

**PRIJEDLOG ZA OSNIVANJE
NACIONALNE UDRUGE
ŽUPANIJA REPUBLIKE HRVATSKE**

**S PRIJEDLOGOM
SPORAZUMA O OSNIVANJU
HRVATSKE ZAJEDNICE ŽUPANIJA**

PRIJEDLOG ZA OSNIVANJE NACIONALNE UDRUGE ŽUPANIJA REPUBLIKE HRVATSKE S PRIJEDLOGOM SPORAZUMA O OSNIVANJU HRVATSKE ZAJEDNICE ŽUPANIJA

I. Nacionalne udruge jedinica teritorijalne samouprave

Lokalna samouprava dio je ljudske civilizacije, dio njezine kulture i načina mišljenja. Sastavni je dio modela svih suvremenih demokratskih političkih sustava u svijetu. Ona nije samo izraz demokratskog prava građana već i oblik racionalne organizacije funkcioniranja društvene i državne zajednice. To je jedno od ključnih pitanja državnog ustroja općenito. U tom sklopu se kao njegova bitna odrednica postavlja odnos središnje državne uprave (države općenito) i lokalne uprave odnosno samouprave. Oko odnosa ovih dvaju polova oblikuje se cjelokupan sustav, ne samo pravnih već i društvenih odnosa. Usudujemo se ustvrditi da odnos države i lokalne samouprave predstavlja ključno pitanje razvitka demokratskog političkog sustava suvremenih zemalja.

Komparativna istraživanja čiji su nositelji različite znanstvene i stručne institucije osobito u Europi (Vijeće Europe, sveučilišta i instituti) ilustriraju koliko je pitanje lokalne (samo)uprave aktualno i u društvima koja se smatraju stabilnima. Njegova aktualnost vezana je i za suvremene europske integracije. Do sada provedene usporedne analize ukazuju na visok stupanj zajedništva u trendovima razvitka zapadnoeuropske lokalne (samo)uprave. Ekspanzija njezine uloge teče od 80-tih godina. Jezik reformi je postao univerzalan a sadržava usmjerenost ka decentralizaciji, debirokratizaciji i deregulaciji uz zauzimanje za poboljšanje djelotvornosti, odgovornosti i uspješnosti. S tim u svezi moguće je pratiti procese regionalizacije i decentralizacije uz mijene teritorijalnog ustrojstva. Osobito značajnim postavlja se pitanje uloge lokalne (samo)uprave u procesima tranzicije postkomunističkih zemalja.

U tom kontakstu valja promatrati i potrebu povezivanja i udruživanja jedinica teritorijalne (lokalne, područne, regionalne) samouprave, prvo, na nacionalnoj, a potom, na međunarodnoj razini. Pravo udruživanja, jedno je od temeljnih prava koje Europska povelja o lokalnoj samoupravi (pa i nacrt Europske povelje o regionalnoj samoupravi) ističe kao sadržajno obilježje prava na lokalnu samoupravu. Otuda se ova ideja pretače u odredbe nacionalnih zakonodavstava i čini pravni temelj utemeljenja nacionalnih asocijacija teritorijalne (lokalne, okružne, regionalne i sl.) samouprave.

Smisao utemeljenja ovih asocijacija moguće je izraziti kroz njihove dvije temeljne funkcije:

- one zastupaju (predstavljaju, štite i brane) zajedničke interese teritorijalnih jedinica
- one podupiru razvitak teritorijalne samouprave.

Proučavanje europskih iskustava omogućava zaključak kako ova udruženja svoje temeljne funkcije ostvaruju:

- promicanjem suradnje između samoupravnih jedinica i njihovih tijela,
- predstavljanjem članica u razmatranju pitanja od šireg značenja s višom razinom teritorijalnih vlasti, osobito sudjelovanjem u postupku pripreme i razmatranja propisa od značenja za razvitak teritorijalne samouprave,
- uspostavljanjem i održavanjem međunarodne suradnje te pružanjem pomoći članicama u programima međunarodne suradnje kao i njihovom uključivanju u mrežu europskih jedinica teritorijalne samouprave,
- informacijskom potporom samoupravnim jedinicama (pravna baza podataka, nacrti zakona i sl., u pravilu nakladništvo periodičnih i drugih publikacija kojima promovira područje samouprave itd.),
- stručnom potporom jedinicama teritorijalne samouprave (potpora ekspertnih timova pravnih i drugih stručnjaka u izvođenju vlastitih projekata i dr.),
- transferom znanja na lokalnoj i regionalnoj razini, trening programima u domaćim i

međunarodnim okvirima i drugim oblicima obrazovanja i osposobljavanja dužnosnika i službenika.

Za izvršenje ovih funkcija asocijacije teritorijalne samouprave nerijetko osnivaju posebne organizacije servisnog karaktera (trening centri i druge stručne tvrtke: npr. u Finskoj pri Udruženju finskih lokalnih i regionalnih vlasti djeluje pet tvrtki sa oko 400 zaposlenih).

Prve nacionalne asocijacije javljaju se početkom 20. stoljeća (npr. Unija norveških gradova 1903.), razvijaju se dvadesetih i tridesetih godina. Poticaje reafirmaciji ovih asocijacija valja zabilježiti osobito u recentnim reformama lokalne samouprave u tranzicijskim zemljama koje reformiraju svoje ranije asocijacije ovoga tipa.

Danas sve zemlje suvremene Europe imaju nacionalna udruženja jedinica teritorijalne samouprave. Ona su po svom članstvu i obuhvatu različita i ovisna o teritorijalnom ustroju i samoupravnom položaju teritorijalnih jedinica unutar pojedine zemlje. Javljaju se različiti tipovi udruženja:

- odvojena udruženja jedinica teritorijalne samouprave s obzirom na razinu jedinice (udruženja lokalne i udruženja okružne/regionalne samouprave - npr. Švedska, Danska),
- jedinstvena udruženja za sve razine teritorijalne samouprave (npr. Finska, Norveška),
- više udruženja za istu razinu teritorijalne samouprave (npr. Latvija).

Zanimljiv je primjer Republike Mađarske u kojoj je osnovano čak sedam asocijacija (za općine, sela, male gradove, seosku samoupravu, lokalnu samoupravu, gradove sa županijskim pravima i županije) koje objedinjava jedno Vijeće udruženja lokalne samouprave.

Uz svjetska integrativna kretanja usko se vezuje i povezivanje temeljnih jedinica društvene organizacije oblikovanih kao jedinice lokalne samouprave. Na taj način izrastaju i međunarodne organizacije ovoga tipa. Neposredno uoči I. svjetskog rata osnivaju se IULA - Međunarodna unija lokalnih vlasti 1913. godine kao svjetska organizacija lokalne samouprave te ICMA - Međunarodno udruženje za upravljanje gradovima i okruzima 1914. godine kao profesionalna i obrazovna asocijacija službenika lokalne samouprave.

Europske asocijacije nastaju kao izravna posljedica potrebe saniranja posljedica II. svjetskog rata. Od povezivanja na crti dojučerašnjeg ratnog sukoba, u odnosima prekogranične (euroregionalne) suradnje do utemeljenja međunarodnih organizacija eurointegracijskih usmjerenja. Vijeće Europe, kao najstariju europsku instituciju, pratilo je osnivanje Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Europe CLRAE (Congress of Local and Regional Authorities) osnovanog kao njezinog dijela 1949. godine radi promicanja demokracije i ljudskih prava. Vijeće Europskih općina i regija CEMR (Council of European Municipalities and Regions) osnovano je 1951. godine, Skupština europskih regija AER (Assembly of European Regions) 1985. godine. Najmlađe među njima je Udruženje europskih prekograničnih regija AEBR (Association of European Border Regions), da spomenemo samo najznačajnije, pored niza regionalnih asocijacija.

Posebne poticaje daju suvremena eurointegracijska kretanja, slijedom kojih, osobito pri Vijeću Europe u Bruxellesu niču uredi nacionalnih asocijacija jedinica teritorijalne samouprave (Austrija, Norveška i dr.).

Ustrojstvo nacionalnih asocijacija nije istovjetno. No svako udruženje ovoga tipa u svom sklopu ima tijela koja odgovaraju sljedećim:

- predstavničko tijelo (opća skupština) koju čine sve članice asocijacije,
- izvršno tijelo (predsjedništvo, izvršni komitet, odbor, predsjednik),
- radna tijela (komiteti/komisije/odbori osnovani za pojedine djelatnosti ili područja djelovanja, npr. za financije i ekonomiju, obrazovanje i kulturu, socijalna i zdravstvena pitanja, regionalni razvitak, tehnička pitanja i dr.),
- stručno tijelo (stalni sekretarijat, ured i sl.).

Prikazana iskustva kazuju kako nema jedinstvenog modela, međutim, ona mogu biti valjana podloga oblikovanju vlastitih rješenja u svakoj zemlji, prilagođena njezinom teritorijalnom ustroju i samoupravnom položaju teritorijalnih jedinica te drugim posebnostima.

II. Pravno utemeljenje

Mogućnost udruživanja, odnosno osnivanja nacionalnog saveza u Republici Hrvatskoj, uređena je Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi 1992. godine. Tim je Zakonom, međutim, to pravo pridržano samo općinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave. Županijama, koje sve do 2001. godine imaju status jedinica lokalne uprave i samouprave to pravo nije dato.

Tako je stavkom 5. članka 11. ovoga Zakona bilo predviđeno da općine i gradovi mogu radi promicanja zajedničkih interesa i unapređivanja suradnje osnovati nacionalni savez jedinica lokalne samouprave. Nacionalni savez jedinica lokalne samouprave može se osnovati ako je odluku o osnivanju donijelo više od polovice općina i gradova. Odluku o osnivanju Nacionalnog saveza jedinica lokalne samouprave, odnosno odluku o pristupanju Nacionalnom savezu jedinica lokalne samouprave donosi predstavničko tijelo općine ili grada.

Sukladno odredbi članka 11a., Nacionalni savez jedinica lokalne samouprave može, u skladu sa zakonom, surađivati s odgovarajućim međunarodnim organizacijama i udruženjima jedinica lokalne samouprave i pristupati međunarodnim udruženjima lokalnih jedinica. Nacionalni savez jedinica lokalne samouprave pravna je osoba. Ustrojstvo, djelokrug i način financiranja Nacionalnog saveza jedinica lokalne samouprave uređuje se aktom o osnivanju i statutom, u skladu sa zakonom.

Promjenama u sustavu teritorijalne samouprave Republike Hrvatske 2001. godine (uređenim Ustavom iz 2000. godine te Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz travnja 2001. godine), županije zadržavaju samo samoupravni, a gube status jedinice državne uprave. To omogućava proširenje ovog prava na udruživanje i na njih.

Tako je člankom 12. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" broj 33/01.) određeno da općine, gradovi i županije mogu osnovati svoje udruge radi promicanja i ostvarivanja zajedničkih interesa (stavak 2.). Nadalje, radi promicanja zajedničkih interesa i unapređivanja suradnje općine, gradovi i županije mogu osnovati nacionalnu udruhu općina, nacionalnu udruhu gradova i nacionalnu udruhu županija. Nacionalna udruga može se osnovati ako je odluku o osnivanju donijelo više od polovice općina, gradova, odnosno županija. Nacionalna udruga općina, nacionalna udruga gradova i nacionalna udruga županija mogu se udružiti u nacionalni savez jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Člankom 13. istog Zakona predviđeno je da se na osnivanje i rad udruga općina, gradova i županija i saveza jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na odgovarajući način primjenjuju odredbe posebnog zakona kojim se uređuje osnivanje i rad udruga. Ustrojstvo, djelokrug i način financiranja udruge, odnosno saveza uređuje se aktom o osnivanju i statutom, u skladu sa zakonom.

Nacionalne udruge i nacionalni savez mogu, u skladu sa zakonom, surađivati s odgovarajućim međunarodnim organizacijama i udruženjima jedinica lokalne, odnosno regionalne samouprave i pristupati njihovim međunarodnim udruženjima.

Slijedom prikazanog sadržaja Zakona, na osnivanje i rad udruga općina, gradova i županija i saveza jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na odgovarajući način primjenjuju se odredbe Zakona o udugama ("Narodne novine" broj 88/01.). Ovim Zakonom utvrđeni su uvjeti za osnivanje udruge (članak 10.), sadržaj i način donošenja statuta (članak 11.), djelatnost udruge (članak

5.), upravljanje udrugom i tijela udruge (članak 6.), udruživanje udruga (članak 7.) te druga pitanja od značenja za osnivanje, registraciju i djelovanje udruga. Prema ovom Zakonu temeljni akt udruge jeste statut koji donosi skupština udruge. Statutom se obvezno uređuje naziv i sjedište udruge, zastupanje, ciljevi, djelatnosti kojima se ostvaruju ciljevi, članstvo te prava i obveze članova, tijela udruge, njihov sastav, izbor, opoziv, ovlasti, način odlučivanja i trajanje mandata te prestanak postojanja udruge, a moguće je urediti i druga pitanja od značaja za udrugu.

III. Aktivnosti u pripremi osnivanja Udruge

Na inicijativu i u organizaciji Primorsko-goranske županije u Novom Vinodolskom je 7. travnja 2001. godine upriličen susret predsjednika i tajnika županijskih skupština. Poticaj za ovaj susret bila je i potreba razmatranja uspostavljanja institucionalne suradnje hrvatskih županija, osobito u svjetlu novih zakonskih rješenja koja upućuju na osnivanje nacionalne udruge županija.

Ovom prigodom razmotren je i nacrt osnivačkog akta - Sporazuma o osnivanju nacionalne udruge (zajednice) hrvatskih županija pripremljen u Tajništvu Osječko-baranjske županije. Dogovoreno je da se u razdoblju nakon izbora za predstavnička tijela, temeljem ove inicijative nastave konzultacije kako bi se do kraja 2001. godine dovršio postupak pripreme te osnovalo ovo udruženje. Funkcija Inicijativnog odbora povjerena je predstavnicima županija domaćinima susreta u Novom Vinodolskom i Osijeku.

Kako je je ulogu nositelja stručne pripreme temeljnog dokumenta kao i ulogu domaćina idućeg susreta predstavnika županija preuzela Osječko-baranjska županija, iz ove županije je svim županijama 1. listopada dostavljen na razmatranje nacrt ovog dokumenta. U raspravi koja je potrajala mjesec dana, više od polovice županija u Republici Hrvatskoj (što je broj dostatan za osnivanje nacionalne udruge) izjasnilo se u prilog ove inicijative i poduprla tekst nacrta Sporazuma. Primjedbe i prijedlozi dati u raspravi ugrađeni su u konačni tekst prijedloga Sporazuma o osnivanju Hrvatske zajednice županija koji se upućuje na usvajanje županijskim skupštinama.

IV. Sadržaj Osnivačkog akta

Temeljni osnivački akt nacionalne udruge županija Republike Hrvatske jeste Sporazum o osnivanju Hrvatske zajednice županija. Njime se uređuju naziv i sjedište Udruge, ciljevi njezinog osnivanja i djelatnosti kojima se ti ciljevi ostvaruju, udruživanje Udruge u nacionalni savez i međunarodna udruženja, temelji upravljanja Udrugom, način zaključenja Sporazuma te konstituiranja tijela Udruge.

Prema prijedlogu, koji je rezultat rasprave o nacrtu predloženog teksta, Udruga bi nosila naziv Hrvatska zajednica županija. Njezino sjedište jeste Zagreb. Ovo rješenje rezultat je ocjene da je potrebno ostvariti suradnju svih asocijacija teritorijalne samouprave, čije je sjedište u Zagrebu, te pretpostavke da će i sjedište saveza nacionalnih udruga biti također u glavnom gradu Republike Hrvatske.

Ciljevi i djelatnost Zajednice predstavljaju njezinu programsku orijentaciju, koju ostvaruju izravno, kao članice Zajednice odnosno putem njezinih tijela (Skupštine, predsjednika i Izvršnog odbora). Djelatnost Zajednice, prava i obveze članova, ustrojstvo i financiranje Zajednice te druga pitanja od značenja za njezino djelovanje uređuju se Statutom Zajednice koji donosi Skupština Zajednice.

Sukladno Zakonu, Zajednica može imati status nacionalne udruge kada odluku o njezinom osnivanju donese više od polovice županija u Republici Hrvatskoj. Budući da je smisao osnivanja

Zajednice postizanje ovog statusa, to se Sporazum smatra zaključenim tek kada ga prihvati ovaj broj županija. No, Zajednica nije zatvorena za one županije koje odluku u tom smislu ne donesu do dana zaključenja Sporazuma. Stoga mu mogu naknadno pristupiti i one županije koje to nisu učinile do dana njegovog zaključenja.

Aktivnosti pripreme osnivanja Zajednice provodio je Inicijativni odbor koji su, sukladno zaključku iz Novog Vinodolskog činili predstavnici domaćina toga i budućeg susreta predstavnika županija (Primorsko-goranske i Osječko-baranjske županije). Iz operativnih razloga, ovim Sporazumom je, stoga, ovlaštenje na utvrđenje ispunjenja uvjeta osnivanja Zajednice, organizacija svečanosti potpisivanja Sporazuma te saziv konstituirajućeg zasjedanja Skupštine povjereno ovom Inicijativnom odboru.

Slijedom datog prikaza, predlaže se županijskim skupštinama da prihvaćanjem Sporazuma o osnivanju Hrvatske zajednice županija donesu odluku o osnivanju nacionalne udruge županija Republike Hrvatske.

Temeljem članka 12. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" broj 33/01.) u svezi s člankom 10. Zakona o udrugama ("Narodne novine" broj 88/01.) županije u Republici Hrvatskoj odlučile su zaključiti

S P O R A Z U M

o osnivanju Hrvatske zajednice županija

Članak 1.

Radi promicanja područne odnosno regionalne samouprave te poticanja i potpore gospodarskom i društvenom razvitku jedinica područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj, ovim Sporazumom osniva se Hrvatska zajednica županija (nastavno: Zajednica) kao nacionalna udruga županija.

Članak 2.

Sjedište Zajednice je u Zagrebu.

Članak 3.

Prihvatanjem ovog Sporazuma županije pristupaju Zajednici kao njezini članovi sa svim pravima i obvezama propisanim zakonom, ovim Sporazumom i Statutom Zajednice.

Članak 4.

Kao članovi Zajednice, županije se obvezuju zajednički djelovati u oživotvorenju temeljnih ciljeva njezina osnivanja osobito u promicanju ideje i prakse područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj te izvršavati prava i obveze utvrđene ovim Sporazumom i Statutom Zajednice.

U postizanju ovog cilja u okviru Zajednice njezini članovi:

- podupiru razvijanje suradnje između županija te jedinica lokalne samouprave unutar njih,
- organiziraju oblike razmjene iskustava o djelovanju jedinica područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj,
- usklađuju gledišta i djelovanje članova u odnosu na tijela državne vlasti i uprave o pitanjima od značenja za razvitak lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj, osobito o prijedlozima propisa kojima se uređuju ova pitanja,
- potiču istraživanja i druge oblike praćenja i proučavanja područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj i svijetu,
- organiziraju stručne i znanstvene skupove o područnoj (regionalnoj) samoupravi,
- izdaju stručne i druge publikacije kojima se ostvaruju ciljevi osnivanja Zajednice,
- sudjeluju u razvijanju međunarodne suradnje, uspostavljaju i održavaju odnose sa srodnim organizacijama u drugim zemljama i međunarodnim organizacijama,
- obavljaju i druge aktivnosti kojima se pridonosi ostvarivanju ciljeva osnivanja Zajednice.

Članak 5.

Temeljem odluke Skupštine Zajednice, Zajednica može pristupiti nacionalnom savezu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske te odgovarajućim međunarodnim udruženjima.

Članak 6.

Zajednicom upravljaju članovi putem svojih predstavnika u tijelima zajednice.

Najviše tijelo Zajednice je Skupština Zajednice u kojoj je s tri svoja predstavnika zastupljen svaki član Zajednice. Predstavnike županije u Skupštini određuje svaka pojedina članica po postupku i na način utvrđen njezinim općim aktima.

Skupština bira predsjednika te Izvršni odbor kao izvršna tijela Zajednice.

Djelatnost Zajednice, prava i obveze članova, ustrojstvo i financiranje zajednice te druga pitanja od značenja za njezino djelovanje uređuju se Statutom Zajednice koji donosi Skupština Zajednice.

Član 7.

Ovaj Sporazum smatra se zaključenim kada ga prihvati više od polovice županija u Republici Hrvatskoj.

Ovom Sporazumu mogu naknadno pristupiti županije koje to nisu učinile do dana njegovog zaključenja.

Članak 8.

Odluka predstavničkog tijela županije o prihvaćanju ovog Sporazuma zamjenjuje potpis na Sporazumu i čini njegov sastavni dio.

Članak 9.

Ovlašćuje se Inicijativni odbor za osnivanje Zajednice da, nakon što utvrdi činjenicu iz članka 5. ovog Sporazuma, u roku od 30 dana sazove konstituirajuće zasjedanje Skupštine Zajednice.

Članak 10.

Ovaj Sporazum bit će objavljen u službenim glasilima članica Zajednice.