivati demografske kriterije, ali i geografske, gospodarsko-razvoje, financijske te administrativne. Što se tiče demografskih kriterija, u obzir se trebao uzeti broj stanovnika, dobna i obrazovna struktura, broj kućanstava, struktura zaposlenosti i udio radno sposobnog stanovništva u ukupnoj populaciji, dnevna kretanja stanovništva te trendovi kao što su depopulacija i starenje stanovništva. Geografske kriterije predstavljao je uobičajeni set parametara, kao što su površina i specifičnosti geografskog položaja, geografska konfiguracija terena, broj i veličina naselja u sastavu lokalne jedinice te ono što je posebno značajno, a to su međusobna udaljenost naselja (disperziranost) i njihova prometna povezanost. Od gospodarskih i razvojnih kriterija za istaknuti su indeksi razvijenosti sukladno Zakonu o regionalnom razvoju¹⁹ i Uredbi o indeksu razvijenosti²⁰, broj aktivnih gospodarskih subjekata koji djeluju na području jedinice, lokalna poduzetnička infrastruktura gdje ubrajamo poduzetničke inkubatore i centre te poslovne zone, zatim broj i sadržaj lokalnih gospodarskih programa, inicijativa i projekata te stupanj urbanizacije, lokalne prometnice i infrastruktura. Financijski kriteriji, ovoga puta srećom ne i jedini, bili su ukupna visina prihoda jedinice i visina prihoda po stanovniku, udio vlastitih izvora prihoda u strukturi lokalnog proračuna, udio pomoći županije i države u strukturi lokalnog proračuna te struktura proračunskih rashoda lokalne jedinice. Administrativni su pak kriteriji bili organizacijsko-administrativni ustroj dekoncentriranih državnih službi na području lokalne jedinice, organizacija javnih usluga na području lokalne jedinice (komunalna infrastruktura i poduzeća), organizacija decentraliziranih javnih usluga i službi (ustanove predškolskog odgoja, ustanove osnovnoškolskog obrazovanja, ustanove socijalne skrbi te zdravstvene ustanove). Završni je kriterij u kontekstu administrativnih kriterija bio postojeći administrativni kapacitet jedinice lokalne samouprave, broj i obrazovna struktura zaposlenih u lokalnim upravnim tijelima (upravnim odjelima i službama) te kod proračunskih korisnika, potom unutarnje ustrojstvo i organizacijski procesi unutar lokalne (samo)uprave. Tijekom cijelog procesa koji je aktivnije trebao započeti po prikupljanju podataka i stvaranju podloga za daljnji rad i predlaganje konkretnih rješenja, Vlada se obvezala poštivati Ustavom proklamirana načela kao i načela sadržana u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi te otvoriti široku javnu raspravu sa svim zainteresiranima, uz nužno uključivanje građana kako bi se svako buduće rješenje temeljilo na relevantnoj volji građana. Obvezala se također i na usku, konstruktivnu i kontinuiranu suradnju i konzultiranje s nacionalnim udruženjima lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica. Premda detaljno razrađene po fazama i nositeljima daljnje se aktivnosti predviđene Smjernicama i načelima nisu odvijale, održana je tek jedna sjednica Povjerenstva koje je zamišljeno kao

¹⁹ Zakon o regionalnom razvoju (Nar. Nov, br. 153/09).

²⁰ Uredba o indeksu razvijenosti (Nar. Nov, br. 63/10) u odredbi članka 2. propisuje da se indeks razvijenosti izračunava na temelju stope nezaposlenosti, dohotka po stanovniku, proračunskih prihoda jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave po stanovniku, općega kretanja stanovništva i stope obrazovanosti.

multiresorno stručno i radno tijelo. Je li uzrok skretanja fokusa politike s decentralizacije i područne reforme bila gospodarska kriza koja je prožela sve segmente društva ili su se decentralizacija i reforma područnog ustrojstva i opet pokazale kao nedovoljno atraktivne teme, odviše stručne i financijski neizvjesne zadaće, ostaje tek za procijeniti što će nesumnjivo biti lakše učiniti uz vremenski odmak.

3.3. Regionalno razvojni standard (RR-standard)

Regionalno razvojni standard jedinstven je metodološki pristup koji je trebao poslužiti kao podloga budućoj reformi, dakle kao alat za dijagnosticiranje trenutnog stanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te postavljanje metodoloških okvira za upravljanje lokalnim i regionalnim razvojem.

Riječ je zapravo o zaštićenoj elektronskoj bazi podataka razvijenoj od strane privatnog poduzeća koja je trebala biti dostupna korisnicima iz općina, gradova i županija.²¹ Primjena RR-standarda zasniva se na točnoj i preciznoj dijagnostici trenutnog stanja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno na dijagnostici stanja ključnih čimbenika značajnih za razvoj lokalnih i regionalnih područja te ključnih za unaprjeđenje kvalitete života stanovništva. Primjenom RR-standarda prikupljaju se i analiziraju podaci iz sljedećih područja: organizacija i ustroj, financijsko-investicijsko-razvojna obilježja, geografska obilježja, povijesna obilježja i demografska obilježja. Osim navedenih kategorija, za svaku jedinicu lokalne i područne (regionalne) samouprave putem RR-standarda prikupljaju se i opći podaci o općini i gradu, odnosno o županiji.

Primjena RR-standarda već danas omogućava donositeljima odluka na lokalnoj, regionalnoj i, što je posebno bitno u kontekstu reforme područnog ustroja, na nacionalnoj razini analitičko sagledavanje razvojnih kapaciteta i definiranje razvojnih prioriteta. S obzirom da se podaci putem RR-standarda prikupljaju primjenom sistematiziranih i usklađenih obrazaca donositeljima odluka je omogućena usporedba i analitika međusobno srodnih i usporedivih jedinice lokalne i područne samouprave, te izrada različitih izvješća u ovisnosti o kombinaciji prikupljenih podataka. Osim sagledavanja trenutnog stanja lokalnog i regionalnog područja putem prikupljanja podataka iz prethodnih i tekućih razdoblja, RR-standard uključuje i projekcije određenih kategorija te na taj način kreira okvire procjene potencijala i budućih razvojnih mogućnosti. Kombiniranjem povijesnih podataka, trenutnog stanja i projekcija budućih vrijednosti RR-standard omogućava jedinstveno sagledavanje razvojnih kapaciteta lokalnih i regionalnih područja. Zaključno, RR-standard vrijedna je i višestruko upotrebljiva baza i kvalitetna osnova za državna tijela, od nadležnog Ministarstva, Vlade i Sabora, koja može i mora biti korištena pri reformi, baza koja sve prigovore kako nema dostatnih elemenata za procjenu, čini u potpunosti neutemeljenima. Argumenti i pokazatelji, za razliku od sluha i političke volje, postoje.

²¹ RRS – Regionalno razvojni standard razvilo je i implementiralo poduzeće MICRO projekt d.o.o, član MICRO grupe d.o.o. RR-standard, a zamišljen je kao elektronska baza podataka dostupna korisnicima putem Internet platformi rješenja e-općina, e-grad i e-županija, sukladno ugovoru koji je zaključen s resorno nadležnim Ministarstvom uprave.

3.4. Nacionalno povjerenstvo za provođenje decentralizacije i reforme lokalne i područne (regionalne) samouprave

Ostaje vidjeti hoće li nova Vlada u mandatnom razdoblju 2012. – 2015. uspjeti provesti sve reforme koje će joj predložiti, vjerujemo i znanstveno-analički potkrijepiti, novoosnovano Nacionalno povjerenstvo za provođenje decentralizacije i reforme lokalne i područne (regionalne) samouprave. Nacionalno je povjerenstvo osnovano Odlukom Vlade na sjednici održanoj koncem veljače 2012. Zadaća Nacionalnog povjerenstva bit će provedba i koordiniranje svih aktivnosti i mjera za provedbu reforme lokalne samouprave kako bi se u konačnici postigao konačni cilj, a to su upravo decentralizacija i teritorijalni preustroj. Nacionalno je povjerenstvo dužno do 30. rujna 2012. utvrditi i Vladi predstaviti prijedlog mjera za ostvarivanje ciljeva decentralizacije, administrativnog (teritorijalnog) preustroja, funkcijskog preustroja (podjele nadležnosti u obavljanju javnih poslova) te fiskalnog preustroja koji bi pretpostavljao reformu sustava financiranja lokalne samouprave. Uz navedeno, Povjerenstvo bi trebalo utvrditi i potrebno vrijeme kao i financijske i ostale resurse potrebne za provođenje cjelokupnog procesa decentralizacije. U njegov su sastav, između čak deset ministara, uključeni i predstavnici lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica. Sama Odluka Vlade navodi da je sastav Povjerenstva višestranački što bi trebalo iznjedriti politički konsenzus svih relevantnih političkih opcija u kontekstu decentraliziranja i teritorijalne reforme.

4. Zaključak

Premda postoji, barem deklaratorni, konsenzus o tome da područni ustroj treba revidirati, ne postoji konsenzus o smjeru kojim bi trebao krenuti u postupku preustroja lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj.

Sve se više ističu mišljenja da za početak i bez previše rasprava treba ukinuti županije jer su jedinice koje nemaju attribute regionalnosti niti su pak zaživjele kao šire, koordinacijske platforme koje bi objedinjavale i zastupale interese u županijama objedinjenih gradova i općina. Činjenica je da županije nemaju ovlasti koje bi kao jedinice regionalne samouprave trebale imati, no mišljenje je autora da su i tako, uz dužne iznimke, županije u osnovi – nekadašnji upravni kotarevi. Velika je disproporcija između samih županija, od broja stanovnika i napučenosti do homogenosti njihova teritorija. Premda su neke relativno smisleno koncipirane, mahom su one jedinice koje se sastoje tek od grada ili dva te njima gravitirajućih okolnih općina te kao takve jedino i mogu biti „prolazni proračuni” radi financiranja temeljnih funkcija školstva i zdravstva o čijem meritumu i tako primarno odlučuje državna razina, kao što je sada slučaj. Jačati danas postojeće županije ne čini se realnim ni ostvarivim pa ni potrebnim, posebno ukoliko se ima pred očima jake regionalne centre. Uz Zagreb, tu su Rijeka, Split i Osijek, snažni gravitacijski centri, ali i centri političkog i gospodarskog koncentriranja. Hrvatska nije, za razliku od susjedne Slovenije, uspjela s koncepcijom policentričnog razvoja, danas je to više no očito, i nažalost, dugoročno teško ispravljivo. Ukidanjem županija te osnivanjem regija područni bi ustroj Hrvatske dobio na smislenosti no osnivanju regija ne smije se pristupiti bez argumenata i snagom političke volje. U protivnom, dobit ćemo „regije” umjesto regija, odnosno nove „županije” umjesto već postojećih županija. Ekonomsku, ali i društvenu i povijesnu opravdanost osnivanja imalo bi tek nekoliko regija u Hrvatskoj no već i same najave njihova osnivanja zasigurno će

probuditi apetite i ideje što sve zaslužuje biti regijom. Nadajmo se da će do osnivanja regija ipak doći i u dogledno vrijeme te da će njemu prethoditi rasprave i argumenti, pribavljanje mišljenja stanovnika i ugledavanje na praksu i rješenja zemalja članica Europske unije.

Racionaliziranje, tj. smanjivanje broja županijskih službi bez obzira radi li se o županiji kao samoupravi ili županiji kao razini državne uprave gdje poslove obavljaju uredi državne uprave i njihove ispostave, također nije izvjestan rezultat s obzirom da bi područni uredi kao upravna tijela budućih regija disperzirana sukladno teritorijalnom principu, i nadalje ostala djelovati te ne bi bilo racionaliziranja ni ušteta. S druge strane, relativno je jednostavno i politički efektivno u uvjetima kontinuirane ekonomske krize i alarmantno rastuće nezaposlenosti, ukidanje županija predstaviti korakom ka boljoj, racionalnijoj i ekonomski isplativijoj javnoj upravi.

Ujedno, glasna su razmišljanja da broj općina i gradova treba drastično smanjiti, jednostavno ih reorganizirati i ukinuti arbitrarnim pripajanjem u pravilu gradovima kao većim tradicijskim gravitacijskim centrima. Ovdje se kao primarno nameće i otvara pitanje (ne)ustavnosti takve vrste zahvata u područno ustrojstvo. Naime, odredbe Ustava Republike Hrvatske, odredbe u cijelosti ratificirane Europske povelje o lokalnoj samoupravi i Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske²² postavljaju striktna ograničenja ovakvim, nadajmo se arhaičnim, zadiranjima u teritorij, ali i samostalnost te samobitnost jedinica lokalne samouprave. Vjerujemo da se zakonodavac, uz dužno uvažavanje ovlasti da zakonima uređuje sva ili barem većinu pitanja od značaja za državu i društvo, neće odlučiti na ponovno generiranje nezakonitosti i arbitrarno „krojenje” područja lokalnih jedinica. Uostalom, i relativno skoro pristupanje Hrvatske Europskoj uniji obvezuje središnju državnu vlast na izbjegavanje tako radikalnih rješenja te na „više sluha” i dijaloga u odnosima s lokalnom samoupravom. Ujedno, premda je „dodatno” područje za gospodarske aktivnosti i širenje poslovnih i stambenih zona od izuzetnog značaja za gradove, ostaje neriješeno pitanje financiranja i organiziranja pružanja usluga za građane s područja tako arbitrarno pripojenih područja.

Nadalje, isključivo financijski kriterij jednako je neprihvatljiv kao i kriterij broja stanovnika, te je nepodjeljeni stav kako je prihodni census, kao promjenjiva kategorija koju je moguće tek planirati i pretpostaviti, nepouzdan s obzirom da su veća odstupanja i oscilacije u prihodima mogući čak i u gospodarski razvijenijim jedinicama, odnosno regijama. Uostalom, dovoljno je vidjeti odredbu članka 3. Odluke o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti²³, donijetu na temelju postupka ocjenjivanja stupnja razvijenosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje je provelo Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva u skladu s člankom 23. Zakona o

²² Odluka Ustavnog suda (Broj: U-I-103/1997), od dana 31. ožujka 1998. godine kojom je Ustavni sud ukinuo dio odredbe članka 9. Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Nar. nov, br. 10/97, 124/97 i 68/98) jer područnoj promjeni nije prethodilo pribavljanje mišljenja stanovništva na koje se promjena odnosila.

²³ Odluka Vlade Republike Hrvatske o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (Nar. Nov, br. 89/10) prema kojoj su u V. skupinu jedinica lokalne samouprave, dakle jedinica čija je vrijednost indeksa razvijenosti veća od 125% prosjeka Republike Hrvatske svrstane uglavnom općine i tek poneki grad. To su, kako slijedi: Bale, Baška, Bol, Dobrinj, Dugopolje, Fažana, Funtana, Fužine, Kanfanar, Karlobag, Kostrena, Krk, Lovran, Malinska-Dubašnica, Medulin, Novigrad (Istarska županija), Omišalj, Opatija, Poreč, Punat, Rovinj, Sutivan, Sveta Nedelja (Zagrebačka županija), Tar-Vabriga, Umag, Vrsar, Zadarje i Zagreb.

regionalnom razvoju Republike Hrvatske te odredbama Uredbe o indeksu razvijenosti. Prijedlozi za osnivanje nekoliko općina istaknuti 1995. i 1996. naišli su na podozrenje i podsmjeh javnosti no one su danas među najrazvijenijim lokalnim jedinicama u Hrvatskoj. Očito je da više toga ovisi o umješnosti, korištenju šansi, razvojnoj strategiji i njezinoj uvjetno rečeno „spretnoj”, implementaciji no tek o izračunima i pretpostavkama budućeg proračunskog financiranja. Također je činjenica da svako normativno zadiranje u sustav financiranja lokalnih godina provedeno tijekom proteklih nekoliko godina, ujedno znači i manje raspoloživih i nenamjenskih sredstava u lokalnim proračunima. Slom jakog gospodarskog subjekta, smanjenje poreznih prihoda i/ili nametanje novih financijskih obaveza lokalnim jedinicama čine kategoriju „financijski uspješnih” krajnje neizvjesnom i promjenjivom.

Jedan od načina kako premostiti postojanje (pre)velikog broja lokalnih jedinica može i trebala bi biti međuopćinska suradnja koja dobija na značaju posebno ukoliko je promatramo u kontekstu apliciranja na natječaje za sredstva fondova Europske unije. Činjenica jest da hrvatsko zakonodavstvo, jednako kao i zakonodavstva zemalja u regiji, ne priječi udruživanje lokalnih jedinica radi zajedničkog obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga, jednako kao što je činjenica da isto niti ne potiče konkretnijim mjerama. U okruženju koje primarnim smatra blagodati „vlastitog proračuna” i autonomiju na način koji dotiče samovolju, posve je iluzorno očekivati da će ideja udruživanja, usuglašavanja, kompromisa, odricanja i rada za opće dobro koje prelazi uske općinske okvire i političke prepreke svojstvene polariziranim društvima – naići na plodno tlo. Ni Hrvatska u tom kontekstu nije iznimka u odnosu na zemlje u regiji. Primjeri zajedničke uske suradnje i na taj način ostvarenih zajedničkih projekata tek su rijetka i hvalevrijedna iznimka²⁴. Pukim ukidanjem općina postizemo tek jedno – smanjujemo njihov broj. Time je forma zadovoljena no suština izostaje. Ne rješava se pitanje obavljanja javnih službi niti pružanja usluga stanovnicima s područja ukinute jedinice. Javne usluge i službe ostaju im i nadalje nekvalitetne i/ili nedostupne. Usporedo, dodatno se tereti proračun grada kojem se područje ukinute općine pripaja i koji će nužno morati preusmjeriti dio proračunskih sredstava u pripojena područja. Na taj će način i gradski projekti biti onemogućeni ili odgođeni za neka financijski povoljnija vremena. Gradovi, kao urbani i gravitacijski centri, zaostaju za europskim standardom imamo li u vidu razinu komunalne opremljenosti. Razlike i jazovi premošćuju se kontinuiranim povećanjem cijena usluga kako bi se barem dijelom, premostili nagomilani gubici i zadržala postojeća razina pruženih usluga. Većina gradova tek je na putu da svojim građanima pruži i dodatne usluge i službe u odnosu na primarni zakonom utvrđeni samoupravni djelokrug gradova. Negativni su učinci ukidanja i amalgamiziranja višestruki i dalekosežni, dok pozitivni u cijelosti izostaju.

Rješenje se može pronaći u sustavnosti i oprezu, u iskustvima drugih zemalja koje su u bitnome izmijenile područno ustrojstvo no bez lomova i radikalnih, ishitrenih i nepromišljenih rezova. Stalno se u tom kontekstu spominje primjer Danske. O njezinoj je teritorijalnoj reformi rečeno mnogo toga i nepodijeljeno je mišljenje kako je primjer Danske ogledni primjer uspješno i smisleno provedene reforme. Broj jedinica reduciran je u relativno dugom vremenskom razdoblju posvećenom dijalogu, procjenama, promišljanju, kompromisu, simulacijama. Nema pravnih zapreka da primjer Danske slijedimo i primijenimo na reformu područnog ustrojstva, ali i lokalne samouprave općenito u Hrvatskoj. Ipak, postoji zapreka u smislu nedostatka kulture

²⁴ Više u Priručniku o međuopćinskoj suradnji „Kako uspostaviti i održati suradnju među jedinicama lokalne samouprave”, Udruga općina u Republici Hrvatskoj, 2011.

dijaloga i konzultiranja, uvažavanja argumenata struke i dosljednog, kontinuiranog i promišljenog rješavanja problema i provedbe reformi, i ona je, čini se, nepremostiva.

Popis literature:

Kopajtich-Škrlec, N. Područni ustroj Republike Hrvatske, Zagreb, 1999.

Malatestinić, I. Rad za potrebe Projekta Udruga gradova „Obuka članova predstavničkih tijela i savjeta mladih u gradovima”, Zagreb, 2011.

Rešković, V. Fiktivna lokalna samouprava, 12. lipnja 2009, www.dugirat.com/index.php?option=content&task=view&id=9472