

Znanstveni skup *Teritorijalni ustroj i regionalizacija Republike Hrvatske u kontekstu europskih integracija*

UDK 35.071.6(497.5)
35.97(497.5:EU)

Znanstveni skup *Teritorijalni ustroj i regionalizacija Republike Hrvatske u kontekstu europskih integracija* održan je 15. i 16. studenoga 2010. na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Splitu.

Skup je organiziran pod pokroviteljstvom Vlade Republike Hrvatske, a predsjednicu Vlade Jadranku Kosor predstavljao je u svojstvu njezina izaslanika, i ujedno izlagača na skupu, potpredsjednik Hrvatskog sabora Vladimir Šeks.

Skup je pozdravio predsjednik Republike Hrvatske prof. dr. sc. Ivo Josipović, koji se prigodnim riječima osvrnuo na temu skupa te upozorio na potrebu daljnje decentralizacije zemlje i jačanja lokalnih institucija. Također je naglasio da bi paralelno s jačanjem lokalnih jedinica trebalo razmisliti o mogućnosti novog teritorijalnog ustrojstva zemlje.

Pored Predsjednika Republike skupu su nazočili u svojstvu predstavnika suorganizatora rektor Sveučilišta u Splitu prof. dr. sc. Ivan Pavić te župan Splitsko-dalmatinske županije Ante Sanader.

Skupu su prisustvovali i prorektor Sveučilišta u Splitu prof. dr. sc. Dragan Bolanča, predsjednik Županijske skupštine Petroslav Sapunar, župan Šibensko-kninske županije Goran Pauk, župan Primorsko-goranske županije Zlatko Komadina, zamjenica gradonačelnika grada Splita Anđelka Visković te brojni načelnici i gradonačelnici iz raznih krajeva Hrvatske.

U redu skupa, pored potpredsjednika Hrvatskog sabora Vladimira Šeksa, sudjelovali su dekan Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu prof. dr. sc.

Boris Buklijaš, prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor i pročelnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, prof. dr. sc. Onesin Cvitan, redoviti profesor Pravnog fakulteta u Sveučilišta u Splitu, u miru, prof. dr. sc. Inge Perko Šeparović, redovita profesorica Fakulteta političkih znanosti u Sveučilišta Zagrebu, u miru, prof. dr. sc. Branko Babac, profesor emeritus Sveučilišta J. J. Strossmayer u Osijeku, prof. dr. sc. Slaven Letica, redoviti profesor Medicinskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, doc. dr. sc. Mirko Klarić, predstojnik Zavoda za upravne znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, prof. dr. sc. Josip Žužul, redoviti profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu u miru, prof. dr. sc. Slavko Šimundić, redoviti profesor i pročelnik Katedre za informacijske znanosti i statistiku Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, Hrvoje Marušić, predsjednik udruge poslodavaca Dalmacije, mr. sc. Marija Boban, asistentica na Katedri za ekonomske i financijske znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, dr. sc. Andrija Crnković, pročelnik Katedre za ekonomske i financijske znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, mr. sc. Zoran Šinković, zamjenik pročelnika Katedre za ekonomske i financijske znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu. Skup su vodili prof. dr. sc. Onesin Cvitan, prof. dr. sc. Ivan Koprić i doc. dr. sc. Mirko Klarić.

Prof. dr. sc. Boris Buklijaš predstavio je rezultate terenskog istraživanja studenata Pravnog fakulteta u Splitu na području Dalmacije o percepciji građana postojećeg ustrojstvu lokalne samouprave, kao i o njihovim stajalištima o mogućim organizacijskim oblicima lokalne i regionalne samouprave u budućnosti. Iz izvješća se može vidjeti da su građani četiriju dalmatinskih županija skloni reformi sustava lokalne samouprave, smanjenju broja gradova i općina te stvaranju većih regionalnih jedinica. Građani su skloni tome da Dalmacija bude jedna i jedinstvena regionalna jedinica i da administrativno središte te jedinice bude Split. Iznimno, stajalište ispitanika u Zadarskoj županiji podijeljeno je oko toga da li bi administrativno središte trebao biti Split, a i manje su skloni ideji stvaranja jedinstvene dalmatinske regionalne jedinice.

Potpredsjednik Hrvatskog sabora Vladimir Šeks izložio je svoj rad *Novo teritorijalno ustrojstvo Republike Hrvatske*. U radu navodi da se Republika Hrvatska nalazi na samom pragu ulaska u europske integracije, pa je stoga nužno provesti preostale važne reforme kako bi se mogla pridružiti drugim državama članicama i zauzeti svoje mjesto u Uniji. Jedna od važnih reformi je i teritorijalni preustroj, odnosno reforma lokalne samouprave. Šeks napominje da je Hrvatskoj nužna reorganizacija na lokalnoj razini, kao i stvaranje novog modela koji bi za državu bio prihvatljiv te u konač-

nici koliko-toliko jeftiniji i učinkovitiji. Hrvatska je Vlada već poduzela korake za stvaranje optimalnog modela teritorijalnog preustroja, a cjelovita bi reforma lokalne samouprave trebala biti usmjerena prema razvoju racionalnije, kvalitetnije, transparentnije i učinkovitije lokalne uprave, koja će biti odgovorna građanima Republike Hrvatske.

Prof. dr. sc. Ivan Koprić napominje da bi u oblikovanju novog sustava lokalne i regionalne samouprave trebalo uzeti u obzir kompleksne kriterije prosudbe racionalnosti teritorijalne organizacije, zatim utvrditi stanje i učinke postojećeg modela lokalne i regionalne samouprave, nakon osamnaestogodišnjeg funkcioniranja, te detaljnije utvrditi podatke o ekonomskim, demografskim i drugim relevantnim procesima. Ako se odabere decentralizirani model ustrojstva zemlje, potrebno je:

- *odustati od statusa određenih kategorija jedinica* (na područjima od posebne državne skrbi, brdsko-planinskim područjima, otocima, itd.) i osloniti se na nove kategorije prema Zakonu o regionalnom razvoju;
- *uvažiti nove razvojne potrebe te u skladu s tim regionalnu samoupravu organizirati na razini regija, a lokalnu na razini monotipskih općina;*
- broj regija može se povećati na pet, s tim da ni jedna ne bi trebala imati manje od 800.000 stanovnika, a ustrojile bi se na povijesnom i funkcionalnom, a ne pukom administrativnom kriteriju. Nove bi regije ujedno služile kao NUTS II jedinice, a formirale bi se uglavnom po granicama postojećih županija. To bi regionalno ustrojstvo bilo strukturirano od sljedećih regija: *Središnja Hrvatska*, sa sjedištem u Varaždinu, koja obuhvaća ove županije – Međimursku, Varaždinsku, Krapinsko-zagorsku, Koprivničko-križevačku i Bjelovarsko-bilogorsku, dio Zagrebačke županije i dio Sisačko-moslavačke županije; *Slavonija*, sa sjedištem u Osijeku, koja bi obuhvatila Osječko-baranjsku, Vukovarsko-srijemsku, Virovitičko-podravsku, Požeško-slavonsku i Brodsko-posavsku županiju; *Primorje i Istra* sa sjedištem u Rijeci, trebalo bi obuhvatiti Istarsku, Primorsko-goransku, Ličko-senjsku i Karlovačku te zapadni dio Sisačko-moslavačke županije; *Dalmacija* sa sjedištem u Splitu, koja obuhvaća postojeće dalmatinske županije (Zadarsku, Šibensko-kninsku, Splitsko-dalmatinsku i Dubrovačko-neretvansku); *Zagrebačku*, koja bi obuhvaćala Grad Zagreb, dijelove Zagrebačke županije i područja postojećih gradova Samobora, Zaprešića, Velike Gorice i Dugog Sela. Ova podjela ima niz pod-

varijanti, a za sjedišta bi se mogla odrediti i neka druga mjesta. Pritom bi trebalo uvažiti stručne, empirijski provjerene spoznaje o središnjim gradovima kao pokretačima razvoja svojih regija i pružateljima javnih usluga za čitavo područje regija. Teritorijalno gledajući, najvažnije je kvalitetno povući crte razgraničenja regija u središnjem dijelu Hrvatske, ne libeći se pritom rješenja koje će i neke dijelove sada bliže Zagrebu smjestiti u neku drugu regiju;

- broj općina u optimalnom bi slučaju trebao biti oko 150, a ni u kojem slučaju ne bi trebao prijeći 300, u tom slučaju one bi imale između 15.000 i 30.000 stanovnika te bi mogle poslužiti kao racionalni akteri lokalnog razvoja i osiguravanja lokalnih javnih službi. Spajanje postojećih malih i slabih lokalnih jedinica samo bi dovelo do pripajanja susjednim, jednako slabim općinama i gradovima. Nove općine ne bi trebale biti manje od 5.000 stanovnika, osim iznimno, jer se taj broj smatra nužnim za mogućnost obavljanja tipičnih lokalnih javnih službi. U slučaju da neko naselje prelazi granicu od 60.000 stanovnika, trebalo bi mu osigurati poseban položaj, dok bi u Gradu Zagrebu valjalo izvršiti snažnu decentralizaciju na gradske četvrti, izbjegavajući pritom razlike neusklađenosti u vođenju vitalnih gradskih javnih politika;
- mjesna samouprava trebala bi omogućiti nastavak identiteta i razvoja onih područja koja su sada konstituiranja kao manje općine i gradovi. Tu bi samoupravu trebalo u manjoj mjeri redefinirati, tako da se umjesto oblika govori o jedinicama mjesne samouprave, a njezine bi temeljne komponente trebalo jasnije regulirati zakonom;
- vrijedilo bi zadržati dio sadašnjih županija, koje bi funkcionirale kao jedinice za državnu upravu na lokalnoj razini te prvostupanjski nadzor zakonitosti lokalne samouprave;
- mora se proširiti financijski kapacitet lokalnih jedinica s ciljem dosezanja 25% rashoda opće države u narednih pet godina;
- u lokalnim izborima u novim lokalnim i regionalnim jedinicama osigurati predstavništvo građana većinskim izbornim načelom na području sada postojećih lokalnih jedinica i županija kako bi se sačuvalo izborni predstavništvo građana, pa donekle i identitet postojećih jedinica;
- trebalo bi utemeljiti agenciju za lokalne službenike, koja bi na jedinstven način vodila natječajne postupke i uopće pomagala u upravljanju i razvoju ljudskog potencijala u lokalnoj samoupravi;

- valjalo bi koncipirati i realizirati jedinstveni informacijski sustav lokalne samouprave, radi sustavnog i stalnog prikupljanja podataka o lokalnoj samoupravi;
- mora se reorganizirati državna uprava na razini ispod središnje, te započeti s prenošenjem obavljanja pojedinih poslova državne uprave na lokalne i regionalne samoupravne jedinice;
- Vlada bi trebala oformiti ekspertnu radnu skupinu koja bi pripremila stručne temelje reorganizacije lokalne samouprave;
- vremenska perspektiva dublje reforme lokalne i regionalne samouprave nužno je dulja od nekoliko mjeseci, pa i od nekoliko godina. Stručno gledajući, vizija i konture novog sustava mogu se pripremiti u roku od godine dana, a organizacijske i financijske promjene provesti do narednih lokalnih izbora.

Ako se ti prijedlozi ne bi usvojili, alternativa je zadržavanje postojećeg visokocentraliziranog sustava, uz manje popravke, ponajprije uz jačanje diferencijacije u statusu lokalnih jedinice različite veličine (male, srednje i velike jedinice), karaktera (urbane i ruralne jedinice) i financijskog kapaciteta. U tom bi se slučaju moglo napraviti razlikovanje u krugu poslova iz samoupravnog djelokruga gradova i općina prema njihovoj veličini. Možda samo dvadesetak posto ekstremno malih i slabih jedinica treba pripojiti većim i jačim susjednim jedinicama, uz zadržavanje njihova identiteta kao mjesnih odbora.

Prof. dr. sc. Branko Babac razmatra mogućnost oblikovanja hrvatskog regionalnog političko-upravnog ustrojstva u razmeđu suvremenosti, nacionalne tradicije i europeizacije. Babac napominje da aktualna gospodarska kriza u hrvatskom društvu traži od vladajuće političke elite da iskaže sposobnost te visok stupanj odgovornosti i samoodgovornosti, ne samo u razrješavanju složenih društvenih problema već i u poduzimanju hrvatskoj narodnoj pravnoj tradiciji sukladnih političko-upravnih preustrojenja. Analizirajući povijesni razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj, kao i različite modele političko-upravnog ustrojstva Hrvatske, Babac se zalaže za to da novi model lokalne samouprave bude dijelom odraz tradicionalnih teritorijalno-upravnih oblika, koji su i sami bile odraz promicanja europskog institucionalnog obrasca i stanovitih europskih upravnih tradicija. Babac drži da se u mogućoj reformi teritorijalnog ustroja ne bi smjela zaboraviti uloga koju je imalo povijesno županijsko ustrojstvo u Banskoj Hrvatskoj, kao ni uloga koju su imala u razvoju Hrvatske regionalna političko-upravna ustrojstva u obliku »oblasti«, »regionalnih kotareva« i »zajednica općina«.

Prof. dr. sc. Inge Perko Šeparović smatra da je postojeće županijsko ustrojstvo zemlje takvo da ne omogućuje skladan i uravnotežen razvoj svih dijelova Hrvatske te da bi ga trebalo mijenjati. Međutim, kako postoji čitav niz zapreka koje se javljaju kada se promiče mogućnost njegove promjene, smatra da bi se za početak moglo razmišljati o stvaranju zajednica županija, kao posebnih interesnih udruženja. Županije bi se mogle autonomno i slobodno međusobno udruživati i povezivati u zajednice županija, s ciljem obavljanja određenih javnih djelatnosti i poticanja regionalnog gospodarskog razvoja. Navedena promjena u hrvatskom sustavu lokalne samouprave ne bi koštala praktički ništa, a bila bi i praktičan eksperiment koji bi mogao pokazati koji su razvojni potencijali šireg, transžupanijskog povezivanja.

Doc. dr. sc. Mirko Klarić u svom je radu raščlanio ulogu koju ima lokalna samouprava na stanje u Hrvatskoj. Pokazao je kako danas funkcionira tzv. dvostupanjski sustav lokalne samouprave, gdje su u prvom stupnju ustrojene općine i gradovi kao jedinice lokalne samouprave, dok su u drugom stupnju ustrojene županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave. U Hrvatskoj danas postoji 20 županija i Grad Zagreb te više od 550 jedinica lokalne samouprave, a takav ustroj lokalne samouprave rezultat je reforme lokalne samouprave iz 1992. Klarić smatra kako se hrvatski sustav lokalne samouprave nalazi pred novim izazovima. Jedna od temeljnih dvojbi koja se u tom smislu pojavljuje jest treba li u osnovi zadržati postojeći sustav uz eventualne manje korekcije ili su nužni reformski zahvati s prihvaćanjem drukčijeg modela lokalne samouprave, pa bi u tom slučaju trebalo težiti manjem broju većih lokalnih jedinica. Što se tiče regionalne samouprave, njezino ustrojstvo zahtijeva potpuno novu i drukčiju podjelu zemlje. Na pitanje kakvu podjelu, odgovor može dati samo analiza stručnih krugova i procjena političke javnosti.

Mr. sc. Zoran Šinković analizirao je problematiku komunalnog doprinosa i komunalne naknade. Smatra da je politička odgovornost gradskih vlasti za prihodne mogućnosti dvojaka: s jedne strane je riječ o odgovornosti prema lokalnim stanovnicima, a s druge strane o odgovornosti prema središnjoj vlasti. Šinković navodi da su gradske vlasti dužne svojim stanovnicima osigurati onu razinu javnih usluga koju građani financiraju porezima i naknadama. Zbog iznimne važnosti komunalnih djelatnosti, a samim tim i širih društvenih interesa odnosno razvojnih ciljeva cjelokupnog gospodarstva, pa time i lokalnog gospodarstva, komunalne naknade i komunalni doprinosi važan su financijski instrument upravljanja lokalnim jedinicama. Šinković naglašava da su jedno od osnovnih područja djelovanja lokalne samouprave komunalne djelatnosti, koje traže povećanje standarda

opremljenosti objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Zbog toga su komunalne naknade kojima se financiraju komunalne djelatnosti važne kao jedan od osnovnih izvora prihoda za njihovo kvalitetno obavljanje, a komunalni doprinosi važan su izvor prihoda za financiranje izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Druga po važnosti prihodna skupina gradskih proračuna iza poreza su prihodi od komunalne naknade i komunalnog doprinosa, kao i naknade za pružene komunalne usluge, koji su ujedno i najbrže rastući prihodi gradova i općina.

Skup je zaključen raspravom, u kojoj su aktivno sudjelovali prisutni načelnici općina, gradonačelnici i pročelnici, koji su iznijeli svoja razmišljanja o reformi lokalne samouprave kao i svoja praktična iskustva o funkcioniranju svojih lokalnih jedinica. Pritom je istaknuto i posebno naglašeno da bi jasno trebalo odrediti kriterije na temelju kojih bi se oblikovale lokalne jedinice u slučaju reforme sustava lokalne samouprave.

*Mirko Klarić**

* Doc. dr. sc. Mirko Klarić, predstojnik Zavoda za upravne znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu (assistant professor, head of the Department of Administrative Sciences at the Faculty of Law, University of Split, Croatia)