
Frane STANIČIĆ i Mihovil ŠKARICA

GLAVNI IZAZOVI
UČINKOVITOJ I DEMO-
KRATSKOJ LOKALNOJ
SAMOUPRAVI: PRI-
MJER MAKARSKOG
PRIMORJA

Više nego ikad prije lokalne jedinice moraju pomiriti dva proturječna zahtjeva: da budu što učinkovitije, a u isto vrijeme što bliže građanima, uključujući ih u lokalne procese odlučivanja i obavljanja poslova od javnog interesa. Može se reći da sve reforme i svi modernizacijski zahvati u lokalne sustave upravljanja imaju cilj postići što bolju ravnotežu između tih dviju temeljnih uloga lokalne samouprave: političke (demokratske) i upravne (servisne). Posljednjih nekoliko desetljeća, usporedo s decentralizacijskim reformama javnih sektora, oblikovala se i treća važna uloga lokalne samouprave: razvojna. Načelo supsidijarnosti, pravno uobličeno i konstitucionalizirano, favorizira primat nižih teritorijalnih razina pri percepciji i rješavanju javnih problema bilo koje vrste; sve više i onih razvojnih. Od lokalne se samouprave također očekuje da promovira i pozicionira vlastito područje kao gospodarski privlačno. Svi ovi procesi na neki način traže da lokalne jedinice neprestano jačaju svoje kapacitete, i to ponajprije autonomno: središnja država se sve manje drži odgovornom za funkcioniranje lokalnih jedinica. Orijehtacija lokalne razine upravljanja na poticanje društvenog i gospodarskog razvoja pomiče balans između demokratičnosti i učinkovitosti na stranu učinkovitosti. Postavljaju se novi vrijednosni i praktični kriteriji za ocjenu učinkovitosti, a novim se modalitetima pokušava ojačati i politička dimenzija u lokalnoj samoupravi kao odgovor na tehnokratizaciju lokalnog procesa upravljanja poslovima od javnoga interesa.

Ovim radom želimo ispitati te postavke na jednom manjem uzorku i provjeriti vrijede li ocjene o lokalnoj samoupravi u Hrvatskoj i za lokalne jedinice Makarskog primorja te kako se i koliko mijenjaju uhodane stare prakse u svjetlu novih očekivanja. K tome, proučavanje lokalne samouprave na jednom užem području omogućuje i kvalitativnu analizu problema s kojima se lokalne jedinice u svom funkcioniranju susreću, a također i argumentiranije predlaganje poželjnih reformskih mjera.

Prvi dio rada predstavlja teorijsko i doktrinarno situiranje lokalne samouprave kao društvene, političke i upravne institucije u suvremeni kontekst. Identificiraju se glavni trendovi njezina razvoja, koji otvaraju niz pitanja u pogledu optimalne teritorijalne organizacije, raspodjele javnih poslova između različitih razina vlasti, jačanja financijskog kapaciteta te jačanja legitimiteta uključivanjem građana u procese odlučivanja o lokalnim pitanjima od javnog interesa i rješavanje specifičnih lokalnih problema. U drugom dijelu rada opisuju se razvojni pravci lokalne samouprave u Hrvatskoj u razdoblju od završetka 2. svjetskog rata do današnjih dana. Teorijska i historijska analiza iz prva dva poglavlja čine podlogu, odnosno okvir na temelju kojeg ćemo ispitati glavne izazove za jedinice lokalne samouprave na području Makarskog primorja u trećem, četvrtom i petom poglavlju rada. Pokušat ćemo dati odgovor na pitanje koliko je lokalna samouprava kao institucija objekt, a u kojoj je mjeri subjekt i glavni akter u društvenim procesima. Rad ćemo zaključiti formuliranjem prijedloga za poboljšanje funkcioniranja lokalnih jedinica Makarskog primorja u pravcu njihove veće demokratičnosti i učinkovitosti.

LOKALNA SAMOUPRAVA U SUVREMENOM DRUŠTVENOM KONTEKSTU

Smatra se da lokalna samouprava u sustavima suvremenih država obavlja dvije važne, često isprepletene uloge: ulogu predstavnika i zaštitnika interesa lokalnog stanovništva (politička dimenzija) te ulogu nositelja/pružatelja mnogih javnih poslova, od kojih su najvažnije lokalne komunalne službe (upravna dimenzija) (Koprić, 2010.b, 124). Ovisno o društvenom shvaćanju i stupnju autonomije lokalnih jedinica, jedna će uloga u nekom trenutku biti dominantnija. Po svojoj političkoj dimenziji, lokalna samouprava predstavlja pogodan ambijent za uključivanje ljudi u proces demokratskog odlučivanja, kako putem predstavničkih tijela čije članove biraju tako i kroz mehanizme neposredne demokracije, kao što su zborovi građana. Upravna dimenzija predstavlja podesan okvir za izražavanje lokalnih specifičnosti u pogledu vrste, broja i kvalitete lokalnih službi, vodeći se lokalnim potrebama i preferencijama domicilnog stanovništva. Stavljajući na dnevni red pitanje konkurentnosti, imidža, identiteta i održivog razvoja, ti procesi stavljaju (i) pred jedinice lokalne samouprave nove izazove koji se kristaliziraju u nove zadatke. Lokalno upravljanje više se ne iscrpljuje u poštivanju demokratskih procedura i standarda i u redovitoj isporuci tradicionalno lokalnih javnih usluga; sve se više govori o

proaktivnoj ulozi koju lokalne jedinice imaju u poticanju lokalnog razvoja, društvenog i ekonomskog (Maleković i Puljiz, 2010., 201; Koprić, 2010.b, 124; Škarica, 2012.). Zahtjevi efikasnosti obavljanja javnih poslova i sudjelovanja lokalnog stanovništva nisu komplementarni i svaki od njih tendira različitim organizacijskim i institucionalnim rješenjima. Dok je za efikasno obavljanje javnih poslova na lokalnoj razini (posebice javnih službi) potrebno formirati velike lokalne jedinice, većeg gospodarskog i financijskog kapaciteta, s više kvalitetnih kadrova, dotle su sudjelovanju građana primjerenije manje lokalne jedinice, nevelikog broja stanovnika, s jačim osjećajem lokalnog zajedništva (Škarica, 2012.). Nepodudarnost ovih dvaju zahtjeva jedno je od važnijih pitanja lokalne samouprave općenito, kako teorije tako i prakse. Relevantnost lokalnih akcija šira je od teritorija koji svaka pojedina jedinica obuhvaća. Da bi lokalne (razvojne) politike bile djelotvorne, moraju se uzeti u obzir interesi šireg područja. Decentralizacijske reforme koje su se u drugoj polovini 20. stoljeća odvale u mnogim europskim zemljama, opskrbile su lokalnu razinu upravljanja odgovornošću za širok spektar javnih službi (socijalna država). Općenito, profilirale su se dvije strategije jačanja kapaciteta lokalnih jedinica za efikasno i ekonomično obavljanje novih zadaća: neke su države krenule s okrupnjavanjem teritorija svojih lokalnih jedinica, dobrovoljnim ili prisilnim amalgamacijskim politikama,¹ dok su druge zadržale fragmentiranu strukturu, no aktivno su promicale horizontalno povezivanje i suradnju svojih općina sve do stvaranja posebnih, jedno- ili višefunkcionalnih nad-lokalnih entiteta. Inzistiranje na upravno-tehničkoj dimenziji lokalne samouprave u drugi je plan potisnulo demokratske vrijednosti pristupačnosti i participacije građana: one vrijednosti na kojima je sazdana lokalna samouprava kao civilizacijska stečevina. Ubrzo su se pojavile institucionalne inovacije koje su smjerale jačanju te političke dimenzije lokalne samouprave, kao što su unutrašnja decentralizacija velikih lokalnih jedinica, predstavljanje i izravno odlučivanje građana putem zborova, referendumima, a politički se legitimitet u zadnje vrijeme pokušava učvrstiti uvođenjem neposrednog izbora izvršnih čelnika.

1 Najpoznatiji primjeri radikalnog smanjivanja broja lokalnih jedinica radi povećanja njihove ekonomske snage jesu oni u skandinavskim zemljama: Švedska, Danska, Norveška i Finska posljednjih su desetljeća smanjile broj lokalnih jedinica i do nekoliko puta. To je također, kroz jedan duži period, učinila i Njemačka. Nasuprot njima stoje države koje su očuvale svoju tradicionalnu strukturu, ali su intenzivnim politikama promicanja međusobne suradnje pokušale jačati kapacitete i efikasnost lokalnih jedinica: Francuska, Švicarska, Španjolska, Mađarska. Vidi više u Pavić, 2010.a, 85-102.

Poradi razvojne uloge, lokalne jedinice preuzimaju poduzetničke i tržišne metode, što može dovesti do zama-gljivanja razlike između javnog i privatnog interesa. Ova-kav razvoj vjerojatniji je, dakako, kod „slabih“ lokalnih jedinica.

OSNOVNE TENDENCIJE RAZVOJA I KARAKTERISTIKE LOKALNE SAMOUPRAVE U HRVATSKOJ

Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u Hrvatskoj

Teritorijalna podjela na području Hrvatske od Dru-gog je svjetskog rata naovamo bila poluga ostvarenja ideo-loške i političke koncepcije lokalne samouprave u danom trenutku. Subnacionalna razina upravljanja u tom je raz-doblju bila podložna opsežnim promjenama. Česte teri-torijalne rekonfiguracije za vrijeme SFRJ imale su jasan cilj: stvoriti komunalni sustav jakih lokalnih jedinica koji će postupno preuzimati sve više državnih, a time i uprav-nih poslova. O lokalnoj se (samo)upravi razmišljalo kao o sredstvu postupnog odumiranja države u duhu takozvane marksističke koncepcije komune (Koprić, 2006.; Pavić, 2010.a, 88). Ovaj sustav stvorio je općinu-komunu kao elementarnu jedinicu političkog sustava, koja je, prema nekim autorima, imala toliko široko postavljenu autono-miju koja je dovela u pitanje i koheziju cjeline (Med-vedović, 2001., 496 i 497). Naime, lokalna je autonomija bila tako izražena da su neke od važnih službi (policija, po-rezna služba i druge) patile od izrazitog nedostatka efika-sne koordinacije i jedinstvenog vođenja. Međutim, ovakav sustav stvorio je i snažnu svijest o nužnosti participiranja u političkim procesima te o potrebi lokalne orijentacije čita-vog političko-upravnog sustava (Koprić, 2006., 176).

Nakon 1950. godine započinje proces decentralizacije, koji karakterizira prenošenje niza kompetencija sa savezne uprave na republičku, a s nje na narodne odbore. U ovom razdoblju posebno se ističe značenje narodnih odbora kao najviših lokalnih organa vlasti, koji su stvarani po uzoru na Parišku komunu (Krbek, 1955., 38; Đorđević, 1976., 686). Zakonima² iz 1955. uspostavljaju se dvije osnovne teritorijalne zajednice: općina i kotar.

Sukladno čl. 131. Ustava SRH iz 1963., Skupština općine bila je najviši organ vlasti u okviru prava i dužno-sti općine. Prema tadašnjoj teoriji, Ustav iz 1963. godine

2 Opći zakon o uređenju općina i kotara te Zakon o nadležnosti općina i kotara.

ustpostavio je dvije osnovne kategorije funkcija općine: 1) društveno-ekonomske i društveno-koordinirajuće funkcije i 2) društveno-političke i regulativne funkcije (Đorđević, 1970., 541), a nije bilo razlika niti prema Ustavu iz 1974. godine (Đorđević, 1976., 695). Struktura općinske skupštine u novom sustavu temeljila se na tri osnovna faktora. 1) Radni ljudi u organizacijama udruženog rada i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama rada, 2) radni ljudi i građani u mjesnim zajednicama i 3) radni ljudi i građani okupljeni u društvenim organizacijama (Pusić i sur., 1975., 226).

Posebno se potrebno osvrnuti na činjenicu da su Ustavi SFRJ i SRH iz 1963. uveli i posebne samoupravne zajednice građana, koje su zauzimale posebno mjesto u društveno-političkoj strukturi općine – mjesne zajednice. Osnovna je funkcija mjesne zajednice bila „odlučivanje o delatnostima koje služe neposrednom zadovoljenju potreba radnih ljudi i njihovih porodica ... mesna zajednica je institucija samoupravljanja i jedan oblik samopomoći građana radi zadovoljenja njihovih životnih potreba ... ne samo politička već prvenstveno društvena organizacija“ (Đorđević, 1970., 557). Ovaj oblik samouprave, prema Đorđeviću, zadržava i dodatno osnažuje i ustav SFRJ iz 1974. godine (1976., 703), budući da je njezino osnivanje obvezno, ona je osnovna teritorijalna jedinica i jedinica samoupravljanja, prema tome i oblik neposredne demokracije. Mjesne su zajednice imale svoj statut, koji su od 1974. izglasavali građani na referendumu ili na zborovima građana.

Iz navedenog je jasno koliko je široka bila ovlast općina i koliko je tadašnji jugoslavenski sustav bio teritorijalno dekoncentriran, odnosno koliko je poslova država prenijela na lokalnu upravu (samoupravu). Nakon donošenja novog saveznog Ustava, pa posljedično i Ustava SRH 1974., dolazi do određenih promjena u uređenju sustava lokalne uprave (samouprave). Značajna novost ticala se načina određivanja djelokruga općina. Naime, prava i dužnosti općine utvrđivala su se ustavom, zakonom i statutom (čl. 121. Ustava SRH iz 1963.). Ustav SRH iz 1974. propisao je da se prava i dužnosti općina utvrđuju ustavom i statutom, prema tome – zakonom se nije mogao mijenjati djelokrug općina.

Usporedo sa širenjem funkcionalnog djelokruga, smanjivao se broj i vrsta lokalnih jedinica. Politipska struktura lokalne samouprave napuštena je 1966. kada su ukinuti kotarevi, a jedina lokalna jedinica ostala je općina, teritorijalno i populacijski među najvećim lokalnim jedinicama u Europi, s prosječnim brojem stanovnika od preko

40.000 (Pavić, 2010.a, 91). Od 299 općina 1955., preko 238 općina 1962., Hrvatska je samostalnost dočekala sa 100 općina (Pavić, 2010.b, 106). Pavić upozorava da su promjene bile tako česte da učinci reorganizacije teritorija nisu uopće mogli doći do izražaja te da su se time nastojali postići ponajprije politički ciljevi a ne kvaliteta i ekonomičnost lokalnog upravnog sustava (Pavić, 2010.a, 90).

Krajem 1992. doneseno je niz zakona kojima je uveden sustav „lokalne uprave i samouprave“. Umjesto prijašnjih stotinjak općina, ustrojeno je 418 općina, pretežno ruralnih, te 69 gradova, pretežno urbanih jedinica lokalne samouprave. Ekstenzivnim tumačenjem kriterija za stjecanje statusa lokalne jedinice, kojim se išlo 'niz dlaku' gotovo svakoj lokalnoj inicijativi, zakonske promjene su dovele do današnjeg broja od 429 općina i 126 gradova. Ukinute su mjesne zajednice, a kao surogatni institut uvedeni su mjesni odbori, koji sve do ustavnih promjena iz 2001. nisu imali ni pravnu osobnost ni jasno definiranu ulogu unutar teritorijalnog upravnog sustava. Fragmentacijom teritorija i posljedičnim slabljenjem lokalnih jedinica osigurano je centralističko upravljanje državom, a to je bio i jedan od glavnih motiva takve teritorijalne podjele (Koprić, 2010.a, 382-383). Nasuprot tome, lokalne su sredine objeručke prigrlile mogućnost da se izbore za svoju institucionalizaciju. Neki autori to tumače svojevrsnom glađu za demokracijom i za približavanjem tijela odlučivanja građanima, kao posljedicu demokratskog centralizma i jednostranačja socijalističkih režima. Ipak, činjenica je da su nekadašnja općinska središta razvijana na štetu rubnih dijelova općina, koji su u osnivanju vlastite jedinice ugledali priliku za rješavanje svojih lokalnih problema i potreba (Koprić, 2010.a, 382).

Posljedica čestih teritorijalnih i konceptualnih promjena jest ta da se nijedan sustav nije do kraja institucionalizirao i udomaćio među stanovništvom. Druga važna posljedica jest i da se među lokalnim akterima razvio refleksi mehanizam otpora promjenama. Vrijednost „postojanja“ lokalne jedinice, koja proizlazi iz straha od njezina ukidanja, nadilazi vrijednosti njezine učinkovitosti, ekonomičnosti i demokratičnosti.

Širok dijapazon poslova koje su lokalne jedinice obavljale prije osamostaljenja Hrvatske, značajno je sužen inauracijom sustava „lokalne uprave i samouprave“ početkom 1993. godine. Lokalni djelokrug bio je eksplicitno enumeriran zakonskim propisima,³ ovlasti lokalnih jedinica skućene, a nadzor nad obavljanjem tih poslova države bio je intenzivan, te se približio čistom hijerarhijskom upravnom nadzoru. Komunalnu koncepciju zamijenila je koncepcija upravne decentralizacije u okviru koje je jasno izražen primat centralne državne vlasti.⁴ Djelomićnom ratifikacijom Europske povelje o lokalnoj samoupravi 1997., a posebice ustavnim promjenama 2000. i 2001. Hrvatska je konstitucionalizirala i ugradila u svoje zakonodavstvo načela političke decentralizacije, prevladavajuća u razvijenim zemljama Europe: supsidijarnost, solidarnost i opću klauzulu. Ipak, proces decentralizacije iniciran početkom desetljeća usporio se i ostao nedorećen (Koprić, 2006.). Sektorski propisi koji su razradili područja lokalnog djelokruga iz općeg zakonodavstva o lokalnoj samoupravi obično detaljno nabrajaju ovlasti i dužnosti lokalnih jedinica, sužavajući tako prostor lokalnoj inicijativi te sprećavajući stvarno oživotvorenje opće klauzule i načela supsidijarnosti. Djelujući u ambijentu u kojemu se ćeka na odredbu zakona „da se vidi što im je ćiniti“, nisu u mogućnosti izraziti lokalne specifićnosti i preferencije stanovništva, kao ni autonomno promicati lokalni razvoj (Škarica, 2012.). Većina se njihovih kapaciteta iscrpljuje u izvršavanju poslova koje im zakoni propisuju kao obligatorne. Naćela cjelovitosti i potpunosti lokalnih ovlasti, kao i zahtjev da ovlasti lokalnih jedinica predstavljaju znaćajan dio javnih poslova, nisu poštivani posebnim zakonodavstvom. Državna tijela ostaju nositelji javnih politika, propisuju standarde, a njihov nadzor nerijetko seže i preko nadzora zakonitosti akata lokalnih jedinica. Takvom praksom postaje nejasno koje javne poslove lokalne jedinice obavljaju u svom samoupravnom, a koje u prenesenom djelokrugu poslova. Svi ti razlozi uzrok su ćinjenici da su poslovi lokalnih jedinica mahom partikularni i izvršno-tehnićki (Škarica, 2012.). Takvo stanje otežava formuliranje i implementiranje lokalnih javnih politika, pa i onih razvojnih, koje bi inkorporirale specifićne lokalne potrebe i interese.

3 Za detaljnu analizu dviju pravnih metoda, odnosno tehnika odredivanja samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica te njihovih prednosti i nedostataka, vidi Škarica, 2012.

4 O razlićitim koncepcijama (shvaćanjima) te njihovim implikacijama na pravno uređenje razlićitih aspekata lokalne samouprave, v. u: Koprić (2006.).

Rijetko se predviđaju sankcije za neobavljanje poslova iz obligatornog djelokruga,⁵ tako da ništa ne sili jedinice da ojačaju svoje kapacitete i prihvate dodijeljene im poslove. Poslovi se dodjeljuju lokalnim jedinicama po inerciji i 'reda radi', iako ne postoji razlog zbog kojeg manje važne i izvršne poslove u spomenutim sektorima ne bi mogli obavljati i uredi državne uprave u županijama, čak bolje i efikasnije. Prešutno toleriranje države neobavljanja poslova iz svoga samoupravnog djelokruga način je na koji se pokušava održati slabe lokalne jedinice na životu. Iako pravno potpuno izjednačene u svom djelokrugu (osim kategorije velikih gradova i gradova koji su sjedišta županija⁶), one se faktično razlikuju u tolikoj mjeri da je teško naći dvije jedinice s identičnim djelokrugom poslova ili s jednakom razinom kvalitete i raznovrsnosti lokalnih javnih službi. Pribjegava se brojnim rješenjima: i najjednostavniji komunalni poslovi daju se u koncesiju ili se u njima brinu jače jedinice: županije ili obližnji gradovi.

Iako predviđena i dopuštena Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, suradnja lokalnih jedinica kao način jačanja kapaciteta i efikasnijeg organiziranja lokalnih službi u Hrvatskoj nije pustila dublje korijene, iako ima primjera dobre prakse (MOS, 2010.).

Organizacija lokalne samouprave na području Makarskog primorja

Česte teritorijalne promjene i konceptualna lutanja o lokalnoj razini upravljanja organizacijski su se odražavale i na teritorijalno ustrojstvo lokalne samouprave na Makarskom primorju. Prvi narodnooslobodilački odbori (preteče narodnih odbora) na području Makarskog primorja bili su: Gornja Brela, Donja Brela, Baška Voda, Bast, Topići, Krvavica, Veliko Brdo, Makarska, Makar-Puharići, Kotišina, Tučepi, Podgora, Drašnice, Gornje Igrane, Igrane, Živogošće, Drvenik i Zaostrog.⁷ Zakonom o administrativno-teritorijalnoj podjeli NR Hrvatske iz 1947. osnovana je oblast Dalmacija, u kojoj je kotar Makarska bio jedan

5 Suprotan, ali u praksi neprovediv, primjer nalazimo u Zakonu o komunalnom gospodarstvu (čl. 4., st. 5): za pretpostaviti je da jedinica nije organizirala navedene djelatnosti zbog nedostatka sredstava te nije jasno odakle će namaknuti sredstva za županiju.

6 Kategorija velikih gradova s preko 35.000 stanovnika ustrojena je novelom ZLPRS-a 2005. U samoupravni su im djelokrug povjereni još i poslovi održavanja javnih cesta na svom području te izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola te provedba dokumenata prostornog uređenja. Te poslove mogu obavljati i gradovi koji su sjedišta županija i ako ne udovoljavaju populacijskom kriteriju za veliki grad.

7 Podaci su citirani iz: *Makarska rivijera* 30, od 7. 3. 1975.

od 15 takvih jedinica. Sjedište ove oblasti bilo je u Splitu. Kotar Makarska obuhvaćao je područja sljedećih narodnih odbora: Bačina, Bast, Baška Voda, Donja Brela, Dragljane, Drašnice, Drvenik, Gornja Brela, Gornje Igrane, Gradac, Igrane, Kljenak, Kozica, Kozička Poljica, Kravica, Makarska, Podgora, Tučepi, Veliko Brdo, Zaostrog i Živogošće. Ovakav administrativno-teritorijalni opseg kotara Makarska ostao je jednak i po donošenju novog Zakona o administrativno-teritorijalnoj podjeli iz 1949. Međutim, donošenjem novog Zakona, 1955., dolazi do promjena administrativno-teritorijalnog ustroja Makarskog primorja. Kotar Makarska se širi te uključuje područje sljedećih općina: Imotski, Lovreć, Makarska, Metković, Opuzen, Ploče, Vrgorac i Zagvozd. Prema ovom zakonu, u sastavu Općine Makarska (dalje u tekstu: OM) sljedeća su mjesta: Banja, Bast, Baška Voda, Brela Donja, Brela Gornja, Drašnice, Gornja Mala, Igrane, Igrane Gornje, Kotišina, Kraj, Kravica, Makar, Makarska, Marinovići, Podgora, Tučepi, Veliko Brdo, Vrulja i Živogošće. Iz navedenog je očito da od mjesta koja tradicijski i geografski pripadaju Makarskom primorju u sastav OM nisu ušli Gradac i Zaostrog, kao ni Brist i Podaca, koji su pripojeni općini Ploče. Donošenjem novog Zakona o područjima općina i kotara u NR Hrvatskoj iz 1962. ne dolazi ni do kakvih promjena u teritorijalnom ustroju OM, te je tako zacementirana podjela Makarskog primorja u dvije općine – Makarska i Ploče (od 1962. Metković umjesto Ploča), s tim da je Zaostrog nakon 1974. opet u sastavu OM (v. čl. 2. Statuta iz 1974.). Šire gledano, ukida se oblast Dalmacija, a na području teritorija NR Hrvatske osniva se 8 kotareva i grad Zagreb. OM nalazila se u sastavu kotara Split. Prema Statutu iz 1964., „OM je osnovna socijalistička, društveno-ekonomska i politička teritorijalna zajednica u kojoj građani neposredno i preko organa društvenog samoupravljanja upravljaju društvenim poslovima na području općine“ (čl. 1.). Organizacijski oblici preko kojih su građani mogli ostvariti svoja prava i dužnosti bili su: Skupština općine, zborovi birača, mjesne zajednice, lokalni referendum, radne organizacije i njihovi organi društvenog upravljanja, savjeti i organi Skupštine općine, kućni savjeti, savjeti potrošača itd. (čl. 7.). Iz Statuta OM možemo iščitati sve ranije navedene funkcije općine, bez obzira na njihovu podjelu. Tako je Općina, u okviru svoje društveno-ekonomske i društveno-koordinirajuće funkcije, prema Statutu iz 1964., bila dužna osigurati materijalne i druge uvjete za rad ljudi i razvoj proizvodnih snaga, usmjeriti razvoj privrede i javnih službi, stvoriti uvjete za zadovoljenje zajedničkih potreba građana. S druge strane,

Općina je, u okviru svoje društveno-političke i regulativne funkcije, bila dužna ostvariti što neposrednije društveno samoupravljanje, uključujući organizaciju vlasti (čl. 118.-221.). Ustav SRH iz 1974. je općenito („U općini se naročito:“) odredio djelokrug općina (primjerice „usmjerava i usklađuje razvoj privrede i djelatnosti u oblasti odgoja i obrazovanja, kulture, fizičke i tehničke kulture, zdravlja, društvene brige o djeci, socijalne zaštite, komunalnih službi, stanovanja i snabdijevanja“ – čl. 169. al. 2), a Statut OM je detaljno propisao zadatke općine u području društvenih djelatnosti: odgoj i obrazovanje (čl. 40.-47.), kultura (čl. 48. i 49.), fizička kultura (čl. 50.), tehnička kultura (čl. 51.), društvena briga o djeci (čl. 52.), zdravstvena zaštita (čl. 53. i 54.), socijalna politika i socijalna zaštita (čl. 55.-59.) itd.

Skupština OM bila je prema Statutu (Glasnik, 1974., br. 2) sastavljena od Vijeća udruženog rada (32 odbornika), Vijeća mjesnih zajednica (25 odbornika) i Društveno-političkog vijeća (16 odbornika) (čl. 175.) i imala je ukupno 73 odbornika.

U skladu s ustavima iz 1963. i 1974., statuti OM iz 1964. i 1974. propisuju osnivanje mjesnih zajednica na području općine, kao pravnih osoba, s tim da je u Statutu iz 1974. još ojačan položaj građana, budući da oni samostalno određuju područje mjesne zajednice, dok je u prijašnjem Statutu područje mjesne zajednice određivala Skupština općine, što pokazuje trend decentralizacije koji je vidljiv i unutar samih općina. Mjesne zajednice imale su vlastite prihode. Primjerice, 60% boravišne takse išlo je mjesnim zajednicama.⁸ Njima su upravljali građani preko izabраниh savjeta mjesne zajednice, koje su birali na zborovima birača (prema Statutu iz 1964.), odnosno zborovi građana i radnih ljudi, dok su savjeti postali izvršna tijela (prema Statutu iz 1974.). Osim toga, Skupština općine mogla je prenijeti na mjesne zajednice obavljanje određenih poslova, pri čemu je onda bila dužna osigurati i sredstva za obavljanje tih poslova. Mjesne su zajednice imale statut koji je donosio savjet (do 1974.) odnosno građani na referendumu ili na zborovima većinom glasova (nakon 1974.). U okviru OM formirale su se sljedeće mjesne zajednice: Makarska, Baška Voda, Gornja Brela, Bast, Donja Brela, Drašnice, Drvenik, Gornja Brela, Igrane, Krvavica, Tučepi, Podgora, Veliko Brdo, Zaostrog i Živogošće.⁹ Prema Statutu OM iz 1974., odbornici Vijeća mjesnih zajednica

8 Podaci su citirani iz: *Makarska rivijera*, br. 56 od 5. 3. 1976.

9 Podaci su citirani iz: *Makarska rivijera*, br. 32 od 18. 4. 1975.

birani su tako da se jedan odbornik birao na približno isti broj ljudi koji su živjeli u mjesnim zajednicama (čl. 185. st. 1.).

Ovaj je Statut, uza zborove birača i referendum, propisivao (čl. 112.-116.) i obvezu provedbe javne rasprave o nacrtu statuta općine, društvenog plana, prostornog plana i opće bilance, kao i o propisima kojima su se utvrđivali uvjeti plaćanja poreza, ali i svih drugih značajnijih propisa za koje je bio zainteresiran „velik broj radnih ljudi i građana“. Osim toga, tijelo koje je bilo zaduženo za odlučivanje o takvom predmetu, nije smjelo odlučivati prije nego što bi se usvojili rezultati javne rasprave ili obrazložili razlozi zbog kojih se nije moglo odstupiti od određenog prijedloga, te je moralo obavijestiti sudionike javne rasprave o razlozima zbog kojih nisu prihvaćeni njihovi stavovi. Institucije konzultiranja i neposrednog odlučivanja građana zaživjeli su i bili primjenjivani u praksi. Tako je 1975. održan referendum o samodoprinosu za izgradnju Doma zdravlja u općini (s odazivom od 92,98%) te referendum za izgradnju regionalnog vodovoda. Neposredno se odlučivalo i na razini mjesnih zajednica – 1974. je u MZ Baška Voda održan referendum o samodoprinosu za izgradnju sportskoga centra.¹⁰

Budući da je Ustav SRH iz 1974. propisao međusobnu suradnju općina, ali na načelima dobrovoljnosti i solidarnosti, Statut OM propisao je da Općina surađuje s drugim općinama na navedenim načelima, te da radi toga udružuje sredstva i osniva zajednička tijela, organizacije i službe za obavljanje poslova od zajedničkog interesa i zadovoljenja zajedničkih potreba (čl. 257. st. 1.). Posebno se naglasila potreba suradnje s općinama dalmatinske regije (čl. 258.). Kako je Ustav izričito propisao da se općine udružuju u zajednice općina (čl. 182.), područje kojih se utvrđivalo „društvenim dogovorom između općina i Republike“ (čl. 183. st. 1.), Statut OM propisao je da „Općina Makarska s općinama dalmatinske regije i sa Socijalističkom Republikom Hrvatskom zaključuje društveni dogovor o utvrđivanju područja Zajednice općina“ (čl. 259. st. 1.). Sukladno navedenom, stvorena je zajednica općina Split, koja je postojala do 31. prosinca 1986., kada nastaje zajednica općina Dalmacije, koja je prestala postojati 25. srpnja 1990.

Velikom reformom lokalne samouprave iz 1992./'93. prostor Makarskog primorja se nanovo administrativno fragmentira. Osniva se pet jedinica lokalne samouprave,

10 Podaci o referendumima citirani su iz: *Makarska rivijera*, br. 28 od 7. 2. 1975.

Grad Makarska te općine Baška Voda, Brela, Gradac i Podgora, a 1997. izdvajanjem iz Grada Makarske nastaje i općina Tučepi. Jedinice lokalne samouprave Makarskog primorja zauzimaju 277 kvadratnih kilometara te imaju nešto više od 26 tisuća stanovnika.¹¹ Prosječan broj stanovnika po lokalnoj jedinici iznosi 4.350, što je značajno manje od prosječne veličine na razini države (7.716). Lokalne elemente poslova državne uprave za cijelo ovo područje obavlja ispostava Ureda državne uprave u Splitško-dalmatinskoj županiji sa sjedištem u Makarskoj. Teritorijalno-administrativna struktura Makarskog primorja stabilizirana je u posljednjih 15 godina, iako je nedavno zabilježena inicijativa za odvajanjem naselja Drvenik i Zaostrog iz općine Gradac u zasebnu općinu.¹²

Funkcionalni aspekt lokalnih jedinica Makarskog primorja

Analiza učinkovitosti (efikasnosti) jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj susreće se s dvjema zaprekama koje otežavaju njezinu točnost i obuhvatnost. S jedne strane, teško je iz pozitivnih zakonskih propisa izvući broj, vrstu i razinu usluga koje lokalne jedinice moraju pružiti građanima. Kako kataloga takvih usluga i poslova nema,¹³ ne postoji objektivno mjerilo kojim bi se usporedili podaci o poslovima koje lokalne jedinice stvarno i obavljaju. Dostupnost stvarnih podataka drugi je problem s kojim se svaka analiza učinkovitosti susreće. Osim formalnih pravnih akata, teško je doći do drugih podataka, kvalitativnih i kvantitativnih, o različitim aspektima djelovanja lokalnih jedinica. Ne postoji obveza, a čini se ni namjera, ustrojavanja nacionalne baze podataka o jedinicama lokalne samouprave koja bi bila dostupna svima te na taj način predstavljala vrijedan izvor podataka (i) za znanstve-

11 Prema popisu stanovništva iz 2011., Grad Makarska (naselja Makarska i Veliko Brdo) ima 13.984 stanovnika, Brela (naselja Brela i Gornja Brela) 1.643, Baška Voda (naselja Bast, Baška Voda, Krvavica i Promajna) 2.728, Tučepi 1.918., Podgora (naselja Drašnice, Gornje Igrane, Igrane, Podgora i Živogošće) 2.514 te Gradac (naselja Brist, Drvenik, Gradac, Podaca i Zaostrog) 3.208 stanovnika.

12 U radu „Problem centralnosti naselja u općini Gradac“ autori uočavaju problem gravitacijske podijeljenosti općine po crti razgraničenja bivših općina Poloče i Makarska. Naselja Drvenik i Zaostrog imaju razvijene funkcije najnižeg reda, dok Živogošće pokazuje orijentaciju k općini Podgora (Glamuzina, M. i Glamuzina, N., 1998., 59). Točnost ovih nalaza pokazala je inicijativa iz 2007., za odvajanjem Drvenika i Zaostroga u zasebnu općinu (Makarska kronika, 27. 3. 2007.).

13 Na istu stvar upozorava i Koprić (2010., 379). Takva situacija pogoduje politizaciji rasprava o lokalnoj samoupravi, primjeni različitih kriterija i rezultira različitim tumačenjima uspješnosti jedinica lokalne samouprave.

na istraživanja. U ovom ćemo poglavlju ispitati neke pokazatelje učinkovitosti i razvojne orijentiranosti lokalnih jedinica s Makarskog primorja, bez namjere oblikovanja čvrstih zaključaka, nego više s namjerom da indiciramo neke trendove i donekle argumentiramo naše stavove i razmišljanja. Za tu svrhu analizirat ćemo statutarne odredbe lokalnih jedinica, posebice one o lokalnim poslovima, suradnji s drugim jedinicama lokalne samouprave. Proračuni će također biti vrijedan izvor podataka jer iz njih možemo iščitati vrste i namjene rashoda lokalnih jedinica. Mjera u kojoj statuti lokalnih jedinica operacionaliziraju navedene zakonske institucije može se uzeti kao jedan od indikatora proaktivne usmjerenosti lokalne samouprave.

U pogledu lokalnih poslova, statuti unisono prepisuju zakonske odredbe o djelokrugu lokalne samouprave. Znakovito je da se gotovo identična odredba o djelokrugu jedinica lokalne samouprave nalazi u Ustavu RH, u Zakonu o lokalnoj i područnoj samoupravi te u statutima općina i gradova s Makarskog primorja.¹⁴ Niži bi normativni akti trebali razrađivati odredbe viših, a statuti su posebice podesni da izraze specifičnost lokalnih prilika i potreba. Ovako se stječe dojam (utemeljen i u drugim statutarnim odredbama) da se akti pišu samo radi zadovoljenja forme i obveze. Kada se zakonske odredbe operacionaliziraju drugim općim aktima lokalnog predstavničkog tijela (odlukama o komunalnim djelatnostima i dr.), gubi se i na važnosti javnosti, koju bi pružilo statutarno reguliranje. Statuti analiziranih lokalnih jedinica gotovo su identični svojim sadržajem i opsegom,¹⁵ što govori u prilog stajalištu da lokalne jedinice ne smatraju statute pogodnim pravno-političkim aktom kojim će izraziti svoje specifičnosti.¹⁶ Lokalnim poslovima, javnim službama i mogućim načinima njihova obavljanja posvećeno je svega nekoliko članaka u svakom statutu. O tom je pitanju Statut bivše OM bio mnogo razrađeniji i konkretniji te je, primjerice, obavljanju društvenih djelatnosti posvetio 20 članaka (40.-59. Statuta OM).

14 Radi se o odredbi čl. 134. St. 1. Ustava, čl. 19. ZLP(R)S, čl. 19. Statuta Grada Makarske, čl. 12. Statuta Općine Baška Voda, čl. 17. Statuta Općine Brela, čl. 13. Statuta Općine Gradac, čl. 15. Statuta Općine Podgora te čl. 15. Statuta općine Tučepi.

15 Statut općine Brela ima 103 članka, općine Baška Voda 101 članak, Grada Makarske 112 članaka, općine Tučepi 102 članka, općine Podgora 103 članka te općine Gradac 98 članaka.

16 Analizirani statuti se, načelno govoreći, razlikuju samo u pogledu proceduralnih i formalnih sastojaka. Lokalne jedinice razmjerno veću pozornost poklanjaju reguliranju pitanja kao što su općinska obilježja te dodjela općinskih priznanja nego pitanjima svog funkcionalnog djelokruga ili načina uključivanja građana u lokalne procese odlučivanja.

Lokalne jedinice s ovog područja u većini slučajeva nemaju strateški dokument razvojne naravi. Iznimka je Grad Makarska, koji je 2011. godine usvojio dokument pod nazivom Program ukupnog razvoja Grada Makarske. Ostale općine supstituiraju razvojnu strategiju svojim prostornim planovima¹⁷ u kojima daju osnovne odrednice i projekcije svoga razvoja. Iz toga se vidi da je planiranje prostora jedna od najvažnijih razvojnih aktivnosti te da je to prerogativ u koji lokalne jedinice polažu najviše nade.

Do točnog broja zaposlenika lokalnih upravnih tijela nije lako doći. Broj zaposlenih, kao i njihova stručna sprema, jedan je od indikatora kapaciteta lokalne samouprave. Općine s malim brojem zaposlenih nisu u mogućnosti preuzeti odgovornost za organiziranje i pružanje javnih usluga na svom području (Bajo, 2009., 9).

Samo su općine Podgora i Tučepi uvele maksimalnu stopu prireza porezu na dohodak, i to 10%. Grad Makarska ima jednaku stopu (maks. 12%). Brela su uvela stopu od 5%, dok su Baška Voda i Gradac svoje stanovništvo oslobodile plaćanja ovoga poreza te time umanjile vlastiti fiskalni kapacitet.¹⁸ Prosječan prihod lokalnih jedinica po stanovniku u Hrvatskoj iznosi 4.486 kn, no bez državne pomoći za decentralizirane funkcije, on iznosi 3.305 kn. Jedinice lokalne samouprave s Makarskog primorja variraju između između Brela (5.183) i Gradca (2.408). Baška Voda ima 4.384 kn, Makarska 4.527, Tučepi 3.489, a Podgora 4.134 kuna prihoda po stanovniku. Manji prihodi po stanovniku koreliraju s većim opsegom proračunskih rashoda za „hladni pogon“ lokalnih uprava i za plaće službenika. U takvim se jedinicama malen dio proračuna izdvaja za razvojne namjene. Također, smatraju Bajo i Bronić (2007., 2), podaci o prihodima po stanovniku indiciraju i sposobnost lokalnih jedinica da pružaju adekvatne javne usluge. Jedino je Grad Makarska preuzeo financiranje decentraliziranih funkcija u osnovnom školstvu, dok druge općine nisu iskoristile mogućnost iz Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, prema kojoj općine koje zajedno imaju 8.000 stanovnika

17 To su: Prostorni plan uređenja općine Baška Voda (Glasnik 06/08.), Prostorni plan uređenja općine Brela (Glasnik 1/08.), Prostorni plan uređenja općine Gradac, Prostorni plan uređenja općine Podgora (Glasnik 4/07.), Prostorni plan uređenja općine Tučepi (Glasnik 1/09.). Također, i Grad Makarska je, osim Programa ukupnog razvoja, osnovne razvojne smjernice zacrtao i vlastitim Prostornim planom (prostorni plan uređenja Grada Makarske, Glasnik Grada Makarske 8/06.).

18 Ovdje je važno napomenuti da jedinice Makarskog primorja imaju relativno malen udio tekućih državnih pomoći u svojim proračunima. Takva je pomoć apsolutno i relativno najveća u općini Gradac (1.292.000 kn, 16% proračuna), a najmanja u Makarskoj (123.000 kn, 0,2% proračuna).

moгу odlučiti zajednički obavljati funkcije za osnovno školstvo na svom području (čl. 45b). S obzirom na to da većina općina na neki način (su)financira osnovne škole na svojim područjima, iako ne u opsegu koji je propisan Zakonom o odgoju i obrazovanju u osnovnim i srednjim školama, preporučamo udruživanje i preuzimanje punih decentraliziranih funkcija, čime bi se povećali prihodi, a prema zakonu ekonomije razmjera, vjerojatno smanjili i troškovi.

Makarska je član Udruge gradova, a općine Brela i Baška Voda članovi su Udruge općina, dok ostale općine nisu. Učlanjenje u nacionalne asocijacije preporučamo lokalnim jedinicama koje još nisu članovi, upravo zbog potrebe građenja informacijskih mreža kojima će se prenositi dobra praksa, upozoravati na probleme te nuditi rješenja za njih.

Zajedničko trgovačko društvo Vodovod d.o.o. u suvlasništvu je jedinica s Makarskog primorja. To je izravna posljedica odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu, kojom se lokalnim jedinicama nalaže suvlasništvo komunalnih poduzeća ako sustav funkcionalne infrastrukture čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu. Za ostale komunalne djelatnosti svaka jedinica ima svoje poduzeće: Brela, Baška Voda, Makarska i Tučepi osnovali su trgovačka društva u svom vlasništvu, Gradac ima komunalni pogon kao organizacijsku jedinicu bez pravne osobnosti, dok u Podgori komunalne poslove obavlja privatna tvrtka na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova.

Suradnja u ostalim područjima lokalnih djelatnosti rijetka je i stihijska. Dobar primjer nedostatka koordinacije i međusobne suradnje u lokalnom planiranju i djelovanju bila je situacija oko odlagališta otpada u Podgori. Taj je slučaj pokazao kako se problemi od interesa za šire područje ne mogu rješavati bez institucionaliziranog foruma za dogovaranje i donošenje odluka.¹⁹ Ne postoje zajedničke ustanove ni zajednička upravna tijela. Smatramo da bi se značajne uštede i porast efikasnosti mogli ostvariti suradnjom komunalnih poduzeća s ovoga područja: planiranjem i obavljanjem onih komunalnih djelatnosti koji po naravi stvari traže veće investicije i uzrokuju značajne troškove.

Postavlja se pitanje mogu li jedinice lokalne samouprave, same za sebe, biti ravnopravan partner u suradnji s privatnim sektorom i privlačenjem privatnih investicija?

19 U ovom je slučaju do dogovora predstavnika lokalnih jedinica došlo uz intervenciju i prisutnost predstavnika viših razina vlasti: županije Splitsko-dalmatinske i Ministarstva zaštite okoliša. Lokalni čelnici su i sami priznali nepostojanje zajedničkog pristupa i zajedničkog stava (Mustapić, 2010., 1065, 1067).

Na prostoru koji je geografski jasno omeđen, tradicijski i kulturno homogen, razvojni se planovi, pa i investicije, trebaju voditi u suglasju sa susjedima, da ne bi došlo do nekompatibilnosti i proturječnosti. Grad Makarsku vidimo kao glavni subjekt u poticanju integracije cijelog prostora te u razvijanju kulture partnerstva, suradnje i razvoja. Razvojna partnerstva moraju biti jasno regulirana da ne bi uzrokovala pasivnost lokalnih jedinica, prema logici kolektivne akcije, nego da potiču zdravu kompetitivnost, ali ne na štetu drugih.

Uključivanje građana u lokalno odlučivanje u jedinicama Makarskog primorja – pravne pretpostavke i analiza dostupne prakse

Jedna od značajnih komponenti lokalne samouprave, a prema našem mišljenju i u velikoj mjeri *ratio* osnivanja jedinica lokalne samouprave, jest olakšano komuniciranje i interakcija između građana i javne uprave. Jedna od temeljnih svrha i uloga lokalne samouprave jest i ta da se lokalnom stanovništvu omogući sudjelovanje i utjecaj u procesu upravljanja javnim poslovima te da se osigura što neposredniji i lakši pristup građana lokalnim organima i službama (Ivanišević, 2006., 206). S druge strane, može se ustvrditi i da bez zainteresiranosti samih građana nema dobre lokalne samouprave (Koprić, 2006., 191). Međutim, smatramo da je obveza jedinica lokalne samouprave da osiguraju dostupnost svih podataka, da nastoje uključiti građane u procese koji se u jedinicama lokalne samouprave odvijaju. Ako se tijela jedinica lokalne samouprave ponašaju na opisani način, smatramo da onda niti zainteresiranost građana neće izostati.

U ovom dijelu rada analizirat ćemo odnos građana i tijela jedinica lokalne samouprave u jedinicama Makarskog primorja. Koristit ćemo se mrežnim stranicama jedinica lokalne samouprave,²⁰ njihovim statutima²¹ i poslovnica.²² Metodološki ćemo se osloniti na istraži-

20 <http://opcinagradac.hr/hr/1/naslovnica/>, <http://www.tucepi.hr/>, <http://www.opcinabaskavoda.com/?show=29148>, <http://www.makarska.hr/?show=1>, <http://www.opcina-breila.hr/hr/home/home>, <http://www.podgora.hr/opcina/>.

21 Statut Grada Makarske (Glasnik 8/09.), Statut Općine Brela (Glasnik 4/09.), Statut Općine Baška Voda (Glasnik, 3/09.), Statut Općine Tučep (Glasnik 4/09.), Statut Općine Podgora (Glasnik 5/09.), Statut Općine Gradac.

22 Poslovnik o radu Gradskog vijeća Grada Makarske, (Glasnik 11/09.), Poslovnik Općinskog vijeća Općine Podgora (Glasnik 6/09.), Poslovnik o radu Općinskog vijeća Općine Tučepi (Glasnik 4/09.), Poslovnik Općinskog vijeća Baška Voda (Glasnik 3/09.) i Poslovnik Općinskog vijeća Gradac.

vanje²³ koje je GONG proveo 2009. u svim jedinicama lokalne samouprave u RH (dalje u radu: Izvješće).²⁴ U Izvješću je GONG analizirao transparentnost rada jedinica lokalne samouprave istražujući pet dimenzija njihove transparentnosti: javnost sjednica vijeća/skupštine, javnost odluka jedinica lokalne samouprave, suradnja s civilnim društvom, poštivanje Zakona o pravu na pristup informacijama (dalje u tekstu: ZPPI) i ustroj mjesne samouprave (Izvješće, 2009., 4). Analiziran je ukupno 41 indikator na temelju kojih je izračunan indeks transparentnosti u rasponu od 0 do 10. Makarska je s indeksom 7.2 na 15. mjestu među svim jedinicama lokalne samouprave u Hrvatskoj, Baška Voda (4.1) na 198., Brela (3.6) na 270., Gradac (2.9) na 382., Tučepi (2.8) na 396. te Podgora (0.3) na 545. mjestu.²⁵

1) Javnost sjednica općinskih vijeća/gradskog vijeća Makarskog primorja

Kada sagledamo situaciju prema statutima i poslovniciama jedinica lokalne samouprave Makarskog primorja glede ove dimenzije i bitnih elemenata za njezino ostvarivanje,²⁶ stanje je sljedeće: najbolje rezultate (iako većina jedinica lokalne samouprave Makarskog primorja u ovoj dimenziji pokazuje relativno dobre rezultate) pokazuje Grad Makarska, koji zadovoljava gotovo sve navedene

23 Istraživanje je dostupno na: <http://www.gong.hr/page.aspx?PageID=231>.

24 Radi se o projektu LOTUS (Lokalna, odgovorna i transparentna uprava i samouprava), koji GONG u partnerstvu s Udrugom gradova provodi svake dvije godine u svim jedinicama lokalne samouprave u Hrvatskoj. U 2011. provedeno je drugo ovakvo istraživanje, ali rezultati u vrijeme pisanja ovog teksta još nisu bili objavljeni.

25 Pregledom kriterija temeljem kojih se rangiralo lokalne jedinice, moramo naglasiti da bi danas općina Podgora postigla bolji rezultat, kao i ostale jedinice koje su predmet ovoga rada.

26 Bitni elementi za ostvarivanje javnosti sjednica općinskog vijeća, prema Izvješću, jesu: „aktualni sat je definiran poslovníkom ili statutom“, „dnevni red je dostupan uoči sjednice“, „dostava materijala vijećnicima uoči sjednice definirana poslovníkom/statutom“, „javnost rada razrađena u statutu ili poslovníku“, „jedan ili više zapisnika sjednica vijeća u zadnjih šest mjeseci praćenja sjednica imaju i građani“, „za posljednju sjednicu vijeća poslan poziv medijima“ (Izvješće, 2009., 15 i 16), „objavljen na internetu“, „jedno ili više priopćenja sa sjednica vijeća u zadnjih šest mjeseci objavljeno na internetu“, „live stream ili cjelovita snimka barem jedne sjednice u zadnjih šest mjeseci (video ili audio) na internetu“, „mediji su nazočili posljednjoj sjednici vijeća“, „najava barem jedne sjednice vijeća u zadnjih šest mjeseci na internetu“, „nakon posljednje sjednice vijeća poslano priopćenje na internetu“, „poslovník nalaže dostavu materijala uoči sjednice i drugim zainteresiranim stranama mimo vijećnika“, „poslovník/statut propisuje da se aktualni sat održava na početku sjednice“, „pravo praćenja sjednica imaju i građani“, „za posljednju sjednicu vijeća poslan poziv medijima“ (Izvješće, 2009., 15 i 16).

elemente. Zamjerke koje se mogu izreći jesu da nema mehanizma koji bi regulirao obvezu²⁷ obavještanja medija nakon održane sjednice vijeća, ne postoji snimka neke sjednice vijeća na internetu, na mrežnoj stranici Grada ne najavljuju se sjednice vijeća te se radni materijali za sjednicu vijeća ne objavljuju na Internetu. Uopćeno govoreći, najveći broj jedinica lokalne samouprave Makarskog primorja, osim Grada Makarske i Općine Brela, nije propisao obvezu dostavljanja materijala i drugim zainteresiranim stranama (medijima, političkim strankama, udrugama itd.), što odmah umanjuje transparentnost njihovog rada. Kada govorimo o transparentnosti, moramo kao negativan primjer istaknuti Općinu Gradac, čiji statut, kao niti ostali općini akti, nisu dostupni na službenim mrežnim stranicama Općine.²⁸

2) Suradnja s organizacijama civilnog društva

Kada sagledamo situaciju u jedinicama lokalne samouprave glede ovih indikatora transparentnosti,²⁹ možemo zaključiti da je ona, nažalost, prilično porazna. Iako je osnivanje savjeta mladih zakonska obveza koja proizlazi iz Zakona o savjetima mladih (NN 23/07.), jedinice lokalne samouprave Makarskog primorja nisu se „iskazale“ na tom polju. Općine Baška Voda, Brela, Podgora imaju osnovan savjet mladih, ali Grad Makarska i općine Tučepi i Gradac nemaju. Doduše, ako uzmemo podatke iz Izvješća, onda je postotak na Makarskom primorju zadovoljavajući (50%), budući da je 2009. na razini RH samo 39% jedinica lokalne samouprave imalo osnovan savjet mladih (Izvješće, 2009., 18). Grad Makarska zadovoljava uvjet postojanja savjetodavnog tijela, budući da uz Povjerenstvo za ravnopravnost spolova, u gradu Makarskoj postoji Vijeće za pre-

27 Poslovnik sadrži odredbu o mogućnosti davanja službenog priopćenja za tisak i za druga sredstva priopćavanja, o čemu odlučuje predsjednik Gradskog vijeća, nap.a. Ovakvu odredbu sadrže i svi dostupni Poslovnici jedinica lokalne samouprave Makarskog primorja.

28 S druge strane, kao pozitivnu moramo istaknuti činjenicu da sve jedinice lokalne samouprave Makarskog primorja imaju službene internetske stranice. Naime, prema istraživanju GONG-a, čak 25% jedinica lokalne samouprave (139, od čega 5 gradova i 134 općine) nema službenu internetsku stranicu.

29 Bitni elementi postojanje kojih osigurava kvalitetnu suradnju jedinica lokalne samouprave s organizacijama civilnog društva, prema Izvješću, jesu: „postojanje važećeg dokumenta koji formalizira suradnju lokalnih vlasti i organizacija civilnog društva“, „provođenje natječaja za organizacije civilnog društva“, „postojanje informacija o natječaju ili tekst natječaja za organizacije civilnog društva koji je proveden u zadnjih godinu dana postoji na Internet stranici“, „postojanja savjeta mladih na razini grada/općine“, „postojanje nekog drugog savjetodavnog tijela sastavljenog od predstavnika civilnog društva“ (Izvješće, 2009., 17).

venciju (osnovano rješenjem Gradskog vijeća, Glasnik br. 3/2010.), među članovima kojega su i predstavnici Crkve i jedna predstavnicu udruge Savjetovalište Lanterna. Ostale jedinice lokalne samouprave nisu uglavnom (nažalost) pokazale inicijativu za tješnju suradnju s civilnim društvom, te ih pozivamo na promjenu dosadašnje politike.

3) Javnost odluka lokalne samouprave

Iz analize službenih mrežnih stranica jedinica lokalne samouprave Makarskog primorja proizlazi da rezultati koji pokazuju ostvarenje ove dimenzije³⁰ variraju. Naime, sve jedinice lokalne samouprave osim općine Gradac imaju izravno objavljen statut i poslovnik vijeća i izravno objavljen prostorni plan. Ovo je za svaku pohvalu, kada se uzmu u obzir podaci GONG-a o samo 36% tih jedinica koje na ovaj način objavljuju statute i samo 20% njih koje objavljuju poslovnike (Izvjешće, 2009., 16). Međutim, niti jedna jedinica lokalne samouprave nema definirano vrijeme kada načelnik/gradonačelnik prima građane. Glede drugih elemenata, svakako je za pohvalu činjenica da Grad Makarska i općine Tučepi i Podgora objavljuju svoje službene glasnike na službenim stranicama, ali onda moramo uputiti kritiku ostalim jedinicama, koje to ne čine. Javna objava donesenih odluka u svakom bi slučaju trebala biti, prema našem mišljenju, obveza svake jedinice lokalne samouprave prema svojim građanima. Kad je riječ o dostupnosti podataka o javnoj nabavi, najtransparentniji je Grad Makarska, dok općine Brela i Baška Voda na službenim stranicama nemaju nikakve podatke o javnoj nabavi (općina Gradac ima minimalne podatke). Smatramo da bi sve jedinice lokalne samouprave Makarskog primorja morale slijediti primjer Grada Makarske i na svojim službenim stranicama detaljno objavljivati sve vezano za javnu nabavu na svom području, uključivši i plan javne nabave za svaku godinu.

Glede objave proračuna, samo je Grad Makarska objavio proračun za prošlu godinu izravno, dok je Općina Tučepi neizravno objavila svoj proračun za 2012. u

30 Bitni elementi postojanje kojih osigurava javnost odluka lokalne samouprave, prema Izvjешću, jesu: „izravna objavljenost Statuta i Poslovnika vijeća na Internet stranici“, „postojanje informacija o javnoj nabavi“, „definirano vrijeme za primanje građana od strane načelnika/gradonačelnika“, „dostupnost službenih glasnika na službenoj Internet stranici“, „dostupnost službenog glasnika na neki drugi način dostupan građanima“, „izravna objava odluka načelnika/gradonačelnika u zadnjih šest mjeseci“, „izravna objava proračuna za tekuću godinu u obliku službenog dokumenta“, „postojanje drugih informacija o proračunu za građane na Internet stranici“, „korištenje drugih oblika obavješćavanja građana o proračunu“, „objava GUP-a na Internet stranici“ i „dostupnost GUP-a građanima na neki drugi način“ (Izvjешće, 2009., 17).

Službenom glasniku. Ostale jedinice lokalne samouprave Makarskog primorja nemaju nikakvih podataka o svojim proračunima na službenim stranicama, što smatramo neprimjerenim.

4) Ustroj i djelovanje mjesne samouprave

Mjesna samouprava omogućena je odredbama Ustava koji propisuje (čl. 134. st. 4.) da se u naselju ili dijelu naselja mogu, u skladu sa zakonom, osnivati oblici mjesne samouprave. Uređena je Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, čl. 57.-66. Zakon propisuje da se mjesni odbor, sukladno članku 57. stavak 1., osniva statutom jedinice lokalne samouprave kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana. Dakle, o osnivanju mjesnoga odbora odlučuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave statutom, pa u tom smislu pitanje osnivanja mjesnog odbora spada u samoupravni djelokrug jedinice lokalne samouprave, o čemu ona samostalno odlučuje. Zakon se opredijelio za gotovo potpunu decentralizaciju ovlasti opće regulacije mjesne samouprave, prepuštajući većinu pitanja statutima lokalnih jedinica (Koprić, 2005., 61). Nažalost, mjesna samouprava nije ispunila očekivanja koja su bila postavljena u doba njezina zakonskog uređenja. Nisu određene ovlasti i poslovi koje bi mjesna samouprava mogla obavljati, nego je tek ostavljena mogućnost da se statutom općine, odnosno grada, prenesu pojedini poslovi iz samoupravnog djelokruga općine i grada na mjesni odbor ili gradski kotar. Nadalje, mjesna samouprava nije raspolagala samostalnim izvorima prihoda, nego je ovisila o procjeni jedinica lokalne samouprave (Klarić, 2004., 41).

Kada analiziramo mjesnu samoupravu i njezin ustroj u jedinicama lokalne samouprave Makarskog primorja, u odnosu za uvjete³¹ putem kojih se provjerava ostvarenje ove dimenzije, jasno je da je zadovoljen prvi uvjet. Svi statuti uređuju ustroj mjesne samouprave u obliku mjesnih odbora. Mjesni su odbori konstituirani u sljedećim jedinicama lokalne samouprave: Općina Brela – Mjesni odbor Gornja Brela; Općina Baška Voda – Mjesni odbori Bast, Baška Voda, Bratuš, Krvavica i Promajna; Grad Makarska – Mjesni odbori Ratac-Zelenka, Bili brig-Gorinka, Pla-

31 Bitni elementi postojanje kojih osigurava pravo građana na mjesnu samoupravu, prema Izvješću, jesu: „statut općine/grada definira ustroj mjesne samouprave“, „izbori za mjesnu samoupravu su održani unutar zadnje četiri godine“, „mjesni odbori na razini grada/općine su trenutno konstituirani“ i na „internet stranici postoje kontakt informacije o mjesnoj samoupravi“ (Izvješće, 2009., 19).

ža-Sinokoša, Centar, Bidoł-Vrpolje, Istok-Dugiš i Veliko Brdo. Prema službenoj stranici Općine Gradac, i na njenom području ustrojena su četiri mjesna odbora (Drvenik, Podaca, Zaostrog i Brist). Na području općine Podgora ustrojena su tri mjesna odbora: Drašnice, Igrane i Živo-gošće.³² Tučepi kao općina obuhvaćaju samo istoimeno naselje te stoga nemaju ustrojen ni jedan mjesni odbor. U svim su jedinicama izbori za mjesne odbore provedeni te su njihova tijela konstituirana, no na internetskim stranicama ni jedne općine ne postoje kontakt podaci za mjesne odbore. Ovi indikatori pokazuju da jedinice lokalne samouprave relativno uredno vode formalnu brigu o mjesnoj samoupravi, no skrivaju podatke o stvarnoj ulozi mjesnih odbora u životu pojedine lokalne jedinice i njihovo značenje za građane. Umjesto tentativnog zaključka o minornoj ulozi mjesne samouprave u lokalnim sustavima upravljanja na području Makarskog primorja, želimo upozoriti na činjenicu da je već nedostatak i teškoća u pronalaženju podataka o njihovu stvarnom značenju indikativan za ocjenu njihove stvarne uloge.

5) Primjena ZPPI-a

U ovom području,³³ nažalost, jedinice lokalne samouprave Makarskog primorja, osim donekle Općine Baška Voda, koja je jedina na svojim mrežnim stranicama objavila Katalog informacija sukladno čl. 4. st. 3. ZPPI-a, i Grada Makarske, koji daje telefonske podatke službeniku za informiranje te koji na svojim stranicama obavještava građane o pravu na pristup informacijama, ne mogu dobiti prolaznu ocjenu. U većini jedinica lokalne samouprave Makarskog primorja nisu imenovani službenici za informiranje, što je u izravnoj suprotnosti s čl. 22. ZPPI-a, niti su objavljeni katalozi informacija.

32 Ovdje je potrebno ukazati na zakonsku odredbu Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz članka 57., prema kojoj se oblici mjesne samouprave mogu osnivati samo Statutom lokalne jedinice, ne i drugim vrstama općih akata. U slučaju općine Podgora, Statut ne sadrži odredbe o osnivanju mjesnih odbora, nego su oni ustrojeni običnom odlukom, te je takvo osnivanje nezakonito.

33 Bitni elementi postojanje kojih osigurava pristup građana informacijama, prema Izvješću, jesu: „telefonskim pozivom na centralu dostupno je ime i prezime ili broj službenika za informiranje/osobe zadužene za pitanja građana“, „na internetskoj stranici postoji kontakt obrazac“, „na internetskoj stranici je izravno naveden kontakt službenika za informiranje ili osobe za kontakte s građanima“, „na internetskoj stranici postoje informacije o pravu građana na pristup informacijama – izravno navođenje ZPPI-a“ i „na internetskoj stranici je izravno objavljen Katalog informacija“ (Izvješće, 2009., 20).

S obzirom na rezultate analiziranog istraživanja i vlastita zapažanja, možemo zaključiti kako u jedinicama lokalne samouprave Makarskog primorja ima još mnogo prostora za poboljšavanje veze između građana i njihovih samoupravnih jedinica. Dodatno moramo ukazati na činjenicu da se, iako ih predviđaju svi statuti jedinica lokalne samouprave Makarskog primorja, neposredni oblici sudjelovanja građana u odlučivanju (zbor građana i referendum), prema našim saznanjima, uopće ne koriste. Ovo posebno začuđuje kada znamo za tradiciju neposrednog odlučivanja građana, koja je na prostoru Makarskog primorja povijesno ukorijenjena, kao što smo pokazali. Transparentnost djelovanja i uključivanje građana nisu samo zakonske obveze; one su jedan od razloga postojanja lokalne samouprave kao institucije. Na tom polju lokalne jedinice mogu razvijati vlastitu autonomiju i kreativnost te biti generatori boljitka lokalnih zajednica. O tom pitanju opći akti analiziranih jedinica ne pronalaze i ne reguliraju nikakve nove i specifične modalitete komunikacije s građanima. Smatramo da je ovo uloga lokalne samouprave koja u trenutačnim uvjetima ima veću šansu da se razvije prema najboljim uzorima: čak i dok su lokalne jedinice funkcionalno i financijski stegnute u svom djelovanju, upravo ih otvaranje političkih procesa svojim građanima čini legitimnijima, pa i jačima. Bez toga, imajući na umu slabost druge njihove komponente, izgubit će svrhu postojanja.

ZAKLJUČAK

Jedinice lokalne samouprave na području Makarskog primorja u osnovnim se crtama uklapaju u opće stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. Ustručavaju se iskoristiti mogućnosti koje im pruža njihov ustavni i zakonski okvir te intenzivnije uključiti zainteresiranu javnost kako bi se došlo do kvalitetnijih i legitimnijih odluka. Prisutna je tendencija prema autarkičnosti, veze s ostalim lokalnim samoupravama održavaju se samo ako je to nužno ili zakonski zahtijevano. Međutim, autarkičnost se ne očituje samo u odnosu prema drugim jedinicama lokalne samouprave nego i prema građanima. Smatramo da smo to pokazali na primjeru mjesne samouprave, a ta se tendencija još više očituje u posvemašnjem nedostatku neposrednog odlučivanja građana (zborova građana ili referenduma). U jačanju svojih kapaciteta ponajprije su orijentirane na uvlačenje viših razina u svoje projekte (županije ili države), a javne usluge za koje nemaju volje ili mogućnosti pružati, jednostavno ignoriraju ili ih ugovaraju s privatnim sektorom.

Zakonske odredbe i međunarodna načela o lokalnoj samoupravi trebala bi se tumačiti kao „minimalni standard“ za djelovanje lokalnih jedinica. I uz neosporni primat središnje i regionalne teritorijalne razine, lokalne jedinice imaju dosta manevarskog prostora da poboljšaju svoj položaj. Autonomno razvijanje kapaciteta može se postići kombiniranjem i udruživanjem međusobnih potencijala. Samo o kreativnosti i pripremljenosti lokalnih jedinica za nove izazove ovisi koliko će svoje potencijale iskoristiti. To se podjednako odnosi i na sferu lokalnih usluga i na onu odnosa s građanima, njihovog uključivanja i konzultiranja. Ne smije se nikada izgubiti iz vida činjenica da građani svoj stav i odnos prema javnom dobru, javnom interesu i javnim poslovima u prvom redu formiraju u odnosu na lokalnu razinu upravljanja te da ona odražava i projicira legitimitet čitavog političko-upravnog sustava.

Moderni, specijalizirani i diferencirani upravni poslovi, kojih je sve više i na lokalnoj razini, traže nova znanja i stručnjake različitih profila, koji nisu dostupni svakoj lokalnoj jedinici. U tom smislu vidimo mogućnost da se razmjerno male općine povezuju i tako utabaju put tješnjoj suradnji u njezinim kompleksnijim oblicima. Zajednički upravni odjeli za javnu nabavu, za provedbu dokumenata prostornog uređenja, za ubiranje lokalnih poreza, zajednički službenici specijalizirani za lokalni razvoj (apliciranje projekata za kohezijske fondove EU-a), primjer su kako bi se zajedničkim naporom mogli postići pozitivni učinci jačanjem personalnog kapaciteta. Takva bi suradnja imala priliku iznjedruti inovativne rezultate važne za cijelu zemlju, jer je dosad zabilježen samo jedan slučaj ustrojavanja zajedničkog upravnog tijela, a zajednički službenici u rijetkom broju slučajeva djeluju samo u komunalnom redarstvu.

Potrebno je lokalne razvojne politike učiniti međusobno kompatibilnima i komplementarnima. Lokalne jedinice ne smiju težiti samodostatnosti i da svaka ima sve službe i sve usluge, nego bi se sredstva trebala trošiti racionalno. Uštede koje bi se postigle racionaliziranjem troškova komunalnih i društvenih službi mogle bi se iskoristiti za ostvarivanje razvojnih planova: zapošljavanje novih stručnjaka i slično. Mogućnost formuliranja cjelovitih i ostvarivih lokalnih javnih politika ključna je za poticanje lokalnog razvoja.

LITERATURA

- Bajo, A. (2009.), Struktura zaposlenih u lokalnim jedinicama, *Newsletter – povremeno glasilo Instituta za javne financije*, 10 (43): 1-9.
- Bajo, A. i Bronić, M. (2007.), Mogu li sve općine i gradovi u Hrvatskoj pružati adekvatne javne usluge?, *Newsletter – povremeno glasilo Instituta za javne financije*, 8 (30): 1-7.
- Dorđević, J. (1970.), *Ustavno pravo*, Beograd, Savremena administracija.
- Dorđević, J. (1976.), *Ustavno pravo*, Beograd, Savremena administracija.
- Jurlina Alibegović, D. (voditeljica projekta) (2010.), *Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj*, Zagreb, Ekonomski institut Zagreb.
- Glamuzina, M. i Glamuzina, N. (1998.), Problem centralnog naselja u općini Gradac, *Geoadria*, 1 (1): 57-63.
- GONG (2009.), *Istraživački izvještaj Lotus – lokalna odgovorna i transparentna uprava i samouprava*, <http://www.gong.hr/page.aspx?PageID=231>. (15. 3. 2012.)
- Ivanišević, S. (2006.), Teritorijalna osnova lokalne samouprave. U: I. Koprić (ur.), *Javna uprava, nastavni materijali* (str. 193-224), Zagreb, Suvremena javna uprava.
- Klarić, M. (2004.), Mjesna samouprava, *Hrvatska pravna revija*, 4 (5): 36-41.
- Koprić, I. (2005.), Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave, *Hrvatska javna uprava*, 5 (1): 35-80.
- Koprić, I. (2006.), Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj – problemi i vrijednosne orijentacije. U: I. Koprić (ur.), *Javna uprava, nastavni materijali* (str. 171-192), Zagreb, Suvremena javna uprava.
- Koprić, I. (2010.a), Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj, *Hrvatska javna uprava*, 10 (2): 371-386.
- Koprić, I. (2010.b), Teritorijalna organizacija Hrvatske: stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlog novog sustava. U: J. Barbić (ur.), *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava* (str. 109-144), Zagreb, HAZU.
- Krbek, I. (1950.), *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb, Izdavački zavod JAZU.
- Krbek, I. (1955.), *Upravno pravo FNRJ*, Beograd, Izdanje biroa za štampanja obrazaca.
- Krbek, I. (1961.), *Pravo jugoslavenske javne uprave, sv. II, Organizacija uprave i službenička prava*, Zagreb, Birotehnički izdavački zavod.
- Maleković, S. i Puljiz, J. (2010.), Izazovi novog pristupa upravljanju razvojem na lokalnoj i regionalnoj razini u Hrvatskoj. U: J. Barbić (ur.), *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava* (str. 199-222), Zagreb, HAZU.

- Medvedović, D. (2001.), Kontrola zakonitosti i ustavnosti općih akata općina i gradova, *Hrvatska javna uprava*, 3 (3-4): 495-542.
- Mustapić, M. (2010.), Odnos lokalne zajednice prema problemu odlaganja komunalnog otpada: studija slučaja Makarsko primorje, *Društvena istraživanja*, 19 (6): 1055-1077.
- Pavić, Ž. (2010.a), Koliko je važna veličina lokalnih jedinica – europski primjeri i hrvatski uvjeti. U: J. Barbić (ur.), *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava* (str. 85-108), Zagreb, HAZU.
- Pavić, Ž. (2010.b), *Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice*, Hrvatska javna uprava, 10 (1): 81-131.
- Podolnjak, R., Gluhak, I., Jackson, J. i Ivanović, M. (2010.), *Međuopćinska suradnja u Hrvatskoj: Pravni, financijski i institucionalni okvir za međuopćinsku suradnju i primjeri dobre prakse*, Zagreb, *Udruga općina u Republici Hrvatskoj*.
- Pusić, E., Ivanišević S., Pavić, Ž. i Ramljak M. (1975.), *Upravni sistemi*, Zagreb, Sveučilišna naklada – Liber.
- Pusić, E., Ivanišević, S., Pavić, Ž., Ramljak, M., Koprić, I. i Perko-Šeparović I. (1998.), *Hrestomatija upravne znanosti*, Zagreb, Pravni fakultet Zagreb.
- Škarica, M. (2012.), Lokalni djelokrug u svjetlu novih funkcija i uloga lokalne samouprave. U: I. Koprić (ur.), *Reforma lokalne i područne (regionalne) samouprave*, Zagreb, Institut za javnu upravu.