



UNIVERZITET U SARAJEVU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA
ODSJEK POLITOLOGIJA

**EUROPEIZACIJA I RAZVOJ
LOKALNE SAMOUPRAVE U
REPUBLICI HRVATSKOJ (2013-2020)**
-magistarski rad-

Kandidatkinja
Lucija Gašpar
Broj indeksa: 92/II-PLG

Mentor
Prof. dr. Elmir Sadiković

Sarajevo, studeni 2021. godine



**FAKULTET
POLITIČKIH
NAUKA**

UNIVERZITET U SARAJEVU
MCMXLIX

ODSJEK POLITOLOGIJA

**EUROPEIZACIJA I RAZVOJ
LOKALNE SAMOUPRAVE U
REPUBLICI HRVATSKOJ (2013-2020)
-magistarski rad-**

Kandidatkinja:
Lucija Gašpar
Broj indeksa: 92/II-PLG

Mentor:
Prof. dr. Elmir Sadiković

Sarajevo, studeni 2021. godine

SADRŽAJ

UVOD.....	3
1. TEORIJSKO METODOLOŠKI OKVIR ISTRAŽIVANJA.....	5
1.1. Teorijska osnova istraživanja.....	6
1.2. Predmet istraživanja.....	6
1.3. Problem istraživanja.....	7
1.4. Metode istraživanja.....	8
1.5. Hipoteze.....	8
1.6. Prostorni i vremenski okvir istraživanja.....	9
2. SUVREMENI TEORIJSKI KONCEPT LOKALNE SAMOUPRAVE	10
2.1. Lokalna samouprava kao oblik decentralizacije političke vlasti.....	10
2.2. Oblici lokalne samouprave.....	12
3. KOMPARATIVNI MODELI LOKALNE SAMOUPRAVE.....	16
3.1. Lokalna samouprava u Njemačkoj.....	17
3.2. Lokalna samouprava u Velikoj Britaniji.....	18
3.3. Lokalna samouprava u Španjolskoj.....	20
3.4. Lokalna samouprava u Švicarskoj.....	22
3.5. Lokalna samouprava u SAD.....	22
4. POLITIČKO USTAVNI KONCEPT LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	25
4.1. Povijesni razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj tijekom 20. Stoljeća.....	31
4.2. Teorijski koncept europeizacije hrvatske lokalne samouprave.....	34

4.3.	Europeizacija javne uprave u Hrvatskoj	37
4.4.	Primjena Europske povelje o lokalnoj samoupravi	39
4.5.	Razvoj lokalne samouprave nakon prijema u članstvo Europske unije	40
4.6.	Europski strukturni i investicijski fondovi (ESI)	51
4.6.1.	Europski fond za regionalni razvoj	55
4.6.2.	Europski socijalni fond	66
4.6.3.	Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj	74
4.6.4.	Europski fond za pomorstvo i ribarstvo	80
5.	ZAKLJUČAK	83
	PRILOG	85
	LITERATURA	86

UVOD

Jedno od najsloženijih pitanja ustavnopravne teorije i praktične organizacije i funkcioniranja vlasti jeste lokalna samouprava. Odnos središnjih i nesredišnjih organa predstavlja važno pitanje fenomena lokalne samouprave. Uglavnom, on se ogleda u tome da li nesredišnji organi dobijaju manje ili više nadležnosti, odnosno da li se nesredišnjim organima povećavaju ili smanjuju nadležnosti. Komparativna analiza lokalne samouprave, uglavnom, pokazuje da se odnos središnjih i nesredišnjih organa pretežno odvija po načelu dekoncentriranja i decentraliziranja. Tako se dekoncentriranjem samo najavljuje tendencija prenošenja ovlaštenja (vlasti) na niže organe, odnosno prenošenje poslova i zadaća u manjem ili većem obimu ali bez transfera vlasti. Međutim, pod decentraliziranjem se podrazumijeva proces slabljena uticaja središnjih organa na nesredišnje organe prilikom donošenja odluka.¹ Decentraliziranje znači smanjivanje nadležnosti viših, dakle središnjih organa u odnosu na niže (nesredišnje organe odlučivanja).² U vršenju prenesenih ovlasti niži organi imaju određenu samostalnost, dok središnji organi zadržavaju pravo nadzora zakonitosti. Na teoretskom planu smatra se da je malo društvenih pojava o čijoj biti postoje tako različita mišljenja i teorije kao što je lokalna zajednica. Poteškoće se javljaju prvenstveno zbog slojevitog i kompleksnog sadržaja, terminoloških razlika u određivanju klasifikacije, tipova i funkcija lokalne samouprave.

Lokalna samouprava je autonomni sustav upravljanja lokalnim zajednicama, konstituiranim na užim dijelovima državne teritorije. Ona je istovremeno temeljna organizacija vlasti. Razvijenost lokalne samouprave je i jedan od uvjeta demokracije i pravne države. Kako je samouprava lokalnim zajednicama pravo građana obično garantirano ustavom, za državu ono znači obavezu da stvori uvjete za kontinuirano funkcioniranje lokalne zajednice kao cjeline.

Cilj Programa održivog razvoja lokalne zajednice je pridonijeti održivom razvoju lokalne zajednice u smislu poboljšanja dostupnosti lokalne infrastrukture te gospodarskoj, socijalnoj i demografskoj revitalizaciji potpomognutih područja radi

¹ Đelmo, Z. (2007). Upravno pravo i Evropsko upravno pravo, Sarajevo, str. 95.

² „Putem decentralizacije se povlače pojedini poslovi iz nadležnosti centralnih vlasti, a u cilju da se njihovo vršenje poveri organima vlasti sa užom nadležnošću: a) bilo da se radi o organima teritorijalne decentralizacije, tj. organima uže teritorijalne nadležnosti (lokalna vlast odnosno lokalna samouprava), b) bilo da je u pitanju nadležnost specijalizovana po svom objektu“. Popović, S., Marković, B., Petrović, M. (1998). Upravno pravo, opšti deo, Treće izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd, str. 109.

uravnoteženog regionalnog razvoja svih krajeva Republike Hrvatske. Prihvatljivi podnositelji zahtjeva su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave razvrstane u skladu s Odlukom o razvrstavanju u I, II, III i IV skupinu jedinica lokalne samouprave, I i II skupinu jedinica područne (regionalne) samouprave i III IV skupinu jedinica područne (regionalne) samouprave ako se projekt provodi na prihvatljivim područjima provedbe. Ukupan iznos sredstava koja se planiraju za Program iznose 80.000.000,00 kuna, a jednom korisniku se može odobriti najviše 1.000.000,00 kuna. Ukupna sredstva Programa raspoređuju se na ulaganja iz područja: unapređenja društvene, javne, komunalne i socijalne infrastrukture u iznosu od 65.000.000,00 kuna, razvoj infrastrukture kao preduvjeta za ulaganja i gospodarski oporavak u iznosu od 15.000.000,00 kuna.³ Program se provodi po metodologiji ESI fondova, čime izravno doprinosi jačanju i dalnjem razvoju administrativnih kapaciteta samih korisnika s ciljem učinkovitijeg povlačenja sredstava ESI fondova, a Ministarstvo potiče transparentnost kroz podijeljene aktivnosti pripreme, odlučivanja i provedbe Programa.⁴

³ <https://www.eu-projekti.info/objavljen-program-odrzivog-razvoja-lokalne-zajednice/>

⁴ Program održivog razvoja lokalne zajednice, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Zagreb, 2020.

1. TEORIJSKO METODOLOŠKI OKVIR ISTRAŽIVANJA

Pravo na lokalnu i regionalnu samoupravu u Hrvatskoj je zajamčeno Ustavom Republike Hrvatske, a detaljnije razrađeno i definirano Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Donošenjem Ustava Republike Hrvatske 1990. godine okvirno nastaje današnji ustroj lokalne i regionalne samouprave uz određene promjene 1993., 2001., 2010. godine. Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, a jedinice područne (regionalne) samouprave su županije. U Republici Hrvatskoj ustrojeno je ukupno 555 jedinica lokalne samouprave, a od toga 428 općina i 127 gradova, te 20 županija, odnosno jedinica područne (regionalne) samouprave i Grad Zagreb koji istovremeno obnaša status grada i županije.

Lokalna samouprava Republike Hrvatske je u proteklom razdoblju prošla kroz proces reorganizacije sustava, a posebno u dijelu teritorijalne strukture. Naglašena je potreba promjene modela upravljanja zemljom, i nova razvojna svrha lokalne samouprave. Period tranzicije uvjetovao je težak i složen proces uspostavljanja funkcionalnih institucija na svim razinama vlasti, a dodatna složena unutrašnja organizacija države uzrokovala je tromo i usporeno odvijanje procesa europeizacije. Općenito, može se kazati da je to bio trnovit put od centraliziranog modela lokalne samouprave koji je utemeljen u vrijeme Domovinskog rata pa do snažnog i gotovo jedinstvenog zahtjeva upravne struke i teorije da taj razvoj dobije decentralizacijska obilježja. Koncept nove lokalne samouprave predstavlja protutežu središnjoj vlasti, posebno kroz povećanje finansijskih kapaciteta lokalnih jedinica, proširenje ovlasti i poslova.

Važnu ulogu u oblikovanju strukture lokalne samouprave u Hrvatskoj imala je Europska povelja o lokalnoj samoupravi koja predstavlja temeljni dokument za razumijevanje lokalne samouprave, a koju je Hrvatska potvrdila 1997. godine, kao i mnogobrojna izvješća, ocjene i preporuke SIGME i Europske komisije. Hrvatska lokalna samouprava prošla je i prolazi složeni put ka europeizaciji, što znači harmoniziranju i konvergiranju sa upravnim naslijedstvom Unije. Ovaj rad analizira važnost i utjecaj procesa europeizacije na stabilnost lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj i na stabilnost zemlje općenito.

1.1. Teorijska osnova istraživanja

Suština ovog istraživanja je kontinuirani proces promjena i oblikovanja lokalne samouprave utjecajem ne samo domaćih aktera, već prenošenjem znanja, iskustava i dobrih praksi već odavno stabilnih demokracija s nadnacionalne razine, u društvo koje je doživjelo proces transformacije različitih sustava kakvo je hrvatsko. Može se reći da je sustav lokalne samouprave, općenito, prepoznat kao funkcionalan sustav jer je prirodnim odnosima povezan s društvom kakvo su građani s ciljem njihove zaštite od bilo kojeg oblika ugrožavanja pa čak i od vlastite uvjek nezasite intervencionističke države da kontrolira i upravlja. Lokalna samouprava u teoriji predstavlja temelj stabilizacije i odraz je pozitivne političke i društvene slike javnog sektora koji je neophodan za harmonizaciju društva i ravnomjeran razvoj svakog dijela teritorije. Ovim istraživanjem napravljen je poseban osvrt upravo na razvoj lokalne i regionalne samouprave Hrvatske kroz proces europeizacije.

Proces europeizacije trajao je nešto manje od petnaest godina, i tekao je sporo za razliku od drugih tranzicijskih zemalja, što je dovoljno dugo Hrvatsku držalo zatočenu u okvirima korupcije, goleme i neučinkovite administracije, prisutnost politizacije u svim sferama, negativne zaostavštine rata (spore obnove infrastrukture i modernizacije, vanjski i unutrašnji problemi, rješavanje pitanja ratnih zločina i sl.) dok je gospodarstvo uvijek bilo u drugom planu, što se naravno negativno i danas odražava uočljivo kroz postotak iskorištenosti sredstava ESI fondova od samo 31%. Zasigurno nedostaje političke volje, znanja i moći, na svim razinama od središnje države do lokalnih organa vlasti da povećaju ovaj postotak i unaprijede standarde života jer će to biti okosnica za svaki drugi napredak u državi, a posebno će pozitivno utjecati na demografsku sliku.

Ipak, proces europeizacije i pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji, reforma lokalne i regionalne samouprave zadnja dva desetljeća predstavljaju jednu od najuspješnijih i najvažnijih zadaća koje su realizirane nakon osamostaljenja države. U ovom radu biti će objašnjen pozitivan utjecaj europeizacije kroz prikaz kako se stvara demokracija i jača i obnavlja porušeno gospodarstvo i društvo u cijelosti, iako dječijim koracima ali ipak uzlaznom putanjom.

1.2. Predmet istraživanja

Predmet istraživanja je proces europeizacije lokalne samouprave Republike Hrvatske prikazan kroz analizu strukture lokalne samouprave i analizu finansijskih

instrumenata - ESI fondova koji su pokretačka snaga članica Europske unije, uključujući Hrvatsku, u cilju uravnoteženog gospodarskog razvoja i kohezijske politike na području Europske Unije.

1.3. Problem istraživanja

Hrvatska teritorijalna struktura lokalne samouprave često se klasificira kao složena, nedovoljno stabilna, neuravnotežena, nedovoljno efikasna, slabih razvojnih potencijala te da osigurava centralistički način upravljanja zemljom. Stoga se javila potreba za teritorijalnom reorganizacijom postojećeg sustava kao i potreba naglašavanja razvojnih kapaciteta jedinica lokalne samoupave.

Uspostavljanje funkcionalnih središnjih i nesredišnjih institucija zahtjevalo je izuzetno teške i složene procese koji su se odvijali pod nadzorom europskih institucija. Posebito problematično bilo je poglavlje 23. o Pravosuđu i temeljnim slobodama u okviru kojega su bile potrebne brojne prilagodbe, a napredak je bio spor i nedostatan. Zbog toga je i nakon zatvaranja pregovora, a sve do stupanja u članstvo, Europska komisija uvela nadzorni mehanizam (monitoring) u području pravosuđa i temeljnih prava (napredak u pravosudnoj reformi i učinkovitosti, pravičnom vođenju predmeta koji se odnose na ratne zločine i u suzbijanju korupcije).

Ratificiranjem Povelje Hrvatska se obavezala primjenjivati temeljna pravila koja garantiraju političku, administrativnu i finansijsku neovisnost lokalnih vlasti. Proces europeizacije sve više zahvaća i oblikuje hrvatsku lokalnu samoupravu, uključujući implementaciju novih standarda rada kao što su procesi decentralizacije i dekoncentracije, privatizacije, liberalizacije, transparentnosti i otvorenosti, informatizacije i digitalizacije itd. To su temeljne vrijednosti upravnih doktrina poput novog javnog menadžmenta, „dobre vladavine“ i drugih.

Ulaskom u punopravno članstvo Europske unije, Republika Hrvatska postala je korisnica sredstava iz europskih fondova. U finansijskom razdoblju 2014.-2020. Hrvatskoj je iz Europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova na raspolaganju ukupno 10,676 milijardi eura. Od tog iznosa 8,397 milijardi eura predviđeno je za ciljeve kohezijske politike, 2,026 milijarde eura za poljoprivredu i ruralni razvoj te 253 milijuna eura za razvoj ribarstva. Što se tiče ugovorenih sredstava iz ESI fondova Republika Hrvatska sa svojih 91% ugovorenosti nalazi se iznad prosjeka EU, s obzirom da je prosjek ugovorenosti EU 86%. Činjenica jest da ukoliko zemlja članica ne ugovori

sredstva, ista će propustiti. Međutim gledano na potrošnju odnosno na iskorištenost ESI sredstava (31%) Hrvatska spada u najlošije rangirane zemlje članice. Usporedbe radi Finska je članica s najvećim postotkom iskorištenosti sredstva od 69%. Iako je trend povlačenja sredstava iz EU fondova u porastu, potrebno je uložiti dodatne napore u njihovoj većoj i učinkovitijoj primjeni.

1.4. Metode istraživanja

Metoda dedukcije – u radu se primjenjuje kroz opis činjenica, provjeravanje i dokazivanje hipoteza.

Metoda indukcije – proces istraživanja činjenica, interpretacije i obrade velikog broja pojedinačnih objavljenih publikacija, znanstvenih radova i izvješća s ciljem donošenja suda i zaključaka o konkretnoj temi.

Metoda analize – pomoću koje se detaljno raščlanjuje složena cjelina EU fondova, s ciljem pružanja jasnjeg uvida i razumijevanja iznesenog sadržaja i korisnosti istih.

Metoda generalizacije – od pojedinačnih opažanja koja oslikavaju proces europeizacije u Hrvatskoj do zaključaka, koji imaju uporište u stvarnosti.

Metoda komparacije – upoređivat će se lokalna samouprava u nekim europskim zemljama s dugom tradicijom lokalne samoupave i lokalna samouprava u Hrvatskoj u okvirima EU kao relativno mlada članica.

Metoda dokazivanja korištena je u cijelom radu.

Metoda deskripcije – kroz jednostavno opisivanje činjenica, procesa i pojava i njihovih odnosa vezano uz konkretnu temu, posebno u početnoj fazi istraživanja.

Metoda kompilacije – s obzirom na veliki broj postojećih i kvalitetnih znanstvenih radova, preuzeti su tuđi rezultati, opažanja, stavovi i spoznaje, što je naravno uobičajeno citirano kao preuzeto.

1.5. Hipoteze

Generalna (opća) hipoteza: Članstvo u EU je imalo pozitivan uticaj na europeizaciju lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj.

Posebna hipoteza 1. Osnova tranzicije i reforme lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj bila je Europska povelja o lokalnoj samoupravi.

Posebna hipoteza 2. Članstvo u EU otvorilo je nove mogućnosti ekonomskog i socijalnog razvoja lokalnih zajednica u RH.

1.6. Prostorni i vremenski okvir istraživanja

Prostorni okvir istraživanja obuhvaća prostor Republike Hrvatske s naglaskom na period od 2013.-2020. godine, označavajući 2013. kao početak konkretnog utjecaja europske politike i institucija na Republiku Hrvatsku i 2020. godinu koja predstavlja kraj sedmogodišnjeg financijskog okvira za projekte usmjerene realizaciji gospodarske, društvene i teritorijalne kohezije na cjelokupnom području (2014.-2020.)

2. SUVREMENI TEORIJSKI KONCEPT LOKALNE SAMOUPRAVE

Prve forme lokalne samouprave javljaju se u Europi XV i XVI stoljeća u obliku komuna i srednjovjekovnih gradova kojima su kralj ili feudalci putem povelja i statuta davali status slobodnih gradova. Ipak, domovinom lokalne samouprave, onakve kakvom je danas poznajemo, smatra se Engleska koja je prva imala samostalne oblike upravljanja na užim teritorijama. U novijoj povijesti lokalna samouprava potvrđuje svoj značaj kroz usvajanje Europske povelje o lokalnoj samoupravi iz 1985. godine od strane Europskog vijeća, a ista garantira temelje tzv. lokalne demokracije, razrađujući najvažnije elemente statusa lokalne samouprave. Tako lokalnu samoupravu odlikuje nekoliko značajki: izvorna nadležnost, odlučivanje izravno ili putem predstavništva, finansijska sredstva, samostalnost oslikana i kroz pravo na udruživanje lokalnih zajednica u saveze i zaštita prava na lokalnu samoupravu.

U svijetu se, posljednjih 50 godina, odvijaju snažni procesi društvenih kretanja i promjena u vidu globalizacije, integracija, tranzicije iz jednih režima u druge, emancipacije pojedinaca u zadovoljenju težnji za ispunjenjem vlastitih potreba i sloboda, što je dovelo do toga da se odnosi između središnjih i nesredišnji organa vlasti mijenjaju iz čistih potreba i interesa i jednih i drugih. Središnji organi vlasti prenose djelokrige poslova na građane da samostalno odlučuju o svojoj sudbini, a središnja država se bavi vanjskim poslovima, vojskom i slično. Ovo u biti i jest najprirodniji proces odvijanja života i rada unutar neke zajednice.

Suvremeni teorijski koncept lokalne samouprave obilježen je upravo tom decentralizacijom koja je usmjerena na jačanje uloge lokalnih jedinica u pružanju javnih usluga te povećanju njihovih finansijskih kapaciteta.

2.1. Lokalna samouprava kao oblik decentralizacije političke vlasti

Pod pojmom lokalne samouprave podrazumijeva se ustavno pravo lokalnog stanovništva da samostalno odlučuje o tzv. lokalnim poslovima. Središnje vlasti ne mogu zadirati u samoupravna prava lokalnih zajednica. Pošto je riječ o ustavnom pravu, lokalne zajednice imaju mogućnost da putem ustavnog suda zaštite svoja

prava.⁵ Lokalna samouprava podrazumijeva pravo i sposobljenost jedinica lokalne samouprave da, u granicama zakona, reguliraju i upravljaju određenim javnim poslovima na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.⁶ Lokalne organe vlasti u lokalnoj zajednici bira lokalno stanovništvo. Lokalni organi vlasti imaju slobodu u okviru djelovanja određenog zakona suverene države. Strukturu lokalne samouprave sačinjavaju elementi: tip društvenog uređenja, oblik unutarnjeg uređenja države, dostignuta razina demokratizacije vlasti i drugo. Lokalna samouprava predstavlja specifičan tip decentraliziranja u kome u sustavu državne vlasti nesredišnji organi vlasti nisu postavljeni od viših središnjih organa već su izravno izabrani od strane građana. Temeljno načelo koje određuje sadržinu lokalne samouprave je načelo da je razvoj lokalne samouprave vezan za demokraciju i da bez demokracije nema lokalne samouprave.

Lokalna samouprava je neotuđivo pravo građana da izravno ili preko svojih slobodno izabranih predstavnika (organa i tijela) suvereno odlučuju o najvažnijim pitanjima lokalne zajednice i upravljanja javnim poslovima, u skladu sa Ustavom i zakonom. Lokalna vlast je neovisna u odnosu na središnju vlast i između ove dvije razine vlasti uspostavljaju se odnosi partnerstva i suradnje. Teoretski, lokalna samouprava je institucija koja ima ustavni status i u stavom garantiranu samostalnost. To je nesuverena teritorijalna zajednica u kojoj se ostvaruje relativno autonoman sustav upravljanja. Suština njenog postojanja je rješavanje egzistencijalnih problema i kvalitetna uslužna uloga prema lokalnom stanovništvu.

Ključna obilježja lokalne samouprave su:⁷

- Autonomnost i samostalnost,
- Decentralizacija i demokratizacija,
- Dobrovoljnost u djelovanju.

Ovakva obilježja lokalnu samoupravu čine značajno različitom od državne uprave koju karakterizira hijerarhijski odnos, podređenost nižih organa višim, centralizacija i pretežno prinuda u djelovanju.

⁵ Visković, N. (2006). Teorija države i prava, II izmjenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, str. 381.

⁶ Gavrić, S., Banović, D., Krause, C. (2009). Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti, Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, Fondacija Konrad Adenauer.

⁷ Bašić, D., Bašić, S. (2016). Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini sa osvrtom na Republiku Srpsku, Banja Luka: Fakultet političkih nauka, str. 35.

2.2. Oblici lokalne samouprave

Zajednička obilježja za sve oblike lokalne samouprave su sljedeća: građani u lokalnoj zajednici slobodno biraju svoje predstavničko tijelo ili izravno odlučuju o bitnim pitanjima od interesa za lokalnu zajednicu, zakonom su određene teritorije lokalne zajednice na kojima se vrši lokalna samouprava, lokalne institucije imaju određenu organizacijsku samostalnost, postoji određena finansijska samostalnost organa lokalne samouprave, lokalne institucije imaju i normativnu samostalnost u okviru ustava i zakona. U okviru mehanizma upravljanja građana u lokalnim zajednicama izdvajaju se dva temeljna oblika:

- a) neposredna lokalna samouprava - izravno sudjelovanje građana u upravljanju lokalnom zajednicom.
- b) posredna lokalna samouprava - posredno odlučivanje građana u lokalnim zajednicama preko svojih izabralih predstavnika.

Lokalna samouprava može da bude:

- jednostupanjska
- dvostupanjska
- trostupanjska

Zavisno od toga koliko razina lokalnih zajednica postoji između najnižih lokalnih zajednica i središnje državne vlasti.

2.3. Europska povelja o lokalnoj samoupravi

Pozitivnim promjenama u statusu lokalne samouprave značajno je doprinio i stav koji su Europska zajednica i kasnije Europska unija zauzele prema ovoj razini vlasti. Od polovine 80-ih godina prošlog stoljeća Europska zajednica i formalno, kroz usvajanje Povelje o lokalnoj samoupravi (1985), priznaje da je lokalna samouprava vrlo značajan modus revitaliziranja onemoćalih demokratskih institucija u zemljama razvijenog zapada, a već devedesetih godina prošlog stoljeća Europska unija usvaja decentralizaciju kao jedno od svojih temeljnih političkih načela i čitavim nizom gospodarskih, pravnih i političkih mjera doprinosi jačanju lokalne samouprave u zemljama članicama; supsidijarnost je u Europskoj uniji shvaćena i

kao pravno načelo i kao političko načelo i sve zemlje članice moraju ga usvojiti i ugraditi u svoj pravni sustav. Kada je s kolapsom socijalizma došlo do približavanja između Europske unije i bivših socijalističkih zemalja svima je njima preporučena decentralizacija kao prvi korak u demokratizaciji njihovih političkih struktura i kao jedan od uvjeta za ulazak u Europsku uniju.⁸

Tijekom najvećeg dijela XX stoljeća politički trendovi nisu samo izgledali proturječni i zbunjujući – oni su to zaista bili. Države su, na primjer, istovremeno slabile i jačale. Slabile su prema vani zato što su se i na istoku i na zapadu države odričale svog suvereniteta i prenosele ga na nadnacionalne međunarodne organizacije – Varšavski pakt, NATO pakt, Europsku zajednicu; istovremeno, prema unutra, države su tijekom prve polovine prošlog stoljeća, postajale sve centralizirane. Tek sa popuštanjem međunarodnih odnosa i unutarnji odnosi su postajali više relaksirani tako da se, bar u onim demokratskim zemljama, moglo postaviti pitanje: ako država sve organizira ili čak sama sve radi u čemu se sastoji uloga građana? Ako su država i tržište u stanju da bolje od građana predvide i ispune sve njihove potrebe i čak želje – nije li samo postojanje kategorije građana i civilnog društva dovedeno u pitanje? U demokratskim zemljama odgovor je nađen u decentralizaciji i u inzistiranju na participiranju građana. U zemljama realnog socijalizma odnos između središnjih i lokalnih organa je jednom zauvijek riješen u korist onih prvih i to se pitanje kasnije više nije smjelo ni postavljati; zbog toga su se narodi ovih zemalja, poslije propasti socijalizma, učili lokalnoj demokratiji *ab ovo*.⁹

Europska povelja o lokalnoj samoupravi je međunarodni pravni instrument koji definira i štiti načela lokalne samouprave. Usvojena je pod okriljem Vijeća Europe u lipnju 1985. godine. Ova Povelja ne nameće jedan jedini model lokalne samouprave koji bi se mogao primenjivati u svim državama članicama Vijeća Europe već joj je cilj je da izgradi standarde u uspostavljanju i funkcioniranju razine vlasti koji je najbliži građanima kako bi se osiguralo efikasno sudjelovanje članova konkretne lokalne zajednice u odlučivanju o onome što se tiče njihovog svakodnevnog života. Povelja obvezuje ugovorne strane (države članice Vijeća

⁸ Zlokapa, Z., Draganić, A. (2009). Promjena pravno-političkog tretmana općine i lokalne samouprave, Načelnik i lokalna samouprava: liderstvo, demokratija, razvoj, Banja Luka: Centri civilnih inicijativa, str. 18.

⁹ Ibid., str. 20.

Europe) da primjene temeljna pravila koja garantiraju političku, administrativnu i finansijsku neovisnost lokalnih vlasti.

Povelja se sastoji iz tri dijela. Prvi dio sadrži materijalne odredbe koje ustanovljavaju načela lokalne samouprave. Ove odredbe utvrđuju potrebu ustavno-pravnog i zakonodavnog utemeljenja lokalne samouprave, te definiraju koncept i načela koja reguliraju prirodu i domet ovlasti lokalnih autoriteta. Drugi dio Povelje sadrži takozvane mješovite odredbe kojima se regulira domet obvezivanja svake države ugovornice pomenutim odredbama povelje. Treći dio Povelje sadrži završne odredbe koje su karakteristične i za ostale konvencije Vijeća Europe, a koje reguliraju postupak potpisivanja, ratifikacije i stupanja na snagu Povelje u državama članicama.

Europska povelja o lokalnoj samoupravi dobar je okvir za kvalitetno i suvremeno koncipiranje i prakticiranje lokalne samouprave. Ona u sebi razrađuje načelo decentralizacije, načelo demokratizacije, načelo samoorganizacije i načelo supsidijarnosti.¹⁰

Prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi, koju je donijelo Vijeće Europe 1985. godine, lokalnu samoupravu možemo definirati kao pravo građana i organa lokalne samouprave da u okviru zakona uređuju i upravljaju određenim javnim poslovima na osnovu vlastite odgovornosti u interesu lokalnog stanovništva.¹¹

Europska povelja o lokalnoj samoupravi sadrži odredbe koje determiniraju načela odnosa središnjih i lokalnih organa, a to su načelo legaliteta, načelo efikasnosti i ekspeditivnosti, načelo srazmjernosti i načelo tzv. rezidualne nadležnosti, te načelo supsidijarnosti, odnosno pravedne autonomnosti.¹²

Središnje načelo Povelje koje određuje prirodu lokalne samouprave je supsidijarnost. Ovo načelo koje istovremeno predstavlja jedno od osnovnih načela europske integracije ključno je za razumijevanje svih procesa koji se odigravaju na poddržavnoj razini. Iz načela supsidijarnosti dolazi da "javne poslove načelno mogu da obavljaju one vlasti koje su najbliže građanima" (čl. 4, stav 3). Na nižim

¹⁰ Zbornik radova XI, Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, Mostar 1998. str. 70.

¹¹ Kunić P. (2010). Upravno pravo. Banja Luka: Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci.

¹² Bašić, D., Bašić, S. (2016). Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini sa osvrtom na Republiku Srpsku, Banja Luka: Fakultet političkih nauka, str. 35.

razinama vlasti ne treba obavljati samo one poslove koji se efikasnije mogu obaviti na višim razinama vlasti. Zanimljivo je da se ovo načelo primjenjuje prije svega pri raspodjeli nadležnosti između Europske unije i njenih država članica, a da je tek nakon toga počelo da se primjenjuje na odnose između različitih razina vlasti u jednoj istoj državi. Načelo supsidijarnosti ukazuje na pravac u kome treba razmišljati da bi se došlo do rješenja koja su u skladu sa decentraliziranjem. Suština supsidijarnosti koja čini osnovu svakog dosljednog decentraliziranja je u tome da sve što neka lokalna zajednica ili region mogu samostalno da urade ne treba da radi viša zajednica, kao što je pokrajina ili država. Kao i kod federacije, državi ostaje da se bavi isključivo onim pitanjima koja niže zajednice nisu u stanju samostalno da riješe.

3. KOMPARATIVNI MODELI LOKALNE SAMOUPRAVE

U svijetu postoji više oblika organiziranja lokalne samouprave. U Engleskoj, uobičena aktima parlamenta i poveljama, lokalna samouprava formirana je u vidu parohija i sela do velikih gradova. U SAD, lokalna samouprava regulirana je u okviru ustava i zakona federalnih jedinica, otuda u SAD postoji više različitih sustava lokalne samouprave, od kojih su glavna tri: model mer-savjet, menadžerski i komisijski model. S druge strane, Francuska poznaje departmane okupljene u regije, a podijeljene u okruge, koji se dijele na kantone i općine, s tim što i gradske i seoske općine tretira na isti način (tzv. monotypne općine - sve francuske općine, velike i male, gradske i seoske, imaju jedinstven pravni status i jedinstveno uređenje). Lokalna samouprava može biti organizirana kao jednostupanska kao u Švicarskoj, dvostupanska poput onih u SAD, ili trostupanska odnosno kao višestupanska u Engleskoj ili Francuskoj. Stupanj učešća građana u upravljanju lokalnom zajednicom također se razlikuje od zemlje do zemlje (neizravno u SAD, u obliku kabinetске vlade u Francuskoj itd.). Lokalna samouprava se formira prema kriterijumima koji se uglavnom tiču homogenosti, gospodarskih kapaciteta lokalne zajednice i gravitiranja određenim institucijama od vitalne važnosti za njezino funkcioniranje. Još jedan od uvjeta njenog opstanka jesu finansijska sredstva koja crpi iz izvornih prihoda ali i iz državnog proračuna, s obzirom da pored izvornih poslova od izravnog interesa za njezine članove, izvršava i poslove povjerene zakonom.

U najvećem broju europskih zemalja temeljna obilježja lokalne samouprave su autonomnost, samostalnost, decentraliziranje i demokratiziranje. U većini suvremenih političkih sustava temeljna jedinica lokalne samouprave je općina. Njeno mjesto u pojedinim modelima organiziranja države pokazuju primjeri europskih država u kojima i nema nekih većih razlika. Kao originalni i autentični vid demokracije i političkog odlučivanja temeljne vrijednosti i institucije lokalne samouprave postale su predmet zaštite međunarodnog prava, odnosno određenih njenih dokumenata. Tako je jedan od najpoznatijih međunarodnih dokumenata o lokalnoj samoupravi „Europska povelja o lokalnoj samoupravi“, donijeta u Strazburu 15.10.1985. godine, koja utvrđuje temeljna načela lokalne samouprave u europskim državama. Neki od njih su: lokalna samouprava je zasnovana na ustavu i

zakonu, sposobljenosti lokalnih vlasti da u okvirima zakona reguliraju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova na osnovu vlastite odgovornosti, lokalni poslovi su svi oni poslovi koji ustavom ili zakonom nisu isključeni iz nadležnosti lokalne vlasti, načelo zaštite granica lokalne samouprave, načelo organizacijske i osobne samostalnosti lokalnih institucija, načelo zaštite ustavom proklamovanog prava na lokalnu samoupravu i drugi.

U preambuli Europske povelje o lokalnoj samoupravi stoji da odlučivanje i osnaživanje lokalne samouprave doprinosi izgradnji Europe zasnovane na načelima demokracije i decentraliziranja vlasti. Opredjeljenje je da lokalna samouprava postane univerzalni oblik odlučivanja i upravljanja u užim lokalnim zajednicama izravno od strane njenog stanovništva ili putem njihovih demokratski izabranih predstavnika koji se izravno biraju.

3.1. Lokalna samouprava u Njemačkoj

Organi lokalne samouprave predstavljaju treću razinu u državnoj strukturi Savezne Republike Njemačke. Sve tri razine vlasti (savezna, pokrajinska, i lokalna – razina okruga i nezavisnih gradova i razina općine koja obuhvaća i male gradove) imaju veliki stupanj autonomije, stoga se pitanje decentralizacije u Njemačkoj nikad nije mnogo problematiziralo. Organi lokalne samoupave istovremeno predstavljaju i kamen temeljac na kome počiva država. Većinu zakona sprovode lokalni organi vlasti - neovisno od pitanja da li je riječ o saveznim ili pokrajinskim zakonima ili normama koje lokalni organi vlasti sami utvrđuju. Na taj način općine ostvaruju najizravniji kontakt sa građanima, a samim tim se nužno otvaraju brojne mogućnosti za nastanak konfliktata. Kako bi se postigla razina što bliža građanima i suradnja koja će, po mogućnosti, proticati bez konfliktata, osnovnim zakonom je garantirana institucija lokalne samouprave. Samouprava u Njemačkoj znači da gradovi i općine u zakonskim okvirima u vlastitoj odgovornosti smiju i treba da reguliraju poslove lokalne zajednice. U skladu sa zakonima zajednice općina, a posebito okruzi, imaju pravo na samoupravu.¹³

¹³Schmidt-Eichstaedt, G. (2004). Osnovne karakteristike i najvažniji preduslovi za izradu i implementaciju zakona kojima se reguliše lokalna samouprava u Njemačkoj, Beograd, str. 19.

Preuzimanjem odgovornosti prilikom uređivanja poslova lokalne zajednice, općinama treba omogućiti da prilikom vršenja svog upravnog posla u što većoj mjeri izađu u susret lokalnim posebitostima i željama i zahtjevima zainteresiranih građana. Zakoni treba samo da utvrde okvire u kojima lokalna uprava treba da odlučuje snagom svoje stručne kompetentnosti i na način koji je u najvećoj mjeri usaglašen sa lokalnim posebitostima i prihvatljiv za građane. S obzirom na gustinu pravila u suvremenom zakonodavstvu, ova uzvišena načela mogu da se sprovedu samo ograničeno. Često je mnogo detalja u okviru upravne djelatnosti zaključno regulirano mnoštvom propisa. U ovom slučaju općina više ne snosi vlastitu odgovornost. I pored ovih ograničenja načelo lokalne samouprave je bio i ostao pitanje od temeljnog značaja za izgradnju sustava uprave u Saveznoj Republici Njemačkoj. Da li se ovo načelo poštije nadziru upravni i ustavni sudovi počevši od najniže razine pa sve do saveznog ustavnog suda na najvišoj razini. Putem pravosuđa je osigurano da općinama ne smiju u potpunosti da se oduzmu poslovi koji po svojoj prirodi spadaju u „lokalne poslove“. U slučaju zadiranja u pitanja da li će se vršiti neki posao ili o načinu vršenja pojedinog posla odnosni zakonodavac je dužan da se opravda tako što će iznijeti razumne razloge kojima će dokazati da je regulativa u tom smislu neophodna.¹⁴

3.2. Lokalna samouprava u Velikoj Britaniji

Prvi teritorijalni oblik lokalne samouprave u Velikoj Britaniji bila je župa na čelu sa župnikom, a koja je imala za cilj okupljati stanovnike kako bi rješavali probleme vezane uz crkvu i crkvenu imovinu te prikupljanje dobrovoljnih priloga crkvi. Već početkom 16. stoljeća, župe su prerasle u ozbiljne teritorijalne jedinice koje su vodile brigu o održavanju puteva i mostova. Drugi stupanj lokalne samouprave bili su gradovi, kojima su u početku upravljali i neposredno odlučivali o javnim poslovima svi stanovnici, da bi u 17. stoljeću pojavom aristokracije i birokracije, upravljanje poslovima grada preuzeли gradska aristokracija i birokracija. Do 1900. godine lokalna uprava u Britaniji je funkcionirala na temelju preovladavajuće dvoslojne strukture; samo su važni veći i manji gradovi (ne uključujući London) imali potpunu samoupravu, kao upravne oblasti grofovije.

¹⁴ Ibid.

Gornja razina (tj. vijeća grofovija) snosila je odgovornost za temeljne funkcije kao što su obrazovanje i socijalne službe. U Londonu je lokalna uprava reorganizirana 1965. godine te je osnovana grofovija „Veliki London“. Vijeće londonske oblasti je ukinuto i zamjenjeno Vijećem šireg Londona na razini strategijske uprave. Osnovana su trideset i dva nova vijeća upravnih oblasti, a londonska zajednica je zadržala odvojeni status.¹⁵ Godine 1974. formirano je 6 metropolitanskih grofovija koji se dijele na okruge (distrikte) čiji se djelokrug ovlasti može uporediti s gradskim upravama i nekoliko manjih nemetropolitanskih grofovija. Ovakav sustav odgovara dvostupanjskoj upravi: prvi stupanj grofovija, a drugi stupanj su okruzi. Kada je vlada ukinula Vijeće šireg Londona 1986., osnovan je veliki broj kapitalnih neizbomih tijela. Tu su bili Uprava protupožame i službe civilne obrane Londona, Savjetodavni komitet za građevinsko planiranje Londona koji je koordinirao rad 33 londonske općine u oblasti planiranja te Komunalna služba Londona. Također 1986. raspušteni su i savjeti drugih grofovija kao i savjeti metropolitanskih grofovija. Njihove zadaće su prenijete na metropolitske okruge (distrikte) što je dovelo do formiranja jednostupanjske uprave/vlasti: metropolitski distrikti su obavljali sve poslove i grofovija i okruga. Početkom devedesetih godina struktura lokalne uprave je ponovo postala predmet javne debate i Vlada je osnovala komisiju da izvrši revidiranje lokalne uprave u Engleskoj.

U novije vrijeme pitanje funkcionalne i finansijske decentralizacije vrlo je aktualno te se nastoji osigurati više autonomije lokalnim jedinicama. U određivanju njihovih poslova dolazi do odstupanja od ultra vires doktrine (prema kojoj je svim središnjim i lokalnim tijelima za svaku akciju potrebno utemeljenje u propisu donesenom u Parlamentu), a velik napredak učinjen je zakonskim promjenama iz 2011. koje su uvele metodu opće klauzule za određivanje lokalnih poslova. Izvori financiranja lokalnih jedinica obuhvaćaju lokalne poreze, pristojbe za korištenje različitih usluga i dotacije središnje države, koje čine polovinu ukupnih sredstava lokalnih vlasti. Ovisnost o sredstvima središnje države podrazumijeva značajnu centralnu kontrolu nad načinom i iznosom trošenja sredstava. Sve do 1999. središnja država imala je pravo određivanja maksimalnog iznosa proračuna lokalnih jedinica. Premda je taj sustav ukinut, finansijska autonomija ostaje glavni izvor napetosti između središnje države i lokalnih

¹⁵ Sheldrake, M. (2004) Karakteristike i tradicije lokalne uprave u Velikoj Britaniji, Beograd, str. 41.

vlasti. Od dolaska laburističke vlade 1997. naglašava se veća uloga lokalnih jedinica kao partnera središnje vlasti, dok je istovremeno njihova autonomija uvelike ovisila o ostvarivanju centralno postavljenih ciljeva i politika. Organizacija lokalne samouprave u Engleskoj je specifična. U Engleskoj postoji kombinirani sustav koji obuhvaća jednostupanjsku lokalnu samoupravu u visokourbaniziranim područjima te dvostupanjsku organizaciju na ostalim područjima. Jednostupanjske jedinice (unitary authorities) obuhvaćaju 36 metropolitanskih kotareva (metropolitan districts) na području velikih gradova, s time da je posebno uređeno metropolitansko područje Londona koje se sastoji od uže jezgre Londona (City of London) i 32 okolna grada (London boroughs). S iznimkom 47 jednostupanjskih jedinica u nekim ruralnim područjima, izvan metropolitanskih područja lokalna je samouprava u pravilu organizirana u dva stupnja – 34 okruga (counties) koji se dalje dijele na 238 kotareva (districts). U nadležnosti su okruga lokalno planiranje, obrazovanje, socijalna skrb, javni prijevoz i knjižnice, dok se kotarevi brinu o stanovanju, zbrinjavanju otpada i otpadnih voda. U ruralnim područjima ispod razine kotara postoje župe (parishes) kao oblici mjesne samouprave, njih oko 9.000. Škotska, Wales i Sjeverna Irska imaju jednostupanjsku organizaciju lokalne samouprave. U Škotskoj ona obuhvaća 32, a u Walesu 22 lokalne jedinice, dok je u Sjevernoj Irskoj 26 kotareva. Lokalni samoupravni djelokrug u Škotskoj obuhvaća obrazovanje, socijalnu skrb, javni prijevoz, stanovanje, ekonomski razvoj, zaštitu okoliša, knjižnice, zbrinjavanje otpada, kulturu i sport. Velški djelokrug je nešto uži i obuhvaća stanovanje, socijalnu skrb, zaštitu okoliša, javni prijevoz i knjižnice, dok lokalne jedinice u Sjevernoj Irskoj obavljaju gotovo isključivo komunalne djelatnosti. Kao oblici mjesne samouprave u Walesu djeluje 867 mjesnih zajednica, a u Škotskoj njih 1.200.¹⁶

3.3. Lokalna samouprava u Španjolskoj

Od stupanja na snagu Ustava iz 1978. godine struktura Španjolske je zasnovana na decentralizaciji koja se ostvaruje u tri oblika teritorijalnog organiziranja koji uživaju garanciju autonomnosti u pogledu svojih interesa: država, autonomne zajednice i lokalni entiteti. Ova autonomost, priznata Ustavom za ta tri oblika teritorijalnog organiziranja ne znači bezuvjetno postojanje jednakog pravnog

¹⁶ Đurman, P. (2015) Javna uprava i politički sustav Ujedinjenog Kraljevstva, str. 9.

kriterijuma za ustavni tretman svih njih. U stvari, lokalni entiteti se nalaze u položaju stvarne pravne nejednakosti u pogledu ustavnog tretmana svoje autonomije u poređenju sa autonomnim zajednicama i središnjom državom čije je reguliranje iscrpno i koje, osim toga, uživaju proceduralnu zaštitu skupa nadležnosti pred ustavnim sudom, a što se ne primenjuje direktno na lokalne entitete.¹⁷

Autonomost lokalnih entiteta u pogledu njihovih interesa regulirana je članom 137. Ustava Španjolske koji je donijet 27. prosinca 1978. On priznaje deklarativna prava autonomnosti lokalnih entiteta ali ne regulira skup nadležnosti koje se daju sadržaju lokalne autonomnosti. Ostale odredbe Ustava u vezi sa lokalnom autonomnošću nalaze se u Glavi II, Poglavlja VIII (članovi 140. do 142.) Ustava Španjolske. One sadrže temeljne norme upravljanja i organizacije lokalnih entiteta i priznaju pravnu osobnost općinama i oblastima. Konkretno, član 140. se bavi garancijom autonomnosti općina i njihovom punom pravnom osobnošću, regulirajući istovremeno njihove organe upravljanja i proceduru njihovog izbora, dok se član 141. bavi pravnom osobnošću oblasti i njihovim definiranjem. Od navedenih ustavnih normi dalje se izvodi nominalno priznavanje lokalne autonomnosti i pravne osobnosti lokalnih entiteta, koje ne nosi bezuvjetno instrumente za dosljedno ustavno pripisivanje nadležnosti. Ovaj nedostatak konkretizacije nadležnosti lokalnih entiteta u tekstu Ustava se nadoknađuje time što se reguliranje prepušta zakonodavnom tijelu uz poštovanje ograničenja sadržanih u članu 149, stav 1, alineja 18. Ustava koji daje državi isključivu nadležnost u pogledu ustanovljavanja „osnova pravnog režima javnih uprava” koji prepostavlja reguliranje osnova lokalnih režima kao formulu za pripisivanje nadležnosti lokalnim entitetima.¹⁸

Zakonodavni razvoj sustava nadležnosti lokalnih entiteta se nalazi u Zakonu br. 7/1985 od 2. travnja o reguliranju osnova lokalnog režima, propisu koji - kako potvrđuje njegova preambula - „razvija ustavnu garanciju lokalne autonomnosti” i predstavlja „točku definiranja lokalne autonomnosti”. Na ovaj način, članovi 25. i 26. Zakona priznaju općinama nadležnost za „unaprijeđenje svih vrsta aktivnosti i pružanje različitih javnih usluga koje doprinose zadovoljenju potreba i želja susjedskih zajednica”, nadležnost koja je svakako otvorena prema pitanjima koja

¹⁷ Flores, C. et. al. (2004) Španski sistem teritorijalne samouprave, Beograd, str. 77.

¹⁸ Ibid.

nisu nužno ona koja su navedena u stavu 2. istog člana; kao što i obavljanje različitih javnih službi nije ograničeno onim što je navedeno u odredbama sadržanim u članu 26.¹⁹

3.4. Lokalna samouprava u Švicarskoj

Švicarska je zemlja sa najdužom tradicijom lokalnog organiziranja. Već u XIII vijeku počinju da razvijaju prve oblike lokalne samouprave, koji su u funkciji sve do danas. Švicarska ima jednostupanjsku samoupravu čija je temeljna jedinica općina s tim što unutrašnja organizacija lokalne samouprave može biti različita, o čemu odlučuje svaki kanton posebito, a njen vanjski oblik je unificiran tj. jedinstven i može biti samo općina. Švicarska ima oko 3.000 općina koje su različito raspoređene u kantonima (od 4 do 400 općina u jednom kantonu). Općinska skupština je najviši organ vlasti u općini ili u nekim općinama to je općinsko vijeće. Općinske skupštine ili općinska vijeća su jednodomna i broje prosječno od 35 do 40 članova. U svim općinama postoji izvršni odbor od 5 do 15 članova koje biraju građani, a njima rukovodi predsjednik koji je ujedno i predsjednik općine.

3.5. Lokalna samouprava u SAD

U Sjedinjenim Američkim Državama lokalna samouprava ima dugu tradiciju, a razvijala se pod utjecajem lokalne samouprave u Engleskoj. Opća značajka lokalne samouprave u SAD je postojanje visokog stupnja slobodnog organiziranja što znači i postojanje različitih oblika lokalne samouprave, gradske samouprave, distrikta itd. Jačanjem federalne vlasti i etatizma, veza između lokalne samouprave i široke mreže raznih federalnih agencija i organa postaje sve izravnija. U SAD, posebito u razvijenim sredinama, stvoren je i specifičan menadžerski tip lokalne samouprave. Nastao je pod utjecajem rezultata i iskustava ostvarenih u upravljanju velikim poduzećima. Odlikuje se time što vijeće lokalne samouprave, putem javnog natječaja, angažira menadžera/eksperta za poslove lokalne samouprave. On je nosilac izvršne i upravne funkcije, sam bira svoje suradnike, a ne sudjeluje u stranačkim aktivnostima. Sa njim se sklapa ugovor o radu na određeno vrijeme gdje

¹⁹ Ibid.

se definira i visina plaće. Rezultati ovakvog načina vršenja lokalne vlasti su pozitivni posebito u efikasnosti vršenja poslova.²⁰

Anglosaksonski svijet je uvijek imao veliki pluralizam i organizacijsku fleksibilnost dok ove značajke u kontinentalnom dijelu Europe nisu bile posebito razvijene pogotovo u vremenu države blagostanja. Sa prelaskom na poduzetničku državu i europske zemlje preuzimaju mnoge od novih, fleksibilnijih organizacijskih formi i instrumenata razvoja. U SAD postoji pluralizam političkog organiziranja. Svaka država ima svoj sustav lokalnih vlasti i autoriteta i ova zakonska materija se ne regulira saveznim ustavom već zakonima država ili određenih oblasti. Za gradove postoji nekoliko naziva: *township*, *city* a za velike gradove *metropolitan district*, *metropolitan region* itd. Sastavni dio organizacije svih lokalnih vlasti su brojni distrikti među kojima su najpoznatiji školski, specijalni, uslužni, prirodni rezervati itd. predstavljaju upravne jedinice kao posebnu politički određenu grupu.²¹

Uprkos raznolikosti i postojanju različitih tipova lokalne uprave, možemo reći da su u Sjedinjenim Državama dva glavna tipa:

- 1) urbani oblik vlasti (značajka gradova);
- 2) ruralna forma vlasti (tipična za seoska područja).²²

Sa izuzetkom samo jedne od zemalja, koja je najmanja po površini (otok Roy), postoji lokalna vlast u dvostupanjskom obliku i tako su općine jedinice prvog stupnja dok su okruzi (county) jedinice drugog stupnja. Distrikti su tradicionalne poljoprivredne, teritorijalne i administrativne jedinice tako da svaka država članica ima od 3 do 254 distrikta. Važno je istaći činjenicu da su upravo gradovi (u većini federalnih jedinica) najvažnije jedinice lokalne uprave, i shodno tome u takvim federalnim jedinicama postoji tri modela lokalne samoupave. Veliki utjecaj na razvoj lokalne samouprave u Sjedinjenim Državama imala je Engleska (što se može reći za razvoj lokalne uprave u svijetu), pa je prihvaćeno temeljno načelo samoorganizacije jedinica lokalne samouprave što dalje ukazuje da lokalna

²⁰ Gavrilović, A. (1998) Uloga lokalne samouprave u ostvarivanju sistema društvene brige o deci, Javno preduzeće Službeni glasnik, Beograd, str. 80.

²¹ Đorđević, S. (2007). Status, nadležnosti i politička organizacija gradova, U susret novom statusu gradova u Srbiji, PALGO Centar, Beograd, str. 35.

²² Bataveljić, D., Jerotijević, D., Logarušić, D. (2016). Uporedna analiza najpoznatijih modela lokalne samouprave, *Ekonomika*, 62(4), 141-154.

samouprava u Sjedinjenim Državama ne predstavlja kategoriju federalnog ustava i saveznog zakona.

SAD imaju vrlo slojevitu strukturu lokalne samouprave. Gradske vlasti služe direktno potrebama naroda, ingerencije u pravilu dobivaju od države ali u puno situacija djeluju neovisno. Opća značajka je da svi gradovi imaju centralno vijeće, koje biraju birači, i izvršnog službenika.

Postoje tri opća tipa gradskih vlasti:

- 1) Gradonačelnik i gradsko vijeće,
- 2) Komisija i
- 3) Gradski menadžer (*city manager*).

Gradonačelnik i gradsko vijeće čine najstariji oblik gradske vlasti. Gradonačelnik imenuje pročelike gradskih odjela i druge službenike, ima pravo veta nad gradskim uredbama, često je odgovoran za pripremu gradskog proračuna.

Gradsko vijeće odobrava uredbe, gradske zakone, određuje poreske stope za imovinu, raspoređuje novac odjelima.

Komsija objedinjuje zakonodavne i izvršne funkcije u jednu skupinu sa tri ili više službenika koji se biraju na gradskoj razini. Svaki povjerenik nadgleda rad jednog ili više odjela.

Gradski menadžer – potrebna je stručnost za upravljanje pa se zbog toga većina izvršnih oblasti (provođenje zakona i pružanje usluga) povjerava visokokvalificiranom i menadžerski sposobljenom profesionalcu. Nema ograničen mandat, obavlja dužnost do onog trenutka dok je gradsko vijeće zadovoljno njegovim radom.

4. POLITIČKO USTAVNI KONCEPT LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Lokalna samouprava Republike Hrvatske je u proteklom razdoblju prošla kroz proces reorganizacije sustava, a posebno u dijelu teritorijalne strukture. Naglašena je potreba promjene modela upravljanja zemljom, i nova razvojna svrha lokalne samouprave. Od jednostavne strukture monotipskih općina (1990-1993) – 100 općina i općina Grad Zagreb – do dvostupanske strukture (1993-2001) od čega 486 jedinica prvog temeljnog stupnja, 20 županija drugog stupnja i Grad Zagreb sa dvostrukim statusom: grada i županije.

Nove promjene (ne dotičući se mnogo upravno-teritorijalnog ustrojstva zemlje) nastupile su promjenama Ustava 2000. godine kada uistinu započinje proces decentralizacije i razdvajaju se poslovi državne uprave od poslova lokalne samouprave. Lokalna samouprava postaje samostalna i autonomna u odnosu na državnu vlast, definirajući svoje ovlasti. Hrvatski sustav lokalne samouprave izgrađen je na razlikovanju između općina (pretežno ruralnih) i gradova (urbanih) lokalnih jedinica. Iako su pomenute općine manje u odnosu na gradske lokalne jedinice, iste imaju jednake nadležnosti osim tzv. velikih gradova (mjesta sa više od 35.000 stanovnika) i Grada Zagreba. Veliki gradovi također se bave odlukama i poslovima održavanja javnih cesta, izdavanja građevinskih i lokacijskih dozvola, poslovima prostornog uređenja, a po potrebi mogu obavljati i poslove iz nadležnosti županija. Općine su formirane na pretežno seoskom području, a za urbanizirana područja zakonom je predviđeno formiranje gradskih lokalnih jedinica. Broj županija se nije mijenjao tijekom proteklih dvadeset i više godina (20 županija i Grad Zagreb.), a iste predstavljaju regionalnu razinu. Dakle, ukupno je čak 576 jedinica lokalne i regionalne samouprave. Svaka nešto veća nekadašnja mjesna zajednica praktički je tijekom 1990-ih postala općina.²³

Proces decentralizacije počeo je pomenutim promjenama Ustava 2000. godine, bio je i ostao važan zaokret ka uspostavljanju stabilne lokalne i regionalne samouprave. Koncept nove lokalne samouprave predstavljaо je protutežu središnjoj vlasti, posebno kroz povećanje finansijskih kapaciteta lokalnih jedinica, proširenje

²³ Blažević, R. (2018). Problemi hrvatske lokalne samouprave i moguća rješenja, *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*, Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 108.

ovlasti i poslova bez obzira što upravno-teritorijalna podjela zemlje nije promijenjena. Značajno spomenuti je novinu neposrednog izbora načelnika, gradonačenika i župana, koji ujedno predstavljaju neposrednog nositelja izvršne vlasti i ujedno lokalnog poglavara. Prije ustavnih promjena ovaj model je funkcionirao na način izbora načelnika, gradonačenika i župana od strane gradskog i općinskog vijeća te županijske skupštine.

Godine 2001. donesen je i novi Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji je u proteklom razdoblju doživio više izmjena.²⁴ Općina kao temeljni stup lokalne samouprave formira se od više naseljenih mjesta tako oblikujući prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu povezanu zajedničkim interesima. Prosječna hrvatska općina sa 10 naselja, 2.957 stanovnika i oko 86 km² površine pripada kategoriji malih lokalnih jedinica u europskim razmjerima. Također možemo naći i slučajeve gdje općina obuhvaća i 40 naselja, ili pak samo jedno naselje, dakle postoje velike razlike među općinama i pogledu naselja i broja stanovnika. Sjedište županija je u gradovima koji po zakonu tog statusa moraju imati više od 10.000 stanovnika te predstavljati urbanu, povjesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. Prigradska naselja ulaze u sastav grada i čine važnu gospodarsku i društvenu potporu gradu, sa cjelokupnim svojim stanovništvom i njihovim potrebama. Pojedina mjesta nisu zadovoljila sve kriterije za dobijanja statusa grada, ipak po potrebi i iz posebnih razloga kao što su npr. povjesni, geoprometni i sl. dobili su taj status u konačnici. I to je jedan od razloga zašto postoji ekstremna razlika u broju stanovnika među gradovima.

Pomenute izmjene zakona definirale su i kategoriju velikih gradova kao jedinice lokalne samouprave. Slično kao i gradovi, u kojima su sjedišta županija, ove jedinice lokalne samouprave predstavljaju gospodarska, finansijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta. Pored ovih značajki, da bi dobile status velikog grada, jedinice lokalne samouprave moraju ispuniti i kriterij broja stanovnika, a to jest imati više od 35.000 stanovnika. Ove jedinice odgovorne su za poslove lokalnog značaja i izvršavanje potreba svojih građana, te imaju širi djelokrug poslova od općina i običnih gradova. To se prvenstveno misli na poslove uređenja naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno

²⁴ Ibid., str. 109.

gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu skrb, odgoj i obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unaprijeđenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području, održavanje javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata u vezi sa gradnjom te provedbu dokumenata prostornog uređenja.²⁵

Općine/gradovi i županije na temelju statuta uređuju svoj samoupravni djelokrug, obilježja, ustrojstvo, ovlasti i način rada tijela, način obavljanja poslova, provođenje referendumu i sl. S obzirom da je lokalna vlast na svom prostoru najstarija (vlast koja je najbliža narodu) te je u interesu svih da njezine kompetencije i potencijal budu zasnovane na ustavu, ili statutu jer u svom samoupravnem djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se izravno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima. I to je uglavnom najosnovnija i najbliža problematika izravno povezana s građanima: poslovi koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, briga o djeci, socijalna skrb, primarna zdravstvena zaštitu, odgoj i temeljno obrazovanje, kultura, tjelesna kultura i sport, zaštita potrošača, zaštita i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarna i civilna zaštita, promet na svom području. Također važna pretpostavka za postojanje i funkcioniranje lokalne samouprave jest njezino financiranje; odnosno lokalne vlasti imaju pravo na odgovarajuće vlastite izvore financiranja, a jedan dio tih sredstava potiče od lokalnih taksi i naknada.

Županija je usmjerena na svoj samoupravni djelokrug poslova regionalnog značenja, a posebno u dijelu koji se odnose na obrazovanje, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, održavanje javnih cesta, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja tzv. velikoga grada. Poslove iz djelokruga županije na svom području mogu obavljati tzv. veliki gradovi i gradovi sjedišta županija. Županije su prestale biti jedinicama lokalne državne uprave i postale su isključivo jedinice

²⁵ Ibid., str. 111

regionalne samouprave.²⁶ Međutim, unatoč nazivu koji se koristi u Ustavu Republike Hrvatske i Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, županija se prema mnogim drugim izvorima smatra lokalnom samoupravnom drugog stupnja nego jedinicom regionalne samouprave, s obzirom da po svojoj upravoj prirodi ne predstavlja regije u punom značenju te riječi, nego lokalne zajednice drugog stupnja. Tako se županijom smatra jedinica lokalne samouprave drugog stupnja koja predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova lokalnog odnosno regionalnog interesa.

Hrvatska lokalna i područna (regionalna) samouprava prošla je u svom relativno kratkom razdoblju postojanja kroz nekoliko važnih razdoblja razvoja. Općenito, može se kazati da je to bio trnovit put od centraliziranog modela lokalne samouprave koji je utemeljen u vrijeme Domovinskog rata pa do snažnog i gotovo jedinstvenog zahtjeva upravne struke i teorije da taj razvoj dobije decentralizacijska obilježja. U tom smislu možemo bez ustezanja ustvrditi da je hrvatska upravna znanost i u ovom segmentu pokazala veliku odgovornost i elasticitet u praćenju recentnih europskih, ali i širih teorijskih spoznaja.²⁷

To se prije svega odnosi na usvajanje najnovijih znanja iz područja javne, državne i lokalne (regionalne) (samo)uprave što se odnosi na spoznaje i naputke koje promiču najrazvijenije europske zemlje i anglosaksonska upravna teorija i praksa. Tu prvenstveno mislimo na snažno naglašavanje vrijednosti koje zagovaraju koncepti novog javnog menadžmenta, „dobre vladavine“, ali i činjenice da veberijanske vrijednosti uprave bivaju amalgamirane s naprijed navedenim teorijskim koncepcijama. Široko se prihvaćaju ideje poput decentraliziranja i dekoncentriranja, participacije građana, javnosti, transparentnosti i otvorenosti, specijaliziranja i koordiniranja, pristupa javnim informacijama, zaštiti podataka, inovacija i druge. Može se kazati da se težište proučavanja pomiče od klasičnog koncepta Rechtsstaat u kojem je država središnja integracijska sila unutar društva prema takvim stajalištima koja naglašavaju važnost „javnog interesa“ koji zahtijeva manje ekstenzivnu državu ili pak njezinu minimalnu ulogu unutar društvenog

²⁶ Ibid., str. 114

²⁷ Lozina, D. (2018). Refleksije o lokalnoj hrvatskoj samoupravi. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55 (3), 683-695. <https://doi.org/10.31141/zrpfs.2018.55.129.683>

prostora, što je posebice slučaj s anglosaksonskim državama, kao što su Australija, Novi Zeland i Velika Britanija. Kvintesencija takvih stajališta odražava se u radikalnom zaokretu od modela socijalne države do nastanka regulatorne države ili čak tzv. *lean-state*.²⁸

Naravno da nisu nevažna ni ona teoretska stajališta koja kritički promišljaju temeljna načela novog javnog menadžmenta, kao što su učinkovitost, upravljanje kvalitetom i drugi postulati te doktrine, smatrajući da su politički i administrativni sustavi u zapadnim demokracijama utemeljeni na složenom skupu normi i vrijednosti koje balansiraju u različitim i često ambiguitetnim putevima (smjerovima).

Važnu ulogu na strukturu hrvatske lokalne samouprave odigrala su mnogobrojna izvješća, ocjene i preporuke SIGME i Europske komisije. Hrvatska lokalna samouprava prošla je i prolazi složeni put ka europeizaciji, što znači harmoniziranju i konvergiranju sa upravnim nasljedstvom Unije.

Koncept europeizacije podrazumijeva veći broj različitih sadržaja, a sažeto iskazano, bavi se trima ključnim pitanjima koja se prostorno mogu odrediti kao vertikalni pristup odozdo-gore, vertikalni pristup odozgo-dole te horizontalni pristup. Ipak, većina autora smatra da je najčešće korištenje koncepta europeizacije ono koje u fokus stavlja institucionalne promjene u državama članicama i pristupnicama pod utjecajem Europske unije.²⁹ U kontekstu ovih razmišljanja ne treba u potpunosti zanemariti ni burnu i bogatu povijest institucija lokalne samouprave na tlu Hrvatske, naročito od razdoblja države hrvatskih narodnih vladara (10 - 12. stoljeće) kada se javljaju župe i seoske zadruge kao temeljni oblici organiziranja teritorija, pa sve do utemeljenja županija i slobodnih kraljevskih gradova na području Banovina Hrvatske i Slavonije, pa s tim u vezi B. Babac kaže da „u slučaju hrvatskom riječ je o tradiciji lokalne i regionalne samouprave koja se izražava kroz historički županijski ustroj (*Regime historique de Comtes Croate*). To je ‘narodna pravna tradicija kao i prvenstveno vrelo prava te pravnih shvaćanja i

²⁸ Ibid., str. 684

²⁹ Ibid.

osjećaja’, ne samo bitnim počelom već moglo bi se reći okosnicom one ‘pozitivne hrvatske državno-pravne tradicije’ što ju naglašuje hrvatski ustav.“³⁰

U Dalmaciji pak prevladavaju statuti srednjovjekovnih komuna, kao svojevrsni „mali ustavi“ tih urbaniteta, koji su svojim normama pokrivali punoču ukupnog društvenog života, ljubomorno čuvajući taj „zatvoreni“ komunalni svijet od mogućih izvanvanskih napadaja.

I dok je hrvatska lokalna samouprava 90-ih godina prošlog stoljeća bila pod utjecajem francuskog modela organizacije državne i lokalne samouprave u svom dalnjem utemeljenju ona se sve više približava njemačkom modelu organizacije lokalne samouprave.³¹

Kao osnovne komponente harmonizacije lokalne samouprave na europskom planu Koprić posebice naglašava ove:

- izravno biranje čelnika jedinica lokalne samouprave od strane građana;
- lokalna samouprava vidi se kao instrument za rješavanje problema u zajednici;
- ujednačava se krug poslova koje obavljaju lokalne jedinice za svoje stanovništvo;
- lokalne jedinice sve više postaju potpora i poticaj ekonomskom razvoju određenog područja;
- dolazi do diverzifikacije po instrumentima i oblicima financiranja lokalnih jedinica;
- dolazi do privatizacije komunalnih usluga što se vidi i u rješenjima hrvatskog Zakona o komunalnom gospodarstvu;
- regionalni koncept razvoja sve se više naglašava kao učinkovitije rješenje od tradicijskog županijskog sustava;
- gradovima se posvećuje sve veća pozornost kao generatorima razvoja šireg okolnog prostora - nastaju tzv. pametni gradovi;

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid., str. 685

- širi se suradnja različitih razina vlasti i višerazinsko (*multi-level*) upravljanje.³²

Lokalna samouprava *per se* počiva na nekoliko osnovnih kriterijuma. To su politički, gospodarsko - financijski, kadrovski (pitanje upravljanja ljudskim potencijalima), demografski koji zbog naraslih depopulacijskih procesa u Hrvatskoj ali i u širem okolišu postaje jednim od determinirajućih za budući razvoj lokalne samouprave, zatim već spomenuti međunarodnopravni kriterijum (značaj Europske povelje o lokalnoj samoupravi) itd.

4.1. Povijesni razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj tijekom 20. stoljeća

Oblici lokalne samouprave na tlu Hrvatske, javljaju se već u vrijeme države hrvatskih narodnih vladara (10 - 12. stoljeće) u obliku župa i seoskih zadruga. Više zadruga čini pleme, a zemlja na kojoj pleme prebiva zove se župa. Na čelu župe bio je župan izabran od župskog zbora, a ponekad je ova funkcija župana bila nasljedna. Pošto je na čelu župe bio župan s vremenom se ta teritorijalna zajednica počela nazivati županijom, a od 12. stoljeća komitatom. Župa, odnosno županija nije predstavljala samo plemensku zajednicu već i političku, vojnu te sudsku vlast, a bila je i okvir crkvene zajednice. Vinodolski statut (1288. godine) potvrđuje da su se već u 12. stoljeću županije dijelile na općine odnosno da je svako selo bilo općina. Poseban su statut imali kraljevski gradovi. Zagreb, koji se razvio na temeljima Gradeca, Zlatnom bulom Bele IV. postaje kraljevskim gradom. Kraljevski su gradovi imali na čelu priora – kneza, načelnika, a upravu grada vodilo je vijeće koje su birali stanovnici grada. Uz gradonačelnika su bili kapetan i gradski sudac. Vijećnici su obično birani doživotno, a načelnik, sudac i kapetan na određeno vrijeme. Gradska samouprava provodila je običaje i zakone, ako ti zakoni nisu bili u sukobu s običajima. Svi stanovnici kraljevskih gradova smatrali su se plemićima. Županije, gradovi, kotari i općine ostaju, uz manje iznimke, osnovne vrste političko-teritorijalnih jedinica do današnjeg dana.³³

³² Koprić, I. (2018). *Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave*, Institut za javnu upravu, Priručnici za stručno usavršavanje, Zagreb, str. 11-12, prema: Lozina, D. (2018). Refleksije o lokalnoj hrvatskoj samoupravi. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55 (3), 683-695. <https://doi.org/10.31141/zrpfs.2018.55.129.683>

³³ Lozina, D. (2021). *Razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 58, 2/2021, str. 558

Ulaskom u Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca, područje hrvatskih zemalja zadržalo je nepromijenjenu političko-teritorijalnu podjelu sve do 1922. godine. Godine 1922. ukinute su županije. Kraljevina SHS podijelila je Hrvatsku, Slavoniju i Dalmaciju na općine, srez i oblasti kao jedinice lokalne samouprave. Kraljevina SHS, pod imenom Kraljevina Jugoslavija, 1929. godine podijelila se na 9 banovina, a podjela na općine i srezove je doživjela manje promjene.³⁴ Općine su imale sljedeće organe: *odbor* (24 - 36 vijećnika), uveden je kvorum (polovina + 1) za rad i odlučivanje i *uprava* kao profesionalni aparat općine. Šestosiječanskim diktaturom 1929. godine, kralj Aleksandar I. Karađorđević ukida mnoge slobode: ukinut je Vidovdanski Ustav, raspuštena narodna skupština, zabranjen je rad političkih stranaka, uvedena stroga cenzura, a politički protivnici su ne samo zatvarani, nego i ubijani. Politička moć je bila u kraljevim rukama. Godine 1931. donesen je Oktuirani ustav kojim je kralj Aleksandar odustao od otvorene osobne diktature, ali se u stvarnosti ništa nije promijenilo. Godine 1934. kralj Aleksandar je ubijen, i dolazi do popuštanja režima, raspisivanja izbora, i napuštanja ideologije centralizma. Zakonom o općinama³⁵ koji je donesen 1934. potvrđena je dvotipnost sustava: razlikovale su se općine od gradskih općina. Gradska općina je imala *gradsko vijeće* (27 - 72 vijećnika). Dvije trećine sastava su birane na neposrednim, općim ali *javnim* izborima, a jednu trećinu je imenovao ban. Predsjednik općine je bio osoba koja je na čelu najjače kandidacijske liste (po pravilu šef partije). Sjednice općine su bile javne. Postojaо je mjesni zbor kao oblik neposredne demokracije.³⁶

Godine 1939. sporazumom Cvetković-Maček uspostavlja se autonomna Banovina Hrvatska u sklopu Kraljevine Jugoslavije. Banovina je imala veliko značenje, jer je njome obnovljena hrvatska državnost, izgubljena 1918., i zadobivena je i toliko željena autonomija od Beograda. U djelokrug Banovine Hrvatske prenijeli su se poslovi: poljodjelstva, trgovine, industrije, šuma, rudnika, građevina, socijalne politike i narodnog zdravlja, tjelesnog obrazovanja, pravde, prosvjete i unutarnje uprave. Godine

³⁴ Više vidjeti u Prilogu: Mapa 1: Administrativna podjela Kraljevine SHS na oblasti od 26. travnja 1922. i Mapa 2: Administrativna podjela Kraljevine Jugoslavije od 1929. do 1939.

³⁵ Vidjeti: Zakon o općinama, Službene Novine, godina XV, broj 85-XLIII, Beograd, 1933. i Zakon o gradskim općinama, Službene Novine, godina XVI, broj 169-XLIII, Beograd, 1934.

³⁶ Đorđević, S. (2004). Sistem lokalne samouprave u Srbiji i Jugoslaviji (1804-2000), Beograd, str. 248.

1939., dakle u vrijeme nastanka, Banovina Hrvatska obuhvaćala je 99 kotareva i 25 gradova. U nekim izvorima spominje se da je obuhvaćala 625 općina.³⁷

U razdoblju Drugog svjetskog rata teritorij Nezavisne Države Hrvatske obuhvaćao je Hrvatsku i Slavoniju, Dalmaciju i ukupni prostor Bosne i Hercegovine. Pripajanje Bosne i Hercegovine značilo je novu povijesnu situaciju pa je, prema tome, trebalo prilagoditi i upravno-teritorijalni sustav. Područje novonastale države bilo je podijeljeno na 22 velike župe, 142 kotara, 31 kotarskom ispostavom i 1006 općina s glavnim gradom Zagrebom. U razdoblju Nezavisne Države Hrvatske nije postojala ideja da se donese Ustav, niti je ta država ikada imala Ustav; sve zakonske odredbe potpisivao je Poglavnik. Tako je donosio zakone o vladi, o grbu i državnim pečatima, o državljanstvu, o podjeli teritorija na župe te mnoštvo drugih zakona.³⁸

Za vrijeme Socijalističke Republike Hrvatske nastojao se napustiti centralizam i naglasak staviti na procese decentralizacije. Lokalne jedinice postaju sve samostalnije od centralnih i stoga odnos između vlasti i uprave u njima je sve važniji. Prema Zakonu o uređenju općina i kotareva iz 1955. godine, predviđeni su jednaki položaji i jednak prava za sve općine i kotareve. Nakon 1967. godine postoji samo jedna vrsta lokalnih društveno-političkih zajednica, a to su općine. Tako se povećala veličina općine, a s tim i potreba reorganizacije sustava lokalne samouprave koja uvodi mjesne odbore kao vrstu pomoćnog organa općine. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1963. godine spaja mjesne odbore i stambene zajednice u jedinstveni naziv, a to je mjesna zajednica koja postaje jedan od osnovnih oblika političkog sustava. U Hrvatskoj je 1980. godine djelovala ukupno 3871 mjesna zajednica, od čega 570 gradskih, 2666 seoskih i 698 mješovitih. Postojale su i zajednice općina koje su vodile brigu o financiranju ustanova kao što su veliki bolnički centri.³⁹

Raspadom SFRJ, prijelaz od jednostranačkog u višestranački politički sistem i još niz promjena koje su se događale na području Hrvatske, utjecale su na društvo u cjelini. Koprić analizira tri faze u razvoju lokalne samouprave u razdoblju nakon osamostaljenja. Prva faza obuhvaća razdoblje 1990. – 1993., druga 1993. – 2001., a treća 2001. – 2010. U prvoj fazi lokalna samouprava zadržava institucionalni oblik

³⁷ Lozina, D. (2021). *Razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 58, 2/2021, str. 566

³⁸ Ibid., str. 566

³⁹ Ibid., str. 567

naslijeden iz socijalističkog razdoblja. Zadržane su jedinice istog naziva i teritorijalne organizacije. Predstavnička tijela bila su skupštine općina koja su birala izvršna vijeća. U prvoj fazi provedeni su višestranački izbori. U drugoj fazi (1993. – 2001.) provedena je nova teritorijalna podjela na temelju zakona donesenih 1992. godine. Reguliran je sustav lokalne samouprave i uprave te izbori za članove predstavničkih tijela u novoformiranim općinama. Ukinute su mjesne zajednice kao jedinice samouprave. Prvi izbori za predstavnička tijela novoformiranih jedinica održani su 1993. godine, a nakon toga i lokalni izbori 1997. U trećoj fazi, ustavne promjene iz 2000. godine stvorile su nov temelj razvoja lokalne samouprave. Uvodi se opća klauzula u određivanju lokalnih poslova te se prihvata načelo supsidijarnosti i solidarnosti. U ovoj su fazi održani opći lokalni izbori za predstavnička tijela 2001., 2005. i 2009. godine.⁴⁰

4.2. Teorijski koncept europeizacije hrvatske lokalne samouprave

Pojam europeizacije jedan je od onih o kojima postoji izuzetno bogata znanstvena i stručna literatura te koji se vrlo često koriste u svakodnevnom političkom i društvenom diskursu. Upravo iz tog razloga je nemoguće ponuditi jednoznačnu i obuhvatnu definiciju pojma. Riječ je o konceptu kojemu je moguće pristupiti iz različitih perspektiva te proučavati njegove različite aspekte. Europeizacija se kao istraživačko područje pojavilo u drugoj polovici 1990-ih, a obuhvata tri ključna pitanja: proces oblikovanja europskih institucija i javnih politika te funkcioniranje političkih procesa na europskoj razini prenošenjem nacionalnih ovlasti na nadnacionalnu razinu (*bottom-up* pristup), izravni i neizravni utjecaj europskih institucija, politika i političkih procesa na nacionalne institucije, politike i političke procese, te nedržavne aktere (*top-down* pristup), te širenje Europske unije izvan postojećih granica, kako u vidu političkog proširenja kroz pristupanje novih država članica, tako i u kulturnom smislu kroz širenje određenih ideja i standarda na države nečlanice (horizontalni pristup). Najzastupljeniji pristup je drugi te je, shodno tome, europeizaciju vrlo široko moguće odrediti kao „učinak Europe na domaću razinu“, pri čemu su ključna pitanja (1) što se mijenja (dimenzije

⁴⁰ Ibid., str. 568

europeizacije), (2) kako se mijenja (mehanizmi europeizacije) i (3) zašto se mijenja.⁴¹

Prema Börzelu i Risseu, tri su ključne dimenzije europeizacije: *policy* (utjecaj Unije na javne politike), *politics* (utjecaj Unije na političke procese) i *polity* (utjecaj Unije na institucije političkog i upravnog sustava). Kada je riječ o načinima odvijanja procesa europeizacije moguće je izdvojiti tri temeljna modela. Model nepodudarnosti podrazumijeva postojanje značajne nekompatibilnosti između europske i nacionalne razine što dovodi do potrebe za promjenom u državi članici ili kandidatkinji. Uz nekompatibilnost političko-upravnih procesa, politika i institucija moguće je poći i od nekompatibilnosti normi, praksi i ideja između europske i nacionalne razine. Dok je u prvom slučaju promjena izglednija što je nekompatibilnost veća, u drugom slučaju u kojem se europeizacija razumijeva kao vrsta socijalizacije, vjerojatnost promjene je veća ukoliko je nepodudaranje manje. Drugi, model javne politike, polazi od prirode javne politike pri čemu kod politika pozitivne integracije dolazi do vertikalne europeizacije, obzirom na postojanje prinude koja stvara izričit pritisak za promjenom, dok je kod politika negativne integracije europeizacija horizontalna i neizravna zbog promjene strukture mogućnosti i pritiska regulatornog natjecanja. Treći je model institucionalne adaptacije koji podrazumijeva trajniju zamjenu postojećih praksi i struktura novima pri čemu mogući mehanizmi uključuju prinudu (nametanje modela od strane Unije), imitaciju i normativni pritisak (oponašanje modela radi izbjegavanja nesigurnosti ili zbog njegove uspješnosti u drugim zemljama), regulacijsko natjecanje (natjecanje država članica u razvijanju uspješnog modela) te uokvirivanje (*framing*), pri čemu same države članice promoviraju nove ideje i norme te djeluju kao agenti promjene.⁴²

Promjene do kojih dolazi na nacionalnoj razini moguće je razlikovati s obzirom na pitanje smjera (konvergencija ili divergencija) i intenziteta (jačina promjene). Konvergencija se odnosi na usvajanje sličnih ili identičnih institucionalnih oblika i postupaka. Konvergenciju je, stoga, pogrešno izjednačavati s europeizacijom, no konvergencija može biti njen ishod. Razlog izostanka

⁴¹ Đurman, P. (2016). Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, VII (1), 342-373. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/164176>, str. 344

⁴² Ibid., str. 344

konvergencije leži u posebitostima nacionalnih institucija i aktera koji predstavljaju svojevrsni filter kroz koji prolaze europske politike. Postojeće institucije i prakse mogu predstavljati čvrstu branu u usvajanju novih, europskih modela. Proces konvergencije u središtu je pojma europskoga upravnog prostora koji se odnosi na približavanje upravnih načela i standarda u pogledu organiziranja i funkcioniranja javne uprave u zemljama članicama. Bitno je napomenuti da se ne radi o jedinstvenosti upravnih rješenja i usvajanju točno utvrđenih postupaka u javnoj upravi. Obveza se odnosi na postizanje određenih rezultata u javnim upravama zemalja članica odnosno kandidatkinja, a podrazumijeva sposobnost primjene pravne stečevine Europske unije. Naposljetku, valja se osvrnuti na proces europeizacije u tranzicijskim zemljama. On je popraćen nizom posebitosti koje proizlaze iz posebitosti socijalističkog nasljeđa. Proces pristupanja tih zemalja Uniji obilježen je asimetrijom moći i politikom uvjetovanosti (kondicionalnosti), razmjerno je dugotrajan s pojačanim mehanizmima nadzora i procjene napretka, te su zahtjevi i opseg javnih politika širi. Što se tiče učinaka europeizacije u državama kandidatkinjama za članstvo, oni su u odnosu na učinke u državama članicama opsežniji ali ujedno i površniji, ograničeni na formalno ispunjavanje uvjeta (tzv. plitka europeizacija), a do konvergencije u većem dijelu dolazi na razini diskursa i odlučivanja negoli na razini djelovanja.⁴³

Proces europeizacije u Hrvatskoj počeo je 2001. godine i trajao je nešto manje od petnaest godina. Premda se odnosi između Hrvatske i Europske unije počinju razvijati i ranije, od 2000-e je pridruživanje Uniji postalo strateškim nacionalnim interesom i jednim od glavnih ciljeva vanjske politike. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u listopadu 2001. godine Hrvatska je stekla status potencijalnog kandidata za članstvo u europskom klubu. Podnošenje zahtjeva za punopravno članstvo Vijeću Europe uslijedilo je u veljači 2003., nakon čega je Europska komisija donijela pozitivno mišljenje o zahtjevu mjesec dana kasnije. Status države kandidatkinje Hrvatska je dobila u lipnju 2004, a pregovori su započeli u listopadu 2005. Nakon analitičkog pregleda usklađenosti zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom (*screening*) vodili su se pregovori oko poglavla europske pravne stečevine, njih 35. Pregovori o pristupanju završeni su u lipnju

⁴³ Ibid., str. 345

2011., a Ugovor o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji potписан je iste godine u prosincu. Od 1. srpnja 2013. godine Hrvatska je 28. članica Europske unije.⁴⁴

U pogledu europeizacijskih procesa Hrvatska u odnosu na tranzicijske zemlje koje su ranije postale članicama Unije kasni oko jednog desetljeća. Usto je i sam proces pristupanja trajao duže no što se predviđalo, a pregovori su bili prilično iscrpljujući. Posebito problematično bilo je poglavlje 23. o Pravosuđu i temeljnim slobodama u okviru kojega su bile potrebne brojne prilagodbe, a napredak je bio spor i nedostatan. Zbog toga je i nakon zatvaranja pregovora, a sve do stupanja u članstvo, Europska komisija uvela nadzorni mehanizam (*monitoring*) u području pravosuđa i temeljnih prava (napredak u pravosudnoj reformi i učinkovitosti, pravičnom vođenju predmeta koji se odnose na ratne zločine i u suzbijanju korupcije). Tijekom čitavog razdoblja pridruživanja u sustav javne uprave uvođene su određene (manje ili veće, brže ili postupnije) promjene, kako funkcionalne, tako i organizacijske. Velik broj tih promjena podrazumijevao je donošenje zakona radi usklađivanja s pravnom stečevinom Unije, najčešće po hitnoj proceduri.⁴⁵

4.3. Europeizacija javne uprave u Hrvatskoj

Glavne prilagodbe hrvatske javne uprave unutar procesa europeizacije Koprić dijeli na one u vezi sa sustavom državne uprave, lokalnu i regionalnu samoupravu, javne službe, upravno obrazovanje i sustav zaštite prava građana. Osnivanje agencija jedna je od najvećih strukturnih reformi državne uprave do koje je došlo pod utjecajem europeizacije.⁴⁶ Do 2010. godine osnovano je više od 80 agencija: regulacijskih, izvršnih i ekspertnih. Što se tiče lokalne i regionalne samouprave nastoji se ojačati demokratski legitimitet, kapaciteti za fondove Unije te razvojni kapaciteti. Nadalje, dolazi do zalaganja (primarno od strane akademske zajednice i nekih udruga civilnog društva) za razvoj sustava cjelovitog upravnog sveučilišnog obrazovanja te cjeloživotnog obrazovanja i usavršavanja službenika. Pojam javnih službi sve više se zamjenjuje konceptom službi od općeg interesa te dolazi do liberalizacije, komercijalizacije i privatizacije kao glavnih trendova u njihovom

⁴⁴ Ibid., str. 346

⁴⁵ Ibid., str. 347

⁴⁶ Ibid.

razvoju (liberalizacija telekomunikacija, poštanskih usluga, opskrbe plinom, itd.). Uz sustav javnih službenika zakonskim novitetima se uvode neki oblici upravljanja ljudskim potencijalima i jačanja etičkih načela. Unaprijeđenje zaštite prava građana u odnosu prema upravi obuhvaća upravnu simplifikaciju (Zakon o općem upravnom postupku iz 2009. godine omogućava osnivanje jedinstvenih upravnih mesta), dvostupanjsko upravno sudovanje i efikasniji nadzor finansijskog poslovanja javno-pravnih tijela. Do zapaženog razvoja dolazi na području *e-uprave*, barem u pogledu određenih usluga. Većina usluga, ipak, još uvijek nije dostupna građanima online, no u nekim područjima Hrvatska se nalazi pri vrhu europskih zemalja prema korištenju digitalne tehnologije, primjerice u *e-zdravstvu*. Putem sustava *E-građani* uvedena je mogućnost dobijanja nekih usluga online. U značajnome dijelu, međutim, učinci europeizacije više su formalne prirode no što se odnose na duboke i sadržajne reforme. Provođenje zakona u praksi i implementacija politika, uz tradicionalnu formalističku i autoritarnu upravnu kulturu, perzistirajuća su boljka hrvatske uprave i barijera za suštinske reformske procese. Ovisno o području i mehanizmu europeizacije, neke su promjene provedene (liberalizacija, informatizacija nekih usluga), neke su samo formalno uvedene (npr. depolitizacija), neke se provode/primjenjuju parcijalno i/ili bez učinaka (npr. javna savjetovanja), dok u nekim pitanjima nema ni deklarativnog pomaka (npr. decentralizacija i teritorijalni preustroj, profesionalizacija javnih službenika).⁴⁷

S obzirom da ulazi u područje horizontalne europeizacije kod koje do promjena dolazi kroz mehanizme učenja i oponašanja, pitanje otvorenosti javne uprave i javne vlasti općenito nije podlijegalo „tvrdom pristupu“ promjena u domaćem zakonodavstvu (uz iznimku posebnih zakona koji se tiču posebnih javnih politika, npr. zaštita okoliša). Do određenih pomaka prema većoj otvorenosti ipak je došlo kao posljedica preuzimanja dobrih praksi europske pravne stečevine. Zakon o pravu na pristup informacijama (ZPPI) donesen je 2003. godine međutim nedostajao je, kako institucionalni mehanizam, tako i politička volja za njegovu provedbu. Od 2009. godine na snazi je Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata koji je, premda zakonski neobvezujući, predstavljao važnu normativnu novinu. Kodeks je bio dio Akcijskog

⁴⁷ Ibid.

plana uz Strategiju suzbijanja korupcije iz 2008. godine, koji je bio nadgledan od strane Europske komisije. Borba protiv korupcije bila je jedno od ključnih mjerila (unutar poglavlja 23.), a transparentnost i otvorenost bili su važni (preventivni) mehanizmi u sklopu antikorupcijske politike. Tako je ostvarenje načela otvorenosti javne vlasti postalo dio europske politike *kondicionalnosti* te je Unija imala značajan utjecaj na razvoj politike transparentnosti i sudjelovanja javnosti u donošenju propisa. To je posebito vidljivo u posljednjim fazama pregovaračkog procesa kada je borba protiv korupcije, i dalje od strane Komisije identificirana kao problematično područje, dobila na velikoj političkoj važnosti, te su povezana pitanja poput pristupa informacijama, sudjelovanja javnosti, sukoba interesa i slično, postala bitnim uvjetima za dovršetak pregovora. S promjenama ZPPI 2013. godine uspostavljen je adekvatniji institucionalni okvir, kao i preciznije odredbe u vezi sa pristupom informacijama i provođenje savjetovanja s javnošću, a prethodno je ustavnim promjenama iz 2010. godine pravo na pristup informacijama postalo ustavno pravo, pripadajući u kategoriju osobnih i političkih sloboda i prava (čl. 38, Ustav RH, NN 05/14). Promjene su, osim izvješćima Europske komisije, bile vođene i preporukama SIGME koja je izradila izvješća o različitim pitanjima javne uprave (javna nabava, nadzor, etika i integritet, oblikovanje javnih politika i *policy* kapaciteta, demokracija i vladavina prava, i drugo.).⁴⁸

4.4. Primjena Europske povelje o lokalnoj samoupravi

Pravo na lokalnu samoupravu sastavni je dio općih ljudskih prava i jedno od temeljnih opredjeljenja u osiguranju najviših standarda ljudskih prava i sloboda. Lokalna vlast je razina najbliža građanima i izravno je odgovorna za kreiranje sredine koja omogućava ekonomski razvoj i jako civilno društvo. Koncept lokalne samouprave utvrđen je Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi i podrazumijeva lokalnu samoupravu kao „pravo i sposobljenost lokalnih organa vlasti da, u granicama zakona, reguliraju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.“⁴⁹ To prvenstveno znači da lokalna samouprava mora zadovoljiti potrebe građana i odgovoriti na svakodnevne i

⁴⁸ Đurman, P. (2016). Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, VII (1), 342-373. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/164176>, str. 348

⁴⁹ Europska povelja o lokalnoj samoupravi, čl. 3

konstantne zahteve za pružanje usluga lokalnom stanovništvu, odnosno obavljati poslove, izgrađivati i održavati lokalnu infrastrukturu, financije i efikasnu upravu. Temeljna polazišta Europske povelje o lokalnoj samoupravi, koja definiraju izvore prihoda lokalnih organa vlasti su u odnosu njima povjerenim poslovima, nisu ni približno primjenjeni u važećem zakonskom okviru, što konkretno znači da izvori finansiranja lokalne samouprave nisu primjereni dužnostima koje lokalnim vlastima propisuju ustav i zakoni. Efikasan sustav lokalne demokracije i poštivanje lokalne samouprave podrazumijeva sudjelovanje lokalnih zajednica u planiranju unutarnje politike i u pripremi zakona koji se odnose na njihove ovlasti. Neophodne ustavne, zakonske, organizacijske i finansijske promjene u sustavu lokalne samouprave trebaju omogućiti da lokalni organi vlasti, na demokratski način izabrani, budu nadležni za samostalno donošenje odluka u skladu sa svojim ovlastima, te u potpunosti sposobni da svoje ovlasti i ostvare. Posebito je važno osigurati da se ovlasti lokalnih organa vlasti garantiraju Ustavom, kao i da se da ustavna garancija lokalnoj samoupravi kao organu od posebitog društvenog interesa. Ukoliko bi došlo do očekivane reforme lokalne samouprave ona bi usuglasila postojeći neodgovarajući sustav lokalne samouprave sa standardima postavljenim u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi što bi osiguralo decentralizaciju vlasti i fiskalnu politiku i osposobilo lokalne organe vlasti da upravljaju i rukovode javnim poslovima, kreiraju poresku politiku, ubiru prihode i samostalno financiraju svoje djelatnosti. Zaštita prava lokalne samouprave mora se osigurati ustavom, u skladu sa Člankom 11. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, a osnovni instrument te zaštite je da se omoguće i odgovarajuća pravna sredstva, posebito mogućnost direktnog pokretanja postupka pred ustavnim sudovima radi neposredne ustavnopravne zaštite prava i interesa lokalnih organa vlasti u odnosu na akte i propise središnjih organa vlasti koje im osporavaju nadležnosti, uskraćuju finansijska sredstva, ili pak krše Ustavom ili zakonom zagarantirana načela lokalne samouprave.

4.5. Razvoj lokalne samouprave nakon prijema u članstvo Europske unije

Od proglašenja suverene i neovisne Republike Hrvatske pitanje njezina unutarnjeg ustroja predstavlja zasigurno jedno od značajnijih državnopravnih,

političkih, upravnih, gospodarskih i kulturnih problema. Transformacija političkog režima, sustava vlasti i institucionalne strukture neovisne Hrvatske nije zaobišla ni sustav lokalne samouprave. Nakon ulaska u Europsku uniju, od 1. srpnja 2013. slijedi faza funkcioniranja u europskom višerazinskom upravnom prostoru, s ograničenom ali kontinuiranom europeizacijom. Europeizacije se ogleda u prvom redu u otvaranju perspektive prema fondovima EU-a, pokušajima jačanja kapaciteta sustava lokalne samouprave za pristup tim fondovima te prilagodbama i mehanizmima i standardima važećima u EU-a, uključujući cjelokupnu europsku pravnu stečevinu.⁵⁰

Jedna od rijetko dobrih promjena tijekom tog razdoblja bilo je usvajanje Europske povelje o lokalnoj samoupravi i njezino inkorporiranje u ustavnopravni poredak Republike Hrvatske. Fokusom na jačanje europskih standarda u sustavu lokalne samouprave, ona je djelovala i na jačanje lokalne demokracije. Međutim, standardi koji su Europskom poveljom preneseni u zakonodavni okvir Republike Hrvatske i implementirani na razini lokalne samouprave nisu zaživjeli niti su ostvareni u svojem optimalnom karakteru. Umjesto europeizacije koja bi vodila (daljnjoj) modernizaciji, dogodila se kozmetička promjena usmjerenja na zadovoljenje zahtjeva koje je postavio »Bruxelles«, dok je bit djelovanja aktera, institucija i organizacija koji djeluju na lokalnoj razini ostala gotovo nepromijenjena. Prema bitnim obilježjima Hrvatska se svrstava u europske zemlje koje imaju krajnje ograničenu lokalnu demokraciju ili njezin razvoj nije ni počeo. Ali nije samo riječ o nepostojanju izravne demokracije. Također, tome u prilog ide i postojanje ogromnog broja lokalnih jedinica s oskudnim finansijskim i upravljačkim resursima koje nisu sposobne obavljati ni osnovne funkcije lokalne samouprave, a kamoli razvijati nove u skladu sa zahtjevom načela supsidijarnosti kao osnovnog načela Europske povelje. Manja mjesta ne trebaju biti općine ili gradovi da bi imala razvijenu lokalnu samoupravu i lokalnu demokraciju. Dapače, tako je ne mogu imati. Ali mogu je imati kao dio veće općine ili grada s razvijenom mjesnom demokracijom. Jer, lokalna demokracija pretpostavlja ravnotežu između zahtjeva za smanjenjem udaljenosti vlasti od građana i mogućnost da sami oblikuju bitne aspekte svoga života i zahtjeva za smislenim raspravljanjem i obavljanjem velikog opsega poslova i posjedovanjem kapaciteta za to. Tako primjerice

⁵⁰ Koprić, I. (2018). *Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave*, Institut za javnu upravu, Priručnici za stručno usavršavanje, Zagreb., str. 32

I. Koprić smatra (a u tome nije usamljen) da bi optimalan broj jedinica lokalne samouprave trebao biti oko 150 te da bi trebalo Hrvatsku regionalizirati, utemeljenjem pet regija koje se mogu zvati i županijama. Time bi se povećali ekonomski, politički, finansijski i drugi kapaciteti lokalne samouprave i područne (regionalne) samouprave.⁵¹

Drugo je važno pitanje to što sve jedinice lokalne samouprave, osim velikih gradova i Grada Zagreba, bez obzira na veličinu, kapacitet ili pravni status (grad ili općina), imaju iste nadležnosti. Nije realno očekivati da će neke poslove jednakom kvalitetno obavljati lokalna jedinica sa svega nekoliko zaposlenih službenika i grad s valjano ustrojenim upravnim tijelima. Dodjela nadležnosti lokalnim jedinicama nažalost često nije praćena i dodjelom sredstava dostatnih za njihovo obavljanje. Osim što neke lokalne jedinice iz niza razloga nemaju prihode dovoljne za obavljanje dodijeljenih poslova (zbog manjeg broja stanovnika, niske razine zaposlenosti, bez bilo kakvih značajnih prirodnih ili mineralnih bogatstava na svojem području i sl.), u posljednjih je desetak godina prihode lokalne samouprave u nekoliko navrata ograničio i umanjio i Hrvatski sabor izmjenama određenih zakona. Čini se da je postalo uobičajeno da se lokalnoj i regionalnoj samoupravi dodjeljuju nove nadležnosti bez utvrđivanja izvora sredstava iz kojih će se financirati njihovo izvršenje, odnosno da se lokalni prihodi ograniče ili smanje bez prethodne rasprave, u svakoj situaciji kada središnja vlast to smatra potrebnim. Jedan je od problema i okolnost da lokalni porezi čine manji dio ukupnih prihoda lokalne samouprave, odnosno da glavnina prihoda dolazi iz izvora i u proceduri kojom lokalna samouprava ni na koji način ne upravlja (ne određuje poreze i porezne stope, ne utvrđuje porezna oslobođenja, itd.), što je čini ovisnom o središnjoj vlasti.⁵²

Prihodi svih lokalnih jedinica u Hrvatskoj sastoje se od poreznih, neporeznih i kapitalnih prihoda i pomoći. Godine 2007. porezni su prihodi činili oko 52% ukupnih prihoda, neporezni prihod oko 25%, a kapitalni prihodi i pomoći države po oko 12%. Udio pomoći do 2016. narastao je na 15%. Uočeno je da se sve više koriste kapitalni

⁵¹ 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

⁵² Ivanović, M. (2018). *O hrvatskoj lokalnoj i regionalnoj samoupravi očima hrvatskog Izaslanstva u Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe*, Izvorni znanstveni rad, Priručnici za stručno usavršavanje, Zagreb., str. 149

prihodi (od prodaje imovine) i pomoći (međuproračunski transferi), što znači da se fiskalni kapacitet lokalnih jedinica smanjuje. Također, nejednaka ekomska snaga pojedinih županija i nejednaki finansijski kapacitet dovodi do sve većih nejednakosti u zemlji. Lokalne su jedinice u naplati prihoda jako ovisne o centralnoj državi. U Hrvatskoj lokalne jedinice ostvaruju svega 19,5 posto ukupnih prihoda od vlastitih (poreznih i neporeznih) prihoda, što ih svrstava u kategoriju lokalnih jedinica ograničene finansijske samostalnosti. Jedan od sve važnijih izvora prihoda su sredstva dobivena iz fondova EU-a. Uspješnost u apsolutnim iznosima popravlja se iz godine u godinu, tako da se od ukupno 17 milijuna kuna 2011. u 2014. taj iznos popeo na 134 milijuna kuna. Ukupno je iskorišteno 309 milijuna kuna (2016.), od čega su više od polovice dobili gradovi, manje od trećine županije, a općine su bile najmanje uspješne i doobile manje od 20% tih sredstava, što je sve skupa vrlo malo.⁵³

Također, jedan od glavnih problema hrvatske lokalne samouprave je vrlo različit krug javnih usluga koje lokalne jedinice pružaju svojim građanima te njihova nedostatna i neujednačena kvaliteta. Samo su 34 grada preuzela decentralizirane funkcije u obrazovanju, zdravstvu i socijalnoj skrbi, a 17 velikih gradova i još sedam gradova u kojima je sjedište županije preuzeli su poslove izdavanja građevinskih dozvola. Na drugoj strani je masa od preko 500 općina i gradova koji za svoje zajednice obavljaju tek rudimentarni krug lokalnih poslova. Čak ni te poslove većina njih nije kadra sama financirati, nego se razvio čitav sustav finansijskog pomaganja sa središnje državne i županijske razine, koji je djelomično formalno uređen, a djelomično rukovođen političkim uvjetovanjem. Razloge za ovakvo stanje vidimo u nedovoljnoj suradnji jedinica lokalne samouprave koje se često ponašaju kao endogamne strukture, unatoč postojanju nacionalnih udruga općina i gradova, neučinkovitom i motivacijski nedorečenom modelu sudjelovanja građana u radu lokalne samouprave, slabim finansijskim performansama jedinica lokalne samouprave, velikom broju vijećnika u jedinicama lokalne samouprave, nedostataku volonterskog rada, niskoj razini korištenja digitalizacije javne uprave od strane građana, gotovo identičnom samoupravnom

⁵³ Koprić, I. (2018). *Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave*, Institut za javnu upravu, Priručnici za stručno usavršavanje, Zagreb., str. 38

djelokrugu jedinica lokalne samouprave, određenim komunalnim problemima, problemu leadershipa, itd.⁵⁴

Pozitivne primjere europeizacije lokalne samouprave u praksi vidimo u tzv. participativnom budžetiranju kao procesu koji izravno uključuje građane u donošenje odluka o prioritetima i planovima javne potrošnje. Primjerice, Grad Rijeka omogućuje građanima sudjelovanje u raspodjeli gradskog proračunskog novca kroz odlučivanje o malim komunalnim akcijama, kroz program lokalnog partnerstva te kroz edukativnu proračunsku online igru »Proračun(ajme)«, kroz koju građani mogu naučiti nešto o proračunu, ali i birati projekte koje bi željeli realizirati, a ne nalaze se u proračunu. U slučaju grada Pazina, korištenjem participativnim budžetiranjem, odnosno educiranjem građana o proračunu te pravima i obvezama svih sudsionika proračunskog procesa, podiže se politička kultura i jača njihovo povjerenje u jedinicu lokalne samouprave, ali i poboljšava komunikacija između građana i jedinica lokalne samouprave te omogućava pravednija distribucija financijskih resursa, društvena jednakost i ravnopravnost uz naglasak na transparentnost i odgovornost. Iz ta dva primjera, ali i iz primjera Karlovca, Malog Lošinja i Pule, u kojima se također provodi neki oblik sudjelovanja građana u procesu odlučivanja o proračunskoj potrošnji, jasno se vide brojne dobrobiti za zajednicu, kako građane tako i (gradsku) upravu i vlast. Iako nam primjeri korištenja savjetovanja sa zainteresiranom javnošću i participativnim budžetiranjem pokazuju pozitivne promjene koje se događaju na razini hrvatske lokalne samouprave, takvi primjeri ne mogu promijeniti opću sliku stanja lokalne demokracije u Hrvatskoj.⁵⁵

Portal e-savjetovanja jedini je kanal za izravno sudjelovanje lokalne samouprave u procesu kreiranja javnih politika, što smatramo nedostatnim jer je riječ o alatu čija je prvenstvena svrha savjetovanje s najširom javnošću pa se teško uočavaju specifičnosti koje komentira i predlaže lokalna samouprava i njezine udruge. Stoga je potrebno zakonom ograničiti donošenje javnih politika i propisa kojima se utječe na rad lokalne samouprave ako udruge lokalne samouprave prethodno nisu imale priliku o tome se izjasniti i, pored toga, potrebno je nužno utvrditi komunikacijski protokol kojim će se u komunikaciji sa središnjom vlasti koristiti isključivo lokalna samouprava.⁵⁶

⁵⁴ Ibid., str. 39

⁵⁵ 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. 264

⁵⁶ Ivanović, M. (2018). *O hrvatskoj lokalnoj i regionalnoj samoupravi očima hrvatskog Izaslanstva u Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe*, Izvorni znanstveni rad, Priručnici za stručno usavršavanje, Zagreb., str. 150

U Hrvatskoj je, osim nekoliko pozitivnih primjera savjetovanja s građanima i participativnog budžetiranja vrlo slabo razvijena participativna komponenta lokalne demokracije. Nisu čak razvijene ni tradicionalne forme izravne demokracije, kao što je referendum. Participacija građana svodi se uglavnom na izbornu participaciju, a ona je iz europske perspektive niska (ispod 47%).⁵⁷

Mjestimično uvođenje modernih oblika sudjelovanja građana te spontana okupljanja i povremeni protesti građana upućuju na zaključak da je potrebno regulirati niz novih oblika sudjelovanja građana, politički educirati građane te općenito puno više nego dosad nastojati oko koncepta dobrog lokalnog upravljanja. Europska unija u svojim ocjenama u okviru europskog semestra svake godine upozorava Hrvatsku na preveliku fragmentaciju sustava javnog upravljanja i predlaže mjere konsolidacije, odnosno integracije. Zbog toga je Hrvatska 2015. zakonski regulirala mogućnost dobrovoljnog spajanja jedinica lokalne samouprave. Zaključak stoji da se Hrvatska ipak nalazi u razdoblju pred ozbiljniju reformu, ali je teško predvidjeti kada će do nje doći i na koji će način biti provedena.⁵⁸

Ciljevi regionalne politike Europske unije kao glavne investicijske politike obuhvaćaju sve regije i gradove Europske unije kao potporu stvaranju novih radnih mesta, tržišnom natjecanju, održivom razvoju i poboljšanju kvalitete života građana. Radi ispunjenja tih ciljeva i zadovoljavanja raznolikih potreba u svim europskim regijama za kohezijsku politiku u razdoblju od 2014. do 2020. godine dodijeljeno je 355,1 milijardi eura, što iznosi gotovo trećinu cjelokupnog proračuna Europske unije. Regionalna politika financira se iz tri glavna fonda: Europski fond za regionalni razvoj (ERDF), Kohezijski fond (CF) i Europski socijalni fond (ESF). Uz Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD) i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EMFF) oni čine Europske strukturne i investicijske (ESI) fondove. Regionalna politika ima jak utjecaj na mnogim poljima. Njezina investicijska sredstva omogućuju ispunjavanje mnogih ciljeva europske politike te nadopunjuje politiku u vezi sa obrazovanjem, zapošljavanjem, energetikom, zaštitom okoliša, jedinstvenim tržištem, istraživanjem i inovacijama. Europski

⁵⁷ 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. 267

⁵⁸ Koprić, I. (2018). *Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave*, Institut za javnu upravu, Priručnici za stručno usavršavanje, Zagreb., str. 44

strukturni i investicijski fondovi izravno doprinose Planu ulaganja i prioritetima Europske Komisije.

Regionalna politika daje nužni okvir za ulaganja radi ispunjenja ciljeva strategije *Europa 2020* za pametan, održiv i uključiv rast u Europskoj uniji. Strategija *Europa 2020* imala je za cilj osigurati gospodarski oporavak EU nakon gospodarske i finansijske krize. S tom namjerom Europska komisija predložila je sljedeće glavne ciljeve EU kako bi se to ostvarilo do 2020:

- Otvaranje radnih mjeseta: planirano je zapošljavanje 75% osoba u dobi od 20 do 64 godine. Također, ovaj prioritet podrazumjeva socijalnu uključenost žena te ravnopravnost.
- Istraživanje i razvoj: 3% europskog BDP-a planirano je uložiti u istraživanje i razvoj. Pored javnog sektora također se potiče i privati sektor na ulaganja u istraživanja i razvoj što u konačnici donosi profit za oboje.
- Klimatske promjene i održivost energetskih izvora:
 - smanjenje emisija stakleničkih plinova u Europskoj uniji za 20% u odnosu na razinu iz 1990.
 - 20% povećanje udjela energije iz obnovljivih izvora
 - povećanje energetske učinkovitosti od 20%.
- Obrazovanje:
 - smanjivanje postotka onih koji odustaju od školovanja (na manje od 10%), i poticaj odraslih osoba da u životnoj dobi od 30 do 34 godine završe tercijarni stupanj obrazovanja.
- Borba protiv siromaštva i društvene isključenosti:
 - smanjenje broja ljudi kojima prijeti siromaštvo ili socijalna isključenost za 20 milijuna.⁵⁹

Svaka je država članica na tom području usvojila vlastite nacionalne ciljeve koji su ustvari povezani i uspjeh jednog pojedinačnog cilja rezultirat će uspjehom drugog cilja. Na primjer, ukoliko bi uložili sredstva u obrazovanje smanjili bi siromaštvo tako što bi povećali zaposlenost ili ulaganjem u istraživanje i razvoj pružili bi priliku i motivirali mlade i vrijede ljude i tako kreirali znanstvenike koji će svojim inovacijama unaprijediti stanje društva u cijelosti.

⁵⁹ https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/what/investment-policy/

Prema podacima Eurostata udio ukupnog izdvajanja za istraživanje i razvoj u BDP-u RH u 2018. iznosio je 0,97%, dok je cilj RH dostići razinu od 1,4% do 2020., uvažavajući ekonomske i fiskalne mogućnosti i dodatne izvore financiranja iz ESIF-a. Prema izvješću EK u vezi s Europskim pregledom inovacija 2019. (engl. European Innovation Scoreboard 2019), RH je zbog nedostatka visokotehnoloških, inovativnih izvoznih proizvoda i usluga u zaostatku za drugim zemljama članicama. Zbog lošijih pokazatelja vezanih uz inovacijsko okruženje i atraktivnost istraživačkog sustava i malog udjela ulaganja poslovnog sektora u istraživanje i razvoj te nisku razinu rizičnog kapitala, pozicionirana je tek na 26. mjestu ljestvice (zemalja EU-a) svrstavajući se time u umjerene inovatore.⁶⁰

Zahvaljujući javnim ulaganjima i fleksibilnoj raspodjeli sredstava europskih fondova, primjerice reprogramiranju fondova i povećanju stope sufinanciranja, kao na Cipru, u Grčkoj, Mađarskoj, na Islandu, u Portugalu i Rumunjskoj, regionalna je politika ublažila udarce finansijske krize koja je započela 2008. godine. U doba održive finansijske konsolidacije europska je regionalna politika odigrala ključnu ulogu. Bez kohezijske politike toliko potrebno javno ulaganje u manje razvijene države članice tijekom krize bi se smanjilo dodatnih 45%. Kohezijska politika katalizator je za daljnje javno i privatno financiranje ne samo stoga što obvezuje države članice na sufinanciranje iz nacionalnih proračuna, nego i stoga što stvara povjerenje ulagača. Uzimajući u obzir nacionalne doprinose i ostala privatna ulaganja, očekuje se da će učinak kohezijske politike za razdoblje od 2014. do 2020. godine iznositi oko 450 milijardi eura.⁶¹

Lokalni razvoj pod vodstvom zajednice (CLLD) je specifičan alat koji može mobilizirati i uključiti lokalne zajednice i organizacije u postizanje ciljeva strategije Europa 2020. Ova jedinstvena metodologija se odnosi na lokalni razvoj pod vodstvom zajednice za ESI fondove i:

- usmjerenja je na specifična podregionalna područja
- pod vodstvom je zajednice, odnosno lokalnih akcijskih skupina sastavljenih od predstavnika lokalnih javnih i privatnih društveno-gospodarskih interesa

⁶⁰ <https://vlada.gov.hr/nacionalni-program-reformi/29362>, str. 48

⁶¹ https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/what/investment-policy/

- provodi se putem integriranih strategija lokalnog razvoja temeljenih na jednom području, primjenjivih na više sektora i osmišljenih s obzirom na lokalne potrebe i potencijal, te
- uzima u obzir lokalne potrebe i potencijal te uključuje inovativne značajke u lokalni kontekst, umrežavanje i, prema potrebi, suradnju.

Ova će jedinstvena metodologija omogućiti povezano i integrirano korištenje fondova u svrhu provedbe strategija lokalnog razvoja.⁶²

Glavni ciljevi zajedničkog pristupa ESI fondova su pojednostavljenje i proširenje primjene lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice kao metode razvoja. CLLD će postići sljedeće:

- potaknuti lokalne zajednice da razvijaju integrirane pristupe od najniže prema najvišoj razini u slučajevima kada postoji potreba za odgovorom na teritorijalne i lokalne izazove kojima treba strukturalna promjena;
- izgraditi kapacitet zajednice i stimulirati inovaciju (uključujući društvenu inovaciju), poduzetništvo i sposobnost za promjene, što će postići poticanjem razvoja i otkrivanjem neiskorištenog potencijala unutar zajednica i teritorija;
- promovirati vlasništvo zajednice povećavajući sudjelovanje unutar zajednica te stvoriti osjećaj uključenosti i posjedovanja koji može poboljšati učinkovitost politika Unije;
- pomoći upravljanju na više razina pronalazeći način na koji će se lokalne zajednice u potpunosti uključiti u provođenje ciljeva Unije u svim područjima.⁶³

Ključne sastavnice lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice:⁶⁴

- Lokalne akcijske skupine trebale bi se sastojati od predstavnika lokalnih javnih i privatnih društveno - gospodarskih interesa, kao što su poduzetnici i njihove udruge, lokalne vlasti, udruge susjeda ili ruralnog stanovništva, skupine građana (manjine, građani starije životne dobi, žene/muškarci, mladež, poduzetnici itd.), organizacije, zajednice i volonterske organizacije itd. Barem 50% glasova u postupku odabira članstva trebaju dati partneri koji

⁶² https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_hr.pdf

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

nisu javna vlast, a nijedna interesna skupina ne bi trebala imati više od 49% glasova.

- Strategije lokalnog razvoja moraju biti usklađene s odgovarajućim programima ESI fondova iz kojih se financiraju. Moraju definirati područje i stanovništvo na koje se strategija odnosi, sadržavati analizu razvojnih potreba i potencijala dotičnog područja uključujući analizu prednosti, slabosti, mogućnosti i prijetnji (SWOT analizu), te opisati ciljeve i integrirana i inovativna obilježja strategije, uključujući mjerljive ciljeve za ishode ili rezultate. Strategije također trebaju sadržavati akcijski plan, koji će pokazati kako se ciljevi prenose u konkretne projekte, modele upravljanja i praćenja, te plan financiranja.
- Područje i stanovništvo obuhvaćeno određenom lokalnom strategijom treba biti koherentno i posjedovati dovoljnu kritičnu masu za uspješnu provedbu. Lokalna akcijska skupina mora definirati područja i stanovništvo koje će biti obuhvaćeno strategijama, ali to mora biti usklađeno s kriterijima iz članka 33.(6.) Propisa o zajedničkim odredbama. Broj stanovnika obuhvaćenih strategijama treba biti između 10.000 i 150.000, što je u skladu s odredbama iz razdoblja 2007 - 2013. godine prema programu LEADER. Komsija može prihvati smanjenje tih iznosa u opravdanim slučajevima na temelju prijedloga zemlje članice. Primjerice, prosječan broj stanovnika obuhvaćenih programima URBAN II, koje je u razdoblju od 2000. do 2006. godine financirao ERDF, iznosio je otprilike 30.000 ljudi.

U programskom razdoblju od 2014 - 2020. godine izraženija potpora u obliku zajedničkog zakonskog okvira i usklađenih pravila za četiri ESI fonda povećat će dosljednost i potaknuti davanje potpore jednoj strategiji lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice iz nekoliko fondova.

Nekoliko obilježja Zajedničkih odredbi za ESI fondove usmjereni je na pojednostavljenje provedbe lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice za one koji ga provode:⁶⁵

- Jedna metodologija za lokalni razvoj pod vodstvom zajednice vrijedit će za sve ESI fondove i regije - što će svim teritorijima omogućiti da imaju koristi

⁶⁵ Ibid.

od pomoći Europske unije za izgradnju kapaciteta, lokalnih javno - privatnih partnerstva i njihovih strategija, umrežavanja i razmjene iskustva.

- Pomoć iz ESI fondova bit će dosljedna i koordinirana. To će korisnicima olakšati stvaranje strategija za financiranje iz više fondova koje će bolje odgovarati njihovim potrebama i područjima, primjerice, na područjima koja imaju ruralna i urbana obilježja. To će se osigurati putem koordinirane izgradnje kapaciteta, odabira, odobravanja i financiranja strategija za lokalni razvoj pod vodstvom zajednice te lokalnih akcijskih skupina.
- Vodeći fond: U slučaju strategija koje se zajednički financiraju postojat će mogućnost da se tekući troškovi povezani s upravljanjem provedbom i pokretanjem strategije lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice financiraju kroz samo jedan fond (tj. vodeći fond).

Primjena različitih fondova u lokalnom razvoju pod vodstvom zajednice:⁶⁶

ERDF/ESF: Usvajanje Lisabonskog ugovora i strategije Europa 2020 čine naglašeni razlog za integrirani i uključivi pristup rješavanju lokalnih problema. Usredotočenost na kvalitetu razvoja, kao i potreba da on bude uključiv i održiv, znače da u skladu s ciljevima gospodarske, društvene i teritorijalne povezanosti, kohezijska politika treba podržati aktivnosti koje će se baviti pitanjima nezaposlenosti, oskudice i siromaštva. Pristup temeljen na zajednici nije nov. Urbani pilot-projekti provedeni 1990-ih godina i programi inicijative u zajednici URBAN (1994 - 1999. godine i 2000 - 2006. godine), koje je financirao ERDF, te inicijativa EQUAL (2000 - 2006. godine), koju je financirao ESF, temeljili su se na lokalnim partnerstvima te predstavljaju koristan izvor iskustva za pristup lokalnom razvoju pod vodstvom zajednice.

EAFRD: Važnost uključenosti zajednice pokazao je uspjeh lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice koji je bio podržan pristupom udruge LEADER. Uspjeh tog pristupa očituje se u više od 2.300 lokalnih akcijskih skupina koje sada djeluju diljem Unije s ukupnim sredstvima od 5,5 milijardi eura (6% iz fonda EAFRD). Proračun EAFRD za ruralni razvoj za razdoblje od 2021. do 2027. iznosi 95,5 miljardi eura, što uključuje izvanredna sredstva u iznosu od 8,1 milijardi eura iz instrumenta za oporavak Next Generation EU kako bi se ublažilo posljedice pandemije

⁶⁶ Ibid.

COVID-a 19. Pristup LEADER-a služi kao osnova za novu inicijativu Komisije za lokalni razvoj pod vodstvom zajednice jer je: vezan uz područje, organiziran od najniže prema najvišoj razini, javno - privatni, integriran, temeljen na suradnji te uključuje korištenje mreža.

EMFF: Četvrta prioritetna os Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EMFF) pruža potporu održivom razvoju u ribarskim područjima od 2007. godine, osiguravajući da se postupci lokalnih akcijskih skupina za ribarstvo (FLAG) nadograđuju na jedinstvene prednosti i mogućnosti pojedinih ribarskih područja, da iskorištavaju nova tržišta i proizvode te koriste znanje, energiju i resurse lokalnih subjekata iz svih sektora. Sada djeluje preko 300 takvih skupina u dvadeset i jednoj zemlji članici. Novi zajednički pristup ESI fondova ojačat će sposobnost takvih lokalnih akcijskih skupina za ribarstvo da djeluju i stvaraju veće mogućnosti za integriranu suradnju s drugim sektorima i okolnim područjima.

4.6. Europski strukturni i investicijski fondovi (ESI)

Europski strukturni i investicijski fondovi (ESI fondovi) razvijali su se usporedno s trendovima regionalne politike Europske unije te predstavljaju finansijske instrumente kojima je cilj postići ekonomsku i socijalnu koheziju na jedinstvenom europskom tržištu.⁶⁷ U programskom razdoblju 2014 – 2020. godine identificirano je pet finansijskih instrumenata:

- *Europski fond za regionalni razvoj* (ERDF) jedan je od ključnih fondova europske kohezijske politike koji za cilj ima jačanje ekonomске i socijalne kohezije u Europskoj uniji te smanjenje razvojnih razlika između njezinih regija;
- *Kohezijski fond* (CF) iz kojeg se sufinanciraju projekti iz područja prometa i okoliša te cilja na države članice čiji je bruto nacionalni dohodak po stanovniku manji od 90% prosjeka Europske unije;
- *Europski socijalni fond* (ESF) iz kojeg se financiraju projekti koji potiču socijalno uključivanje, (samo)zapošljavanje i mogućnosti

⁶⁷ Vojnović, M. (2008). Strukturni fondovi Europske unije i IPA-Instrument pretpripravnog pomoći. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 8 (2), 367-392.

- zaposlenja u Europskoj uniji, poticanje na ravnopravnost pri zapošljavanju kao i pružanju potpore poduzetništvu;
- *Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj* (EAFRD) koji je usmjeren na projekte modernizacije i unaprijeđenja poljoprivrednih gospodarstava i jačanja kapaciteta ruralnih zajednica; te
 - *Europski fond za pomorstvo i ribarstvo* (EMFF) koji je usmjeren na prelazak na održiv razvoj djelatnosti vezanih za akvakulturu i ribarstvo.⁶⁸

Više od polovine sredstava Europske unije usmjerava se preko navedenih ESI fondova. Njima zajednički upravljaju Europsko povjerenstvo i zemlje članice Unije te je zakonski određeno da svaka zemlja članica mora odvajati određeni finansijski iznos na temelju članstva u Uniji. Svrha proračuna EU-a nije preraspodijeliti bogatstvo, nego odgovoriti na potrebe svih građana EU-a. Ukupna potrošnja EU-a u Hrvatskoj iznosi (podatak iz 2018.) 1,120 milijardi EUR (2,22 % gospodarstva Hrvatske), dok ukupni doprinos proračunu EU-a iznosi 0,451 milijarda EUR (0,89 % gospodarstva Hrvatske). ESI fondovi uglavnom su usmjereni na pet područja: istraživanje i inovacije, digitalne tehnologije, potpora niskougljičnom gospodarstvu, održivo upravljanje prirodnim resursima i mala poduzeća.⁶⁹ Uz to, Europski fond za regionalni razvoj i Europski socijalni fond poznati su pod zajedničkim nazivom „struktturni fondovi“.⁷⁰

Osim ESI fondova Europska unija provodi i druge programe financiranja pa svi oni u načelu predstavljaju EU fondove. U Hrvatskoj su najpoznatiji sljedeći: prepristupni fondovi IPA (iz koje se financira i IPARD) i PHARE, Fond europske pomoći za najpotrebitije (FEAD) kojim se podupiru aktivnosti država članica pri pružanju hrane i temeljne materijalne pomoći najpotrebitijima, program COSME za jačanje konkurentnosti malih i srednjih poduzeća, Erasmus+ kojemu je cilj povećati konkurentnost mladih za tržište rada i osnažiti obrazovne institucije kroz mobilnost nastavnika, učenika i studenata, Kreativna Europa za projekte iz umjetnosti, LIFE

⁶⁸ Jurčević, M., Barić, D., i Herceg, B., 2011: Prepristupni fondovi Europske unije u funkciji izvora financiranja prometne infrastrukture u Republici Hrvatskoj. *Ekonomski vjesnik*, 24(2), 353-365.

⁶⁹ Europska komisija, 2014: Europski struktturni i investicijski fondovi https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_hr

⁷⁰ Belić, M. et al. (2008) *EU fondovi - Vodič kroz Europske fondove*. Zagreb: Tiskara Svebor.

program koji je usmjeren na zaštitu okoliša i klimatske programe, Europski program za promatranje Zemlje - Copernicus, Fond solidarnosti koji služi kao odgovor na prirodne katastrofe velikih razmjera i njime se izražava europska solidarnost s regijama unutar Europe pogođenim katastrofama (takav je primjer izdvajanje sredstava za područja stradala potresima na području središnje Hrvatske) te programi teritorijalne suradnje poput INTERREG.⁷¹

Ulaskom u punopravno članstvo Europske unije, Republika Hrvatska postala je korisnica sredstava iz europskih fondova. U finansijskom razdoblju 2014.-2020. RH je iz Europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova na raspolaganju ukupno 10,676 milijardi eura. Od tog iznosa 8,397 milijardi eura predviđeno je za ciljeve kohezijske politike, 2,026 milijarde eura za poljoprivrodu i ruralni razvoj te 253 milijuna eura za razvoj ribarstva. Operativni programi Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. (usvojen 12. prosinca 2014.) i Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. (usvojen 17. prosinca 2014.), temeljem kojih se može započeti s korištenjem dodijeljenih sredstava, usvojeni su među prvom trećinom operativnih programa država članica Europske unije.⁷² Republika Hrvatska ulaskom u EU omogučila je financiranje različitih projekata i programa iz europskih strukturnih i investicijskih fondova, što će kasnije biti prikazano kroz primjere, a napredak u povećanju učinkovitosti korištenja sredstava iz fondova svakim danom je sve veći. Međutim, vidjet ćemo da je potrebno uložiti i dodatne napore i znanja kako bi se ta sredstva iskoristila učinkovito i u većoj mjeri.

⁷¹ Europska komisija, 2014: Europski strukturni i investicijski fondovi https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_hr

⁷² <https://efondovi.mrrfeu.hr/MISCMS/eu-fondovi>



Grafikon 1. Europski strukturni i investicijski fondovi (ESIF)

Što se tiče ugovorenih sredstava iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova Republika Hrvatska sa svojih 91% ugovorenosti nalazi se iznad prosjeka EU, s obzirom da je prosjek ugovorenosti EU 86%. Činjenica jest da ukoliko zemlja članica ne ugovori sredstva, ista će propustiti. Međutim gledano na potrošnju odnosno na iskorištenost ESI sredstava (31%) Hrvatska spada u najlošije rangirane zemlje članice. Usporedbe radi Finska je članica s najvećim postotkom iskorištenosti sredstva od 69%.

Do 31. siječnja 2020. od ukupne ESIF alokacije ugovoreno je 9,35 milijardi eura, odnosno 87,15% dodijeljenih sredstava. Najbolji postotak ugovorenosti sredstava bilježi Operativni program Konkurentnost i kohezija (OPKK) (94,36%), dok najlošiji postotak ugovorenosti sredstava bilježi Operativni program za pomorstvo i ribarstvo (OPPIR) (52,98%). Po ugovorenim projektima dosad je isplaćeno 3,41 milijardi eura, odnosno 31,76% dodijeljenih sredstava. Najbolji postotak isplaćenih sredstava bilježi Program ruralnog razvoja (PRR) (46,15%), dok najlošiji postotak isplaćenih sredstava bilježi OPKK (27,02%).⁷³ Ovi pokazatelji ugovorenosti i iskorištenosti odnosno isplaćenosti sredstava su kvantitativni pokazatelji, dok naravno treba obratiti pažnju na kvalitativni aspekt: izbor bitnih projekata i da li oni prate uspjeh i rast gospodarstva zemlje članice.

Također je važno definirati odgovorna tijela za upravljanje EU fondovima u Hrvatskoj. Ministarstvo regionalnog razvoja i EU fondova Republike Hrvatske je središnje tijelo odgovorno za planiranje, uspostavu sustava, donošenje pravila te

⁷³ <https://vlada.gov.hr/nacionalni-program-reformi/29362>, str. 62

praćenje provedbe na nacionalnoj razini, kao i za koordinaciju sa Komisijom. Ostala tijela u sustavu upravljanja i kontrole za provedbu operativnih programa su:

- Upravljačko tijelo koje upravlja operativnim programima, delegira zadaće i prati njihovu provedbu:
 - Provedbena tijela razine I čija je funkcija vezana za odabir projekata za financiranje, programiranje, planiranje i pokretanje odabira projekata.
 - Provedbena tijela razine II vrše provjeru da li su finansirani proizvodi i usluge isporučeni, da li izdaci za projekt koji je korisnik prikazao stvarni te udovoljavaju li nacionalnim i pravilima Europske unije tijekom razdoblja provedbe i trajanja projekta. Provodi postupke dodjele bespovratnih sredstava. Provedbena tijela, također poznata pod nazivom Posrednička tijela razine 1 i 2, formiraju se u okviru pojedinog operativnog programa na temelju delegiranja određenih funkcija od strane Upravljačkog tijela, no odgovornost za upravljanje OP ostaje na upravljačkom tijelu.
- Tijelo za ovjeravanje ovjerava izjave o izdacima i zahtjeve za plaćanja prije slanja istih Komisiji. Također može biti odgovorno i za plaćanja, te nadzor nad nepravilnostima. To je ustvari Ministarstvo financija.
- Revizijsko tijelo funkcioniра neovisno od Upravljačkog tijela i Tijela za ovjeravanja te je odgovorno za vanjsku reviziju ispravnosti i učinkovitosti rada sustava. Ovo tijelo u RH je Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije.

4.6.1. Europski fond za regionalni razvoj

Člankom 176. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) predviđa se da je Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) namijenjen pomoći pri otklanjanju glavnih regionalnih neuravnoteženosti u Uniji. U skladu s tim člankom i člankom 174. drugim i trećim stavkom UFEU, ERDF treba doprinijeti smanjivanju razlika između razina razvijenosti različitih regija i smanjivanju zaostalosti regija u najnepovoljnijem položaju, među kojima se posebna pozornost poklanja regijama

koje su izložene ozbiljnim i trajnim prirodnim ili demografskim poteškoćama, kao što su najsjevernije regije s vrlo niskom gustoćom naseljenosti te otočne, pogranične i planinske regije.⁷⁴

Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) osnovan je 1975. godine kao rezultat inicijative tadašnjih članica koje su tražile način kako pomoći svojim ugroženim regijama i u početku je raspolagao sa skromnim sredstvima u iznosu od 0,04% Zajednice (1,3 milijarde eura), da bi do danas postao glavni instrument pomoći Zajednici za uravnotežen gospodarski i socijalni razvoj.

Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) pruža potporu u razvoju regionalnih gospodarstava, kao i potporu prekograničnoj, transnacionalnoj i međuregionalnoj suradnji u cilju otvaranja radnih mjeseta, poticanje lokalnog razvoja i razvoj malog i srednjeg poduzetništva. ERDF se bavi problemima dostupnosti velikih tržišta i udaljenosti od njih sa kojima se suočavaju područja s izuzetno niskom gustoćom naseljenosti kao što određeni otoci, granične regije, planinske regije i rijetko naseljena područja, čiji geografski položaj usporava njihov razvoj, a sa ciljem podupiranja njihovog održivog razvoja. Kako bi ojačao tržište rada i regionalna gospodarstva, Fond ciljano ulaze u rast i zapošljavanje. Sredstva namijenjena za tu svrhu, za period 2014.- 2020. godine, dodjeljuju se trima različitim kategorijama regija:⁷⁵

- razvijenijim regijama, čiji je BDP po stanovniku veći od 90 % prosjeka EU-a
- tranzicijskim regijama čiji je BDP po stanovniku između 75 % i 90 % prosjeka EU-a
- manje razvijenim regijama, čiji je BDP po stanovniku manji od 75 % prosjeka EU-a (obuhvaća zemlje Istočne Europe, među kojima je i Hrvatska).

ERDF ima za cilj ojačati gospodarsku i socijalnu koheziju u Europskoj uniji ispravljanjem neravnoteže između njezinih regija. Posebnu bi pozornost trebalo obratiti na najudaljenije regije i to usvajanjem mjera u skladu s člankom 349. UFEU, proširujući, u iznimnim situacijama, područje primjene potpore iz ERDF na

⁷⁴ Uredba (EU) br. 1301/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013 o Europskom fondu za regionalni razvoj i o posebnim odredbama o cilju „Ulaganje za rast i radna mjeseta“

⁷⁵ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/95/europski-fond-za-regionalni-razvoj-efrr>

financiranje pomoći za tekuće poslovanje povezano s kompenzacijom dodatnih troškova do kojih dolazi zbog specifičnog gospodarskog i društvenog stanja tih regija, koje je još složenije zbog poteškoća do kojih dolazi zbog čimbenika iz članka 349. UFEU, to jest udaljenosti, izoliranosti, male površine, nepovoljne topografije i klime, gospodarske ovisnosti o malom broju proizvoda te postojanosti i međudjelovanja tih uvjeta koji u velikog mjeri ograničavaju njihov razvoj.

ERDF također posvećuje posebnu pažnju konkretnim teritorijalnim karakteristikama. Djelovanje ERDF-a oblikovano je tako da smanji gospodarske, ekološke i socijalne probleme u urbanim područjima, sa posebnim fokusom na održivi urbani razvoj. Najmanje 5% resursa ERDF-a odvaja se za ovo polje, putem "integriranih akcija" kojima upravljaju gradovi. Cilj je održiv urbani razvoj koji će se baviti gospodarskim, ekološkim, klimatskim, demografskim i socijalnim izazovima koji utječu na urbana područja. Područja koja se prirodno nalaze u nepovoljnem položaju s geografskog stajališta (udaljena, planinska ili rijetko naseljena područja) imaju korist od posebitog tretmana. Konačno, najudaljenija područja također imaju koristi od posebne pomoći iz ERDF -a usmjerene na moguće nedostatke zbog njihove udaljenosti.⁷⁶

Također, radi promicanja ostvarenja energetskih i klimatskih ciljeva koje je Unija odredila kao dio strategije Unije za pametan, održiv i uključiv rast, ERDF bi trebao podupirati ulaganje za promicanje energetske učinkovitosti i sigurnosti opskrbe u državama članicama, između ostalog razvojem pametne distribucije energije, sustavima za pohranu i prijenos, uključujući integraciju distribuirane proizvodnje iz obnovljivih izvora. Kako bi ispunile svoje zahtjeve u vezi sa sigurnošću opskrbe na način koji je u skladu s njihovim ciljevima u okviru strategije Unije za pametan, održiv i uključiv rast, države članice trebale bi moći ulagati u energetsku infrastrukturu koja je u skladu s energetskom kombinacijom koju su odabrale. Radi promicanja održive regionalne i lokalne mobilnosti ili radi smanjenja onečišćenja zraka i onečišćenja bukom nužno je promicati zdrave, održive i sigurne načine prijevoza.

⁷⁶ https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/funding/erdf/

ERDF doprinosi strategiji Europa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast, stoga usmjerava svoja ulaganja u nekoliko ključnih prioritetnih područja navedenih u toj strategiji. To je poznato kao "tematska koncentracija":

- Inovacija i istraživanje;
- Digitalni program;
- Potpora za male i srednje poduzetnike (SME);
- Ekonomija s niskim emisijama ugljika.⁷⁷

Ovisno o kategoriji regije kojoj je pružena potpora, varira i stupanj usredotočenosti na te prioritete. Razvijenije regije moraju dodijeliti barem 80 % svojih sredstava iz ERDF-a najmanje dvama od tih prioriteta i najmanje 20 % promicanju gospodarstva s niskom emisijom ugljika. Tranzicijske regije moraju dodijeliti barem 60% svojih sredstava iz ERDF-a najmanje dvama od tih prioriteta i najmanje 15% promicanju gospodarstva s niskom emisijom ugljika. Manje razvijene regije moraju dodijeliti barem 50% svojih sredstava iz ERDF-a najmanje dvama od tih prioriteta i najmanje 12% promicanju gospodarstva s niskom emisijom ugljika. Razina potrebnog sufinanciranja projekata financiranih iz ERDF-a prilagođena je razvoju predmetnih regija. U manje razvijenim regijama (i najudaljenijim regijama), ERDF može financirati do 85 % troškova projekta. U tranzicijskim regijama može financirati do 60 % troškova projekta, a u razvijenijim regijama do 50 %.⁷⁸

Svaka zemlja članica u suradnji s Europskom komisijom odabire jedan ili više operativnih programa koji će se financirati iz ERDF-a tijekom sedmogodišnjeg razdoblja. Prioriteti djelovanja ERDF-a i njegovi ciljevi opisani su u operativnim programima. Što se tiče Republike Hrvatske i aktivnosti koje se odnose na ERDF 2014. godine Europska komisija usvojila je Operativni program „Konkurentnost i kohezija“ kojim su definirana područja u koja će Republika Hrvatska, do 2020. godine, moći ulagati sredstva iz ERDF-a. U okviru Operativnog programa „Konkurentnost i kohezija“ za razdoblje 2014. – 2020. Republika Hrvatska je dobila na raspolaganje 6,881 milijardu eura od 201 milijardu eura koliko je planiran proračun ERDF-a za pomenuto razdoblje. Sredstva fonda Republike Hrvatske iz ERDF-a namijenjena su ulaganju u istraživačke centre, lokalne i regionalne vlasti,

⁷⁷ https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/funding/erdf/

⁷⁸ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/95/europski-fond-za-regionalni-razvoj-efrr>

škole, korporacije, trening centre, državnu upravu, mala i srednja poduzeća, sveučilišta, udruge. Osim za njih, sredstva će biti dostupna i za javna tijela, neke organizacije privatnog sektora (osobito mala poduzeća), nevladine organizacije i volonterske organizacije. Aktivnosti koje se realiziraju zahvaljujući sredstvima iz Fonda tiču se stvaranja i očuvanja održivih radnih mjesta kroz izravne popore za ulaganja u mala i srednja poduzeća, ulaganja u infrastrukturu pružanja osnovnih usluga građanima u području energetike, okoliša, prometa te informacijskih i komunikacijskih tehnologija, ulaganja u socijalnu, zdravstvenu i obrazovnu infrastrukturu, podržavanje lokalnih i regionalnih razvoja i istraživanja, tehnička pomoć i dr.⁷⁹

U nastavku vidjet ćemo neke od projekata Europskog fonda za regionalni razvoj u Republici Hrvatskoj:

1. Projektom nadogradnje zagrebačkog sustava centraliziranog toplinskog sustava ukupne duljine od 227,3 km radi uštede vode i smanjenja gubitka energije zamijeniti će se 68,5 km starih, oštećenih cijevi. Smanjit će se gubitci topline i vode te pridonijeti pouzdanoj, učinkovitoj mreži koja će u budućnosti biti kompatibilna s proizvodnjom topline iz obnovljivih izvora. Projektom će se pomoći u ispunjavanju energetskih ciljeva Europske unije i nacionalnih energetskih ciljeva. Dijelovi koji će se mijenjati imaju najveći broj propuštanja u sustavu, a gotovo je polovica starija od 40 godina. Izračunato je da će se do 2023. projektom smanjiti broj popravaka za 90 % u usporedbi s 2018. Ukupni gubitci topline smanjit će se za 28 %, a gubitci vode za 47,4 %. Radom će se osigurati da operater mreže HEP-Toplinearstvo ostane konkurentan u vrijeme relativno niskih cijena plina i električne energije. Mrežom centraliziranog toplinskog sustava opskrbljuje se 91.562 domaćinstva i 4.322 poduzeća te opslužuje oko jedne trećine gradskog stanovništva (270.000 od ukupno 800.000 ljudi). U 2017. godini kupcima je isporučeno ukupno 1,2 TWh toplinske energije. Voda se zagrijava s pomoću prirodnog plina (93%) i ulja (7%). Projekt će se provoditi u 17 gradskih područja Zagreba: Siget, Sopot, Trnsko, Utrine, Donji grad, Folnegovićevo naselje, Kruge, Vrbik, Savica, Borovje, Sigečica, Gajevo Staglišće, Jarun, Srednjaci, Cvjetno naselje, Trešnjevka i Voltino. Cilj je projekta poboljšati energetsku učinkovitost i sigurnost zagrebačkog sustava centraliziranog toplinskog sustava. Prednosti će uključivati niže troškove rada i održavanja te smanjenu

⁷⁹ <http://europski-fondovi.eu/program/europski-fond-za-regionalni-razvoj>

emisiju ugljikovih i dušikovih oksida. Ukupno ulaganje u projekt „*Revitalizacija mreže centraliziranog toplinskog sustava u Gradu Zagrebu*“ iznosi 94.363.789 EUR, od čega ERDF dodjeljuje 55.460.526 EUR u sklopu operativnog programa „Konkurentnost i kohezija“ za programsко razdoblje 2014 – 2020. Ulaganje pripada prioritetu „Promicanje energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije“. ⁸⁰

2. Projektom unaprijeđenja hrvatskog Instituta Ruđer Bošković za poticanje znanstvenog istraživanja i inovacija osvremenit će i proširiti Institut Ruđer Bošković (IRB) u Zagrebu, kako bi se povećao njegov znanstveno - istraživački kapacitet. Postajući konkurentniji i suradnjom s istraživačkim institutima i poduzećima na lokalnoj i međunarodnoj razini, institut želi pridonijeti gospodarskom rastu i rješiti društvene probleme u sektorima poput zdravstva, hrane i okoliša. Kompleks IRB izgrađen je pedesetih godina prošlog stoljeća i obuhvata 32.500 m² prostora sa 36 objekata smještenih u povijesnom središtu Zagreba. U projekt je uključena Istraživačka postaja na Martinskoj za biologiju mora. S obzirom na zastarjelost infrastrukture i opreme IRB se suočava s problemima pri izvršavanju svojih zadataka, što također koči i multidisciplinarna istraživanja. Budući da nije mogao proširiti svoja istraživanja, IRB se ne može učinkovito natjecati za bespovratna sredstva za istraživanje ili članstvo u istraživačkim konzorcijima najviše razine. Taj nedostatak kapaciteta utječe i na druga hrvatska javna istraživačka tijela koja se oslanjaju na sadržaje i usluge Instituta. Projektom će se obuhvatiti gotovo svaki objekt na lokaciji: pet objekata bit će srušeno, dok će drugi biti novoizgrađeni, dograđeni ili obnovljeni. To će uključivati instalaciju sigurnosnih i protupožarnih sustava te mjera energetske učinkovitosti, kao i komunalne usluge poput električne energije, topline, klimatizacije, plina, vode i kanalizacije. Poboljšani kapaciteti i radno okruženje Instituta pomoći će u pružanju multidisciplinarnog obrazovanja nove generacije studenata u poljima znanosti, tehnologije, inženjerstva i matematike (STEM) te motivirati trenutačnu generaciju znanstvenika da ostanu u Hrvatskoj. Ukupno ulaganje u projekt „*Otvorene znanstveno-infrastrukturne platforme za inovativne primjene u gospodarstvu i društvu (O-ZIP)*“ iznosi 76.444.880 EUR, od kojih Europski fond za regionalni razvoj dodjeljuje 61.200.000 EUR u okviru Operativnog programa „Konkurentnost i kohezija 2014 – 2020“ za programsко razdoblje 2014 – 2020.

⁸⁰ https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/projects/Croatia/upgrades-to-zagreb-s-district-heating-system-to-save-water-and-cut-energy-loss

godine. Ulaganje pripada prioritetu „*Jačanje gospodarstva primjenom istraživanja i inovacija*“.⁸¹

3. Projektom nadogradnje sustava vodoopskrbe i otpadnih voda u Dubrovniku nadograđuje se infrastruktura za opskrbu vodom te prikupljanje i pročišćavanje otpadnih voda. Radovi na vodoopskrbi uglavnom obuhvataju Dubrovnik ali i naselja koje opskrbljuju sustavi Zaton – Orašac - Elafiti i Mioševići - Visočani. Dio projekta za otpadne vode obuhvata samo Dubrovnik. Rješavanjem nedostataka u vodoopskrbnim i kanalizacijskim sustavima, projektom se pomaže osigurati usklađenost s okvirnim direktivama EU-a o pitkoj vodi, pročišćavanju urbanih otpadnih voda, podzemnim vodama i vodama. Zahvaljujući projektu, za prikupljanje otpadnih voda izgradit će se i obnoviti postojeće gravitacijske kanalizacije i crpne stanice, dodatnih 967 stanovnika bit će priključeno na opskrbnu mrežu, čime će stopa priključenja biti oko 99 % u sustavu, a stope priključenja na domaću kanalizaciju u Dubrovniku povećat će se s 84 % na 92 %. Sve otpadne vode tog područja prenijet će se mrežom ili iz septičkih jama i pročišćavati na Lapadu. Nadogradnjama će se smanjiti zagađenje, povećati atraktivnost regije i smanjiti prepreke gospodarskom razvoju, posebno u turističkom sektoru, što će dovesti do otvaranja novih radnih mjesta. Samim projektom otvara se 40 privremenih radnih mjesta u fazi izgradnje i šest stalnih radnih mjesta tijekom operativne faze. Ukupno ulaganje u projekt „*Razvoj vodno - komunalne infrastrukture – Dubrovnik*” iznosi 115.948.510 EUR, od čega Kohezijski fond dodjeljuje 60.216.440 EUR u sklopu operativnog programa „*Konkurentnost i kohezija*” za programsко razdoblje 2014 – 2020. godine. Ulaganje pripada prioritetu „*Zaštita okoliša i održivost resursa*“.⁸²

4. Hrvatska dobiva pristup sljedećoj generaciji širokopojasne infrastrukture uz veliku infrastrukturnu šemu. Ruralna i prigradska naselja širom Hrvatske uskoro će moći pristupiti internetskim uslugama velike brzine zahvaljujući projektu koji podržava Europska unija. Izgradnja širokopojasne infrastrukture sljedeće generacije, zajedno s priključivanjem krajnjih korisnika, podržavat će brzine pristupa od 100 megabita u sekundi (Mbps). Šema obuhvaća 540 prioritetnih naselja koja imaju više od 1.000 stanovnika, plus oko 5.800 manjih naselja. Sva mjesta obuhvaćena

⁸¹ https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/projects/Croatia/upgrade-of-croatia-s-ru%C4%91er-boskovic-institute-to-boost-scientific-research-and-innovation

⁸² https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/projects/Croatia/upgrades-to-water-supply-and-wastewater-systems-in-dubrovnik-croatia

ulaganjem demografski, socijalno i gospodarski gledano su ispod nacionalnog projekta. U sklopu projekta bit će instalirano oko 5.650 km optičkih vlakana. Gdje je moguće upotrebljavat će se postojeći kanali, iako se procjenjuje da će novi kanali biti potrebni za približno 45% (oko 2.450 km) upotrebljavnih optičkih vlakana. Projekt je formalno podijeljen u dvije cjeline: jedna obuhvaća izgradnju agregacijske infrastrukture mreže sljedeće generacije; drugi obuhvata povezivanje javne uprave s optičkom infrastrukturom. Cilj projekta je osigurati ujednačen razvoj širokopojasne infrastrukture u cijeloj Hrvatskoj. Trenutačno naselja koja će imati koristi od projekta imaju loš ili spor pristup internetu, u usporedbi s glavnim hrvatskim urbanim središtima. Naselja koja će imati koristi od projekta podijeljena su u tri prioritetne skupine koje čine oko 50% stanovništva zemlje. Sva naselja u skupini 1 bit će povezana, dok će u skupinama 2 i 3 projektom biti povezano približno 18% i 10% naselja. Kao rezultat, pokrivenost pristupa sljedećoj generaciji (NGA) u Hrvatskoj znatno će se povećati. Moderna širokopojasna infrastruktura otvorit će put povećanoj upotrebi naprednih IKT aplikacija u kućanstvima, poduzećima i javnoj upravi, što će pomoći rastu digitalnog gospodarstva. Upotreba priključaka na temelju optičkih vlakana osobito će omogućiti razvoj usluga *e-uprave* od strane različitih javnih subjekata i putem javnih projekata. Čini se da će cijela Hrvatska imati koristi od sveobuhvatne prirode ovog ulaganja u infrastrukturu. Trenutačno konkurentnost tržišta fiksnih širokopojasnih usluga u zemlji zaostaje za projektom država članica EU-a. Na nacionalnoj razini većina potrošača preplatila se na osnovni širokopojasni pristup, sa samo 21,9% potrošača koji mogu pristupiti superbrzoj širokopojasnoj infrastrukturi (30 – 100 Mbps), a 2,8% s pristupom ultrabrzom širokopojasnoj infrastrukturi (iznad 100 Mbps). Uzrok niske primjene NGA uglavnom je nedostatak dostupne infrastrukture, a ne pristupačnost. Projektom će se učiniti puno u rješavanju tog problema. Osim toga, projektom će se pridonijeti ciljevima hrvatske nacionalne širokopojasne strategije za razdoblje 2016 – 2020. i Digitalnog plana za Europu 2020. Potonji zahtijeva da svi Euroljani imaju pristup brzinama većim od 30 Mbps do 2020. godine, a da 50% ili više europskih kućanstava ima internetske veze brže od 100 Mbps. Ukupno ulaganje u projekt „*Izgradnja nacionalne agregacijske širokopojasne infrastrukture sljedeće generacije i povezivanje ciljanih korisnika unutar tijela javne uprave (javnih korisnika) sa suvremenom elektroničkom komunikacijskom infrastrukturom sljedeće generacije*”

iznosi 129.151.882 EUR, od čega Europski fond za regionalni razvoj dodjeljuje 86.209.647 EUR u sklopu operativnog programa „Konkurentnost i kohezija” za programsko razdoblje 2014 – 2020. Ulaganje pripada prioritetu „Upotreba informacijskih i komunikacijskih tehnologija”.⁸³

5. Projekat unaprijeđenja vodne infrastrukture u hrvatskoj aglomeraciji Split - Solin obuhvaća unaprijeđenja na infrastrukturi vodoopskrbe te prikupljanja i pročišćavanja otpadnih voda u hrvatskoj aglomeraciji Split - Solin. Radovi su usmjereni osiguranju usklađenosti s Okvirnom direktivom Europske unije o vodi, Direktivom o vodi za piće i Direktivom o urbanim otpadnim vodama. Kad je riječ o opskrbi vodom, izgradit će se 60.651 m mreže opskrbe, 14 crpnih stanica i 14 vodosprema ukupne zapremnine od 20.350 m³; rekonstruirat će se 4.281 m postojeće mreže te će se izvršiti pripremni radovi za postavljanje 1.243 priključaka na opskrbu vodom. Kad je riječ o otpadnim vodama, izgradit će se 93.548 m gravitacijskih cjevovoda, 14.758 m tlačnih cjevovoda, 4.283 m podmorskog ispusta, 32 crpne stanice, sedam retencijskih bazena i pet kišnih preljeva. Nadalje, rekonstruirat će se 15.467,5 m postojećih gravitacijskih cjevovoda i tri crpne stanice. Pripremit će se 2.593 novih priključaka na mrežu. Nadogradnjom će se centralni uređaj za pročišćavanje otpadnih voda – CUPOV „Stupe“ transformirati iz postrojenja koje mehanički pročišćava otpadnu vodu za populacijski ekvivalent (PE) od 138.000 u postrojenje koje može provoditi sekundarno pročišćavanje za PE od 275.000. Dodatno, kupit će se 100 malih crpnih stanica i vozilo za čišćenje kanalizacije, dok će 23.000 novih vodomjera zamijeniti stare modele. Aglomeracija Split - Solin ima oko 217.000 stanovnika, a razina pokrivenosti njegove javne vodoopskrbne mreže iznosi 98%. Od 79.630 priključaka 2017. godine, njih 73.025 bili su kućni, a 6.605 poslovni. Na područjima naselja Klis, Podstrana i Rupotina nema pristupa mreži, dok naselja Žrnovnica i Korešnica vodu dobijaju iz zasebnog lokalnog sustava. Gubitci vode nakon crpljenja dosižu 69%: 25% (14,75 milijuna m³ godišnje) zbog problema s prijenosom od izvora ili zbog preljeva crpnih stanica; 44% iz distribucijskog sustava. To rezultira crpljenjem veće količine vode od potrebne, čime se opterećuje izvor. Ostali problemi s opskrbom uključuju povremenu zamućenost vode i česte prekide opskrbe u starim dijelovima mreže. Trenutačno se

⁸³ https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/projects/Croatia/croatia-gets-next-generation-broadband-with-major-infrastructure-scheme

prikuplja približno 85% otpadnih voda iz 66.024 kućnih i 4.690 poslovnih priključaka. Stopa za kućne priključke iznosi 87%, dok za poslovne iznosi 71%. Ukupne stope podigle su se na 95% u gradu Splitu dok su se svugdje drugdje spustile sve do 20%. Kanalizacijska mreža uglavnom je kombinirani sustav u kojemu se zajedno prikupljaju otpadne vode i površinska otjecanja, a to dvoje odvaja samo nekoliko malih, novijih dijelova. Nadalje, u dijelove sustava blizu obale prodire slana voda. Dva postojeća centralna uređaja za pročišćavanje otpadnih voda ne zadovoljavaju zahtjeve Unije i nemaju dostatan kapacitet pročišćavanja. Primijećeno je otpuštanje nepročišćenih otpadnih voda u more. Ciljevi projekta uključuju priključivanje 25.018 stanovnika na sustav za prikupljanje otpadnih voda, čime bi se stopa kućnih priključaka povećala na 97%. Ostali su ciljevi minimizirati prodiranje kanalizacijskog sustava i odgovarajuće pročišćavanje otpadnih voda. Smanjenje otpuštanja nepročišćenih otpadnih voda pomoći će u osiguravanju čiste morske vode za potrebe turizma te u spriječavanju onečišćenja podzemnih voda. Kad je riječ o opskrbi vodom, projektom će se na sustav priključiti 919 domaćinstava (4.011 stanovnika), čime će stopa priključenosti iznositi 99%. Gubitci crpljene vode između izvora i crpne stanice ili na crpnim stanicama bit će smanjeni na 9% (4,26 milijuna m³ godišnje) do 2024. godine, a oni iz distribucijskog sustava na 27% do 2029. godine. Ukupno ulaganje u projekt „Poboljšanje vodno-komunalne infrastrukture – aglomeracija Split-Solin” iznosi 235.757.974 EUR, od čega Kohezijski fond dodjeljuje 128.330.925 EUR u sklopu operativnog programa „Konkurentnost i kohezija” za programsко razdoblje 2014 – 2020. Ulaganje pripada prioritetu „Očuvanje i zaštita okoliša te promicanje učinkovitosti resursa”.⁸⁴

6. Projekt *e-Škole* za uvođenje hrvatskog sustava javnog obrazovanja u digitalno doba - ovim će se projektom uspostaviti infrastruktura IKT-a i razvit će se obrazovni softver za hrvatske državne osnovne i srednje škole u cilju poboljšanja nastave, učenja i administracije. Cilj je obučiti učitelje i djecu informatičkim vještinama koje će im omogućiti da se natječu na globalnom tržištu 21. stoljeća i pridonesu hrvatskom gospodarskom razvoju. Ovo se ulaganje temelji na pilot-projektu koji je trajao od 2015. do 2018. godine za razvoj „digitalno zrelih” škola u Hrvatskoj. Trenutačnom će se inicijativom osigurati da sve državne škole imaju

⁸⁴ https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/projects/croatia/water-infrastructure-in-croatias-split-solin-agglomeration-to-be-upgraded

mrežnu infrastrukturu i opremu za digitalno podučavanje i učenje. Uz to će se razvijati obrazovni sadržaji te će se osposobljavati učitelji za njihovu upotrebu. Korisnik je Hrvatska akademска i istraživačка mrežа (CARNET). Projektom će se obuhvatiti 1.166 osnovnih i srednjih škola na 2.273 lokacije. To ne uključuje 151 školu koja je bila dio pilot-projekta iako će ove škole imati koristi od ulaganja izvan pilot-faze. Rad financiraju ERDF i ESF. Tijekom ERDF-ovog elementa financiranja uspostaviti će se mrežna infrastruktura i lokalne mreže. Svaka škola bit će povezana s CARNET, podatkovnim centrima, drugim školama i internetom. Nadogradit će se CARNET regionalna čvorišta u Zagrebu, Osijeku, Rijeci i Splitu te njegova županijska čvorišta. Škole će dobiti računala i ostalu hardversku opremu. Svaka će škola imati po jednu interaktivnu učionicu s pametnim zaslonom i tablet-računalima za učenike, a može odabrati i drugu opremu prema svojim potrebama. Poboljšat će se e-usluge u školama te vladinim odjelima i agencijama kako bi se osiguralo bolje vođenje administracije. ESF-ovim dijelom projekta nastoji se osigurati pravilna upotreba infrastrukture i opreme koju financira ERDF. Sastojat će se od tri elementa: obrazovanja i upotrebe IKT-a, upravljanja korisnicima i sigurnosti. U okviru obrazovanja uključivat će razvoj najmanje 74 digitalna obrazovna paketa za predmete od 5. razreda osnovne škole do 4. razreda srednje škole. Tijekom upravljanja korisnicima učitelji će dobiti pomoć na licu mjesta u upotrebi opreme i softvera. Uspostaviti će se služba za pomoć zajedno s virtualnom zajednicom za učitelje. Organizirat će se i nekoliko regionalnih sastanaka. Konačno, kako bi se zaštitio sustav od prijetnji kibernetičkoj sigurnosti, postavit će se softver i hardver te provoditi obrazovne aktivnosti. Ukupno ulaganje za projekt *e-Škole: Razvoj sustava digitalno zrelih škola (II faza)* iznosi 177.144.267 EUR, od kojih Europski fond za regionalni razvoj pridonosi s 111.429.430 EUR u okviru Operativnog programa „Konkurentnost i kohezija” za programsko razdoblje 2014 – 2020. Ulaganje pripada prioritetu „Ulaganje u obrazovanje, osposobljavanje i strukovno osposobljavanje s ciljem stjecanja vještina te cjeloživotno učenje”.⁸⁵

⁸⁵ https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/projects/Croatia/e-schools-project-to-take-croatia-s-public-education-system-into-the-digital-age

4.6.2. *Europski socijalni fond*

Uredbom (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća⁸⁶ uspostavlja se okvir za djelovanje Europskog socijalnog fonda (ESF), Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF), Kohezijskog fonda, Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo te se posebito utvrđuju tematski ciljevi, načela i pravila u vezi s programiranjem, praćenjem i evaluacijom te upravljanjem i kontrolom. Stoga je potrebno odrediti zadaće i područje primjene ESF, zajedno s povezanim prioritetima ulaganja koji se odnose na tematske ciljeve, i utvrditi posebne odredbe u vezi s vrstom aktivnosti koje se mogu financirati iz ESF.

ESF-om bi se trebale povećati mogućnosti zapošljavanja, jačati socijalna uključenost, suzbijati siromaštvo, promicati obrazovanje i cjeloživotno učenje te razviti aktivne, sveobuhvatne i održive politike uključivanja u skladu sa zadaćama koje su ESF-u povjerene člankom 162. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) te tako doprinijeti ekonomskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji u skladu s člankom 174. UFEU. U skladu s člankom 9. UFEU, ESF-om bi se trebalo uzeti u obzir zahtjevi povezani s promicanjem visoke razine zapošljavanja, jamstvom dostatne socijalne zaštite, borborom protiv socijalne isključenosti te visokom razinom obrazovanja, osposobljavanja i zaštite ljudskog zdravlja.⁸⁷

Na sastanku Europskog vijeća održanog 17. lipnja 2010. zatraženo je da sve zajedničke politike, uključujući kohezijsku politiku, pružaju potporu strategiji Europa 2020 za pametan, održiv i uključiv rast. Radi osiguravanja potpunog usklađivanja ESF-a s ciljevima te strategije, posebito u vezi sa zapošljavanjem, obrazovanjem, osposobljavanjem i borborom protiv socijalne isključenosti, siromaštva i diskriminacije, ESF-om bi se trebala pružiti potpora državama članicama, uzimanjem u obzir relevantnih integriranih smjernica, relevantnih preporuka za pojedinu zemlju donesenih u skladu s člankom 121. stavkom 2. i člankom 148.

⁸⁶ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006

⁸⁷ Uredba (EU) br. 1304/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA, od 17. prosinca 2013.

stavkom 4. UFEU-a te prema potrebi, na nacionalnoj razini, nacionalnih programa reformi koji se temelje na nacionalnim strategijama zapošljavanja, nacionalnim socijalnim izvješćima, nacionalnim strategijama za integraciju Roma i nacionalnim strategijama za osobe s invaliditetom. ESF-om bi se također trebalo doprinijeti relevantnim aspektima provedbe vodećih inicijativa, s posebnim naglaskom na „Program za nove vještine i radna mjesta“, inicijativu „Mladi u pokretu“ i inicijativu „Europska platforma protiv siromaštva i socijalne isključenosti“. Njime bi se također trebala pružiti potpora relevantnim aktivnostima u okviru inicijativa „Digitalni program“, i „Unija inovacija“.⁸⁸

Unija je suočena sa strukturnim izazovima koji proizlaze iz ekonomske globalizacije, tehnoloških promjena i sve starije radne snage te sve većeg manjka radne snage i vještina u nekim sektorima i regijama. Situacija se pogoršala zbog nedavne gospodarske i finansijske krize koja je prouzročila povećane stope nezaposlenosti, posebito pogađajući mlade i druge osobe u nepovoljnem položaju kao što su migranti i manjine.⁸⁹

Ciljevi ESF-a trebali bi biti promicanje zapošljavanja, poboljšanje pristupa tržištu rada, poklanjajući posebnu pozornost onima koji su najudaljeniji od tržišta rada i podupiranje dobrovoljne mobilnosti radne snage. Putem ESF-a bi se također trebalo podupirati aktivno i zdravo starenje uključujući putem inovativnih oblika organizacije rada, promicanjem zdravlja i sigurnosti na radu i povećanjem zapošljivosti. Radi promicanja boljeg funkcioniranja tržišta rada unaprijeđenjem transnacionalne geografske mobilnosti radnika, ESF-om bi se posebito trebala pružiti potpora aktivnostima EURES (aktivnostima Europske mreže službi za zapošljavanje) u vezi sa zapošljavanjem kao i povezanim službama za informiranje i usmjeravanje te savjetodavnim službama na nacionalnoj i prekograničnoj razini. Operacije koje se financiraju iz ESF-a trebale bi biti u skladu s člankom 5. stavkom 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima kojom se predviđa da se nikoga ne smije siliti na prisilan ili obvezatan rad.⁹⁰

ESF-om bi također trebao promicati socijalnu uključenost te spriječavati siromaštvo i boriti se protiv njega kako bi se prekinuo krug nepovoljnog položaja

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Ibid.

kroz generacije za što je potrebno mobilizirati niz politika namijenjenih osobama u najnepovoljnijem položaju bez obzira na njihovu dob, uključujući djecu, zaposlene osobe na rubu siromaštva i starije žene. Trebalo bi voditi računa o sudjelovanju tražitelja azila i izbjeglica. ESF se može upotrijebiti za poboljšanje dostupnosti pristupačnih, održivih i kvalitetnih usluga od općeg interesa, pogotovo u području usluga zdravstvene zaštite, zapošljavanja i osposobljavanja, usluga za beskućnike, usluga izvanškolske skrbi, skrbi o djeci te dugotrajne skrbi. Usluge koje primaju potporu mogu biti javne, privatne i/ili se mogu pružati u zajednici te ih mogu pružati različiti subjekti, to jest javne uprave, privatna poduzeća, socijalna poduzeća, nevladine organizacije.⁹¹

Osim navedenih prioriteta u slabije razvijenim regijama i državama članicama, te s ciljem povećanja gospodarskog rasta i prilika za zapošljavanje, trebalo bi unaprijediti učinkovitost javne uprave na nacionalnoj i regionalnoj razini, kao i sposobnost javne uprave da djeluje participativno. Trebalo bi ojačati institucionalne kapacitete sudionika, uključujući nevladine organizacije, koji osiguravaju zapošljavanje, obrazovanje, osposobljavanje i socijalne politike, između ostalog u području antidiskriminacijske politike. Potpora u okviru prioriteta ulaganja „Lokalni razvoj pod vodstvom zajednice“ može doprinijeti svim tematskim ciljevima utvrđenima ovom Uredbom. Strategije lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice koje dobivaju potporu iz ESF trebale bi biti uključive u odnosu na osobe u nepovoljnem položaju koje žive na zadanom području, kako u pogledu upravljanja lokalnim akcijskim skupinama, tako i u pogledu sadržaja strategije.⁹²

Istovremeno je ključno podupirati razvoj i konkurentnost mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća Unije te osigurati da se ljudi usvajanjem odgovarajućih vještina i prilikama za cjeloživotno učenje mogu prilagoditi novim izazovima kao što su prijelaz na gospodarstvo utemeljeno na znanju, digitalni program te prijelaz na energetski učinkovitiju ekonomiju s niskom razinom emisije CO₂. Slijedeći svoje primarne tematske ciljeve, ESF bi trebao doprinijeti suočavanju s tim izazovima. U tom bi se kontekstu sa ESF-om trebalo podupirati prijelaz radne snage iz škole na posao, prema zelenijim vještinama i poslovima te bi se trebao riješavati problem manjka vještina, uključujući u sektorima energetske učinkovitosti, obnovljivih

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid.

izvora energije i održivog prometa. Sa ESF-om bi se također trebalo doprinijeti kulturnim i kreativnim vještinama. Sociokulturalni, kreativni i kulturni sektori važni su jer se posredno odnose na ciljeve ESF: njihov bi se potencijal stoga trebao bolje uključiti u projekte i programiranje u okviru ESF-a.⁹³

S obzirom na trajnu potrebu da se pristupi rješavanju problema nezaposlenosti mladih u cijeloj Uniji trebalo bi uspostaviti Inicijativu za zapošljavanje mladih za najviše pogodene regije. U tim bi regijama Inicijativa za zapošljavanje mladih trebala podupirati mlađe koji nisu zaposleni, ne obrazuju se niti se osposobljavaju, koji su nezaposleni ili su neaktivni, na taj način potkrjepljujući i ubrzavajući provedbu aktivnosti koje se financiraju iz ESF-a. S obzirom na to da je namijenjena osobama, a ne strukturama Inicijativa za zapošljavanje mladih trebala bi imati za cilj dopuniti druge operacije koje se financiraju iz ESF-a i nacionalne mjere namijenjene mladima koji nisu zaposleni, ne obrazuju se niti se osposobljavaju, uključujući provedbom Jamstva za mlađe u skladu s Preporukom Vijeća od 22. travnja 2013. godine o uspostavi Jamstva za mlađe, kojom se predviđa da bi mlađi trebali primiti kvalitetnu ponudu poslova, stalnog obrazovanja, naukovanja ili stažiranja u roku od četiri mjeseca od trenutka kad su postali nezaposleni ili su napustili formalno obrazovanje. Inicijativom za zapošljavanje mladih mogu se također poduprijeti djelovanja protiv ranog napuštanja škole. Pristup mlađih i njihovih obitelji ili uzdržavanih osoba socijalnim davanjima ne bi trebao ovisiti o sudjelovanju mlađih u Inicijativi za zapošljavanje mlađih.⁹⁴

ESF-om bi se trebalo doprinijeti strategiji Europa 2020 osiguravanjem veće koncentracije potpore na prioritete Unije. Borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti jedno je od središnjih pitanja obuhvaćenih strategijom Europa 2020. Minimalni udio financiranja kohezijske politike za ESF uspostavljen je u skladu s člankom 92. stavkom 4. Uredbe broj 1303/2013. Posebno bi trebalo povećati potporu ESF-a za borbu protiv socijalne isključenosti i siromaštva pomoću minimalne namjenske dodjele sredstava u iznosu od 20% cijelokupnih sredstava ESF za svaku državu članicu. Odabir i broj prioriteta ulaganja za potporu iz ESF-a također bi trebalo ograničiti, u skladu sa stupnjem razvijenosti podupiranih regija. Države članice potiču se da izvješćuju o učincima ulaganja u okviru ESF-a na

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid.

osiguravanje jednakih mogućnosti, jednakog pristupa i integracije marginaliziranih skupina u svim operativnim programima.⁹⁵

Uzimajući u obzir zahtjeve u vezi sa zaštitom podataka povezane s prikupljanjem i pohranjivanjem osjetljivih podataka o sudionicima, države članice i Komisija trebali bi redovito ocjenjivati djelotvornost, učinkovitost i učinak potpore iz ESF-a na promicanje društvene uključenosti i suzbijanje siromaštva, posebito osoba u nepovoljnem položaju kao što su Romi. Države članice potiču se da u nacionalnim socijalnim izvješćima, koja su priložena njihovim nacionalnim programima reformi, izvijeste o inicijativama koje se financiraju u okviru ESF-a, pogotovo u vezi s marginaliziranim zajednicama poput Roma i migranata. Učinkovita i djelotvorna provedba djelovanja koja se podupiru ESF-om ovisi o dobrom upravljanju i partnerstvu svih relevantnih teritorijalnih i socioekonomskih sudionika uzimajući u obzir sudionike na regionalnoj i lokalnoj razini, posebito krovna udruženja koja predstavljaju lokalna i regionalna tijela, organizacije civilnog društva, gospodarske i, posebito, socijalne partnere i nevladine organizacije. Stoga bi države članice trebale osigurati sudjelovanje socijalnih partnera i nevladinih organizacija u strateškom upravljanju ESF-om, od oblikovanja prioriteta za operativne programe do provedbe i evaluacije rezultata ESF-a.⁹⁶

Države članice i Komisija trebali bi osigurati da se provedbom prioriteta koji se financiraju iz ESF-a doprinosi promicanju ravnopravnosti muškaraca i žena u skladu s člankom 8. UFEU. Evaluacije su pokazale važnost pravovremenog i dosljednog vođenja računa o aspektu ravnopravnosti spolova u svim dimenzijama i u svim fazama pripreme, praćenja, provedbe i evaluacije operativnih programa, istovremeno osiguravajući da se poduzimaju posebna djelovanja za promicanje ravnopravnosti spolova, ekonomske neovisnosti žena, obrazovanja i unaprijeđenja vještina te ponovnog uključivanja žena koje su bile žrtve nasilja na tržište rada i u društvo. U skladu s člankom 10. UFEU provedba prioriteta financiranih iz ESF-a trebala bi doprinijeti borbi protiv diskriminacije na temelju spola, rase, etničkog podrijetla, religije ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije, poklanjajući posebnu pozornost onima koji su izloženi višestrukoj diskriminaciji. Diskriminaciju na temelju spola trebalo bi tumačiti u širem smislu tako da obuhvaća druge rodne

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid.

aspekte u skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije. Provedbom prioriteta financiranih iz ESF također bi se trebalo doprinijeti promicanju jednakih mogućnosti. Pomoću ESF-a bi se trebalo podupirati ispunjavanje obveze Unije na temelju Konvencije UN o pravima osoba s invaliditetom u odnosu na, između ostalog, obrazovanje, rad, zapošljavanje te osiguravanje pristupa. Iz ESF-a bi se također trebalo promicati prijelaz s pružanja njege u ustanovama za pružanje njege u zajednici, kao i podupirati djelovanje koje doprinosi smanjenju segregacije ili socijalne isključenosti. Kako bi se potaknuo integriran i holistički pristup zapošljavanju i socijalnoj uključenosti iz ESF-a bi se trebala podupirati međusektorska i teritorijalna partnerstva. Mobilizacija regionalnih i lokalnih sudionika trebala bi pomoći ispunjavanju strategije Europa 2020 i njezinih glavnih ciljeva. Mogu se koristiti i podupirati teritorijalni paktovi, lokalne inicijative za zapošljavanje i socijalnu uključenost, održive i uključive strategije lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice u gradskim i ruralnim područjima i održive strategije urbanog razvoja kako bi se regionalna i lokalna tijela, gradovi, socijalni partneri i nevladine organizacije aktivnije uključili u pripremu i provedbu operativnih programa.⁹⁷

Uredbom broj 1303/2013 predviđa se uspostava pravila o prihvatljivosti izdataka na nacionalnoj razini s određenim iznimkama za koje je potrebno utvrditi posebne odredbe u odnosu na ESF. S ciljem pojednostavljivanja korištenja ESF-a i smanjenja rizika od pogreške, te u odnosu na posebitosti operacija koje se podupiru iz ESF-a, prikladno je utvrditi odredbe koje nadopunjuju Uredbu broj 1303/2013 u odnosu na prihvatljivost izdataka. Upotreba standardnih veličina jediničnih troškova, paušalnih iznosa i financiranja fiksnim iznosima trebala bi dovesti do pojednostavljenja za korisnike i smanjenja administrativnog opterećenja za sve projektne partnere ESF-a. Važno je osigurati dobro finansijsko upravljanje svakog operativnog programa i njegovu provedbu na najučinkovitiji i najpristupačniji način. Države članice trebale bi se suzdržati od dodavanja pravila koja korisniku otežavaju korištenje fondova. Države članice i regije trebalo bi poticati da finansijskim instrumentima povećaju doprinose za ESF radi podupiranja, na primjer, studenata, otvaranja radnih mesta, mobilnosti radnika, socijalne uključenosti i socijalnog

⁹⁷ Ibid.

poduzetništva. Iz ESF-a bi se trebali dopuniti drugi programi Unije i trebalo bi razviti bliske sinergije između ESF-a i drugih finansijskih instrumenata Unije.⁹⁸

Ulaganje u ljudski kapital glavna je poluga na koju se Unija može osloniti kako bi osigurala međunarodnu konkurentnost i održiv oporavak svojega gospodarstva. Ako nije popraćena usklađenom strategijom za razvoj ljudskog kapitala, koja je usmjerena razvoju, nikakva vrsta ulaganja ne može dovesti do strukturnih reformi. Stoga je potrebno osigurati da se u programskom razdoblju 2014 - 2020. godine sredstvima namijenjenima poboljšanju vještina i povećanju razine zaposlenosti omogućuje poduzimanje mjera u odgovarajućem opsegu. Komisiji bi trebalo delegirati ovlast za donošenje akata u skladu s člankom 290. UFEU radi uspostave definicije standardnih veličina jediničnih troškova i paušalnih iznosa te njihovih najvećih iznosa u skladu s različitim vrstama aktivnosti. Posebito je važno da Komisija tijekom svojeg pripremnog rada provede odgovarajuća savjetovanja, uključujući i ona na razini stručnjaka. Prilikom pripreme i izrade delegiranih akata Komisija bi trebala osigurati da se relevantni dokumenti Europskom parlamentu i Vijeću šalju istodobno, na vrijeme i na primjereni način.

Europski socijalni fond kao glavni instrument Europske unije usmjeren je na poticanje poduzetništva, pružanje pomoći posloprimcima u pronalaženju boljih radnih mjesta i uspostavi pravednijih mogućnosti za sve građane EU prilikom njihovog zapošljavanja. Njegovo se djelovanje temelji na ulaganju u ljudske resurse – posloprimce, mlade ljude i one koji su u potrazi za poslom. ESF godišnje izdvaja 10 milijardi eura kojima se žele poboljšati izgledi milijunima građana Europske unije za pronalaženje posla, a naročito onim posloprimcima koji se teško zapošljavaju.⁹⁹

Europska unija ulaže stalne napore u stvaranje još većeg broja kvalitetnijih radnih mjesta te jačanje socijalne uključenosti unutar društva. Navedeni ciljevi predstavljaju osnovu strategije EU Europa 2020 kojom se promiče pametan, održivi i uključiv rast. Uz sadašnju ekonomsku krizu njihova realizacija predstavlja iznimno zahtjevan izazov. Europski socijalni fond ima vrlo važnu ulogu u postizanju ciljeva Europske unije i ublažavanju posljedica ekonomске krize – posebice porasta broja

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=hr>

nezaposlenih i siromašnih. Europska komisija i zemlje članice EU zajednički određuju prioritete ESF i načine trošenja njegovih finansijskih sredstava. Jedan je od prioriteta jačanje prilagodljivosti radnika novim vještinama i pružanje pomoći poduzećima u uvođenju novih načina poslovanja. Ostali su prioriteti usmjereni u bolji pristup zapošljavanju: pružanjem pomoći mladim ljudima pri prelasku iz obrazovnih ustanova na posao ili obučavanjem osoba koje traže zaposlenje kako bi se povećale njihove šanse za zapošljavanje. Strukovno osposobljavanje i mogućnost cjeloživotnog učenja radi stjecanja novih vještina doista su težište većine projekata ESF-a. Među prioritetima je i pružanje pomoći pri zapošljavanju osoba iz skupina u nepovoljnem položaju. Taj se aspekt odvija u sklopu jačanja „socijalne uključenosti“, što je znak da zapošljavanje igra značajnu ulogu u boljoj integraciji ljudi u društvo i svakodnevni život. Finansijska je kriza doveća do udvostručavanja napora u zadržavanju radnih mjesta ljudi ili pružanju pomoći kako bi se isti što prije vratili na posao u slučaju da su ga izgubili.¹⁰⁰

ESF nije agencija za zapošljavanje – ne objavljuje oglase za radna mjesta. Međutim, izdvaja novčana sredstva za financiranje desetaka tisuća projekata vezanih uz zapošljavanje koji se provode na lokalnoj, regionalnoj i državnoj razini diljem Europske unije, počevši od malih projekata čiji su nositelji male dobrotvorne ustanove kojima se želi pomoći osobama s poteškoćama u pronalaženju prikladnog radnog mesta do projekata kojima se promiče strukovno obrazovanje među stanovništvom. Projekti koje financira ESF raznoliki su po svojoj svrsi, veličini i ciljevima te su usmjereni na širok raspon ciljnih skupina. Usmjereni su na obrazovne sustave, nastavnike i školsku djecu, mlađe i starije posloprimce, te potencijalne poduzetnike iz svih sektora. Stanovništvo se nalazi u središtu zanimanja ESF-a.¹⁰¹

Diljem Europe i u Hrvatskoj ESF je usmjeren na poticanje poduzetništva, pružanje pomoći posloprimcima u pronalaženju boljih radnih mjesta i uspostavu pravednijih životnih standarda i mogućnosti zapošljavanja za sve građane EU. Njegovo se djelovanje temelji na ulaganju u ljudske resurse u Europi – radnike, mlade ljudi, osobe u nepovoljnem položaju i sve one koji su u potrazi za poslom. Deseci tisuća projekata iz ESF-a aktivni su u europskim gradovima, manjim gradovima, ruralnim zajednicama i susjedstvima. Otvaraju vrata vještinama, radu,

¹⁰⁰ <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=hr>

¹⁰¹ Ibid.

kvalifikacijama i uključivjem društvu za sve Europljane. Po pitanju zapošljavanja, ESF ulaže u projekte koji ljudima pomažu pristupiti tržištu rada i ostati na njemu. Ključni prioritet kojim se bave inicijative za osposobljavanje i profesionalnu orientaciju jest osigurati da vještine ljudi odgovaraju zahtjevima poslodavaca. Ulaganja pomažu dugoročno nezaposlenima u reintegraciji u radnu snagu, a mlađi i žene su posebni ciljevi mjera za poduzetništvo i samozapošljavanje. Cilj Hrvatske je podići razinu zapošljavanja na veću od 62%¹⁰² do 2020. godine, s posebnim naglaskom na mlađe putem ulaganja kroz Inicijativu za zapošljavanje mlađih (YEI). Pored toga, u tijeku su mjere za promicanje zdravlja i sigurnosti na radu. Po pitanju socijalne uključenosti, Hrvatska izgrađuje socijalne usluge bolje kvalitete, promiče socijalno poduzetništvo i potiče pružanje usluga u zajednici za osobe u nepovoljnem položaju, poput osoba s invaliditetom i djece u sustavu skrbi. Hrvatska nastoji smanjiti broj ljudi izloženih riziku od siromaštva za 150.000, posebice putem projekata zapošljavanja, poput socijalnog turizma u ruralnim područjima. Ove napore nadopunjaju ulaganja iz Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) u vezanoj infrastrukturi, primjerice, urbana regeneracija u područjima narušenima sukobima. ESF i ERDF međusobno djeluju kako bi pružili pristup visokokvalitetnim zdravstvenim uslugama diljem Hrvatske, a posebito u ruralnim i otočkim regijama. Obrazovni sustav prima potporu iz ESF-a za podizanje standarda i poboljšanje ishoda. Tercijarno obrazovanje je poseban cilj i ESF pomaže u postizanju veće razine sudjelovanja – 35% do 2020. godine. Hrvatska također koristi sredstva iz ESF za poboljšanje kapaciteta u javnoj upravi i kvalitete javnih usluga, kako za građane tako i za poduzeća. U svrhu osnaživanja civilnog i socijalnog dijaloga i boljeg upravljanja ESF će također pružiti potporu izgradnji kapaciteta organizacija civilnog društva, posebice nevladinih udruga i socijalnih partnera.¹⁰³

4.6.3. Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj

Ruralni razvoj je „drugi stup” Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP), koji jačanjem društvene, okolišne i gospodarske održivosti ruralnih područja podupire

¹⁰² 01.05.2021. godine: Stopa zaposlenosti iznosila je 66,9 posto, po čemu je Hrvatska pri dnu u EU uz Italiju (62,6 posto) i Španjolsku (65,7 posto). Najvišu stopu ima Švedska, 80,8 posto, a Grčka sa 61,1 posto ima najnižu stopu zaposlenosti.

¹⁰³ <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=383&langId=hr>

„prvi stup”. Prvi stup ZZP odnosi se na izravna plaćanja. Njegov je cilj osigurati poljoprivrednim proizvođačima stabilan dohodak. Ovaj stup se financira iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EAGF) koji osigurava izravnu finansijsku pomoć poljoprivrednicima u zemljama članicama i mjeru kojima se reguliraju poljoprivredna tržišta. Drugi stup, ruralni razvoj, usmjeren je na ostvarivanje ciljeva ruralnih sredina i ljudi koji u njima žive. Polazi od činjenice da je 91 % prostora EU-a ruralno i da 56% stanovništva EU-a živi u ruralnim sredinama.¹⁰⁴

ZPP pridonosi održivom razvoju ruralnih područja djelovanjem na ostvarivanju triju dugoročnih ciljeva:

- poticanje konkurentnosti poljoprivrede i šumarstva;
- održivo upravljanje prirodnim resursima i djelovanje na suzbijanju klimatskih promjena;
- postizanje uravnoteženog teritorijalnog razvoja ruralnih gospodarstava i zajednica, uključujući otvaranje i zadržavanje radnih mesta;

Doprinos Zajedničke poljoprivredne politike ciljevima EU po pitanju ruralnog razvoja podupire se iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD). Proračun EAFRD za razdoblje od 2021. do 2027. godine iznosi 95,5 milijardi eura, što uključuje izvanredna sredstva u iznosu od 8,1 milijardi eura iz instrumenta za oporavak Next Generation EU kako bi se ublažilo posljedice pandemije COVID-a 19. Pravila za rashode za ruralni razvoj tijekom 2021. i 2022. godine utvrđena su u prijelaznoj uredbi o ZPP koja je donesena 23. prosinca 2020. U toj se uredbi uglavnom produljuje primjena postojećih pravila (koja su bila na snazi za razdoblje od 2014. do 2020.), uz neke dodatne elemente kako bi se osigurao nesmetan prijelaz na buduće zakonodavstvo o ZPP, koje je predviđeno za 2023.¹⁰⁵

Države članice EU provode financiranje iz EAFRD kroz programe ruralnog razvoja. Ti se programi sufinanciraju iz nacionalnih proračuna i moguće ih je pripremiti na nacionalnoj ili na regionalnoj osnovi. Iako Europska komisija odobrava i prati provedbu programa ruralnog razvoja odluke o izboru projekata i dodjeli plaćanja donose nacionalna i regionalna upravljačka tijela.

¹⁰⁴ https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//arhiva/Publikacije/ostale%20publikacije//CAP_Info_campaign

¹⁰⁵ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development_hr

Svaki program ruralnog razvoja mora biti usmjeren na barem četiri od šest prioriteta EAFRD:

1. poticanje prijenosa znanja i inovacija u poljoprivredi, šumarstvu i ruralnim područjima;
2. poboljšavanje isplativosti i konkurentnosti svih vrsta poljoprivrede te promicanje inovativnih poljoprivrednih tehnologija i održivog upravljanja šumama;
3. poboljšavanje organizacije lanca opskrbe hranom i dobrobiti životinja te upravljanje rizikom u poljoprivredi;
4. promicanje učinkovite uporabe resursa te poticanje pomaka prema gospodarstvu s niskom razinom ugljika otpornom na klimatske promjene u poljoprivrednom, prehrambenom i šumarskom sektoru;
5. obnavljanje, očuvanje i poboljšavanje ekosustava povezanih s poljoprivredom i šumarstvom;
6. promicanje socijalne uključenosti, smanjivanje siromaštva i poticanje gospodarskog razvoja u ruralnim područjima.¹⁰⁶

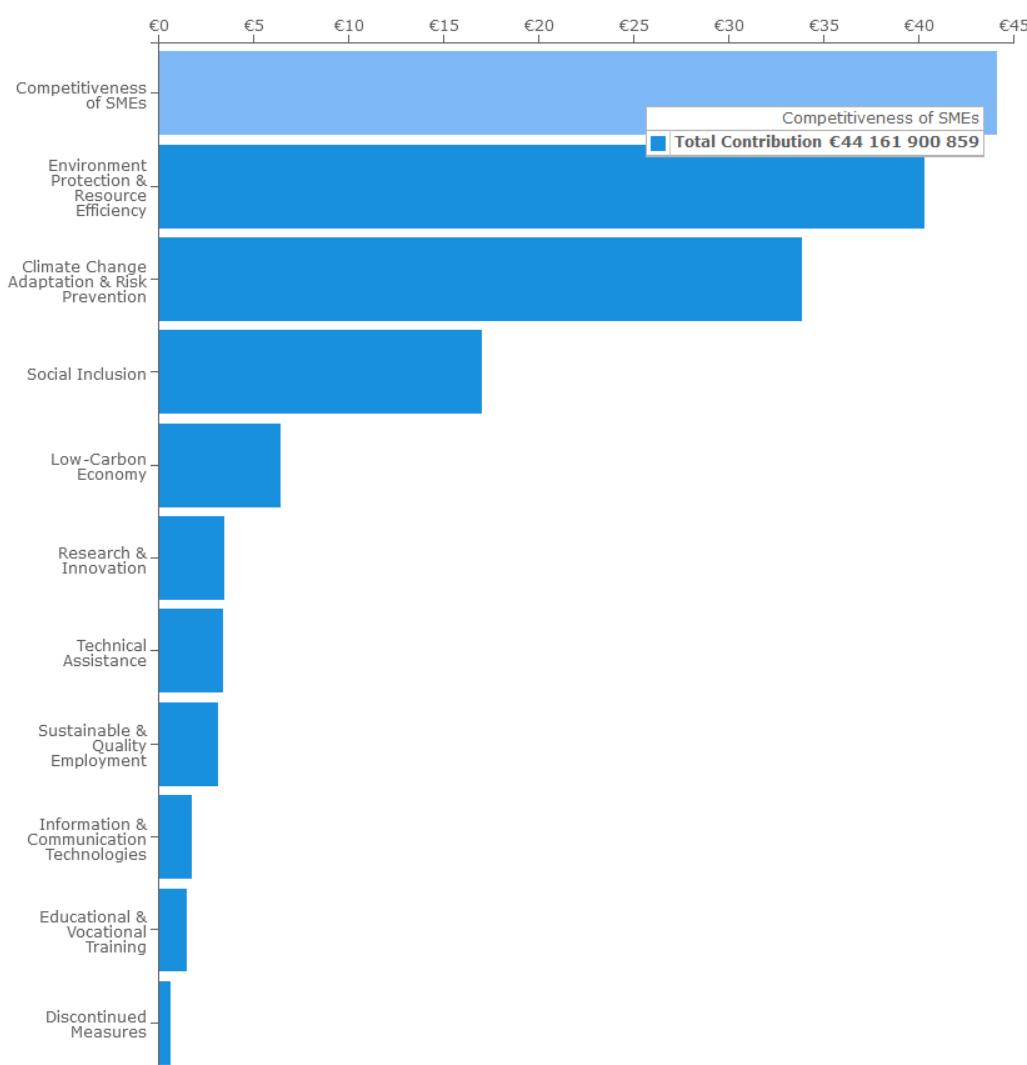
Prioriteti EAFRD nadalje se raščlanjuju na osamnaest žarišnih područja. Države u svojim programima utvrđuju ciljeve za odabранe prioritete i žarišna područja te strategiju za ostvarivanje tih ciljeva.

Pri osmišljavanju svojih strategija države odabiru mjere s popisa dvadeset opsežnih mjera politike koje je moguće prilagoditi nacionalnim i regionalnim okolnostima kako bi se ostvario jedan ili više prioriteta EAFRD. Napredak u postizanju ciljeva prati se s pomoću zajedničkog okvira za praćenje i evaluaciju.

Najmanje 30% finansijskih sredstava za svaki program ruralnog razvoja mora biti namijenjeno mjerama koje su važne za okoliš i pitanje klimatskih promjena, a znatan dio tih sredstava usmjerava se putem bespovratnih sredstava i godišnjih plaćanja poljoprivrednicima koji prijeđu na ekološki prihvatljive prakse. Najmanje 5% financiranja iz programa ruralnog razvoja mora se usmjeriti na djelovanja koja se temelje na pristupu LEADER/Lokalni razvoj pod vodstvom zajednice. Programima ruralnog razvoja može se također podupirati inicijativa „pametna sela”,

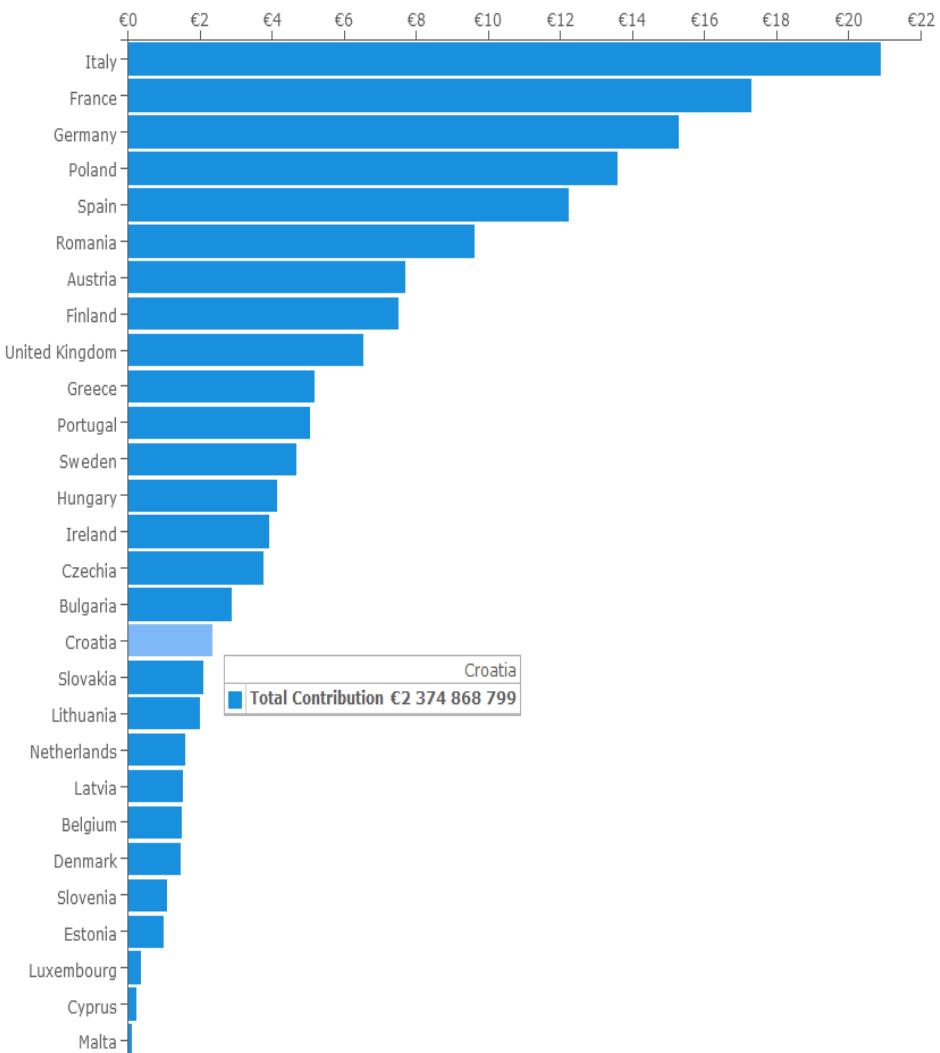
¹⁰⁶ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development_hr

čiji je cilj osigurati prilagodljiv paket mehanizama za omogućavanje, njegovanje i širenje inovacija u ruralnim područjima širom Europe kako bi se pronašla rješenja za slične probleme s kojima se suočavaju stanovnici ruralnih područja. Putem finansijskih instrumenata EAFRD funkcionira kao izvor zajmova, mikrokredita, jamstava i vlasničkog kapitala dostupnih podnositeljima zahtjeva u ruralnim područjima, poljoprivredi i šumarstvu koji pokreću finansijski isplative projekte koji su u skladu s prioritetima EAFRD-a.¹⁰⁷



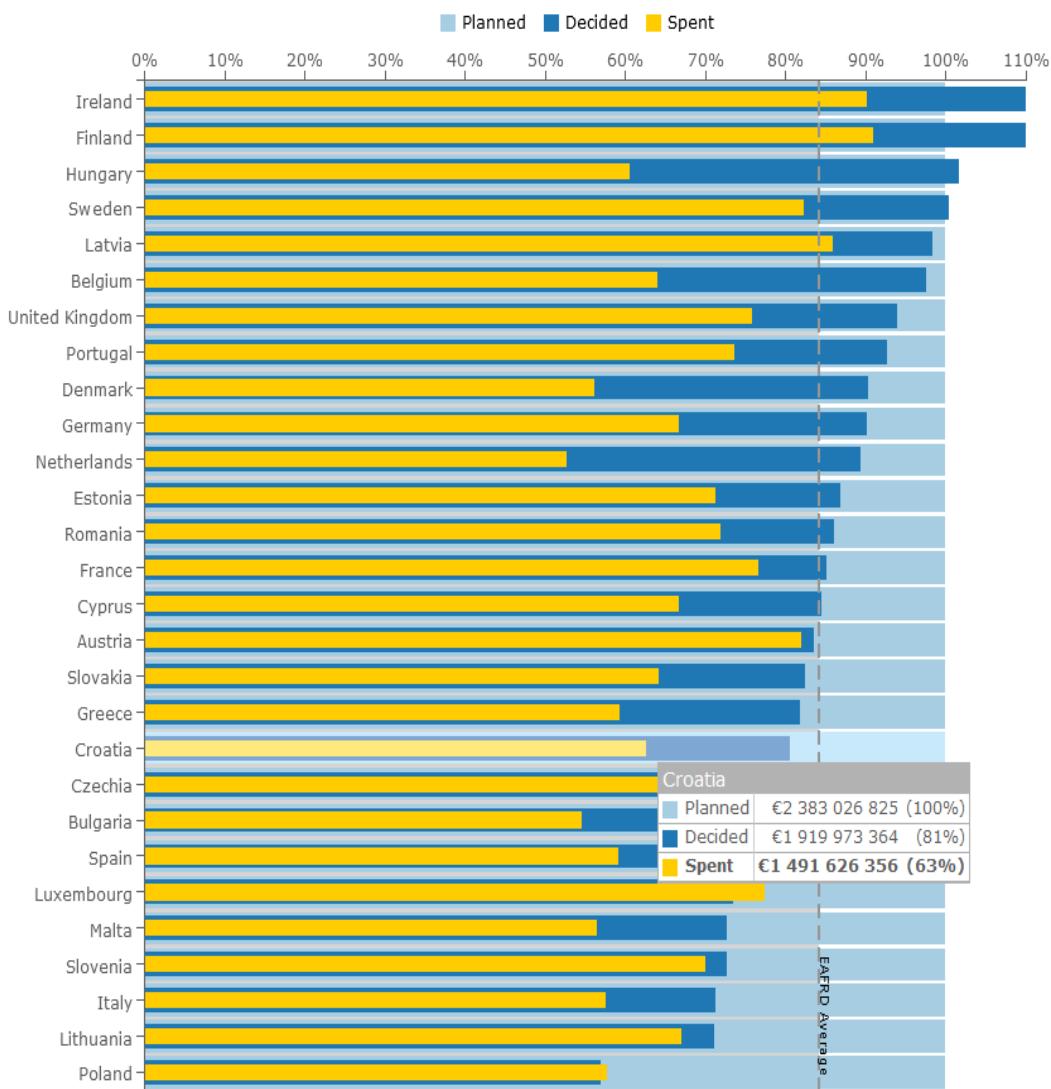
*Grafikon 2. Ukupni proračun po temama (dnevno ažuriranje): Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, milijarde EUR
Izvor: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/eafrd#top>*

¹⁰⁷ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development_hr



Grafikon 3. Ukupni proračun po zemljama (dnevno ažuriranje): Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, milijarde EUR
Izvor: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/eafrd#top>

Iz prikazanih grafikona (Grafikon 2 i 3) se vidi da Europski poljoprivredni fond najviše novca izdvaja za razvoj malih i srednjih preduzeća, preko 44 milijarde eura. Najviše proračuna ovaj fond izdvaja za Republiku Italiju dok se Republika Hrvatska nalazi u donjoj polovici ljestvice po izdvajajuju Europskog poljoprivrednog fonda. Dok je za Republiku Italiju izdvojeno nešto manje od 30 milijardi eura za Republiku Hrvatsku je izdvojeno 2,3 milijarde eura.



Grafikon 4. Provedba Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj od strane države - ukupni troškovi odabira i potrošnje u postotcima od planiranih (grafički prikaz, isključujući višetematska izdvajanja)

Kada su u pitanju aktivnosti svake države može se vidjeti da je od planiranih 2,3 milijarde eura Republika Hrvatska potrošila 63% odnosno oko 1,5 milijardi eura, dok je recimo Finska na 91% sa potrošenih 5,1 milijardu eura od planiranih 5,7 milijardi eura.

4.6.4. *Europski fond za pomorstvo i ribarstvo*

Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (European Maritime and Fisheries Fund - EMFF) osigurava sredstva ribarskoj industriji i priobalnim zajednicama s ciljem njihove prilagodbe promijenjenim uvjetima u sektoru i postizanja gospodarske i ekološke održivosti. Fond je osmišljen tako da osigura održivo ribarstvo i industriju akvakulture (uzgoj ribe, školjkaša i podvodnog bilja).

Komisija je 2009. godine pokrenula javno savjetovanje o reformi Zajedničke ribarstvene politike (ZRP) s ciljem uključivanja novih načela na temelju kojih bi se upravljalo ribarstvom EU u 21. stoljeću. Prvi sporazum o novom režimu postignut je 1. svibnja 2013. godine i temelji se na tri glavna stupa: novom ZRP (Uredba broj 1380/2013), zajedničkoj organizaciji tržišta proizvoda ribarstva i akvakulture (Uredba broj 1379/2013) te na novom Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo (Uredba broj 508/2014).

Republika Hrvatska ostvaruje pravo na korištenje potpore iz Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo, financijskog instrumenta EU za pomoć u ostvarivanju ciljeva iz ZRP. U razdoblju od 2007. do 2013. godine proračun programa Europski fond za pomorstvo i ribarstvo iznosio je 4,3 milijarde eura. U novom financijskom razdoblju od 2014. do 2020. godine ukupna alokacija sredstava Republici Hrvatskoj iz proračuna Operativnog programa za pomorstvo i ribarstvo RH iznosi 252,6 milijuna eura. Najveći udio sredstava (86,8 milijuna eura) osiguran je za prioritetno područje jedan (od šest prioriteta) koje se odnosi na poticanje okolišnog održivog, resursno učinkovitog, inovativnog, konkurentnog i na znanju utemeljenog ribarstva.¹⁰⁸

Provedbeno tijelo EMFF-a u Hrvatskoj je Ministarstvo poljoprivrede (Uprava za ribarstvo). Nacionalna tijela i Europska komisija zajednički su odgovorni za provedbu programa. Operativni program za Hrvatsku službeno je odobren 5. studenog 2015. godine. Ukupna raspoloživa finansijska sredstva iznose 344.148.406 EUR, od čega EMFF sudjeluje s 252.634.138 EUR dok Republika Hrvatska osigurava 91.505.268 EU. Do 31. prosinca 2018. isplaćeno je 164,5 milijuna eura što predstavlja 48 % ukupnog iznosa dodijeljenih javnih sredstava.¹⁰⁹

¹⁰⁸ <http://europski-fondovi.eu/eff>

¹⁰⁹ Izvješće: Korištenje potpore iz Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) u odnosu na zaštitu morskog okoliša i njegovih resursa u Hrvatskoj, studeni 2020., str. 3

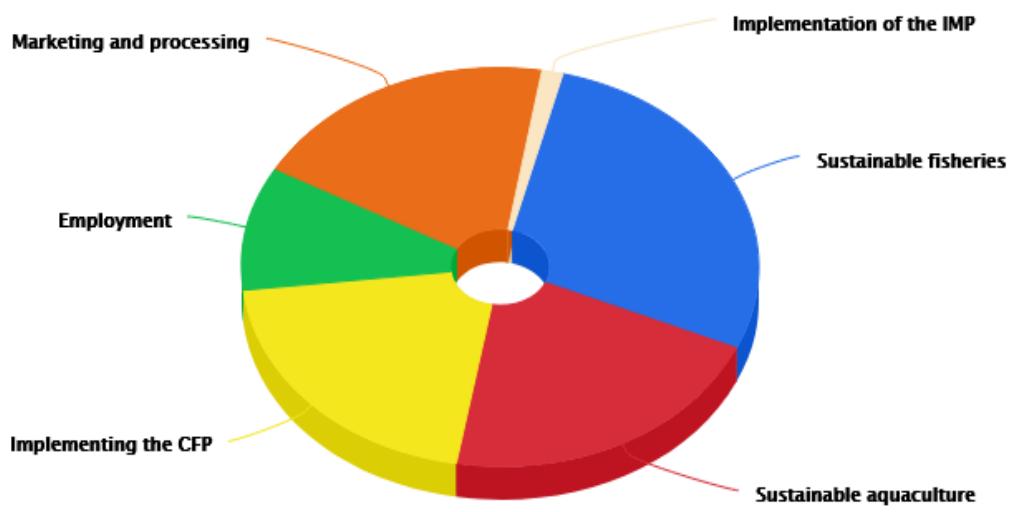
Danas je proračun Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo 6,4 milijarde EUR - od kojih 5,7 milijardi upravljaju države članice - usredsređen je na potporu zajedničkom ribarstvu i čine ribarstvo i akvakulturu održivijim i profitabilnijim. Ali EMFF također ulaže u diverzifikaciju lokalnih ekonomija kako bi osigurao napredne pomorske regije, unutarnje ribarstvo i područja akvakulture.

Pritom EMFF ne propisuje kako treba potrošiti svaki cent. Umjesto toga EU dodjeljuje dio ukupnog proračuna svakoj državi članici, a nacionalnim vlastima i lokalnim zajednicama prepušta da odaberu projekte i rješenja koja najbolje odgovaraju njima.

EMFF ima šest glavnih prioriteta¹¹⁰

1. Održivo ribarstvo (26,3%): postići ravnotežu između ljudskog ribolovnog kapaciteta i dostupnih prirodnih resursa, selektivnije loviti i smanjiti nenamjerni ulov.
2. Održiva akvakultura (20%): učiniti sektor uspješnijim i konkurentnijim usredotočujući se na kvalitetu, zdravlje i sigurnost kao i ekološku proizvodnju te pružiti potrošačima visokokvalitetne, visoko hranjive i pouzdane proizvode.
3. Provedba ZRP-a (19,4%): poboljšati prikupljanje podataka, znanstveno znanje, kontrolu i provedbu zakona o ribarstvu.
4. Zaposlenost i teritorijalna kohezija (9,6%): kako bi pomogli obalnom i unutarnjem ribarstvu i zajednicama akvakulture da steknu veću vrijednost za svoje proizvode i diverzificiraju svoja gospodarstva u druga pomorska područja poput turizma ili izravne prodaje.
5. Marketing i prerada (18,4%): Poboljšati organizaciju tržišta, tržišnu inteligenciju i informacije o potrošačima na najvećem svjetskom tržištu morskih plodova.
6. Provođenje integrirane pomorske politike (1,2%): Za poboljšanje morskog znanja, bolje planiranje aktivnosti na moru, promicanje suradnje u pomorskom nadzoru i upravljanje morskim bazenima u skladu s njihovim individualnim potrebama.

¹¹⁰ <http://publications.europa.eu/resource/genpub>



Grafikon 7. Raspodjela udjela u proračunu EMFF po njegovim prioritetima

Preostalih 5,2% sastoji se od tehničke pomoći za pomoć državama članicama u provedbi gore navedenih prioriteta. Na taj način EMFF podržava lokalne inicijative čiji je cilj obnova ribljih zaliha, postupno ukidanje odbacivanja, prikupljanje podataka o ribarstvu i smanjenje utjecaja čovjeka na morski okoliš. Pomaže državama članicama da provjere da li ribari, uzgajivači ribe i pomorske zajednice pravilno primjenjuju relevantna pravila EU. EMFF također potiče prekograničnu suradnju u pomorskim područjima kao što su prostorno planiranje i nadzor.

5. ZAKLJUČAK

Statusu lokalne samouprave doprinio je stav koji je Europska unija zauzela prema ovoj razini vlasti još polovinom 80-ih godina prošlog stoljeća kroz usvajanje Povelje o lokalnoj samoupravi (1985. godine). Tim aktom se priznaje da je lokalna samouprava vrlo značajan modus revitalizacije onemoćalih demokratskih institucija u zemljama razvijenog zapada. Kasnije, devedesetih godina prošlog stoljeća Europska unija usvaja decentralizaciju kao jedno od svojih temeljnih političkih načela i čitavim nizom ekonomskih, pravnih i političkih mjera doprinosi jačanju lokalne samouprave u zemljama članicama. Padom socijalizma došlo je do približavanja između Europske unije i bivših socijalističkih zemalja, te je svima njima preporučena decentralizacija kao prvi korak u demokratizaciji njihovih političkih struktura i kao jedan od uvjeta za ulazak u Europsku uniju.

U Republici Hrvatskoj proces europeizacije započeo je prije dvadeset godina. Pridruživanje Europskoj uniji je postalo strateški i nacionalni interes i jedan od glavnih ciljeva vanjske politike još početkom novog milenijuma. Hrvatska je stekla status potencijalnog kandidata potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u listopadu 2001. godine, a 2003. godine je uslijedilo podnošenje zahtjeva za punopravno članstvo u Europskoj uniji nakon čega je Europska komisija dalo pozitivno mišljenje. Status države kandidatkinje Hrvatska je dobila 2004. godine, a pregovori su započeli 2005. godine da bi Hrvatska Europskoj uniji pristupila 2013. godine. Pravo na lokalnu samoupravu sastavni je dio općih ljudskih prava i jedno od temeljnih opredjeljenja u osiguranju najviših standarda ljudskih prava i sloboda. Lokalna vlast je razina najbliža građanima, i izravno je odgovorna za kreiranje sredine koja omogućava ekonomski razvoj i jako civilno društvo. Što se tiče lokalne i regionalne samouprave, kroz reforme se nastojalo ojačati demokratski legitimitet, kapaciteti za fondove EU te razvojni kapaciteti. Lokalna samouprava mora zadovoljiti potrebe građana i odgovoriti na svakodnevne i konstantne zahtjeve za pružanje usluga lokalnom stanovništvu, odnosno obavljati poslove, izgrađivati i održavati lokalnu infrastrukturu, financije i efikasnu upravu.

Ciljevi regionalne politike Europske unije obuhvataju sve regije i gradove Europske unije kao podršku stvaranju novih radnih mjesta, tržišnom natjecanju, održivom razvoju i poboljšanju kvalitete života građana. Radi ispunjenja tih ciljeva i

zadovoljavanja raznolikih potreba u svim europskim regijama za kohezijsku politiku u razdoblju od 2014. do 2020. godine dodijeljeno je 355,1 milijardi eura, što iznosi gotovo trećinu cjelokupnog proračuna Europske unije. Kroz razradu teme su posebito apostrofirani europski strukturalni i investicijski fondovi kao što su Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond i Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj te Europski fond za pomorsko i ribarstvo. Kroz Europski fond za regionalni razvoj se realiziralo i planira mnoštvo više milijunskih projekata koji su od značaja za lokalne zajednice i razvoj države sveukupno. Međutim, RH je ipak među najlošije rangiranim zemljama članicama kada je u pitanju iskoristivost fondova. Od visokih 90% ugovorenih sredstava, realizirano je samo 31%, što znači da je 60% ugovorenih sredstava ostalo neiskorišteno i da se u budućem finansijskom periodu mora voditi računa o ovim propustima, što je naravno odgovornost Vlade RH. Kada pogledamo Europski poljoprivredni fond može se vidjeti da on najviše novca izdvaja za razvoj malih i srednjih poduzeća, preko 44 milijarde eura. Od te sume za Republiku Hrvatsku je izdvojeno 2,3 milijarde eura, Hrvatska je iskoristila 63% tog novca dok je recimo Finska na 91% sa potrošenih 5,1 milijardu eura od planiranih 5,7 milijardi eura.

Može se zaključiti da je europeizacija lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj donijela značajna ulaganja od strane Europske unije u razvoj lokalnih zajednica. To je doprinijelo cjelokupnom razvoju države i realiziranju velikih infrastrukturnih projekata koje Hrvatska sama ne bi mogla realizirati. To je, naravno, od velikog značaja kako za lokalne zajednice i lokalno stanovništvo tako i za turizam koji u velikoj mjeri participira u bruto domaćem proizvodu Republike Hrvatske. Moglo bi se diskutirati o tome zašto Republika Hrvatska nije iskoristila više od ponuđenog, zašto je iskorištenost ponuđenih novčanih sredstava kroz europske fondove na razini od 63% ali to nije predmet ovoga rada. Međutim, sasvim je opravданo postaviti pitanje gdje bi se sada nalazili da su iskoristili 91% kao što to radi Finska ili 93% kao što to radi Irska. Danas je proračun Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo 6,4 milijarde EUR - od kojih 5,7 milijardi upravljuju države članice - usredotočen je na podršku zajedničkom ribarstvu i čine ribarstvo i akvakulturu održivijim i profitabilnijim.

PRILOG



Mapa 1: Administrativna podjela Kraljevine SHS na 33 oblasti od 26. travnja 1922.



Mapa 2: Administrativna podjela Kraljevine Jugoslavije od 1929. do 1939.
(Grad Beograd, sa Zemunom i Pančevom je činio zasebnu administrativnu jedinicu, koja se nazivala Uprava grada Beograda.)

LITERATURA

1. Babac, B. (2010). Oblikovanje hrvatskoga regionalnog političko-regionalnog, političko-upravnog ustrojstva u razmeđu suvremenosti nacionalne tradicije i europeizacije – prethodni iskazi, u Zborniku radova Teritorijalni ustroj i regionalizacija RH u kontekstu europskih integracija, PFS, Split.
2. Bašić, D., Bašić, S. (2016). Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini sa osvrtom na Republiku Srpsku, Banja Luka: Fakultet političkih nauka.
3. Bataveljić, D., Jerotijević, D., Logarušić, D. (2016). Uporedna analiza najpoznatijih modela lokalne samouprave, Ekonomika, 62(4), 141-154.
4. Belić, M. et al. (2008) EU fondovi - Vodič kroz Europske fondove. Zagreb: Tiskara Svebor.
5. Blažević, R. (2018). Problemi hrvatske lokalne samouprave i moguća rješenja, Europeizacija hrvatske lokalne samouprave, Institut za javnu upravu, Zagreb.
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.
7. Dimitrijević, P. (1999). Odnosi republičkih organa i organa jedinica lokalne samouprave, Lokalna samouprava, Niš.
8. Đelmo, Z. (2007). Upravno pravo i Europsko upravno pravo, Sarajevo.
9. Đorđević, S. (2002). Lokalna samouprava, Centar za slobodne izbore i demokratiju – CeSID, Beograd.
10. Đorđević, S. (2004). Sistem lokalne samouprave u Srbiji i Jugoslaviji (1804-2000), Beograd.
11. Đorđević, S. (2007). Status, nadležnosti i politička organizacija gradova, U susret novom statusu gradova u Srbiji, PALGO Centar, Beograd.

12. Đurman, P. (2016). Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti. Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, VII (1), 342-373. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/164176>
13. Europska komisija, 2014: Europski strukturni i investicijski fondovi https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_hr
14. Flores, C. et. al. (2004) Španski sistem teritorijalne samouprave, Beograd.
15. Gavrić, S., Banović, D., Krause, C. (2009). Uvod u politički sustav Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti, Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, Fondacija Konrad Adenauer.
16. Gavrilović, A. (1998) Uloga lokalne samouprave u ostvarivanju sistema društvene brige o deci, Javno preduzeće Službeni glasnik, Beograd.
17. <https://ec.europa.eu/>
18. Ivanović, M. (2018). O hrvatskoj lokalnoj i regionalnoj samoupravi očima hrvatskog Izaslanstva u Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe, Izvorni znanstveni rad, Priručnici za stručno usavršavanje, Zagreb.
19. Jurčević, M., Barić, D., i Herceg, B., 2011: Pretpristupni fondovi Europske unije u funkciji izvora financiranja prometne infrastrukture u Republici Hrvatskoj. Ekonomski vjesnik, 24(2), 353-365.
20. Koprić, I. (2018). Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave, Institut za javnu upravu, Priručnici za stručno usavršavanje, Zagreb.
21. Kunić P. (2010). Upravno pravo. Banja Luka: Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci.
22. Lozina, D. (2018). Refleksije o lokalnoj hrvatskoj samoupravi. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 55 (3), 683-695.
23. Lozina, D. (2021). Razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 58, 2/2021.
24. Milenković, D. (2000). Ustavni i zakonski okviri odnosa lokalne samouprave i središnje uprave u Srbiji, Pravni život, Beograd, br. 7-8.

25. Musa, A. (2014). Agencijski model javne uprave. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Studijski centar za javnu upravu i javne financije.
26. Odluka Europskog vijeća 2012/419/EU od 11. srpnja 2012. o izmjeni statusa Mayottea u odnosu na Europsku uniju (SL L 204, 31.7.2012.)
27. Pejanović, M., Sadiković E., (2010), Lokalna i regionalna samouprava u BiH, Sarajevo: TKD Šahinpašić.
28. Popović, S., Marković, B., Petrović, M. (1998). Upravno pravo, opšti deo, Treće izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd.
29. Schmidt-Eichstaedt, G. (2004). Temeljne značajke i najvažniji preduvijeti za izradu i implementaciju zakona kojima se regulira lokalna samouprava u Njemačkoj, Beograd.
30. Sheldrake, M. (2004) Značajke i tradicije lokalne uprave u Velikoj Britaniji, Beograd.
31. Visković, N. (2006). Teorija države i prava, II izmjenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb.
32. Vojnović, M. (2008). Strukturni fondovi Europske unije i IPA–Instrument pretpri stupne pomoći. Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 8 (2), 367-392.
33. Zbornik radova XI, Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, Mostar 1998.
34. Zlokapa, Z., Draganić, A. (2009). Promjena pravno-političkog tretmana općine i lokalne samouprave, Načelnik i lokalna samouprava: liderstvo, demokratija, razvoj, Banja Luka: Centri civilnih inicijativa.

Zakoni, uredbe, direktive

35. Zakon o opštinama, Službene Novine, godina XV, broj 85-XLIII, Beograd, 1933. i Zakon o gradskim općinama, Službene Novine, godina XVI, broj 169-XLIII, Beograd.
36. Direktiva 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava za trgovanje emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL L 275, 25.10.2003.)

37. Preporuka Komisije 2003/361/EZ od 6. svibnja 2003. o definiciji mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća (SL L 124, 20.5.2003.)
38. Program održivog razvoja lokalne zajednice, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Zagreb, 2020.
39. Uredba (EU) br. 1300/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1084/2006
40. Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006
41. Uredba (EZ) br. 1080/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o Europskom fondu za regionalni razvoj i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1783/1999 (SL L 210, 31.7.2006.)
42. Uredba Vijeća (EZ) br. 994/98 od 7. svibnja 1998. o primjeni članaka 92. i 93. Ugovora o osnivanju Europske zajednice na određene kategorije horizontalne državne potpore (SL L 142, 14.5.1998.)