

# PROBLEMI MALIH OPĆINA U SVJETLU NOVE REGULACIJE LOKALNE SAMOUPRAVE

---

**Bucić, Tomislava**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2016**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **Polytechnic of  
Sibenik / Veleučilište u Šibeniku**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:036702>

*Rights / Prava:* [Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez  
prerada 3.0](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-12-26**

*Repository / Repozitorij:*

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova  
Veleučilišta u Šibeniku](#)



**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU  
UPRAVNI ODJEL  
STRUČNI UPRAVNI STUDIJ**

**Tomislava Bucić**

**PROBLEMI MALIH OPĆINA U SVJETLU NOVE  
REGULACIJE LOKALNE SAMOUPRAVE**

**Završni rad**

**Šibenik, 2016.**

**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU  
UPRAVNI ODJEL  
STRUČNI UPRAVNI STUDIJ**

**PROBLEMI MALIH OPĆINA U SVJETLU NOVE  
REGULACIJE LOKALNE SAMOUPRAVE**

**Završni rad**

**Kolegij: Lokalna samouprava  
Mentor: Ivan Rančić  
Studentica: Tomislava Bucić  
Matični broj studentice: 133231151**

**Šibenik, veljača 2016.**

# SADRŽAJ

1. UVOD .....	1
2. SUSTAV ORGANIZACIJE LOKALNE SAMOUPRAVE NA PODRUČJU DANAŠNJE REPUBLICKE HRVATSKE KROZ POVIJEST I DANAS .....	2
3. RASČLAMBA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ..	4
4. OPĆINE KAO JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE U HRVATSKOJ S OSVRTOM NA PROBLEME MALIH OPĆINA .....	8
4.1. Problemi malih općina u Republici Hrvatskoj .....	8
4.2. Predstavnička, izvršna i upravna tijela u općinama.....	10
5. OPĆINE I FONDOVI EUROPSKE UNIJE .....	16
5.1. Lokalni ekonomski razvoj .....	16
5.2. Kohezijska politika EU i europski fondovi .....	17
5.3. Općine i fondovi Europske unije .....	20
6. OPĆINA STARIGRAD .....	22
6.1. Ustroj općine Starigrad.....	22
6.2. Proračun općine Starigrad .....	25
6.3. Općina Starigrad i EU fondovi .....	27
7. ZAKLJUČAK .....	30
LITERATURA.....	31

## **Problemi malih općina u svjetlu nove regulacije lokalne samouprave**

TOMISLAVA BUCIĆ

[tomiii0812@gmail.com](mailto:tomiii0812@gmail.com)

### **Sažetak rada**

U radu se obrađuju problemi malih općina u svjetlu nove regulacije lokalne samouprave. Jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj su općine i gradove, a osobit problem predstavlja značajan nesrazmjer u veličini pojedinih jedinica lokalne samouprave što čini sustav lokalne samouprave neracionalnim i neučinkovitim. Rezultati rada ukazuju na činjenicu da se manjkavosti i problemi malih općina u Republici Hrvatskoj mogu značajno umanjiti ulaganjem u gospodarski razvoj malih općina putem EU fondova kao i korištenjem međuopćinske suradnje s ciljem podizanja efikasnosti rada u malim općinama.

(33 stranica / 4 slike / 4 tablice / 36 literaturnih navoda / jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u: Knjižnici Veleučilišta u Šibeniku

**Ključne riječi:** lokalna samouprava, općine, EU fondovi, međuopćinska suradnja

Mentor: Ivan Rančić

## BASIC DOCUMENTATION CARD

---

Polytechnic of Šibenik

Final paper

Administrative studies

Professional Undergraduate Administrative studies

### **Problems of small municipalities in the light of the new regulation of local government**

TOMISLAVA BUCIĆ

[tomiii0812@gmail.com](mailto:tomiii0812@gmail.com)

#### **Abstract**

This final paper discusses the problems of small municipalities in the light of the new regulation of local government. Local governments in Croatia are municipalities and cities; a special problem is a significant size disparity of certain units of local government that makes local government system irrational and ineffective. Research results suggest that the shortcomings and problems of small municipalities in the Republic of Croatia can be significantly reduced by investment in the economic development of small municipalities through EU funds as well as through the concept of inter-municipal cooperation in order to raise the efficiency of the small municipalities.

(33 pages / 4 images / 4 tables / 36 references / original language: Croatian)

The work is deposited in the Library of Polytechnics of Sibenik

**Keywords:** local government, municipalities, EU funds, inter-municipal cooperation

Supervisor: Ivan Rančić



## 1. UVOD

Predmet rada su problemi malih općina u svjetlu nove regulacije lokalne samouprave. Republika Hrvatska je obilježena velikim nerazmjerom u veličini jedinica lokalne samouprave, što se posebice odnosi na općine. Osobit problem u opisanom sustavu jedinice lokalne samouprave imaju male općine koje nemaju adekvatne resurse za učinkovito obavljanje zakonski definiranog djelokruga rada. Cilj rada je predložiti koncept osnaživanja malih općina putem aktivnijeg korištenja bespovratnih sredstava EU i razvojem modela međuopćinske suradnje.

Rad je konceptualno podijeljen na pet cjelina. U prvoj cjelini se obrađuje organizacija lokalne samouprave na području današnje Republike Hrvatske kroz povijest i danas. Raščlamba jedinica lokalne samouprave predmet je druge cjeline rada. Problemi malih općina u RH i njihov ustroj definirani su u trećoj cjelini rada. U četvrtoj cjelini definira se koncept lokalnog ekonomskog razvoja i kohezijske politike EU te značaj financiranja razvoja općina bespovratnim sredstvima EU. Problem malih općina u svjetlu nove regulacije javne uprave obrađen je na primjeru općine Starigrad u petoj cjelini rada.

U radu su korištene znanstveno-istraživačke metode analize, sinteze i deskripcije.



## 2. SUSTAV ORGANIZACIJE LOKALNE SAMOUPRAVE NA PODRUČJU DANAŠNJE REPUBLIKE HRVATSKE KROZ POVIJEST I DANAS

Lokalna samouprava na području današnje Republike Hrvatske ima dugu povijesnu tradiciju. Interes za razvojem lokalne samouprave razvio se u srednjem vijeku kada su ljudi akumulirali dostatnu količinu materijalnih sredstava te poželjeli unaprijediti kvalitetu života kroz suradnju u lokalnoj zajednici. Dakle, prvi tragovi o lokalnoj autonomiji na području današnje RH datiraju iz srednjeg vijeka, i to u okviru mediteranskog i kontinentalnog kulturnog kruga.<sup>1</sup> Dokazi o postojanju lokalne autonomije na području dalmatinskih gradova su statuti istih koji ukazuju na osnivanje „srednjovjekovnih gradskih komuna“, odnosno gradova s okolnim teritorijem<sup>2</sup> na prostoru Dalmacije koje su predstavljale inačicu današnjih jedinica lokalne samouprave. Za područje mediteranskog kulturnog kruga karakteristično je samostalno donošenje propisa i odluka od strane građana, dok kontinentalni kulturni krug nije imao visok stupanj autonomije, budući da su se odluke donosile na temelju kraljevskih povelja.

U vrijeme vladavine bana Ivana Mažuranića, krajem 19. stoljeća nastaje preteča suvremene lokalne samouprave na području današnje Republike Hrvatske.<sup>3</sup> Ban Ivan Mažuranić je ustrojio županije, kotare, općine i gradove kao jedinice lokalne samouprave. Gradovi i općine obavljali su samoupravne poslove koji su bili preneseni poslovi državne uprave. U vrijeme dviju Jugoslavija, teritorij današnje Republike Hrvatske je preustrojen na banovine (nakon uspostave kraljeve diktature) te je nakon Drugoga svjetskog rata današnja Republika Hrvatska postala jednom od republika unutar Jugoslavije. U navedenom povijesnom razdoblju, općina je bila osnovna i relativno velika teritorijalna jedinica u okviru koje su značajnu ulogu imale mjesne zajednice.<sup>4</sup> „Mjesne zajednice bile su oblik konzultiranja i samoorganiziranja građana, odnosno oblik samouprave ispod lokalne razine. Više općina bilo je udruženo u zajednicu općina kao specifičnu jedinicu drugog stupnja utemeljenu na konceptu samoupravnog povezivanja općina. Lokalna predstavnička tijela bila su birana uz svojevrsni pluralni votum jer su bila sastavljena od tri vijeća: vijeća udruženog rada u koje su članove birali radnici, vijeća mjesnih zajednica, u koja su predstavnike birale mjesne zajednice, te društveno-

---

<sup>1</sup> Brunčić, D. (2006). Lokalna samouprava – hrvatska i nizozemska iskustva, Zagreb: Grafika, str. 175.

<sup>2</sup> Raukar, T. (1976). Cives, habitatores forenses u srednjovjekovnim dalmatinskim gradovima. *Historijski zbornik*, 29-30.

<sup>3</sup> Brunčić, D. op.cit, str. 176.

<sup>4</sup> Kirinčić, M. (1982). Ostvarivanje delegatskog sistema u mjesnim zajednicama. *Politička misao*, 19(3), 229-240.

političkog vijeća, čije članove su birale političke organizacije predvođene komunističkom partijom.<sup>5</sup> U samostalnoj Republici Hrvatskoj koju je Sabor proglasio 25. lipnja 1991. godine<sup>6</sup>, lokalna samouprava iz prethodnog socijalističkog uređenja dijelom je ostala model za razvoj lokalnih institucija i nakon prijelaza u višestranački politički sustav. Ustavom Republike Hrvatske građanima je zajamčeno pravo na lokalnu samoupravu, odnosno pravo samostalnosti u obavljanju lokalnih poslova kao i pravo na stjecanje vlastitih prihoda te unutarnji ustroj jedinica lokalne samouprave. Jedno od prava na lokalnu i regionalnu samoupravu je i pravo na neposredan izbor čelnika iste.<sup>7</sup> Do početka 1993. općine iz socijalističkog uređenja ostale su temeljne jedinice lokalne samouprave, a uvođenjem županija nastala je nova teritorijalna struktura regionalne i lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj.<sup>8</sup> Uvođenje županija bilo je popraćeno znatnim usitnjavanjem jedinica lokalne samouprave te nerazmjerom u veličini jedinica lokalne samouprave. Osobit problem za male općine je visok stupanj ovisnosti o donacijama, odnosno nemogućnost samoodrživosti na osnovu stjecanja vlastitih prihoda.

Sustav regionalne i lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj je reformiran na temelju ratifikacije Europske povelje o lokalnoj samoupravi 1997. godine kao i temeljem Ustavnih promjena iz 2000. godine.<sup>9</sup> Zakonski akti koji su omogućili provedbu decentralizacije su novi Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>10</sup>, Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave<sup>11</sup> te Zakon o državnim službenicima i namještenicima<sup>12</sup>. U skladu s odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi, uslijedilo je usvajanje načela supsidijarnosti i solidarnosti te razmjernosti lokalnog samoupravnog djelokruga. Prema načelu supsidijarnosti, nadležnost se locira na najnižu razinu na kojoj se ona provodi<sup>13</sup>, a supsidijarnost obuhvaća i solidaran odnos između pojedinih jedinica lokalne samouprave, što je od osobitog značaja za male općine čiji su prihodi nedostatni za samoodrživost.

---

<sup>5</sup> Brunčić, D. op.cit, str. 178.

<sup>6</sup> Eterović, N. (1997). Ugovori između Svete Stolice i Republike Hrvatske. *Crkva u svijetu*, 32(2), 181-186.

<sup>7</sup> Koprić, I. (2001). Državna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj 1990-2001.–vladavina prava ili politike?. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 51(6), 1275-1295.

<sup>8</sup> Županije su u suvremenoj Hrvatskoj kao institucija uvedene Božićnim ustavom 1990. godine. Njihova organizacija, i teritorijalna raspodjela su zakonski definirani tek drugom polovicom 1992. godine, a prvi izbori za županijske skupštine održani u veljači 1993. Izvor: Koprić, I. (2010). Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*, 10(2), 371-386.

<sup>9</sup> Koprić, I. (2009). Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. *Hrvatska javna uprava*, 9(1), 69-78.

<sup>10</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi («Narodne novine» br. 33/01. , 60/01.)

<sup>11</sup> Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, («Narodne novine», broj 33/01.)

<sup>12</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima („Narodne novine“, br. 27/01.)

<sup>13</sup> Baloban, S. (2006). Ostvarivanje solidarnosti po supsidijarnosti. *Bogoslovska smotra*, 75(4), 1019-1043.

### 3. RASČLAMBA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Lokalna je razina temeljna razina samouprave, ona na kojoj se ostvaruju glavne svrhe radi kojih teritorijalna samouprava postoji.<sup>14</sup> „Moglo bi se reći da lokalna samouprava razrađuje i zaokružuje ideju diobe vlasti u horizontalnom poimanju (zakonodavna, izvršna, sudbena vlast) s jedne strane, te tehniku kontrole državnog aparata, sve to u vertikalnom odnosu viših/širih i nižih/užih teritorijalnih jedinica (od lokalnih, preko regionalnih, do nacionalnih i nadnacionalnih razina), a za što je nužno demokratsko ozračje.“<sup>15</sup> Prednosti lokalne samouprave proizlaze iz sljedećih značajki iste:<sup>16</sup>

- protuteža središnjoj vlasti
- osigurava široki krug javnih službi
- omogućava rješavanje javnih problema
- pridonosi decentralizaciji
- dio je demokratske političke tradicije.

Pravo na lokalnu samoupravu je, dakle, odraz trendova demokratizacije u društvu te težnje za aktivnom participacijom građana u procesu donošenja odluka na lokalnoj razini vlasti. Pravom na lokalnu samoupravu se promiču socijalne vrijednosti i osigurava veći politički utjecaj građanstva s ciljem osiguranja visoke kvalitete javnih usluga za članove lokalnih zajednica.

Republika Hrvatska ima politipsku strukturu lokalne samouprave. „Politipska struktura lokalne samouprave sastoji se u tome da je zakonom utvrđen različit pravni položaj gradskih i negradskih lokalnih jedinica, pa tako u pravilu postoje dva tipa lokalnih jedinica na istom stupnju – gradske i negradske (seoske) jedinice. Moguće je postojanje i više tipova lokalnih jedinica ako se pojedina, najčešće gradska naselja, međusobno dalje diferenciraju.“<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Koprić, I. (2010). Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 10(3), 665-680.

<sup>15</sup> Brunčić, D. op.cit, str. 32.

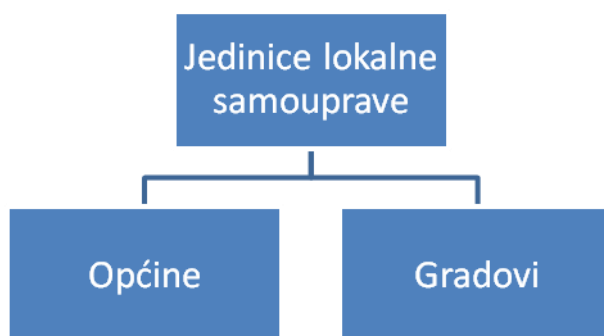
<sup>16</sup> Hrženjak, J. (2009). Napomene o lokalnoj i regionalnoj samoupravi u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*, 9(4), 999-1010.

<sup>17</sup> Pavić, Ž. (2002). Tipovi jedinica lokalne samouprave. *Hrvatska javna uprava*, 4(1), 21-45.

Politijska struktura jedinica lokalne samouprave uvjetovana je, dakle, premisom da u sustavu jedinica lokalne samouprave postoje jedinice s različitim stupnjem urbanizacije.

Općine i gradovi predstavljaju temeljne jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj od 1993. godine. što je prikazano na slici 1.<sup>18</sup>

**Slika 1. Jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj od 1993. godine**



Izvor: obrada autora prema Koprić, I. (2010). Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 10(3), 665-680.

Općina je jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva.<sup>19</sup>

Općina je jedinica lokalne samouprave kojom su u Republici Hrvatskoj obuhvaćana pretežno područja ruralnog karaktera, a temeljni kriterij u njihovu donošenju su zajednički interesi stanovnika. „Broj općina je narastao na 420 koliko ih je bilo 1998., s prosječno 3.627 stanovnika, odnosno na 429, s prosječno 3.145 stanovnika, 2009. godine“<sup>20</sup>. 12. veljače 2013. u Republici Hrvatskoj je bilo 128 gradova i 428 općina.<sup>21</sup>

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da je grad i kao jedinica lokalne samouprava:<sup>22</sup>

- sjedište županije,

<sup>18</sup> Ibid, str. 21-45.

<sup>19</sup> Pavić, Ž. (2010). Veličina lokalnih jedinica–europske tendencije i hrvatske nedoumice. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 10(1), 81-131.

<sup>20</sup> Ibid, str. 81-131.

<sup>21</sup> [http://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/ljetopis/2014/sljh2014.pdf](http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/ljetopis/2014/sljh2014.pdf), (13.01.2016.)

<sup>22</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01)

- svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja.

Iznimno, gdje za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni), gradom se može utvrditi i mjesto koje ne zadovoljava gornja dva uvjeta.

Godine 2005., izmjenom Zakona o lokalnoj područnoj (regionalnoj) samoupravi, uvedena je posebna vrsta jedinica lokalne samouprave - veliki grad. Veliki gradovi su jedinice lokalne samouprave koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja i koji imaju više od 35.000 stanovnika.<sup>23</sup>

Gradovi su pretežno urbane jedinice lokalne samouprave kod kojih je kriterij z osnivanje pretežno populacijski, a populacijski kriterij proširen je prirodnim, gospodarskim i društvenim te administrativnim kriterijima (grad kao sjedište županije). „Od 1993. funkcionira najprije 68 gradova, uz Grad Zagreb koji ima višestruko posebni status. Ti su gradovi imali prosječno 28.124 stanovnika. Njih 19 dobilo je status grada po administrativnom kriteriju, 35 po populacijskom, a 14 zbog posebnih razloga. Već 1998. bila su 122 grada s prosječno 20.353 stanovnika. Čak 52 dobila su status po populacijskom kriteriju poduprtom kriterijem gravitacije. Danas postoji 126 gradova s prosječno 18.328 stanovnika. Njihov je broj povećan 85,29% – gotovo je udvostručen.“<sup>24</sup>

Na temelju kvantitativnih podataka o broju općina i gradova, može se zaključiti kako je njihov broj ekspanzivno rastao te je došlo do značajnog nerazmjera u veličini općina i gradova s obzirom na populacijski kriterij. Sadašnja organizacija općina i gradova u Republici Hrvatskoj upućuje na zaključak kako je stupanj urbanizacije u Republici Hrvatskoj vrlo visok, što ne odgovara stvarnom stanju, a navedeno ukazuje na činjenicu da su u Hrvatskoj u kategoriju gradova uključena i pojedini tradicionalno ruralni prostori. Osim nesklada prema kriteriju urbanizacije, Republika Hrvatska ima izuzetno fragmentiranu lokalnu samoupravu s obzirom na velik broj nenaseljenih područja i naselja s malim brojem stanovnika. Konkretno, u Hrvatskoj ima 6.210 naselja u kojima broj stanovnika ne prelazi 1000.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 129/05., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12 i 19/13)

<sup>24</sup> Koprić, I. (2010). Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 10(3), 665-680.

<sup>25</sup> Ibid, str. 665-680.

Poseban status u organizaciji lokalne samouprave RH ima grad Zagreb koji je istovremeno županija i grad, dakle jedinica regionalne i lokalne samouprave te obavlja velik obujam poslova države uprave u sklopu prenesenog djelokruga. Takvi su poslovi primjerice, poslovi katastra te zaštite spomenika kulture i prirode. Od 2005. u Hrvatskoj postoji 15 velikih gradova, odnosno gradova s više od 35.000 stanovnika (tablica 1).

**Tablica 1. Veliki gradovi u Republici Hrvatskoj**

<b>Gradovi</b>	<b>Broj stanovnika</b>
Zagreb	790.017
Split	178.102
Rijeka	128.624
Osijek	108.048
Zadar	75.062
Velika Gorica	63.517
Slavonski Brod	59.141
Pula – Pola	57.460
Karlovac	55.705
Sisak	47.768
Varaždin	46.946
Šibenik	46.332
Dubrovnik	42.615
Bjelovar	40.276
Kaštela	38.667
Samobor	37.633
Vinkovci	35.312

Izvor: [http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/htm/H01\\_06\\_01/H01\\_06\\_01.html](http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/htm/H01_06_01/H01_06_01.html)

Na temelju tablice 1, zaključuje se kako je omjer između najvećeg i najmanjeg velikog grada Republike Hrvatske Zagreba i Vinkovaca 4%. Veliki gradovi imaju prošireni samoupravni djelokrug u odnosu na male gradove. Naime, odgovorni su za održavanje javnih cesta te izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih za gradnju te provedbom dokumenata prostornog uređenja.

## **4. OPĆINE KAO JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE U HRVATSKOJ S OSVRTOM NA PROBLEME MALIH OPĆINA**

U teoriji javne uprave moguće je pronaći argumente za osnivanje većih i manjih jedinica lokalne samouprave. Opravdanje osnivanja većih jedinica lokalne samouprave proizlazi prije svega iz financijske samoodrživosti koja osigurava neovisnost jedinica lokalne samouprave o središnjoj razini vlasti<sup>26</sup>, dok se osnivanje manjih jedinica lokalne samouprave opravdava znatno većim stupnjem neposrednosti, odnosno mogućnosti građanske participacije u djelovanju jedinica lokalne samouprave, što je odraz demokratičnosti društva.<sup>27</sup> Dilema velike ili male općine u Hrvatskoj je riješena u prilog male općine s tendencijom da se stalno povećava broj općina i smanjuje broj njihovih stanovnika. Prosječna hrvatska općina ima 3141 stanovnika.<sup>28</sup>

### **4.1. Problemi malih općina u Republici Hrvatskoj**

Iskustva pojedinih jedinica lokalne vlasti u Republici Hrvatskoj, a osobito malih općina ukazuju na visok stupanj financijske ovisnosti koja posljedično ugrožava samostalnost rada malih općina kao jedinica lokalne samouprave. Nedostatna vlastita financijska sredstva malih općina otežavaju ili u potpunosti onemogućuju učinkovito obavljanje poslova iz djelokruga rada općina. Gorući problem u malim općinama vezan je i uz kriterij kompetentnosti zaposlenika jedinica lokalne samouprave. Naime, malim općinama nije na raspolaganju velik broj adekvatno educiranih djelatnika, a ujedno je naglašeniji problem zapošljavanja po kriteriju podobnosti i pojava nepotizma u odnosu na velike jedinice lokalne samouprave.

Opisani problemi malih općina kao jedinica lokalne samouprave velikim su dijelom rezultat niskog stupnja gospodarske razvijenosti općina. Dakle, primarni cilj treba biti osnaživanje gospodarskih kapaciteta malih općina te povećanje BDP-a *per capita* čime se posljedično povećavaju i ukupni prihodi malih općina te dugoročno osigurava njihova samoodrživost.

---

<sup>26</sup> Pavić, Ž. (2010). Veličina lokalnih jedinica–europske tendencije i hrvatske nedoumice. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 10(1), 81-131.

<sup>27</sup> Ivanišević, Stjepan: Teritorijalna osnova lokalne samouprave, u: Koprić, Ivan (ur.), *Javna uprava: Nastavni materijal*, Društveno veleučilište: Pravni fakultet, Zagreb, 2006, str. 217.

<sup>28</sup> Pavić, Ž. (2006). Veličina lokalnih jedinica. Zagreb: pravni fakultet i Društveno učilište, str. 5.

U Udruzi općina u Republici Hrvatskoj kao osobiti problemi malih općina se navode sljedeći problemi:<sup>29</sup>

- Male općine trpe kronični nedostatak ljudskih resursa,
- Više od 50% općina ima do 3 zaposlena u upravnim tijelima,
- Oko 30% općina nema pročelnika,
- Pravni okvir ne motivira za rad u malim općinama.

Udruga općina u Republici Hrvatskoj (UORH) zalaže se za reformu sustava jedinica lokalne samouprave (općina) koja će se temeljiti na korjenitim promjenama u pogledu nadležnosti i izbornih modela. Očekivani rezultat spomenutih reformi je jasno razlikovanje velikih i malih jedinica lokalne samouprave. Na ovaj način bi male općine imale priliku ostvariti puni potencijal u gospodarskom, političkom i društvenom pogledu. Dosadašnje reforme jedinica lokalne samouprave, međutim, nisu rezultirale diferencijacijom u pogledu nadležnosti malih i velikih jedinica lokalne samouprave.<sup>30</sup>

Problemi malih općina u Republici Hrvatskoj mogu se kvantitativno izraziti putem sljedećih podataka:<sup>31</sup>

- najmanja općina Civljanje ima 137 stanovnika, a najveća općina Čepin 13.000 stanovnika
- 29 vrlo malih općina imaju manje od 1000 stanovnika,
- 6 općina ima više od 10 000 stanovnika,
- Republika Hrvatska ima 359 malih općina, što iznosi 84% u odnosu na ukupan broj općina.
- prosječna hrvatska općina ima 14 naselja s 3.220 stanovnika i 83 km<sup>2</sup> površine, pri čemu u europskim razmjerima ulazi u kategoriju malih lokalnih jedinica.

Iako su male općine suočene sa značajnim financijskim i kadrovskim poteškoćama, one uspješno izvršavaju zadaće u okviru proračunskih ograničenja, međutim njihovo djelovanje nije efikasno. Neefikasnost malih općina rezultira ili prevelikim stupnjem ovisnosti o

---

<sup>29</sup> Ivanović, Mladen, Problemi malih općina u svjetlu nove regulacije lokalne samouprave, u: Mirjana Mahović Komljenović... [et al.], Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave: primjena ZUS-a, propisa o financiranju jedinica i preoblikovanju trgovačkih društava u djelatnosti voda i odvodnje, Novi informator, Zagreb, 2012. str: 205.

<sup>30</sup> Ibid, str. 2005.

<sup>31</sup> Pavić, Ž. (2010). Veličina lokalnih jedinica–europske tendencije i hrvatske nedoumice. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 10(1), 81-131.



središnjim razinama vlasti ili previsokom zaduženošću što potencijalno ugrožava opstojnost malih općina i njihovu održivost u okviru sustava jedinica lokalne samouprave.

## **4.2. Predstavnička, izvršna i upravna tijela u općinama**

Jedinice samouprave imaju sljedeća tijela:<sup>32</sup>

- predstavničko tijelo,
- izvršno tijelo,
- upravna tijela.

### *Predstavničko tijelo u općini kao jedinici lokalne samouprave*

Stanovnici općina biraju svoje predstavnike u predstavničko tijelo općine koje donosi akte iz samoupravnog djelokruga općine kao i akte vezane uz obavljanje drugih poslova sukladno zakonu i statutu općine. Samoupravni i drugi djelokrug rada općine uključuje sljedeće poslove:<sup>33</sup>

- uređenje naselja i stanovanje,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- komunalno gospodarstvo,
- brigu o djeci,
- socijalnu skrb,
- primarnu zdravstvenu zaštitu,
- odgoj i osnovno obrazovanje,
- kulturu, tjelesnu kulturu i sport,
- zaštitu potrošača,
- zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša,
- protupožarnu i civilnu zaštitu,
- promet na području općine.

Općinsko vijeće je predstavničko tijelo u općinama, a njegovi članovi se biraju tajnim glasovanjem od strane građana na neposrednim izborima. Broj članova predstavničkog tijela općine uvjetovan je brojem stanovnika općine (tablica 2).

---

<sup>32</sup> Koprić, I. (2009). Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. *Hrvatska javna uprava*, 9(1), 69-78.

<sup>33</sup> Antić, T., Mikić, L., Miletić, E., Zuber, M. (2008). Priručnik za članove predstavničkih tijela jedinica samouprave. Zagreb: UORH, str. 39.

**Tablica 2. Broj članova općinskog vijeća s obzirom na ukupan broj stanovnika općine**

<b>Broj stanovnika u općini</b>	<b>Broj članova predstavničkog tijela</b>
do 500	7
od 500 do 1000	9
od 1000 do 2500	11
od 2500 do 5000	13
od 5000 do 10000	15
od 10000 do 20000	17

Izvor: Antić, T., Mikić, L., Miletić, E., Zube, M. (2008). Priručnik za članove predstavničkih tijela jedinica samouprave. Zagreb: UORH, str. 39.

Na temelju tablice 2, zaključuje se kako je najmanji broj članova općinskog vijeća 7, a taj se povećava za 2 člana u svakoj kategoriji određenoj brojem stanovnika. S obzirom da najveća općina u RH ima 13.000 stanovnika, maksimalan broj članova općinskog vijeća u RH iznosi 17.

Općinsko vijeće ima predsjednika i dva potpredsjednika čija se prava i dužnosti definiraju u Poslovniku općinskog vijeća. Općinsko vijeće zaduženo je za donošenje Statuta općine kao i drugih akata iz samoupravnog djelokruga, osnivanje radnih tijela i kadrovanje u istima, definiranje unutarnjeg ustrojstva i djelokruga upravnih tijela te osnivanje javnih ustanova i drugih pravnih osoba čija je djelatnost od interesa za općinu kao zajednicu. Ustanove i druge pravne osobe zadužene su za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti. Općinsko vijeće upravlja imovinom općine (stjecanjem i otuđivanjem) u slučaju da pojedinačna vrijednost imovine prelazi 0,5% vrijednosti prihoda općine. Odluke na općinskom vijeću donose se relativnom većinom ukoliko je ispunjen kvorum<sup>34</sup>. Poslovnik propisuje za koje je odluke potrebna apsolutna većina, odnosno većina ukupnog broja glasova općinskog vijeća.

---

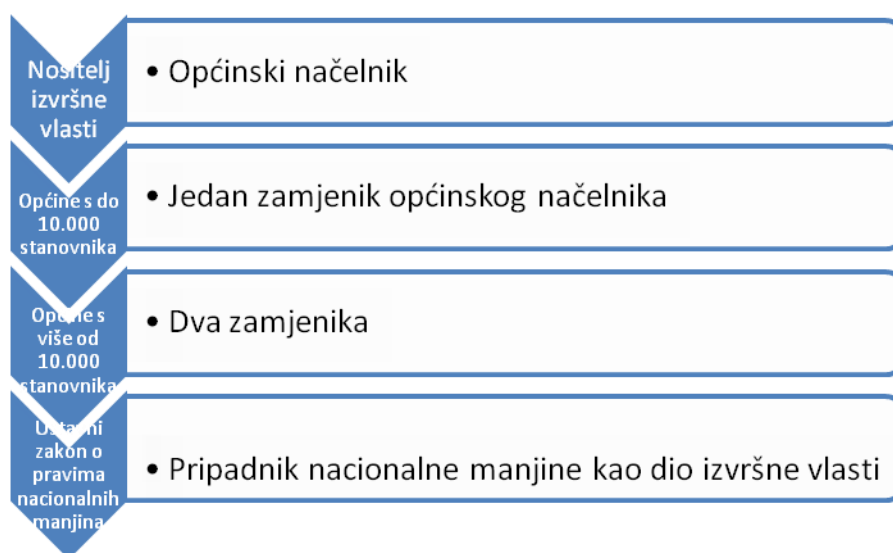
<sup>34</sup> Kvorum - pravilom ili propisom određen broj članova skupa, komisije itd., potreban da bi se donosile pravovaljane odluke. Izvor: [http://hjp.novi-liber.hr/index.php?show=search\\_by\\_id&id=elZkWhY%3D](http://hjp.novi-liber.hr/index.php?show=search_by_id&id=elZkWhY%3D) (13.01.2016.)

### *Izvršno tijelo u općini kao jedinici lokalne samouprave*

Izvršno tijelo u općini kao jedinici lokalne samouprave je općinski načelnik.<sup>35</sup> Općinski načelnik bira se tajnim glasovanjem građana na neposrednim izborima. Opći uvjeti za odabir općinskog načelnika su posjedovanje pravne i poslovne sposobnosti, hrvatsko državljanstvo kao i prebivalište na području općine u kojoj se kandidira za mjesto načelnika u trajanju od najmanje 6 mjeseci prije stupanja na snagu odluke o raspisivanju izbora.

Broj zamjenika općinskog načelnika uvjetovan je populacijskim kriterijem, odnosno brojem stanovnika u općini. Tako je za općine do 10.000 stanovnika utvrđeno da općinski načelnik ima jednog zamjenika, a u općinama s više od 10.000 stanovnika (npr. Čepin), općinski načelnik ima dva zamjenika (slika 2.).

**Slika 2. Izvršna vlast u općinama kao jedinicama lokalne samouprave**



Izvor: vlastita izrada autora

U općinama u kojima Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina<sup>36</sup> propisuje da u izvršnom tijelu općine treba biti zastupljen pripadnik nacionalne manjine, neposrednim tajnim glasovanjem se bira još jedan zamjenik općinskog načelnika iz reda pripadnika nacionalnih manjina. Izabrani zamjenik predstavnik je nacionalne manjine u izvršnom tijelu. Predstavnik nacionalnih manjina u izvršnoj vlasti općine bira isključivo manjinsko stanovništvo s prebivalištem u općini u kojoj je ostvareno pravo na manjinskog zastupnika.

<sup>35</sup> Antić, T., Mikić, L., Miletić, E., Zuber, M. op.cit., str. 42.

<sup>36</sup> Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, „Narodne novine“, br. 155/02, 47/10, 80/10, 93/11.

Općinski načelnik ima sljedeće ovlasti:<sup>37</sup>

- zastupa općinu,
- priprema prijedloge općih akata,
- izvršava ili osigurava izvršavanje općih akata predstavničkog tijela,
- usmjerava djelovanje upravnih tijela te nadzire njihov rad,
- upravlja nekretninama i pokretninama u vlasništvu jedinice kao i njezinim prihodima i rashodima, u skladu sa zakonom i statutom,
- odlučuje o stjecanju i otuđivanju nekretnina i pokretnina te raspolaganju ostalom imovinom jedinice u skladu sa Zakonom, statutom jedinice i posebnim propisima; može odlučivati o visini pojedinačne vrijednosti do 0,5% iznosa prihoda jedinice, ali najviše do 1.000.000,00 kuna, a ako je taj iznos manji od 70.000,00 kuna, tada može odlučivati najviše do tog iznosa,
- imenuje i razrješuje predstavnike jedinice u tijelima javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba,
- obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom.

Općinskog načelnika, u slučaju njegove duže odsutnosti ili drugih razloga spriječenosti u obavljanju dužnosti, zamjenjuje zamjenik općinskog načelnika. Općinski načelnik može obavljanje određenih poslova iz svog djelokruga povjeriti zamjeniku, koji je u njihovu obavljanju dužan pridržavati se uputa općinskog načelnika. Povjeravanjem poslova zamjeniku, općinski načelnik ne prestaje biti odgovoran za njihovo obavljanje.

Općinski načelnici mogu obavljati svoju djelatnost kao volontersku ili profesionalnu djelatnost. Ukoliko općinski načelnik obavlja svoju dužnost kao profesionalnu dužnost, stječe pravo na plaću i ostale kompenzacije koje su utvrđene općinskim aktima i propisima. Općinski načelnici koji obavljaju dužnost volonterski za svoj rad imaju pravo na naknadu kao oblik materijalne kompenzacije. Ukoliko općinski načelnik i njegov zamjenik (zamjenici) mijenjaju način obavljanja dužnosti, dužni su dostaviti pisanu obavijest o promjeni načina rada upravnom tijelu općine koje je zaduženo za obavljanje kadrovskih i općih poslova.

Građani s prebivalištem u općini imaju pravo opozvati općinskog načelnika putem referenduma kao sredstva za demokratsko izglasavanje volje građana. Referendum nije dozvoljeno propisati u godini u kojoj su se održali redoviti izbori za izvršna tijela u općini kao

---

<sup>37</sup> Antić, T., Mikić, L., Miletić, E., Zuber, M. op.cit., str. 42.

ni u godini u kojoj je već održan referendum za opoziv izvršnog tijela općine. Opoziv općinskog načelnika moguće je provesti samo ukoliko se za tu odluku izjasni većina građana koji su izglasali. Većinu iznosi najmanje jedina trećina ukupnog broja birača koji su upisani u popis birača na području općine kao jedinice lokalne samouprave.

Izvršni sloj u lokalnoj samoupravi je vrlo važan element jer povezuje političke i upravne institucije i time stvara potpunu cjelinu. Možemo razlikovati četiri funkcije izvršnog sloja:<sup>38</sup>

- Upravno koordinacijska,
- Političko integracijska,
- Povezivanje političkih institucija i upravnih organizacija u lokalnom sustavu.

#### *Upravno tijelo u općini kao jedinici lokalne samouprave*

Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave (poslovi lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalna skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području, ostali poslovi sukladno posebnim zakonima) kao i poslova državne uprave prenijetih na te jedinice ustrojavaju se upravni odjeli i službe (upravna tijela).

Upravna tijela u jedinicama lokalne samouprave su upravni odjeli, službe kao i druge organizacijske jedinice putem kojih se neposredno osigurava obavljanje poslova iz djelokruga rada općine. Organizaciju upravnih tijela u jedinicama lokalne samouprave aktom propisuje predstavničko tijelo, i to u skladu sa zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave. Priroda poslova koja se obavlja unutar općine osnovni je kriterij na osnovu kojeg se utvrđuje organizacijsko ustrojstvo upravnih tijela. Predstavničko tijelo ustrojava upravna tijela sukladno potrebama građana i financijskim mogućnostima općine. Sukladno navedenom, mogu se izdvojiti sljedeći bitni kriteriji koji uvjetuju ustrojstvo općine:<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Antić, T., Mikić, L., Miletić, E., Zuber, M. op.cit., str. 44.

<sup>39</sup> Koprić, I. (2009). Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. *Hrvatska javna uprava*, 9(1), 69-78.

- Populacijski kriterij
- Veličina jedinice lokalne samouprave,
- Ekonomska snaga jedinice lokalne samouprave,
- Kadrovski kapaciteti jedinice lokalne samouprave i
- Prirodni položaj jedinice lokalne samouprave.

Populacijski kriterij je primaran u utvrđivanju unutarnjeg ustroja upravnih tijela u jedinicama lokalne samouprave. Općine do 3.000 stanovnika imaju jedinstveni upravni odjel koji je zadužen za obavljanje svih poslova iz djelokruga rada općine. Jedinstveni upravni odjel općine dužan je svojim radom omogućiti ostvarivanje prava i potreba građana i pravnih osoba u skladu sa zakonom i statutom općine.

Jedinstveni upravni odjel općine samostalan je u okviru svog djelokruga i za svoj rad odgovoran je načelniku i općinskom vijeću za zakonito i pravodobno obavljanje poslova iz svoje nadležnosti. Jedinstvenim upravnim odjelom upravlja pročelnik kojeg na temelju javnog natječaja imenuje općinski načelnik. Jedinstveni upravni odjel u izvršavanju općih akata Općinskog vijeća donosi pojedinačne akte kojima rješava o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba. Jedinstveni upravni odjel dužan je omogućiti građanima i pravnim osobama podnošenje prigovora i pritužbi na svoj rad, kao i na nepravilan odnos službenika i namještenika kada im se obraćaju radi ostvarivanja svojih prava i interesa ili izvršavanja svojih građanskih dužnosti.

Pročelnici s statusom službenika su zaduženi za upravljanje upravnim tijelima u jedinicama lokalne samouprave. U upravnim tijelima rade:<sup>40</sup>

- Službenici – zaduženi za obavljanje upravnih i stručnih poslova te
- Namještenici – zaduženi za obavljanje pomoćnih i pratećih poslova.

---

<sup>40</sup> Bajo, A. (2009). Struktura zaposlenih u lokalnim jedinicama. *Newsletter, br,43.*, 1-10.

## 5. OPĆINE I FONDOVI EUROPSKE UNIJE

Fondovi Europske unije osiguravaju općinama u Republici Hrvatskoj potencijale za ekonomsko i kadrovsko osnaživanje, odnosno za osiguranje samoodrživosti, a time i za decentralizaciju u odnosu na središnju vlast u punom smislu te riječi. Osnaživanje općina osigurano je putem koncepta lokalnog ekonomskog razvoja, odnosno kohezijske politike Europske unije koja se realizira putem strukturnih i kohezijskih fondova.

### 5.1. Lokalni ekonomski razvoj

Lokalni ekonomski razvoj (LER) je „koncept kojim se želi potaknuti ekonomsko i društveno jačanje lokalne zajednice kao osnovne jezgre i nositelja ukupnog razvoja određene zemlje. Lokalna zajednica mora biti samostalna i autonomna te otvorena suradnji s brojnim partnerima kako bi potakla poduzetništvo i gospodarski razvoj te ostvarila kvalitetu života građanima.“<sup>41</sup>

Lokalni ekonomski razvoj proces je koji Europska unija osobito potiče u zemljama u razvoju Srednje i Istočne Europe kako bi ova područja razvila svoj ekonomski kapacitet i kvalitetu života za svoje građane. Lokalni ekonomski razvoj mora se temeljiti na sinergiji javnog, poslovnog i neprofitnog sektora koji zajedno radi na kreiranju boljih uvjeta za ekonomski razvoj i osiguranje veće zaposlenosti. Lokalna samouprava postaje nositelj razvoja, posebice uslijed procesa decentralizacije javne vlasti koji se odvija u tranzicijskim zemljama, kakva je Hrvatska.

Cilj koncepta LER-a je potaknuti konkurentnost i tako pridonijeti održivom razvoju. Lokalni ekonomski razvoj je multidisciplinarna kategorija koja mora obuhvaćati sve aspekte javnog života određene lokalne zajednice - uključuje mnoge funkcije lokalne vlasti i privatnog sektora, ali i organizacije civilnog društva mogu odigrati važnu ulogu. Kako bi se poboljšala ekonomska konkurentnost određenog kraja, lokalna vlast ili razvojne agencije, poželjno je uključivanje zajednice i različitih dionika u donošenje strategije ekonomskog razvoja (koje moraju biti usklađene sa strategijom ukupnog razvoja). Lokalne zajednice odgovaraju na

---

<sup>41</sup> Koški, I. (2009). Utjecaj jedinica lokalne samouprave na lokalni ekonomski razvoj (završni rad). Osijek: Sveučilište J.J. Strossmayera, 107-122.

lokalne potrebe lokalnog ekonomskog razvoja na mnogo načina, te mogu biti primijenjeni različiti pristupi koji uključuju:<sup>42</sup>

- osiguravanje da je lokalna investicijska klima poticajna za poduzetništvo
- podrška malim i srednjim poduzećima
- poticanje osnivanja novih poduzeća
- privlačenje vanjskih ulaganja (domaćih i međunarodnih)
- investiranje u prostornu infrastrukturu.

U poimanju razvoja u 21. stoljeću, potrebno se rukovoditi globalizacijskim procesima i trendovima koji nalažu decentralizaciju, a ne samo razvijati mehanizme ekonomskog rasta. Pri tome se razvojni problemi u globalnoj ekonomiji sve više artikuliraju prema zahtjevima pokreta iz baze („pristup odozdo“).<sup>43</sup> Ključni element inicijativa lokalnog razvoja sposobnost je povezivanja i umrežavanja različitih aktivnosti na dosljedan način npr. kroz osnivanje prikladnih institucionalnih struktura, često temeljenih na lokalnim mrežama, organizacijama za pružanje potpore te izradom jasne i dogovorene strategije. Takav lokalni razvoj ne promiče samo nove inicijative, već također pomaže identificirati i najbolje iskoristiti dostupne resurse te koordinirati postojeće nepovezane inicijative.

## **5.2. Kohezijska politika EU i europski fondovi**

Razlog zbog kojeg Europska unija financira razvoj pojedinih područja putem programa i projekata kategoriziranih u odgovarajuće fondove je realizacija ciljeva Kohezijske politike Europske unije. „Kohezijska politika polazi od težnje da se osigura ravnomjeran i ujednačen razvoj različitih područja EU. Kohezijska politika (Cohesion Policy) EU ima za cilj smanjiti regionalnu nejednakost i učiniti gospodarski razvoj održivim u kontekstu globalizacije i dinamičnijeg rasta svih regija EU, a posebno prema NUTS II<sup>44</sup> regijama. U svrhu

---

<sup>42</sup> Ibid, str. 107-122.

<sup>43</sup> Švarc, J. (2010). Gospodarstvo znanja i lokalni razvoj: posljedice za inovacijsku politiku. *Radovi Zavoda za znanstvenoistraživački i umjetnički rad u Bjelovaru*, (3), 29-53.

<sup>44</sup> NUTS (franc. *Nomenclature des unités territoriales statistiques* - Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku) predstavlja hijerarhijski sustav za identifikaciju i klasifikaciju prostornih jedinica za potrebe službene statistike u zemljama članicama EU. Razina NUTS II odgovara regiji u kojoj živi od 800.000 do 3.000.000 stanovnika.



usmjeravanja sredstava Proračuna EU prema regijama, postoje 3 osnovna cilja kohezijske politike:<sup>45</sup>

1. Konvergencija,
2. Konkurentnost i zapošljavanje i
3. Međuregionalna suradnja.

Svako proširenje Europske unije dovodi razvijene i manje razvijene zemlje u zajedničko, integrirano tržište, a kako bi se osigurala snaga tog zajedničkog unutarnjeg tržišta, Unija podupire razvoj manje razvijenih područja s ciljem konvergencije (približavanja) socio-ekonomskih uvjeta onima u razvijenijim zemljama (EU-15). Taj primarni cilj ima snažan odjek i na važan cilj Lisabonske strategije – jačanje konkurentnosti zajedničkog tržišta Europske unije u uvjetima globalizacije. Dakle, putem razvojnih sredstava Europske unije osigurava se osnaživanje područja EU i osposobljavanje za izlazak na zajedničko europsko tržište koje zahtijeva snažnu konkurentnost i mobilnost te inovativnost.<sup>46</sup> Strukturni fondovi i Kohezijski fond EU u službi su Kohezijske politike EU kojoj je cilj ujednačen razvoj unutar Europske unije. Iz ovih se fondova stoga financiraju razvojni projekti koji doprinose smanjivanju razlika između razvijenijih i manje razvijenih dijelova EU kao i promicanju ukupne konkurentnosti europskog društva i gospodarstva. Ovi su fondovi na raspolaganju zemljama članicama Europske unije koje imaju potrebe za dodatnim, EU ulaganjima u ujednačen i održiv gospodarski i društveni razvoj.

Fondovi iz kojih se financira Kohezijska politika EU su:<sup>47</sup>

I. Strukturni fondovi:

1. Europski socijalni fond (European Social Fund, ESF)
2. Europski fond za regionalni razvoj (European Fund for Regional Development, ERDF)

II. Kohezijski fond (Cohesion Fund, CF)

**Europski socijalni fond (ESF)** predstavlja glavni financijski instrument Europske unije za ostvarivanje strateških ciljeva politike zapošljavanja. Fond osigurava podršku europskim

---

<sup>45</sup> Kohezijska politika EU. <http://www.ravidra.hr/hrvatska-i-eu/kohezijska-politika-eu/>, (07.01.2016.)

<sup>46</sup> Fondovi. <http://www.mrrfeu.hr/default.aspx?id=550>, (08.01.2016.)

<sup>47</sup> Valčić, M.: Financiranje projekata iz fondova Europske unije, Visoka škola za poslovanje i upravljanje s pravom javnosti "Baltazar Adam Krčelić", Zaprešić, str. 289.-297.

regijama koje su pogođene visokom stopom nezaposlenosti. Intervencije koje je moguće financirati iz ESF fonda su:<sup>48</sup>

- poticanje ulaganja u ljudske resurse unaprjeđivanja vještina radne snage kroz cijelo životno učenje, inovacije i poduzetništvo, ICT (informatičko društvo) i usavršavanje vještina upravljanja, profesionalno usmjeravanje, obuka predavača u različitim stručnim područjima i sl.,
- prilagodba gospodarskim promjenama: produktivnija organizacija rada, ciljanje znanja i vještina, zapošljavanje i obuka,
- poboljšanje pristupa tržištu rada kroz modernizaciju i jačanje institucija, aktivnim mjerama zapošljavanja (npr. samozapošljavanje), uključenje žena i imigranata,
- socijalna uključenost koja se odnosi na osjetljive skupine, njihovo zapošljavanje, relevantnu pomoć i usluge te borba protiv svakog vida diskriminacije,
- podržati rad službi za zapošljavanje i njihovo umrežavanje s istraživačkim centrima, provoditi studije o potrebama za određenim profilom radne snage,
- partnerstvom do reformi (dijalog i suradnja u policy-making procesu) za područja određena za Cilj 1, također: jačanje administrativne sposobnosti u državnoj upravi i javnom sektoru u području gospodarstva, zapošljavanja, socijalne politike, okoliša i pravosuđa); reforma znanosti i obrazovanja; jačanje ljudskih potencijala u istraživanju i razvoju.

**Europski fond za regionalni razvoj (ERDF)** služi smanjivanju razlika u razvoju pojedinih zemljopisnih područja ili između određenih socijalnih grupa. Intervencije koje je moguće financirati iz regionalnog fonda su:<sup>49</sup>

- infrastrukturni projekti ključni za gospodarski razvoj određenog područja, naročito oni povezani sa stvaranjem ili održavanjem trans-Europske prometne mreže ili očuvanjem okoliša, zatim ulaganja u sektor obrazovanja i zdravstvene skrbi te lokalne razvojne inicijative, posebice one usmjerene na razvoj novih ili podršku postojećim malim i srednjim poduzećima.
- ulaganja u proizvodnju: potpore ulaganjima (ponajviše za mala i srednja poduzeća) s ciljem povećanja ili modernizacije proizvodnje

---

<sup>48</sup> Strukturni fondovi.

[http://www.uniri.hr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=218&Itemid=151&lang=en](http://www.uniri.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=218&Itemid=151&lang=en), (12.01.2016.)

<sup>49</sup> Strukturni fondovi.

[http://www.uniri.hr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=218&Itemid=151&lang=en](http://www.uniri.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=218&Itemid=151&lang=en), (12.01.2016.)

- jačanje gospodarskih potencijala: jačanje turističke ponude, atraktivnosti područja za ulaganje, informacijsko društvo (pristup Internetu, on-line usluge, mala i srednja poduzeća), konkurentnost (istraživanje i razvoj, klasteri i suradnja, poduzetništvo i inovacije za mala i srednja poduzeća).

**Kohezijski fond** (Cohesion Fund, CF) je namijenjen za financiranje projekata kojima se unapređuje okoliš i razvija prometna infrastruktura određena kao sastavni dio Trans-europske prometne mreže. „Na sufinanciranje projekata u iznosu od najviše 80-85% pravo imaju države članice čiji je bruto domaći proizvod ispod 90% prosjeka Europske zajednice i koje primjenjuju nacionalni program konvergencije prema gospodarskoj i monetarnoj uniji.“<sup>50</sup> Kohezijski fond otvoren je Grčkoj, Portugalu i Španjolskoj te, nakon proširenja u svibnju 2004. godine i novim državama članicama Unije. Intervencije koje je moguće financirati iz kohezijskog fonda su:<sup>51</sup>

- trans-europske transportne mreže (Trans-European Transport Networks),
- transportna infrastruktura (izvan TEN-T mreža) koja doprinosi okolišno održivom urbanom i javnom prometu, inter-operabilnosti transportnih mreža diljem EU i potiče inter-modalne prometne sustave (vs. samo cestovni promet),
- okolišna infrastruktura s ciljem preuzimanja EU standarda zaštite okoliša
- učinkovito korištenje energije i korištenje obnovljivih izvora energije.

### 5.3. Općine i fondovi Europske unije

Općine i gradovi su, u skladu s postulatima lokalnog ekonomskog razvoja, prepoznati kao nositelji lokalnog razvoja te stoga i kao nositelji razvojnih projekata na području koje obuhvaćaju. Priprema projekata za natječaje Europske unije zahtijeva od svih jedinica lokalne samouprave adekvatne resurse, točnije financijske resurse i ljudske resurse koji poznaju metodologiju pripreme projektnih prijedloga Europske unije. Nadalje, priprema, realizacija i kontrola provedbe projekata financiranih od strane Europske unije zahtijeva razvijenu kulturu suradnje, budući da su projekti često interdisciplinarne prirode i uključuju velik broj dionika.

<sup>50</sup> Jurčević, M., Barić, D., Herceg, B. (2011). Pretpristupni fondovi Europske unije u funkciji izvora financiranja prometne infrastrukture u Republici Hrvatskoj. *Ekonomski Vjesnik*, 24(2), 353-365.

<sup>51</sup> Strukturni fondovi.

[http://www.uniri.hr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=218&Itemid=151&lang=en](http://www.uniri.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=218&Itemid=151&lang=en), (12.01.2016.)

Na temelju opisanih preduvjeta za uspješno korištenje bespovratnih sredstava Europske unije, moguće je istaknuti dva ključna problema s kojima se susreću male općine, a to su:

- Nedostatna financijska sredstva za prijavu projektnih prijedloga,
- Neadekvatni i brojčano nedostatni ljudski resursi u svim projektnim fazama: pripremi, realizaciji i kontroli.

Nedostatna financijska sredstva su primarni problem malih općina. Naime, postupak prijave na natječaje EU zahtijeva financijska ulaganja, kao i sudjelovanje nositelja projekta u ukupnoj financijskoj strukturi projekta (s prosječno oko 20% sredstava). Europska unija prepoznala je opisani problem malih općina, pa u pojedinim projektima (kao što je projekt „temeljne usluge i obnova sela u ruralnim područjima“)<sup>52</sup> nudi financijsku potporu koja je usklađena sa stupnjem ekonomskog razvoja općine. To konkretno znači da u razdoblju od 2014.-2020. za razvoj općina i gradova nudi:

- 80% bespovratnih sredstava za ukupne prihvatljive troškove,
- 90% bespovratnih sredstava za ukupne prihvatljive troškove ostvaruju JLS koje su prema indeksu razvijenosti između 75 do 100 posto prosjeka RH,
- 100 % bespovratnih sredstava ostvaruju JLS koje su ispod 75 posto prema indeksu razvijenosti RH.

Problem kompetentnosti ljudskih resursa za pripremu projektnih prijedloga prema metodologiji EU također se sustavno rješava, i to u sklopu brojnih radioničkih programa na temu projektnog menadžmenta.

Problemi malih općina u iskorištavanju dostupnih sredstava iz fondova Europske unije mogu se dodatno smanjiti ili potpuno eliminirati kroz međuopćinsku suradnju. Međuopćinskom suradnjom se osigurava racionalizacija i povećanje učinkovitosti rada općina, što je od osobitog značaja za male općine s nedostatnom financijskom i kadrovskom snagom. Međuopćinska suradnja osigurava okrupnjavanje malih općina, kao i njihovu financijsku i kadrovsku kompetenciju prilikom podnošenja projektnih prijedloga za dobivanje bespovratnih sredstava EU. Osim toga, međuopćinska suradnja je efikasna alternativa ukidanju ili spajanju pojedinih malih općina u RH.

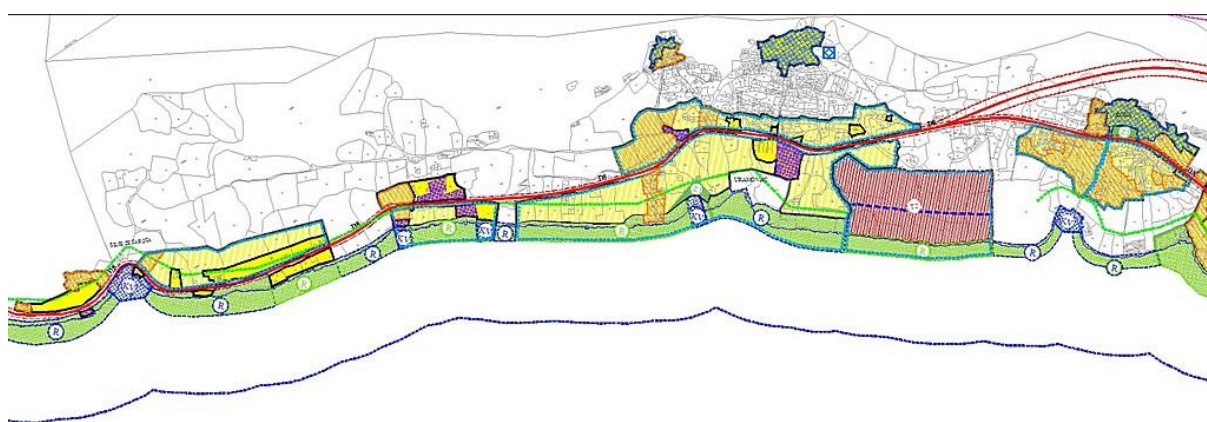
---

<sup>52</sup> Bespovratna sredstva za općine i gradove. <http://www.eurokonzalting.com/financijske-usluge/258-bespovratna-sredstva-za-opine-i-gradove>, (13.01.2016.)

## 6. OPĆINA STARIGRAD

Općina Starigrad nalazi se na sjeverozapadnom dijelu zadarske županije, u podnožju planinskog masiva Velebit te je osnovama 1992. godine temeljem Zakona o područjima županija, gradova i općina<sup>53</sup>. Površina općine Starigrad iznosi 170,09 km<sup>2</sup>, a prema Popisu stanovnika iz 2001. godine, istu nastanjuje 1.983 stanovnika. Sjedište općine je naselje Starigrad Paklenica, a u sastavu općine nalaze se još i naselja Seline i Tribanj.<sup>54</sup> Područje općine Starigrad prikazano je na slici 3.

**Slika 3. Područje općine Starigrad**



Izvor: <http://www.opcina-starigrad.hr/HTML/PPUO-STARIGRAD-ZAPAD.html>

### 6.1. Ustroj općine Starigrad

Na temelju Statuta Općine Starigrad<sup>55</sup>, u članku 29. utvrđena su tijela Općine Starigrad. Predstavničko vijeće je općinsko vijeće čiji je predsjednik Jure Tomić, dipl.oec.. Članovi općinskog vijeća su:<sup>56</sup>

- Tome Dokoza – HDZ
- Jure Tomić – HDZ
- Marina Vukić – HDZ
- Ante Jukić – HDZ

<sup>53</sup> Zakon o području županija, gradova i općina, „Narodne novine“ br. 90/92.

<sup>54</sup> Općina Starigrad. <http://www.opcina-starigrad.hr/>, (15.01.2016.)

<sup>55</sup> Službeni glasnik Zadarske županije, broj 4/13, 7/13 i 11/13

<sup>56</sup> Općina Starigrad. <http://www.opcina-starigrad.hr/>, (15.01.2016.)

- Tomislav Ramić – HDZ
- Marko Marasović – HDZ
- Dragan Bucić – HDZ
- Zlatko Marasović – SDP
- Branko Katić – SDP
- Role Dokoza – NL Role Dokoza
- Tomislav Marasović – HSS

Funkciju potpredsjednika općinskog vijeća obnašaju Marina Vukić, dipl.oec. i Tomislav Marasović.<sup>57</sup>

Izvršno tijelo u općini Starigrad je općinski načelnik Krste Ramić, dipl.oec. te zamjenik općinskog načelnika Marin Čavić, dipl.oec.<sup>58</sup>

Statutom Općine Starigrad definirano je unutarnje ustrojstvo općine. U članku 31. Statuta općine donesen je Pravilnik o unutarnjem redu Jedinstvenog upravnog odjela Općine Starigrad čiji je pročelnik Marin Čavić, dipl.oec. Kako bi se na adekvatan način zadovoljile potrebe i interesi stanovnika Općine Starigrad, javne usluge u općini Starigrad organizirane su u sljedeće odsjeke (slika 4.):<sup>59</sup>

- Odsjek za društvene djelatnosti,
- Odsjek za komunalne poslove i prostorno planiranje,
- Odsjek za financije, gospodarstvo, plan i proračun,
- Odsjek za opće i administrativne poslove.

Jedinstveni upravni odjel u okviru svojeg djelokruga i ovlasti:<sup>60</sup>

- neposredno izvršava i osigurava provedbu zakona, odluka, općih i pojedinačnih
- akata Općinskog vijeća i Općinskog poglavarstva,
- neposredno izvršava poslove državne uprave prenijete u djelokrug Općine,
- prati stanje u područjima iz svog djelokruga i o tome izvještava Općinsko
- poglavarstvo,
- pruža stručnu pomoć građanima u okviru prava i ovlasti Općine,

<sup>57</sup> Općina Starigrad. <http://www.opcina-starigrad.hr/>, (15.01.2016.)

<sup>58</sup> Općina Starigrad. <http://www.opcina-starigrad.hr/>, (15.01.2016.)

<sup>59</sup> Ibid

<sup>60</sup> Odluka o ustrojstvu jedinstvenog upravnog odjela općine Starigrad, [http://www.opcina-starigrad.hr/HTML/JUO\\_Odluka.html](http://www.opcina-starigrad.hr/HTML/JUO_Odluka.html), (15.01.2016.)

- podnosi izvješće Općinskom poglavarstvu o svom radu,
- obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom i ovim Statutom.

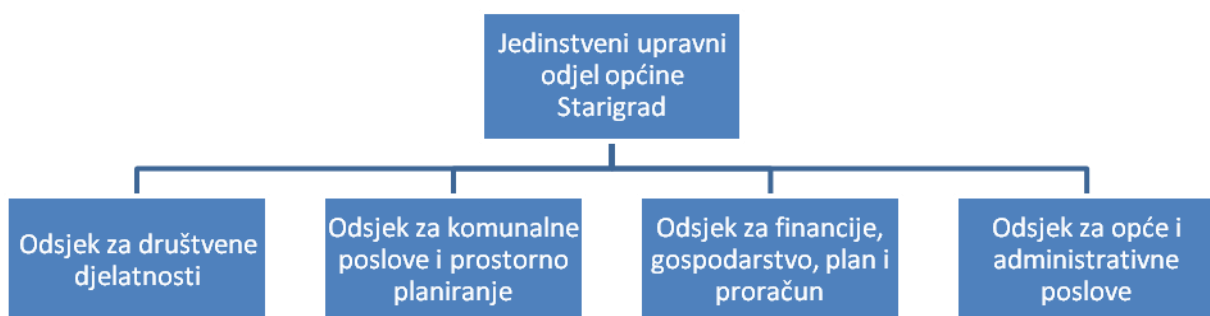
Odsjek za društvene djelatnosti zadužen je za obavljanje stručnih, administrativnih i drugih poslova. To se konkretno odnosi na osiguranje usluga zdravstvene zaštite, usluge socijalne skrbi, rada, zaštite obitelji i prava branitelja. Važan aspekt djelokruga rada Odsjeka za društvene djelatnosti Općine Starigrad predstavlja i suradnja s humanitarnim organizacijama kao i poslovi vezani uz školstvo, kulturne djelatnosti te sport, tehničku i tjelesnu kulturu.

Odsjek za komunalne poslove i prostorno planiranje općine Starigrad obavlja poslove koji se odnose na prostorno uređenje i uređenje građevinskog zemljišta te obavljanje komunalnih djelatnosti. Odsjek je zadužen za utvrđivanje i naplatu komunalnih obveza kao i za raspolaganje pomorskim dobrom. Odsjek osigurava komunalni red i poslove izgradnje komunalne i druge odgovarajuće infrastrukture.

Odsjek za financije, gospodarstvo, plan i proračun izrađuje plan proračuna, izvršenje proračuna kao i izradu završnog obračuna proračuna. U sklopu Odsjeka se obavljaju poslovi razreza i naplate prihoda koji pripadaju Općini. Ostali poslovi koje obavlja Odsjek su vođenje knjigovodstvenih evidencija koje su propisane za proračunske korisnike te poslove obračuna plaćanja djelatnika, dužnosnika, vijećnika i članova radnih tijela kao i izrada mjesečnih i godišnjih statističkih izvješća te poslova vezanih uz naplatu potraživanja i prisilnu naplatu.

Odsjek za opće i administrativne poslove obavlja opće, administrativne i tajničke poslove za potrebe jedinstvenog upravnog odjela.

**Slika 4. Struktura jedinstvenog upravnog odjela općine Starigrad**



Izvor: vlastita izrada autora

U općini Starigrad, osim predstavničkih, izvršnih i upravnih tijela, djeluju i radna tijela, i to: mandatno povjerenstvo čiji je predsjednik Tomislav Ramić, a članovi tijela su Ante Jukić i Tomislav Marasović te Povjerenstvo za izbor i imenovanje u čijem su sastavu predsjednik Marko Marasović te članovi Dragan Bucić i Role Dokoza.

## 6.2. Proračun općine Starigrad

U tablici 3. prikazan je proračun općine Starigrad za 2016. godinu. Pojedine stavke općinskog proračuna podijeljene su prema programima, aktivnostima i projektima općine koji se planiraju realizirati u 2016. godini.

**Tablica 3. Proračun općine Starigrad za 2016. godinu**

<b>A. RAČUN PRIHODA I RASHODA</b>	
Prihodi poslovanja	13.456.680,00
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	800.000,00
Rashodi poslovanja	10.662.680,00
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	5.614.000,00
<b>RAZLIKA – MANJAK</b>	<b>-2.020.000,00</b>
<b>B. RAČUN ZADUŽIVANJA/FINANCIRANJA</b>	
Primici od financijske imovine i zaduživanja	100.000,00
Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	85.000,00
<b>NETO ZADUŽIVANJE/FINANCIRANJE</b>	<b>15.000,00</b>
<b>C. RASPOLOŽIVA SREDSTVA IZ PRETHODNIH GODINA (VIŠAK PRIHODA I REZERVIRANJA)</b>	
Vlastiti izvori	2.005.000,00
<b>VIŠAK/MANJAK + NETO ZADUŽIVANJA/FINANCIRANJA + RASPOLOŽIVA SREDSTVA IZ PRETHODNIH GODINA</b>	<b>0,00</b>

Izvor: <http://www.opcina-starigrad.hr/HTML/Proracun.html>

Proračun donosi predstavničko tijelo, odnosno Općinsko vijeće Općine Starigrad. Proračun se prema Zakonu mora donijeti najkasnije do konca tekuće godine za iduću godinu prema prijedlogu kojega utvrđuje općinski načelnik i dostavlja predstavničkom tijelu na usvajanje do 15. studenog tekuće godine. Proračun se kreira temeljem Smjernica Vlade RH i Uputa



Ministarstva financija o makroekonomskim pokazateljima za predstojeće proračunsko razdoblje. Temeljem zadanih zakonskih okvira Općina kreira svoju razvojnu politiku i dostavlja Smjernice korisnicima. Ukupan iznos proračuna u konačnici ovisi o podosta faktora, prvenstveno o dostatnosti sredstava kojima se na optimalan način nastoje zadovoljiti sve potrebe korisnika proračuna.

Najvažniji prihodi proračuna općine Starigrad su sljedeći:<sup>61</sup>

- porez i prirez na dohodak: glavni izvor financiranja lokalnih proračuna, koji se dijeli između države, županije i općine. Poreznim reformama značajno je smanjen udio općine u ovom prihodu. Nema određenu namjenu, stoga se njime financiraju razni rashodi proračuna. Porez na promet nekretnina: zajednički porez države, županije i općine. Nema određenu namjenu, stoga se njime financiraju razni rashodi proračuna.
- Komunalni doprinosi: novčana javna davanja koja se plaćaju za građenje i korištenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Komunalni doprinos je namjenski prihod kojim se financiraju javne površine, nerazvrstane ceste, javna rasvjete i groblje.
- Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost: dodjeljuje sredstva na temelju provedenog javnog natječaja i sredstvima Fonda se prvenstveno financiraju programi i projekti i aktivnosti utvrđeni sukladno Nacionalnoj strategiji zaštite okoliša i Nacionalnom planu djelovanja za okoliš, Strategiji energetskega razvitka i Programu provedbe strategije energetskega razvitka te nacionalnim energetskim programima. Sredstva Fonda mogu se koristiti samo za namjene za koje su dodijeljene. U 2016. godini od sredstava Fonda planira se kupnja višenamjenske čistilice za komunalno poduzeće Argyruntum d.o.o., daljnja rekonstrukcija i modernizacija javne rasvjete, te projekt zatvaranja odlagališta otpada Samograd.

Na primjeru općine Starigrad potvrđuje se teza da su male općine u Republici Hrvatskoj opterećene problemom nedostatne ekonomske snage. Naime, razlika, odnosno manjak u računu prihoda i rashoda iznosi 2.020.000,00 kn, dok višak prihoda i rezerviranja iznosi 2.005.000,00 kn, dakle manjak u proračunu iznosi 15.000 kn koji će se namiriti na temelju neto zaduživanja/financiranja.

---

<sup>61</sup> Proračun u malom 2016. [http://www.opcina-starigrad.hr/HTML/Proracun-u-malom\\_2016.pdf](http://www.opcina-starigrad.hr/HTML/Proracun-u-malom_2016.pdf), (14.01.2016.)

U tablici 4. prikazana je planirana struktura proračunskih rashoda općine Starigrad u 2016. godini.

**Tablica 4. Struktura proračunskih rashoda općine Starigrad u 2016. godini**

<b>Rashodi</b>	<b>Iznos (%)</b>
Općinsko vijeće i povjerenstva	2%
Jedinstveni upravni odjel	41%
Zaštita i spašavanje	3%
Komunalna infrastruktura	42%
Kultura i sport	3%
Školstvo i predškolski odgoj	7%
Socijalna skrb i zdravstvo	1,5%
Poljoprivreda i gospodarstvo	0,5%
<b>UKUPNO</b>	<b>100%</b>

Izvor: <http://www.opcina-starigrad.hr/HTML/Proracun.html>

Na temelju strukture rashoda općine Starigrad, zaključuje se kako najveći udio u izdacima zauzimaju izdaci za komunalnu infrastrukturu (42%) te za rad jedinstvenog upravnog odjela (41%), dok je visina ostalih rashoda znatno niža (općinsko vijeće i povjerenstva – 2%, zaštita i spašavanje – 3%, kultura i sport – 3%, školstvo i predškolski odgoj- 7%, socijalna skrb i zdravstvo – 1,5%, poljoprivreda i gospodarstvo – 0,5%).

### **6.3. Općina Starigrad i EU fondovi**

Općina Starigrad u narednom srednjoročnom razdoblju planira ojačati kapacitete u upravljanju razvojem na temelju apliciranja na bespovratna sredstva iz fondova Europske unije. Općina je 2013. godine postala korisnikom sredstava iz Strukturnih fondova Europske unije za razvoj turizma, na temelju projektnog prijedloga „Starigrad – destinacija aktivnog turizma“ koji je usklađen s ciljevima Strategije rasta „Europa 2020.“. Pripremu i realizaciju projekta destinacije aktivnog turizma izradila je neovisna konzultantska kuća „Micro projekt“.

Projekt „Starigrad-destinacija aktivnog turizma“ primjer je uspješne realizacije integriranih teritorijalnih projekata na razini RH kojima se osigurava adekvatna turistička valorizacija prirodnih resursa područja općine Starigrad.

Općina Starigrad prepoznala je značaj međuopćinske suradnje u unaprjeđenju kvalitete rada općine kao jedinice lokalne samouprave te je formirala Komisiju za međuopćinsku suradnju, a

ujedno je i članica Udruge općina u Republici Hrvatskoj. Međuopćinska suradnja predstavlja optimalno sredstvo za realizaciju razvojnih potreba općine Starigrad. Udruživanjem iskustva i stručnosti, općine imaju priliku za iznimno unaprjeđenje vlastite prakse i rješavanje zajedničkih problema s kojima se suočavaju. Međuopćinska suradnja u općini Starigrad podrazumijeva sustavan razvoj sljedećih aktivnosti.<sup>62</sup>

- Zajedničkih projekata,
- Prekogranične suradnje s općinama iz drugih država,
- Zajedničku isporuku jedne ili više usluga s ciljem racionalizacije rada općina.

Međuopćinska suradnja definirana je člancima od 11. do 13. Statuta općine Starigrad.<sup>63</sup> Općina Starigrad uspostavlja suradnju s drugim jedinicama lokalne samouprave u zemlji i inozemstvu s ciljem unaprjeđenja gospodarskog, društvenog i kulturnog razvoja kada procijeni da postoji dugoročan i trajan interes za uspostavu suradnje. Međuopćinska suradnja sklapa se na temelju ugovora, povelje ili memoranduma te objavljuje u službenom glasilu općine.

Iako je Statutom i drugim aktima prepoznata važnost međuopćinske suradnje, ista se u praksi ne upražnjava u dovoljnoj mjeri zbog prepreka koje su financijske prirode, ali i prepreka uvjetovanih organizacijskom kulturom općina u RH. Kako bi se eliminirao problem financiranja međuopćinske suradnje općine Starigrad, nužno je ulagati u kadrovske resurse koji će svojom kompetentnošću osigurati bespovratna sredstva donatora (EU i viših razina vlasti) na projektnoj bazi.

Međuopćinska suradnja zahtijeva intenzivnu komunikaciju jedinica lokalne samouprave koje su uključene u suradnju. Iz tog razloga, ključno je jasno definirati proces donošenja odluka tijekom međuopćinske suradnje. Povremene konzultacije uključenih predstavnika općina kao nedovoljno intenzivan oblik komunikacije potrebno je zamijeniti redovnim sastancima uključenih predstavnika općina koji će donositi odluke na temelju konsenzusa s obzirom da je konsenzus odlika istinske suradnje među općinama.

---

<sup>62</sup> Mucić, K. (2014). *Jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj s posebnim osvrtom na općinu Bizovac* (Doctoral dissertation, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek. Faculty of Law. Chair of Administrative Science.), str. 33.

<sup>63</sup> Službeni glasnik Zadarske županije, broj 4/13, 7/13 i 11/13

Područja za razvoj međuopćinske suradnje općine Starigrad su brojna i uključuju:

- Vodoopskrbu,
- Upravljanje čvrstim otpadom,
- Planiranje i upravljanje razvojem,
- Zaštitu životne sredine,
- Zaštitu i upravljanje vodotokovima,
- Uspostavljanje regionalnih udruga općina,
- Pružanje socijalnih usluga,
- Zajedničko obavljanje inspekcijskih poslova,
- Projekte unapređenja lokalne prometne infrastrukture.

Značajnu prepreku u uspješnijoj međuopćinskoj suradnji predstavlja nedostatak tradicije i kulture spremnosti na suradnji kao i nedovoljni kapaciteti općine za provedbu zahtjevnih aranžmana međuopćinske suradnje. Političke razlike između rukovodstava općina često su uzrok neuspješnosti u uspješnoj provedbi projekata međuopćinske suradnje.

Dakle, razvoj međuopćinske suradnje u općini Starigrad u budućnosti je uvjetovan orijentacijom na kontinuirano učenje o načinima razvoja strukturirane suradnje između dvije ili više općina. Kako bi sudjelovale u mrežama i partnerstvima međuopćinske suradnje i potpore, općina Starigrad razvija kapacitete za provedbu samoprocjene, političku volju za provedbom reforme postojećih praksi, kao i interes da se pruži, odnosno primi pomoć, od drugih općina.

## 7. ZAKLJUČAK

Jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj su općine i gradovi. Općine su najmanje jedinice lokalne samouprave koje se osnivaju prvenstveno na osnovu zajedničkog interesa stanovništva s određenog područja. Od 1990.-ih godina do danas, broj općina (i gradova) u Republici Hrvatskoj je znatno povećan te se stoga često postavlja pitanje opravdanosti velikog broja jedinica lokalne samouprave te se predlaže racionalizacija u vidu ukidanja i spajanja pojedinih jedinica lokalne samouprave, s naglaskom na općine.

U radu se predstavlja svojevrsna alternativa teritorijalnom preustroju jedinica lokalne samouprave (općina) putem sustavnijeg korištenja bespovratnih sredstava iz strukturnih i kohezijskih fondova EU i razvoja međuopćinske suradnje. Naime, kao razlozi za teritorijalni preustroj općina (s naglaskom na male općine) ističu se visok stupanj ovisnosti općina o višim razinama vlasti i njihova nedovoljna efikasnost. Aplikiranjem na natječaje za bespovratna sredstva iz fondova EU, male općine imaju priliku unaprijediti stupanj samoodrživosti u smislu poticanja gospodarskog rasta, a time posljedično i rasta općinskih prihoda. Međuopćinska suradnja putem razmjene dobre prakse i iskustava te razvoja mreže općina posvećene zajedničkom obavljanju određenih poslova sustavno unaprjeđuje efikasnost općina kao jedinica lokalne samouprave. Osim toga, međuopćinska suradnja okrupnjava resurse malih općina te im olakšava proces apliciranja na natječaje EU koji zahtijevaju određeni stupanj samofinanciranja komunalnih projekata i stručno projektno vodstvo.

Na temelju izlaganja u radu, zaključuje se kako su male općine danas suočene s potrebom prilagodbe trendovima modernizacije lokalne samouprave u čijem je fokusu povećanje učinkovitosti rada jedinica lokalne samouprave, uključujući i male općine. Drugim riječima, dugoročni opstanak malih općina uvjetovan je sposobnošću dostizanja što višeg stupnja samoodrživosti, jer se prevelikim oslanjanjem na više razine vlasti stvara privid lokalne samouprave, a ne ostvarenje istinskog prava na lokalnu samoupravu kojoj je cilj decentralizirano djelovanje u okviru zakonski definiranog djelokruga s ciljem ispunjenja potreba i interesa lokalne zajednice.

## LITERATURA

### Knjige

1. Antić, T., Mikić, L., Miletić, E., Zuber, M. (2008). Priručnik za članove predstavničkih tijela jedinica samouprave. Zagreb: UORH
2. Brunčić, D. (2006). Lokalna samouprava – hrvatska i nizozemska iskustva, Zagreb: Grafika
3. Koprić, I. (2006). Javna uprava, Zagreb: Nastavni materijal, Društveno veleučilište: Pravni fakultet
4. Ivanović, M. (2012). Problemi malih općina u svjetlu nove regulacije lokalne samouprave, Zagreb: Novi informator
5. Pavić, Ž. (2006). Veličina lokalnih jedinica. Zagreb: pravni fakultet i Društveno učilište
6. Valčić, M. (2011). Financiranje projekata iz fondova Europske unije, Zaprešić: Visoka škola za poslovanje i upravljanje s pravom javnosti "Baltazar Adam Krčelić"

### Članci

1. Bajo, A. (2009). Struktura zaposlenih u lokalnim jedinicama. Newsletter, br,43., 1-10.
2. Baloban, S. (2006). Ostvarivanje solidarnosti po supsidijarnosti. Bogoslovska smotra, 75(4), 1019-1043.
3. Eterović, N. (1997). Ugovori između Svete Stolice i Republike Hrvatske. Crkva u svijetu, 32(2), 181-186.
4. Hrženjak, J. (2009). Napomene o lokalnoj i regionalnoj samoupravi u Hrvatskoj. Hrvatska javna uprava, 9(4), 999-1010.
5. Jurčević, M., Barić, D., Herceg, B. (2011). Pretpristupni fondovi Europske unije u funkciji izvora financiranja prometne infrastrukture u Republici Hrvatskoj. Ekonomski Vjesnik, 24(2), 353-365.
6. Kirinčić, M. (1982). Ostvarivanje delegatskog sistema u mjesnim zajednicama. Politička misao, 19(3), 229-240.
7. Koprić, I. (2001). Državna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj 1990-2001.– vladavina prava ili politike?. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 51(6), 1275-1295.
8. Koprić, I. (2009). Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. Hrvatska javna uprava, 9(1), 69-78.

9. Koprić, I. (2010). Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. Hrvatska i komparativna javna uprava, 10(3), 665-680.
10. Pavić, Ž. (2002). Tipovi jedinica lokalne samouprave. Hrvatska javna uprava, 4(1), 21-45.
11. Pavić, Ž. (2010). Veličina lokalnih jedinica–europske tendencije i hrvatske nedoumice. Hrvatska i komparativna javna uprava, 10(1), 81-131.
12. Raukar, T. (1976). Cives, habitatores forenses u srednjovjekovnim dalmatinskim gradovima. Historiski zbornik, 29-30.
13. Službeni glasnik Zadarske županije, broj 4/13., 7/13. i 11/13.
14. Švarc, J. (2010). Gospodarstvo znanja i lokalni razvoj: posljedice za inovacijsku politiku. Radovi Zavoda za znanstvenoistraživački i umjetnički rad u Bjelovaru, (3), 29-53.

## **Zakoni**

1. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, „Narodne novine“, br. 155/02, 47/10, 80/10, 93/11.
2. Zakon o državnim službenicima i namještenicima („Narodne novine“, br. 27/01.)
3. Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, (»Narodne novine«, broj 33/01.)
4. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 129/05., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12 i 19/13)
5. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01)
6. Zakon o području županija, gradova i općina, (NN 90/92)

## **Internetske stranice**

1. Bespovratna sredstva za općine i gradove. <http://www.eurokonzalting.com/financijske-usluge/258-bespovratna-sredstva-za-opine-i-gradove>, (13.01.2016.)
2. Fondovi. <http://www.mrrfeu.hr/default.aspx?id=550>, (08.01.2016.)
3. Statistički ljetopis 2014., [http://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/ljetopis/2014/sljh2014.pdf](http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/ljetopis/2014/sljh2014.pdf), (13.01.2016.)

4. Kohezijska politika EU. <http://www.ravidra.hr/hrvatska-i-eu/kohezijska-politika-eu/>, (07.01.2016.)
5. Odluka o ustrojstvu jedinstvenog upravnog odjela općine Starigrad, [http://www.opcina-starigrad.hr/HTML/JUO\\_Odluka.html](http://www.opcina-starigrad.hr/HTML/JUO_Odluka.html), (15.01.2016.)
6. Općina Starigrad. <http://www.opcina-starigrad.hr/>, (15.01.2016.)
7. Proračun u malom 2016. [http://www.opcina-starigrad.hr/HTML/Proracun-u-malom\\_2016.pdf](http://www.opcina-starigrad.hr/HTML/Proracun-u-malom_2016.pdf), (14.01.2016.)
8. Strukturni fondovi. [http://www.uniri.hr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=218&Itemid=151&lang=en](http://www.uniri.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=218&Itemid=151&lang=en), (12.01.2016.)

## **Ostalo**

1. Koški, I. (2009). Utjecaj jedinica lokalne samouprave na lokalni ekonomski razvoj (završni rad). Osijek: Sveučilište J.J. Strossmayera
2. Mucić, K. (2014). Jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj s posebnim osvrtom na općinu Bizovac (Doctoral dissertation, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek. Faculty of Law. Chair of Administrative Science.)