



MEĐUOPĆINSKA SURADNJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

**Pravni, institucionalni i finansijski okvir za
međupćinsku suradnju i primjeri dobre prakse**

Zagreb, studeni 2010.

KOORDINATOR PROJEKTA:

Mladen Ivanović

AUTORI:

Prof. dr. sc. Robert Podolnjak, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Mr. sc. Irena Gluhak, Hrvatski institut za lokalnu samoupravu

John Jackson, stručnjak Vijeća Europe

Mladen Ivanović, Udruga općina u Republici Hrvatskoj

SURADNIK:

Marko Ercegović, Udruga općina u Republici Hrvatskoj

Ovaj dokument izradila je Udruga općina u RH u suradnji s Udrugom gradova u RH i Hrvatskim institutom za lokalnu samoupravu, a uz potporu Vijeća Europe i Incijative za lokalnu samoupravu i reformu javnih usluga Instituta Otvoreno društvo.

SADRŽAJ

1. UVOD

1.1.	Pozadina projekta o međuopćinskoj suradnji u Hrvatskoj	5
1.2.	Pojam međuopćinske suradnje za potrebe istraživanja	6
1.3.	O sustavu lokalne samouprave u Hrvatskoj	7
1.4.	Aktualni izazovi hrvatskog sustava lokalne samouprave	8

2. EUROPSKA ISKUSTVA MEĐUOPĆINSKE SURADNJE

2.1.	Općenito o međuopćinskoj suradnji u Europi	9
2.2.	Pravni okvir	10
2.3.	Modeli međuopćinske suradnje	11
2.4.	Oblici financiranja međuopćinske suradnje	14

3. PRAVNI OKVIR MEĐUOPĆINSKE SURADNJE

U HRVATSKOJ	14
-------------------	----

4. FINANCIJSKI OKVIR MEĐUOPĆINSKE SURADNJE

U HRVATSKOJ	21
-------------------	----

5. INSTITUCIONALNI OKVIR MEĐUOPĆINSKE SURADNJE U HRVATSKOJ

5.1.	Institucionalni oblici zajedničkog organiziranja poslova jedinica lokalne samouprave	27
5.1.1.	Zajednički upravni odjel	28
5.1.2.	Mogućnost obavljanja upravnih poslova od strane središnjeg grada	30
5.1.3.	Službenik koji obavlja poslove za više jedinica lokalne samouprave – primjer komunalnog redarstva	30
5.1.4.	Trgovačko društvo više jedinica lokalne samouprave	31
5.2.	Institucionalni oblici obavljanja komunalnih djelatnosti	32
5.2.1.	Koncesija	33
5.2.2.	Javna ustanova	33
5.3.	Zajednička javna ustanova u društvenim djelatnostima	36
5.4.	Zaključna razmatranja	38

6. HRVATSKA DOBRA PRAKSA

6.1.	Uvod	39
6.2.	Zastupljenost međuopćinske suradnje u Hrvatskoj	39
6.3.	Oblici međuopćinske suradnje u Hrvatskoj	41
6.3.1.	Zajedničko prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada	46
6.3.2.	Lokalne akcijske grupe (LAG-ovi)	47

6.3.3.	Zajednička komunalna poduzeća	50
6.3.4.	Kulturna i gospodarska suradnja	51
6.3.5.	Zajednička izrada projekata za EU fondove	52
6.3.6.	Zajednički dječji vrtić	53
6.3.7.	Zajednički javni prijevoz	54
6.3.8.	Zajednički upravni odjeli i službe	55
6.4.	Zadovoljstvo ostvarenom suradnjom	55
7.	STAVOVI LOKALNIH DUŽNOSNIKA	
7.1.	Uvod	56
7.2.	Uzorak	56
7.3.	Rezultati	58
7.4.	Zaključak	63
8.	SWOT ANALIZA	
8.1.	Uvod	64
8.2.	Snage	64
8.3.	Slabosti	65
8.4.	Prilike	65
8.5.	Prijetnje	65
9.	ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	67
10.	PROPISI	69
11.	KRATICE	71

1. UVOD

1.1. Pozadina projekta o međuopćinskoj suradnji u Hrvatskoj

Postoji stalna potreba za unapređenjem i inovacijama u djelovanju sustava lokalne samouprave, u cilju povećanja njegove učinkovitosti i djelotvornosti te povećanja kvalitete usluga koje lokalna samouprava pruža građanima. U tom smislu, međuopćinska suradnja predstavlja jedan od nezaobilaznih alata. Stoga je i Europska povelja o lokalnoj samoupravi¹ udruživanje u cilju zajedničkog obavljanja poslova istaknula kao jedno od prava lokalnih jedinica.²

Na potrebu snažnije međusobne suradnje hrvatskih lokalnih jedinica, u cilju racionalizacije troškova i povećanja učinkovitosti njihova poslovanja, upozorio je Urban Institut tijekom implementacije Projekta reforme lokalne samouprave (*Local Government Reform Project*),³ istraživanjem objavljenom u publikaciji pod nazivom *Suradnja među jedinicama lokalne samouprave u svrhu pružanja javnih usluga*.⁴ Iako publikacija sadrži više primjera dobre prakse i nekoliko zanimljivih zaključaka, u vrijeme kada je objavljena proizvela je malen ili gotovo nikakav učinak u krugu zainteresirane hrvatske javnosti.

Intenzivnija promocija međuopćinske suradnje⁵ (dalje u tekstu: MOS) u čitavoj regiji jugoistočne Europe, pa tako i u Hrvatskoj, započela je tek snažnijim angažmanom Vijeća Europe, čiji je Odbor ministara međusobnu suradnju lokalnih vlasti prepoznao kao jedno od glavnih uporišta daljnjeg razvitka lokalne demokracije. Slijedom takvog stava, Odbor ministara je na svojoj 14. sjednici održanoj u Budimpešti (2005.) snažno podupro sveobuhvatnije uključivanje država članica u promociju i potporu postojećim modelima međuteritorijalne suradnje, kao i razvijanje novih, inovativnih načina suradnje između različitih teritorijalnih zajednica i vlasti.

Ovo stajalište Odbor ministara ponovio je i u Deklaraciji iz Utrechta (2009.), ističući, među ostalim, kako „... međugranična i međuteritorijalna suradnja između teritorijalnih zajednica i vlasti ima važnu ulogu u promociji dijaloga i međusobnog razumijevanja te u socijalnom, gospodarskom i društvenom razvitku susjednih područja država članica, stvarajući na taj način stabilnost i prosperitet za naše narode...“.

Temeljem navedenih smjernica Odbora ministara, Vijeće Europe, Incijativa za lokalnu samoupravu i reformu javnih usluga Instituta Otvoreno društvo,⁶ i Regionalni centar

¹ „Narodne novine-Međunarodni ugovori“, br. 14/97, 4/08 i 5/08.

² Članak 10. stavak 1. Europske povelje o lokalnoj samoupravi: „Lokalne jedinice imaju, u skladu sa zakonom, pravo da, u obavljanju svojih ovlasti, surađuju i udružuju se s drugim lokalnim jedinicama radi obavljanja poslova u zajedničkom interesu.“.

³ Projekt je, uz financijsku potporu USAID-a, Urban Institut implementirao u razdoblju od 2000. do 2007. Svrha projekta je bila potpora decentralizaciji te jačanje upravljačkih i administrativnih sposobnosti jedinica lokalne samouprave. Ukupna vrijednost projekta bila je 16 milijuna dolara.

⁴ *Cooperation among local governments for a better public service delivery* (Urban Institute, 2006.).

⁵ Pojam „međuopćinska suradnja“ ili, u engleskom prijevodu, „*Inter-municipal cooperation*“ obuhvaća suradnju lokalnih vlasti, bez obzira na formu u kojoj se, u okviru teritorijalno-pravnog ustroja pojedine države, lokalne vlasti ustrojavaju.

⁶ *Local Government and Public Service Reform Initiative* (LGI).

Programa UN-a za razvoj u Bratislavi⁷ u razdoblju 2008. – 2010. održali su nekoliko regionalnih radionica na kojima je raspravljen niz pitanja vezanih uz međuopćinsku suradnju. Rezultat zajedničke inicijative bio je izrađeni programski paket za MOS, koji uključuje Priručnik o MOS-u, Vodič za praktičare, program obuke o MOS-u i web stranicu posvećenu MOS-u u Europi (<http://www.municipal-cooperation.org>).

Projekt poticanja MOS-a u Hrvatskoj Vijeće Europe započelo je 2010., u suradnji s Udrugom općina i Udrugom gradova. Implementacija projekta započela je održavanjem međunarodne konferencije o međuopćinskoj suradnji u Dubrovniku, 23. i 24. rujna 2010.,⁸ a nastavljena je istraživanjem o MOS-u u Hrvatskoj čiji je krajnji cilj utvrditi stvarno stanje MOS-a u Hrvatskoj, pojasniti njegov potencijal i stvoriti temelj za *policy* preporuke koje će ohrabriti intenzivniju suradnju hrvatskih lokalnih jedinica u budućnosti. Specifični ciljevi istraživanja obuhvaćaju predstavljanje relevantnog europskog iskustva o MOS-u, opis i analizu hrvatskog pravnog, financijskog i institucionalnog okvira za MOS, predstavljanje primjera hrvatske dobre i loše prakse te prikupljanje stavova relevantnih dionika (lokalnih dužnosnika) o MOS-u.

1.2. Pojam međuopćinske suradnje za potrebe istraživanja

Suradnja među teritorijalnim jedinicama može poprimiti različite oblike - ona može biti institucionalizirana ili neformalna, dugoročna ili *ad-hoc*, a sadržajno može obuhvatiti široki krug tema. Ipak, za potrebe istraživanja MOS-a u Hrvatskoj potrebno je odrediti što se smatra MOS-om kako bi rezultati istraživanja bili usporedivi i kako bi se temeljem tih rezultata mogle planirati daljnje aktivnosti u okviru projekta.

Slijedom iznesenoga, za potrebe ovoga istraživanja međuopćinskom suradnjom smatrat će se svako zajedničko postupanje (suradnja) lokalnih jedinica koje ima sljedeća obilježja:

- uključene su najmanje dvije lokalne vlasti, bez obzira na pravni status lokalnih jedinica (dvije ili više općina, dva ili više gradova ili dvije ili više općina i gradova);
- suradnja je institucionalizirana u skladu s hrvatskim propisima (zajedničko osnivanje trgovačkog društva, ustanove ili druge pravne osobe; zajednička upravna tijela; zajednički komunalni pogon i sl.);
- suradnja nije institucionalizirana, ali postoji čvrsta neformalna struktura koja omogućava sudjelovanje svih uključenih lokalnih jedinica pri donošenju ključnih odluka o pitanjima koja se tiču suradnje (npr. zajedničko planiranje);
- suradnja je formalna (temelji se na potpisanom ugovoru, sporazumu i sl.) ili neformalna (temelji se na dogovoru uključenih strana ali bez potpisivanja formalnog dokumenta o tome);
- vremensko trajanje suradnje je ograničeno (npr. zajednička izrada i/ili implementacija određenog projekta) ili neograničeno (zajednička skrb za starije i nemoćne sugrađane, zajednički dječji vrtić i sl.);
- suradnja je zakonom utvrđena kao obvezna ili je dobrovoljna.

⁷ UNDP Bratislava Regional Centre.

⁸ Predstavnici 14 država i nekoliko međunarodnih organizacija okupljenih na konferenciji potvrdili su važnost suradnje lokalnih jedinica za razvitak lokalne demokracije i povećanje učinkovitosti lokalne samouprave. Tijekom konferencije predstavljen je Priručnik o međuopćinskoj suradnji koji su zajednički izradili Vijeće Europe, UNDP i LGI.

1.3. O sustavu lokalne samouprave u Hrvatskoj

Sustav lokalne samouprave u Hrvatskoj oblikovan je početkom tranzicije, prije svega Ustavom Republike Hrvatske (1990.), koji je utvrdio pravo na lokalnu samoupravu, a potom i nizom zakona kojima je sustav dodatno razrađen i uređen (Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi; Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj; Zakon o Gradu Zagrebu i Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave)⁹ te, na kraju, održavanjem prvih lokalnih izbora.¹⁰ Novi ustavni i zakonski okvir omogućio je novu teritorijalnu podjelu države, pa je od relativno malog broja većih općina (1990. Hrvatska je bila podijeljena na 101 općinu) nastao veliki broj manjih lokalnih jedinica, s očekivanjem da će lokalne vlasti koje su bliže građanima moći bolje odgovoriti na njihove potrebe.

Uz izuzetak Grada Zagreba koji, kao glavni i najveći grad Republike Hrvatske, istovremeno obnaša status županije i grada, teritorijalna organizacija lokalne samouprave u Hrvatskoj organizirana je na dvije razine: nižu (lokalnu) razinu čine gradovi i općine a višu (regionalnu) županije.

Po uspostavi novog sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj je osnovano 68 gradova i 418 općina. Međutim, uslijed niza, ponajprije političkih, razloga broj lokalnih jedinica se povećavao a kriteriji za osnivanje lokalnih jedinica utvrđeni Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi su sve više zanemarivani. Danas Hrvatska ima 429 općina i 126 gradova koji, zajedno s 20 županija i Gradom Zagrebom čine ukupno 576 lokalnih i regionalnih jedinica. Iako postoje značajne razlike u površini, broju stanovnika, fiskalnom kapacitetu, stupnju razvijenosti i drugim karakteristikama lokalnih jedinica, možemo reći da prosječna općina ima 3.500, grad 20.000 a županija 200.000 stanovnika.

Samoupravni djelokrug lokalne samouprave određen je metodom opće klauzule, što znači da lokalne jedinice obavljaju poslove lokalnog značaja koji Ustavom i zakonom nisu dodijeljeni državnim tijelima. Sve JLS obavljaju u osnovi iste poslove samoupravnog djelokruga, bez obzira na njihovu veličinu, fiskalni kapacitet, ljudske resurse i druga svojstva. Ovo pravilo vrijedi za sve JLS osim tzv. velikih gradova.¹¹

Lokalne jedinice obavljaju tri vrste poslova: obvezne poslove (poslove koje su lokalne jedinice obvezne obavljati, a koji su uređeni posebnim zakonima), fakultativne poslove (poslove koje JLS mogu obavljati ako su osigurale uvjete) i povjerene poslove (poslove državne uprave koji se temeljem zakona mogu prenijeti na lokalnu samoupravu).

Pri obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga JLS su samostalne u odlučivanju a njihovi opći akti podliježu nadzoru tijela središnje vlasti, ali isključivo s aspekta ustavnosti i zakonitosti (a ne i svrsishodnosti ili učinkovitosti).

⁹ Svi zakoni objavljeni su u "Narodnim novinama", br. 90/1992.

¹⁰ Prvi lokalni izbori održani su u veljači 1993.

¹¹ Izmjenama ZOLPRS-a 2005. uvedena je kategorija velikih gradova koja obuhvaća gradove iznad 35000 stanovnika. Ovi gradovi uz uobičajene poslove samoupravnog djelokruga obavljaju i poslove povezane s održavanjem javnih cesta, izdavanjem građevinskih dozvola i provedbom prostorno planske dokumentacije za svoje područje. Iste ovlasti imaju i gradovi sjedišta županija bez obzira na broj stanovnika.

1.4. Aktualni izazovi hrvatskog sustava lokalne samouprave

Iako su se tijekom vremena mijenjali i dograđivali pojedini njegovi dijelovi (način financiranja lokalne samouprave, ovlasti lokalnih jedinica, način izbora izvršnih čelnika i sl.), sustav lokalne samouprave u Hrvatskoj nije se suštinski mijenjao od svoga osnutka. Pritom, relativno slab nadzor koji je provodila središnja država doprinio je njegovu zapuštanju. Međutim, nakon 18 godina sve su glasniji prigovori da je sustavu lokalne samouprave potrebna hitna reforma koja će ga učiniti racionalnijim i učinkovitijim.

Nakon razdoblja izrazitog centralizma tijekom 1990-tih Hrvatska je prvi pokušaj decentralizacije učinila 2001., kada je određene poslove u području osnovnog i srednjeg obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi i zaštite od požara prenijela jedinicama lokalne i regionalne samouprave. Nakon toga, iako su postojale neke inicijative da se decentralizacija nastavi,¹² proces je uslijed nedostatka političke volje uglavnom zaustavljen.

Polovicom 2010. hrvatska Vlada je predstavila Program gospodarskog oporavka koji kao jednu od mjera ističe teritorijalni preustroj te fiskalnu i funkcionalnu decentralizaciju.

Početak srpnja 2010. Vlada je usvojila *Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj*. Uz ciljeve i kriterije za planiranu reformu lokalne i područne (regionalne) samouprave, Smjernice sadrže i načela za provedbu procesa funkcionalne decentralizacije i teritorijalnog preustroja te okvirni vremenski plan provođenja zacrtanih mjera. Navodeći da je potrebno odlučiti hoće li se hrvatska lokalna samouprava u budućnosti ustrojiti kao monotipska ili politipska, Smjernice ističu da će se u procesu razmatranja ovoga pitanja „... razmotriti i mogući mehanizmi (obvezni i fakultativni) funkcionalnog povezivanja i suradnje susjednih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave radi kvalitetnijeg i učinkovitijeg obavljanja poslova iz njihove nadležnosti.“. Iz toga nedvojbeno proizlazi da i Vlada RH međuopćinsku suradnju smatra alatom koji sustav lokalne samouprave može učiniti racionalnijim i učinkovitijim.¹³

¹² Sredstvima Europske unije je tijekom 2006. implementiran projekt pod nazivom „Fiskalna decentralizacija“, a 2006/2007 projekt pod nazivom „Jačanje sposobnosti za upravnu decentralizaciju“. Međutim, niti jedan od tih projekata nije uspio potaknuti proces decentralizacije.

¹³ Udruga općina u RH, na nekoliko sastanaka s načelnicima općina koji su održani u prvoj polovici 2010., izričito je isticala da je snažnija međuopćinska suradnja jedan od načina na koji se značajan dio nedostataka današnjeg sustava lokalne samouprave može otkloniti ili ublažiti u toj mjeri da promjena granica lokalnih jedinica postane nepotrebna. Smjernice, donesene nakon toga, u skladu su s ovim stajalištem.

2. EUROPSKA ISKUSTVA MEĐUOPĆINSKE SURADNJE

2.1. Općenito o međuopćinskoj suradnji u Europi

MOS je dobro utemeljen u zemljama zapadne Europe¹⁴. Općenito govoreći, sve ga zemlje provode, no niti jedna ne nudi poseban model. Priroda takvih partnerstava ovisi o povijesti lokalne samouprave te zakonskom i ekonomskom kontekstu unutar svake pojedine zemlje.

U zemljama u kojima postoji formalna struktura za MOS, nalazimo tri šira modela:

- 1) *model visoko integriran u javno pravo s nadzorom središnje države nad ekonomskim i pravnim aspektima te jasno određenim ovlastima;*
- 2) *fleksibilan i pragmatičan model unutar kojega lokalne jedinice mogu vršiti ugovaranje prema važećim zakonima i*
- 3) *kombinacija prethodna dva modela, prisutna u najvećem broju zemalja.*

Javno pravo daje legitimitet i pouzdanost resursa a privatno pravo daje fleksibilnost. Partnerstva u MOS-u mogu biti inicirana od strane središnje vlasti ili od samih lokalnih jedinica unutar fleksibilnog zakonskog okvira. Partnerstva s vlastitim tijelima upravljanja mogu biti uspostavljena radi jedne ili više svrha; mogu preuzeti odgovornost za pružanje usluga (npr. upravljanje školama), razvoj infrastrukture (npr. gradnju cesta) ili planiranje i implementaciju razvoja (npr. lokalni ekonomski razvoj).

U Norveškoj, uz tijela javnoga prava, postoje brojna tijela MOS-a osnovana i upravljana temeljem privatnog prava (npr. elektrodistribucijske tvrtke). Ova tijela potpadaju pod Zakon o ograničenoj odgovornosti (Limited Liability Act). Druga tijela MOS-a su osnovana u formi udruga i njihovo djelovanje nije uređeno posebnim zakonom; neki vidovi suradnje uređeni su posebnim zakonom – Zakonom o lokalnoj suradnji (Local Partnership Act).

Ugovori za pružanje usluga u okviru MOS-a teže obuhvatiti sve faze, uključujući koordinaciju, javnu nabavu, organizaciju, upravljanje i kontrolu.

U nekim slučajevima, MOS osigurava temelj za regionalnu suradnju, osobito u vezi s regionalnim planiranjem i postupkom dodjele sredstava EU. Ovaj oblik MOS-a može biti osobito važan u slučajevima kad ne postoji regionalna razina vlasti.

¹⁴ Vidjeti: Izvješće o dobroj praksi međuopćinske suradnje u zemljama članicama (*Report on Good Practices Regarding Inter-Municipal Cooperation in the Member States*), pripremljeno od strane Vijeća Europe (Europski komitet lokalne i regionalne demokracije), siječanj 2008 (CDLR(2007)57rev).

Nekoliko je zemalja racionaliziralo lokalnu samoupravu smanjivanjem broja lokalnih jedinica putem spajanja i okrupnjivanja. To je lakše provedivo u sjevernoj Europi gdje postoji ravnoteža između političke i izvršne moći, a učinkovitost uprave predstavlja snažan motiv. U tom kontekstu Danska može poslužiti kao dobar primjer.

No, u istočnoj se Europi spajanje malih lokalnih jedinica pokazalo kao posebno težak zadatak. MOS nudi ozbiljnu alternativu, ali usprkos potencijalnim prednostima malo je primjera učinkovite međuopćinske suradnje.

Prije nekoliko godina Turska je inicirala program spajanja malih lokalnih jedinica. Od gotovo 3000 lokalnih jedinica, spajanje je odabralo samo 300 prije nego je snažan otpor dokrajčio ovu inicijativu.

Neke zemlje se zalažu za obaveznu međuopćinsku suradnju (npr. planinske lokalne jedinice u Italiji). S druge strane, u Slovačkoj, gdje se lokalna autonomija tretira kao posebna vrijednost nakon više desetljeća visoko centralizirane uprave, dobrovoljni karakter suradnje je potpun i vanjski su poticaji minimalni. U takvim je zemljama potrebno više ulagati u unapređenje MOS-a.

U Francuskoj bi dobra lokalna samouprava bez MOS-a bila nemoguća s obzirom na to da se radi o više od 35 000 lokalnih jedinica. Njihova suradnja seže daleko u povijest. U Engleskoj su lokalne jedinice velike i samim time neovisnije pa MOS nije toliko neophodan. Finska ima uravnotežen pristup razvoju MOS partnerstava koji se razvijao tijekom mnogih godina.

Općenito govoreći, u Europskom pristupu MOS-u može se razaznati nekoliko trendova:

- rastuća uporaba ugovornih postupaka unutar fleksibilnog zakonskog okvira;
- određeni tipovi suradnje postaju obavezni (kao npr. gospodarenje otpadom za male lokalne jedinice);
- rastuća suradnja u ruralnim područjima;
- veća usredotočenost na bolje gospodarenje, veću učinkovitost i djelotvornost usluga, veća kontrola;
- fokusiranje na lokalnu demokratsku praksu s ciljem da se unaprijedi zakonitost i zadovolje lokalne potrebe i
- potraga za većom fleksibilnošću.

2.2. Pravni okvir

Modeli MOS-a odražavaju opseg i oblik decentralizacije u svakoj pojedinoj zemlji. Zakonsko, upravno, političko i financijsko okruženje oblikuju pravni okvir i poticaje za MOS. Na lokalnu međuopćinsku suradnju utječe ustavni status lokalnih jedinica, njihova odgovornost za pružanje usluga, fiskalni odnosi različitih razina vlasti, karakter poticaja i mehanizmi odgovornosti.

Tijela MOS-a mogu obnašati državne upravne funkcije (kao npr. evidenciju državljana) ili djelovati kao neovisne institucije javne uprave; mogu implementirati javne ovlasti za svoj račun (npr. ubirati lokalni porez) ili osiguravati javne usluge na lokalnoj razini (kao npr. vodoopskrbu, obrazovanje, promoviranje lokalnog ekonomskog razvoja).

U Finskoj je MOS oduvijek prisutan; općine imaju pravo provoditi dobrovoljnu bilateralnu i multilateralnu suradnju prema vlastitim potrebama. Država od 1990. daje čvrstu podršku kroz posebne projekte i programe te razne vrste subvencija.

Najpoznatija forma MOS-a je zajednička vlast s vlastitom pravnom osobnošću. To je neovisno javno tijelo uređeno lokalnim zakonodavstvom i temeljeno na statutu. Statut mora sadržavati postupak za donošenje odluka i odrediti broj predstavnika i njihova glasačka prava. Osim toga, statut utvrđuje ovlasti i ulogu Skupštine.

Primjera radi, postoje zajednička tijela lokalnih jedinica osnovana u okviru javnog prava, s odgovornošću za prostorno planiranje i regionalni razvoj.

2.3. Modeli međuopćinske suradnje

U Europskim zemljama su prisutna tri opća modela MOS-a:

- 1. model rascjepkane lokalne samouprave s brojnim malim lokalnim jedinicama u južnoj Europi (npr. Francuska, Španjolska);*
- 2. administrativna suradnja (Njemačka, Ujedinjeno kraljevstvo) i*
- 3. srednjoeuropski model tranzicijskih zemalja (Češka, Mađarska).*

Ovi modeli kontinuirano utječu jedan na drugog te tako niti jedna od zemalja ne slijedi čisti model.

U Francuskoj su prvi oblici MOS-a („sindikati“) bili pod punom kontrolom uključenih lokalnih jedinica. Kasnije su savezi, osnovani radi jedne određene svrhe, postali odgovorni za nekoliko lokalnih usluga, a razvili su se i drugi oblici entiteta MOS-a. Danas je 93% općina, koje obuhvaćaju 87% populacije, uključeno u međuopćinsko partnerstvo. One imaju obvezu provođenja lokalnog ekonomskog razvoja i prostornog planiranja a mogućnost prenošenja drugih ovlasti na partnerske lokalne jedinice prepuštena je slobodnom izboru.

Jedinstvenost francuskog modela je da gradske „zajednice“ imaju ovlast nad ubiranjem poreza na dobit na svom teritoriju.

U Nizozemskoj je prisutan trend jačanja suradnje sa ili bez privatnih partnera, posebno iz razloga koordinacije javnih politika i osiguranja usluga. No, taj je trend doveo do birokratizacije kroz gomilanje sastanaka i rasprava o istoj temi. Prisutan je i trend da pristup bude više tržišni i time fleksibilniji u interesu veće javne transparentnosti i postizanja bolje ravnoteže troškova i dobiti.

U Njemačkoj MOS ima dugu tradiciju. Entiteti osnovani radi jedne određene svrhe usredotočuju se na upravljanje lokalnim uslugama i kapitalne investicije u infrastrukturu. MOS obično počinje na dobrovoljnoj osnovi, ali središnja državna uprava utječe na proces, npr. određivanjem krajnjeg roka za dovršenje priprema.

U slučaju bazičnih oblika MOS-a temeljenih na privatnom pravu, partneri osiguravaju financiranje (npr za kapitalne investicije). Tijela MOS-a osnovana radi jedne određene svrhe u okviru privatnog prava imaju ovlast ubirati naknade. Tijela MOS za planiranje i razvoj ubiru naknade i prikupljaju doprinose, ali također imaju pravo na financijsku potporu iz državnog proračuna.

U Španjolskoj su oblici MOS-a prilagođeni ovlastima i kapacitetima različitih tipova lokalnih jedinica. Postoje 3 osnovna oblika:

1. “*Mancomunidades*” (udruge lokalnih jedinica) predstavljaju najjednostavniji oblik suradnje, osnovani su od strane lokalnih jedinica na dobrovoljnoj osnovi;
2. “Administrativni konzorciji” obuhvaćaju različite oblike organizacija, uključujući i entitete privatnog sektora;
3. Lokalne jedinice su uključene u osnivanje „Metropolitanskih područja“, ali je taj oblik MOS-a po prirodi obvezan.

MOS u Španjolskoj (2006.)

<i>Tipovi suradnje</i>	<i>Broj uključenih jedinica</i>
<i>Mancomunidades</i>	<i>953</i>
<i>Administrativni konzorciji</i>	<i>891</i>
<i>Metropolitanska područja</i>	<i>4</i>

Uloge navedenih triju tipova MOS-a se razlikuju. “*Mancomunidades*” imaju najopsežnije ovlasti, dok se preostale dvije forme MOS-a obično usredotočuju na pojedinačna pitanja, kao što su kulturni projekti, gradski prijevoz ili upravljanje komunalnim uslugama.

Osnivanje “*Mancomunidades*” je precizno uređeno: lokalne jedinice moraju slijediti specifični pravni okvir koji uređuje MOS, a regionalne vlasti moraju odobriti ustroj i statut. Ovlaštene su upravljati bilo kojim poslom lokalnog značaja.

“*Mancomunidades*” obično upravljaju lokalnim uslugama, kao što su vodoopskrba, zbrinjavanje čvrstog otpada ili javni prijevoz, ali se također bave i socijalnom skrbi, brinu o prostornom planiranju i IT uslugama. Lokalne jedinice partneri imaju ravnopravan položaj, što proces zajedničkog odlučivanja ponekad čini sporim i neučinkovitim. Financiranje se temelji na doprinosu partnera.

“Administrativni konzorciji” su oblik MOS-a koji se osniva radi pojedinačne svrhe, a uključuje različite javne i privatne subjekte. U pravilu, „Administrativni konzorciji“ djeluju kao javni subjekti; međutim oni nemaju pravo na sve javne prihode koji pripadaju lokalnoj samoupravi. Većina članstva (bilo da su iz državnog, lokalnog ili privatnog sektora) određuje pravnu narav; ona pak određuje položaj uprave (npr. jesu li zaposlenici javni službenici ili ne).

U tranzicijskim zemljama središnje istočne Europe, uobičajeni se oblik suradnje usredotočuje na organizacije lokalnih usluga (npr. upravljanje vodama ili zbrinjavanje čvrstog otpada) u kojima temeljem udjela u vlasništvu ili ugovornog odnosa sudjeluje više lokalnih jedinica.

Privatni sektor, koji je posebno zainteresiran za stvaranje većih administrativnih jedinica kako bi se osigurala isplativost pružanja usluga, može poticati razvoj MOS-a na isti način kao što to čine poticaji koji potječu od financiranja od strane EU.

U Češkoj, Slovačkoj i Mađarskoj, lokalna je samouprava rascjepkana pa ima mnogo malih lokalnih jedinica. Međutim, javne se usluge obično osiguravaju kroz veće subjekte. Organizacije koje pružaju usluge za upravljanje vodama i zbrinjavanje čvrstog otpada se temelje na udjelima u vlasništvu ili potpisanim ugovorima od strane više lokalnih jedinica koje kontroliraju cijene, uspostavljaju razinu standarda usluge i djelomično su odgovorne za financiranje kapitalnih investicija, bilo kao dioničari, nositelji koncesije ili ugovorne strane.

Broj lokalnih jedinica

Češka:	1600
Slovačka:	1900
Mađarska:	3200

Ostale javne usluge, kao što su osnovno obrazovanje, primarna zdravstvena zaštita i socijalna skrb, organizirani su kao različiti oblici općinskih udruga na dobrovoljnoj osnovi. U početku su bili organizirani na fleksibilan način, kao zajednički uredi lokalnih jedinica; kasnije su se razvili u mikroregije (Slovačka), saveze (Češka) ili mikroregionalne udruge (Mađarska). U Češkoj i Mađarskoj, ove općinske udruge odgovorne su za 2% proračuna lokalne samouprave.

U Češkoj male općine pokušavaju prevladati problem veličine stvaranjem takozvanih mikroregija, kako bi omogućile pristup financiranju ruralnog razvoja iz fondova EU. Ne postoje ni strukture ni instrumenti koji podupiru partnerstvo; Savez gradova i općina vodi evidenciju aktivnosti.

U Mađarskoj su se ove dobrovoljne udruge lokalnih jedinica transformirale u mikroregije. Danas ih ima 173, a njihovo djelovanje uređeno je posebnim zakonskim aktima kako bi se spriječilo da ih koči postojeća birokracija i financijske strukture. Pored toga, formirano je oko 768 lokalnih administrativnih područja, od kojih svako opslužuje prosječno 2-3 lokalne jedinice. Lokalne jedinice s manje od 1000 stanovnika obvezne su se udruživati u ovakve administrativne cjeline.

2.4. Oblici financiranja međuopćinske suradnje

Kao podrška uspostavi MOS-a postoje različiti državni mehanizmi (kao npr. posebni fondovi za financiranje 15% inicijalnih troškova u Italiji). U nekim slučajevima, izrada inicijalne studije izvedivosti je obvezna i financira se vanjskim potporama.

Javne funkcije koje preuzimaju institucije MOS-a su obično ovisne o transferima nacionalnog proračuna, bilo da se radi o ciljanim potporama ili općim potporama koje se dodjeljuju prema različitim kriterijima. Kapitalne investicije mogu biti poduprte različitim potporama, sa svrhom zajedničke izgradnje postrojenja.

Loše planirana dodjela sredstava povezana je s rizikom. Otvoreni fondovi mogu ugroziti ravnotežu nacionalnog proračuna; jednom kad su posebna sredstva za MOS dodijeljena, ne mogu se jednostavno povući.

Kad tijelo MOS-a ima ovlast ubiranja vlastitih prihoda, mora se ustrojiti odgovarajući način zastupanja. Mehanizmi podjele ovlasti moraju osigurati odgovornost tijela MOS-a koja donose odluke. Ovlast za formiranje cijena obično zadržavaju lokalne jedinice partneri, jer su vlasnici pružatelja usluga osnovanog u okviru MOS-a, ili su nositelji ugovora ili koncesija.

Tijela MOS-a rijetko imaju ovlast prikupljanja poreza.

3. PRAVNI OKVIR MEĐUOPĆINSKE SURADNJE U HRVATSKOJ

Temeljni pravni okvir za suradnju hrvatskih lokalnih jedinica utvrđuje Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (dalje u tekstu: ZOLPRS). Njegove odredbe suradnju ne uređuju detaljno već ZOLPRS to prepušta posebnim zakonima kojima se uređuje način obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga. Međutim, već se iz ZOLPRS-a mogu utvrditi dva područja dopuštene suradnje: suradnja pri obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica i suradnja radi promicanja i osvarivanja zajedničkih interesa.

Suradnju radi promicanja zajedničkih interesa lokalne jedinice mogu ostvariti osnivanjem udruga. Ovaj je način suradnje dobrovoljan, a u Hrvatskoj uobičajen i ima dugu povijest. Njegov začetak možemo pratiti do 1971. kada je osnovan Savez gradova SRH. Navedena se institucija tijekom godina organizacijski prilagođavala promjenama u sustavu lokalne samouprave i pravnom sustavu općenito, pa možemo reći da je to idejni i funkcionalni prethodnik današnje Udruge gradova i Udruge općina, odnosno Saveza gradova i općina kao njihove krovne organizacije.

Kao što je prethodno navedeno, samoupravni djelokrug hrvatske lokalne samouprave određen je metodom opće klauzule. Općine i gradovi obavljaju poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje; prostorno i urbanističko planiranje; komunalne djelatnosti i komunalni red; brigu o djeci; socijalnu skrb; primarnu zdravstvenu zaštitu; odgoj i osnovno obrazovanje; kulturu, tjelesnu kulturu i sport; zaštitu potrošača; zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša; protupožarnu i civilnu zaštitu i promet na svojem području. Uz navedene poslove, veliki gradovi i gradovi sjedišta županija obavljaju i poslove održavanja javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola i drugih akata vezanih uz gradnju i provedbu dokumenata prostornog uređenja, a mogu obavljati i poslove iz djelokruga županije ili druge poslove propisane posebnim zakonima.

Uvjeti i način obavljanja pojedinih poslova samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave uređeni su posebnim zakonima. U kojoj mjeri pojedini zakoni upućuju na obveznu ili dobrovoljnu suradnju lokalnih jedinica pri obavljanju određenih poslova vidljivo je iz tabele 1.

O utjecaju pravnog okvira na MOS u Hrvatskoj (iz publikacije „Suradnja među jedinicama lokalne samouprave u svrhu pružanja javnih usluga“ - Urban Institute, 2006)

Postojeći zakonski okvir omogućava lokalnim samoupravama teritorijalnu suradnju, te im nudi širok prostor za definiranje najboljih načina suradnje. Takvo je tolerantno stajalište vrlo pozitivno u smislu da zakonski okvir ne predstavlja prepreku, već omogućava svakoj skupini lokalnih samouprava koje žele surađivati da si pronađu za to najbolji način. S druge strane, nedostatak smjernica (pogotovo održivih financijskih poticajnih mjera) može spriječiti prilike za moguću suradnju u onim skupinama lokalnih samouprava koje karakteriziraju složeniji politički i ljudski odnosi ili nedostatak povjerenja i navike zajedničkog rada.

Naziv zakona	Odredbe o međuopćinskoj suradnji	Vrsta suradnje
<p>Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine«, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09)</p>	<p>Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi utvrđuje temeljni pravni okvir za međuopćinsku suradnju. Pritom, Zakon razlikuje suradnju jedinica lokalne i regionalne samouprave u cilju promicanja i ostvarivanja zajedničkih interesa, te suradnju pri obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga, ali potonju ne razrađuje u detaljima.</p> <p>Člankom 12. Zakona utvrđeno je da ostvarujući zajedničke interese općine, gradovi i županije međusobno surađuju na unapređenju gospodarskog i društvenog razvitka svojih zajednica. Radi promicanja i ostvarivanja zajedničkih interesa općine, gradovi i županije mogu osnivati svoje udruge. Ako je odluku o osnivanju donijelo više od polovice svih općina, gradova, odnosno županija osnovana udruga ima status nacionalne udruge. Nacionalna udruga općina, nacionalna udruga gradova i nacionalna udruga županija mogu se udružiti u nacionalni savez jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.</p> <p>Člankom 54. stavkom 1. Zakona propisano je da dvije ili više jedinica lokalne samouprave, osobito one koje su prostorno povezane u jedinstvenu cjelinu (općine i gradovi na otoku i sl.), mogu obavljanje pojedinih poslova iz svoga samoupravnog djelokruga organizirati zajednički. Za zajedničko obavljanje poslova jedinice lokalne samouprave mogu osnovati zajedničko tijelo, zajednički upravni odjel ili službu, zajedničko trgovačko društvo ili mogu zajednički organizirati njihovo obavljanje u skladu s posebnim zakonima (članak 54. stavak 2.). Međusobni odnosi jedinica lokalne samouprave u zajedničkom organiziranju obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga uređuju se posebnim sporazumom u skladu sa zakonom i njihovim statutima i općim aktima.</p>	<p>Dobrovoljna suradnja</p>
<p>Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave («Narodne novine», br. 117/93., 69/97., 33/00., 73/00., 127/00., 59/01., 107/01., 117/01., 150/02., 147/03., 132/06. i 26/07. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske)</p>	<p>Člankom 45.b stavkom 1. propisano je da predstavničko tijelo općine ili grada s više od 8000 stanovnika može donijeti odluku da će financirati izdatke osnovnog školstva i da će osigurati pohađanje osnovne škole učenicima sa područja druge općine ili grada uz uvjet da te općine ili gradovi sudjeluju u financiranju tih izdataka, a što pretpostavlja njihov prethodni dogovor o ovom pitanju.</p> <p>Stavkom 2. propisano je da više općina ili gradova koji zajedno imaju najmanje 8000 stanovnika mogu odlučiti da zajednički obavljaju funkcije za osnovno školstvo na svom području pod uvjetom da predstavnička tijela svih gradova i općina:</p> <ul style="list-style-type: none"> - utvrde da funkciju osnovnog školstva mogu obavljati sredstvima utvrđenim na temelju uredbe iz članka 45.a stavka 2. toga Zakona, - donesu odluku o pravu pohađanja osnovne škole učenicima koji nemaju prebivalište na području tih općina i gradova pod uvjetom da jedinica područne (regionalne) samouprave na kojoj ti učenici 	<p>Dobrovoljna suradnja</p>

	<p>imaju prebivalište sudjeluje u financiranju izdataka,</p> <p>- donesu odluku o osnivanju zajedničkog tijela radi obavljanja poslova nabave, računovodstva i financijskog izvješćivanja.</p>	
<p>Zakon o društveno poticanoj stanogradnji („Narodne novine“, br. 109/01, 82/04 i 38/09)</p>	<p>Ne sadrži posebne odredbe o MOS-u.</p>	
<p>Zakon o prostornom uređenju i gradnji („Narodne novine“, br. 76/07 i 38/09)</p>	<p>Zakon o prostornom uređenju i gradnji uređuje, među ostalim, način praćenja stanja u prostoru, određivanje uvjeta i načina izrade, donošenja i provođenja dokumenata prostornog uređenja te uređenje građevinskog zemljišta. Pri utvrđivanju polazišta i donošenju dokumenata prostornog uređenja i drugih razvojnih dokumenata (strategije, planovi, programi i sl.) kojima se utječe na prostorni razvoj, Država i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, te osobe s javnim ovlastima dužne su radi ostvarivanja ciljeva prostornog uređenja međusobno surađivati u procesu prostornog planiranja, zaštititi prostora, graditeljskoj i urbanoj obnovi i obavljanju drugih aktivnosti u izvršavanju obveza prostornog uređenja. (članak 11.).</p> <p>Prostorno uređenje u nadležnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obuhvaća osobito usmjeravanje prostornog razvoja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sa specifičnim ciljevima i smjernicama za prostorno uređenje u skladu s polazištima i smjernicama iz dokumenata prostornog uređenja državne razine; donošenje dokumenata prostornog uređenja područne (regionalne) i lokalne razine; prihvaćanje izvješća o stanju u prostoru; propisivanje detaljnijih mjerila i uvjeta, kojima se određuju namjena površina i prostorni razmještaj građevina u prostoru u odnosu na očuvanje i korištenje prirode te prirodnih i kulturnih vrijednosti i dobara lokalnog značenja, zaštitu okoliša i na zaštitu od prirodnih i drugih nesreća; planiranje zahvata u prostoru županijskog i lokalnog značenja; provođenje mjera za ostvarivanje dokumenata prostornog uređenja područne (regionalne) i lokalne razine; provođenje mjera aktivne zemljišne politike i uređenja građevinskog zemljišta i vođenje registra podataka iz informacijskog prostornog uređenja u skladu sa Zakonom (članak 26. stavak 1.). Više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu zajednički organizirati trajno ostvarivanje navedenih zadaća (članak 26. stavak 3.).</p> <p>Uvažavajući moguću potrebu suradnje pri uređenju prostornog razvoja susjednih administrativnih jedinica, Zakon utvrđuje da se za područje dvije ili više općina, odnosno gradova može donijeti zajednički prostorni plan uređenja, a za područje otoka koji ima dvije ili više općina, odnosno gradova zajednički prostorni plan uređenja otoka (članak 57. stavak 2.). Jednako tako, zajednički provedbeni dokumenti prostornog uređenja mogu se donijeti u slučaju da se na području dviju ili više općina, odnosno gradova planiraju zajednički zahvati u prostoru ili korištenje prirodnih resursa ili građenje prometne, energetske, komunalne ili druge infrastrukture za koje su te jedinice lokalne samouprave utvrdile zajednički interes (članak 57. stavak 3.). U tom slučaju, javnu raspravu o zajedničkom</p>	<p>Obvezna i dobrovoljna suradnja</p>

	dokumentu prostornog uređenja istodobno provode sve jedinice lokalne samouprave, koje su uključene u izradu, odnosno na čije se područje odnosi obuhvat tog plana (članak 57. stavak 4.). Zajednički dokument prostornog uređenja u jedinstvenom postupku i istodobno donose općinska, odnosno gradska vijeća na čije se područje odnosi obuhvat tog plana (članak 100. stavak 8.).	
Zakon o komunalnom gospodarstvu (»Narodne novine«, br. 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04, 178/04, 38/09 i 79/09)	<p>Zakon propisuje da obavljanje komunalnih djelatnosti mogu zajednički organizirati više jedinica lokalne samouprave na jedan od načina koje Zakon dopušta (npr. zajedničkim osnivanjem trgovačkog društva ili javne ustanove, zaključenjem ugovora kojim se vlastitom pogonu jedne lokalne jedinice daje ovlast da komunalne djelatnosti obavlja na području druge ili drugih lokalnih jedinica, zaključenjem ugovora o koncesiji ili ugovora o povjeravanju komunalnih poslova - članak 4. stavak 2.). Jedinica lokalne samouprave koja nije u mogućnosti samostalno osigurati obavljanje komunalnih djelatnosti, odlukom svoga predstavničkog tijela obavljanje ovih poslova može povjeriti drugoj jedinici lokalne samouprave na području iste ili druge županije na temelju pisanog ugovora (članak 4. stavak 3.).</p> <p>Osim dobrovoljnog Zakon uređuje i jedan slučaj obveznog zajedničkog obavljanja komunalnih poslova: ako se sustav komunalne infrastrukture proteže na području više jedinica lokalne samouprave unutar jedne ili više županija, te čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu, jedinice lokalne samouprave obvezne su organizirati zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti putem trgovačkih društava u svom suvlasništvu (članak 4. stavak 4.).</p> <p>Svaka jedinica lokalne samouprave dužna je donijeti odluku o komunalnom redu, odnosno pravila koja uređuju zajednički život u zajednici (o uređenju naselja, održavanju čistoće te čuvanju i korištenju javnih površina i dr.). Nadzor nad provedbom odluke o komunalnom redu provodi komunalno redarstvo a jedinice lokalne samouprave mogu na temelju ugovora ustrojiti zajedničko komunalno redarstvo (članak 17. stavak 5.). Sadržaj ugovora Zakon ne uređuje pobliže, već prepušta lokalnim jedinicama da sadržaj prilagode svojim potrebama.</p>	Obvezna i dobrovoljna suradnja
Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi („Narodne novine“, br. 10/97 i 107/07)	Ne sadrži posebne odredbe o MOS-u. No, kako se dječji vrtići osnivaju kao javne ustanove, mogu ih osnivati dvije ili više jedinica lokalne samouprave temeljem Zakona o ustanovama.	Dobrovoljna suradnja
Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi („Narodne novine“, br. 87/08, 86/09, 92/10 i 105/10)	Ne sadrži posebne odredbe o MOS-u. No, kako se osnovne škole osnivaju kao javne ustanove, mogu ih osnivati dvije ili više jedinica lokalne samouprave temeljem Zakona o ustanovama.	Dobrovoljna suradnja
Zakon o ustanovama („Narodne novine“, br. 76/93, 29/97, 47/99 i 35/08)	Zakon utvrđuje da se ustanova osniva za trajno obavljanje djelatnosti odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, informiranja, športa, tjelesne kulture, tehničke kulture, skrbi o djeci, zdravstva, socijalne skrbi, skrbi o invalidima i druge djelatnosti, ako se ne obavljaju radi stjecanja dobiti (članak 1. stavak 2.). Javna ustanova osniva se za obavljanje navedenih djelatnosti ili dijela tih djelatnosti ako je zakonom određeno da se ta djelatnost obavlja kao javna služba (članak 6. stavak 1.). Javnu ustanovu mogu	Dobrovoljna suradnja

	osnovati jedinice lokalne samouprave u okviru svoga samoupravnog djelokruga. Pritom, javnu ustanovu mogu osnovati dvije ili više jedinica lokalne samouprave (članak 7. stavak 2.).	
Zakon o sportu („Narodne novine“, br. 71/06 i 150/08)	Ne sadrži posebne odredbe o MOS-u.	
Zakon o zaštiti potrošača („Narodne novine“, br. 79/07, 125/07, 79/09 i 89/09)	Ne sadrži posebne odredbe o MOS-u.	
Zakon o zaštiti okoliša („Narodne novine“, br. 110/07)	<p>Budući da zaštita okoliša obuhvaća mjere koje je u pravilu teško uklopiti u administrativne granice lokalnih jedinica, načelo suradnje istaknuto je kao jedno od temeljnih načela zaštite okoliša. Slijedom toga, člankom 14. stavkom 1. Zakona utvrđeno je da se održivi razvitak, sukladno tome Zakonu, postiže suradnjom i zajedničkim djelovanjem Hrvatskog sabora, Vlade, županija, Grada Zagreba, velikih gradova, gradova i općina te svih drugih dionika u cilju zaštite okoliša, svakoga u okviru svoje nadležnosti i odgovornosti. Stavkom 3. toga članka propisano je da Vlada, županije, Grad Zagreb, veliki gradovi, gradovi i općine, u okviru svoga djelokruga, solidarno i zajednički sudjeluju u provedbi zaštite okoliša iz svoje nadležnosti, kako bi osigurale provedbu učinkovitih mjera zaštite okoliša na svom području.</p> <p>Konkretnije, Zakon utvrđuje obvezu suradnje lokalnih i regionalnih jedinica prilikom izrade programa zaštite okoliša. Člankom 46. stavkom 3. propisano je da program donose predstavnička tijela županije, Grada Zagreba i velikih gradova, uz prethodnu suglasnost Ministarstva. Prilikom izrade i donošenja Programa županija i veliki gradovi na njezinom području dužni su odgovarajuće međusobno surađivati (članak 46. stavak 5.).</p> <p>Ukoliko je to predviđeno programom županije, program za svoje područje, mogu donijeti i grad i općina. Prilikom izrade i donošenja programa grad i općina obvezni su surađivati sa županijom čijem području pripadaju i odgovarajućim gradovima i općinama na čije područje, vezano za zaštitu okoliša, može utjecati program (članak 47. stavak 1.).</p>	Obvezna suradnja
Zakon o socijalnoj skrbi („Narodne novine“, br. 73/97., 27/01., 59/01., 82/01., 103/03., 44/06 i 79/07)	Ne sadrži posebne odredbe o MOS-u.	
Zakon o zdravstvenoj zaštiti („Narodne novine“, br. 150/08, 155/09 i 71/10)	Ne sadrži posebne odredbe o MOS-u. Grad (ali ne i općina) može osnovati specijalnu bolnicu kao javnu zdravstvenu ustanovu. Sukladno Zakonu o ustanovama, javne ustanove mogu osnivati dvije ili više jedinica lokalne samouprave.	Dobrovoljna suradnja
Zakon o zaštiti i spašavanju („Narodne novine“, br. 174/04)	Ne sadrži posebne odredbe o MOS-u.	

<p>Zakon o vatrogastvu („Narodne novine“, br. 106/99, 117/01, 36/02, 96/03, 174/04, 38/09 i 80/10)</p>	<p>Člankom 1. stavkom 2. Zakona vatrogasna djelatnost utvrđena je kao stručna i humanitarna djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku. Pritom, vatrogasnu djelatnost općine i gradovi mogu (ali ne moraju) organizirati zajednički. Jedno ili više predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave, radi zadovoljavanja potreba za organiziranjem vatrogasne službe, osniva javne vatrogasne postrojbe ili potiču osnivanje dobrovoljnih vatrogasnih društava te sukladno planu zaštite od požara određuju središnje postrojbe ili društva te na taj način osiguravaju djelotvornu vatrogasnu službu (članak 3. stavak 4.).</p> <p>U pravilu, javne vatrogasne postrojbe, dobrovoljna vatrogasna društva, dobrovoljna vatrogasna društva u gospodarstvu i profesionalne vatrogasne postrojbe u gospodarstvu udružuju se u vatrogasnu zajednicu općine odnosno grada. Iznimno od ovog pravila, dvije ili više jedinica lokalne samouprave mogu sporazumno osnovati zajedničku vatrogasnu zajednicu (tzv. područnu vatrogasnu zajednicu) u koju se udružuju javne vatrogasne postrojbe, dobrovoljna vatrogasna društva, dobrovoljna vatrogasna društva u gospodarstvu i profesionalne vatrogasne postrojbe u gospodarstvu s njihovih područja.</p>	<p>Dobrovoljna suradnja</p>
<p>Zakon o sigurnosti prometa na cestama („Narodne novine“, br. 67/08)</p>	<p>Ne sadrži posebne odredbe o MOS-u.</p>	
<p>Zakon o otocima („Narodne novine“, br. 34/99, 149/99, 32/02 i 33/06)</p>	<p>Zakon o otocima propisuje obveznu suradnju jedinica lokalne samouprave koje se nalaze na otoku, ali samo pri obavljanju nekih poslova iz samoupravnog djelokruga. Člankom 35. stavkom 1. propisano je da na otoku koji ima dva ili više gradova, odnosno općina i na čijem se području proteže sustav komunalne infrastrukture koja čini jedinstvenu i nedjeljivu cjelinu, obalno-otočna županija kojoj pripada taj otok u okviru svojega samoupravnog djelokruga, te otočni i obalno-otočni gradovi i općine na tom otoku osiguravaju zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti što se odnose na skupljanje, odvoz i odlaganje komunalnog otpada, kao i vodoopskrbu, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, te zajednički organiziraju prijevoz putnika u javnom prijevozu na otoku.</p> <p>Osim navedenih poslova koje su dužne obavljati zajednički, otočni i obalno-otočni gradovi i općine mogu na temelju odluka predstavničkog tijela gradova, odnosno općina, organizirati zajedničko obavljanje drugih djelatnosti od njihova interesa koje se smatraju komunalnima prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu (članak 35. stavak 2.).</p> <p>Obalno-otočna županija, obalno-otočni gradovi i općine i tijela državne uprave te pravna osoba za gospodarenje šumama, dužni su, sukladno s Programom osuvremenjivanja otočnih poljskih, šumskih i protupožarnih puteva i zaštite otočnih šuma i poljoprivrednih površina od požara, iz članka 27. Zakona o otocima, stvoriti uvjete za organiziranje dobrovoljnih vatrogasnih društava u obalno-otočnoj županiji, otočnim i obalno-otočnim gradovima i općinama (članak 35. stavak 4.).</p>	<p>Obvezna i dobrovoljna suradnja</p>

Provedena analiza pokazuje da suradnju u cilju zaštite zajedničkih interesa hrvatske lokalne jedinice konzumiraju bez ograničenja putem dobrovoljnog udruživanja, pa su slijedom toga aktivne dvije udruge lokalne samouprave. Međutim, kada se radi o suradnji pri obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga svega nekoliko zakona utvrđuje obvezu suradnje među lokalnim jedinicama. Pritom, suradnja se u većini odnosi na planiranje koje je ionako teško ili posve nemoguće ograničiti administrativnim granicama lokalnih jedinica (zajedničko usmjeravanje prostornog razvoja, zajednička izrada programa zaštite okoliša i sl.), a u jednom slučaju na suradnju uvjetovanu jedinstvenim i nedjeljivim sustavom komunalne infrastrukture (lokalne jedinice na otocima). Dakle, veći dio pravnog okvira koji uređuje obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga ne utvrđuje obveznu suradnju JLS a znatan dio propisa uopće ne sadrži odredbe koje bi upućivale na mogućnost ili potrebu suradnje pri obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga.

Ovakva otvorenost pravnog okvira znači da on ne postavlja posebne zapreke za MOS (posebne uvjete suradnje, sustav odobrenja i sl.). Međutim, nedostatak preciznih uputa istovremeno obeshrabruje iniciranje suradnje jer potencijalni sudionici nisu sigurni pod kojim uvjetima i na koji način mogu ostvariti suradnju.

Nekoliko općina s područja Bjelovarsko-bilogorske županije izrazilo je tijekom srpnja 2010. zainteresiranost za osnivanje zajedničkog upravnog odjela, kao bi na taj način racionalizirali poslovanje i riješili problem nedostatnih ljudskih resursa. Za takvu vrstu suradnje u Hrvatskoj do sada ne postoji niti jedan primjer iako ZOLPRS dopušta takvu mogućnost (ali je ne uređuje detaljno).

4. FINANCIJSKI OKVIR MEĐUOPĆINSKE SURADNJE

Financijski temelj institucionalizirane međuopćinske suradnje može proizlaziti iz više različitih izvora:

- doprinosa općina i gradova koje su osnovale određenu zajedničku instituciju,
- izravnog oporezivanja,
- naknada ili pristojbi koje proizlaze iz djelatnosti koje obavlja zajednička institucija
- državnih potpora ili subvencija te
- sredstava koja dolaze izvan države, primjerice iz europskih fondova za međugraničnu i regionalnu suradnju.

U Hrvatskoj s formalnopravnoga gledišta postoje vrlo rijetko izravni financijski poticaji za MOS, u smislu financijskog sudjelovanja središnje vlasti koja potiče takvu suradnju. Znatno češće, financijske potpore središnje vlasti kao poticaj ili potpora MOS-u su neizravne. U tom pogledu proračunska sredstva za MOS dolaze od doprinosa sudjelujućih općina i gradova kada je riječ o institucionalnoj suradnji u kojoj ne postoji vlastiti prihod institucije. Ukoliko zajednička međuopćinska institucija (trgovačko društvo, ustanova) ostvaruje i vlastite prihode (što je najčešći slučaj) tada će se razmjerno smanjiti potreba za općinskim doprinosima. Kako su ustanove prema zakonu neprofitne pravne osobe, tj. njihova djelatnost ne temelji se na

stvaranju dobiti, to će doprinos gradova i općina koje su osnovale ustanovu biti prisutan u većem postotku. Omjer njihova doprinosa bit će utvrđen sporazumom, a najčešće će se temeljiti na broju stanovnika pojedine JLS, a ne na veličini proračuna. Kada je riječ o zajedničkom trgovačkom društvu više jedinica lokalne samouprave ono će se u pravilu financirati na temelju javne ovlasti da određuje cijene svojih usluga (najčešće komunalnih), uz prethodnu suglasnost općina i gradova koje imaju vlasnički udjel u trgovačkom društvu.

U hrvatskom sustavu financiranja jedinica lokalne samouprave općine i gradovi stječu prihode iz vlastitih izvora, od zajedničkih poreza (koje dijele s državom i županijom poput poreza na dohodak) i od dotacija iz državnoga i županijskoga proračuna. Ne postoje međuopćinski porezni prihodi.

S formalnopravnoga gledišta sudjelovanje državne vlasti u smislu financijskog poticaja MOS-u najizraženije je u slučaju financiranja decentraliziranih funkcija osnovnog školstva i vatrogastva. Kriteriji i mjerila za osiguravanje minimalnoga financijskog standarda za pojedine djelatnosti, propisani odlukama Vlade Republike Hrvatske, temelj su za utvrđivanje osnovice za izračun prenesenih obveza i prava jedinicama lokalne i županijske samouprave.

U slučaju kada bi više gradova i općina, koje imaju najmanje 8000 stanovnika odlučilo zajednički obavljati funkcije osnovnog školstva na svom području njima bi pripao dodatni udjel poreza na dohodak za decentralizirane funkcije osnovnog školstva u visini od 3,1%. No, već smo ranije rekli da je u praksi takva suradnja nepostojeća. Pritom, razlog tome nije vjerojatno u nedovoljnoj državnoj financijskoj potpori, već općenito u niskim poreznim prihodima malih općina, koje čak i udružene ne mogu pokrivati rashode osnovnog školstva na svom području koji su predviđeni zakonom.

No, s druge strane državna financijska potpora se pokazala dosta uspješnom u vatrogastvu, odnosno zaštiti od požara, gdje su gradovi i općine zajednički osnivali javne ustanove za svoje javne vatrogasne postrojbe i za to im je pripao dodatni udjel poreza na dohodak za decentralizirane funkcije vatrogastva u visini od 1,3%. Taj iznos je u određenom omjeru iz državnog proračuna preraspoređen pojedinim gradovima i općinama osnivačima zajedničke javne vatrogasne postrojbe. Prema Uredbi o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2010. godinu iz Državnog proračuna Republike Hrvatske sada se na taj način financira 11 javnih vatrogasnih postrojbi koje je osnovalo ukupno 80 gradova i općina. Najveći dio tih postrojbi osnovan je sporazumom na području Istarske županije, što je logično zbog veće opasnosti od požara u ljetnim mjesecima, ali se istovremeno može uočiti da takvih sporazuma kao modela međuopćinske suradnje nema na području Dalmacije, koja je još i više ugrožena mogućnošću požara.

Primjer sufinansiranja iz državnog proračuna javne vatrogasne postrojbe više gradova i općina (JVP Pula)¹⁵

Naziv grada/općine	Udjel sredstava iz državnog proračuna (%)	Iznos u HRK
Grad Pula – Pola	68,92	7.160.067
Općina Barban	3,27	339.719
Općina Fažana – Fasana	3,78	392.702
Općina Ližnjan – Lisignano	3,45	358.419
Općina Marčana	4,59	476.853
Općina Medulin	6,88	714.760
Općina Svetvinčenat	2,61	271.152
Grad Vodnjan – Dignano	6,50	675.281
UKUPNO	100,00	10.388.953

Jedinice lokalne samouprave dužne su sredstva koja su primile iz državnog proračuna temeljem Uredbe Vlade doznačivati krajnjim korisnicima (ustanovama) čije su financiranje preuzeli. No iznimno, radi osiguranja namjenskoga korištenja tih sredstava Ministarstvo financija može sredstva državnog proračuna doznačivati izravno krajnjim korisnicima.

Jedinice lokalne samouprave dužne su resorno ministarstvo ili nadležno tijelo državne uprave izvješćivati o utrošenim sredstvima krajnjih korisnika (ustanova) u roku i na način propisan u odlukama o minimalnim financijskim standardima. Ako one ne bi dostavile izvješće resornom ministarstvu ili nadležnom tijelu državne uprave na propisani način i u propisanom roku, Ministarstvo financija će na zahtjev resornog ministarstva ili nadležnog tijela državne uprave privremeno obustaviti doznaku pomoći izravnjanja. Nadležno ministarstvo ili nadležno tijelo državne uprave dužno je izraditi cjelovita izvješća o korištenju sredstava doznačenih za financiranje decentraliziranih funkcija.

Sljedeći značajan oblik financijskog poticaja MOS-a sadržan je u članku 45., stavku 4., točki 3.a Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji propisuje da se na području općine, odnosno grada na otoku, koji međusobno zaključe sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka udio u porezu na dohodak uvećava za udio poreza na dohodak države od 24,6%. Općine i gradovi na otocima mogu koristiti prihode za financiranje kapitalnoga projekta od interesa za razvoj otoka nakon zaključenog sporazuma s nadležnim ministarstvom i uz njegovu suglasnost. Ministarstvo analizira opravdanost projekta, odobrava projekte i način njihova financiranja, koordinira i nadzire izvršenje projekata te daje suglasnost za korištenje sredstava do vrijednosti odobrenoga projekta. Nakon zaključenog sporazuma prihodi iz državnog proračuna

¹⁵ Izvor: Uredba o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2010. godinu („Narodne novine“, br. 19/2010).

doznačuju se na račun depozita općina i gradova za ostvarenje zajedničkog kapitalnog projekta kod Hrvatske banke za obnovu i razvitak u skladu s dinamikom ostvarenja projekta. Hrvatska banka za obnovu i razvitak obvezna je mjesečno izvještavati općine i gradove o stanju sredstava na računu. Pod kapitalnim projektom smatraju se sljedeći projekti koji se temelje na načelima Nacionalnog programa razvitka otoka, a osiguravaju uvjete za održivi razvitak otoka (prema prioritetima):

- vodoopskrbe, odvodnje i energetike,
- prostornog planiranja, zaštite okoliša i zbrinjavanja otpada,
- poboljšanje prometne povezanosti otoka s kopnom i unutar-otočnog prijevoza,
- stvaranja preduvjeta za gospodarski razvitak (malih i srednjih poduzetnika u turizmu, poljoprivredi, stočarstvu i dr.) te
- vezani za obrazovanje i kulturu.

Dakle, suradnja otočkih gradova i općina u izgradnji kapitalnih objekata neposredno se temeljem Zakona podupire iz državnog proračuna i naročito potiče općine i gradove na suradnju. U hrvatskom pravnom okviru financiranja MOS-a radi se zasigurno o najboljem rješenju. Međutim, ono je ograničeno na manji broj isključivo otočkih općina i gradova. Slični kapitalni projekti koje bi zajednički htjele provesti JLS na kopnu ne bi bile financijski podupriete iz državnog proračuna dodatnim sredstvima poreza na dohodak, iako postoje grupe općina koje bi jednako tako zahtijevale sličnu potporu (primjerice općine i gradovi u brdsko-planinskom području, granično područje, područja posebne državne skrbi).

U nizu drugih vidova suradnje JLS njihova suradnja na određenim zajedničkim projektima će se sufinancirati iz sredstava državnog proračuna ili drugih izvora središnje razine (poput različitih fondova), ali se takva financijska potpora temelji na *ad hoc* osnovi, a ne na zakonu. Primjerice, određeni zajednički projekti JLS u zaštiti okoliša (kao što su saniranje odlagališta otpada, poticanje izbjegavanja i smanjivanja nastajanja otpada, obradu otpada i iskorištavanje vrijednih svojstava otpada, poticanje održivog razvoja ruralnog prostora, poticanje održivih gospodarskih djelatnosti, odnosno održivoga gospodarskog razvoja i dr.) sufinancirat će se iz sredstava Fonda za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost, ali zakonom koji uređuje način korištenja sredstava tog Fonda nije posebno propisano da će se financijski poticati MOS. Naime, Zakon o zaštiti okoliša iz 2007. sadrži načelo suradnje prema kojem hrvatska Vlada, županije, Grad Zagreb, veliki gradovi, gradovi i općine, u okviru svoga djelokruga, solidarno i zajednički sudjeluju u provedbi zaštite okoliša iz svoje nadležnosti, kako bi osigurale provedbu učinkovitih mjera zaštite okoliša na svom području, ali Zakon ne predviđa nikakve institucionalne mehanizme međuopćinske suradnje i financijske potpore takve suradnje.

Također, prema Zakonu o Fondu za regionalni razvoj Republike Hrvatske iz 2001. (koji je zamijenjen novim Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske) zakonodavac je propisao da su sredstva Fonda namijenjena za financiranje pripreme i izvedbe razvojnih projekata iz područja komunalne infrastrukture (vodoopskrba, odvodnja/kanalizacija, plinovod, lokalne ceste, nogostupi, parkirališta, pristaništa, luke i drugo u sklopu komunalne infrastrukture), gospodarske infrastrukture (poduzetničke zone, poduzetnički inkubatori, razvojne agencije i drugo u sklopu gospodarske infrastrukture), ruralnog razvoja (komunalna infrastruktura za poljoprivredu, programi poduzetništva, ruralni turizam i drugo u sklopu ruralnog turizma), te ostalih područja od važnosti za regionalni razvoj. Fond je naročito podupirao razvoj ratom pogođenih područja, slabo naseljenih područja, područja od posebne državne skrbi, otoka, brdsko-planinskih područja, područja uz državnu granicu, područja sa

strukturnim problemima te područja čija je porezna sposobnost (prihod od proračuna po stanovniku) niža od 65% hrvatskog prosjeka.

Sredstva Fonda mogle su koristiti JLS za sufinanciranje zajedničkih projekata, ali Zakon nije propisivao posebne uvjete i kriterije dodjele financijskih sredstava Fonda u slučaju kada za neki projekt apliciraju više jedinica lokalne samouprave.

Financiranje pojedinih projekata koji su bili u nadležnosti Fonda danas se provodi i na temelju nekih drugih zakona (npr. Zakona o državnoj potpori u poljoprivredi, ribarstvu i šumarstvu) i u nadležnosti je različitih državnih tijela. Tako Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja dodjeljuje državne potpore za projekte obnove i razvitka sela i seoskog prostora (ruralna infrastruktura, zaštita okoliša, uređenje zemljišta, ribarstvo, šumarstvo, lovstvo, diverzifikacija djelatnosti). Cilj je financijskih potpora poticanje regionalnog i ruralnog razvoja na načelima održivog razvitka, koji se temelji na djelatnostima koje omogućuju gospodarski i socijalni prosperitet, uz krajnju skrb za očuvanje i unapređenje okoliša, te prirodnog i kulturnog nasljeđa. Korisnici potpore su JLS (općine, gradovi) koje će započeti ili su započele pripremu i/ili izradu Programa ukupnog razvoja na svom području. Važno je naglasiti da prednost pri odabiru imaju programi koji uključuju dvije i više JLS, koji uključuju jedinice sa strateških područja (područje posebne državne skrbi, brdsko-planinska, područje otoka i pogranična područja) te čiji programi će biti sufinancirani najmanje 20% od strane samih korisnika (općina i gradova) i/ili županija.

Novi Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske uvodi novi pojam - potpomognuto područje, a to bi trebalo biti područje Republike Hrvatske koje je na temelju indeksa razvijenosti kriterija ocijenjeno kao područje koje prema stupnju razvijenosti zaostaje za nacionalnim prosjekom i čiji je razvoj potrebno dodatno poticati. Status potpomognutog područja stječu one JLS čiji je indeks razvijenosti do 75% prosjeka Republike Hrvatske.

Zakon je sa stajališta MOS-a naročito značajan jer naglašava učinkovitu koordinaciju i poticanje regionalnog razvoja na razini županija. U tom smislu Zakon predviđa da je županija nositelj razvoja na regionalnoj razini i u planiranju razvoja surađuje s jedinicama lokalne samouprave sa svojeg područja. U svrhu učinkovite koordinacije i poticanja regionalnog razvoja županije ustrojavaju upravna tijela, odnosno osnivaju agencije kao javne ustanove i trgovačka društva u stopostotnom vlasništvu jedinica područne (regionalne) samouprave, a osnivači i vlasnici tih pravnih osoba mogu biti više županija i jedinica lokalne samouprave. No, Zakon nema odredbi o financijskoj potpori takvoj koordinaciji i poticanju regionalnog razvoja.

Zaključno treba reći da u Hrvatskoj postoje različiti oblici MOS-a s ciljem poticanja gospodarskog razvitka, poduzetništva, poljoprivrede, zaštite okoliša, turizma, poboljšanja kvalitete lokalnih usluga itd. U pojedinim područjima različita je zakonska i podzakonska regulativa. U većini projekata sudjeluju sve upravne razine – središnja državna, županijska i lokalna. Na središnjoj državnoj razini brojna su tijela preko kojih se odvija suradnja s jedinicama lokalne samouprave - ministarstva, fondovi (Fond za regionalni razvoj, Fond za zaštitu okoliša i energentsku učinkovitost, Fond za razvoj i zapošljavanje), agencije (Hrvatska agencija za malo gospodarstvo), banke (Hrvatska banka za obnovu i razvoj) i druge institucije). Takva suradnja najčešće nije propisana određenim zakonima ili podzakonskim propisima pa stoga normativno ne propisuje posebne uvjete financijske potpore državnih

tijela kada je u pitanju suradnja više JLS ili prednost u dodjeli financijskih potpora u slučaju aplikacije više JLS u realizaciji određenog projekta.

5. INSTITUCIONALNI OKVIR MEĐUOPĆINSKE SURADNJE U HRVATSKOJ

Temeljni argumenti za MOS leže u racionaliziranju lokalnog upravljanja, reduciranju broja upravljačkih tijela i upravljanja na odgovarajućoj razini. Promatrajući europski okvir, lokalna autonomija u području MOS-a je prihvaćeno načelo, što pretpostavlja da lokalne jedinice imaju slobodu odlučivanja o poželjnosti i načinu suradnje, ali treba reći da postoje određen upravni i financijski nadzor. No, kao ograničavajući čimbenik MOS-a često se naglašava odsutnost demokracije, jer osobe koje odlučuju u tijelima stvorenim putem međuopćinske suradnje nisu neposredno izabrani i ne odgovaraju neposredno građanima.

Kao što je prethodno navedeno, u Europi se razlikuju tri modela međuopćinske suradnje.

Prvi je model visoko integrirane i normirane suradnje, u kojoj su pravno definirani institucionalni oblici suradnje JLS, unaprijed su definirani poslovi koje obavljaju zajednička međuopćinska tijela i način njihova financiranja. U takvom modelu, u pravnom i financijskom pogledu, državni nadzor je vrlo razvijen, a pravni okvir je vrlo detaljno razrađen (primjeri Francuske, Španjolske, Portugala).

Drugi model je znatno fleksibilniji, temelji se na slobodi lokalnih jedinica da pragmatički optiraju za suradnju u određenom području iz svog samoupravnog djelokruga. Taj se model temelji na postojećim tijelima, na udrugama i trgovačkim društvima ili čak na neformalnim oblicima suradnje. Do suradnje dolazi temeljem postojećih zakona koji ne određuju specifičan pravni okvir za MOS (primjeri Bugarske, Češke, V. Britanije).

Treći je model određena kombinacija značajki prethodna dva modela i prisutan je u najvećem broju zemalja. Kako ćemo vidjeti u nastavku izlaganja Hrvatska također pripada zemljama koje su institucionalizirale treći model.

Međuopćinska suradnja u Hrvatskoj institucionalizira suradnju između jedinica lokalne samouprave (općine i gradovi) i eventualno županija radi zajedničkog obavljanja određenih lokalnih usluga.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, kao temeljni, organski, zakon za područje lokalne samouprave tek jednom načelnom odredbom, u članku 12., propisuje da „ostvarujući zajedničke interese općine, gradovi i županije međusobno surađuju na unapređenju gospodarskog i društvenog razvitka svojih zajednica”.

Temeljni institucionalni okvir moguće suradnje JLS definiran je člankom 54. navedenog Zakona:

„Dvije ili više jedinica lokalne samouprave, osobito one koje su prostorno povezane u jedinstvenu cjelinu (općine i gradovi na otoku i sl.), mogu obavljanje pojedinih poslova iz svoga samoupravnog djelokruga organizirati zajednički.

Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga na način iz stavka 1. ovoga članka jedinice lokalne samouprave mogu osnovati zajedničko tijelo, zajednički upravni odjel ili službu, zajedničko trgovačko društvo ili mogu zajednički organizirati njihovo obavljanje u skladu s posebnim zakonima.

Međusobni odnosi jedinica lokalne samouprave u zajedničkom organiziranju obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga uređuju se posebnim sporazumom u skladu sa zakonom i njihovim statutima i općim aktima.“.

Navedena zakonska odredba propisuje da dvije ili više JLS mogu obavljanje pojedinih poslova iz svoga djelokruga organizirati zajednički, ali ne precizira na koje poslove se ta zakonska odredba odnosi, odnosno mogu li se zajednički obavljati svi poslovi koji su zakonom uvršteni u samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave, imajući naročito u vidu da samoupravni djelokrug općina, gradova i velikih gradova nije isti. U tom pogledu treba imati u vidu posebne zakone kojima je JLS povjereno obavljanje određenih poslova.

Zakonska je pretpostavka da će poslove iz samoupravnog djelokruga zajednički obavljati naročito jedinice koje prostorno čine jedinstvenu cjelinu, pa sam Zakon daje primjer općina i gradova na otoku. No, to naravno ne priječi suradnju jedinica koje nisu prostorno povezane. O tome će biti više riječi u nastavku ovog rada na primjeru javne ustanove za zbrinjavanje komunalnog otpada.

5.1. Institucionalni oblici zajedničkog organiziranja poslova jedinica lokalne samouprave

U st. 2. članka 54. ZOLPRS-a zakonodavac je propisao moguće institucionalne oblike zajedničkog organiziranja poslova jedinica lokalne samouprave. To su

- zajedničko tijelo
- zajednički upravni odjel ili služba
- zajedničko trgovačko društvo ili
- drugi način određen posebnim zakonom.

Ova odredba mora se shvatiti kao načelno definiranje mogućih institucionalnih oblika MOS-a, s time da ostavljanje mogućnosti da se na „drugi način“ organizira ta suradnja ostavlja široki prostor njejoj institucionalizaciji, ali ona mora biti utemeljena posebnim zakonom. Tako ZOLPRS uopće ne govori o javnoj ustanovi kao institucionalnom obliku MOS-a, ali više posebnih zakona (pa i sam Zakon o ustanovama) dopušta i taj način zajedničke suradnje općina i gradova. Iz temeljne odredbe članka 54. ZOLPRS-a ne može se reći je li zakonodavac namjeravao dati naglasak na javnopravna tijela kao institucionalni oblik MOS-a, s obzirom na mogućnosti organiziranja te suradnje putem zakonski nedefiniranog „zajedničkog tijela“ ili na „drugi način“.

ZOLPRS ne definira pobliže „zajedničko tijelo“. Isti institucionalni oblik zajedničkog organiziranja poslova JLS spominje se i u Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji u članku 45.b. propisuje da općine i gradovi koji zajedno imaju najmanje 8000 stanovnika mogu odlučiti da zajednički obavljaju funkcije za osnovno školstvo na svom području i zbog toga donose odluku o osnivanju zajedničkog tijela radi

obavljanja poslova nabave, računovodstva i financijskog izvješćivanja.

Iz navedene odredbe moglo bi se zaključiti da bi funkcija „zajedničkog tijela“ bilo obavljanje ne-upravnih poslova, kao što su u prethodno iznijetom primjeru poslovi nabave, računovodstva i financijskog izvješćivanja.

No, Zakon o otocima također spominje „zajedničko otočko tijelo“, ali za obavljanje određenih komunalnih djelatnosti, o čemu će nastavno biti više riječi.

5.1.1. Zajednički upravni odjel

Upravni odjel ili služba, odnosno upravno tijelo, je standardni institucionalni oblik obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj, kao i poslova državne uprave prenijetih na te jedinice. Ustrojstvo upravnih tijela uređuje se općim aktom jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u skladu sa statutom i zakonom. U cilju racionalizacije upravljanja zakonodavac je propisao (čl. 53. ZOLPRS) da se u malim općinama i gradovima koje imaju do 3.000 stanovnika, ustrojava jedinstveni upravni odjel za obavljanje svih poslova iz samoupravnog djelokruga, a u općinama i gradovima iznad 3.000 stanovnika može se ustrojiti jedinstveni upravni odjel. No, zakonodavac nije propisao da više manjih općina mora ustrojiti zajednički upravni odjel radi obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga.

Zakonom o proračunu iz 2003. godine bilo je propisano (članak 8.) da se za poslove izrade i izvršavanja proračuna i proračunskog računovodstva te druge zadaće u vezi sa zaduživanjem i upravljanjem imovinom koja je u nadležnosti korisnika ustrojava upravni odjel za financije. Takav odjel za financije može se organizirati osnivanjem zajedničkog tijela koje će obavljati poslove za više korisnika, primjerice jedinica lokalne samouprave, ili odjel jednoga korisnika može obavljati zadaće i za druge korisnike. Zakonodavac je tom zakonskom odredbom želio naznačiti svojevrsno opredjeljenje za racionalizacijom upravnih tijela i broja zaposlenika na način da JLS odaberu između dva modela suradnje: zajedničkog upravnog tijela za financije ili upravnog tijela jedne jedinice (primjerice središnjeg grada) koje obavlja poslove za okolne manje općine. Na žalost, nijedan ni drugi model nije zaživio u praksi. Možda je to razlog što u novom Zakonu o proračunu iz 2008. godine nema odredbe o ustrojavanju zajedničkog upravnog tijela za financije više jedinica lokalne samouprave.

Nijedan drugi posebni zakon nema odredbi o tome da bi određene poslove iz djelokruga lokalne samouprave (primjerice komunalne) obavljao jedan zajednički odjel za više općina i gradova.

Zakonodavac je prepustio JLS slobodu u organiziranju vlastite uprave, u skladu s načelima Europske povelje o lokalnoj samoupravi, tako da u hrvatskoj lokalnoj samoupravi postoji pluralizam različitih oblika upravnih tijela, sa značajnim rasponom njihova broja u pojedinim JLS, naročito gradovima. Zakon jedino propisuje da upravnim tijelima upravljaju pročelnici koje na temelju javnog natječaja imenuje općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan.

ZOLPRS daje mogućnost općinama i gradovima da sporazumom formiraju zajednički upravni odjel, međutim u Zakonu nema detaljnijih odredbi o tome kako bi se takvim sporazumom propisalo ustrojstvo, nadležnost i imenovanje pročelnika te primanje u radni

odnos drugih službenika i namještenika. Ta pitanja nisu uređena niti novim Zakonom o lokalnim službenicima i namještenicima. Primjerice, ukoliko pet općina želi formirati zajednički upravni odjel nije jasno kako sporazumom propisati tko je nadležan raspisati natječaj i odlučivati o imenovanju pročelnika takvog upravnog odjela s obzirom na to da ga prema Zakonu imenuje općinski načelnik. Zakonodavac nije nikada razmišljao da u Zakon unese detaljnije odredbe o tome kako regulirati međusobne odnose koji bi proizašli iz formiranja zajedničkog upravnog odjela (ustrojstvo, imenovanje pročelnika, radno-pravni status službenika i namještenika, financiranje upravnog odjela, odgovornost pročelnika i ostalih službenika prema izvršnim i predstavničkim tijelima onih jedinica koje su ustrojile zajednički upravni odjel). Upravo zbog navedenih zakonskih nejasnoća i nedorečenosti zajednički upravni odjel JLS u Hrvatskoj je praktički nepostojeći oblik MOS-a.

Rijetko se može naići i na slučajeve kada dvije ili više JLS žele ustrojiti zajednički upravni odjel, ali se takva inicijativa ne može provesti ili ona zahtijeva suglasnost neke druge razine – državne ili županijske. Iznosimo jedan takav primjer iz područja prostornog planiranja.

Prema članku 26. Zakona o prostornom uređenju i gradnji jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju značajne nadležnosti u području prostornog planiranja i usmjeravanja prostornog razvoja jedinica lokalne i županijske samouprave. Zakon daje posebnu nadležnost velikim gradovima (koji imaju više od 35.000 stanovnika), gradovima sjedištima županija i županijama da u okviru svojih ovlasti u području prostornog uređenja izdaju niz dokumenata (npr. lokacijske dozvole, potvrde parcelacijskog elaborata i dr.). Tako su te jedinice od 1. siječnja 2008. godine od državne uprave preuzele navedene poslove te zbog toga preuzele i državne službenike raspoređene na tim poslovima i ustrojile upravna tijela za njihovo obavljanje. Pojednostavljeno rečeno, županije su preuzele izdavanje lokacijskih dozvola i drugih akata za područje čitave županije, osim za područje velikoga grada, koji je najčešće i sjedište županije. Zakonodavac je u članku 26. propisao i da više jedinica lokalne i županijske samouprave mogu zajednički organizirati trajno ostvarivanje zadaća iz područja prostornog planiranja.

Dvije JLS na području Varaždinske županije - Grad Varaždin, kao veliki grad i jedna susjedna općina (Gornji Kneginec) zatražile su od Varaždinske županije suglasnost za zajedničko organiziranje poslova prostornog uređenja za područje te dvije JLS. U svojoj inicijativi one su iznijele da u cilju daljnjeg razvoja projekata razvoja gospodarskih zona na njihovom području (a te se zone prostorno dodiruju), odnosno efikasne izgradnje prometne, komunalne i poslovne infrastrukture na navedenom području podnose zahtjev za davanje suglasnosti za zajedničko obavljanje poslova prostornog uređenja, a te bi poslove obavljao zajednički Upravni odjel za provedbu dokumenata prostornog uređenja Grada Varaždina. Dakle, taj bi upravni odjel izdavao lokacijske dozvole i sve ostale akte čije je izdavanje inače u nadležnosti županija i velikih gradova. S obzirom na zakonske odredbe Grad Varaždin, kao veliki grad, može izdavati sve navedene akte putem vlastitog upravnog odjela, ali susjedna općina takvu zakonsku ovlast nema, jer je za područje svih općina obavlja upravni odjel županije. U odgovoru župana Varaždinske županije navodi se da davanje suglasnosti tijela županije na prijedlog da se poslovi iz samoupravnog djelokruga JLS obavljaju zajednički nije propisano, te se zahtjev jedino može tumačiti na način da je zatražen isključivo zbog toga što se radi o poslovima izdavanja lokacijskih dozvola i drugih akata vezanih uz gradnju, a koji su u nadležnosti županije te pokrivaju i područje u koje spada i općina G. Kneginec. S obzirom na to da je izdavanje navedenih akata zakonodavac izričito povjerio samo velikim gradovima i županijama, župan je odgovorio da se zajedničko obavljanje poslova između JLS može provesti samo kod jedinica koje takve poslove imaju u svom samoupravnom djelokrugu, a što u konkretnom primjeru nije slučaj pa stoga suglasnost nije dana.

5.1.2 Mogućnost obavljanja upravnih poslova od strane središnjeg grada

U Hrvatskoj zakonski nije normirana mogućnost, da uprava središnjeg grada obavlja upravne i druge poslove za manje općine u njegovu okruženju, a da te općine, nemaju administraciju osim gradonačelnika koji obavlja dužnost kao volonter. To je model koji se često koristi u Njemačkoj, gdje male općine nemaju upravu, već sve upravne poslove obavlja uprava središnjega grada, koja za te poslove ima pravo na određenu naknadu od općine. Taj model zadržava male općine, one imaju svoje predstavničko tijelo (i gradonačelnika koji nije u radnom odnosu), ima svoj proračun, može ostvarivati određene projekte koji su od interesa za građane te općine, ali u administrativnom smislu te općine „ne koštaju puno“. Smatramo da bi se taj model mogao lako prenijeti u Hrvatsku. Sadašnji gradovi koji su u ranijem sustavu bili sjedišta velikih općina mogli bi biti zakonom predviđeni kao sjedišta obavljanja upravnih zadaća za male općine koje im gravitiraju (i koje su nekada bili dijelom zajedničke velike općine). Postoje pritom i institucionalne poveznice gradova i općina koje su ranije bili dijelom jedne velike općine (do 1992.) a to su često komunalne tvrtke koje i danas obavljaju poslove za te JLS i koje su u njihovu zajedničkom vlasništvu. Male općine bi pritom zadržale pravnu osobnost, predstavničko tijelo, načelnika volontera i proračun, a time i uvjete ostvarivanja određenih vitalnih interesa lokalne zajednice.

5.1.3. Službenik koji obavlja poslove za više jedinica lokalne samouprave – primjer zajedničkog komunalnog redarstva

ZOLPRS ne normira mogućnost da jedan službenik, zaposlen u upravnom tijelu jedne jedinice, obavlja poslove i za drugu ili više JLS, iako načelno omogućuje da dvije ili više jedinica, naročito onih koje su prostorno povezane, mogu obavljanje pojedinih poslova iz svoga samoupravnog djelokruga organizirati zajednički. Dobar primjer u tom pogledu je Zakon o komunalnom gospodarstvu koji u članku 17. st. 5 propisuje da JLS mogu na temelju ugovora ustrojiti zajedničko komunalno redarstvo. Ovlasti komunalnog redara su da nadzire provedbu odluka koje se odnose na komunalni red (uređenje naselja, održavanje čistoće i čuvanje javnih površina, korištenje javnih površina, skupljanje, odvoz i postupanje sa skupljenim komunalnim otpadom, uklanjanje snijega i leda, uklanjanje protupravno postavljenih predmeta) i u tom pogledu komunalni redari su ovlašteni rješenjem narediti fizičkim i pravnim osobama radnje u svrhu održavanja komunalnog reda izricati mandatne kazne i predložiti pokretanje prekršajnog postupka.

Najvažniji argumenti u prilog osnivanja zajedničkog komunalnog redarstva, a u pravilu je to jedan komunalni redar za više manjih općina, su oni koji se odnose na racionalizaciju troškova i učinkovitost djelovanja komunalnog redara.

S obzirom na postojeća iskustva, može se reći da je zajedničko komunalno redarstvo zastupljeno znatno manje na područjima otoka, gdje je zakonodavac pretpostavljao da će doći do zajedničkog obavljanja poslova, nego u unutrašnjosti zemlje. Prema našim spoznajama model zajedničkog komunalnog redarstva najrašireniji je u Međimurskoj županiji pa se može govoriti i o svojevrsnom „međimurskom modelu“ međuopćinske suradnje u tom pogledu.

U posljednje vrijeme sve je više primjera sklapanja ugovora više JLS o zajedničkom obavljanju poslova komunalnog redarstva, iako njihov broj, s obzirom na više stotina malih općina, nije dovoljan. Navodimo neke primjere zajedničkog komunalnog redarstva:

- Općine Bale, Žmini, Kanfanar i Svetvinčenat
- Općine Slavonski Šamac i Sikirevci
- Općine Mala Subotica i Pribislavec
- Općina Domašinec, Belica i Orehovica
- Općine Velika Pisanica, Severin i Nova Rača
- Općine Sveti Juraj na Bregu Gornji Mihaljevec
- Općine Kotoriba, Sveta Marija, Donja Dubrava i Donji Vidovec
- Grad Mursko Središće i općine Sveti Martin na Muri, Selnica, Vratišinec i Podturen.

5.1.4. Trgovačko društvo više jedinica lokalne samouprave

Zajedničko trgovačko društvo je vjerojatno najčešći institucionalni oblik suradnje među JLS u Hrvatskoj. Tome je više razloga.

Prvi je razlog što su trgovačka društva, koja su prije novog teritorijalnog ustrojstva hrvatske lokalne samouprave iz 1992/93. godine i teritorijalne fragmentacije 100-njak velikih općina na preko 500 manjih općina i gradova postojala radi obavljanja različitih komunalnih djelatnosti, nastavila s djelovanjem ali su, nakon podjele imovine bivših općina ta trgovačka društva postala najčešće dioničkim društvima u kojima su općine i gradovi, pravni sljednici ranije općine koja je osnovala trgovačko društvo, postali zajednički vlasnici tog trgovačkog društva u određenim vlasničkim omjerima.

Drugi je razlog što je trgovačko društvo, bilo kao dioničko društvo ili kao društvo s ograničenom odgovornošću, institucionalni oblik koji je pravno vrlo dobro zakonski uređen Zakonom o trgovačkim društvima pa pojedine JLS kao pravne osobe mogu putem takvog institucionalnog okvira regulirati različite oblike međusobne suradnje u komunalnim ili gospodarskim djelatnostima.

Treći je razlog u tome što je u određenim slučajevima zakonodavac, što je rijetkost u hrvatskoj lokalnoj samoupravi, prinudio JLS da ustroje pravnu osobu za obavljanje komunalnih djelatnosti. Tako članak 35. Zakona o otocima, koji propisuje ustrojavanje zajedničkog otočkog tijela, odnosno pravne osobe za komunalnu djelatnost propisuje:

“Na otoku koji ima dva ili više gradova, odnosno općina i na čijem se području proteže sustav komunalne infrastrukture koja čini jedinstvenu i nedjeljivu cjelinu, obalno-otočna županija kojoj pripada taj otok u okviru svojega samoupravnog djelokruga, te otočni i obalno-otočni gradovi i općine na tom otoku osiguravaju zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti što se odnose na skupljanje, odvoz i odlaganje komunalnog otpada, kao i odvodnju

i pročišćavanje otpadnih voda, te zajednički organiziraju prijevoz putnika u javnom prijevozu na otoku.“.

Zakon o otocima u istom članku navodi da otočni i obalno-otočni gradovi i općine mogu organizirati zajedničko obavljanje drugih djelatnosti od njihova interesa koje se smatraju komunalnima prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu.

Slična obveza propisana je i člankom 4., stavkom 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu koji nalaže da ako se sustav komunalne infrastrukture proteže na području više jedinica lokalne samouprave unutar jedne ili više županija, te čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu, jedinice lokalne samouprave obvezne su organizirati zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti putem trgovačkih društava u svom suvlasništvu.

5.2. Institucionalni oblici obavljanja komunalnih djelatnosti

Zakon o komunalnom gospodarstvu detaljnije propisuje institucionalni okvir koji JLS mogu koristiti u obavljanju komunalnih djelatnosti, koje su najvažnije u njihovu samoupravnom djelokrugu.

Komunalne djelatnosti prema Zakonu su opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, prijevoz putnika u javnom prometu, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, tržnice na malo, održavanje groblja i krematorija i prijevoz pokojnika, obavljanje dimnjačarskih poslova i javna rasvjeta. Izvorno su komunalne djelatnosti bile i opskrba plinom i toplinskom energijom, ali su one izmjenom Zakona brisane kao takve. Treba naglasiti da JLS mogu odlukom predstavničkog tijela odrediti i druge djelatnosti od lokalnog značenja kao komunalne djelatnosti.

Komunalne se djelatnosti prema članku 4., st. 1. Zakona mogu obavljati putem:

- trgovačkog društva koje osniva jedinica lokalne samouprave,
- javne ustanove koju osniva jedinica lokalne samouprave,
- službe, odnosno vlastitog pogona koje osniva jedinica lokalne samouprave,
- pravne i fizičke osobe na temelju ugovora o koncesiji te
- pravne i fizičke osobe na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova.

Obavljanje svih komunalnih djelatnosti, koje su kao takve definirane člankom 3. Zakona, mogu zajednički organizirati više JLS na jedan od načina propisanih u članku 4. Zakon jednako tako omogućuje da JLS koja nije u mogućnosti samostalno osigurati obavljanje komunalnih djelatnosti, odlukom svoga predstavničkog tijela obavljanje ovih poslova može povjeriti drugoj JLS na području iste ili druge županije na temelju pisanog ugovora.

Ukoliko JLS nije organizirala trajno i kvalitetno obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti, te održavanje pojedinih objekata i uređaja komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne sposobnosti, županija na čijem se području nalazi JLS organizirat će obavljanje pojedine ili sviju komunalnih djelatnosti, odnosno održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne sposobnosti, na teret jedinice lokalne samouprave.

Zakon o komunalnom gospodarstvu nudi jedinicama lokalne samouprave čitavu lepezu različitih institucionalnih mogućnosti (trgovačko društvo, javna ustanova, služba, koncesija, ugovor o povjeravanju poslova) za obavljanje komunalnih poslova. Od tih institucionalnih mogućnosti u praksi je daleko najčešći slučaj trgovačkog društva u suvlasništvu JLS. Razlozi tome su već uglavnom iznijeti. No, pored navedenih razloga treba ukazati i na to da ostali institucionalni oblici nisu normativno, a niti praktički toliko atraktivni da bi prevagnuli nad trgovačkim društvom.

5.2.1. Koncesija

Zakon o komunalnom gospodarstvu je propisao da se i koncesijom može steći pravo obavljanja komunalnih djelatnosti te izgradnja i korištenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u cilju obavljanja niza komunalnih djelatnosti (opskrba pitkom vodom; odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda; crpenje, odvoz i zbrinjavanje fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama; prijevoz putnika u javnom prometu; skupljanje i odvoz komunalnog otpada; odlaganje komunalnog otpada; tržnice na malo i obavljanje dimnjačarskih poslova). Predstavničko tijelo JLS odlukom određuje koje će se komunalne djelatnosti obavljati dodjeljivanjem koncesije te utvrđuje pripreme radnje i postupak davanja koncesije sukladno odredbama Zakona o koncesijama. Koncesiju daje predstavničko tijelo JLS pravnoj ili fizičkoj osobi registriranoj za obavljanje te djelatnosti, na rok ne dulji od 30 godina, a naknada za koncesiju uplaćuje se u korist proračuna JLS – davatelja koncesije, a koristi se za građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Odluku o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja donosi predstavničko tijelo JLS. To su, dakle, opće odredbe koje zakonski definiraju institut koncesije u komunalnim djelatnostima. Koncesija se često primjenjuje u nizu JLS za različite komunalne djelatnosti, ali ne u vidu zajedničke koncesije više JLS. To iz očitih razloga što su zakonske odredbe takve da je praktički nemoguće zamisliti kako bi se proveo postupak dodjele zajedničke koncesije (svako predstavničko tijelo bi moralo odvojeno odlučivati) i raspodjele naknade za koncesiju. Koncesija stoga nije pogodan oblik MOS-a.

5.2.2. Javna ustanova

Javnu ustanovu Zakon o komunalnom gospodarstvu navodi kao jedan od mogućih institucionalnih načina obavljanja komunalnih poslova, ali i kao model za suradnju više JLS. No, taj institucionalni oblik je znatno manje prisutan kao model MOS-a, naročito u području komunalnih djelatnosti. Razloge tome treba tražiti, po našem mišljenju, prvenstveno u normama Zakona o ustanovama. Prema tom Zakonu ustanova se osniva za trajno obavljanje djelatnosti odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, informiranja, športa, tjelesne kulture, tehničke kulture, skrbi o djeci, zdravstva, socijalne skrbi, skrbi o invalidima i druge djelatnosti, ako se ne obavljaju radi stjecanja dobiti.

Na pravnu osobu koja neku od ranije navedenih djelatnost obavlja radi stjecanja dobiti primjenjuju se propisi o trgovačkim društvima. No, posebnim zakonom se može propisati da se pojedine od navedenih djelatnosti ne mogu obavljati radi stjecanja dobiti.

Zakon o ustanovama donijet je 1993. godine, dvije godine prije Zakona o komunalnom gospodarstvu. Zakon o ustanovama mišljen je prije svega za tzv. društvene djelatnosti (školstvo, socijalna skrb, zdravstvo itd.), koje se ne obavljaju radi stjecanja dobiti. Zakon je

propisao mogućnost da se pojedinačnim zakonima i druge djelatnosti obavljaju putem ustanova, kao što je to, primjerice, kasnije propisao Zakon o komunalnim djelatnostima ili Zakon o vatrogastvu. No, obavljanje komunalnih djelatnosti putem javnih ustanova bit će za JLS neprikladan institucionalni oblik prvenstveno zbog toga što takve ustanove ne bi, prema Zakonu, smjele ostvarivati dobit. Naime, Zakon o ustanovama je načelno dopustio da se posebnim zakonom propiše da se pojedine djelatnosti mogu obavljati radi stjecanja dobiti, ali Zakon o komunalnom gospodarstvu takvu odredbu nije propisao. Štoviše, Zakon o komunalnom gospodarstvu ne sadrži nijednu odredbu o načinu obavljanja komunalnih djelatnosti putem javne ustanove, dok takve odredbe postoje za sve ostale načine obavljanja komunalnih poslova – putem trgovačkog društva, službe ili vlastitog pogona JLS, odnosno putem ugovora o koncesiji ili ugovora o povjeravanju komunalnih poslova. Stoga su JLS vrlo rijetko posezale za javnom ustanovom kao institucionalnim oblikom za obavljanje komunalnih djelatnosti. Kada su to i činile naknadno su preoblikovale javnu ustanovu u trgovačko društvo. Tako ističemo primjer Grada Hvara koji je 2003. godine donio Odluku o preoblikovanju Javne ustanove komunalnih djelatnosti "Hvar" u trgovačko društvo.

S obzirom na razloge koji su uvjetovali da općine i gradovi javne ustanove ne koriste za obavljanje komunalnih djelatnosti nije se moglo očekivati da će javna ustanova biti institucionalni oblik zajedničkog obavljanja komunalnih poslova JLS, iako je to Zakonom o ustanovama izrijekom dopušteno. Pored ranije navedenih razloga treba reći da je javna ustanova institucionalno manje prikladna od trgovačkog društva za obavljanje komunalnih, ali i drugih djelatnosti, za više općina i gradova zbog svog ustrojstva i organa upravljanja. Ustanova se osniva aktom o osnivanju ustanove. Akt o osnivanju ustanove donosi osnivač. Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave osniva ustanovu odlukom svog predstavničkog tijela. Ako ustanovu osnivaju dvije ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, akt o osnivanju donose zainteresirane jedinice u obliku sporazuma, kojim se utvrđuju međusobna prava i obveze sukladno zakonu.

Unutarnje ustrojstvo ustanove uređuje se statutom ustanove sukladno zakonu i aktu o osnivanju, dakle sporazumom kada ustanovu osniva više JLS. Kada jedna jedinica lokalne samouprave sama osniva javnu ustanovu ona će sama odrediti bitna pitanja vezana uz upravljanje ustanovom, a naročito ona vezana uz upravno vijeće i ravnatelja. Prema Zakonu o ustanovama ustanovom upravlja upravno vijeće ili drugi kolegijalni organ ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Upravno vijeće donosi programe rada i razvoja ustanove, nadzire njihovo izvršavanje, odlučuje o financijskom planu i godišnjem obračunu, predlaže osnivaču promjenu djelatnosti, daje osnivaču i ravnatelju ustanove prijedloge i mišljenja o pojedinim pitanjima te donosi odluke i obavlja druge poslove određene zakonom, aktom o osnivanju i statutom ustanove. Sastav, način imenovanja odnosno izbora članova i trajanje mandata upravnog vijeća i način donošenja odluka, utvrđuju se zakonom, odnosno aktom o osnivanju i statutom ustanove. Voditelj ustanove je ravnatelj, koji organizira i vodi rad i poslovanje ustanove, predstavlja i zastupa ustanovu, poduzima sve pravne radnje u ime i za račun ustanove, zastupa ustanovu u svim postupcima pred sudovima, upravnim i drugim državnim tijelima te pravnim osobama s javnim ovlastima.

Kada je jedna JLS osnivač javne ustanove ona će imati kao osnivač većinu članova u upravnom vijeću (dio članova u pravilu biraju i zaposlenici ustanove) i svojim će aktom odrediti hoće li ravnatelja birati upravno vijeće ili pak predstavničko tijelo jedinice. No, kada javnu ustanovu osniva više JLS one moraju sporazumom predvidjeti hoće li i koliko pojedina jedinica imati članova upravnog vijeća i kako će se birati ravnatelj.

Sporazumom iz 2003. osnovana je Javna ustanova za odlaganje komunalnog i neopasnog tehnološkog otpada sjeverno-zapadne Hrvatske, koju su izvorno osnovale četiri županije (Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Koprivničko-križevačka i Međimurska) i šest gradova (Varaždin, Ivanec, Lepoglava, Ludbreg, Novi Marof i Varaždinske toplice), a 2005. sporazumu se priključilo još 9 gradova (Koprivnica, Đurđevac, Klanjec, Zlatar, Pregrada, Čakovec, Mursko Središće, Zabok i Prelog). Riječ je o ustanovi s vjerojatno najvećim brojem članica iz redova gradova i županija u Hrvatskoj (19 gradova i 4 županije). Ustanova obavlja svoju djelatnost na području svih osnivača i općina koje temeljem članka 22. stavka 1. ZOLPRS-a donesu Odluku o prijenosu poslova iz djelokruga komunalne djelatnosti na Županiju – Osnivača. Djelatnost Ustanove je razvoj i realizacija projekta trajnog odlaganja komunalnog i neopasnog tehnološkog otpada na odlagalište, te saniranje i zatvaranje odlagališta temeljem posebnih propisa. Prema Sporazumu o osnivanju javne ustanove (članak 8.) sukladno Zakonu o komunalnom gospodarstvu, Ustanova, na području svojeg djelovanja, obavlja komunalnu djelatnost odlaganja komunalnog otpada kao javnu službu.

Kako je riješeno pitanje upravljanja javnom ustanovom s obzirom na tako veliki broj članica? Najvažnija tijela ustanove su upravno vijeće i ravnatelj. Prema članku 11. Sporazuma Upravno vijeće čine predstavnici osnivača, koje imenuju osnivači na vrijeme od četiri godine. Utvrđuje se da osnivači, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u Upravnom vijeću imaju ukupno najviše 21 člana, po načelu da svakih započetih 30 000 stanovnika s područja pojedine županije daje pravo jednog člana. Sporazumom je predviđeno da dva tadašnja ministarstva - Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo i Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja - imaju po jednog predstavnika u Upravnom vijeću tako da najveći ukupni broj članova iznosi 23. Sukladno naprijed navedenoj odredbi osnivači imenuju u Upravno vijeće slijedeći broj članova:

- Varaždinska županija i gradovi osnivači s područja te županije 7 članova,
- Koprivničko-križevačka županija i gradovi osnivači s područja te županije 5 članova,
- Krapinsko-zagorska županija i gradovi osnivači s područja te županije 5 članova, te
- Međimurska županija i gradovi sa područja te županije 4 člana.

Ukoliko je broj osnivača s područja pojedine županije veći od broja članova utvrđenog u sporazumu, članove Upravnog vijeća određuje županijska skupština te županije, na prijedlog osnivača s njenog područja. Ukoliko je, pak, broj osnivača sa područja pojedine županije manji od broja članova utvrđenog sporazumom, jedan od članova Upravnog vijeća kojeg imenuje županija može imati više glasova, ali najviše do broja utvrđenog za pojedinu županiju. Ravnatelja bira tako konstituirano Upravno vijeće. Važno je opisati i način financiranja ustanove s toliko osnivača. Sporazumom je predviđeno da se udio u obvezi osiguranja sredstava za osnivanje i početak rada Ustanove , te sredstava potrebnih za redovnu djelatnost, koja su predviđena Sporazumom, izračunava razmjerno broju stanovnika županije (bez gradova) i gradova, prema zadnjem popisu stanovnika iz 2001. godine.

Grad Stari grad i Općina Jelsa su sporazumom osnovale javne ustanove Agencija za upravljanje Starogradskim poljem, a na temelju Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara. Ustanova je osnovana radi upravljanja Starogradskim poljem, uvrštenim na Listu svjetske baštine UNESCO-a. Sporazumom o osnivanju Agencija je pravna osoba nad kojom osnivačka i vlasnička prava imaju osnivači Grad Stari Grad i Općina Jelsa, u omjeru 2/3 Grad Stari Grad i 1/3 Općina Jelsa, a takav je omjer i kod sredstava za osnivanje i početak rada ustanove. Upravno vijeće Agencije ima 5 članova, od kojih tri člana čine predstavnici osnivača: Grada Staroga Grada (2 člana) i Općine Jelsa (1 član), a po jednog (1) člana određuje Ministarstvo kulture i Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja. Ravnatelja Agencije pak imenuju isključivo predstavnička tijela osnivača, na prijedlog Upravnog vijeća.

Sporazumom iz 2000. godine Grad Pula i Grad Vodnjan te Općine Fažana, Marčana, Medulin, Ližnjan, Barban i Svetvinčenat osnovale su javnu ustanovu Javne vatrogasne postrojbe Pula. Svaka od osam JLS imenovat će svog člana u upravnom vijeću te javne ustanove. Člankom 30. stavak 1. Zakona o vatrogastvu bilo je izvorno propisano da zapovjednika i zamjenika zapovjednika Javne vatrogasne postrojbe imenuje poglavarstvo JLS (a nakon izmjena Zakona 2009. godine to je nadležnost čelnika lokalne izvršne vlasti). Sporazumom je bilo propisano da zapovjednika Javne vatrogasne postrojbe imenuje i razrješava poglavarstvo osnivača, na prijedlog Upravnog vijeća. Stoga su o zapovjedniku odlučivala poglavarstva (a danas gradonačelnici načelnici) svih osam gradova i općina. Naravno, zajedničko odlučivanje putem konsenzusa nužno je i prilikom izmjena sporazuma o osnivanju javne ustanove i kod donošenja statuta javne ustanove. Iz navedenog je vidljivo da je zajednička javna ustanova više JLS vrlo zahtjevan institucionalni oblik jer zahtijeva da sve jedinice konsenzusom donose odluke iz nadležnosti predstavničkog ili izvršnog tijela jedinice. No, u praksi javna ustanova koju osniva više JLS u području zaštite od požara je vjerojatni najčešći institucionalni oblik zajedničke suradnje JLS u vidu javne ustanove (pored već spomenute JVP Pula navodimo Zagorsku JVP koju su osnovale brojne općine i gradovi u Krapinsko-Zagorskoj županiji, JVP Đurđevac, JVP Daruvar, te niz takvih zajedničkih ustanova na području Istre - JVP Opatija, JVP Pazin, JVP Poreč, JVP Rovinj, JVP Labin, JVP Umag).

5.3. Zajednička javna ustanova u društvenim djelatnostima

Ostaje nam još vidjeti u kojoj mjeri su JLS koristile institut javne ustanove u području najvažnijih društvenih djelatnosti, a koje su u njihovu samoupravnom djelokrugu.

U djelatnosti predškolskog odgoja i naobrazbe postoje dva modela suradnje više JLS. Prvi model proizlazi iz nasljeđa bivših općina (do 1993. godine), a koje su imale javne ustanove predškolskog odgoja. S uspostavom novog sustava lokalne samouprave osnivačka prava nad tim ustanovama prenijeta su u pravilu na grad koji je bio središte ranije općine. Na području novih općina ostala su odjeljenja nove (sada gradske) javne ustanove. U takvom pravnom aranžmanu novonastale općine i manji gradovi sklapali sporazume s gradom o sufinanciranju predškolskog odgoja djece sa svojeg područja u gradskoj ustanovi, jer je to bio jedini način da se gradska ustanova i dalje brine o djeci predškolskog uzrasta s područja koja su izvan grada kao JLS. Postoje primjeri i da su općine i manji gradovi pokrenuli postupak osnivanja vlastitih ustanova predškolskog odgoja pa je došlo do prekidanja zajedničke suradnje sa središnjim gradom, kao što se dogodilo, primjerice, na području Grada Rijeke i njemu susjednih gradova i općina.

Drugi model suradnju JLS u području predškolskog odgoja je u vidu sporazuma kojim predškolska ustanova nekog grada formira odjeljenje predškolske djece u nekoj općini, a općina sufinancira takav način obavljanja te djelatnosti na svom području. Međutim, kako su gradovi kojima su prenijeta osnivačka prava nad ustanovama predškolskog odgoja u pravilu financijski znatno jači od okolnih općina to su njihove mogućnosti sufinanciranja predškolske djelatnosti (uz neizbježnu participaciju roditelja) znatno veće, što u velikom broju slučajeva onemogućuje da susjedne općine u istom postotku sufinanciraju boravak djece sa svog područja u dječjem vrtiću pa u mnogim općinama na žalost ne postoji nikakav oblik brige o djeci predškolskog uzrasta pa stoga niti suradnje među jedinicama lokalne samouprave.

Na kraju ćemo se osvrnuti na djelatnost odgoja i obrazovanja u osnovnom školstvu, koje je prema Zakonu u nadležnosti jedinica lokalne samouprave (ali i županija), dok je srednje

školstvo u nadležnosti županijske samouprave. Prema novom Zakonu o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, koji je donijet 2008. godine, JLS mogu biti osnivači osnovne škole. One su dužne prije osnivanja školske ustanove, kao i prije donošenja odluke o statusnoj promjeni, pribaviti prethodno pozitivno mišljenje Ministarstva o opravdanosti osnivanja školske ustanove, a uzimajući u obzir programsku opravdanost, zahtjeve dostupnosti, racionalnosti i drugih relevantnih pokazatelja opravdanosti osnivanja školske ustanove. Jednako tako, Republika Hrvatska može osnivačko pravo koje ima nad školskom ustanovom prenijeti na županiju, odnosno jedinicu lokalne samouprave, a županija ili jedinica lokalne samouprave može osnivačko pravo ugovorom prenijeti na drugu županiju, odnosno jedinicu lokalne samouprave. Navedenim Zakonom propisane su i nadležnosti države, odnosno županije i JLS u financiranju pojedinih aspekata osnovnog školstva.

Zakon ne navodi kriterije koje bi neka JLS morala ispunjavati da bude osnivač osnovne škole ili da se na nju prenesu osnivačka prava, odnosno nema odredbi o tome pod kojim uvjetima bi dvije ili više jedinica moglo zajednički brinuti o osnovnom školstvu. Riječ je prije svega o financijskim kriterijima, odnosno o tome ima li neka JLS dovoljan fiskalni potencijal da iz svog proračuna financira one troškove osnovnog školstva na svom području za koje je zakonodavac propisao da će se financirati iz lokalnog proračuna. To su naročito sljedeći troškovi: prijevoz učenika, materijalni i financijski rashodi škola koji obuhvaćaju i rashode za materijal, dijelove i usluge tekućeg i investicijskog održavanja, rashodi za izgradnju, dogradnju i rekonstrukciju školskog prostora te opremanje školskih ustanova prema standardima i normativima koje propisuje ministar, a u skladu s državnim pedagoškim standardima.

Izvorno je Vlada RH svojom uredbom propisala koje JLS ispunjavaju fiskalne kriterije za financiranje zakonom predviđenih troškova osnovnog školstva i koje po toj osnovi primaju određena decentralizirana sredstva u vidu dodatne stope poreza na dohodak. Prema posljednjoj Uredbi o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2010. godinu riječ je o 33 grada. No, kada je riječ o mogućem zajedničkom financiranju troškova osnovnog školstva od strane više JLS o tome ne govori ni Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, ni ranije spomenuta Uredba, već Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U članku 45.b. taj Zakon propisuje da općine i gradovi koji zajedno imaju najmanje 8000 stanovnika mogu odlučiti da zajednički obavljaju funkcije za osnovno školstvo na svom području pod uvjetom da predstavnička tijela svih gradova i općina utvrde da funkciju osnovnog školstva mogu obavljati sredstvima utvrđenim na temelju spomenute Uredbe, da donesu odluku o pravu pohađanja osnovne škole učenicima koji nemaju prebivalište na području tih općina i gradova pod uvjetom da županija u kojoj ti učenici imaju prebivalište sudjeluje u financiranju izdataka, te da donesu odluku o osnivanju zajedničkog tijela radi obavljanja poslova nabave, računovodstva i financijskog izvješćivanja. No, prema Uredbi koja je donijeta 2010. godine nema slučaja da bi više manjih gradova i općina temeljem članka 45.b. zajednički obavljali funkcije osnovnog školstva na svom području. Teško je pritom reći jesu li razlozi tome prvenstveno financijski (nedostatna sredstva u proračunu) ili institucionalni (sporazumno rješavanje pitanja upravljanja osnovnom školom).

5.4. Zaključna razmatranja

Zaključno možemo dati određena zapažanja o institucionalnom okviru MOS-a u Hrvatskoj. On u pravilu nema značajke potpune institucionaliziranosti, odnosno modela integrirane međuopćinske suradnje, u kojem određeno javno-pravno tijelo ima značajne ovlasti i resurse obavljajući poslove za više lokalnih jedinica. Hrvatski model je u značajnoj mjeri neformalan i počiva prvenstveno na sporazumijevanju samih lokalnih jedinica, a ne na inicijativi ili naredbi središnje državne vlasti. Vrlo rijetko će središnja državna razina propisati obaveznost, institucionalni okvir i djelatnost koja se mora obavljati zajednički za više JLS. Izuzetak su jedinice prostorno locirane na otoku (kada ih je više) te jedinice kroz koje se proteže određeni sustav komunalne infrastrukture.

U Hrvatskoj međuopćinskoj suradnji otvorena je mogućnost da se ona institucionalizira putem javnopravnih tijela (kao što su ustanove), ali je moguća i suradnja preko trgovačkih društava, koja će u tom slučaju dobiti određene javne ovlasti.

Međuopćinska suradnja u Hrvatskoj može biti i formalna i neformalna. Neformalna suradnja neće voditi određenim institucionalnim oblicima suradnje, već će postojeća tijela JLS koordinirati određene vidove zajedničke suradnje. Dobar primjer koordinacija su zajedničke aktivnosti upravnih tijela pojedinih općina i gradova na otocima, umjesto osnivanja zajedničkog upravnog tijela.

U hrvatskom pravnom okviru ne postoje norme kojima bi se propisivala suradnja JLS u institucionalnom pogledu s ciljem smanjivanja njihova broja, kao što je to slučaj u nekim drugim zemljama.

Mogućnost MOS-a u Hrvatskoj zakonom nije ograničena na način da se suradnja može odvijati samo između jedinica koje su prostorno povezane, kao što je slučaj u nekim zemljama. Prostorna povezanost jest prednost i na nju se ukazuje u smislu preporuke zakonodavca (općine i gradovi na otocima), ali nije uvjet. Suradnja JLS u zbrinjavanju komunalnog otpada možda je najbolji primjer suradnje teritorijalno nepovezanih jedinica.

Jedinice lokalne samouprave u Hrvatskoj zakonski su u značajnoj mjeri slobodne osnivati različite institucionalne oblike suradnje i to načelno bez traženja suglasnosti središnje državne razine, a jednako tako nije propisano da državna razina na bilo koji način mora biti prisutna (putem svojih predstavnika ili na drugi način) u tijelima koja su osnovale JLS. No, u pojedinim slučajevima predstavnici državnih tijela imenuju se u zajednička tijela JLS (primjerice u upravna vijeća ustanova ili nadzorne odbore trgovačkih društava). Ne postoji visoki stupanj kontrole djelovanja zajedničkih tijela JLS od strane državnih tijela.

Kao što je to uobičajeno i u drugim zemljama tijela MOS-a izabrana su indirektno, od strane izvršnih ili predstavničkih tijela JLS i u pravilu odgovaraju tijelima tih jedinica a ne neposredno građanima.

6. HRVATSKA DOBRA PRAKSA

6.1. Uvod

Cilj istraživanja hrvatske dobre prakse u području MOS-a je utvrditi broj, strukturu i geografsku raspodijeljenost JLS koje su ostvarile neki oblik MOS-a; utvrditi postojeće oblike MOS-a, učestalost pojedinog oblika MOS-a te pravnu formu i način financiranja; prikazati primjere suradnje te utvrditi glavne probleme i potrebe JLS vezane uz MOS.

Tijekom istraživanja korištena je metoda ankete u obliku anketnog upitnika za dobivanje kvantitativnih podataka te u obliku dubinskog intervjua za dobivanje kvalitativnih podataka. Anketni upitnik sa zatvorenim i otvorenim pitanjima upućen je putem e-maila i telefaksa svim jedinicama lokalne samouprave a odgovorilo je njih 33% (185 jedinica lokalne samouprave). Dodatno, dubinski intervju proveden je s 42 jedinice lokalne samouprave. Reprezentativni uzorak intervjuiranih ispitanika odabran je prema kriteriju ostvarenog oblika međuopćinske suradnje, proporcionalno zastupljenosti pojedinog oblika međuopćinske suradnje utvrđene putem anketnog upitnika, te prema kriteriju ravnomjerne geografske raspodijeljenosti.

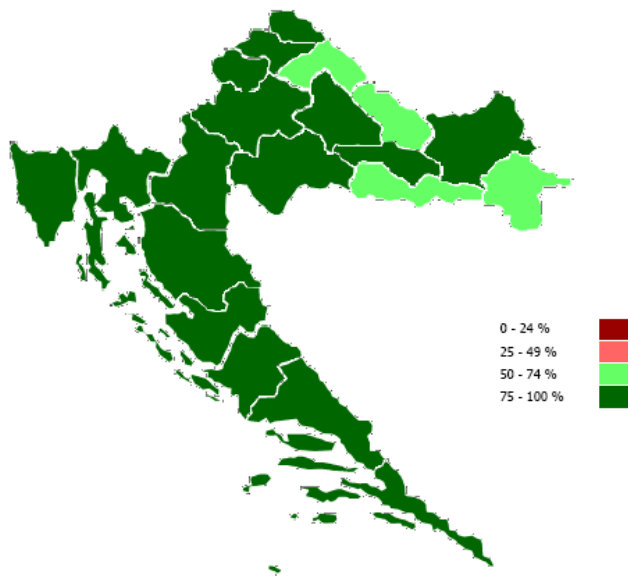
6.2. Zastupljenost međuopćinske suradnje u Hrvatskoj

Od ukupnog broja ispitanika 161 (88%) je dosad proveo neki oblik MOS-a (128 općina i 33 grada), što znači da je većina ispitanika dosad ostvarila neki oblik međuopćinske suradnje. MOS je podjednako zastupljen u svim dijelovima Hrvatske, a najčešći je kod većih općina i općina srednje veličine s brojem stanovnika od 1 000 do 15 000, te kod manjih gradova s brojem stanovnika od 15 000 do 35 000. MOS je također zastupljeniji kod općina sa srednjim i većim proračunom (3-10 milijuna kuna), te kod gradova s proračunom većim od 15 milijuna kuna. Međutim, s obzirom na to da je udio ovih jedinica lokalne samouprave među ispitanicima najbrojniji, te s obzirom na to da je njihov udio najveći i među ispitanicima koji nisu ostvarili MOS, možemo zaključiti da spremnost na suradnju i uspostavljanje suradnje nije bitno povezana s geografskim položajem, veličinom pojedine jedinice lokalne samouprave i njezinim proračunom, već da MOS više ovisi o drugim čimbenicima.

Jeste li do sada ostvarili neki oblik međuopćinske suradnje?

Odgovor	Broj ispitanika	%
DA	161	88 %
NE	22	12 %
Ukupno:	183	100,00 %

Udio JLS koje su ostvarile međuopćinsku suradnju po županijama



Županija	Ukupno jed.	Jedinice koje su ostvarile suradnju		Jedinice koje nisu ostvarile suradnju	
Istarska županija	14	14	100,00 %	0	0,00 %
Osječko-baranjska županija	18	18	100,00 %	0	0,00 %
Dubrovačko-neretvanska županija	8	8	100,00 %	0	0,00 %
Zagrebačka županija	6	6	100,00 %	0	0,00 %
Varaždinska županija	13	13	100,00 %	0	0,00 %
Bjelovarsko-bilogorska županija	8	8	100,00 %	0	0,00 %
Karlovačka županija	10	10	100,00 %	0	0,00 %
Šibensko-kninska županija	2	2	100,00 %	0	0,00 %
Krapinsko-zagorska županija	13	12	92,31 %	1	7,69 %
Splitsko-dalmatinska županija	12	11	91,67 %	1	8,33 %
Zadarska županija	8	7	87,50 %	1	12,50 %
Sisačko-moslavačka županija	7	6	85,71 %	1	14,29 %
Međimurska županija	7	6	85,71 %	1	14,29 %
Ličko-senjska županija	5	4	80,00 %	1	20,00 %
Primorsko-goranska županija	15	12	80,00 %	3	20,00 %
Požeško-slavonska županija	4	3	75,00 %	1	25,00 %
Koprivničko-križevačka županija	7	5	71,43 %	2	28,57 %
Brodsko-posavska županija	7	5	71,43 %	2	28,57 %
Virovitičko-podravska županija	8	5	62,50 %	3	37,50 %
Vukovarsko-srijemska županija	11	6	54,55 %	5	45,45 %

JLS koje su ostvarile MOS prema broju stanovnika

Broj stanovnika	Broj ispitanika	%
< 1.000	10	6,2 %
1.001 – 5.000	106	65,9 %
5.001 – 15.000	37	23 %
15.001 – 35.000	6	3,7 %
> 35.000	2	1,2 %
Ukupno:	161	100

JLS koje nisu ostvarile MOS prema broju stanovnika

Broj stanovnika	Broj ispitanika	%
< 1.000	2	9,5 %
1.001 – 5.000	12	57,1 %
5.001 – 15.000	5	23,8 %
15.001 – 35.000	1	4,8 %
> 35.000	1	4,8 %
Ukupno:	21	100

JLS koje su ostvarile MOS prema veličini proračuna

Veličina proračuna (u mil. HRK)	Broj ispitanika	%
< 3	15	9,4 %
3 – 5	35	22 %
5 – 10	50	31,5 %
10 – 15	15	9,4 %
> 15	44	27,7 %
Ukupno:	159	100

JLS koje nisu ostvarile MOS prema veličini proračuna

Veličina proračuna (u mil. HRK)	Broj ispitanika	%
< 3	3	14,3 %
3 – 5	4	19,1 %
5 – 10	4	19,1 %
10 – 15	3	14,3 %
> 15	7	33,3 %
Ukupno:	21	100

6.3. Oblici međuopćinske suradnje u Hrvatskoj

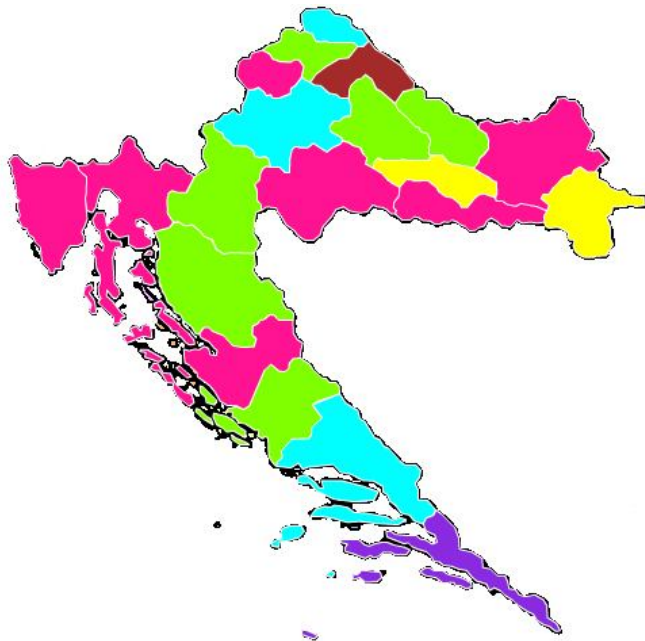
Jedinice lokalne samouprave najčešće surađuju u zajedničkom prikupljanju i odlaganju komunalnog otpada (21%), osnivanju lokalnih akcijskih grupa - LAG-ova (18,6%), osnivanju zajedničkih komunalnih poduzeća (17,8%), zajedničkoj izradi projekata za EU fondove (12,1%), osnivanju zajedničkih dječjih vrtića (8,6%) i zajedničkom javnom prijevozu (4,9%), dok je osnivanje zajedničkih upravnih odjela i službi najslabije zastupljeni oblik suradnje (0,8%). Kategorija „Ostali oblici suradnje“ podrazumijeva *ad hoc* inicijative, kratkoročne oblike suradnje u okviru zajedničkih projekata financiranih bespovratnim sredstvima Europske unije, Svjetske banke i Vlade RH, a najčešće se odnose na promet i komunalnu infrastrukturu.

Ovakvu strukturu zastupljenosti pojedinih oblika MOS-a pokazuju i statistike za svaku pojedinu županiju.

Kakvu ste suradnju ostvarili s JLS u vašem okruženju?

Vrsta suradnje	Broj odgovora	%
Zajedničko prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada	78	21 %
Osnivanje LAG-a (Lokalne akcijske grupe)	69	18,6 %
Zajedničko komunalno poduzeće	66	17,8 %
Ostalo	60	16,2 %
Zajednička izrada projekta za EU fondove	45	12,1 %
Zajednički dječji vrtić	32	8,6 %
Zajednički javni prijevoz	18	4,9 %
Zajednički upravni odjel	3	0,8 %
Ukupno:	371	100

Najzastupljeniji oblici MOS-a po županijama



- Zajedničko komunalno poduzeće
- Zajednički dječji vrtić
- Osnivanje LAG-a (Lokalne akcijske grupe)
- Zajednički upravni odjel
- Zajednički javni prijevoz
- Zajedničko prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada
- Zajednička izrada projekta za EU fondove
- Ostalo

Bjelovarsko-bilogorska županija	Osnivanje LAG-a (Lokalne akcijske grupe)	41,18 %
	Zajedničko komunalno poduzeće	17,65 %
	Zajedničko prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada	17,65 %
	Zajednička izrada projekta za EU fondove	5,88 %
	Ostalo	17,64 %
Brodsko-posavska županija	Zajedničko prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada	25,00 %
	Zajednička izrada projekta za EU fondove	12,50 %
	Ostalo	50,00 %
	Osnivanje LAG-a (Lokalne akcijske grupe)	12,50 %
Dubrovačko-neretvanska županija	Zajednički javni prijevoz	27,28 %
	Zajednička izrada projekta za EU fondove	18,18 %
	Zajedničko prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada	18,18 %
	Zajednički dječji vrtić	18,18 %
	Ostalo	9,09 %
	Osnivanje LAG-a (Lokalne akcijske grupe)	9,09 %
Istarska županija	Zajedničko prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada	25,00 %
	Zajednički dječji vrtić	16,67 %
	Osnivanje LAG-a (Lokalne akcijske grupe)	12,50 %
	Zajednička izrada projekta za EU fondove	8,33 %
	Zajednički javni prijevoz	4,17 %
	Ostalo	33,33 %
Karlovačka županija	Osnivanje LAG-a (Lokalne akcijske grupe)	20,69 %
	Zajedničko prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada	20,69 %
	Zajedničko komunalno poduzeće	17,24 %
	Zajednička izrada projekta za EU fondove	17,24 %
	Zajednički dječji vrtić	13,79 %
	Ostalo	6,90 %
	Zajednički javni prijevoz	3,45 %
Koprivničko-križevačka županija	Zajednički dječji vrtić	28,57 %
	Zajedničko komunalno poduzeće	14,29 %
	Ostalo	57,14 %
Krapinsko-zagorska županija	Zajedničko prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada	21,87 %
	Zajedničko komunalno poduzeće	18,75 %
	Osnivanje LAG-a (Lokalne akcijske grupe)	15,62 %
	Zajednička izrada projekta za EU fondove	12,50 %
	Zajednički dječji vrtić	9,38 %
	Zajednički javni prijevoz	3,13 %
	Ostalo	18,75 %

Ličko-senjska županija	Osnivanje LAG-a (Lokalne akcijske grupe)	27,28 %
	Zajedničko komunalno poduzeće	18,18 %
	Zajednički dječji vrtić	18,18 %
	Zajedničko prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada	18,18 %
	Zajednička izrada projekta za EU fondove	9,09 %
	Ostalo	9,09 %
Međimurska županija	Zajednička izrada projekta za EU fondove	12,50 %
	Zajedničko prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada	12,50 %
	Ostalo	75,00 %
Osječko-baranjska županija	Zajedničko prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada	28,13 %
	Osnivanje LAG-a (Lokalne akcijske grupe)	21,88 %
	Zajednička izrada projekta za EU fondove	18,75 %
	Zajedničko komunalno poduzeće	12,50 %
	Zajednički dječji vrtić	9,37 %
	Ostalo	9,37 %
Požeško-slavonska županija	Zajednička izrada projekta za EU fondove	22,22 %
	Zajedničko komunalno poduzeće	22,22 %
	Osnivanje LAG-a (Lokalne akcijske grupe)	11,11 %
	Zajednički javni prijevoz	11,11 %
	Zajedničko prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada	11,11 %
	Ostalo	22,22%
Primorsko-goranska županija	Zajedničko prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada	26,19 %
	Zajedničko komunalno poduzeće	26,19 %
	Zajednički javni prijevoz	11,90 %
	Zajednički dječji vrtić	9,52 %
	Zajednička izrada projekta za EU fondove	9,52 %
	Osnivanje LAG-a (Lokalne akcijske grupe)	4,77 %
	Ostalo	9,52 %
	Zajednički upravni odjel	2,39 %
Sisačko-moslavačka županija	Zajedničko prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada	26,67 %
	Zajedničko komunalno poduzeće	26,67 %
	Osnivanje LAG-a (Lokalne akcijske grupe)	26,67 %
	Zajednički javni prijevoz	6,66 %
	Zajednička izrada projekta za EU fondove	6,66 %
	Ostalo	6,66 %

Splitsko-dalmatinska županija	Zajedničko komunalno poduzeće	27,27 %
	Zajedničko prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada	22,73 %
	Zajednički dječji vrtić	13,64 %
	Osnivanje LAG-a (Lokalne akcijske grupe)	9,08 %
	Ostalo	18,20 %
	Zajednički upravni odjel	4,54 %
	Zajednički javni prijevoz	4,54 %
Šibensko-kninska županija	Osnivanje LAG-a (Lokalne akcijske grupe)	50,00 %
	Zajedničko prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada	25,00 %
	Ostalo	25,00 %
Varaždinska županija	Osnivanje LAG-a (Lokalne akcijske grupe)	40,00 %
	Zajedničko prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada	16,67 %
	Zajednička izrada projekta za EU fondove	16,67 %
	Zajedničko komunalno poduzeće	6,67 %
	Zajednički javni prijevoz	6,67 %
	Ostalo	13,32 %
Virovitičko-podravska županija	Osnivanje LAG-a (Lokalne akcijske grupe)	27,27 %
	Zajedničko komunalno poduzeće	27,27 %
	Ostalo	27,27 %
	Zajedničko prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada	9,09 %
	Zajednički javni prijevoz	9,09 %
Vukovarsko-srijemska županija	Zajednička izrada projekta za EU fondove	40,00 %
	Osnivanje LAG-a (Lokalne akcijske grupe)	30,00 %
	Zajednički dječji vrtić	10,00 %
	Ostalo	20,00 %
Zadarska županija	Zajedničko prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada	23,08 %
	Zajedničko komunalno poduzeće	23,08 %
	Osnivanje LAG-a (Lokalne akcijske grupe)	15,38 %
	Zajednička izrada projekta za EU fondove	15,38 %
	Ostalo	23,08 %
Zagrebačka županija	Zajedničko komunalno poduzeće	33,33 %
	Zajedničko prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada	25,00 %
	Osnivanje LAG-a (Lokalne akcijske grupe)	16,67 %
	Zajednička izrada projekta za EU fondove	16,67 %
	Zajednički upravni odjel	8,33 %

Jedinice lokalne samouprave međusobno surađuju u područjima koja se tiču njihova samoupravnog djelokruga (uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, briga o djeci, socijalna skrb, primarna zdravstvena zaštita, odgoj i osnovno obrazovanje). Međusobni odnosi JLS u zajedničkom organiziranju obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga uređuju se posebnim sporazumom u skladu sa zakonom, njihovim statutom i općim aktima.

Međuopćinska suradnja može biti institucionalna i ne-institucionalna. Institucionalna suradnja podrazumijeva osnivanje zajedničkih tijela, upravnih odjela i službi, zajedničkih trgovačkih društava i ustanova sukladno zakonu, dok je ne-institucionalna međuopćinska suradnja širok pojam koji se odnosi na sve ostale oblike suradnje.

6.3.1. Zajedničko prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada

Zajedničko prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada jedno je od područja u kojem JLS najčešće surađuju. Radi se o više različitih oblika uglavnom ne-institucionalne suradnje koja je uređena Zakonom o komunalnom gospodarstvu, a odnosi se na ustrojavanje zajedničkog komunalnog redarstva, te ugovore o javno-privatnom partnerstvu između privatnog pružatelja usluga i nekoliko JLS uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za predmet ugovora.

JLS koje su u upitniku navele da ostvaruju ovaj oblik suradnje: Grad Biograd na Moru, Grad Crikvenica, Grad Daruvar, Grad Duga Resa, Grad Krapina, Grad Labin, Grad Novi Vinodolski, Grad Novigrad, Grad Otočac, Grad Ozalj, Grad Prelog, Grad Pula, Grad Sinj, Grad Sisak, Grad Skradin, Grad Umag, Grad Vrbovec, Općina Baška, Općina Bednja, Općina Bosiljevo, Općina Brod Moravice, Općina Cerovlje, Općina Cestica, Općina Čačinci, Općina Čavle, Općina Darda, Općina Dobrinj, Općina Donja Voća, Općina Đurmanec, Općina Ernestinovo, Općina Funtana, Općina Gračišće, Općina Gvozd, Općina Jagodnjak, Općina Jakšić, Općina Jalžabet, Općina Janjina, Općina Kamanje, Općina Kloštar Ivanić, Općina Kneževi Vinogradi, Općina Kolan, Općina Končanica, Općina Konjšćina, Općina Kostrena, Općina Kraljevec na Sutli, Općina Lasinja, Općina Malinska-Dubašnica, Općina Marija Bistrica, Općina Martinska Ves, Općina Maruševac, Općina Motovun, Općina Oriovac, Općina Pakoštane, Općina Petrijevci, Općina Podcrkavlje, Općina Podgorač, Općina Popovac, Općina Punač, Općina Rakovec, Općina Satnica Đakovačka, Općina Selca, Općina Sirač, Općina Sv. Lovreč, Općina Sveta Nedelja, Općina Šestanovac, Općina Tar-Vabriga, Općina Tinjan, Općina Topusko, Općina Tučepi, Općina Vela Luka, Općina Viljevo, Općina Viškovo, Općina Vrbnik, Općina Vrhovine, Općina Vrsar, Općina Zagorska Sela, Općina Zlatar Bistrica i Općina Žakanje.

Primjeri suradnje:

Naziv poduzeća	Uključene JLS	Vrsta suradnje
Gospodarenje otpadom Sisak d.o.o.	Grad Sisak, Općina Lekenik i Općina Sunja	Svaka JLS sama prikuplja otpad, a tvrtka Gospodarenje otpadom Sisak d.o.o. odlaže taj otpad na zajedničkom odlagalištu
Komunalac Vrbovec d.o.o.	Grad Vrbovec, Općina Dubrava, Općina Gradec, Općina Farkaševac, Općina Preseka i Općina Rakovec	Putem zajedničkog komunalnog poduzeća. JLS su suvlasnici poduzeća.
Ponikve d.o.o.	Grad Krk, Općina Baška, Općina Dobrinj, Općina Malinska Dubašnica, Općina Omišalj, Općina Punat i Općina Vrbnik	Putem zajedničkog komunalnog poduzeća. JLS su suvlasnici poduzeća.
Zelenjak d.o.o.	Općina Klanjec, Općina Kraljevec na Sutli, Općina Kumrovec, Općina Tuhelj i Općina Zagorska Sela	Putem zajedničkog komunalnog poduzeća. JLS su suvlasnici poduzeća.

6.3.2. Lokalne akcijske grupe (LAG-ovi)

Osnivanje LAG-a (lokalne akcijske grupe) je drugo po redu područje u kojem su JLS ostvarile međusobnu suradnju. Međutim, ovdje treba razlikovati ne-institucionalnu od institucionalne suradnje, odnosno suradnju kojoj je svrha (buduće) osnivanje LAG-a i suradnju u okviru već osnovanog LAG-a koji ima pravnu osobnost. LAG-ovi su organizacije koje se sastoje od predstavnika javnog, privatnog i civilnog sektora, a svrha im je sudjelovanje u kreiranju javnih politika vezanih uz ruralni razvoj. Struktura LAG-a propisana je od strane Europske unije, u okviru LEADER programa u skladu s temeljnim načelima demokratskog upravljanja, a njezina je svrha ravnomjeran odnos moći između predstavnika pojedinih sektora (LAG obavezno čine predstavnici sva tri sektora društva - javnog, privatnog i civilnog; predstavnici javnog sektora čine maksimalno 50%), te zastupljenosti žena i mladih (LAG čini najmanje 30% žena i najmanje 1 osoba mlađa od 25 godina). Europska unija pruža stručnu i financijsku potporu za razvoj kapaciteta LAG-ova posredstvom Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja. LAG-ovi se u Republici Hrvatskoj osnivaju kao nevladine organizacije čiji su suosnivači jedinice lokalne samouprave, a njihovo ustrojstvo i djelovanje je uređeno Zakonom o udrugama.

U Hrvatskoj ima ukupno 11 registriranih LAG-ova: LAG Baranja, LAG "Četiri rijeke", LAG „Filozići“-Otok Cres, LAG Gorski Kotar, LAG "Karašica", LAG "Laura", LAG „Petrova Gora“, LAG "Prigorje-Zagorje", LAG „Sutla“, LAG „Vallis Colapis“. U postupku osnivanja je još 10 LAG-ova: LAG „Cvelferija“, LAG „Sjeverozapad“, LAG "VIP" i LAG „Središnje Istre“, te 5 LAG-ova koji zasad nemaju naziv.

JLS koje su u upitniku navele da ostvaruju ovaj oblik suradnje: Grad Belišće, Grad Biograd na Moru, Grad Čabar, Grad Daruvar, Grad Duga Resa, Grad Lepoglava, Grad Novi Marof, Grad Novigrad, Grad Otočac, Grad Ozalj, Grad Sisak, Grad Skradin, Općina Bednja, Općina Breznički Hum, Općina Brod Moravice, Općina Cerovlje, Općina Cestica, Općina Crnac, Općina Čačinci, Općina Darda, Općina Desinić, Općina Donja Voća, Općina Donji Lapac, Općina Draganić, Općina Đulovac, Općina Gračišće, Općina Gunja, Općina Gvozd, Općina Hrašćina, Općina Hrvatska Dubica, Općina Jakšić, Općina Jalžabet, Općina Janjina, Općina Kamanje, Općina Karojba, Općina Klinča Sela, Općina Končanica, Općina Koška, Općina Kraljevec na Sutli, Općina Krnjak, Općina Lišane Ostrovičke, Općina Lovas, Općina Magadenovac, Općina Mali Bukovec, Općina Marija Bistrica, Općina Maruševac, Općina Motovun, Općina Nova Rača, Općina Oriovac, Općina Petrijanec, Općina Petrijevcu, Općina Pisarovina, Općina Podgorač, Općina Postira, Općina Promina, Općina Selca, Općina Severin, Općina Sv. Đurađ, Općina Šandrovac, Općina Tinjan, Općina Topusko, Općina Tovarnik, Općina Veliki Grđevac, Općina Viljevo, Općina Vinica, Općina Visoko, Općina Vrhovine, Općina Zagorska Sela i Općina Žakanje.

Registrirani LAG-ovi:

Naziv Lokalne akcijske grupe	Uključene JLS
LAG Baranja	Grad Beli Manastir, Općina Bilje, Općina Čeminac, Općina Darda, Općina Draž, Općina Jagodnjak, Općina Kneževi Vinogradi, Općina Petlovac i Općina Popovac
LAG "Četiri rijeke"	Ruralno područje Grada Siska i Općina Martinjska Ves
LAG Filozići-Otok Cres	JLS s otoka Cresa
LAG Gorski Kotar	Grad Čabar, Grad Delnice, Općina Brod Moravice, Općina Fužine, Općina Lokve, Općina Mrkopalj i Općina Skrad
LAG "Karašica"	Grad Belišće, Grad Donji Miholjac, Grad Našice, Grad Valpovo, Općina Bizovac, Općina Donja Motičina, Općina Đurđenovac, Općina Feričanci, Općina Magadenovac, Općina Koška, Općina Marijanci, Općina Petrijevcu, Općina Podgorač, Općina Podravska Moslavina i Općina Viljevo.

LAG "Laura"	Grad Benkovac, Grad Biograd na moru, Općina Lišane Ostrovičke, Općina Pakoštane, Općina Pašman, Općina Polača, Općina Stankovci, Općina Sv. Filip i Jakov i Općina Tkon
LAG Petrova Gora	Općina Barilović, Općina Gvozd, Općina Krnjak, Općina Topusko i Općina Vojnić
LAG "Prigorje-Zagorje"	Grad Novi Marof, Općina Breznički Hum, Općina Budinščina, Općina Gornja Rijeka, Općina Hrašćina, Općina Kalnik, Općina Konjšćina, Općina Ljubešćica, Općina Sveti Petar Orehovec i Općina Visoko
LAG Sutla	Općina Desinić i Općina Hum na Sutli, Općina Klanjec, Općina Kraljevec na Sutli, Općina Kumrovec, Općina Pregrada, Općina Tuhelj i Općina Zagorska Sela
LAG Una	Općina Dvor i susjedne JLS uz rijeku Unu
LAG Vallis Colapis	Grad Duga Resa, Grad Ozalj, Općina Draganić, Općina Kamanje, Općina Netretić, Općina Ribnik i Općina Žakanje

LAG-ovi u osnivanju:

Naziv Lokalne akcijske grupe	Uključene JLS
LAG Cvelferija	Grad Županja, Općina Bošnjaci, Općina Drenovci, Općina Gunja i Općina Vrbanja
LAG Sjeverozapad	Grad Ivanec, Grad Lepoglava, Općina Bednja, Općina Cestica, Općina Donja Voća, Općina Klenovnik, Općina Maruševac, Općina Petrijanec, Općina Sračinec i Općina Vinica
LAG "VIP"	Grad Orahovica, Općina Crnac, Općina Čačinci i Općina Zdenci
LAG Središnje Istre	Grad Pazin, Općina Cerovlje, Općina Gračišće, Općina Karojba, Općina Lupoglav, Općina Motovun, Općina Sv. Petar u Šumi i Općina Tinjan

/	Grad Supetar, Općina Bol, Općina Milna, Općina Nerežišća, Općina Postira, Općina Pučišća, Općina Selca i Općina Sutivan
/	Grad Otočac, Općina Brinje, Općina Perušić, Općina Plitvička Jezera i Općina Vrhovine
/	Grad Ilok, Općina Bogdanovc, Općina Lovas, Općina Stari Jankovci, Općina Tompojevci i Općina Tovarnik
/	Grad Daruvar, Grad Grubišno Polje, Općina Đulovac i Općina Končanica
/	Grad Drniša, Grad Skradina, dijelovi grada Šibenika, Općine Bilica, Općina Promine, Općina Ružića i Općina Unešić

6.3.3. Zajednička komunalna poduzeća

Zajednička komunalna poduzeća su najzastupljeniji oblik institucionalne međuopćinske suradnje. Osim što su komunalne usluge temeljne usluge koje JLS pružaju građanima, vjerojatni je razlog najvećoj zastupljenosti i činjenica da je prvi Zakon o komunalnom gospodarstvu (1995.), koji je donesen nakon uspostavljanja sustava lokalne samouprave kakav poznajemo danas, utvrdio obvezu organiziranja zajedničkog obavljanja komunalnih djelatnosti putem trgovačkih društava u suvlasništvu ako se sustav komunalne infrastrukture proteže na području više JLS unutar jedne ili više županija, te čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu.¹⁶

JLS koje su u upitniku navele da su ostvarile ovaj oblik suradnje: Grad Biograd na Moru, Grad Cres, Grad Crikvenica, Grad Daruvar, Grad Gospić, Grad Krapina, Grad Labin, Grad Lepoglava, Grad Novi Vinodolski, Grad Otočac, Grad Ozalj, Grad Pakrac, Grad Pula, Grad Sinj, Grad Sisak, Grad Stari Grad, Grad Umag, Grad Vrbovec, Općina Baška, Općina Bednja, Općina Bosiljevo, Općina Brod Moravice, Općina Cerovlje, Općina Crnac, Općina Čačinci, Općina Dobrinj, Općina Đulovac, Općina Đurmanec, Općina Gračišće, Općina Gvozd, Općina Jakšić, Općina Kamanje, Općina Kloštar Ivanić, Općina Kneževi Vinogradi, Općina Kolan, Općina Konjšćina, Općina Kostrena, Općina Kraljevec na Sutli, Općina Krnjak, Općina Malinska-Dubašnica, Općina Motovun, Općina Nova Bukovica, Općina Novo Virje, Općina Petlovac, Općina Podgorač, Općina Podstrana, Općina Punat, Općina Rakovec, Općina Rugvica, Općina Selca, Općina Sirač, Općina Sukošan, Općina Sveta Nedelja, Općina

¹⁶ Članak 4. Stavak 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu (1995.): „Ako se sustav komunalne infrastrukture proteže na području više jedinica lokalne samouprave unutar jedne ili više županija, te čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu, jedinice lokalne samouprave obvezne su organizirati zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti putem trgovačkih društava iz stavka 1. točke 1. ovoga članka u svom suvlasništvu.“

Šestanovac, Općina Tar-Vabriga, Općina Tinjan, Općina Topusko, Općina Tučepi, Općina Velika Ludina, Općina Viljevo, Općina Viškovo, Općina Vrbnik, Općina Vrsar, Općina Zagorska Sela, Općina Zlatar Bistrica i Općina Žakanje.

Primjeri suradnje:

Naziv poduzeća	Uključene JLS	Vrsta suradnje
Darkom d.o.o.	Grad Daruvar, Općina Dežanovac, Općina Đulovac, Općina Končanica i Općina Sirač	JLS su suvlasnici komunalnog poduzeća
Pula Herculanea d.o.o.	Grad Pula, Općina Barban, Općina Ližnjan, Općina Marčana, Općina Medulin, Općina Svetvinčenat i Općina Vodnjan	JLS su suvlasnici komunalnog poduzeća
Komunalno društvo Vodovod i kanalizacija d.o.o. Rijeka	Grad Bakar, Grad Kastav, Grad Kraljevica, Grad Rijeka, Općina Čavle, Općina Jelenje, Općina Klana, Općina Kostrena i Općina Viškovo	JLS su suvlasnici komunalnog poduzeća
Ivkom d.d.	Grad Ivanec, Grad Lepoglava, Općina Bednja, Općina Donja Voća, Općina Klenovnik i Općina Maruševac	JLS su suvlasnici komunalnog poduzeća

6.3.4. Kulturna i gospodarska suradnja

U anketnom upitniku, u rubrici „Ostali oblici suradnje“, ispitanici su opisivali oblike MOS-a koje ostvaruju s drugim JLS, a koji nisu obuhvaćeni ponuđenim odgovorima. Analizom odgovora vidljivo je da se radi uglavnom o ne-institucionalnoj kulturnoj i gospodarskoj suradnji u vidu organiziranja kulturnih, gospodarskih i sportskih manifestacija te sudjelovanja na zajedničkim projektima posredstvom ili uz koordinaciju nevladinih organizacija, kulturno-umjetničkih društava, ministarstava i razvojnih fondova. Međuopćinska suradnja se ostvaruje na području gospodarstva, turizma, poljoprivrede, ribarstva, tradicionalnih obrta i trgovine; na području kulture u smislu unaprjeđivanja poznavanja povijesti i tradicije, razvijanja

centara za nacionalne manjine, poticanja projekata društveno-kulturne razmjene i susreta mladeži kroz obrazovanje i šport; te na području izrade razvojnih planova i strategija.

Institucionalni oblik međuopćinske suradnje prisutan je u području gospodarstva, turizma i poljoprivrede u vidu zajedničkih turističkih zajednica, poduzetničkih centara i agencija za razvoj.

Turističke se zajednice osnivaju prema Zakonu o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma. One se financiraju iz svojih redovnih i zakonom utvrđenih prihoda, i to iz boravišne pristojbe u skladu s posebnim zakonom, iz turističke članarine u skladu s posebnim zakonom te iz prihoda od obavljene gospodarske djelatnosti. Osim ovih prihoda, turističke zajednice mogu ostvarivati i prihode iz proračuna jedinica lokalne i regionalne samouprave i državnog proračuna, zatim dobrovoljnih priloga i poklona te iz imovine u vlasništvu i sl. Primjer zajedničke turističke zajednice je Turistička zajednica radnog naziva Kockavica koju trenutačno osnivaju Općina Donja Dubrava i općina Donji Vidovec.

Poduzetnički centri se najčešće javljaju u obliku trgovačkih društava ili udruga, a financiraju se uglavnom kroz pružanje usluga (savjetovanje, pisanje projekata, edukacije, iznajmljivanje prostora i sl.), putem projekata, od donacija. Primjer MOS-a kroz zajednički poduzetnički centar je „Vinodol“ d.o.o. koji su osnovali zajednički Grad Novi Vinodolski i Općina Vinodolska, a kasnije im se pridružio Grad Crikvenica.

Agencije za razvoj mogu biti registrirane kao trgovačko društvo i kao udruga. Osnivaju se temeljem Zakona o regionalnom razvoju. Obično ih osnivaju jedinice regionalne samouprave te se njima koriste sve JLS u njenom sastavu.

Primjeri:

Naziv organizacije	Uključene JLS
Turistička zajednica Kockavica	Općina Donja Dubrava i Općina Donji Vidovec
Poduzetnički centar Vinodol d.o.o.	Grad Crikvenica, Grad Novi Vinodolski i Općina Vinodolska

6.3.5. Zajednička izrada projekata za EU fondove

Zajednička izrada projekata za EU fondove predstavlja uglavnom ne-institucionalni i često neformalni oblik suradnje JLS koji je relevantan za razvoj MOS-a (bez obzira na činjenicu da većina projektnih prijedloga ne ostvari financijsku potporu i stoga se ne realizira), zbog toga što tijekom samog procesa izrade projektnog prijedloga JLS razvijaju dobru komunikaciju,

timski rad i utvrđuju zajedničke probleme i potrebe, a što povećava izglednost kvalitetne buduće suradnje u prioritetnim područjima. Organizacija suradnje u ovom području istovjetna je organizaciji suradnje u kulturnom i gospodarskom području.

Sljedeće su JLS u anketnom upitniku navele da ostvaruju ovaj oblik MOS-a: Grad Belišće, Grad Čabar, Grad Ilok, Grad Krapina, Grad Lepoglava, Grad Otočac, Grad Ozalj, Grad Pakrac, Grad Pleternica, Grad Pula, Grad Sisak, Grad Umag, Općina Antunovac, Općina Bednja, Općina Bosiljevo, Općina Brod Moravice, Općina Cestica, Općina Đurmanec, Općina Ernestinovo, Općina Funtana, Općina Gorjani, Općina Gunja, Općina Hrašćina, Općina Kamanje, Općina Klinča Sela, Općina Lišane Ostrovičke, Općina Lovas, Općina Maruševac, Općina Pisarovina, Općina Privlaka, Općina Punat, Općina Rakovica, Općina Sirač, Općina Slivno, Općina Sveti Martin na Muri, Općina Tar-Vabriga, Općina Tovarnik, Općina Viljevo, Općina Vinica, Općina Viškovo, Općina Vrpolje, Općina Vuka, Općina Zagorska Sela, Općina Zažablje i Općina Žakanje.

6.3.6. Zajednički dječji vrtić

Zajednički dječji vrtić primjer je institucionalne međuopćinske suradnje u obliku javne ustanove. Sukladno Zakonu o predškolskom odgoju i naobrazbi, jedinice lokalne i područne samouprave imaju pravo i obvezu odlučivati o potrebama i interesima građana na svom području za organiziranjem i ostvarivanjem programa predškolskog odgoja te radi zadovoljavanja tih potreba osnivati dječje vrtiće. Jedinice lokalne i područne samouprave, također prema istom Zakonu, mogu osnivati dječje vrtiće zajedno s drugim fizičkim i pravnim osobama. Zajedničkim korištenjem usluga javnih ustanova racionaliziraju se troškovi i poboljšava kvaliteta usluge. Dječjim vrtićem upravlja upravno vijeće koji broji od 3 do 7 članova. Najmanje polovicu članova upravnog vijeća imenuje osnivač iz reda javnih djelatnika, jednog člana biraju roditelji djece korisnika usluga, a ostali članovi upravnog vijeća biraju se tajnim glasovanjem iz reda odgojitelja i stručnih suradnika dječjeg vrtića. Financiranje zajedničkog dječjeg vrtića osiguravaju osnivači sukladno aktu o osnivanju. Usluge se naplaćuju od korisnika sukladno mjerilima koja utvrđuju predstavnička tijela JLS.

Sljedeće su JLS navele da međusobno surađuju putem zajedničkog dječjeg vrtića: Grad Gospić, Grad Labin, Grad Otočac, Grad Ozalj, Grad Solin, Grad Zlatar, Općina Baška, Općina Cerovlje, Općina Dobrinj, Općina Draganić, Općina Đelekovec, Općina Funtana, Općina Gola, Općina Gračišće, Općina Janjina, Općina Kraljevec na Sutli, Općina Lovas, Općina Malinska-Dubašnica, Općina Motovun, Općina Petrijevci, Općina Podgorač, Općina Rakovica, Općina Satnica Đakovačka, Općina Slivno, Općina Sv. Lovreč, Općina Sveta Nedelja, Općina Tinjan, Općina Tučepi, Općina Vrbnik, Općina Vrsar, Općina Zagorska Sela i Općina Žakanje.

Primjeri:

Naziv dječjeg vrtića	Uključene JLS
Dječji vrtić "Katarina Frankopan"	Grad Krk, Općina Baška, Općina Dobrinj, Općina Omišalj, Općina Malinska, Općina Punat i Općina Vrbnik
Dječji vrtić "Olga Ban"	Grad Pazin, Općina Cerovlje, Općina Gračišće, Općina Karojba, Općina Lupoglav, Općina Motovun i Općina Sv. Petar u Šumi
Dječji vrtić Orebić	Općina Janjina i Općina Orebić
Dječji vrtić "Radost" Poreč	Grad Poreč, Općina Sveti Lovreč, Općina Višnjan i Općina Tar-Vabriga
Dječji vrtić "Zvončić" Našice	Grada Našice, Općina Donja Motičina, Općina Feričanci i Općina Podgorač

6.3.7. Zajednički javni prijevoz

Jedinice lokalne samouprave surađuju u području javnog prijevoza na temelju javno-privatnog partnerstva sa zajedničkim pružateljem usluga. Pružanje usluge javnog prijevoza uređuje se ugovorom o pružanju javnih usluga koji se zaključuje u skladu s pravilima utvrđenim Zakonom o javnoj nabavi, zakonima koji uređuju određenu vrstu prijevoza i drugim relevantnim zakonima. Na taj način se postiže ekonomičnije i kvalitetnije pružanje usluge. Zajednički javni prijevoz financira se na način da davatelj usluga ostvaruje prihode naplatom korisničkih naknada i iz dotacija proračuna JLS.

Sljedeće su JLS navele da imaju zajednički prijevoz s drugim jedinicama lokalne samouprave: Grad Labin, Grad Novi Marof, Grad Pula, Grad Zlatar, Općina Brod Moravice, Općina Cestica, Općina Čavle, Općina Jakšić, Općina Kamanje, Općina Konavle, Općina Kostrena, Općina Lastovo, Općina Martinska Ves, Općina Mljet, Općina Nova Bukovica, Općina Tučepi, Općina Viškovo i Općina Vrbnik.

Primjeri:

Naziv poduzeća	Uključene JLS
KD Autotrolej d.o.o.	Vlasnici društva: Grad Rijeka, Grad Bakar, Grad Kastav, Grad Kraljevica, Općina Čavle, Općina Jelenje, Općina Klana, Općina Viškovo i Općina Kostrena; naručitelji prijevoza: Grad Opatija, Općina Lovran i Općina Matulji
Promet Split d.o.o.	Grad Split, Grad Solin, Grad Kaštela, Grad Trogir, Grad Omiš, Općina Kaštelanska Zagora, Općina Klis, Općina Marina, Općina Muć, Općina Podstrana, Općina Seget, Općina Šolta i Općina Šestanovac
Pulapromet d.o.o.	Grad Pula, Općina Barban, Općina Ližnjan, Općina Marčana, Općina Medulin, Općina Svetvinčenat i Općina Vodnjan.

6.3.8. Zajednički upravni odjeli i službe

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave općim aktima ustrojavaju upravne odjele i službe ili jedinstveni upravni odjel u skladu sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga, JLS mogu osnivati i zajednička tijela za dvije ili više jedinica (zajednički upravni odjel, služba i trgovačko društvo), kao što je određeno Zakonom. Upravne, stručne i ostale poslove u tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obavljaju službenici i namještenici. Pravilnikom o unutarnjem redu upravnog odjela utvrđena su radna mjesta i broj izvršitelja, opis poslova koje obavljaju na predviđenim radnim mjestima, te stručni i drugi uvjeti za raspored na radna mjesta. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje za svoj samoupravni djelokrug primaju dotacije iz državnog proračuna dužne su pridržavati se ograničenja o visini mase sredstava za plaće utvrđene posebnim propisima, a slijedom tih propisa osiguran je i nadzor državnih tijela nad zakonitim korištenjem proračunskih sredstava za plaće. Pored toga, središnja tijela državne uprave vrše i nadzor nad zakonitim obavljanjem poslova koji su preneseni na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u okviru dekoncentracije poslova državne uprave.

Iako je zakonom dopušteno njihovo osnivanje, u Hrvatskoj nema upravnih odjela osnovanih od strane dvije ili više JLS. Jedino zajedničko tijelo osnovano od strane više JLS utvrđeno istraživanjem je Služba za proračun, financije i pravne poslove koju su zajednički osnovale općine Kaštelir-Labinci, Sv. Lovreč i Vižinada. Služba djeluje u okviru općine Kaštelir-Labinci ali je, temeljem zaključenog sporazuma, financiraju sve tri općine.

6.4. Zadovoljstvo ostvarenom suradnjom

Prema rezultatima ankete, većina JLS je zadovoljna ostvarenom međuopćinskom suradnjom, što dokazuje višestruke koristi koje MOS donosi u smislu ekonomičnijeg i kvalitetnijeg pružanja usluga građanima. Tome u prilog ide i činjenica da je većina općina i gradova

svjesna pogodnosti koje donosi međuopćinska suradnja i planira nastaviti surađivati s drugim JLS.

Ispitanici koji nisu zadovoljni MOS-om, kao glavni uzrok nezadovoljstva navode probleme s financiranjem zajedničkog pothvata (56% ispitanika) i nedostatak učinkovitog upravljanja (28%).

Jeste li zadovoljni osvarenom suradnjom?

	Broj odgovora	%
Da	80	49,2 %
Pretežito da	77	47,2 %
Ne	3	1,8 %
Pretežito ne	3	1,8 %
	163	100

7. STAVOVI LOKALNIH DUŽNOSNIKA

7.1. Uvod

Lokalni dužnosnici dionici su o kojima u bitnome ovisi međusobna suradnja lokalnih jedinica. Stoga im je potrebno osigurati relevantne informacije i omogućiti da shvate zadani pravni, financijski i institucionalni okvir za MOS jer to može znatno povećati šanse za intenzivniju suradnju lokalnih jedinica.

Stavovi i razmišljanja lokalnih dužnosnika o MOS-u važni su kako bi se iz prve ruke utvrdile subjektivne i objektivne okolnosti koje sprečavaju ili potiču suradnju te područja koja su potencijalno zanimljiva za suradnju a koja do sada nisu dovoljno iskorištena.

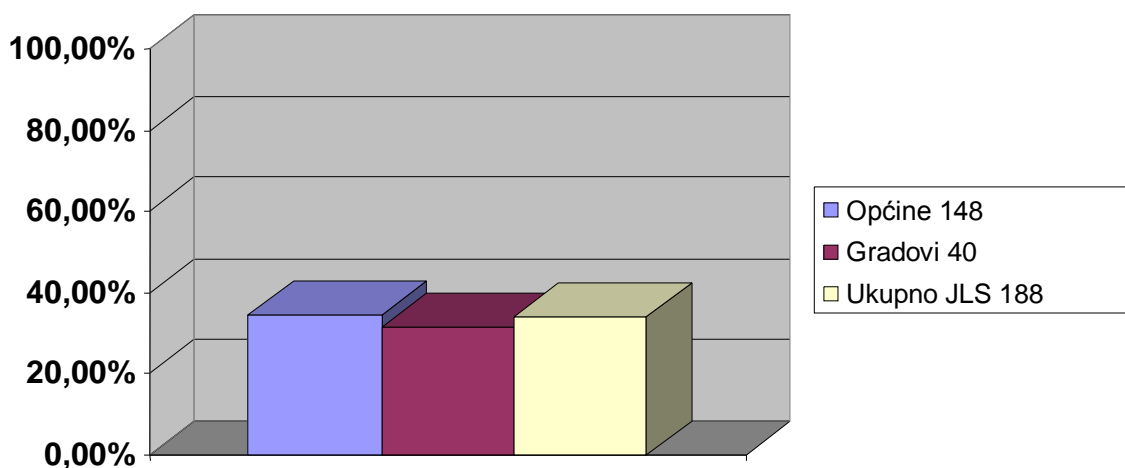
Stavovi lokalnih dužnosnika prikupljeni su putem posebno izrađenog anketnog upitnika. Upitnik je zahtijevao odgovore na pitanja o shvaćanju postojećih zapreka i pogodnosti MOS-a te o planovima za suradnju u budućnosti.

7.2. Uzorak

Anketni upitnik je dostavljen svim jedinicama lokalne samouprave u Hrvatskoj (429 općina i 126 gradova) osim Gradu Zagrebu.¹⁷ Anketiranju se odazvalo 40 gradova (31,7% ukupnog broja gradova) i 148 općina (34,5% ukupnog broja općina), odnosno ukupno 188 jedinica lokalne samouprave (33,9 % ukupnog broja jedinica lokalne samouprave).

¹⁷ Grad Zagreb je najveći hrvatski grad koji istovremeno obnaša status grada i županije. S obzirom na različitost Grada Zagreba prema svim drugim hrvatskim gradovima i općinama u ovlastima, veličini, broju stanovnika, fiskalnom kapacitetu, dostupnim ljudskim resursima i drugim značajkama, ocijenjeno je da ispitivanje dužnosnika Grada Zagreba nije relevantno za ukupne rezultate ankete.

Anketirani uzorak



U odnosu na broj stanovnika odabrani uzorak je sljedeći:

BROJ STANOVNIKA	GRADOVI	OPĆINE
< 1000	0	11
1001 – 5000	7	116
5001 – 15000	24	20
15001 – 35000	6	1
> 35000	3	0
UKUPNO:	40	148

U odnosu na visinu izvršenog proračuna u 2009. odabrani uzorak je sljedeći:

VISINA PRORAČUNA (u mil. HRK)	GRADOVI	OPĆINE
< 3	0	16
3 – 5	0	44
5 – 10	1	54
10 – 15	8	11
> 15	31	21
UKUPNO:	40	146

Obuhvaćeni uzorak i s obzirom na broj stanovnika i s obzirom na visinu proračuna odražava prosjek hrvatskih lokalnih jedinica.¹⁸

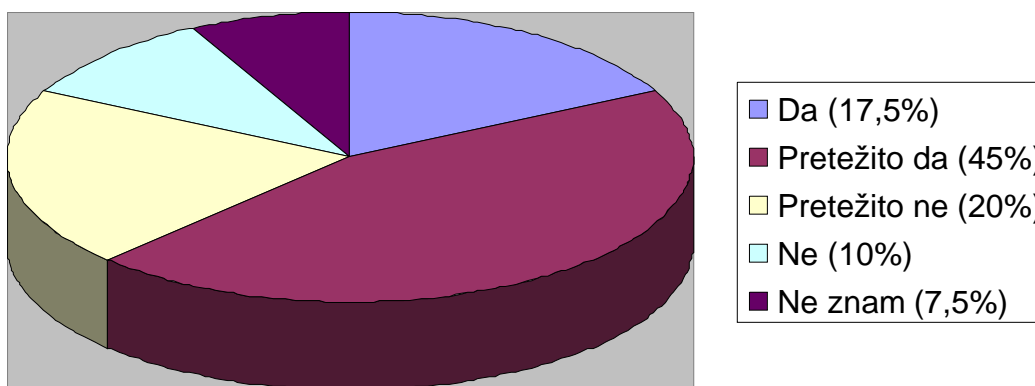
¹⁸ O prosječnoj veličini JLS u odnosu na broj stanovnika vidjeti odjeljak 1.3. O sustavu lokalne samouprave u Hrvatskoj.

7.3. Rezultati

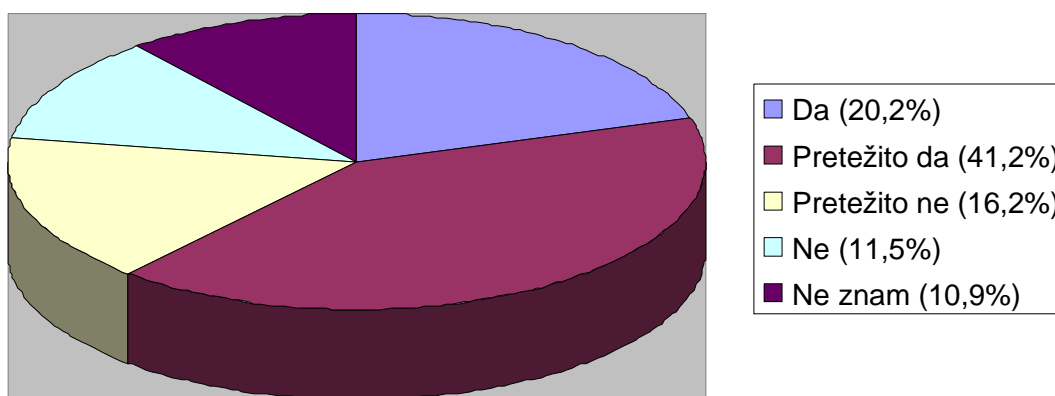
I u ovom slučaju većina ispitanika (131 općina i 34 grada, odnosno ukupno 87,8 % ispitanika) odgovorila je da su do sada ostvarili suradnju s lokalnim jedinicama u svojem okruženju, što pokazuje da koncept MOS-a hrvatskim lokalnim jedinicama nije nepoznat. Od ispitanika koji do sada nisu ostvarili suradnju većina kao razlog navodi nedostatak potrebe, nedostatak financijskih sredstava ili nedostatak administrativne potpore, a po jedan grad kao razlog ističe pomanjkanje interesa lokalnih jedinica u njihovu okruženju ili nedostatan pravni okvir.

O tome je li postojeći pravni okvir za MOS dostatan i podupire li suradnju lokalnih jedinica većina ispitanika se izjasnila pozitivno, ali ipak ostaje značajan udio (više od 35%) ispitanika koji smatraju da pravni okvir nije dostatan ili koji ne znaju je li dostatan. Pritom, nedovoljno poznavanje pravnog okvira pokazuje više općinskih (10,8%) nego gradskih (7,5%) dužnosnika.

**Je li pravni okvir dostatan za MOS i podupire li ga?
(GRADOVI)**



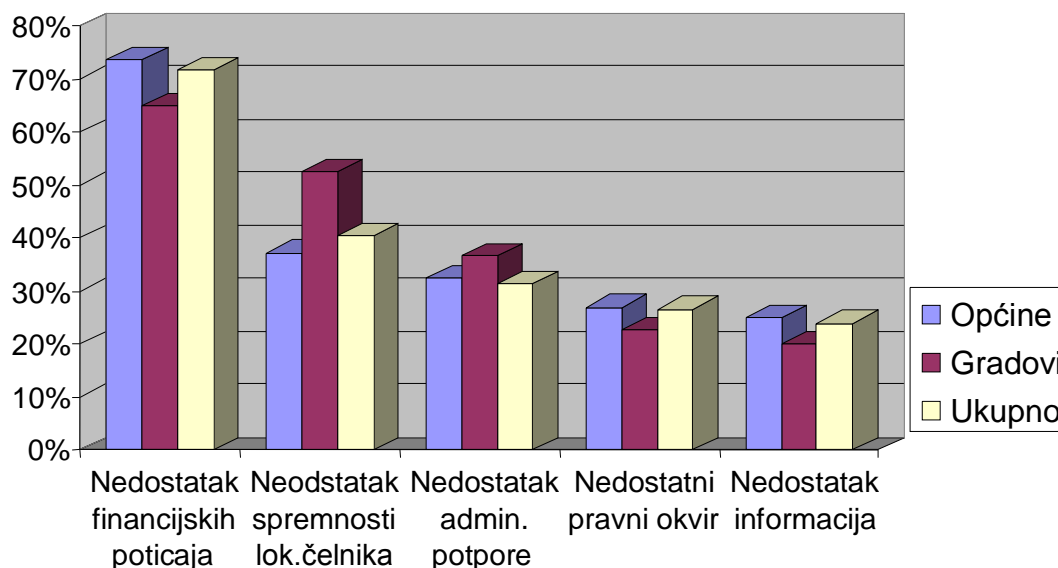
**Je li pravni okvir dostatan za MOS i podupire li ga?
(OPĆINE)**



Financijsku potporu za MOS od strane središnje vlasti očekuje velika većina ispitanika (89,9% općina i 85% gradova).

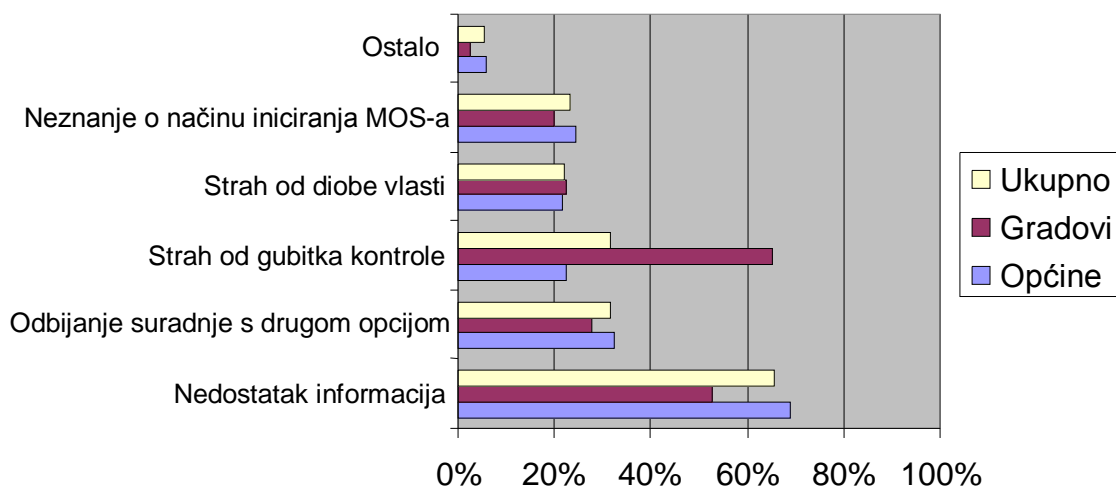
Glavnom zaprekom intenzivnije suradnje JLS ispitanici smatraju nedostatak financijskih poticaja (73,6% općina i 65% gradova). Od ostalih razloga najznačajniji su nedostatak spremnosti lokalnih čelnika za uspostavljanje suradnje (37,1% općina i 52,5% gradova), nedostatak administrativne potpore (32,4% općina i 36,7% gradova), nedostatan pravni okvir (27% općina i 22,5% gradova) i nedostatak informacija o MOS-u (25% općina i 20% gradova).

Glavne zapreke za MOS



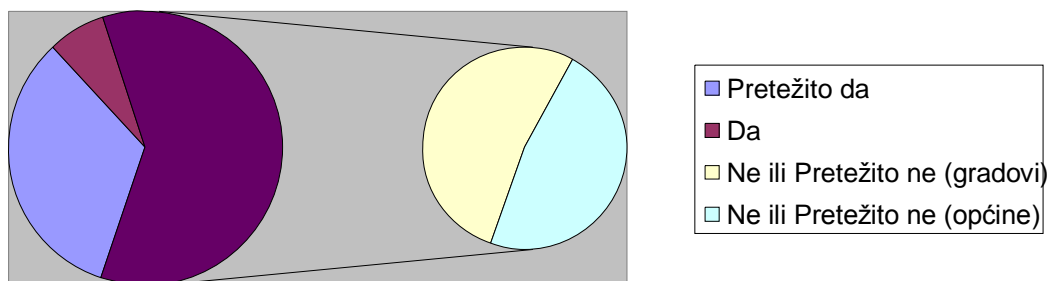
Odgovarajući na pitanje zbog čega su lokalni dužnosnici rezervirani prema intenzivnijoj suradnji s drugim lokalnim jedinicama, značajna većina ispitanika na prvo mjesto stavlja nedostatak informacija o MOS-u (68,9% općina i 52,5% gradova). Od ostalih razloga ispitanici navode da lokalni dužnosnici ne žele surađivati s drugom političkom opcijom (32,4% općina i 27,5% gradova) da se boje diobe političke vlasti (21,6% općina i 22,5% gradova) i da ne znaju kako započeti suradnju s drugim lokalnim jedinicama (24,3% općina i 20% gradova). Zanimljivo, značajan dio ispitanika iz okruženja gradova smatra da je strah od gubitka kontrole glavna zapreka (65,2%), dok je taj razlog identificiralo tek nešto više od petine ispitanika u općinama (22,2%). Moguće objašnjenje ovako značajne razlike u stavu gradskih i općinskih čelnika je činjenica da gradski čelnici, u usporedbi s općinskima, upravljaju s više lokalnih resursa (u vidu komunalne infrastrukture, ljudskih resursa, pravnih osoba i dr.) koje u slučaju MOS-a izlažu percipiranom gubitku kontrole (npr. u slučaju kada grad surađuje s više susjednih općina pa postoji strah da će biti nadglasan pri donošenju odluka u okviru zajedničkog poduhvata).

Zbog čega su lokalni dužnosnici rezervirani prema suradnji?



Većina ispitanika (59,6%) smatra da nema dovoljno informacija o pogodnostima MOS-a („Ne“ i „Pretežito ne“ odgovara ukupno 58,7% općina i 62,5% gradova). Kada se uspoređi s gornjim pokazateljima, ovaj podatak jasno upućuje na neinformiranost kao jednu od glavnih prijetnji daljnjem razvitku MOS-a u Republici Hrvatskoj.

Imate li dovoljno informacija o pogodnostima MOS-a?



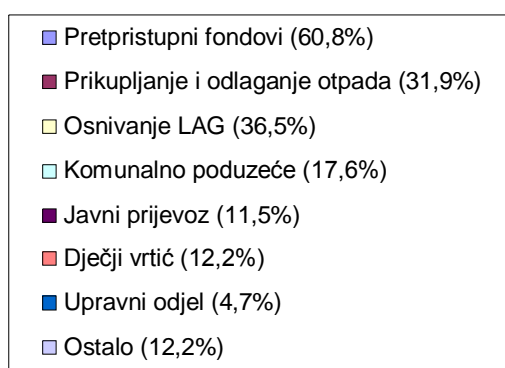
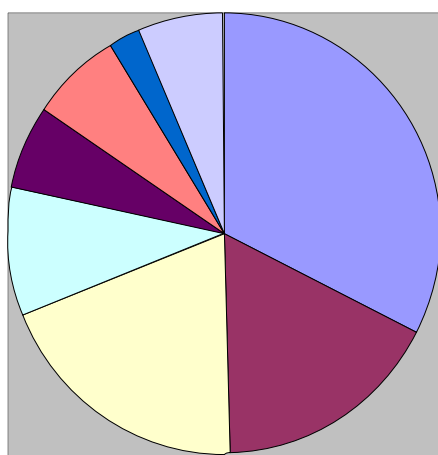
Drugi dio anketnog upitnika postavljao je pitanja vezana uz planiranje buduće suradnje i razumijevanje zapreka za suradnju, kako bi se utvrdilo u kojoj su mjeri lokalni čelnici doista zainteresirani za suradnju s lokalnim jedinicama u svojem okruženju.

Na općenito pitanje o tome planiraju li u skoroj budućnosti suradnju s lokalnim jedinicama u svojem okruženju većina ispitanika odgovara pozitivno (88,5% općina i 87,5% gradova). Ako se udio pozitivnih odgovora na ovo pitanje stavi u odnos s prije spomenutim odgovorima na pitanje o dosad ostvarenoj suradnji, potvrđuje se teza da MOS hrvatskim lokalnim jedinicama nije nepoznat te da se suradnja, bez obzira na postojeće zapreke, ipak događa.

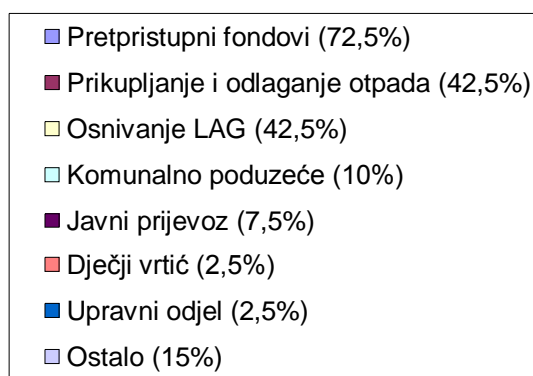
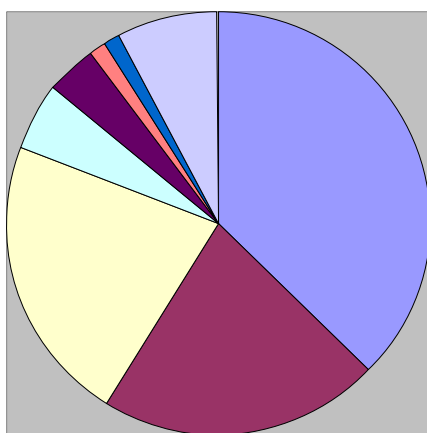
Na pitanje koje pokušava detaljnije pojasniti u kojem području planiraju suradnju najveći broj ispitanika od ponuđenih odgovora bira suradnju pri izradi projekata za pretprijetne i druge fondove EU (60,8% općina i 72,5% gradova). Ovo je indikativno, osobito ako se imaju u vidu fiskalna i kadrovska ograničenja malih lokalnih jedinica koja ih sprečavaju da se ravnopravno natječu za nepovratna sredstva EU fondova. Od ostalih ponuđenih odgovora

ispitanici su se u većini opredijelili za suradnju pri zajedničkom prikupljanju i odlaganju komunalnog otpada (31,1% općina i 42,5% gradova) i osnivanje lokalne akcijske grupe (36,5% općina i 42,5% gradova). Mali broj ispitanika planira suradnju pri osnivanju komunalnog poduzeća (17,6% općina i 10% gradova) i organiziranju zajedničkog javnog prijevoza (11,5% općina i 7,5% gradova) a vrlo mali dio ispitanika planira suradnju pri osnivanju dječjeg vrtića (12,2% općina i 2,5% gradova) ili osnivanju zajedničkog upravnog tijela (4,7% općina i 2,5% gradova).

U kojem području planirate MOS? (OPĆINE)



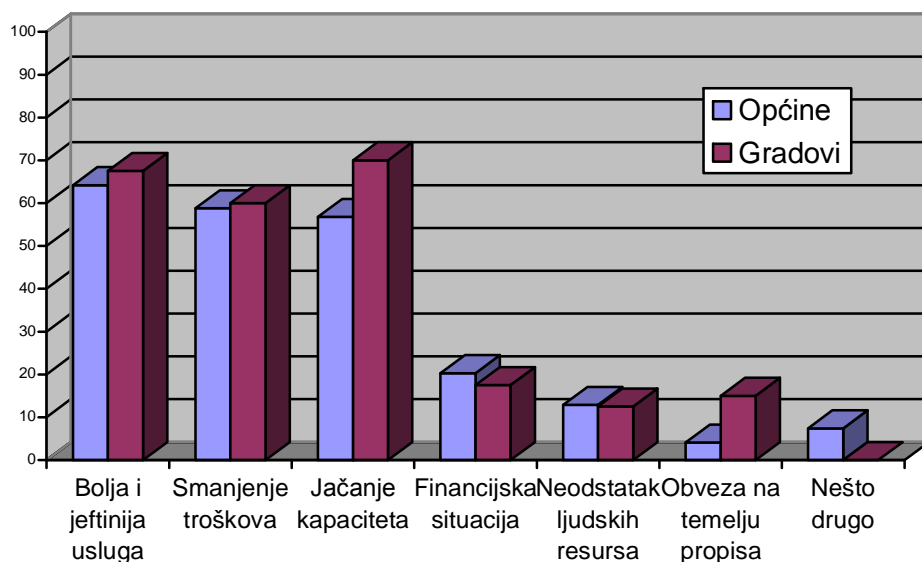
U kojem području planirate MOS? (GRADOVI)



Kao glavni razlog za suradnju s drugim lokalnim jedinicama najveći dio ispitanika ističe da će suradnja donijeti bolju i jeftiniju uslugu građanima (64,2% općina i 67,5% gradova), no usporedba tog podatka s odgovorima na pitanje o planiranoj suradnji nije posve podudarna jer je najveći udio ispitanika odgovorio da planira suradnju u područjima koja se ne odnose izravno na pružanje usluga građanima. Na drugom i trećem mjestu razloga za suradnju nalaze se smanjenje troškova (58,8% općina i 60% gradova) i jačanje kapaciteta (56,8% općina i

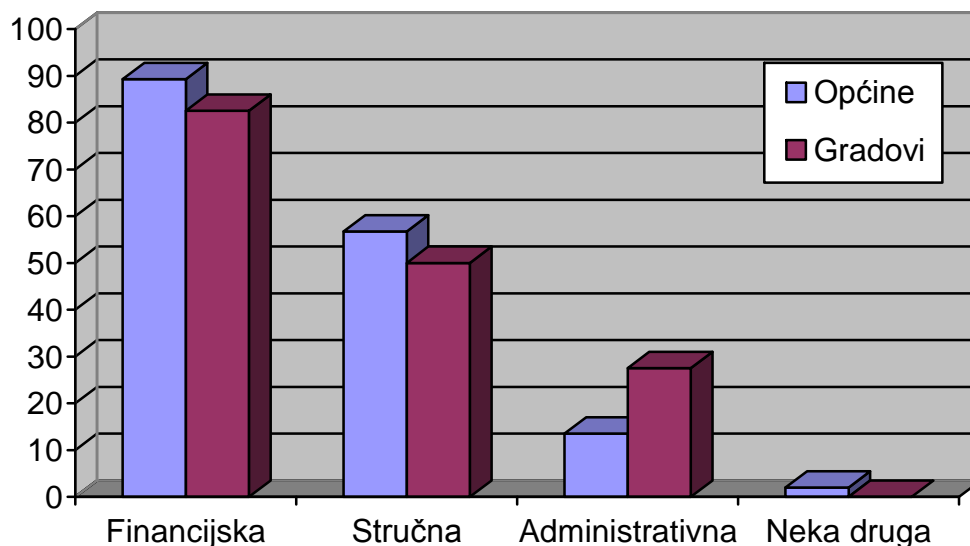
70% gradova), kao pravi primjeri racionalnog, gotovo menadžerskog pogleda na MOS i njegov izravan učinak na lokalnu samoupravu. Od ostalih razloga za suradnju ispitanici navode da su prisiljeni na suradnju zbog financijske situacije (20,3% općina i 17,5% gradova), nedostatnih ljudskih resursa (12,9% općina i 12,5% gradova) i temeljem obveze utvrđene propisima (4,1% općina i 15% gradova). Zanemariv udio ispitanika navodi neke druge razloge koji ih motiviraju za suradnju (7,4% općina i 0% gradova).

Razlog za suradnju s drugim JLS



Odgovarajući na pitanje o tome kakvu potporu trebaju kako bi ostvarili svoje planove za suradnju većina ispitanika se izjašnjava da im je potrebna financijska potpora (89,3% općina i 82,5% gradova). Nešto manji, ali još uvijek značajan udio ispitanika ističe potrebu stručne (56,7% općina i 50% gradova) ili administrativne (13,5% općina i 27,5% gradova) pomoći. Zanemariv udio ispitanika navodi neku drugu potrebnu pomoć (2% općina i 0% gradova).

Potrebna potpora za buduću suradnju



Na pitanje o tome koja tri područja smatraju najvećim potencijalom MOS-a u budućnosti, dužnosnici općina i gradova na prvo mjesto stavljaju zajedničku izradu projekata za prepristupne i strukturne fondove EU (80,4% općina i 80% gradova). Na drugom mjestu nalazi se razvoj komunalne infrastrukture s primjetnom razlikom u ocjenjivanju potencijala tog područja između gradskih (77,5%) i općinskih dužnosnika (64,8%). Zanimljivo, gotovo ista razlika vidljiva je i u ocjeni trećeg izabranog područja MOS-a - razvoj turizma (54,7% općina i 67,5% gradova). Na četvrto mjesto područja s najvećim potencijalom lokalni dužnosnici su izabrali pružanje komunalnih usluga (52,7% općina i 52,5% gradova). Kao područja s najmanjim potencijalom za MOS ocijenjeni su područja pružanja socijalnih, obrazovnih i kulturnih usluga, organizacije javnog prijevoza te organizacije zajedničkih upravnih tijela.

7.4. Zaključak

Uvažavajući ograničenja anketnog upitnika i uzorka na kojem je anketiranje izvršeno, na temelju dobivenih rezultata ipak je moguće utvrditi određene trendove i donijeti zaključke. Prije svega, očito je da postoji svijest o mogućnosti suradnje među dužnosnicima lokalne samouprave u Hrvatskoj pa se suradnja, u ograničenoj mjeri i na ograničenom broju područja, i odvija. Jedna od glavnih zapreka intenzivnije suradnje je nedostatak financijskih poticaja, ali nije zanemariv i nedostatan pravni okvir te manjak spremnosti lokalnih dužnosnika da se upuste u suradnju.

U tom kontekstu važno je istaknuti problem nedovoljne informiranosti dužnosnika odgovornih za političku legitimnost i inicijativu, ali i lokalnih službenika. Naime, anketa pokazuje da su nedostatak relevantnih informacija o mogućoj suradnji i znanja o tome kako suradnju započeti najznačajnije zapreke za lokalne dužnosnike, dok političke razlike i drugi

razlozi, iako utječu na intenzitet suradnje, nemaju dominantan značaj. S druge strane, više od polovice ispitanika izrazilo je potrebu za stručnom pomoći pri budućem MOS-u, što je jasan pokazatelj potkapacitiranosti lokalne samouprave nastale nedovoljnom informiranošću i edukacijom glavnih aktera (lokalnih dužnosnika i službenika).

Na kraju, proizlazi da je najperspektivnije područje suradnje zajednička izrada projekata za EU fondove (što stimuliraju i pravila EU o financiranju razvojnih projekata), razvoj komunalne infrastrukture, pružanje komunalnih usluga i razvoj turizma. Međutim, izrazito malen udio lokalnih dužnosnika vidi mogućnost i potrebu suradnje u području socijalnih, obrazovnih i kulturnih usluga, organizaciji javnog prijevoza i organizaciji zajedničkih upravnih tijela, iako se radi o izvornim nadležnostima lokalne samouprave u kojima suradnja također može donijeti uštede i veću kvalitetu pruženih usluga.

8. SWOT ANALIZA

8.1. Uvod

Za prepoznavanje ključnih prednosti i slabosti okruženja za MOS u Hrvatskoj korištena je i metoda SWOT analize. Analiza je učinjena nakon prethodnog razmatranja rezultata istraživanja različitih aspekata MOS-a u Hrvatskoj, poput pravnog, financijskog i institucionalnog okvira, primjera dobre prakse i dr. Pored toga, izradi SWOT analize prethodilo je i provođenje ankete u kojoj su lokalni dužnosnici iznijeli svoje stavove o MOS-u te sastanak na kojem je ograničeni broj lokalnih dužnosnika i predstavnika Ministarstva uprave komentirao neke rezultate provedene ankete.

Iz SWOT analize vidljivo je da okruženje za MOS u Hrvatskoj ima malo snaga i značajno više prilika te, istovremeno, relativno malo slabosti i nešto više prijetnji.

8.2. Snage

Ključne snage okruženja za MOS u Hrvatskoj jesu okolnost da pravni sustav dopušta suradnju lokalnih jedinica te, štoviše, da manji broj propisa utvrđuju i obveznu suradnju, da postoje uobičajene institucionalne forme za suradnju te da postoje primjeri dobre prakse suradnje lokalnih jedinica.

8.3. Slabosti

Slabosti okruženja za MOS nisu brojne, ali su značajne pa je potreban kontinuirani rad da bi se otklonile. Prije svega, u Hrvatskoj, prema izričitom stavu ključnih dionika, ne postoji izgrađena kultura suradnje. Nadalje, iako pravni sustav ne zabranjuje suradnju, on nije dovoljno precizan i ne potiče suradnju, pa inicijative za suradnju ponekad obeshrabruje u samom začetku. Slabost je i inertnost središnjih državnih tijela koja sporo reaguju na inicijative za suradnju pri čemu izostaje potrebna administrativna i stručna potpora lokalnim jedinicama. Posljednja, ali ne i najmanje važna, slabost je odsustvo financijskih poticaja što dodatno obeshrabruje MOS.

8.4. Prilike

Okruženje za MOS u Hrvatskoj ima najveći broj prilika koje mogu blagotvorno utjecati na poticanje suradnje lokalnih jedinica u budućnosti. Pristupanje EU potaknut će izgradnju kulture suradnje, s obzirom na to da je suradnja jedan od temeljnih standarda postupanja unutar EU. Jednako tako, činjenica da Europska povelja o lokalnoj samoupravi suradnju utvrđuje kao pravo lokalnih jedinica i inicijativa Vijeća Europe da potakne razmišljanje donositelja političkih odluka o MOS-u kao jednom od načina racionalizacije rada lokalne samouprave mogu dodatno poduprijeti daljnji razvoj MOS-a. U prilog razmišljanju da će pojačani protok informacija potaknuti donositelje političkih odluka da MOS razmotre kao ozbiljnu alternativu nekim drugim mjerama govori i okolnost da Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj, koje je Vlada RH usvojila početkom srpnja 2010., prepoznaju MOS kao jednu od mjera koju je potrebno imati u vidu. Ekonomska kriza je naglasila ograničene kapacitete pojedinih lokalnih jedinica, a Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji je donesen početkom 2010. dodatno je limitirao ljudske resurse lokalne samouprave pa se MOS ukazuje kao jedan od načina na koji se nagomilani problemi mogu barem djelomično otkloniti. Na kraju, okolnost da ograničeni broj lokalnih čelnika MOS već razmatra kao moguće rješenje problema njihovih lokalnih jedinica te kompetitivnost lokalnih čelnika koji se svojem biračkom tijelu žele dokazati kao inovativni dobri gospodari otvara prostor za intenzivniju suradnju lokalnih jedinica u budućnosti.

8.5. Prijetnje

Kompetitivnost lokalnih čelnika istodobno predstavlja i prijetnju jer može voditi daljnjem osnaživanju samodostatnosti koja je ionako prisutna u prevelikoj mjeri (mnoge lokalne jedinice žele imati svoja trgovačka društva, ustanove i druge institucije koje samostalno kontroliraju). Prijetnju čini i mogućnost da decentralizacija i teritorijalni preustroj budu provedeni administrativnim mjerama od strane središnje vlasti, bez uključivanja ključnih dionika u proces. Tome treba dodati i nespremnost lokalnih čelnika za suradnju iz različitih osobnih razloga (strah od gubitka kontrole, nedostatak znanja o načinu ostvarivanja suradnje i sl.) te visoku razinu politiziranosti lokalne razine koja dodatno ograničava postupanje lokalnih čelnika (odbijanje suradnje s lokalnim jedinicama u kojima je na vlasti neka druga politička opcija). Na kraju, nedostatak informacija o pogodnostima MOS-a također destimulira iniciranje suradnje.

<p style="text-align: center;">SNAGE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pravni sustav dopušta MOS • Neki propisi utvrđuju obveznu suradnju • Postoje institucionalne forme za MOS (trgovačka društva, ustanove i sl.) • Postoje primjeri dobre prakse MOS-a 	<p style="text-align: center;">SLABOSTI</p> <ul style="list-style-type: none"> • U Hrvatskoj ne postoji kultura suradnje • Pravni sustav je nedovoljno precizan i nedovoljno potiče MOS • Nema financijskih poticaja za MOS • Središnja vlast sporo reagira na inicijative za suradnju
<p style="text-align: center;">PRILIKE</p> <ul style="list-style-type: none"> • EU suradnju utvrđuje kao standard postupanja • Europska povelja o lokalnoj samoupravi suradnju utvrđuje kao pravo lokalnih jedinica • Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj prepoznaju MOS kao koristan alat • Projekt Vijeća Europe podiže svijest o mogućnostima i prednostima MOS-a • Ekonomska kriza potiče suradnju • Značajan dio lokalnih jedinica ima ograničene kapacitete za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga • Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi limitira ljudske resurse lokalnih jedinica • Lokalni čelnici su kompetitivni • Ograničeni broj lokalnih čelnika MOS smatra mogućim rješenjem problema 	<p style="text-align: center;">PRIJETNJE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lokalni čelnici su kompetitivni • Decentralizacija i teritorijalni preustroj provedeni su administrativno, bez sudjelovanja ključnih dionika • Lokalni čelnici nisu spremni za suradnju zbog vlastitih ograničenja (straha, neznanja ...) • Visoka politiziranost lokalne razine • Nema dovoljno informacija o pogodnostima MOS-a • Izgrađena kultura samodostatnosti

9. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Imajući u vidu ograničenja sustava u kojem se u Hrvatskoj odvija međuopćinska suradnja i činjenicu da se MOS-u nije posvećivala posebna pozornost te je izostalo sustavno informiranje lokalnih čelnika o njegovim prednostima, možemo reći da je MOS prilično razvijen. Različite institucionalne forme i bogata praksa suradnje u nekim područjima djelovanja JLS, kao i činjenica da se MOS u zadanim okvirima već provodi na području čitave Republike Hrvatske, pokazuju da su lokalni čelnici shvatili vrijednost i prednosti MOS-a.

Ni pravni ni institucionalni okvir ne postavlja izravne zapreke za suradnju: suradnja je dopuštena, rjeđe i obvezna, ali u nekim slučajevima pravni i institucionalni okvir pokazuju neprilagodljivost i nepreciznost koja otežava realizaciju suradnje. Stoga, već i relativno male intervencije u pravni okvir mogu promijeniti sadašnje stanje i potaknuti razvoj MOS-a. S druge strane, europsko iskustvo institucionalnih formi za MOS pruža mogućnost odabira modela koji se najbolje uklapa u hrvatski pravni sustav i sustav lokalne samouprave i kojim se može nadopuniti postojeći institucionalni okvir.

Nedostatak financijskih poticaja za suradnju od strane središnje države ključni dionici, lokalni dužnosnici, vide kao jednu od značajnih zapreka. Mehanizam financijskih poticaja funkcionalan je u nekim drugim europskim zemljama, pa vrijedi razmisliti u kojoj ga je mjeri moguće primijeniti u Hrvatskoj. Dubinska analiza učinaka postojećih financijskih poticaja suradnji lokalnih jedinica, za sada pretežito usmjerenih na kapitalne investicije na području otoka, pokazat će u kojoj su mjeri oni doprinijeli racionalizaciji poslovanja lokalne samouprave. Ako se financijski poticaji pokažu učinkovitim, potrebno je razmotriti uvođenje dodatnih poticajnih mjera koje će MOS promovirati i izvan područja hrvatskih otočnih JLS.

Tijela središnje vlasti na zahtjeve za pružanjem stručne potpore pri realizaciji MOS-a reagiraju tromo pa su JLS prepuštene same sebi odnosno pomoći isključivo svojih interesnih udruga. Čvršća suradnja interesnih udruga i tijela središnje vlasti pri razmatranju načina realizacije pojedinih modela MOS-a omogućit će davanje preciznije informacije krajnjim korisnicima i na taj način blagotvorno utjecati na daljnji ravitak suradnje lokalnih jedinica. Činjenica da je i Vlada RH prepoznala MOS kao jedan od alata koji mogu racionalizirati poslovanje lokalne samouprave govori u prilog očekivanju jačeg angažmana središnjih državnih tijela.

SWOT analiza okoline u kojoj se odvija MOS u Hrvatskoj pokazuje snage i prilike koje, pravilno iskorištene, mogu kompenzirati slabosti i prijetnje. Pritom, potrebno je uložiti dodatni napor kako bi se lokalnim čelnicima osigurale informacije o prednostima i načinu realizacije MOS-a u čemu jednako važnu ulogu moraju igrati i državna tijela i udruge lokalne samouprave. Kvalitetno i pravovremeno informiranje ključnih dionika utjecat će na izgradnju kulture suradnje koja, prema mišljenju samih dionika, u Hrvatskoj nedostaje.

Na kraju, inicijativa Vijeća Europe da u okviru svoga projekta istraži sadašnje stanje MOS-a u Hrvatskoj i predloži mjere za njegovo poticanje valja shvatiti kao podstrek za daljnji rad po ovom pitanju. Pritom, znanje i iskustvo te stručna i tehnička pomoć koju Vijeće Europe može osigurati dodat će vrijednost naporima koje ulažu tijela središnje vlasti i udruge lokalne

samouprave, a što može biti osobito važno u kontekstu najave pokretanja procesa sveobuhvatne decentralizacije i teritorijalnog preustroja Republike Hrvatske.

PROPISI

- **Ustav Republike Hrvatske** («Narodne novine», br. 56/90)
- **Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi** («Narodne novine», br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09)
- **Zakon o društveno poticanoj stanogradnji** („Narodne novine“, br. 109/01, 82/04 i 38/09)
- **Zakon o prostornom uređenju i gradnji** („Narodne novine“, br. 76/07 i 38/09)
- **Zakon o komunalnom gospodarstvu** («Narodne novine», br. 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04, 178/04, 38/09 i 79/09)
- **Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi** („Narodne novine“, br. 10/97 i 107/07)
- **Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi** („Narodne novine“, br. 87/08, 86/09, 92/10 i 105/10)
- **Zakon o ustanovama** („Narodne novine“, br. 76/93, 29/97, 47/99 i 35/08)
- **Zakon o sportu** („Narodne novine“, br. 71/06 i 150/08)
- **Zakon o zaštiti potrošača** („Narodne novine“, br. 79/07, 125/07, 79/09 i 89/09)
- **Zakon o zaštiti okoliša** („Narodne novine“, br. 110/07)
- **Zakon o socijalnoj skrbi** („Narodne novine“, br. 73/97., 27/01., 59/01., 82/01., 103/03., 44/06 i 79/07)
- **Zakon o zdravstvenoj zaštiti** („Narodne novine“, br. 150/08, 155/09 i 71/10)
- **Zakon o zaštiti i spašavanju** („Narodne novine“, br. 174/04)
- **Zakon o vatrogastvu** („Narodne novine“, br. 106/99, 117/01, 36/02, 96/03, 174/04, 38/09 i 80/10)
- **Zakon o sigurnosti prometa na cestama** („Narodne novine“, br. 67/08)
- **Zakon o otocima** („Narodne novine“, br. 34/99, 149/99, 32/02 i 33/06)
- **Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi** («Narodne novine-Međunarodni ugovori», br. 14/97, 4/08 i 5/08)
- **Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi** («Narodne novine», br. 90/92, 94/93, 117/93, 5/97 i 128/99)
- **Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj** («Narodne novine», br. 10/92 i 29/94)

- **Zakon o Gradu Zagrebu** («Narodne novine», br. 90/92., 76/93., 69/95., 14/97 i 36/98)
- **Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave** («Narodne novine», br. 90/92., 69/95., 59/96., 63/96. i 64/00)
- **Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave** («Narodne novine», br. 117/93., 69/97., 33/00., 73/00., 127/00., 59/01., 107/01., 117/01., 150/02., 147/03., 132/06. i 26/07. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske)
- **Zakon o fondu za regionalni razvoj** («Narodne novine», br. 107/01 i 124/10)
- **Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske** («Narodne novine», br. 153/09)
- **Zakon o državnoj potpori u poljoprivredi, ribarstvu i šumarstvu** («Narodne novine», br. 87/02., 117/03., 82/04., 12/05., 85/06., 141/06., 134/07 i 85/08)
- **Zakon o trgovačkim društvima** («Narodne novine», br. 111/93, 34/99, 121/99 – vjerodostojno tumačenje, 52/00 – Odluka USRH, 118/03, 107/07, 146/08 i 137/09)
- **Zakon o koncesijama** («Narodne novine», br. 125/08)
- **Zakon o očuvanju i zaštiti kulturnih dobara** («Narodne novine», br. 69/99, 151/03, 157/03, 87/09 i 88/10)

KRATICE

MOS	Međuopćinska suradnja
LGI	<i>Local Government and Public Service Reform Initiative</i>
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
RH	Republika Hrvatska
EU	Europska unija
ZOLPRS	Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi
SRH	Socijalistička Republika Hrvatska
JLS	Jedinice lokalne samouprave
LAG	Lokalna akcijska grupa
JVP	Javna vatrogasna postrojba