

ZAHVALA:

Zahvaljujem prof. dr. sc. Ivanu Kopriću za dopuštenje da iscrpno citiram dijelove njegovog rada navedenog u tekstu i objavljenog kao Uvodna studija u Priručniku Instituta za javnu upravu 'Lokalna samouprava i lokalni izbori', Zagreb, 2013.

Tomislav Mrle, mag.iur.univ.spec.polit.

GRAD DELNICE

doprinos u povodu obilježavanja 20 godina lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj

1. DRUŠTVENA ULOGA MODERNIH LOKALNIH SAMOUPRAVA¹

Uloga lokalnih društvenih zajednica, odnosno, lokalnih samouprava u životu demokratskih društava ima veliki, gotovo nemjerljiv značaj. Lokalne su zajednice dio javnog upravnog aparata, neovisno o samoj formi njihovog djelokruga i načina obavljanja poslova. Kao što je isticao doajen upravne znanosti u Hrvatskoj, danas na žalost pokojni akademik Eugen Pusić:² „*Otkad postoji država kao politička i upravna struktura lokalne jedinice, ma kako velikodušno državni ustavi definirali njihova prava samoupravljanja, dio su državnog sustava. To ima, među ostalim, i tu posljedica da je državni teritorij razveden ne samo horizontalno, već i vertikalno.*“

Isto tako, francuski mislilac i povjesničar, Alexis De Tocqueville je rekao, da „*u lokalnim institucijama leži snaga slobodnih naroda. One su za slobodu ono što je pučka škola za znanost. Bez njihova postojanja jedan narod može imati slobodnu vladu, ali ne i duh slobode.*“

2. OSNOVNI PRAVNI TEMELJI OBAVLJANJA LOKALNIH POSLOVA U REPUBLICI HRVATSKOJ³

3.1.) Europska povelja o lokalnoj samoupravi

3.2.) Ustav Republike Hrvatske

3.3.) Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te veliki broj drugih posebnih zakona (npr. Zakon o komunalnom gospodarstvu, zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi, Zakon o socijalnoj skrbi, Zakon o knjižnicama, Zakona o vatrogastvu, Zakon o zaštiti potrošača, Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti, Zakon o cestama, Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Zakon o proračunu, te mnogi drugi zakoni i ostalih podzakonski propisi.

Ono što je u povodu ove obljetnice svakako potrebno reći, ne samo zato što je najvažniji dokument, nego i zato što se o njoj relativno malo zna, to je dakle temeljni međunarodni dokument koji propisuje lokalnu samoupravu; **Europska povelja o lokalnoj samoupravi (u daljnjem tekstu: Povelja)**. Donesena je u srpnju 1985. godine i bila je otvorena za potpisivanje do 15. listopada iste, a stupila je na snagu (nakon četiri ratifikacije), 1. rujna 1988. godine. Republika Hrvatska ju je prihvatila, selektivno, 1997., a u potpunosti 2008. godine.

¹ Tomislav Mrle, mag.iur.univ.spec.polit., Sveučilišni specijalist iz lokalne demokracije i razvoja, službenik Grada Delnica.

² Akademik Pusić Eugen, HAZU, Referat „Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava“, Zagreb, 2010. godine, str. 1.

Istaknuti pravnik, veliki znanstvenik, nastavnik i erudit, član Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Razredu za društvene znanosti, profesor na Pravnom fakultetu u Zagrebu na predmetu *Nauka o upravi*

³ Tomislav Mrle

Države članice Vijeća Europe, potpisnice Povelje, kao neke od razloga za donošenje iste, navele su:

-da su lokalne jedinice jedan od glavnih temelja svakog demokratskog sustava,
-da je pravo građana da sudjeluju u upravljanju javnim poslovima jedno od demokratskih načela koja su zajednička svim državama članicama Vijeća Europe.

Isto tako, države članice Vijeća Europe, prilikom donošenja Povelje, bile su uvjerenе:

-da je ostvarivanje tog prava moguće najneposrednije na lokalnoj razini, kao i
-da postojanje lokalnih jedinica koje su stvarno odgovorne omogućuje upravu koja je i učinkovita i bliska građanima.

Potpisivanjem Povelje, države članice Vijeća Europe potvrdile su da ono pretpostavlja postojanje takvih lokalnih jedinica u kojima je omogućeno da imaju demokratski oblikovana odlučujuća tijela i da se koriste širokim stupnjem samouprave što se tiče njihova djelokruga, da imaju sredstava za njegovo obavljanje kao i potrebne načine da bi mogle ispuniti svrhu svog postojanja.

Prof.dr. Zvonimir Lauc⁴ s Pravnog fakulteta u Osijeku navodi da povelja ističe načelo decentralizacije i dekoncentracije vlasti i načelo demokratizacije, načelo srazmjernosti, načelo financijske samostalnosti i solidarnosti u financijskom ujednačavanju, načelo savjetovanja s mjesnim vlastima, načelo jasnoće, pravne sigurnosti - sudske zaštite, te pravo na udruživanje.

3. UPRAVNO-TERITORIJALNE PROMJENE LOKALNE SAMOUPRAVE OD 1945. DO DANAŠNJIH DANA⁵

3.1. Razdoblje od 1945. do 1990. godine

Razmotri li se razdoblje nakon 1945. godine, Hrvatska je prošla kroz niz upravno-teritorijalnih promjena, koje ćemo samo ukratko prikazati. Prva podjela bila je na osnovi Zakona o političko-teritorijalnoj podjeli Narodne Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu NRH) od 1.7.1947. godine, kojom je područje Hrvatske podijeljeno na 81 kotar, 18 gradova i 2 278 mjesnih odbora. Osim toga, u gradovima je postojala još i podjela na gradske rajone.

Kasnije, republičkim zakonom od 24. travnja 1952. NRH je podijeljena na kotareve, gradove i općine. Kotareva je prema tom zakonu bilo 58, gradova 6, gradskih općina 60 i općina 637 (od toga 11 u sastavu grada).

Do naredne upravno-teritorijalna podjela došlo je donošenjem Republičkog Zakona o uređenju općina i kotara (kolovoz 1955.), kojim je NRH podijeljena na 27 kotara i 299 općina. Nakon toga, od 1955. do 1962., zakoni kojima je bilo regulirano to pitanje, ostavljali su podjelu na 27 kotara, ali su permanentno smanjivali broj općina, tako da je 1962. njihov broj sveden na 194. Novim Zakonom o područjima općina i kotara iz 1962. godine, taj broj je opet radikalno smanjen, pri čemu je ovog puta smanjen i broj kotareva.

Poslije 1962. godine dinamika političko-teritorijalnog ustrojstva Hrvatske u osnovi se stabilizirala, a najveće su promjene nastale ukidanjem kotara 1967. godine. Kao razlog njihova ukidanja navedena je ideologijska ocjena, kako to navodi **Juraj Hrženjak** „*da se kotari nisu razvijali kao politički, ekonomski i kulturni centri, nego su se pretvarali u etastičke tvorevine koje stoje na putu samoupravnoj transformaciji općina*“.⁶

⁴ Više o tome vidjeti, **Prof.dr. Zvonimir Lauc**, Znanstveno-stručni skup „**Upravni i politički sustavi Republike Hrvatske na pragu Europske unije**“, Referat „Acquis Vijeća Europe i Hrvatska lokalna samouprava“, Split, 2010.

⁵ Tomislav Mrle

⁶ **Juraj Hrženjak, dipl.iur.**, (2004), Lokalna i regionalna samouprava u Republici Hrvatskoj, Novi Informator, str. 121.

Istim tim zakonom omogućeno je da se općine mogu udružiti u zajednicu općina, ali to se nije ostvarivalo sve do donošenja Ustava SRH 1974. godine, kada je to uvedeno kao obveza. To je promijenjeno potkraj socijalističkog razdoblja, 1988. godine kada su na temelju promjena Ustava SRH ponovno omogućene fakultativne zajednice općina, umjesto obveznih društveno-političkih zajednica. Takvo je stanje ukinuto novim Ustavom Republike Hrvatske iz 1990. godine, te su u političkom sastavu sve do 1993. godine ostale funkcionirati samo općine kao monotipne političko-područne jedinice.

„3.2. Današnja lokalna samouprava⁷“

Lokalna samouprava u samostalnoj Hrvatskoj razvijala se u tri temeljne faze. Prva faza obuhvaća razdoblje 1990-1993., druga 1993-2001., a treća 2001-2010.

Prva faza. U prve tri godine nakon izbora za Sabor održanih u proljeće 1990., sve do 1993., lokalna je samouprava zadržala institucionalni oblik naslijeđen iz ranijeg, socijalističkog perioda. Ne samo da su zadržane jedinice istog naziva i teritorijalne organizacije, nego su i njihovi predstavnički i izvršni organi zadržali svoj dotadašnji naziv i organizaciju. Bilo je riječ o sto općina i Gradu Zagrebu kao jedinstvenoj općini (od 1. siječnja 1991.)¹ Predstavnička tijela bila su skupštine općina. One su birale svoja izvršna vijeća na čelu s predsjednikom izvršnog vijeća. Skupštine su bile trodomna (trodijelna) tijela sastavljena od vijeća udruženog rada, društveno-političkog vijeća i vijeća mjesnih zajednica.

Druga faza. Dana 29. prosinca 1992. donijeto je nekoliko zakona kojima je provedena nova teritorijalna podjela, reguliran tada uvedeni sustav „lokalne samouprave i uprave“, kao i izbori za članove predstavničkih tijela u novoformiranim jedinicama. Bila je riječ o općinama (418) i gradovima (69) na razini lokalne samouprave te o županijama (20) na razini „lokalne uprave i samouprave“. Pored toga, utemeljena su dva autonomna kotara, Knin i Glina, na području sa značajnim udjelom srpskog stanovništva, koji međutim nikad nisu počeli funkcionirati, zbog rata i kasnijih institucionalnih promjena. Istodobno, ukinute su mjesne zajednice kao jedinice samouprave i participacije građana ispod lokalne razine, a njihova je imovina, nerijetko stečena radom građana, postala vlasništvom općina i gradova. Prvi izbori za predstavnička tijela novoformiranih jedinica održani su 07. veljače 1993. godine. Nakon toga, opći su lokalni izbori održani 1997. Tijekom te faze osnivane su nove lokalne jedinice.

Treća faza. Ustavne promjene iz 2000. stvorile su nov temelj razvoju lokalne samouprave. Ustav definira županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave, jamči širok samoupravni djelokrug ne samo njima nego i jedinicama lokalne samouprave (gradovima i općinama), uvodi opću klauzulu u određivanje lokalnih poslova te prihvaća načela supsidijarnosti i solidarnosti. Trebalo je ipak dodatnih osam godina nakon tih ustavnih promjena da se Europska povelja o lokalnoj samoupravi ratificira u potpunosti (NN – MU 4/08).

Nova zakonska regulacija sustava „lokalne i područne (regionalne) samouprave“ izvršena je Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. (ZLRS; NN 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, i najnovije izmjene i dopune 144/12) te nizom pratećih zakona. Zakon je već bio znatno krući u određivanju lokalnih poslova, premda je zadržao opću klauzulu. Brojni specijalni zakoni su nakon toga široku listu poslova iz samoupravnog djelokruga značajno suzili te je sada stanje u tom pogledu teško usporedivo sa širinom ustavne garancije kruga lokalnih poslova. U ovoj su fazi održani opći lokalni izbori za predstavnička tijela 2001., 2005. i 2009. Zbog niza kritika i

⁷Više o tome vidjeti, **Prof. dr. sc. Ivan Koprić**, redoviti profesor i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i predsjednik Instituta za javnu upravu
Predavanja o teritorijalnoj organizaciji hrvatske lokalne samouprave. Prosinac 2012.

općeg gubitka političkog legitimiteta lokalne samouprave, zahvaljujući i utjecaju inozemnih donatora (naročito USAID-a), od svibnja 2009. ukinuta su poglavarstava kao kolegijalna izvršna tijela u svim jedinicama, a umjesto njih građani neposredno biraju monokratske izvršne organe, općinske načelnike, gradonačelnike i župane.“

„4. LOKALNA SAMOUPRAVA⁸

Lokalna je razina temeljna razina samouprave, ona na kojoj se ostvaruju glavne svrhe radi kojih teritorijalna samouprava postoji (Koprić, 2001: 422-423). Organizacija lokalne samouprave u Hrvatskoj je zamišljena kao politipska, a to je ona u kojoj se tipovi lokalnih jedinica razlikuju po stupnju urbanizacije, a eventualno i po drugim kriterijima (npr. veličini mjerenoj brojem stanovnika, i slično; Pavić, 1998: 131; Ivanišević, 2006: 212-215). Na razini lokalne samouprave od 1993. funkcioniraju općine i gradovi. Zakonskom su definicijom općine predviđene kao jedinice pretežno ruralnog karaktera. Osnivaju se u pravilu za više naseljenih mjesta prema načelu interesne homogenosti – zajednički interesi stanovnika apostrofirani su kao integrativni faktor tih jedinica. U početku je osnovano 418 općina s prosječno 4.734 stanovnika. Njihov je broj narastao na 420 koliko ih je bilo 1998. s prosječno 3.627 stanovnika, odnosno na 429, s prosječno 3.145 stanovnika, 2009. godine (Ivanišević et al., 2001: 185; Pavić, 2010: 114-115; Statistički ljetopis). Ukupno je dakle broj općina u razdoblju 1993-2010. povećan za 2,63 %.

Gradovi su zamišljeni kao pretežno urbane jedinice koje imaju preko 10.000 stanovnika (populacijski kriterij). Ipak, dodatnim je kriterijima ta kategorija značajno proširena. Dodatni su kriteriji administrativni, koji status grada osigurava svakoj jedinici koja je proglašena sjedištem županije, i gravitacijski, koji omogućuje da se stanovništvu jednog većeg centralnog naselja pribroji stanovništvo prigradskih naselja koja su s njim povezana svakodnevnim migracijama i drugim gravitacijskim procesima čime ono stječe mogućnost prijeći granicu od 10.000 stanovnika. No, zakonodavac je omogućio da se i bez toga neko naselje utemelji kao grad zbog posebnih razloga i posebnog značenja koje može biti povijesno, gospodarsko, geoprometno i drugo (kriterij iznimke).

Od 1993. funkcionira najprije 68 gradova, uz Grad Zagreb koji ima višestruko posebni status. Ti su gradovi imali prosječno 28.124 stanovnika. Njih 19 dobilo je status grada po administrativnom kriteriju, 35 po populacijskom, a 14 zbog posebnih razloga. Već 1998. bila su 122 grada s prosječno 20.353 stanovnika. Čak 52 su dobila status po populacijskom kriteriju poduprtom kriterijem gravitacije. I posebni su razlozi bili vrlo ekstenzivno tumačeni te je do 1998. čak 51 grad taj status dobio zbog posebnih razloga (Ivanišević et al., 2001: 186).

Danas postoji 126 gradova s prosječno 17.689 stanovnika. Njihov je broj povećan za 85,29 % – gotovo je udvostručen. Pritom je naročito ekspandirala kategorija gradova koji su taj status dobili zbog posebnih razloga, s 14 na 54. Povećanje broja takvih posebno važnih gradova za čak 286 % pokazuje da je prilikom dodjele statusa grada zakonodavac bio u najmanju ruku iznimno popustljiv. Sveukupno gledajući, broj temeljnih lokalnih jedinica je od 1993. do 2010. povećan s 486 na 555, tj. za 14,20 %. Čak 58 prijašnjih općina dobilo je status grada, a istodobno je osnovano 69 novih općina. Sada na području općina živi 1,288.389 stanovnika, a na području gradova 2,209.348, uz još 792.875 stanovnika Grada Zagreba. Prosječna veličina lokalne jedinice mjerena brojem stanovnika je 6.302 stanovnika bez Grada Zagreba, a 7.717 stanovnika ako se uračuna i Grad Zagreb.

⁸Više o tome vidjeti, Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i predsjednik Instituta za javnu upravu
Predavanja o teritorijalnoj organizaciji hrvatske lokalne samouprave. Prosinac 2012.

Prosječna veličina općina i gradova skriva veliki raspon veličine konkretnih jedinica u obje kategorije. Tako je u kategoriji općina raspon između općine Civiljane sa 240 stanovnika⁶ i najveće općine Popovača sa 11.952 stanovnika 1 : 50, a u kategoriji gradova između Komiže sa 1.509 stanovnika i grada Splita sa 178.192 stanovnika 1 : 118.

Grad Zagreb je prema Ustavu glavni grad Republike Hrvatske, a ima dvostruki status, grada i županije. Dodatno, Grad Zagreb je jedina lokalna jedinica koja obavlja značajan dio poslova državne uprave za svoje građane u prenesenom djelokrugu. Riječ je o onim poslovima koje inače, na području drugih županija, obavljaju uredi državne uprave, ali i drugim poslovima (katastarski, zaštita spomenika kulture i prirode, itd.).⁷

Novelom Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. utemeljena je posebna kategorija velikih gradova, a to su oni s preko 35.000 stanovnika. Takvih je 16, bez Zagreba, i to: Split, Rijeka, Osijek, Zadar, Velika Gorica, Slavonski Brod, Karlovac, Pula, Sisak, Šibenik, Varaždin, Dubrovnik, Bjelovar, Samobor, Vinkovci i Kaštela. Njihov je samoupravni djelokrug proširen s dva dodatna posla, održavanjem javnih cesta te izdavanjem građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih za gradnju, te provedbom dokumenata prostornog uređenja. Zbog opisane je prakse razvoja teritorijalne organizacije temeljnog stupnja lokalne samouprave podjela na općine i gradove (p)ostala umjetna. Značajan dio jedinica koje su dobile status grada nisu gradovi u smislu urbanih jedinica pa ne mogu imati potrebe koje imaju gradske aglomeracije stanovništva i ne zahtijevaju neke javne službe koje bi inače gradovi zahtijevali. S druge strane, premda i u kategoriji općina ima ekstremno malih jedinica, nisu sve općine male pa onda vjerojatno ni ekonomski slabe i neodržive.

Pokušaj zakonodavca da ispravi neke nelogičnosti takve teritorijalne organizacije uvođenjem kategorije velikih gradova i izborom kriterija od 35.000 stanovnika ostao je u najmanju ruku nedovršen. S jedne strane, odmah su s tim gradovima po statusu izjednačeni gradovi sjedišta županija (dodatnih 8) među kojima ima i onih s manje od 10.000 stanovnika (Pazin, 8.630). S druge strane, krug poslova koji su tim gradovima izrijekom dodijeljeni u samoupravni djelokrug nije značajnije proširen u odnosu na krug poslova samoupravnog djelokruga ostalih gradova (njih 112).“

„5. KARAKTERISTIKE SUSTAVA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE⁹“

5.1. Previše složena teritorijalna struktura

Nakon jednostavne strukture monotipskih općina koje je zadržala u prvom razdoblju razvoja svoje lokalne samouprave (1990-1993.),²⁷ Hrvatska se iz povijesno-romantičarskih, ali i praktično-političkih razloga uvela model samouprave sličan onome s kraja 19. stoljeća. U toj fazi bilo je sto općina te „općina Grad Zagreb“ kao jedinstvena lokalna jedinica (od 1. siječnja 1991.).

Umjesto te strukture u drugoj je fazi (1993-2001.) uvedena dvostupanjska struktura sastavljena od 486 jedinica lokalne samouprave na prvom, temeljnom stupnju, te 20 županija kao jedinica lokalne uprave i samouprave na drugom stupnju. Grad Zagreb dobio je dvostruki status grada i županije. Na razini temeljnih jedinica uvedena je politipska (zapravo dvotipska) struktura koja razlikuje općine (418) kao pretežno ruralne od gradova (68 i Grad Zagreb) kao pretežno urbane jedinice.

⁹Više o tome vidjeti, Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i predsjednik Instituta za javnu upravu

Novelom Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. utemeljena je posebna kategorija velikih gradova, a to su oni s preko 35.000 stanovnika. Njihov je samoupravni djelokrug proširen s dva dodatna posla.

Umjesto ukinutih mjesnih zajednica, naslijeđenih iz prve faze, omogućeno je osnivanje oblika mjesne samouprave, na razini ispod lokalne samouprave. Riječ je bila o mjesnim odborima i gradskim kotarevima, kao i gradskim četvrtima u Gradu Zagrebu. Oblici mjesne samouprave dobili su pravnu osobnost u trećoj fazi razvoja lokalne samouprave koja započinje 2001.

Od 2005. Hrvatska je uvela i statističke regije, s tim da su od 2005. do 2007. kod Europskog ureda za statistiku (Eurostat) bile prijavljene četiri takve jedinice, od 2007. tri, a od 2013. dvije. Zakon o regionalnom razvoju donesen potkraj 2009. omogućio je osnivanje partnerskih vijeća kao svojevrsnog regionalnog razvojnog foruma. Partnerska su vijeća osnovana Uredbom Vlade u ožujku 2010. godine. Predsjednik partnerskih vijeća sve tri statističke regije je ministar regionalnog razvoja.

Hrvatska ima i nekoliko vrsti jedinica s posebnim statusom. Riječ je o jedinicama na područjima posebne državne skrbi, koje se i same dijele na tri kategorije, na brdsko-planinskim područjima te na otocima, zatim gradovi Vukovar i Zagreb, te na kraju jedinice koje su preuzele decentralizirane funkcije početkom 2000-ih. Čitav teritorij premrežen je i brojnim strukturama jedinica dekoncentrirane državne uprave pa se u takvoj, vrlo složenoj strukturi mora uložiti veliki napor u koordinaciju (usp. Jugović, 2012), usmjeravanje, povezivanje i obavljanje svakog iole značajnijeg javnog posla. To izaziva velike troškove, a smanjuje efikasnost

5.2. Nedovoljna stabilnost teritorijalne strukture

Broj jedinica lokalne samouprave je od 1993. do 2010. povećan s 486 na 555, tj. za 14,20 %. Osnovano je 58 novih gradova te 69 novih općina, s tim da je 58 općina koje su osnovane 1992. tijekom niza reorganizacija dobilo status grada. Reorganizacije su se događale u nekoliko navrata, a i između većih reorganizacija osnivale su se pojedine jedinice u inkrementalnoj maniri.

Zakon o područjima županija, gradova i općina donesen je krajem 1992., objavljen u Narodnim novinama br. 90/92, a zatim nekoliko puta mijenjan i dopunjavan (2/93, 58/93, 90/93, 10/94, 29/94). Novi zakon istog naziva donesen je 1997., objavljen u Narodnim novinama br. 10/97, a onda mnogo puta mijenjan i dopunjavan (124/97, 68/98, 22/99, 117/99, 128/99, 44/00, 125/00, 92/01, 79/02, 83/02, 25/03, 107/03, 175/03). Treći po redu zakon o teritorijalnoj organizaciji, opet pod istim nazivom, donesen je 2006. te objavljen u Narodnim novinama br. 86/06 (16/07 – ispravak, izmjene i dopune 145/10). Ukupno je u teritorijalnu organizaciju intervenirano čak 21 put u 20 godina.

Broj općina je tijekom tih promjena s 418 povećan na 429 ili 2,63 %. Broj gradova je povećan za 85,29 % – s 68 na 126. Njih 19 dobilo je status grada po administrativnom kriteriju, što se nije mijenjalo. Uz početnih 35 kasnije je još 18 gradova dobilo status po populacijskom kriteriju poduprtom kriterijem gravitacije (sada su 53 takva grada). Naročito je ekspandirala kategorija gradova koji su status dobili zbog posebnih razloga, s 14 na 54, što je i bilo za očekivati jer je taj kriterij zakonski oblikovan kao najfleksibilniji.

5.3. Neuravnotežena struktura lokalnih jedinica

Još veći problem od broja jedinica je okolnost da je unutar svake od tih kategorija moguće naći vrlo male i vrlo velike jedinice. Tako postoji općina sa 240 stanovnika (Civljane), ali i općina s gotovo 12.000 stanovnika (Popovača); među gradovima ima onih s manje od 2.000 i onih s gotovo 200.000 tisuća stanovnika. Split je 118 puta veći od Komiže. Itd.

I općine, koje po zakonskoj definiciji povezuju više naseljenih mjesta, pretežno ruralnog karaktera, ali i gradovi najčešće se sastoje od više naselja. Čak se i Grad Zagreb sastoji od 70 naselja. Samo se tri grada sastoje od jednog naselja (Rijeka, Županja i Biograd na Moru).²⁹ Većina tih naselja koja ulaze u sastav gradova su ruralnog ili prijelaznog karaktera. S druge strane, postoje 42 općine koje se sastoje od samo jednog naselja (Pavić, 2010: 118). Na taj se način poništava jedna od temeljnih intencija politipske organizacije, da se izraze i rješavaju specifični problemi u jedinicama koje su različite po objektivnim okolnostima i po političkim interesima ljudi.

Neravnoteže postoji i na razini županija. Tako je najmanja Ličko-senjska s 51.022 stanovnika, dok je najveća Splitsko-dalmatinska s 455.242 stanovnika (omjer 1 : 8,9). Po površini je, ne računajući Zagreb, najmanja Međimurska (729 km²), a najveća upravo Ličko-senjska (5.353 km²), što daje omjer od 1 : 7,3.

Po gustoći stanovništva prva je Međimurska županija sa 157, a zadnja Ličko-senjska županija s manje od 10 stanovnika po km².

Ekonomski gledajući, najrazvijeniji je Grad Zagreb s BDP-om od oko 18.550 eura po stanovniku. Istarska ima 13.195, Primorsko-goranska 12.680, a Dubrovačko-neretvanska 10.600 eura po stanovniku. Svi ostali imaju manje od 10.000. Najslabija je Brodsko-posavska sa 6.180 eura. Nešto prije nje su Vukovarsko-srijemska županija sa 6.650 te Požeško-slavonska sa 6.750 eura per capita (podaci iz 2008.). Slavonija i dijelovi središnje Hrvatska (napose Krapinsko-zagorska županija) su slabo razvijeni, kao i područje oko Knina.

U takvoj strukturi s vrlo različitim jedinicama od kojih su neke ekonomski snažnije te mogu uložiti značajna sredstva u razvoj, održavaju se i pojačavaju stare razlike u stupnju razvijenosti, umjesto da se one smanjuju. I pozicija građana je različita, što znači da se odstupa od jednog od važnih načela, a to je načelo jednakosti. I demografski takva je situacija štetna, jer stanovništvo iz ekonomski slabo razvijenih dijelova migrira prema jedinicama koje su razvijenije i imaju bolje razvojne šanse. To su u prvom redu gradovi, napose najveći, uz Zagreb kao meku svih migranata koji ostaju u zemlji.“

6. MOGUĆNOST KVALITETNOG OBAVLJANJA POSLOVA¹⁰

LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Kao što smo već naveli, lokalne jedinice vlasti obavljaju različite vrste zadaća.

Upravo nas to pitanje dovodi do problema ocjene kvalitete u stvaranju javnih politika na lokalnoj razini, ili drukčije rečeno – *policy* kapaciteta lokalne samouprave. Toj temi u našoj politološkoj i upravnoj znanosti nije do sada bila posvećivana velika pozornost, premda su se radovi o toj temi počeli pojavljivati još 1980-ih godina (Gargan, 1981). Postoje, dakako, radovi o fiskalnim kapacitetima lokalne samouprave u Hrvatskoj, ali ne i radovi o kapacitetima odnosno kvaliteti naših općina, gradova i županija da stvaraju vlastite politike. Suprotno tome, o sposobnostima različitih vrsta municipalnih jedinica, distrikata, regionalnih vlada i slično, da stvaraju vlastite javne politike postoji u svjetskoj politologiji dosta radova.

To pitanje je postalo na taj način neizostavnim pitanjem moderne politološke literature, i to prije svega one koja je usmjerena na istraživanje javnih politika.¹¹ Pored uobičajenih ukazivanja na fiskalni kapacitet, unutar ekonomske znanosti, te administrativnog kapaciteta, unutar upravne znanosti, *policy* kapacitet je postao trećom vrstom inačice vezanoj uz kapacitet javnog upravljanja u lokalnoj zajednici.

¹⁰ Tomislav Mrle

¹¹ Više vidjeti o tome, O shvaćanju javnih politika kao politološke grane v. **Prof.dr.sc.Grdešić Ivan** (1995; 2006), **Prof.dr.sc.Petak Zdravko** (2007).

Evidentno je, obzirom na velik broj lokalnih samouprava u Hrvatskoj, da danas mali broj njih može, ne samo novčano nego i kadrovski odgovoriti zahtjevima kvalitetnog oblikovanja lokalnih javnih politika.

Prema dostupnim podacima sa WEB stranica Državnog zavoda za statistiku (iz mjeseca studenog 2012. godine, prvi rezultati Popisa stanovništva iz 2011. godine, prikazuju da u Republici Hrvatskoj trenutno imamo ukupno 556 jedinica lokalne samouprave od kojih 429 općine i 127 grada (uključujući i Grad Zagreb).

Ne sugerirajući da je broj stanovnika jedini razlog u vezi eventualnog budućeg ukidanja ili ne, odnosno preustroja jedinica lokalne samouprave, ovom prilikom želi se samo prikazati stvarno stanje obzirom na broj stanovnika u jedinicama lokalne samouprave.

Prema tome, razvrstavajući jedinice lokalne samouprave prema broju stanovnika, dolazi se do slijedećih podataka.

1. Vezano uz gradove:

*ukupno imamo 6 gradova koji imaju manje od 3 000 stanovnika (najviše ih je u Splitsko-dalmatinskoj županiji, njih ukupno 3 od koji su 2 na otoku Visu i koju su ujedno i najmanji gradovi, Grad Komiža 1509 stanovnika te Grad Vis sa 1920 stanovnika),

*ukupno imamo 104 grada do 35 000 stanovnika i to njih 12 od 3 000 do 5 000, njih 41 od 5 000 do 10 000 te njih 50 od 10 000 do 35 000,

*preko 35 000 pa do 100 000 stanovnika imamo ukupno 13 gradova,

*više od 100 000 stanovnika imamo 3 grada, te

*imamo Grad Zagreb koji ima nešto manje od 800 000 stanovnika (792 875).

2. Vezano uz općine:

*ukupno imamo 35 općina koje imaju manje od 1 000 stanovnika (najviše ih ima Splitsko-dalmatinskoj županiji, njih 8 te u Dubrovačko-neretvanskoj njih 6). Od njih 35, 5 općina ima manje od 500 stanovnika (najmanje su Općina Civoljane 240 stanovnika, Šibensko-kninska županija, Općina Zadvarje sa 289 stanovnika iz Splitsko-dalmatinske županije te Općina Lanišće sa 327 stanovnika iz Istarske županije.,

*387 općina (dakle njih preko 90%) ima između 1 000 i 10 000 stanovnika, a najviše njih, blizu 60 % ima između 1 000 i 3 000 stanovnika. Takvih je najviše u Osječko-baranjskoj županiji, njih 25, te Istarskoj njih 21, a najmanje u Požeško-slavonskoj gdje je samo 1 takva općina, Općina Čaglin sa 2 691 stanovnikom. Isto tako, općina sa 5 000 do 10 000 stanovnika najviše ima u Zagrebačkoj županiji (njih 7) te Krapinsko-zagorskoj (njih 6).

*imamo 7 općina koje imaju više od 10 000 stanovnika (Brdovec u Zagrebačkoj, Nedelišće u Međumirskoj, Pitomača u Požeško-slavonskoj, Čepin u Osječko-baranjskoj, Popovača u Sisačko-moslavačkoj, te Viškovo i Matulji u Primorsko-goranskoj županiji. Isto tako, Varaždinska, Koprivničko-križevačka, Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Sisačko-moslavačka (njih 8), nemaju općinu koja ima manje od 1 000 stanovnika.

„7. NEDOVOLJNA EFIKASNOST LOKALNE SAMOUPRAVE¹²

Efikasnost rada u čitavoj je javnoj upravi jedno od temeljnih pitanja. Orijentaciju prema efikasnosti nameće vrlo rano katedralizam kao jedna od glavnih europskih modernizacijskih doktrina 18. i 19. stoljeća. On je bio usmjeren, pored ostaloga, i prema podizanju efikasnosti državne uprave. Na efikasniju se upravu troši manje, a dobra je ekonomija solidnija osnova za ubiranje poreza. Uspješnost u radu ističu i nove upravne doktrine, ponajprije novi javni menadžment (the new public management), ali i dobro javno

¹²Više o tome vidjeti, Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i predsjednik Instituta za javnu upravu

upravljanje (good governance). Efikasnost se pojavila kao jedna od glavnih vrijednosti i ideja američke škole javnog izbora (Public Choice School), neoliberalne ideologije i pragmatične politike od sredine 1970-ih, najprije u SAD i Velikoj Britaniji, zatim u ostalim anglosaskim zemljama, ali i u Europi i diljem svijeta.

U Hrvatskoj nema sustavnih mjerenja produktivnosti, efikasnosti i kvalitete lokalne samouprave tako da nije poznato koje su rezultate ostvarile općine, gradovi i županije u proteklih 20 godina. Po općem dojmu, mnoge su pokrenule infrastrukturne projekte koji su vrlo važni za kvalitetu života i održanje stanovanja u malim mjestima, od plinifikacije do izgradnje ili rekonstrukcije škola, uključujući područne škole, od uređenja groblja do nogostupa. Zasad nije uopće definirano što bi se sve, u okviru utvrđivanja produktivnosti i efikasnosti lokalne samouprave, trebalo mjeriti. Nema kataloga odnosno sistematizacije javnih usluga koje bi općine, gradovi i županije trebale pružati građanima, poduzetnicima i lokalnoj zajednici kao cjelini, a ni onih usluga koje lokalna samouprava stvarno pruža. Nije utvrđen ni objektivizirani način mjerenja, jer postojeće praćenje rashoda lokalnih proračuna daje agregirane podatke koji možda govore o namjenama trošenja sredstava iz proračuna ali ne i o konkretnim rezultatima lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica.

U takvim uvjetima otvorena je javna rasprava o postojećoj lokalnoj samoupravi i potrebi njezine reforme. Dominiraju ocjene o neefikasnosti lokalne samouprave, koja je pretežno orijentirana na zadovoljavanje apetita politike, a ne potreba građana i lokalne zajednice. Naravno da je ta ocjena paušalna, a nerijetko u funkciji interesa neoliberalnih interesnih grupa. No, dva su indikatora ipak ilustrativna. Riječ je o ljudskom i fiskalno-financijskom potencijalu lokalne samouprave. Broj ljudi koji primaju plaće ili naknade izjednačene s plaćama u jedinicama lokalne samouprave i županijama stalno raste. Tako ih je 1997. bilo 9.150, 2008. 13.940, a 2011. – 15.220. U taj su broj uključeni i lokalni politički dužnosnici koji svoju dužnost obavljaju profesionalno, njih između preko 1.000.32 Tu su i dužnosnici, službenici i namještenici upravnih tijela Grada Zagreba, njih oko 2.740 (Bajo, 2009; Franić, 2012). Ukupno, riječ je o povećanju od preko 66 % za čitavu tu kategoriju u petnaest godina, što je uvjetovano decentralizacijom određenih poslova, ponajprije onih u području obrazovanja, kulture, socijalne skrbi, graditeljstva, itd., ali i općim upravnim razvojem tih jedinica te relativno sporom ali ipak konsolidacijom njihovog administrativnog i profesionalnog kapaciteta.

Tome treba pridodati osoblje ustanova i drugih pravnih osoba čiji su osnivači jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao što su dječji vrtići, narodne knjižnice, muzeji i druge kulturne ustanove, pučka otvorena učilišta, i drugih, a koje plaće prima iz proračuna tih jedinica. Njihov se broj povećao s 11.703 u 1997. na 23.555 u 2008. odnosno 25.440 u 2011. (od toga je 8.000 u ustanovama i pravnim osobama kojima je osnivač Grad Zagreb).³⁴

Svega oko 240 jedinica uspije pokriti svoje rashode vlastitim prihodima preko 75 %. Onih kojima nedostaje više od 25 % pa sve do 50 % da bi pokrili rashode ima 150, dok s manje od 50 % rashode vlastitim prihodima pokriva čak 170 jedinica. Također, mnoge su lokalne jedinice prezadužene, neke se zadužuju preko komunalnih poduzeća koja su im u vlasništvu, itd. Po tim bi podacima proizlazilo da je svega 240 jedinica ili 43 % njih donekle održivo, dok su druge ovisne o pomoći s centralne razine. Jedan dio problema može se doduše objasniti i time što središnja država ima puno kvalitetnije prihode, dok lokalnoj samoupravi prepušta loše poreze i male udjele u kvalitetnijim porezima, ili pak time da su lokalna vodstva inertna te se ne znaju snaći i povećati prihode vlastitom menadžerskom aktivnošću, uključivanjem u projekte financirane od strane EU i drugih donatora, itd. No, velik dio problema je u tome da su lokalne jedinice premale te nemaju dovoljno građana i poduzetnika koji rade i privređuju.

Nerijetko se lokalnu samoupravu kritizira da zapošljava previše službenika i da je tempo kojim ih zapošljava prevelik (v. npr. Franić, 2012, itd.). No, komparativno gledajući Hrvatska je među zemljama koje imaju daleko najmanje lokalnih službenika u odnosu na broj stanovnika. Jedan zaposlenik lokalne samouprave dolazi na 321 stanovnika, dok je prva bliža zemlja Nizozemska gdje jedan lokalni službenik dolazi na 266 stanovnika. Najviše lokalnih zaposlenika prema broju stanovnika ima Francuska, u kojoj je omjer 1 : 7,3! Skandinavske zemlje imaju jednog lokalnog službenika na 30-55 stanovnika, itd. - Jiménez et al., 2012: 374.“

„8.PROMJENA TERITORIJALNE ORGANIZACIJE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE U HRVATSKOJ¹³

U pozadini većine rasprava o reformi lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj u nekoliko zadnjih godina stoji pitanje optimalne veličine samoupravnih jedinica, s obzirom na relevantne okolnosti.

Na nešto konkretnijoj razini postavljaju se pitanja poželjne veličine lokalnih jedinica, broja razina jedinica teritorijalne samouprave, opravdanosti uvođenja regija i, ako se uvedu, uloge sadašnjih županija, pozicije određenih, dobro povijesno fundiranih mikroregija (poput Istarske), moguće reafirmacije uloge jedinica mjesne samouprave, položaja velikih i najvećih hrvatskih gradova u eventualnoj novoj teritorijalnoj organizaciji, a posebno pozicija i uređenje Grada Zagreba.

Kao posebno pitanje postavlja se ono o načinu vođenja procesa decentralizacije i, posebno, vremenskom okviru u kojem je teritorijalnu decentralizaciju moguće postići, opet imajući na umu realne okolnosti.

Hrvatski sustav lokalne samouprave funkcionira već dvadeset godina, s dvije glavne razvojne faze. U prvoj je provedena i formalno centralistička koncepcija temeljena na ustavnoj definiciji lokalne samouprave i uprave, pri čemu su ulogu temeljne karika centralističkog upravljanja zemljom igrale županije kao jedinice „lokalne uprave i samouprave“. Druga faza započela je nedorečenom i bojažljivom promjenom ustavne definicije sustava u sustav „lokalne i područne (regionalne) samouprave“, pri čemu je „područna (regionalna)“ samouprava ostala neka vrsta regionalne samouprave lišene pravog regionalnog okvira i uloge, i to u okviru naslijeđenih – županija (više u Koprić, 2003; 2012a). Tijekom toga razdoblja uz postojeće se jedinice na svim razinama vezalo jako puno interesa. Dovoljno je spomenuti da je broj vijećnika u lokalnim predstavničkim tijelima 8.415; broj načelnika (gradonačelnika i župana) te njihovih zamjenika 1.231 (Koprić i Vukojičić Tomić, 2012); broj vijećnika mjesne samouprave (procjenjuje se da ih ima između 45.000 i 50.000; Koprić, 2010b); broj lokalnih službenika i namještenika 15.220,37 a broj zaposlenih kod javnih ustanova i drugih proračunskih korisnika jedinica lokalne i područne samouprave dodatnih 25.441 (sve 2011.; Franić, 2012) – riječ je o minimalno 100.000 ljudi. Tome treba pridodati, u drugom krugu, članove upravnih tijela javnih ustanova i drugih korisnika lokalnih proračuna, komunalnih trgovačkih društava, privatnika koji temeljem koncesije ili javno-privatnog partnerstva surađuju i poslovno ovise o postojećim jedinicama, itd. U trećem krugu treba računati na interes političkih stranaka čiji su lokalni dužnosnici i vijećnici u pitanju, institucionalni interes nacionalnih udruga općina, gradova i županija, službenika državne uprave koji bi mogli biti zahvaćeni decentralizacijskom reformom i postati lokalni službenici, i mnogih drugih aktera.

¹³Više o tome vidjeti, Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i predsjednik Instituta za javnu upravu
Predavanja o teritorijalnoj organizaciji hrvatske lokalne samouprave. Prosinac 2012.

Svi oni zajedno sa izvjesnom nelagodnom, strahom pa i otporom prilaze ideji promjene postojeće teritorijalne strukture, a zahvaljujući otvorenim kanalima mogu utjecati na odluke glavnih nacionalnih političkih aktera i tijela vlasti na središnjoj razini.

8.1. Reorganizacija lokalne samouprave po načelu monotipskih općina

Hrvatska ima previše složenu strukturu lokalnih jedinica, njih 556, od toga čak 429 u statusu općina. U kategoriji gradova (127) su Grad Zagreb s posebnim statusom, veliki gradovi (16 gradova s više od 35.000 stanovnika) i gradovi koji su sjedišta županija pa uživaju istovjetan status kao veliki gradovi (8), te ostali gradovi (102). Time se stvara ogromna nejednakost među građanima, koji migriraju s ruralnih područja prema većim i najvećim gradovima, jer im tamo lokalna samouprava daje najviše javnih usluga. Hrvatska zato liči na malformiranog čovjeka s velikom glavom (Zagreb) i malim udovima (ostatak).

Takva se slika replicira u pojedinim regijama. O potencijalu razvoja u malim općinama i umalim gradovima teško je govoriti. Pokazalo se da je sustav pomoći sa središnje i sa županijske razine prema lokalnim jedinicama netransparentan i nepredvidljiv te se zasniva na arbitrarnim političkim kriterijima (Rogić Lugarić, 2011: 72-73) – razvojni „uspjeh“ nekih lokalnih političara svodi se dakle vrlo često na obilaženje ureda ministara i župana iz njihovih političkih stranaka.

Jedinice na temeljnoj, lokalnoj razini valjalo bi ponovno oblikovati, uvažavajući neke od sad već stabiliziranih situacija na terenu, ali imajući u vidu ponajprije ekonomsko-razvojnu svrhu lokalne samouprave. Upravo ta svrha govori u prilog okrupnjavanju temeljnih lokalnih jedinica te odustajanje od formalnog razlikovanja urbanih od ruralnih jedinica. Drugim riječima, valjalo bi primijeniti monotipsko načelo po kojem su sve jedinice iste razine u što većoj mjeri formalno i faktično izjednačene.

Voditi procese reformi javnih službi (odgoj i obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, kultura, rekreacija i zabava, itd.) i poticati razvoj privrede, naročito u segmentu malih i srednjih poduzeća predstavlja glavni izazov suvremene lokalne samouprave. Za to su potrebni određeni financijski kapacitet, širina područja, kapacitet zapošljavanja stručnog osoblja, racionalne organizacije upravnog aparata, dovoljne iskorištenosti predstavničko-političkih tijela, i slično. Zato u razvijenijim zemljama postoji trend uglavnom prema stvaranju većih i jačih jedinica.

Broj lokalnih jedinica ne bi trebao prijeći 150, što bi osiguralo da prosječna veličina jedinice bude barem 28.500 stanovnika. Tako bi se prosječna veličina sadašnje od 7.717 (što uključuje i Zagreb) odnosno 6.302 stanovnika (bez Zagreba) povećala za gotovo pet puta, a da te jedinice budu tek 2/3 onih velikih općina (oko 45.000 stanovnika) koje je Hrvatska naslijedila iz prijašnjeg sustava. Tako bi se, na primjer, na području Zagrebačke županije, koja je sada razdijeljena na čak 34 jedinice (9 gradova i 25 općina, s prosječnom 9.342 stanovnika), moglo formirati 13 lokalnih jedinica s prosječnom 24.434 stanovnika. Itd. Prilikom okrupnjavanja valja uzeti u obzir sve specifičnosti svakog pojedinog prostora, od potrebe vođenja jedinstvenih lokalnih javnih politika na pojedinom otoku, preko nacionalne pripadnosti stanovništva u nekim krajevima, prirodnih veza i prostornih zapreka (potoci, rijeke, izdvojeni manji otoci, itd.), do veličine naselja. Tako se veća naselja (na primjer ona s više desetaka tisuća stanovnika) naravno ne smiju dijeliti na više manjih jedinica nego moraju ostati jedinstvene jedinice. S druge strane, tamo gdje je naseljenost rijetka, ne smije se forsirati stvaranje nekakvih velikih jedinica, nego se moraju uvažiti struktura naselja te prirodne okolnosti. No, temeljem takve reorganizacije valjalo bi doći do situacije da jedinice lokalne samouprave mogu preuzeti značajni dio javnih poslova, kao što i zahtijeva Europska povelja o lokalnoj samoupravi. Njihov broj ne bi trebao biti veći od dvjestotinjak, a poželjno bi bilo da bude i manji. Tamo gdje nije moguće osigurati značajno veći kapacitet lokalnih jedinica, potrebno je obvezati ih na suradnju, naročito u pružanju javnih usluga građanima i privredi, unutarnjim službama, i slično.

Spajanje postojećih malih i slabih lokalnih jedinica tako da se npr. ukine njih 10-20 % (između 50 i 100) samo bi dovelo do njihovog pripajanja susjednim, često jednako slabim općinama i gradovima, što pokazuje da taj način „reformne“ zapravo nije smislen. Njime bi praktično nestale samo one općine koje su osnovane u razdoblju 1992.-2010.

Jasno je da se kod opredjeljenja za bilo koju prosječnu ciljanu veličinu novih općina svaka pojedina općina ni ne treba, a ni ne može biti upravo takva da ima prosječni ciljani broj stanovnika. Tako na primjer Lastovo treba zadržati status posebne lokalne jedinice, premda ima vrlo mali broj stanovnika. Slično je i s nekim drugim izdvojenim otocima, kao i rijetko naseljenim dijelovima Like i Gorskog kotara. Nove općine ne bi trebale biti manje od 5.000 stanovnika, osim iznimno, jer se upravo taj broj smatra nužnim za mogućnost obavljanja tipičnih lokalnih javnih službi (Davey, 2002: 35). To će biti naročito teško u slučaju nekih otoka, budući da nemaju toliko stanovnika, a udaljeni su od drugih otoka ili kopna. S druge strane, u slučaju da neko naselje dvostruko prelazi gornju poželjnu veličinu jedinice (dakle, ako prelazi 50-60.000 stanovnika), trebalo bi mu osigurati posebni položaj, kako bi se uvažile specifične potrebe tako velikih razvojnih centara koji predstavljaju motore razvoja čak i širih područja.

Ovlasti koje bi takve nove lokalne jedinice mogle preuzeti su brojne. Od razvojnih, preko društvenih i socijalnih (zdravstvo, obrazovanje, socijalna zaštita, kultura), do obavljanja poslova državne uprave (matičarstvo, unošenje podataka u registre, izdavanje dokumenata), kao u drugim zemljama s razvijenijom lokalnom samoupravom. U tom smislu kao svojevrsni uzor mogu služiti ranije velike općine koje su dobro funkcionirale u upravnom smislu (ne i u smislu demokratskih standarda) ili pak nordijski model u kojem lokalne jedinice obavljaju velik dio javnih poslova – praktično sve što građanima treba u odnosu s javnom vlašću, uključujući lokalne elemente državnih upravnih poslova (registri, tehnika izbora, dokumenti, dopuštenja, gradnja, itd.).“

9. ZAKLJUČAK¹⁴

Što na kraju reći o vrijednosti odnosno kvaliteti obavljanja poslova lokalnih samouprava u Republici Hrvatskoj?

Očito je da danas, obzirom na velik broj lokalnih samouprava u Hrvatskoj, mali broj njih može, ne samo novčano nego i kadrovski odgovoriti zahtjevima kvalitetnog oblikovanja lokalnih javnih politika pa time i poslova iz njihova samoupravnog djelokruga. Razlog tome leži i u činjenici da se u nas lokalne javne politike rijetko sustavno analiziraju, što samo pojačava izostanak kvalitetnih ili makar prihvatljivih rješenja.

U procesu oblikovanja lokalnih politika, generalno govoreći, izrazito dominira vertikalna dimenzija, napose akteri vezani uz izvršnu vlast. To je dijelom i razumljivo budući da u velikom broju naših lokalnih samouprava nema adekvatnih horizontalnih aktera, od razvijenog civilnog sektora, agilnih profesionalnih udruženja, transparentnog djelovanja poslovnog sektora, do djelovanja građana pogođenih nekom politikom, koji bi bili kadri u većoj mjeri postati kreatorima specifičnih lokalnih politika.

Profesori Pravnog fakulteta iz Zagreba, Bežovan Gojko i Zrinščak Siniša¹⁵ govore da je „takva situacija stoji u svojevrsnoj napetosti s činjenicom da je u današnje vrijeme sasvim normalno da svatko, od pojedinačnog građanina do različitih udruga, očekuje puno od društvene zajednice, pa prema tome i od lokalne samouprave. To nas onda dovodi do temeljnog pitanja: tko u lokalnoj samoupravi ima pravo odlučiti da se nešto hoće, a nešto neće ispuniti.

¹⁴ Tomislav Mrle

¹⁵ Prof.dr.sc.Bežovan Gojko- Prof.dr.sc.Zrinščak Siniša, *Civilno društvo u Hrvatskoj*. Zagreb, 2007, Jesenski i Turk.

Naime, civilno društvo još uvijek premalo sudjeluje u oblikovanju lokalnih javnih politika“ Jedan o značajnih razloga tome nedostatku svakako je činjenica da je naša je povijest puno više kompleksnija nego povijest neke druge zapadne demokratske države.

Kao jedan od najvažnijih i najosnovnijih preduvjeta razvoja, uz naravno jaču ulogu civilnog društva, prije svega je političko obrazovanje političkih aktera. Glede toga, profesor Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu, Berto Šalaj¹⁶ navodi da „jedan od razloga tome je i nedostatna razvijenost onog što u politološkoj literaturi nazivamo demokratskim građanstvom. Na ovom mjestu možemo još jednom istaći da je 2005. bila, od strane Vijeća Europe, proglašena Europskom godinom građanstva u obrazovanju, a sve kao rezultat njegova dugogodišnjeg promoviranja obrazovanja za demokratsko građanstvo. Zašto, toliki interes demokratskog građanstva za obrazovanje? Fokusiranje na razvoj učinkovitih programa obrazovanja za demokratsko građanstvo reakcija je na utvrđene nedostatke u političkoj kulturi mladih u znatnom broju europskih država“.

Mnoga empirijska istraživanja koja su u demokratskim društvima provedena unatrag posljednja dva do tri desetljeća, više nego jasno su pokazala da je došlo do smanjivanja političke participacije građana, a što se najbolje očituje u smanjenim razinama izlaska na izbore. Ta je pojava osobito uočljiva među mlađim dobnim skupinama. Ova činjenica je vrlo interesantna i zanimljiva i u Hrvatskim okvirima.

Prema tome, slobodno se može reći, zadovoljavanje javnih potreba stanovništva kroz obavljanje lokalnih poslova, to je temeljna zadaća lokalne zajednice. To su u najvećem dijelu one potrebe koje se financiraju iz proračuna. Opseg potreba zavisi o broju i strukturi stanovništva, kao i o veličini područja te jedinice. Ovisi također i o razvijenosti gospodarskih i društvenih djelatnosti, te o broju njihovih nositelja.

Razvojna funkcija lokalne samouprave, čak i kad nije izrijekom naznačena, nalazi se implicite u njezinoj misiji. Na to ukazuje i profesor Pravnog fakulteta iz Osijeka, Zvonimir Lauc¹⁷ kada u svom referatu izrečenom u Splitu 2010. godine, ističe da svaka zajednica mora imati određenu viziju - ciljeve, kao poželjnosti, koje želi ubuduće ostvarivati. Prema njemu to je planiranje i programiranje, ex ante, unaprijed definiranje strategije svog razvitka. No da bi se to ostvarilo, potrebna su visoka stručna znanja i vještine. To iz razloga što je nužno identificirati potrebe i interese stanovništva, osmisliti iste kao i načine i oblike procesa njihove realizacije. To osobito dolazi do izražaja kod donošenja prostornih planova, urbanističkih rješenja. Razvoj lokalne demokracije je vrlo važan za kvalitetan ukupni društveni razvitak.

Što to znači za Hrvatsku? Lauc u navedenom referatu dalje ističe da je Hrvatska značajno centralizirana zemlja s neujednačenim gospodarskim i društvenim razvojem kao i da centralizacija prati i metropolizaciju. Jedan od razloga nejednakog razvoja je svakako i taj što se nije, cjelovito, znanstveno i stručno osmislila regionalizacija niti je provedena istinska decentralizacija sa autonomnim financiranjem.

To se daleko najbolje vidi kroz nedostatke kapaciteta lokalne/regionalne samouprave za odgovorno i djelotvorno obavljanje javnih službi. Tu je još i financijski kapacitet koji je isto tako nedostatan i neadekvatan, tj. ukupna razina prihoda je nedostatna, a k tome, vlastita sredstva su neprimjerena, što ima za posljedicu ne ostvarivanje njihove svrhe zadovoljavanja javnih potreba stanovništva. Osim toga, podjela između općina i gradova je više terminološka nego stvarna. Nadležnosti nisu dostatno određene obzirom da je vrlo značajan manevarski prostor prepušten specijalnim zakonima pa često dolazi do preklapanja nadležnosti i zadržavanja nepotrebnih oblika kontrole. Isto tako, baš najbolje nije definiran odnos županija

¹⁶ **Doc.dr.sc. Berto Šalaj**, Europska godina građanstva u obrazovanju, *Politička misao* 42 (2), str 51.

¹⁷ **Prof.dr.sc. Zvonimir Lauc** „Acquis Vijeća Europe i Hrvatska lokalna samouprava, referat na znanstveno-stručnom skupu „Upravni i politički sustavi Republike Hrvatske na pragu Europske unije“, 2010, Split.

i jedinica lokalne samouprave. Sredstva na raspolaganju županijama i velikim gradovima unaprijed su predviđena za svrhe koje je nametnula središnja vlast. Isto tako, najbolje nije osiguran odgovarajući postupak pribavljanja mišljenja kojima bi jedinice mogle utjecati na postupke planiranja i odlučivanja o pitanjima koja ih se neposredno tiču. Decentralizirani poslovi su u stvari delegirani poslovi središnje vlasti. Međuopćinska suradnja nije saživjela.

Svakako da je kao jedan od najvažnijih razloga neravnomjernog razvoja Republike Hrvatske uzrokovan između ostalog i ratnim posljedicama.

Obzirom da lokalne vlasti zapravo postoje prije svega da služe svojim građanima u pružanju usluga oko zadovoljavanja njihovih potreba i interesa, mišljenja smo, obzirom na sve pokazatelje, da u Republici Hrvatskoj, za kvalitetno obavljanje javnih politika ima jako puno posla, na svim nivoima. Za početak, prema nama to je uvođenje međuopćinske suradnje, koja kod nas još nije prepoznata, ne samo kao mogućnost, nego i kao brz i učinkovit odgovor na sve brojnije zadaće koje se postavljaju pred lokalnu samoupravu. To je prema našem mišljenju jedan od „najbržih“ odgovora na prisutnu podijeljenost na male općine i raspršenost stanovništva, problematiku davanja javnih usluga koje rastu u tehničkom smislu, na lokalne financije koje su nedostatne, na drugu razinu samouprave koja je neadekvatna, na javni sektor koji zahtjeva "javni menadžment" sa efikasnijom i obučenijom administracijom, i slično.

No, međuopćinska suradnja je samo početak, ali ni ona neće dati željene rezultate ukoliko se ništa ne uradi na poljima obrazovanja, većoj (snažnijoj) ulozi civilnog društva, većem povjerenju u institucije i sl. A da bi se to moglo, potrebno je prije svega pokušati utvrditi kriterije vrednovanja lokalnih samouprava. U tom slučaju će i teritorijalni preustroj imati smisla. U protivnom, stalno će se postavljati pitanja na koja najčešće neće biti jasnih odgovora.

Kao što je Vlada RH u obrazloženju Izmjena i dopuna Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, između ostaloga navela, u tom razdoblju, od početka devedesetih pa do danas, lokalna je samouprava doživjela nekoliko promjena i preinaka, većih ili manjih reformi, ali osim uvođenja neposrednog izbora izvršnih čelnika i njihovih zamjenika usvajanjem Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba (NN 109/07, 125/08, 24/11, 150/11 i 144/12), iz današnje perspektive gledano nije bilo značajnih i opsežnijih reformi koje bi korjenito izmijenile bilo što zacrtano u samim počecima početkom devedesetih.

Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj uređen je Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, br. 33/01, 60/01 - vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11 i najnovije 144/12, u daljnjem tekstu Zakon).

Njime su uređene jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, njihov djelokrug i ustrojstvo, način rada njihovih tijela, nadzor nad njihovim aktima i radom. Utvrđene su ovlasti i nadležnosti tijela lokalnih jedinica, njihovi međusobni odnosi i odgovornosti.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2007. godine (Narodne novine 109/07), uveden je sustav neposrednog izbora izvršnog tijela. Uz to, uspostavljena je ravnoteža između predstavničkog tijela i nositelja izvršnih ovlasti, čime je osigurana i stabilnost njihova međusobnog funkcioniranja.

Međutim, od posljednjih redovnih lokalnih izbora održanih u svibnju 2009. godine uočeni su određeni problemi proizašli upravo iz činjenice da izvršne ovlasti, koje su ranije bile pod kontrolom predstavničkog tijela kroz ovlast biranja i razrješavanja općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana, sada su u isključivoj nadležnosti neposredno izabranog općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana, te bez dovoljne suradnje između predstavničkog i izvršnog tijela, mogu dovesti do takvih podjela koje u konačnici rezultiraju raspuštanjem predstavničkog tijela.

Ovakva zakonska rješenja na određeni način su se pokazala kao zapreka za bolje i učinkovitije funkcioniranje tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te prije svega bolje obavljanje usluga prema građanima lokalne samouprave.

Zakonodavac je stoga smatrao, da je nužno osigurati bolje i učinkovitije funkcioniranje tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđivanjem njihove jače međuovisnosti. Glede toga, zakonodavac je u Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 144/12, u daljnjem tekstu: Izmjene zakona), prije svega na drugačiji način propisao razloge za raspuštanje predstavničkog tijela, ali je i uveo institut istovremenog raspuštanja predstavničkog tijela i razrješenja općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana, a sve u cilju ostvarivanju prava građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Isto tako, kao jedan od problema koji su se pokazali u vremenu od posljednjih lokalnih izbora 2009 godine, bio je vezan uz obnašanje dužnosti zamjenika. Glede toga, zakonodavac je smatrao da je potrebno omogućiti obnašanje dužnosti od strane zamjenika koji je izabran zajedno i istovremeno s općinskim načelnikom, gradonačelnikom, odnosno županom, u situaciji kada istima mandat prestane u situaciji kada je proteklo više od pola njihova mandata. Na taj se način želi osigurati kontinuitet u obnašanju dužnosti općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana.

Obzirom na činjenicu da su pojedine odredbe dosadašnjeg Zakona bile nedorečene i manjkave, bila je prilika iste detaljnije regulirati, naročito u dijelu opoziva općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana, nadzora nad radom i općim aktima predstavničkih tijela te uvođenjem nadzora nad pojedinačnim neupravnim aktima. Glede toga, zakonodavac je važeći institut razrješenja općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihovog zamjenika putem referendumu, puno detaljnije propisao.

Dakle, osim različitosti u veličini, financijskim i kadrovskim mogućnostima i slično, lokalna se samouprava (ovdje se konkretno misli na Grad Delnice), u proteklih dvadeset godina susretao se sa mnogim nedorečenostima, sa mnogim pravnim prazninama, te je u mnogim situacijama trebala jako puno vlastite kreativnosti i sposobnosti kao i pomoći stručnjaka te kolegica i kolega iz drugih lokalnih sredina te prije svega Udruge gradova u RH, čiji je Grad Delnice jedna od članova (od njih 106 ukupno). Kao primjer tome svakako treba navesti da do 2008. godine i donošenja Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 86/08 i 61/11), na službenike Grada Delnica primjenjivao se od 2001. godine (u mjeri naravno u kojoj je to moguće), zakon koji je regulirao status državnih službenika što je u mnogim segmentima praktički bilo nemoguće. A do tada, dakle od 1993 pa do 2001, u primjeni je bio zakonski propis koji je regulirao status službenika na temelju ranijeg sustava (naravno u mjeri u kojoj se je mogao primjenjivati).

Isto tako, do donošenja Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 28/10), praktički nije bilo decidiranog zakonskog propisa koji bi propisivao jednoobraznost za sve lokalne samouprave u RH nego su se same snalazile najbolje što su znale i umjele. Isto tako, tu svakako treba reći i da se mnogi zakonski propisi mijenjali „kao na tekućoj vrpci“, tako je npr. jedan od temeljnih zakonskih propisa koji se primjenjuju u lokalnoj, Zakona o komunalnom gospodarstvu, doživio od 1995. pa do danas ukupno 15 izmjena ili dopuna. Zakon o vatrogastvu od 1999. godine doživio je 8 izmjena i dopuna, a ogroman broj zakonskih propisa koji su doneseni početkom ili sredinom 90-ih, po nekoliko je puta u cijelosti zamijenjeno novim propisima. Sve to naravno trebalo je pratiti odgovarajućim lokalnim aktima.

10.KONKRETNI PODACI VEZANI UZ GRAD DELNICE KAO JEDINICU LOKALNE SAMOUPRAVE¹⁸

Prvi lokalni izbori provedeni su 07. veljače 1993. godine. Konstituirajuća sjednica Općinskog vijeća održana je 16. ožujka 1993. Godine. Za prvog predsjednika izabran je Damir Moćan (HDZ). Prva predsjednica poglavarstva (tadašnjeg izvršnog tijela), dakle ujedno i općinska načelnica, bila je dr. Maja Stipaničić (HDZ). Grad Delnice dobio je status grada (Zakonom o područjima županija, gradova i općina), u travnju 1997. godine.

U drugom sazivu (1997-2001), za predsjednika Gradskog vijeća izabran je Marijan Pleše (PGS), a Milivoj Tomac (SDP) za gradonačelnika. Konstituirajuća sjednica održana je 21. svibnja 1997. godine. **Treći saziv** bio je u razdoblju 2001-2005. Konstituirajuća sjednica održana je 15. lipnja 2005. godine. Predsjednik Gradskog vijeća bio je Milivoj Tomac (SDP), a gradonačelnik Marijan Pleše (PGS). **Četvrti saziv** bio je u razdoblju 2005-2009. Predsjednik Gradskog vijeća bio je Goran Muvrin (SDP), a gradonačelnik Marijan Pleše (PGS). Konstituirajuća sjednica održana je 09. lipnja 2005. godine.

Sadašnji peti saziv (2009-2013) je karakterističan po tome što su 2009. po prvi puta održani neposredni izbori za izvršne čelnike. Dakle njih više ne bira predstavničko tijelo (kroz predsjednike poglavarstava) nego birači izravno. Za prvog neposredno izabranog gradonačelnika izabran je Marijan Pleše (PGS). Predsjednici Gradskog vijeća bili su (ili još uvijek je), Alen Janjušević (SDP), od konstituirajuće sjednice 16. lipnja 2009. godine pa do razrješenja 19. studenog 2009.godine, te od tada Mladen Mauhar (HDZ).

U prvom sazivu broj vijećnika bio je paran, njih 16, kao i drugom 20, a od 2001. g. taj je broj neparan i iznosi 15 vijećnika. Prema podacima s kojima se raspolaže u arhivi Grada Delnica, Goran Muvrin (SDP) je vijećnik koji je bio u najviše saziva Gradskog vijeća, njih ukupno 4 (1993-2009). Odmah do njega je Josip Gašparac (PGS) sa 3 saziva (2001-2013). Ovdje treba napomenuti da je bilo i drugih osoba koje su na kombinirane načine sudjelovale u radu Grada Delnica kao lokalne samouprave. Tu se prije svega misli na Milivoja Tomca (SDP), koji je u 2 navrata (1993-1997 te kao predsjednik 2001-2005) bio član Gradskog vijeća, a od 1997-2001 bio je gradonačelnik. Isto tako, Marijan Pleše (PGS) je u razdoblju od 1997-2001 bio član, tj. Predsjednik Gradskog vijeća, a od 2001-2013 je gradonačelnik. Također, sadašnji nezavisni vijećnik (2009-2013), Ivica Briški, u dva je mandata (2001-2009), kao tadašnji član PGS-a bio je zamjenik gradonačelnika, dok je u sazivu 1997-2001 bio na kratko član Gradskog vijeća. Isto tako, ima vijećnika koji su u 3 različita saziva bili članovi Gradskog vijeća, ali ne u cijelosti (ili su izašli ili su nekog mijenjali), Mladen Mauhar (HDZ) te Damir Moćan (HDZ). Također, broj članova poglavarstva bio je različit. U početku je bilo njih 10 (1993-1997 te 1997-2001), a kasnije (2001-2005, te 2005-2009) njihov broj je bio 5. Od samog početka, svi izvršni čelnici (općinska načelnica te gradonačelnici), svoju su dužnost obavljali profesionalno. Od 2009, dakle od kada više nema poglavarstva kao kolektivnog izvršnog tijela, zamjenica također svoju dužnost obavlja profesionalno.

Službenici koji rade u Gradu Delnicama, njihov se broj kretao od njih 9 (1993), raspoređenih u 3 Odsjeka (komunalni, financijski i opći), do današnjeg broja od 16 službenika koji su isto tako raspoređeni u 3 gotovo identična odsjeka. Prema stupnju obrazovanja, u početku su 3 službenika imala VSS, a ostali (njih dakle 6) SSS, dok je danas struktura da 11 službenika ima VSS (od kojih 1 postdiplomski stručni stupanj), 1 ima VSS te 4 službenika imaju SSS.

Vezano uz ranije objavljeni podatak, omjer službenika Grada Delnica (16) u odnosu na broj stanovnika (5.921) je takav da 1 službenik grada ide na 370 stanovnika (prosjeck u RH je 1:321).

Obradio i pripremio: Tomislav Mrle, mag.iur.univ.spec.polit

¹⁸ Tomislav Mrle