

# Spajanje malih lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj

---

**Vuković, Marta**

**Graduate thesis / Diplomski rad**

**2023**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:977055>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-06-29**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU**

**PRAVNI FAKULTET**

**STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINANCIJE**

**DIPLOMSKI RAD**

**SPAJANJE MALIH LOKALNIH JEDINICA U  
REPUBLICI HRVATSKOJ**

Marta Vuković

MENTOR: doc.dr.sc. Iva Lopižić

Zagreb, studeni 2023.

## **Izjava o autorstvu rada**

Izjava o izvornosti

Ja, Marta Vuković, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Marta Vuković

## Zahvala

*Iskazujem zahvalu svojoj mentorici, doc. dr. sc. Ivi Lopžić, na stručnim savjetima za izradu diplomskoga rada te na razumijevanju i pomoći kroz prediplomski i diplomski studij.*

*Hvala svim ispitanicima koji su svojim odgovorima doprinijeli istraživanju ovoga rada, a osobito hvala čelnicima lokalnih jedinica koji su iscrpnim odgovorima doprinijeli razumijevanju teme diplomskoga rada.*

*Hvala svim prijateljima, kolegama i cimericama iz Studentskog doma Stjepan Radić, a osobito ekipi iz 9. paviljona bez kojih ovo studiranje ne bi bilo ovako zanimljivo i zabavno.*

*Neizmjerna zahvala mome dečku Niki koji je uvijek vjerovao u mene i pružio mi ljubav, radost i uljepšao razdoblje studiranja.*

*Beskrajna i najveća zahvala mojoj obitelji, ocu Marinku, majci Mariji, braći Anti, Eugenu i Eduardu te mojoj baki Branki na ljubavi, ukazanoj podršci, toplom savjetu i razumijevanju u svakom trenutku. Uz vas, svi snovi pretvaraju se u stvarnost. Također, hvala svoj rodbini koja je bila tu za mene i koja je svaki uspjeh radosno proslavljala sa mnom.*

## SAŽETAK

Lokalna razina je osnovna razina samouprave, razina na kojoj se ostvaruju glavne svrhe radi kojih teritorijalna samouprava postoji. Važnost lokalne samouprave ogleda se u tome što ona razrađuje i zaokružuje ideju diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu te tehniku nadzora državnog aparata, za čije je funkcioniranje ključno i nužno demokratsko okruženje. Lokalna samouprava čini relevantan element u političkom sustavu europske demokracije pa je danas sastavni dio suvremenih demokratskih političkih sustava u Europi i svijetu. Da bi lokalna samouprava bila efikasna, kvalitetna i građanima bliska, bitna je njena struktura, odnosno njen ustroj i djelokrug. Govoreći o teritoriju Republike Hrvatske i uspoređujući strukturu lokalne samouprave na razini Hrvatske i na razini ostalih zemalja članica Europske unije uočavaju se velike distinkcije, prije svega, u položaju i veličini, odnosno broju lokalnih jedinica. Ono što karakterizira hrvatsku strukturu lokalne samouprave je veliki broj lokalnih jedinica na državnom teritoriju, pa se govori o potencijalnom spajanju, odnosno amalgamaciji lokalnih jedinica, kako bi taj broj postao manji, a lokalne jedinice svoje poslove obavljale kvalitetno i efikasno.

U sklopu rada provedeno je istraživanje o tome kako na samo spajanje lokalnih jedinica gledaju znanstvenici, kako čelnici lokalnih jedinica, a kako građani, odnosno stanovništvo lokalnih jedinica na području Sisačko – moslavačke županije. Rezultati istraživanja pokazali su da je pogled na spajanje lokalnih jedinica pozitivan u očima znanosti, a opet ne u potpunosti pozitivan u očima čelnika lokalnih jedinica.

**Ključne riječi:** Hrvatska, lokalna samouprava, položaj i veličina, male lokalne jedinice, europske zemlje, čelnici, građani, znanost, amalgamacija

## SUMMARY

The importance of local self-government is reflected in the fact that it elaborates and completes the idea of the division of power into legislative, executive and judicial, as well as the technique of controlling the state apparatus, for the functioning of which a democratic environment is key and necessary. Local self-government is a relevant element in the political system of European democracy and an integral part of contemporary democratic political systems in Europe and the world. In order for local self-government to be efficient, high-quality and close to citizens, its structure, i.e. its organization and scope, is important. Speaking of the territory of the Republic of Croatia and comparing the structure of local self-government at the level of Croatia and at the level of other EU member states, great distinctions can be observed, first of all, in the position and size, that is, the number of local units. The Croatian structure of local self-government consist of a large number of local units on the state territory. That number would be reduced by merging small local units, which would then work efficiently and effectively.

As part of the this thesis, research was conducted on how scientists, leaders of local units, and citizens, that is, the population of local units in the area of Sisak - Moslavina County, view the merging of local units. The results of the research showed that the view on the merger of local units is positive in the eyes of science, and not that positive in the eyes of practice, i.e. the leaders of local units.

**Key words:** Croatia, local self-government, position and size, small local units, European countries, leaders, citizens, science, merging of local units

## Sadržaj

1. Uvod.....	5
2. Lokalna samouprava i pravni položaj općina u Republici Hrvatskoj .....	6
2.1. Zakonodavni okvir lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj.....	7
2.2. Ustrojstvo i djelokrug lokalnih jedinica.....	8
2.3. Financiranje lokalnih jedinica.....	9
3. Dileme teritorijalne podjele - velike ili male lokalne jedinice .....	11
3.1. Faktori koji uvjetuju teritorijalnu podjelu .....	13
3.2. Suvremeni trendovi vezani uz lokalnu samoupravu – ustroj i razvoj .....	14
3.2.1.....	16
3.2.2. Lokalna samouprava u Njemačkoj.....	17
3.2.3. Lokalna samouprava u Danskoj .....	18
3.2.4. Lokalna samouprava u postsocijalističkim zemljama .....	18
4. Trenutno stanje i brojke u Republici Hrvatskoj .....	19
5. Planovi Vlade Republike Hrvatske .....	22
5.1. Odluka o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave .....	23
5.2. Rezultati koje je polučila Odluka.....	25
5.3. Fiskalno izranjavanje – fiskalna decentralizacija ili fiskalna centralizacija?.....	27
5.4. Rezultati financijskih pomoći državnih tijela .....	27
6. Analiza stanja pet općina u Hrvatskoj.....	28
6.1. Grad Hrvatska Kostajnica .....	28
6.2. Općina Donji Kukuruzari.....	30
6.3. Općina Dvor.....	31
6.4. Općina Hrvatska Dubica .....	32
6.5. Općina Majur .....	33
7. Analiza mišljenja gradonačelnika/načelnica/načelnika o spajanju lokalnih jedinica.....	34
7.1. Mišljenje gradonačelnika Grada Hrvatska Kostajnica – Dalibora Biščana .....	35
7.2. Mišljenje načelnice Općine Donji Kukuruzari – Lucije Matković .....	36
7.3. Mišljenje načelnika Općine Dvor – Nikole Arbutine .....	37
7.4. Mišljenje načelnice Općine Hrvatska Dubica – Ružice Karagić .....	37
7.5. Mišljenje načelnice Općine Majur – Klementine Karanović.....	38
8. Analiza mišljenja stanovništva sa područja analiziranih općina na temu spajanja lokalnih jedinica .....	40

9. Stav akademske zajednice o veličini hrvatskih lokalnih jedinica .....	46
10. Zaključak.....	49
11. Literatura.....	51



## 1. Uvod

Tema ovog diplomskog rada je spajanje malih lokalnih jedinica na području Republike Hrvatske. Svrha rada je prikazati strukturu, razvoj i ustroj lokalne samouprave u Hrvatskoj te kako na tako postavljenu strukturu gledaju razni akteri – struka, znanost, čelnici lokalnih jedinica te, u konačnici, građani koji, kao korisnici lokalnih usluga, ocjenjuju kvalitetu, efikasnost, jednostavnost određene usluge ili dobra. Temeljni cilj ovoga rada je ukazati na važnost kvalitetne, adekvatne, funkcionalne lokalne samouprave koja na najnižoj razini vlasti uređuje društvene odnose i odgovara na potrebe svoga stanovništva te na važnost međusobne suradnje, organizacijske funkcionalnosti i poštovanja svih akata, dokumenata i odredbi kako bi društvo i država mogli ostvariti zadane ciljeve, pravovremeno i efikasno rješavati probleme koji se na bazi svakodnevice događaju te poticati rast i razvoj, kako pojedinaca, tako i društva u cjelini.

Rad je podijeljen u deset dijelova. Prvi dio rada uvodi u samu pojamnu određenost lokalne samouprave te daje pregled diplomskog rada ukratko. Drugi dio rada, koji je ujedno i najopsežniji, posvećen je temeljnim pojmovima lokalne samouprave u Hrvatskoj, njezinom zakonodavnom i povijesnom okviru, ustrojstvu i djelokrugu te financiranju lokalne samouprave. U trećem dijelu rada, koji nosi naziv dileme teritorijalne podjele, razmatra se koje lokalne jedinice – velike ili male, postižu veću učinkovitost i kvalitetu te se daje kratak uvid u stanje na području određenih europskih i postsocijalističkih zemalja. Četvrti dio rada posvećen je trenutnom stanju u Hrvatskoj, odnosno postojećoj strukturi lokalne samouprave u Hrvatskoj. U petom dijelu rada govori se o planovima i ciljevima koje Vlada Republike Hrvatske želi ostvariti u području lokalne samouprave. Šesti dio rada baziran je na analizi trenutnog stanja pet lokalnih jedinica u Hrvatskoj, a to su: Donji Kukuruzari, Dvor, Hrvatska Kostajnica, Hrvatska Dubica te Majur. U sedmom, osmom i devetom dijelu rada razmatraju se stavovi raznih aktera na pitanje o spajanju malih lokalnih jedinica u Hrvatskoj. Posljednji dio rada posvećen je zaključnim razmatranjima o pojmu amalgamacije lokalnih jedinica, o važnosti kvalitetne i efikasne lokalne samouprave.

## 2. Lokalna samouprava i pravni položaj općina u Republici Hrvatskoj

Lokalne jedinice čine osnovnu razinu samouprave na kojoj se ostvaruju glavne svrhe radi kojih se uvodi i definira pojam teritorijalne samouprave. Sama organizacija lokalne samouprave u Hrvatskoj zamišljena je kao politipska. Politipska organizacija je vrsta organizacije kroz koju se mogu izraziti i riješiti specifični problemi u jedinicama koje se razlikuju po objektivnim okolnostima i po političkim interesima ljudi.<sup>1</sup> U sustavima politipske organizacije, gdje se razlike među lokalnim jedinicama ogledaju i u pravnom i političkom statusu, moguće je slabijem tipu jedinica, najčešće ruralnim jedinicama, pobrojiti njihove nadležnosti, a snažnijim jedinicama općom klauzulom definirati ovlasti.<sup>2</sup> Zakonom o lokalnoj i regionalnoj (područnoj) samoupravi iz 2001. godine uređuje se organizacija jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave, djelokrug i ustrojstvo, način rada tijela, nadzor koji se obavlja nad aktima i radom te ostala pitanja značajna za njihov rad.

Ovaj rad, kao što je i prethodno rečeno, baziran je na lokalnoj samoupravi, točnije na općinama i gradovima. Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, a osnivaju se zakonom. Navedeni Zakon u članku 4. definira općinu kao: “jedinicu 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>3</sup>. Isto tako, u članku 5. grad se definira na sljedeći način: „jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te 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.”<sup>4</sup> Ono što je izuzetno bitno za ovaj rad je stavak 2., članka 5. navedenog Zakona, a to je da, s naglaskom na iznimno, kada za to postoje posebni i opravdani razlozi kao što su povijesni, gospodarski, geoprometni i slični, gradom se može utvrditi i mjesto koje ne zadovoljava uvjete koji su prethodno

---

<sup>1</sup> Koprić, Ivan (2013); Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj: Glavna obilježja postojećeg i prijedlog novog teritorijalnog ustrojstva Hrvatske – zašto nam treba teritorijalna reorganizacija, Zagreb, Institut za javnu upravu, str.6

<sup>2</sup> Koprić, Ivan (2000); Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanja nadzora središnjih državnih organa, Hrvatska javna uprava 2(3): 78. str.

<sup>3</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi - pročišćeni tekst zakona NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20 (dalje: ZLPRS)

<sup>4</sup> ZLPRS

navedeni u stavku prvom. Razlog relevantnosti ovoga članka leži u činjenici da se među analiziranim lokalnim jedinicama nalazi i jedna lokalna jedinica koja uživa status grada upravo zbog tih posebnih razloga koji čine iznimku.

## 2.1. Zakonodavni okvir lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj

Zakonodavni okvir lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj u središtu je proučavanja brojnih znanstvenika, stručnjaka te i samih građana koji imaju razna očekivanja od lokalne samouprave, a koja se, prije svega, odnose na efikasnije, kvalitetnije i jednostavnije ostvarivanje prava kroz razne lokalne usluge i razna dobra.

U samom Ustavu Republike Hrvatske iz 1990. godine kroz četiri članka opisuje se problematika organizacije i ustrojstva lokalne samouprave. Ustav građanima jamči pravo na lokalnu samoupravu, a to pravo povlači sa sobom niz drugih prava – pravo odlučivanja o potrebama i interesima stanovnika lokalnog značenja; pravo uređivanja prostora i urbanističkog planiranja; pravo uređenja naselja i stanovanja; pravo na komunalne djelatnosti; briga za djecu; pravo na socijalnu skrb; sve vrste kulture; pravo na zaštitu te unapređivanje prirodnog okoliša. Ustavom Republike Hrvatske iz 2001. godine propisano je da građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima - putem zborova, referendumima i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i Ustavom.<sup>5</sup> Ustavnim se izmjenama iz 2000. tek jamče ti poslovi lokalnim jedinicama, a lokalna se samouprava definira kao oblik podjele vlasti po vertikalnoj razini. Promjene Ustava krajem 2000. označavale su i prvi korak ka decentralizaciji. Nova ustavna regulacija predviđala je ograničenje vlasti središnje države pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Uz diobu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, prihvaćena je i koncepcija o lokalnoj samoupravi kao protuteži središnjoj vlasti. Usvajaju se načela supsidijarnosti i solidarnosti: prilikom određivanja poslova iz samoupravnog djelokruga, tijela koja su najbliža za građane, uživaju prednost te je država dužna financijski pomagati i poticati slabije razvijene lokalne jedinice, a zagovara se i načelo razmjernosti lokalne samouprave – njenog ustroja i djelokruga te lokalnih prihoda.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst) (Narodne novine broj 41/2001.)

<sup>6</sup> Koprić, I. (2005). Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. Hrvatska i komparativna javna uprava, 5 (1), 35-79. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/195254>

Nezaobilazno je navesti vrlo važan dokument u području organizacije i ustrojstva lokalne samouprave, a to je Europska povelja o lokalnoj samoupravi donesena 1985. godine u Strasbourgu, inspirirana Europskom poveljom lokalnih sloboda. Povelja predstavlja najvažniji akt koji je Republika Hrvatska ratificirala 1997. godine.<sup>7</sup> Važnost Povelje temelji se na osnovnim postavkama i pretpostavkama koje se kroz Povelju navode, a to su – demokratičnost, bliskost građanima, participacija građana, učinkovitost uprave i slično.

Posljednji, ali nikako manje važan akt, je zasigurno Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Zakon je prvi put donesen 2001. godine, a njime se utvrđuju općina i grad kao jedinice lokalne samouprave. Zakon je doživio velik broj dopuna i izmjena, pa se tako posljednje izmjene bilježe 2020. godine. Zakon definira općine i gradove kao jedinice lokalne samouprave, a županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave, a sve se osnivaju zakonom. Općina, grad i županija imaju statut kojim se, kao temeljnim pravnim aktom, detaljnije uređuje njihov samoupravni djelokrug, ustrojstvo, ovlasti, način rada njihovih tijela, oblici konzultiranja građana, provođenje referenduma u pitanjima iz samoupravnog djelokruga. U ostvarivanju zajedničkih interesa jedinice lokalne samouprave mogu međusobno surađivati u poboljšanju gospodarskog i društvenog razvoja svojih zajednica.<sup>8</sup> U odlučivanju o poslovima iz svog samoupravnog djelokruga, jedinice lokalne samouprave su samostalne, a odlučuju u skladu s Ustavom RH i u skladu sa ovim Zakonom. Što se tijela jedinica lokalne samouprave tiče, Zakon definira općinsko vijeće i gradsko vijeće kao predstavnička tijela građana i ona donose akte u okviru svojeg djelokruga. Predstavničko tijelo ima predsjednika te može imati do dva potpredsjednika koji se većinom glasova svih članova predstavničkog tijela biraju. Općinski načelnik u općini, a gradonačelnik u gradu predstavljaju izvršna tijela lokalne samouprave. Što se tiče spajanja postojećih općina i ostalih pitanja koja su od važnosti za teritorijalne promjene jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj, ona se uređuju posebnim zakonom.

## 2.2. Ustrojstvo i djelokrug lokalnih jedinica

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi definira djelokrug i ustrojstvo općina i gradova, pa su tako statut i status pravne osobe karakteristike koje grad/ općina/ županija uživaju.

---

<sup>7</sup> Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, NN 14/1997, Hrvatski sabor

<sup>8</sup> ZLPRS

Statutom općine/ grada se detaljnije uređuje samoupravni djelokrug, obilježja, javna priznanja, ustrojstvo, ovlasti te način rada tijela, način obavljanja poslova, oblici konzultiranja građana, provođenje referenduma u pitanjima iz djelokruga, mjesna samouprava, ustrojstvo i rad javnih službi, oblici suradnje jedinica lokalne, tj. područne samouprave te druga važna pitanja. Statutom se također može mjesnom odboru povjeriti obavljanje pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga općine ili grada, koja su od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana na području mjesnog odbora. U svom samoupravnom djelokrugu općine/ gradovi obavljaju poslove lokalnog značenja kojima se ostvaruju potrebe građana te koji nisu već prethodno dodijeljeni na obavljanje državnim tijelima, a neki od tih poslova jesu: „uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, briga o djeci, socijalna skrb, primarna zdravstvena zaštita, odgoj i osnovno obrazovanje, kultura, tjelesna kultura i šport, zaštita potrošača, zaštita i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarna i civilna zaštita.“<sup>9</sup>

### 2.3. Financiranje lokalnih jedinica

Temeljna pretpostavka za učinkovito i kvalitetno funkcioniranje sustava jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave predstavlja njihovo financiranje budući da jedinice lokalne samouprave, kao i regionalne samouprave, ne mogu obavljati poslove iz svoje nadležnosti ukoliko ne imaju dostatne izvore prihoda, odnosno dostatna sredstva.

Proces fiskalne decentralizacije znači selektivan, pripremljen i financijski potkrijepljen prijenos poslova, nadležnosti i ovlasti s državne na lokalnu razinu. Svrha joj je davanje ovlasti i odgovornosti za donošenje odluka u pogledu financiranja, upravljanja i izvršavanja poslova nižim razinama vlasti, gdje pojedina lokalna jedinica djeluje slobodno i u lokalnom interesu. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvaruju pravo na različite izvore financiranja kako bi efikasno obavljale poslove iz svoje nadležnosti, konkretnije kako bi svojim korisnicima/ građanima omogućile pružanje kvalitetnijih javnih usluga. Temeljni akt kojim se uređuje financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 144/2020). Dotični Zakon regulira i uređuje kojim to točno prihodima pojedina lokalna jedinica slobodno i samostalno raspolaže, a koji prihodi moraju biti razmjerni s poslovima koje obavljaju njihova tijela.

---

<sup>9</sup> ZLPRS

Prihodi jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave su:

1. općinski, gradski, odnosno županijski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe,
2. prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava,
3. prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njezinom vlasništvu, odnosno u kojima ima udio ili dionice,
4. prihodi od naknada za koncesije,
5. novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sama propiše u skladu sa zakonom,
6. udio u zajedničkom porezu,
7. sredstva pomoći Republike Hrvatske predviđena u državnom proračunu,
8. drugi prihodi određeni zakonom.<sup>10</sup>

Nadalje, Zakon podrobnije uređuje i izvore sredstava i financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, raspodjelu prihoda od poreza na dohodak, fiskalno izravnanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te financiranje decentraliziranih funkcija. Pritom, poreze sukladno odredbama navedenog zakona čine zajednički porez (porez na dohodak) i lokalni porezi.<sup>11</sup> Zakon o lokalnim porezima je sljedeći pravni dokument kojim se uređuje sustav lokalnih poreza i koji definira lokalne poreze kao poreze koji pripadaju jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.<sup>12</sup> Prema članku 20. Zakona o lokalnim porezima jedinice lokalne samouprave mogu uvesti sljedeće poreze:

1. prirez porezu na dohodak,
2. porez na potrošnju,
3. porez na kuće za odmor,
4. porez na korištenje javnih površina.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> ZLPRS

<sup>11</sup> Ivan Vidas, Utvrđivanje i naplata lokalnih poreza kao izvora financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, 2022.; IUS – INFO, NN 134/2023

<sup>12</sup> Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o lokalnim porezima, NN 114/2023

<sup>13</sup> IBID

To su tzv. opcijski porezi, odnosno porezi za koje se jedinicama lokalne samouprave daje na izbor hoće li svojim odlukama uvesti ove poreze ili neće, a sve u granicama Zakona o lokalnim porezima.

Godišnji proračun dostavlja se Ministarstvu financija u roku od 15 dana od donošenja, a ukoliko se takav proračun ne može donijeti, vodi se privremeno financiranje za razdoblje od najduže tri mjeseca, takvu odluku donosi predstavničko tijelo. Nadzor korištenja i poslovanja sredstvima iz proračuna grada ili općine nadzire predstavničko tijelo jedinice. Nadzor zakonitosti materijalnog i financijskog poslovanja općine/ grada provodi Ministarstvo financija ili neko drugo zakonom određeno tijelo.

### 3. Dileme teritorijalne podjele - velike ili male lokalne jedinice

Poboljšani i bliži odnos između građana i lokalnih vlasti obično je jedan od glavnih argumenata koji ide u korist reforme decentralizacije, a zemlje istočne i srednje Europe nisu bile iznimka od ovog pravila. Kroz povijest, uvriježila su se mišljenja o dva osnovna pristupa lokalnoj samoupravi: prirodni – koji govori da je postojanje lokalne samouprave “prirodno” za zajednice te funkcionalni koji karakterizira stav da lokalna uprava treba postojati sve dok olakšava i pomaže državi da bolje funkcionira. No unatoč postojanju ovih dviju konkurentnih teorija, postoji zajednički dogovor za tri osnovne vrijednosti lokalne demokracije, a to su: autonomija – postojanje lokalne vlasti koja štiti od koncentracije političke moći u jednim rukama i omogućuje donošenje različitih političkih izbora; sudjelovanje, odnosno participacija – kroz koju lokalne vlasti omogućuju šire uključivanje građana u samoupravu te učinkovitost - postojanje lokalnih vlasti omogućuje učinkovitije pružanje različitih usluga. Kada dođe do dileme teritorijalne podjele, nezaobilazno je spomenuti komunikaciju koja je ključna za uspješno rješavanje problema, kao i za odgovaranje na različite potrebe stanovništva. Možemo govoriti o tri vrste (ne) komunikacije – dijalogu, monologu te nedostatku, odnosno izostanku komunikacije. Smatra se da ljudi koji su zadovoljni djelovanjem svoje lokalne samouprave, osjećaju da su bolje informirani ili jednostavno, zadovoljniji građani su više zainteresirani za lokalne javne poslove, pa su zato i bolje informirani.<sup>14</sup> Kao što lokalne ili teorije javnog izbora zagovaraju, što je lokalna jedinica manja, građani imaju pozitivnije mišljenje

---

<sup>14</sup> Swianiewicz, Paweł (2001) Between Active Appreciation, Passive Approval and Distrustful Withdrawal; Citizens' Perception of Local Governments Reforms and Local Democracy in Central and Eastern Europe. In: Paweł Swianiewicz (ed.) Public Perception of Local Governments. Budapest: OSI/LGI

o većini aktivnosti lokalnih vlasti, osjećaju se bolje informiranima i češće poznaju lokalne vijećnike. Slično tome, građani manjih gradova i sela na pitanje vjeruju li svojoj lokalnoj samoupravi, češće odgovaraju pozitivno od onih iz velikih gradova.<sup>15</sup>

Ako govorimo o velikom broju lokalnih jedinica, može doći do toga da središnja državna tijela teško, a ponekad i nemoguće, održavaju stalni kontakt s njima. Takvi kontakti pretpostavljaju provedbu nadzora države nad lokalnom samoupravom te pružanje potrebne stručne, financijske i ostalih vrsta državnih pomoći. Vertikalna i horizontalna integracija potrebna je radi uspješnog i ekonomičnog obavljanja službi velikog prostornog dometa, oblikovanja regionalnih interesa kroz političke institucije te radi pružanja djelotvorne pomoći i nadzora države. Takva integracija provodi se kroz dva načina – povezivanjem i stupnjevanjem samoupravnih lokalnih jedinica. I jedan i drugi oblik integracije imaju svoje prednosti i nedostatke. Pozitivna strana jedno stupanjske organizacije i slobodnog povezivanja lokalnih jedinica je autonomija lokalnih jedinica jer nema više instancija, osim državnog nadzora, koji bi tu autonomiju kočili ili ograničavali, a i državni nadzor ograničen je na kontrolu zakonitosti. Uz to, takva integracija pokazuje visoku razinu elastičnosti i prilagodljivosti novim društvenim izazovima. Lokalne jedinice samostalno odlučuju o svojim interesima te nisu ograničene hijerarhijski višim razinama. S druge strane, nedostaci takvog modela integracije jesu ograničenost participacije i utjecaja građana samo na upravljanje na osnovnoj lokalnoj jedinici jer građani obično nisu izravno zastupljeni. Organizacija lokalne samouprave u više stupnjeva također odražava prednosti i nedostatke. Prednosti jesu djelotvorniji utjecaj građana na rad lokalnih službi putem predstavničkih tijela na svim razinama; mogućnost upravljanja lokalnim poslovima te racionalna podjela poslova među jedinicama na različitim razinama ovisno o složenosti i radijusu istih. Loše strane stupnjevanja ogledaju se u uspostavi trajne hijerarhijske strukture nad osnovnim lokalnim jedinicama što se osobito vidi u nadzoru jer drugostupanjske jedinice provode nadzor nad prvostupanjskim jedinicama i iz tog nadzora će uvijek proizlaziti ograničavanje autonomije hijerarhijski nižih lokalnih jedinica. Taj nedostatak nastoji se ublažiti primjenom načela supsidijarnosti jer ono nalaže da se problemi prvenstveno moraju rješavati na najnižoj razini. Još jedna negativna strana stupnjevanja je i državni centralizam koji proizlazi iz silne kontrole koju država ima nad radom lokalnih jedinica. Stupnjevanje može rezultirati i krutošću sustava i otporu promjenama upravo zbog hijerarhije koja katkad predstavlja

---

<sup>15</sup> IBID



ozbiljnu smetnju prilagodbi i inicijativi, a time se zatvara mogućnost nekim novim, inovativnim rješenjima.<sup>16</sup>

Neke su zemlje Europe, s naglaskom na zapadne, u novije vrijeme započele sa procesima teritorijalne reorganizacije lokalnih jedinica s ciljem razbijanja tolike usitnjenost te razvijanja velikih, korisnih i jednako razvijenih lokalnih jedinica. Pojavljuje se tendencija ka sve većim lokalnim jedinicama te postoji nekoliko rješenja kojima pribjegavaju ove zemlje. Prvo je rješenje uspostava sustava lokalne samouprave na dva ili tri stupnja gdje viši stupnjevi obavljaju sve one poslove koje niža razina ne može adekvatno ili uopće obaviti. Drugo, a za potrebe ovog rada važnije rješenje, je povezivanje ili spajanje lokalnih jedinica koje predstavlja obavljanje složenih poslova putem raznih oblika organizacijskog povezivanja, udruživanjem lokalnih financijskih sredstava i slično. Proces spajanja ili amalgamiranja lokalnih jedinica dolazi do izražaja jer za cilj ima suzbiti usitnjenost osnovnih jedinica lokalne samouprave tako da se na čitavom državnom području stvore približno jednako velike i razvijene lokalne jedinice. Na taj bi se način svaka veća lokalna jedinica inkorporirala u jedno već gradsko naselje koje bi se okružilo širim ruralnim pojasom. Države potiču takve procese teritorijalne podjele na razne načine jer žele reducirati postojeće razlike među lokalnim jedinicama, a da je pritom fokus stavljen na zaštitu i očuvanje njihove autonomije. Keating definira četiri temeljna načela koja se trebaju poštovati pri procesu spajanja lokalnih jedinica, a to su: efikasnost – brojnost usluga uz smanjeni trošak; demokratičnost – pravo građana utjecati na lokalne strukture; raspodjela – kako osigurati kvalitetan i bolji nadzor građana nad službama i sredstvima te razvoj – kako unaprijediti gospodarski rast.<sup>17</sup>

### 3.1. Faktori koji uvjetuju teritorijalnu podjelu

Teritorijalna podjela ovisi o par faktora koji uvjetuju izbor okvira u pojedinoj zemlji – izbor teritorijalnog okvira za integraciju sustava lokalne samouprave te povezivanje sa državnim razinom, a to su: veličina lokalnih jedinica, monotipsko ili politipsko uređenje, veličina države izražena brojem stanovnika te oblik društvenog uređenja u smislu federacije ili unitarne države.

---

<sup>16</sup> Ivanišević, S. (2009). Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica. Hrvatska i komparativna javna uprava, 9. (3.), 669-722. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/136010>

<sup>17</sup> Keating, M.: Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice, u knjizi Judge, D., Stoker, G. i Wollmann, H. (eds.): Theories of Urban Politics London – Thousands Oaks-New Delhi, Sage, 1995).

Proces spajanja utječe na veličinu novostvorene, odnosno spojene lokalne jedinice, pa je potrebno razraditi i kategorizirati neke faktore, elemente, načela koja utječu i olakšavaju navedeni proces jer se upravo problem veličine lokalne jedinice navodi kao osnovni problem prilikom uspostavljanja upravno – teritorijalne podjele državnog teritorija. Na tom tragu, Perko–Šeparović navodi sedam faktora koji određuju veličinu lokalne jedinice, a to su: geografski ili prirodni; vremenski; ekonomsko – tehnički; politički; urbanizacijski; sociološki i upravni faktori.<sup>18</sup> Eugen Pusić navodi četiri načela od kojih bi trebala početi svaka podjela države na uže, regionalne i lokalne jedinice. Ta su sljedeća: načelo potpunosti, odnosno obuhvata čitavog državnog teritorija bez ostatka; načelo jednakosti, po veličini i po položaju; načelo gospodarsko – financijske samodovoljnosti; načelo dostupnosti, odnosno načelo pristupa svih lokalnih organa i usluga građanima.<sup>19</sup> Isto tako, Pusić smatra da se cjelovitost jedinica lokalne samouprave postiže i opravdava primjenom sljedećih kriterija: homogenost, gravitacija, komplementarnost te ekonomsko – financijski kapacitet.<sup>20</sup> Ivanišević se ne slaže u potpunosti s kategorizacijom E. Pusića i donosi detaljniju razradbu općih načela teritorijalne organizacije, a to su: obuhvatnost, stabilnost, racionalnost, organizacijska adekvatnost teritorijalne podjele te utvrđuje načela koja se odnose na lokalne samoupravne jedinice: cjelovitost, izjednačenost, financijski kapacitet i samostalnost, demokratičnost, dostupnost lokalnih službi korisnicima. Ivanišević ukazuje i na ograničavajuće uvjete teritorijalne podjele te navodi faktore koji imaju utjecaja na teritorijalnu podjelu: priroda, mreža i vrsta naselja, karakteristike stanovništva, upravno-teritorijalno nasljeđe, gospodarska i ekonomska razvijenost, prometna i komunikacijska povezanost, efikasnost i ekonomičnost lokalnih službi, politički ciljevi i interesi.<sup>21</sup>

### 3.2. Suvremeni trendovi vezani uz lokalnu samoupravu – ustroj i razvoj

Kao osnovni modeli lokalne samouprave na području Europe navode se francuski (južnoeuropski, napoleonski), njemački (germanski), švedski (skandinavski) i engleski (anglosaksonski), a u

---

<sup>18</sup> Perko–Šeparović, Inge, Juraj Hrženjak (1982) Organizacija teritorija i samoupravljanje. Zagreb: Informator

<sup>19</sup> Pusić, Eugen, i dr. (1988) Upravni sistemi. Zagreb: Narodne novine

<sup>20</sup> IBID

<sup>21</sup> Ivanišević, Stjepan (2007) Teritorijalna osnova lokalne samouprave – opća načela teritorijalne podjele te uvjeti i faktori koji ju determiniraju. Hrvatska javna uprava 1/2007, 61–116.

novijoj literaturi dodaje se i novi model – model bivših socijalističkih zemalja.<sup>22</sup> Brojni novi trendovi u razvoju i samoj organizaciji lokalne samouprave u Europi zahvatili su navedene modele, pa govorimo o tendenciji harmonizacije, odnosno približavanja i sve manjim razlikama među lokalnim sustavima u različitim zemljama. Vijeće Europe ima značajnu ulogu u harmonizaciji lokalne samouprave u pogledu pripreme međunarodnih ugovora te ostalih relevantnih dokumenata kao i u pogledu aktivnosti u području lokalne samouprave. Najveće razlike među zemljama bilježe se u pogledu teritorijalne organizaciji i prosječne veličine jedinica, lokalnog financiranja te u pogledu modela unutarnje organizacije, odnosno odnosa između političkih i izvršnih tijela.<sup>23</sup>

Što se tiče nekih novih trendova u pogledu razvoja lokalne samouprave, navode se sjedeći. Traženje novog legitimiteta u smislu demokratizacije lokalnih političkih sustava jer se tvrdi da su građani ključni akteri u procesima participacije, konzultiranja, odnosno procesima neposredne demokracije. Nadalje, novi javni menadžment u nekim je zemljama doprinio dodatnoj kvaliteti lokalnog sustava, a u nekim zemljama baš suprotno. Tako govorimo o instrumentalizaciji lokalne samouprave, odnosno o „čišćenju“ ,kako to objašnjava profesor Koprić, složenog institucionalno-političkog aranžmana od inherentnih vrijednosti i njegovu reorganizaciju u koristan, uspješan, efikasan, ekonomičan i kvalitetan instrument za postizanje društvenih ciljeva. Sljedeći trend je ujednačavanje kruga lokalnih poslova bez obzira djeluju li lokalne jedinice u sustavu opće klauzule ili enumeracije. U nizu trendova nalazi se i potpora ekonomskom razvoju u pogledu traženja ekonomskih rješenja i naglašavanja ekonomskih učinaka lokalne samouprave. Polazi se, s jedne strane, od klasičnih pitanja javnih financija, poreznih opterećenja neporeznim davanjima građana i ekonomskih subjekata, efikasnosti, ekonomičnosti, kvalitete te ekonomskog rasta i razvoja s druge strane. To se postiže privlačenjem privrednih aktera raznim marketinškim i strateškim aktivnostima. Nadalje, uključenost u rješavanje teških društvenih problema kao što su opasna zagađenja, prirodne nepogode (potres kojem su sve lokalne jedinice proučavane u ovom diplomskom radu bile izložene), masovne migracije i slično. Takvi događaji nadilaze svakodnevne događaje i rutinu života te lokalne jedinice moraju razviti snažne kapacitete za djelovanje u takvim kriznim situacijama i svim ostali iznenadnim okolnostima koje ih snađu. Racionalizacija kao trend

---

<sup>22</sup> Koprić, Ivan (2018) (ur.) Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi; Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava, Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 1-56.

<sup>23</sup> IBID

postavlja se pred teritorijalni ustroj i financijsku održivost, upravljanje uspješnošću, izradu proračuna u skladu sa mjerljivim rezultatima, upravljanje kvalitetom i slično. Diverzifikacija financiranja, odnosno lokalnih prihoda sljedeći je trend u kojem dolazi do sve veće različitosti lokalnih prihoda, povećavaju se različiti međuproračunski transferi (tekuće, kapitalne pomoći), sredstva dobivena po programskoj i projektnoj osnovi iz sredstava Europske unije, uvode se različite naknade poput naknada za koncesionirane lokalne javne službe i slično. Privatizacija i privatna inicijativa kao jedne od najvažnijih mjera koje doktrina novog javnog menadžmenta zagovara te kao mjere koje su u većoj ili manjoj mjeri zahvatile sve europske sustave lokalne samouprave. Mjere su to kao što je osnivanje mješovitih kompanija, korporatizacija osnivanjem vlastitih trgovačkih društava koje djeluju po pravilima privatnog prava, liberalizacija, komercijalizacija i ostali.<sup>24</sup>

### 3.2.1. Trend okrupnjavanja lokalnih jedinica

I naposljetku, ali za ovaj rad, najvažniji trend u pogledu razvoja sustava lokalne samouprave jest teritorijalna konsolidacija kao trend povećavanja lokalnih jedinica uz istodobno smanjivanje njihova broja. Trend se popularizirao polovicom prošlog stoljeća preuzimanjem sve većeg broja javnih službi, infrastrukturnih zadataka i većeg dijela poslova u djelokrug lokalnih jedinica. Zemlje koje je ovaj trend zahvatio jesu zemlje anglosaksonskog, skandinavskog područja te zemlje kontinentalne i južne Europe. Danska, Grčka, Njemačka, Švedska, Norveška, Nizozemska, Portugal, Litva, Albanija, Bugarska, Turska samo su neke od zemalja koje su predstavnice trenda okrupnjavanja lokalnih jedinica. S druge strane, Francuska i zemlje južne Europe, Švicarska, Island i dio tranzicijskih zemalja, zemlje su koje karakterizira zadržavanje malih lokalnih jedinica. Među zemljama bivše Jugoslavije najveće povećanje broja lokalnih jedinica nakon osamostaljenja i početka tranzicije bilježe Hrvatska i, u manjoj mjeri, Slovenija. Radi lakšeg pregleda, u nastavku prilažem tablicu (Tablica 1.).<sup>25</sup> Proces spajanja općina zahvaća većinu europskih zemalja 1950-ih i 1960-ih godina, a kao neke od uspješnih primjera navode se Švedska, Danska, Norveška,

---

<sup>24</sup> Koprić, Ivan (2018) (ur.) Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi; Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava, Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 1-56.

<sup>25</sup> Tablica - Broj lokalnih jedinica u zemljama nastalima na području bivše Jugoslavije; Koprić, I.; Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave (knjiga Europeizacija hrvatske lokalne samouprave)

Njemačka te brojne druge. Radi usporedbe i primjera, u nastavku slijedi organizacija i razvoj lokalne samouprave u europskim zemljama – Njemačkoj i Danskoj.

Godina	Bosna i Hercegovina	Crna Gora	Hrvatska	Kosovo	Makedonija	Slovenija	Srbija	Ukupno
1954.	423	85	744	202	233	386	2,107	4,180
1964.	106	20	111	28	61	62	189	577
1974.	106	20	105	22	30	60	157	500
1984.	109	20	113	22	34	65	164	606
1994.	109	20	489	28	34	147	161	988
2004.	142	20	550	30	84	193	160	1,179
2014.	143	23	556	34	84	212	145	1,197
Prosječni broj stanovnika	26.370	26.958	7.751	58.867	26.967	9.727	55.836	

Izvor: Broj lokalnih jedinica u zemljama nastalima na području bivše Jugoslavije; Koprić, I.; Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave (knjiga Europeizacija hrvatske lokalne samouprave)

### 3.2.2. Lokalna samouprava u Njemačkoj

Kako se Njemačka sastoji od 16 saveznih zemalja potrebno je naglasiti njihovu autonomiju. Organizacija lokalne samouprave u isključivoj je nadležnosti saveznih zemalja te one zasebno odlučuju o sustavu lokalne samouprave na svom teritoriju. Bez obzira na autonomiju, struktura lokalne samouprave u Njemačkoj pokazuje izrazito visoku razinu funkcionalnosti, ujednačenosti i harmonizacije.<sup>26</sup> Savezna Republika Njemačka je u razdoblju od sredine 1960-ih do 1980-ih smanjila broj lokalnih jedinica sa 24.444 na 8.525, broj okruga sa 425 na 236 te broj gradova u statusu okruga sa 141 na 88. Veličina lokalnih jedinica bila je iznimno mala sa prosjekom stanovništva po lokalnoj jedinici od 2.200, a nakon završetka reformi povećao se na 7.000 stanovnika. Razlog smanjivanja je taj što je Njemačka htjela jače i veće lokalne jedinice koje će obavljati više poslova. Ujedinjenjem Njemačke ponovno se krenulo u reforme lokalne samouprave, ali i na reforme izbornog sustava i mehanizama sudjelovanja građana koje su otpočele

<sup>26</sup> Romea Manojlović Toman; Javna uprava i politički sustav Savezne Republike Njemačke; modernizacija kroz očuvanje tradicije (2015)

1990-ih, a sve u cilju decentralizacije i amalgamacije. Razlog takvih reformi bio je i jačanje demokratičnosti, legitimnosti lokalne samouprave te neposredno odlučivanje građana.<sup>27</sup>

### 3.2.3. Lokalna samouprava u Danskoj

Do 1960-ih Danska je brojila 1.386 jedinica lokalne samouprave, 86 samostalnih gradova (*købstæder*) i 1.300 župa (*sogner*) koje su bile ruralne jedinice lokalne samouprave. Organizacija lokalne samouprave u Danskoj temelji se na tradicionalnoj teritorijalnoj podjeli koja datira još od 17. stoljeća.<sup>28</sup> Centralizacija sustava dovela je do neučinkovitosti pružanja dobara i usluga građanima, pa su godine od 1950-ih do 1960-ih predstavljale početke reforme lokalne samouprave. Temeljno načelo decentralizacije bila je supsidijarnost, odnosno načelo prema kojem se javni poslovi moraju obavljati na razini vlasti koja je za građane najbliža, s uvjetom da se ne gubi kvaliteta i učinkovitost pružanja usluga i dobara. Danska je od 1958. do 2007. smanjila broj lokalnih jedinica sa 1.300 na čak 98 te je prva od kontinentalno europskih zemalja po broju stanovnika u jednoj lokalnoj jedinica – 58.600 stanovnika. Uspješnost se ostvarila teritorijalnim reformama i jačanjem lokalne samouprave prijenosom nadležnosti i njihovim jasnim razgraničenjem, promjenom sustava financiranja i slabljenjem nadzora središnjih vlasti, a učinkovitost se odrazila na lokalne jedinice koje su kvalitetnije i učinkovitije organizirale javne službe, kvaliteta usluga je porasla, a povećan je i odaziv birača na lokalnim izborima na visokih 70%.<sup>29</sup>

### 3.2.4. Lokalna samouprava u postsocijalističkim zemljama

Za razliku od prethodno opisanih europskih zemalja, stanje u postsocijalističkim zemljama karakterizira drugačiji trend, točnije usitnjena teritorijalna struktura lokalnih jedinica kojom su htjeli ostvariti veću demokratičnost nakon raspada socijalizma kroz veću participaciju građana. Bivše socijalističke zemlje srednje i istočne Europe prolazile su kroz upravnu i političku decentralizaciju uz naglašavanje lokalne samouprave kao preteče demokratskih procesa. Prvi korak ka tome bilo je odvajanje državne i lokalne razine te održavanje slobodnih, višestranačkih

---

<sup>27</sup> IBID

<sup>28</sup> Kovčić, M. (2009). Reforma lokalne samouprave u Danskoj 2007. godine. Hrvatska i komparativna javna uprava, 9. (4.), 989-997. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/136030>

<sup>29</sup> IBID

lokalnih izbora. No, nekolicina je prepreka decentralizacijskim reformama, a to su sljedeće: nepostojanje političke volje provođenju decentralizacije; nedostatni resursi; prosjek stanovništva u lokalnim jedinicama manji od 1.000 stanovnika sa izuzetkom Bugarske i Poljske koje imaju više od 5.000 stanovnika; slab kapacitet lokalnog demokratskog odlučivanja; nedostatak osposobljenosti i motivacije lokalnog osoblja; problemi s kulturološkim pretpostavkama i brojne druge prepreke. Odbor regija je, kao skupština lokalnih i regionalnih predstavnika Europske unije koja predstavlja glas podnacionalnih vlasti, u svom izvještaju iz 2013. godine istaknula da zemlje, koje su se Europskoj uniji pridružile 2004. godine, još uvijek nisu provele decentralizacijske reforme što dodatno otežava ostvarivanje ekonomskog i društvenog razvoja i predstavlja problem implementaciji europske pravne stečevine i europskih javnih politika.<sup>30</sup> Bilježi se porast zaposlenih na nižim teritorijalnim razinama, osobito nakon decentralizacijskih reformi, što dovodi do zaključka da proces decentralizacije nije odlučujući faktor u povećanju broja službenika. Sa procesom decentralizacije oklijevalo se, a tome je uzrok niz institucionalnih, financijskih, kulturoloških i političkih faktora što se i dogodilo postsocijalističkim zemljama.

#### 4. Trenutno stanje i brojke u Republici Hrvatskoj

Na području Republike Hrvatske trenutno brojimo sveukupno 555 jedinica lokalne samouprave, od čega - 428 općina i 127 gradova te 20 jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno županija. Grad Zagreb, kao glavni grad Republike Hrvatske, ima poseban status - grada i županije, tako da je sveukupan broj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj 576.<sup>31</sup> Sustav lokalne samouprave je monotipski, odnosno lokalne jedinice, bez obzira na veličinu ili druga svojstva, imaju u osnovi podjednak djelokrug poslova. Grad Zagreb predstavlja najveću lokalnu jedinicu s gotovo 800.000 stanovnika, dok je najmanja Općina Civljane s 239 stanovnika. Kategorija tzv. velikih gradova izdvaja se od ostalih gradova, a to su lokalne jedinice koje broje 35.000 i više stanovnika. Samoupravni djelokrug lokalne samouprave određen je metodom opće klauzule. Općine i gradovi obavljaju poslove lokalnog značaja, a županije poslove regionalnog značaja koji Ustavom Republike Hrvatske i zakonom nisu dodijeljeni državnim tijelima. Općinama i gradovima povjereni su poslovi koji se odnose na

---

<sup>30</sup> Marčetić, G., Lopižić, I.; Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave, (2017) 407.- 435.

<sup>31</sup> Ministarstvo pravosuđa i uprave, web stranica; <https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-opcu-upravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/22319>

uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti i komunalni red, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, zaštitu potrošača, protupožarnu i civilnu zaštitu i dr. Uz to, veliki grad i grad – sjedište županije obavljaju i poslove održavanja javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola vezanih uz gradnju i provedbu dokumenata prostornog uređenja te ostale zakonom propisane poslove. Županijama su povjereni poslovi koji se odnose na obrazovanje, zdravstvo, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, održavanje javnih cesta, prostorno i urbanističko planiranje i drugo.<sup>32</sup>

Govoreći u brojkama, nekoliko je zanimljivosti povezanih sa strukturom lokalne samouprave u Hrvatskoj. Prosječni broj stanovnika u hrvatskim općinama je malo manje od 3.000. Na području općina živi oko 30% ukupnog stanovništva Hrvatske. Najmanja je općina Civljane s 239, a najveća općina Viškovo s 14.445 stanovnika čiji je omjer 1:60. Šest je općina koje u Republici Hrvatskoj imaju više od 10.000 stanovnika, 47 ih ima između 5.000 i 10.000 stanovnika, 339 između 1.000 i 5.000, a njih 36 je ispod 1.000 stanovnika. Sve općine imaju udio od 1% u BDP-u Hrvatske, a sve županije, općine i gradovi zajedno imaju 6,4%. Sve općine sudjeluju s 15,6% u ukupnim prihodima teritorijalne samouprave. Između 20% i 25% prihoda općine dobivaju u obliku pomoći od središnje razine, države. Ono što karakterizira hrvatske općine je depopulacija, a u zadnjih deset godina izgubile su 80.285 stanovnika. Sve i jedna općina ima načelnika i zamjenika načelnika. Građani pored načelnika biraju i općinsko vijeće koje ima između 7 (ako je broj stanovnika do 500) i 17 vijećnika (ako je broj stanovnika općine preko 10.000). Također, mjesni odbori se mogu osnivati na području općine kao oblik udruživanja i sudjelovanja građana. S druge strane, kada govorimo o gradovima, broj gradova se u Hrvatskoj povećao od 1993. do danas sa 69 na 128. Prosječni broj stanovnika gradova u Hrvatskoj je 17.260, a to je za 10.863 manje u odnosu na stanje 1993. Na području gradova živi 70% stanovnika. Najveći grad je Zagreb, a najmanji grad u Hrvatskoj Komiža na otoku Visu s 1.500 stanovnika. Prema podacima DZS-a može se utvrditi da se lokalne jedinice podosta razlikuju po broju stanovništva, pa tako jedna, na primjer općina Nedelišće u Međimurskoj županiji broji 11 017 stanovnika, a druga, uzmimo za primjer općinu Lanišće u Istarskoj županiji, broji samo 268 stanovnika što je za oko 40 puta manje stanovništva.

---

<sup>32</sup> Hrvatska zajednica općina; web stranica: <https://hzo.hr/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava-u-rh/>



Tako dolazimo do jednog od glavnih problema vezanih uz razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj, a to je definitivno vrlo različit krug javnih usluga koje lokalne jedinice osiguravaju za svoje građane te niska razina ujednačenosti i nedostatnosti kvalitete tih istih usluga. Koprić govori o tri scenarija koja su moguća za teritorijalnu organizaciju zemlje. Prvi je inercija, odnosno zadržavanje trenutnog stanja, drugi je prilagodba formalnopravne regulacije trenutnom stanju u odnosu na lokalnu i regionalnu samoupravu sa potencijalnom regionalizacijom te treći scenarij koji se tiče ozbiljne teritorijalne reforme, odnosno amalgamacije lokalnih jedinica. Prema trećem scenariju, broj lokalnih jedinica smanjio bi se na mjeru urbane mreže (100-200 gradova) uz prilagodbu geografski specifičnim područjima kao što je razvedena obala i otoci Hrvatske.<sup>33</sup>

U skladu sa statističkim podacima dostupnim na stranicama Državnog zavoda za statistiku i Ministarstva pravosuđa i uprave, dolazimo do informacija koliko zapravo malih, brojem stanovništva nejednakih i u konačnici, nejednako razvijenih lokalnih jedinica – općina i gradova imamo u Republici Hrvatskoj. Za potrebe ovoga rada, analizirati će se lokalne jedinice – općine i gradovi sa područja Sisačko – moslavačke županije, točnije područje Pounja, a to su Grad Hrvatska Kostajnica, Općina Donji Kukuruzari, Općina Dvor, Općina Hrvatska Dubica te Općina Majur. Grad Hrvatska Kostajnica broji 1879 stanovnika, a tu se postavlja pitanje kako tako mala lokalna jedinica uživa status grada. Odgovor na to pitanje daje članak 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji kaže sljedeće: „Grad je jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te 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.“ Drugi stavak ovog članka i zakona donosi iznimku i odgovor zbog kojeg Hrvatska Kostajnica ima status grada: „Iznimno, gdje za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni), gradom se može utvrditi i mjesto koje ne zadovoljava uvjete iz stavka 1. ovoga članka“.<sup>34</sup> Nadalje, Općina Dvor broji 2996 stanovnika, za oko 1000 stanovnika više od Hrvatske Kostajnice, no broj ovdje nije krucijalan, zato što ova lokalna jedinica predstavlja površinom jednu od najvećih lokalnih jedinica u Hrvatskoj, a time i

---

<sup>33</sup> Koprić, Ivan, (2014). Je li moguća regionalizacija Hrvatske? Institucionalna i politička ograničenja. Političke analize, V(17), str. 9–16

<sup>34</sup> ZLPRS

svojevršno središte s obzirom na lokalne službe koje se nalaze u njoj. Treća i najmanja lokalna jedinica u ovom krugu lokalnih jedinica od oko 50-ak kilometara je Općina Majur koja broji 760 stanovnika. Ono što je kod ove lokalne jedinice zanimljivo jest da ona nema niti jednu zdravstvenu ustanovu kako bi stanovnici ove općine dobili određenu medicinsku skrb i pomoć, nego gravitiraju susjednim općinama Sunji i Hrvatskoj Kostajnici u potrazi za istim. Nadalje, tu se nalazi i područna škola Graboštani koja djeci pruža obrazovanje do četvrtog razreda osnove škole, nakon čega djeca odlaze opet u susjedne općine kako bi im i ta javna usluga bila omogućena. Sljedeća je lokalna jedinica Općina Donji Kukuruzari koja, prema dostupnim podacima, broji 1080 stanovnika. Ovdje stanovništvo može ostvariti određene usluge, no i dalje za većinu gravitiraju Hrvatskoj Kostajnici jer se takve lokalne usluge ne mogu u potpunosti ili adekvatno obaviti tamo. Primjer je zdravstvena usluga u smislu da u ovoj lokalnoj jedinici nema doktora opće prakse niti ljekarne. Naposljetku, tu je lokalna jedinica sa statusom općine – Hrvatska Dubica sa 1462 stanovnika. Opet je riječ o maloj lokalnoj jedinici koja svojim stanovnicima jamči određena dobra i usluge, ali se primjećuje određena koncentracija, odnosno gravitacija gradovima Hrvatskoj Kostajnici i Novskoj kako bi te usluge bile pružene onako kako su i predviđene.

## 5. Planovi Vlade Republike Hrvatske

Poznato je kako je Vlada još prošle godine osigurala 100 milijuna kuna za potpore onim lokalnim jedinicama koje se odluče spojiti, a isti je iznos osiguran i u ovoj godini. Ambicija je da se u četiri godine ukine 85 općina ili funkcionalno spoji njih 171. Na tragu prethodnog dijela rada koji se tiče statističkih podataka, brojeva i veličine lokalnih jedinica, može se utvrditi da postojeći teritorijalni ustroj ne omogućava teritorijalni razvoj, jer prema nekim izračunima, toliki broj općina i gradova, nije održiv i pretežak je teret za državni proračun i one koji ih održavaju, odnosno stanovnika. Stoga se reforma lokalne samouprave kao dio Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. – 2026. vidi kao svojevrsno rješenje. Na sjednici Vlade usvojena je Odluka o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno, odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave. Takvim mjerama bi se uspostavio kvalitetan i učinkovit sustav lokalne i regionalne samouprave povezivanjem općina radi uspostave učinkovitog, kvalitetnog i transparentnog

pružanja usluga građanima, kako bi oni imali jednake mogućnosti zadovoljiti svoje potrebe i interese, bez obzira gdje žive.<sup>35</sup>

### 5.1. Odluka o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave

Vlada Republike Hrvatske donijela je u ljeto 2022. godine Odluku o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno, odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave s ciljem da se pojedine lokalne jedinice potakne na suradnju, odnosno na spajanje sa susjednim jedinicama lokalne samouprave kako bi se osigurala efikasnost, ekonomičnost i adekvatnost usluga koje se pružaju građanima. U javnosti, točnije među načelnicima i gradonačelnicima ta vijest nije odjeknula u pozitivnom smjeru jer bi to značilo i reduciranje postojećih radnih mjesta. A u tom smjeru, ePodravina.hr prenosi: „Mirko Perok, načelnik Općine Virje, smatra da su velika i stabilna općina te nemaju interes za spajanjem. – Do svake je općine da procijeni što je najbolje za nju. Mislim da već ima općina u Podravini koje se funkcionalno spajaju vezano uz pročelnike i to je dobar put za početak – mišljenja je“.<sup>36</sup>

U teoriji, razlikuje se funkcionalno i stvarno spajanja lokalnih jedinica. Dobrovoljno funkcionalno spajanje jedinica lokalne samouprave u smislu ove Odluke je zajedničko obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica putem zajedničkog službenika, zajedničkog upravnog odjela ili službe, zajedničkog trgovačkog društva ili zajedničke ustanove. Dobrovoljno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave u smislu ove Odluke je dobrovoljno spajanje uređeno zakonom kojim se utvrđuje područno ustrojstvo Republike Hrvatske i pitanja od značaja za područno ustrojstvo jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Odluka propisuje da se jedinicama lokalne samouprave koje sklope i provode sporazum o zajedničkom obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga putem zajedničkog službenika dodjeljuje pomoć putem sufinanciranja troškova plaće i ostalih materijalnih troškova zajedničkog službenika sukladno sklopljenom sporazumu koji bi se izračunavao pomoću formule: postotak sufinanciranja (%) = broj jedinica koje su sklopile

<sup>35</sup> Ekonomski institut Zagreb, web stranica: <https://www.eizg.hr/vladina-odluka-o-dobrovoljnom-spajanju-jedinica-lokalne-samouprave-najvaznija-je-reforma-u-podrucju-lokalne-samouprave-u-hrvatskoj-da-ili-ne/6113>

<sup>36</sup> E-Podravina; web stranica: <https://epodravina.hr/spajanju-opcina-protive-se-svi-podravski-nacelnici-pitali-smo-ih-zasto-ne-podrzavaju-ideju-koju-vlada-novcano-podupire-evo-sto-su-nam-odgovorili/>

sporazum  $\times$  15. Postotak sufinanciranja takvog jednog zajedničkog službenika ne bi iznosio više od: 75% za jedinice lokalne samouprave do 1.000 stanovnika te 50% za jedinice lokalne samouprave iznad 1.000 stanovnika. Onim lokalnim jedinicama koje sklope sporazum o ustrojavanju zajedničkog upravnog odjela ili službe dodijelila bi se pomoć preko sufinanciranja troškova plaća i ostalih materijalnih troškova za najviše pet službenika u zajedničkom upravnom odjelu ili službi sukladno sklopljenom sporazumu, gdje bi formula izgledala ovako: postotak sufinanciranja (%) = (broj jedinica koje su sklopile sporazum  $\times$  5) + (broj poslova koji se obavljaju  $\times$  10). Takve jedinice imaju pravo i na pomoć putem sufinanciranja troškova plaća i ostalih materijalnih troškova zajedničkog službenika, odnosno zajedničkog upravnog odjela ili službe temeljem podkriterija broja stanovnika koji se utvrđuje posebno. To bi značilo da će država za spajanje službenika, primjerice da za više općina radi jedan pročelnik ili jedan komunalni redar, pet godina sufinancirati dio plaće po navedenoj formuli, ovisno o broju stanovnika, isto tako i broj spojenih poslova, dok za djelovanje zajedničke ustanove ili tvrtke mogu dobiti do pola milijuna kuna za poslovanje i pokrivaju im se troškovi spajanja.

Takvo jedno pravo na sufinanciranje ostvaruju lokalne jedinice koje zajednički organiziraju obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga preko trgovačkog društva ili zajedničke ustanove. Mora se raditi o minimalno dvije jedinice lokalne samouprave. Sufinancira se trošak kojeg jedinice lokalne samouprave izdvajaju za zajedničko trgovačko društvo ili ustanovu u svrhu pružanja usluge. Postotak se izračunava na sljedeći način: postotak sufinanciranja (%) = broj jedinica koje su sklopile sporazum  $\times$  5.

Troškovi zajedničkog obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga putem trgovačkog društva ili ustanove se mogu sufinancirati u iznosu od najviše 25% odnosno do iznosa od 500.000,00 kuna za pojedinu jedinicu lokalne samouprave.<sup>37</sup> Takve jedinice ostvaruju i pravo na pomoć za podmirenje jednokratnih materijalnih troškova spajanja. Jedinice lokalne samouprave koje se dobrovoljno funkcionalno spoje zadržavaju prava na pomoći iz državnog proračuna koja su im bila na raspolaganju prije funkcionalnog spajanja.

---

<sup>37</sup> Odluka o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave; Vlada RH, NN 88/2022

S druge strane, kod dobrovoljnog stvarnog spajanja, pripajanjem područja jedne jedinice lokalne samouprave drugoj jedinici lokalne samouprave, jedinica kojoj je pripojeno područje ostvaruje navedene pomoći iz državnog proračuna: jednokratne pomoći, tekuće i kapitalne pomoći u razdoblju od pet godina od dana spajanja te ostale pomoći. Pri čemu jednokratne pomoći predstavljaju: jednokratnu pomoć za otplatu ostalih dospjelih obveza lokalne jedinice čije se područje pripojilo drugoj lokalnoj jedinici i njenih proračunskih korisnika, na dan 30. lipnja 2022. te podmirenje jednokratnih materijalnih troškova spajanja. Tekuće i kapitalne pomoći su sljedeće: pomoći u godišnjem iznosu koji je dva puta veći od iznosa fiskalnog izravnanja pripojene jedinice lokalne samouprave u godini prije spajanja. Minimalno 50% navedenih sredstava se mora koristiti za kapitalne projekte od kojih koristi imaju stanovnici pripojene jedinice lokalne samouprave i pomoći za kapitalne projekte u ukupnom iznosu do najviše 7,5 milijuna kuna. Ostale pomoći uključuju pomoći za otplatu svih kreditnih obveza jedinice lokalne samouprave čije se područje pripojilo drugoj jedinici lokalne samouprave i njezinih proračunskih korisnika, sa stanjem na dan 30. lipnja 2022., umanjeno za sve otplate do dana stvarnog spajanja. Sve navedene pomoći bi značile da će se lokalne jedinice, uz različite financijske potpore koje će dobivati za stvarno spajanje, riješiti dugova koje bi država preuzela na sebe.<sup>38</sup>

## 5.2. Rezultati koje je polučila Odluka

Devet mjeseci od donošenja Odluke i osam mjeseci od objave Javnog poziva, Informator donosi pregled stanja utvrđen na dan 02. lipnja 2023. godine. Korisno je analizirati postignute rezultate, odnosno utvrditi jesu li financijski poticaji dobrovoljnom spajanju općina i gradova pridonijeli ostvarenju Vladinog cilja naslovljenog kao „Funkcionalna i održiva lokalna samouprava“, i smanjenju ogromne teritorijalne usitnjenosti Hrvatske.<sup>39</sup> Ni Ministarstvo financija, ni Ministarstvo pravosuđa i uprave niti Vlada Republike Hrvatske na svojim internetskim stranicama nemaju javno objavljene podatke, pa je članak pisan u nedostatku osnovnih informacija u pogledu ostvarenja planova i u nedostatku odgovora na sva pitanja zainteresirane javnosti. Nema ni javno raspoloživih podataka o iznosima pomoći koji su dodijeljeni jedinicama lokalne samouprave za sklopljeni

---

<sup>38</sup> Odluka o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave; Vlada RH, NN 88/2022

<sup>39</sup> Informator; web stranica: <https://informator.hr/strucni-clanci/interes-opcina-i-gradova-za-dobrovoljno-spajanje>

sporazum o zajedničkom obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga po bilo kojem od tri modela. Činjenica je da nije baš iskazan interes za planove koje je Vlada RH osmislila kroz navedenu Odluku bez obzira na ograničene financijske poticaje, što posljedično znači da postojeći broj općina (428) i gradova (127) i dalje ostaje isti. Bez obzira na spremnost Vlade Republike Hrvatske da financijskim pomoćima u narednih pet godina potakne dobrovoljni proces spajanja lokalnih jedinica i time ostvari planirani cilj smanjivanja sadašnjeg broja lokalnih jedinica s 555 na 444 jedinice do kraja 2026., nedostaje interes građana kao i izvršne i predstavničke vlasti u svim općinama i gradovima na području Hrvatske da se to provede. Stoga ostaje ista i nepromijenjena upravna i teritorijalna organizacija lokalne samouprave diljem zemlje. No, postoji i niz ograničenja postojećeg sustava pomoći kojima Vlada potiče amalgamaciju lokalnih jedinica, a one su sljedeće. Dodjelom pomoći stimulira se stvarno spajanje ponajprije nerazvijenih lokalnih jedinica, čime se neće postići cilj „Funkcionalna i održiva lokalna samouprava“, što znači da bi se takve financijske pomoći trebale dodijeliti svim lokalnim jedinicama koje su za to zainteresirane. Nadalje, nedovoljno su stimulativni kriteriji za stvarno povezivanje lokalnih jedinica te ne postoje dodatni kriteriji kojima bi se jačala politička volja lokalne vlasti na stvarno spajanje i time postizanje utvrđenog cilja "Funkcionalna i održiva lokalna samouprava". Uz to, relativno je kratko vrijeme trajanja financijske pomoći da bi se potaknulo lokalne vlasti da se dobrovoljno odluče na funkcionalno povezivanje te mnoštvo ostalih ograničenja. Općinski načelnici i gradonačelnici te vijećnici ne poznaju proceduru stvarnog spajanja, kao ni funkcionalnog spajanja radi zajedničkog pružanja javnih usluga pa o tome ne mogu ni obavijestiti svoje građane, ni obrazložiti im zašto bi takvu odluku trebalo donijeti. S tim u vezi, potrebno je donijeti opisane i objašnjene procedure koje treba pripremiti Ministarstvo pravosuđa i uprave, a resorno ministarstvo i sve lokalne jedinice javno objaviti na svojim internetskim stranicama, javnim glasilima i oglasnim pločama. Uz to, bilo bi dobro održati i edukacije općinskih načelnika, gradonačelnika, vijećnika općinskih i gradskih vijeća, zaposlenih službenika u upravnim tijelima općina i gradova i građana o razlozima spajanja, prednostima i nedostacima te ciljevima koji se postižu dobrovoljnim spajanjem lokalnih jedinica.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Informator; web stranica: <https://informator.hr/strucni-clanci/interes-opcina-i-gradova-za-dobrovoljno-spajanje>

### 5.3. Fiskalno izranjavanje – fiskalna decentralizacija ili fiskalna centralizacija?

Nastavno na prethodno analiziranu Odluku kojom država financijski podupire spajanje dvije ili više lokalnih jedinica, spajanje bi izgledalo kao da veća općina praktički preuzima manju, a kao poticaj za to država bi preuzela dugove lokalnih jedinica, ali bi i davala značajne novčane potpore. Tako spojena, novo oblikovana lokalna jedinica dobiva dvostruki iznos onoga koji je manja općina dosad dobivala iz fonda fiskalnog izravnjanja. Poticaji za dobrovoljna stvarna spajanja uključuju jednokratne kapitalne transfere tijekom sljedećih pet godina koje će lokalne jedinice koristiti namjenski za infrastrukturne projekte. „U državnom su proračunu za 2022. godinu planirana sredstva fiskalnog izravnjanja za sve jedinice lokalne i regionalne samouprave u iznosu od 2 milijarde kuna, a za pojedinu općinu, grad i županiju planiran je točan udio fiskalnog izravnjanja u ukupnim sredstvima fiskalnog izravnjanja i iznos sredstava fiskalnog izravnjanja za 2022. godinu. Nova općina/ grad koja će nastati pripajanjem općine/ grada postojećoj općini/ gradu ostvarit će, prema Vladinoj Odluci, dvostruko veći iznos sredstava fiskalnog izravnjanja od onoga koji je općina/ grad koja se pripojila dobivala u godini koja je prethodila spajanju.“<sup>41</sup> U proračunima općina planirane su 2,2 milijarde kuna za financiranje kapitalnih projekata ili prosječno 5,3 milijuna kuna po općini. Prema Vladinoj Odluci, općina/ grad kojoj su pripojene druge jedinice može ostvariti pomoć i do 7,5 milijuna kuna za kapitalne projekte, što je s jedne strane pozitivno za dobrovoljno spojene jedinice, ali se s druge strane upitno što se tiče opravdanosti takvog troška u konkretnim jedinicama u odnosu na potrebe za sredstvima za kapitalnu izgradnju u lokalnim jedinicama koje se ne spoje sa drugom lokalnom jedinicom.

### 5.4. Rezultati financijskih pomoći državnih tijela

Dana 08. rujna 2022. godine na temelju Odluke o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave (Narodne novine broj 88 122), Ministarstvo financija raspisalo je javni poziv za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave. Ministarstvo je izjavilo da se do 21. studenoga za dobrovoljno funkcionalno spajanje putem zajedničkog

---

<sup>41</sup> Ekonomski institut Zagreb; web stranica: <https://www.eizg.hr/vladina-odluka-o-dobrovoljnom-spajanju-jedinica-lokalne-samouprave-najvaznija-je-reforma-u-podrucju-lokalne-samouprave-u-hrvatskoj-da-ili-ne/6113>

službenika javilo sedam jedinica, za zajednički upravni odjel ili službu četiri, a za zajedničko trgovačko društvo ili ustanovu njih dvanaest. Neki se zahtjevi udvostručuju, pa je na primjer Grad Pazin poslao više njih, ali se radilo o više jedinica jer Pazin ima spojene funkcije sa čak sedam općina u susjedstvu. Reforma lokalne samouprave predviđena je Nacionalnim planom oporavka i otpornosti prema kojem država planira u samo četiri godine ukinuti 85 općina ili funkcionalno spojiti 171 općinu, što bi predstavljaju značajnu teritorijalnu reorganizaciju državnog područja. Najviše potpora može se ostvariti za stvarno spajanje, do 7,5 milijuna kuna za investicije, te podmirivanje svih dugova, ali bez obzira na to, interesa za spajanjem općina, još uvijek nema. Dakle, od 428 općina, samo ih se 11 javilo za funkcionalno spajanje, koje je već obavljeno u većini slučajeva. Sredstva pomoći su bespovratna i namjenska, a namijenjena su za dobrovoljno funkcionalno spajanje i dobrovoljno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave sukladno navedenoj Odluci.

## 6. Analiza stanja pet općina u Hrvatskoj

Kako je u uvodu navedeno, ovaj diplomski rad i istraživanje na temelju kojeg je pisan temeljeno je na analizi postojećeg stanja sljedećih jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, a koje se nalaze u krugu površine od otprilike 50-ak kilometara. Rad se temelji na analizi upravo ovih općina iz više razloga, a jedan od njih je zasigurno razlog posvećenosti, odnosno da ovaj rad da bolji uvid u to što se događa „na terenu“, kako stanovništvo gleda na to, kako gradonačelnici/načelnici, a kako akademska zajednica, odnosno profesori koji su dobar dio svog znanstvenog istraživanja posvetili upravo ovoj temi. Radi se o malim općinama, čije bi potencijalno spajanje predstavljalo napokon jednu teritorijalnu, političku i upravnu cjelinu, fokusiranu na pružanje usluga i dobara stanovništvu ovih općina – od zdravstvenih, obrazovnih, komunalnih i ostalih na brz, efikasan i jednostavan način, a da se pritom ne gubi kvaliteta istih.

### 6.1. Grad Hrvatska Kostajnica

Hrvatska Kostajnica je grad na Banovini koji se proteže na površini od 52,60 km<sup>2</sup>. Grad Hrvatska Kostajnica obuhvaća sljedeća naselja: Panjani, Čukur, Hrvatska Kostajnica, Rosulje, Selište Kostajničko, Rausovac i Utolica. Granice Grada Hrvatske Kostajnice mogu se mijenjati na način i po postupku propisanom zakonom. Prema podacima dostupnim na internetskim stranicama Državnog zavoda za statistiku, na području ove lokalne jedinice živi 1 879 stanovnika što znači da



Hrvatska Kostajnica predstavlja iznimku iz stavka 2. članka 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi jer ne zadovoljava brojku od 10 000 stanovnika da bi, po redovnoj proceduri, imala status grada. U gradu se nalazi: osnovna škola sa osam razreda, srednja škola sa četiri smjera – opća gimnazija, ekonomist, šumarski tehničar (četverogodišnji programi) i stolar (trogodišnji program); dječji vrtić, dom zdravlja, centar za socijalnu skrb, ljekarna, FINA, gradska knjižnica, kino, banka, desetak ugostiteljskih objekata, gradsko igralište, dvije katoličke i jedna pravoslavna crkva, park šuma Djed, utvrda Stari grad i još raznih ustanova i atrakcija. Najpoznatija je po višednevnoj kulturnoj manifestaciji „Kestenijada“, no odgovor na pitanje zašto ima status grada vjerojatno stoji u tome da je Hrvatska Kostajnica kroz tešku hrvatsku povijest predstavljala vrata hrvatske opstojnosti.

Što se tiče aktualnih projekata, Grad Hrvatska Kostajnica je dio projekta HR-BA-ME339 naziva „Razvoj energetske učinkovite mreže gradova i općina u prekograničnom području“, akronima I.N.G.R.I.D. koji je nastao kao plod suradnje između četiri jedinice lokalne samouprave, odnosno četiri prekogranična partnera. Glavni ili vodeći partner na projektu je Općina Krnjak iz Republike Hrvatske, dok su partneri na projektu Općina Velika Kladuša iz Bosne i Hercegovine, Glavni Grad Podgorica iz Crne Gore te Grad Hrvatska Kostajnica iz Republike Hrvatske. Opći cilj projekta je dugotrajna promocija mjera energetske efikasnosti te obnovljivih izvora energije kroz tri mala pilot projekta u općinama Krnjak i Velika Kladuša te Glavnom gradu Podgorici, kao i podići svijest opće populacije i ciljanih skupina projekta u prekograničnom području kroz edukacije i kampanje na društvenim mrežama o razvoju energetske održivosti, koja uključuje i snažnije korištenje mjera za podizanje energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije u svakodnevnom životu. Ukupna vrijednost projekta je 935.870,15 EUR od čega je stopa sufinanciranja iz EFRR i IPA II fondova Europske unije 85%, odnosno 795.489,61 EUR dok je učešće partnera 15% ili 140.380,54 EUR.<sup>42</sup> U jedinstvenom upravnom odjelu Grada Hrvatske Kostajnice, Pravilnikom o unutarnjem redu sistematizirano je ukupno 11 radnih mjesta, a na dan 01. siječnja utvrđeno je da je zaposleno 6 službenika i 1 namještenik. Stanje popunjenosti radnih mjesta po stručnim spremama je sljedeće: VSS – tri službenika; VŠS – jedan službenik; SSS – dva službenika; SSS – jedan namještenik. Tijela Grada Hrvatske Kostajnice su Gradsko vijeće i Gradonačelnik. Gradsko vijeće broji 13 vijećnika, a od ukupnog broja vijećnika Gradskog vijeća iz članka 37. Statuta srpska nacionalna manjina zastupljena je s 3 vijećnika.

---

<sup>42</sup> Službene internetske stranice Grada Hrvatska Kostajnica; <https://hrvatska-kostajnica.hr/projekt-ingrid/>

Gradske ustanove su sljedeće: Turistička zajednica grada Hrvatska Kostajnica, Gradska knjižnica i čitaonica „Milivoj Cvetnić“; Dječji vrtić „Krijesnica“; JP Komunalac te Ekos Hrvatska Kostajnica d.o.o. za komunalne usluge.<sup>43</sup>

## 6.2. Općina Donji Kukuruzari

Općina Donji Kukuruzari osnovana je 1993. godine u Zagrebu, dok je s aktivnim radom započela u rujnu 1996. godine. Nalazi se na Banovini u Sisačko-moslavačkoj županiji, u dolini rijeke Sunje, 38 kilometara južno od grada Siska. Općina se prostire na površini od 113 km<sup>2</sup>, te pripada kategoriji manjih općina u sastavu Sisačko – moslavačke županije. Sva naselja su izrazito ruralna i ne pokazuju tendenciju preustroja u manje ruralna. Općina Donji Kukuruzari obuhvaća područje 15 naselja: Babina Rijeka, Bjelovački Kostreši, Borojevići, Donja Velešnja, Donji Bjelovac, Donji Kukuruzari, Gornji Bjelovac, Gornji Kukuruzari, Gornja Velešnja, Knezovljani, Komogovina, Lovča, Mečenčani, Prevršac i Umetići. Ova lokalna jedinica prema popisu stanovništva 2021. godine broji 1080 stanovnika. Općina Donji Kukuruzari nalazi se na području od posebne državne skrbi I. skupine, te je gospodarstvo u jako lošem stanju, stopa nezaposlenosti velika, a mnoge obitelji s područja Općine su korisnici socijalne pomoći. Gospodarski razvoj ovog kraja trebao bi se temeljiti na postojećim prirodnim resursima, te bi tako trebao biti usko vezan uz razvoj poljoprivredne proizvodnje, seoskog i lovnog turizma, drvne industrije i slično. Zamjećuje se određena gravitacija stanovništva ka Hrvatskoj Kostajnici radi ostvarivanja prava na usluge primarne zdravstvene zaštite, poštanskih, komunalnih i ostalih usluga. Djeca imaju priliku ići u školu na području svoje lokalne jedinice do osmog razreda osnovne škole u OŠ Katarina Zrinska u Mečenčanima, nakon čega, najčešće, daljnje školovanje nastavljaju u Hrvatskoj Kostajnici gdje im se pruža prilika, po završetku osnovne škole, upisati i srednju školu. Što se tiče projektnih aktivnosti, izdvaja se „Projekt Solidarnost na djelu 2“ putem kojeg bi se zaposlilo 25 žena pripadnica ranjivih skupina u općini Donji Kukuruzari. Projektom se želi unaprijediti kvaliteta života za 150 krajnjih korisnika na području općine Donji Kukuruzari kojima će biti pružena pomoć u svakodnevnom životu kroz 12 mjeseci. Projekt će trajati 18 mjeseci i provodit će ga Općina Donji Kukuruzari u partnerstvu s Hrvatskim zavodom za zapošljavanje, Područnim uredom Sisak te Centrom za socijalnu skrb Hrvatska Kostajnica. Stanovništvo ima priliku biti

---

<sup>43</sup> Službene internetske stranice Grada Hrvatska Kostajnica; <https://hrvatska-kostajnica.hr/>

dionikom raznih udruga koje djeluju na ovom području, a one su sljedeće: „Udruga osoba sa intelektualnim teškoćama“, „Udruga hrvatskih dragovoljaca Domovinskog rata“, RŠRD „Pastrva“, pčelarska udruga „Maslačak“, kulturno umjetničko društvo „Donji Kukuruzari“, „Vijeće srpske nacionalne manjine Općine Donji Kukuruzari“, DVD „Donji Kukuruzari“.<sup>44</sup>

### 6.3. Općina Dvor

Općina Dvor se nalazi na južnome dijelu Banovine, Sisačko-moslavačka županija, obuhvaća južni dio Zrinske gore i južni dio hrvatskoga Pounja, te leži na lijevoj obali rijeke Une. Sljedeća naselja nalaze se u općini Dvor: Brđani Šamarički, Buinja, Buinjski Riječani, Čavlovica, Ćore, Divuša, Donja Oraovica, Donja Stupnica, Donji Dobretin, Donji Javoranj, Donji Žirovac, Draškovac, Dvor, Gage, Glavičani, Golubovac Divuški, Gorička, Gornja Oraovica, Gornja Stupnica, Gornji Dobretin, Gornji Javoranj, Gornji Žirovac, Grabovica, Grmušani, Gvozdansko, Hrtić, Javnica, Javornik, Jovac, Kepčije, Kobiljak, Komora, Kosna, Kotarani, Kozibrod, Kuljani, Lotine, Ljeskovac, Ljubina, Majdan, Matijevići, Ostojići, Paukovic, Pedalj, Rogulje, Rudeži, Rujevac, Sočanica, Stanić Polje, Struga Banska, Šakanlije, Šegestin, Švrakarica, Trgovi, Udetin, Unčani, Vanići, Volinja, Vrpolje BANSKO, Zakopa, Zamlača, Zrin, Draga, Zut. Prema statističkim podacima Državnog zavoda za statistiku utvrđenim prema popisu stanovništva 2021. godine, na području Općine Dvora živi 2996 stanovnika, sa većinskim udjelom starog stanovništva te većim udjelom srpskog stanovništva (67,26%). Usluga obrazovanja pruža se u Osnovnoj školi Dvor sa osmogodišnjim programom, dok zgrada u kojoj se nekada davno održavala srednjoškolska nastava postoji, ali stoji prazna i neiskorištena. Što se zdravstva tiče, u Dvoru se nalazi Dom zdravlja kao ispostava Doma zdravlja Sisak te Centar za socijalnu skrb kao podružnica CZSS-a Hrvatske Kostajnice. Gotovo 10% stanovništva Hrvatske Kostajnice i susjednih općina Donji Kukuruzari, Dvor, Majur i Hrvatska Dubica korisnici su neke od usluga Centra za socijalnu skrb. Tadašnja ministrica Nada Murganić je 2017. godine posjetila ovo područje i prisustvovala svečanom otvorenju i preuređenju novog prostora podružnice Centra za socijalnu skrb u Dvoru. Trenutačno tek 11 djelatnika Centra u Hrvatskoj Kostajnici pokriva 871 kvadratni kilometar područja i više od 1100 mjesečnih korisnika dok dodatno rad otežava i česta fluktuacija radne snage u sustavu. Uvjete bi trebao poboljšati novi prostor njihove podružnice u Dvoru za čije je uređenje i obnovu

---

<sup>44</sup> Službene internetske stranice Općine Donji Kukuruzari; <https://www.donji-kukuruzari.hr/>

Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku uložilo gotovo 700.000 tadašnjih kuna. Na službenim internetskim stranicama ove lokalne jedinice pobrojane su i sljedeće ustanove: Knjižnica i čitaonica Dvor, Dječji vrtić „Sunce“ sa četiri zaposlena djelatnika, Općinsko društvo Crvenog križa Dvor, trgovačka društva: Komunalac – Dvor te komunalno poduzeće „DVORKOM“. Fond solidarnosti Europske unije bio je okidač za niz projekata koji su većinom vezani uz obnovu od posljedica razornog potresa koji je područje ove, a i svih ostalih analiziranih općina u diplomskom radu, pogodio u prosincu 2020. godine. Neki od projekata su sljedeći: „Saniranje nakon potresa i vraćanje u funkcionalno stanje vodocrpilišta „Unsko polje“, „Vodovodna mreža u ulici Zrinskih i Frankopana u Dvoru“, „Rekonstrukcija i opremanje dječjeg vrtića u Dvoru“ sa 85% sufinanciranja od strane Europske unije te 15% Republike Hrvatske te ostali projekti vezani uz rekonstrukciju vodovodnih mreža.<sup>45</sup>

#### 6.4. Općina Hrvatska Dubica

Općina Hrvatska Dubica je jedinica lokalne samouprave sa sjedištem u naselju Hrvatska Dubica. Granice područja idu katastarskim granicama rubnih naselja koja su u njenom sastavu, a to su: Hrvatska Dubica, Baćin, Cerovljani, Živaja i Slabinja. Općina Hrvatska Dubica prostire se na 131km<sup>2</sup> u jugoistočnom dijelu Sisačko-moslavačke županije u kontinentalnom području između rijeka Save i Une, uz samu granicu s Bosnom i Hercegovinom između općina Jasenovac i Sunja, te grada Hrvatska Kostajnica. Ova lokalna jedinica pripada prvoj skupini područja od posebne državne skrbi. Područje je ruralno sa manjim razvojnim centrom Hrvatska Dubica. Dubica ima daleku povijest, no zbog ratnih razaranja u kojima se ovaj kraj nalazio malo je ili nepostojano sačuvanih izvornih zapisa, spomenika, fotografija koji bi posvjedočili i prikazali tešku dubičku povijest. Na službenim internetskim stranicama ova općina bilježi sljedeće ustanove: Narodna knjižnica i čitaonica „Ivo Kozarčanin“, Komunalac d.o.o. te Vodoopskrba d.o.o. Društvenih djelatnosti Hrvatskoj Dubici zasigurno ne fali, pa se tako nabrajaju sljedeće: Zaklada hrvatskih branitelja, DVD Hrvatska Dubica, NK „UNA – MLADOST“, OŠ Ivo Kozarčanin, Hrvatska Dubica, Lovačko društvo „Jelen“, ŠRU „Mladica“, Dubičko udruženje žena „DUŽ“, KUD „Jeka“ te aktivno sudjelovanje mladih u društvenom životu ove zajednice.

---

<sup>45</sup> Službene internetske stranice Općine Dvor; <https://dvor.hr/>

Što se financijske i fiskalne sposobnosti lokalne samouprave Hrvatska Dubica tiče, najveći udio u prihodima poslovanja imaju pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna. To su prihodi koje općina ostvaruje temeljem pomoći za fiskalno izravnaje kao i svi prihodi iz državnog ili županijskog proračuna za projekte koje Općina Hrvatska Dubica ostvaruje putem prijave na natječaj kao i sredstva iz fondova Europske unije koja se također ostvaruju putem prijave na natječaj. S druge strane, rashodima najveći udio poslovanja čine rashodi za zaposlene. Ovaj rashod uključuje rashode za stalno zaposlene u Općini Hrvatska Dubica i kod proračunskog korisnika te rashode za zaposlene u programu Zaželi faza III i u javnim radovima. Što se aktualnih projekata tiče, na službenim internetskim stranicama ističe se Projekt „Zaželi“ koji za cilj ima uključivanje teže zapošljivih/ ranjivih skupina žena na tržište rada, što ujedno podrazumijeva borbu protiv siromaštva i smanjenje nezaposlenosti te prevenciju prerane institucionalizacije i poboljšavanje kvalitete života krajnjih korisnika operacije, osoba u starijoj životnoj dobi i/ili nemoćnih osoba pružajući im podršku u svakodnevnom životu, posebice onima koji žive u teško dostupnim i slabije naseljenim mjestima.<sup>46</sup>

## 6.5. Općina Majur

Općina majur smještena je na Banovini, na jugoistoku Sisačko-moslavačke županije, u srednjem toku rijeke Sunje, a kao jedinica lokalne samouprave obuhvaća sljedeća naselja: Gornja Meminska, Gornji Hrastovac, Graboštani, Kostrići, Majur, Malo Krčevo, Mračaj, Srednja Meminska, Stubalj, Svinica te Veliko Krčevo, što sveukupno zauzima 66,96 km<sup>2</sup> površine teritorija Hrvatske. Graniči sa susjednim općinama Sunja, Donji Kukuruzari te gradom Hrvatska Kostajnica. Ova lokalna jedinica na svom teritoriju broji 760 stanovnika. Do 1921. godine ime ove lokalne jedinice je Majur, pa od 1921. do 1997. godine Kostajnički Majur te ponovno 1997. godine Majur. Ovdje se zapaža svojevrsna gravitacija stanovništva ka gradu Hrvatska Kostajnica u pogledu ostvarivanja prava na određene usluge i dobra, kao što je primarna zdravstvena zaštita koja se ostvaruje u Domu zdravlju Hrvatske Kostajnice, kao što su komunalne usluge koje za građane ove zajednice pruža JP Komunalac Hrvatska Kostajnica te na primjer poštanske usluge za koje građani također gravitiraju Hrvatskoj Kostajnici. Vezano za osnovnoškolsko obrazovanje, za prva četiri razreda osnovne škole, omogućena je nastava u naselju Graboštani, kao i Narodna knjižnica i

---

<sup>46</sup> Službene internetske stranice Općine Hrvatska Dubica; <https://www.hrvatska-dubica.hr/>

čitaonica Majur. Projekti za ovu lokalnu samoupravu nisu nepoznanica, pa je tako u suradnji sa Hrvatskim zavodom za zapošljavanje Općina Majur 2016. godine zaposlila 15 osoba kroz program Javnog rada “Zaželi”, Briga i njega starih i nemoćnih osoba, a kroz program “Mladi za zajednicu” bilo je zaposleno pet mladih. Isto tako, dana 16. prosinca 2022. godine u prostorijama Kulturnog centra u Majuru otvoren je prezentacijski prostor Showroom Vuna koji je financiran kroz projekt „WOOL – Wool as Outstanding Opportunity for Leverage“, natječaj Adrion, također iz fondova i sredstava Europske unije. Općina Majur je potpisala Ugovore o dodjeli bespovratnih sredstava za operacije koje se financiraju iz Fonda solidarnosti Europske unije 18.8.2022. godine čija je ukupna vrijednost 202.783, 96 tadašnjih hrvatskih kuna, a naziv projekta je „Nadoknada sredstava potrošenih tijekom potresa i izvanredna nabava opreme i zaštitne odjeće oštećene tijekom potresa“. Dva mjeseca prije toga, potpisan je projekt pod nazivom „Vraćanje u ispravno radno stanje infrastrukture u području prijevoza oštećenih u potresu na području Sisačko-moslavačke županije kojom upravlja Općina Majur“ u ukupnoj vrijednosti od 393.750,00 tadašnjih kuna. Nadalje, aktivne su i dobrovoljne udruge u Općini Majur, pa su tako aktivni vatrogasci u DVD-u Majur koji je 2021. godine obnovljen, Kulturno umjetničko društvo „Sloga“, Udruga hrvatskih branitelja Domovinskog rata 1991.-1992. u Graboštanima, Udruga mladih „Mravi“ u Majuru, Udruga žena „Kruna“ u Stublju, Udruga „Hrvatska žena“ u Graboštanima te Udruga „Hrvatska žena“ u Majuru.<sup>47</sup>

## 7. Analiza mišljenja gradonačelnika/načelnica/načelnika o spajanju lokalnih jedinica

U sklopu istraživanja sastavljen je anketni upitnik koji je poslan na službene e-mail adrese gradonačelnika/ načelnika/ načelnica spomenutih općina, a bio je dostupan za ispunjavanje od 10. studenog do 17. studenog 2023. godine.<sup>48</sup> U ovome dijelu rada prikazuju se mišljenja gradonačelnika Grada Hrvatska Kostajnica – Dalibora Biščana, načelnice općine Donji Kukuruzari – Lucije Matković, načelnika općine Dvor – Nikole Arbutine, načelnice općine Hrvatska Dubica – Ružice Karagić te načelnice općine Majur – Klementine Karanović na temu spajanja lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj koja su prikupljena putem kratkih anketa otvorenog tipa (Prilozi:

<sup>47</sup> Službene internetske stranice Općine Majur; <https://opcina-majur.hr/>

<sup>48</sup> Prilog 1. Anketni upitnik za čelnike analiziranih lokalnih jedinica (gradonačelnike/načelnike) - [https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScrkhVbmMbkxGE0XageciQPIF1Fb1LQDA9AVCNnGW4sUVuvSA/viewform?usp=sf\\_link](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScrkhVbmMbkxGE0XageciQPIF1Fb1LQDA9AVCNnGW4sUVuvSA/viewform?usp=sf_link)

1. anketa). Anketa koja je bila poslana putem službenog maila za čelnike lokalnih jedinica sastojala se od tri pitanja odabira jednog odgovora u kojem su čelnici odgovorili – na čelu su koje lokalne jedinice, jesu li upoznati sa Vladinom Odlukom kojom se potiče suradnja ili spajanje općina te je li stanovništvo općine/ grada kojeg su čelnik gravitira susjednoj općini kako bi im se pružile lokalne usluge. Karakter zadnjih pitanja bio je otvorenog tipa u smislu da su čelnici odgovarali svojim riječima na pitanja – što misle kako bi se spajanje lokalnih jedinica odrazilo na kvalitetu pružanja usluga i dobara građanima kao korisnicima (obrazložiti prednosti/nedostatke), kakva je suradnja i komunikacija lokalne jedinice čiji su čelnik/ica sa susjednom lokalnom jedinicom te pitanje kako kao čelnik/ica lokalne samouprave gleda na pojam spajanja ili amalgamiranja malih lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj.

### 7.1. Mišljenje gradonačelnika Grada Hrvatska Kostajnica – Dalibora Biščana

Gradonačelnik Dalibor Biščan upoznat je sa Vladinom Odlukom kojom se potiče suradnja ili spajanje općina. Na pitanje kako bi se spajanje lokalnih jedinica odrazilo na kvalitetu pružanja usluga i dobara građanima kao korisnicima, ističe njegov nedostatak odnosno smatra da bi se „pružanje dobara smanjilo“. Što se suradnje i komunikacije Grada Hrvatska Kostajnica i susjednih lokalnih jedinica tiče, smatra i odgovara da je ona „odlična“. Na sljedeće pitanje je li stanovništvo grada kojeg ste gradonačelnik gravitira susjednoj općini kako bi im se pružile lokalne usluge, odgovara niječno, odnosno smatra da se sve usluge koje su stanovništvu Grada Hrvatska Kostajnica potrebne, ostvaruju u matičnoj lokalnoj jedinici. I na posljednje pitanje – kako kao čelnik lokalne samouprave gleda na pojam spajanja ili amalgamiranja malih lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj, odgovara: „Moje mišljenje da bez dobre pripreme i prilagodbe bi imali još veće i ne rješive probleme. Na žalost oni najudaljeniji dijelovi bi bili još manje posjećeni. Tako bi i usluga bila lošija, to je samo jedan od primjera. Kada se govori da su zaposlenici trošak, tek to je besmislica. Jer danas imamo jako malo zaposlenih i sve više ne zainteresiranih zbog malih plaća za javnu upravu. Loše je što se službeničke plaće spominju na nacionalnoj razini, jer ministarstva i agenciju su dosta različita priča nego lokalne samouprave. Tako da to ne bi bila nikakva ušteda nego bi još spajanjem morali raditi dodatne izdvojene urede pa tako i radna mjesta.“ Gradonačelnik navodi sljedeće nedostatke koje spajanje lokalnih jedinica povlači za sobom. Kao primjer, obrazlaže pitanje županijskih cesta, odnosno smatra da se ono ne poštuje i da je bačeno malim

općinama na teret, a po pravilu županije bi trebale biti te koje povezuju naselja sa državnom cestom. Uz to, govori kako se spajanjem još više umanjuje briga o tome jer nitko ne spominje da se spajanjem ne povećavaju vlastiti izvorni prihodi koji su ionako premali za ruralna i potpomognuta područja.

## 7.2. Mišljenje načelnice Općine Donji Kukuruzari – Lucije Matković

Načelnica Lucija Matković upoznata je sa Vladinom Odlukom kojom se potiče suradnja ili spajanje općina. Na pitanje kako bi se spajanje lokalnih jedinica odrazilo na kvalitetu pružanja usluga i dobara građanima kao korisnicima, odgovara: „Smatram kako se spajanjem JLS-a ne bi previše poboljšala kvaliteta pružanja usluga i dobara građanima kao korisnicima, obzirom da se spajanjem ne bi na području naše Općine otvorile nove ispostave nekih institucija i slično, nego bi naši građani i dalje kao do sada morali odlaziti u npr. grad Hrvatska Kostajnica obavljati neke stvari.“ Što se suradnje i komunikacije Općine Donji Kukuruzari i susjednih lokalnih jedinica tiče, načelnica odgovara: „Suradnja i komunikacija naše općine Donji Kukuruzari sa susjednim općinama je uistinu dobra. Redovito komuniciramo i izmjenjujemo iskustva, neke zajedničke probleme pokušavamo riješiti tako da zajednički nastupamo dalje u pokušaju rješavanja istih, kao i što neke projekte zajednički provodimo i dogovaramo.“ Na sljedeće pitanje je li stanovništvo općine koje ste načelnica gravitira susjednoj općini kako bi im se pružile lokalne usluge, odgovara: „Na području moje općine nalazi se osnovna škola te ambulanta, tako da stanovnici naše općine najčešće gravitiraju prema susjednoj općini odnosno gradu Hrvatska Kostajnica prema uslugama kao što su banka, porezna uprava, hrvatski zavod za mirovinsko i sl.“ Na posljednje pitanje – kako kao načelnica lokalne samouprave gleda na pojam spajanja ili amalgamiranja malih lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj, odgovara: „Smatram kako ideja odnosno pojam spajanja malih lokalnih jedinica u RH konkretno u našem slučaju nije dobar. Mislim da svaki načelnik ili gradonačelnik najbolje poznaje potrebe i probleme svoje lokalne jedinice i tako se ti problemi bolje, brže i efikasnije rješavaju. Pogotovo ukoliko je jedinica lokalne samouprave manja, načelnik može bolje voditi računa i posvetiti se svakom naselju i njegovim potrebama. Isto je i s pripremom i provedbom projekata. Ono što podržavam je ideja funkcionalnog spajanja jedinica lokalne samouprave, tipa zajedničkog komunalnog pogona, vrtića i slično.“



### 7.3. Mišljenje načelnika Općine Dvor – Nikole Arbutine

Načelnik Nikola Arbutina upoznat je sa Vladinom Odlukom kojom se potiče suradnja ili spajanje općina. Na pitanje kako bi se spajanje lokalnih jedinica odrazilo na kvalitetu pružanja usluga i dobara građanima kao korisnicima, odgovara: „Spajanje u ovom trenutku ništa ne donosi, osim JLS benefite za spajanje. Uprava se ne bi osnažila jer na raspisane natječaje nitko se ne javlja. Visina plaće je određena Zakonom i Uredbom tako da ne možemo privući ljude sa strane. Čak bi ostali bez djela novca koji dobivamo za kapitalne projekte iz države.“ Što se suradnje i komunikacije Općine Dvor i susjednih lokalnih jedinica tiče, odgovara kako se suradnja ostvaruje i nabraja primjere zajedničke Turističke zajednice, Lokalne akcijske grupe – Lag Una te sa Gradom Hrvatska Kostajnica imaju zajedničku Vatrogasnu zajednicu područja. Na sljedeće pitanje je li stanovništvo općine koje ste načelnik gravitira susjednoj općini kako bi im se pružile lokalne usluge, odgovara niječno, odnosno smatra da se sve usluge koje su stanovništvu Općine Dvor potrebne, ostvaruju u matičnoj lokalnoj jedinici. I na posljednje pitanje – kako kao čelnik lokalne samouprave gleda na pojam spajanja ili amalgamiranja malih lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj, odgovara: „Ustroj JLS određen je Zakonom, novi ustroj treba donijeti Sabor RH, a ne to spustiti na lokalnu razinu.“

### 7.4. Mišljenje načelnice Općine Hrvatska Dubica – Ružice Karagić

Načelnica Ružica Karagić upoznata je sa Vladinom Odlukom kojom se potiče suradnja ili spajanje općina. Na pitanje kako bi se spajanje lokalnih jedinica odrazilo na kvalitetu pružanja usluga i dobara građanima kao korisnicima, odgovara: „Smatram da bi spajanjem JLS, pogotovo u ovim našim ruralnim i slabo naseljenim područjima, došlo do pada kvalitete u pružanju usluga i dobara građanima. Bez obzira na veliki broj naselja i udaljenost od središta općine, liječnika, pošte, ljekarne i drugih ustanova važnih za život, općina je tu da brine o potrebama svojih stanovnika te različitim projektima nastoji poboljšati njihove životne uvjete. Smatram da bi se spajanjem JLS nejednako ulagalo u komunalnu infrastrukturu, obrazovanje, zdravstvo, socijalnu skrb i sve ostalo od važnosti za građane. Naime, lokalna jedinica u kojoj bi bilo sjedište bi, po logici stvari, ulagala više u prostor i ljude koji su bliži tom središtu. Ako je cilj spajanja lokalnih jedinica smanjenje broja zaposlenih i manji trošak za državu, postavlja se pitanje tko bi se bavio projektima (jer nema zaposlenika), a kad nema projekata, nema ni razvoja.“ Što se suradnje i komunikacije Općine

Hrvatska Dubica i susjednih lokalnih jedinica tiče, odgovara: „Komunikacija i suradnja sa susjednim lokalnim jedinicama je odlična i svi čelnici su uvijek na raspolaganju kada je potreban bilo kakav vid pomoći.“ Na sljedeće pitanje je li stanovništvo općine koje ste načelnica gravitira susjednoj općini kako bi im se pružile lokalne usluge, odgovara potvrdno, odnosno smatra da stanovništvo Općine Hrvatska Dubica gravitira susjednoj lokalnoj jedinici kako bi koristili usluge i dobra koja nisu dostupna u matičnoj lokalnoj jedinici. Na posljednje pitanje – kako kao načelnica lokalne samouprave gleda na pojam spajanja ili amalgamiranja malih lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj, odgovara: „Smatram da je funkcijsko spajanje u redu i da ga je bilo i prije (npr. mala općina koristi usluge zbrinjavanja komunalnog otpada koju pruža trgovačko društvo veće lokalne jedinice). Smatram također da spajanje lokalnih jedinica s ciljem smanjenja troškova nije u redu jer je svaka, i najmanja JLS, zaokružena cjelina s kojom su se njeni stanovnici poistovjetili, koja brine u svom prostoru i ljudima na njemu. Smatram da je djelokrug rada jedne lokalne jedinice velik, a konstantno se na lokalnu razinu spuštaju dodatni poslovi. Uštede se mogu postići na druge načine, nikako spajanjem JLS jer bi to donijelo više štete nego koristi.“

### 7.5. Mišljenje načelnice Općine Majur – Klementine Karanović

Načelnica Klementina Karanović upoznata je sa Vladinom Odlukom kojom se potiče suradnja ili spajanje općina. Na pitanje kako bi se spajanje lokalnih jedinica odrazilo na kvalitetu pružanja usluga i dobara građanima kao korisnicima, odgovara: „Smatram da bi spajanje jedinica lokalne samouprave (JLS) negativno utjecalo na kvalitetu pružanja usluga i dobara građanima u odnosu na ono što danas imamo, kad imamo veći broj manjih JLS. Razlog tome je što svatko od nas najbolje poznaje svoje područje i brzo, sa malim sredstvima može pronaći rješenje i napraviti promjenu na bolje. Jedini razlog zašto bi spajanje bilo dobro, je što u malim JLS nedostaje kvalitetnih, visokoobrazovanih, motiviranih građana koji žele društveno raditi te promišljati razvoj. To je jedan problem koji mi na žalost niti smo prouzročili niti ga možemo riješiti. Problem je što je Republika Hrvatska visoko centralizirana država, te ne dopušta JLS da se razvijaju. RH sustavno jača i razvija veće gradove i radi na urbanizaciji. Mi, sa ovog područja, nemamo vlastitih prihoda, jer nemamo stanovništva. Da nema od 2018. godine financijske pomoći države, koja je nažalost dovoljna samo za preživljavanje, ne bi mogli opstati.“ Što se suradnje i komunikacije Općine Majur i susjednih lokalnih jedinica tiče, odgovara: „Mogu reći da imamo odličnu suradnju sa svim susjednim JLS, čak i šire. Gotovo svakodnevno smo u kontaktu, izmjenjujemo informacije,

razgovaramo o projektima o tome što i kako napraviti, borimo se za boljitak naših stanovnika. Konkretno sa Gradom Hrvatska Kostajnica zajednički sufinanciramo rad Dječjeg vrtića Krijesnica u Hrv. Kostajnici, JP Komunalac Hrv. Kostajnica nam je zajednički pružatelj vodnih usluga, zajednički sufinanciramo rad udruga, sportskih klubova i slično. Ove, 2023. godine nas 6 JLS (Sunja, Majur, Dvor, D. Kukuruzari, Hrv. Kostajnica, Hrv. Dubica) osnovali smo zajedničku Turističku zajednicu područja Banovina-Pounje. Sami smo svjesni da nemamo stručnjaka niti ljudi u mnogim područjima i zajedničkim radom nastojimo taj nedostatak nadoknaditi.“ Na sljedeće pitanje je li stanovništvo općine koje ste načelnica gravitira susjednoj općini kako bi im se pružile lokalne usluge, odgovara potvrdno, odnosno smatra da stanovništvo Općine Majur gravitira susjednoj lokalnoj jedinici kako bi koristili usluge i dobra koja nisu dostupna u matičnoj lokalnoj jedinici. Na posljednje pitanje – kako kao načelnica lokalne samouprave gleda na pojam spajanja ili amalgamiranja malih lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj, odgovara: „Malo sam već umorna od teme spajanja JLS. To je postala nekakva politička parola i u medijima dobro zvuči, kao da su najveći problem ove države male općine. Većina načelnika/gradonačelnika odgovorno i savjesno radi svoj posao te se jedini bore da ostane i ovo malo života na ovom području. Kao načelnica, brojem stanovnika najmanje općine u Sisačko-moslavačkoj županiji, znam kako je boriti se za svaku kunu/euro. Od samog osnutka općine Majur 1997. godine do danas govori se o ukidanju općina. Smatram da je tema promašena. Trebalo bi izvući podatak i vidjeti koliko smo mi, male JLS, uspjeli povući sredstava iz EU fondova i koliko dobra smo napravili na svom području. Ljuti me i žalosti što smo mi, JLS na ovom području, na kojem se anketa provodi, upravo u proteklih 20-tak godina od Domovinskog rata (od 1995) sami obnavljali društvene objekte, sami gradili vodovode, sami vraćali život u ova područja nakon rata, a onda nakon potresa 29.12.2020. godine ponovno obnavljamo te iste društvene objekte. Na ovom području izostala je pomoć države da ovaj kraj ne izumre i nakon rata i sad nakon potresa. Nažalost bojim se da spasa baš nema, a niti razumijevanja. Ovo područje je jedno od najsiromašnijih u Hrvatskoj, opustošeno ratom, opustošeno potresom i prepušteno samo sebi. Jedino naše male JLS vode brigu o prostoru i stanovnicima i ulažu u ovaj naš kraj.“

## 8. Analiza mišljenja stanovništva sa područja analiziranih općina na temu spajanja lokalnih jedinica

Svrha istraživanja bila je ispitati i stavove stanovništva lokalnih jedinica – jednog grada i pet općina na području Sisačko – moslavačke županije o postojećem ustroju lokalne samouprave u Hrvatskoj te o mogućnosti spajanja lokalnih jedinica. Postavljena su im kratka pitanja vezana uz zadovoljstvo kvalitetom usluga i dobara koja im trenutno pruža matična lokalna jedinica, jesu li čuli za planove i ciljeve Vlade Republike Hrvatske koje kroz Odluku o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno, odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave želi postići te kako gledaju na potencijalno spajanje matične lokalne jedinice sa susjednom lokalnom jedinicom. Na razini stanovništva navedenih lokalnih jedinica (ukupan broj je 8.177 stanovnika) provedena je anonimna i dobrovoljna anketa koja je bila dostupna za popunjavanje od 06. studenog do 17. studenog 2023. godine.<sup>49</sup>

Anketa je provedena na uzorku koji se sastojao od 100 ispitanika, a anketu je ispunilo 63 od 100 ispitanika (63%), od čega 36,5% čine muškarci, a 63,5% čine žene. Osim toga 25,4% ispitanika čine osobe u dobi 18 - 25 godina, 17,5% ispitanika čine osobe u dobi 25 - 35 godina, a 20,6% u dobi 35 - 50 godina te 36,5% osobe u dobi 51 i više. Prema stupnju obrazovanja 71,4% čine ispitanici sa srednjom stručnom spremom, 15,9% čine ispitanici s višom stručnom spremom (prvostupnici), 9,5% čine osobe s visokom stručnom spremom (magistri), 1,6% ispitanici sa završenim poslijediplomskim studijem te 1,6% osoba koje se nisu htjele izjasniti. Prema lokalnoj jedinici u kojoj prebivaju, 39,7% ispitanika koje je popunilo anketu je sa područja Općine Dvor, 20,6% sa područja Grada Hrvatska Kostajnica, 15,9% sa područja Općine Hrvatska Dubica, 12,7% sa područja Općine Majur i 11,1% sa područja Općine Donji Kukuruzari.

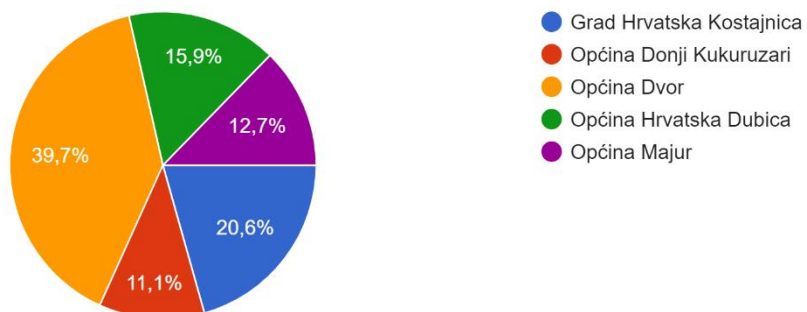
---

<sup>49</sup> Prilog 2. Anketni upitnik za stanovništvo analiziranih lokalnih jedinica  
[https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSc4u41qPykJ2roDkPnVZ8LxWKWkwm8RXiZt8YJl2ZxnkMeV6w/viewform?usp=sf\\_link](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSc4u41qPykJ2roDkPnVZ8LxWKWkwm8RXiZt8YJl2ZxnkMeV6w/viewform?usp=sf_link)

Slika 1. Prikaz odgovora na pitanje o lokalnoj jedinici u kojoj ispitanik stanuje

Odaberite lokalnu jedinicu u kojoj stanujete.

63 odgovora



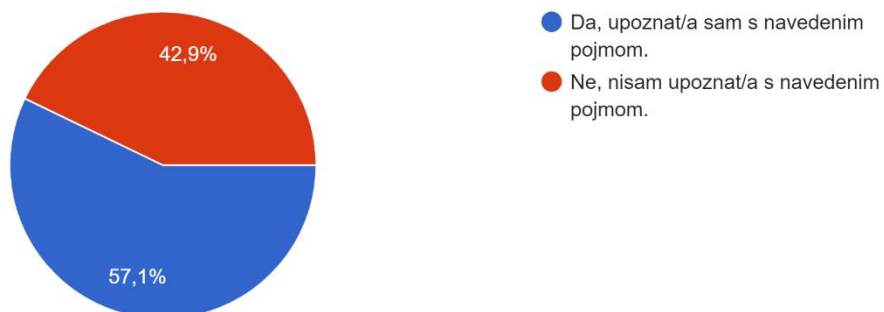
Izvor: Autorica rada

Na pitanje je li ispitanik upoznat sa pojmom amalgamiranja, odnosno spajanja lokalnih jedinica, njih 51,1% odgovorilo je pozitivno, tj. upoznati su s pojmom amalgamiranja ili spajanja lokalnih jedinica, dok je njih 42,9% odgovorilo negativno, tj. nisu upoznati s navedenim pojmom.

Slika 2. Prikaz odgovora na pitanje poznavanja pojma amalgamiranja ili spajanja lokalnih jedinica

Jeste li upoznati s pojmom amalgamiranja ili spajanja lokalnih jedinica?

63 odgovora



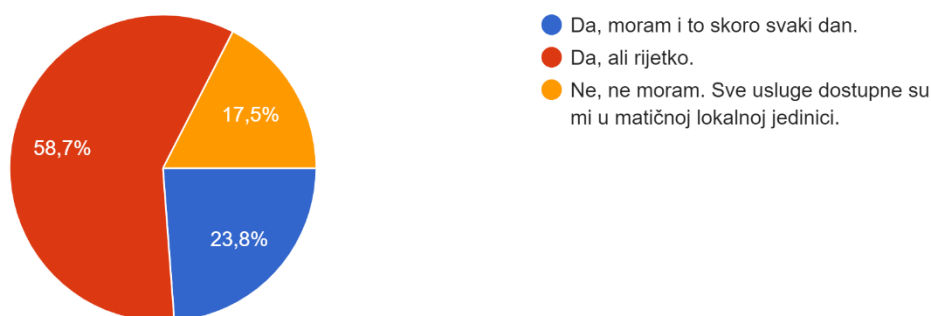
Izvor: Autorica rada

Na pitanje mora li ispitanik, radi ostvarivanja prava na određene usluge i dobra, odlaziti u susjednu lokalnu jedinicu (općinu ili grad), 58,7% ispitanika odgovorilo je pozitivno, ali naglasilo da to nije svakodnevno, nego rijetko, njih 23,8% odgovorilo je pozitivno i naglasilo da to čine skoro svaki dan, dok se njih 17,5% složilo da ne moraju odlaziti u susjednu općinu radi ostvarivanja prava na određene usluge i dobra te da su sve usluge dostupne u matičnoj lokalnoj jedinici.

Slika 3. Prikaz odgovora na pitanje vezano uz odlazak u susjednu lokalnu jedinicu radi ostvarivanja prava na određene usluge i dobra

Morate li, radi ostvarivanja prava na određene usluge i dobra, odlaziti u susjednu lokalnu jedinicu (općinu ili grad)?

63 odgovora



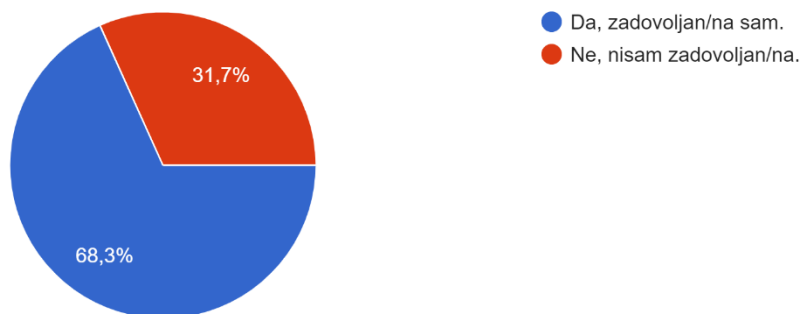
Izvor: Autorica rada

Na sljedeće pitanje – pitanje zadovoljstva o kvaliteti pruženih usluga i dobara u matičnoj lokalnoj jedinici, čak je 68,3% ispitanika odgovorilo pozitivno, odnosno da su zadovoljni, dok je 31,7% ispitanika odgovorilo negativno, odnosno kako nisu zadovoljni.

Slika 4. Prikaz odgovora o zadovoljstvu kvalitetom pruženih usluga i dobara u matičnoj lokalnoj jedinici

Jeste li zadovoljni kvalitetom pruženih usluga i dobara u matičnoj lokalnoj jedinici?

63 odgovora



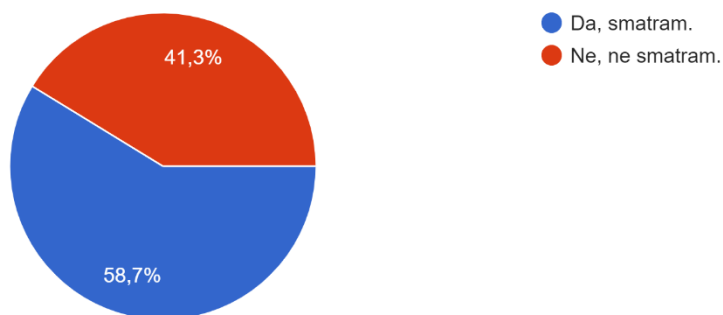
Izvor: Autorica rada

Sljedeće pitanje i ujedno prvo koje se tiče spajanja lokalnih jedinica jest pitanje – smatra li ispitanik da bi se kvaliteta pruženih usluga i dobara povećala kada bi se spojile lokalne jedinice – ona u kojoj žive i ona u kojoj često boravite. Na to pitanje 58,7% odgovorilo je pozitivno, tj. kako smatra da bi se u tom slučaju kvaliteta pruženih usluga i dobara povećala, a 41,3% odgovorilo je negativno, odnosno kako ne smatra da bi se u tom slučaju kvaliteta pruženih usluga i dobara povećala.

Slika 5. Prikaz odgovora na pitanje o kvaliteti pruženih usluga i dobara prilikom spajanja lokalnih jedinica

Smatrate li da bi se kvaliteta pruženih usluga i dobara povećala kada bi se spojile lokalne jedinice u kojoj živite i ona u kojoj često boravite?

63 odgovora



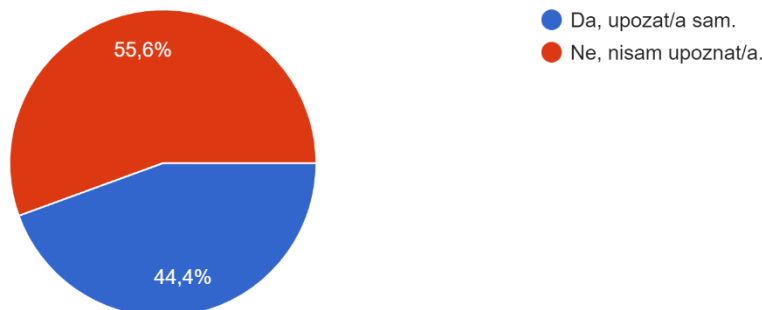
Izvor: Autorica rada

Na sljedeće pitanje koje je povezano sa upoznatošću sa Odlukom o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno, odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave, njih 44,4% odgovorilo je pozitivno, odnosno da su upoznati s navedenom Odlukom, dok je njih 55,6% odgovorilo negativno, odnosno kako nije upoznato s navedenom Odlukom.



Slika 6. Prikaz odgovora vezanog uz pitanje poznavanja Odluke o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno, odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave

Jeste li upoznati sa Vladinom odlukom kojom se potiče suradnja ili spajanje općina? (ODLUKAO KRITERIJIMA ZA DODJELU POMOĆI NA IME POTICAJ...NE SAMOUPRAVE; u daljnjem tekstu : "Odluka")  
63 odgovora



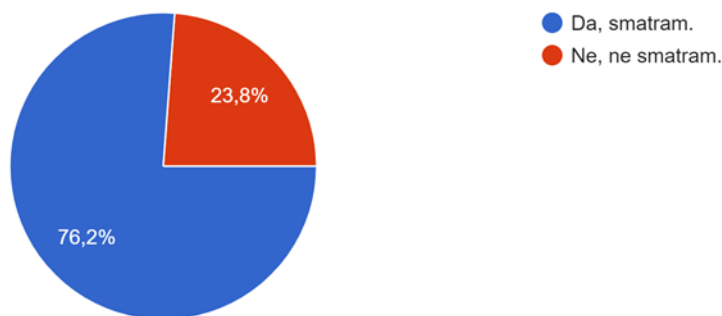
Izvor: Autorica rada

I posljednje pitanje za stanovnike navedenih općina odnosilo se na njihovo osobno mišljenje u vezi spajanja lokalnih jedinica, a glasilo je ovako: „Smatrate li da bi se novcem osiguranim iz državnog proračuna koji se prema Odluci dodjeljuje onim lokalnim jedinicama koje se odluče za spajanje s drugom lokalnom jedinicom, mogla izgraditi i osigurati kvalitetna infrastruktura i općenito kvalitetniji i bolji život građana?“. Iz priloženog se vidi ako je 76,2% ispitanika pozitivno u vezi s tim, a 23,8% negativno.

Slika 7. Prikaz odgovora na pitanje o sredstvima iz državnog proračuna osiguranog za spajanje lokalnih jedinica

Smatrate li da bi se novcem osiguranim iz državnog proračuna koji se prema Odluci dodjeljuje onim lokalnim jedinicama koje se odluče za spajanje s drug...ktura i općenito kvalitetniji i bolji život građana?

63 odgovora



Izvor: Autorica rada

Na temelju ovoga istraživanja možemo zaključiti kako većina ispitanika smatra kako bi se kvaliteta pruženih usluga i dobara povećala kada bi se spojile lokalna jedinica u kojoj prebivaju i ona u kojoj često borave. Također, većina ispitanika vidi prednost spajanja lokalnih jedinica u smislu povećanja kvalitete pruženih dobara i usluga.

## 9. Stav akademske zajednice o veličini hrvatskih lokalnih jedinica

Kroz ovaj diplomski rad provlače se radovi profesora sa Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu te brojnih drugih stručnjaka koji su velik dio svog znanstveno – istraživačkog puta posvetili upravo temi lokalne samouprave – njenom ustroju i razvoju.

Profesor Ivan Koprić iza sebe ima niz znanstvenih i stručnih radova koje je napisao na temu lokalne samouprave, a pouka izvučena skoro iz svakog tog rada je teritorijalna reorganizacija državnog područja Hrvatske. Prijedlozi koje je prof. Koprić predlagao u smislu promjene jesu: usmjerenost na decentralizaciju, demokratizaciju, razvoj i preustroj sustava mjesne, lokalne i regionalne

samouprave.<sup>50</sup> Proces decentralizacije treba se uspostaviti na više područja javnih poslova i odgovornosti kako bi se i sam sustav javnog upravljanja usredotočio na uravnoteženi, policentrični i održivi društveni, kulturni, gospodarski razvoj, ravnotežu u pogledu demografije te zaštitu okoliša. Pritom se naglašava primjena načela supsidijarnosti i standarda dobrog europskog upravljanja. Decentralizirati bi trebalo i izvore sredstava te upravljanje javnim dobrima, resursima te imovinom koja je u vlasništvu države te poštivati načela solidarnosti, efikasnosti i načela zaštite okoliša. Lokalnoj samoupravi je potrebna financijska autonomija, a mjere koje se predlažu povezane su sa poticanjem ruralnog razvoja, očuvanjem kulturne baštine i tradicije te pružanjem kvalitetnih i inovativnih javnih usluga stanovnicima. Pitanje dobrovoljnog spajanja lokalnih jedinica pojavilo se još i 2015. godine, a profesor Ivan Koprić, između ostalog, komentirao je sljedeće: “Nacrt se temelji na pukom formalističkom pristupu, bez ikakve želje da se dobrovoljno spajanje podupre i stimulira. Zemlje koje su pokušavale promijeniti teritorijalnu organizaciju dobrovoljnim spajanjem jedinica obično su tom poslu prilazile ozbiljno, planski i pripremljeno. Napravile su stručne analize i predvidjele određena financijska sredstva i druge načine stimuliranja. Pružale su stručnu pomoć, financirale potrebne analitičke podloge i projekte, educirale lokalne aktere, građane, vijećnike i službenike, informirale i zagovarale, itd.”<sup>51</sup> Koprić govori o tome kako bi optimalan broj lokalnih jedinica u Hrvatskoj bio 150 te da bi se trebao provesti proces regionalizacije utemeljenjem pet regija. Na taj način doprinijelo bi se povećanju ekonomskih, političkih i financijskih kapaciteta lokalne i područne (regionalne) samouprave.<sup>52</sup>

Profesor Vedran Đulabić je stanje lokalne samouprave te sve povezane teme s tim – političku decentralizaciju, upravnu decentralizaciju, položaj i veličinu lokalnih jedinica, financijsku ovisnost lokalnih jedinica u Hrvatskoj, komentirao na sljedeći način. „Sve u svemu, pokazuje se da je u proteklih trideset godina Hrvatska izrasla u centraliziranu državu s razmrvljenim sustavom teritorijalne samouprave. Previše je malih lokalnih jedinica koje nemaju praktično nikakav kapacitet za pružanje iole kvalitetnih javnih usluga građanima, pa čak ni kapacitet za temeljno

---

<sup>50</sup> Koprić, Ivan (2018) (ur.) Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi; Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava, Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 1-56.

<sup>51</sup> Administratio publica; web stranica: <https://administratiopublica.wordpress.com/2015/09/16/dobrovoljno-spajanje-jedinica-lokalne-samouprave/>

<sup>52</sup> Čepo, D. (2018) Politički okvir Europske povelje o lokalnoj samoupravi; uspjesi i neuspjesi lokalne demokracije u Hrvatskoj, Izvorni znanstveni rad, Priručnici za stručno usavršavanje, Zagreb, str. 255

vlastito funkcioniranje. Previše tih jedinica je potpuno ovisno o središnjoj državi i tu nikakva decentralizacija neće pomoći, ako se ne provede okrupnjavanje i stvaranje kapaciteta i pretpostavki za decentralizaciju. Naime, na tanašne nožice ne može se osloniti preveliki teret. Tvrdnja da takve jedinice održavaju nekakav razvoj svojih područja je prilično neodrživa.“<sup>53</sup> Profesor Đulabić ne zaobilazi pozitivne primjere lokalnih jedinica koje su povoljan geografski položaj, prirodne i društvene resurse iskoristile za vlastiti razvoj. To svakako doprinosi boljoj općoj slici stanja, ali je ona i dalje nepovoljna i potreban je novi i bolji pristup daljnjem razvoju teritorijalne samouprave. Također, profesor Đulabić ističe kako u Hrvatskoj nije moguće pronaći strateški dokument koji bi se bavio reformom odnosno razvojem lokalne i regionalne (područne) samouprave.

---

<sup>53</sup> IUS-INFO; web stranica: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/nigdar-ni-tak-bilo-da-ni-nekak-bilo-pak-ni-vezda-nebu-da-nam-nekak-nebu-54858>

## 10. Zaključak

Čini se da se dilema oko izbora malih ili velikih jedinica lokalne samouprave u praksi rješava na razne načine. Na primjeru Francuske vidimo kako i površinski velike zemlje imaju izrazito male osnovne lokalne jedinice i od te zamisli ne planiraju odustati jer smatraju da je to funkcionalno. Usprkos takvom primjeru, 60-ih godina mnoge europske zemlje pribjegle su rješenju povećanja osnovnih lokalnih jedinica kroz proces spajanja, odnosno amalgamiranja manjih lokalnih jedinica. Hrvatska nije krenula u tom, nego upravo u suprotnom smjeru. Kroz godine nastavljalo se s trendom povećavanje broja jedinica lokalne samouprave, a to je dovelo do sve manjeg broja stanovnika po općini. Takva slika stanja dovela je do sve lošijeg položaja hrvatskih općina i gradova. Jedinice lokalne samouprave nisu više bile u mogućnosti obavljati poslove koji su za njihovu razinu primjereni, a koje prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi i načelu supsidijarnosti, moraju obavljati. Pri izboru opcije velikih lokalnih jedinica pretpostavlja se da su takve jedinice sposobne obavljati sve više poslova koji su posljedica različitih društvenih promjena i problema iz okoline. U većim lokalnim jedinicama živi veći broj stanovnika, a samim tim, i više zaposlenih koji radom privređuju svakodnevnom boljitku zajednice, stvaranju većeg prihoda, većem zadovoljstvu građana i zadovoljenja potreba stanovništva te lokalne jedinice. Država treba biti središte koje će u svakom trenutku pomoći lokalnim jedinicama, poticati njihov rast i razvoj, ali u rukama je lokalnih jedinica samo oblikovanje lokalnih razvojnih politika, definiranje načina rješavanja nekakvih lokalnih problema, odnosno svojevrsna autonomija lokalnih jedinica. Reforme, koje se u ovom radu opisuju i predstavljaju kao teza kojoj su pribjegle i europske zemlje, znaju biti iznenadne i neprihvatljive, ali njihova važnost ogleda se u nužnoj tendenciji prema decentralizaciji. Dobrovoljno spajanje, odnosno amalgamiranje susjednih lokalnih jedinica najjednostavniji je i najprihvatljiviji način okrupnjivanja koji potiče središnja razina – država, raznoraznim načinima, a jedan od najnovijih načina je financijsko podupiranje onih lokalnih jedinica koje se odluče za spajanje definirano u Odluci o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno, odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave. Takvim se reformama treba pristupiti s puno priprema, stručno, znanstveno, uvažavajući pritom bitne faktore, načela, standarde iz europske prakse.

Na temelju istraživanja provedenog u sklopu ovoga rada, došli smo do zaključka da akademska zajednica jasno iznosi svoj stav povezan sa teritorijalnom reorganizacijom postojećeg stanja

hrvatske lokalne samouprave, odnosno da prihvaćaju ideju o reformi teritorijalnog ustrojstva po uzoru na europske zemlje. No, brojni su primjeri gdje takvu teritorijalnu reorganizaciju odbacuju čelnici lokalnih jedinica koji ne vide baš sve prednosti u velikim lokalnim jedinicama, a takvi primjeri nalaze se i u ovome radu. Čelnici lokalnih jedinica čiji su stavovi analizirani u radu, slažu se u pogledu teme spajanja malih lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj. Naime, oni iz prve ruke argumentiraju kako to nije idealno rješenje za preustroj teritorijalne organizacije. Slažu se kako se suradnja i komunikacija odvijaju u najboljem redu između susjednih lokalnih jedinica. Također, ne vide poboljšanje kvalitete pruženih dobara i usluga do kojih bi spajanje dovelo, nego naprotiv, vide izričito korak ka jačanju centralizacije. Ni u pogledu smanjenja troškova do kojih bi spajanje dovelo kako pojedini zagovaraju, čelnici lokalnih jedinica se ne slažu jer smatraju da ima i relevantnijih stvari od troškova, a to su blizina građanima kao korisnicima lokalnih usluga i dobara, brzo i adekvatno rješavanje problema te realizacija određenih projekata koji bi itekako unaprijedili rast i razvoj lokalnih jedinica. U radu su prikazani i stavovi stanovnika koji, kao korisnici određenih lokalnih usluga, najadekvatnije određuju njihovu kvalitetu te kao akteri čiji je glas bitan, odgovaraju na pitanje o potencijalnom spajanju malih lokalnih jedinica u Hrvatskoj. Pitanje o spajanju različito je odjeknulo među ispitanicima, pa se tako u sklopu ovog istraživanja, bilježi podijeljenost u razmišljanju, odnosno malo više od pola ispitanika pozitivno gleda na spajanje njihove sa susjednom lokalnom jedinicom, a nešto manje od pola njih gleda na to negativno, odnosno ne potiču takav način reorganizacija lokalnih jedinica.

## 11. Literatura

Knjige, publikacije i stručni (znanstveni) radovi

6. Čepo, D. (2018) Politički okvir Europske povelje o lokalnoj samoupravi; uspjesi i neuspjesi lokalne demokracije u Hrvatskoj, Izvorni znanstveni rad, Priručnici za stručno usavršavanje, Zagreb, str. 255
7. Duško Lozina i Josipa Jagnjić, bacc. admin. publ.: Razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj; Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 58, 2/2021, str. 555-585
8. Ivanišević, S. (2009). Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica. Hrvatska i komparativna javna uprava, 9. (3.), 669-722. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/136010>
9. Ivan Vidas, Utvrđivanje i naplata lokalnih poreza kao izvora financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, 2022.; NN 134/2023
10. Keating, M.: Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice, u knjizi Judge, D.,Stoker., G. i Wollmann, H. (eds.): Theories of Urban Politics London – Thousands Oaks-New Delhi, Sage, 1995).
11. Klarić, M. (2017). IZVRŠNA TIJELA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI – KOMPARATIVNI PRIMJERI I HRVATSKO ISKUSTVO. Pravni vjesnik, 33 (3-4), 93-117. <https://doi.org/10.25234/pv/5441>
12. Koprić, Ivan (2000); Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanja nadzora središnjih državnih organa, Hrvatska javna uprava 2(3): 78. str.
13. Koprić, I. (2005). Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. Hrvatska i komparativna javna uprava, 5 (1), 35-79. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/195254>
14. Koprić, Ivan (2010); Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj; Lokalna samouprava i decentralizacija; 665.-678.
15. Koprić, Ivan (2013); Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj: Glavna obilježja postojećeg i prijedlog novog teritorijalnog ustrojstva Hrvatske – zašto nam treba teritorijalna reorganizacija, Zagreb, Institut za javnu upravu, str.6
16. Koprić, Ivan, (2014). Je li moguća regionalizacija Hrvatske? Institucionalna i politička ograničenja. Političke analize, V(17), str. 9–16
17. Koprić, Ivan (2018) (ur.) Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi; Suvremeni trendovi u razvoju

lokalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava, Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 1-56.

18. Kovačić, M. (2009). Reforma lokalne samouprave u Danskoj 2007. godine. Hrvatska i komparativna javna uprava, 9. (4.), 989-997. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/136030>
19. Marčetić, G., Lopižić, I.; Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave, (2017) 407.- 435.
20. Perko – Šeparović, I.; Hrženjak, J.: Organizacija teritorija i samoupravljanje – faktori i razvoj administrativno – teritorijalne podjele u Jugoslaviji, Zagreb, Informator, 1982.
21. Pusić, E.: Upravni sistemi, knjiga I, Zagreb, Grafički zavod Hrvatske, 1985, 328)
22. Romea Manojlović Toman; Javna uprava i politički sustav Savezne Republike Njemačke; modernizacija kroz očuvanje tradicije (2015)
23. Stjepan Ivanišević: Teritorijalna osnova lokalne samouprave – opća načela teritorijalne podjele te uvjeti i faktori koji je determiniraju (HRVATSKA JAVNA UPRAVA), (2007), 61-116
24. Swianiewicz, Paweł (2001) Between Active Appreciation, Passive Approval and Distrustful Withdrawal; Citizens' Perception of Local Governments Reforms and Local Democracy in Central and Eastern Europe. In: Paweł Swianiewicz (ed.) Public Perception of Local Governments. Budapest: OSI/LGI
25. Vedran Đulabić, 2023., Centralizacija nije panacea za upravnu učinkovitost, IUS – INFO; NN 134/2023

Web:

1. Administratio publica; web stranica: <https://administratiopublica.wordpress.com/2015/09/16/dobrovoljno-spajanje-jedinica-lokalne-samouprave/>
2. Ekonomski institut Zagreb, web stranica: <https://www.eizg.hr/vladina-odluka-o-dobrovoljnom-spajanju-jedinica-lokalne-samouprave-najvaznija-je-reforma-u-podrucju-lokalne-samouprave-u-hrvatskoj-da-ili-ne/6113>
3. E-Podravina; web stranica: <https://epodravina.hr/spajanju-opcina-protive-se-svi-podravski-nacelnici-pitali-smo-ih-zasto-ne-podrzavaju-ideju-koju-vlada-novcano-podupire-evo-sto-su-nam-odgovorili/>



4. Hrvatska zajednica općina; web stranica: <https://hzo.hr/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava-u-rh/>
5. Informator; web stranica: <https://informator.hr/strucni-clanci/interes-opcina-i-gradova-za-dobrovoljno-spajanje>
6. IUS-INFO; web stranica: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/nigdar-ni-tak-bilo-da-ni-nekak-bilo-pak-ni-vezda-nebu-da-nam-nekak-nebu-54858>
7. Ministarstvo pravosuđa i uprave, web stranica; <https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-opcu-upravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/22319>
8. Odluka o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave; Vlada RH, NN 88/2022
9. Službene internetske stranice Grada Hrvatska Kostajnica; <https://hrvatska-kostajnica.hr/projekt-ingrid/>
10. Službene internetske stranice Grada Hrvatska Kostajnica; <https://hrvatska-kostajnica.hr/>
11. Službene internetske stranice Općine Donji Kukuruzari; <https://www.donji-kukuruzari.hr/>
12. Službene internetske stranice Općine Dvor; <https://dvor.hr/>
13. Službene internetske stranice Općine Hrvatska Dubica; <https://www.hrvatska-dubica.hr/>
14. Službene internetske stranice Općine Majur; <https://opcina-majur.hr/>
15. Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst) (Narodne novine broj 41/2001.)
16. Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o lokalnim porezima, NN 114/2023
17. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi - pročišćeni tekst zakona NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20 (dalje: ZLPRS)
18. Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, NN14/1997, Hrvatski sabor

Popis slika:

1. Slika 1. Prikaz odgovora na pitanje o lokalnoj jedinici u kojoj ispitanik stanuje
2. Slika 2. Prikaz odgovora na pitanje poznavanja pojma amalgamiranja ili spajanja lokalnih jedinica
3. Slika 3. Prikaz odgovora na pitanje vezano uz odlazak u susjednu lokalnu jedinicu radi ostvarivanja prava na određene usluge i dobra

4. Slika 4. Prikaz odgovora o zadovoljstvu kvalitetom pruženih usluga i dobara u matičnoj lokalnoj jedinici
5. Slika 5. Prikaz odgovora na pitanje o kvaliteti pruženih usluga i dobara prilikom spajanja lokalnih jedinica
6. Slika 6. Prikaz odgovora vezanog uz pitanje poznavanja Odluke o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno, odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave
7. Slika 7. Prikaz odgovora na pitanje o sredstvima iz državnog proračuna osiguranog za spajanje lokalnih jedinica

Popis tablica:

1. Tablica - Broj lokalnih jedinica u zemljama nastalima na području bivše Jugoslavije; Koprić, I.; Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave (knjiga Europeizacija hrvatske lokalne samouprave)

Prilozi:

1. Anketni upitnik za čelnike analiziranih lokalnih jedinica (gradonačelnike/načelnike) - [https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScrkhVbmMbKxGE0XagcLiQPIF1Fb1LQDA9AVCNnGW4sUVuvSA/viewform?usp=sf\\_link](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScrkhVbmMbKxGE0XagcLiQPIF1Fb1LQDA9AVCNnGW4sUVuvSA/viewform?usp=sf_link)
2. Anketni upitnik za stanovništvo analiziranih lokalnih jedinica - [https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSc4u41qPykJ2roDkPnVZ8LxWKWkwm8RXiZt8YJl2ZxnkMeV6w/viewform?usp=sf\\_link](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSc4u41qPykJ2roDkPnVZ8LxWKWkwm8RXiZt8YJl2ZxnkMeV6w/viewform?usp=sf_link)