

Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj

*Ivan Koprić**

UDK 352/353(497.5)
342.97(497.5)

Komentiraju se slijed dosadašnjih pokušaja te aktualni napori u vezi s decentralizacijom. Elaborira se četrnaest prijedloga za korjenitu decentralizaciju, koja jedina ima smisla ako se lokalna i regionalna samouprava želi konstituirati kao jedan od ključnih aktera ekonomskog, društvenog i socijalnog razvoja te ekonomske stabilnosti zemlje. Riječ je o: oblikovanju strategije decentralizacije; učvršćenju strukture za regionalni razvoj; zadržavanja dvostupanjske strukture teritorijalne samouprave, ali različite od postojeće; formiranju pet regija umjesto sadašnjih dvadeset županija; spajanju preko 550 lokalnih jedinica u 150 velikih općina; zadržavanju i jačanju mjesne samouprave; preoblikovanje županija u upravne okruge s primjenom načela one-stop-shop, smanjenjem broja tih okruga na desetak i širenjem njihova djelokruga na poslove sadašnjih područnih jedinica središnjih tijela državne uprave; jačanju financijskog kapaciteta lokalne samouprave tako da se dosegne udio lokalnih rashoda u rashodima opće države od 25% u narednih pet godina; uvođenju mješovitog izbornog sustava tako da se pored proporcionalnog uvede

* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor upravne znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i predsjednik Instituta za javnu upravu (full professor of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, and president of the Institute of Public Administration, Zagreb)

i većinsko predstavništvo; formiranju Agencije za lokalne službenike kao nezavisnog tijela na razini države; uspostavi jedinstvenog informacijskog sustava lokalne samouprave; prenošenju dijela poslova državne uprave na obavljanje većim jedinicama lokalne samouprave; formiranju ekspertne radne skupine za pripremu decentralizacije; planiranju decentralizacije tako da se čitav program provede do lokalnih izbora 2017. Navode se i mogućnosti usavršavanja postojećeg centraliziranog modela organizacije države, ponajprije kroz diferencijaciju položaja objektivno različitih jedinica te poticanje i nametanje intermunicipalne suradnje.

Gljučne riječi: lokalna i regionalna samouprava – Hrvatska, razvoj, decentralizacija, centralizirana i decentralizirana organizacija države

1. Uvod

Rasprava o potrebi mijenjanja sustava lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj odvija se u valovima. Prva velika rasprava trajala je u periodu 1999.–2001., a završila je ustavnim promjenama 2000. te donošenjem novog organskog zakona za lokalnu samoupravu 2001. I u narednih nekoliko godina pripremale su se obuhvatnije promjene, uglavnom u okviru Hrvatskog pravnog centra. Mnogorojni prijedlozi oblikovani u projektu HPC-a *Decentralizacija javne uprave* nisu uvaženi, ali je Vlada Ive Sanadera potkraj 2004. osnovala (prvo) Povjerenstvo za decentralizaciju (Koprić, 2008: 115 i dalje).

Usprkos formiranju tog povjerenstva, značajnijih pomaka u decentralizaciji nije bilo. Tek uz pomoć i pritisak USAID-a (Mikelsons, 2007) došlo je do formiranja kategorije velikih gradova, do određene decentralizacije poslova, uvođenja neposrednog izbora načelnika i drugih manjih promjena u sustavu lokalne i regionalne samouprave. Uz to, provedeni su, bez većeg odjeka i rezultata, decentralizacijski projekti financirani od Europske unije. Riječ je o projektima fiskalne i upravne decentralizacije kojih su »korisnici« bili Ministarstvo financija te Središnji državni ured za upravu.¹

¹ Riječ je o projektima *Fiskalna decentralizacija* koji se odvijao u periodu listopad 2005. – prosinac 2006. te *Jačanje kapaciteta za upravnu decentralizaciju* koji se odvijao u

U sklopu pregovora o pridruživanju Europskoj uniji odvijalo se nekoliko projekata u vezi s regionalizacijom, formiranjem statističkih regija i novim sustavom poticanja regionalnog razvoja. Ti su naponi rezultirali uvođenjem statističkih regija te donošenjem Zakona o regionalnom razvoju 2009., kao i provedbenih propisa uz taj zakon. Uspostavljene su tri statističke regije s partnerskim vijećima koja koordinira ministarstvo nadležno za regionalni razvoj. Ipak, nije se odustalo od starog modela poticanja razvoja područja od posebne državne skrbi, brdsko-planinskih područja i otoka, pri čemu je taj stari sustav nesukladan razlozima oblikovanja novog sustava poticanja regionalnog razvoja (Koprić, 2010: 118–120).

Nova velika rasprava o lokalnoj samoupravi nametnuta je kao medijska i javna rasprava o racionalnosti sustava lokalne samouprave 2009., što je koincidiralo s jačanjem ekonomske krize u Hrvatskoj. Nakon početne temeljne dijagnoze, nedovoljno poduprte objektivnim pokazateljima, da je sustav »neracionalan«, čuje se i drugačijih mišljenja: da je postojeći sustav i dalje prikladan za hrvatske prilike. Otpori dolaze ponajprije od manjih jedinica, građana iz tih jedinica, ali i nekih političkih aktera. Ipak, Vlada je formirala novo povjerenstvo za decentralizaciju 2010. sa zadatkom da pripremi program decentralizacije.

U oblikovanju novog sustava lokalne i regionalne samouprave trebalo bi uzeti u obzir kompleksne kriterije prosudbe racionalnosti teritorijalne organizacije (Koprić, 2010). Valja utvrditi stanje i učinke postojećeg modela lokalne i regionalne samouprave, nakon sedamnaestogodišnjeg funkcioniranja (v. npr. Koprić, 2010b; Koprić, 2010c).

Takoder, potrebni su detaljniji podaci o ekonomskim, demografskim i drugim relevantnim procesima. Posebno je važno koristiti se najnovijim podacima o broju stanovnika i ukupnoj demografskoj situaciji, koji će biti dostupni tek nakon popisa stanovništva 2011.

No, u samom početku treba izvršiti izbor između centraliziranog ili decentraliziranog modela organizacije države. Nerijetko se zaboravlja da je postojeći sustav oblikovan kad se središnja državna vlast opredijelila za model centralizirane države (Koprić, 2003: 191). Zato, ako se odabere decentralizirani model, može se predložiti nova, drugačija organizacija zemlje.²

razdoblju svibanj 2006. – siječanj 2007. Za financiranje tih dvaju projekata potrošeno je oko 2,5 milijuna eura.

² Slični prijedlozi izneseni su i u: Koprić, 2010.

2. Prijedlozi za reformu

1. Usprkos postojanju više programskih dokumenata nastalih u različitim projektima, bilo bi važno pripremiti i donijeti, u Hrvatskom saboru, *strategiju razvoja lokalne i regionalne samouprave* u Hrvatskoj. Normativni pristup, u smislu eventualnih promjena Ustava, može biti tek provedba ili pak surogat za oblikovanje široko prihvaćene strategije. Opredjeljenja i dokumenti, poput Smjernica i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj koje je Vlada donijela 8. srpnja 2010., neće biti dovoljan pokretač dubokih promjena. Tim se putem može ići u manje, više kozmetičke, ali ne i u korjenite promjene sustava (v. slično za Sloveniju: Vlaj, 2010).

2. Potrebno je *odustati od specijalnih statusa određenih kategorija jedinica* (na područjima od posebne državne skrbi, brdsko-planinskim područjima, otocima itd.) i osloniti se na nove kategorije potpomognutih područja i razvrstavanja prema stupnju razvijenosti,³ sve prema Zakonu o regionalnom razvoju (čl. 26.–29. te 22.–25.). Postojeće kategorije jedinica od posebne skrbi, na brdsko-planinskom području i na otocima, valja uklopiti u jedinstvenu regionalnu politiku sukladno novom Zakonu. Zakon bi trebalo revidirati, u najmanju ruku ugradnjom instituta *regionalnog razvojnog ugovora* koji sprječava moguće zloupotrebe javnog novca te omogućuje veću ravnopravnost aktera regionalnog razvoja (Đulabić, 2007: 203–204; Koprić, 2007: 100–101; Schmidt, 2007; Đulabić, 2009).

3. Moraju se uvažiti nove razvojne potrebe te u skladu s tim *regionalnu samoupravu organizirati na razini regija, a lokalnu na razini monotipskih općina*. U čitavom svijetu svrha postojanja lokalne i regionalne samouprave sve se više definira razvojno. Težište prelazi od lokalne administracije (dokumenti, evidencije, potvrde, uvjerenja, rutinizirani upravni postup-

³ Vlada je 15. srpnja 2010. donijela Odluku o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti. Prema Odluci, najrazvijenije su županije Grad Zagreb, Istarska te Primorsko-goranska županija (indeks razvijenosti preko 125% prosjeka Republike Hrvatske), a slijede Dubrovačko-neretvanska i Zagrebačka županija (indeks između 100 i 125%). S indeksom između 75 i 100% su Krapinsko-zagorska, Međimurska, Splitsko-dalmatinska, Varaždinska i Zadarska županija. Ispod 75% hrvatskog prosjeka čak je 11 županija. Među jedinicama lokalne samouprave rasponi su još veći. Čak 35 jedinica ima indeks manji od 50% hrvatskog prosjeka, a dodatna 221 jedinica ima indeks razvijenosti između 50 i 75% hrvatskog prosjeka. Između 75 i 100% prosjeka imaju 192 jedinice. Preko prosjeka razvijenosti samo je 108 jedinica, od toga tek njih 28 s indeksom razvijenosti preko 125% hrvatskog prosjeka.

ci) na osmišljavanje, potporu i vođenje lokalnog društvenog i ekonomskog razvoja. Voditi procese reformi javnih službi (odgoj i obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, kultura, rekreacija i zabava, itd.) i poticati razvoj privrede, naročito u segmentu malih i srednjih poduzeća glavni je izazov suvremene lokalne i regionalne samouprave. Za to su potrebni određeni financijski kapacitet, širina područja, kapacitet zapošljavanja stručnog osoblja, mogućnost racionalne organizacije upravnog aparata, dovoljna iskorištenost predstavničko-političkih tijela, i slično. Zato u razvijenijim zemljama postoji trend prema stvaranju većih i jačih jedinica. Lokalne jedinice i kvalitetna lokalna samouprava mogu biti temeljem bolje pozicije u međunarodnoj ekonomskoj kompeticiji.⁴

4. Broj *regija* u Hrvatskoj može se povećati na *pet*, s tim da ni jedna ne bi smjela imati manje od 800.000 stanovnika. One bi se formirale 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 tako da obuhvate neki broj njih. Ipak, određene bi županije i dijelove županija prije toga trebalo izmijeniti. To ne bi trebao biti veći problem, jer su sada skrojene nelogično. Pritom bi trebalo uzeti u obzir rezultate popisa stanovništva 2011., a ne sada već zastarjele pokazatelje s popisa provedenog 2001.

Riječ je o Središnjoj Hrvatskoj, Primorju i Istri, Dalmaciji, Slavoniji i Zagrebačkoj regiji. Prema popisu stanovništva iz 2001., uz granice regija određene granicama postojećih županija te bi regije obuhvaćale sljedeće:

- Središnja Hrvatska sa sjedištem u Varaždinu trebala bi obuhvatiti Međimursku, Varaždinsku, Krapinsko-zagorsku, Koprivničko-križevačku te Bjelovarsko-bilogorsku županiju (sada tih pet županija ima 703.178 stanovnika), a vjerojatno i istočni dio Zagrebačke županije, pa i područje oko Siska,
- Slavonija sa sjedištem u Osijeku trebala bi obuhvatiti Osječko-baranjsku, Vukovarsko-srijemsku, Virovitičko-podravsku, Požeško-slavonsku i Brodsko-posavsku županiju (sada s ukupno 891.259

⁴ Zemlje europskog juga (Portugal, Španjolska, Francuska, Italija, Grčka) koje su obilježene lošijom ekonomskom situacijom, čak i krizom, uglavnom spadaju u zemlje s većim brojem manjih lokalnih jedinica (osim Grčke) i nižim stupnjem decentralizacije. Skandinavске zemlje i Njemačka su pak među najboljima po pokazateljima, ali i po učincima decentralizacije, a ujedno i ekonomski najstabilnije. Neke su tranzicijske zemlje, slično kao i Hrvatska, u gladi za što većim brojem političkih mjesta na lokalnoj razini, povećale, a neke i jako povećale broj svojih lokalnih samoupravnih jedinica.

stanovnika), a vjerojatno i istočni dio Sisačko-moslavačke županije, a možda i dijelove sadašnje Bjelovarsko-bilogorske županije, ponajprije područje oko Daruvara i Grubišnog Polja,⁵

- Primorje i Istra sa sjedištem u Rijeci trebala bi obuhvatiti Istarsku, Primorsko-goransku, Karlovačku i Ličko-senjsku županiju (sada s ukupno 707.313 stanovnika), a vjerojatno i zapadni dio Sisačko-moslavačke županije koji ionako prirodno gravitira Karlovcu (posebno područje oko Gvozda i Gline),
- Dalmacija sa sjedištem u Splitu koja bi obuhvaćala postojeće županije, i to Zadarsku, Šibensko-kninsku, Splitsko-dalmatinsku i Dubrovačko-neretvansku (sada s ukupno 861.482 stanovnika), pri čemu bi vjerojatno trebalo uključiti i dio sadašnje Ličko-senjske županije (područje oko Udbine, npr.),
- Zagrebačku regiju, koja bi obuhvaćala Grad Zagreb te dijelove Zagrebačke županije, a u svakom slučaju područje postojećih gradova Samobor, Zaprešić, Velika Gorica i Dugo Selo.⁶

Ovakva podjela ima niz podvarijanti, kako u smislu teritorija koji bi regije obuhvaćale tako i u pogledu sjedišta, budući da bi to moglo izazvati određene kontroverzije.⁷ Za sjedišta bi se mogla odrediti neka druga mjesta, koja se možda želi revitalizirati ili jednostavno onemogućiti prijepore postojećih većih gradova (tako npr. u Dalmaciji između Splita i Zadra, u Primorju i Istri između Rijeke i Pule, itd.) – za sjedišta se mogu odrediti mjesta kao što su primjerice Križevci, Šibenik, Požega ili Opatija. Naravno, vrijedilo bi prilikom određivanja sjedišta uzeti u obzir stručne, empirijski provjerene spoznaje o središnjim gradovima kao pokretačima razvoja svojih regija i pružateljima niza javnih usluga za čitavo područje regija (Wojtowicz, 2010). U tom slučaju jasno je da se regije moraju graditi oko najjačih i najvećih gradova, a to su upravo oni navedeni u prijedlogu.

⁵ Područje tzv. Zapadne Slavonije predstavlja područje preklapanja gravitacijskog djelovanja Zagreba i Osijeka, formirajući neku vrstu mikroregije unutar Slavonije. U nekim uvjetima moglo bi ju se priključiti Središnjoj Hrvatskoj.

⁶ Valja upozoriti da se ovdje iznosi tek temeljna ideja, a ne gotov recept za organizaciju regija. Ima smisla određivati njihove granice tek kad budu poznati rezultati popisa stanovništva 2011. Ipak, određene granice povijesnih i ekonomskih regija već su poznate, a ne poklapaju se s postojećim granicama među županijama.

⁷ Ivanišević je još 2000. predlagao podjelu na pet regija umjesto županija, spominjući Primorje, Dalmaciju, gorsku Hrvatsku, sjevernu Hrvatsku i Slavoniju, kao i subregije s određenim zasebnim identitetom (Istra, dubrovački kraj, Međimurje, Baranja, istočna Slavonija i zapadni Srijem). Ivanišević, 2000: 590–591.

Teritorijalno pak gledajući, najvažnije je kvalitetno povući crte razgraničenja regija u središnjem dijelu Hrvatske, u široj okolici Zagreba, ne libeći se pritom rješenja koje će čak i neke dijelove sada bliže Zagrebu smjestiti u neke druge regije. Gotovo da je zadnji čas za tako nešto, jer će inače gravitacijsko djelovanje prejakog Zagreba doista potpuno progutati čitavu Hrvatsku i na duže vrijeme onemogućiti ravnomjerni razvoj. Važno je ne robovati pritom nekim sada posve neprirodno određenim granicama županija, posebno u tom, središnjem dijelu zemlje, koje sijeku linije društvene i ekonomske gravitacije, kao i cjelovite ekonomske, funkcionalno povezane cjeline. Razvojne potrebe također moraju biti uzete u obzir, jednako kao i potreba za onemogućivanjem potpunog narušavanja ravnoteže među regijama.

Takva bi se regionalna struktura mogla iskoristiti i za potrebe *organizacije političkih izbora za Hrvatski sabor*. Postojeće izborne jedinice nisu skrojene logično te dijele prostor Republike Hrvatske u smislu izbornog inženjeringa, a ne prema logičnim vezama pojedinog dijela državnog teritorija. Riječ je o deset izbornih jedinica koje su utvrđene Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor (NN 116/99), u kojima se broj birača ne smije razlikovati više od +5% (čl. 35. i 36. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, NN 116/99, 109/00, 53/03, 69/03 – pročišćeni tekst, 19/07, 20/09 – vjerodostojno tumačenje). Time bi i Hrvatski sabor dobio neku vrstu regionalnog predstavnštva te bi bilo jasno koji zastupnici predstavljaju koji dio birača u zemlji. U svakoj regiji moglo bi se birati dvostruko više zastupnika nego sada (sada se u jednoj izbornoj jedinici bira 14 zastupnika) ili se u slučaju kombiniranja različitih izbornih modela taj broj može zadržati na sadašnjem, povećavati ili smanjivati.⁸

Valja dodati da je i unutar takvih regija moguće oblikovati izvjesne posebne cjeline sa zasebnim identitetom i nekom mjerom dodatne autonomije. Takav status može se npr. odrediti za Istru, područje oko Dubrovnika, zapadnu Slavoniju ili zadarsko područje. Čak i takvi posebni slučajevi mogu se regulirati međusobno različito, tj. tako da npr. Istra kao subregija ima

⁸ Jedna je od mogućih varijanti da se kombiniraju izbori po izbornim jedinicama (regijama) tako da se iz svake regije bira 14 zastupnika (ukupno 70 njih koji bi reprezentirali svoje županije i interese građana na njihovu području), a da se na području čitave Republike Hrvatske kao jedne izborne jedinice bira još toliko zastupnika po načelu razmjernog predstavnštva koji bi reprezentirali interese svih građana te simbolizirali jedinstvo države. Pritom bi se zastupnici s područja regija mogli birati bilo po načelu razmjernog predstavnštva, bilo po većinskom izbornom modelu, tako da se svaka regija dalje podijeli na 14 izbornih okruga podjednake veličine. Druga je varijanta da se u svakoj regiji bira 20 zastupnika, čime bi se Hrvatski sabor smanjio za trećinu.

različite ovlasti od područja oko Dubrovnika. Nema zapreke za fleksibilni pristup i očuvanje identiteta nekih subregija.⁹

5. Broj *općina* trebao bi u optimalnom slučaju 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 stanovnika¹⁰ te bi mogle poslužiti kao racionalni akteri lokalnog razvoja i osiguravanja lokalnih javnih službi. Okosnicu nove strukture lokalnih jedinica trebala bi činiti mreža urbanih centara Hrvatske, od kojih su neki zapravo vrlo male urbane jedinice. Premda postoji oko 6.750 naselja u Hrvatskoj, broj urbanih centara je vrlo mali.

Spajanje postojećih malih i slabih lokalnih jedinica tako da se npr. ukine njih 10% (dakle oko 55) samo bi dovelo do njihova pripajanja susjednim, često jednako slabim općinama i gradovima, što pokazuje da taj način »reformne« zapravo nije smislen. Njime bi se praktično samo ukinule one općine koje su osnovane u razdoblju 1992.–2010.

Jasno je da pri opredjeljenju za bilo koju prosječnu ciljanu veličinu novih općina (koje se naravno mogu zvati i drugačije, naziv nije odlučan) svaka pojedina općina i ne treba, a i ne može biti upravo takva da ima prosječni ciljani broj stanovnika. Tako npr. Lastovo vjerojatno mora zadržati status posebne lokalne jedinice, premda ima vrlo mali broj stanovnika. Slično je i s nekim drugim, izdvojenim otocima, kao i rijetko naseljenim dijelovima Like i Gorskog kotara.

Nove općine ne bi trebale biti manje od 5.000 stanovnika, osim iznimno, jer se upravo taj broj smatra nužnim za mogućnost obavljanja tipičnih lo-

⁹ Usprkos razlozima za fleksibilniji pristup u pogledu nabrojanih krajeva, mora se konstatirati da praktično ni u jednom od tih primjera nema onih temelja za autonomiju koji se obično uzimaju u obzir u suvremenoj Europi. U svakom od ovih slučajeva riječ je o mikro-regijama, a ne regijama, a nema velike različitosti u odnosu na ostatak regije u smislu drugačije nacionalne ili jezične strukture, itd. Europski primjeri povode se upravo za nacionalnim i jezičnim specifičnostima (Bolzano, Italija), velikom prostornom udaljenošću od matične zemlje i blizinom drugoj zemlji (Ålandsko otočje, Finska), dubokim povijesnim razlikama (Farsko otočje, Danska), i sl., ili pak kombinacijom svih tih razloga – Bartole, 1996; Suksi, 1996; Olafsson, 1996, itd.

¹⁰ Prosječni broj stanovnika općine kretao bi se na sljedeći način:

- 300 općina = 14.790 stanovnika
- 250 općina = 17.750 stanovnika
- 200 općina = 22.190 stanovnika
- 150 općina = 29.580 stanovnika

kalnih javnih službi (Davey, 2002: 35).¹¹ To će biti naročito teško u slučaju nekih otoka, budući da nemaju toliko stanovnika, a udaljeni su od drugih otoka ili kopna.¹²

S druge strane, u slučaju da neko naselje dvostruko prelazi gornju poželjnu veličinu jedinice (dakle ako prelazi 60.000 stanovnika),¹³ trebalo bi mu osigurati poseban položaj da bi se uvažile specifične potrebe tako velikih razvojnih centara koji predstavljaju motore razvoja čak i širih područja.

U Gradu Zagrebu valjalo bi izvršiti snažniju decentralizaciju na gradske četvrti,¹⁴ izbjegavajući pritom rizike neusklađenosti u vođenju vitalnih gradskih javnih politika. Ne smije se narušiti mogućnost integriranog upravljanja i razvoja te najveće hrvatske urbane cjeline. S druge strane, mora se osigurati veća autonomija pojedinih dijelova grada koji sada praktično nemaju nikakve autonomije.¹⁵ Decentralizacija mora biti izvršena kako u pogledu poslova tako i u pogledu financija.¹⁶ Grad kao cjelina mora

¹¹ U toj su kategoriji 383 sadašnje jedinice (oko 70% njih), mahom općina (svega 18 gradova ima manje od 5.000 stanovnika, naspram 365 općina).

¹² To je slučaj posebno s Lastovom koje ima svega 835 stanovnika, Mljetom sa 1.111, Šoltom sa 1.479, Dugim otokom sa 1.820, Pašmanom sa 2.711, Cresom sa 2.959 i Visom sa 3.637 stanovnika. Pritom se ne misli na male i slabo naseljene otoke koji ni sada nemaju status općine (oko tridesetak njih), kao ni na one koji su relativno blizu kopna ili mogu, poput Ugljana i Pašmana, biti u zajedničkoj jedinici (zajedno imaju 8.963 stanovnika).

¹³ Pritom bi trebalo uzeti u obzir stvarne pokazatelje o broju stanovnika. U postojećem uređenju ima i tako umjetnih gradova u kojima polovina stanovnika prebiva u centralnom naselju urbanog karaktera, dok druga polovina živi u okolnim ruralnim naseljima. Takva je situacija na primjer s Velikom Goricom koja je 2001. imala oko 30.000 stanovnika, dok još otprilike toliko živi na području čitave jedinice koja se naziva Grad Velika Gorica. Prema podacima iz 2001., granicu od 60.000 stanovnika prelaze, osim Zagreba, Splita, Rijeke i Osijeka, još samo Zadar i Slavonski Brod. Naselje Zadar, kojeg je područje neprirodno skrojeno tako da obuhvaća i otoke Ist, Iž, Molat, Olib, Premudu i Silbu, imao je na popisu stanovništva te godine 69.556 stanovnika (72.718 stanovnika ima čitavo područje Grada Zadra). Taj se broj prema nekim podacima znatno povećao, zahvaljujući infrastrukturnim projektima i povezivanju autoputom, a u vezi s dosta povoljnim geografskim položajem Zadra. Grad Slavonski Brod imao je 64.630 stanovnika, s tim da se on sastoji od svega tri naselja. Najbliži granici od 60.000 stanovnika je Grad Pula, koji se sastoji od samo dva naselja, a imao je 2001. čak 58.594 stanovnika, što se vjerojatno povećalo u proteklom razdoblju. Sljedeći po veličini je Karlovac, koji kao samostalno naselje ima 49.082 stanovnika (u čitavoj jedinici je čak 59.395 stanovnika).

¹⁴ Gradska četvrt u Zagrebu ima prosječno oko 45.800 stanovnika.

¹⁵ Prosječna veličina 17 gradskih četvrti u Zagrebu daleko je veća od granice od 35.000 stanovnika koja odjeljuje veliki grad od ostalih jedinica tipa grada.

¹⁶ Mjesna samouprava u Zagrebu, koja je organizirana na razini 17 gradskih četvrti i 218 mjesnih odbora, u najpovoljnijem je razdoblju primala ukupno 5% prihoda gradskog proračuna, što je 2010. znatno smanjeno. Nelogično je da četvrti u Zagrebu imaju tako

funkcionirati na načelima metropolitanske federacije, a ne dominacije ili pak izolacije.¹⁷

6. *Mjesna samouprava* trebala bi omogućiti nastavak identiteta i razvoja onih područja koja su sada konstituirana kao manje općine i gradovi. Mjesnu samoupravu trebalo bi u manjoj mjeri redefinirati, tako da se umjesto oblika govori o jedinicama mjesne samouprave, a njezine bi temeljne komponente trebalo jasnije regulirati zakonom. Valjalo bi zadržati pravnu osobnost jedinica mjesne samouprave, koja je postojala i kod prijašnjih mjesnih zajednica, a i sada postoji već devet godina (mjesna samouprava nije imala pravnu osobnost samo u periodu 1993.–2001.). Glavna svrha mjesne samouprave bila bi osigurati ravnomjeran razvoj unutar novih općina, prosječno većih od sadašnjih. Naime, u velikim se općinama i prije moglo zapaziti zanemarivanje rubnih, ruralnih područja i koncentracija razvoja u naseljima koja su bila središta općina. To je jedan od važnijih izvora otpora koji u sadašnjim malim općinama teritorijalnoj reorganizaciji pružaju ne samo općinski političari nego i građani. Upravo zato valjalo bi razmisliti jesu li jedinice mjesne samouprave potrebne na čitavom području novih općina ili samo izvan njihovih središta. U svakom slučaju, mjesnoj samoupravi treba dati u ruke jedan dio javnih sredstava i instrumenata javnog financiranja (npr. samodoprinos, v. i Jelčić, 2005), jer sada nemaju nikakva vlastita sredstava. Tako bi, naročito na selu, mogli predvoditi ruralni razvoj, razvoj naselja, demografski razvoj, i slično.

7. Vrijedilo bi zadržati dio sadašnjih *županija*. One bi morale biti teritorijalno reformirane, bez samouprave, te bi funkcionirale kao jedinice za državnu upravu na lokalnoj razini i prvostupanjski nadzor zakonitosti lokalne samouprave, dakle kao neka vrsta upravnih okruga, upravnih je-

male prihode. Ako lokalna samouprava u Hrvatskoj ima prihode od kakvih 12% prihoda opće države, onda bi barem toliko trebao biti udio oblika mjesne samouprave u proračunu Grada Zagreba. Ovako ispada da je Zagreb centraliziraniji nego Republika Hrvatska kao cjelina. Osim toga, dosadašnja je politika Grada bila da se velik dio poslova administrativno vodi preko Službe za mjesnu samoupravu koja funkcionira na razini gradske uprave, dakle centralizirano, što dodatno onemogućuje bar minimum decentraliziranog funkcioniranja u Gradu.

¹⁷ Temeljno je pitanje dobrog upravljanja gradovima odrediti pravu ravnotežu između jedinstvenog funkcioniranja grada i unutarnje decentralizacije. Važno je da tako veliki gradovi funkcioniraju kao cjeline da bi mogli voditi jedinstvenu politiku prostornog uređenja, razvoja i obavljanja temeljnih javnih službi. S druge strane, potrebno je omogućiti da se dijelovi grada motiviraju i uključe u javno upravljanje odlučujući o problemima pojedinih dijelova grada, i rješavajući ih, za koje nije potrebno, a nije ni dobro, da se vode iz jednog centra, nego da se u što većoj mjeri prepuste građanima koji u tim dijelovima žive.

dinica za organiziranje i obavljanje poslova iz nadležnosti državne uprave (tako i Ivanišević, 2000: 591). Njihov bi se broj mogao smanjiti za pola, sa sadašnjih dvadeset na desetak.

Postojeći uredi državne uprave u županijama i sada su potpuno organizacijski, financijski i personalno odvojeni od županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave tako da u tom pogledu ne treba poduzimati nikakve posebne reformske mjere. Drugo je naravno pitanje, koje proizlazi iz potrebe reforme državne uprave, koliko su onda takve upravne jedinice međusobno ujednačene prostorno i po opsegu posla, jesu li dovoljno racionalno organizirane, trebaju li možda obavljati širi krug poslova državne uprave nego sada, itd.

Dodatna racionalizacija i uštede u obavljanju poslova državne uprave mogle bi se ostvariti ako bi se više sada postojećih tzv. područnih jedinica raznih tijela državne uprave (ministarstava, inspekcija, zavoda, uprava, i slično) spojilo u jedinstveni ured državne uprave (tako posebno katastar, dio službi iz unutarnjih poslova, većina inspekcija, itd.). Tu bi se građanima i poduzetnicima mogle pružiti upravne i druge javne usluge po načelu *one-stop-shop*, cjelovita usluga, pa i više javnih usluga na jednom mjestu, blizu građaninu i poduzetniku, čime on štedi vrijeme i novac, a dobiva uslugu u kratkom roku s osloncem na suvremenu informatičko-komunikacijsku tehnologiju (v. npr. Kunstelj, Vintar, 2010; Koprić, 2010d: 19–20).

Vrijedilo bi razmisliti o mogućnosti da se u regionalnim predstavničkim tijelima osigura i političko predstavništvo pojedinih sadašnjih županija, po modelu kako je to provedeno nakon okrupnjivanja lokalnih jedinica u Grčkoj (Manojlović, 2009).

Posebno se to odnosi na neke subregije koje imaju vrlo izraženi zasebni identitet. Pritom se posebno izdvajaju Istra i šire područje Dubrovnika (sada dubrovački dio Dubrovačko-neretvanske županije), a možda i Baranja, Zadar i Međimurje, itd. Njima bi trebalo osigurati vlastito političko predstavništvo unutar regionalnih predstavničkih skupština, a možda i zasebnu predstavljnost u Hrvatskom saboru.

8. Mora se proširiti *financijski kapacitet lokalnih jedinica* (cilj u pet godina doseći 25% rashoda opće države); na taj način omogućit će se da jedinice lokalne samouprave preuzmu ovlasti već sada zajamčene Ustavom, ali i niz novih poslova i odgovornosti. Time bi se Hrvatska uvrstila među zemlje s osrednje razvijenom samoupravom i napustila bi sam kraj ljestvice europskih zemalja (v. i Jelčić, 2005; Drezgić, 2005; Caulfield, 2002). Pritom valja voditi računa o mogućem iskorištenju lokalne imovine, odnosno o mogućnosti povjeravanja imovine i drugih resursa u državnom vlasniš-

tvu lokalnim jedinicama. Neki autori smatraju da su upravo upotreba, korištenje i raspolaganje imovinom i drugim lokalnim resursima bitni za osiguravanje autonomije lokalnih jedinica (Sedmihradská, 2010). Temeljna protuteža širenju kruga lokalnih prihoda i jačanju njihova financijskog kapaciteta mora biti veća transparentnost trošenja novca kroz lokalne proračune. Prigovor netransparentnosti i korupcije na lokalnoj razini čini se snažnim argumentom u rukama protivnika decentralizacije.¹⁸

9. U *lokalnim izborima* u novim, većim općinama i regijama, kako je već rečeno, valja osigurati predstavništvo građana i većinskim izbornim načelom na području sada postojećih lokalnih jedinica i županija kako bi se sačuvalo izorno predstavništvo građana, pa donekle i identitet postojećih jedinica. To bi predstavništvo nužno bilo manje po udjelu u usporedbi s predstavnicima izabranim redovitim putem. Ima i drugih mogućnosti. Moguće je, primjerice, uspostaviti vijeća jedinica koje su izgubile dotadašnju samoupravnu poziciju sastavljena od vijećnika novih općina i regija izabranih s njihova područja, koja bi imala savjetodavnu ulogu u odnosu na predstavnička tijela novih općina i regija.

10. Potrebno je utemeljiti *Agenciju za lokalne službenike* koja bi na jedinstven način vodila natječajne postupke i uopće pomagala u upravljanju i razvoju ljudskog potencijala lokalne samouprave. Akademija lokalne demokracije, koja formalno postoji već nekoliko godina, nije nažalost dala nikakve rezultate. Nužno je zakonom jasno odrediti pravni status, temeljne grupe poslova i ovlasti takve Agencije koja će funkcionirati kao nezavisna institucija financirana pristojbama korisnika, dakle jedinica lokalne i regionalne samouprave, a tek eventualno, i to manjim dijelom, iz državnog proračuna. Status lokalnog upravnog osoblja i upravljanje njime mora dovesti do veće privlačnosti lokalne službe, ali i do uklapanja u jedinstvenu personalnu politiku u pogledu javnih službenika, uz naglasak na efikasnosti i mjerenju uspješnosti (Koprić, 2010a).

11. Trebalo bi koncipirati i realizirati *jedinstveni informacijski sustav* lokalne samouprave radi sustavnog i stalnog prikupljanja podataka o lokalnoj samoupravi. Jedna od zapreka sustavnom pristupu reformi i razvoju sustava

¹⁸ Vrijedi spomenuti primjere koji upućuju na dobru praksu. U Velikoj Britaniji se od početka 2011. pokušava uvesti praksa objave svih rashoda iz lokalnih proračuna koji prelaze 500 £. Local Transparency, 2010.

je čitavo vrijeme od njegove uspostave upravo nedostatak podataka o stanju lokalne i regionalne samouprave.¹⁹

12. Mora se *reorganizirati državna uprava na razinama ispod središnje* te započeti s prenošenjem obavljanja pojedinih poslova državne uprave na lokalne i regionalne samoupravne jedinice. Preneseni djelokrug može u nekim uvjetima povoljno djelovati na autonomiju teritorijalnih jedinica, a to će ponajprije biti ako su one dovoljno velike i snažne. Tek tada se tom funkcionalnom vezom lokalne i regionalne samouprave te državne uprave postižu sinergijski učinci. U protivnom, dolazi do dominacije državne uprave nad samoupravom.

13. Vladu treba pozvati na formiranje *ekspertne radne skupine* koja bi pripremila stručne temelje reorganizacije lokalne samouprave, po uzoru na Radcliffe-Maudovu komisiju u Britaniji koja je krajem 1960-ih pripremila veliku reformu tamošnje samouprave. Hrvatska ima velik broj stručnjaka za decentralizaciju koje je potrebno okupiti, osigurati im autonomiju u djelovanju i omogućiti im da pripreme smislenu reformu na stručnim temeljima, bez pritiska trenutačne političke potrebe.

Formiranje još jednog, sada drugog po redu, Povjerenstva za decentralizaciju odlukom Vlade 23. rujna 2010., u kojem većinu čine predstavnici različitih ministarstava, vjerojatno je tek alibi za odugovlačenje s decentralizacijom, jer je normalni stav državne uprave, napose ministarstava – protiv decentralizacije. Uostalom, ono što se mora decentralizirati jesu ovlasti odlučivanja, čitave skupine poslova, kao i dovoljno izdašni izvori financijskih sredstava za pokrivanje troškova tih novih poslova, a ne (samo) poslovi državne uprave. Povjerenstvo u kojem većinu čine predstavnici ministarstava moglo bi zaključiti da se mogu decentralizirati tek neki manje važni administrativni poslovi, a to nije prava decentralizacija. Pozitivno je ipak to što su na sjednici Vlade 8. srpnja 2010. usvojene Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj. One naravno ne

¹⁹ Palijativne mjere, poput na brzinu organiziranog projekta koji je za Ministarstvo uprave tijekom 2010. provela jedna privatna firma (?), tražeći da lokalne jedinice same unose zatražene podatke (navodno je riječ o oko 400 podataka za svaku) u kompjutorski program, gotovo da nisu vrijedne komentara. Nejasno je tko je odredio podatke koji će se prikupljati i zašto, zašto je za teritorijalnu reformu potrebno 400 podataka koji su ionako stalno izloženi promjenama, kako će tih 400 podataka odrediti ishod i rješenja teritorijalne reforme, tko i kako financira taj projekt i s kojim iznosom, kako su odabrani izvodači i koje su im prethodne kvalifikacije, što s jedinicama koje nisu dostavile podatke, zašto taj posao nije obavilo samo Ministarstvo ili ga povjerilo udrugama lokalnih jedinica, itd.

mogu zamijeniti temeljito stručno pripremljenu i široko prihvaćenu strategiju decentralizacije.

14. 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 u svibnju 2013. No, gledajući slijed političkih okolnosti, to zapravo nije moguće. Budući da je normalno očekivati parlamentarne izbore potkraj studenoga 2011., a da je Povjerenstvo za decentralizaciju održalo prvu sjednicu tek krajem listopada 2010., ispada da je moguće pripremiti određene korake u reformi do početka u Hrvatskoj uvijek preuranjene predizborne kampanje, ali će tada nužno uslijediti zakonodavna pauza do konstituiranja novog saziva Hrvatskog sabora. Novi saziv vjerojatno ne bi imao dovoljno vremena donijeti sve potrebne zakone za provedbu dublje reforme te bi se morao zadovoljiti nekim manjim promjenama u sustavu teritorijalne samouprave. Sve to pod pretpostavkom, koja se ne čini ostvarivom, da se postigne politički konsenzus ne samo parlamentarnih stranaka nego i glavnih lokalnih aktera (udruga lokalnih i regionalnih jedinica, većih gradova, županija, sindikata lokalnih službenika, itd.) o reformi. Nakon početka mandata novoizabranih vijećnika i načelnika koji će se birati na lokalnim izborima u svibnju 2013., sljedeća prilika za teritorijalnu reformu bit će tek za *lokalne izbore 2017.*

No, što ako ne budu usvojeni prijedlozi elaborirani u ovom radu? Alternativa, koja je vrlo realna, jest zadržavanje postojećeg visoko centraliziranog sustava, eventualno uz manje popravke, ponajprije uz jačanje diferencijacije u statusu lokalnih jedinica različite veličine (male, srednje i velike jedinice), karaktera (urbane i ruralne jedinice) i financijskog kapaciteta (poput one kad su 32 jedinice²⁰ preuzele tzv. decentralizirane funkcije 2001.). U tom je slučaju ključno pitanje koje jedinice mogu preuzeti kakve i koliko zahtjevne poslove, odnosno pitanje njihova kapaciteta.²¹ Čak i taj posao, određivanja različitih poslova koji se povjeravaju različitim kategorijama lokalnih jedinica, predstavlja dosta težak i kompleksan zadatak.²²

²⁰ Poslije je to učinio i Grad Križevci kao trideset treća jedinica.

²¹ Podolnjak dobro uočava da takvom strukturnom rješenju treba pridodati druga institucionalna rješenja koja mogu poboljšati funkcioniranje, racionalnost i efikasnost lokalne samouprave, kao što su suradnja i povezivanje lokalnih jedinica, osobito zajedničko obavljanje upravnih i komunalnih poslova. Podolnjak, 2010: 7.

²² Kompleksnosti tog problema treba pridodati opći i čini se neizbježan trend privatizacije te sve šireg sudjelovanja privatnih subjekata i uvođenja tržišnih mehanizama u obavljanje lokalnih službi. Wollmann i Marcou, 2010.

U tom bi se slučaju moglo predložiti da se napravi razlika u krugu poslova iz samoupravnog djelokruga gradova i općina prema njihovoj veličini. Tako bi se prepoznale objektivno postojeće razlike između gradova s preko 100.000, 50.000, 25.000, 10.000 stanovnika, itd.²³ Možda samo kakvih dvadesetak posto (stotinjak) ekstremno malih i slabih jedinica valja pripojiti većim i jačim susjednim jedinicama, tamo gdje je to s obzirom na okolnosti uopće moguće, zadržavajući pritom njihov identitet kao mjesnih odbora. Preostale bi jedinice trebalo stimulirati, a u nekim vidovima i obvezati na međusobnu suradnju (usp. Wollmann, 2010: 269–270). Tako se ne bi ostvarili nikakvi važni ciljevi, nego bi se u postojeći centralizirani sustav uveo minimum reda i racionalnosti.

Time bi postojeći sustav bio i dalje podložan prigovorima da *narušava načelo jednakosti*, jer nejednake jedinice mogu pružiti nejednak krug javnih usluga, to veći što je veća gradska aglomeracija,²⁴ uza sve dodatne posljedice koje to prati (stalno i veliko zaostajanje ruralnih područja, daljnje migracije u gradove, raslojavanje u gradovima, novi socijalni problemi, itd.). To je standardan i značajan prigovor politipskoj strukturi.

3. Zaključak

Aktualna javna, medijska, stručna i politička rasprava o decentralizaciji trebala bi dovesti do formuliranja opće, stručne i široko prihvaćene strategije. Tek bi tada bilo moguće racionalno programiranje i provedba plana decentralizacije. Zasad nije poznat, a još je manje široko prihvaćen temeljni pravac razvoja sustava lokalne i regionalne samouprave. Nejasno je želi li se ostati kod modela centralizirane zemlje ili se naprotiv prelazi na model decentralizirane zemlje.

²³ Sličan je prijedlog iznesen i elaboriran u modelu pripremljenom od ekspertnog tima Hrvatskog pravnog centra 2002. pod mojim vodstvom. Tada je bilo preporučeno utvrditi minimalni obligatorni djelokrug općina, gradova do 30.000 stanovnika, gradova preko 30.000 stanovnika te županija, s tendencijom planiranog širenja u narednom desetogodišnjem razdoblju. Premda je kraj tog razdoblja, tada razmjerno dalek, sada vrlo blizu (kraj 2012.), od tada preporučenog širenja djelokruga nije bilo gotovo ništa. Koprić, 2002.

²⁴ Istraživanja pokazuju da se npr. lokalni rashodi smanjuju s povećanjem gustoće stanovništva (v. npr. Benito et al., 2010), što znači da male općine s malom gustoćom imaju relativno veće troškove javnih usluga po stanovniku. Dodatno, budući da obično imaju manje prihode, a stanovništvo im je starije i s nižim stupnjem obrazovanja, to znači da će moći pružiti još manje javnih usluga nego što bi se moglo zaključiti temeljem podataka o broju stanovnika.

Premda se iz određenih aktivnosti vlasti može zaključiti da se ne odustaje od postojećeg modela, nego ga se samo želi u manjoj mjeri popraviti, u radu se izlaže i elaborira četrnaest prijedloga koji se smatraju ključnima za ostvarenje kvalitetnog decentraliziranog modela organizacije države.

Čak i ako se zadrži centralizirani model, mogući su ne samo popravci u smislu ukidanja manjeg dijela neodrživih općina nego i usavršavanja u smislu razlikovanja djelokruga objektivno različitih jedinica te poticanje i nametanje intermunicipalne suradnje.

Literatura

- Bartole, Sergio (1996) *The Situation in Italy*. U: *Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités / Local Self-Government, Territorial Integrity and Protection of Minorities*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag
- Benito, Bernardino, Francisco Bastida, María-Dolores Guillamón (2010) *Urban Sprawl and the Cost of Public Services: An Evaluation of Spanish Local Governments*. *Lex localis* 8(3): 245–264.
- Caulfield, Janice (2002) *Local Government Finance in OECD Countries*. U: Janice Caulfield, Helge O. Larsen (eds.) *Local Government at the Millenium*. Opladen: Leske + Budrich
- Davey, Kenneth (2002) *Decentralization in CEE Countries: Obstacles and Opportunities*. U: Gábor Péteri (ed.) *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*. Budapest: OSI/LGI
- Drezgić, Saša (2005) *Lokalni javni sektor u sustavu javnog financiranja Republike Hrvatske: Ima li potrebe za decentralizacijom sustava?* U: Božidar Jeličić, Jure Šimović (ur.) *Hrvatska pred vratima EU – Fiskalni aspekti*. Zagreb: HAZU
- Đulabić, Vedran (2007) *Regionalizam i regionalna politika*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu
- Đulabić, Vedran (2009) *Primjena upravnih ugovora u lokalnoj i regionalnoj samoupravi*. U: Ivan Koprić (ur.) *Novi Zakon o općem upravnom postupku: Praktična pitanja i problemi primjene*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Ivanišević, Stjepan (2000) *Teritorijalna osnova lokalne i regionalne samouprave uz posebni osvrt na položaj Grada Zagreba i njegovu samoupravu*. *Hrvatska javna uprava* 2(4): 585–601.
- Jelčić, Barbara (2005) *Decentralizacija i financijska autonomija u RH*. U: Božidar Jeličić, Jure Šimović (ur.) *Hrvatska pred vratima EU – Fiskalni aspekti*. Zagreb: HAZU
- Koprić, Ivan (2002) *Pravni položaj i nadležnosti lokalne samouprave*. Zagreb: Hrvatski pravni centar
- Koprić, Ivan (2003) *Local Government Development. Problems and Value Mix*. U: Harald Baldersheim, Michal Illner, Hellmut Wollmann (eds.) *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske + Budrich

- Koprić, Ivan (2007) Regionalism and Regional Development Policy in Croatia. U: Ilona Pálné Kovács (ed.) *Regional Decentralization in Central and Eastern Europe*. Pécs: University of Pécs
- Koprić, Ivan (2008) Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave. *Hrvatska javna uprava* 8(1): 95–133.
- Koprić, Ivan (2010) Teritorijalna organizacija Hrvatske: stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlog novog sustava. U: Jakša Barbić (ur.) *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU
- Koprić, Ivan (2010a) Platni sustav i načela lokalne samouprave. U: Ivan Koprić, Edmond Miletić, Ivana Vagašević, Sanda Pipunić, Alen Rajko: *Plaće i radni odnosi u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*. Zagreb: TEB
- Koprić, Ivan (2010b) Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 10(2): 371–386.
- Koprić, Ivan (2010c) Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 10(3): 665–681.
- Koprić, Ivan (2010d) Upoznavanje s novim Zakonom o općem upravnom postupku. Zagreb: Udruga općina
- Kunstelj, Mateja, Mirko Vintar (2010) *One-Stop Government: Critical Analysis of the Concept and its Implementation in the Selected Countries*. U: Juraj Nemeč, B. Guy Peters (eds.) *State and Administration in a Changing World*. Bratislava: NISPAcee
- Local Transparency (2010) *Local Transparency – A Practitioners Guide to Publishing Local Spending Data*. Local Government Group etc.
- Manojlović, Romea (2009) *Lokalna samouprava u Grčkoj*. *Hrvatska javna uprava* 9(4): 977–988.
- Olafsson, Árni (1996) *A Note on the Faroe Islands Home Rule Case*. U: *Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités / Local Self-Government, Territorial Integrity and Protection of Minorities*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag
- Podolnjak, Robert (2010) *O teritorijalnoj i upravnoj reformi hrvatske lokalne samouprave*. *Novi informator* br. 5851–5852 – Male stranice
- Schmidt, Andrea (2007) *The Voivodship Contracts as the Tools for the Regional Development Strategy in Poland*. U: Ilona Pálné Kovács (ed.) *Regional Decentralization in Central and Eastern Europe*. Pécs: University of Pécs
- Sedmihradská, Lucie (2010) *Municipal Asset Management in Central and Eastern Europe: What Can Be Learned from the Case Studies?* U: Lucie Sedmihradská (ed.) *Municipal Asset Management in Transition Countries: Selected Case Studies*. Bratislava: NISPAcee
- Suksi, Markku (1996) *The Åland Islands in Finland*. U: *Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités / Local Self-Government, Territorial Integrity and Protection of Minorities*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag
- Vlaj, Stane (2010) *Za strategijo razvoja slovenske lokalne samouprave*. Ljubljana: International Institute for Middle-East and Balkan Studies

- Wojtowicz, Dominika (2010) *Metropolises and Big Cities as Regions' Growth Locomotives: Analysis of Regional Strategies in Poland*. U: Gábor Soós, Markku Temmes (eds.) *Metropolitan CEE: Big Cities, Capitals and City-Regions in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee
- Wollmann, Hellmut (2010) *Comparing Two Logics of Interlocal Cooperation: The Cases of France and Germany*. *Urban Affairs Review* 46(2): 263–292.
- Wollmann, Hellmut, Gérard Marcou (2010) *From Public Sector-Based to Privatized Service Provision. Is the Pendulum Swinging Back Again? Comparative Summary*. U: Hellmut Wollmann, Gérard Marcou (eds.) *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*. Cheltenham: Edward Elgar
- Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine br. 116/99, 109/00, 53/03, 69/03 – pročišćeni tekst, 19/07, 20/09 – vjerodostojno tumačenje
- Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine br. 116/99
- Zakon o regionalnom razvoju, Narodne novine br. 153/09

SUGGESTIONS FOR LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT REFORM IN CROATIA

Summary

The paper begins with a comment on the sequence of previous attempts at decentralisation and a description of current efforts made concerning the decentralisation process. Fourteen suggestions for substantive decentralisation are elaborated. A substantive decentralisation is the only reasonable decentralisation form if local and regional self-government is to be constituted as one of the key actors of economic and social development, and of economic stability of the country. These fourteen suggestions include: (1) designing a decentralisation strategy; (2) strengthening the structure for regional development; (3) maintaining the two-tier system of territorial self-government, which should nevertheless differ from the existing model; (4) forming five regions instead of the existing twenty counties; (5) merging more than 550 local units into 150 large municipalities; (6) maintaining and strengthening forms of intra-municipal self-government; (7) reshaping counties into state administrative units with the implementation of one-stop-shop principle, by reducing them to ten units and by widening their competences to the tasks of the existing branch offices of various ministries; (8) strengthening the financial capacity of local self-government so as to rise the share of local expenditures in the general state expenditures to 25 per cent in the next five years; (9) considering the introduction of mixed electoral system, so as to introduce plurality representation along with proportional; (10) establishing an Agency for Local Civil Servants as a central level independent body; (11) establishing an integrated information system on local governments; (12) transferring certain state administrative tasks to larger local self-government units; (13) forming an group of experts that would professionally prepare decentralisation; (14) planning decentralisation so that the whole programme will have been finished by 2017 local elections. The author has also made suggestions for the another scenario – improvement of the existing centralised model of state organisation, primarily via deeper differentiation between the objectively different local units, and stimulation and imposition of intermunicipal cooperation.

Key words: local and regional self-government – Croatia, development, decentralisation, centralised and decentralised state organisation, territorial structure