

Reforma lokalne samouprave: mogući smjerovi

Zoran Radman

**Reforma upravno-teritorijalne
organizacije treba uzeti u
obzir socijalne i gospodarske
pretpostavke te uvažiti
minimalno tri osnovna zahtjeva –
gospodarsku učinkovitost, lokalnu
demokraciju i identitet**

Posljednjih godina, a naročito neposredno prije parlamentarnih izbora 2015. godine, intenzivirale su se rasprave o novoj upravno-teritorijalnoj organizaciji Hrvatske, sa sve češćim ocjenama o sadašnjoj neodrživosti teritorijalne organizacije. Najviše se licitira iznošenjem mogućeg, potrebnog ili poželjnog, broja jedinica lokalne i regionalne samouprave. Tako se navodi 120, 150 ili 300 općina i gradova te pet, sedam ili devet regija, županija i slično. Po nama je ovakav pristup pogrešan jer nije prihvatljivo, a ni valjano razmatrati upravno-teritorijalnu organizaciju izvan šireg koncepta reforme sustava lokalne samouprave.

Kada govorimo o novoj upravno-teritorijalnoj organizaciji, nužan je integralni pristup u okviru šireg procesa novog koncepta lokalne i regionalne samouprave, gdje je upravno-teritorijalna organizacija jedna od važnih sastavnica. Reformom se trebaju obuhvatiti sva tri važna povezana aspekta: 1) funkcionalni koji se odnosi na podjelu nadležnosti; 2) fiskalni koji se odnosi na financijski okvir lokalne samouprave; 3) upravno-teritorijalni koji obuhvaća preustroj teritorijalne organizacije.

Ovdje ćemo navesti, po nama, neka bitna polazišta o kojima treba voditi računa u budućoj reformi lokalne samouprave s teritorijalnim preustrojem. Prvo, treba krenuti od činjenice da je lokalna samouprava i politička institucija. Ona je autonomni oblik političkog organiziranja građana s ciljem rješavanja specifičnih lokalnih problema i zadovoljavanja lokalnih potreba. Jedinice lokalne samouprave predstavljaju najprikladnije sredstvo artikulacije takvih interesa jer su građanima najbliži poslovi koji su od iznimnog značenja za lokalno (Đulabić, 2005: 115).

Jedinice lokalne samouprave po koncepciji političke decentralizacije trebaju predstavljati izraz diobe vlasti po vertikalnoj dimenziji, odnosno po teritorijalnom načelu (Pusić, 1981: 32, 37). Oblikovanje lokalnih političkih institucija treba krenuti od samoupravnog karaktera organizacije i funkcioniranja te potrebe stvarne i neposrednije participacije građana u vlasti i upravi, koja dovodi do demokratizacije političkog sustava i osnaživanja demokratskog potencijala lokalnih zajednica te približavanja građana središtu odlučivanja o lokalnim problemima. Posebno je važno da se institucionalnim dizajnom lokalnog izbornog sustava osigura predstavljanje svih dijelova teritorija jedinice lokalne samouprave radi prepoznavanja njihovih specifičnih problema.

Drugo, kada se govori o nadležnostima lokalne samouprave i njihovu djelokrugu poslova, potrebno je krenuti od *Europske povelje o lokalnoj samoupravi* u kojoj se ističe da lokalne vlasti moraju imati pravo i sposobnost da reguliraju i obavljaju značajan dio javnih poslova te da u tom pogledu njihove ovlasti budu potpune i isključive. Primjena načela supsidijarnosti uz primjenu opće klauzule¹ s presumpcijom na strani lokalnih jedinica² ključna je točka u revidiranju nadležnosti lokalnih jedinica. One, pak, polaze od toga da se svi poslovi iz lokalnog djelokruga, kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, trebaju dodijeliti tijelima koja su najbliža građanima, odnosno da obavljaju sve poslove koji nisu u nadležnosti drugih. To se odnosi na

Treće, upravno-teritorijalna reorganizacija implicira određivanje veličina lokalnih jedinica, što je jedno od najvažnijih pitanja u sustavu lokalne samouprave, a uključuje broj stanovnika i površinu teritorija lokalne zajednice. U definiranju upravno-teritorijalne organizacije nužno je krenuti od određenih pretpostavki i različitih aspekata za koje smatramo da nisu uvaženi reformom 1992. godine.

Reforma upravno-teritorijalne organizacije

Reforma upravno-teritorijalne organizacije treba uzeti u obzir socijalne i gospodarske pretpostavke te uvažiti minimalno tri osnovna zahtjeva – gospodarsku učinkovitost, lokalnu demokraciju i identitet. Gospodarska učinkovitost polazi od toga da buduće regionalne i lokalne upravne jedinice trebaju imati dovoljno financijskih, ljudskih, upravljačkih i drugih potencijala kako bi kvalitetno zadovoljavale interese lokalnog stanovništva u smislu pružanja javnih usluga i provedbe društvene regulacije. Kriterij lokalne demokracije podrazumijeva stvaranje lokalnog političkog ustroja koji će osigurati blizinu i suradnju između političkih centara odlučivanja i građana te predstavljanje specifičnih interesa i svih prostornih dijelova lokalne jedinice, s ciljem omogućavanja njihova aktivnog sudjelovanja u demokratskim procesima donošenja odluka. Zahtjev identiteta predstavlja stvaranje lokalnih jedinica koje će predstavljati zemljopisne, kulturne te povijesne cjeline s izgrađenim zajedničkim identitetom građana koji u njima žive. Preciznije, on podrazumijeva da upravno-teritorijalne jedinice tvore lokalne političke zajednice u kojima postoji trajnost zajedničkih interesa, koji proizlaze iz zajedništva stanovanja u lokalnom prostoru, te svijest stanovnika na lokalnom prostoru broj 26 - lipanj 2016.

o zajedničkim interesima i mogućnostima, koje mogu rješavati zajedničkim inicijativama i djelovanjem. Politički identitet predstavlja osjećaj pripadnosti koji je važan za održavanje političke zajednice te je uvjet i drugih oblika političke potpore (legitimiteta političkog poretka i povjerenja u političke autoritete), što predstavlja značajno sredstvo provedbe javnih politika.

Nadalje, glede nove teritorijalne organizacije, potrebno je uzeti u obzir i međusobni odnos brojnih čimbenika i aspekata koje navode naši autori (Pusić, 1985; Perko-Šeparović, 1998; Ivanišević, 2007; Koprić, 2010). Od navedenih aspekata, kriterija i čimbenika navest ćemo samo neke koji su, po nama, za pristup reformi upravno-teritorijalne organizacije naročito važni.

Ciljevi i svrha

Kada govorimo o uspostavi ili reorganizaciji upravno-teritorijalne podjele, potrebno je krenuti od svrhe, funkcija i ciljeva teritorijalne organizacije koje želimo ostvariti njezinom uspostavom. Ako se na lokalnu samoupravu gleda kao na značajnog aktera u ostvarenju sektorskih javnih politika, jedinice lokalne samouprave trebaju biti relativno autonomne i imati samostalnost u odnosu na središnju državu. Ostvarenje ovog cilja pretpostavlja dodjeljivanje ovlasti u samoupravni djelokrug i financijsku samostalnost, odnosno odgovarajući gospodarsko-financijski kapacitet lokalnih jedinica. Stoga, ako želimo imati jače i autonomnije lokalne jedinice, koje su manje ovisne o središnjoj državi, one moraju biti gospodarski snažnije te prostorno i populacijski veće. Međutim, ako želimo u lokalnim jedinicama osigurati veću participaciju građana u odlučivanju o lokalnim poslovima, bilo kroz oblike neposredne demokracije ili druge oblike sudjelovanja, prikladnije bi bile manje lokalne jedinice.

S druge strane, cilj može biti takav da su lokalne jedinice u funkciji provedbe državne politike. U tom smislu teritorijalnom organizacijom treba stvoriti okvir za što veći utjecaj i kontrolu središnje države nad lokalnom samoupravom te veću ovisnost lokalnih jedinica o državnoj blagajni. Sukladno tomu, one će

Financijski kapacitet, odnosno mogućnost pokrivanja rashoda vlastite uprave i drugih lokalnih službi, vlastitih lokalnih investicija u komunalnu infrastrukturu i druge programe, pretpostavka je financijske autonomije i samostalnosti jedinica lokalne samouprave

biti gospodarsko-financijski slabije, ali prostorno i po brojnosti stanovništva manje. Međutim, valja napomenuti da će izravan utjecaj i kontrola državnih tijela nad lokalnom samoupravom biti ograničeni rasponom kontrole. Naime, što je više objekata

kontrole, to je učinkovitost kontrole manja. Stoga, ako se želi jača i izravnija kontrola središnje države nad lokalnim jedinicama, preferirat će se smanjenje broja osnovnih jedinica. Međutim, smanjenje broja lokalnih jedinica rezultat će povećanjem njihove veličine, te će one biti gospodarski snažnije, manje ovisne o državi, a samim time i autonomnije.

Prilikom reorganizacije upravno-teritorijalne podjele, u ovome tekstu zalažemo se za ciljeve koji lokalnu samoupravu vide kao značajnog aktera u ostvarenju sektorskih javnih politika, sa snažnijom autonomijom, odnosno većom samostalnošću i širim izvornim djelokrugom, što jača decentralizaciju odnosno devoluciju ili, drugim riječima, političku decentralizaciju.

Gospodarska razvijenost – financijski kapacitet

Važan aspekt odnosno čimbenik upravno-teritorijalne podjele jest gospodarska razvijenost, koja izravno utječe na financijski kapacitet lokalne samouprave. Financijski kapacitet pokazuje raspoložive li i koliko lokalna samouprava s dostatnim vlastitim sredstvima za financiranje svojih aktivnosti, programa,

Lokalna samouprava politička je institucija čija je uloga omogućiti građanima sudjelovanje u upravljanju lokalnim poslovima, posebno u odlučivanju o lokalnim pitanjima, te sredstvo političke kontrole lokalnih vlasti

službi i sl., što podrazumijeva postojanje dostatnih izvora prihoda i fiskalnih ovlasti za zahvaćanje tih sredstava autonomnim odlukama lokalne samouprave. Financijski kapacitet, odnosno mogućnost pokrivanja rashoda vlastite uprave i drugih lokalnih službi, vlastitih lokalnih investicija u komunalnu infrastrukturu i druge programe, pretpostavka je financijske autonomije i samostalnosti jedinica lokalne samouprave. Stvarni financijski kapacitet ovisi o dvije stvari. U prvom redu, o stupnju razvoja gospodarstva lokalne jedinice, što se danas mjeri uobičajenim indikatorima. Danas se kod politike regionalnog razvoja primjenjuje indeks razvijenosti.³ Drugo, financijski kapacitet ovisi o volji zakonodavca glede količine ovlasti i fiskalnih instrumenata koje će dati lokalnoj samoupravi, u smislu mogućnosti određivanja, ubiranja i raspolaganja javnim prihodima. Važno je pitanje hoće li se udio lokalne samouprave u javnoj potrošnji zadržati na današnjih 12 posto ili će ići prema europskoj praksi od 30 posto. To, u prvom redu, ovisi od ciljeva reforme lokalne samouprave i upravno-teritorijalne organizacije, odnosno o tome kakvu ulogu država vidi u lokalnoj samoupravi: decentraliziranu, snažnu, manje ovisnu od države, autonomnu koja ima samostalnost i odgovornost, koja stavlja u funkciju vlastiti

ljudski potencijal. Ovaj scenarij podrazumijeva krupnije jedinice lokalne samouprave. Drugi je scenarij pak zamišlja kao produženu ruku države, sa slabim lokalnim jedinicama, financijski nesamostalnim i ovisnim o državi, sukladno doktrini upravne centralizacije.

Lokalna demokracija

Kao što je već spomenuto, lokalna samouprava politička je institucija čija je uloga omogućiti građanima sudjelovanje u upravljanju lokalnim poslovima, posebno u odlučivanju o lokalnim pitanjima, te sredstvo političke kontrole lokalnih vlasti. Stoga je kod razmatranja načina upravno-teritorijalne organizacije potrebno uvažiti razinu demokratičnosti u lokalnom upravljanju. U tom smislu teritorij lokalne jedinice treba biti takav da građani mogu participirati u donošenju odluka na lokalnoj razini, odnosno da im se omogućava lakši neposredniji utjecaj na određeni krug lokalnih pitanja, i to posebno onih od specifičnog interesa za lokalnu zajednicu. Ovi zahtjevi pretpostavljaju manje lokalne jedinice jer su u njima građani više povezani međusobno, ali i s izabranim lokalnim dužnosnicima. Svakodnevni je kontakt češći i izravniji, pa potiče veću odgovornost lokalnih čelnika. Nadalje, u tim jedinicama djelovanje lokalne demokracije i politički procesi bliže su građanima i njihovim problemima. Na toj razini građani svoje probleme lakše prepoznaju, izražavaju specifične potrebe te bolje osjećaju i ocjenjuju donesena rješenja. U nekim komparativnim analizama pokazalo se kako je motiviranost građana da sudjeluju u lokalnom upravljanju veća kod širokog djelokruga poslova i većih ovlasti u odlučivanju,⁴ što s druge strane zahtijeva snažnije lokalne samouprave s većim kapacitetom, a samim time i veličinom.

Identitet

Važno je napomenuti da su općina i grad temeljne jedinice prema kojima građani imaju najveći osjećaj pripadnosti. U znanstvenom istraživanju na primjeru jadranskih gradova (Radman, 2010) najveću povezanost građani su iskazali prema gradu, zatim Hrvatskoj i tek onda prema županiji. Prilikom definiranja teritorijalne organizacije o tome treba voditi računa jer osjećaj pripadnosti predstavlja politički identitet koji je važan za održavanje političke zajednice. Kod identifikacije s lokalnom zajednicom važna je pretpostavka da je lokalno stanovništvo doživljava kao svoju jer lokalna samouprava treba biti prilagođena obilježjima, specifičnim potrebama i životnim navikama lokalnog stanovništva, što je preduvjet aktivnog sudjelovanja u upravljanju lokalnim poslovima.

Kako ističe Ivanišević (2007: 96), iskustvo je pokazalo da identifikacija stanovništva s lokalnom zajednicom može biti snažan čimbenik mobilizacije stanovništva u rješavanju lokalnih problema. Identifikacija kao osjećaj pripadnosti svome gradu, mjestu, općini i uvjerenje o posebnosti svoje lokalne zajednice (lokalni identitet i ponos) djelotvorniji je pokretač u organiziranju i provođenju lokalnih akcija od materijalnog interesa. Ovo je povezano s tzv. lokalnom kulturom stanovništva koju čine zajedničke vrijednosti, tradicija, dijalekti, lokalni običaji, folklor i dr., čime, uz osjećaj zajedničkih problema i potreba, lokalno

stanovništvo definira lokalnu političku zajednicu. Nije realno očekivati, zbog utjecaja brojnih drugih čimbenika, da se jedinica lokalne samouprave poklapa u potpunosti s lokalnom zajednicom, no ta se dimenzija ne može zanemariti. Treba napomenuti i važnost stabilnosti teritorijalne podjele, odnosno uvažavanje upravno-teritorijalnog nasljeđa zbog očuvanja identifikacije lokalnog stanovništva sa svojom lokalnom jedinicom.

Lokalni razvoj

Strateško planiranje u Hrvatskoj dobiva veću pozornost u novije vrijeme. Ono je još značajnije kada se iz odgovarajućih strateških dokumenta trebaju derivirati programi i projekti za koje je nužno osigurati javna sredstva. Pristupanje Hrvatske Europskoj uniji otvorilo je mogućnost korištenja pomoći iz europskih fondova (kohezijskih i strukturnih). Kako bi se sredstva fondova mogla koristiti, potrebno je provoditi postupak programiranja koji jasno utvrđuje ciljeve, prioritete i mjere, te konkretne projekte za ostvarenje pojedinih mjera i zacrtanih ciljeva. S tim ciljem na umu sve više na važnosti dobiva nova razvojna uloga regionalnih i lokalnih jedinica, posebno na području gospodarskog razvoja i poboljšanja kvalitete života stanovnika. Novi pristup razvoju temelji se na konceptu "razvoja odozdo" kao prijenosa dobrih praksi iz europskih zemalja, koji se javlja kao odgovor na ograničene sposobnosti državnih institucija pri rješavanju kompleksnih pitanja u vezi s društveno-gospodarskim razvojem lokalnih jedinica (Maleković i Puljiz, 2010).

Pristup razvoju odozdo naglašava bitno drukčiju ulogu lokalne samouprave, gdje dolaze do izražaja lokalni razvojni resursi, i to ljudski resursi, lokalno znanje, lokalno poticanje i osmišljavanje razvojnih programa, uključivanje "lokalnih snaga", koordiniranje i vrednovanje. Kako bi se mogli iskoristiti lokalni razvojni resursi, razvojne inicijative, kreativnost i sl. te prepoznati snage i slabosti, prilike i prijetnje, lokalne se jedinice sve više okreću razvojnom planiranju, kojim žele usmjeravati lokalni ekonomski razvoj. Razvojnim aktivnostima, odnosno izradom razvojnih strategija definirajući intervencijsku logiku (problem → cilj → prioritet → mjera), usmjeravaju vlastiti razvoj, dok izradom dokumenata prostornog uređenja usklađuju društveno-ekonomski razvoj s razvojem u prostoru. Ovakav pristup zahtijeva postojanje planski logičkih razvojnih cjelina, a za ovako složene zadatke nužno je angažiranje određenih stručnih, upravnih, organizacijskih i financijskih kapaciteta, što upućuje na okrupnjavanje lokalnih jedinica ili vodi prema njihovoj tješnjoj suradnji na širem prostoru.

Vođenje javnih politika, dostupnost i učinkovitost lokalnih službi

Jedna od ključnih uloga jedinice lokalne samouprave jest vođenje javnih politika u smjeru rješavanja lokalnih problema, počevši od identifikacije i analize problema od javnog značaja, formuliranja politika odnosno rješenja te implementacija i evolucija donesenih politika. U definiraju lokalnih problema i formulaciji politika jedinice lokalne samouprave autonomne su u odlučivanju, čime se izražava njihov samoupravni karakter. broj 26 - lipanj 2016.

Za vođenje javnih politika i pružanje javnih usluga lokalne jedinice trebaju raspolagati institucionalnim kapacitetom, u prvom redu stručnim osobljem te racionalnom organizacijom lokalnih upravnih tijela i službi. Lokalna uprava treba biti osposobljena i kapacitirana za praćenje stanja u oblastima za koje je nadležna. Ujedno treba biti osposobljena uočavati probleme i prepoznavati potrebe te odgovarati na zahtjeve građana, surađivati s tijelima regionalne i nacionalne razine i ostvarivati suradnju s ključnim akterima u lokalnoj jedinici i šire. Na kraju, ona treba biti u mogućnosti predlagati rješenja za poboljšanje stanja i unapređenje kvalitete života u lokalnoj jedinici te vršiti evaluaciju rezultata provedenih politika. Nameće se, sasvim razumljivo, činjenica da će krupnije jedinice lokalne samou-

Kod identifikacije s lokalnom zajednicom važna je pretpostavka da je lokalno stanovništvo doživljava kao svoju jer lokalna samouprava treba biti prilagođena obilježjima, specifičnim potrebama i životnim navikama lokalnog stanovništva, što je preduvjet aktivnog sudjelovanja u upravljanju lokalnim poslovima

prave, koje imaju veći ljudski kapital, imati veći institucionalni kapacitet za formulaciju i provedbu javnih politika i pružanje javnih usluga.

Pri obavljanju poslova javnih službi nameće se važno pitanje učinkovitosti i ekonomičnosti. Javne službe trebaju što bolje zadovoljavati potrebe građana te pružati što kvalitetnije usluge, uzimajući u obzir dostignute stručne standarde. Također, trebaju što ekonomičnije obavljati svoje poslove (uz što manje troškove i nižu jediničnu cijenu). U ovom kontekstu otvara se pitanje veličine populacije, odnosno broja korisnika koje pojedina služba opslužuje kako bi se poslovi iz njezina djelokruga mogli obavljati pod optimalnim uvjetima. Stoga se prilikom određivanja teritorijalne podjele mora voditi računa o povezanosti kvalitete i ekonomičnosti javnih službi te o veličini populacije, odnosno broju korisnika, što se razlikuje od službe do službe. Ovdje se pojavljuje i pitanje dostupnosti javnih usluga građanima lokalne jedinice, posebno kada se uzme u obzir zahtjev kako je prihvatljivije da službe budu smještene što bliže građanima s kojima mogu ostvariti neposredniji kontakt. Dakle, zbog načela dostupnosti preferiraju se manje lokalne jedinice.

Urbanizacija i urbani sustavi

Urbanizacijski aspekti organizacije teritorija imaju kompozitna obilježja jer obuhvaćaju geografiju prostora i prostorne odnose, obilježja stanovništva (broj, naseljenost, raspored,

aktivitet i sl.), gospodarsku strukturu, mrežu naselja, prometnu povezanost i dr. Ovdje se posebno može naglasiti uloga gradova kao socioekonomskih žarišta, s postojećim funkcionalnim značenjem centara i funkcionalnih odnosa u prostoru, čije povezivanje sa svojim gravitacijskim područjem, i međusobno, tvori urbani sustav kao kompleksan sustav. Nadalje, taj je sustav uvjetovan nizom čimbenika – dinamikom gospodarskog razvoja, povijesnim i političkim prilikama, naseljenošću, prirodnim obilježjima i dr. – koji mogu biti temelj za upravno-teritorijalnu organizaciju.

Polazište za takvu podjelu može biti nodalno-funkcionalna organizacija prostora na osnovi koje se mogu, ovisno o snazi centra, izdvojiti dvije upravno-teritorijalne razine (Toskić i Njegač, 2015). Prilikom razmatranja ovog aspekta potrebno je uzeti u obzir činjenicu da je urbanom sustavu (sustavu naselja i središnjih funkcija), s postojećim gravitacijama i osjećajem pripadnosti određenoj lokalnoj zajednici, potrebno osigurati odgovarajući politički okvir za formiranje lokalne vlasti s jasnim nadležnostima. U tako konstituiranoj političkoj zajednici stanovnici će imati osjećaj pripadanja, dijeljenja zajedničkih specifičnih problema i interesa te, uz osigurane nadležnosti, osjećati odgovornost za njihovo rješavanje i sudjelovanje u javnim poslovima. To je važno za razvoj lokalne, ali i demokracije uopće, te postizanje institucionalne djelotvornosti.

Zaključna razmatranja

Proces reforme lokalne samouprave, uključujući i novu upravno-teritorijalnu organizaciju, potrebno je započeti definiranjem cilja i svrhe reforme lokalne samouprave. To pak zahtijeva postizanje konsenzusa jer se na temelju definiranog cilja konfigurira čitava struktura lokalne i regionalne samouprave, vertikalno i horizontalno, s novom upravno-teritorijalnom organizacijom. S obzirom na zaklinjanje ključnih političkih aktera u istinsku decentralizaciju, pretpostavljamo i preferiramo političku decentralizaciju (što približno odgovara devoluciji u upravnoj decentralizaciji) koja podrazumijeva prijenos političkih funkcija, koje imaju ovlasti autonomnog donošenja odluka iz svog samoupravnog djelokruga, na lokalnu razinu. Sukladno tom cilju, prilikom određivanja djelokruga treba se pridržavati načela supsidijarnosti i opće klauzule iz *Europske povelje o lokalnoj samoupravi*, a ne kao dosada kada se načelo supsidijarnosti derogiralo principom enumeracije. S procesom i *outputom* političke decentralizacije treba uskladiti fiskalnu decentralizaciju, kao prijenos pojedinih fiskalnih ovlasti na lokalnu razinu. Kako bi se osiguralo financiranje dodijeljenih funkcija, na način i u mjeri sukladnoj europskom prosjeku, treba postići oko 30 posto udjela lokalne samouprave u javnim prihodima.

Upravno-teritorijalnu organizaciju treba konfigurirati na osnovama definirane političke i, s njome povezane, fiskalne decentralizacije, uzimajući u obzir spomenute aspekte i načela, čimbenike i kriterije za upravno-teritorijalnu podjelu. Vidljivo je da su pojedini čimbenici oprečni jedni drugima, stoga ih treba dovesti u međusobnu vezu, posebno one koji se odnose na funkcionalnu autonomiju, demokratsko odlučivanje i sudjelovanje građana te učinkovitost i ekonomičnost pružanja javnih usluga s financijskim kapacitetom i gospodarskom razvijenosti.

U tom smislu nije jednostavno, ni moguće, u ovome trenutku sa sigurnošću govoriti o broju lokalnih jedinica. Broj lokalnih jedinica, od 150 do 300, koji se spominje može se uzeti kao orijentacijski jer potrebno je izvršiti decentralizaciju poslova i financija, a tek zatim procijeniti održivost općina. Jednostavnim spajanjem postojećih malih i slabih općina, odnosno njihovim ukidanjem i pripajanjem podjednako slabima, nije ni osmišljen ni koncipiran postupak.

Ovdje zastupamo mišljenje da bi se novi nacrt teritorijalne organizacije i konfiguracije nadležnosti, od države do lokalne jedinice, trebao dovesti u vezu s već strukturiranim sustavom naselja i središnjih funkcija (MGIPU, 2015). Na tragu ovakvog pristupa teritorijalnu organizaciju koja se temelji na analizi urbanih sustava sa 123 općine, koju su predložili urbani geografi na okruglom stolu u HAZU-u 2015. (Toskić i Njegač, 2015), potrebno je korigirati uzimajući u obzir specifične prostorne uvjete koji se javljaju kao ograničenja. Kao primjer možemo navesti otoke koji su prostorno ograničeni, izdvojeni i uvijek prometno izolirani. Polazeći od urbanog sustava, odnosno sustava naselja i središnjih funkcija, moguće je za polaznu točku na razini centraliteta uzeti područno središte (MGIPU, 2015) kao najnižu razinu na kojoj treba formirati lokalnu jedinicu.

Dosadašnjim pristupima dolazi se do redukcije osnovnih lokalnih jedinica koje bi trebale biti veće, financijski snažnije i samostalnije. To se može postići ukidanjem i spajanjem manjih lokalnih jedinica u veće koje gravitiraju središnjim naseljima. U ovom slučaju potrebno je osigurati dvije stvari. U prvom redu, potrebno je redefinirati i ojačati mjesnu samoupravu, na način da se u ukinutim, odnosno integriranim, manjim općinama zadrže predstavnička tijela građana radi sudjelovanja građana u

Jedna od ključnih uloga jedinice lokalne samouprave jest vođenje javnih politika u smjeru rješavanja lokalnih problema, počevši od identifikacije i analize problema od javnog značaja, formuliranja politika odnosno rješenja te implementacija i evolucija donesenih politika

odlučivanju, a nadležnosti dodijele do razine nekadašnjih mjesnih zajednica. Drugo, potrebno je osigurati predstavljanje svih dijelova lokalne jedinice (naselja i gradskih četvrti) u predstavničkom tijelu (što dosada nije bio slučaj), i to putem mješovitog izbornog sustava. To se može napraviti na način da se polovina predstavničkog tijela bira proporcionalnim sustavom na razini čitave lokalne jedinice, a druga polovina uvođenjem većinskog izbornog načela u manjim izbornim jedinicama (naseljima i gradskim četvrtima). Ovo pak pretpostavlja povećanje broja

predstavničkog tijela, što je i poželjno radi jačanja demokracije i predstavničke osnove.

Nadalje, potrebno je skrenuti pažnju na to da će ukidanje i spajanje manjih općina izazvati snažne otpore lokalnih zajednica i njihovih građana, što je logično i očekivano. Stoga je potrebno unaprijed razmišljati o tome da se te lokalne jedinice mogu zadržati kao entiteti s predstavničkim tijelima, a da se organizacija uprave i javnih službi fokusira na gospodarski racionalnu razinu u središnjim naseljima gravitacijskog područja. Zadržavanjem političkog predstavništva osigurava se autonomija odlučivanja lokalne zajednice o specifičnim lokalnim pitanjima i sudjelovanje građana kao bitno obilježje devolucije. Time bi postigli to da se ne dovodi u pitanje autonomija političkog odlučivanja u lokalnoj zajednici jer bi to bilo suprotno demokratskim vrijednostima, a da se, s druge strane, za obavljanje javnih službi osigura racionalnija i učinkovitija organizacija.

Ne bi bilo na odmet spomenuti i model asimetrične decentralizacije prema kojem pojedine lokalne jedinice imaju veću autonomiju od ostalih, odnosno prema kojem vlasti na istoj razini imaju različite regulacijske i financijske ovlasti. Primjere za to nalazimo u zemljama EU-a (Bajo i dr, 2016). Ovaj se pristup može odnositi na otočne i obalne općine, urbana područja, ruralna područja i sl.

Teritorijalnom organizacijom područne (regionalne) samouprave ovdje se nismo posebno bavili. Međutim, priklanjamo se razmišljanjima naših stručnjaka (Đulabić, 2005; Koprić, 2010; Toskić i Njegač, 2015) da Hrvatsku treba organizirati u pet regija, s mogućim specifičnim podregijama (primjerice Istra, Dubrovačko područje, Međimurje).

Zaključno se može reći da je novu teritorijalnu organizaciju moguće temeljiti na urbanom sustavu i nodalno-funkcionalnoj organizaciji utemeljenoj na gravitacijskim područjima. Urbani centri trebaju biti oslonac strukture lokalnih jedinica, uz određene specifičnosti za manje otoke te rijetko naseljene i demografski pasivne prostore. Smanjenjem broja općina i povećavanjem njihova značaja općine trebaju posjedovati ovlasti autonomnog planiranja svojega razvoja, uz jačanje mjesne samouprave. Ukidanje županija podrazumijeva uspostavu regija s decentraliziranim funkcijama u regionalnim centrima, uz racionalizaciju i decentralizaciju državnih službi. Ovo može biti konceptijsko polazište za daljnju raspravu i pristup provedbe reforme lokalne samouprave i nove teritorijalne organizacije Hrvatske.

Bilješke

- 1 Opća klauzula prema Nortonu (1994: 264): "(...) lokalni organi mogu poduzeti bilo koju akciju ako je unutar zakona, u korist stanovništva, obično s isključenjem onih koji su pravno dodijeljene drugim tijelima ili prirodno pripadaju privatnim osobama."

- 2 U slučaju sumnje, nejasnih formulacija ili sličnih poteškoća prilikom tumačenja odredbi pojedinih zakona trebalo bi se smatrati da je posao o kojem je riječ lokalnog karaktera. Nejasne bi se odredbe, dakle, restriktivno ili suženo tumačile na štetu državnih poslova.
- 3 Radi se o kompozitnom pokazatelju razvoja koji za indikatore uzima stopu nezaposlenosti, dohodak po stanovniku, proračunski prihod jedinica lokalne samouprave po stanovniku (izvorni, bez transfera države i županije), opće kretanje stanovništva i stopu obrazovanja.
- 4 Vidjeti autore na koje se referira Ivanišević (2007) u svojem članku: Nielsen (1982); urednička knjiga Pagea i Goldsmitha (1987); te Bours (1993).
- 5 Ovaj je problem posebno izražen na područjima sa sezonskim karakterom korisnika.

Literatura

- Bajo, Anto i dr. (2016) Asimetrična decentralizacija na primjeru odabranih država članica Europske unije. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 16 (1): 31-54.
- Đulabić, Vedran (2005) Neki razvojni procesi uređenja lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 5 (1): 111-136.
- Ivanišević, Stjepan (2007) Teritorijalna osnova lokalne samouprave – opća načela teritorijalne podjele te uvjeti i faktori koji je determiniraju. *Hrvatska javna uprava* 7 (1): 61-116.
- Koprić, Ivan (2010) Kriterij za prosudbu racionalnosti teritorijalne organizacije lokalne i regionalne samouprave. *Riznica* 12 (1): 40-47.
- Maleković, Sanja i Puljiz, Jakša (2010) Izazovi novog pristupa upravljanju razvojem na lokalnoj i regionalnoj razini u Hrvatskoj. U: Barbić, Jakša (ur) *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava* (str. 199-222). Zagreb: HAZU.
- MGIPIU (Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja) (2015) Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske. http://www.mgipu.hr/doc/StrategijaPR/SPRRH_Nacrt_KP_s_obrazlozenjem_14_03_2016.pdf Pristupljeno 6. rujna 2016.
- Norton, Alan (1994) *International Handbook of Local and Regional Government*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Perko-Šeparović, Inge (1998). Organizacija teritorija i samoupravljanje. U: Pusić, Eugen i dr. (ur) *Hrestomatija upravne znanosti, svezak II* (str. 65-123). Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Pusić, Eugen (1985) *Upravni sistemi*. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske.
- Toskić, Aleksandar i Njegač, Dražen (2015) Urbani sustavi kao osnova nove upravno-teritorijalne podjele Hrvatske. U: Barbić, Jakša (ur) *Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske* (str. 47-64). Zagreb: HAZU. ■