

## *Zašto i kakva reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*

*Ivan Koprić\**

UDK 35.071.55(497.5)

Premda u Hrvatskoj ne postoji opće slaganje o potrebi reforme lokalne samouprave, ta se tema sve više i više nameće. Prvi val stručnih kritika sustava »lokalne samouprave i uprave« utemeljenog još početkom 1990-ih došao je već krajem 1990-ih, ali je brzo našao odgovor u ustavnim promjenama 2000. Njima su otklonjeni oni najozbiljniji prigovori upućeni Hrvatskoj od Vijeća Europe da je naš sustav lokalne samouprave u suprotnosti s nekim važnim načelima Europske povelje o lokalnoj samoupravi. U isto je vrijeme temeljem dvaju velikih znanstvenih projekata Hrvatskog pravnog centra usvojeno novo zakonodavstvo koje je omogućilo »decentralizaciju javne uprave«, tj. prenošenje odgovornosti za osnovno i srednje obrazovanje, zdravstvo, socijalnu skrb i vatrogastvo sa središnje države na niže razine.

Usprkos značajnom proširenju ustavnih ovlasti općina, gradova i županija, nove ovlasti mogla su, zbog preslabog ljudskog, organizacijskog i financijskog kapaciteta ogromne većine jedinica, preuzeti samo 33 grada, odnosno tek 6% jedinica lokalne samouprave. U traženju izlaza iz situacije u kojoj se Ustav faktički više nije moglo mijenjati tako da se tek dodijeljene ovlas-

---

\* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, predsjednik Instituta za javnu upravu iz Zagreba (Full Professor and Head of the Chair of Administrative Science at the Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, and President of the Institute of Public Administration, e-mail: ikopric@pravo.hr)

ti oduzmu općinama i manjim gradovima, rješenje se našlo – mislilo se tada samo privremeno – u županijama. Za preostalo područje, osim za ta 33 grada, ovlasti koje se Ustavom željelo dodijeliti općinama i gradovima prenesene su županijama, bez ikakvog oslonca u Ustavu. No, ni ti najjači gradovi i županije nisu mogli sami u potpunosti preuzeti financiranje novih ovlasti, pa ih je nastavio financirati – mislilo se isto tako privremeno – državni proračun, uz nadzor Ministarstva financija.

Županije koje Ustav namjerno nejasno definira kao jedinice područne (regionalne) samouprave ne funkcioniraju kao suvremene europske regionalne jedinice, nego kao komplement manjim i srednjim jedinicama lokalne samouprave koje su preslabe preuzeti svoje ustavne ovlasti. Županije se u praksi ponašaju kao dopunske jedinice lokalne samouprave, odnosno jedinice drugog stupnja, pa upravo zato ubrzano zapošljavaju novo upravno osoblje. U prosjeku su male, pri donjoj granici NUTS III jedinica (175.000 stanovnika u prosjeku, dok se za NUTS III jedinice traži 150.000–800.000 stanovnika), s također značajnim razlikama u stupnju razvijenosti i potencijalima za razvoj.

Tako se decentralizacija 2001. pokazala kao hibridan, kontroverzan i ne baš uspješan potez. Umjesto da doista preraspodijeli političko-upravljačku moć, ojača građane spram državnog aparata, otvori put lokalnim akterima i omogućí da se lokalne zajednice pobrinu same za sebe, uz pozitivni utjecaj na ekonomski i socijalni razvoj, dovela je do nove ovisnosti lokalne samouprave o središnjem državnom proračunu, reanimacije i birokratskog bildanja već polumrtvih županija te petrifikacije neadekvatne teritorijalne strukture, za koju je još krajem 1990-ih konstatirano da nema pozitivne učinke, nego dovodi do niza negativnih posljedica.

Ubrzo su se svi navikli na novu situaciju: male općine i gradovi, nerijetko nastali preoblikovanjem bivših mjesnih zajednica, nastavili su fingirati lokalnu autonomiju bez realnih ovlasti i odgovornosti, uz stvaranje mnogobrojnih malih sinekura i počasti, a veći gradovi i županije postali su posrednici u tijeku novca između državnog proračuna i ustanova javnih službi koje su potpale pod njihovu nadležnost. Financiranje tih službi i dalje nadzire Ministarstvo financija. Čitava situacija s preklapanjem i zamršivanjem ovlasti postala je savršeno okruženje za izbjegavanje odgovornosti i igre traženja krivca, kad zatreba.

Umjesto prave i potrebne reforme kojom bi se sustav doveo u sklad s Ustavom, čitavo desetljeće potrošeno je na dva-tri za građane mala poteza. Prvo su 2005. na tada uvedene »velike gradove« (one s preko 35.000 stanovnika, tada 16, a danas 17 takvih) preneseni poslovi izdavanja gra-

devinskih dozvola i brige za lokalne javne ceste, što je odmah dodijeljeno i svim županijskim sjedištima koja imaju manje od 35.000 stanovnika (7). Ta minidecentralizacija dovela je do još veće nejednakosti građana u pristupu lokalnim uslugama, umjesto da bude obrnuto. Nadalje, tijekom pregovora s EU uvedene su statističke regije, ali samo kao papirnata kategorija, odnosno kao jedinice državne statistike. Ta se podjela u početku temeljila na tri, a zatim se prešlo na samo dvije jedinice – kontinentalnu i jadransku Hrvatsku. No, one ionako nemaju nikakav utjecaj na lokalnu autonomiju, socijalne službe, administraciju ili razvoj. Pored toga, 2009. uveden je model izravnog biranja općinskih načelnika, gradonačelnika i župana, kao i njihovih zamjenika, kao neka vrsta panaceje, lijeka za sve bolesti lokalnog sustava. No, liječnik nije vidio prave simptome, iz toga je izveo pogrešan zaključak te, k tome, dao – pogrešan lijek.

Tijekom procesa pristupanja Hrvatske Europskoj uniji nametnulo se i pitanje uloge lokalne samouprave u apsorpciji sredstava iz fondova EU. Da bi bila uspješna u korištenju sredstava EU, lokalna samouprava mora odrediti strateške prioritete na svojem području, imati kvalitetno pripremljene strateške planove, pripremiti konkretne projekte koji se uklapaju u strateške prioritete, zaposliti dobro educirane službenike ili platiti firme koje će te strateške dokumente i projekte pripremati i o njihovoj se realizaciji čitavo vrijeme brinuti te komunicirati s nadležnim hrvatskim i EU institucijama, a mora imati i vlastita financijska sredstva koja će uložiti i u pripremu i u realizaciju projekata. Većina naših lokalnih jedinica, uključujući i neke veće gradove, nije to u stanju osigurati. Uz to, podaci pokazuju da ni županije nemaju dobar apsorpcijski kapacitet.

No, je li apsorpcija europskih sredstava jedina svrha lokalne samouprave? Čemu bi ona zapravo trebala služiti? Ona nije, kako su neki redikulozno početkom 1990-ih tvrdili, ostatak socijalističkog samoupravljanja, nego institucija autohtono razvijena u zemljama zapadne demokracije s jasnom političkom i upravljačkom komponentom. Izvorište suvremene lokalne samouprave je engleski *self-government*, demokratska lokalna institucija koja se razvijala paralelno s konceptom suverenosti Parlamenta i dominacije zakonodavstva nad izvršnom vlašću praktično od početka 13. stoljeća. U moderno doba tu su instituciju prigrlili na germanskom području, u Skandinaviji, pa i u preostalim dijelovima Europe, a primjenjuju je i neeuropske zemlje.

No, s vremenom se njezina glavna svrha mijenjala. Nakon početne demokratsko-političke i administrativne uloge, nakona II. svjetskog rata lokalne jedinice preuzimaju organizaciju, financiranje, osiguravanje i pružanje ši-

rokok spektra socijalnih usluga. Od kraja 1970-ih kroz lokalnu se samoupravu nastoji promovirati i podupirati ekonomski razvoj, dok je u novije vrijeme prepoznata i njezina uloga u zaštiti i očuvanju prirodnog, zdravog okoliša. Lokalna samouprava danas je mnogostrana kompleksna institucija s političkim, upravnim, socijalnim, ekonomsko-financijskim i ekološkim aspektima. Da bi mogle obaviti sve zadatke, lokalne jedinice moraju imati dovoljan ekonomsko-financijski, organizacijski i ljudski kapacitet.

Upravo je kapacitet temeljna bolest hrvatske lokalne samouprave. Ne toliko onaj fiskalno-financijski, nego temeljni ekonomski kapacitet. Taj je kod velike većine manjih i srednje velikih jedinica na iznimno niskoj razini, jer imaju slabu gospodarsku aktivnost, oslonjenu na tradicionalne djelatnosti, ponajprije poljoprivredu, što ih onemogućuje da čak i uz neke značajne promjene poreznih propisa namiču dovoljne vlastite prihode. Ako nema prihoda, onda ne mogu biti oslonac razvoja, ali ni, ne nudeći radna mjesta, oslonac demografskog očuvanja. Zato je oko 80% hrvatskog prostora u depopulaciji: šanse školovanja, zapošljavanja i kvalitetnijeg života traže se u najvećim urbanim centrima, i to samo u ekonomski propulzivnim dijelovima zemlje.

Za orijentaciju na razvoj, barem u onom minimalnom smislu da ga sustav javne uprave ne otežava neproduktivnim iscrpljivanjem ionako slabih lokalnih potencijala, potrebno je formirati značajno veće jedinice nego su sadašnje, s osloncem na mrežu urbanih centara različite veličine i značenja. Gradovi su prave jezgre razvoja jer jedini raspoložu koncentriranim ljudskim, tehničko-infrastrukturnim, financijskim, kreativnim i drugim potencijalima. Studije naših demografa i geografa pokazuju da pored četiri regionalna urbana centra Hrvatska ima još oko 120 manjih urbanih središta, od čega su neka mikroregionalnog, a većina tek lokalnog značenja. Upravo ta urbana mreža treba biti osloncem novih osnovnih lokalnih jedinica, čime bi se njihov broj s 556 sveo na oko 120.

No, da bi se novi sustav mogao dugoročno sistemski stabilizirati, potrebno je formirati prave autonomne regije sa značajnim razvojnim kapacitetom, planskom i koordinativnom ulogom te ovlastima kakve imaju regije u nizu vrlo razvijenih europskih zemalja, a koje sada kontrolira središnja država. Bez takvog rasterećenja središnje države uopće se i ne može govoriti o decentralizaciji, a ni pokrenuti snažniji ekonomski razvoj.

Novim bi regijama trebalo prepustiti poslove regionalnog razvoja, regionalnog planiranja i izgradnje velikih regionalnih infrastrukturnih objekata, organiziranje, koordinaciju i financiranje velikih javnih službi (zdravstvo, obrazovanje, socijalna skrb, promet), osiguranje solidarnosti na regional-

noj razini, pomoć slabijim jedinicama, upravljanje kriznim situacijama, upravljanje javnim dobrima (šume, vode) i slične. Uz prikladne inovacije u sustavu financiranja takve bi regije bile sposobne prikupiti veće vlastite prihode i izgraditi puno ozbiljniji kapacitet apsorpcije sredstava iz fondova EU. Teritorijalno gledajući, trebalo bi formirati četiri regije, Sjevernu i središnju Hrvatsku, Slavoniju i Baranju, Dalmaciju te Primorje i Istru. Uz njih bi se formiralo i posebno zagrebačko metropolitansko područje, također sa statusom (pete) regije.

Pri oblikovanju regija valja voditi računa o specifičnosti pojedinih manjih područja s vlastitim identitetom unutar regija, kao što su Dubrovačko područje, Zapadna Slavonija, Međimurje, Istra i Zadarsko područje, koje bi trebalo oblikovati kao suvremene europske mikroregije – sa statusom donekle sličnim sadašnjim županijama. Svaka pojedina od njih ne bi trebala imati jednake ovlasti. Oblikovanjem mikroregija dobio bi se asimetričan regionalni model, koji bi uravnotežio sve stvarno postojeće interese i ambicije na državnom području sa zahtjevom uravnoteženog modernog razvoja zemlje kao cjeline.

Premda ni u jednom od tih primjera naših mikroregija nema temelja za autonomiju koji se uzimaju u obzir u suvremenoj Europi, ipak bi ih valjalo uvesti zbog nekih hrvatskih geografskih, kulturoloških, identitetskih i drugih specifičnosti. U njima nema osobite različitosti u odnosu na ostatak »njihove« regije u smislu drugačije nacionalne, vjerske ili jezične strukture. 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), ili kombinacijom svih tih razloga.

Pritom ostaje pitanje sadašnjih županija i njihova uklapanja u nove regije. Budući da su neke županije skrojene nelogično, u oblikovanju regija i mikroregija ne bi se trebalo slijepo držati sadašnjih granica. Županije treba zadržati dok nove lokalne i regionalne jedinice ne profunkcioniraju, uz precizne planove prijelaza poslova i zaposlenih na nove jedinice.

Paralelnom promjenom raspodjele javnih poslova i teritorijalne organizacije, uz nužne prilagodbe sustava javnog financiranja, osigurao bi se prijelaz s modela centraliziranog monocentričnog razvoja, u kojem se razvoj koncentrira u glavnom gradu, na model decentraliziranog policentričnog razvoja. Odustajanje od rascjepkane strukture prekobrojnih općina, gradova i županija i uvođenje mreže znatno manjeg broja regija i temeljnih lokalnih jedinica omogućilo bi i niz drugih pozitivnih promjena.

Manji broj jedinica omogućit će bržu, bolju i učinkovitiju koordinaciju mnogih javnih službi na lokalnoj razini, jer će smanjiti broj aktera uključenih u odlučivanje i provedbu, povećat će urednost, zakonitost i kvalitetu obavljanja osnovnih administrativnih i upravljačkih funkcija, osigurati bolji ljudski kapacitet, olakšati selekciju dobrih lokalnih političkih i upravnih vođa, omogućiti normalno funkcioniranje nadzornih mehanizama nad lokalnom samoupravom koji su sada preopterećeni zbog enormno velikog broja subjekata koje treba nadzirati, reducirati mogućnosti za korupciju te olakšati stvaranje efikasnog sustava javnog integriteta.

Za početak prave reforme potrebno je najprije utvrditi njezine temeljne komponente, odnosno glavne elemente poželjnog novog sustava lokalne i regionalne samouprave. Postavlja se još jedno praktično važno pitanje: što se može i mora napraviti u jednom saborskom mandatu da bi se reforma lokalne i regionalne samouprave konačno pokrenula? Sasvim je jasno da se reforma ne može provesti u jednom koraku, nego se mora razdijeliti u više faza, čije odvijanje traži ukupno 6–8 godina. No, prva faza može se provesti već u roku od dvije godine, ili čak i nešto kraćem.

Poželjnu sliku novog stanja i glavni elaborat reforme može se uz dobru stručnu potporu relativno brzo pripremiti, u godinu dana, s tim da se razrada određenih komponenti (npr. točan broj i granice osnovnih lokalnih jedinica) može odgoditi i protegnuti i na dvije, a možda i tri godine. Za uvođenje regija kao jedne od glavnih reformskih komponenti potrebno je promijeniti Ustav, što se može bilo odlučivanjem u Saboru, bilo referendumom. Taj se dio uz postojanje političke volje može pripremiti i provesti za godinu ili godinu i pol. Nešto slično vrijedi i za uvođenje obvezne suradnje malih jedinica s gradovima kojima gravitiraju: nju valja tempirati od narednih lokalnih izbora u svibnju 2017., dok se u drugoj fazi treba provesti puna transformacija tih malih jedinica u oblike mjesne samouprave unutar novih osnovnih lokalnih jedinica, bez profesionalaca koje sada manje-više nepotrebno i neproduktivno plaćaju. U svakom slučaju, s ta dva snažna poteza postavila bi se dva glavna stupa novog sustava lokalne i regionalne samouprave.

Hoće li do reforme lokalne samouprave doći, ovisi o politici i ne može se sa sigurnošću predvidjeti. Ono što je sasvim sigurno jest da teritorijalne promjene ne mogu biti smisao same sebi, nego mogu i moraju služiti ostvarenju ozbiljnih društvenih ciljeva, decentralizaciji i policentričnom ekonomskom i socijalnom razvoju zemlje, uz bitno podizanje kvalitete javnih usluga na čitavom državnom području.