

---

Ivan ROGIĆ

STAVOVI  
DUŽNOSNIKA  
LOKALNE  
SAMOUPRAVE



Uloga lokalnih dužnosnika u planiranju i odlučivanju, a osobito u provedbi razvojnih strategija, nezamjenjiva je. Njihovo, premda brojem sugovornika skromno, uključivanje u raspravu pridonosi potpunijoj slici pojave povremenog stanovanja i njezinih prostornih aspekata izraženih kroz posebne stambene strukture. Vrijednost njihova mišljenja proizlazi iz posebnog upravljačkog položaja zbog kojeg su kompetentni govoriti o problemima. Lokalni dužnosnici bolje od drugih sudionika života u lokalnoj zajednici imaju uvid u cjelinu, ali i u različite aspekte pojedinih problema. Htijući, dakle, dobiti uvid u stavove, razmišljanja i iskustva koja lokalni dužnosnici imaju u pogledu struktura za povremeno stanovanje, uputili smo im jedan kraći anketni list.

Upitnik započinje pitanjem o procjeni mogućih razvojnih teškoća s kojima se suočava njihova lokalna zajednica te procjenom glavnih gospodarskih grana na kojima počiva razvitak njihove općine/grada. Nakon toga slijedi blok pitanja povezanih s fenomenom povremenog stanovanja: stambenih jedinica i stanovnika koji povremeno žive ili borave u njihovoj lokalnoj zajednici. Iza tih pitanja slijedi još nekoliko o programima i planovima prostornog uređenja. Većina je pitanja zatvorenog tipa, s već ponuđenim odgovorima. Ipak, na više mjesta ispitanicima je ostavljena mogućnost da pod opcijom „nešto drugo” upišu i neka svoja razmišljanja ili stavove koje nismo predvidjeli. Na koncu, uvažavajući specifičnosti pojedinih lokalnih uvjeta, problema i ciljeva, ispitanike smo zamolili da u nekoliko rečenica oslikaju mjesnu situaciju te da nam ukažu na neke probleme, događaje, čimbenike i prijedloge koje smatraju osobito značajnim za ova pitanja.

Anketni upitnici upućeni su načelnicima općina/gradonačelnicima i predsjednicima općinskih/gradskih vijeća jer su po svom položaju najbolje upoznati sa svim okolnostima povezanim s temom prostornih, gospodarskih i socijalnih aspekata izgradnje za povremeno stanovanje.

Uzorkom je obuhvaćeno sedam primorskih županija. Od ukupno 123 anketna upitnika, koliko smo uputili na adrese lokalnih dužnosnika, dobili smo 48 odgovora.

U **Istarskoj županiji** na upitnike su odgovorili dužnosnici iz 7 gradova/općina: Brtonigla, Buje, Fažana, Kanfanar, Labin, Novigrad i Rovinj.

U **Primorsko-goranskoj županiji** realizirano je 12 upitnika iz 10 općina/gradova: Bakar, Cres, Crikvenica, Kraljevica, Mali Lošinj, Novi Vinodolski (2 upitnika), Omišalj (2 upitnika), Opatija, Rab i Rijeka.

Tri su lokalna dužnosnika odgovorila u **Ličko-senjskoj županiji** – po jedan iz Karlobaga, Novalje i Senja.

Iz **Zadarske županije** stiglo je 9 odgovora, i to iz općina/gradova: Benkovac, Biograd na Moru, Jasenice, Kali, Nin, Novigrad, Preko, Starigrad i Tkon.

U **Šibensko-kninskoj županiji** ostvareno je 6 anketa na razini općina/gradova: Primošten (2 upitnika), Rogoznica, Šibenik (2 upitnika) i Vodice.

Iz **Splitsko-dalmatinske županije** dobili smo odgovore iz 6 općina/gradova: Jelsa, Komiza, Nerežišća, Pučišća, Solin i Stari Grad.

I iz **Dubrovačko-neretvanske županije** pet je gradova/općina čiji su dužnosnici ispunili anketni upitnik: Janjina, Lumbarda, Ploče, Ston i Župa Dubrovačka.

Iz navedenog se vidi da je od 123 općine/grada u koje smo uputili ukupno 158 anketnih upitnika, odgovor stigao iz 44 jedinice lokalne samouprave (48 upitnika), što pokazuje da se lokalni dužnosnici iz gotovo dvije trećine općina/gradova u primorskim županijama nisu odazvali pozivu da iznošenjem svojih stavova i razmišljanja sudjeluju u istraživanju.

## S kojim se razvojnim teškoćama susreću?

---

Ispitanicima je ponuđen spektar dvadeset mogućih razvojnih teškoća, te su svaku pojedinačno ocjenjivali u kojoj mjeri opterećuje njihovu lokalnu zajednicu. Većina ispitanika odgovorila je na ovo pitanje, a budući da kategoriju „bez odgovora” nismo prikazali, ponegdje je ukupan zbroj manji od 48. U uvodnom dijelu vidjeli smo da je uzorak sastavljen od ispitanika iz onih općina/gradova koji su, naprosto, sudjelovali u istraživanju, pa je i interpretacija dobivenih odgovora ograničena tom činjenicom. Ako promotrimo odgovore na tablici 1, vidjet ćemo da niti jedna od pretpostavljenih teškoća na popis nije zalutala.

	Uopće nije problem	Donekle	Izrazito
Manjak novaca za javne namjene	5	16	27
Mali broj radnih mjesta	3	18	25
Manjak stručnog stanovništva	6	27	13
Zapuštena sela	17	15	13
Bespravna izgradnja	11	23	13
Veliki broj kuća za odmor	14	18	13
Sezonska koncentracija turista veća od mogućnosti usluga i infrastrukture	20	13	13
Slaba naseljenost	22	14	10
Manjak mladog stanovništva	15	21	10
Nerazvijeni gradovi	16	17	8
Zagađenost vrijednih dijelova područja	23	15	8
Uzurpacija obalnog pojasa gradnjom privatnih kuća	23	16	8
Slabe prometne veze s većim središtima	22	16	7
Iseljivanje	15	24	6
Otežana opskrba vodom	19	21	6
Nesklonost lokalnog stanovništva promjenama	11	29	6
Slabe prometne veze između lokalnih naselja	24	15	5
Otežana opskrba strujom	33	12	3
Ograničena sposobnost lokalnih čelnika	19	21	3
Manjak morala i odgovornosti u upravljanju	17	25	3

**Tablica 1**

Koje su, po vašoj ocjeni, glavne razvojne teškoće s kojima se suočava lokalna zajednica?  
- rang po ocjeni „izrazito”

Najmanju uvjerljivost među njima ima „otežana opskrba strujom”, premda za oko trećinu ispitanika (što znači približno toliko općina/gradova) u uzorku struja nije dostupna bez manjih ili većih problema. Ostale poteškoće značajnije su zastupljene jer se najmanje polovica ispitanih lokalnih dužnosnika s njima susreće u nekoj mjeri. Stoga smo ih rangirali po broju ispitanika koji su određeni problem ocijenili „izrazitim”, te prigodno razdijelili u skupine. Među njima, najčešće spomenute kao izrazite razvojne teškoće, ističu se one ekonomske naravi: „manjak novaca” i „manjak radnih mjesta”. Iza ovog „općeg mjesta” izranjaju, u drugoj skupini, uz „manjak stručnjaka” i „propadanje sela” i brojni problemi povezani s temom

povremenog stanovanja. Otprilike u svakoj četvrtoj općini/gradu kao „izrazite” poteškoće ocijenjene su „bespravna izgradnja”, „veliki broj kuća za odmor” i, s tim povezana, „sezonska koncentracija turista veća od mogućnosti usluga i infrastrukture”. Ako, pak, ovome pridodamo i odgovore onih lokalnih dužnosnika u čijim su sredinama navedeni problemi „donekle” prisutni, vidimo da broj onih općina/gradova koji se suočavaju s ovim pojavama prelazi polovicu našeg uzorka, a sama „bespravna gradnja” muči više od dvije trećine ispitanika – lokalnih dužnosnika. U trećoj „jakosnoj skupini” demografski su problemi, koji dodatno zasjenjuju razvojnu perspektivu. Četvrta po rangju jest skupina poteškoća u kojoj se sabiru raznovrsne ekološke i infrastrukturne zapreke, među kojima valja istaknuti „zagađenost”, „uzurpaciju obale” te manjak prometne, ali i komunalne infrastrukture. Na samom začelju ranga „izrazitih” poteškoća čita se samopouzdanje lokalnih dužnosnika/čelnika kao i manjak prigovora njihovoj odgovornosti i moralu. Ipak, ni ove teškoće s dna ljestvice nisu posve zanemarive, jer ni broj onih koji ih „uopće ne vide kao problem” nije uvjerljiv. Kako je namjera na ovom mjestu bila izvući u prvi plan tek „izrazite” probleme, kompetencija i odgovornost lokalnih čelnika ostali su zaklonjeni ne posve preciznom, većinskom ocjenom „donekle”.

### Kako razvijati gospodarstvo?

---

Nesumnjivo se u većini općina/gradova računa s turizmom kao temeljnom gospodarskom granom (tablica 2). U tom kontekstu bilo bi najtočnije čitati i odgovore koji gospodarstvo vežu uz trgovinu, ugostiteljstvo i, općenito, usluge. Pošto su ispitanici mogli po vlastitom nahođenju upisati neograničeni broj djelatnosti koje smatraju perspektivnim, nerijetko su se u istom odgovoru našle upravo ove kombinacije turizma i uslužnih djelatnosti. U drugoj skupini su poljoprivreda i ribarstvo kao naznaka okretanja u smjeru ekološki prihvatljivih, ali i tradicionalnih djelatnosti. U trećoj su skupni favorizirane različite industrije. Kad govorimo o ispitanicima koji se zauzimaju za industrijski orijentirano gospodarstvo, njima valja pridružiti i brodogradnju koju smo ovdje izdvojili kao specifično primorsku djelatnost.

	f
Turizam	40
Poljoprivreda/stočarstvo	20
Industrija	17
Ribarstvo	9
Ugostiteljstvo/usluge	8
Trgovina	6
Promet	6
Brodogradnja	3

**Tablica 2**  
 Koje su grane gospodarstva u vašoj lokalnoj zajednici posebno važne?

### Suradnja s povremenim stanovnicima

Dvije su skupine povremenih stanovnika na koje bi lokalna uprava mogla računati kao na zainteresirane razvojne partnere. Prvo, to su odseljeni mještani za koje možemo pretpostaviti da imaju nekoliko motiva za skrb o zavičajnom mjestu. Mnogi od njih naslijedili su kuće, stanove ili zemljišta, mnogi su povezani bliskim rodbinskim vezama sa stalnim stanovnicima, mnogi od njih su i dalje prisutni u mjestu kao „povremeni stanovnici”, a neki možda planiraju i povratak. Druga skupina su vlasnici kuća za odmor. Iz ove skupine su isključeni oni podrijetlom iz mjesta, pa ona obuhvaća tzv. došljake, vikendaše koji za naselje nisu vezani podrijetlom, već su ga odabrali kao mjesto odmora i povremenog boravka. Samom činjenicom što su tu izgradili ili kupili kuću, oni dijele mnoge probleme i sudbinu stalnih stanovnika naselja, te se može očekivati da im se i skup zajedničkih interesa povećava.

Sudeći po ocjeni lokalnih dužnosnika iznesenim u tablicama 3 i 4, čini se da se ta suradnja razlikuje tek po intenzitetu. Ona je, naime, nešto stabilnija s osobama koje u mjestu imaju „kuću za odmor”. Njihova zainteresiranost za suradnju, možemo pretpostaviti, proizlazi dijelom i iz zainteresiranosti za vlastitu dobit, bilo da je riječ o želji da se „mjesto odmora” uredi što kvalitetnije, bilo da je riječ o „zaštiti investicije”. Stoga, premda se kroz povremenu suradnju općina/grad više orijentira na „zainteresirane odseljene”, u kategoriji koja nedvosmisleno ukazuje na čvrstu suradnju više je „novih”, premda povremenih stanovnika.

**Tablica 3**

Surađuje li lokalna uprava ili lokalne ustanove s ljudima koji su se odselili u druge krajeve u Hrvatskoj ili u inozemstvu?

	f
Da	11
Ne	12
Ne znam	0
Surađuje povremeno	25

**Tablica 4**

Surađuje li lokalna uprava ili lokalne ustanove s ljudima koji su vlasnici kuća za odmor u naselju, a nisu podrijetlom iz naselja?

	f
Da	16
Ne	15
Ne znam	1
Surađuje povremeno	14

Unatoč većinskom iskazu o suradnji s „povremenim stanovnicima”, njihova uloga dobila je, u prosjeku, tek minimalnu prolaznu ocjenu (tablica 5).

**Tablica 5**

Molimo Vas ocijenite kolika je općenito uloga „povremenih stanovnika” u razvitku naselja?

ocjena	f
1	10
2	16
3	15
4	4
5	1
prosječna ocjena = 2,3	

*Ocjena kao u školi (od 1 do 5), pri čemu je 1= vrlo mala ili nikakva uloga, a 5= velika ili jako važna uloga.*

Razloge tako niskog vrednovanja utjecaja povremenih stanovnika možemo dijelom pronaći i u strukturi općina/ gradova iz kojih smo dobili odgovore. Naime, najveći broj ispitanika procjenjuje da je u njihovu mjestu udio struktura za povremeno stanovanje u prva dva tipa naselja (tablica 6). Premda ni 20%-tni udio stambenih jedinica za povremenu uporabu nije zanemariv, može se očekivati kako će on izazvati manje posljedica za mjesto nego u naseljima gdje je postotak takvih jedinica viši od polovice.



	f
21-40%	10
41-60%	11
61-80%	1
više od 80% ukupnog broja stanova	2
Ne mogu procijeniti	2

**Tablica 6**

Općenito je u naseljima na obali česta izgradnja stambenih jedinica za povremenu uporabu. Možete li procijeniti koliko je u vašoj lokalnoj zajednici takvih stambenih jedinica?

Razdioba pozitivnih i negativnih ocjena utjecaja kuća za odmor i njihovih vlasnika na život u lokalnoj zajednici pokazuje da ni jedna skupina nema uvjerljivu nadmoć. Ipak, veći je broj anketiranih sklonih **negativnim** ocjenama. Odnos je 27-22; iliti 27 anketiranih ocijenilo je da je utjecaj negativan, a 22 da je utjecaj pozitivan (tablica 7).

	f
1. Pozitivno	24
2. Negativno	30

**Tablica 7**

Kako je, po vašoj ocjeni, prisutnost kuća za odmor i njihovih vlasnika utjecala na život u vašoj lokalnoj zajednici?

Nekoliko je prigovora na kojima se temelje negativne ocjene. Na prvom je mjestu prigovor kako vlasnici kuća za odmor potiču "turizam na crno", jer svoje kuće, premda nisu za iznajmljivanje, na "crnom", turističkom tržištu povoljnije iznajmljuju. Iz te skupine, po ocjeni anketiranih, novače se i bezobzirni graditelji apartmanskih sklopova, koji vode malo, ili uopće ne vode, računa o lokalnim prilikama.

Na drugom je mjestu prigovor kako vlasnici kuća za odmor vode računa, uglavnom, o svojim interesima, a lokalni ih ciljevi i potrebe posebno ne interesiraju. S tim je svezano i izbjegavanje plaćanja lokalnih poreza, kao i novčanih potpora drugim lokalnim zamislima.

Na trećem je mjestu prigovor kako se povećavanjem broja kuća za odmor u naselju oblikuje većinska "mrtva", struktura koju je teško dobro održavati jer joj nedostaju stalni stanovnici. Pritisak na infrastrukturu i usluge te prenapućenost u ljetnom razdoblju, u osnovi su, ocjenjuju anketirani, oblici iscrpljivanja naselja s pomoću takve "mrtve", strukture, a nisu prinos njegovoj obnovi.

Na četvrtom je mjestu prigovor kako novi sklopovi mijenjaju fizičku strukturu naselja i dugoročno potiskuju njegova "izvorna", obilježja.

Pozitivne ocjene temelje se, uglavnom, na jednoj, dosta homogenoj, skupini argumenata. Ona se ukratko može

definirati složenicom: **akumulacija socijalnog kapitala**. Anketirani ističu kako je, zahvaljujući graditeljima kuća za odmor, naselje steklo veze s brojnim skupinama i pojedincima, u tuzemstvu i inozemstvu, pomnožilo poslovne kontakte i mogućnosti, steklo nove prijatelje i zagovornike. Na toj podlozi razvili su se i novi oblici razvojnog ponašanja stanovnika naselja.

Posve rubno, pokraj iznesene argumentacije, anketirani ističu kako se povećao naseljski prihod, jer je ukupni porez veći, te kako se povećao promet robe i usluga, jer se povećalo i lokalno tržište. Uočiti je, međutim, da iznesena argumentacija nije osnažena izvješćima koja potvrđuju čvršću socijalnu integraciju novih graditelja u lokalnu zajednicu. Oni su, očito je, skupina koja pretežno **svojom nazočnošću u naselju** mijenja prilike. No, aktivnim sudioništvom u lokalnim pothvatima i programima mogu se pohvaliti, po ocjeni anketiranih, malobrojni.

Ponuđeni sumarni portret, vidljivo je, bolje je oblikovan na negativnoj strani. Anketirani, unatoč tomu što graditeljima ladanjskih kuća priznaju stanovite zasluge, adresiraju na njih dosta teške prigovore. Među njima posebno se ističe prigovor koji ih definira kao nelojalnog konkurenta na turističkom tržištu, a time i socijalnog autora oblika ponašanja protivnih zakonima, napose u graditeljskoj sferi. Dobivena razdioba, baš kao i razdioba odgovora dobivenih anketiranjem uzorka stanovništva, ne dopušta zaključak kako je na djelu otpor i aktivno isključivanje ladanjske skupine. Ali se, nedvojbeno je, **dovršava razdoblje kada se izgrađivanje ladanjskih kuća u lokalnom iskustvu držalo prinosom razvitku lokalne zajednice**.

## O stambenim jedinicama za povremenu uporabu

---

Više od polovice anketiranih lokalnih dužnosnika smatra da na području njihove lokalne zajednice ima previše kuća za odmor (tablica 8). Daljnja analiza ovog pitanja pokazala bi u čemu se taj višak najviše osjeća, no odgovori na pitanje o teškoćama s kojima se susreću (tablica 1) također upućuju na neke posljedice koje proizlaze iz „viška” ladanjskih kuća. Podsjećamo, to su problemi bespravne gradnje, neodgovarajuće infrastrukture i uzurpacija obalnog pojasa.

	f
Ima ih previše	25
Ima ih premalo	3
Ima ih toliko koliko treba	16

**Tablica 8**

Kakav je vaš stav prema kućama za odmor izgrađenim na području vaše lokalne zajednice?

Među razlozima gradnje kuća za odmor, po mišljenju anketiranih, najčešće je istaknuta financijska motivacija (tablica 9). Ona se također pojavljuje na dva načina: kao investicija u jeftino zemljište na atraktivnom području te kao ulaganje u turističku djelatnost zbog stjecanja dobiti od iznajmljivanja turistima. Osim toga, nemali broj lokalnih dužnosnika ukazao je i na mogućnost gradnje bez dozvole, koja je izravno poticala na izgradnju vikendica. I u ovom skupu odgovora nalazimo one koji gradnju kuća za odmor povezuju sa zavičajnim vezama i podrijetlom vikendaša.

	f
1. Jeftino zemljište	18
2. Dobiti od iznajmljivanja turistima	19
3. Nasljedstvo zemljišta ili starih kuća	6
4. Blizina velikih gradova	3
5. Lokalna politika	2
6. Mogućnost gradnje bez dozvole	8
7. Atraktivnost mjesta	12

**Tablica 9**

Što je, po vašoj ocjeni, najviše utjecalo na gradnju kuća za odmor na vašem području?

Dva su pitanja (tablice 10 i 11) kojima se potvrdilo da lokalni dužnosnici računaju s povremenom gradnjom kao dijelom razvojne strategije. Unatoč negativnim ocjenama i većinskom mišljenju da kuća za odmor već ima previše ili ih je barem onoliko koliko ih treba biti, najveći broj iskazao je potporu širenju turističkih zona. U taj stav ugrađen je i „osigurač” koji jamči „strog nadzor planiranja i građenja”. Svakako, veće povjerenje izraženo je prema gradnji turističkih sklopova kao što su hoteli, apartmanska naselja, odmarališta, marine i slično, nego prema gradnji obiteljskih vikend-kuća ili individualnoj gradnji. Može se pretpostaviti da se u prvom slučaju, favoriziranjem većih turističkih sklopova, računa i s većom dobiti i s jednostavnijim nadzorom planiranja i građenja. Pošto su ispitanici dali podjednake ocjene o daljnjoj izgradnji i na lokalnoj i

na razini Hrvatske, čini se da su u drugom slučaju projicirali vlastitu lokalnu situaciju i ciljeve.

**Tablica 10**

Kakav je vaš stav prema daljnjoj izgradnji objekata za turizam u vašoj lokalnoj zajednici (hoteli, apartmanska naselja, odmarališta, marine, moteli itd.)?

	f
Treba je potpuno zaustaviti	1
Treba je dopustiti, ali samo u granicama već postojećih (za te djelatnosti predviđenih) zona	18
Treba širiti takve turističke zone, ali uz strogi nadzor planiranja i građenja	27

**Tablica 11**

Kakav je vaš stav prema izgradnji takvih sklopova, objekata, općenito u Hrvatskoj?

	f
Treba je potpuno zaustaviti	2
Treba je dopustiti, ali samo u granicama već postojećih (za te djelatnosti predviđenih) zona	15
Treba širiti takve turističke zone, ali uz strogi nadzor planiranja i građenja	30

Istodobna želja da se utrži što više i procjena da je to izgledno te potreba da se zaštite prostorne, prirodne i kulturne vrijednosti, čita se i iz odgovora na tablici 12. Najuvjerljivije suglasje postignuto je oko „povećanja poreza”, ali i „ograničavanja veličine objekta”. Kako ovdje ne znamo o kojim je, konkretnim, objektima riječ, odgovori se dijelom sudaraju s opredjeljenjem za izgradnju turističkih sklopova koji su, očekivano, veći od privatnih kuća za odmor. Stoga se čini da je riječ o različitom tretiranju ovih dviju vrsta struktura za povremeno stanovanje, pri čemu nadzirani „industrijski turizam” ima više izgleda kod lokalnih dužnosnika.

**Tablica 12**

Što biste promijenili u odnosu lokalne samouprave prema kućama za odmor i njihovim vlasnicima na vašem području?

	Da	Ne
1. Povećao poreze	34	6
2. Dopustio gradnju samo u starim naseljima	10	21
3. Ograničio veličinu objekta	34	5
4. Postrožio izdavanje građevinskih dozvola	22	13
5. Proširio zaštićena područja i smanjio građevinske zone	19	16
6. Stranim državljanima propisao posebne namete	15	17

## Planovi i programi prostornog uređenja

Po izjavama lokalnih dužnosnika, manje od četvrtine općina/gradova obuhvaćenih uzorkom potpuno je „pokriveno” planovima i programima prostornog uređenja. U većini slučajeva „pokrivenost” je djelomična i nedostatna (tablica 13). Kako je iz tablice 14 vidljivo da se lokalna vlast tih planova i programa pridržava, nameće se zaključak da je dio problema uzrokovan upravo nedostatkom planova i programa.

	f
1. Potpuno	10
2. Djelomično i nedostatno	37
3. Uopće nije „pokrivena”	0
4. Ne mogu ocijeniti	0

	f
1. Uglavnom se ne pridržava	2
2. Pridržava se kad joj odgovara	4
3. Uglavnom se pridržava	42

Također je vidljivo (tablica 15) da se planova pridržavaju i graditelji. Oni u tome, doduše, ponekad i nerado surađuju (pridržavaju se kad im odgovara ili kad su prisiljeni), no ako postoje mehanizmi nadzora, građenje je kontrolirano.

	f
1. Uglavnom se ne pridržavaju	6
2. Pridržavaju se kad im odgovara	7
3. Pridržavaju se kad su na to posebno prisiljeni	23
4. Uglavnom se pridržavaju	12

Na kraju valja još jednom napomenuti da je iznesene kvantitativne podatke poželjno čitati imajući na umu ograničenja koja proizlaze iz veličine uzorka i načina na koji je on ostvaren. Ne bi bilo uputno na temelju dobivenih odgovora govoriti o ukupnosti ovog problema na

**Tablica 13**

Koliko je vaša lokalna zajednica „pokrivena” planovima i programima prostornog uređenja?

**Tablica 14**

Koliko se, po vašoj ocjeni, lokalna vlast pridržava uvjeta propisanih programima i planovima prostornog uređenja na lokalnom području?

**Tablica 15**

Koliko se, po vašoj ocjeni, ljudi koji grade pridržavaju uvjeta propisanih programima i planovima prostornog uređenja na području vaše lokalne zajednice?

jadranskom području. Umjesto toga, u tablicama prikazane odgovore lokalnih dužnosnika točnije je tumačiti kao smjernice za daljnju raspravu o ovom fenomenu.

## Likovi lokalnog konteksta

---

Naslovom su odijeljeni posebni uvidi anketiranih sudionika lokalne vlasti, očitovani na pitanje br. 18. Iz anketnog lista je vidljivo kako se tim pitanjem ne traga za specifičnim odgovorom. Nego za skicama cjelovitijih opisa lokalnih prilika i razvojnih teškoća. Konstruktivna otvorenost pitanja dopušta slobodan upis i po tematskom i po hijerarhijskom načelu. Na toj podlozi nastalo je više osnovnih skupina odgovora.

**1. Institucionalna (ne)izgrađenost lokalne samouprave.** Ponuđeni uvidi ne pogađaju osnovna zakonska rješenja kojima se cilja na veću decentralizaciju vlasti. Pogađaju, naprotiv, prilike određene operativnom i funkcionalnom nesposobnošću lokalnih sudionika. Operativna i funkcionalna nesposobnost posebno se zrcali u činjenicama kakve su, primjerice, trajni manjak stručnjaka u lokalnim ustanovama; neuređena lokalna uprava; sporost, nerijetko i zakašnjavanje u odlučivanju; neizgrađeni mehanizmi suradnje lokalne vlasti i nadlokalnih ustanova u nadzoru i inspekciji; nemoć lokalnih sudionika u odnosu spram "sive ekonomije,, navlastito u turizmu, i spram nezakonitog građenja. Ponuđeni uvidi posredno podupiru zaključak kako lokalna samouprava, takva kakva jest, **nije sudionik dorastao zadaćama** što ih nameću drugi sudionici uključeni u uporabu i transformaciju obalnog područja, svojim djelovanjem i stilovima. Anketirani posebno ističu **manjak stručnih**, kompetentnih, skupina te **odsječenost** lokalne samouprave od poslova nadzora, inspeksijske pretrage i razdiobe odgovornosti za učinjeno. Zahvaljujući tomu, obuzdavanje učinaka "sive ekonomije,, i nezakonita, "bespravnog,, građenja na lokalnoj razini ostaje pretežno generalizirana želja, a tek samo mjestimično i praktični cilj koji se djelatno postiže.

**2. Teškoće u upravljanju lokalnim razvitkom.** Uvid po kojemu lokalna samouprava na hrvatskom jadranskom području samo djelomično, i pretežno rubno, utječe na lokalni razvitak, višekratno se ponavlja u većem broju iskaza. Dva su "sektora,, gdje se ta ograničenja posebno zorno zrcale: **zaštita i inozemni utjecaj na tržište nekretninama**.

U zaštiti vidljive su dvije usporedne, nerijetko i oprečne, tendencije. Prva ukazuje na **dubinski lokalni otpor**

sustavima zaštite svezanim s nacionalnim parkovima ili parkovima prirode. Otpor se temelji na ocjeni da takvi sustavi zaštite ne dopuštaju lokalnim zajednicama razvojnu optimizaciju dobara kojima raspolažu te da nameću brojna ograničenja u ponašanju lokalnih sudionika koje oni izravno ocjenjuju otežavajućim. Posve je očito kako se kroz takve uvide probija na vidjelo dubinska lokalna nesposobnost za uporabu i korištenje novih mogućnosti, stvorenih spomenutim sustavima zaštite. Ali je očito, također, da su pri tomu, po pravilu, lokalne zajednice **prepuštene same sebi** i svojim ograničenim mogućnostima.

Druga tendencija ukazuje na lokalnu potrebu za čvršćom/boljom zaštitom **obalnog poteza** od nezakonitog graditelja i nezakonitih otimača javnog prava na pomorsko dobro te na potrebu za čvršćom/boljom zaštitom **poljoprivrednog zemljišta**. Iz lokalne perspektive oba spomenuta dobra su aktivna razvojna dobra. Zato je upućivanje na potrebu njihova nadzora i zaštite izrazitije naglašeno nego generalizirana uputnica na zaštitu općenito. Dodati je kako su spomenuti uvidi sukladni i drugim anketnim nalazima gdje se ističe važnost mora, obale i poljodjelskog zemljišta za ukupni razvitak takvih lokalnih zajednica. I u ovom slučaju ponavlja se ocjena kako su lokalne zajednice i lokalna samouprava, osim što su institucionalno neizgrađene, **praktično isključene** iz nadlokalnih sustava nadzora i zaštite.

Nemoć lokalne samouprave spram inozemnih utjecaja na tržište nekretnina jest, za lokalne sudionike, **ново iskustvo**. Nije, koliko je vidljivo, na djelu poseban otpor spram mogućnosti da vlasnicima lokalnih nekretnina postanu strani državljani. Posrijedi je činjenica da višekratno veća kupovna moć stranaca, u usporedbi s hrvatskim kupcima, izazivlje na lokalnom tržištu nekretnina posljedice koje **otežavaju lokalni razvitak**. Primjerice, zabilježeni su primjeri prodaje većeg broja kuća u primorskim naseljima strancima. Oni te kuće rabe povremeno/rijetko. Bivši pak vlasnici odselili su u manja naselja, nerijetko raštrkana; od lokalnih vlasti zahtijevaju da se ona sada infrastrukturno opreme bolje nego prije, premda se razvojna podloga takvih naselja nije, njihovim dolaskom, poboljšala. Zaključni je učinak: **muzealizacija i socijalno izumiranje obalnih naselja te snaženje pritisaka da se infrastrukturno opremanje naselja podredi interesima novih rentijera**. Bez institucionalne izgrađenosti i kompetentna osoblja posve je očito da se lokalna samouprava sa skiciranim i srodnim učincima ne može ravnopravno nositi. Tomu treba dodati i, već višekratno uočenu, shemu po kojoj snažniji investitor na lokalnom području jedno-

stavno ”kupuje,./miti glavne lokalne uglednike i na taj način dugoročno učvršćuje **okvir simulirane optimizacije** lokalnog razvitka, gdje se, predvidljivo, lokalni interesi točno poklapaju s dobitima investitora. Uočiti je kako se upozorenja na takve, nove, vrste teškoća na lokalnoj razini višekratno ponavljaju. No, na drugoj strani, nije vidljiv i usporedni proces oblikovanja nove lokalne konfiguracije koja bi uspješno branila/interpretirala javne interese na lokalnoj razini. Već i zato prije spomenuta upozorenja kako je lokalna samouprava **odsječena** od upravljanja nacionalnim razvitkom treba tumačiti kao mjerodavne orijentire.

**3. Dvosmisleni položaj kuća za odmor.** Anketirani svjedoče kako je ”zlatno, razdoblje lokalnog povjerenja u razvojne zamisli ladanjskih graditelja na zalazu. Najčešće upozoravaju na dalekosežnu dvosmislicu u socijalnoj definiciji ladanjskih kuća. Konvencionalno promatrane, ladanjske su kuće stambena dobra, koja se, sukladno tomu, vrednuju i podvrgavaju nametima. No, na drugoj strani, ladanjske su kuće, najčešće, **posve nelegalno**, tvrde anketirani, **i turističke adrese za iznajmljivanje**. Ladanjskim vlasnicima, pak, činjenica da su vlasnicima stambene kuće, a ne turističkog sklopa, dopušta nezakonito predočiti svakog prihvaćenog turista kao – privremenog stanara koji je prisutan bilo kao prijatelj bilo kao srodnik. Time se, upozoravaju anketirani, ladanjski vlasnici pretvaraju u glavne organizatore ”turizma na crno,, jer za spomenute ”stanare,, vlastite kuće ne moraju plaćati namete i poreze predviđene za turiste. Na drugoj strani, budući da je takvih vlasnika nemali broj, koncentracijom turista oblikuju se posebni pritisci na infrastrukturu, a time i novi lokalni troškovi koje ladanjski vlasnici ne podmiruju, jer, vidjelo se, ”švercaju,, turiste. Pače, dodaju anketirani, upravo u spomenutoj skupini treba tražiti i graditelje apartmanskih sklopova u stambenim naseljima, namijenjenim jedino za iznajmljivanje turistima. Činjenica da se u stambenim sklopovima dopušta ponavljanje iste skicirane dvosmislice, opisane u prethodećem ulomku, jednostavno olakšava učvršćivanje usporednih tijekova ”turizma na crno,,. Nema razloga sumnjati u ponuđene primjere. Ali treba uključiti preventivno ograničenje, koje ne dopušta sve ladanjske vlasnike mehanički izjednačivati s organizatorima ”turizma na crno,,. Na tom tragu nužno je, dakako, kritičko prevrednovanje i načina socijalnog definiranja ladanjske kuće, i institucionalne infrastrukture lokalne samouprave, ali i **pojmovnog aparata kojim se služi provedbeno urbanističko planiranje**.

**4. Sjena periferije.** U toj su skupini raznoliki odgovori adresirani na ukupnu razvojnu posustalost u an-



ketiranim lokalnim zajednicama. Ističu se teškoće kakve su, primjerice, manjak radnih mjesta općenito; manjak životne perspektive za mlade ljude; oskudni prihodi lokalne samouprave; prodaja stanova na vrijednim lokacijama ispod cijene strancima, zbog siromaštva; slabost lokalne zajednice u odmjerivanju s izvanjskim interesima; nedostatna tehnička infrastruktura; veći troškovi života na otocima, koje nitko posebno ne podmiruje; zastarjeli katastar i zemljišna dokumentacija; sukobi s industrijskim zagađivačima. Nabrojene i srodne teškoće konvencionalnim su sastavnicama lokalnog života na socijalnoj periferiji, pa se izvješća o njima i ne mogu držati posebnom novošću. Korisno je, ipak, uočiti kako takve teškoće, svezane s ostalim skupinama nepoželjnih uvjeta i čimbenika, oblikuju specifičnu socijalnu zbilju gdje je **poprijeki bijeg** iz teškoća prvim razvojnim prioritetom. Drugačije rečeno, u takvim zbiljama oblikovanje dugoročnih razvojnih strategija **nema velikih izgleda**. Zato se praktično ne prihvaćaju ni raznoliki sustavi zaštite javnih dobara jer se u njima vide, najprije, zapreke tom poprijekom skakanju u zamišljeni razvojni raj.

Na drugoj strani, usporedi li se osobna dobrobit s javnom, lako je uočiti kako je potonja točnije orisana periferijskom sjenom. To znači da osobna dobrobit lokalnog stanovništva, po pravilu, nadmašuje javnu dobrobit lokalnih zajednica gdje žive. Iliti: periferijska sjena određuje kakvoću uvjeta lokalne zajednice kao jedinstvenog sudionika, no ne i cjelinu životnih uvjeta njezinih pojedinačnih članova. Već i zbog toga, pružanje periferijske sjene treba omeđiti. Ona pokazuje da brojne lokalne zajednice nemaju snagu potrebnu za uspješno upravljanje razvitkom. Ali to ne znači da pojedinac u njima ne može dobro živjeti rentirajući raznolike mogućnosti, ponajprije one koje množi turističko tržište.

**5. Posebne teškoće.** Na popisu posebnih, raznolike su teškoće, kakve su, primjerice, planiranje i izgrađivanje manjih lokalnih zračnih luka; stihijsko izgrađivanje privežišta za barke; izgrađivanje odlagališta smeća i otpada; uspješna obrana od požara; držanje i uzgoj životinja u naseljima gdje se živi pretežno od turizma, i srodne. Neke s popisa su, dakako, uključene u razvojne zamisli područnog ili regionalnog reda (primjerice, planiranje i izgrađivanje lokalnih zračnih luka). No mnoga su, jednostavno, sastavnice lokalne zbilje pa je njihovo uklanjanje adresirano na lokalne sudionike. No, pri tomu se, po pravilu, očituje već poznata **odsutnost** pomoći s nadlokalnih razina upravljanja. Točnije je ustvrditi: **odsutnost suradnje** između lokalnih sudionika i onih na razini iznad. Brojni

anketni uvidi, kako je naznačeno, upućuju na tu „bjelinu”. Njezina uvjerljivost djelomično se može obrazložiti zastarjelim predodžbama o odnosima između lokalne i nadlokalne vlasti. No manja je pogreška izvoditi je iz **odsutnosti** funkcionalnih mehanizama i sudionika mjerodavnih na određenim područjima svakodnevnog života. Primjerice, neuredno i neorijentirano izgrađivanje privezišta za barke ili manja plovila, po pravilu, samo je rubno otisak posebnih, s javnim interesima sukobljenih, aspiracija. Prije će biti da ga oblikuje odsutnost primjerenog lokalnog upravljanja obalom i područjima pogodnim za izgrađivanje vezova. Slično je i s oblikovanjem lokalnih sustava zaštite od požara ili odvoza i pohrane smeća itd. Ide li se ponuđenim tragom, lako je uočiti da je stručna i organizacijska pomoć nadlokalnih razina prva na popisu pomoći potrebnih lokalnoj samoupravi. Drukčije rečeno, potrebna je djelomična prerazdioba, **premda dugoročna i stabilna, pojedinih oblika socijalnog kapitala u korist lokalne samouprave**. S obzirom na stanje stvari nije, primjerice, pretjerano zahtijevati da se nekoliko godina službe u malim naseljima vrednuje kao nulti uvjet upravljačke karijere u javnom sektoru na nacionalnoj razini.