Povijest lokalne samouprave

Ivšić, Zoran

Undergraduate thesis / Završni rad

2017

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic Nikola Tesla in Gospić / Veleučilište Nikola Tesla u Gospiću**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:107:750153

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-28**

Repository / Repozitorij:

Polytechnic Nikola Tesla in Gospić - Undergraduate thesis repository

zir.nsk.hr

Image not found or type unknown

VELEUČILIŠTE NIKOLA TESLA U GOSPIĆU

ZORAN IVŠIĆ

POVIJEST LOKALNE SAMOUPRAVE

HISTORY OF LOCAL-SELF GOVERNMENT

ZAVRŠNI RAD

Gospić, 2017.

VELEUČILIŠTE NIKOLA TESLA U GOSPIĆU

UPRAVNI ODJEL

Stručni Upravni studij

POVIJEST LOKALNE SAMOUPRAVE

HISTORY OF LOCAL-SELF GOVERNMENT

ZAVRŠNI RAD

Mentor:

dr.sc. Branislav Šutić

Student:

Zoran Ivšić

JMBAG:2963000353/13

Gospić, svibanj 2017.

Veleučilište „ Nikola tesla" u Gospiću

Upravni odjel

Otočac, 16.11.2016.

ZADATAK

za završni rad

pristupniku/-ici ZORANU IVŠIĆU MBS: 2963000353/13

Studentu stručnog Upravnog studija izdaje se tema završnog rada pod nazivom

POVIJEST LOKALNE SAMOUPRAVE

Sadržaj zadatka: 1. Uvod

2. Razvoj samouprave

3. Teorija lokalne samouprave

4. Nastanak hrvatske države

5. Povijest lokalne samouprave u RH

6. Sličnost i razlike razvola lokalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe

7. Zaključak

Završni rad izraditi sukladno odredbama Pravilnika o završnom radu Veleučilišta „Nikola Tesla" u Gospiću.

Mentor: Dr.sc. Branislav Šutić, prof.v.šk. (ime i prezime)	zadano:	16.11.2016. (nadnevak)	potpis
Pročelnik odjela: Tomislav Lopac, predavač (ime i prezime)	predati do:	30.09.2017. (nadnevak)	potpis
Student: Zoran Ivšić (ime i prezime)	primio zadatak	16.11.2016. (nadnevak)	potpis

Dostavlja se:

- mentoru,
- pristupniku

IZJAVA

Izjavljujem da sam završni rad pod naslovom POVIJEST

LOKALNE SAMOUPRAVE izradio/la samostalno pod

nadzorom i uz stručnu pomoć mentora dr. sc. BRANISLAV ŠUTIĆ

Ime i prezime
ŽORAN IVŠIĆ

(potpis studenta)

SAŽETAK

Početak lokalne i regionalne samouprave vidljiv je već u samim začecima nastanka hrvatske države. Može se reći da se lokalna i regionalna samouprava mijenjala s vremenom. Zakonom o područjima županija, gradova i općina, Republika Hrvatska je podijeljena na 20 županija.

Uspostava sadašnjeg sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj započela je 1992. godine postavljanjem temeljnog zakonodavnog okvira. Sustav je uspostavljen 1993. godine, a oživotvoren je provedbom prvih lokalnih izbora. U Republici Hrvatskoj ustrojeno je ukupno 555 jedinica lokalne samouprave i to: 428 općina, 127 gradova, te 20 jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno županija. Grad Zagreb, kao glavni grad Republike Hrvatske, ima poseban status grada i županije, tako da je u Republici Hrvatskoj sveukupno 576 jedinica lokalne i regionalne samouprave.

Ključne riječi: lokalna samouprava, regionalna samouprava, Republika Hrvatska

SUMMARY

First local and regional self-government is seen at the early beginnings of Croatia. Local and regional self-government have many variations in past. In nerly past law about area of local units, towns and county share Croatia on 20 countys.

The establishment of the current system of local government in the Republic of Croatia started in 1992 by bringing the basic legislative framework. The system was established in 1993, and was implemented through the implementation of the first local elections. In Croatia there are a total of 555 local governments: 428 municipalities, 127 cities and 20 district (regional) governments, or counties. City of Zagreb as Croatian capital, has a special status of the city and county, so that in the Republic of Croatia there are total of 576 local and regional governments.

Keywords: local self-government, regional self-government, Republic of Croatia

SADRŽAJ:

SAŽETAK .....

SUMMARY .....

1. UVOD 1

2. RAZVOJ SAMOUPRAVE (JAMBRAČ) 2

3. TEORIJA LOKALNE SAMOUPRAVE (KOPRIĆ, KASABAŠIĆ, ANTIĆ) 3

3.1. Jedinice lokalne samouprave 4

3.2. Koncepcije o ulozi lokalnih jedinica 7

3.3. Modeli lokalne samouprave 8

4. NASTANAK HRVATSKE DRŽAVE (HRŽENJAK) 10

4.1. Oblici ustrojstva hrvatske države u razdobljima feudalizma 10

4.1.1. Plemensko ustrojstvo 10

4.1.2. Županije 10

4.1.3. Satnije 11

4.1.4. Općine 11

4.1.5. Gradovi kao posebne jedinice upravne i lokalne autonomije 11

4.1.6. Banovine 12

4.1.7. Vojne krajine 12

4.1.8. Distrikti 12

5. POVIJEST LOKALNE SAMOUPRAVE U HRVATSKOJ (KOPRIĆ) 13

5.1. Faze razvoja lokalne samouprave 13

5.1.1. Prva faza 1990.–1993. 14

5.1.2. Druga faza 1993.–2001. 14

5.1.3. Treća faza 2001.–2010. 15

5.2. Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj 16

5.2.1. Previše složena teritorijalna struktura 16

5.2.2. Nedovoljna stabilnost teritorijalne strukture 17
5.2.3. Neuravnotežena struktura lokalnih jedinica 18
5.2.4. Nedovoljna efikasnost lokalne samouprave 18
5.2.5. Slabi razvojni potencijali 20
5.2.6. Osiguranje centralističkog načina upravljanja zemljom 21
6. SLIČNOSTI I RAZLIKE RAZVOJA LOKALNE SAMOUPRAVE U ZEMLJAMA SREDIŠNJE I ISTOČNE EUROPE (BRATIĆ) 22
6.1. Sličnosti u razvoju lokalne samouprave 22
6.2. Razlike u razvoju lokalne samouprave 23
6.3. Teritorijalni ustroj lokalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe . 23
6.4. Sustav financiranja lokalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe 26
7. ZAKLJUČAK 28
LITERATURA 29
POPIS ILUSTRACIJA 30

1. UVOD

Lokalna samouprava u svakoj državi predstavlja dio njezina političkog sustava koji u svojoj kompleksnosti, između ostalog, obuhvaća različite aspekte položaja, ustrojstva i funkcioniranja svih tijela koji u njoj imaju javne ovlasti. Kod proučavanja sustava lokalne samouprave potrebno je krenuti od ustrojstva cijelog sustava države, a potom prijeći na proučavanje ustrojstva pojedinih jedinica lokalne samouprave kao njegovih sastavnih dijelova.

Današnji ustroj jedinica lokalne i regionalne samouprave postoji 22 godine i utemeljen je u specifičnim društvenim, političkim i gospodarskim uvjetima. Taj okvir je danas promijenjen, a to utječe i na svrsihodno funkcioniranje ovog sustava. Svrha rada je upoznati se sa povijesnim razvojem lokalne samouprave. Cilj ovog rada je istražiti povijesti razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Primjenom metode analize i sinteze, raščlanjivanjem složenih pojmova, sudova i zaključaka na njihove jednostavnije sastavne dijelove i elemente, uz korištenje stručne literature definira se teorijski okvir.

Na početku rada govori se o razvoju samouprave općenito. Nakon toga govori se o lokalnoj samoupravi, jedinicama, koncepciji i modelima razvoja lokalne samouprave.

U sljedećem poglavlju govori se o nastanku hrvatske države i oblicima razdoblja hrvatske države u razdoblju feudalizma.

Nakon toga govori se o povijesti lokalne samouprave u Hrvatskoj po fazama razvoja i karakteristikama lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj.

Sljedeće poglavlje govori o sličnostima i razlikama razvoja lokalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe, teritorijalnom ustroju i sustavu financiranja.

Ime i prezime
ZORAN IVŠIĆ

(potpis studenta)

Na kraju rada, u zaključku, autor dalje kratak osvrt na rad i iznosi vlastito mišljenje.

2. RAZVOJ SAMOUPRAVE

Od davne 1874. godine Hrvatska poznaje županije. Na tadašnjem području bilo ih je osam (Riječka, Zagrebačkaq, Varaždinska, Križevačka, Bjelovarska, Požeška, Virovitička i Srijemska) te šest okružja Vojne Krajine i Grad Rijeka kao samostalna upravna cijelina. Zakonom o ustroju županija iz 1886.godine u Hrvatskoj je formirano osam županija (Bjelovarsko-križevačka, Ličko-krbavska, Modruško-riječka, Požeška, Srijemska, Varaždinska, Virovitička i Zagrebačka). Tada je Dalmacija bila bez županija, podijeljena na 14 okružja, 35 kotara i 8 općina (Jambrač, 2016).

Poslije propasto Austrougarske Monarhije Hrvatska ulazi u sastav nove države, Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca. Donošenjem Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi u Hrvatskoj su ukinute županije, a od 1929. godine na području tadašnje države bile su formirane banovine. Godine 1939. utemeljena je Banovina Hrvatska koja je imala stanovitu autonomiju, bana i bansku upravu, sabor, ali županije nisu bile obnovljene. Raspadom Kraljevine Jugoslavije i formiranjem NDH Hrvatska je od 30. rujna 1941. godine upravno i sudbeno ustrojena kao dvadeset dvije velike župe, 141 kotar i 1006 općina. Grad Zagreb bio je zasebna cjelina s položajem županije. Padom NDH (Nezavisne Države Hrvatske) nestao je i županijski teritorijalni ustroj (Ibid).

Poslije II. svjetskog rata u Republici Hrvatskoj nije obnovljen županijski ustroj, nego je Općim zakonom o mjesnim odborima od 28. svibnja 1946. uspotavljen novi političko-teritorijalni ustroj. Uspostaljeni su mjesni narodni odbori kao političko-teritorijalne jedinice, različite prema veličini, a funkcioniralu su do kraja 1951. godine kada su ukinuti. Zakonom o podjeli na kotare, gradove i općine u Hrvatskoj se formira 89 kotara i 737 općina. Ustavom iz 1990. i zakonom iz 1992. godine Hrvatska dobiva svoj novi ustroj sa županijama, gradovima i općinama te dva kotara (Glina i Knin) s posebnim samoupravnim položjem. Ustrojavaju se 21 županija, dva kotara, 70 gradova i 419 općina (Ibid).

3. TEORIJA LOKALNE SAMOUPRAVE

Lokalna samouprava je izraz koji u Europi često označuje sve oblike teritorijalne samouprave, tj.diobe vlasti po teritorijalnom načelu. Hrvatski Ustav načelo diobe vlasti stipulira u odredbi čl. 4. st. 1.: uz horizontalnu diobu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu granicu vlasti na središnjoj državnoj razini ograničava Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (Koprić, 2014).

Teritorijalna samouprava ostvaruje se u okviru lokalnih, a u suvremenoj Europi obično i regionalnih jedinica, koje se po tradiciji zajednički nazivaju lokalnim jedinicama, a ponekad i teritorijalnim jedinicama. Loklane (teritorijalne) jedinice imaju ograničen teritorijalni opseg unutar državnog teritorija određen zakonom, obično su naseljene određenim stanovništvom, a u njima se odvijaju procesi javnog upravljanja (Ibid).

Procesi javnog upravljanja u lokalnim jedinicama mogu biti dvovrsni. Ako se nutar određenih lokalnih jedinica odvija upravljanje u režiji središje države, dakle obavljaju se lokalni elementi upravnih poslova za koje je odgovorna državna uprava, riječ je o jedinicama lokalne samouprave, za koje se hrvatski zakonodavac koristi izrazom područne jedinice (ZSDU). Unutar takvih jedinica odvija se dekocentrirana državna uprava, pa se nazivaju i jedinicama dekocentrirane državne uprave. Takve jedinice obično nemaju pravnu osobnost, jer njihov uži, organizacijski element obuhvaća unutarnje organizacijske jedinice podjedinog ministarstva ili drugog tijela središnje državne uprave ili više njih, koja ni sama nemaju pravnun osobnost. Također, unutar tih jedinica mogu funkcionirati i tijela državne uprave koja su osnovana baš za obavljanje poslova državne uprave na lokalnoj razini (kao što su u Hrvatskoj uredi državne uprave kao prvostupanjska upravna tijela). Pored teritorijalnog okvira i obavljanja lokalnih elemenata državnih upravnih poslova, jedinice lokalne uprave imaju dakle i svoj organizacijski element. To je obično organizacijska jedinicanekog državnog upravnog tijela koja funkcionira dekoncentrirano, tj.lokalno, uz hijerarhijski nadzor iz središnjeg dijela tog državnog upravnog tijela. Eventulalno može biti i riječ o posebnom tijelu državne uprave osnovanom za obavljanje prvostupanjskih poslova državne uprave na lokalnoj razini (Ibid).

U istoj zemlji može postojati više vrsta lokalnih jedinica, od čega neke služe kao teritorijalni okvir lokalne samouprave, a neke kao teritorijalni okvir državnog

upravljajna na lokalnoj razini. Čak i više od toga, moguće je više vrsta jedinica lokalne uprave, a i više vrsta razina jedinica lokalne samouprave (tako je i u Hrvatskoj) (Ibid).

3.1. Jedinice lokalne samouprave

Supstancijalni propis kojim je uređena lokalna i regionalna samouprava jest Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Tim je Zakonom utvrđeno da su jedinice lokalne samouprave općine i gradovi (Kasabašić, 2014).

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. Gradovi su zamišljeni kao pretežno urbane jedinice koje imaju preko 10.000 stanovnika (populacijski kriterij). Ipak, dodatnim je kriterijima ta kategorija znatno 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) (Koprić, 2010).

Općina je jedinica lokalne samouprave, koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajdničkim interesima stanovništva (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, pročišćeni tekst zakona, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, članak 4.).

Grad je jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja (Ibidem, članak 5.).

Što se tiče nadležnosti, odnosno samoupravnog djelokruga općina i gradova, Zakonom nij utvrđena nikakva distinkcija, već je njihov djelokrug u potpunosti identičan. Tako je propisano da općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značenja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na (Kasabašić, 2014):

- uređenje naselja i stanovanje,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- komunalno gospodarstvo,
- brigu o djeci,
- socijalnu skrb,
- romarnu zdravstvenu zaštitu,
- odgoj i osnovno obrazovanje,
- kulturu,
- tjelesnu kulturu i šport,
- zaštitu potrošača,
- zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša,
- protupožarnu i civilnu zaštitu,
- promet na svom području te
- ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Zbog opisane je prakse razvoja teritorijalne organizacije temeljnog stupnja lokalne samouprave podjela na općine i gradove (p)ostala umjetna. Znatan 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 (Koprić, 2010).

Tablica 1. Prosječna veličina lokalnih jedinica u pojedinim zemljama

ZEMLJA	PROSJEČNI BROJ STANOVNIKA	PROSJEČNA POVRŠINA
Engleska i Wales	123.000	533
Litva	66.300	1.166
Bugarska	31.400	322
Švedska	29.500	1.595
Portugal	28.000	
Nizozemska	20.500	60
Danska	18.000	150
Poljska	15.600	130
Finska	10.500	730
Slovenija	10.300	105
Albanija	10.000	77
Norveška	9.000	710
Rumunjska	7.600	81
Italija	6.500	38
Estonija	5.700	178
Španjolska	5.000	60
Letonija	4.400	116
Mađarska	3.200	32
Slovačka	1.900	17
Češka	1.700	13
Francuska	1.300	15

Izvor: izrada autora prema: Koprić, Ivan. Lokalna samouprava (nacrt skripta za studij javne uprave). Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2005, str. 7.

Struktura i teritorijalna osnova lokalne samouprave na kojima počiva čitav sustav lokalne samouprave svake pojedine države imaju višestruko značenje. To se ponajprije odnosi na strukturu lokalne samouprave, odnosno na skup različitih tipova jedinica koji u konkretnom sustavu postoje, kao i na pravni režim svakog od tih tipova (Antić, 2003):

- od toga postoji li u sustavu lokalne samouprave jedan, dva ili više stupnjeva lokalnih jedinica u velikoj mjeri ovisi narav tog sustava, njegova demokratičnost, opseg djelokruga i doseg zadaća kojima se lokalne jedinice bave, opseg nadzora koji nad njima obavljaju državna tijela i sl. Sve to u najvećoj mjeri utječe ponajprije na ulogu i značenje općine, kao osnovne jedinice lokalne samouprave gotovo u svakoj državi,
- u pogledu pravnog režima jedinica lokalne samouprave razlikuju se sustavi s monotipskim i sustavi s politipskim ustrojem lokalne samouprave,

- različito rješenje problema veličine jedinica lokalne samouprave, osobito onih osnovnih (općina) odražava se na karakter organizacije naselja i njihove mogućnosti za razvitak,
- s tim povezano, kao poseban problem pojavljuje se pitanje organizacije velikih gradova i metropolitanskih područja, specifičnosti što zahtijevaju i posebna rješenja.

Postojanje jednog, dvaju ili više stupnjeva lokalne samouprave u načelu polazi od pitanja na koji će se način bolje ispunjavati njezina svrha. To ponajprije ovisi o veličini države, broju općina te njihovoj ulozi i položaju, ali i čitavom nizu drugih čimbenika (tradiciji, stupnju decentraliziranosti, financijskim kapacitetima i dr.). S obzirom na pravni režim jedinica, sustav lokalne samouprave može biti ustrojen kao monotipski i politipski. U monotipskom sustavu sve lokalne jedinice obavljaju u načelu iste poslove te imaju isti pravni položaj u odnosu prema višem stupnju (tj. prema jedinicama središnje uprave u sustavu jednostupanjske lokalne samouprave, odnosno prema jedinicama višeg stupnja u sustavu s dva stupnja lokalne samouprave). Kod politipske strukture lokalne samouprave zakonom je priznat različit pravni položaj gradskim i negradskim lokalnim jedinicama istoga stupnja, pri čemu gradske jedinice redovito obavljaju širi krug poslova, a često uživaju i položaj višeg stupnja. U nekim je sustavima moguće razlikovanje i više od dvaju tipova lokalnih jedinica, ako se pojedine, najčešće gradske jedinice, dalje međusobno diferenciraju (npr. veliki gradovi, gradovi s vlastitim statutom, metropolitanski gradovi i dr.) (Ibid).

3.2. Koncepcije o ulozi lokalnih jedinica

Različite koncepcije o ulozi lokalnih jedinica mogu se pratiti na svojevrsnom kontinuumu od onih koje u lokalnim jedinicama vide puko oruđe u rukama središnje državne uprave do onih koje u njima vide alternativnu političkom sustavu klasične države i temelj za njeno potpuno prevladavanje. Tim redom razlikuju se koncepcija upravne decentralizacije, koncepcija političke decentralizacije, načelo i koncepcija sipsidijarnosti i solidarnosti te anarho-marksistička koncepcija komune. Moderna lokalna samouprava zasnovana je na koncepciji političke decentralizacije, uz veliku ulogu načela supsidijarnosti. Upravna decentralizacija ostaje rezervirana za zemlje sa

slabijim demokratskim standardima, a komunalna koncepcija praktično je svugdje napuštena (Koprić, 2014).

Koprić (2014) navodi da se od primjene koncepcija političke decentralizacije očekuju se mnoge i znčajne koristi. Smatra se da lokalna samouprava:

- onemogućuje koncentraciju političke moći,
- pridonosi lokalizaciji političkih konflikata,
- olakšava napetosti u međunacionalnim odnosima,
- poboljšava kvalitetu javnih službi,
- može smanjiti ukupne javne troškove,
- omogućuje šire i intenzivnije sudjelovanje građana u političkim procesima i u upravljanju javnim poslovima,
- pridonosi političkoj edukaciji i odgoju građana te stvaranju demokratske političke kulture i
- priprema i osposobljava političare za sudjelovanje u političkim procesima na nacionalnoj razini

3.3. Modeli lokalne samouprave

Četiri su glavna povijesna modela lokalne samouprave u Europi (Ibid):

- francuski,
- njemački,
- švedski i
- engleski.

Ti se modeli zasnivaju ponajprije na karakteristikama teritorijalne organizacije, ali slijede i neke druge osobine i komponnte lokalne samouprave, od načina povjeravanja javnih poslova do tipa nadzora nad lokalnim jedinicama (Ibid).

Francuski model zasniva se na primjeni načela da svako naselje dobiva status jedinica lokalne samouprave, tako da je struktura temeljnih lokalnih jednica vrlo fragmentirana, a prosječna općina, kojih je više od 36.000, vrlo je mala (manje od 1.700 stanovnika po općini). Njemački model karakterističan je po politipskoj strukturi, tj.razlikovanju ovlasti urbanih i ruralnih jedinica, uz izdvajanje većih gradova iz strukture kotara koji

su jedinice lokalne samouprave drugog stupnja. Tako se na području većih gradova (to su uglavnom oni s više od 100.000 stanovnika) lokalna samouprava organizirana u jednom stupnju, a na drugim prostorima u dva stupnja (općina odnosno manji grad na prvom te kotar na drugom stupnju). Švedski model karakterističan je po velikim monotipskim općinama, s tim da postoje dva stupnja samouprave. I Švedska je započela svoj razvoj lokalne samouprave s većim brojem manjih jedinica i razlikom između seoskih, mješovitih i gradskih jedinica, ali je sredinom 1970-ih provela radikalnu reorganizaciju. Sada je broj općina 290 s prosječno više od 33.000 stanovnika. Na drugom je stupnju 21 kotar. Engleski ili britanski model višestruko je karakterističan. Zbog nepostojanja ustavnih garancija prava na lokalnu samoupravu postoji izrazito jako upravljanje čitavim sustavom lokalne samouprave s razine centralne vlasti (Ibid).

4. NASTANAK HRVATSKE DRŽAVE

Počeci hrvatske državnosti datiraju još iz 7. stoljeća. Prema mišljenjima pisaca hrvatske pravne povijesti te prema pisanim dokumentima nekih suvremenika (bizantski povjesničar Teofan, car Konstantin Porfirogenet, Ljetopis Popa Dukljanina i dr.) tvrde da je papa Agaton posredovao 677. godine između bizantskog cara tj. Carigrada i Hrvata koji su, protjeravši Avare nastanili sadašnja područja, dijelove rimskog odnosno bizantskog carstva. Prema pisanju Konstantina Porfirogeneta, ugovor s Bizantom sklopili su predstavnici 7 hrvatskih plemena. Odnosi koji su tada uspotavljeni priznaju Hrvatima pravo življenja i upravljanja u svojoj novoj postojbini (Hrženjak, 2004).

4.1. Oblici ustrojstva hrvatske države u razdobljima feudalizma

4.1.1. Plemensko ustrojstvo

Plemensko ustrojstvo se dugo vremena zadržalo u hrvatskoj državi i često protiv volje narodnih vladara koji su tijekom prva 4 stoljeća nastojali utvrditi svoju apsolutnu monarhijsku vlast. Spominjanje 7 plemena Hrvata, predstavnici kojih su sklapali ugovor s Bizantskim carom i predstavnici 12 plemena koji su sklapali ugovor s Kolomanom, nisu predstavljali cjelokupno hrvatsko pučanstvo u ovim krajevima. Između rijeke Raše i Cetine, u Dalmaciji su živjela i druga plemena koja su bila ravnopravna s hrvatkim plemenima. U Pacta Conventa (1102.g.) mađarski kralj Koloman obvezao se da će poštivati sve slobode i prava koja su dotad uživala hrvatska plemena u Hrvatskoj i Dalmaciji. U prvo vrijeme svako je pleme živjelo na svom području i čvrsto se održavalo pomoću svojih porodičnih zajednica. Plemensko ustrojstvo Hrvata, iako se održalo do u kasni srednji vijek, najuže je povezano s područnom podjelom na županije (Ibid).

4.1.2. Županije

Zna se da je svaka župa , bez obzira na veličinu , tvorila jednu područnu jedinicu. Župe dobivaju imena prema rijekama, dolinama (Gacka, Krbavska) ili prema utvrdama oko kojih se župa razvijala. Na čelu župe bio je župan. Njega su birali na župskom zboru. Ponekd je čast župana bila nasljedna, ali i u jednom i u drugom slučaju o poslovima

župe je odlučivao sabor župljana. Župa je predstavljala ne samo plemensku jednicu, nego i plitički, vojsnički i sudski okvir vlasti, ali je bila i okvir crkvene zajednice (Ibid).

4.1.3. Satnije

Manje upravno-teritorijalne jedinice od županije bile su satnije. One su vojničke jedinice što su obuhvaćale seoske skupine u kojima je bilo oko stotinjak sposobnih ljudi za vojsku. Na čelu satnije bio je satnik koji je ujedno i vođa satnije u borbi, te glavar i sudac na području satnije. Satnik je odgovarao županu za rad na području satnije, za ubiranje poreza i suđenje. Na taj način izvršna vlast u ranofeudalnoj Hrvatskoj bila je povezana s vojničkom vlašću, od vlasti satnika do župana i kralja (Ibid).

4.1.4. Općine

Budući da su županije mijenjale svoj karakter od čisto vojnog ustrojstva, u lokalnoj upravi, sve više dolaze do izražaja područne jedinice općine što su bile zapostavljene zbog prevlasti vojnog ustrojstva. Da su se županije dijelile na općine i da je već u XII.stoljeću svako selo bila općina potvrđuju nam Vinodolski statut i drugi slični statuti (Ibid).

4.1.5. Gradovi kao posebne jedinice upravne i lokalne autonomije

Pored podjele na plemena, županije, satnije, općine, posebno teritorijalno-upravne jedinice bili su gradovi. Posebi status imali su kraljevski gradovi. Zagreb što se razvio na temeljima Gradeca (sa sjedištem u današnjem Gornjem gradu) Zlatnom bulom Bele IV. 1242. proglašen je kraljevskim gradom. Oko 1500.godine bilo je u Ugarskoj 15 kraljevskih slobodnih gradova. Kraljevski su gradovi na čelu imali priora – kneza, načelnik, a upravu grada vodilo je vijeće koje su birali stanovnici grada. Uz načelnika je i gradski kapetan i gradski sudac. Gradski vijećnici su birani doživotno, a načelnik, sudac i kapetan birani su na određeno vrijeme. Gradska samopurava, kao i županijska, provodila je običaje i zakone, ako ti zakoni nisu bili u sukobu s običajima (Ibid).

4.1.6. Banovine

Pored podjele Hrvatske na Dalmaciju, Hrvatsku i Slavoniju, kao kraljevine, ona je, od najranijih vremena imala i podjele na banovine. Prvi ban koji se spominje u Hrvatskoj je ban Bribina oko 940.godine za vrijeme Krešimira I. Kasnije, uz druga imena banova, najpoznatiji je bio Dmitar Zvonimir, za vrijeme vladavine Kralja petra Krešimira IV. Zvonimir je kasnije postao hrvatskim kraljem. Ban je kraljev vojskovođa, sudac i namjesnik. On vodi poreznu politiku. Uz bana je najčešće i podban koji mu pomaže. U kasnijoj feudalnoj Hrvatskoj, u zajednici s Ugarskom i Austrijom, banovi su imali veliko značenje u borbi za naciolani identitet Hrvatske (Ibid).

4.1.7. Vojne krajine

Dio Hrvatske koji je spadao u vojne krajine imao je specifično vojsno ustrojstvo. Dijelilo se na tri generalata: Karlovački, Varaždinski i Banijski. Generalati su se, pak, dijelili na regimente, a regimente na satnije. Izvan područja regimente bile su vojne općine. Tako se Karlovački generalat dijelio na Ličku, Otočku, Ogulinsku i Slunjsku regimentu. Oni su imalu ukupno 48 satnija. Varaždinski generalat imao je područje dvije regimente: Križevačku i Sveti Juraj s 24 područja satnije, te dvije vojne općine Bjelovar i Ivanić Grad. Banijski generalat bio je također podijeljen na dvije regimente s 24 satnije i vojnim općinama: Kostajnica i Petrinja (Ibid).

4.1.8. Distrikti

Početkom XIX. stoljeća došlo je do podjela na okruge i distrikte. Tako se Riječki okrug dijelio na tri distrikta: Istarski, Gorsko-kotarski i Riječki, a karlovački okrug se dijelio na Karlovački, Samoborski i Sisački distrikt. U tim je slučajevima distrikt označavao jedinicu između okruga i kotara (Ibid).

5. POVIJEST LOKALNE SAMOUPRAVE U HRVATSKOJ

Lokalna se samouprava u većini europskih zemalja smatra protutežom središnjoj vlasti i oblikom diobe vlasti po teritorijalnom načelu. Ona se također smatra pogodnim miljeom za osiguranje širokog kruga javnih službi potrebnih građanima. U mnogim zapadnoeuropskim zemljama lokalna se samouprava afirmirala kao dio demokratske političe tradicije, koji se ponekad može pratiti do razmjerno daleku, feudalnu prošlost. Očekivano unaprijeđenje demokratskih vrijednosti i jačanje ukupnog institucionalnog kapaciteta rješavanja javnih problema dovelo je u novije vrijeme do značajnijeg procesa decentralizacije u zapadnoeuropskim te u tranzicijskim zemljama (Koprić, 2006).

Proces decentralizacije u zapadnoeuropskim zemljama je započeo nakon II. svjetskog rata, ua razdoblju od 1950-ih do 1970-ih, u Šcedskoj, drugim skandinavskim zemljama, Austriji, SR Njemačkoj, Velikoj Britaniji i drugima. Zadnjih desetljeća XX. stoljeća proces decentralizacije obilježio je čak i one zapadnoeuropske zemlje koje su u većoj ili manjoj mjeri nesumnjivo naslijedile tradiciju centralizma, kao što su ponajprije Francuska, Španjolska nakon Francoe diktature ili Italija. U Britaniji, nakon što je za vrijeme konzervativnih vlada (1979-1997) došlo do značajne regresije u odnosu na snažnu lokalističku tradiciju razvijenu tijekom stoljeća, pobjeda laburista na parlamentarnim izborima 1997. označila je povratak politici decentralizacije. Pored procesa obilježenih nacionalnim specifičnostima, u svim zmljma članicama Vijeća Europe jačaju i težnje k unifikaciji lokalne samouprave. Općnito, Zapadna se Europa decentralizira usvajajući izvjesne temljne standarde u lokalnoj samoupravi (Ibid).

5.1. Faze razvoja lokalne samouprave

Koprić (2010) navodi da se lokalna samouprava u samostalnoj Hrvatskoj razvijala se u tri temeljne faze:

1. Prva faza obuhvaća razdoblje 1990.–1993.,
2. Druga 1993.–2001., a
3. Treća 2001.–2010.

5.1.1. Prva faza 1990.–1993.

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 prethodnog, 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.) 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. U tom su institucionalnom okviru bili provedeni i prvi višestranački izbori u svibnju 1990., kojima su izabrani odbornici i zastupnici u skupštine općina, skupštine zajednica općina i Sabor (Ibid).

5.1.2. Druga faza 1993.–2001.

Druga faza. Dana 29. prosinca 1992. doneseno 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 u proljeće 1993. Nakon toga, opći su lokalni izbori održani 1997. Tijekom te faze osnivane su nove lokalne jedinice. Minimalni krug odredbi Europske povelje o lokalnoj samoupravi (EPLS) ratificiran je 1997. tako da je Povelja počela obvezivati Hrvatsku od 1. veljače 1998. (NN – Međunarodni ugovori 14/97). Brojni nedostaci sustava počeli su izazivati kritiku domaće stručne zajednice ali i Vijeća Europe. Posebno je na udaru kritika bila institucija župana, skovana po uzoru na prijašnjeg francuskog prefekta, koja je osiguravala centralizaciju i strogu državnu

kontrolu lokalne samouprave. U jednoj od novela Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi iz studenoga 1999. (NN 128/99) bilo je predviđeno razdvajanje pozicije župana od tada uvedenog županijskog načelnika. No, zbog kasnijih političkih promjena, županijski načelnici nikad nisu bili izabrani niti je ta institucija počela funkcionirati (Ibid).

5.1.3. Treća faza 2001.–2010.

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). U toj se fazi na prekograničnu suradnju lokalnih jedinica prestalo gledati kao na opasnost po suverenost i integritet države te je 2003. ratificirana Okvirna europska konvencija o prekograničnoj suradnji lokalnih zajednica ili vlasti (NN – MU 10/03) (Ibid).

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) te nizom pratećih zakona. Zakon je već bio znatno krući u određivanju lokalnih poslova, premda je zadržao opću klauzulu. Mnogobrojni specijalni zakoni nakon toga su široku listu poslova iz samoupravnog djelokruga znatno suzili te je sada stanje u tom pogledu teško usporedivo sa širinom ustavne garancije kruga lokalnih poslova. Drugim riječima, ima dosta temelja da se ocijeni da je zakonodavstvo u detaljima svoje regulacije različitih javnih poslova zapravo – protuustavno. U ovoj su fazi održani opći lokalni izbori za predstavnička tijela 2001., 2005. i 2009. Zbog niza kritika i 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 (Ibid).

5.2. Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj

Teritorijalnu strukturu hrvatske lokalne samouprave obilježava prevelika složenost, nedovoljna stabilnost, neuravnoteženost, nedovoljna efikas nost, slabi razvojni potencijali te osiguranje centralističkog načina upravljanja zemljom. Potrebu teritorijalne reorganizacije određuju promjena temeljnog modela upravljanja zemljom, premještanje težišta na nove, razvojne svrhe lokalne samouprave te prijelaz od romantičarskih ideja o obnovi povijesnih modela k racionalnoj ideji efikasne lokalne samouprave i javne uprave u cjelini (Koprić, 2010).

Teritorijalna struktura Hrvatske previše je složena, nedovoljno stabilna, nedovoljno efikasna te neracionalna s gledišta potrebe za ostvarenjem razvojnih svrha zemlje, ali zato osigurava centralistički način upravljanja zemljom. Reorganizacija je moguća samo ako su ispunjene neke temeljne pretpostavke, koje u osnovi znače promjenu općeg društvenog i političkog pristupa organizaciji države (Ibid).

5.2.1. Previše složena teritorijalna struktura

Nakon jednostavne strukture monotipskih općina koje je zadržala u prvom razdoblju razvoja svoje lokalne samouprave (1990.–1993.) Hrvatska je 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 samou prave 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. 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. Županije su po naravi bile dvojake jedinice. Ponajprije su imale ulogu u sustavu državne uprave, radi čega su imale vrlo razvijenu strukturu županijskih ureda kao prvostupanjskih tijela državne uprave te župana kao predstavnika državne vlasti na

teritoriju županije. Ta je struktura sa 175 županijskih ureda5 i oko 8.500 državnih službenika reorganizirana 2001. kad se umjesto njih za obavljanje poslova državne uprave na prvom stupnju formira 20 ureda državne uprave, čiji se krug poslova i broj državnih službenika sve više smanjuje (sada ima manje od 4.000 službenika i namještenika u tim uredima). Župan prestaje biti predstavnikom državne vlasti, a krug poslova županije kao redefinirane jedinice područne (regionalne) samouprave donekle se širi (Ibid).

Županije su danas potpuno organizacijski, personalno, politički, po krugu poslova, a većim dijelom i financijski odvojene od države. 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, a od 2007. tri. 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 svih triju statističkih regija je ministar regionalnog razvoja. Hrvatska ima i nekoliko vrsta 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. U takvoj, vrlo složenoj strukturi mora se uložiti velik napor u koordinaciju, usmjerivanje, povezivanje i obavljanje svakog iole značajnijeg posla. To donosi velike troškove, a smanjuje efikasnost (Ibid).

5.2.2. Nedovoljna stabilnost teritorijalne strukture

Broj jedinica lokalne samouprave od 1993. do 2010. povećan je sa 486 na 555, tj. 14,20%. Osnovano je 58 novih gradova i 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 (Ibid).

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). Ukupno je dakle u teritorijalnu organizaciju intervenirano dvadeset puta u manje od dvadeset godina. Broj općina tijekom tih promjena sa 418 povećan je na 429 ili 2,63%. Broj gradova je povećan 85,29% – sa 68 na 126. Njih 19 dobilo je status grada po administrativnom kriteriju, što se nije mijenjalo. Uz početnih 35 poslije 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, sa 14 na 54 (Ibid).

5.2.3. 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 137 stanovnika (Civljane), ali i općina s gotovo 13.000 stanovnika (Čepin); među gradovima ima onih s manje od 2.000 i onih s gotovo 200.000 stanovnika. Split je 113 puta veći od Komiže. Općine, koje po zakonskoj definiciji povezuju više naseljenih mjesta, pretežno ruralnog karaktera, ali i gradovi zapravo 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). Većina tih naselja koja ulaze u sastav gradova zapravo je ruralnog karaktera. S druge strane, postoje 42 općine koje se sastoje od samo jednog naselja. Na taj se način poništava jedna od temeljnih intencija politipske organizacije, koja i postoji zato da bi se izrazili i rješavali specifični problemi u jedinicama koje su različite po objektivnim okolnostima i po političkim interesima ljudi (Ibid).

5.2.4. Nedovoljna efikasnost lokalne samouprave

Efikasnost rada u čitavoj je javnoj upravi jedno od temeljnih pitanja. Orijentacija prema efikasnosti započinje još kameralizmom kao jednom od glavnih europskih

modernizacijskih doktrina 18. i 19. stoljeća. On je bio usmjeren, pored ostaloga, i prema postizanju efikasnije državne uprave. Na efikasniju se upravu naime troši manje, a dobra je ekonomija solidnija osnova za ubiranje poreza. To je bila temeljna teza tadašnjih razmatranja o državnoj upravi, ekonomiji i državnim financijama. Pragmatični pristup bio je snažno prisutan u Sjedinjenim Američkim Državama (SAD). Početkom 20. stoljeća Frederick Winslow Taylor, inženjer i organizacijski konzultant, svoju je slavnu knjigu Načela znanstvenog upravljanja (New York, 1911) počeo citirajući dvadeset šestog predsjednika Theodorea Roosevelta. Roosevelt je prilikom obraćanja guvernerima američkih država u Bijeloj kući istaknuo: »Zaštita naših nacionalnih resursa je tek uvod u šire pitanje nacionalne efikasnosti.« Time je istaknuo veliku odgovornost ljudi za efikasnost rada, jer su resursi uvijek ograničeni i nejednako raspoređeni (Ibid).

Koprić (2010) navodi da se orijentacija prema efikasnosti može se promatrati i zahtijevati na svim razinama:

- javne uprave u nekoj zemlji u cijelosti,
- pojedine upravne organizacije,
- jedinice lokalne samouprave,
- pojedinog državnog službenika, itd.

Jedna od pretpostavki unapređenja efikasnosti jest definiranje javnih usluga koje jedinice lokalne samouprave ili pak upravne organizacije osiguravaju zajednici, građanima i poduzetnicima. Kad odredi svoje temeljne radne procese i usluge, svaka od njih može mjeriti i pokazati uspješnost u njihovoj »proizvodnji«. To otvara pitanje produktivnosti i njezina mjerenja, ističe razlike između rezultata (output), ishoda (outcomes) i učinaka u društvenoj okolini (impacts), itd. (Ibid).

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 17 godina. Po općem dojmu, mnoge su pokrenule infrastrukturne projekte koji su vrlo važni za kvalitetu života i održanje stanovanja u malim mjestima, od plinofikacije do izgradnje ili rekonstrukcije škola, uključujući područne škole, od uređenja groblja do nogostupa (Ibid).

5.2.5. Slabi razvojni potencijali

Iz slabog ekonomskog potencijala i malog fiskalnog kapaciteta proizlaze problemi u realizaciji značajnijih zadataka, kao što je lokalni i regionalni razvoj). Smatra se da se tijekom povijesnog razvoja razvilo i promijenilo nekoliko temeljnih zadataka lokalne samouprave. Lokalna samouprava je politički instrument u rukama lokalnog stanovništva i osigurava demokratski politički kanal utjecaja na javno upravljanje. No, ona je bila i okvir za obavljanje javnih poslova, od onih puke administrativne naravi (vođenje službenih evidencija, izdavanje potvrda i uvjerenja, i sl.) do onih u okviru socijalne države (socijalna pomoć ugroženim skupinama, predškolski odgoj, knjižnice i muzeji, i sl.). U novije vrijeme mnoge su okolnosti usmjerile lokalne i regionalne jedinice na ekonomski razvoj, na traženje novih rješenja radi poboljšanja lokalnih i regionalnih ekonomskih prilika, ublažavanje ekonomskih problema i jačanje vlastitih financijskih i fiskalnih kapaciteta. Podjednako je riječ o lokalnom i regionalnom, ruralnom i urbanom razvoju. Uz ekonomski se razvoj veže i socijalni, jer se u boljim ekonomskim prilikama lakše rješavaju i socijalni problemi. Kako se upravo na lokalnoj razini najbolje vide štetni nuzefekti nekih oblika ekonomske aktivnosti, sve se više naglašavaju ekološki momenti i vrijednosti te se govori o održivom razvoju (Ibid).

Posebno su razlike velike između općina i gradova. Gradovi su doista pravi pokretači razvoja, snažniji su i proaktivniji u razvoju. U uvjetima međusobne kompeticije koja je postala uobičajena u mnogim europskim zemljama, male lokalne jedinice, naročito male općine, imaju vrlo slabe šanse nadjačati velike gradove i uspjeti u privlačenju investitora, osim ako je riječ o općinama u okolici velikih gradova (npr. oko Zagreba) ili uzduž glavnih prometnih pravaca (npr. uz autoput). U takvim uvjetima može se govoriti o razvojnom potencijalu tek nekog dijela jedinica lokalne samouprave te manjeg dijela županija. U četiri mandata, kao i u ovom koji je sada u tijeku, svaka je iole sposobna lokalna politička garnitura osigurala sve što je mogla malim jedinicama. Sada je vrijeme za nove zadatke, za potporu ekonomskom i društvenom razvoju. Ti zadaci traže veće i jače jedinice (Ibid).

5.2.6. Osiguranje centralističkog načina upravljanja zemljom

No, pitanje je jesu li postojeće općine, gradovi i županije uopće skrojeni zato da služe ekonomskom i ukupnom društvenom razvoju. Razlozi njihova osnivanja su različiti. U početku, jedan od razloga oblikovanja nove strukture lokalne samouprave bio je romantičarski, obnoviti lokalne institucije slične onima s kraja 19. stoljeća. Jedan od razloga bio je politički, osigurati dovoljno mjesta za politički utjecaj građana, za funkcioniranje višestranačkog sustava, za praktično vježbanje stranačke baze, itd. No, razloga je bilo još slomiti središta moći u tadašnjim velikim, jakim i zatvorenim općinama, ovladavanje čitavom organizacijom države iz jednog centra (Ibid).

Zanimljivo je vidjeti da je povećanje broja lokalnih jedinica išlo samo do mjere koja još uvijek osigurava optimalni raspon kontrole s više razine. Središnja država nadzire 21 jedinicu na drugom stupnju, dok svaka županija nadzire u prosjeku 28 jedinica lokalne samouprave. Zanimljivo je da su rasprave o racionalnoj organizaciji lokalne razine na početku stvaranja moderne državne organizacije krajem 18. stoljeća vodile puno računa upravo o rasponu kontrole. Tako je npr. R. J. Turgot predložio kralju Luju XVI. trostupanjsku organizaciju Francuske po modelu 30 x 30 x 30. Hrvatski su pokazatelji raspona kontrole relativno blizu tom modelu: sa šire razine nadzire se između dvadesetak i tridesetak jedinica koje djeluju na užoj razini. Ta centralistička koncepcija nije se puno promijenila ni nakon ustavnih promjena 2000. Premda je Ustav zagarantirao širok djelokrug jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, već je Zakon o lokalnoj i regionalnoj samoupravi iz 2001. propisivao da će se svaka grupa poslova zagarantiranih Ustavom dalje regulirati zakonom, a ne lokalnim propisima. Također je propisao da će se zakonom u svakom od tih zagarantiranih područja određivati ne samo poslovi koje lokalne i područne (regionalne) jedinice moraju obaviti nego i oni koje mogu obaviti. To naravno faktično nije moguće, jer bi zakonodavac morao moći izlistati sve moguće poslove kojih bi se lokalne jedinice mogle dosjetiti, ali je pokazatelj straha središnje vlasti da bi lokalne i područne (regionalne) jedinice mogle pokazati preveliku inicijativu i početi se ponašati suviše autonomno. Doista se u kasnijim posebnim zakonima zakonodavac ponašao kao da je ustavna garancija samoupravnog djelokruga tek puki demokratski ukras (Ibid).

6. SLIČNOSTI I RAZLIKE RAZVOJA LOKALNE SAMOUPRAVE U ZEMLJAMA SREDIŠNJE I ISTOČNE EUROPE

Velike organizacijske i teritorijalne promjene sustava lokalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe imale su određene sličnosti, ali i razlike. Ključne sličnosti vežu se za održavanje redovitih lokalnih izbora, donošenje novih ustava i zakonodavnih okvira kojima su regulirana pitanja ustroja i djelokruga ovlasti tijela lokalne samouprave te za snažnu ovisnost o financijskoj pomoći središnjih tijela vlasti. Temeljne razlike u analiziranim zemljama odnose se na različitu strukturu lokalnih samouprava, načine ustroja lokalne administracije te različito riješene načine financiranja djelovanja lokalne samouprave (Bratić, 2008).

6.1. Sličnosti u razvoju lokalne samouprave

Sličnosti u razvoju lokalnih samouprava u većini zemalja središnje i istočne Europe odnose se na ponovnu uspostavu lokalne razine vlasti nakon demokratskih izbora, ovisnost jedinica lokalne samouprave o transferima središnje države, pravnu osnovu razvoja lokalne samouprave koja se temelji na ustavu te na velik broj jedinica niže razine lokalne samouprave, ponajprije općina. Tranzicija s dotadašnjega snažno centraliziranog sustava započela je demokratskim izborima i na nacionalnoj i na lokalnim razinama, a to su osnovni preduvjeti procesa decentralizacije i uspostave pravnog sustava lokalne samouprave. No ni prvi, slobodni i demokratski izbori u većini zemalja središnje i istočne Europe nisu donijele nešto bitno novo u sustav lokalnog ustroja. Naime, i dalje su "stare-nove" političke partije dominirale političkim sustavima na lokalnoj razini, te je bilo tipično da gradonačelnike i regionalne predstavnike neizravno biraju njihova vijeća. Kako se u razdoblju nakon 1990. godine razvoj lokalne autonomije u većini postsocijalističkih zemalja razvijao i postojao s jakim utjecajem središnje vlasti na razini regije ili distrikta. Posljedično, pri uspostavi novih demokracija u tim zemljama morala se voditi briga o obnovi koncepta lokalne samouprave, razvoju nužnih tehničkih znanja, kvalitetnog osoblja i političkih vještina koji bi tu autonomiju dalje razvijali na lokalnoj razini. Nužno je bilo nastojati dobiti dostatnu političku potporu, kao i potpore šire javnosti za daljnji razvoj sustava lokalne samouprave i nadilaženje ostavštine bivšeg SSSR-a koja se odnosila na lokalne samouprave (Ibid).

6.2. Razlike u razvoju lokalne samouprave

Razlike u razvoju lokalnih samouprava u većini zemalja središnje i istočne Europe vezane su za strukturu lokalnih samouprava, način ustroja administracije na lokalnoj razini (od jedne do tri razine) te za fiskalna pitanja djelovanja lokalne samouprave. Jugoistočne europske zemlje (Hrvatska, Bugarska, Rumunjska), za razliku od zemalja središnje Europe, još uvijek bore s problemima reforme središnje države i razvojem decentralizacije, te s prilagođivanjem različitih modela lokalne samouprave. Povijest tih zemalja pokazuje kako u njima prevladavaju tendencije centralizacije, jer su nacionalne države osnovane kasnije nego države središnje Europe. Izabrana lokalna tijela imaju ograničene funkcije i odgovornosti te je nadležnost nad javnim funkcijama i službama i dalje na različite načine podijeljena između njih i nacionalnih tijela vlasti (Ibid).

Centralizirana raspodjela javnih funkcija i čvrsta kontrola što je središnja tijela vlasti provode nad javnim uslugama često se podudara s nedostatnim vlastitim prihodima lokalnih jedinica. Postoji praksa raspodjele prihoda, ali je i ona uvelike diskrecijska. No i po tome su analizirane zemlje međusobno različite. Primjerice, u Hrvatskoj se provodi proces decentralizacije, dok je u drugim zemljama planirana reforma posebnih dijelova sustava lokalne samouprave, kao što je decentralizacija prihoda u Bugarskoj i ponovno definiranje uloge gradonačelnika u Rumunjskoj. Nadalje, potreba daljnjeg razvoja fiskalne decentralizacije osobito je jaka u Slovačkoj, jer je zbog niskih lokalnih prihoda i velike ovisnosti o državnim transferima financijski sustav brojnih općina neodrživ. U Sloveniji je, pak, očita velika potreba za davanjem većih ovlasti lokalnim tijelima u procesu odlučivanja jer općinske uprave ne mogu samostalno uvoditi nikakve nove poreze te najčešće nemaju pravo ni povisiti poreznu stopu ili visinu pristojbi kojima bi si osigurale dodatne prihode (Ibid).

6.3. Teritorijalni ustroj lokalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe

Teritorijalni ustroj lokalne samouprave u analiziranim zemljama nije jedinstven, nego se razvijao ovisno o vlastitim specifičnim potrebama pojedine zemlje. Na taj je način od početka transformacije lokalna samouprava u zemljama istočne i središnje Europe organizirana na jednoj, dvije ili negdje čak i na tri razine vlasti. U većini promatranih

zemalja nakon pada komunizma lokalna je samouprava bila organizirana na razini općina ili lokalnih zajednica (Mađarska, Češka, Slovačka i Poljska). “Mađarska je bila zemlja s najnaprednijom reformom lokalne samouprave koja je lokalne institucije vlasti od samih početaka transformacije uvela na dvije razine, i to na razini općina i na razini distrikta. Poljska je na takvu reformu čekala do 1999. godine, a Slovačka do 2001. godine, iako je u Slovačkoj jedna regionalna administrativna podjela usvojena već 1996. Godine. Većina zemalja ima dvije razine lokalne samouprave (višu i nižu), s izuzecima u uređenju samouprave velikih ili glavnih gradova. Glavni gradovi nekih zemalja podijeljeni su na različite načine. Njihov djelokrug i ovlasti reguliraju posebni zakoni te im daju poseban organizacijsko-financijski status. Nižu razinu lokalne samouprave čine općine i lokalne zajednice. Većina zemalja nižu razinu lokalne samouprave provodi na razini općina, no međusobno se razlikuju po načinu uređenja. Primjerice, neke općine u Sloveniji i Slovačkoj imaju status gradske općine, dok neki gradovi u Mađarskoj imaju i ovlasti više lokalne razine, odnosno ovlasti okruga. Jednako je tako prema veličini općina nemoguće uspoređivati, primjerice, Poljsku i Sloveniju. Višu razinu lokalne odnosno regionalne samouprave, koja koordinira aktivnosti općina i zajednica na određenom području, brani lokalne interese i organizira javne usluge na širem području, čine distrikti, okruzi ili županije. Viša je lokalna razina u većini zemalja lokalna odnosno regionalna samouprava, jer se njezina tijela biraju na lokalnim izborima i odgovorna je za provođenje zadaća na lokalnoj razini. U nekim zemljama organizirana je i srednja (intermedijarna) razina teritorijalnog ustroja koju čine pokrajine, regije ili provincije. Primjerice, u Poljskoj 16 provincija (vojvodstava) pripada toj intermedijarnoj razini (Ibid).

Tablica 2. Teritorijalni ustroj intermedijarne razine i jedinica lokalne i regionalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe prije i nakon osamostaljenja

Zemlja	**Bugarska**	**Češka**	**Mađarska**	**Poljska**	**Rumunjska**	**Slovačka**	**Slovenija**	**Hrvatska**
Pokrajine /regije/ provincije (1993)	-	-	**19**	(49)a	**41**	-	-	
Distrikti / okruzi/ županije (1993)	-	**453**	-	**267**	-	**40**	-	**20+1**
Ukupan broj lokalnih zajednica (komuna) i općina u 1993. godini	4.217	6.196	3.149	2.468	2.955	2.851	147 (1994)	419 (1992)
Broj lokalnih zajednica (komuna) u 1989. godini	279	4.092	1.610	2.375	2.942	2.725	62 (1991)	102 (1991)
Porast broja lokalnih zajednica (komuna) od 1989. do 1993. (u %)	93,4	34,0	48,9	3,9	0,11	0,4	57,8	75,7

Izvor: izrada autora prema: Bratić, Vjekoslav. "Lokalna samouprava u središnjoj i istočnoj Europi: snažan, neovisan instrument upravljanja na lokalnoj razini ili tigar od papira?." *Financijska teorija i praksa* 32.2 (2008)., str. 145.

Kao važno pitanje djelotvornosti posebno se iskristaliziralo pitanje velikoga i neadekvatnog broja najnižih razina lokalne samouprave – općina i komuna upitne financijske održivosti. U tablici 2. predočen je upravo taj porast broja jedinica lokalne samouprave u promatranim zemljama prije i nakon njihova osamostaljenja (do 1993. godine). Porast broja novoosnovanih jedinica lokalne i regionalne samouprave, prije svega lokalnih zajednica (komuna) i općina kao osnovnih i najnižih razina lokalne samouprave u samim počecima teritorijalne fragmentacije, u analiziranim je zemljama različit. Najveći porast komuna u tom razdoblju zabilježen je u Bugarskoj (čak 93%),

dok je najmanji bio u Rumunjskoj. U nekim zemljama proces osnivanja novih lokalnih zajednica i općina još uvijek traje. Primjerice, unatoč snažnom porastu broja općina od 1991. do 1992. godine (oko 76%), u Hrvatskoj je porast broja novoosnovanih općina bio visok i nakon tog razdoblja. Od 2006. godine Hrvatska ima čak 429 općina, koje su najčešće osnivane zbog dnevnopolitičkih razloga i bez adekvatne ekonomske analize, a posljedica toga je upitna financijska opstojnost takvih jedinica (Ibid).

6.4. Sustav financiranja lokalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe

Za vrijeme komunizma niže su razine lokalne samouprave imale mali broj nadležnosti ili uopće nisu bile nadležne za rashode, proračune im je odobravala središnja vlast, a transferi prihoda s državne na lokalnu razinu bili su predmet pregovaranja. No ekonomske su reforme u zemljama središnje i istočne Europe nakon njihova osamostaljenja promijenile ulogu lokalnih financija u njima, no još uvijek nedovoljno, o čemu će više biti riječi u nastavku. Počevši od 1990. godine, parlamenti nekoliko tranzicijskih država usvojili su zakone o lokalnoj samoupravi, odgovarajuće zakone o lokalnom oporezivanju, pravu na udruživanje i zakone o izbornim reformama. Većina tih zakona o lokalnoj samoupravi rađena je po uzoru na Europsku povelju o lokalnoj samoupravi. Ključno obilježje tih zakona bilo je dodjeljivanje različitih nadležnosti za odlučivanje o rashodima raznim razinama vlasti. No stupanj u kojemu su ti zakoni primjenjivani bio je različit, te većina nižih razina lokalne samouprave još uvijek nije institucionalno spremna preuzeti nove nadležnosti (Ibid).

U gotovo svim zemljama u tranziciji financije nižih razina lokalne samouprave imaju presudan utjecaj na postizanje ekonomske efikasnosti i makrostabilnosti te na osiguranje mreže socijalne sigurnosti (raspodjelu). Osim toga, u zemljama s ograničenom tradicijom lokalne samouprave razvoj efikasnih lokalnih i političkih institucija može biti ključ izgradnje moderne države. Pri tome uspostava transparentnoga, funkcionalnoga i kvalitetnog sustava međusobnih odnosa različitih razina vlasti, kao i učinkovita decentralizacija ovlasti i odgovornosti, mogu biti presudni za postizanje većine reformskih ciljeva (Ibid).

Drugim riječima, decentralizacija ovlasti i uspostava učinkovite lokalne samouprave pokazali su se kao ključni elementi transformacije u zemljama središnje i istočne

Europe. Decentralizacija u zemljama u tranziciji pokazala jednim od ključnih institucionalnih koraka u prijelazu na tržišno gospodarstvo i uspostavljanje političkog sustava utemeljenoga na demokratskom načinu odlučivanja. Na taj je način razvoj lokalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe bio najuže povezan s razvojem optimalnog stupnja fiskalnog federalizma odnosno s podjelom fiskalnih ovlasti i nadležnosti među različitim razinama vlasti. I razvoj lokalne samouprave u njima također je bio usko povezan i s procesom fiskalne decentralizacije odnosno s prijenosom odgovornosti u planiranju, upravljanju, preuzimanju i raspodjeli sredstava od središnjih na najnižu razinu lokalne samouprave (Ibid).

7. ZAKLJUČAK

Proces transformacije lokalne samouprave nakon 1989. godine u svim zemljama istočne i srednje Europe nije tekao jednako. Zajedničko svim tim zemljama je to da su prvi koraci u procesu transformacije obilježili propast dotadašnjih vladajućih komunističkih režima i uspostavili nove demokratske vlasti. Isto tako, sve su zemlje kasnije ratificirale Europsku povelju o lokalnoj samoupravi te su zakoni o lokalnoj samoupravi većine tih zemalja utemeljeni na preporukama Vijeća Europe. Zatim, ključne sličnosti u razvoju lokalnih samouprava u promatranim zemljama odnose se na donošenje novih zakona o lokalnoj samoupravi, organiziranje novoga teritorijalnog uređenja sustava lokalne samouprave te na uvođenje novog sustava i organizacije lokalnih financija. Štoviše, pokazalo se kako su novi načini teritorijalnog uređenja rezultirali osnivanjem velikog broja malih općina upitne opstojnosti. Isto tako, moć odlučivanja o financijskim aspektima lokalne samouprave koncentrirana je na središnju razinu vlasti, te su lokalne jedinice bile, još uvijek jesu, većim dijelom financijski ovisne o transferima središnje razine vlasti u svim promatranim zemljama.

Teritorijalni ustroj lokalne samouprave u zemljama istočne i središnje Europe organiziran je na nižoj razini, u općinama, u komunama ili lokalnim zajednicama te na višoj lokalnoj razini koju čine okruzi, distrikti ili županije. U nekim zemljama organizirana je i srednja, intermedijarna razina, koju čine provincije, pokrajine ili regije.

Razvoj lokalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe najuže je povezan s podjelom fiskalnih ovlasti i nadležnosti među različitim razinama vlasti, te s procesom fiskalne decentralizacije odnosno s prijenosom odgovornosti u planiranju, upravljanju, preuzimanju i ustupanju sredstava središnje vlasti na najnižu razinu lokalne samouprave.

Ime i prezime
ZORAN IVŠIĆ

(potpis studenta)

LITERATURA

Knjige:

1) Hrženjak, Juraj. **Lokalna i regionalna samoprava u Republici Hrvatskoj**, II. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Informator, Zagreb, 2004.
2) Jambrač, Joisp. **Ljudi, ekonomija, država, perspektiva lokalne samouprave u Hrvatskoj,** Izvori, Zagreb, 2016.
3) Kasabašić, Štefanija, et.al. Aktualnosti u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i državnoj službi, Novi informator d.o.o., Zagreb, 2014.
4) Koprić, Ivan, et.al. **Upravna znanost**, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014.
5) Koprić, Ivan. **Javna uprava**, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2006.

E-građa:

1) Koprić, Ivan: Lokalna samouprava (nacrt skripta za studij javne uprave). Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2005.

Članci u časopisima:

1) Antić, Teodor. "Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim europskim državama." *Politička misao* 39.4 (2003)., str. 44-86.
2) Bratić, Vjekoslav. "Lokalna samouprava u središnjoj i istočnoj Europi: snažan, neovisan instrument upravljanja na lokalnoj razini ili tigar od papira?." *Financijska teorija i praksa* 32.2 (2008)., str. 139-157.
3) Koprić, Ivan. "Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj." *Hrvatska i komparativna javna uprava* 10.2 (2010): 371-385.
4) Koprić, Ivan. "Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj." *Hrvatska i komparativna javna uprava* 10.3 (2010). str. 665-680.

Zakoni:

1) Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, pročišćeni tekst zakona, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15

POPIS ILUSTRACIJA

Popis tablica

Tablica 1. Prosječna veličina lokalnih jedinica u pojedinim zemljama.....6

Tablica 2. Teritorijalni ustroj intermedijarne razine i jedinica lokalne i regionalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe prije i nakon osamostaljenja.....24