

## Savjetovanje

### *Kakva reforma lokalne i regionalne samouprave?*

U organizaciji Instituta za javnu upravu održano je savjetovanje na temu *Kakva reforma lokalne i regionalne samouprave?* koje su uredili prof. dr. sc. I. Koprić, mr. sc. T. Antić i M. Kovačić 22. travnja 2010. u hotelu Sheraton u Zagrebu. Otvaranje savjetovanja započelo je obraćanjem prof. dr. sc. I. Koprića, predstojnika Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i predsjednika Instituta za javnu upravu, koji je izlaganja i raspravu na temu reforme lokalne i regionalne samouprave ocijenio veoma aktualnima s obzirom na goruće probleme s kojima se Vlada Republike Hrvatske odlučila uhvatiti u koštac najavivši skorašnje mjere reorganizacije lokalne i regionalne samouprave. Pritom je osobito naglašena važnost uključenja svih zainteresiranih aktera u proces preoblikovanja lokalnog i regionalnog sustava.

Uvodno je obraćanje sudionicima održao i D. Mlakar, ministar uprave, koji je istaknuo da Hrvatska treba efikasnu reformu lokalne i regionalne samouprave. Dosadašnje reforme nisu u cijelosti uspjele postići zadanu svrhu i stvoriti malu, učinkovitu i dobro plaćenu javnu upravu. Potreban je holistički pristup koji podrazumijeva sveobuhvatnu i povezanu reformu državne uprave te lokalne i regionalne samouprave, pri čemu treba imati na umu da je svrha uprave služiti javnom interesu, a ne biti samoj sebi svrha.

Sudionicima se obratio i K. Gjurašić, državni tajnik u Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, koji se posebno osvrnuo na važnost decentralizacije kao zahtjeva za pristup Europskoj uniji te problem nedostatnog kapaciteta lokalnih i regionalnih jedinica da privuku financijska sredstva iz pretprijetupnih fondova EU. Radi rješavanja navedenog problema potrebno je učiti na pogreškama drugih tranzicijskih ze-

malja te osposobiti jedinice lokalne i regionalne samouprave za što bolje iskorištavanje sredstava koja im se nude.

I. Koprić izlagao je na temu *Glavne karakteristike postojećeg i prijedlog novog teritorijalnog ustrojstva Hrvatske – zašto nam treba teritorijalna reorganizacija?* Kakvo je postojeće stanje teritorijalne organizacije u Hrvatskoj mogli smo ponajprije vidjeti iz prezentacije nekoliko geografskih karti s označenim granicama gradova i općina, potom županija, statističkih regija, jedinica sa specijalnim statusom te naposljetku sa strukturom gradova. Teritorijalna struktura u Hrvatskoj označena je kao previše složena, nedovoljno stabilna, nedovoljno efikasna te neracionalna s gledišta potrebe za ostvarenjem razvojnih svrha zemlje, ali pogodna za centralističko upravljanje. Kao razlozi za teritorijalnu reorganizaciju navedeni su promjena temeljnog (centralističkog) modela upravljanja zemljom, nove, razvojne svrhe lokalne samouprave te prijelaz od romantičarskih ideja o obnovi povijesnih modela do racionalne ideje efikasne javne uprave. Naposljetku su izneseni i prijedlozi za novu lokalnu i regionalnu samoupravu u Hrvatskoj: odustanak od specijalnih statusa određenih kategorija jedinica, organizacija regionalne samouprave na razini regija, a lokalne na razini monotipskih općina, povećanje broja regija na 5, uspostavljanje 150-300 općina, redefiniranje mjesne samouprave, zadržavanje dijela županija kao vrste upravnih okruga, proširenje financijskog kapaciteta lokalnih jedinica, preoblikovanje lokalnog izbornog sustava, uspostavljanje Agencije za lokalne službenike, uspostavljanje jedinstvenog informacijskog sustava lokalne samouprave, reorganizacija državne uprave na razinama ispod središnje, formiranje ekspertne radne skupine za pripremu temelja reorganizacije lokalne samouprave, dulje vrijeme za koncipiranje i provedbu teritorijalne reorganizacije zemlje. I, na kraju, kao alternativu navedenim prijedlozima Koprić je naveo mogućnost nastavka razvoja u dosadašnjem smjeru s manjim popravcima koji bi u postojeći centralistički sustav uveli minimum reda i racionalnosti.

Usljedilo je izlaganje M. Kovačića, ravnatelja Zavoda za javnu upravu Ministarstva uprave, na temu *Pripreme reforme lokalne samouprave*. Nakon kratkog prikaza razvoja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj i mjera koje su do sada poduzete, navedeni su razlozi zbog kojih treba provesti teritorijalni preustroj države, kao što su velika odstupanja u broju stanovnika među lokalnim jedinicama, visok postotak jedinica posebnog statusa, ograničeni financijski i ljudski kapaciteti i dr. Kovačić je naveo i specifične ciljeve koje treba postići teritorijalnom reorganizacijom koja na koncu treba dovesti do racionalnije, kvalitetnije i učinkovitije lokalne samouprave te poboljšati dostupnost, brzinu, kvalitetu i cijenu usluga. Reforma se mora

voditi na temelju jasno utvrđenih kriterija koji će u obzir uzeti sve specifičnosti Hrvatske u cjelini, kao i njezinih lokalnih jedinica.

H. Masarić, pročelnica Ureda Grada Opatije, prezentirala je rad *Praktični problemi i nova rješenja u financiranju lokalnog djelokruga* u kojem se kroz prikaz proračuna općina i gradova u Primorsko-goranskoj županiji razmatraju pitanja vezana za financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave s posebnim osvrtom na izvore prihoda i njihove namjene, izdašnost prihoda za zadovoljenje javnih potreba, mogućnosti zaduživanja i korištenje novim instrumentima financiranja javnih potreba. Prikazane su promjene u sustavu financiranja od 2001. do danas. Upozoreno je da tekući prihodi nisu razmjerni ovlastima općina i gradova te da mjere gospodarskog oporavka koje je Vlada nedavno usvojila neće pridonijeti rješenju tog problema.

O utjecaju procesa pridruživanja Europskoj uniji na regionalnu politiku u Hrvatskoj izlagao je mr. sc. V. Đulabić. U radu pod nazivom *Novine u regionalnom razvoju i regionalnoj politici* istaknuto je da samoupravne jedinice u modernoj državi, pored tradicionalnih funkcija – političke, servisne i upravne, dobivaju novu ulogu koja se sastoji u poticanju gospodarskog i društvenog razvoja. Prilika za ostvarenje te uloge pružit će se Hrvatskoj njezinim pristupanjem u punopravno članstvo EU. Naime, tada se otvaraju vrata za korištenje strukturnim fondovima EU koji, međutim, pretpostavljaju određeni stupanj pripremljenosti cjelokupnog teritorijalnog upravnog sustava zemlje. U tom kontekstu treba sagledati predstojeću reformu lokalne i regionalne samouprave. Nakon početne faze marginalizacije (1990.–2003.) i faze politizacije (2003.–2009.), u Hrvatskoj je napokon otpočela faza postupne racionalizacije regionalne politike (2010.–). Početak procesa priključivanja Hrvatske EU reorijentirao ju je u smjeru vođenja moderne regionalne politike. Đulabić je naveo aktivnosti koje su s tim ciljem do sada poduzete, novi pravni i strateški okvir te glavne izazove u pogledu upravljanja regionalnim razvojem zemlje koji nam tek predstoje u budućnosti.

D. Čilić, direktor trgovačkog društva Projektno savjetovanje d.o.o., izlagao je na temu *Praktični izazovi oblikovanja projekata i apliciranja za europske projekte regionalnog razvoja*. Nakon prikaza strukture korištenja fondovima u EU, dao je pregled institucija koje se na neki način bave EU fondovima u Hrvatskoj. Istaknuo je važnost jačanja kapaciteta za privlačenje sredstava iz EU iznijevši primjere tranzicijskih zemalja koje su se zbog neznanja i nesposobnosti suočile s gubicima tih sredstava. Detaljnije su predstavljene komponente i operativni programi u okviru programa IPA te su prikazane kompetencije za pripremanje prijedloga projekta.

O financijskim aspektima položaja velikih gradova u Hrvatskoj izlagala je dr. sc. T. Rogić-Lugarić s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Izložen je teorijski i poredbeni osvrt na ulogu i položaj gradova pri čemu je povučena paralela između veličine udjela lokalnih rashoda u ukupnim rashodima i BDP-u i stupnja autonomije u odlučivanju. Prikazane su razlike u strukturi lokalnih prihoda među pojedinim zemljama Europe. Autorica se potom osvrnula i na financijski položaj gradova u SAD koji se uglavnom financiraju iz vlastitih izvora prihoda i predstavljaju suprotnost europskoj tradiciji. Izneseni su podaci o proračunskim rashodima pet najvećih hrvatskih gradova (Zagreb, Split, Rijeka, Osijek i Zadar) prema funkcijskoj klasifikaciji. Iz podataka o strukturi proračunskih rashoda prema ročnosti trošenja vidi se da premali udio rashoda otpada na razvoj. U pogledu strukture gradskih proračunskih prihoda naglašena je dominacija prihoda poslovanja naspram prihoda od nefinancijske imovine i primitaka od zaduživanja. Istaknuto je da potrebne promjene treba provesti na dvije razine: uspostaviti drugačija mjerila učinkovitosti i odgovornosti u samom gradskom upravljačko-institucionalnom okviru (odozdo odnosno iznutra) te partnerski odnos i jasnije definirati ulogu velikih gradova (na razini središnje države).

Usljedila su izlaganja utemeljena na komparativnim analizama decentralizacije u trima europskim zemljama. R. Manojlović s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu ukratko je prikazala lokalnu samoupravu i proces decentralizacije u Grčkoj, koju posebno obilježava ograničena uloga lokalnih jedinica i financijska ovisnost o središnjoj državi. Navedene su glavne karakteristike reformi provedenih u toj zemlji usmjerenih ponajprije na teritorijalnu reorganizaciju s ciljem okrupnjivanja i jačanja lokalnih jedinica. Međutim, kao učinci provedenih reformi istaknuti su, pored stvaranja manjeg broja većih lokalnih jedinica, nedovoljno prošireni lokalni djelokrug i daljnja ovisnost o financijskim sredstvima središnje države. Izneseni su i budući pravci reforme u toj zemlji te važnost učenja iz tuđih (dobrih i loših) iskustava, što bi Hrvatska svakako trebala uzeti u obzir zbog sličnosti s Grčkom u pogledu veličine, broja stanovnika i financijskih kapaciteta lokalnih jedinica.

T. Giljević, asistent na studiju javne uprave Društvenog veleučilišta u Zagrebu, govorio je o decentralizaciji u Francuskoj, zemlji na »vagi« između centralizacije i decentralizacije koja se postupno provodi od 1982., ali nije dobila većeg maha. Francusku lokalnu samoupravu tradicionalno obilježava velik broj malih komuna koje su prisiljene surađivati povezivanjem u posebne sindikate sa svrhom osiguranja obavljanja lokalnih službi, a to je, pak, dovelo do negativnih učinaka poput prenapučenosti teritorijalnog sustava, neučinkovitosti i demokratskog deficita. Navedeni su uzroci decentralizacije u Francuskoj provedene u dva decentralizacijska vala (1982./83. i

2003./04.), problemi teritorijalne organizacije koju čine tri subnacionalne razine (regije, departmani i komune) te karakteristike procesa decentralizacije u toj zemlji.

Proces decentralizacije na primjeru Slovenije prikazala je D. Dubajić s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Izneseni su glavni pravci reforme lokalne samouprave od osamostaljenja Slovenije do danas, i to s aspekta upravno-teritorijalne podjele, funkcionalnog aspekta, aspekta organizacije lokalne samouprave i lokalnih upravnih kapaciteta te lokalnih financija. Posebno je istaknut problem nepostojanja konsenzusa o formiranju pokrajina. Prikazana je i karta Slovenije s današnjom podjelom te zemlje na 12 NUTS 3 i 210 NUTS 5 jedinica, kao i karte s mogućim podjelama Slovenije na tri, šest odnosno četrnaest regija. Unatoč prijašnjim pokušajima uspostavljanja pravnog okvira za formiranje regija (pokrajina), istaknuto je, tek je Ustavom 2006. uspostavljen temelj za njihovo kreiranje i provedbu decentralizacije javne uprave. Međutim, regionalizacija Slovenije i dalje je problematično pitanje o kojem postoje snažni politički i stručni prijevori.

N. Kopajtich, koordinatorica poslova za Udrugu gradova, izlagala je na temu *Mjesna samouprava – problemi i potencijali*. Pritom je prikazala povijesni razvoj instituta mjesne samouprave u Republici Hrvatskoj od osamostaljenja do danas. Prvotno zakonsko uređenje iz 1992. nije uspostavilo kvalitetan pravni okvir za oživotvorenje mjesne samouprave. Karakterizirali su ga nedovoljno i neprecizno određene nadležnosti, ovlasti i poslovi koje je moguće povjeriti u obavljanje mjesnoj samoupravi, a to je zajedno s nepostojanjem vlastitih prihoda mjesne samouprave rezultiralo nedovoljnim angažiranjem građana u radu njezinih tijela, kao i nezainteresiranošću za mjesnu samoupravu. Zatim su navedene novine uvedene Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. koje se odnose na izmjenu odredbe o prisustvovanju 10% birača upisanih u birački popis naselja kao uvjet za osnivanje mjesnog odbora te uspostavljanje pravne osobnosti organizacijskih oblika mjesne samouprave. Istaknuta je važnost savjetodavne uloge mjesne samouprave, važnost učestalijeg i značajnijeg povjeravanja poslova iz samoupravnog djelokruga, uključivanja i motiviranja građana za sudjelovanje u mjesnoj samoupravi, njihova edukacija i, naposljetku, nužnost provedbe ozbiljnih istraživanja kao temelja za stvaranje stručne i argumentirane podloge za raspravu o unapređenju postojećeg stanja u tom području.

Usljedilo je izlaganje M. Škarice s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu pod naslovom *Lokalni djelokrug – poteškoće i moguća rješenja*. Nakon uvodnog navođenja kriterija lokalnosti poslova i prednosti koje se očekuju od decentralizacije javnih funkcija te načela alokacije javnih poslova, izložen je pravni okvir djelokruga jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj

te problemi postojeće regulacije u općem i sektorskom zakonodavstvu. Navedeni su i prijedlozi za promjene koje bi se trebale sastojati u jasnom i nedvosmislenom utvrđivanju obligatornog samoupravnog djelokruga, grupiranju lokalnih jedinica u više skupina koje će se sukladno svojim kapacitetima međusobno razlikovati po širini samoupravnog djelokruga, predviđanju izvora financijskih sredstava za funkcije decentralizirane sektorskim propisima, propisivanju jasnih kriterija obavljanja poslova iz županijskog djelokruga te provedbi teritorijalne reorganizacije i fiskalne decentralizacije.

Rad *Novo lokalno službeničko pravo i upravljanje ljudskim potencijalima u reformiranoj lokalnoj samoupravi* predstavila je doc. dr. sc. G. Marčetić s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Naglasila je da Hrvatsku karakterizira pravnim vrijednostima obilježen administrativni model upravljanja osobljem u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave koji se isprepleće s političkim vrijednostima. Međutim, ključni se problem sastoji u nedosljednosti, nepotpunosti i nejednakosti pravnog uređenja prava, obveza i odgovornosti službenika. Zbog nepostojanja jedinstvene regulacije plaća među jedinicama lokalne i područne samouprave velika je neujednačenost u primanjima lokalnih službenika. Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz ožujka 2010. ne može se primijeniti bez donošenja uredbe o klasifikacijskom sustavu. Istaknula je da Nacrt navedene uredbe upućuje na to da će po njezinu donošenju doći do potrebe premještanja službenika koji neće imati odgovarajuću stručnu spremu za radno mjesto na koje su do sada bili raspoređeni. Predložila je osnivanje Agencije za lokalne službenike koja bi trebala preuzeti ključnu ulogu u uspostavljanju jedinstvenog sustava odabira, imenovanja i razvoja karijere za najviše vodeće položaje, izradu strategije obrazovanja za potrebe lokalne samouprave te organiziranje i/ili provođenje stručnih tečajeva, seminara i savjetovanja za službenike iz lokalnih jedinica na razini regije.

Mr. sc. T. Antić, glavni tajnik Ustavnog suda Republike Hrvatske, izlagao je na temu *Nadzor lokalne samouprave – postojeće stanje i prijedlog promjena*. Predstavio je pravni okvir te prikazao sedam nadzornih postupaka unutar sustava nadzora nad lokalnom i područnom (regionalnom) samoupravom u Hrvatskoj: nadzor nad ustavnošću i zakonitošću općih akata, nadzor nad zakonitošću pojedinačnih akata, inspekcijski nadzor Upravne inspekcije, poseban nadzor nad zakonitošću rada predstavničkih tijela, postupak za raspuštanje predstavničkog tijela, nadzor od strane Upravnog suda i nadzor nad prenesenim poslovima državne uprave. Kao načela koja treba poštovati prilikom provedbe nadzora istaknuta su načela zakonitosti, razmjernosti i pravne zaštite. Naposljetku je iznio nekoliko prijedloga mjera

kojima bi se trebali ukloniti nedostaci postojećeg sustava nadzora lokalne samouprave u Hrvatskoj.

Posljednji je izložen rad na temu *Lokalni politički sustav nakon neposrednog izbora načelnika – stanje i prijepori* autora prof. dr. sc. I. Kopriča i T. Vučković Tomić, predavačice na Društvenom veleučilištu u Zagrebu. Prikazani su rezultati empirijskog istraživanja provedenog s ciljem utvrđivanja uspješnosti nezavisnih lista i nezavisnih kandidata za općinske načelnike, gradonačelnike i župane na lokalnim izborima provedenim 2009.

Nakon izlaganja svih radova uslijedila je rasprava koju je započeo mr. sc. J. Baotić iz tvrtke Intercon. Istaknuo je važnost razvoja koji znači optimalno korištenje ljudskim i prirodnim resursima te nužnost korjenitih promjena kako bi se to postiglo. Mr. sc. V. Krtalić, stalni sudski vještak za graditeljstvo, iznimno važnim smatra planiranje upotrebe zemljišta koje u Hrvatskoj, nažalost, ne uključuje i donošenje razvojnog plana. Naglasio je da treba detaljnije urediti to područje i da jednim zakonom nije moguće obuhvatiti svu njegovu problematiku. J. Šarić, gradonačelnik Grada Otoka, protivi se teritorijalnoj reorganizaciji Hrvatske. Smatra da su se građani identificirali s postojećom strukturom općina, gradova i županija i da samoupravne jedinice treba ojačati tako da se financijska sredstva pravednije raspodijele i, sukladno tome, proširi njihov djelokrug.

Savjetovanje je zaključio prof. dr. sc. I. Koprić istaknuvši da je cilj bio otvoriti stručnu raspravu o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj. Interes stručne i šire javnosti za ovu temu pokazan je i nizom komentara koje je Institut za javnu upravu primio pisanim putem. Cjelovite tekstove izlagača sudionici će moći pročitati na dobivenom CD-u, a prezentacije izlaganja i zaključci savjetovanja bit će dostupni na web stranici [www.iju.hr](http://www.iju.hr). Namjera je da se radovi objave u obliku knjige kao što je i do sada bila praksa sa savjetovanjima i konferencijama održanim u organizaciji Instituta za javnu upravu.

Jasmina Džinić\*

---

\* Jasmina Džinić, znanstvena novakinja na znanstvenom projektu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske *Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet* (scientific researcher on the project financed by the Ministry of Science, Education, and Sports of the Republic of Croatia *Europeanisation of the Croatian Public Administration: Influence on Development and Identity*)