

PROBLEMI I DILEME MALIH OPĆINA U HRVATSKOJ: STUDIJA SLUČAJA OPĆINA NOVO VIRJE, FERDINANDOVAC I MOLVE

Prethodno znanstveno priopćenje

UDK 336.14:352(497.5)

352.07(497.5)

352:342.571(497.5)

Primljeno: 15. studenog 2023.

Dr. sc. Mariza Menger*

Iva Mađerek**

Rad se bavi institucionalnim položajem malih općina u okviru lokalne i regionalne samouprave Republike Hrvatske. Metodološki je rad koncipiran kao studija slučaja na temelju podataka prikupljenih u tri općine smještene u sjevernom dijelu Hrvatske u Koprivničko-križevačkoj županiji: Novo Virje, Ferdinandovac i Molve. Obradene općine predstavljaju zapravo tipične hrvatske općine: radi se o malim općinama s manje od 2000 stanovnika, suočene su s problemima ekonomsko-financijskog kapaciteta i depopulacije te su ovisne o pomoći središnje države. Uz to, problematizira se demokratizacijski potencijal malih općina. Zaključuje se da ne vrijedi teza o povezanosti veličine i demokratizacije u lokalnom upravljanju jer demokratizacijski potencijal u pitanje dovodi slaba participacija građana i općenito malo oblika sudjelovanja građana u lokalnom upravljanju te oligarhijske tendencije u lokalnom vodstvu.

Ključne riječi: lokalna samouprava, reforma, male općine, studija slučaja, Novo Virje, Ferdinandovac, Molve

1. UVOD

Institucionalno uređenje lokalne i regionalne samouprave bitno je za svaku političku zajednicu jer se u okviru lokalnih institucija, na razini općina, gradova i regija, odlučuje o pitanjima koja su važna za svakodnevni život građana. Sustav lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj na stalnoj je meti kritičara. Gotovo se svakodnevno govori i piše o njegovoj neracionalnosti i neučinkovitosti. Kao jedan od ključnih problema navodi se pretjerana teritorijalna fragmentacija. Naime, teritorij Republike Hrvatske podijeljen je na 428 općina, 128 gradova i 21 županiju. Zagreb kao glavni grad ima poseban, dvostruki status grada i županije. Usporedbe radi, u socijalističkom razdoblju, tijekom sedamdesetih i osamdesetih godina, bilo je 10 zajednica općina i između 102 i 114 općina. Broj općina varirao je ovisno o tome je li područje Grada Zagreba bilo jedna administrativna cjelina ili podijeljeno na općine. Uzme li se u obzir da je Hrvatska od zadnjeg popisa stanovništva

* Docentica na Katedri za upravnu znanost, Sveučilište u Rijeci Pravni fakultet

** Tajnica Osnovne škole Molve

2011. godine „izgubila“ više od 400 000 stanovnika, gotovo 10 % ukupne populacije, problem postaje još izraženiji, a rok za reformu „jučer“.

Posljednja je mjera vlade, koja nastoji doskočiti ovom problemu, poticanje dobrovoljnog spajanja lokalnih jedinica. Naime, u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti 2021.–2026. kao jedan od ciljeva navodi se uspostavljanje kvalitetnog i učinkovitog sustava lokalne samouprave.¹ Mjera kojom bi se to trebalo ostvariti jest poticanje stvarnog i funkcionalnog spajanja općina i gradova. Vlada je u srpnju 2022. donijela odluku o financijskim poticajima za spajanje, odnosno zajedničko obavljanje poslova iz samoupravne domene.² Ministarstvo financija, koje je zaduženo za provedbu mjere, objavilo je javni poziv u rujnu 2022.³ U državnom proračunu za 2022. godinu planirana su poticajna sredstva u iznosu od 100 milijuna kuna. Međutim, pozivu se odazvalo tek 20 općina i 3 grada. Pritom nije primljen nijedan zahtjev za stvarno spajanje lokalnih jedinica. Većina zahtjeva odnosi se na dobrovoljno funkcionalno spajanje putem zajedničkog službenika.⁴

Jedan od ključnih problema malih općina u Hrvatskoj jest to što „troše“ više nego što „zarade“. Niz općina vlastitim prihodima ne može financirati, a često ni pronaći, vlastiti službenički kadar, a kamoli ulagati u razvojne projekte, komunalnu infrastrukturu i sl. Da neke općine imaju problema s pokrivanjem samo rashoda za zaposlene, pokazuje primjer Općine Civljane. Za 2009. godinu ukupni prihodi navedene Općine bez pomoći države iznosili su 1266 kuna po stanovniku, a rashodi za zaposlene bili su 4211 kuna po stanovniku.⁵ Dakle, Općina samostalno nije uspjela financirati ni polovicu rashoda za zaposlene, a kamoli javne usluge.

Stoga u prilog velikih osnovnih jedinica idu prije svega ekonomsko-financijski razlozi. Iako male općine imaju neke prednosti, danas su izraženiji veći nedostaci teritorijalne podjele na male općine. Siromašne općine nisu u mogućnosti racionalno i ekonomično organizirati javne službe. Tome u prilog govori i trend okrupnjivanja općina u drugoj polovini dvadesetog stoljeća u većini europskih zemalja. Švedska je prva počela sa smanjivanjem broja svojih općina. Godine 1952. imala je 2500 komuna, a 1969. godine broj komuna sveden je na svega 278. Broj stanovnika po općini od 1940. do 1974. godine popeo se s 2800 stanovnika na gotovo 30 000 stanovnika. U Danskoj je 1958. godine bilo

¹Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.–2026., <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%20%20srpanj%202021..pdf?vel=13435491>, str. 525, pristup: 24. 3. 2023.

² Odluka o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave, NN 88/2022.

³ Javni poziv za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave, <https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/drzavnariznica/ZajmoviJLPRS/Javni%20poziv%20za%20dodjelu%20pomo%20C4%87i%20na%20ime%20poticaja%20za%20dobrovoljno%20funkcionalno%20odnosno%20stvarno%20spajanje%20jedinica%20lokalne%20samouprave.pdf>, pristup: 24. 3. 2023.

⁴ Tportal, <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/poznato-je-koje-su-opcine-i-gradovi-iskazali-interes-za-funkcionalno-spajanje-20221212>, pristup: 24. 3. 2023.

⁵ Jurlina Alibegović, Dubravka *et al.*, Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj: Projektna studija, Ekonomski institut, Zagreb, 2010, str. 121.

1387 općina, a do 1970. dolazi do drastičnog smanjenja broja općina na 275. Belgija 1928. godine broji 2675 općina, a 1975. ima 589 općina. Grčka, Gruzija, Latvija, Danska, Island i Irska smanjile su broj lokalnih jedinica za između 60 % i 90 %. Velik broj malih općina zadržale su samo Francuska i Švicarska. Hrvatska je, uz Sloveniju, Češku i Makedoniju, išla u suprotnom smjeru od većine zemalja europskog zapada i znatno je povećala broj svojih jedinica u posljednjih 25 godina.⁶ Od devedesetih godina Hrvatska je upeterostručila broj osnovnih jedinica, a udvostručila broj jedinica drugog stupnja. Dakle, zaključak je „malo je lijepo, ali veće je bolje“.

Ovaj rad bavi se dilemama i problemima malih općina u Republici Hrvatskoj na primjeru triju općina đurđevačke Podravine: Novo Virje, Ferdinandovac i Molve. Sve tri općine imaju manje od 2000 stanovnika i jednostavnu upravnu strukturu. Cilj je rada pokazati na koji način funkcionira tipična mala općina u Republici Hrvatskoj. Polazeći od perspektive pojedinačne općine, nastoje se formulirati zaključci koji vrijede općenito za lokalnu samoupravu u Hrvatskoj. U tom smislu rad nastoji pridonijeti aktualnoj diskusiji o potrebi teritorijalne reorganizacije države.

2. PROBLEM VELIČINE OSNOVNE LOKALNE JEDINICE

Jedna od dilema koje se postavljaju pred zakonodavca prilikom određivanja teritorijalne osnove lokalne samouprave jest ona o veličini osnovne lokalne jedinice, izražena najčešće u broju stanovnika. Dilema se sastoji u sljedećem pitanju: bi li sustav bilo bolje organizirati polazeći od većeg broja manjih ili manjeg broja većih lokalnih jedinica? Kompromisno rješenje, pronalaženje neke idealne srednje veličine osnovne lokalne jedinice, ako je to uopće tehnički moguće, jer se najčešće određuje samo donja granica veličine lokalne jedinice, može biti problematično jer se na taj način kumuliraju negativni aspekti oba rješenja.⁷

Osnovni argumenti u prilog velikih osnovnih lokalnih jedinica jesu ekonomsko-financijske naravi. Ne samo što će se u većoj lokalnoj jedinici moći prikupiti veća količina financijskih sredstava u apsolutnom iznosu s obzirom na veći broj poreznih obveznika već će biti moguće i postići veće uštede u personalnim i drugim izdacima i veću racionalnost organizacije. Primjerice, plaća i troškovi jednog općinskog načelnika u većoj općini vjerojatno će biti manji od ukupnih izdataka za načelnike pet manjih općina koje bi se mogle formirati na tom istom području.⁸ Daljnji je aspekt ekonomsko-financijskog kapaciteta općina tzv. zakon ekonomije razmjera ili skale (engl. *economy of scale*). Radi se o pretpostavci da će s povećanjem veličine lokalne jedinice padati troškovi „proizvodnje“ javnih usluga. S obzirom na to da veće jedinice opslužuju veći broj korisnika, ostvaruju se niži fiksni troškovi po stanovniku. Troškovi proizvodnje poprimaju oblik krivulje „U“:

⁶ Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., Navarro, C., *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Palgrave Macmillan, 2019, str. 38.

⁷ Ivanišević, S., *Teritorijalna osnova lokalne samouprave*, u: Koprić, Ivan (ur.), *Javna uprava: nastavni materijali*, Zagreb, Društveno veleučilište Zagreb i Pravni fakultet Zagreb, 2006, str. 215.

⁸ *Ibid.*, str. 216.

male će jedinice imati visoke troškove po jedinici proizvoda, troškovi zatim padaju s povećanjem jedinice sve do određene veličine, kada se ponovno povećavaju.⁹

Naravno, financijski kapacitet lokalnih jedinica ovisi i o stupnju ekonomske razvijenosti lokalne jedinice. Što je lokalna jedinica ekonomski snažnija, njezina privreda razvijenija, lokalni će budžet biti veći i više će se sredstava moći izdvojiti za lokalne potrebe.¹⁰ Stoga je teoretski moguće imati vrlo male, a financijski zdrave, pa čak i bogate općine. Ali s obzirom na to da je organizacijsku strukturu relativno lako mijenjati ako za to postoji politička volja, u svakom slučaju puno lakše nego poticati rast gospodarstva u općinama, u praksi se pribjegava rješenju s povećanjem teritorija/stanovnika lokalne jedinice kako bi ih se učinilo financijski bogatijima, a time i samostalnijima. Naime, u financiranju svojih rashoda lokalne bi jedinice trebale što manje ovisiti o financijskoj pomoći države. Nije sporno da će država u slučaju financijske pomoći tražiti uvid u to na što se i kako ta sredstva troše. Dakle, što je državna financijska pomoć veća, to će faktična financijska, a potencijalno i politička samostalnost lokalnih jedinica biti manja.¹¹ Daljnja je prednost velikih lokalnih jedinica veći izbor kadrova za lokalne vodeće funkcije. To znači potencijalno kvalitetnije ljude u upravi, ali i više konkurencije za vodeće političke položaje, što znači da se lakše ostvaruje zahtjev za demokratskom smjenjivošću lokalne vlasti.¹²

S druge strane, osnovni argument u prilog formiranju manjih osnovnih lokalnih jedinica jest njihov demokratizacijski potencijal. Tu se može lakše i jednostavnije organizirati sudjelovanje građana u lokalnom upravljanju te omogućuju uspostavu oblika neposrednog odlučivanja građana, poput zborova ili skupština građana, u kojima sudjeluju svi s političkim pravima. Uz to, čak i mimo oblika neposredne demokracije, prosječni stvarni utjecaj građanina na upravljanje lokalnim poslovima veći je u manjim općinama nego u većim lokalnim jedinicama. Odnosno, koristeći se Ivaniševićem primjerom, „šansa da prosječni stanovnik milijunskog grada iskoristi svoje pasivno biračko pravo i bude izabran za člana lokalnog vijeća neusporedivo je manja od izgleda da to postigne birač u mjestu koje broji tisuću stanovnika“.¹³ U prilog demokratizacijskom potencijalu malih općina ide i činjenica da su u pravilu odnosi između lokalne vlasti i građana izravniji i transparentniji, pa će biti lakše organizirati neposrednu akciju građana. Istovremeno je politička kontrola nad lokalnim upravnim aparatom lakša jer je on razmjerno mali i jednostavan te „bliži“ građanima. Male općine imaju veći potencijal postati tzv. „školom demokracije“, tek se u malim jedinicama građani mogu naviknuti na preuzimanje odgovornosti za rješavanje javnih problema te naučiti upravljati javnim poslovima.¹⁴

⁹ Jambrač, Josip, Lokalna samouprava u Hrvatskoj: veličina i ekonomska skala, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 37, br. 2, 2016, str. 983–984.

¹⁰ Ivanišević, S., *op. cit.*, u bilj. 6, str. 205.

¹¹ *Loc. cit.*

¹² *Ibid.*, str. 216.

¹³ *Ibid.*, str. 206.

¹⁴ *Ibid.*, str. 217.

Druga je prednost malih općina što su službe u načelu dostupnije korisnicima. Blizina i pristupačnost lokalnih službi korisnicima, građanima, pretpostavka je ne samo uspjeha lokalnih jedinica već i njihova postojanja. Velike lokalne jedinice zapravo udaljavaju službe od vitalnih kontakata s korisnicima i koncentriraju se često u dalekim centrima.¹⁵ Naime, pod uvjetom približno jednake gustoće naseljenosti, sjedišta organizacija službi manje su prostorno udaljena u malim nego u velikim općinama. Doduše, to vrijedi samo za teritorijalno, ne nužno i za populacijski male općine. Također, s obzirom na to da su u malim općinama odnosi između građana i službenika neposredniji i osobniji, u ponašanju službenika bit će manje arogancije, emocionalne hladnoće i nadmenosti. Međutim, to istovremeno može dovesti do pretjerane familijarnosti u odnosima, što za posljedicu može imati nepoštivanje zakona, propisa i stručnih standarda u obavljanju službe.¹⁶

S tim u vezi ozbiljan je nedostatak malih osnovnih lokalnih jedinica korupcija i nepotizam. Nerijetka je situacija u malim mjestima da su na vlasti godinama, iz mandata u mandat, isti ljudi. Odnosno, vodeće poslove u malim općinama dugi niz godina obnašaju isti ljudi. Stanovništvo se tu često vodi tezama „poznato je dobro“ i „ne treba ništa mijenjati.“¹⁷ Ali osim toga problem je nedostatak političke konkurencije. Građani u malim općinama često nemaju izbora osim glasati ili ne glasati za jedinog kandidata. Primjerice, kandidat HDZ-a na lokalnim izborima 16. 5. 2021. u čak 44 općine nije imao protukandidata, a vjerojatnost pojave korupcije izraženija je u onim sredinama gdje postoji jednostranački politički sistem.¹⁸ U svakom slučaju, takva situacija ozbiljno dovodi u pitanje demokratizacijski potencijal malih lokalnih jedinica. Uz to, one nisu u mogućnosti ponuditi prihvatljive uvjete rada kompetentnim stručnjacima. Stoga lokalna samouprava često zapošljava kadrove koji nemaju odgovarajuću stručnu spremu ni iskustvo, čime se smanjuje kvaliteta obavljanja poslova i pospješuje širenje neetičnog ponašanja.¹⁹ Konačno, ekonomsko-financijski kapacitet malih lokalnih jedinica često je toliko slab da nisu u stanju organizirati niz vitalnih službi. Ti se poslovi onda moraju povjeriti lokalnim jedinicama drugog stupnja, ili se pak organiziraju uz financijsku pomoć države, što onda dovodi u pitanje njihovu autonomiju, a u konačnici i *ratio* njihova postojanja.²⁰

Vodeći računa o navedenim prednostima i nedostacima velikih, odnosno malih općina, niz je domaćih stručnjaka iznio prijedloge o poželjnoj teritorijalnoj organizaciji Hrvatske. Prema Kopriću, osnovnu razinu lokalne samouprave u Hrvatskoj trebalo bi reorganizirati na način da se formira između 90 i 120 urbanih centara, koji će biti oslonac nove teritorijalne strukture. Ti bi centri bili različite veličine, značenja i gravitacijske snage. Posebne bi se organizacijske varijante trebale pripremiti za manje otoke, rijetko naseljene dijelove Like i Gorskog kotara, demografski ugrožena područja koja su bila zahvaćena

¹⁵ Pavić, Željko, Veličina lokalnih jedinica, u: Koprić, Ivan (ur.), *Javna uprava: Nastavni materijali*, Zagreb, Društveno veleučilište Zagreb i Pravni fakultet Zagreb, 2006, str. 225.

¹⁶ Ivanišević, S., *op. cit.* u bilj. 6, str. 217.

¹⁷ Jambrač, J., *op. cit.* u bilj. 6, str. 985.

¹⁸ Blažević, R., Je li korupcija naša sudbina?, u: Gardašević, Đ., Gotovac, V., Zrinščak, S. (ur.), *Pravo i društvo: Liber amicorum Josip Kregar*, Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022, str. 596.

¹⁹ Ivanišević, *op. cit.* u bilj. 6, str. 218.

²⁰ *Ibid.*, str. 217–218.

ratom te za gradove s više od 60 000 stanovnika. Ideja je kvalitetna policentrična struktura.²¹

Slično predlažu Toskić i Njegač. Pri formiranju mreže lokalnih jedinica trebalo bi krenuti od funkcionalno najvažnijih naselja i njihovih gravitacijskih područja. U tom smislu oni su identificirali 123 osnovne lokalne jedinice, kojima bi se moglo priključiti još devet jačih centara rada i 14 manjih centara rada u rjeđe naseljenim krajevima i udaljenim otocima. Jači su centri rada ona naselja koja iz okolice u obliku dnevnih migranata primaju više od 500 radnika (Goričani, Novi Marof, Hum na Sutli, Pregrada, Klanjec, Ozalj, Buzet, Omišalj i Rab). Manji su centri rada rješenje za područja koja karakterizira „izrazita ruralna periferija bez funkcionalno jačih naselja“.²² Feletar i Feletar, polazeći od geografske perspektive, predlažu 95 gradova i 124 općine kao buduće osnovne lokalne jedinice.²³ Blažević smatra kako je sadašnji broj općina i gradova potrebno reducirati na najviše 150 osnovnih lokalnih jedinica. Male lokalne jedinice mogu opstati ako su u stanju samofinancirati se.²⁴

Buljan, Deskar-Škrabić i Švaljek smatraju da bi idealna općina u Hrvatskoj trebala imati 3744 stanovnika, a gradovi 15 139 stanovnika. Doduše, pri razmatranju nove teritorijalne organizacije u obzir uzimaju isključivo ekonomski kriterij. To znači da 76 % općina, njih 326 od 428, ima manje stanovnika od ekonomski optimalnog broja. Odnosno, 72 % gradova ima manju populaciju od ekonomski optimalne, njih 92 od ukupno 127.²⁵ Uzimajući u obzir te prijedloge, teško da bi ijedna od tri općine koje su predmet ovog empirijskog istraživanja pronašla svoje mjesto u ovom obliku u nekoj idealnoj budućoj teritorijalnoj podjeli Hrvatske.

3. OBILJEŽJA SUSTAVA LOKALNE SAMOUPRAVE U HRVATSKOJ

Lokalnu samoupravu u Hrvatskoj obilježavaju sljedeći elementi. Prvo, fragmentiranost sustava s obzirom na broj i vrste lokalnih jedinica, odnosno velik broj malih lokalnih jedinica. To je posljedica reforme iz 1993. godine. Hrvatska ima ukupno 556 lokalnih jedinica, među kojima je 428 općina i 128 gradova. Zagreb kao glavni grad ima poseban, dvostruki status grada i županije. Čak 55 općina ima manje od 1000 stanovnika. Tu su i mjesta poput Ribnika s 362 stanovnika, Kijeva s 272 stanovnika ili Zadvarja s 289

²¹ Koprić, I., Teritorijalna organizacija Hrvatske: Prema novom uređenju, u: Barbić, J. (ur.), *Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti*, Zagreb, 2015, str. 36.

²² Toskić, A., Njegač, D., Urbani sustav kao osnova nove upravno-teritorijalne podjele Hrvatske, u: Barbić, J. (ur.), *Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti*, Zagreb, 2015, str. 56–60.

²³ Feletar, P., Feletar, D., Učinkovit teritorijalni ustroj Hrvatske – Geografski pristup, u: Jurlina Alibegović, D., Markić Boban, A., Barbić, T. (ur.), *Prilika ili prijetnja? Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*, Hanns-Seidel-Stiftung i Ekonomski institut, Zagreb, 2022, str. 73.

²⁴ Blažević, R., Upravna znanost, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, Rijeka, 2021, str. 282.

²⁵ Buljan, A., Deskar-Škrabić, M., Švaljek, S., In search of an optimal size for local government: An assessment of economies of scale in local government in Croatia, Working Papers W-62, Hrvatska narodna banka, Zagreb, 2021, str. 23, <https://www.hnb.hr/documents/20182/3920294/w-062.pdf>, pristup: 6. 11. 2023.

stanovnika. U još dodatnih 146 općina živi manje od 2000 stanovnika.²⁶ Unutar kategorije gradova 2005. godine uvedeno je razlikovanje između „običnih“ i tzv. velikih gradova. Potonji je status dodijeljen onim gradovima koji imaju više od 35 000 stanovnika, a ovlasti su im izjednačene sa županijama.²⁷ Međutim, više od polovine gradova, njih 70, ima manje od 10 000 stanovnika. Među njima su i mjesta s manje od 3000 stanovnika, poput Cresa, Klanjca, Nina, Opuzena, Starog Grada, a ima i gradova s manje od 2000 stanovnika, npr. Hrvatska Kostajnica, Komiža, Vis i Vrlika.²⁸ Na drugom stupnju djeluje 20 županija. Zagreb ima dvostruki status grada i županije.

Drugo, centralizirani političko-upravni sistem. Decentralizacija, koja je započela 2000. godine ustavnim promjenama, a onda i donošenjem novoga zakonodavstva 2001. godine, ostala je zapravo neuspješna.²⁹ Reforma je zahvatila četiri upravna područja: obrazovanje, zdravstvo, socijalnu skrb i vatrogastvo. Prema rezultatima istraživanja iz 2018. 96 % ukupnog broja jedinica lokalne i područne samouprave nije preuzelo decentralizirane funkcije.³⁰ Uz to, problem su i nejasno raspodijeljene ovlasti između razina vlasti. U djelokrug općina i gradova ulaze poslovi lokalnog značenja, kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni drugim državnim tijelima. To su osobito sljedeći poslovi: uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, briga o djeci, socijalna skrb, primarna zdravstvena zaštita, odgoj i obrazovanje, kultura, tjelesna kultura i šport, zaštita potrošača, zaštita i unaprjeđenje prirodnog okoliša, protupožarna i civilna zaštita, promet na svojem području i ostali poslovi sukladno posebnim zakonima.³¹ Županije obavljaju poslove od regionalnog značaja, osobito poslove koji se odnose na obrazovanje, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu

²⁶ Državni zavod za statistiku, Kontingent stanovništva po gradovima/općinama, Popis 2021., <https://podaci.dzs.hr/hr/podaci/stanovnistvo/popis-stanovnistva/>, pristup: 9. 11. 2023.

²⁷ To su sljedeći gradovi: Bjelovar (36 316), Dubrovnik (41 526), Karlovac (49 377), Kaštela (37 794), Osijek (96 313), Pula (52 220), Rijeka (107 964), Samobor (37 435), Sisak (40 121), Slavonski Brod (49 891), Split (160 577), Šibenik (42 599), Varaždin (43 782), Velika Gorica (61 075), Zadar (70 779), Zagreb (767 131). Prema novom popisu stanovništva iz 2021. iz popisa velikih gradova ispali su Vinkovci. Državni zavod za statistiku, Kontingent stanovništva po gradovima/općinama, Popis 2021., <https://podaci.dzs.hr/hr/podaci/stanovnistvo/popis-stanovnistva/>, pristup: 9. 11. 2023.

²⁸ Državni zavod za statistiku, Kontingent stanovništva po gradovima/općinama, Popis 2021., <https://podaci.dzs.hr/hr/podaci/stanovnistvo/popis-stanovnistva/>, pristup: 9. 11. 2023.

²⁹ Petak, Z., Politics of Decentralization Policy: Explaining the Limited Success of the Croatian Case after 2001., *Politička Misao: Croatian Political Science Review*, vol. 48, br. 5, 2011, 72–84, str. 72.

³⁰ Đulabić, V., Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj: Rezultati istraživanja i preporuka za poboljšanje politike decentralizacije, 2018, str. 16, https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/57462900/VDulabic-Lokalna-samouprava-i-decentralizacija-libre.pdf?1538121396=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DLokalna_samouprava_i_decentralizacija_u.pdf&Expires=1681402396&Signature=I-Fq2ZdGDwfxSYPcKbn8wFmnWweO7GuBkTo-tM00Qap9YIRC8dT0jtLldq8pL065Py-fATV0NYJJ8DFUyKUjnKdpG4nHmh3iBullcjxiGXeUMTtQbENV14-kqdtNnY71Fr~36ygw~T8glYuzRFZ3Mgtuf6kUQ~i-XPMZhvko1vbuRCmn9lvs5IY-23vvIR5amQ5XISQRtSra-uPW78m68bSve8YKc-QA7uc-prxU-nXhkwUftQDMIH8sR10XQiw0xBn5jTEt0HGRI2ARIP50b5icd762pu6RvTpbkFrYG93x79T~i4gEErldbNYXrjiXdqalVS4VHCstRx5oQkMAjQ_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA, pristup: 24. 3. 2023.

³¹ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, čl. 19., NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20.

infrastrukturu, održavanje javnih cesta, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikoga grada te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.³² Međutim, svako od tih područja posebno je regulirano te niz ovlasti pripada i centralnoj razini. Pritom nije jasno za koje je konkretne poslove zadužena koja razina vlasti i čija je odgovornost za neuspjeh. Uslijed ekonomske krize iz 2008. godine došlo je do obrnutog razvoja i ponovne centralizacije. Centralna je država znatno ojačala svoj položaj i ulogu kada je riječ o zdravstvu i vodoopskrbi.³³ Kada je u pitanju financiranje, izvori su financiranja skromni. Gotovo 2/3 prihoda zajednički su prihodi, dijele se između države i lokanih jedinica, i transfera iz centralnog budžeta. Posebno su problematične županije: 42 % njihova budžeta čine transferi od strane centralne razine.³⁴ Istovremeno županije imaju snažan utjecaj na jedinice niže razine. Oduprijeti im se mogu samo veći, a onda i financijski snažniji gradovi.³⁵ Rezultat je hijerarhijski sustav, tzv. „samouprava nad samoupravom“.

Treće, nizak je ekonomsko-financijski kapacitet lokalnih jedinica, odnosno, izuzev dijela gradova i manjeg broj općina, prosječna je lokalna jedinica u Hrvatskoj siromašna. Uzrok je dijelom opisana niska razina financijske autonomije (mogućnost da lokalna jedinica zahvati izdašne izvore prihoda), ali i slaba ekonomska aktivnost. Zabrinjava što čak i većina hrvatskih gradova, a oni su u boljem položaju od općina, nema dostatnih fiskalnih kapaciteta za učinkovito obavljanje javnih poslova.³⁶ Prema istraživanju iz 2010. 77 od ukupno 127 gradova ostvarivalo je ispodprosječne ukupne prihode.³⁷ To je, između ostaloga, i razlog što općine i gradovi nisu u mogućnosti ponuditi „primamljive“ uvjete rada kompetentnim stručnjacima. Lokalna samouprava često zapošljava kadrove koji nemaju odgovarajuću stručnu spremu ni iskustvo, čime se smanjuje kvaliteta lokalnih usluga.

Četvrto, u lokanom političko-upravnom sistemu odlučujuća je uloga izvršnog dužnosnika, gradonačelnika/načelnika/župana. Načelnici su akteri koji imaju najveći utjecaj na

³² Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, čl. 20., NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20.

³³ Koprić, I., Škarica, M., Manojlović Toman, R., *Local Public Services and Austerity Measures in Croatia; Adaptations of the Resilient Social Model Through the Central-Local Power and Blame Games*, u: Lippi, A., Tsekos, T. N. (ur.), *Local Public Service in Times of Austerity across Mediterranean Europe*, Palgrave MacMillan, 2019, 16–192, str. 188.

³⁴ *Ibid.*, str. 169.

³⁵ Škarica, M., *Relations Between Local and County Government in Croatia: Cooperation and Competition in Europeanization Context*, 27th Annual NISPAcee conference in Prague, Czech Republic, 2019.

³⁶ Rogić Lugarić, T., *Financijske (ne)mogućnosti hrvatskih lokalnih i područnih jedinica za preuzimanje razvojne uloge*, u: Koprić, I., Škarica, M., Milošević, B., *Suradnja i razvoj u lokalnoj i regionalnoj samoupravi*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2015, str. 187.

³⁷ Jurlina Alibegović, D. *et al.*, *Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj: Projektna studija*, Ekonomski institut, Zagreb, 2010, str. 117.

aktivnosti lokalne jedinice.³⁸ Njihov je položaj institucionalno ojačan uvođenjem neposrednog izbora 2009. godine. Međutim, i prije toga pojedinačni lokalni izvršni dužnosnici imali su snažan položaj i ovlasti te su u formalno kolegijalni oblik lokalne izvršne vlasti unijeli jak element monokratizma.³⁹ Nerijetka je pojava da vodeće poslove u malim općinama dugi niz godina obnašaju isti ljudi. U Hrvatskoj su u nekim općinama i gradovima na vlasti godinama isti ljudi. Stanovništvo se često vodi tezom „poznato je dobro“ i „ne treba ništa mijenjati.“ Pritom su lokalni izbori politizirani. Nezavisni kandidati u pravilu ne ostvaruju veći uspjeh, a regionalne stranke uglavnom su manje uspješne od nacionalnih. U nekim lokalnim jedinicama i ne postoji politička konkurencija, na izborima se kandidira samo jedna politička opcija. Uz to, gotovo polovinu zaposlenih u općinama, 43 %, čine politički imenovane osobe. Naime, prema podacima iz 2013. od 4663 ukupno zaposlene osobe u upravnim tijelima općina, službenika i namještenika bilo je 2666, ostalo otpada na političke funkcije.⁴⁰ Čini se da je svrha lokalne samouprave zbrinuti stranački kadar prije negoli osigurati kvalitetnu uslugu građanima i privatnom sektoru. Dobrovoljan rad, na kojem bi se trebala izgrađivati lokalna zajednica, posebno kada je riječ o malim jedinicama, zanemarivo je prisutan. Posebno je zabrinjavajuća raširenost korupcije. Koprić *et al.* navode u radu iz 2017. kako je u tom trenutku bilo oko 30 lokalnih dužnosnika, protiv kojih se vodio kazneni progon ili su bili optuženi za kaznena djela.⁴¹

4. METODOLOGIJA I REZULTATI

Istraživanje je provedeno na tri općine đurđevačke Podravine: Novo Virje, Ferdinandovac i Molve. Općine Ferdinandovac i Molve formirane su u reformi 1992. godine. Tada je iz dotadašnje općine Đurđevac nastalo najprije sedam, a poslije devet teritorijalnih jedinica s 42 naselja i u tom trenutku više od 40 000 stanovnika. Novo Virje dobilo je status općine 1997. izdvajanjem iz općine Ferdinandovac. Iste je godine Đurđevac dobio status grada.

Općina Novo Virje ima 1029 stanovnika i površinu od 37 km². Sjevernom stranom graniči s Mađarskom, a s ostalih strana graniči s općinama Molve, Virje i Ferdinandovac te s Gradom Đurđevcom. Obuhvaća tri naselja: Crnec, Drenovica i Medvedička. Općina Ferdinandovac prostire se na površini od 57,39 km² te ima 1410 stanovnika. Sjeveroistočnom stranom, uz tok rijeke Drave, graniči s Mađarskom. Graniči s općinama Kalinovac, Podravske Sesvete i Novo Virje te s Gradom Đurđevcom. Općina Molve

³⁸ Džinić, J., Škarica, M., Uloga neposredno biranih načelnika i župana u poboljšanju kvalitete odnosa građana i lokalne i regionalne samouprave, u: Koprić, I., Musa, A., Giljević, T. (ur.), *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2017, 195–228, str. 224.

³⁹ Ivanišević, S., Izvršne institucije u lokalnoj samoupravi: tipologija strukturnih oblika i komparativni pregled, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2008, str. 82.

⁴⁰ Marčetić, G., Lopižić, I., Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, vol. 17, br. 3, 2017, 407–435, str. 420.

⁴¹ Koprić, I., Crnković, M., Lopižić, I., Control of local governments in Croatia: Many components, still weak control: A threat to autonomy? u: Max-Geis, E., Guérard, S., Volmerange, X. (ur.), *Control and supervision of local and regional government activities*, Institut Universitaire Varenne Pariz, 2018, str. 91–112.

obuhvaća površinu od 46,53 km², na kojoj živi 1784 stanovnika. Sjeverno graniči s Općinom Gola, istočno s općinama Novo Virje i Novigrad Podravski te s Gradom Đurđevcom. Obuhvaća ukupno četiri naselja: Molve Grede, Repaš, Molve i Čingi Lingi.

Podaci su prikupljeni analizom dokumenata općina, u prvom redu njihovih statuta i proračuna, kojima se pristupilo putem službenih *web*-stranica. Općina Molve na internetskim je stranicama objavila i Vodič za građane uz prijedlog proračuna Općine Molve za 2022. godinu te projekcije proračuna za 2023. i 2024. godinu. Vodič ima za cilj upoznati građane s osnovnim financijskim pojmovima, proračunom, izvorima financiranja i aktivnostima koje se planiraju financirati iz tih izvora.⁴²

Provedeni su polustrukturirani intervjui s lokalnim dužnosnicima. Intervju s načelnikom Općine Ferdinandovac, koji je u drugom mandatu na čelu Općine, proveden je 5. prosinca 2021. godine. Telefonski razgovor s pročelnicom Općine Molve obavljen je 11. siječnja 2022. godine s obzirom na to da okolnosti pandemije nisu dopuštale drugačiji način provođenja intervjua. Unaprijed su pripremljena okvirna pitanja i teme o kojima se razgovaralo s ispitanicima. U slučaju Općine Novo Virje podaci su prikupljeni i opažanjem pete sjednice Općinskog vijeća 16. prosinca 2021. Sjednica je počela u 19.30 te je trajala otprilike 90 minuta. Na sjednici je bilo prisutno šest vijećnika, pročelnik, viši referent za računovodstvene poslove i načelnik te su jednoglasno doneseni proračun Općine Novo Virje za 2022. godinu te projekcije proračuna za 2023. i 2024. godinu. Intervju s načelnikom, prisutnim članovima Vijeća, članovima Jedinog upravnog odjela i načelnikom održan je nakon završene sjednice vijeća.

4.1. Općina Novo Virje

Općina Novo Virje formirana je u socijalističkom razdoblju, kada se Zakonom o administrativnoj podjeli općina i kotara iz 1952. ukidaju mjesni narodni odbori, a osnivaju se općinski narodni odbori. Novoformirana općina imala je svoj upravni kadar, službenike, svoju zgradu i, prema podacima iz 1945., 40 poreznih obveznika. Ipak, godinu dana poslije Općim zakonom o uređenju općina i kotara općina je rascijepana tako da je jedan dio pripao Općini Virje, a drugi Općini Ferdinandovac. Kada je Zakonom o područjima županija, gradova i općina 1992. godine uspostavljena nova teritorijalna podjela, unatoč inicijativi zbora građana da Novo Virje bude samostalna općina s naseljima Crnec, Medvedička i Drenovica, ono ulazi u teritorij Općine Ferdinandovac. Nakon donošenja tog ustrojstva mještani, nezadovoljni svojim statusom, vode borbu za osnivanje, odnosno ponovno uspostavljanje vlastite uprave. Zbor građana o ustrojstvu budućih općina na teritoriju nekadašnje Općine Đurđevac održan je 1. prosinca 1992. godine te je odlučeno da Novo Virje bude samostalna općina. Krajem iste godine na

⁴² Vodič za građane uz prijedlog proračuna općine Molve za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu, https://www.molve.hr/images/proracun/2022/PRORACUN_ZA_GRA%C4%90ANE_ZA_2022._I_PROJEKCIJE_ZA_2023.pdf, pristup: 24. 3. 2023.

održanoj sjednici Sabora o izmjeni i dopuni Zakona o područjima županija, gradova i općina u RH nije prihvaćena odluka mještana. Novo Virje ostaje u sastavu Općine Ferdinandovac. Od ukupno 1302 birača peticiju za osamostaljenje potpisalo je njih 1112. Nakon toga građani iz protesta odbijaju birati vijećnike u zajedničku općinu.⁴³

U ožujku 1994. godine ponovno je sazvan zbor građana te 187 mještana jednoglasno donosi odluku o formiranju odbora za osnivanje Općine Novo Virje. U peticiji upućenoj Ministarstvu pravosuđa i uprave navode se razlozi za osnutak nove općine: naselje Novo Virje ima dovoljan broj stanovnika za osnivanje općine, prevelika je udaljenost do centra Općine Ferdinandovac, naselje ima svoju župu osnovanu 1969. godine, Novo Virje je bilo općina sve do 1955. godine, kada je takva organizacija nasilno ukinuta. Iako je zahtjev uvršten u Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o područjima županija, gradova i općina, izdvajanje Općine Novo Virje iz Općine Ferdinandovac nije usvojeno.⁴⁴ Konačno, zbor građana sazvan je i 1996. iz istog razloga. Na njemu su, između ostaloga, prisustvovali zastupnici Zastupničkog doma Sabora te predsjednik Županijskog odbora HDZ-a Koprivničko-križevačke županije. Na inicijativu Mjesnog odbora Novo Virje – Drenovica stanovništvo je potpisalo peticiju za osnivanje Općine Novo Virje, u koju bi ušli zaselci Drenovica i Medvedička iz Općine Ferdinandovac. Iako se Općina Ferdinandovac nije očitovala o inicijativi i zahtjev nije uvršten u zakonski prijedlog, u novom Zakonu o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 10/97) Novo Virje ipak je dobilo status općine.⁴⁵

4.1.1. Ustroj Općine Novo Virje

Statutom Općine propisano je da su tijela Općine Općinsko vijeće i općinski načelnik.⁴⁶ Općinsko vijeće sastoji se od devet članova, na čelu s predsjednicom iz reda HDZ-a. Predsjednik Vijeća zastupa Vijeće, saziva sjednice Vijeća, predlaže dnevni red, predsjedava sjednicama, utvrđuje rezultate glasanja i potpisuje akte Vijeća, brine o postupku donošenja odluka i općih akata, brine o suradnji Vijeća i načelnika itd.⁴⁷ Stalna su radna tijela Vijeća Mandatna komisija, Odbor za izbor i imenovanja, Odbor za Statut i Poslovník. Zadaća je Mandatne komisije obavještavati Vijeće o podnesenim ostavkama na dužnost člana Vijeća, o zamjenicima članova, koji umjesto njih počinju obnašati dužnost člana Vijeća, te o mirovanju mandata.⁴⁸

Odbor za izbor i imenovanja predlaže izbor i razrješenje predsjednika i potpredsjednika Vijeća, izbor i razrješenje članova radnih tijela Vijeća, imenovanje i razrješenje i drugih

⁴³ Grivić, J., Novo Virje – Povijest i kronologija događanja do 2000. godine, Općina Novo Virje, Novo Virje, 2002, str. 125–139.

⁴⁴ *Ibid.*, str. 141.

⁴⁵ Matica, M., Lokalna samouprava u đurđevačkoj Podravini 1992.–2001., *Podravski zbornik*, vol. 26, br. 7, str. 56.

⁴⁶ Statut Općine Novo Virje, Službeni glasnik Koprivničko-križevačke županije, broj 6/2013, čl. 27.

⁴⁷ Statut Općine Novo Virje, Službeni glasnik Koprivničko-križevačke županije, broj 6/2013, čl. 31.

⁴⁸ Statut Općine Novo Virje, Službeni glasnik Koprivničko-križevačke županije, broj 6/2013, čl. 40.

osoba određenih statutom i drugim propisima te odluku o naknadi članovima Vijeća i njegovim radnim tijelima.⁴⁹ Odbor za Statut i Poslovnik predlaže Statut Općine i Poslovnik Općinskog vijeća, predlaže pokretanje postupka za izmjenu i dopunu Statuta, odnosno Poslovnika, razmatra prijedloge odluka i drugih općih akata koje donosi Vijeće, utvrđuje pročišćene tekstove odluka i drugih akata te obavlja i druge poslove koje mu povjeri Vijeće.⁵⁰

Na mjestu općinskog načelnika Novog Virja nezavisni je kandidat, izabran na izborima 2021. godine. Općinski načelnik, osim što je nositelj izvršne vlasti, zastupa Općinu, odgovoran je za ustavnost i zakonitost obavljanja poslova i za ustavnost i zakonitost akata upravnih tijela Općine. Statutom je uređen jedinstven upravni odjel, a njime upravlja pročelnik.⁵¹ Poslove jedinstvenog upravnog odjela obavljaju još viši referent za računovodstvene poslove i komunalni radnik.

Općina je osnivač i vlasnik dječjeg vrtića Bregunica. Općina je, zajedno s općinama Rasinja, Hlebine, Peteranec, Gola, Virje, Ferdinandovac, Podravske Sesvete i Kloštar Podravski, suosnivač poduzeća Drava Kom d. o. o. za gospodarenje otpadom. Općina Novo Virje ima udio u iznosu od 0,84 % u trgovačkom društvu Komunalije d. o. o. Đurđevac, koje obavlja djelatnost javne vodoopskrbe i javne odvodnje. Općina ima i udio od 1 % u trgovačkom društvu Komunalne usluge Đurđevac d. o. o., koje obavlja komunalne djelatnosti.

4.1.2. Problemi Općine Novo Virje

Novo Virje bilježi negativnu demografsku sliku. Sve do 1910. godine broj je stanovnika kontinuirano rastao uslijed stalnog doseljavanja na bogato i plodno tlo duž rijeke Drave. To je područje 1890. imalo 2228 stanovnika, a 1910. njih 3121. Nakon te godine broj stanovnika neprestano opada kao posljedica ratova i migracija.⁵² Na svakom je popisu stanovništva oko 200 ljudi manje. Općina je 1991. imala 1601 stanovnika, a prema posljednjem popisu iz 2021. Novo Virje ima tek 1029 stanovnika.

Na sjednici Vijeća 16. prosinca 2021. jednoglasno su doneseni proračun Općine za 2022. godinu te projekcije proračuna za 2023. i 2024. godinu. Proračun je donesen na temelju ostvarenih prihoda proračuna Općine Novo Virje za razdoblje od siječnja do listopada 2021. godine te procjene ostvarenja do kraja godine. U obzir su uzeti i uvjeti postavljeni od strane države. Planirani prihodi i primici za 2022. godinu iznose 6 187 884 kuna, a preneseni višak iznosi 2 040 000 kuna, tako da planirani proračun iznosi 8 227 884 kuna. Do 2018. godine proračun Općine Novo Virje bio je znatno manji nego sada. Točnije, 2017. godine iznosio je 4 662 401 kuna, što je za Općinu predstavljalo veoma tešku situaciju. Prema riječima načelnika, „jedva su sklapali kraj s krajem“. Prihodi poslovanja gotovo su bili ekvivalentni rashodima poslovanja i rashodima za nabavu nefinancijske imovine.

⁴⁹ Statut Općine Novo Virje, Službeni glasnik Koprivničko-križevačke županije, broj 6/2013, čl. 41.

⁵⁰ Statut Općine Novo Virje, Službeni glasnik Koprivničko-križevačke županije, broj 6/2013, čl. 42.

⁵¹ Statut Općine Novo Virje, Službeni glasnik Koprivničko-križevačke županije, broj 6/2013, čl. 54.

⁵² Grivić, J., *op. cit.* u bilj. 43, str. 147.

Općina je funkcionirala zahvaljujući pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna, tekuće pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa iz EU-a, tekuće pomoći proračuna, pomoći izravnavanja za decentralizirane funkcije. Već godinu dana poslije, 2018., prihodi su povećani na 6 210 987 kuna. Tome je razlog porezna reforma iz 2017. godine. Prema novom rješenju sav prihod od poreza na dohodak prepušten je jedinicama lokalne i regionalne samouprave, prihod od poreza na dohodak po osnovi kamata na štednju postaje prihod lokalnih jedinica. Također, ukinute su pomoći temeljem zakona o izvršavanju državnog proračuna, a uspostavljen je novi model fiskalnog izravnavanja. Načelnik je reformu opisao na sljedeći način: „država je smanjila prihode bogatijim općinama te dala siromašnijim i na taj način pokušala ostvariti ravnotežu u funkcioniranju lokalnih jedinica“.

Planirana pomoć iz državnog i županijskog proračuna i fondova EU-a za 2022. godinu iznosi 3 327 711 kuna, što predstavlja gotovo polovicu proračuna. Tekuće pomoći odnose se na asfaltiranje cesta, projektnu dokumentaciju, stočnu vagu, rekreacijski centar, energetska obnova zgrade Općine, nabavu drva socijalno ugroženim obiteljima i nabavu sajle za skelu. Treba spomenuti i pomoć Hrvatskog zavoda za zapošljavanje za osobu zaposlenu na javnim radovima u trajanju od 6 mjeseci, pomoć izravnavanja za decentralizirane funkcije koja se odnosi na javnu vatrogasnu postrojbu, a značajan dio sredstava planiran je od strane EU-a, kojim će se financirati nabava mobilnog reciklažnog dvorišta i projekt *Zaželi*. Cilj je projekta smanjenje nezaposlenosti žena te poboljšanje kvalitete života i izvaninstitucionalne skrbi starijih i potrebitih osoba. Općina sufinancira djelovanje niza udruga, poput KUD-a *Širine*, Udruge za očuvanje kulturne i prirodne baštine Novoga Virja *Konak*, VZO-a Novo Virje.

Apliciranje za sredstva iz fondova EU-a za Općinu je velik pothvat. Prvo, nikada se ne financira cjelokupni iznos projekta, već Općina uvijek mora osigurati i vlastita sredstva. Drugo, za izradu projekta potrebno je odgovarajuće znanje i iskustvo, odnosno kompetentna osoba, jer ako prijava nije potpuna ili ima drugi nedostatak, postotak financiranja smanjuje se ili u potpunosti izostaje. Za Općinu je problem i neusklađenosti katastra i zemljišnih knjiga jer često, da bi se prijavili na natječaj, prvo moraju „odraditi“ zemljišnoknjižni postupak. Takve i slične situacije zbog nedostatka odgovarajućeg kadra predstavljaju prepreke u radu. Problem je i starenje stanovništva. U Općini je svake godine broj umrlih od broja rođenih veći za deset, a na području Općine 189 kuća prazno je i napušteno.

Statut Općine predviđa kako građani mogu neposredno sudjelovati u odlučivanju o lokalnim poslovima putem lokalnog referenduma i mjesnog zbora građana.⁵³ Od 2018. godine Općina putem svojih *web*-stranica provodi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću o nacrtima općih akata. Građani svoje prijedloge, mišljenja i primjedbe na konkretne nacрте mogu uputiti e-poštom u odgovarajućem obrascu. Dosada je provedeno

⁵³ Statut Općine Novo Virje, Službeni glasnik Koprivničko-križevačke županije, broj 6/2013, čl. 16.

osam takvih savjetovanja.⁵⁴ Pritom za 2023. godinu nema podataka o zatvorenim, kao ni mogućim otvorenim savjetovanjima. Nema podataka ni o tome da je internetska rasprava provedena glede pitanja donošenja tekućeg proračuna. To upućuje na neostvoreni demokratizacijski potencijal koji mala općina pruža.

4.2. Općina Ferdinandovac

Tijekom socijalističkog razdoblja Ferdinandovac je imao samostalnost i status općine sve do reforme 1962. godine, kada je pripojen Općini Đurđevac. Ustrojena je nova upravna jedinica, mjesna zajednica s predsjednikom Mjesnog odbora na čelu. Gotovo trideset godina poslije, 1993. godine, na temelju Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi Ferdinandovcu je ponovno dodijeljena vlastita uprava, odnosno status općine. Odluka o ustrojstvu jedinstvenog upravnog odjela donesena je u ožujku 1994. godine, a nakon toga uslijedilo je raspisivanje natječaja, izbor i imenovanje tajnika Općine, kao i zapošljavanje ostalih djelatnika u jedinstveni upravni odjel.⁵⁵ Izdvajanjem naselja Batinske i Novo Virje u zasebnu općinu 1997. Ferdinandovac je izgubio dio gospodarskih i demografskih potencijala.⁵⁶

4.2.1. Ustroj Općine Ferdinandovac

Statutom Općine, točnije člankom 29., propisano je da su tijela Općine Općinsko vijeće i općinski načelnik.⁵⁷ Općinsko vijeće sastoji se od jedanaest članova na čelu s predsjednikom iz redova HDZ-a. Radna su tijela Vijeća: Odbor za izbor i imenovanja, Odbor za statut, poslovnik i normativnu djelatnost te Mandatna komisija. Općinski načelnik izabran je na izborima 2017. godine i pripada Mreži nezavisnih lista.

Općinsko vijeće čini devet članova na čelu s predsjednikom iz redova HDZ-a. Jedinstveni upravni odjel ustrojen je za obavljanje poslova državne uprave te njime upravlja pročelnica zaposlena na temelju javnog natječaja. Uz pročelnicu, Odjel čini još pet službenika i namještenika: voditeljica službe za opće, upravne i financijsko-računovodstvene poslove, voditelj vlastitog komunalnog pogona za obavljanje komunalnih djelatnosti, domar, komunalni radnik i čistačica/dostavljačica. U pogledu ustanova Općina je osnivač i vlasnik dječjeg vrtića Košutica. Zajedno s općinama Novo Virje, Molve, Kalinovac, Kloštar Podravski, Virje i s Gradom Đurđevcom Ferdinandovac ima udio od 5,95 % u trgovačkom društvu Komunalije d. o. o. Đurđevac, koje obavlja djelatnost javne vodoopskrbe i javne odvodnje. Udio od 1 % ima u trgovačkom društvu Komunalne usluge Đurđevac d. o. o., koje obavlja komunalnu djelatnost. Općina ima udio

⁵⁴ Općina Novo Virje, Zatvorena savjetovanja, <https://novo-virje.hr/index.php/opcinanv/ostalo/savjetovanje-sa-zainteresiranom-javnoscju/zatvorena-savjetovanja>, pristup: 13. 11. 2023.

⁵⁵ Cvekan, P., Ferdinandovac: od Borda na Dravi do Ferdinandovca u močvari, Općina Ferdinandovac, Ferdinandovac, 1996, str. 163.

⁵⁶ Matica, M., Gospodarski razvitak đurđevačke Podravine, *Podravski zbornik*, br. 24/25, 1998, str. 245.

⁵⁷ Statut Općine Ferdinandovac, Službeni glasnik Koprivničko-križevačke županije, broj 6/2013, čl. 29.

od 0,49 % u trgovačkom društvu Segrad d. d., koje se bavi uslugama i prometom roba. Općina Ferdinandovac jedan je od osnivača i suvlasnika trgovačkog društva Drava Kom d. o. o. za gospodarenje otpadom.

4.2.2. Problemi Općine Ferdinandovac

Prema popisu stanovništva iz 1850. godine u Ferdinandovcu su bila 93 kućanstva. Sve obitelji imale su velik broj članova. Čak 40 njih brojilo je više od 10 članova, a ukupan broj stanovnika bio je 1434. U razdoblju od 1850. godine do Drugog svjetskog rata stanovništvo je bilo u neprestanom porastu. Vrhunac je zabilježen 1936., kada je bilo 4046 stanovnika. Nakon rata, 1966. broj mještana bio je 3300, a 1990. i 2001. godine broj stanovnika stagnira i iznosi 2155, odnosno 2189 prema popisu za 2011. godinu. Prema rezultatima posljednjeg popisa Općina bilježi drastičan pad te danas Ferdinandovac ima tek 1347 mještana.

Bez obzira na to što je Općina relativno mala, njezino vođenje predstavlja izazov za načelnika. Ozbiljan problem predstavlja pad broja stanovnika, odnosno veći broj umrlih nego rođenih na godišnjoj razini, kao i iseljavanje u zapadne zemlje uzrokovano ulaskom u EU i otvaranjem tržišta rada za stanovnike Hrvatske. Perspektiva je lokalnog vodstva da taj trend pomalo usporava. Kako bi zadržali stanovništvo, nastoji se ulagati u infrastrukturu. Tu je Općina orijentirana na povlačenje sredstava iz EU-a i nacionalnih izvora kroz sufinanciranje različitih projekata vezanih za komunalnu infrastrukturu, koja će pridonijeti podizanju kvalitete života mještana. Naime, izvorni proračun Općine (bez sredstava EU-a) relativno je skroman i iznosi nešto više od 4 milijuna kuna. Od toga samo za sufinanciranje redovnog rada dječjeg vrtića otpada oko 25 %. No zahvaljujući uspješnim prijavama projekata na raspoložive natječaje EU-a i nacionalne natječaje izvršenje proračuna iznosilo je oko 8 milijuna kuna u 2020. godini, dok je u 2021. bilo veće od 10 milijuna kuna. Tim sredstvima sufinancirani su u posljednjih 4–5 godina brojni projekti koji inače ne bi mogli biti realizirani, poput izgradnje cesta, LED rasvjete na ulicama, energetske obnove zgrade Općine, uređenja društvenog doma, proširenja i uređenja dječjeg vrtića, uređenja groblja, obnove skele, popravaka putova. Pred samim je završetkom i sanacija odlagališta otpada vrijedna više od 8 milijuna kuna, a ove godine započinje izgradnja kanalizacije i pročistača otpadnih voda vrijedna oko 45 milijuna kuna. Istovremeno Općina priprema projekte za buduće natječaje kako bi bili spremni kada se pozivi otvore.

Na pitanje o službenicima i namještenicima načelnik navodi kako su sva radna mjesta u Općini popunjena te ne postoji problem nedostatka kadra iako su izazovi s kojima se službenici susreću sve kompleksniji. Problem su male plaće djelatnika. Općina ne može ponuditi veća primanja zbog proračunskih ograničenja, ali i zakonske odredbe koja ograničava ukupnu masu plaća na 20 % izvornog, a ne izvršenog proračuna. Dakle, ne uključujući sredstva koja je Općina ostvarila putem javnih poziva za sufinanciranje programa i projekata. Stav je načelnika da je takva odredba demotivirajuća i da bi sustav

trebalo urediti tako da djelatnici budu u konačnici materijalno nagrađeni za uspješno privlačenje sredstava. „Za tu 'dodatnu vrijednost' treba se boriti.“

Općina ima niz socijalnih programa i mjera. Redovito se isplaćuju naknade od 2000 do 5000 kuna za rođeno djetetu. Dječji vrtić radi od 1998. godine, a krajem 2019. godine preuređen je i proširen, čime je kapacitet vrtića podignut s 34 na 48 mjesta. Nema neupisane djece na području Općine. Cijena je vrtića 460 kuna za prvo, 230 kuna za drugo dijete, a za treće i svako daljnje dijete vrtić je besplatan. Jednako tako, Općina daje po 300 kuna za opremanje osnovnoškolaca i 500 kuna za srednjoškolce, a 12 studenata dobiva stipendije u iznosu od po 500 kuna mjesečno. Uvedene su i mjere za mlade. Radi se o pomoći kod stambenog zbrinjavanja u iznosu od 30 000 kuna za kupnju stana ili kuće, odnosno do 20 000 kuna za dogradnju i adaptaciju. Kroz tri godine tu je mjeru iskoristilo desetak mladih obitelji. Umirovljenici s manjim primanjima primaju božićnice i uskrsnice. Kroz programe potpora male vrijednosti pomaže se poljoprivrednicima te se potiče otvaranje smještajnih kapaciteta u turizmu.

Građani mogu neposredno sudjelovati u odlučivanju o lokalnim poslovima putem lokalnog referenduma i mjesnog zbora građana.⁵⁸ Na području Općine osnovani su i mjesni odbori kao oblici mjesne samouprave radi ostvarivanja neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima. To su Mjesni odbor Brodić i Mjesni odbor Lukin Mekiš, Pavljanci i Trepče.⁵⁹ Općina od 2021. godine provodi e-savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Provedeno je ili je u tijeku ukupno 10 takvih savjetovanja.⁶⁰ Pritom, kada je riječ o zatvorenim savjetovanjima, ni u jednom slučaju nije bilo odaziva građana, odnosno nije dostavljeno nijedno očitovanje, odnosno primjedba na nacrt akta.

4.3. Općina Molve

Općina Molve tijekom socijalističkog razdoblja bila je u sastavu Općine Đurđevac. Osamostaljenjem Hrvatske, donošenjem novog teritorijalnog ustroja lokalne i regionalne samouprave početkom 1993. godine osnovana je samostalna Općina Molve. Pritom je u novom Zakonu o područjima županija, gradova i općina RH napravljena pogreška: pod Općinu Molve ubrojeno je i novoosnovano naselje Molvice, nastalo izdvajanjem iz naselja Batinske, a pogreška je u tome što je ono spadalo pod Općinu Ferdinandovac, a ne Molve. U siječnju 1997. ta je pogreška ispravljena, a istovremeno je na prijedlog stanovnika Općini pripojeno naselje Repaš zbog vezanosti za Općinu Molve (škola, ambulanta, župa, trgovine i dr.).⁶¹ Novim Zakonom o područjima županija, gradova i općina u RH određeno je da u sastav općine Molve ulaze naselja: Molve, Molve Grede i Čingi-Lingi.

⁵⁸ Statut Općine Ferdinandovac, Službeni glasnik Koprivničko-križevačke županije, broj 6/2013, čl. 18.

⁵⁹ Statut Općine Ferdinandovac, Službeni glasnik Koprivničko-križevačke županije, broj 6/2013, čl. 58.

⁶⁰ Općina Ferdinandovac, Zatvorena savjetovanja, <https://www.ferdinandovac.hr/index.php/opcina-ferdinandovac/e-savjetovanja/zatvorena-savjetovanja>, pristup: 13. 11. 2023.

⁶¹ Matica, M., Lokalna..., cit. u bilj. 45, str. 55–56.

4.3.1. Ustroj Općine Molve

Članak 25. statuta Općine propisuje kako su tijela Općine Općinsko vijeće i općinski načelnik, a iznimno i zamjenik, koji obnaša dužnost općinskog načelnika u slučajevima propisanim zakonom. Općinsko je vijeće predstavničko tijelo građana i tijelo lokalne samouprave koje donosi odluke i druge opće akte u okviru djelokruga Općine te obavlja i druge poslove u skladu s Ustavom, zakonom i statutom. Zadaće su Vijeća sljedeće: donosi statut, poslovnik o radu, odluke o uvjetima, načinu i postupku gospodarenja nekretninama u vlasništvu Općine, proračun te odluke o izvršenju proračuna. Općinsko vijeće donosi programe javnih potreba u predškolskom odgoju, osnovnom i srednjem školstvu, sportu, socijalnoj skrbi, kulturi i tehničkoj kulturi, program građenja komunalne infrastrukture itd. Ima 11 članova na čelu s predsjednikom iz redova HSS-a.

Stalna su radna tijela Vijeća Mandatno povjerenstvo, Odbor za izbor i imenovanja, Odbor za statut i poslovnik, Odbor za financije i proračun, Odbor za poljoprivredu, vodoprivredu i gospodarski razvoj, Odbor za komunalne djelatnosti, zaštitu okoliša i prostorno uređenje, Odbor za prosvjetu, kulturu, znanost i sport, Odbor za predstavke i žalbe i Odbor za procjenu šteta.⁶² Općinski načelnik zastupa Općinu i nositelj je izvršne vlasti. Mandat načelnika i njegova zamjenika traje četiri godine.⁶³ Općinski načelnik izabran je po treći put uzastopce, na izborima 2013., 2017. i 2021. godine, i iz redova je HSS-a. Jedinostveni upravni odjel ima 7 zaposlenika: pročelnica, viši savjetnik za financije i računovodstvo, viši stručni suradnik za imovinske i pravne poslove, viši savjetnik za financiranje društvenih djelatnosti i poljoprivredu, viši referent za financije i računovodstvo, komunalni redar i spremačica.

Ustanove u vlasništvu Općine jesu Osnovna škola Molve i Dječji vrtić Pčelica Molve. Općina Molve osnivač je i vlasnik Selskog komunalnog društva Molve d. o. o. za komunalne, proizvodne i uslužne djelatnosti. Zajedno s općinama Novo Virje, Ferdinandovac, Kalinovac, Kloštar Podravski i Virje te s Gradom Đurđevcom surađuje u obavljanju djelatnosti javne vodoopskrbe i odvodnje te ima udio u iznosu od 1,53 % u trgovačkom društvu Komunalije d. o. o. Đurđevac. Općina ima i udio od 1 % u trgovačkom društvu Komunalne usluge Đurđevac d. o. o., osnovanom za obavljanje komunalnih djelatnosti.

4.3.2. Problemi Općine Molve

Općina Molve primjer je male lokalne jedinice koja uspijeva donekle ostvarivati ulogu koju joj je zakonodavac namijenio. Uzrok su nešto veća proračunska sredstva, posebno u usporedbi s ostale dvije općine obrađene u tekstu. Prijedlogom proračuna Općine Molve za 2022. godinu planirani su ukupni prihodi i primici, rashodi i izdaci u iznosu 57 082 490 kuna. Najznačajniji je izvor financiranja Općine za 2022. godinu pomoć iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna, a planirani su u iznosu 23 51 652 kuna. Obuhvaćaju

⁶² Statut Općine Molve, Službeni glasnik Općine Molve, broj 2/20, čl. 37.

⁶³ Statut Općine Molve, Službeni glasnik Općine Molve, broj 2/20, čl. 49.

pomoći temeljem prijenosa sredstava EU-a, pomoći iz proračuna Koprivničko-križevačke županije, pomoći iz proračuna Općine Novo Virje, Općine Ferdinandovac i ostalih općinskih proračuna, pomoći od Hrvatskih voda. Sredstva Europske unije predviđena su u iznosu 10 702 125 kuna, a raspoređuju se za financiranje projekta *Punina života*, nabavu stanice za punjenje električnih vozila, rekonstrukciju i asfaltiranje ceste Molve–Grede, rekonstrukciju i asfaltiranje ceste Molve–Grede, drugu fazu programa zapošljavanja žena *Zaželi*, izgradnju zgrade vrtića u Repašu. Općina ima namjeru pribaviti suglasnost Vlade za dugoročno zaduživanje. Sredstva kredita namjenska su i vezana uz financiranje gradnje klaonice i mini-sirane, otkup hale, proširenje mosta Komarnica, prenamjenu zgrade u Novom Vinodolskom u starački dom, izgradnju šetnice i pristaništa na Dravi, nabavu navalnog vatrogasnog vozila, izgradnju mosne vage u Repašu, izgradnju Pastoralnog centra u Molvama itd. Prihodi od imovine planirani su u iznosu od 12 100 288 kuna, a obuhvaćaju rentu, tj. naknadu za korištenje nefinancijske imovine u iznosu od 11 900 000 kuna, iznos naknade za zauzetu površinu odobrenog eksploatacijskog polja, naknade za koncesije, prihod od zakupa zemljišta za odlaganje i zbrinjavanje građevinskog otpada, prihod od zakupa i iznajmljivanja imovine.⁶⁴

Općina Molve stipendira studente sa svojeg područja, sufinancira udžbenike, radne bilježnice školarcima i prehranu, sufinancira troškove putovanja učenika na izlet i maturalic, nagrade uspješnim učenicima i učiteljima, sufinancira smještaj djece i polaznika vrtića izvan područja Općine Molve. Osim navedenog, pruža se potpora obiteljima u obliku subvencija za legalizaciju objekata i sufinanciranje troškova termofasade, sufinanciranje izrade elaborata za energetske obnove obiteljskih kuća, a daje se i naknada roditeljima novorođene djece. Nastoji se pospješiti gospodarski razvoj subvencioniranjem kamate poljoprivrednicima, subvencijama za umjetno osjemenjivanje goveda i pregleda mesa na trihinelozu, edukacije i stručno osposobljavanje poljoprivrednika i obrtnika.

Općina sufinancira rad niza udruga, poput udruge Napredne Domaćice Molve, Udruga žena Repaš, Udruga Žena Molve Grede, Udruga hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata Repaš, Udruga obrtnika Molve, Udruga umirovljenika Molve, Udruga vinogradara i voćara Molve, Udruga žena Hrvatsko srce, Korak po korak, Molvarski likovni krug.

Najveća je stavka na strani prihoda u proračunu Općine rudna renta. Općina Molve korisnik je najviše ekološke rente od plina u Hrvatskoj. Naime, na teritoriju Općine krajem 1973. godine otkriveno je najveće plinsko polje u Hrvatskoj. Proizvodnja plina započela je 1984. godine, a iako već godinama pada i zalihe su pred iscrpljenjem, Općina je kroz nekoliko desetljeća uživala izdašne prinose. Iznosi rente bili su daleko veći od procijenjenih šteta koje nastaju proizvodnjom.⁶⁵ Zbog drastičnog rasta cijene plina prošle

⁶⁴ Vodič za građane uz prijedlog proračuna Općine Molve za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu,

https://www.molve.hr/images/proracun/2022/PRORACUN_ZA_GRA%C4%90ANE_ZA_2022_I_PROJEKCIJE_ZA_2023.pdf, pristup: 24. 3. 2023.

⁶⁵ Šimunić, Z., 115 godina proizvodnje ugljikovodika u Podravini, *Podravski zbornik*, br. 21, 1995, str. 300.

godine INA je u jednom razdoblju Općini isplaćivala po dva milijuna kuna rente mjesečno, gotovo peterostruko više nego prije nastupa krize.⁶⁶ Iako je Općina ulagala u infrastrukturu i socijalne programe, demografski su pokazatelji zabrinjavajući. Prema posljednjem popisu stanovništva Općina ima tek 1767 stanovnika. To je 478 stanovnika manje nego na popisu iz 2011., kada ih je imala 2245. Radi se o padu od više od 20 %.

Općina ima problema s pronalaskom adekvatnog službeničkog kadra za obavljanje poslova. Lakše je pronaći djelatnike poput komunalnog radnika, spremačice i komunalnog izvidnika jer na tržištu rada ima više osoba adekvatne stručne spreme. S druge strane, službenike za radno mjesto pročelnika i voditelja financija najteže je pronaći jer takva radna mjesta podrazumijevaju visoku razinu odgovornosti, stručnosti, efikasnosti i snalažljivosti kod rješavanja zadataka i problema. Malen broj ljudi uopće želi raditi na tim mjestima, a velik broj mladih s fakultetskim obrazovanjem i sposobnih za takve poslove ostaje u urbanim gradskim sredinama ili u mjestima bliže većim gradovima, pa i ne uzimaju u obzir rad u manjim i udaljenijim općinama.

Općina Molve posljednjih je godina prijavila i realizirala više projekata različitih vrijednosti te povukla europska sredstva. Inicijativa je u malim općinama u rukama načelnika. O njegovoj angažiranosti, volji i sposobnosti ovisi uspjeh u „privlačenju“ sredstava. Konkretni projekti u Općini Molve vezani su uz obnovu, tj. rekonstrukciju postojeće infrastrukture, izgradnju nove infrastrukture, a neki su i socijalnog karaktera te Općina u njima sudjeluje kao partner s drugim lokalnim jedinicama. Prvi veliki projekt bila je energetska obnova Dječjeg vrtića Pčelica, čime su se najmlađim stanovnicima poboljšali uvjeti boravka u vrtiću. Slijedila je izgradnja reciklažnog dvorišta, gdje su financirane i radionice te druge aktivnosti kojima se stanovništvo nastojalo upoznati s pravilima ispravnog otpada te se općenito nastojala podignuti svijest o važnosti odvajanja otpada i očuvanja okoliša. Jedan od zanimljivih projekata bila je i rekonstrukcija nerazvrstanih cesta na području Općine, čime su se pojedina mjesta unutar Općine dodatno prometno povezala, a i smanjili su se troškovi održavanja nerazvrstanih cesta. Od manjih samostalnih projekata može se navesti rekonstrukcija društvenog doma u naselju Repaš, gdje je promijenjena vanjska stolarija, obnovljeni su podovi i napravljeni potrebni zidarski radovi, sve radi ugodnijeg i ljepšeg prostora za rad i druženje udruga, kao i općenito za potrebe mještana.

Općina je bila partner s Gradom Đurđevcom kao nositeljem obrazovno-informativnog projekta *Održive misli*, koji se odnosi na program aktivnosti povezanih s održivim gospodarenjem otpada. Također je partner u projektu *Brižne žene Podravske* s Općinom Kalinovac, gdje je cilj pomoći socijalno ugroženim i starijim osobama u svakodnevnom životu angažirajući žene (gerontodomačice) koje ih svakodnevno obilaze i pomažu u kućanskim i drugim poslovima. Općina je partner sa Samostanom Uznesenja Blažene Djevice Marije u Molvama, gdje je jedan od velikih supokrovitelja izgradnje Doma za

⁶⁶ Jutarnji list, Mala općina postaje „hrvatski Kuvajt“: prihodi od plinske rente eksplodirali, profitirat će i građani!, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/mala-opcina-postaje-hrvatski-kuvajt-prihodi-od-plinske-rente-eksplodirali-profitirat-ce-i-gradani-15270334>, pristup: 23. 3. 2023.

starije u Molvama u sklopu projekta *Punina života*, čiji je cilj unapređenje socijalnih usluga, kao i poboljšanje života osobama treće životne dobi. Općina Molve prepoznatljiva je po vjerskom turizmu zahvaljujući župnoj crkvi Blažene Djevice Marije te kipu Čudotvorne Majke Božje Molvarske iz gotičkog razdoblja.⁶⁷ Posljednja tri navedena projekta još su uvijek u fazi provedbe, dakle sredstva su odobrena, a projekti su u fazi ostvarivanja planiranih aktivnosti. Niz je novih projekata u nekima od ranijih faza: izrađuje se projektno-tehnička dokumentacija, prijava i čekanje odgovarajućih potvrda.

Građani mogu neposredno sudjelovati u odlučivanju o lokalnim poslovima putem lokalnog referenduma i mjesnog zbora građana.⁶⁸ Kao oblici mjesne samouprave na području Općine formirani su sljedeći mjesni odbori: Mjesni odbor Molve za područje naselja Molve, Mjesni odbor Molve Grede za područje naselja Molve Grede, Mjesni odbor Repaš za područje naselja Repaš, Mjesni odbor Gornja Šuma za područje ulice Gornja Šuma, Molve Ledine i vikend-naselje Čingi-Lingi.⁶⁹ Savjetovanja sa zainteresiranom javnošću provode se od 2018. godine, i to na *web*-stranicama Općine. Dosada je provedeno 27 takvih savjetovanja, a jedno je savjetovanje trenutačno u tijeku.⁷⁰ Pritom, kada su u pitanju zatvorena savjetovanja, očitovanja građana bila su dostavljena i prilikom donošenja proračuna. Primjerice, prilikom donošenja proračuna Općine Molve za 2023. godinu i projekcija za 2024. i 2025. godinu Općinsko vijeće usvojilo je sva tri pristigla prijedloga građana. Prijedlozi su se odnosili na povećanje financijskih sredstava za košarkaški klub *Bistra*, povećanje sredstava za pokrivanje rashoda poslovanja Općinskog društva Crvenog križa Molve i uvođenje digitalne transformacije uprave, koji vodi konceptu „pametna“ općina.⁷¹

5. RASPRAVA I ZAKLJUČAK

U reformi 1992. godine teritorijalna struktura Hrvatske znatno je promijenjena. Formiran je velik broj malih lokalnih jedinica, uvedena je razlika između urbanih i ruralnih područja, a kao regionalne jedinice vraćene su županije iz razdoblja NDH. Međutim, lokalne su jedinice neravnomjerno raspoređene, među njima su prisutne velike razlike u pogledu broja stanovnika, veličine, društveno-ekonomskog razvoja i ukupnog potencijala. Radi se zapravo o pogrešnoj teritorijalnoj organizaciji. Novi se teritorijalni ustroj nije stabilizirao barem do kraja devedesetih godina. Naime, kao što je i inače slučaj s reformama, one gotovo uvijek uključuju pregovaranja, cjenkanja i konflikte između zainteresiranih aktera. Postojeća organizacijska struktura uvijek predstavlja jednim

⁶⁷ Matica, M., Održivi razvoj ruralnog prostora uz rijeku Dravu, *Podravski zbornik*, br. 31, 2005, str. 30.

⁶⁸ Statut Općine Molve, Službeni glasnik Općine Molve, broj 2/20, čl. 16.

⁶⁹ Statut Općine Molve, Službeni glasnik Općine Molve, broj 2/20, čl. 64.

⁷⁰ Općina Molve, Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, <https://www.molve.hr/indeks.php/opcina-molve/vazni-dokumenti/savjetovanje-sa-zainteresiranom-javnoscju>, pristup: 13. 11. 2023.

⁷¹ Obrazac izvješća o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću o prijedlogu proračuna Općine Molve za 2023. i projekcija za 2024. i 2025. godinu, <https://www.molve.hr/index.php/opcina-molve/vazni-dokumenti/savjetovanje-sa-zainteresiranom-javnoscju/zatvorena-savjetovanja?start=5>, pristup: 14. 11. 2023.

dijelom dogovorene kompromise između političkih aktera koji su u tom trenutku najjači.⁷² Svatko u toj „novoj podjeli“ želi ostvariti svoj interes. Reforma je prilika da se prijašnji „gubitnici“ bolje pozicioniraju. Tako su na obrađenom području brzo nakon donošenja novog zakona uslijedile brojne primjedbe i amandmani za osnivanje novih jedinica lokalne samouprave, izdvajanje ili pripajanje određenog naselja drugoj jedinici. Inicijalno je iz dotadašnje Općine Đurđevac nastalo šest novih općina, a poslije se taj broj povećao na devet. Đurđevac je početno imao status općine, a poslije je dobio status grada. Dogodile su se i pogreške. Pod općinu Molve ubrojeno je i novoosnovano naselje Molvice, nastalo izdvajanjem iz naselja Batinske, a pogreška je u tome što je ono spadalo pod općinu Ferdinandovac, a ne Molve.⁷³ Zbog toga je ključno pripremljeno, promišljeno i profesionalno upravljanje reformom,⁷⁴ inače proces može dovesti do patoloških rezultata.

Male općine u Hrvatskoj imaju problema sa zadovoljavanjem kriterija ekonomsko-financijskog kapaciteta. Uključivanjem većeg teritorija i većeg broja stanovnika u jednu općinu zahvatio bi se veći broj poreznih obveznika, čime bi prihodi općine rasli. Uz to, veće lokalne jedinice obuhvaćaju veći broj stanovnika, pa je pretpostavka da se ostvaruju niži fiksni troškovi po stanovniku kada je u pitanju obavljanje javnih poslova. To omogućava financiranje složenijih i zahtjevnijih službi. Veća specijalizacija dovodi do porasta produktivnosti i u konačnici do boljih učinaka. Drugim riječima, financijska snaga općina ovisi, osim o njihovoj ekonomskoj razvijenosti, i o njihovoj veličini. Stoga bi teritorij lokalne jedinice trebalo odrediti na način da ona ima dovoljno sredstava za financiranje svojih programa, aktivnosti i institucija te da pritom što manje ovisi o financijskoj pomoći države. Ako lokalna jedinica ovisi o državnoj pomoći, tada je njezina financijska samostalnost sužena. Nije sporno da država nadzire kako su utrošena sredstava koja „podijeli“. Zbog nedostatnog financijskog kapaciteta male lokalne jedinice ovise o središnjem državnom proračunu te im je, da bi opstale, neophodna državna potpora. Povećanjem potrebe za državnom pomoći njihova se samostalnost smanjuje, a politički je i drugi utjecaj centralnog aparata veći.

Veliki je problem obrađenih općina ne samo mali broj stanovnika već i kontinuirana depopulacija. Za to nisu nužno odgovorne samo lokalne vlasti i postojeća teritorijalna struktura. Depopulacijski su procesi na ovom području prisutni posljednjih stotinjak godina. U drugoj polovini dvadesetog stoljeća taj je prostor namjerno zanemarivan jer se rijeka Drava smatrala graničnom rijekom, koja razdvaja.⁷⁵ Naime, tijekom socijalističkog razdoblja Općina Đurđevac, kojoj su pripadale današnje općine Ferdinandovac, Novo Virje i Molve, bila je jedna od malog broja pograničnih općina u Hrvatskoj s vanjskim granicama, prema Mađarskoj. Novom teritorijalnom podjelom htio se prije svega postići policentrični razvoj tog dijela Podravine. Do tada je većina gospodarskih, društvenih i kulturnih

⁷² Egeberg, M., Gornitzka, A., Trondal, J., Organization theory, u: Ansell, C., Torfing, J., (ur.) *Handbook on theories of governance*, Edward Elgar, 2022, str. 36.

⁷³ Matica, M., Lokalna..., cit. u bilj. 45, str. 55.

⁷⁴ Koprić, I., Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, vol. 8, br. 1, 2008, str. 104.

⁷⁵ Matica, M., Održivi..., cit. u bilj. 67, str. 23.

institucija bila smještena u Đurđevcu kao sjedištu kojemu je taj prostor prirodno gravitirao. Ideja je bila dobiti nekoliko žarišta gospodarskog razvitka i time spriječiti ili bar smanjiti iseljavanje, kojim je taj kraj bio zahvaćen.⁷⁶ Ta se optimistična predviđanja nisu ostvarila. Naprotiv, razdoblje koje je uslijedilo bilo je obilježeno pravim egzodusom stanovništva što zbog ekonomske, što zbog demokratske krize, u kojima se hrvatsko društvo našlo tijekom devedesetih. Ulazak u EU 2013. godine također je pogodio iseljavanju zbog otvaranja granica i integracije u tržište EU-a. Ostaje za vidjeti kakve će biti posljedice za to područje nakon daljnjeg otvaranja granica, odnosno ulaska Hrvatske u Schengenski prostor.

Obrađenim općinama zajedničko je što su financijski snažno ovisne o pomoći centralne države. Općina Novo Virje prije porezne reforme 2017. godine svojim je prihodima uspijevala tek pokrivati tekuće troškove, tzv. „hladni pogon“, plaće i materijalne troškove. Četvrtina osnovnog proračuna Općine Ferdinandovac (bez sredstava EU-a) otpada na sufinanciranje redovnog rada dječjeg vrtića. Općina Molve zahvaljujući prihodu od rudne rente ima nešto veći proračun, pa među obrađenim slučajevima u najvećoj mjeri uspijeva ispuniti ulogu koju joj je namijenio zakonodavac. Općine funkcioniraju velikim dijelom zahvaljujući sredstvima iz fondova EU-a. No ona „dolaze“ s određenim uvjetima: sredstva su namjenski dodijeljena, a da bi aplicirale na natječaje, općine su u pravilu obvezne osigurati dio sredstava iz vlastitog proračuna, što im katkad predstavlja nepremostiv izazov. Uz to, proces je prijave kompleksan i konzumira sve resurse lokalne jedinice.

Percepcija je lokalnog vodstva da je općinama od strane zakonodavca nametnut velik opseg poslova, što predstavlja problem za obrađene općine. To se podudara s rezultatima ranijeg istraživanja, gdje se jedna trećina ispitanih lokalnih jedinica izjasnila kako ne želi preuzeti decentralizirane funkcije.⁷⁷ Naime, na malom broju ljudi leži velika odgovornost i zadaća kako bi se ispunile zakonske obveze. Novo Virje ima samo jednu stručnu osobu, pročelnika jedinstvenog upravnog odjela na kojemu je teret obavljanja svih upravnih poslova u općini. Molve imaju problema s pronalaskom stručnog kadra. Osim obveza koje navodi zakonodavac, djelokrug poslova općina dodatno se povećava zbog zadovoljavanja specifičnih potreba svake lokalne zajednice. Jedan od aktualnih problema malih općina jesu nekonkurentne plaće. One su manje u odnosu na plaće u nekim drugim državnim institucijama i u privatnom sektoru, a uz veliku odgovornost i opseg poslova, ne čine rad u lokalnoj upravi toliko atraktivnim. Plaće zapravo često djeluju demotivirajuće u odnosu na zadaće koje se obavljaju i nisu razmjerne odgovornostima koje službenici imaju.

Osnovna prednost malih općina jest njihov demokratizacijski potencijal. U malim općinama mogući su različiti oblici sudjelovanja građana u lokalnom upravljanju, poput zborova građana, referenduma i građanske inicijative. Među obrađenim općinama Ferdinandovac i Molve uspostavili su svoje mjesne odbore kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima. Novo Virje ima iskustva u

⁷⁶ Matica, M., *Gospodarski razvitak...*, cit. u bilj. 56, str. 238.

⁷⁷ Đulabić, V., *op. cit.* u bilj. 30, str. 16.

sazivanju zborova građana, ali je ono vezano uz devedesete godine i proces formiranja same lokalne jedinice. Nijedna od obrađenih općina nema uspostavljen savjet mladih. Općina Molve na internetskim je stranicama objavila Vodič za građane uz prijedlog proračuna Općine Molve za 2022. godinu i projekcije za 2023. i 2024., ali tu se ne radi o participativnom budžetiranju te je općenito interes građana za sudjelovanjem u lokalnom upravljanju slab. To se vidi po interesu, odnosno dostavljenim očitovanjima kada je u pitanju provedba savjetovanja sa zainteresiranom javnošću o nacrtima općih akata. Izuzev Općine Molve, u drugim dvjema obrađenim općinama u posljednjih nekoliko godina od kada se taj postupak provodi građani se nisu očitovali ni u jednom postupku e-savjetovanja. Stoga se internetska rasprava svodi na formalnost, odnosno ispunjenje zakonske obveze uvedene 2013. Zakonom o pravu na pristup informacijama.⁷⁸ Uz to, općenito je mali broj provedenih e-savjetovanja u obrađenim općinama. Za Općinu Molve prosjek je pet savjetovanja godišnje, u Općini Ferdinandovac prosjek je nešto više od tri savjetovanja godišnje, a u Ferdinandovcu manje dva savjetovanja godišnje. To je daleko ispod nacionalnog prosjeka. On je, prema podacima za razdoblje između 2016. i 2018. godine, bio 9 savjetovanja godišnje.⁷⁹ Doduše, taj se podatak odnosi na sve jedinice lokalne samouprave, općine, gradove i županije. Uz to, sve obrađene općine kasnile su s ispunjenjem te zakonske obveze, Novo Virje i Molve provode e-savjetovanja od 2018., a Ferdinandovac tek od 2021. godine. Napokon, očito je da se, barem kada je Novo Virje u pitanju, e-savjetovanje ne provodi u svim slučajevima u kojima bi to trebalo jer u tekućoj godini nije provedena nijedna takva procedura.

Kada je riječ o političkom vodstvu, situacija je takva da iste funkcije već godinama obnašaju isti ljudi. U Općini Molve isti je načelnik na poziciji od 2013. godine, dakle deset godina. Takva situacija može potencijalno dovesti do koruptivnog i neetičnog ponašanja dužnosnika. Male općine karakterizira „blizak“ odnos birača i vlasti. To može imati i svoje prednosti. Lokalni političari osjećaju veću odgovornost prema građanima s obzirom na to da nisu samo njihovi birači već i susjedi. Takva situacija može djelovati i motivirajuće na lokalne čelnike. Uz to, i zaposlenici općine, s obzirom na to da djeluju neposredno uz načelnika i čine svojevrsan tim, predstavljaju njemu „krug bliskih ljudi“.

U dilemi treba li formirati male ili velike općine studija slučaja ovih triju općina upućuje na dva zaključka: 1) obrađene općine imaju tipične karakteristike malih općina u Hrvatskoj, a one danas zapravo predstavljaju većinu ukupnog broja lokalnih jedinica u Hrvatskoj i 2) male općine ipak imaju više problema nego prednosti s obzirom na to da demokratizacijski potencijal dovode u pitanje slaba participacija građana i općenito malo oblika sudjelovanja građana u lokalnom upravljanju te oligarhijske tendencije u lokalnom vodstvu.

⁷⁸ Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15, 69/22, čl. 11.

⁷⁹ Đurman, P., Sudjelovanje građana u donošenju odluka u lokalnoj i regionalnoj samoupravi: Instrument e-savjetovanje s javnošću, u: Jurlina Alibegović, D., Markić Boban, A., Barbić, T. (ur.), *Prilika ili prijetnja? Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*, Hanns-Seidel-Stiftung Ekonomski institut, Zagreb, 2022, str. 248.

SUMMARY

Problems and Dilemmas of Small Municipalities in Croatia: A Case Study of the Municipalities of Novo Virje, Ferdinandovac and Molve

This paper discusses the institutional position of small municipalities within the local and regional self-government of the Republic of Croatia. In terms of methodology, the paper was conceived as a case study based on data collected in three municipalities situated in the northern part of Croatia within Koprivnica-Križevci County: Novo Virje, Ferdinandovac, and Molve. These are typical Croatian municipalities: they are small communities of fewer than 2,000 inhabitants, they are facing economic and financial problems, they suffer from depopulation, and they are dependent on central government support. The democratisation potential of these small municipalities is also called into question. The conclusion is that the argument about the connection between size and democratisation in local governance is not valid because the democratisation potential is undermined by weak citizen participation, few forms of citizen involvement in local governance in general, and by oligarchic tendencies in the local leadership.

Keywords: local self-government, reform, small municipalities, case study, Novo Virje, Ferdinandovac, Molve

Mariza Menger, Assistant Professor at the Department of Administrative Science, University of Rijeka Faculty of Law

Iva Maderek, Secretary of Molve Primary School