

Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj

*Ivan Koprić**

U Hrvatskoj već dulje vrijeme, a naročito u zadnjih godinu dana, traje javna i stručna rasprava o reorganizaciji sustava lokalne samouprave. Važna komponenta tog sustava je teritorijalna struktura. Identificiranje njezinih karakteristika daje potrebne osnove za prijedloge za promjenu sustava. Postojeći sustav obilježavaju prevelika složenost teritorijalne organizacije, njezina nedovoljna stabilnost, neuravnoteženost, nedovoljna efikasnost lokalne samouprave, slabi razvojni potencijali te osiguranje centralističkog načina upravljanja zemljom. Da bi se mogle izvršiti potrebne promjene, potrebno je da se relevantni akteri suglase o potrebi promjene modela upravljanja zemljom, kao i o novim, razvojnim svrhama lokalne samouprave. Također, trebali bi odustati od povijesno prevladanih modela i prihvatiti racionalnu organizaciju države.

Ključne riječi: lokalna samouprava – Hrvatska, teritorijalna organizacija, decentralizacija, reforma lokalne samouprave, javno upravljanje

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

I. Uvod

Teritorijalnu strukturu hrvatske lokalne samouprave obilježava prevelika složenost, nedovoljna stabilnost, neuravnoteženost, nedovoljna efikasnost, slabi razvojni potencijali te osiguranje centralističkog načina upravljanja zemljom.

Potrebu teritorijalne reorganizacije određuju promjena temeljnog modela upravljanja zemljom, premještanje težišta na nove, razvojne svrhe lokalne samouprave te prijelaz od romantičarskih ideja o obnovi povijesnih modela k racionalnoj ideji efikasne lokalne samouprave i javne uprave u cjelini.

Teritorijalna struktura Hrvatske previše je složena, nedovoljno stabilna, nedovoljno efikasna te neracionalna s gledišta potrebe za ostvarenjem razvojnih svrha zemlje, ali zato osigurava centralistički način upravljanja zemljom. Reorganizacija je moguća samo ako su ispunjene neke temeljne pretpostavke, koje u osnovi znače promjenu općeg društvenog i političkog pristupa organizaciji države.

II. Karakteristike

1. Previše složena teritorijalna struktura

Nakon jednostavne strukture monotipskih općina koje je zadržala u prvom razdoblju razvoja svoje lokalne samouprave (1990.–1993.),¹ Hrvatska je iz povijesno-romantičarskih, ali i praktično-političkih razloga uvela model samouprave sličan onome s kraja 19. stoljeća. U toj fazi bilo je sto općina te »općina Grad Zagreb« kao jedinstvena lokalna jedinica (od 1. siječnja 1991.).²

Umjesto te strukture u drugoj je fazi (1993.–2001.) uvedena dvostupanjska struktura sastavljena od 486 jedinica lokalne samouprave na prvom, temeljnom stupnju, te 20 županija kao jedinica lokalne uprave i samou-

¹ Šire o razvoju lokalne samouprave u Hrvatskoj Koprić, 2010, te Koprić, 2003.

² Zakonom o spajanju općina s područja Gradske zajednice Zagreb i prestanku Gradske zajednice Zagreb utemeljena je nova »općina Grad Zagreb« (čl. 1/1.) koja počinje funkcionirati od 1. siječnja 1991. Dana 31. prosinca 1990. prestale su s radom skupštine općina s područja Gradske zajednice Zagreb, njihova izvršna vijeća i drugi organi (čl. 2/1.) Bila je riječ o ukidanju općina Centar, Črnomerec, Dubrava, Dugo Selo, Maksimir, Medveščak, Novi Zagreb, Peščenica, Samobor, Sesvete, Susedgrad, Trešnjevka, Trnje, Velika Gorica i Zaprešić. Njihova imovina postala je imovina novoosnovane općine Grad Zagreb.

prave na drugom stupnju. Grad Zagreb dobio je dvostruki status: grada i županije. Na razini temeljnih jedinica uvedena je politipska (zapravo dvotipska) struktura koja razlikuje općine (418) kao pretežno ruralne od gradova (68 i Grad Zagreb) kao pretežno urbane jedinice.

Novelom Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. utemeljena je posebna kategorija velikih gradova, a to su oni s preko 35.000 stanovnika.³ Njihov je samoupravni djelokrug proširen s dva dodatna posla.⁴

Županije su po naravi bile dvojake jedinice. Ponajprije su imale ulogu u sustavu državne uprave, radi čega su imale vrlo razvijenu strukturu županijskih ureda kao prvostupanijskih tijela državne uprave te župana kao predstavnika državne vlasti na teritoriju županije. Ta je struktura sa 175 županijskih ureda⁵ i oko 8.500 državnih službenika reorganizirana 2001. kad se umjesto njih za obavljanje poslova državne uprave na prvom stupnju formira 20 ureda državne uprave, čiji se krug poslova i broj državnih službenika sve više smanjuje (sada ima manje od 4.000 službenika i namještenika u tim uredima). Župan prestaje biti predstavnikom državne vlasti, a krug poslova županije kao redefinirane jedinice područne (regionalne) samouprave donekle se širi. Županije su danas potpuno organizacijski, personalno, politički, po krugu poslova, a većim dijelom i financijski odvojene od države.

Umjesto ukinutih mjesnih zajednica, naslijeđenih iz prve faze, omogućeno je osnivanje oblika mjesne samouprave na razini ispod lokalne samouprave. Riječ je bila o mjesnim odborima i gradskim kotarevima, kao i gradskim četvrtima u Gradu Zagrebu.⁶ Oblici mjesne samouprave dobili su pravnu osobnost u trećoj fazi razvoja lokalne samouprave koja započinje 2001.

Od 2005. Hrvatska je uvela i statističke regije, s tim da su od 2005. do 2007. kod Europskog ureda za statistiku (Eurostat) bile prijavljene četi-

³ Takvih je 15, bez Zagreba, i to: Split, Rijeka, Osijek, Zadar, Velika Gorica, Slavonski Brod, Karlovac, Pula, Sisak, Šibenik, Varaždin, Dubrovnik, Bjelovar, Samobor i Vinkovci.

⁴ S velikim su gradovima po statusu izjednačeni gradovi sjedišta županija, među kojima ima i onih s manje od 10.000 stanovnika.

⁵ Oni su imali ukupno 779 ispostava u 107 gradova. U broj ureda nije uračunan ured župana, u svakoj županiji po jedan.

⁶ U Zagrebu je 17 gradskih četvrti osnovano tek krajem 1990-ih, a mjesni su odbori, njih 218, osnovani 2009.

ri takve jedinice, a od 2007. tri.⁷ Zakon o regionalnom razvoju donesen potkraj 2009. omogućio je osnivanje partnerskih vijeća kao svojevrsnog regionalnog razvojnog foruma. Partnerska su vijeća osnovana Uredbom Vlade u ožujku 2010. godine. Predsjednik partnerskih vijeća svih triju statističkih regija je ministar regionalnog razvoja.

Hrvatska ima i nekoliko vrsta jedinica s posebnim statusom. Riječ je o jedinicama na područjima posebne državne skrbi, koje se i same dijele na tri kategorije, na brdsko-planinskim područjima te na otocima, zatim gradovi Vukovar i Zagreb te na kraju jedinice koje su preuzele decentralizirane funkcije početkom 2000-ih.⁸

U takvoj, vrlo složenoj strukturi mora se uložiti velik napor u koordinaciju, usmjerivanje, povezivanje i obavljanje svakog iole značajnijeg posla. To donosi velike troškove, a smanjuje efikasnost.

2. Nedovoljna stabilnost teritorijalne strukture

Broj jedinica lokalne samouprave od 1993. do 2010. povećan je sa 486 na 555, tj. 14,20%. Osnovano je 58 novih gradova i 69 novih općina, s tim da je 58 općina koje su osnovane 1992. tijekom niza reorganizacija dobilo status grada. Reorganizacije su se događale u nekoliko navrata, a i između većih reorganizacija osnivale su se pojedine jedinice u inkrementalnoj maniri.

⁷ Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku Državnog zavoda za statistiku. Statističke regije su:

a) Sjeverozapadna Hrvatska, sastavljena od Grada Zagreba i pet županija u sjeverozapadnom dijelu zemlje (Zagrebačka, Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Koprivničko-križevačka i Međimurska),

b) Središnja i istočna (Panonska) Hrvatska, sastavljena od osam županija u Slavoniji i središnjem dijelu zemlje (Bjelovarsko-bilogorska, Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Karlovačka i Sisačko-moslavačka),

c) Jadranska Hrvatska, sastavljena od sedam županija priobalnog dijela zemlje, uključujući Ličko-senjsku koja tek manjim dijelom izlazi na Jadran (Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Istarska i Dubrovačko-nerevanska).

⁸ Područja od posebne državne skrbi, brdsko-planinska područja i otoci obuhvaćaju sve skupa 270 jedinica lokalne samouprave u cijelosti te još 8 gradova djelomično na 36.320 km² (preko 64% državnog teritorija). Posebni se statusi odnose na 1.023.000 stanovnika (23% stanovništva Hrvatske), odnosno na nešto manje od 50% jedinica lokalne samouprave.

Zakon o područjima županija, gradova i općina donesen je krajem 1992., objavljen u Narodnim novinama br. 90/92, a zatim nekoliko puta mijenjan i dopunjavan (2/93, 58/93, 90/93, 10/94, 29/94). Novi zakon istog naziva donesen je 1997., objavljen u Narodnim novinama br. 10/97, a onda mnogo puta mijenjan i dopunjavan (124/97, 68/98, 22/99, 117/99, 128/99, 44/00, 125/00, 92/01, 79/02, 83/02, 25/03, 107/03, 175/03). Treći po redu zakon o teritorijalnoj organizaciji, opet pod istim nazivom, donesen je 2006. te objavljen u Narodnim novinama br. 86/06 (16/07 – ispravak). Ukupno je dakle u teritorijalnu organizaciju intervenirano dvadeset puta u manje od dvadeset godina.

Broj općina tijekom tih promjena sa 418 povećan je na 429 ili 2,63%. Broj gradova je povećan 85,29% – sa 68 na 126. Njih 19 dobilo je status grada po administrativnom kriteriju, što se nije mijenjalo. Uz početnih 35 poslije je još 18 gradova dobilo status po populacijskom kriteriju poduprtom kriterijem gravitacije (sada su 53 takva grada). Naročito je ekspandirala kategorija gradova koji su status dobili zbog posebnih razloga, sa 14 na 54.

Tablica 1. Porast broja lokalnih jedinica u Hrvatskoj

Godina	Općine	Gradovi	Ukupno jedinice lokalne samouprave
1993.	418	68 + 1	486 + 1
2006.	429	126 + 1	555 + 1

Tablica 2. Porast broja gradova u Hrvatskoj

Godina	Populacija	Sjedišta	Iznimke	Ukupno
1993.	35	19	14	68
1998.	52	19	51	122
2006.	53	19	54	126

Za razliku od toga, broj županija nije se mijenjao, ali se mijenjao njihov sastav i obuhvat. Tako su se mijenjali izgled, broj jedinica lokalne samouprave u sastavu i granice Zagrebačke županije, Grada Zagreba, Zadar-

ske, Šibensko-kninske i još nekih županija. Mijenjala se i njihova ustavna uloga, oblik institucija, krug poslova, itd.⁹

Sve to indicira nedovoljnu stabilnost teritorijalne strukture. No, još više od toga, uočljivo je da su se sve teritorijalne promjene događale u okviru iste temeljne koncepcije o lokalnoj samoupravi, bez unaprijed donesenog i promišljenog plana. Jedini promišljeni plan bio je onaj iz 1992., ali o njemu se nije nikad javno raspravljalo, nije stručno pripremljen ni formalno usvojen. O njemu se može zaključivati uglavnom tek na osnovi onoga što je učinjeno u odnosu na prethodno stanje. Program koalicijske Vlade Ivice Račana izrijekom je kao jedan od ciljeva navodio zaustavljanje osnivanja novih lokalnih jedinica, a onda se tijekom mandata te vlade Zakon o područjima mijenjao osam puta!

3. Neuravnotežena struktura lokalnih jedinica

Još veći problem od broja jedinica je okolnost da je unutar svake od tih kategorija moguće naći vrlo male i vrlo velike jedinice. Tako postoji općina sa 137 stanovnika (Civljane), ali i općina s gotovo 13.000 stanovnika (Če-pin); među gradovima ima onih s manje od 2.000 i onih s gotovo 200.000 stanovnika. Split je 113 puta veći od Komize. Itd.

I općine, koje po zakonskoj definiciji povezuju više naseljenih mjesta, pretežno ruralnog karaktera, ali i gradovi zapravo se sastoje od više naselja. Čak se i Grad Zagreb sastoji od 70 naselja. Samo se tri grada sastoje od jednog naselja (Rijeka, Županja i Biograd na Moru).¹⁰ Većina tih naselja koja ulaze u sastav gradova zapravo je ruralnog karaktera. S druge strane, postoje 42 općine koje se sastoje od samo jednog naselja (Pavić, 2010: 118). Na taj se način poništava jedna od temeljnih intencija politipske organizacije, koja i postoji zato da bi se izrazili i rješavali specifični problemi u jedinicama koje su različite po objektivnim okolnostima i po političkim interesima ljudi.

Neravnoteže postoje i na razini županija. Tako je najmanja Ličko-senjska sa 53.677 stanovnika, dok je najveća Splitsko-dalmatinska sa 463.676 stanovnika (omjer 1 : 8,6). Po površini je, ne računajući Zagreb, najmanja Međimurska (729 km²), a najveća upravo Ličko-senjska (5.353 km²), što

⁹ Tako su u sklopu reorganizacije 1996. održani savjetodavni referendumi na području Zagrebačke županije, gradova Ivanić-Grada, Našica i Novske, kao i općina Kloštar Ivanić, Križ, Pag, Novalja, Đurdenovac, Podgorač i Feričanci (Narodne novine broj 37/96).

¹⁰ Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, NN 86/06.

daje omjer od 1:7,3. Po gustoći stanovništva prva je Međimurska županija sa 162, a zadnja Ličko-senjska županija sa 10 stanovnika po km².

Ekonomski gledajući, najrazvijeniji je Grad Zagreb s BDP-om od oko 15.500 eura po stanovniku. Istarska ima 11.380, a Primorsko-goranska 10.560 eura po stanovniku. Svi ostali imaju manje od 10.000. Četvrta je Dubrovačko-neretvanska, peta Koprivničko-križevačka. Najslabija je Brodsko-posavska s manje od 5.000 eura. Nešto prije nje su Krapinsko-zagorska s 6.340, Požeško-slavonska sa 5.780 i Vukovarsko-srijemska županija sa 5.500 eura (podaci iz 2006.). Čitava Slavonija kao i središnja Hrvatska (Karlovačka, Sisačko-moslavačka županija) slabo su razvijene, kao i područje oko Knina. Zanimljivo je da je te godine Ličko-senjska županija bila na čak 6. mjestu, odmah iza Koprivničko-križevačke, zahvaljujući efektima gradnje autoceste.

U takvoj strukturi s vrlo različitim jedinicama, od kojih su neke ekonomski snažnije te mogu uložiti značajna sredstva u razvoj, održavaju se i pojačavaju stare razlike u stupnju razvijenosti, umjesto da se one smanjuju. I pozicija građana je različita, što znači da se odstupa od jednog od temeljnih načela suvremenog svijeta, a to je načelo jednakosti. I demografski takva je situacija štetna, jer se stanovništvo iz ekonomski slabo razvijenih dijelova seli prema onim jedinicama koje su razvijenije i imaju bolje razvojne šanse.

4. Nedovoljna efikasnost lokalne samouprave

Efikasnost rada u čitavoj je javnoj upravi jedno od temeljnih pitanja. Orijentacija prema efikasnosti započinje još kameralizmom kao jednom od glavnih europskih modernizacijskih doktrina 18. i 19. stoljeća. On je bio usmjeren, pored ostaloga, i prema postizanju efikasnije državne uprave. Na efikasniju se upravu naime troši manje, a dobra je ekonomija solidnija osnova za ubiranje poreza. To je bila temeljna teza tadašnjih razmatranja o državnoj upravi, ekonomiji i državnim financijama.

Pragmatični pristup bio je snažno prisutan u Sjedinjenim Američkim Državama (SAD). Početkom 20. stoljeća Frederick Winslow Taylor, inženjer i organizacijski konzultant, svoju je slavnu knjigu *Načela znanstvenog upravljanja* (New York, 1911) počeo citirajući dvadeset šestog predsjednika Theodorea Roosevelta. Roosevelt je prilikom obraćanja guvernerima američkih država u Bijeloj kući istaknuo: »Zaštita naših nacionalnih resursa je tek uvod u šire pitanje nacionalne efikasnosti.« Time je istaknuo veliku odgovornost ljudi za efikasnost rada, jer su resursi uvijek ograničeni i nejednako raspoređeni.

Uspješnost u radu ističu i nove upravne doktrine, ponajprije novi javni menadžment (*the new public management*), ali i dobro javno upravljanje (*good governance*). Efikasnost se pojavila kao jedna od glavnih vrijednosti i ideja američke škole javnog izbora (*Public Choice School*), neoliberalne ideologije i pragmatične politike od sredine 1970-ih, najprije u SAD i Velikoj Britaniji, zatim u ostalim anglosaskim zemljama, ali i u Europi i diljem svijeta.

Premda je novi javni menadžment doživio mnoge i značajne kritike, efikasnost se i u drugim, novijim upravnim doktrinama smatra jednim od sidra javne uprave, temeljnom vrijednošću koja se jednostavno mora uvažiti. Tako UNDP u publikaciji *Ponovna izgradnja državnih struktura* (Bratislava, 2002) ističe da dobro javno upravljanje predstavlja »kombinaciju demokratske i djelotvorne uprave« (str. 1; istaknuo I. K.).

Orijentacija prema efikasnosti može se promatrati i zahtijevati na svim razinama: javne uprave u nekoj zemlji u cijelosti, pojedine upravne organizacije, jedinice lokalne samouprave, pojedinog državnog službenika, itd.

Jedna od pretpostavki unapređenja efikasnosti jest definiranje javnih usluga koje jedinice lokalne samouprave ili pak upravne organizacije osiguravaju zajednici, građanima i poduzetnicima. Kad odredi svoje temeljne radne procese i usluge, svaka od njih može mjeriti i pokazati uspješnost u njihovoj »proizvodnji«. To otvara pitanje produktivnosti i njezina mjerenja, ističe razlike između rezultata (*output*), ishoda (*outcomes*) i učinaka u društvenoj okolini (*impacts*), itd.

Prema dugogodišnjem praćenju iskustava s mjerenjem uspješnosti, socijalizacija mjerenja, u smislu prihvaćenosti mjerenja u relevantnoj okolini (npr. u lokalnoj zajednici, u državi kao cjelini, u pojedinoj upravnoj ili privatnoj organizaciji, itd.) još je i važnija od same tehnike mjerenja. Drugim riječima, orijentacija i prihvaćanje mjerenja samo je po sebi faktor uspješnosti (Spitzer, 2007: 3). Tako se organizacijska, upravna i opća kultura neke zajednice pokazuje kritičnom varijablom za osiguranje efikasnosti i uspjeha.

Mjerenje produktivnosti nije nepoznata pojava u javnoj upravi (v. npr. Halachmi i Bouckaert, 1996; Holzer i Nagel, 1984). Broj riješenih upravnih predmeta, postotak otkrivenih kaznenih djela, omjer uspješno i neuspješno liječenih pacijenata, povećanje broja zaposlenih, povećanje broja turista ili pak novootvorenih malih i srednjih poduzeća na području lokalne jedinice samo su neki od tradicionalnih primjera.¹¹

¹¹ U Sloveniji se uz stručnu pomoć Fakulteta za upravu provodi projekt mjerenja uspješnosti lokalnih samoupravnih jedinica. Rezultati se kao sastavni dio godišnjeg proračunskog izvještaja dostavljaju Ministarstvu financija. Obuhvaćaju 75 indikatora uspješnosti

U novije vrijeme mjerenje uspješnosti pomiče težište prema podizanju kvalitete javnih usluga. Pritom se koriste modeli kao što su uvođenje ISO (*International Organization for Standardization*) standarda, CAF (*Common Assessment Framework*) model ili EFQM (*European Foundation for Quality Management*) način promoviranja poslovne kvalitete (Musa, 2008; Nemeč, 2005; Kern Pipan, Leon, 2005).

U Hrvatskoj nema sustavnih mjerenja produktivnosti, efikasnosti i kvalitete lokalne samouprave tako da nije poznato koje su rezultate ostvarile općine, gradovi i županije u proteklih 17 godina. Po općem dojmu, mnoge su pokrenule infrastrukturne projekte koji su vrlo važni za kvalitetu života i održanje stanovanja u malim mjestima, od plinifikacije do izgradnje ili rekonstrukcije škola, uključujući područne škole, od uređenja groblja do nogostupa.

Zasad nije uopće definirano što bi se sve, u okviru utvrđivanja produktivnosti i efikasnosti lokalne samouprave, trebalo mjeriti. Nema kataloga odnosno sistematizacije javnih usluga koje bi općine, gradovi i županije trebale pružiti građanima, poduzetnicima i lokalnoj zajednici kao cjelini, a ni onih usluga koje lokalna samouprava stvarno pruža.¹² Nije utvrđen ni objektivizirani način mjerenja, jer postojeće praćenje rashoda lokalnih proračuna daje agregirane podatke koji možda govore o namjenama trošenja sredstava iz proračuna, ali ne i o konkretnim rezultatima lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica.

U takvim uvjetima otvorena je javna rasprava o postojećoj lokalnoj samoupravi i potrebi njezine reforme. Dominiraju ocjene o neefikasnosti lokalne samouprave, koja je pretežno orijentirana na zadovoljavanje apetita politike, a ne potreba građana i lokalne zajednice. Naravno da je ta ocjena paušalna, a nerijetko u funkciji interesa neoliberalnih interesnih grupa. No, dva su indikatora ipak ilustrativna. Riječ je o ljudskom i fiskalno-financijskom potencijalu lokalne samouprave.

Broj ljudi koji primaju plaće ili naknade izjednačene s plaćama u jedinicama lokalne samouprave i županijama stalno raste. Tako ih je 1997. bilo

podijeljenih u tri skupine. U prvoj je skupini 5 općih pokazatelja, zatim slijedi 17 pokazatelja proračunskih prihoda (prihodi u odnosu prema broju stanovnika), da bi se na kraju prikazala 53 podatka o trošenju proračuna. Tampieri, 2005: 70–71.

¹² U okviru projekta *Decentralizacija javne uprave* koji je početkom 2000-ih bio proveden u okviru Hrvatskog pravnog centra iz Zagreba, pripremljene su liste minimalnog obli-gatornog djelokruga za različite kategorije lokalnih samoupravnih jedinica po tipu (općina, grad), po veličini (mjereno brojem stanovnika) te u razvojnoj perspektivi (u kraćem i dužem razvojnem periodu).

9.150, a 2008. – 13.940. Vrijedi napomenuti da su u taj broj uključeni i lokalni politički dužnosnici koji svoju dužnost obavljaju profesionalno, njih između 900 i 1.000.¹³ Tu su i dužnosnici, službenici i namještenici upravnih tijela Grada Zagreba, njih oko 2.760 (Bajo, 2009). Ukupno, riječ je o 52%-tnom povećanju za čitavu tu kategoriju u dvanaest godina,¹⁴ što je uvjetovano decentralizacijom određenih poslova, ponajprije onih u području obrazovanja, kulture, socijalne skrbi, graditeljstva, itd., ali i općim upravnim razvojem tih jedinica te konsolidacijom njihova administrativnog i profesionalnog kapaciteta.

Tome treba pridodati osoblje ustanova i drugih pravnih osoba kojih su osnivači jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao što su dječji vrtići, narodne knjižnice, muzeji i druge kulturne ustanove, pučka otvorena učilišta, i drugih, koje plaće prima iz proračuna tih jedinica. Njihov se broj povećao sa 11.703 u 1997. na 23.555 u 2008. (od toga je 7.820 u ustanovama i pravnim osobama kojima je osnivač Grad Zagreb).¹⁵

Svega 240 jedinica uspije pokriti svoje rashode vlastitim prihodima preko 75%. Onih kojima nedostaje više od 25% pa sve do 50% da bi pokrile rashode ima 150, dok s manje od 50% rashode vlastitim prihodima pokriva čak 170 jedinica. Također, mnoge su lokalne jedinice prezadužene, neke se zadužuju preko komunalnih poduzeća koja su im u vlasništvu, itd. Po tim bi podacima proizlazilo da je svega 240 jedinica ili 43% njih donekle održivo, dok su druge ovisne o pomoći s centralne razine.

Jedan dio problema može se doduše objasniti i time što središnja država ima puno kvalitetnije prihode, dok lokalnoj samoupravi prepušta loše poreze i male udjele u kvalitetnijim porezima, ili pak time da su lokalna vodstva inertna te se ne znaju snaći i povećati prihode vlastitom menadžerskom aktivnošću, uključivanjem u projekte financirane od Europske unije i drugih donatora, itd. No, velik dio problema je u tome što su lokalne

¹³ Sveukupno djeluje oko 1.500 politički izabраних dužnosnika (načelnika i njihovih zamjenika, ali svi nisu u tzv. profesionalnom statusu), kao i 8.480 vijećnika općinskih i gradskih vijeća te županijskih skupština.

¹⁴ U periodu 1997.–2008. najbrže je raslo osoblje županija, od 793 na 2.070 ljudi, što čini porast 161%. Broj ljudi na plaćama u tijelima općina povećao se sa 2.008 godine 1997. na 3.376 godine 2008., što čini porast 68%. Najsporije su rasle gradske administracije, koje su se u istom periodu povećale sa 3.913 na 5.737 ljudi, što čini porast 46,6%. Prosječna općina ima 8, grad 45, a županija 103 zaposlena (uključeni su profesionalni političari).

¹⁵ Sve općine zajedno zapošljavale su 2008. godine 1.003 takva zaposlenika (prosječno 2), gradovi 12.835 (prosječno 102), a županije 1.897 (prosječno 95). Bajo, 2009: 7.

jedinice premale te nemaju dovoljno građana i poduzetnika koji rade i privređuju.

5. Slabi razvojni potencijali

Iz slabog ekonomskog potencijala i malog fiskalnog kapaciteta proizlaze problemi u realizaciji značajnijih zadataka, kao što je lokalni i regionalni razvoj (v. i Scott, 2009: 10–13). Smatra se da se tijekom povijesnog razvoja razvilo i promijenilo nekoliko temeljnih zadataka lokalne samouprave.

Lokalna samouprava je politički instrument u rukama lokalnog stanovništva i osigurava demokratski politički kanal utjecaja na javno upravljanje. No, ona je bila i okvir za obavljanje javnih poslova, od onih puke administrativne naravi (vođenje službenih evidencija, izdavanje potvrda i uvjerenja, i sl.) do onih u okviru socijalne države (socijalna pomoć ugroženim skupinama, predškolski odgoj, knjižnice i muzeji, i sl.).

U novije vrijeme mnoge su okolnosti usmjerile lokalne i regionalne jedinice na ekonomski razvoj, na traženje novih rješenja radi poboljšanja lokalnih i regionalnih ekonomskih prilika, ublažavanje ekonomskih problema i jačanje vlastitih financijskih i fiskalnih kapaciteta. Podjednako je riječ o lokalnom i regionalnom, ruralnom i urbanom razvoju (Giguère, 2007; Lyngstad, 2010).

Uz ekonomski se razvoj veže i socijalni, jer se u boljim ekonomskim prilikama lakše rješavaju i socijalni problemi. Kako se upravo na lokalnoj razini najbolje vide štetni nuzefekti nekih oblika ekonomske aktivnosti, sve se više naglašavaju ekološki momenti i vrijednosti te se govori o održivom razvoju.

U Hrvatskoj su se 2005. po stanovniku prosječno investirale 11.884 kune, s tim da je raspon išao od 3.782 kune u Virovitičko-podravskoj županiji do 22.874 kune u Gradu Zagrebu.¹⁶ No, i Grad Zagreb ima ekonomskih poteškoća, problema u rješavanju temeljnih pitanja (npr. javni prijevoz, razvoj prometne mreže, škole, itd.). Mnoge su lokalne jedinice nelikvidne. Mnoge traže pomoć županijskih i državnog proračuna čak i za osnovne potrebe. Zahvaljujući ovim i onim okolnostima, dobar dio malih lokalnih jedinica riješio je temeljne probleme, najnužnije infrastrukturne zahvate (izgradnja i obnova nogostupa, plinovoda, područne škole, groblja, itd.). Dalje nemaju ni potreba ni uvjeta za izgradnju javnih objekata i razvoj.

¹⁶ Za dodatne pokazatelje v. Grčić, 2007: 40–41.

Razvojni su potencijali također nejednako raspoređeni. Podaci po statističkim regijama, koje su jedinice za praćenje ekonomske razvijenosti, pokazuju da postoje velike razlike u ekonomskoj razvijenosti, gospodarskoj aktivnosti i razvojnim potencijalima u različitim dijelovima Hrvatske. U 2006. Sjeverozapadna Hrvatska bila je na 73,2%, Panonska na 42%, a Jadranska na 56,2% prosjeka 27 zemalja članica Europske unije (hrvatski je prosjek bio 58,4% europskog). Razlika između najrazvijenijeg dijela zemlje, Sjeverozapadne Hrvatske (uključuje Grad Zagreb) i najslabije razvijenog dijela, Panonske Hrvatske, bila je impresivnih 30%, promatrano u odnosu prema europskom prosjeku. Zapravo je ona još veća, jer je BDP po stanovniku te godine u Sjeverozapadnoj Hrvatskoj bio 72.370, a u Panonskoj Hrvatskoj svega 39.839 kuna, što je gotovo dvostruko manje (Panonska je Hrvatska na razini 55% BDP-a Sjeverozapadne Hrvatske). Po udjelu prerađivačke industrije u 2007. Panonska i Jadranska Hrvatska podjednako su slabe, njihov je udio oko 20%, dok je udio Sjeverozapadne Hrvatske gotovo 60% (Rajko, 2010). Pritom treba uzeti u obzir da Sjeverozapadna Hrvatska obuhvaća tek 37,4% stanovništva.

Posebno su razlike velike između općina i gradova. Gradovi su doista pravi pokretači razvoja, snažniji su i proaktivniji u razvoju. U uvjetima međusobne kompeticije koja je postala uobičajena u mnogim europskim zemljama (Coplák, 2001), male lokalne jedinice, naročito male općine, imaju vrlo slabe šanse nadjačati velike gradove i uspjeti u privlačenju investitora, osim ako je riječ o općinama u okolici velikih gradova (npr. oko Zagreba) ili uzduž glavnih prometnih pravaca (npr. uz autoput).

U takvim uvjetima može se govoriti o razvojnom potencijalu tek nekog dijela jedinica lokalne samouprave te manjeg dijela županija. U četiri mandata, kao i u ovom koji je sada u tijeku, svaka je iole sposobna lokalna politička garnitura osigurala sve što je mogla malim jedinicama. Sada je vrijeme za nove zadatke, za potporu ekonomskom i društvenom razvoju. Ti zadaci traže veće i jače jedinice.

6. Osiguranje centralističkog načina upravljanja zemljom

No, pitanje je jesu li postojeće općine, gradovi i županije uopće skrojeni zato da služe ekonomskom i ukupnom društvenom razvoju. Razlozi njihova osnivanja su različiti. U početku, jedan od razloga oblikovanja nove strukture lokalne samouprave bio je romantičarski, obnoviti lokalne institucije slične onima s kraja 19. stoljeća. Jedan od razloga bio je politički, osigurati dovoljno mjesta za politički utjecaj građana, za funkcioniranje

višestranačkog sustava, za praktično vježbanje stranačke baze, itd. No, razloga je bilo još: slomiti središta moći u tadašnjim velikim, jakim i zatvorenim općinama, ovladavanje čitavom organizacijom države iz jednog centra.

Zanimljivo je vidjeti da je povećanje broja lokalnih jedinica išlo samo do mjere koja još uvijek osigurava optimalni raspon kontrole s više razine. Središnja država nadzire 21 jedinicu na drugom stupnju, dok svaka županija nadzire u prosjeku 28 jedinica lokalne samouprave. Zanimljivo je da su rasprave o racionalnoj organizaciji lokalne razine na početku stvaranja moderne državne organizacije krajem 18. stoljeća vodile puno računa upravo o rasponu kontrole. Tako je npr. R. J. Turgot predložio kralju Luju XVI. trostupanjku organizaciju Francuske po modelu 30 x 30 x 30 (Ivanišević, 2006: 198). Hrvatski su pokazatelji raspona kontrole relativno blizu tom modelu: sa šire razine nadzire se između dvadesetak i tridesetak jedinica koje djeluju na užoj razini.

Ta centralistička koncepcija nije se puno promijenila ni nakon ustavnih promjena 2000. Premda je Ustav zagantirao širok djelokrug jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, već je Zakon o lokalnoj i regionalnoj samoupravi iz 2001. propisivao da će se svaka grupa poslova zagantiranih Ustavom dalje regulirati zakonom, a ne lokalnim propisima. Također je propisao da će se zakonom u svakom od tih zagantiranih područja određivati ne samo poslovi koje lokalne i područne (regionalne) jedinice moraju obaviti nego i oni koje mogu obaviti. To naravno faktično nije moguće, jer bi zakonodavac morao moći izlistati sve moguće poslove kojih bi se lokalne jedinice mogle dosjetiti, ali je pokazatelj straha središnje vlasti da bi lokalne i područne (regionalne) jedinice mogle pokazati preveliku inicijativu i početi se ponašati suviše autonomno. Doista se u kasnijim posebnim zakonima zakonodavac ponašao kao da je ustavna garancija samoupravnog djelokruga tek puki demokratski ukras.

Centralistički način upravljanja ne osigurava se naravno samo teritorijalnom organizacijom. Slabi lokalni kapaciteti također su izravno određeni politikom središnje države.¹⁷ No, teritorijalna je organizacija početak i kraj

¹⁷ »Premda se neke slabosti upravnog kapaciteta mogu pripisati općenito niskoj razini obrazovanja i usavršavanja, neki autori vjeruju da središnje države svjesno održavaju niski upravni kapacitet propuštajući prikladno educirati lokalne vlasti ili odbijanjem prepuštanja prikladnih sredstava da bi lokalne vlasti mogle zaposliti prikladno osoblje ili usavršavati postojeće zaposlenike. Važno je uočiti da središnje države najčešće nemaju političkih motiva poboljšati slabe lokalne upravne kapacitete, jer im upravo oni omogućuju da nastave operativno kontrolirati lokalne vlasti te predstavljaju dimnu zavjesu za neprenošenje punih ovlasti na njih.« Scott, 2009: 8.

centralističkog modela, tek stvaranjem takve organizacije koja omogućuje jačanje lokalnih kapaciteta može se započeti istinska decentralizacija.

III. Zašto Hrvatskoj treba teritorijalna reorganizacija?

Teritorijalna reorganizacija potrebna je ako se mijenja temeljni model upravljanja zemljom, ako se lokalnoj samoupravi pridjeljuje drugačija svrha te ako se s romantičarskih ideja prelazi na ideje racionalnog javnog upravljanja. Ako do takvih promjena ne dolazi, ako one nisu dio dominantnih političkih ideja i volje vladajućih političkih snaga, do teritorijalne reorganizacije ne treba i ne može doći.

Tri su temeljna razloga za teritorijalnu reorganizaciju:

1. promjena temeljnog modela upravljanja zemljom;
2. nove, razvojne svrhe lokalne samouprave;
3. od romantičarskih ideja o obnovi povijesnih modela do racionalne ideje efikasne javne uprave.

Drugim riječima, do korjenite reorganizacije može doći ako su ostvarena ta tri razloga, svi zajedno ili bar neki od njih u određenoj kombinaciji. Ako prevlada nova uloga lokalne samouprave, da potiče i podupire ekonomski i društveni razvoj, onda će se, logično, napustiti i romantičarske ideje o teritorijalnoj organizaciji, barem u nekoj mjeri. No, glavni je preduvjet da se odustane od centralističkog modela upravljanja zemljom.

Literatura

Bajo, Anto (2009) Struktura zaposlenih u lokalnim jedinicama. Newsletter Instituta za javne financije br. 43, srpanj 2009.

Coplák, Jaroslav (2001) Competition and Markets in Urban Space – Creating the Market Position of a City. U: Danka Gindlová, Ivan Kusý (eds.) Socio-Economic Aspects of Spatial Development. Bratislava: Road

Giguère, Sylvain (ed.) (2007) Local Innovations for Growth in Central and Eastern Europe. Paris: OECD

Grčić, Branko (2007) Regionalizacija Hrvatske u kontekstu pridruživanja Europskoj uniji. U: Vedran Horvat (ur.) Forumi o regionalizaciji i održivom življenju. Zagreb: Fondacija Heinrich Böll

Halachmi, Arie, Geert Bouckaert (1996) Organizational Performance and Measurement in the Public Sector. Westport: Quorum Books

- Holzer, Marc, Stuart S. Nagel (1984) *Productivity and Public Policy*. Beverly Hills etc.: Sage
- Ivanišević, Stjepan (2006) *Teritorijalna osnova lokalne samouprave*. U: Ivan Koprić (ur.) *Javna uprava – nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet
- Kern Pipan, Karmen, Loredana Leon (2005) *Iskušnje i perspektiva prvega pilotnoga projekta priznanja RS za poslovno odličnost (PRSP0) v javni upravi 2004*. *Uprava* 3(2): 101–119.
- Koprić, Ivan (2003) *Local Government Development in Croatia. Problems and Value Mix*. U: Harald Baldersheim, Michal Illner, Hellmut Wollmann (eds.) *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske + Budrich
- Koprić, Ivan (2010) *Teritorijalna organizacija Hrvatske: stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlog novog sustava*. Zagreb: HAZU (u tisku)
- Lyngstad, Rolv (2010) *Reconsidering Rationales for Local Self-Government – Impacts of Contemporary Changes in Local Decision-Making*. *Lex localis* 8(1): 93–113.
- Musa, Anamarija (2008) *Hrvatska i europski upravni prostor: prema europskoj kvaliteti javne uprave?* U: Eugen Pusić (ur.) *Hrvatska država i uprava*. Zagreb: HAZU
- Nemec, Tomislav (2005) *Izboljševanje poslovanja s pomoćjo modela poslovne odličnosti*. *Uprava* 3(2): 83–100.
- Pavić, Željko (2010) *Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice*. *Hrvatska javna uprava* 10(1): 81–131.
- Rajko, Ljerka (2010) *Panonska Hrvatska – ekonomska i socijalna razvijenost regije*. *Novi informator* br. 5841 – Male stranice
- Scott, Zoë (2009) *Decentralisation, Local Development and Social Cohesion: An Analytical Review*. GSDRC Research Paper, University of Birmingham
- Spitzer, Dean R. (2007) *Transforming Performance Measurement: Rethinking the Way We Measure and Drive Organizational Success*. New York, etc.: Amacom
- Tampieri, Laura (2005) *Performance Evaluation Indexes in Public Administration*. *Uprava* 3(2): 59–82.

Pravni izvori

- Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 41/01.
- Promjene Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine br. 113/00, 28/01.
- Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne novine br. 62/01, 125/08, 36/09.
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09.
- Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, Narodne novine br. 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00, 105/00.

- Zakon o područjima županija, gradova i općina, Narodne novine br. 90/92, 2/93, 58/93, 90/93, 10/94, 29/94.
- Zakon o područjima županija, gradova i općina, Narodne novine br. 10/97, 124/97, 68/98, 22/99, 117/99, 128/99, 44/00, 125/00, 92/01, 79/02, 83/02, 25/03, 107/03, 175/03.
- Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine br. 86/06, 16/07 – ispravak
- Zakon o regionalnom razvoju, Narodne novine br. 153/09.
- Zakon o spajanju općina s područja Gradske zajednice Zagreb i prestanku Gradske zajednice Zagreb, Narodne novine br. 47/90.
- Uredba o osnivanju partnerskih vijeća statističkih regija, Narodne novine br. 38/10.
- Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku Državnog zavoda za statistiku, Narodne novine br. 35/07.

THE CHARACTERISTICS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM IN CROATIA

Summary

A public and professional debate about reorganisation of local self-government has been going on in Croatia for quite some time and with particular intensity during the past year. An important component of the local self-government system is the territorial structure. Identification of its characteristics gives the necessary basis to the suggestions for changes of the system. The current local self-government system is characterised by excessive complexity of the territorial organisation and its insufficient stability, imbalance, insufficient efficiency of local self-government, weak development potentials, and centralistic manner of governance at the national level. In order to conduct the necessary reforms, the relevant actors have to reach an agreement about the necessity of changing the governance model as well as about the new, developmental purposes of local self-government. Moreover, they should give up historically obsolete models and accept rational organisation of the country.

Key words: local self-government – Croatia, territorial organisation, decentralisation, local self-government reform, governance